

Uutta ARTTU2-ohjelmasta

ARTTU2-TUTKIMUSOHJELMAN JULKAISUSARJA ■ NRO 5/2018

ARTTU2
Tutkimusohjelma Forskningsprogrammet

Elinvoiman askelmerkkejä ja ristiriitoja Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta

Jonne Hytönen, Niina Kotavaara & Toni Ahlqvist, Oulun yliopisto

RAPORTIN SISÄLTÖ

1 Johdanto: Tutkittavana maankäytön suunnittelijoiden näkemykset elinvoimasta	2
2 Teoreettisia näkökulmia: Suunnittelija puun ja kuoren välissä?	2
Kommunikatiivinen suunnitteluteoria	2
Markkinaehtoistuminen	3
Valtiomuutos	4
Strateginen tavoitetyhjiö	4
Katsaus kirjallisuuteen: elinvoima	5
3 Käsitteet elinvoimasta: Talouden merkitys huomioidaan	6
Maankäytön kokonais kuvan hallinnan nähdään mahdollistavan elinvoiman edistämisen	6
Saneleeko elinkeinoelämä kunnan maankäytön suunnittelun?	8
4 Maankäytön asema kunnan tehtävien joukossa muuttuu	12
Luotetaanko luottamushenkilöihin?	12
Maankäyttö näkyy strategiatyössä mutta maapolitiikasta puuttuu määrätietoisuus	13
5 Kaavoitusjärjestelmän muutetut voimasuhteet lisäävät suunnittelijan vastuuta	14
Itsenäinen päätösvalta tervetullutta, seudullisuuteen ilman pakkoa ei uskota	14
Resurssien tarve painottuu kuntien omiin asiantuntijaresursseihin	17
Näkemyksissä tulevaisuuden kehityskuluista painottuu liikkuminen	19
Käsitys yleisestä edusta palauttaa huomion strategisen suunnittelun perusteisiin	20
6 Yhteenveto ja päätelmiä	21
Tulokset tiivistetysti	21
Tulokset jäsenettynä strategisten tavoitetyhjiöiden ja valtiomuutoksen näkökulmasta	22
Tulokset lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta	23
Lähteet	23
Liite 1. Tutkimuksen toteuttamistapa, tutkimuskunnat ja tutkijat	25
Liite 2. Kyselylomake	27
Liite 3. Vastausten tulosjakaumat (%)	33

Keskeiset havainnot

Kuntien maankäytön suunnittelijoiden mukaan kunnan elinvoimaa voidaan tukea parhaiten pitkäjänteisellä ja kokonais kuvan hallintaan pyrkivällä suunnittelulla. Käytännön suunnittelutyötä tekevät kytkevät elinvoiman määritelmään vahvan kuntatalouden ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten ohella monia tekijöitä, kuten kuntalaisille tarjottavat toimivat palvelut ja viihtyisä asuinympäristö. Myös ympäristöarvojen edistäminen nähdään kunnan elinvoiman osatekijänä.

Maankäytön suunnittelijat toivovat kuntien voivan päättää alueensa maankäytöstä itsenäisesti. Edellytykset itsenäiseen ja samalla pitkäjänteiseen maankäytön suunnitteluun ovat kuitenkin muuttumassa – sekä kunnissa että lainsäädännössä. Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäksi suunnittelijat uskovat yritysten merkityksen kasvavan tulevaisuudessa. Toisaalta kuntien poliittisten päättäjien kykyä ymmärtää pitkäjänteisen suunnittelun edellytyksiä epäillään. Kuntien maankäytön suunnittelusta vastaaville henkilöille tehtyyn kyselyyn vastanneet eivät usko laajasti, että esimerkiksi kuntarajat ylittävät näkökulmat tulisivat huomioiduksi maankäytön suunnittelussa ilman velvoittavaa pakkoa.

Kuntien maankäytön suunnittelijat tarvitsevat tukea ja selkeää oikeudellista viitekehystä edistäessään elinvoimaa pitkäjänteisesti. Valtiolta odotetaan selkänöjaa kuntien viranhaltijoille, ja hyvän suunnittelun periaatteiden edistämistä. Tuella on merkitystä etenkin suunnitteluresursseiltaan heikoissa pienissä kunnissa.

Eri kokoiset kunnat tarvitsevat erilaista tukea maankäytön suunnitteluun. Pienten, enintään 10 000 asukkaan kuntien maankäytön suunnittelijat kokevat keskimääräistä jonkin verran useammin lisäresurssien tarvetta. Kyse on usein puutteellisista asiantuntijaresursseista.

ARTTU2-tutkimuskuntiin kohdistetun kyselyn aineistoa leimaa yleinen pitkäjänteiseen maankäytön suunnitteluun pyrkimisen eetos. Maankäytön suunnittelijoiden näkemykset haastavat kaapeasti elinkeinopolitiikkaan rajautuvat näkemykset kunnan elinvoimasta.

1 Johdanto: Tutkittavana maankäytön suunnittelijoiden näkemykset elinvoimasta

Kuntien luonne on muuttumassa. Suunnitellun maakuntauudistuksen myötä niin sanotun elinvoimatehtävän myötä suhteellinen painoarvo kunnan tehtävien joukossa kasvaa, hyvinvoinnin edistämiseen liittyvien tehtävien ohella. Elinvoimatehtävään liittyen myös maankäytön suunnittelu ja maapolitiikka aiotaan jättää maakuntauudistuksen yhteydessä kuntien tehtäviksi. Lisäksi maankäytön suunnittelua koskevalle lainsäädännölle aiotaan tehdä kokonaisuudistus, mikä tulee muuttamaan kuntien toimintaympäristöä.

Vain harvalla on käsitys siitä, mitä elinvoima tarkoittaa, vaikka sen edistämisen on katsottu olevan tulevaisuuden kunnan tärkeimpiä tehtäviä. Tässä kyselytutkimuksessa elinvoimaa lähestytään rajatusta näkökulmasta käsin: elinvoimakyselyn vastaajat ovat käytännön suunnittelua tekeviä kuntien ammattilaisia. Vastaajilta pyydettiin henkilökohtaisia näkemyksiä, ei esimerkiksi kuntien virallisia kantoja.

Kyselytutkimus on painotukseltaan käytäntölähtöinen. Tämä tarkoittaa sitä, että aineiston analyysissä ja tulosten raportoinnissa on pyritty konkreettisuuteen ja ymmärrettävyyteen tulosten hyödyntäjien näkökulmasta. Kyseessä on Oulun yliopiston maantieteen tutkimusyksikössä toteutettu ARTTU2-tutkimusohjelmaan kuuluva tutkimusprojekti, jossa sovellettiin tulevaisuudentutkimuksesta tuttua delfoi-menetelmää. Kysely kohdennettiin tutkimusohjelmaan kuuluvien eri kokoisten ja eri puolella Suomea sijaitsevien kuntien maankäytön vastaaville viranhaltijoille niin, että sekä yleis- että asemakaavoituksen näkökulmat tulivat edustetuiksi. Vastausprosentiksi muodostui 90. Siltä osin, kun aineistoa analysoitiin kuntakoot huomioiden, hyödynnettiin pääosin jakoa kolmeen kuntakokoluokkaan: pieniin enintään 10 000 asukkaan kuntiin, 10 001–50 000 asukkaan kuntiin sekä suuriin yli 50 000 asukkaan kuntiin. Tarkempi kuvaus tutkimuksen toteuttamisesta, tutkimuskunnista ja tutkijoista on liitteenä (liite 1). Lisäksi liitteenä on kyselylomake (liite 2) ja kooste valintakysymysten tuloksista (liite 3).

Tutkimus painottuu kolmeen kuntien maankäytön tulevaisuuteen liittyvään teemaan. Ensimmäinen teema on kuntien maankäytön yhteydet uuteen elinvoiman käsitteeseen. Tässä teemassa keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa seuraavat: Miten kuntien maankäytön viranhaltijat määrittelevät kunnan elinvoiman? Miten maankäytön suunnittelu vaikuttaa kuntien elinvoimaan? Voiko kunnan elinvoiman edistäminen olla ristiriidassa kestävä kehityksen kanssa? Onko yleinen etu maankäytön suunnittelussa sama kuin kunnan etu? Mikä on kuntien edustajien näkökulmasta paras tapa edistää maankäytön suunnittelun kestävyyttä ja pitkäjänteisyyttä?

Toinen teema on kuntien toimintaympäristön muutosten vaikutukset maankäyttöön. Kuntien maankäytön suunnitteluun vaikuttavat erilaiset laajat yhteiskunnallistaloudelliset kehityskulut. Lyhyellä aikavälillä maakuntien perustaminen sekä maankäyttö- ja rakennuslain muutokset vaikuttavat radikaalisti kuntien institutionaaliseen toimintaympäristöön. Tässä tematiikassa keskeisiä

kysymyksiä ovat esimerkiksi: Mitkä ovat keskeisimmät kuntiin vaikuttavat muutostrendit kuntien maankäytön suunnittelusta vastaavien viranhaltijoiden näkökulmasta? Miten näihin pitkän aikavälin muutostrendeihin voi reagoida? Millaiseksi kunnan, maakuntien ja keskushallinnon suhteen maankäytössä odotetaan muodostuvan? Miten kaupunkiseututason suunnittelu vaikuttaa kunnan maankäyttöön? Millaista tukea kunnan maankäytön suunnittelulle odotetaan toimintaympäristön muuttuessa?

Kolmas teema liittyy alueiden erilaistumisen vaikutuksiin maankäytössä. Erilaisilla kunnilla voi olettaa olevan erilaisia voimavaroja, tavoitteita ja tukitarpeita maankäytön suunnittelussa. Keräämämme kyselyaineisto antaa mahdollisuuden vertailla tuloksia etenkin erikokoisten kuntien välillä.

2 Teoreettisia näkökulmia: Suunnittelija puun ja kuoren välissä?

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen ja käsitteellinen viitekehys, jossa on elementtejä kahdesta eri tieteenperinteestä. Ensiksi alla esitellään lyhyesti joitain yhdyskuntasuunnittelun tutkimukselle (planning research) tyypillisiä lähestymistapoja. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus on usein luonteeltaan enemmän tai vähemmän pragmaattista. Huomio kohdistetaan esimerkiksi vuorovaikutteisiin suunnittelukäytäntöihin, suurten yhteiskunnallisten tai poliittishallinnollisten kehityskulkujen tarkastelun sijaan.

Toiseksi kyselyaineiston analyysiin tuodaan ihmismaantieteestä kokonaisuusien hahmottamista helpottavia, kriittisen tieteenperinteen käsitteitä. Esimerkiksi valtiomuutoksen käsite avaa eri hallinnon tasojen välisen suhteen muutosta. Myös maankäytön suunnittelun muuttuvaa oikeudellista toimintaympäristöä voidaan jäsentää väljästä valtiomuutoksen viitekehyksestä käsin, sillä valtion keskushallinnon roolin voi odottaa muuttuvan merkittävästi suhteessa paikallishallintoon eli kuntiin, ja toisaalta perustettavaksi aiottuihin maakuntiin. Kuntien liikkumavara suhteessa ainakin valtion keskushallinnon ohjaukseen siis kasvaa. Hallinnon eri skaalojen väliseen suhteeseen tehtävät muutokset kytkeytyvät suorasti tai epäsuorasti myös yksityisen ja julkisen suhteeseen. Kuntien liikkumavara suhteessa joihinkin markkina-toimijoihin supistuu lainsäädäntöön tehtyjen muutosten myötä.

Kolmanneksi tässä luvussa esitellään myös strategisen tavoite-tyhjiön käsite, jonka avulla tuodaan yhteen elementtejä molemmista yllämainituista tieteenperinteistä. Käsitteen avulla voidaan kuvata sellaista julkisen suunnittelun liikkumatilaa, jota ei hyödynnetä tai hyödynnetään heikosti.

Kommunikatiivinen suunnitteluteoria

Kuten todettua, tässä tutkimuksessa sovelletaan soveltuvin osin elementtejä yleisistä yhdyskuntasuunnittelun tutkimuksen teoreettisista lähestymistavoista. Niille ovat jo pitkään olleet leimallisia analyysit muuttuvista yhdyskuntasuunnittelun periaatteista: keskushallinto- ja asiantuntijavetoisesta suunnittelukulttuurista (esim. Sager 2013) halutaan luopua. Keskushallinto- ja asiantuntijavetoisuutta kritisoidaan tällöin byrokraattisuudesta ja jäykkydestä. Ajatellaan, että edustuksellisen demokratian ja

asiantuntijuuden painotuksesta tulisi siirtyä kohti paikallista vuorovaikutteisuutta ja verkostoimaista hallinnon/hallinnan tapaa (ks. myös Gualini 2010).

Tarkemmin sanoen, jo muutaman vuosikymmenen suunnitteluteoreettisessa keskustelussa on ollut keskeisessä asemassa niin sanottu kommunikatiivinen suunnitteluteoria. Yksinkertaisena voidaan väittää, että tällaisen kommunikatiivisen teorian taustalla on pyrkimys päästä eroon suunnittelijoiden ammattikunnan määräävästä, jopa itsevaltaisesta asemasta suhteessa kansalaisiin. Erilaisten paikallisyhteisöjen ääni on haluttu saada paremmin kuuluviin. Suomessakin on tehty runsaasti tutkimusta suunnittelun vuorovaikutteisuuteen liittyen, esimerkiksi kaavoittajaprofession näkökulmasta (esim. Puustinen 2006).

Kommunikatiivisesta suunnitteluteoriasta käsin suunnittelun oikeutusta ajatellaan usein ikään kuin yksittäisten henkilöiden ja osapuolten, esimerkiksi maanomistajien, rakentajien ja naapurien välisestä luottamuksesta käsin. Vuorovaikutteisuuden nähdään vahvistavan tätä luottamusta ja viime kädessä tekevän suunnittelusta reilumpaa. Kriittisten äänten mielestä kommunikatiivisen suunnitteluteorian soveltamiseen liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia. Kriitikoiden mielestä suunnittelujärjestelmän ja laajemmin suunnittelukulttuurin muovaamista tulisi analysoida uusliberaalina markkinalähtöisyytenä, joka kapeuttaa demokraattisen ohjauksen merkitystä suhteessa markkinaallogiikan ehdoilla tapahtuvaan yhdyskuntien kehitykseen (esim. Allmendinger & Haughton 2013).

Kriittisten äänten mukaan kommunikatiivisen suunnitteluteorian varjolla suunnittelun demokraattisuutta onkin tosiasiasa heikennetty eikä vahvistettu. Tällöin saatetaan ajatella, että kaupallisten toimijoiden liikkumavara kasvaa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien sijaan. Edustuksellisen demokratian roolin on nähty heikentyneen (esim. Bengs 2005). Kun fokus on kommunikatiivisen suunnitteluteorian suosittelulla tavalla tapauskohtaisesti yksittäisissä suunnittelutapauksissa erityispiirteineen, herää huoli siitä, jääkö käsitys yhdyskuntakehityksen isosta kuvasta vähemmälle huomiolle.

Ongelmana on, että kommunikatiivisin metodein ei välttämättä päästä käsiksi olennaisiin rakenteellisiin seikkoihin, jotka tosiasiasa määrittelevät yksityiskohtaisen suunnittelun liikkumavaran. Näin voi käydä, mikäli suunnittelulle haetaan oikeutusta ja luottamusta rakennetaan liian rajatusti, esimerkiksi kulloisenkin suunnittelutapauksen naapureiden kesken, konsensusta hakien. Tällaiset seikat voivat kuntien maankäytön suunnittelussa liittyä esimerkiksi maanomistusoloihin tai merkittäviin kaupallisiin intresseihin.

On myös väitetty, että kommunikatiivinen suunnitteluteoria on kehitetty kokonaan erilaisessa (anglo-amerikkalaisessa) yhteiskunnallisessa ja poliittis-hallinnollisessa kontekstissa ja että se ei sen takia sovellu mutkattomasti Suomeen (Hytönen 2016b). Argumentti perustuu Suomelle ja muille Pohjoismaille tyypillisesti vahvaan institutionaaliseen luottamukseen, joka antaa kunnissa toimiville kaavoittajille vahvan mandaatin edistää yhteiskunnallista kokonaisuutta. Suomen kaltaisissa korkean institutionaalisen luottamuksen maissa julkiseen hallintokoneistoon ei

toisin sanoen suhtauduta samanlaisella ankaralla epäroivyydellä kuin useassa englanninkielisessä maassa. Hytönen väittää, että Suomen kaltaisissa maissa, joissa niin sanottu institutionaalinen luottamus on korkealla tasolla, myös julkiseen suunnitteluun suhtaudutaan hieman eri tavoin kuin muualla. Korkeaa institutionaalista luottamusta voidaan pitää eräänlaisena sosiaalisena pääomana, jota tulisi varjella paitsi kunnissa myös lainsäädäntöä kehitettäessä (Hytönen & Ahlqvist, tulossa).

Uudenlaiseen, kommunikatiiviseen suunnittelukulttuuriin voi ajatella kytkeytyvän tällaisen sosiaalisen pääoman näkökulmasta mahdollisia uhkia. Ne liittyvät niin sanotun yleistyneen luottamuksen heikentämiseen, ja siihen, että yhdyskuntasuunnittelun asialista kapeutuu ja markkinaehtoistuu entisestään. Uhat voivat konkretisoitua, jos suunnittelun katsotaan perustuvan suppeiden tai puolueellisten intressien edistämiseen. Tähän voidaan päätyä, jos kommunikatiivisen suunnittelun katsotaan edellyttävän vuorovaikutteisuuden painotuksen lisäksi julkisen ohjauksen itseisarvoista keventämistä. Jotkin norminpurun muodot voivat esimerkiksi pakottaa kuntien kaavoittajat edistämään yksityisiä intressejä myös sellaisissa tapauksissa, joissa ristiriita yleisemmän edun tai ympäristöarvojen kanssa on ilmeinen.

Angloamerikkalaisessa maailmassa, jossa kommunikatiivisen teorian juuret siis ovat, ajatukseen edellä mainitusta sosiaalisesta pääomasta suhtaudutaan skeptisemmin. Nimenomaan ruohonjuuritason vuorovaikutteisuuden, kommunikatiivisuuden, katsotaan tällöin tukevan maankäytön suunnittelun lähtökohtaisesti heikkoa oikeutusta. Nämä erot konkretisoituvat oikeuskulttuurien eroissa: Suomessa tuomioistuimille ei ole mahdollista säilyttää sellaista poliittista liikkumavaraa, jonka turvin se voisi toimia laajasti reilun suunnittelun perälautana. Englanninkielisissä common law -maissa, joissa tuomioistuimilla on oikeusjärjestelmien systeemistä eroista johtuen enemmän harkintavaltaa, tilanne on jossain määrin toinen. Tämän vuoksi myös kommunikatiivista suunnitteluteoriaa tulisi soveltaa Suomessa varoen.

Pyrkimyksenä tulisi olla, että julkista suunnittelijaa tuetaan hänen pyrkimyksissään pitää suunnittelun asialistalla laajoja yhteiskunnallisia ja ympäristöllisiä teemoja. Esimerkiksi Hanna Mattila (2017) on esittänyt, että kommunikatiivista teoriaa tulisi soveltaa etenkin strategisen suunnittelun ja suunnittelujärjestelmän kehittämisen yhteydessä. Sen sijaan yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulisi välttää liikaa konsensushakuisuutta ja tuoda sen sijaan rohkeasti esiin erilaiset suunnittelun intressi- ja arvoriidat ja luoda niiden käsittelylle luontevia tiloja.

Yhteen vetäen voidaan sanoa suunnittelukulttuurin muuttuneen kommunikatiivisen suunnitteluteorian kannustamana aiempaa joustavammaksi, ja kenties vähemmän byrokraattiseksi. Suunnittelukoulutuksen saaneet ammattilaiset eivät voi enää sanella suunnitteluratkaisuja. Kriitikoiden mukaan tähän kehityskulkuun on liittynyt ongelmia siksi, että samanaikaisesti on kavennettu demokraattisen yhdyskuntien ohjauksen mahdollisuuksia.

Markkinaehtoistuminen

Asetelma, jossa vastakkain asetetaan julkinen suunnittelu ikään kuin markkinoiden toimintaa rajoittavana sääntelynä, ja toisaal-

ta markkinaehtoinen vapaa yhdyskuntakehitys, on toki vahvasti yksinkertaistava. Kaavoituksen luonnetta voidaan lähtökohtaisesti pitää fasilitoivana. Mikäli julkiset ohjaamispyrkimykset nähdään markkinoiden optimaalista ja vapaata toimintaa haittaavaksi sääntelyksi, on syytä kysyä, ymmärretäänkö kaavoituksen yksityistä toimintaa mahdollistava luonne.

Tämä kyselytutkimus antaa joka tapauksessa mahdollisuuden ottaa kantaa kunnissa toimivien maankäytön suunnittelijoiden näkökulmasta yllä kuvattuun teoreettiseen keskusteluun markkinaehtoisuudesta yhdyskuntakehityksestä ja suunnittelu-järjestelmästä. Taustalla on maakuntien synnyttämisen myötä tapahtuva kuntien sisäisen tehtäväkentän muutos. Elinvoimatehtävä muuttaa maankäytön suunnittelun painoarvoa kunnissa suhteessa niiden muihin tehtäviin. Kyselytulosten avulla voidaan arvioida, vaikuttaako elinvoimatehtävän omaksuminen kunnissa vuorovaikutteisen ja pitkäjänteisen suunnittelun edellytyksiin. Kuntien viranhaltijajohdon ja poliittisen johdon voidaan olettaa suhtautuvan maankäytön suunnitteluun jatkossa uudella tavalla.

Valtiomuutos

Seuraavaksi avataan näkökulmia tutkimusteemaan kuntien toimintaympäristön muutosten näkökulmasta. Valtiomuutoksen käsitteistö tarjoaa teoreettisen viitekehyksen, jonka puitteissa kyselytulokset asetetaan laajaan yhteiskunnalliseen kontekstiin. Kyselytutkimus tarjoaa tietoa siitä, miten kunnissa toimivat maankäytön suunnittelijat suhtautuvat muutoksiin maankäytön suunnittelujärjestelmässä.

Eri hallinnon skaalojen ja suunnittelun tasojen väliset muutokset vaikuttavat väistämättä, joko välittömästi tai välillisesti, kunnissa toimivien suunnittelijoiden liikkumavaraan ja edellä kuvattuun yhdyskuntasuunnittelun markkinaehtoisuuteen. Karkeasti voidaan sanoa, että lainsäädännölliset muutokset lisäävät kuntien valtaa suhteessa valtion keskushallintoon, mutta vähentävät sitä suhteessa markkinatoimijoihin.

Tutkimuksen yleisin käsitteellinen ja teoreettinen lähtökohta perustuu ihmismaantieteessä käytettyyn valtiomuutoksen käsitteeseen. Valtiomuutoksella viitataan julkisen hallinnon toiminnan uudelleenskaalaamiseen, joka ilmenee esimerkiksi keskushallinnon ja paikallishallinnon voimasuhteiden muuttamisina. Sekä jo tehdyt maankäyttö- ja rakennuslain uudistukset, että lain tuleva kokonaisuudistus merkitsevät muutoksia näihin voimasuhteisiin, joten valtiomuutosnäkökulmasta on hyötyä kuntatason tutkimustulosten peilaamisessa suhteessa valtiotason laajempiin muutuskulkuihin.

Valtiomuutosta koskevassa tutkimuskirjallisuudessa valtiota, ja valtion aluerakennetta, tarkastellaan erityisesti valtioeliitin luomien niin sanottujen talousvisioiden ja niistä johdettujen suunnitelmien ja strategioiden kautta. Lähtökohtana on se, että nämä talousvisiot eivät ole pelkästään valtiodokumentteihin kirjailtuja abstrakteja näkymiä, vaan ne ovat hyvin konkreettisia viitekehyksiä, jotka ohjaavat valtion poliittisia ja strategisia toimenpiteitä. Ne ovat samanaikaisesti sekä immateriaalisia, eli tekstiä ja strategisia kuvauksia, että materiaalisia eli ne johtavat hyvin konkreettisiin valtiotilassa ilmeneviin seuraamuksiin.

Läntisten niin sanottujen liberaalien valtioiden kohdalla talousvisioiden ajatellaan perustuvan tietyn poliittisen ja abstraktin toimijaryhmän, globaalien investoijien, suosimiseen (Jonas & Moisio 2016). Tämän toimijaryhmän tulevaisuuden toimenpiteitä ennakoiden toteutetaan huomattavia valtion aluerakenteseen vaikuttavia toimenpiteitä ja päätöksiä. Tätä toimintamallia tukevat vahvasti erilaiset ylikansalliset organisaatiot, kuten EU ja OECD. Esimerkki tällaisesta globaaleja investoijia tavoittelevasta talousvisiosta on esimerkiksi nykyisin Suomessakin vahvasti uutta maakuntamallia haastamaan noussut keskustelu kaupunkiseutujen aseman vahvistamisesta (vrt. esim. Scott 2001; Rodríguez-Pose 2008). Oletus on, että globaalissa taloudellisessa kilpailussa on pärjättävä erinomaisesti, ja että siihen ei ole edellytyksiä ilman kaupunkiseutujen merkityksen korostamista.

Eräät tutkijat ovat nähneet tämän valtion uuden toimintalogiikan johtavan uudenlaisten valtiotilojen (new state spaces) muodostumiseen (Brenner 2004). Esimerkiksi Brennerin näkemyksen mukaan uudet valtiotilat muodostuvat, kun valtio muuntaa hallintotapaansa kohden markkinasuuntautuvia käytäntöjä ja uudelleenskaalaa toimintaansa. Suomen kontekstissa näillä muutoksilla voi olla ainakin kaksi mahdollista seuraamusta. Ensiksi, käynnissä olevaa maakuntauudistusta voi tarkastella valtion hallintatavan uudistuksena, jossa valtaa kanavoidaan käytettäväksi alueellisten hallinto-organisaatioiden kautta huomattavasti aiempaa enemmän, erityisesti sosiaali- ja terveysasioissa. Toiseksi, muutokset johtavat valtion hallinnan uudelleenskaalaamiseen siten, että operatiivista valtaa siirretään maankäytön suunnittelussa paikallistasolle. Samalla tämä siirtymä avaa mahdollisuuksia niin sanottujen tavoitetyhjiöiden muodostumiselle. Nämä tavoitetyhjiöt voivat johtaa osin ennakoimattomiin ja osioptimoiviin maankäyttömuotoihin.

Keskustelua suunnittelun markkinaehtoisuudesta ja valtiomuutoksesta vedetään yhteen oheisessa taulukossa, jossa tehdään tulkintoja maankäytön suunnittelun muutosprosesseista tukeutuen Mattilaan (2017) sekä Allmendingeriin ja Houghtoniin (2013).

Strateginen tavoitetyhjiö

Strateginen tavoitetyhjiö on käsite (esim. Hytönen 2016a; ks. myös Hytönen & Ahlqvist, tulossa), joka yhdistää elementtejä sekä yhdyskuntasuunnittelun teoreettisesta keskustelusta (esim. vuorovaikutteisen suunnittelun edellytykset) että ihmismaantieteen valtiomuutosta koskevasta keskustelusta (hallinnon skaalojen muutetut voimasuhteet). Tätä yleisen tason käsitettä voidaan käyttää kuvattaessa strategisen maankäytön suunnittelun heikosti hyödynnettyä tai hyödyntämätöntä liikkumatilaa, jota syntyy eri suunnittelutasojen ja toimijoiden välille eri tavoin.

- Ensinnäkin **kuntien välinen kilpailullinen asetelma** kaupunkiseuduilla voi luoda sellaiset olosuhteet, joissa erilaiset markkinatoimijat pystyvät toimimaan tavalla, jonka ei voida katsoa palvelevan kokonaiskuvan hallintaan pyrkivää strategista suunnittelua.
- Toinen mekanismi, joka voi kasvattaa tyhjiöitä, perustuu **eri hallinnon skaalojen väliseen kitkaan** ja yhteensopimatto-

Taulukko 1. Tulkintoja maankäytön suunnittelun muutosprosessista.

Suunnittelu julkisena kasvuprojektina	Suunnittelu paikallisena fasilitointina
1. Kasvuhakuisuus valtiovetoisesti	1. Orgaaninen kasvu markkinaehtoisesti
2. Jäykät, kokonaisvaltaiset maankäytön suunnitelmat	2. Strateginen suunnittelu hankesuunnittelun kehyksenä
3. Keskittynyt julkinen harkintavalta	3. Hajautuva harkintavalta
4. Kansallinen käsitys yleisestä edusta	4. Käsitys yleisestä edusta yksityisten etujen kasautamana
5. Asiantuntijavetoinen julkinen suunnittelu	5. Hankevetoinen voittoa tavoitteleva suunnittelu
6. Sääntely markkinoiden demokraattisena ohjauksena	6. Sääntely byrokratiana, markkinoiden tehokkuuden esteenä
7. Kunta mahdollistaa, keskushallinto sääntelee	7. Kunta sekä mahdollistaa että sääntelee
8. Edustuksellinen demokratia reilun suunnittelun takaajana	8. Tuomioistuin reilun suunnittelun takaajana
9. Kunnat osallistumisen alustana	9. Naapuri- ja paikallisyhteisöt osallistumisen alustana
10. Kansalaiset/kuntalaiset	10. Osalliset/asiakkaat

muuteen. Esimerkiksi ohjausvaikutukseltaan heikkojen kaupunkiseututaso suunnittelutyökalujen ja vahvojen kunta-kaavojen välillä voidaan nähdä hankausta, joka mahdollistaa vaikeasti hallittavaa yhdyskuntakehitystä. Tällainen mekanismi aukaisee epätarkoituksenmukaisella tavalla liikkumattomia markkinatoimijoille ja toisaalta toistensa kanssa kilpailulle kunnille.

- Kolmanneksi voidaan nostaa esiin esimerkiksi maanomistajien intresseihin ja **kuntien epäjohton mukaisiin ja salliviin toimintatapoihin kytkeytyvät ruohonjuuritason mekanismit**, jotka kasvattavat tyhjiöitä. Tästä näkökulmasta strategiset tavoitetyhjiöt kasvavat joko kuntien intresseistä tai niiden omaksumista ongelmallisista toimintatavoista käsin. Kyse voi olla kärjistyneen kasvuhakuisesta ja lyhytjänteisestä suunnittelukulttuurista, tai siitä, että yhdyskuntakehityksen annetaan tapahtua vailla suunnittelua.

Eriyisesti viimeksi mainittu kuntien suunnittelukulttuuriin kytkeytyvä strategisen tavoitetyhjiön syntymekanismi on ymmärrettävissä myös niin, että hankelähtöistä, lyhyen aikavälin suunnittelua ei pyritä tekemään strategisen suunnittelun puitteissa. Esimerkiksi Raine Mäntyselä ym. (2016) mukaan strategisen, pitkäjänteisen suunnittelun tulisi jatkuvasti ”informoida” lyhyen aikajänteiden hankelähtöistä suunnittelua. Näin hankelähtöistä suunnittelua voitaisiin pyrkiä edistämään strategisesta, kunnan pitkän aikavälin kehittämisen kannalta kestävästä vinkkelistä käsin. Kyse ei siis ensisijaisesti ole kasvuhakuisuuden tai edes ankarimman kilpailukykyajattelun vastustamisesta, vaan siitä, millaisissa puitteissa kasvuun tähdätään. Strategisten tavoitetyhjiöiden paisuminen voi joka tapauksessa vaikeuttaa suunnittelua ja myös yritysten välisen kilpailun edistämistä kestävässä kehityksen puitteissa. Tässä julkaisussa esiteltävien tulosten avulla voidaan selvittää mikä olisi kuntien omasta näkökulmasta paras tapa edistää pitkäjänteistä sekä kestävästä suunnittelua.

Katsaus kirjallisuuteen: elinvoima

Tässä kappaleessa tarkastelemme tiiviisti elinvoiman käsitettä ja erityisesti erilaisten kuntahallinnon kehittäjien tapoja käyttää käsitettä. Elinvoiman käsitteelle on annettu hyvin erilaisia ja joskus myös keskenään ristiriitaisia määritelmiä. Kirjallisuudessa elinvoimaa on saatettu mitata väestökehitykseen tai työllisyyteen liittyvin määrällisin mittarein. Ajoittain elinvoimapolitiikka saatetaan rinnastaa elinkeinopolitiikkaan. Maankäytön suunnittelun tehtäväksi muodostuisi tällöin elinkeinopolitiikan instrumenttina toimiminen. Esiin on nostettu myös huoli erityisesti pienten kuntien vaihtelevista maankäytön suunnittelun voimavaroista, niin suunnittelun asiantuntijaresurssien kuin maapolitiikan suhteen. Yleinen etu suunnittelun pyrkimyksenä voi siten saada kuntatalouden kohentamiseen liittyviä kapeita määritelmiä, jotka poikkeavat lainsäädännössä esitetyistä tai suunnittelijoiden koulutuksessaan omaksumista määritelmistä. Suunnittelun lyhytjänteisyyttä voi pitää riskinä kestävässä kehityksessä, mutta myös kunnan pitkäjänteisen kehittämisen, ja jopa kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta. Riippumatta kulloisestakin määritelmästä elinvoiman käsite on joka tapauksessa kytköksissä kuntien maankäyttöön ja sen suunnitteluun.

Kuntaliiton julkaisuista on paikannettavissa useita elinvoiman määrittelyjä. Esimerkiksi Kuntaliiton julkaisussa Elinvoimainen kunta (Sallinen ym. 2011) kunnan elinvoima määriteltiin kunnan uudistumiskyvyksi, jota tarvitaan taloudellisen kasvun, yhteiskunnan toimivuuden ja yksilön hyvinvoinnin vuoksi. Julkaisussa elinvoiman esitettiin muodostuvan vetovoimaisesta ympäristöstä, kilpailukykyisestä yrityskannasta, osaamisen ja työvoiman saatavuudesta, julkisista ja kaupallisista palveluista, sosiaalisesta pääomasta ja yhteisöllisyydestä sekä vahvasta kuntataloudesta. Pauni (2012) on taas julkaisussa Kuntien yhdistymisvelvitys määritellyt elinvoiman liittyvän erityisesti palvelujen järjestämisen edellytyksiin, demokratiaan ja johtamiseen, vetovoimaisuuteen ja kilpailukykyyn, talous- ja henkilöstöresursseihin sekä yhdyskuntaan ja ympäristöön. Opittavaa kuntaliitosprosesseista -raportissa (Koski ym. 2013, 13) elinvoiman tarkastellaan koostuvan kilpailuedun parantamisesta, elinkeinojen kehittämisestä sekä työpaikoista ja työllisyyden hoidosta.

Jauhiainen ja Huovari (2013) ovat julkaisussa Kuntarakenne ja alueiden elinvoima määritelleet elinvoiman keskeisiä komponentteja seuraavasti: Elinvoiman keskeinen komponentti on ensinnäkin sijainti eli alueen etäisyys suhteessa keskuksiin. Toiseksi, elinvoimalle keskeinen komponentti on inhimillinen pääoma, joka toimii alueen vetovoimaisuutta lisäävänä tekijänä. Kolmas elinvoiman komponentti liittyy sosiaaliseen pääomaan, avoimuuteen ja yrittäjyyteen.

Paananen, Haveri ja Airaksinen toteavat julkaisussa Kunta elinvoiman johtajana (2014), että kunnan elinvoimaisuus liitetään kuntauudistusvelvityksessä erityisesti väestörakenteeseen, mutta myös vahvaan kuntatalouteen ja elinkeinopolitiikkaan sekä palvelujen turvaamiseen, yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen ja demokratian vahvistamiseen. He määrittävät kolme näkökulmaa, joista voi toteuttaa kuntien elinvoiman johtamista. Näistä ensimmäinen on elinvoima resurssina, joka perustuisi väestön määrään ja ikärakenteeseen, työllisyyslukuihin, työ-

voiman määrään ja osaamiseen sekä elinkeinorakenteeseen ja kunnallistalouden tilanteeseen. Toinen näkökulma on elinvoima vuorovaikutuksena, jossa korostetaan sosiaalista pääomaa, paikallisyhteisöjen, verkostojen ja yksilöiden osallisuutta, yhteisöllisyyttä, paikallisidentiteettiä, elämäntapavalintoja ja kulttuuria. Kolmas näkökulma on elinvoima uuden luomisena. Tämä viittaa proaktiiviseen toimintatapaan, strategiaan valintoihin, kunnan "uudelleenkeksimiseen" ja -asemoimiseen, sekä demokratian ja osallisuuden käytäntöjen kehittämiseen.

Holstila (2016) määrittelee elinvoiman viittaavan "paikkakunnan kykyyn menestyä tulevaisuudessa". Tämä menestys rakentuu työn ja toimeentulon, viihtyisän asumisen ja sujuvan arjen, elämysten ja ilon sekä hyvän saavutettavuuden kautta. Hän korostaa elinvoimapolitiikan tarvitsevan yritysten uusiutumisen tukemista erityisesti elinkeinopolitiikan keinoin, saavutettavuutta, asumismukavuuden varmistamista ja yhteisöllisyyden rakentamista.

Keväällä 2017 ilmestyneessä Tulevaisuuden kunta -kirjassa Huovinen esittelee elinvoimaa laajemmin elinvoimapolitiikan käsitteen. Hän määrittelee elinvoimapolitiikan seuraavasti:

"Elinvoimapolitiikan tavoitteena on elinkeinopoliittisten keinojen ohella vaikuttaa kuntalaisten, yritysten ja yhteisöjen vireyteen ja uudistumiskykyyn tavalla, joka vahvistaa paikkakunnan kykyä luoda uutta ja sopeutua toimintaympäristön kulloinkin asettamiin vaatimuksiin. Elinvoimapolitiikan keinojen vaikutukset eivät aina ole suoria, vaan ne syntyvät kuntaorganisaation, alueen yritysten tai kuntalaisten toiminnan muutosten kautta." (Huovinen 2017, 397)

Huovinen (2017: 398) toteaa myös, että "elinvoimanäkökulma ei kiistä perinteisten elinkeinopoliittisten toimien merkitystä" ja painottaa elinvoimavaikutusten ja elinkeinopolitiikan yhdistämistä. Huovinen nostaa esille ARTTU2-tutkimusohjelman tuloksen vuodelta 2015. Sen mukaan kuntien luottamushenkilöt arvioivat kaavoituksen olevan keskeisin kuntien keskeisin elinkeinopoliittinen instrumentti.

Vuonna 2017 julkaistussa raportissa Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030 Parlamentaarinen työryhmä toteaa elinvoimasta seuraavaa:

"Elinvoiman edistäminen on laaja-alainen tehtävä, joka korostuu tulevaisuuden kunnan kaikessa toiminnassa ja toiminnoissa. Elinvoimaisuutta tukevia toimia tehdään muun muassa paikkakunnan vetovoimaisuuden (maankäyttö, kulttuuri, liikunta), yritysten toiminnan (elinkeinoitoimi, hankinnat) ja osaamisen (sivistystoimi) kehittämisen kautta. Vetovoimapalveluiden merkitys osana elinvoimaa kasvaa ja kunnan työllisyyden hoidon ja edistämisen tehtävät korostuvat." (Parlamentaarinen työryhmä 2017, 3)

Kuten tekemästämme tarkastelusta voi huomata, elinvoiman käsitteessä kietoutuvat yhteen elinkeinopolitiikka sekä laajemat toimintaympäristön ja vetovoiman kehittämiseen pyrkivät toimenpiteet. Paljastavaa on, jos elinvoimasta puhutaan lähtökohtaisesti talouden ja työllisyyden, ei elinympäristön yhtey-

dessä (vrt. esim. jäsenyys, jota Stenvall ym. 2017 hyödyntävät). Elinvoima avautuu tarkastelemiemme raporttien määritelmässä kuitenkin varsin laaja-alaisena käsitteellisenä sateenvarjona, joka avaa paljonkin mahdollisuuksia kuntatason tulkintaan. Näin ollen kuntatason elinvoimapolitiikka voi toimintana liikkua hyvin kapeasti ymmärretyyn "kovan" elinkeinopoliittisen toiminnan kautta kohti erittäinkin laaja-alaista ja "pehmeää" hyvinvointi- ja ympäristöajattelua. Näin ollen voikin todeta, että elinvoimapolitiikan vaikutukset avautuvat parhaiten seuraamalla, vertailemalla ja tutkimalla kuntatason käytäntöjä eli sitä, miten kunnat toimivat elinvoimapolitiikan nimissä. Kyse on edellytyksistä kokonaisvaltaisen elinvoimakäsityksen rakentamiseen (Stenvall ym. 2017, 54). Seuraavasta luvusta alkaen avataan tämän kyselytutkimuksen analyysin tuloksia nimenomaan elinvoimakäsityksistä liikkeelle lähtien.

3 Käsitteet elinvoimasta: Talouden merkitys huomioidaan

Maankäytön kokonaiskuvan hallinnan nähdään mahdollistavan elinvoiman edistämisen

"Elinvoima syntyy kaupungin kasvusta, kaupunkitalouden kestävydestä ja kaupungin houkuttelevuudesta niin asukkaiden kuin eri toimijoidenkin näkökulmasta. Elinvoima ei ole vain elinkeinoelämän kysymys vaan koko kaupungin tavoitetilana on olla elinvoimainen. Vastakohtana taantuminen."

Kuntien maankäytön suunnittelijoilta kysyttiin, mitä kunnan elinvoima heidän mielestä tarkoittaa. Avoimella kysymyksenasettelulla haluttiin varmistaa, että vastaajat tuovat esiin oman näkökulmansa, ilman kiinnittymistä joihinkin tiettyihin rajattuihin määritelmiin. Vastaukset kysymykseen ("Mitä kunnan elinvoima mielestäsi tarkoittaa?") olivat vaihtelevia. Kunnan elinvoimaan liitettiin varsin monipuolisesti erilaisia kuvauksia, minkä voi katsoa osoittavan termin laaja-alaisuutta ja toisaalta häilyvää epämääräisyyttä. Kuten todettua, elinvoiman käsitettä käytetään laajasti myös lainsäädäntötyössä ja kunta-alan kehittämistyössä, ilman että sen sisällöstä on jaettua käsitystä.

Pääpiirteisissään vastauksista erottuu ensinnäkin maininnat työpaikoista, yritystoiminnasta ja vahvasta kuntataloudesta. Vastauksia, joissa tällaisia taloudellisia tekijöitä mainitaan, oli runsaasti. Voidaan tulkita, että tällaisesta näkökulmasta käsin kuntatalouden on oltava kunnossa, ja investoinneista on kyettävä kilpailemaan. Tulkintamme on, että tämän tyyppinen näkemys kytkeytyy usein kuntien väliseen kilpailuun.

Elinympäristöön, hyvinvointiin ja palvelujen laatuun liittyviä tekijöitä mainittiin myös hyvin usein. Tämäkin, kuntalaislähtöiseksi mielletty näkökulma kunnan elinvoimaan liittyy kunnan kilpailukykyyn. Yhteys kuntien väliseen kilpailuun on kuitenkin välillisempi kuin silloin, jos kunnan elinvoima määritellään taloudellisista mittareista käsin. Kyse on pikemmin kunnan toimintakyvyn näkökulmasta itseisarvoisesti. Esimerkiksi kunnan infrastruktuuri kytkeytyy kunnan pitkäjänteiseen suunnitteluun eri sektoreilla.

Houkuttelevaan imagoon, erottautumiskykyyn ja tulkinnasta

riippuen myös päätöksenteon kulttuuriin liittyvien elinvoiman osatekijöiden voi sen sijaan nähdä kytkeytyvän suorasukaisemmin kuntien välisen kilpailun asetelmaan.

Yllättävänä voidaan pitää, että esimerkiksi asukkaiden ikärakenteeseen liittyvät seikat eivät erityisemmin korostuneet aineistossa. Elinvoimaan liitetyt tekijät ovat jaettavissa tarkemmin alla lueteltuihin luokkiin. Jokaiseen luokkaan liittyviä mainintoja oli sekä pienten, keskisuurten että suurten kuntien vastaajien vastauksissa. Suuria eroja eri kokoisten kuntien vastaajien vastauksissa ei ollut.

- **Talouteen** liittyviä tekijät, kuten työpaikat, yritystoiminta, kuntatalous, työvoima ja osaaminen (mainitaan 32 vastauksessa)
- **Imagoon**, ilmapiiriin ja vetovoimaisuuteen liittyvät tekijät, kuten uudistumiskyky ja omaleimaisuus (mainitaan 18 vastauksessa)
- **Palveluihin** liittyvät tekijät (mainitaan 16 vastauksessa)
- **Asumisen** ja elinympäristöön laatuun liittyvät tekijät, kuten tonttitarjonta tai asuinympäristöjen viihtyisyys (mainitaan 15 vastauksessa)
- **Demografisiin** tekijöihin viitattiin myös (mainitaan 12 vastauksessa)
- **Hyvinvointiin** erityisesti liittyvät tekijät (mainitaan 11 vastauksessa)
- **Osallisuuteen** ja päätöksenteon laatuun liittyvät tekijät (mainitaan 7 vastauksessa)

Yhteen vetäen voidaan siis todeta, että maankäytön suunnittelijat mieltävät kunnan elinvoiman kytkeytyvän varsin monenlaisiin tekijöihin. Kuntatalouden ja kilpailukyvyyn ohella kokonaisuudesta erottuu muutama teema. Hyvinvointiin, palveluihin ja asuinympäristöön liittyviä tekijöitä mainitaan usein. Tällainen katsanto voidaan tulkita eräänlaisena kuntalaislähtöisenä näkökulmana kunnan elinvoimaan. Toisaalta myös kunnan erottautumiskyvyllä, päätöksenteon kulttuurilla ja imagolla nähdään merkitystä; tällöin voidaan puhua toimintakulttuurin näkökulmasta kunnan elinvoimaan.

Entä miten elinvoimaa voidaan suunnittelulla edistää? Kyselytutkimuksen keskeisintä antia ovat vastaukset kysymyksiin, jotka

koskevat maankäytön suunnittelun roolia kunnan elinvoiman edistämässä. Tuloksia on syytä tulkita heijastellen niitä edellä mainittuihin vastaajien käsityksiin kunnan elinvoiman perusluonteesta: huomio oli taloudessa, kuntalaisnäkökulmassa ja kunnan toimintakulttuurissa.

Vastaajien näkemyksiä maankäytön suunnittelun roolista selvitettiin ensinnäkin likert-asteikollisten kysymysten avulla (kuvio 1). Vastaajat kokevat pääosin, että kunnissa on melko selkeä käsitys maankäytön suunnittelun roolista elinvoiman edistämässä. Ottaen huomioon, että elinvoiman käsitteestä ei yleisellä tasolla suinkaan vallitse yhtä ja laajasti jaettua käsitystä, voidaan tulosta pitää hieman ristiriitaisena mutta myös suunnittelijan vi-ranhaltijanäkökulmasta positiivisesti yllättävänä. Vaikuttaa siltä, että kuntakaavoittajien ei tarvitse huolehtia siitä, ymmärretäänkö kunnassa elinvoiman ja maankäytön keskinäisen suhteen laatu.

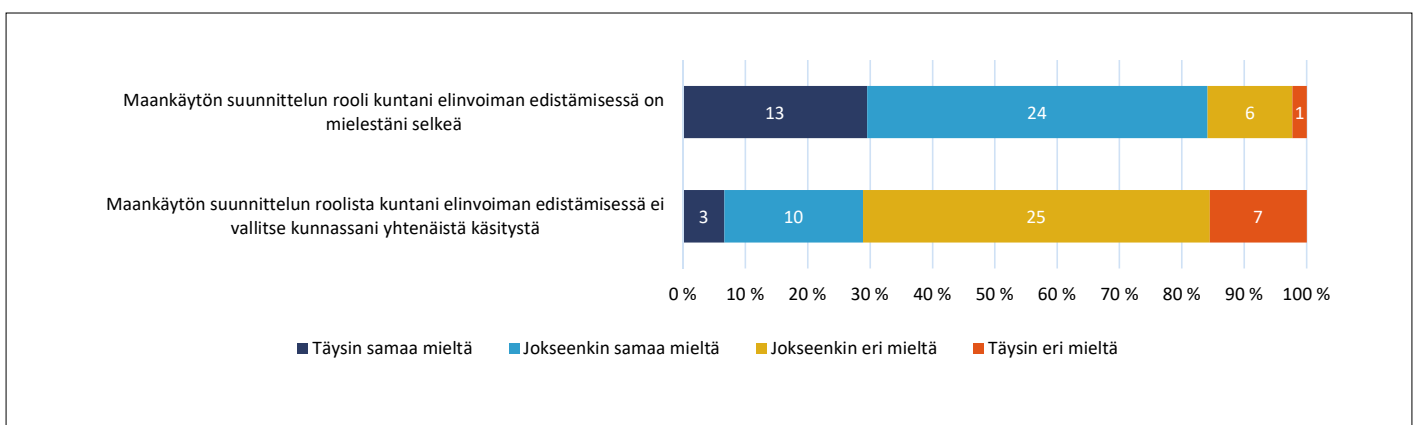
Vastaajia pyydettiin mainitsemaan myös viisi erilaista tapaa, joilla maankäytön suunnittelulla voidaan parhaiten edistää kunnan elinvoimaa ("Millä tavoilla kuntasi maankäytön suunnittelulla voidaan mielestäsi parhaiten edistää kuntasi elinvoimaa?"). Vastauksissa erottui kolme erilaista suunnittelun painotusta, joita käytettiin vastausten luokitteluun.

Kaavoittajien näkemys elinvoiman edistämistä tukeutuu useimmiten kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen suunnittelun ideaan. Myös asumiseen, asukkaisiin ja elinympäristöön laatuun palautuvat näkemykset toistuvat aineistossa. On huomionarvoista, että elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistämiseen liittyvät näkemykset ovat voimakkaasti läsnä, mutta eivät dominoi aineistossa.

1. Maankäytön kokonaiskuvan hallintaa painottava maankäytön suunnittelu (78 mainintaa)

- esim. ennakointi, oikea-aikaisuus, monipuolisuus, kokonaisuuden huomiointi maankäytön suunnittelussa (esim. kaavoituksessa, tonttitarjonnassa, maanhankintapolitiikassa), yhdyskuntarakenteen hallinta (esim. toimintojen sijoittaminen, eheys, tiivistäminen, liikennejärjestelyt)

2. Asumista, asukkaita ja elinympäristön laatua painottava maankäytön suunnittelu (45 mainintaa)



Kuvio 1. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä maankäytön suunnittelun rooliin elinvoiman edistämässä liittyvistä väittämistä syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)

- esim. asumisen ja elinympäristön viihtyisyys, turvallisuus, asumisvaihtoehtojen monipuolisuus, liikenteen sujuvuus ja turvallisuus, osallisuuden kehittäminen
3. **Yritysten ja elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten luomista painottava maankäytön suunnittelu (37 mainintaa)**
- esim. yritystonttien/-alueiden tarjonta ja sijoittuminen, maankäytön suunnittelun nopeus ja joustavuus

Eri kokoisissa kunnissa yllä kuvattujen eri suunnittelutapojen jakauma on suunnilleen samanlainen. Keskikokoisissa kunnissa painottuu suhteellisesti muita kuntakokoluokkia enemmän yritysten ja elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten luomista painottava maankäytön suunnittelu.

Voidaan pitää kiinnostavana, että vaikka vastaajien näkemykset elinvoiman osatekijöistä ovat jossain määrin talouteen painottuvia, näkevät he, että maankäytön suunnittelun tehtävä elinvoimaisuuden edistämässä liittyy niin usein maankäytön kokonaiskuvan hallintaan. Vastaajat eivät vaikuta tunnistavan ajattelua, jonka mukaan kaavoitus näyttäytyy yritystoiminnan sääntelynä ja rajoittamispyrkimyksinä. Tulokset ovat tulkittavissa niin, että maankäytön suunnittelijat katsovat pitkäjänteisen suunnittelun palvelevan viime kädessä myös elinkeinoelämän tarpeita ja vahvaa kuntataloutta. Tällöin elinkeinoelämän tarpeisiin voidaan reagoida nopeasti, mutta kestävässä puitteissa.

Entä millaiset edellytykset kuntien maankäytön suunnittelulla on hoitaa elinvoiman edistämiseen liittyvät tehtävät? Kuntien maankäytön asiantuntijoiden arviot jakautuvat kahtia niihin, joiden mielestä kunnan elinvoiman edistämiseen ei ole riittäviä maapolitiittisia resursseja ja niihin, joiden mielestä resurssit ovat ainakin jokseenkin riittävät (kuvio 2).

Myös syventävien avovastausten perusteella (vastaukset väite-
muotoiseen kysymykseen 15 c: ”Kunnallani on riittämättömät resurssit elinvoimatehtävän hoitamiseksi maankäytön suunnittelussa”) näkemykset hajaantuvat: Vastaajat jakautuvat lähes tasan samaa mieltä ja eri mieltä oleviin. Määrällisen analyysin perusteella voidaan sanoa, että pienissä kunnissa resurssit koe-

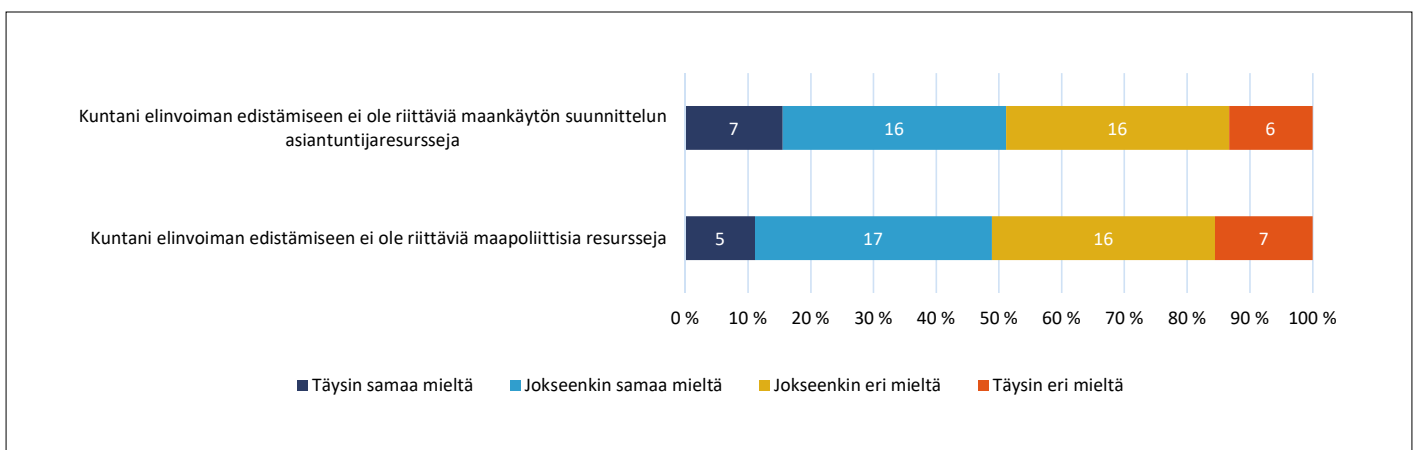
taan riittämättömimmiksi ja suurissa parhaiten riittäviksi: eri kuntakokojen välillä vastausten erot ovat melko selkeät. Varovaisesti voidaan sanoa, että enimmäkseen kaivataan kunnan sisäisiä henkilöresursseja kaavaprosessien läpiviemiseen. Osassa pienten kuntien vastauksista tulee jossain määrin esiin myös sellainen näkemys, että elinvoimatehtävä saatetaan kokea ”ylimääräiseksi” ja aikaa vieväksi kehittämistyöksi. Kyselyssä oli lisäksi useita muita suunnittelun resursseihin liittyvää kysymystä. Niihin palataan raportin myöhemmissä luvuissa.

Tiivistelmä: Maankäytön suunnittelijat mieltävät kunnan elinvoiman kytkeytyvän monenlaisiin tekijöihin. Kuntatalouden ja kilpailukyvyn ohella erottui kuntalaislähtöinen, hyvinvointiin, palveluihin ja asuinympäristöön liittyvä näkökulma. Myös erottautumiskykyyn ja päätöksentekoon liittyvä toimintakulttuurin näkökulma erottui. Vastaajat kokevat, että kokonaiskuvan hallintaa painottava maankäytön suunnittelu tukee parhaalla tavalla kunnan elinvoimaa. Voidaan olettaa, että suunnittelijat katsovat pitkäjänteisen suunnittelun palvelevan myös kuntataloutta. On huomionarvoista, että erityisesti pienten kuntien vastaajat ovat huolissaan suunnittelun resursseista elinvoiman edistämisen taustatekijänä.

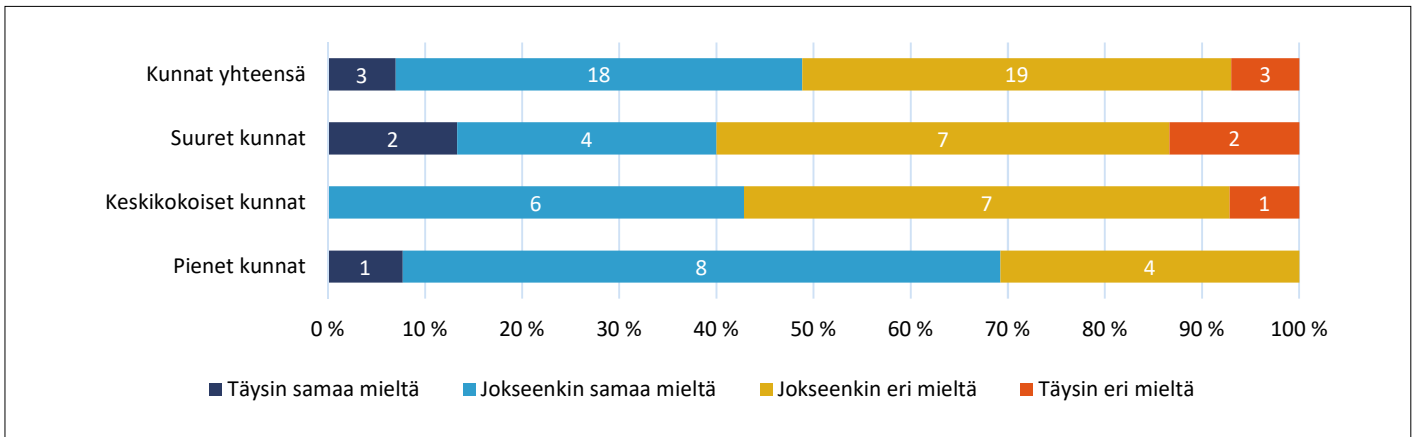
Saneleeko elinkeinoelämä kunnan maankäytön suunnittelun?

”Kunnan tulee varautua ja reagoida riittävän ajoissa yritystoiminnan tarpeisiin. Asia on täysin hallittavissa hallitulla maapolitiikalla ja ennakoivalla yleiskaavoituksella.”

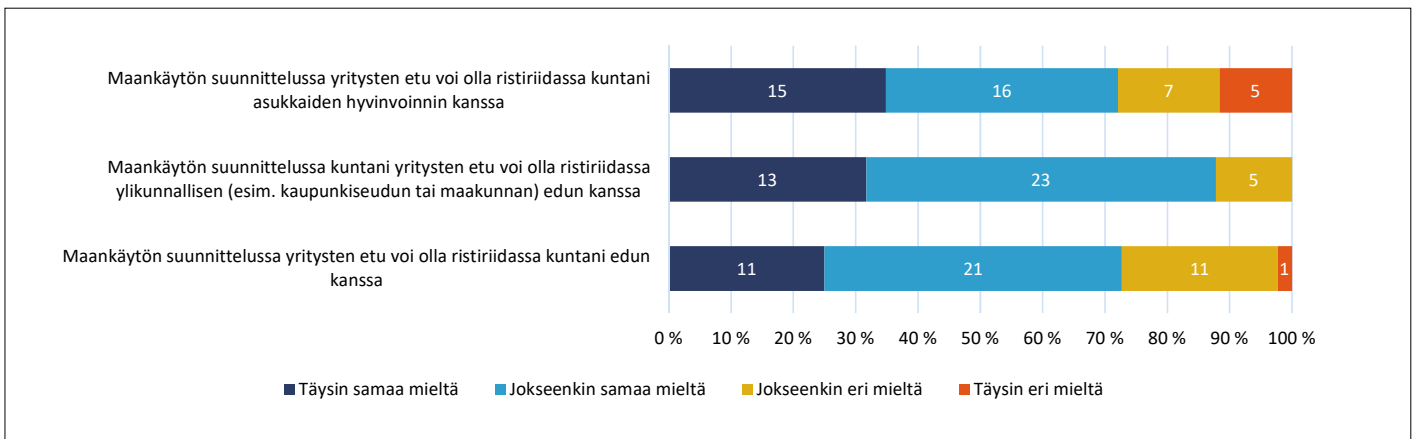
Edellä esitellyistä tuloksista käy ilmi, että kuntien maankäytön suunnittelijat näkevät kokonaisuusien hallintaan pyrkivän maankäytön suunnittelun olevan kunnan elinvoiman kannalta tärkeää. Kuntien maankäytön suunnittelun markkinaehtoistumis-oletuksen testaamiseksi on kiinnostavaa seuraavaksi ottaa selvää siitä, millaisia seurauksia elinvoimatehtävän uudella painotuksella kunnan tehtävien joukossa voi olla.



Kuvio 2. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä elinvoiman edistämiseen ja maankäytön suunnittelun resursseihin liittyvistä väittä-
mistä syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 3. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä väittämästä "Elinkeino toiminta sanelee kuntani maankäytön suunnittelun suuntaviivat" syksyllä 2017. Kuntakokoluokittainen tarkastelu. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 4. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä suunnittelun eturistiriitoihin liittyvistä väittämistä syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)

Kyselyssä selvitettiin muun muassa erilaisin väitemuotoisin kysymyksiin, millaisena vastaajat kokevat suhteen maankäytön suunnittelun ja yritystoimijoiden välillä. Vastaukset hajautuivat kauttaaltaan. Noin puolet kaikista vastaajista on sitä mieltä, että elinkeinotoiminta ei sanele kunnan maankäyttöä. Toisaalta jopa puolet vastaajista on sitä mieltä, että sanelee. Pienissä enintään 10 000 asukkaan kunnissa vaikuttaisi olevan jonkin verran yleisempää, että elinkeinotoiminnan nähdään sanelevan kunnan maankäyttöä. Yli 50 000 asukkaan kunnissa näin ajattelee noin neljä vastaajaa kymmenestä. (kuvio 3)

Kolme neljästä vastaajasta näkee, että yritysten etu voi maankäytön suunnittelussa olla ristiriidassa kunnan edun kanssa (kuvio 4). Samoin yritysten edun arvioidaan voivan olla ristiriidassa kunnan ja ylikunnallisen edun kanssa sekä asukkaiden hyvinvoinnin kanssa. Suurin ristiriita nähdään kunnan yritysten edun ja ylikunnallisen edun välillä. Tulee huomioida, että valittu kysymyksenasettelu ei varsinaisesti ota kantaa siihen, ovatko erilaiset eturistiriidat kärjistyneet kunnassa ajankohtaisesti. Juuri näitä

kysymyksiä koskevien vastausten perusteella voidaan arvioida sitä, voiko eturistiriitoja vastaajien mielestä potentiaalisesti esiintyä. Yleisluontoisessa kysymyksenasettelussa ei myöskään täsmennetty sitä, minkä muotoisesta ylikunnallisen edun edistämisestä olisi mahdollisen ristiriidan kohdalla täsmällisesti kyse (esim. MAL-sopimukset, tai jokin muu tietty seutuyhteistyön muoto).

Syvämmälle vastaajien näkemyksiin siitä, ovatko eturistiriidat konkretisoituneet käytännön suunnittelutyössä, päästään seuraavan kysymyksen avulla. Samoin kuin näkemykset sen suhteen, saneleeko elinkeinoelämä kuntien maankäyttöä, jakautuvat näkemykset myös sen suhteen, nähdäänkö kunnan olevan liian riippuvainen yritysten tuomista työpaikoista ja verotuloista edistääkseen yhteiskunnan kokonaisuutta maankäytön suunnittelussa (kuvio 5). Pienten kuntien vastaajille oli muita vastaajia tavallisempaa nähdä kuntansa yrityksriippuvaisena, mutta kuten oheisesta kuvasta ilmenee, merkittävä osa myös suurten kuntien vastaajista on väitteen kanssa jokseenkin tai täysin samaa mieltä.

Vastaajia pyydettiin myös kommentoimaan kyseistä väitelau-
setta ”Kuntani on liian riippuvainen yritysten tuomista työpai-
koista ja verotuloista edistääkseen yhteiskunnan kokonaisetua
maankäytön suunnittelussa” (kysymys 6a). Monet vastaajista
olivat sitä mieltä, että erilaiset intressiristiriidat ja jopa riippuvuus
yrityksistä kuuluvat maankäytön suunnitteluun. Myös toinen nä-
kökulma, jonka mukaan yritysrippuvuutta tulisi jollain tavalla hil-
litä, tuli esille. Osa piti riippuvuutta luonteeltaan poliittisena ky-
symyksenä ja liitti asian luottamushenkilöiden ammattitaitoon ja
intresseihin. Esiin nousi myös vähemmässä määrin kaavoittajan
ammattitaito, jolla voitaneen säädellä riippuvuuden vaikutusta
maankäyttöliisiin ratkaisuihin.

Muutama vastaaja toi suoraviivaisesti esiin, että kunnassa ei
ole toimijaa, jolla olisi tarpeeksi vaikutusvaltaa puolustakseen
yhteiskunnan kokonaisetua. Liiallista yritysrippuvuutta vaikut-
taa aiheuttavan erityisesti huono taloustilanne, jolloin yritykset
voivat toimia jopa kiristään; uhaten siirtää toimintansa muualle.
Tämä selittää osin sitä, että pienissä kunnissa koettiin mui-
ta kuntia enemmän liiallista yritysrippuvuutta. Pitkäjänteinen
suunnittelu (yhteistyössä elinkeinotoimijoiden kanssa) vaikuttaisi
vastaajien näkemysten perusteella vähentävän riippuvuutta ja
mahdollistavan erilaisten intressien yhteensovittamisen. Seu-
dullisuus ja työntekijöiden liikkuminen kuntarajojen yli koetaan
ilmeisesti myös vaikuttavan siihen, millaiseen riippuvuussuhtee-
seen kunta voi yritysten suhteen joutua.

Kokonaisuutta arvioiden pienissä kunnissa (tai taloudellisesti
tiukoilla olevissa kunnissa) päätöksenteko voi herkästi olla ly-
hytjänteisempää ja reagoivampaa, ja siksi kenties myös liian
yritysrippuvaista. Tällöin yksittäisilläkin yrityksillä voi olla suuri
merkitys kunnan taloudelle.

Elinkeinoelämän ja maankäytön suunnittelun välistä suhdetta
voidaan tarkastella myös ympäristöarvojen näkökulmasta.

*”Ympäristöarvot ovat merkittävä tekijä kuntamme elinvoimai-
suudessa. Ympäristöarvojen unohtaminen olisi paha takaisu*

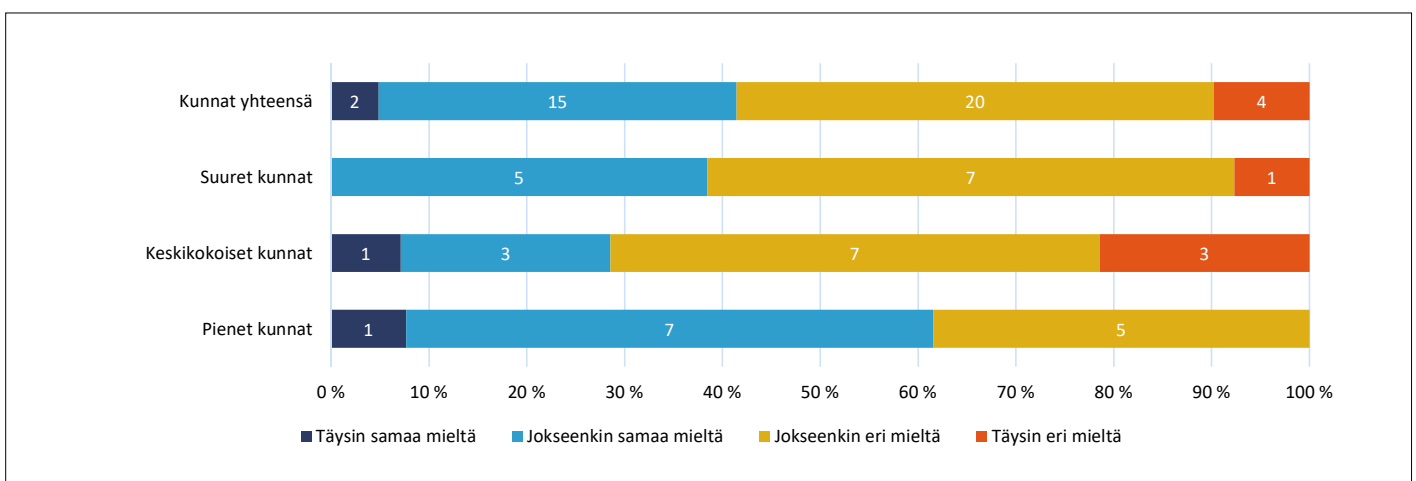
vuosien pitkäjänteiselle työlle”

Ympäristöarvojen edistäminen nähdään selkeästi osana kunnan
elinvoimatehtävää. Entä voiko vastaajien mielestä kunnan vastu-
tu elinvoimatehtävästä merkitä elinkeinoelämän edistämistä
ympäristöarvojen kustannuksella? Vastaukset jakautuvat: Noin
neljä kymmenestä vastaajasta pitää tätä mahdollisena, suurissa
yli 50 000 asukkaan kunnissa hieman vähemmän kuin muissa
kunnissa (kuvio 6).

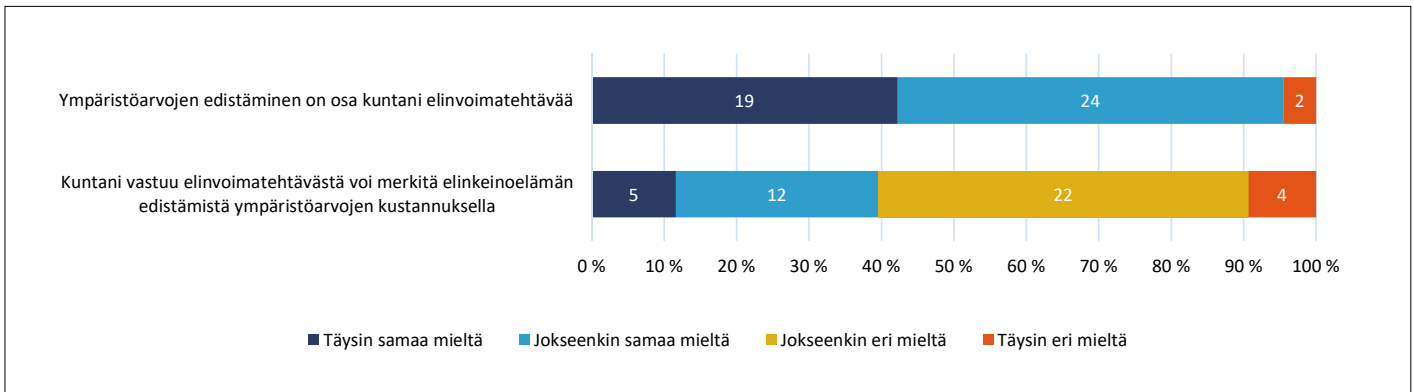
Elinkeinoelämän ja ympäristöarvojen teemaan voidaan pe-
rehtyä syvemmin asiaa koskevien avovastausten perusteella.
Vastaajat, jotka kokevat kunnan vastuun elinvoimatehtävästä
voivan merkitä elinkeinoelämän edistämistä ympäristöarvojen
kustannuksella, pitävät riskiä elinkeinoelämän edistämisestä
ympäristön kustannuksella mahdollisena tai jopa todennäköi-
senä. Riski yhdistetään erityisesti poliittiseen päätöksentekoon,
jota pidetään näissä tapauksissa lyhytjänteisenä ja elinkeinotoi-
mintaa priorisoivana.

Vastaajat, jotka eivät pitäneet riskiä todennäköisenä, toivat esiin
muun muassa kunnan laajan elinvoimakäsityksen ja ympäristö-
arvojen korkean prioriteetin kunnan maankäytön suunnittelussa
ja poliittisessa päätöksenteossa. Vastauksissa korostettiin näiltä
osin sekä luottamushenkilöiden että viranhaltijoiden roolia sekä
pitkäjänteistä ja ennakoivaa työtä ympäristöarvojen huomioimi-
seksi. Lisäksi vastaajat toivat esiin luottamuksensa lakiohjauksen
toimivuuteen sekä lakia noudattaviin menettelytapoihin. Vas-
taajat kiinnittyivät siis kauttaaltaan ympäristöarvojen tärkey-
teen, riippumatta siitä, koettiin elinkeinoelämää edistettävän
kunnassa ympäristöarvot tunnustaen vai ei.

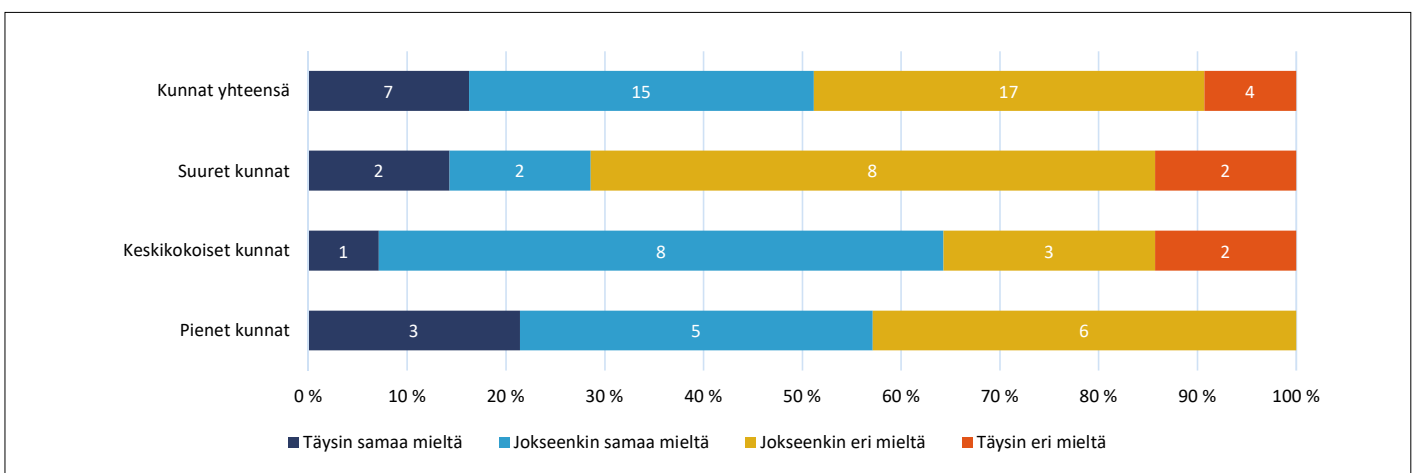
Valtiolla on ollut rooli ympäristöarvojen huomioimisessa suun-
nittelussa. Voimasuhteet ja eri viranomaisten väliset suhteet
ovat kuitenkin muutoksessa: Noin puolet vastaajista uskoo, että
valtion ohjauksen ja laillisuusvalvonnan väheneminen tulee vai-
keuttamaan ympäristöarvojen huomioimista kunnan maankäy-
tön suunnittelussa (kuvio 7). Keskikokoisten ja pienten kuntien



Kuvio 5. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä väittämästä ”Kuntani on liian riippuvainen yritysten tuomista työpaikoista ja verotuloista edistääkseen yhteiskunnan kokonaisetua maankäytön suunnittelussa” syksyllä 2017. Kuntakokoluokittainen tarkastelu. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 6. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä ympäristöarvoihin liittyvistä väittämistä syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 7. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä liittyen väittämään "Valtion ohjauksen ja laillisuusvalvonnan väheneminen vaikeuttaa ympäristöarvojen huomioimista kuntani maankäytön suunnittelussa" syksyllä 2017. Kuntakokoluokittainen tarkastelu. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)

maankäytön asiantuntijat olivat asiasta enemmän huolissaan kuin suurten kuntien edustajat.

"ELY-keskuksen rooli haja-asutuksen suitsimisessa oli tarpeen ja on harmi, että tämä viimeinen perälauta poistuu. Kuntapäätäjät eivät halua eivätkä pysty ohjaamaan kehitystä oikeaan suuntaan. Lakimuutokset on tehty ilman ymmärrystä käytännön suunnittelutyöstä."

Samoin kuin edellä, teemaa koskevien avovastausten perusteella voidaan vastaajien näkemyksiin perehtyä syvemmin. Ne vastaajat, jotka ovat valtion roolin pienentymistä koskevasta väittämästä (vaikeuttaa ympäristöarvojen huomioimista) samaa mieltä, perustelevat näkemystään pääasiassa sillä, että ympäristöarvojen huomioiminen jää luottamushenkilöiden vastuulle. Luottamushenkilöiden tiedot ja taidot asiaan liittyen koetaan puutteelliseksi ja heidän intresseikseen esimerkiksi elinkeino- ja yritystoiminnan tukeminen.

"Meillä on asiantuntijoita kaavoituksessa ja huomioimme sekä luonnon että rakennetun ympäristön arvot jatkossakin hyvin. Ammattitaitoisen ja vahvan kaavoittajan rooli kasvaa jatkossa."

Kaavoituksella tulee olla uskottavuutta oman organisaation sisällä kuin myös päättäjien suuntaan. Hyvä kaavoitus ja päätöksenteko perustuu luottamukseen."

Sen sijaan vastaajat, jotka ovat väittämästä eri mieltä, uskovat että ympäristöasiat tullaan huomioimaan heidän kunnassaan myös jatkossa. He korostavat, että kunnassa on ympäristöarvojen huomioimisen osalta yhteisesti sovittu linja. Ympäristöarvot ovat siten kunnan omana intressinä, eikä niiden huomioiminen riipu valvonnasta. Lisäksi perusteluina mainittiin kaavoituksen käytännöt, kuten ympäristöön liittyvät inventoinnit ja selvitykset, jotka otetaan kaavoituksessa huomioon, sekä vahvan ja ammattitaitoisen kaavoittajan rooli. Lisäksi vastaajat toivat esiin, että maankäyttö- ja rakennuslaki on vahva laki, joka osaltaan takaa ympäristöasioiden huomioon ottamisen maankäytön suunnittelussa. Muutamit vastaajat toivat esiin lisäksi kolmannen sektorin, kuten ympäristöjärjestöjen, merkityksen.

Yhteen vetäen voidaan todeta, että elinkeinoelämän rooli suhteessa kunnan maankäytön suunnitteluun jakaa ylipäättään vastaajien mielipiteet. Riskiä siitä, että kapeat yritysintressit sanelevat kunnan maankäytön suuntaviivat, pidetään todellisena.

Näkemykset kuitenkin vaihtelevat voimakkaasti sen suhteen, koetaanko kunnan tosiasiansa olevan liian riippuvainen yritystoiminnasta. Pienissä ja suunnitteluresursein heikoissa kunnissa vastaajat kokevat riippuvuuden ymmärrettävästi suurempana ongelmana kuin toimijat isoissa kunnissa. Tulokset voidaan tulkita suunnitteluresurssien riittävyyden asiayhteydessä: ne kunnat, joissa kyetään kokonaisvaltaiseen suunnitteluun, pystyvät edistämään elinkeinoelämän toimintaa halutuissa puitteissa ilman riippuvuussuhdetta.

Vastaajat tunnistavat useita mahdollisia ristiriita-asetelmia, esimerkiksi kunnissa toimivien yritysten ja ylikunnallisen suunnittelunäkökulman välillä. Tulokset ovat huomiota herättäviä, mutta eivät ristiriidassa esimerkiksi kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden kanssa. Toisaalta myös ympäristönäkökulman ja luottamushenkilöiden kasvavan roolin välillä on havaittavissa jännitteinen asetelma. Tällaisesta näkökulmasta kaavoitusta koskevien viimeaikaisten lakimuutosten on vaikea nähdä tukeneen maankäytön suunnittelijoita kokonaisvaltaisessa suunnittelussa ja siten kuntien elinvoiman edistämässä.

Tiivistelmä: Merkittävä osa vastaajista katsoo, että elinkeinoelämä sanelee kunnan maankäytön suunnittelua. Kyse on etenkin pienten kuntien vastaajista, mutta kenties yllättäenkin ei vain heistä. Vastaajat painottavat kauttaaltaan ympäristöarvojen merkitystä kunnan elinvoiman kannalta. Enemmistö vastaajista erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa uskoo valtion ohjauksen ja laillisuusvalvonnan heikentämisen kuitenkin vaikeuttavan ympäristöarvojen huomioimista suunnittelussa. Tuloksia voi kokonaisuutena tulkita niin, että maankäytön suunnittelijoiden kunnan ulkopuolelta saama tuki ympäristöarvojen huomioimiseksi on ollut tarpeen. Koetaan, että luottamushenkilöiden varaan ympäristöarvojen edistämistä ei ole mahdollista jättää.

4 Maankäytön asema kunnan tehtävien joukossa muuttuu

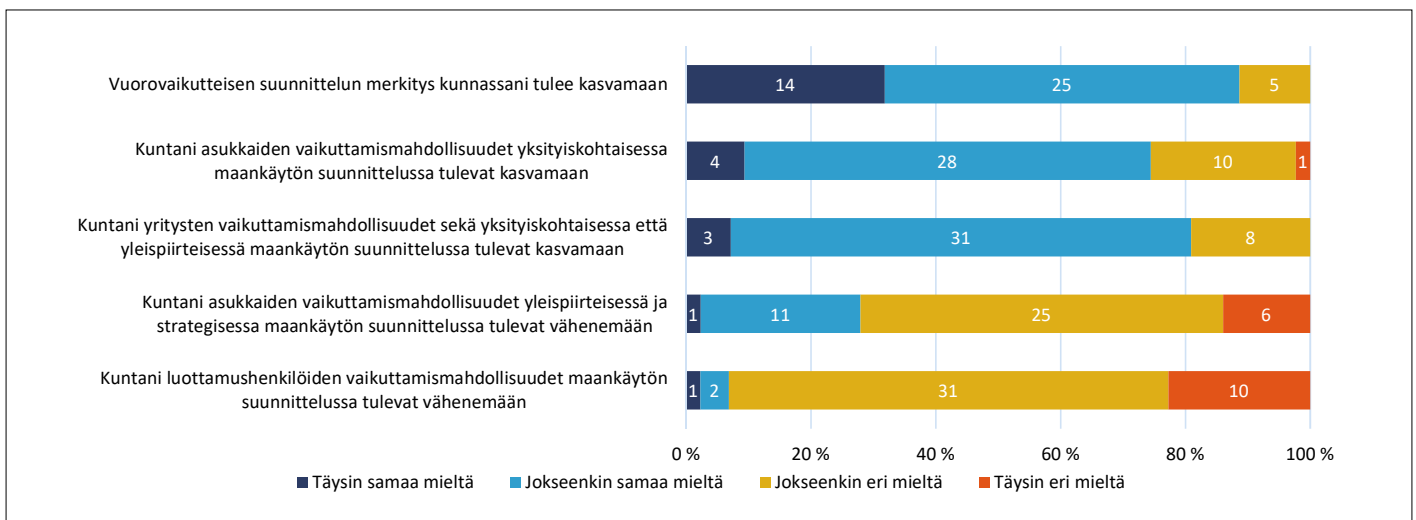
Kyselyn avulla haluttiin myös selvittää, miten vastaajat suhtautuvat erilaisiin kehityskulkuihin, jotka voivat vaikuttaa eri tavoin maankäytön suunnittelun liikkumavaraan kunnan sisällä. Tässä luvussa tehdään katsaus vastauksiin, joita annettiin esimerkiksi vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja kuntapäätäjien rooliin liittyvissä kysymyksissä. Keskeisinä havaintoina voidaan pitää esimerkiksi skeptistä suhtautumista suhteessa luottamushenkilöiden ymmärrykseen maankäytön suunnittelun edellytyksistä. Kuntien strategiatyössä maankäytön suunnittelun koetaan näkyvän, mutta kuntien maapoliittisiin linjauksiin kaivattaisiin kokonaisvaltaisempaa, strategista otetta.

Luotetaanko luottamushenkilöihin?

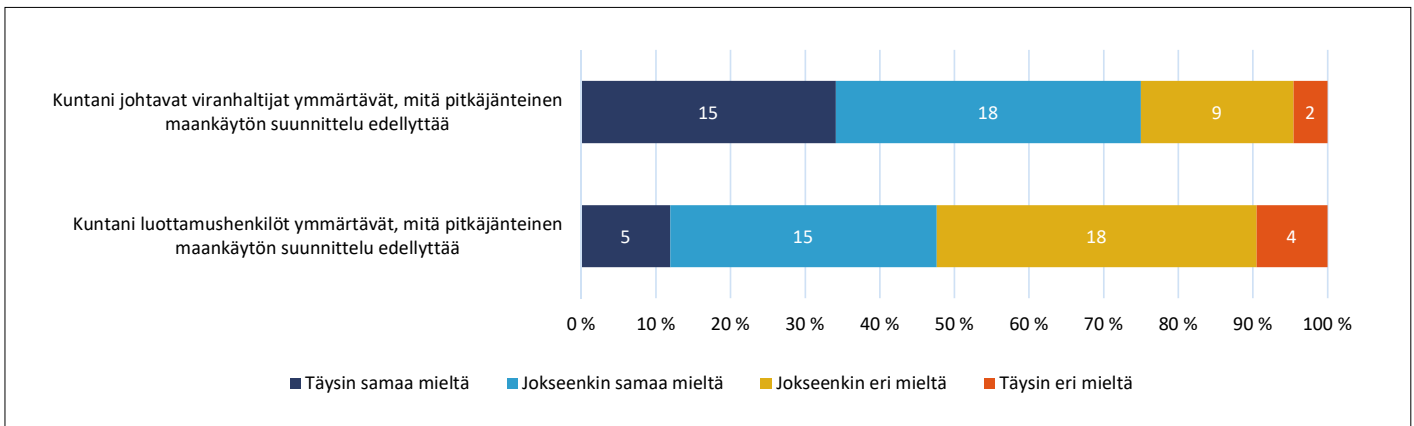
Odotusten mukaisesti vastaajat arvioivat, että vuorovaikutteisen suunnittelun merkitys tulee kasvamaan (kuvio 8). Kunnan asukkaiden, samoin kuin yritysten vaikuttamismahdollisuuksien uskotaan kasvavan sekä yksityiskohtaisessa että yleispiirteisessä ja strategisessa maankäytön suunnittelussa. Pienimpien alle 5 000 asukkaan kuntien vastaajat uskoivat erityisesti, että asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet kasvavat. Toisaalta vain muutama yksittäinen vastaaja uskoi, että luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuudet tulisivat vähenemään eikä kasvamaan.

Seuraavassa analyysissä hahmotetaan, miten vastaajat suhtautuvat ajatukseen suunnittelun pitkäjänteisyydestä. Tavoitteena on ymmärtää paremmin, millaisessa ohjauksessa maankäytön suunnittelijat kunnissa toimivat. Miten kuntien viranhaltijajohdon ja poliittisten päätöksentekijöiden nähdään suhtautuvan suunnittelun pitkäjänteisyyteen?

Kyselyyn vastanneet maankäytön asiantuntijat pitivät maankäytön suunnittelun pitkäjänteisyyden merkitystä kuntansa elinvoiman kannalta tärkeänä (kysymys 13: "Arvioi, mikä on kuntasi



Kuvio 8. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä suunnittelun vuorovaikutteisuuden liittyvistä väittämistä syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 9. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä suunnittelun pitkäjänteisyyteen liittyvistä väittämistä syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)

maankäytön suunnittelun pitkäjänteisyyden merkitys kuntasi elinvoiman kannalta.”). Maankäytön suunnittelun pitkäjänteisyyden nähdään kytkeytyvän tiiviisti kunnan ja kuntatalouden pitkäjänteiseen kehittämiseen, kuten elinkeinotoiminnan toimintaedellytysten sekä yhdyskuntarakenteen ja yhdyskuntatekniikan suunnitteluun. Maankäytön suunnittelun pitkäjänteisyys nähdään olennaisena myös kunnan resurssienkäytön kannalta.

Vastaajien arvioita pitkäjänteisyyden merkityksestä ei voi pitää yllättävinä, mikä voi liittyä myös tutkimuksessa käytettyyn kysymyksenasetteluun. Astetta syväluotaavampaa analyysia voitiin tehdä tuloksille, jotka koskivat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden ymmärrystä suhteessa pitkäjänteisen suunnittelun edellytyksiin (kuvio 9).

Jopa kolme neljästä vastaajasta arvioi, että heidän kuntansa johtavat viranhaltijat ymmärtävät, mitä pitkäjänteinen maankäytön suunnittelu edellyttää. Kuntajohdon ja suunnittelijoiden välillä ei siten vaikuta, kenties yllättäenkin, olevan voimakasta jännitettä asetelmaa. Sen sijaan vastaajien arviot luottamushenkilöiden kyvystä ymmärtää pitkäjänteisen suunnittelun edellytyksiä jakaantuvat voimakkaasti. Pienissä enintään 10 000 asukkaan kunnissa enemmän kuin kuusi vastaajaa kymmenestä uskoivat luottamushenkilöiden kykyyn, kun taas keskikokoisissa kunnissa asetelma oli toinen: yli kuusi vastaajaa kymmenestä oli jokseenkin sitä mieltä, että luottamushenkilöt eivät ymmärrä pitkäjänteisen suunnittelun edellytyksiä. Suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa näkemykset jakaantuvat tasan samaa mieltä ja eri mieltä olevien kanssa.

Yhteen vetäen tässä luvussa esitettyjä tuloksia voi tulkita niin, että viranhaltijoiden harkintavalta maankäytön suunnittelusta jakautuu aiempaa enemmän aiempaa useammalle taholle. Tämän voi nähdä osana laajempaa kehityskulkua, johon liittyy ylhäältä alas ohjautuvan viranomaisvetoisen ohjaamisen laaja kyseenalaistaminen yhteiskunnassa. Yhtä lailla tulos voidaan nähdä merkinä siitä, että maankäytön suunnittelu markkinaehtoistuu: seuraten esimerkkejä englanninkielisestä maailmasta, Suomessakin maankäytön demokraattisen ohjauksen merkitys kaventuu suunnittelun uusliberalisoituessa.

Myös yllä kuvattuihin pitkäjänteisyyttä koskeviin tuloksiin on syytä kiinnittää huomiota. Vastausten perusteella ristiriitoja pitkäjänteiseen suunnitteluun tähtäävien viranhaltijoiden työssä aiheuttavat pikemmin poliittiset päätöksentekijät kuin kuntien viranhaltijajohto. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on esitetty argumentteja, joiden mukaan keskeinen jännite suunnittelijoiden työssä muodostuu paikallishallinnon talousasioihin keskittyneen johdon linjausten ja ylipäätään talousvetoisen hallintokulttuurin sekä toisaalta kaavoittajien periaatteiden välille (esim. Sager 2013). Tehty havainto täsmentää osaltaan keskustelua Suomen osalta: erikokoisten kuntien maankäytön suunnittelijat suhtautuvat kriittisemmin luottamushenkilöihin kuin kuntien viranhaltijajohtoon. Maankäytön suunnittelun muuttuva oikeudellinen viitekehys, joka vähentää kunnissa tapahtuvan suunnittelun valtiollista kontrollia, asettaa toisaalta uudenlaisia vaatimuksia suunnittelijoiden vuorovaikutukselle suhteessa kuntien luottamushenkilöihin.

Tiivistelmä: Vastaajat kokevat varsin laajasti, että eri osapuolten vaikuttamismahdollisuudet tulevat maankäytön suunnittelussa kasvamaan tulevaisuudessa. Kyseessä on vuorovaikutteisen suunnittelukulttuurin vahvistumisesta, mutta osaltaan myös suunnittelun harkintavallan jakautumisesta demokraattisesti ohjatun mutta viranomaisvetoisen hallintokoneiston ulkopuolelle. Vastaajien näkemykset siitä, ymmärtävätkö kuntien luottamushenkilöt suunnittelun pitkäjänteisyyttä, jakaantuvat vahvasti. Kuntien johtavien viranhaltijoiden koettiin luottamushenkilöitä paremmin ymmärtävän, mitä pitkäjänteinen suunnittelu edellyttää. Suunnittelijoiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen laadulla on jatkossa aiempaa suurempi merkitys.

Maankäyttö näkyy strategiatyössä mutta maapolitiikasta puuttuu määrätietoisuus

”Kaavoitus on ollut mukana laatimassa koko kaupungin strategiaa. Kaavoitus ja maapolitiikka luovat perustan kaupungin [elinvoimalle] eli roolimme näkyy strategian sisällöissä.”

Kenties yllättäenkin selkeä enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että maankäytön suunnittelu huomioidaan kunnan strategiaatyössä (avomuotoinen kysymys 12: ”Huomioidaanko maankäytön suunnittelun merkitys kuntasi strategiaatyössä? Millä tavalla?”). Arviolta jopa kahdeksan kymmenestä vastaajasta oli sitä mieltä, että maankäytön suunnittelun merkitys huomioidaan tai ainakin jossain määrin huomioidaan kunnan strategiaatyössä. Maankäyttö ja sen suunnittelu nähdään kunnissa jo olennaisena osana kunnan strategista kehittämistä.

Myös osan pienten kuntien vastaajien mukaan maankäytön suunnittelu nähdään osana kunnan ja sen elinvoiman kehittämistä. Useassa vastauksessa maapolitiikkaa pidetään tärkeänä. Keskikokoisissa 10 001–50 000 asukkaan ja suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa vastaajat tuovat maapolitiikan lisäksi esiin myös muita maankäytön rooleja, joita strategiaatyössä on nostettu esiin: yleisiä yhdyskuntapolitiittisia huomioita tehtiin esimerkiksi eri toimintojen yhteensovittamiseen ja asumiseen liittyen. Lisäksi vastaajat nostavat kuntastrategian ohella esiin myös kaa-voitus- ja maapolitiittiset ohjelmat sekä yleiskaavoituksen, joiden kautta maankäytön suunnittelu voi tulla osaksi kunnan strategia-työtä. Lisäksi useat vastaajat mainitsevat sen, että maankäytön suunnittelijat ovat olleet henkilökohtaisesti mukana strategia-työssä.

Alle yksi vastaaja viidestä oli sitä mieltä, että maankäytön suunnittelun merkitystä ei huomioida kunnan strategiaatyössä tai se huomioidaan liian vähän. Nämä vastaajat eivät edustaneet tiettyä kuntakokoluokkaa. Siitä huolimatta, että maankäytön suunnittelu tulee jossain määrin huomioiduksi kunnan strategiaatyössä, useammassa vastauksessa tuodaan esiin strategia-työn konkreettisuuden puute.

”Lunastuksia tulisi tehdä erityisesti strategisissa kohteissa, kuten kaupunkirakenteen keskelle jääneillä rakentamattomilla alueilla ja elinkeinoalueilla.”

Maapolitiikkaa koskevaan väitteeseen – kysymys 15a: ”Kuntani tontti- ja maapolitiikan (esim. raakamaan hankintaa, lunastuksia ja tonttien luovutusta koskevien linjausten) tulisi olla nykyistä vaikuttavampaa” – annetut kommentit siis jakautuvat. Osa vastaajista kokee, että maapolitiikkaa hoidetaan kunnissa hyvin. Tulosten perusteella maankäytön suunnittelun näkyminen kuntien strategiaatyössä ei väistämättä vaikuta merkittävään sitä, että maapolitiikka olisi vastaajien mielestä riittävän vaikuttavaa. Suurin tarve lisätä tontti- ja maapolitiikan vaikuttavuutta on pienissä kunnissa, ja tyytyväisimpiä vaikuttavuuteen ovat suurten kuntien vastaajat. Erot eri kokoisten kuntien välillä ovat kuitenkin pieniä.

Ylipäänsä vastaukset keskittyivät raakamaan hankintaan liittyviin huomioihin; tonttiluovutuspolitiikka ei painottunut vastauksissa. Ne vastaajat, jotka eivät ole tyytyväisiä kuntansa linjauksiin, painottavat usein maapolitiikan merkitystä kunnan kehittämisen kannalta. Maapolitiikan koetaan vaikuttavan kunnan kaavoituksen ja siten kehittämisen edellytyksiin mahdollisuuksiin pitkällä, esimerkiksi vuosikymmenien aikajänteellä. Tähän maapolitiittiseen työhön kaivataan strategista ja pitkäjänteistä otetta: maanhankinnan tulisi perustua kokonaisvaltaiseen

käsitykseen kunnan kehittämiskohteista ja esimerkiksi tulevaisuuden kasvualueista.

Eri kuntakokoluokkien välillä ei ole isoja eroja sen suhteen, miten kuntansa linjaan tyytymättömät vastaajat perustelevat kantojaan. Voidaan kuitenkin sanoa, että poliittisen valmiuden puute ja siten lyhytjänteisyys eivät näy erityisemmin suurten yli 50 000 asukkaan kuntien vastauksissa vaan että nämä seikat toistuvat useampien pienten ja keskisuurten kuntien kohdalla. Suurten kuntien vastaajat puhuvat maapolitiikan olosuhteista ja merkityksistä yleisemmällä tasolla.

Tiivistelmä: Vastaajat kokevat, että kunnat ovat alkaneet huomioida maankäytön suunnittelun merkityksen strategiaatyössä. Maankäytön merkityksen huomioiminen kunnan strategiaatyössä ei merkitse kuitenkaan välttämättä sitä, että suunnittelun edellytyksistä huolehdittaisiin konkreettisesti aktiivisella maapolitiikalla. Erityisesti pienissä alle 10 000 asukkaan kunnissa, mutta myös yleisemmin, kaivataan tontti- ja maapolitiikkaan määrätietoisuutta ja pu-ruvuutta.

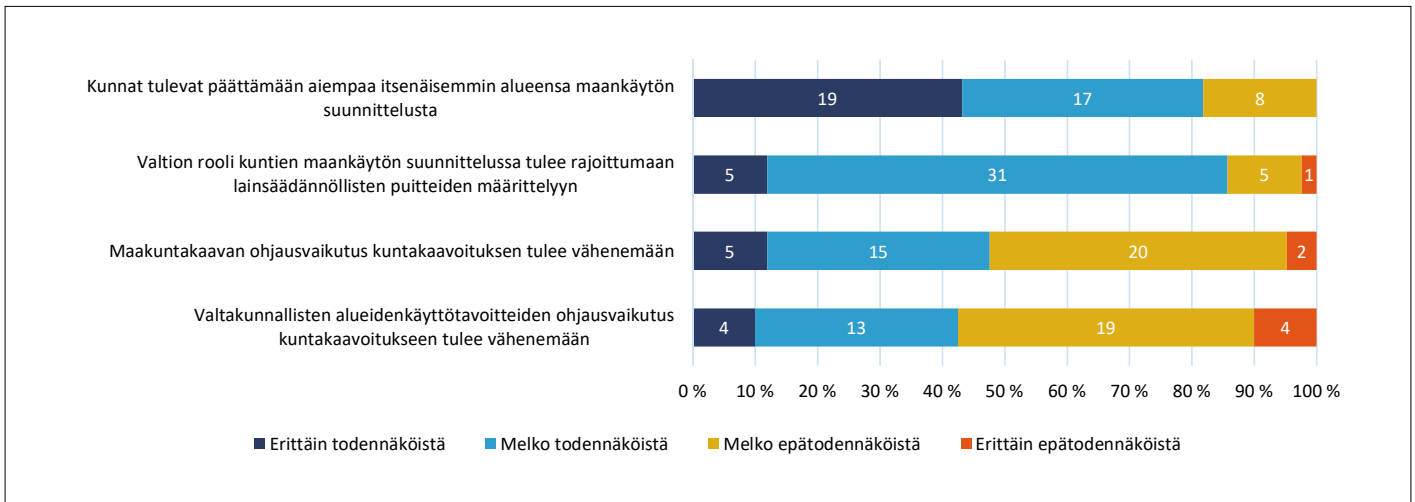
5 Kaavoitusjärjestelmän muutetut voimasuhteet lisäävät suunnittelijan vastuuta

Yksi kyselytutkimuksen tavoitteista on muodostaa käsitys siitä, miten kunnissa toimivat käytännön maankäytön suunnittelijat suhtautuvat muutoksiin, joita maankäytön suunnittelujärjestelmään tehdään. Maankäyttö- ja rakennuslakiin on tehty lukuisia kaavoitukseen vaikuttavia muutoksia. Myös lain kokonaisuudistukseen tähtäävä prosessi on käynnistetty. Toisaalta myös mahdollisella maakuntauudistuksella tulee olemaan kuntien maankäytön suunnittelun toimintaympäristöön vaikutuksia, joiden vaikutusta voi osaltaan arvioida tässä luvussa esiteltävien tulosten perusteella.

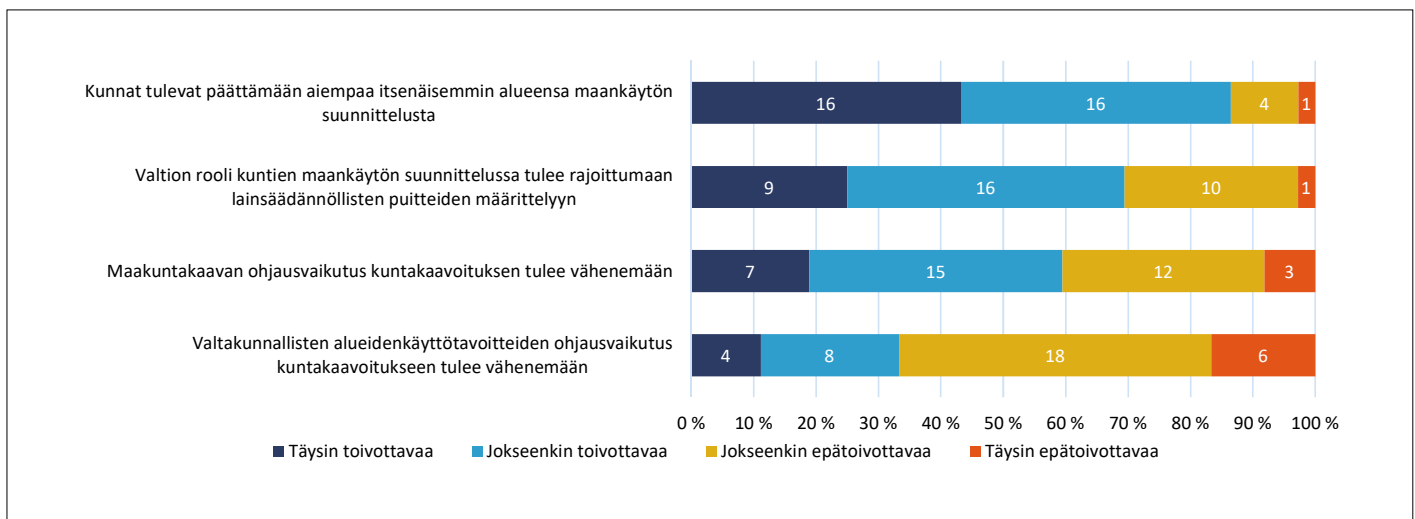
Itsenäinen päätösvalta tervetullutta, seudullisuuteen ilman pakkoa ei uskota

Kuntien maankäytön suunnittelijat pitävät sekä todennäköisenä että toivottavana, että kunnat tulevat päättämään aiempaa itsenäisemmin alueensa maankäytön suunnittelusta (kuviot 10 ja 11). Samoin pidetään toivottavana, että valtion rooli kuntien maankäytön suunnittelussa tulee rajoittumaan lainsäädännöllisten puitteiden määrittelyyn.

Kunnille odotetaan siis maankäytössä lisää liikkumavaraa suhteessa valtioon. Maakuntakaavan tuleva ohjausvaikutus sen sijaan jakaa mielipiteitä: kuusi kymmenestä vastaajasta pitää jokseenkin tai täysin toivottavana, että maakuntakaavan ohjausvaikutus tulee vähenemään. Vastaavasti neljä kymmenestä näkee ohjausvaikutuksen vähenemistä epätoivottavana. Keskeinen havainto koskee valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutuksia, joilta toivotaan jatkossakin ohjausvaikutusta suhteessa kuntakaavoitukseen. Havainto on sopusoinnussa valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille aiemmissa tutkimuk-



Kuvio 10. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä eri suunnittelutoimijoiden rooleihin liittyvien väittämien todennäköisyydestä syysylä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 11. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä eri suunnittelutoimijoiden rooleihin liittyvien väittämien toivottavuudesta syysylä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)

sisä annettujen merkitysten suhteen: niiden on koettu olevan ”hyvän suunnittelun laadunvarmistuksen periaatteita”, joihin voidaan tukeutua luottamushenkilöiden kanssa keskusteltaessa (Rekola ym. 2017).

Vastauksia voidaan pitää osin keskenään ristiriitaisina, eikä niiden perusteella voida suoraan päätellä, millä tavoin kuntien päätösvaltaa tulisi vastaajien mielestä kasvattaa. Yhtäältä eri kokoisten kuntien maankäytön suunnittelijoiden tarpeet eroavat osin toisistaan. Voidaan kuitenkin tehdä tulkinta, jonka mukaan kunnissa toimivat maankäytön suunnittelun viranhaltijat kaipaavat lisää liikkumavaraa suunnitteluun, ja että tätä liikkumavaraa voivat, kenties yllättäenkin, lisätä paitsi kuntien määräysvallan kasvattaminen, osaltaan myös erilaiset valtion liittyvät tekijät. Lainsäädännöllä, valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ja valtion antamalla asiantuntijuutta tukevalta ohjaukselta ja neuvonnalta odotetaan konkreettista selkänöjää kestävästä suunnit-

telun tueksi (ks. tulokset maankäytön suunnittelun resurssitarpeita koskien).

Toisaalta aiempien kysymysten kohdalla todettu, suunnittelijoiden kokema uhka lyhytjänteisestä suunnittelusta ja yritysintresseihin reagoimisesta voinee kunnassa toimivan kaavoittajan näkökulmasta rajoittaa suunnittelun liikkumavaraa ja uskottavuutta esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain kestävästä kehityksestä koskevien tavoitteiden näkökulmasta. Maankäytön suunnittelijoihin vaikuttaakin ylipäätään kohdistuvan erilaisia paineita esimerkiksi kuntapoliittisesta päätöksenteosta. Kyseiset paineet selittävät osaltaan sitä, miksi kuntien itsehallinnon lisääminen maankäytön suunnittelussa ei näyttäydä yksinkertaisen positiivisena asiana. Vaikka itsenäisempää päätösvaltaa yleisellä tasolla halutaan, tarvitsevat maankäytön suunnittelijat työkaluja kasvavan vastuun kantamiseksi. Näihin pohdintoihin palataan raportin myöhemmissä luvuissa ja johtopäätöksissä.

Kysymyksiin selvitettiin myös kuntien maankäytön suunnittelijoiden suhtautumista ylikunnalliseen yhteistyöhön ja sen edellytyksiin (kuviot 12 ja 13). Alla esiteltyjen tulosten avulla voi osaltaan luoda kuvaa siitä, millaista tulevaisuutta nykyiset maankäytön suunnittelijat ylikunnalliselle yhteistyölle yleisellä tasolla odottavat. Yleisluontoisessa väitemuotoisessa kysymyksenasettelussa ei täsmennetty yhteistyön muotoa (esim. MAL-sopimukset, tai jokin muu tietty seutuyhteistyön muoto). Osin ristiriitaisista tuloksista voidaan joka tapauksessa tiivistäen todeta, että vastaajat odottavat maankäytön seudullisen yhteistyön merkityksen ylipäänsä kasvavan, ja että kuntien kasvanut valta kaavoituksessa ei tule yhteistyötä heikentämään. Vastaajat eivät kuitenkaan usko, että ilman pakottavaa veloitetta ylikunnallinen näkökulma tulisi riittävästi huomioiduksi kuntiensä kaavoituksessa (kuvio 14).

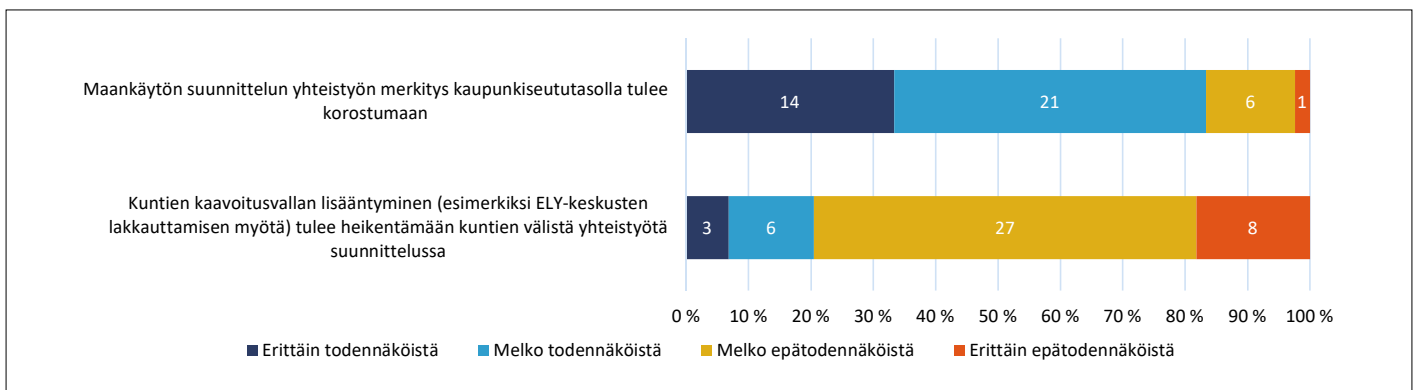
Vastaajien näkemykset kokonaisuutena jakautuvat lähes tasan sen suhteen näkevätkö he maankäytön suunnittelussa kuntansa edun ylikunnallista (esim. kaupunkiseudun tai maakunnan) etua tärkeämpänä. Aineiston kuntakokoluokittain tehdystä analyysistä käy lisäksi ilmi, että pienten enintään 10 000 asukkaan kuntien maankäytön vastaajat korostavat oman kuntansa etua kuitenkin huomattavasti muiden kuntien vastaajia enemmän. Pienten kuntien maankäytön asiantuntijat vaikuttaisivat vastaavasti olevan muita kuntia enemmän sitä mieltä, että ilman pakottavaa veloitetta ylikunnallinen näkökulma ei tule huomioiduksi heidän kuntansa kaavoituksessa. Myös keskikokoisten,

10 001–50 000 asukkaan kuntien asiantuntijoista yli puolet on tätä mieltä.

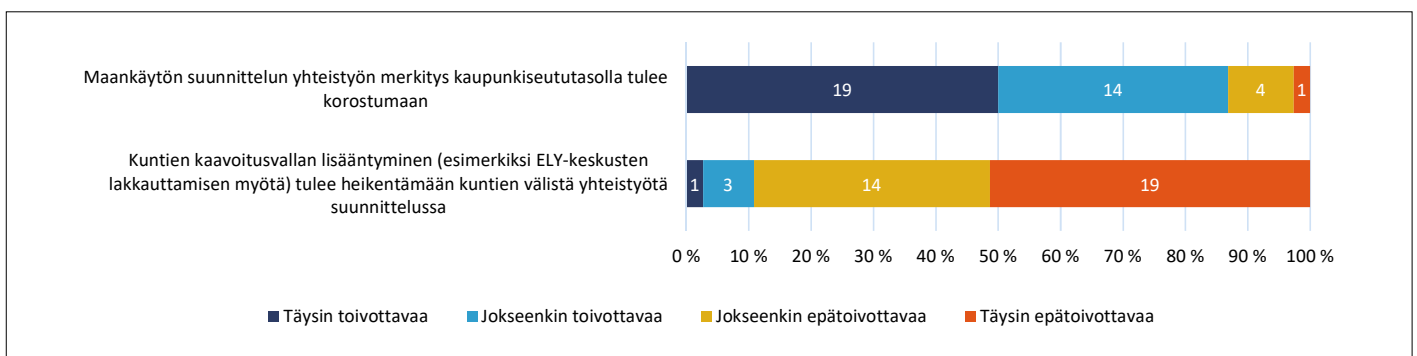
Suurin osa vastaajista oli lisäksi sitä mieltä, että maankäytön suunnittelussa ylikunnallinen etu voi olla ristiriidassa kunnan edun kanssa. Viimeksi mainitussa väitteessä kiinnostus kohdistui ainoastaan siihen, voiko ristiriitaa vastaajien näkemysten mukaan olla. Vastausten perusteella ei siis tule suoraviivaisesti arvioida sitä, onko ristiriita kunnan ja ylikunnallisen näkökulman välillä konkretisoitunut todellisuudessa tai onko se esimerkiksi vaikuttanut suunnittelijoiden työhön.

Erityisesti lainsäädännön kehittämistä palvelevassa soveltavassa tutkimuksessa ja toisaalta asiaan liittyvissä asiantuntija-arvioinneissa (Kuntaliitto ym. 2008; Kuntaliitto ym. 2015) on jo vuosi-ajan tuotu esille, että kuntien välinen yhteistyö yhdyskuntapolitiikan eri aloilla on ollut puutteellista. Seurauksena voidaan katsoa olleen muun muassa kuntien välisen sosioekonomisen eriytymisen kiihtymisen sekä ylipäätään ongelmat yhdyskuntarakenteen hallinnassa (esim. Mäntysalo ym. 2010). Epämuodollisen seutuyhteistyön puutteiden voi nähdä heijastuvan myös vastaajien näkemyksissä. Toisaalta epämuodollisen yhdyskuntapolitiittisen yhteistyön vaikuttavuutta on pyritty yhä edistämään, ja myös tutkimaan useissa tutkimushankkeissa.

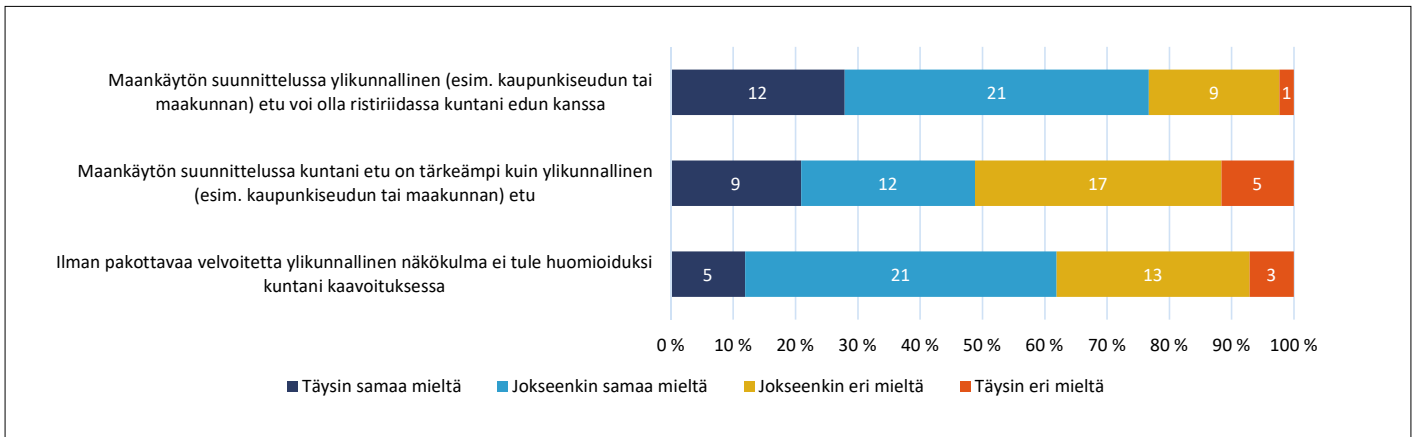
On joka tapauksessa epäselvää, kuinka veloitettava oikeudellinen viitekehys kaupunkiseudulliselle yhdyskuntapolitiikalle aiotaan



Kuvio 12. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä kuntien väliseen yhteistyöhön liittyvien väittämien todennäköisyydestä syksyllä 2017 (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 13. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä kuntien väliseen yhteistyöhön liittyvien väittämien toivottavuudesta syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 14. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä ylikunnalliseen etuun liittyvistä väittämistä syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)

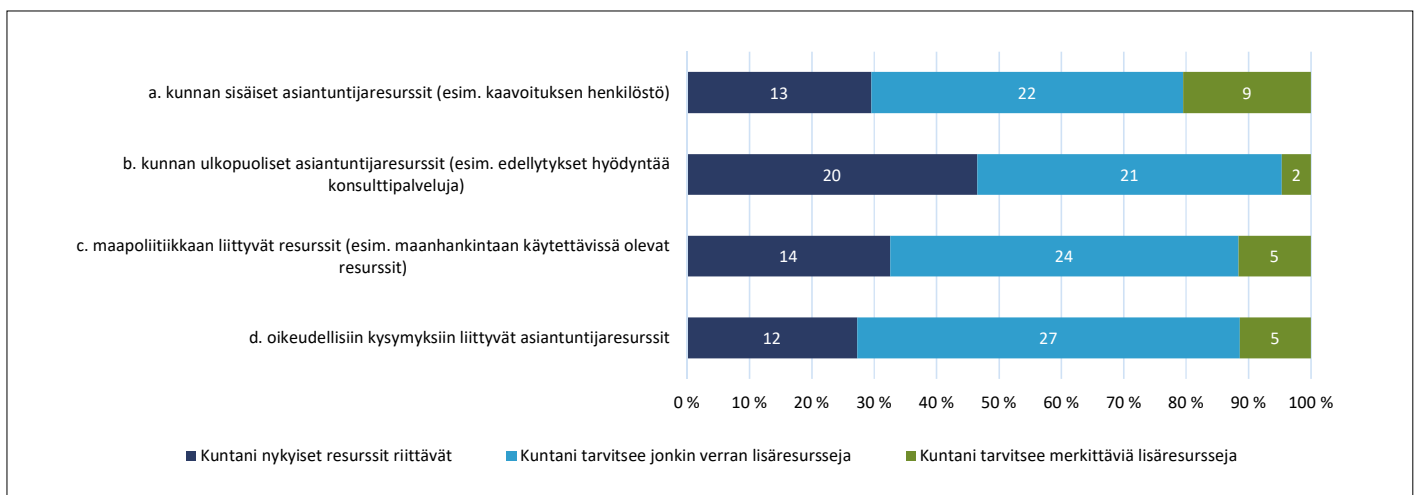
lainsäädäntöä uudistettaessa rakentaa. Epäselvää on samoin se, millaisen roolin perustettavaksi aiotut maakunnat tulevat maankäytön suunnittelussa ottamaan. Yllä kuvattujen tulosten valossa vaikuttaa joka tapauksessa siltä, että maankäytön ylikunnalliselle suunnitteluotteelle tarvitaan velvoittavat puitteet.

Tiivistelmä: Vastaajat pitävät toivottavana, että kunnat päättävät itsenäisesti alueensa maankäytön suunnittelusta. Hieman ristiriitaisesti esimerkiksi valtakunnallisilta alueidenkäyttötavoitteilta odotetaan suunnittelulle kuitenkin konkreettista selkänöjää. Toisaalta vastaajat vaikuttavat varautuneen siihen, että ylikunnallinen näkökulma tulee maankäytön suunnittelussa korostumaan tulevaisuudessa. Onkin kiinnostavaa, että tästä huolimatta he eivät laajasti usko seudullisen yhteistyön edellytyksiin ilman velvoittavaa pakkoa. Tulosten ristiriitaisuutta selittänee ylipäättään ainakin osin kuntien poliittiseen johtamiseen ja sen reunaehtoihin liittyvät syyt. Problematiikka liittyy suunnittelijan kaksoisrooliin sekä lain kestävyystavoitteiden edistäjänä että kunnan elinkeinoelämän kehittäjänä. Vaikka yleisellä tasolla kunnille toivotaan maankäytössä itsehallintoa, saatetaan samanaikaisesti olla huolissaan pitkäjänteen ja kestävänn suunnittelun edellytyksistä.

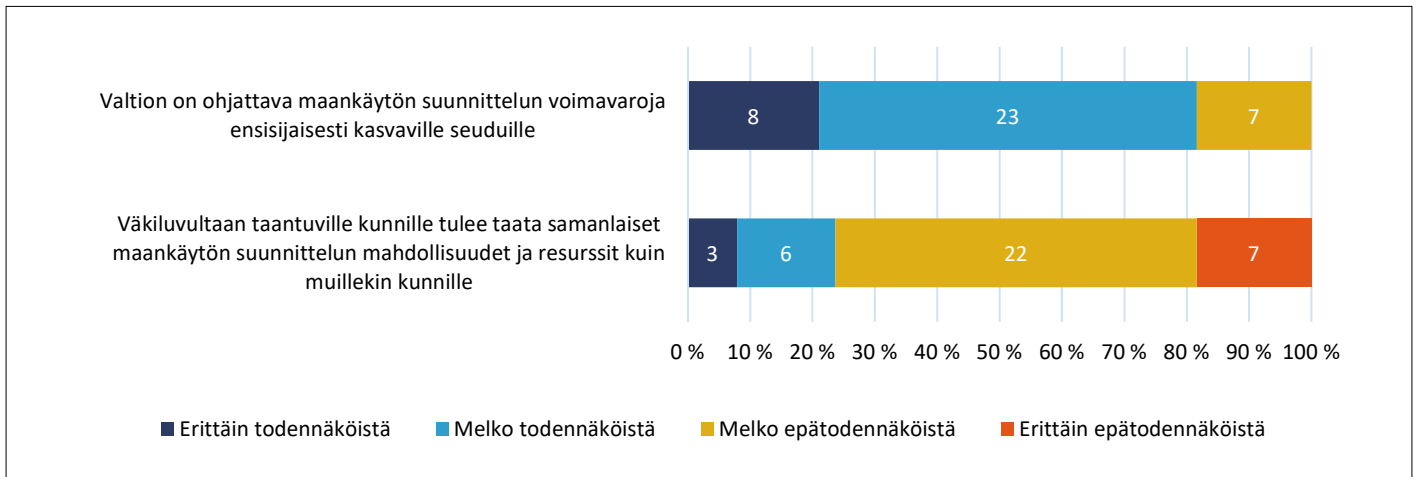
Resurssien tarve painottuu kuntien omiin asiantuntijaresursseihin

Maankäytön suunnittelijoilta pyydettiin myös arvioita siitä, millaiset voimavarat heillä on käytössään. Keskeinen huomio on, että pääasiassa resursseja tarvitaan vastaajien arvion mukaan jonkin verran lisää (kuvio 15). Kunnan sisäisille asiantuntijaresursseille on suurempi tarve kuin ulkopuolisille asiantuntijaresursseille. Pienissä alle 10 000 asukkaan kunnissa on keskimääräistä jonkin verran yleisempää, että kunnan koetaan tarvitsevan merkittäviä lisäresursseja.

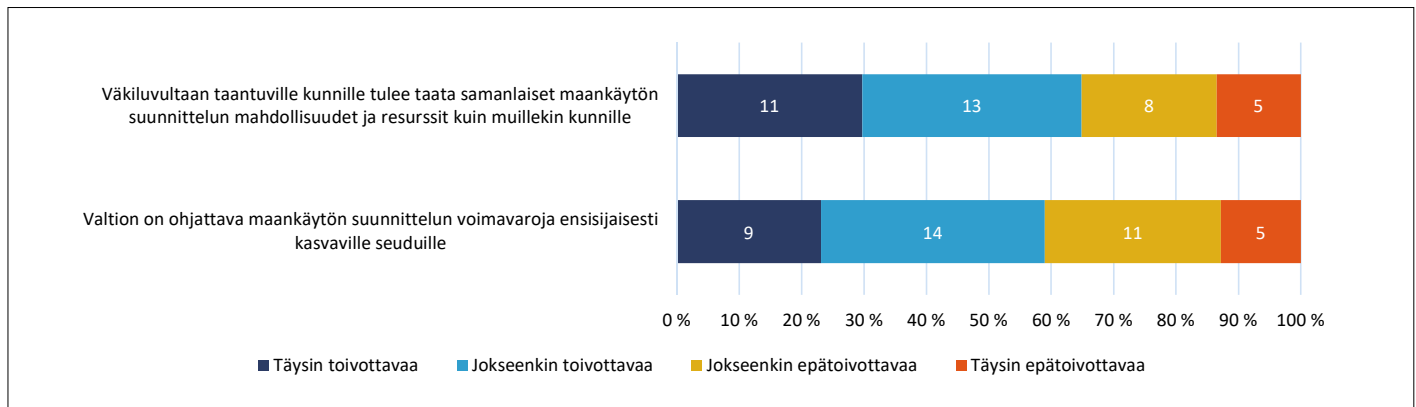
Vastaajat pelkäävät väkiluvultaan taantuvien kuntien jäävän maankäytön suunnittelun resurssien suhteen paitsioon (kuvio 16 ja 17). Selkeä enemmistö piti pääosin epätodennäköisenä, että väkiluvultaan taantuville kunnille taattaisiin samanlaiset maankäytön suunnittelun mahdollisuudet ja resurssit kuin muillekin kunnille. Silti lähes kaksi kolmesta vastaajasta on kuitenkin sitä mieltä, että näin tulisi tehdä. Erityisen toivottavana tätä pitivät pienten enintään 10 000 asukkaan kuntien ja yllättäen myös suurten yli 50 000 asukkaan kuntien vastaajat.



Kuvio 15. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä kysymyksestä ”Riittävätkö kuntasi maankäytön suunnittelun resurssit oman arviosi mukaan vai tarvitseeko kuntasi lisää resursseja?” syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 16. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä resurssien kohdentamiseen liittyvien väittämien todennäköisyydestä syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)



Kuvio 17. Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä resurssien kohdentamiseen liittyvien väittämien toivottavuudesta syksyllä 2017. (vastausten lkm:t ja %-jakaumat)

Samaa teemaa lähestyttiin myös toisenlaisesta kysymyksenasettelusta käsin. Useampi kuin neljä viidestä vastaajasta arvioi, että valtion on ohjattava/on todennäköistä, että valtio ohjaa maankäytön suunnittelun voimavaroja ensisijaisesti kasvaville seuduille. Eniten tätä pidetään toivottavana suurissa kunnissa ja aivan erityisesti tällainen näkemys painottui yli 100 000 asukkaan kuntien vastaajissa. Muissa kunnissa näkemykset jakautuvat jonkin verran enemmän niin, että 10 001–50 000 asukkaan kunnissa lievä enemmistö pitää resurssien ohjaamista kasvaville seuduille toivottavana ja että enintään 10 000 asukkaan kunnissa lievä enemmistö pitää sitä epätoivottavana.

Voidaan pitää ymmärrettävänä, että eri kokoisia kuntia edustavat vastaajat lähestyvät kysymystä oman kuntakokoluokan näkökulmasta. Toisaalta tuloksia voidaan tulkita niin, että maankäytön suunnitteluun koetaan tarvittavan edellytyksiä ainakin osin riippumatta siitä, puhutaanko kaupunkiseuduista vai niiden ulkopuolisista alueista.

Kyselyn avulla selvitettiin myös, millaista tukea kuntien kaavoittajat odottavat tulevaisuudessa valtiolta ja toisaalta maakunnalta. Maankäytön asiantuntijoiden vastauksista nousi kolme eri-

laista tuen muotoa, jota he eri painotuksin toivoivat valtiolta ja maakunnalta.

1. Asiantuntijuuteen, suunnitteluressseihin ja taustaselvityksiin liittyvä tuki (mainitaan 34 vastauksessa)

Merkittävä osa vastauksista on tulkittavissa niin, että niissä kaivataan tukea suunnittelijoiden asiantuntijatyölle. Tämän tyyppisissä vastauksissa mainitaan neuvonnan, oikeudellisen neuvonnan ja koulutuksen kaltaisia tekijöitä. Luokkaan voi laskea kuuluvaksi myös maininnat rahasta (esimerkiksi aluearkkitehtitoiminnan rahoittamisen yhteydessä) sekä maininnat kaavoituksen taustaselvityksiin liittyen. Esimerkiksi voidaan nostaa maininnat ja ehdotukset siitä, että kaavoituksen taustaselvitysten aiheuttamaa taakkaa pitäisi jakaa eri hallinnontasojen kesken esimerkiksi erityisen vaativien ympäristö- ja luontoselvitysten kohdalla. Tästä näkökulmasta sellaiset lainsäädännön muutokset, jotka lisäävät kuntakaavoituksen liikkumavaraa, ovat tervetulleita mutta vastapainoksi on kehitettävä ja tuettava aktiivisesti kuntien asiantuntijuutta.

2. Ohjaava ja velvoittava tuki (mainitaan 20 vastauksessa)

Melko suuri osa vastaajista kaipaa vastausten perusteella laajaa velvoittavaa ohjausta. Taustalla voi tulkita olevan tarpeen suunnittelutyön selkeälle ympäristölle ja oikeusturvalle. Tämän tyyppisissä vastauksissa mainittiin tekijöitä, kuten laillisuusvalvonta, tiukat ja selkänöjää antavat pykälät ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, oikeudellinen ohjaus, ylilyöntien ehkäisy. Tästä näkökulmasta viimeaikaisia lainsäädännön muutoksia, jotka purkavat kunnissa toimivan suunnittelijan selkänöjää, on tulkittava kriittisesti.

3. Toimintaympäristöä selkeyttävä ja kunta-autonomiia painottava tuki (mainitaan 17 vastauksessa)

Vastauksista erottui selkeästi ryhmä, joissa kunnille kaivataan yleisellä tasolla pysyttelevää tukea, joka ei ulotu yksityiskohtaisen suunnittelun ohjaamiseen. Tähän luokkaan kuuluvat viittaukset yksityiskohtaisen sääntelyn välttämiseen, ymmärryksen tarpeeseen ja ylipäätään ilmapiiiriin toimijoiden välillä. Osa vastaajista kaivannee valtion ja maakunnan pysymistä erossa kunnan asioista. Tähän luokkaan laskettiin kuuluvaksi myös viittaukset ylikunnallisten asioiden huomiointiin ja seudullisuuteen, joissa maakunnalla tai valtiolla katsotaan olevan luonteva rooli. Luokkaan kuuluvaksi on laskettavissa myös viittaukset, jotka liittyvät valtion johdonmukaisen toiminnan merkitykseen liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisessa. Tästä näkökulmasta valtion ohjaus ei aja asiaansa, jos se ei anna tukea olennaisiin strategisiin kysymyksiin vaan on liian tarkkaa.

Sekä valtiolta että maakunnalta kaivataan eniten asiantuntijuu-teen, suunnitteluresursseihin ja taustaselvityksiin liittyvää tukea. Sen lisäksi nimenomaan valtiolta toivotaan velvoittavaa ohjausta, mutta maakunnan toivotaan pysyttelevän strategisella tasolla. On huomionarvoista, että valtiolta toivottavan tuen suhteen eri kokoisten kuntien välillä ei ole mainittavia eroja. Maakunnalta toivottava tuki näyttäisi jossain määrin vaihtelevan kuntakoon mukaan, mutta erot ovat pieniä. Todettakoon kuitenkin, että maakunnalta odotetun tuen suhteen luokka 3 (toimintaympäristöä selkeyttävä ja kunta-autonomiia painottava tuki) painottuu eniten suurissa kaupungeissa.

Tiivistelmä: Vastaajat kokevat yleisesti jonkin verran lisäresurssien tarvetta. Tarve painottuu jossain määrin pieniin kuntiin sekä kunnan sisäisiin asiantuntijaresursseihin ja oikeudellisiin asioihin. Myös muiden kuin kasvavien kaupunkiseutukuntien koetaan tarvitsevan suunnittelun tasavertaisia edellytyksiä. Resurssien ohella tarvitaan tukea asiantuntijuu-udelle. Kunnissa toimivat maankäytön suunnittelijat tarvitsevat eri muodoissaan konkreettista tukea työssään, eikä tuen tarve useinkaan rajoitu vain pehmeän ohjauksen eri muotoihin (esim. neuvonta).

Näkemyksissä tulevaisuuden kehityskuluista painottuu liikkuminen

Vastaajia pyydettiin luonnostelevaan erilaisia kehityskuluja, joiden odotetaan vaikuttavan pitkällä aikavälillä kuntien maan-

käyttöön tai sen suunnitteluun. Vastaajille annettiin mahdollisuus mainita viisi eri kehityskulkua. Huomioarvoista vastauksissa on, että ne ovat varsin hajanaisia. Yhtä tai kahta selkeää kehityssuuntaa, johon kuntien maankäytön suunnittelijat yksissä tuumin varautuisivat, ei ole havaittavissa, mutta kenties yllättäenkin vastauksissa toistuivat liikkumiseen ja liikenteeseen liittyvät aiheet. Edes väestönmuutokseen tai ikääntymiseen liittyviä vastauksia ei ollut yhtä paljon. Tämän kysymyksen kohdalla analyyssissa päädyttiin eri kuntakokoluokkien vastausten esiintuomiseen.

Karkeasti yleistäen voidaan sanoa, että pienissä kunnissa painottuivat ymmärrettävästi pienemmän skaalan kehityskulut. Maankäytön suunnittelijat, erityisesti pienissä kunnissa, näkevät parhaaksi pohtia tai joutuvat pohtimaan tulevaisuutta konkreettisella tasolla. Keskkikokoisissa kunnissa nousi esiin laajempia kehityskuluja, kuten asumisen ja liikkumisen tapojen muutokset tai robottitekniikka. Suurten kuntien vastaajat toivat esiin suhteellisesti eniten laajoja suuren mittaluokan kehityskuluja, kuten ilmastonmuutos, digitalisaatio, tekoäly, robotisaatio, materiaalien kehitys ja uudet liikenneteknologiat. Erot eri kuntakokojen vastaajien välillä liittyivät osaltaan vastaajien erilaisiin toimenkuviin erikokoisissa kunnissa. Seuraavassa on karkea luokittelu vastaajien nimeämistä tulevaisuuden kehityskuluista.

- Liikenteeseen ja liikkumiseen liittyvät kehityskulut (18 mainintaa)
Pienissä kunnissa painottuivat esimerkiksi konkreettiset tiehankkeet. Keskkikokoisissa ja suurissa kunnissa painottuu liikkumisen tapojen muutos, kuten henkilöautojen omistamisen väheneminen, sähköautot ja uudet joukkoliikenteen muodot. Suurten kuntien vastaajien vastauksissa tulee esiin myös raideliikenteen kehittäminen.
- Väestönmuutos, väestörakenteen muutos (15 mainintaa)
Mainintoja esiintyy erityisesti pienten kuntien suunnittelijoiden vastauksissa.
- Eheyttäminen (14 mainintaa)
Mainintoja esiintyy esimerkiksi keskusta-alueen ja sen asumisen kehittämiseen sekä kaupunkirakenteen tiivistämiseen ja eheyttämiseen liittyen. Ko. kehityskuluja mainitaan usein keskikokoisten ja suurten kuntien vastauksissa.
- Hajarakentaminen ja etätyö (12 mainintaa)
Mainintoja esiintyy esimerkiksi etätyöhön, kakkosasumiseen, väljemmän rakentamisen suosion lisääntymiseen, hajarakentamiseen ja sen hallintaan liittyen. Maininnat painottuvat erityisesti pienten ja keskikokoisten kuntien suunnittelijoiden vastauksissa.
- Kaupungistuminen (ml. esim. pendelöinti). (12 mainintaa)
Mainintoja esiintyy kaiken kokoisten kuntien kohdalla.

Vastaajilta kysyttiin myös, miten heidän hahmottelemiinsa kehityskuluihin on mahdollista varautua. Tulokset ovat hajanaisia, mutta yleisenä eetoksena voidaan pitää, että varautumista tulevaisuuden muutoksiin pidetään mahdollisena. Maankäytön suunnittelulla koetaan olevan tässä selkeä rooli.

“Varaudutaan etukäteissuunnittelulla ja selvitysten tekemisellä yhdessä alueellisten toimijoiden kanssa.”

Vastauksissa tuli siis esiin erilaisia käytännöllisiä ja etenkin ennakkoivia tapoja vastata hahmotettuihin kehityskulkuihin. Muutama vastaaja suhtautui skeptisesti luottamushenkilöiden valmiuteen tehdä asiaa koskevia ennakoivia päätöksiä.

Tiivistelmä: Vastaajat eivät nimenneet yhtä tai kahta suurta kehityskulkua, joka leimaisi tulevaisuuden maankäytön suunnittelua. Maankäytön suunnittelun voi ajatella olevan eräänlaisessa turbulenssissa tilassa, eikä sen tulevaisuudesta ole kenelläkään selkeää kuvaa. Yksi mahdollinen tapa tulkita aineistoa kokonaisuutena liittyy varautumiseen. Aiemmin todettiin, että vastaajat tukeutuvat kokonaisvaltaisen suunnittelun ideaan. Tätä voi selittää tarpeella varautua yllättäviinkin ja vaikeasti hahmoteltaviinkin tulevaisuuden haasteisiin.

Käsitys yleisestä edusta palauttaa huomion strategisen suunnittelun perusteisiin

“Yleinen etu on määritelty lainsäädännössä ja valtakunnallisissa alueiden käyttötavoitteissa. Nämä ovat kuitenkin muuttuvia ja muutosta ohjaa yleiset moraalikäsitteet, tavat, esimerkit ym. vastaavat seikat. Esimerkiksi vuorovaikutuksessa on havaittavissa, että joillakin ihmisillä on ihan oikeasti oikeus olla enemmän huolissaan jostakin kaavasta kuin jollakin toisella. Tällaisesta yksityisestä intressistä on kovaa vauhtia tulossa yleinen etu.”

Kyselytutkimuksen tuloksia vedetään yhteen käyttäen apuna maankäytön suunnittelijoiden yleisen edun käsitteelle antamia määritelmiä. Yleiseen etuun ei tässä yhteydessä viitata (välttämättä) juridisena käsitteenä. Vastauksissa annetut määritelmät yleiselle edulle on luokiteltavissa kolmeen luokkaan, jotka nousivat esiin aineistosta.

1. Yleisimpiin, hyvän suunnittelun periaatteisiin palautuva käsitys yleisestä edusta (mainitaan 29 vastauksessa)

Ensimmäiseen luokkaan yhdistettiin sellaiset määritelmät yleisestä edusta, jotka erottautuvat yksityisten intressien edistämisestä. Näitä periaatteita koetaan suojeltavan riittävän vahvalla sääntelyllä. Periaatteet voivat olla kirjattuna esimerkiksi lakiin tai niiden voidaan olettaa kumpuavan kaavoittajakoulutuksesta. Tämän tyyppisissä vastauksissa toistuvat maininnat kokonaisuuskien ja koko yhteiskunnan edun huomioimisesta. Yleisimmät ympäristöarvoihin ja luonnon suojeluun liittyvät maininnat laskettiin kuuluvaksi tähän luokkaan. Tällaisia, luonteeltaan kollektiivisimpia määritelmiä yleisestä edusta, löytyi vastauksista eniten.

2. Kunnan ja kuntalaisten etuun palautuva käsitys yleisestä edusta (mainitaan 23 vastauksessa)

Toisessa, myös melko yleisessä tavassa määritellä yleinen etu, astetta konkreettisemmän tyyppisen tarkastelun vii-

tekehys on kunta. Tällöin tärkeäksi koetaan yhteys kunnan strategiseen ja kokonaisvaltaiseen suunnitteluotteeseen, tai esimerkiksi kunta- tai seutustrategiaan. Jotta kunnan tai kuntalaisten etua voidaan ajaa, poiketaan tarvittaessa yksityisestä edusta. Tähän luokkaan liittyvät myös maininnat, joiden mukaan on huolehdittava, että vuorovaikutteinen suunnittelu ei edistä epätasapainoisesti jotain tiettyä yksityistä etua. Tähän luokkaan lasketaan kuuluvaksi myös maininnat, jotka kytkeytyvät kunnan elinvoimaan tai kilpailukykyyn, kuntalaisten hyvinvointiin, ja ylipäätään määritelmät, jotka liittyvät kuntaan ja kuntalaisiin. Tällaiset määritelmät ovat erällä tapaa instrumentaalisia; ne palautuvat kunnan ja kuntalaisten etuun.

3. Toimintaedellytyksiä luoviin piirteisiin keskittyvä käsitys yleisestä edusta (mainitaan 10 vastauksessa)

Omana luokkanaan erottautuvat ilmaisut, jotka keskittyvät erilaisten yksityisten intressien huomioimiseen, sekä ylipäätään erilaisten toimintaedellytysten luomiseen. Osassa vastauksista korostetaan myös tarvetta yksityisten intressien tasapuoliselle kohtelulle. Yllä mainittuihin luokkiin verrattuna kyseessä on luonteeltaan individualistisin lähestymistapa siinä mielessä, että luokan vastauksissa korostetaan kaavoituksen yksityisiä intressejä fasilitoivaa luonnetta. Tähän luokkaan kuuluvaksi lasketut määritelmät eivät keskity suunnittelun periaatteiden sisällölliseen luonnehdintaan.

Keskikokoissa ja pienissä kunnissa kunnan ja kuntalaisten etua painotettiin suhteellisesti enemmän kuin suurissa kunnissa. Analyysin tulokset resonoivat aiempien tutkimustulosten kanssa. Suomalaisten isoissa kaupungeissa, maakuntaliitoissa ja ELY-keskuksessa toimineiden suunnittelijoiden käsitysten on huomattu olevan jaettavissa toisaalta sääntelyperusteisiin ja ei-sääntelyperusteisiin käsityksiin, sekä toisaalta kollektiivisiin ja individualistisiin käsityksiin yleisestä edusta (Puustinen ym. 2017). Myös tässä tutkimuksessa kerätty kyselyaineisto olisi ollut mahdollista analysoida samanlaisesta analyttisestä kehiksestä käsin. Tulosten perusteella individualistisimmat käsitykset yleisestä edusta eivät näytä olevan erilaisissa kunnissa toimivilla maankäytön suunnittelijoilla yleisimpiä. He liittyivät yleisen edun pääasiassa yleisempiin hyvän suunnittelun periaatteisiin sekä kunnan ja kuntalaisten etuun.

Tuloksia voi jossain määrin selittää suunnitteluprofession suhteellinen yhtenäisyys, mutta on huomattava, että vastaajien joukossa oli varsin erilaisissa kunnissa toimivia ihmisiä ja myös erilaisia tehtävänimikkeitä. Suunnittelijoiden koulutuksessaan omaksumat hyvän suunnittelun periaatteet näkyvät kaikesta huolimatta tulosten taustalla. Pyrkimys kokonaiskuvan hallintaan voidaan ymmärtää myös strategisen suunnittelun edellytyksenä: hankelähtöiseen suunnitteluun voidaan lähteä kestävässä puitteissa mutta elinkeinoelämän tarpeita nopeasti toteuttaen, mikäli yleiskuva kunnan yhdyskuntakehityksestä on hallinnassa (Mäntysalo ym. 2016).

Tiivistelmä: Aineistoa leimaa myös yleisen edun määritelmien osalta pyrkimys kokonaiskuvan hallintaan suunnittelussa. Kuntien maankäytön suunnittelijoiden voidaan tulkita pyrkivän yhteiskunnan kokonaisedun edistämiseen, ilman että he korostetulla tavalla kiinnittyisivät esimerkiksi valtion tai välttämättä myöskään kunnan taloudelliseen kilpailukykyyn. Tältä osin tulokset vahvistavat käsitystä siitä, että kunnissa toimivat maankäytön suunnittelijat toimivat hyvin erilaisten paineiden alaisena. Heihin kohdistetaan odotuksia paitsi laajimpien yhteiskunnallisten hyveiden, myös elinkeinoelämän ja kuntien talousmanageroinnin näkökulmasta.

6 Yhteenveto ja päätelmiä

Tutkimuksessa perehdyttiin kuntien maankäytön suunnittelijoiden henkilökohtaisiin näkemyksiin kuntien elinvoiman edistämisestä. Vastajat toimivat ARTTU2-tutkimusohjelman kunnissa, joissa on edustettuna tasaisesti pieniä, keskisuuria ja suuria kuntia eri puolella maata. Tässä luvussa esitetään tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset tiivistetyssä muodossa.

Tulokset tiivistetysti

Kyselyyn vastanneet kuntien maankäytön suunnittelijat kokevat, että erityisesti kokonaiskuvan hallintaa painottava maankäytön suunnittelu tukee kunnan elinvoimaa. Käsitys elinvoimasta kytkeytyy monenlaisiin tekijöihin kuntatalouden ja kilpailukykyyn ohella. Maankäytön suunnittelijoiden vastauksissa mainitaan usein hyvinvointiin, palveluihin ja asuinympäristöön liittyviä tekijöitä. Toisaalta myös kunnan erottautumiskyvyllä, päätöksenteon kulttuurilla ja imagolla nähdään olevan merkitystä. Voidaan olettaa, että suunnittelijat katsovat pitkäjänteisen suunnittelun palvelevan myös kuntataloutta.

Tulokset ilmentävät ristiriitaa suunnittelijoiden omaksumien hyvän ja pitkäjänteisen suunnittelun periaatteiden ja kuntasuunnittelun joskus lyhytjänteisen arkitodellisuuden välillä. Erityisesti pienten kuntien vastaajat ovat huolissaan suunnittelun resursseista elinvoiman edistämisen taustatekijänä. Pienissä kunnissa, mutta myös yleisemmin, kaivataan esimerkiksi tontti- ja maapolitiikkaan määrätietoisuutta ja purevuutta.

Maankäytön suunnittelijat tunnistavat mahdollisia ristiriita-asetelmia kunnissa toimivien yritysten ja ylikunnallisen suunnittelunäkökulman välillä ja jopa noin puolet vastaajista (painottuen pienten kuntien vastaajiin) katsoo, että elinkeinoelämä sanelee kunnan maankäytön suunnittelua. Vaikka vastaajat vaikuttavat varautuneen siihen, että ylikunnallinen näkökulma tulee maankäytön suunnittelussa korostumaan tulevaisuudessa, he eivät usko seudullisen yhteistyön edellytyksiin ilman velvoittavaa pakkoa.

Maankäytön suunnittelun voidaan odottaa muuttuvan entistä kuntakeskeisemmäksi. Puolet vastaajista uskoo valtion ohjauksen ja laillisuusvalvonnan vähentämisen vaikeuttavan ympäristöarvojen huomioimista suunnittelussa. He kokevat usein, etteivät kuntien luottamushenkilöt ymmärrä pitkäjänteisen suunnittelun tai ympäristöarvojen merkitystä (vrt. Rekola ym.

2017, 36). Suuntausta pidettäneen ongelmallisena, sillä vastaajat painottavat ympäristöarvojen merkitystä kunnan elinvoiman kannalta (vrt. Stenvall ym. 2017, 52: havainnot kuntien avainhenkilöiden epäilevästä suhtautumisesta luottamushenkilöiden osaamista kohtaan).

Tulokset antavat syyn tarkastella kriittisesti sellaisia lakimuutoksia, jotka lisäävät kuntien ja erityisesti kuntien luottamushenkilöiden valtaa kaavoituksessa suhteessa valtion keskushallintoon. Rekolan ym. (2017, 33) havainnot perustelevat osaltaan huolta esimerkiksi ELY-keskusten roolin kaventuessa.

Kuntien maankäytön suunnittelijat odottavat tukea asiantuntijuudelleen, joskus myös konkreettista ohjausta. Toisaalta vastaajat pitävät yleisellä tasolla toivottavana, että kunnat päättävät aiempaa itsenäisemmin alueensa maankäytön suunnittelusta. Tuloksia voi pitää osin ristiriitaisina, eikä tässä tutkimuksessa kerätyn aineiston perusteella voi suoraviivaisesti päätellä, millä tavoin kuntien päätösvaltaa tulisi maankäytön suunnittelussa vastaajien mielestä lisätä. Aineisto on kerätty rajatusta näkökulmasta, mikä luo käsillä olevalle tutkimukselle tietynlaisen suunnittelijaperspektiivin. Aiheesta tarvitaan lisätutkimusta.

Joitain oletuksia voidaan kuitenkin tehdä: tulosten ristiriitaisuus selittynee osittain paineella, jota kuntapoliittisen päätöksenteon koetaan kohdistavan viranhaltijoihin. Toisin sanoen vaikuttaa siltä, että suunnittelijoiden tärkeiksi kokemat hyvän suunnittelun periaatteet ja lainsäädännön yleiset (esimerkiksi kestävä kehitystä koskevat) tavoitteet ovat ajoittain ristiriidassa kuntapoliittisen ohjauksen kanssa. Suunnittelijat ilmeisesti kokevat yleisellä tasolla, että kuntien on tarkoituksenmukaista päättää kuntia koskevasta maankäytön suunnittelusta – jos vain vastuun kantamiseksi on olemassa edellytykset.

Kuntien johtavien viranhaltijoiden koettiin ymmärtävän luottamushenkilöitä paremmin, mitä pitkäjänteinen suunnittelu edellyttää. Vastajat myös kokevat, että kunnat ovat alkaneet huomioida maankäytön suunnittelun merkityksen strategiatyössä. Silti esimerkiksi valtakunnallisilta alueidenkäyttötavoitteilta odotetaan konkreettisuutta ja ohjausvaikutusta suhteessa kuntien toimintaan.

Aineistossa nousee esille näkemyksiä, joiden mukaan valtion ja maakunnan tulisi pysyä erossa kunnissa tehtävästä suunnittelusta, mutta ne eivät olleet aineistolle erityisen tyypillisiä. Vastajat kokevat myös lisäresurssien tarvetta, joskin eivät erityisen voimakkaasti. Tarve painottuu jonkin verran pieniin kuntiin sekä kunnan sisäisiin asiantuntijaresursseihin ja oikeudellisiin asioihin. Myös muiden kuin kasvavien kaupunkiseutukuntien koetaan tarvitsevan lisää suunnittelun edellytyksiä. Havaintoja selittänee osittain aiempi havainto siitä, että pienet kunnat eivät itse resursoi maankäytön suunnittelua suhteessa asukaslukuun samalla tavalla kuin suuremmat kunnat, syystä tai toisesta (Puustinen ym. 2013, 26, 31). Kuten todettua, kunnissa toimivat maankäytön suunnittelijat tarvitsevat eri muodoissaan konkreettista tukea työssään, eikä tuen tarve useinkaan rajoitu vain pehmeän ohjauksen eri muotoihin.

Maankäytön suunnittelijat pohtivat tulevaisuuden kehityskul-

kuja usein konkreettisella tasolla, erityisesti pienissä kunnissa. Vastaajat eivät nimenneet yhtä tai kahta suurta ilmastonmuutoksen tapaista suurta kehityskulkua, joka leimaisi tulevaisuutta. Maankäytön suunnittelun voikin ajatella olevan eräänlaisessa turbulenssissa tilassa, eikä sen tulevaisuudesta ole selkeää kuvaa. Toisaalta aineistoa leimaa myös vastaajien esittelemien niin sanotun yleisen edun määritelmien osalta pyrkimys kokonaiskuvan hallintaan pyrkivään suunnitteluun, joka voi mahdollistaa varautumisen tulevaisuuden yllättäviinkin haasteisiin.

Kunnissa toimivat maankäytön suunnittelijat toimivat hyvin erilaisten paineiden alaisena. Eri osapuolten, kuten yritysten ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien koetaan kasvavan tulevaisuudessa. Kehityskulku voidaan tulkita vuorovaikutteisen suunnittelukulttuurin vahvistumisena, mutta osaltaan myös suunnittelun harkintavallan jakautumisena demokraattisesti ohjatun mutta byrokraattiseksi koetun hallintokoneiston ulkopuolelle. Maankäytön suunnittelijoiden edellytetään toimivan lainsäädännössä mainittujen yleisten, yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi, koulutuksensa turvin. Elinkeinoelämän ja luottamushenkilöiden asettamat paineet vaikuttanevat tähän tehtävään jatkossa aiempaa enemmän. Erityisesti suunnitteluressursseiltaan ja maapoliittisilta resursseiltaan pienissä kunnissa näihin paineisiin on vaikeaa vastata kestävästi.

Viisi keskeistä tutkimustulosta

- Kuntatalouden merkitys on esillä maankäytön suunnittelijoiden näkemyksissä kunnan elinvoimasta. Käsitys elinvoimasta vaikuttaa toisaalta laajalta ja siihen kytketään myös ympäristöarvot.
- Kuntien toivotaan voivan päättää maankäytön suunnittelusta alueellaan itsenäisesti. Toisaalta kunnat tarvitsevat suunnitteluvastuun kantamiseksi erilaisia hyvän suunnittelun tueksi luotuja selkänöjiä.
- Luottamushenkilöiden ymmärrystä pitkäjänteisen suunnittelun edellytyksistä epäillään. Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisen vuorovaikutuksen merkitystä voidaan korostaa.
- Suunnittelun pitkäjänteisyys koetaan edellytykseksi kunnan elinvoimalle. Lyhytjänteisen yritysriippuvuuden koettu uhka välittyy aineistosta.
- Maankäytön voi odottaa muuttuvan kestävämmään suuntaan erityisesti sellaisissa kunnissa, joissa sen suunnittelulle ei ole riittäviä voimavaroja.

Tulokset jäsenettynä strategisten tavoitetyhjiöiden ja valtiomuutoksen näkökulmasta

Kyselytutkimuksen tulokset voidaan jäsentää myös niin sanotujen strategisten tavoitetyhjiöiden näkökulmasta. Ensiksi, kuntien keskinäinen kilpailu ja osaoptimointi voivat luoda sellaiset olosuhteet, joissa tietyt markkinatoimijat pystyvät toimimaan osaoptimoivalla tavalla. Tällöin kokonaiskuvan hallinta strategisessa maankäytön suunnittelussa vaikeutuu. Kunnissa toimivat viranhaltijasuunnittelijat näkevät, kenties yleisen kaupunkiseutuja koskevan keskustelun ja oman koulutuksensa vuoksi, että ylikunnallinen suunnittelu tulisi painottumaan tulevaisuudessa. Aineisto antaa kuitenkin syyn huoleen, sillä ilman velvoittavaa pakkoa seudulliseen suunnitteluotteeseen ei uskota. Selitys löy-

tynee elinkeinoelämän määräävästä asemasta monessa kunnassa, ja siitä, että luottamushenkilöiden ei aina uskota ymmärtävän pitkäjänteisen suunnittelun edellytyksiä.

Toinen tapa, jolla tyhjiöiden voi nähdä kasvavan, perustuu eri hallinnontasojen väliseen yhteensopimattomuuteen. Esimerkiksi ohjausvaikutukseltaan heikkojen kaupunkiseututasoon suunnitelluista lujien ja vahvojen kuntakaavojen välillä voi nähdä kitkaa, joka ei edistä yhdyskuntakehityksen hallintaa. Tällainen mekanismi aukaisee epätarkoituksenmukaisella tavalla liikkumatilaa markkinatoimijoille ja toisaalta toistensa kanssa kilpaileville kunnille. Tutkimuksen tulokset eivät kovinkaan ilmeisellä tavalla resonoi tämän näkökulman kanssa, todennäköisesti käytetyistä kysymyksenasetteluista johtuen. Painotus kysymyksissä ei näet ollut eri kaavatasojen välisessä yhteensopivuudessa. On kuitenkin todettava, että varsin monien kuntien maankäytön suunnittelijat toivovat konkreettista ohjausta kuntasuunnittelulle. Hyvin toimiessaan suunnitteluhierarkia ja eri viranomaisten välinen työnjako tukevat kuntien pitkäjänteistä suunnittelua. Tulokset ovat osin ristiriitaisia, mutta niiden perusteella ei voi vetää johtopäätöstä, jonka mukaan kuntien maankäytön suunnittelijat toivovat yleisesti mahdollisimman paljon itsenäisyyttä suhteessa muiden hallinnontasojen toimijoihin. Kyse on pikemmin tasapainoisesti toimivasta työnjaosta.

Kolmanneksi, esiin voidaan nostaa maanomistajien intresseihin ja kuntien epäjohtonmukaisiin toimintatapoihin kytkeytyvät ruohonjuuritason mekanismit, jotka kasvattavat tyhjiöitä. Kyse voi olla esimerkiksi korostetun lyhytjänteisestä reagoinnista elinkeinoelämän tarpeisiin. Tulosten perusteella on ilmeistä, että strategiset tavoitetyhjiöt paisuvat tällä tavoin, ja että luottamushenkilöillä on strategisten tavoitetyhjiöiden paisumiseen ongelmallinen vaikutus. Suunnittelukulttuuri on pahimmillaan varsin lyhytjänteistä ja mahdollistavaa, eikä perustu ajatukseen strategisesta, hankelähtöistä suunnittelua informoivasta suunnittelusta. Vastauksista välittyy huoli hyvän suunnittelun periaatteiden tueksi luoduista selkänöjistä; näin voi sanoa erityisesti pienten kuntien vastaajien osalta, mutta myös laajemmin.

Kyselyn tuloksia voidaan tarkastella myös valtiomuutoksen näkökulmasta. Kuten raportin alkupuolella jo mainittiin, valtiomuutoksella viitataan julkisen hallinnon toiminnan uudelleensaakaamiseen, joka ilmenee esimerkiksi keskushallinnon ja paikallishallinnon voimasuhteiden muuttamisina. Tässä mielessä sekä jo toteutettuja maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksia että meneillään olevaa maakuntauudistusta voidaan tarkastella valtiomuutoksen näkökulmasta.

Jos näkökulmaksi otetaan valtiomuutostutkimuksessa keskeisessä roolissa olevat "talousvisiot", ja niiden rooli investointien houkuttelemisessa, niin maankäytön suunnittelu asettuu varsin ilmeisesti osaksi talouskilpailua tukevaa agenda. Myös viimeaikaisten lainsäädännöllisten muutosten myötä maankäytön suunnittelu on saanut aiempaa selkeämmän roolin, jossa se on kilpailutaloudessa yksi kamppailun instrumentti. Voidaan pitää uhkana, että hyvän elinympäristön tavoittelu – tai esimerkiksi kamppailu ilmastonmuutosta vastaan – ehdollistuu kilpailutaloudessa kamppailulle. Tällöin suunnittelun asialista kapeutuisi, ja poleemisesti voidaan todeta vuorovaikutteisen suunnittelun

näyttäytyvän pahimmillaan hankesuunnittelun legitimointi-instrumenttina (vrt. Elling & Nedergaard Nielsen 2017).

Toisaalta valtiomuutosta voidaan tarkastella uusien valtiotilojen muodostumisena (Brenner 2004), ja erityisesti uudenaisten markkinakäytänteitä myötäilevien ja imitoivien rakenteiden muodostumisena. Jos tarkastelemme maakuntauudistusta, niin voimme todeta kyseessä olevan hallintotavan uudistuksen, jossa aluetason kautta käytetään aiempaa enemmän valtaa. Kuitenkin, maankäytön suunnittelussa operatiivinen vallankäyttö laskeutuu yhä enemmän paikalliselle tasolle tavalla, jota voi pitää myös kaupunkiseutunäkökulmasta pirstoutuneena. Tavaltaan juuri tätä pirstoutumista voi pitää yhtenä syynä strategisten tavoitetyhjiöiden paisumiselle. Kyseessä on ikään kuin residuaalinen seuraamus laajemmasta aluerakenteen muutoksesta.

Toistaiseksi kuntakeskeistä maankäytön suunnittelujärjestelmää on tyydytty vaihtelevalla menestyksellä haastamaan ja optimoimaan esimerkiksi erilaisin sopimuksellisin keinoin (mm. MAL-sopimukset) kaupunkiseutujen aseman vahvistamiseksi. Ylikunnallisen suunnitteluotteen vahvistuminen voikin eri muodoissaan onnistuessaan helpottaa esimerkiksi kunnittaisen sosioekonomisen eriytymisen vastustamista (Hytönen 2016a). Mikäli kehitystä kuitenkin tarkastelee yleisintä valtiomuutoksen käsitteistöä hyödyntäen, näyttäyty kaupunkiseutujen merkityksen korostaminen yhtäaikaaisesti myös pyrkimyksenä säätää julkista hallintokoneistoa globaalissa kilpailutaloudessa pärjäämisen ehdoilla.

Tulokset lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta

Kuntien maankäytön suunnittelijat etsivät keinoja kantaa uskotavasti ja kestävästi vastuunsa maankäytön suunnittelujärjestelmän kokonaisuudessa. Tulokset eivät tue varauksetta käsitystä, jonka mukaan kunnissa tehtävän maankäytön suunnittelun oikeudellisesti velvoittavaa viitekehystä olisi pitänyt tai tulisi höllentää. Kyselyyn vastanneiden kunnissa toimivien viranhaltijoiden näkökulmasta voidaan väittää päinvastoin. Kun valtion keskushallinnon ohjaavasta otteesta luovutaan, ja kun maankäytön suunnittelun merkitys suhteessa kunnan muihin tehtäviin kasvaa, tulee kunnissa toimiville viranhaltijoille lisää vastuuta maankäytön tulevaisuudesta. Kasvanut vastuu ja elinvoiman edistäminen lisäävät tarvetta maankäytön suunnittelun ulkoiselle tuelle erityisesti pienissä kunnissa, mutta myös yleisemmin. Vastuun kantamisen edellytyksistä tulee huolehtia, eikä kaavoittajien tukena toimivia erilaisia oikeudellisia mekanismeja ja tuen muotoja pidä purkaa.

Maankäytön suunnittelijoiden on itse, yhdessä eri hallinnontasojen toimijoiden kanssa, kyettävä toimimaan poliittisten päätöksentekijöiden suuntaan entistä tiiviimmässä yhteistyössä. Vuorovaikutukseen luottamushenkilöiden kanssa tulee panostaa. Luottamushenkilöitä tulee kouluttaa ja kannustaa, jotta heillä on edellytykset ymmärtää, mitä pitkäjänteinen maankäytön suunnittelu merkitsee. Joka tapauksessa kaavoittajilla ei ole aina ollut riittäviä mahdollisuuksia toimia pitkäjänteisesti yhteiskunnan kokonaisuutta edistäen. He toimivat kuntien poliittisen ohjauksen ja laillisten velvoitteiden ristipaineissa. Onkin ymmärrettävää, että

osa vastaajista kaipaa valtiolta varsin velvoittavaa ohjausta.

Kaikilla kunnilla ja niiden viranhaltijoilla ei ole yhtäläisiä edellytyksiä edistää hyvän maankäytön suunnittelun periaatteita ja maankäyttö- ja rakennuslain yleisten tavoitteiden toteutumista. Onkin syytä arvioida kriittisesti sitä, onko kuntien päätösvallan jo toteutettu kasvattaminen tehty niin, että erilaisissa kunnissa toimivien maankäytön suunnittelijoiden erilaiset tarpeet olisi huomioitu riittävästi. Kuntien itsehallinnon vahvistaminen maankäytössä ilman näiden erojen huomioimista on kyseenalaista, mikäli maankäytön suunnittelujärjestelmän muutoksilla halutaan tavoitella hyvän suunnittelun periaatteiden toteutumista koko maassa.

Suurissa kunnissa on usein vahva viranomaiskulttuuri ja riittävästi asiantuntemusta käytössä. Aktiiviseen maapolitiikkaan on usein ainakin kohtuulliset edellytykset. Pienissä kunnissa näin ei useinkaan ole. Maankäytön suunnittelun kulttuurien voi odottaa erilaistuvan erilaisissa kunnissa huomattavasti. Maankäyttö tulee kehittymään hyvien suunnitteluresurssien kunnissa hallitummin, huonojen suunnitteluresurssien kunnissa hallitsemattomammin. Maapoliittisia voimavaroja ja asiantuntijaresursseja tarvitaan myös kunnan elinvoiman pitkäjänteiseksi kehittämiseksi. Huoli elinvoiman edistämisen mahdollisuuksista pienissä kunnissa on tuotu vastaavalla tavalla esiin myös aiemmin (Stenvall ym. 2017, 27–28).

Lähteet

- Allmendinger P. & Houghton G. 2013. The evolution and trajectories of English spatial governance: 'Neoliberal' Episodes in Planning. *Planning Practice and Research* 28(1), 6–26.
- Bengs C. 2005. Time for a critique of planning theory. *The European Journal of the Spatial Development*, 6/2005: editorial no 3. <http://www.nordregio.se/en/European-Journal-of-Spatial-Development/Editorials/Time-for-a-critique-of-planning-theory/> (ladattu 18.1.2018)
- Brenner N. 2004. *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood.* Oxford University Press, Oxford.
- Elling B. & Nedergaard Nielsen H. 2017. The misleading of public participation in environmental assessment – exploring four infrastructure cases in Denmark. *Journal of Environmental Policy & Planning*. Online publication ahead of print 27.9.2017. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2017.1381591>
- Gualini E. 2010. *Governance, space and politics: Exploring the governmentality of planning.* Teoksessa: *The Ashgate research companion to planning theory.* Ashgate, Surrey. 57–85.
- Holstila E. 2016. Elinvoiman varmistaminen – tulevaisuuden kunnan ydintehtävä. Esitelmä 27.4.2016. vm.fi/documents/10623/2287526/2704.../ca9ad686-5ec3-4cb9-9477-7a58cea6b91a (ladattu 17.1.2018).
- Huovinen J. 2017. Kunnat elinvoiman moottoreiksi. Teoksessa Nyholm I., Haveri A., Majoinen K. & Pekola-Sjöblom M. (toim.)

- Tulevaisuuden kunta, 394–404. Acta nro 264. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Hytönen J. 2016a. Kuntien ja valtion välinen vastuiden ja vallan jako yhdyskuntapolitiikassa. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Kuntaliitto, LVM, TEM, VM ja YM. http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1781yhdyskuntapol_vastuutjavalta_ebook.pdf (ladattu 24.1.2018)
- Hytönen J. 2016b. The problematic relationship of communicative planning theory and the Finnish legal culture. *Planning Theory* 15(3), 223–238.
- Hytönen J. & Ahqvist T. Emerging vacuums of strategic planning: An exploration of reforms in Finnish spatial planning. *Tulossa*.
- Jauhainen S. & Huovari J. 2013. Kuntarakenne ja alueiden elinvoima – laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta. KAKS – Kunnallisanalan kehittämässätiö. Tutkimusjulkaisu. 72.
- Jonas, A. & Moisio, S. 2016. City regionalism as geopolitical processes: A new framework for analysis. *Progress in Human Geography*. Online publication ahead of print 25.11.2016. <https://doi.org/10.1177/0309132516679897>
- Koski A., Kyösti A., & Halonen J. 2013. Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto.
- Kuntaliitto, liikenne- ja viestintäministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö & ympäristöministeriö 2008. Kaupunkiseutusuunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti. Miktor Oy, Helsinki.
- Kuntaliitto, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö & ympäristöministeriö 2015. Kaupunkiseutujen yhteistyön tilan arviointi. Maankäyttö, asuminen ja liikenne. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto. http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/kaupunkiseutujenyhteisty_ebook.pdf (ladattu 24.1.2018)
- Mattila H. 2017. Revisiting Habermas – Exploring the theoretical roots and contemporary challenges of communicative urban and regional planning. Aalto University publication series. Doctoral dissertations 91/2017. Unigrafia Oy, Helsinki.
- Mäntysalo R., Peltonen L., Kanninen V., Niemi P., Hytönen J. & Simanainen M. 2010. Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Acta nro 217. Kuntaliitto ja Aalto-yliopisto. Helsinki.
- Mäntysalo R., Puustinen S., Hirvonen J., Kanninen V., Karppi I., Kosonen K.-J., Mattila H., Piippo T., Sankala I. & Vakkuri J. 2016. Yhteenvedo: Tasapainoilien kohti strategista eheyttämistä. Teoksessa: Puustinen S., Mäntysalo R. & Karppi I. (toim.) Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maan-
käytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.
- Paananen H., Haveri A. & Airaksinen J. 2014. Kunta elinvoiman johtajana. Acta nro 255. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Parlamentaarinen työryhmä 2017. Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030: Parlamentaarisen työryhmän väliraportti Tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2017.
- Pauni M. 2012. Kuntien yhdistymisselvitys – edellytykset, organisointi ja prosessi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Puustinen S. 2006. Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikaatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta. YTK:n julkaisuja A34. Väitöskirja. TKK, Espoo.
- Puustinen S., Hirvonen J., Niemi P. & Mäntysalo R. 2013. Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Ympäristöministeriön raportteja 22/2013.
- Puustinen S., Mäntysalo R. & Jarenko K. 2017. Yleisen edun moninaiset tulkinnat: Jäsennystä yhdyskuntasuunnittelijoiden käsitysten analysointiin. *Yhdyskuntasuunnittelu* 55(4). <http://www.yss.fi/journal/yleisen-edun-moninaiset-tulkinnat-jasennysta-yhdyskuntasuunnittelijoiden-kasitysten-analysointiin/> (ladattu 27.1.2018)
- Rekola A., Päivänen J., Kervinen M., Oinonen K., Rehunen A., Reinikainen K. & Riipinen J. 2017. Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan – Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntauudistus (AAMU) hankkeen nykytilakatsaus. SYKE & FCG. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. <http://www.syke.fi/download/noname/%7B1F429C6D-66CB-41B8-8DD0-9E1DE9267A5C%7D/134101> (ladattu 19.1.2018)
- Rodríguez-Pose A. 2008. The rise of the “city-region” concept and its development policy implications. *European Planning Studies* 16:8, 1025–1046.
- Sager T. 2013. Reviving Critical Planning Theory: Dealing with pressure, neo-liberalism and responsibility in communicative planning. Routledge, New York.
- Sallinen S. (toim.) 2011. Elinvoimainen kunta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Scott A. J. 2001. Globalization and the rise of city-regions. *European Planning Studies* 9:7, 813–826.
- Stenvall J., Vakkala H. & Sandberg S. 2017. Kelluvat kunnat. Reaaliaikainen arviointitutkimus sote- ja maakuntauudistuksen ja tulevaisuuden kunnan valmistelusta. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 2. Acta 265. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Liite 1. Tutkimuksen toteuttamistapa, tutkimuskunnat ja tutkijat

Kuntien maankäytön suunnittelusta vastaavien henkilöiden näkemyksiä kartoitettiin internet-pohjaisen kyselyn avulla Webropol-työkalua käyttäen. Kysely kohdennettiin tutkimusohjelmaan kuuluvien kuntien (40) maankäytön vastaaville viranhaltijoille niin, että sekä yleis- että asemakaavoituksen näkökulmat tulivat edustetuiksi. Kunnat saivat itse etukäteen nimetä sopivan vastaajan/vastaajat. Kysely lähetettiin yhteensä 50 viranhaltijalle ja vastaus saatiin 45 henkilöltä (vastausprosentti 90 %). Kunnittain tarkasteltuna vastaus saatiin 39/40 tutkimuskunnasta, jolloin tutkimuskuntien osalta vastausprosentti oli 98 %. Kyselyyn oli mahdollista vastata yhteensä noin kuukauden ajan (23.10.–28.11.2017). Vastauksia karhuttiin kahdesti tutkimusryhmän, ja lisäksi kahdesti rahoittajan toimesta.

Vastaajien lukumäärä on pieni. Toisaalta korkea vastausprosentti, eri kuntakotyyppien kattava edustus ja vastaajien asiantuntemus parantavat tutkimuksen luotettavuutta. Nämä seikat on otettava huomioon arvioitaessa tutkimuksen luotettavuutta ja tulosten yleistettävyyttä.

Kyselyn kysymykset käsitelivät kuntien maankäytön ja sen suunnittelun nykytilannetta ja tulevaisuutta. Vastaajille annetun ohjeistuksen mukaan tulevia muutoksia koskeviin kysymyksiin oli mahdollista vastata huomioiden sekä lyhyellä, keskipitkällä että pitkällä aikavälillä tapahtuvat muutokset (lukuun ottamatta kysymystä 17, jossa kysyttiin pitkän aikavälin kehityskulkuja). Lisäksi vastaajien toivottiin vastaavan kysymyksiin oman asiantuntemuksensa ja omien henkilökohtaisten näkemystensä perusteella.

Kysymykseen 15b ("Kunnallani on riittämättömät asiantuntijaresurssit kaavoitusvastuun hoitamiseksi, esimerkiksi ELY-keskusten ohjaavan ja valvovan roolin poistuksessa") annettuja vastauksia päätettiin olla hyödyntämättä tulosten analyysissä, sillä käytetty

kysymyksenasettelu osoittautui epäonnistuneeksi: osa vastaajista vaikuttaa vastanneen kysymyksen alkuosaan, osa loppuosaan. Kysymyksen monitulkintaisuuden vuoksi koherentin analyysin tekeminen ei ole mahdollista.

Tutkimuskunnat on ryhmitelty kuntakoon mukaisiin luokkiin (3 luokkaa), jotka toimivat viitekehystenä tulosten analysoimisessa. Ryhmittely kolmeen luokkaan kuuden luokan sijaan on perusteltua vastaajien pienen lukumäärän vuoksi. Aineistoa kuitenkin analysoitiin rajatusti ARTTU2-ohjelmassa käytössä olevan tarkemman kuntakokoluokituksen (6 luokkaa) sekä tilastollisten kuntaryhmien perusteella.

Kyselylomakkeen laatimisessa ja kyselyaineiston analyysissä sovellettiin tulevaisuudentutkimuksessa käytetyn delfoi-menetelmän ajatustapaa. Delfoi-menetelmän lähtökohtana on niin sanottu asiantuntijuusoletus. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien suunnitteluviranomaisia lähestyttiin asiantuntijapaneelina eli valittuna ja rajattuna otoksena asiantuntijoita, jotka tuntevat alansa syvällisesti ja siksi osaavat vastata haastaviin alaa koskeviin kysymyksiin.

Kyselyssä tehtiin kaksi delfoille tyypillistä oletusta: 1) asiantuntemuksella on merkitystä eli uskotaan, että jokin valittu joukko (tässä tapauksessa paneeli) todella tietää aihealueesta enemmän kuin kadunmies ja 2) tutkimuksen ongelmakenttä on puettavissa asiantuntijoille esitettävien kysymysten ja väittämien muotoon ja asiantuntijat osaavat näihin kysymyksiin myös vastata.

Lisäksi delfoita muistuttava elementti kyselyssä oli se, että monet kyselyn tulevaisuutta luotaavat osat kirjoitettiin väitelausien eli teesien muotoon. Vastaajia pyydettiin kommentoimaan esitettyjä väitteitä, jotka muodostettiin aiempaan tutkimuskirjallisuuteen tukeutuen.

Taulukko. Tutkimuskunnat kokoluokittain sekä lähetetyt ja vastatut kyselyt.

Luokitus	Kuntakoko	Tutkimuskunnat	Lähetetty (hlöä)	Vastattu (hlöä)	Vastausprosentti
Pienet kunnat	10 000 asukasta tai vähemmän	Askola, Hirvensalmi, Keitele, Paltamo, Petäjävesi, Rautalampi, Säkyä, Vimpeli, Hattula, Inari, Kemiönsaari, Parkano, Pudasjärvi, Vöyri	14	14	100
Keskikokoiset kunnat	10 001–50 000 asukasta	Kankaanpää, Keuruu, Kurikka, Kuusamo, Liperi, Nivala, Mustasaari, Sipoo, Hollola, Kokkola, Lempäälä, Raasepori, Raisio, Tornio	17	15	88
Suuret kunnat	yli 50 000 asukasta	Hämeenlinna, Kotka, Lappeenranta, Mikkelä, Salo, Vaasa, Espoo, Jyväskylä, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa	19	15	79
			50	45*	90

* Yhden vastaajan edustama kunta ei ole tiedossa. Kyseisiä vastauksia ei hyödynnetty kuntakokoluokittain tehdyissä analyysissä.

Toteutustapaa ei voi kuitenkaan pitää ”puhtaana” delfoina, koska kyselyä ei tässä tapauksessa tehty iteratiivisena eli vähintään kahdella kyselykierroksella, eikä asiantuntijoille annettu palautetta. Tutkimusaineiston analyysissä käytettiin deskriptiivisiä tilastollisia kuvaajia. Osa tutkimusaineistosta on tekstimuodossa. Tämän analyysissä sovellettiin sisällönanalyysia.

Tutkimus on toteutettu Oulun yliopiston maantieteen tutkimusyksikössä. Tutkimusryhmään kuuluvat päättäjän roolissa tohtorikoulutettava Jonne Hytönen, projektipäällikkö Niina Kotavaara ja tutkimuksen vastaavana johtajana professori Toni Ahlqvist. Hytönen on aiemmin tutkinut kunnan ja valtion suhdetta yhdyskuntapolitiikassa sekä vuorovaikutteisen yhdyskuntasuun-

nittelun teoriaa. Kotavaara on aiemmin tutkinut aluekehitystä alueellisen kilpailukyvyn sekä maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen näkökulmasta. Ahlqvist on aluekehityksen ja aluepolitiikan professori.

Tutkimuksen toteutusta seurasi ja sen viimeistelyä kommentoi ARTTU2-tutkimusohjelman Yhdyskuntarakenne ja elinvoima-asiantuntijaryhmä. Tutkimus rahoitettiin samaisen tutkimusohjelman puitteissa.

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta osoitteessa www.kuntaliitto.fi/arttu2

Liite 2. Kyselylomake



KYSELY ARTTU2-KUNTIEN MAANKÄYTÖN ASIANTUNTIJOILLE

VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

Vastaaajan taustatietoja ei julkaista siinä muodossa, että yksittäisen vastaajan vastaukset olisi mahdollista tunnistaa.

1. Kunta

valitse kunta

2. Tehtävänimike

- Aluearkkitehti
- Asemakaava-arkkitehti
- Asemakaavapäällikkö
- Hallintojohtaja
- Hankekaavoittaja
- Kaavoitusarkkitehti
- Kaavoitusjohtaja
- Kaavoituspäällikkö
- Kaupunginarkkitehti
- Kaupunkisuunnitteluarkkitehti
- Kaupunkisuunnittelujohtaja
- Maankäyttöinsinööri
- Maankäyttöpäällikkö
- Tekninen johtaja
- Teknisten palveluiden johtaja
- Tonttipäällikkö
- Vs. tekninen johtaja
- Yleiskaava-arkkitehti
- Yleiskaavapäällikkö
- Yleiskaavoittaja
- Jokin muu, mikä?

KUNTIEN MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSET

Valtion, maakunnan ja kunnan tehtävät ja roolit maankäytön suunnittelussa muuttuvat tulevaisuudessa. Esimerkiksi maakuntauudistus ja MRL:n viimeaikaiset muutokset vaikuttavat eri toimijoiden välisiin suhteisiin ja voivat osaltaan vaikuttaa suunnittelun yleisiin periaatteisiin. Seuraavilla

kysymyksillä pyrimme selvittämään, millaisina eri tyyppisten kuntien maankäytön asiantuntijat näkevät muuttuvan toimintaympäristön vaikutukset.

3. Alla olevat väittämät koskevat valtion, maakunnan ja kunnan tehtäviä ja rooleja sekä kuntien yhteistyötä maankäytön suunnittelussa. Arvioi, (a) kuinka todennäköisenä pidät väittämien toteutumista ja (b) kuinka toivottavana pidät väittämien toteutumista.

Vastaa omaan asiantuntemukseesi ja omiin henkilökohtaisiin näkemyksiisi perustuen. Voit halutessasi perustella tai kommentoida vastauksiasi.

	a. Mitä mieltä olet väittämien todennäköisyydestä?				b. Kuinka toivottavana pidät väittämien toteutumista?				Voit halutessasi perustella tai kommentoida vastauksiasi.
	Erittäin todennäköistä	Melko todennäköistä	Melko epätodennäköistä	Erittäin epätodennäköistä	Täysin toivottavaa	Jokseenkin toivottavaa	Jokseenkin epätoivottavaa	Täysin epätoivottavaa	
Valtion rooli kuntien maankäytön suunnittelussa tulee rajoittumaan lainsäädännöllisten puitteiden määrittelyyn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus kuntakaavoitukseen tulee vähenemään	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Maakuntakaavan ohjausvaikutus kuntakaavoituksen tulee vähenemään	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Kunnat tulevat päättämään aiempaa itsenäisemmin alueensa maankäytön suunnittelusta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Kuntien kaavoitusvallan lisääntyminen (esimerkiksi ELY-keskusten lakkauttamisen myötä) tulee heikentämään kuntien välistä yhteistyötä suunnittelussa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Maankäytön suunnittelun yhteistyön merkitys kaupunkiseututasolla tulee korostumaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Väkiluvultaan taantuville kunnille tulee taata samanlaiset maankäytön suunnittelun mahdollisuudet ja resurssit kuin muillekin kunnille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Valtion on ohjattava maankäytön suunnittelun voimavaroja ensisijaisesti kasvaville seuduille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

4. Mitä mieltä olet seuraavista maankäytön suunnittelun vuorovaikutteisuuteen liittyvistä väittämistä?

Vastaa omaan asiantuntemukseesi ja omiin henkilökohtaisiin näkemyksiisi perustuen. Voit halutessasi perustella tai kommentoida vastauksiasi.

	Voit halutessasi perustella tai kommentoida vastauksiasi.				
	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	
Kuntani asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet yksityiskohtaisessa maankäytön suunnittelussa tulevat kasvamaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Kuntani asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet yleispiirteisessä ja strategisessa maankäytön suunnittelussa tulevat vähenemään	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Kuntani yritysten vaikuttamismahdollisuudet sekä yksityiskohtaisessa että yleispiirteisessä maankäytön suunnittelussa tulevat kasvamaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Vuorovaikutteisen suunnittelun merkitys kunnassani tulee kasvamaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Kuntani luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuudet maankäytön suunnittelussa tulevat vähenemään	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

5. Mitä mieltä olet seuraavista maankäytön suunnittelun eturistiriitoihin liittyvistä väittämistä?

Vastaa omaan asiantuntemukseesi ja omiin henkilökohtaisiin näkemyksiisi perustuen. Voit halutessasi perustella tai kommentoida vastauksiasi.

Voit halutessasi perustella tai kommentoida vastauksiasi.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	
Maankäytön suunnittelussa ylikunnallinen (esim. kaupunkiseudun tai maakunnan) etu voi olla ristiriidassa kuntani edun kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Ilman pakottavaa velvoitetta ylikunnallinen näkökulma ei tule huomioiduksi kuntani kaavoituksessa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Maankäytön suunnittelussa kuntani etu on tärkeämpi kuin ylikunnallinen (esim. kaupunkiseudun tai maakunnan) etu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Maankäytön suunnittelussa yritysten etu voi olla ristiriidassa kuntani edun kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Maankäytön suunnittelussa yritysten etu voi olla ristiriidassa kuntani asukkaiden hyvinvoinnin kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Maankäytön suunnittelussa kuntani yritysten etu voi olla ristiriidassa ylikunnallisen (esim. kaupunkiseudun tai maakunnan) edun kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Kuntani on liian riippuvainen yritysten tuomista työpaikoista ja verotuloista edistääkseen yhteiskunnan kokonaisuutta maankäytön suunnittelussa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Valtion ohjauksen ja laillisuusvalvonnan väheneminen vaikeuttaa ympäristöarvojen huomioimista kuntani maankäytön suunnittelussa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

6. Kommentoi seuraavia väittämiä.

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin henkilökohtaisiin näkemyksiisi perustuen.

a. "Kuntani on liian riippuvainen yritysten tuomista työpaikoista ja verotuloista edistääkseen yhteiskunnan kokonaisuutta maankäytön suunnittelussa"

b. "Valtion ohjauksen ja laillisuusvalvonnan väheneminen vaikeuttaa ympäristöarvojen huomioimista kuntani maankäytön suunnittelussa"

7. Mitä yleinen etu maankäytön suunnittelussa mielestäsi tarkoittaa?

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin henkilökohtaisiin näkemyksiisi perustuen.

KUNTIEN ELINVOIMATEHTÄVÄ JA MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU

Kuntien tehtäväksi on maakuntaudistuksen yhteydessä suunniteltu niin sanottua elinvoimatehtävää. Siitä, mitä tämä tehtävä pitää sisällään, on olemassa erilaisia, keskenään osin ristiriitaisiakin näkemyksiä. Seuraavilla kysymyksillä pyrimme selvittämään, millaisena eri tyyppisten kuntien maankäytön asiantuntijat näkevät elinvoimatehtävän ja oman kuntansa maankäytön suunnittelun roolin kunnan elinvoiman edistämässä.

8. Mitä kunnan elinvoima mielestäsi tarkoittaa?

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin näkemyksiisi perustuen.

9. Millä tavoilla kuntasi maankäytön suunnittelulla voidaan mielestäsi parhaiten edistää kuntasi elinvoimaa?

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin näkemyksiisi perustuen. Mainitse enintään viisi eri tapaa.

1.
2.
3.
4.
5.

10. Mitä mieltä olet seuraavista kuntasi elinvoiman edistämiseen liittyvistä väittämistä?

Vastaa omaan asiantuntemukseesi ja omiin henkilökohtaisiin näkemyksiisi perustuen. Voit halutessasi perustella tai kommentoida vastauksiasi.

Voit halutessasi perustella tai kommentoida vastauksiasi.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	
Maankäytön suunnittelun rooli kuntani elinvoiman edistämässä on mielestäni selkeä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 30px; width: 100%;"></div>
Maankäytön suunnittelun roolista kuntani elinvoiman edistämässä ei vallitse kunnassani yhtenäistä käsitystä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 30px; width: 100%;"></div>
Kuntani elinvoiman edistämiseen ei ole riittäviä maankäytön suunnittelun asiantuntijaresursseja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 30px; width: 100%;"></div>
Kuntani elinvoiman edistämiseen ei ole riittäviä maapoliittisia resursseja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 30px; width: 100%;"></div>
Kuntani vastuu elinvoimatehtävästä voi merkitä elinkeinoelämän edistämistä ympäristöarvojen kustannuksella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 30px; width: 100%;"></div>
Elinkeinotoiminta sanelee kuntani maankäytön suunnittelun suuntaviivat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 30px; width: 100%;"></div>
Kunnassani tulisi panostaa houkuttelevien ja viihtyisien elinympäristöjen edistämiseen nykyistä enemmän	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 30px; width: 100%;"></div>

Ympäristöarvojen edistäminen on osa kuntani elinvoimatehtävää	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Kuntani johtavat viranhaltijat ymmärtävät, mitä pitkäjänteinen maankäytön suunnittelu edellyttää	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>
Kuntani luottamushenkilöt ymmärtävät, mitä pitkäjänteinen maankäytön suunnittelu edellyttää	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="text"/>

11. Kommentoi seuraavaa väittämää: "Kuntani vastuu elinvoimatehtävästä voi merkitä elinkeinoelämän edistämistä ympäristöarvojen kustannuksella"

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin henkilökohtaisiin näkemyksiisi perustuen.

12. Huomioidaanko maankäytön suunnittelun merkitys kuntasi strategiatyössä? Millä tavalla?

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin näkemyksiisi perustuen.

13. Arvioi, mikä on kuntasi maankäytön suunnittelun pitkäjänteisyyden merkitys kuntasi elinvoiman kannalta.

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin näkemyksiisi perustuen.

KUNTIEN MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN RESURSSIT

Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyt muutokset sekä maakuntaudistus (mm. kuntien kaavoitusvastuun lisääntyminen ja kunnille annetun elinvoimatehtävän hoitaminen) voivat vaikuttaa tulevaisuudessa kuntien maankäytön suunnittelun resursseihin. Seuraavilla kysymyksillä pyrimme selvittämään, millaisia ovat eri tyyppisten kuntien maankäytön asiantuntijoiden arviot tulevien muutosten vaikutuksista kuntien maankäytön suunnittelun resursseihin, ja millaista maankäytön suunnittelun resursseihin liittyvää tukea kunnat tulevat tarvitsemaan tulevaisuudessa.

14. Riittävätkö kuntasi maankäytön suunnittelun resurssit oman arviosi mukaan vai tarvitseeko kuntasi lisää resursseja?

Vastaa omaan asiantuntemukseesi ja omiin näkemyksiisi perustuen.

	Kuntani nykyiset resurssit riittävät	Kuntani tarvitsee jonkin verran lisäresursseja	Kuntani tarvitsee merkittäviä lisäresursseja
a. kunnan sisäiset asiantuntijaresurssit (esim. kaavoituksen henkilöstö)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b. kunnan ulkopuoliset asiantuntijaresurssit (esim. edellytykset hyödyntää konsulttipalveluja)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c. maapolitiikkaan liittyvät resurssit (esim. maanhankintaan käytettävissä olevat resurssit)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d. oikeudellisiin kysymyksiin liittyvät asiantuntijaresurssit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. Kommentoi seuraavia väittämiä.

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin näkemyksiisi perustuen.

a. "Kuntani tontti- ja maapolitiikan (esim. raakamaan hankintaa, lunastuksia ja tonttien luovutusta koskevien linjausten) tulisi olla nykyistä vaikuttavampaa"

b. "Kunnallani on riittämättömät asiantuntijaresurssit kaavoitusvastuun hoitamiseksi, esimerkiksi ELY-keskusten ohjaavan ja valvovan roolin poistuessa"

c. "Kunnallani on riittämättömät resurssit elinvoimatehtävän hoitamiseksi maankäytön suunnittelussa"

16. Millaista maankäytön suunnittelun resursseihin liittyvää tukea toivoisit kuntasi saavan...

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin näkemyksiisi perustuen. Ota vastauksessasi huomioon kuntien maankäytön suunnittelun toimintaympäristön muutokset (Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin tehdyt muutokset sekä tuleva maakuntaudistus).

a. valtiolta?

b. maakunnalta?

KUNTIEN MAANKÄYTTÖÖN JA SEN SUUNNITTELUUN VAIKUTTAVAT PITKÄN AIKAVÄLIN KEHITYSKULUT

17. Onko olemassa joitakin pitkän aikavälin kehityskulkuja, joiden odotat vaikuttavan kuntasi maankäyttöön ja maankäytön suunnitteluun tulevaisuudessa? Arvioi, (a) mitä ne ovat ja (b) voidaanko mainitsemiisi kehityskuluihin varautua kuntasi maankäytön suunnittelussa jotenkin?

a. Nimeä enintään viisi keskeisintä kuntasi maankäyttöön vaikuttavaa pitkän aikavälin kehityskulkua.

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin näkemyksiisi perustuen.

b. Voidaanko mainitsemiisi kehityskuluihin varautua kuntasi maankäytön suunnittelussa jotenkin? Miten?

Vastaa muutamalla lauseella omaan asiantuntemukseesi ja omiin näkemyksiisi perustuen.

1.

2.

3.

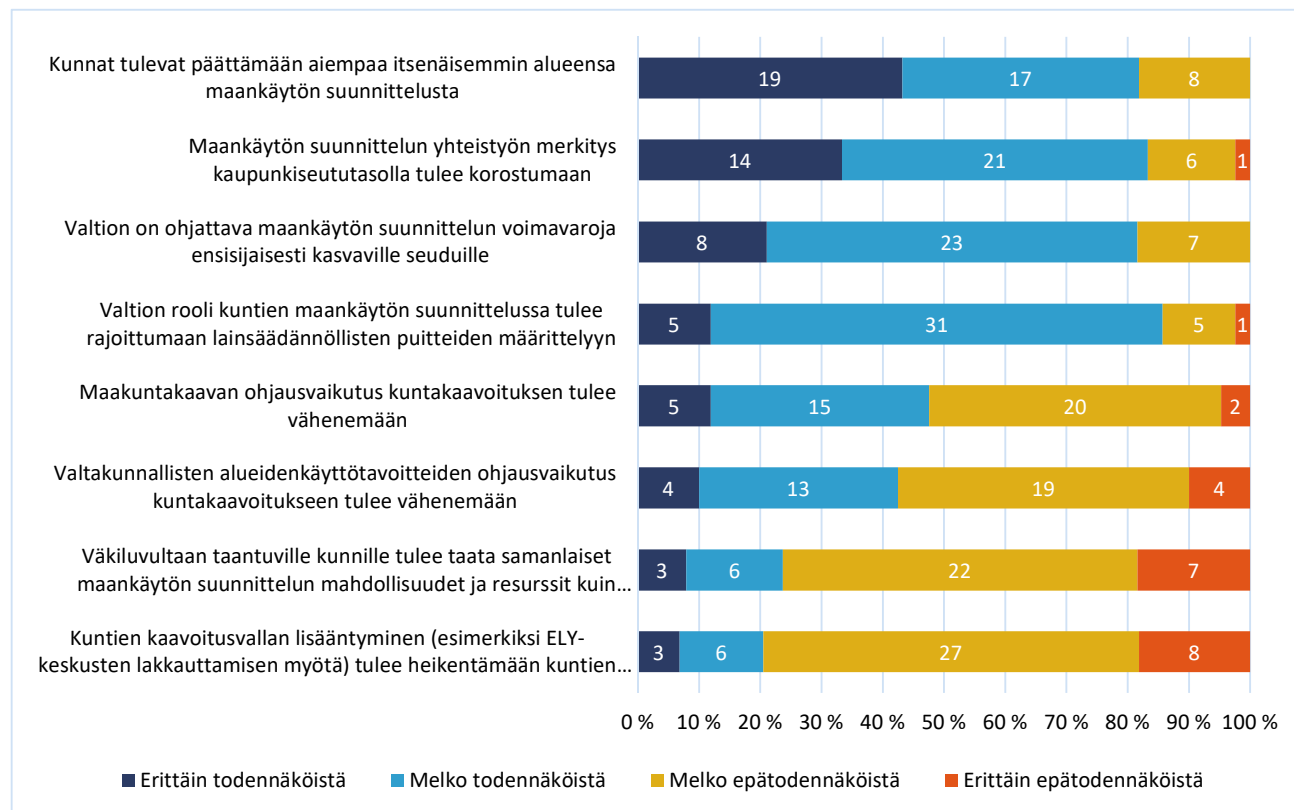
4.

5.

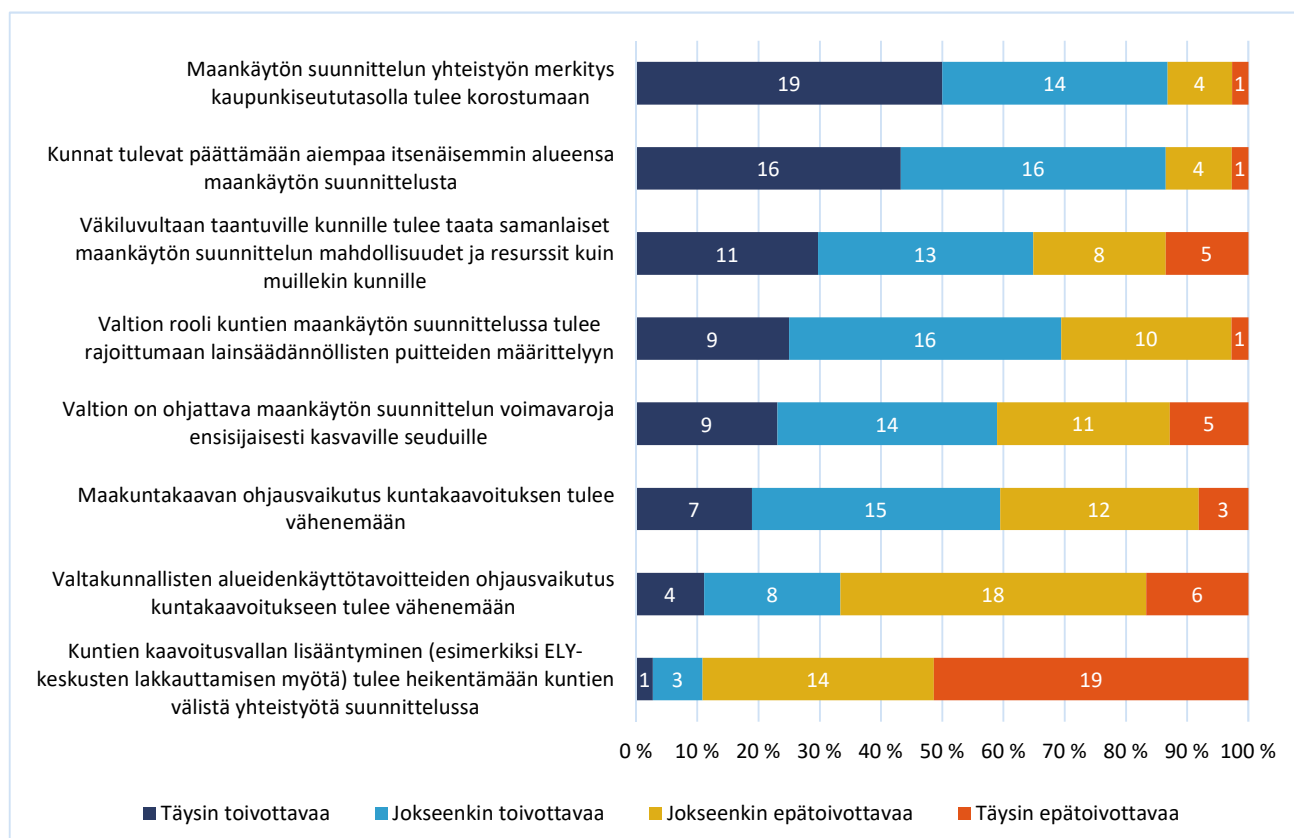
Liite 3. Vastausten tulosjakaumat (lukumäärät ja %-jakaumat)

Kysymys 3. Alla olevat väittämät koskevat valtion, maakunnan ja kunnan tehtäviä ja rooleja sekä kuntien yhteistyötä maankäytön suunnittelussa. Arvioi, (a) kuinka todennäköisenä pidät väittämien toteutumista ja (b) kuinka toivottavana pidät väittämien toteutumista.

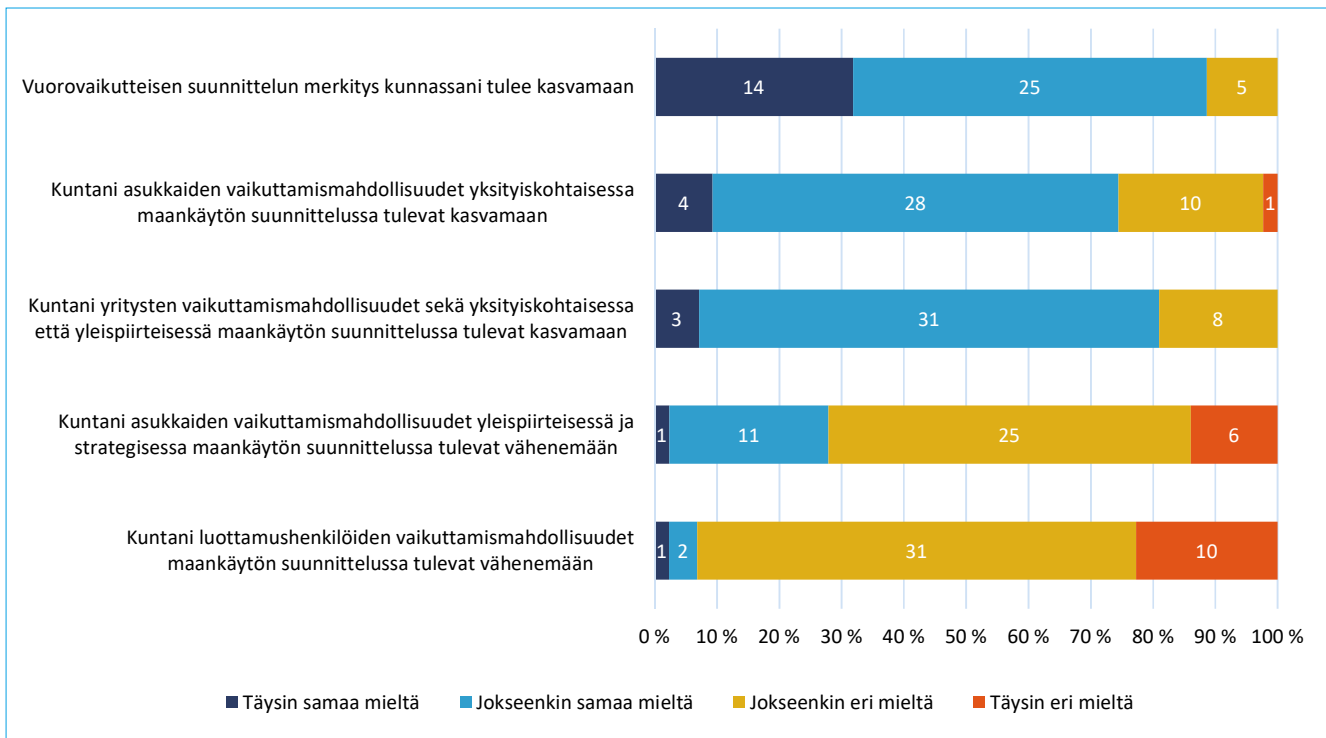
Kysymys 3a:



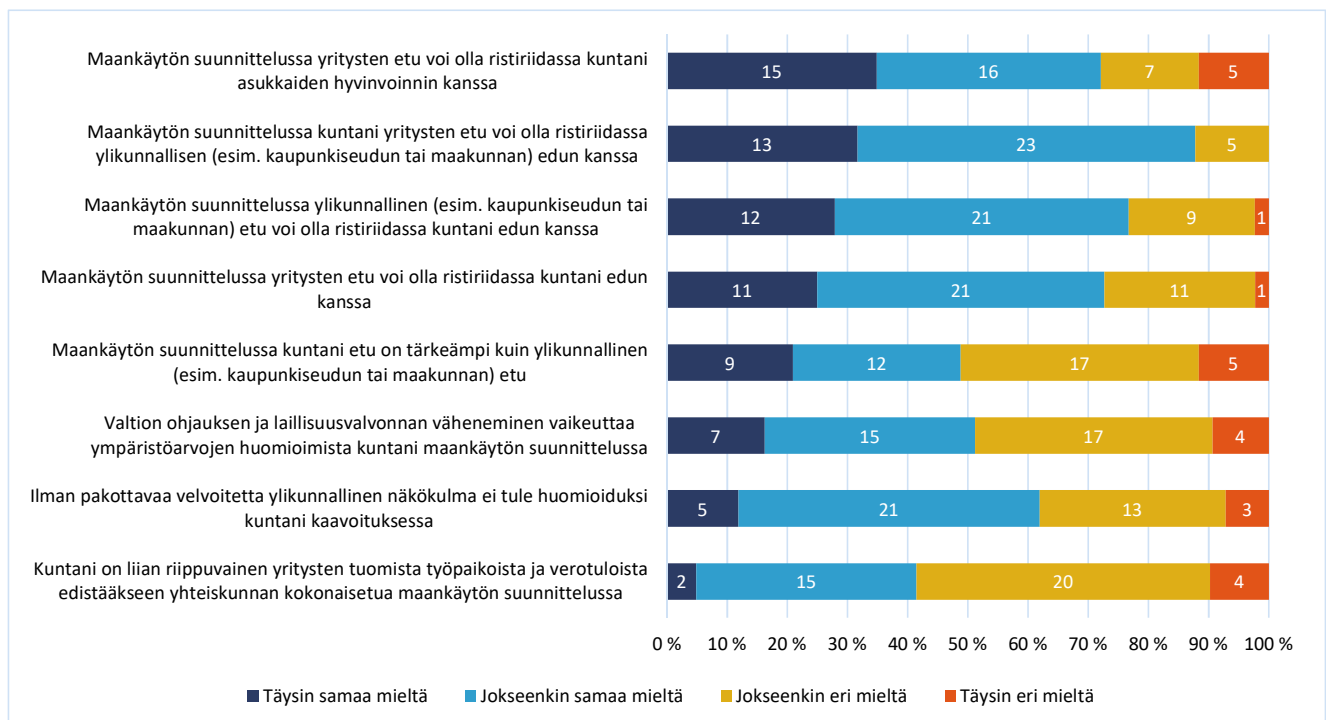
Kysymys 3b:



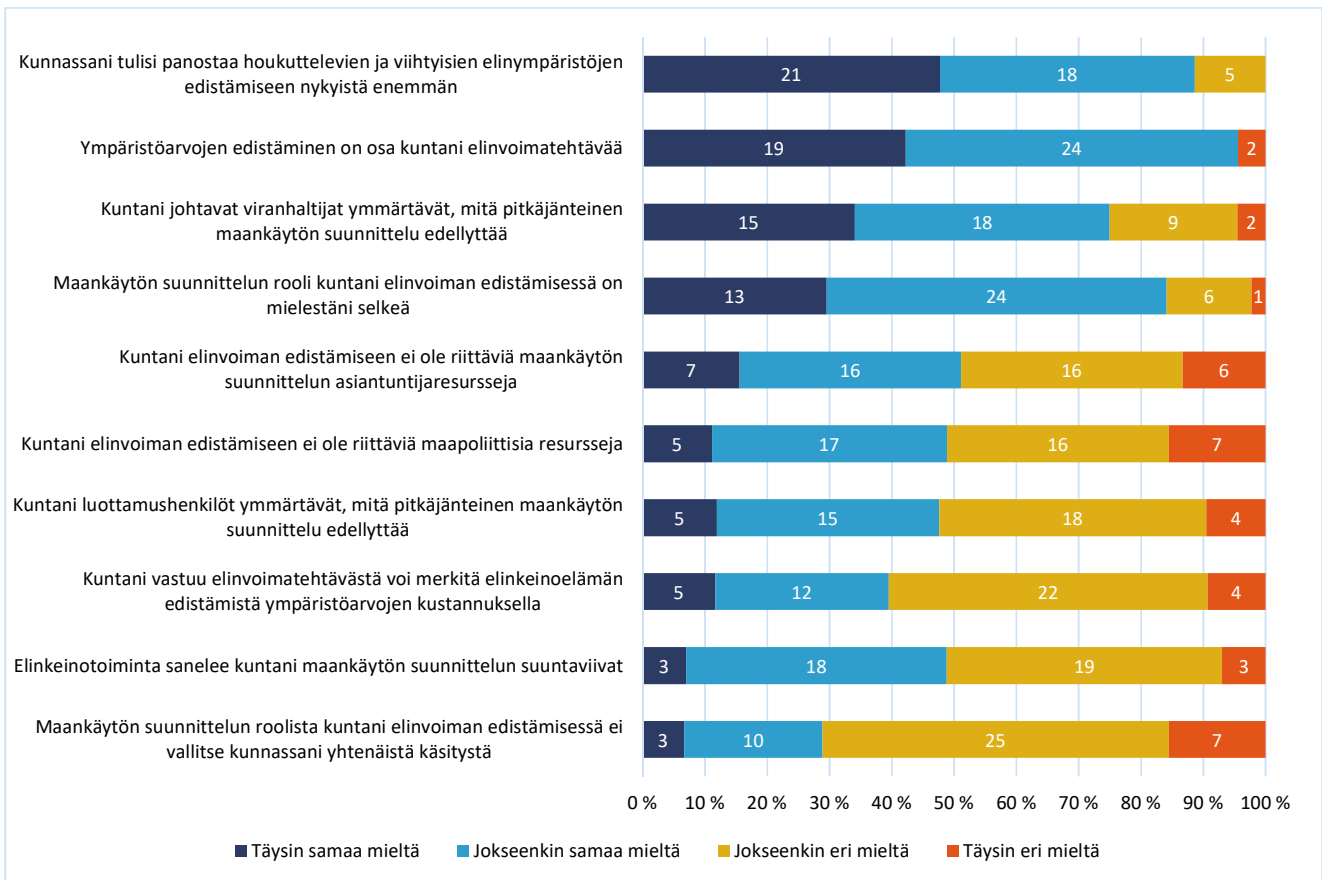
4. Mitä mieltä olet seuraavista maankäytön suunnittelun vuorovaikutteisuuden liittyvistä väittämistä?



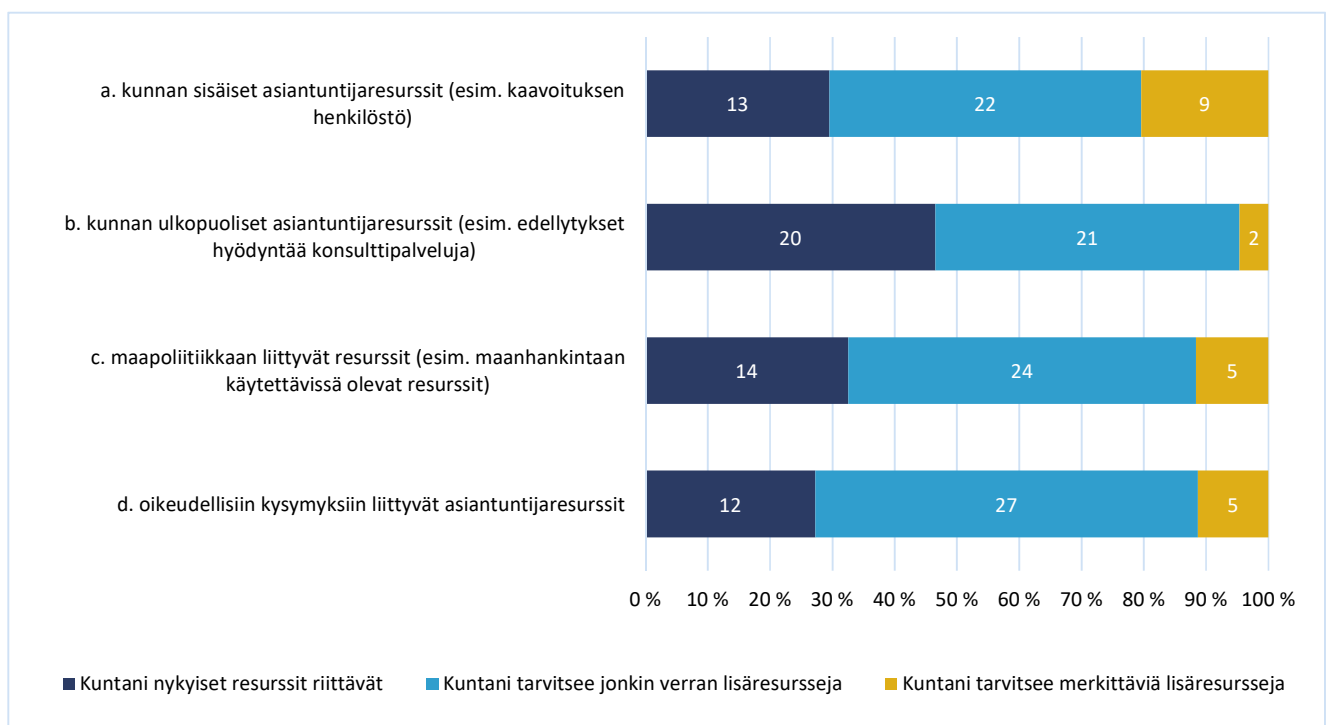
5. Mitä mieltä olet seuraavista maankäytön suunnittelun eturistiriitoihin liittyvistä väittämistä?



10. Mitä mieltä olet seuraavista kuntasi elinvoiman edistämiseen liittyvistä väittämistä?



14. Riittävätkö kuntasi maankäytön suunnittelun resurssit oman arviosi mukaan vai tarvitseeko kuntasi lisää resursseja?



ARTTU2-tutkimusohjelma

Kunnissa toteutettujen ja tulevien uudistusten arviointitutkimusohjelma 2014–2018 eli ARTTU2 on useasta osaprojektista koostuva tutkimuskokonaisuus. Sen tavoitteena on tuottaa systemaattista ja vertailukelpoista tutkimustietoa kuntia koskevien uudistusten ja kehittämistoiminnan vaikutuksista. Se selvittää, miten uudistukset ovat vaikuttaneet mm. kuntien palveluihin, talouteen, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstövoimavaroihin sekä yhdyskuntarakenteeseen ja elinvoimaan.

Ohjelmassa on mukana 40 tutkimuskuntaa, jotka edustavat erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia eri puolilta Suomea. Tutkimuskunnat ovat Askola, Espoo, Hattula, Hirvensalmi, Hollola, Hämeenlinna, Inari, Jyväskylä, Kankaanpää, Keitele, Kemiönsaari, Keuruu, Kokkola, Kotka, Kurikka, Kuusamo, Lappeenranta, Lempäälä, Liperi, Mikkeli, Mustasaari, Nivala, Oulu, Paltamo, Parkano, Petäjävesi, Pudasjärvi, Raasepori, Raisio, Rautalampi, Salo, Sipoo, Säkyä, Tampere, Tornio, Turku, Vaasa, Vantaa, Vimpeli, Vöyri.

ARTTU2 on jatkoa vuosina 2008–2012 toteutetulle, vastaaventyypiselle Paras-arviointitutkimusohjelmalle. Ohjelma on eri tutkimus- ja rahoittajatahojen yhteinen, ja sitä koordinoi Kuntaliitto.

Lisätietoja ARTTU2-tutkimusohjelmasta: www.kuntaliitto.fi/arttu2