

MAARIT SIRENI

Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos

Tasa-arvotavoite ohjaa maaseudun maankäytön suunnittelua

TIIVISTELMÄ

Artikkelissa analysoidaan ydinmaaseutua edustavien kuntapoliitikkojen näkemyksiä kuntien maankäytön suunnittelun tavoitteista. Tarkastelussa keskitytään heidän käsityksiinsä siitä, tuleeko kunnan keskittää ja tiivistää asutusta vai suosia hajautettua rakentamista. Keskeinen havainto on se, että kuntapäättäjien selvä enemmistö kannattaa hajautettua asuinrakentamista. Kantaa perustellaan ennen kaikkea alueiden ja ihmisten välisen tasa-arvon turvaamisella. Keskitämisen uskotaan johtavan negatiiviseen kierteeseen maaseudulla. Artikkelin osoittaa, että valtakunnan ja kunnan tasoilla suunnittelua ohjaavat erilaiset ideologiat. Valtakunnan tasolla aluerakennetta kehitetään kilpailuvalltion tai metropolivaltion tavoitteiden mukaiseen suuntaan. Kuntapäättäjien toimintaa ohjaa puolestaan keskeisesti pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin kuulunut tasa-arvoisuuden tavoite.

Asiasanat: maankäytön suunnittelu, ydinmaaseutu, suunnitteluideologiat

Artikkelissa tarkastellaan suomalaista ydinmaaseutua edustavan maakunnan, Etelä-Pohjanmaan, kuntapäättäjien näkemyksiä kuntien maankäytön suunnittelun tavoitteista. Tavoitteena on analysoida, miten päättäjien mielestä asuinrakentamista tulee ohjata ja mistä syistä. Artikkelissa keskitytään Suomessa ajankohtaiseen ja kiistanalaiseen kysymykseen siitä, onko maaseutumaisissa kunnissa perusteltua keskittää ja tiivistää asutusta kirkonkylän tai kuntakeskuksen tapaisiin elinvoimaisiksi määriteltyihin keskuksiin, vai kannattaako maaseudulla päinvastoin suosia hajautettua rakentamista eri puolille kuntaa. Molempia malleja voidaan perustella maaseudun vetovoimaisuuden ja elinvoimaisuuden säilyttämisellä.

Artikkelissa avataan kuntien maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa avainasemassa olevien paikallispoliitikkojen perusteluja keskittämislle tai hajauttamiselle. Näillä mielipiteillä on tärkeä merkitys, sillä kunnilla on suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä laaja päätösvalta maankäytön kysymyksissä. Kuntapäättäjien näkemykset ja arvostukset vaikuttavat viime kädessä siihen, miten valtakunnan tasolla määritellyt koko maata koskevat alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistavoitteet toteutuvat. Kuntien maankäyttöä koskevat intressit voivat siten edistää tai päinvastoin

jarruttaa aluerakenteen uudistumista valtakunnan tasolla asetettuihin tavoitteisiin sopivaksi.

Artikkeli etenee siten, että taustaksi esitellään maaseudun maankäytön suunnittelun periaatteita Suomessa ja eräissä Euroopan maissa, ja kuvataan näiden periaatteiden muutosta kilpailuvaltioksi tai metropolivaltioksi muuntautuvassa Suomessa. Toisessa jaksossa esitellään artikkelin perustana oleva, kaksissa viimeisimmissä kuntavaaleissa ehdolla olleiden ja valituksi tulleiden kuntapäätäjien mielipiteistä koostuva empiirinen tutkimusaineisto sekä analyysimenetelmät. Tämän jälkeen eritellään kuntapolitiikkojen näkemyksiä siitä, edistääkö kuntien tavoitteita parhaiten keskittävä vai hajauttava suunnittelu, mikä koskee esimerkiksi palvelujen säilyttämistä, kuntatalouden säästöjä, elinvoimaisuuden turvaamista, uusien asukkaiden ja yritysten houkuttelemista kuntaan tai ympäristönsuojelua. Tavoitteena on eritellä, millaisia tulkintoja kuntapäätäjät ovat tehneet yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeesta kilpailukykyyn, sosiaaliseen koheesioon ja ekologisuuteen liittyvistä syistä ja millä tavalla he omalta osaltaan osallistuvat muutostarpeen diskursiiviseen tuottamiseen – tai päinvastoin kiistävät sen. Lopuksi kootaan johtopäätökset.

Maaseudun maankäyttö ristiriitaisten intressien kohteena

Maankäyttö ja rakentaminen maaseudulla ovat säädeltyä ja rajoitettua toimintaa useimmissa Euroopan maissa. Väkirikkailla ja tiheästi asutuilla alueilla maaseudun suunnittelun perinteisenä tavoitteena on ollut suojella maaseutumaisia ja viljelykäytössä olevia ympäristöjä kaupunkien laajentumiselta (Alexander 2006; Lapping 2006). Vaikka maaseudun elämänmuodot ja elinkeinot ovat nykyisin moninaiset, maatalous mielletään edelleen eri puolilla Eurooppaa maaseudun ydintoiminnoksi, joka määrittelee keskeisesti suunnittelua (Marsden 2003; Lapping 2006: 118). Kaupunkisuunnitteluun verrattuna maaseudun suunnitteluperiaatteet ovat säilyneet monissa maissa muuttumattomina vuosikymmenestä toiseen.

Postproduktionistiseen maaseututilaan kohdistuu kuitenkin monenlaisia intressejä. Joissakin tapauksissa ne ovat linjassa perinteisen suunnittelu-

ideologian kanssa. Alueilla, joilla maaseututila on kysyttyä ja kallista ylellisyyttä, maaseudun suojeleminen on linjassa maata ja rakennuksia omistavan luokan etujen kanssa. Maankäytön ja rakentamisen rajoitukset, joiden uutena tärkeänä perusteluna ovat ekologisuus ja kestävä kehitys, pitävät esimerkiksi Britanniassa maaseutumaan ja asuntojen hinnat korkeina ja rajaavat maaseutuasumisen mahdolliseksi vain vauraalle väestölle (Sturzaker 2010; Sturzaker & Shucksmith 2011). Omistavan yläluokan lisäksi maaseudun maankäytön ja rakentamisen tiukasta rajoittamisesta hyötyvät kaupungit, joiden ei tarvitse kilpailla maaseudun kanssa asukkaista ja veronmaksajista. Tämä varakkaan eliitin ja urbaanien intressien liitto on vaikeasti haastettavissa diskursiivisessa kamppailussa maaseudun maankäytön suunnittelun perusteista (Sturzaker & Shucksmith 2011).

Toisaalta eurooppalaiselta maaseudulta löytyy myös esimerkkejä vanhojen suunnitteluperiaatteiden muuntumisesta nykyisiin paikallisiin tarpeisiin sopiviksi. Esimerkiksi Norjassa rakentamisen rajoittamiseen perustuvalla suunnittelulla on entistä vähemmän perusteluja tilanteessa, jossa maaseudun väkimäärä laskee ja maatalouden merkitys vähenee (Harvold & Nordahl 2012). Maatalouden rakennemuutos on tunnustettu sekä maaseutupoliitikassa että maatalouspolitiikassa, jonka uusi retoriikka korostaa monitoimisen maatalouden merkitystä. Maaseudun negatiiviseen väestönkehitykseen on puolestaan kiinnitetty huomiota aluepolitiikassa, jonka viralliseksi tavoitteeksi on määriteltävä ”maan säilyttäminen asuttuna sekä kasvun ja kehittymisedellytysten turvaaminen maan kaikissa osissa” (Harvold & Nordahl 2012: 217).

Nämä politiikkalinjaukset heijastuvat ruohonjuuritason maankäytön suunnitteluun, jossa paikallisen tason poliittisilla päättäjillä on laaja päätösvalta. Maatalouskeskeinen suunnittelutraditio on murentumassa siten, että kunnissa suhtaudutaan sallivasti asuinrakentamiseen maatalousvaltaisille alueille (Harvold & Nordahl 2012: 215). Myönteinen suhtautuminen liittyy siihen, että väljien tonttien tarjoaminen taajama-alueiden ulkopuolelta on osoittautunut toimivaksi tavaksi pitää kiinni asukkaista ja houkutelua uusia. Hajallaan ja erikseen sijaitsevat asunnot edustavat ylellisyyttä

verrattuna asumiseen tiheästi kaavoitetuilla kylä-alueilla, jotka eivät tarjoa vastaavia maalla asumisen etuja: tilaa ja etäisyyttä naapureista, vihreää maisemaa, yhteyttä luontoon sekä rauhaa ja hiljaisuutta (emt. 217).

Tämä kuntien hyödyntämä uusi kehittämisstrategia on ristiriidassa Norjan ympäristöministeriön määrittelemien kestävästä maankäyttöä koskevien tavoitteiden kanssa. Tiheää rakentamista taajama-alueille suosivalle maaseutuasumisen ympäristövaihtoehdolle on kuitenkin ollut toistaiseksi enemmän kannatusta julkishallinnon teknokraattien keskuudessa kuin suunnittelusta päättävien paikallisten poliitikkojen ja suuren yleisön keskuudessa (emt. 217). Tilaa ja väljyyttä hyödyntävällä maankäyttöstrategiallaan kunnat vahvistavat sekä omaa kuntatalouttaan että vastaavat kansallisella tasolla määritelyihin paikallista ja monimuotoista ruoantuotantoa, elävää maaseutua ja tasapuolisesti kehittyviä alueita koskeviin tavoitteisiin. Strategia palvelee siten sekä kuntien omia että keskushallinnon määrittelemiä kansallisia intressejä.

Vapaan rakentamisen pitkä historia

Suomessa vuosikymmenten ajan vakaana säilyneestä maaseudun maankäytön suunnittelusta on tullut ajankohtainen ja uudella tavalla kiistanalainen kysymys tällä vuosituuhannella. Toisin kuin monessa Euroopan maassa maankäyttö on ollut Suomessa perinteisesti vapaampaa maaseudulla kuin kaupungeissa. Ensimmäisistä 1700-luvun Ruotsin valtakunnan aikana säädetyistä ja myöhemmin 1800-luvulla täsmennetyistä maaseudun maankäyttöä koskeneista määräyksistä alkaen säätelyn ja ohjeistuksen kohteena olivat maaseudun kasvavat kylät. Sen sijaan niiden ulkopuolelle sai rakentaa vapaasti naapureiden välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia säädelleen asetuksen puitteissa (Ympäristöministeriö 2012: 17).

Samoja periaatteita on noudatettu paljolti myös 1900-luvulla. Kaupunkien ja maaseudun kaavoitusta ja rakentamista koskeneet säännökset koottiin vuonna 1958 rakennuslakiin, jolla ohjattiin edelleen lähinnä maaseututaajajien maankäyttöä ja rakentamista. Maaseudun suunnittelun keskeisenä tavoitteena oli estää suunnittelemattoman

taaja-asutuksen muodostuminen. Hajarakentamiselle ei sen sijaan ollut esteitä. Haja-asutusalueille rakentaminen on periaatteessa ollut luvanvaraista 1940-luvun lopulta lähtien, mutta käytännössä kylä- ulkopuolelle on saanut rakentaa melko vapaasti (Ympäristöministeriö 2012: 18). Päätöksenteko kaavoitus- ja rakentamiskysymyksissä on kuulunut kunnille, joiden rooli vakiintui 1960-luvulla ja vahvistui edelleen vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain myötä. Tällöin valtion ympäristöhallinnon rooli muuttui vahvistavasta viranomaisesta kaavoitusta ohjaavaksi ja neuvottelevaksi viranomaiseksi. Käytännössä kunnanvaltuusto, joka hyväksyy sekä maankäyttöä yleisesti ohjaavan yleiskaavan sekä rakentamista yksityiskohtaisemmin ohjaavan asemakaavan, on toistaiseksi voinut päättää varsin itsenäisesti maankäytöstä ja rakentamisesta kunnan alueella (Mäntysalo ym. 2011).

Kilpailuvaltion vaatimukset

Väljästi säädely ja tukevasti paikallisista lähtökohdista määrittyvä perinteinen suomalainen maaseudun suunnittelu on kyseenalaistettu selvimmän kahden viimeisimmän hallituksen toimesta. Haaste konkretisoitui vuonna 2009 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen myötä. Sen yhteydessä hallitus pyrki tiukentamaan maakuntatason ja kuntatason suunnittelun ohjausta asettamalla uudet valtakunnalliset tavoitteet maaseudun maankäytön ja rakentamisen suunnittelulle (Ministry of the Environment 2009; Mäntysalo ym. 2011: 2113). Kuntien itsenäistä asemaa suunnittelukysymyksissä kritisoidaan myös nykyisen hallituksen ajamissa kuntauudistus suunnitelmissa. Toteutuessaan kuntauudistus siirtää päätösvallan itsenäisiltä maaseutukunnilta yhdistyneelle suurkunnalle, jonka puitteissa yhteistyö ei perustu nykyiseen tapaan vapaaehtoisuudelle, vaan maankäytön suunnittelua toteutetaan keskitetysti – ja samalla keskuskaupungin intresseistä käsin (Valtiovarainministeriö 2012: 95–98).

Tarvetta kuntien aiempaa tiukempaan ohjaukseen, jolla pyritään muun muassa vähentämään rakentamista haja-asutusalueille ja keskittämään maaseutuasutusta taajamiin, on perusteltu kestävällä

kehityksellä ja paikkakuntien elinvoimaisuuden turvaamisella (Ministry of the Environment 2009: 37). Kaupunkien läheisellä kasvavalla maaseudulla painavat molemmat edellä mainitut perustelut. Puuttumista vähemmän rakentamispaineen maaseutukuntien paikallisiin maankäyttöstrategioihin perustellaan puolestaan erityisesti elinvoimaisuusargumentilla (Ympäristöministeriö 2012: 10). Kuntien elinvoimaisuuden väitetään lisääntyvän, kun asutusta keskitetään kirkonkyläin tai kuntakeskuksiin. Väite perustuu oletukseen siitä, että keskitetyksi asutun kunnan eheytetty taajama on hajautetusti asuttuun kuntaan verrattuna houkuttelevampi kohde uusille maallemuuttajille (emt. 3). Tämä oletus ei ole yksiselitteisesti linjassa koti- ja ulkomaisten maallemuuttajien asumismielityksiä ja maaseutukuntien vetovoimatekijöitä koskevien tutkimusten kanssa (esim. Kytö ym. 2006; Harvold & Nordahl 2012).

Uusi käänne ja virinnyt kiinnostus maaseutualueiden maankäytön suunnittelua kohtaan ajoittuvat tilanteeseen, jossa kansainvälinen ilmastopolitiikka edellyttää toimia päästöjen vähentämiseksi. Negatiivista huomiota osakseen on saanut etenkin hajautuva Helsinki (EEA 2006). Ratkaisuna tähän ongelmaan suomalaiset yhdyskuntasuunnittelun asiantuntijat ovat inspiroituneet erityisesti havainnoista, joiden mukaan kompakti yhdyskuntarakenne vähentää autoilun tarvetta suurkaupungeissa (Næss 2005). Kompaktikaupunkimallin sovel-lutusarvoon maaseudulla on suhtauduttu Suomessa ennakkoluulottomasti, vaikka varsinkin kaupunkiseutujen ulkopuoliset maaseutukunnat ovat julkisen liikenteen, palveluvarustuksen ja työpaikkaomavaraisuuden suhteen erilaisia ympäristöjä verrattuna eurooppalaisiin suurkaupunkeihin (esim. Sairinen 2009). Kiinnostus maaseudun perinteisesti kuntien päätösvallassa olevaa maankäytön suunnittelua kohtaan ei kuitenkaan selity vain kansainvälisen ilmastopolitiikan vahvistumisella ja kaupunkimaisten yhdyskuntien kokemuksista johdetun ”tiivistämisen” paradigma-asetamalla suomalaisessa yhdyskuntasuunnittelussa (ks. Kortelainen & Vartiainen 2000: 16). Ruohonjuuritason maaseudun suunnittelua suunnataan uusille urille tilanteessa, jossa suunnittelua menneinä vuosikymmeninä keskeisesti ohjannut pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin ideologinen perusta on

murenemassa (vrt. Othengrafen 2010).

Hyvinvointivaltiomallin mukaisessa valtiossa yhteiskuntapolitiikan keskeisenä lähtökohtana ja tavoitteena on ollut hyvinvoinnin sosiaalinen ja alueellinen tasoittaminen (Moisio & Leppänen 2007; Moisio 2008). Tämän tavoitteen kanssa linjassa oleva ja keskeinen suomalaista suunnittelua ohjannut arvo menneinä vuosikymmeninä on ollut alueiden ja ihmisten välinen tasa-arvo sekä sosiaalinen oikeudenmukaisuus (Othengrafen 2010: 99). Käytännössä tasa-arvotavoitteen soveltaminen paikallisella tasolla on voinut tarkoittaa sitä, että kunnan eri osa-alueita on pyritty kehittämään mahdollisimman tasapuolisesti. Tasa-arvoisuuden edistäminen on tarkoittanut myös sitä, että julkinen sektori on pyrkinyt estämään alueiden tai kaupunginosien erilaistumista ja eriytymistä asukkaiden varallisuuden tai muiden ominaisuuksien mukaan ja tasoittamaan eroja (Vaattovaara ym. 2011).

Koko Suomen tasolla hyvinvointivaltiomallin kuuluneesta alueiden kehittämisen ja palvelujen tarjonnan tasapuolisuustavoitteesta on paljolti sanouduttu irti. Kilpailuvaltioksi muuntautuvan Suomen aluerakennetta pyritään sen sijaan kehittämään eurooppalaisia esikuvia seuraten monikeskuisena kaupunkien muodostamana verkostona, jonka väitetään tukevan parhaiten koko kansakunnan kansainvälistä kilpailukykyä, ekotehokkuutta ja asukkaiden hyvinvointia (European Commission 1999; Ministry of the Environment 2006). Vastavasti hajautetun aluerakenteen ei nähdä vastaavan nykypäivän innovaatioyhteiskunnan suuriin haasteisiin kuten globalisaatioon, teknologiakehitykseen, ilmastonmuutokseen ja väestön vanhenemiseen (Ministry of the Environment 2006). Laajasta ja hajanaisesta valtioalueesta pienine keskuksineen puhutaan taloudellisena taakkana ja nykyisin myös ongelmana ympäristön kannalta.

Uuden kansallisen aluepolitiikan retoriikkaan sisältyy etenkin suurten kaupunkien merkityksen korostaminen taloudellisen kehityksen vetureina, joihin resurssit tulee kansakunnan yhteisen edun nimissä kohdentaa (Remahl 2008: 68–71). Viime vuosina poliittista tukea on löytynyt myös metropolimaiselle keskittämislle (Moisio 2009). Metro-poli- ja suurkaupunkipolitiikkaan sisältyy näkemys siitä, että mikäli suomalaiset keskitetään toimin-

nallisesti aiempaa suppeammalle alueelle, sosiaalisen koheesion tuottamisen yhteiskunnalliset kustannukset vähenevät, ekotehokkuus lisääntyy ja innovaatioiden tuottamiselle luodaan edellytykset. Samaisia kilpailukyvyyn ja kestävyuden vaatimuksia, joita koko maan tasolla käytetään toimintojen keskittämiseksi muutamiin vetovoimaisiin kaupunkikeskuksiin, käytetään nyt myös perusteluiksi sille, miten kaupunkien ja maaseudun muodostama kokonaisuutta tulisi kehittää. Niillä perustellaan myös, miksi kuntatasolla asutuksen pitäisi sijaita haja-asutusalueiden tai useiden pienten kylien sijasta harvoissa ja valikoiduissa elinkelpoisiksi määritellyissä keskuksissa.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kuitenkin muotoutuu aiempien rakenteiden puitteissa ja olemassa olevan perustalta, ja prosessia voivat jarruttaa tai edistää monet tekijät. Taloudellinen toiminta on tärkeä aluerakennetta muokkaava voima, mutta merkitystä on myös esimerkiksi instituutioilla, aluepolitiikan tavoitteilla ja niitä määrittelevillä yhteiskunnallisilla arvoilla, sekä aluetutkimuksen tietoaineiksella, jota tuottavat ministeriöt, tutkijat ja muut asiantuntijat (Moisio 2009: 156–159). Arvoista käydään ajoittain kiivasta poliittista kamppailua, jossa tietyt näkemykset nousevat muita hallitsevammiksi. Jokaisena aikana argumentoidaan sitä, millainen aluerakenne parhaiten toteuttaa yleisen yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja oman aikakautensa kansallista tehtävää. Aluerakennetta koskeva tietoa puolestaan kytkeytyy läheisesti aluepolitiikan arvokeskusteluun ja sillä on keskeinen merkitys aluerakenteen synnyttämisessä ja muuttamisessa. Instituutioilla, kuten esimerkiksi itsenäisten kuntien päätösvaltaan perustuvalla maankäytön suunnittelujärjestelmällä, voi olla keskeinen rooli muutoksia jarruttavina tai niitä edistävinä tekijöinä (vrt. emt. 156–159).

Kuntapäätäjien näkemykset

Mihin kuntien kaavoituksella pitäisi pyrkiä?

Artikkelin perustana oleva empiirinen aineisto koostuu Etelä-Pohjanmaan kuntien kuntapolitiikkojen kaavoituksen tavoitteita koskevista näke-

myksistä. Se on kerätty vuosina 2008 ja 2012 järjestettyjen kuntavaalien yhteydessä Seinäjoella ilmestyvän sanomalehti Ilkan vaalikoneesta. Valtuustokandidaatit vastasivat lehden laatimiin 11–15 kysymykseen eri teemoista. Näitä olivat esimerkiksi työperäinen maahanmuutto, turvapainehakijat, peruspalvelut ja kunnanjohtajan valintatapa. Kysymysten määrä vaihteli kunnittain, ja myös niiden sisällöt olivat osittain eriytettyjä kunnittain. Kaikkien kuntien ehdokkaille esitettiin kuitenkin sama kysymys maankäytön tavoitteista. Sen täsmällinen sanamuoto oli: ”Mihin kuntien kaavoituksella pitäisi ensisijaisesti pyrkiä: yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen keskittämällä asutusta palvelujen ääreen vai kaikkien kylien elinvoimaisena pitämiseen?” Vastanneet valitsivat kahdesta vastausvaihtoehdosta ja voivat halutessaan perustella mielipiteensä vapaamuotoisesti.

Sanomalehti Ilkan vaalikonekysymys valikoitui alun perin vuonna 2008 tutkimuskohteeksi useiden vaalikoneita julkaisseiden sanomalehtien ja tv-kanavien kysymysten joukosta siitä syystä, että siinä käsiteltiin selkeästi tutkimuksen kohteena ollutta maankäyttöä (Sireni 2011a: 28–29). Sen kärki, *mihin kuntien kaavoituksella pitäisi ensisijaisesti pyrkiä*, kohdistuu yksiselitteisesti kuntien maankäyttöstrategioihin. Strategiat jaetaan karkeasti kahteen tyyppiin. Ensimmäinen vaihtoehto, *yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen keskittämällä asutusta palveluiden ääreen*, kuvaa yleisellä tasolla kahden viimeisimmän hallituksen ajamaa linjaa, jossa asutus keskitetään harvoihin tiiviisiin taajamiin säästö- ja ympäristösyistä. Toinen vaihtoehto, *kaikkien kylien elinvoimaisena pitämiseen*, sisältää ajatuksen alueiden samanarvoisuudesta.

Aineistonhankinnan ensimmäisessä vaiheessa kerättiin Etelä-Pohjanmaan ja eräiden Pohjanmaan kuntien vuonna 2008 ehdolla olleiden poliitikkojen vastaukset perusteluineen. Näitä kuntia koskevat havainnot on esitetty toisessa yhteydessä (Sireni 2010; 2011a ja 2011b). Vuonna 2012 sanomalehti Ilkka sisällytti pyynnöstäni vaalikoneeseensa täsmälleen saman kysymyksen, jotta tutkimuksessa olisi mahdollista vertailla kuntapolitiikkojen mielipiteissä neljän vuoden aikana tapahtuneita muutoksia – tai päinvastoin saada näyttöä näkemysten pysyvyydestä. Loput kysymykset, joissa käsiteltiin

muita ajankohtaisia kuntateemoja, olivat lehden toimituksen laatimia.

Tässä artikkelissa vertaillaan rajatusti eteläpohjalaisten poliitikkojen vastauksia maankäyttöä koskevaan kysymykseen kahtena vaalivuonna. Tarkastelun kohteena ovat ensinnäkin kaikkien vaalikonekysymykseen vastanneiden ehdokkaiden mielipiteet, joiden voi olettaa heijastavan laajasti potentiaalisten äänestäjien mielipiteitä. Vaalikoneet ovat etenkin pienellä budjetilla vaalityötä tekeville ehdokkaille tärkeä tapa olla esillä ja vakuuttaa äänestäjät. Toiseksi artikkelissa analysoidaan kunnanvaltuustoihin valituiksi tulleiden ehdokkaiden näkemyksiä kaavoituksen tavoitteista. Tällä kartoitetaan sitä, ovatko valituiksi tulleet vastuulliset kuntapäätäjät tavalla tai toisella eri linjoilla – joko selvemmin hallituksen linjoilla tai päinvastoin jyrkemmin sitä vastaan – maankäyttö- ja kaavoituskysymyksistä kuin kaikkien ehdokkaiden joukko.

Analyyssissä hyödynnetään sekä vaalikonekysymyksen strukturoitua osaa että neljän esimerkkita-pauksiksi valitun kunnan valtuutettujen esittämiä lisäperusteluita. Vapaamuotoisten vastausten tarkastelun pohjana käytetään aiemmin laadittua luokittelurunkoa (Sireni 2011a ja 2011b). Se on muodostettu vuonna 2008 ehdolla olleiden, 554 lisäkommentteja esittäneiden poliitikkojen vastausten perusteella. Luokittelussa sovellettiin deduktiivista sisällönanalyysiä, jossa aineistosta poimitaan etukäteen laaditun rungon mukaiset väitteet tai lausumat (Tuomi & Sarajärvi 2002: 97–99). Tavoitteena oli kuvata, missä määrin paikallisten poliitikkojen esityksistä oli erotettavissa samoja argumentteja, joita käytetään valtakunnan tasolla alueidenkäytön suuntaviivojen määrittelyssä: kilpailukykyä, taloudellisia syitä ja kestävää kehitystä. Etukäteen määriteltujen luokkien lisäksi muodostettiin aineistolähtöisesti uusia luokkia ehdokkaiden käyttämille muille tiivistämisen tai kaikkien kylien kehittämisen perusteluille.

Perustelut yhdyskuntarakenteen tiivistämiseksi ja asutuksen keskittämiseksi palveluiden ääreen on jaettu neljään kategoriaan. Ehdokkaat perustelivat tiivistämistä 1) ympäristösyillä, 2) säästösyillä ja 3) eheytyneen keskuksen vetovoimaisuudella. Osassa vastauksista painotettiin sitä, että vaikka tiivistäminen on periaatteessa järkevää, 4) suunnittelukysy-

myksissä täytyy tehdä kompromisseja ja tavoitteita tulee harkita tapauskohtaisesti siten, ettei pieniä kyliä unohdeta ja jätetä kehittämättä. Kaikkien kylien elinvoimaisena pitämistä perusteltiin 1) ihmisten ja alueiden välisellä tasa-arvolla, 2) ihmisten erilaisilla asumispreferensseillä ja tämän valinnanvapauden turvaamisella sekä 3) maaseudun asuttuna säilyttämisellä. Lisäksi vedottiin siihen, että 4) tila, väljyys ja maaseutumaisuus elävine kylineen ovat kunnan keskeisimpiä resursseja ja vetovoimatekijöitä. Esimerkkikuntien päättäjien näkemyksiä kuvataan tämän luokitusrunгон avulla.

Ydinmaaseudun ytimessä: tapaus Etelä-Pohjanmaa

Tutkimuksen kohdealue edustaa pääasiassa suomalaista niin kutsuttua ydinmaaseutua (Helminen ym. 2012: 2). Se eroaa harvaan asutusta maaseudusta ja kaupunkien läheisestä maaseudusta maaseutuväestön määrän ja maankäytön intensiteetin osalta, työllisten toimialajakauman monipuolisuuden suhteen sekä keskustajamiin suuntautuvan työssäkäynnin ja potentiaalisen saavutettavuuden suhteen. Suomalaisittain ydinmaaseutu on asuttua alkutuotannon maaseutua, jossa keskuksissa työssäkäynnillä on vähäisempi merkitys kuin kaupunkien läheisellä maaseudulla. Eurooppalaisittain Etelä-Pohjanmaa edustaa harvaanasuttua ja hajautunutta aluetta, joka ei kuitenkaan ole ääriesimerkki Suomen harvasta aluerakenteesta (Gløersen ym. 2005). Etelä-Pohjanmaa poikkeaa puolueiden valtasuhteiden osalta maan keskiarvoista. Molempina vuosina eniten valtuustopaikkoja sai nykyinen oppositiopuolue Suomen Keskusta r.p. ja toiseksi eniten hallituspuolue Kansallinen Kokoomus r.p., jotka ovat kaksi maakunnan ylivoimaisesti suurinta puoluetta.

Aineisto koostuu noin 59 000 asukkaan Seinäjoen, seitsemän pienen kaupungin ja kymmenen maaseutukunnan kuntapäätäjien näkemyksistä. Pienten kaupunkien – Alajärven, Alavuden, Kauhajoen, Kauhavan, Kurikan, Lapuan ja Ähtärin – väkimäärä vaihtelee noin 7 000 ja 18 000 asukkaan välillä. Maaseutukuntia ovat Evijärvi, Ilmajoki, Isojoki, Jalasjärvi, Karijoki, Kuortane, Lappajärvi, Soini, Teuva, Töytä ja Vimpeli, joista

Töysä on yhdistynyt Alavuden kaupunkiin vuoden 2013 alussa. Maaseutukunnista Ilmajoki ja Jalasjärvi ovat väkimäärältään pienten kaupunkien kokoisia. Muissa maaseutukunnissa on muutama tuhat asukasta, ja pienimmissä Soinin ja Isojoen kunnissa vain noin 2500 asukasta. Osalla nykyisistä kunnista, kuten Seinäjoella, Alajärvellä, Kurikalla ja Kauhavalla, on takanaan tuoreita kuntaliitoksia (ks. Zimmerbauer & Kahila 2006).

Vuoden 2008 vaaleissa edellä mainituissa kunnissa oli yhteensä 2112 ehdokasta, joista 42 prosenttia vastasi sanomalehti Ilkan vaalikoneen kaavoituskysymykseen (taulukko 1). Neljä vuotta myöhemmin kuntien yhteenlaskettu ehdokasmäärä oli 1994. Heistä 43 prosenttia vastasi Ilkan kysymykseen. Kunnanvaltuustoihin valitut hyödynsivät molempina vuosina koko ehdokasjoukkoon verrattuna aktiivisemmin vaalikoneita vaalityössään. Vuonna 2008 valituiksi tulleista 51 prosenttia ja uusimpaan valtuustoon valituista 53 prosenttia vastasi Ilkan kaavoituskysymykseen. Aineisto kuvaa siten hieman luotettavammin valtuutettujen kuin kaikkien ehdolla olleiden päättäjäkandidaattien näkemyksiä. Molempien ryhmien vastausprosentit ovat kuitenkin

akateemisten postitse lähetettyjen kyselytutkimusten tyypillisiin vastausprosentteihin verrattuna hyviä (Baruch 1999). Vastauksissa painottuvat enemmän kaupunkimaisten kuin maaseutumaiden kuntien ehdokkaiden näkemykset. Eniten vaalikoneita käyttivät Seinäjoen poliitikot ja vähiten maaseutukuntien ehdokkaat. Muun muassa tästä syystä mielipiteiden jakaumia tarkastellaan kuntatyypeittäin luokiteltuina. Vastausprosentteissa oli eroja myös puolueiden välillä siten, että vaalikoneita hyödynsivät aktiivisimmin Kansallinen Kokoomus r.p:n sekä Vihreä liitto r.p:n ehdokkaat. Harvimmin vastasivat eräitä pienpuolueita ja Vasemmistoliitto r.p:ta edustaneet ehdokkaat.

Taulukkoon 2 on koottu taustatietoja, jotka kuvaavat valtuutettujen lisäkommenteista koostuvan laadullisen aineiston edustavuutta suhteessa valtuustojen kokoon ja vaalikoneeseen vastanneiden valtuutettujen lukumääriin esimerkkikunnissa Alajärvellä, Kauhavalla ja Ähtärissä sekä Teuvassa. Esimerkeiksi on valittu maaseutumaisia kuntia, joissa valtuutettujen mielipidejakaumat ovat linjassa kyseisen kuntatyyppin keskimääräisten jakaumien kanssa, ja valtuutetut ovat vastanneet keskimää-

TAULUKKO 1. Tutkimusaineiston kuvaus. Etelä-Pohjanmaan kuntien kuntavaaliehdokkaiden lukumäärät, sanomalehti Ilkan vaalikoneen kaavoituskysymykseen vastanneiden ehdokkaiden lukumäärät ja vastausprosentit, kunnanvaltuutettujen lukumäärät sekä vaalikoneeseen vastanneiden valtuutettujen määrät ja vastausprosentit kuntatyypeittäin vaalivuosina 2008 ja 2012

| Kuntatyyppi | Ehdokkaiden lukumäärä | Vaalikoneeseen vastanneiden ehdokkaiden lukumäärä ja osuus (%) | Valtuutettujen lukumäärä | Vaalikoneeseen vastanneiden valtuutettujen lukumäärä ja osuus (%) |
|--------------------|-----------------------|--|--------------------------|---|
| Vaalit 2008 | | | | |
| Seinäjoki | 300 | 213 (71 %) | 51 | 34 (67 %) |
| Muut kaupungit | 1024 | 422 (41 %) | 261 | 143 (55 %) |
| Maaseutukunnat | 788 | 253 (33 %) | 267 | 118 (44 %) |
| Yhteensä | 2112 | 892 (42 %) | 579 | 295 (51 %) |
| Vaalit 2012 | | | | |
| Seinäjoki | 294 | 175 (60 %) | 51 | 39 (76 %) |
| Muut kaupungit | 970 | 439 (45 %) | 253 | 147 (58 %) |
| Maaseutukunnat | 730 | 247 (34 %) | 240 | 100 (42 %) |
| Yhteensä | 1994 | 861 (43 %) | 544 | 286(53 %) |

räistä aktiivisemmin Ilkan kysymykseen. Laadullinen aineisto, jossa valtuutetut esittävät perusteluja tiivistämisen tai kaikkien kylien elinvoimaisena pitämisen puolesta, koostuu 99 kommentista.

Jarruna aluerakenteen muutoksen rattaissa

Tavoitteet säilyvät; säilyvätkö kunnat?

Mitä mieltä kuntavaaliehdokkaat ovat paikallisen tason maankäytön suunnittelun tavoitteista, eli mihin kuntien kaavoituksella pitäisi heidän mielestään pyrkiä ensisijaisesti: yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen keskittämällä asutusta palvelujen ääreen vai kaikkien kylien elinvoimaisena pitämiseen? Pitäisikö kunnan tai kaupungin rakentamista toisin sanoen ohjata tiiviisti eheyttämällä sellaisiin keskuksiin ja taajamiin, joissa julkiset ja yksityiset paikalliset palvelut sijaitsevat? Maaseutukunnissa tällaisia keskuksia voivat olla esimerkiksi kirkonkylät ja kuntakeskukset. Vai tulisiko kunnan tai kaupungin sen sijaan pyrkiä pitämään kaavoituksen keinoin tasapuolisesti kaikki kylät elinvoimaisina?

Elinvoimaisena pitäminen tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että uudisrakentaminen on sallittua myös muualle kuin päätaajamaan.

Kunnan- tai kaupunginvaltuustoihin pyrkivien ehdokkaiden näkemykset kaavoituksen tavoitteista ovat säilyneet vaalien välisten neljän vuoden aikana muuttumattomina (taulukko 3). Molempina vaalivuosina pääosa ehdolla olleista paikallispoliitikoista on sitä mieltä, että kuntien maankäytön ja rakentamisen suunnittelun keskeisenä päämääränä on pitää kaikki kylät elinvoimaisina. Tätä mieltä ovat etenkin maaseutukuntia ja pieniä kaupungeja edustavat valtuustokandidaatit. Toisaalta myös enemmistö Seinäjoella ehdolla olleista poliitikoista on sillä kannalla, että yhden kaupunkikeskuksen kehittämisen sijasta kaupungin on huolehdittava pienemmistä keskuksista ja kylistä. Kaikkien kylien elinvoimaisena pitämiseksi on siten ehdokkaiden laaja ja vakaa tuki kuntatyyppistä riippumatta. Ehdokkaiden mielipiteiden pysyvyys viittaa siihen, että tällä näkemyksellä on kannatusta myös äänestäjien keskuudessa.

Valituiksi tulleiden maaseutukuntien kunnanvaltuutettujen ja pienten kaupunkien kaupungin-

TAULUKKO 2. Laadullisen aineiston edustavuus suhteessa valtuustojen kokoon ja vaalikoneeseen vastanneiden valtuutettujen lukumääriin. Esimerkkeinä Alajärven, Kauhavan ja Ähtärin kaupungit sekä Teuvan kunta

| Kunta | Valtuutettujen lukumäärä | Vaalikoneeseen vastanneiden valtuutettujen lukumäärä ja osuus % | Vapaamuotoisten vastausten lukumäärä | "Tiivistetään ja keskitetään", määrä | "Pidetään kaikki kylät elinvoimaisina", määrä |
|-----------------|--------------------------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|---|
| 2008 | | | | | |
| Alajärvi | 43 | 22 (51 %) | 15 | 1 | 14 |
| Kauhava | 43 | 28 (65 %) | 18 | 2 | 16 |
| Teuva | 27 | 14 (52 %) | 8 | 1 | 7 |
| Ähtäri | 27 | 11 (41 %) | 6 | 2 | 4 |
| Yhteensä | 140 | 75 (54 %) | 47 | 6 | 41 |
| 2012 | | | | | |
| Alajärvi | 35 | 24 (69 %) | 16 | 5 | 11 |
| Kauhava | 43 | 23 (53 %) | 15 | 3 | 12 |
| Teuva | 27 | 16 (59 %) | 11 | 0 | 11 |
| Ähtäri | 27 | 16 (59 %) | 10 | 1 | 9 |
| Yhteensä | 132 | 79 (60 %) | 52 | 9 | 43 |

TAULUKKO 3. Sanomalehti Ilkan vaalikoneeseen vastanneiden Etelä-Pohjanmaan kuntien kuntavaaliehdokkaiden mielipiteiden jakaumat vaalikonekysymykseen ”Mihin kuntien kaavoituksella pitäisi ensisijaisesti pyrkiä? – Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen keskittämällä asutusta palveluiden ääreen vai kaikkien kylien elinvoimaisena pitämiseen?” kuntatyypeittäin vaalivuosina 2008 ja 2012

| Kuntatyyppi | ”Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen keskittämällä asutusta palveluiden ääreen”, vastausten määrä ja osuus (%) | ”Kaikkien kylien elinvoimaisena pitämiseen”, vastausten määrä ja osuus (%) | Yhteensä |
|--------------------|---|--|-------------|
| Vaalit 2008 | | | |
| Seinäjoki | 73 (34 %) | 140 (66 %) | 213 (100 %) |
| Muut kaupungit | 64 (15 %) | 358 (85 %) | 422 (100 %) |
| Maaseutukunnat | 43 (17 %) | 214 (83 %) | 257 (100 %) |
| Yhteensä | 180 (20 %) | 712 (80 %) | 892 (100 %) |
| Vaalit 2012 | | | |
| Seinäjoki | 65 (37 %) | 110 (63 %) | 175 (100 %) |
| Muut kaupungit | 81 (18 %) | 358 (82 %) | 439 (100 %) |
| Maaseutukunnat | 28 (11 %) | 219 (89 %) | 247 (100 %) |
| Yhteensä | 174 (20 %) | 687 (80 %) | 861 (100 %) |

valtuutettujen mielipiteiden jakaumat ovat linjassa kaikkien ehdokkaiden näkemysten kanssa. Enemmistöt molempina vaalivuosina valituista valtuutetuista – jotka käytännössä päättävät paikallisista maankäyttöstrategioista – ovat sitä mieltä, että kuntien ja kaupunkien intresseissä on ensisijaisesti pitää kaavoituksen keinoin kaikki kylät elinvoimaisina (taulukko 4). Maaseutukuntien demokraattisesti valitut vastuuta kantavat päättäjät ovat kaikkiin ehdokkasiin verrattuna jopa yksimielisemmin sitä mieltä, että kaavoituksella tulee edistää tasapuolisesti kunnan kaikkien alueiden elinvoimaisuutta.

Poikkeus kuntien joukossa on keskuskaupunki Seinäjoki, jonka kaupunginvaltuustoon valitut päättäjät ovat eri linjoilla suunnittelukysymyksistä kuin kaikki valtuustokandidaatit. Vaalikoneeseen vastanneiden Seinäjoen kaupunginvaltuutettujen enemmistöt kannattavat molempina vaalivuosina yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja asutuksen

keskittämistä palveluiden ääreen. Mielipide-eroja ehdokkaiden ja valituksi tulleiden kaupunginvaltuutettujen välillä voi selittää muun muassa se, että Seinäjoen ehdokkaissa on suhteessa enemmän kaupungin reuna-alueiden eli liitoskuntien edustajia kuin valtuustoon valituiksi tulleissa päättäjissä, jotka tarkastelevat suunnittelukysymyksiä selkeämmin keskuskaupungin intresseistä käsin (Sireni & Sihvonen 2011: 42–68). Myös äänestäjien enemmistö tarkastelee kaupungin resurssien jakoa oman asuinpaikkansa eli keskuskaupungin intresseistä käsin. Tästä näkökulmasta reuna-alueiden elinvoimaisina säilyttäminen kaavoituksella tai muilla keinoilla voi jäädä toisarvoiseksi tavoitteeksi.

Keskeinen johtopäätös aineiston valossa on se, että suomalaisella ydinmaaseudulla näkemykset suunnittelun tavoitteista ja kuntien intresseistä noudattavat pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin ideologian mukaista linjaa (Othengrafen 2010). Kahdelta vaalivuodelta kerätty aineisto tukee tul-

TAULUKKO 4. Sanomalehti Ilkan vaalikoneeseen vastanneiden Etelä-Pohjanmaan kuntien valtuutettujen mielipiteiden jakaumat vaalikonekysymykseen ”Mihin kuntien kaavoituksella pitäisi ensisijaisesti pyrkiä? – Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen keskittämällä asutusta palveluiden ääreen vai kaikkien kylien elinvoimaisena pitämiseen?” kuntatyypeittäin vaalivuosina 2008 ja 2012

| Kuntatyyppi | ”Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen keskittämällä asutusta palveluiden ääreen”, vastausten määrä ja osuus (%) | ”Kaikkien kylien elinvoimaisena pitämiseen”, vastausten määrä ja osuus (%) | Yhteensä |
|--------------------|---|--|--------------------|
| Vaalit 2008 | | | |
| Seinäjäjoki | 19 (56 %) | 15 (44 %) | 34 (100 %) |
| Muut kaupungit | 28 (20 %) | 115 (80 %) | 143 (100 %) |
| Maaseutukunnat | 16 (14 %) | 102 (86 %) | 118 (100 %) |
| Yhteensä | 63 (21 %) | 232 (79 %) | 295 (100 %) |
| Vaalit 2012 | | | |
| Seinäjäjoki | 20 (51 %) | 19 (49 %) | 39 (100 %) |
| Muut kaupungit | 31 (21 %) | 116 (79 %) | 147 (100 %) |
| Maaseutukunnat | 9 (9 %) | 91 (91 %) | 100 (100 %) |
| Yhteensä | 60 (21 %) | 226 (79 %) | 286 (100 %) |

kinraa siitä, että ydinmaaseudun kuntien tavoitteet ja intressit ovat vakaita: 80 prosenttia kaikista ehdokkaista ja vastuuta kantavista päättäjistä kannattaa keskittämisen sijasta alueiden tasapuolista kehittämistä. Näihin tulkintoihin ei ole vaikuttanut uusittu valtakunnallinen ohjeistus ja keskushallinnon esittämät kannat Suomen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehittämistarpeesta kilpailukyyn, hyvinvoinnin ja ekotehokkuuden nimissä. Itsenäisten kuntien päätösvallassa oleva maankäytön suunnittelu, jonka tavoitteet asetetaan kuntien omista lähtökohdista käsin, on tästä syystä keskeinen aluerakenteen muutosta jarruttava voima. Sen purkamiseksi tarvitaan suunnittelujärjestelmän muutos tai vaihtoehtoisesti kuntauudistuksen tapainen muutos, jolla päätösvalta siirretään reuna-kunnilta keskuskaupungille.

Elinvoimaa – mutta miten ja kenelle?

Millaisia perusteluja kunnan- ja kaupunginvaltuutetut esittävät näkemykselleen, jonka mukaan kun-

tien tulisi tiivistää yhdyskuntarakennetta ja keskittää asutusta palveluiden ääreen? Perustellaanko maaseutumaisissa kunnissa asutuksen keskittämistä ympäristösyillä, säästösyillä vai eheytyneen kirkonkylän vetovoimaisuudella ja houkuttelevuudella? Nämä keskeiset valtakunnan tasolla käytetyt alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisperustelut loistavat poissaolollaan kuntapäätäjien puheissa molempina vaalivuosina. Ympäristösyihin viitataan kolmessa tiivistämistä ja keskittämistä kannattavissa kommentteissa. Ekologista kestävyyttä ei oteta esille myöskään kaavoituksen tavoitteista päinvastaista mieltä olevien, eli kaikkien kylien elinvoimaisena säilyttämistä kannattavien, kommentteissa. Valtuutetut eivät esimerkiksi esitä puolustuspuheenvuoroja, joissa tuotaisiin esille haja-asumisen taajama-asumiseen verrattuna erilaisia ekologisia puolia. Tämä tiivistämisen ekologisiin perusteisiin liittyvä argumentti yksinkertaisesti puuttuu maaseudun paikallispoliitikkojen puheista. Se on alun perin kaupunkisuunnittelun ja kaupunkitutkimuksen keskusteluissa muotoutunut

urbaani diskurssi, jolla ei näytä olevan yhtymäkoh-
taa maaseudun kaavoituskysymyksistä päättävien
kokemusmaailmaan (ks. Majjala 2009: 15–16).

Harvinaisia ovat myös ajatukset asutuksen kes-
kittämisen ja tiivistämisen tuomista säästöistä, joi-
hin viitataan neljässä kommentissa. Kunnissa me-
not tarkoittavat palvelujen järjestämisestä aiheutu-
via kustannuksia, jotka eivät kaikissa tapauksissa
johdonmukaisesti pienene asutusta keskittämällä ja
tiivistämällä. Asutuksen sijainnilla keskitetysti tai
hajallaan ei myöskään ole selkeästi myönteistä tai
kielteistä vaikutusta siihen, säilyvätkö palvelut
omassa kunnassa vai eivät. Paikallispoliitikot punta-
roivat palveluiden ja infrastruktuurin ylläpitämises-
tä aiheutuvien kustannusten yhteyttä yhdyskunta-
rakenteen kehittämiseen paikallisista lähtökohdista
käsien, jolloin johtopäätöksetkin ovat tapauskohtai-
sia. Kuntatasolla ei siten ole olemassa vain yhden-
laista taloudellista yhdyskuntarakennetta, vaan eri-
laisissa maaseutukunnissa on erilaisia taloudelliseksi
miellettyjä ratkaisuja. Tiivistämistä kannattavat
valtuutetut argumentoivat näiden paikallisesti sopi-
viksi todettujen mallien puolesta painottaen sekä
kuntakeskuksen että yhtä lailla myös ympäröivän
maaseudun kehittämistarpeita. Yksikään ehdokas ei
esitä, että kirkonkylän tai keskustaajaman eheyttä-
minen ja ehostaminen edesauttaisi palveluiden säi-
lymistä omassa kunnassa ja lisäksi kunnan vetovoim-
aisuutta maallemuuttajien silmissä.

Kuntapäätäjät käyttävät molempina vaalivuo-
sina kaikkien kylien elinvoimaisena pitämiseksi
samoja argumentteja kuin kaikki ehdokkaat run-
saasta viidestäsadasta vastauksesta koostuvassa ai-
neistossa vuonna 2008 (Sireni 2011a ja 2011b).
Sitä perustellaan ensinnäkin tasapuolisuudella ja
eri puolilla asuvien kuntalaisten keskinäisellä tasa-
arvolla. Tämän näkemyksen mukaan keskustaaja-
maa ja muita alueita tulee kehittää tasapuolisesti, ja
elää ja asua pitää voida myös keskusten ulkopuolel-
la. Tasa-arvokysymykset ovat tärkeitä etenkin lii-
toskuntia edustaville valtuutetuille, jotka vastusta-
vat vain yhden taajaman kehittämisspolitiikkaa.
Toiseksi kommentteissa vedotaan ihmisten erilai-
siin asumismieltymyksiin ja valinnanvapauden
turvaamiseen. Osa päättäjistä puolustaa väljää asu-
mista keskustaajaman ja kylien ulkopuolella suosi-
vien kuntalaisten mahdollisuuksien turvaamista:

Kaavoitus pitää olla koko kuntaa tukevaa, yrittämistä ja asu-
mista pitää mahdollistaa koko kunnan alueella. (2012 Teuva,
Kokoomus)

Uuden Kauhavan suurin uhkakuva on kylien ja pienempien
kuntakeskusten taantuminen. Ylihärmä ja Korttesjärvi eivät saa
jäää jalkoihin! Kaavoituksessa on noudatettava tasapuoli-
suutta. Tontteja ja asuntoja pitää olla tarjolla ympäri uutta
kaupunkia. Yritysten toimintaedellytyksistä on huolehdittava
ympäri kuntaa niin ikään. (2008 Kauhava, Keskusta)

Ihmisten tulee saada itse valita asuinpaikkansa vapaasti. Toi-
set haluavat asua tiiviisti palveluiden ääressä, mutta toiset
haluavat asua vapaammin luonnon lähellä ja molempiin on
oltava mahdollisuus. Elävät kylät ovat myös houkutteleva
vaihtoehto, kun ihmiset suunnittelevat muuttoa Etelä-Suo-
men ruuhka-alueilta maaseudun rauhaan. (2012 Alajärvi,
Keskusta)

Keskeinen argumentti on myös maaseudun
asuttuna säilyttämisen merkitys sinänsä. Sitä pide-
tään tärkeänä, sillä elävä maaseutu nähdään koko
kunnan tai kaupungin olemassaolon edellytyksenä:
ilman elävää maaseutua ei ole myöskään elävää
maaseutukaupunkia. Asutun maaseudun katso-
taan kuuluvan olennaisena osana suomalaisen ja
pohjalaisen kulttuuriin. Hyvin keskeinen argu-
mentti vapaamuotoisissa vastauksissa on se, että
maaseutumainen väljä tila suurine tontteineen ja
elävine kylineen on kunnan tärkein vahvuus ja ve-
tovoimatekijä. Maaseutumaisuus ja maaseutumai-
nen asuminen väljästi kirkonkylän ulkopuolella
mielletään kunnissa tavallisesti mahdollisuudeksi
ja resurssiksi, sen sijaan että siitä puhuttaisiin kus-
tannuksena tai muunlaisena rasitteena. Maaseutu-
kunnan vahvuus on nimenomaan sen maaseutu-
maisuus, jota pidetään ylimääräisen kustannuserän
sijasta kunnan olemassaolon selkärangana:

Pohjalaiseen kulttuuriin kuuluu olennaisesti elävät kylät.
(2008 Kauhava, Kokoomus)

Lakeuksilla on totuttu kautta aikain asumaan vähän väljem-
min. Tietty maalaiskaupungin imago olisi hyvä säilyttää.
(2008 Kauhava, Keskusta)

Meidän vahvuus on tilavat tontit ja luonnonrauha. Ei tästä

metropolia tule tekemälläkään. Meidän ei tule vaikeuttaa kuntalaistemme asumista ja olemista tarpeettomasti omilla päätöksillämme. (2012 Alajärvi, Keskusta)

Suurimman osan unelma on oma talo, omalla tontilla. Meidän vahvuus on juuri tila ja elinvoimaiset kylät, älkäämme siis ehdoin tahdoin tuhotko sitä mikä on selkärankamme. (2008 Alajärvi, Keskusta)

Olemme vielä selkeästi Ähtärissä asutettujen kylien pitäjä. Infrastruktuuri on pidettävä kunnossa ja asujamistot asuttuna. Uuttakin saisi rakentaa jos tulijoita olisi. Me elämme luonnosta, maasta, vedestä, metsästä ja ne tarjoavat hienot virkistysmahdollisuudet niin meille kuin matkailijoillekin! (2012 Ähtäri, Keskusta)

Nämä kommentit havainnollistavat, millaisista lähtökohdista yhdyskuntarakennetta kehitetään ja millaiset tavoitteet ohjaavat kuntapäätäjien ratkaisuja ydinmaaseudulla. Perustelut ovat pysyneet samoina vaalien välillä, ja niitä käyttävät yhtä lailla sekä kuntavaaliehdokkaat että valtuustojen vastuulliset päättäjät. Itsenäisten maaseutukuntien päättäjillä ei ole erityisiä syitä tai houkuttimia ohjata rakentamista tiiviisti eheyttäen kirkonkylälle tai kuntakeskukseen. Sen ei katsota tuovan säästöjä, lisäävän kunnan elinvoimaisuutta tai edesauttavan mitakaan maaseudusta elävien kuntien kehittämistavoitteita. Sen sijaan päättäjät pyrkivät vahvistamaan kuntataloutta maaseutumaisuutta, tilaa ja väljyyttä hyödyntävällä strategiallaan, jonka katsotaan palvelevan parhaiten kuntien omia intressejä.

Johtopäätökset

Etelä-Pohjanmaan kuntia edustavien päättäjien alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä koskevat tavoitteet eivät ole linjassa kilpailuvaltioksi tai metropolivaltioksi muuntautuvan Suomen valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Valtakunnan tasolla aluerakenteen ja alueidenkäytön kehittämistä ohjaa keskeisesti ajatus siitä, että viime kädessä kaupungit ovat talouden vetureita Suomessa ja omalla alueellaan. Kaupunkiseutujen elinvoimaisuuden ajatellaan turvaavan myös niiden vaikutuspiirissä olevien maaseutualueiden elinvoimaisuuden työpaikkojen ja palveluiden osalta. Tästä syy-

tä maaseutu ja kaupunki nähdään kokonaisuutena, jota pyritään tulevaisuudessa myös suunnittelemaan entistä vahvemmin kokonaisuutena. Sen ominaisuudet, kuten toimivuus, ekologinen kestävyys ja taloudellisuus, määrittävät paljolti keskuskaupunkien tavoitteista ja intresseistä käsin. Siten taloudellista ja ekologista on se, mikä on keskuskaupungin näkökulmasta taloudellista ja sen mitareilla mitattuna ekologista.

Itsenäisissä ydinmaaseudun kunnissa keskuskaupunkien kannalta toimivaa, taloudellista ja kestävä yhdyskuntarakennetta perustelevia argumentteja ei kovin hyvin tunnusteta. Kaupunkilähtöistä keskustelua keskittämisen ja tiivistämisen hyödyistä ei juuri käydy maaseudulla. Urbaanit säästödiskurssit tai kestävyysdiskurssit eivät kosketa valtaosaa eteläpohjalaisista kuntapäätäjistä, jotka suunnittelevat maaseututilaa toisenlaisten periaatteiden mukaisesti. Suunnittelua ohjaa ensinnäkin ajatus siitä, että maaseutua on olemassa ja sillä on merkitystä myös maaseutuna ilman keskuskau-punkia. Tätä maaseutua suunnitellaan sen omista lähtökohdista, vahvuuksista ja tarpeista käsin. Maaseutumaisissa kunnissa asutuksen tiivistämiselle ja keskittämiseksi ei usein ole olemassa yhtä selviä perusteluja kuin kaupunkiseuduilla: se ei tuo kunnalle varmoja säästöjä eikä tee kunnasta aiempaa houkuttelevampaa kohdetta uusille veronmaksajille, osajille ja investoijille. Maaseutukunnan houkuttelevuus ei perustu samoihin rakennetun ympäristön ominaisuuksiin, palvelutarjontaan tai liikenneyhteyksiin kuin keskuskau-pungin tai metropolin vetovoima. Se perustuu maaseutumaisuuteen, tilaan ja väljyyteen.

Maankäytöstä päättävien ydinmaaseudun kuntapoliitikkojen ajattelua ohjaa edelleen keskeisesti perinteinen pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukainen tasa-arvotavoite. Kuntapäätäjät pyrkivät edistämään alueiden ja ihmisten välistä tas-arvoa kehittämällä kuntaa mahdollisimman tasapuolisesti maaseutumaiset alueet mukaan lukien. Tasapuolisuus tarkoittaa sitä, ettei asutusta keskitetä ja resursseja suunnata vain yhteen elinvoimaiseksi määriteltyyn keskukseen vaan mahdollisimman moneen kylään eri puolille kuntaa. Näin välitetään keskustaajaman ulkopuolisten alueiden kuihtuminen ja negatiivinen kierre. Samalla säily-

tetään maaseutumaisuus, jota pidetään kunnan olemassaolon ehtona ja sen parhaana takuuna. Tällainen resurssien hajauttaminen voi olla kansakunnan kilpailukyvyistä huolta kantavien näkökulmasta tehotonta. Se voi myös olla ristiriidassa keskuskaupungin intressien kanssa. Kuntapäätäjien näkemykset ovat kuitenkin tämän aineiston valossa vakaita ja pysyviä, eikä niitä todennäköisesti ole helppo muuttaa – ainakaan sellaisin perustein, joita päättäjät eivät oman kokemuksensa pohjalta tunnista merkityksellisiksi.

LÄHTEET

- Alexander, David. 2006. Rural policy, rural communities and the planning system. *Town & Country Planning* 75: 351–355.
- Baruch, Yehuda 1999. Response rate in academic studies: a comparative analysis. *Human Relations* 52(4): 421–438.
- EEA (European Environmental Agency) 2006. Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. EEA Report 10/2006. Copenhagen: European Commission, European Environmental Agency. Saatavissa: http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf. [Viitattu 1.2.2013].
- European Commission 1999. ESPD – European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Saatavissa: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf. [Viitattu 1.2.2013].
- Gløersen, Erik, Alexandre Dubois, Andrew Copus & Carsten Schürmann 2005. Continuity of Transformation? Perspectives on Rural Development in the Nordic Countries. *Northern Periphery Report 2005: 4*. Nordregio, Tukholma.
- Harvold, Kjell & Berit Nordahl 2012. Planning in Rurbania: rural policy and the planning system in Norway. *Town Planning Review* 83(2): 213–232.
- Helminen, Ville, Kimmo Nurmio, Antti Rehunen, Mika Ristimäki, Kari Oinonen, Maija Tiitu, Ossi Kotavaara, Harri Antikainen & Jarmo Rusanen 2012. Kaupungin-maaseudun aluetypologian muodostamisperiaatteet – tekninen menetelmäkuvaus. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Saatavissa: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=135819&lan=fi>. [Viitattu 1.2.2013].
- Kortelainen, Jarmo & Perttu Vartiainen 2000. Kohti ekomodernia kaupunkiseutua? Teoksessa: Kortelainen, Jarmo (toim.). *Vihertyvä kaupunkiseutu. Suunnittelun ja hallinnan ekomoderni käänne*. Jyväskylän yliopisto, SoPhi, Jyväskylä. 9–31
- Kytö, Hannu, Helena Tuorila & Johanna Leskinen 2006. Maaseudun vetovoimaisuus ja kuluttajien yksilölliset elämäntavat. Tutkimuskokonaisuuden loppuraportti. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 5: 2006, Helsinki.
- Lapping, Mark B. 2006. Rural policy and planning. Teoksessa: Cloke, Paul, Terry Marsden & Patrick Mooney (toim.). *Handbook of Rural Studies*. SAGE, Lontoo. 104–122.
- Majjala, Olli 2009. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja ekotehokkuus. Teoksessa: Sairinen, Rauno (toim.). *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*, 15–25. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96*. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Marsden, Terry 2003. The condition of rural sustainability: issues in the governance of rural space in Europe. Teoksessa: Kasimis C. & G. Stathakis (toim.). *The Reform of the CAP and rural development in Southern Europe*. Ashgate, Aldershot. 19–38.
- Ministry of the Environment 2006. Competitiveness, well-being and eco-efficiency. Perspectives for spatial structure and land use in Finland. *The Finnish Environment* 31 en/2006. Helsinki.
- Ministry of the Environment 2009. The future of land use is being decided now. *The Revised National Land Use Guidelines of Finland*.
- Moisio, Sami 2008. Towards attractive and cost-efficient state space: Political geography of the production of state transformation in Finland. *World Political Science Review* 4(3):1–34.
- Moisio, Sami 2009. Suomen valtion aluerakenteen muuntautumisen: teoreettisia merkintöjä ja empiirisiä havaintoja. *Politiikka* 51(3): 155–173.
- Moisio, Sami & Laura Leppänen 2007. Towards a Nordic competition state? Politicoeconomic transformation of statehood in Finland, 1965–2005. *Fennia* 185(2): 63–87.
- Mäntysalo, Raine, Inger-Lise Saglie & Göran Cars 2011. Between input legitimacy and output efficiency: Defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning. *European Planning Studies* 19(12): 2109–2126.
- Næss, Petter 2005. Residential location affects travel behavior – but how and why? The case of Copenhagen Metropolitan Area. *Progress in Planning* 63: 167–257.
- Othengrafen, Frank 2010. Spatial planning as expression of cultured planning practices. The examples of Helsinki, Finland and Athens, Greece. *Town Planning Review* 81(1): 83–110.
- Remahl, Tea 2008. Aluepolitiikan yhteiskunnalliset merkitykset ja muutos. *Hyvinvointivaltioista kilpailuvaltioon*. Nordia Geographical Publications Vol 37: 5. Publications of the Geographical Society of Northern Finland and the Department of Geography. University of Oulu.
- Sairinen, Rauno (toim.) 2009. *Yhdyskuntarakenteen eheyttämi-*

- nen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Sireni, Maarit 2010. Sparsity as Luxury? An analysis of rural politicians' views on building rights in low density areas in Finland. Teoksessa: Ache, Peter & Mervi Ilmonen (toim.). Space is luxury. Aalto University, School of Science and Technology, Centre for Urban and Regional Studies B 103. 310–321
- Sireni, Maarit 2011a. Maaseudun harvuus ja väljyys. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 6/2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Helsinki.
- Sireni, Maarit 2011b. Kuntapoliitikot ja yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Muuttaako ilmastonmuutos alueidenkäyttöä maaseudulla? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 39(4): 355–373.
- Sireni, Maarit & Jukka Sihvonen 2011. Harvuuden ongelmat ja väljyyden strategiat kunnissa. Teoksessa: Sireni, Maarit. Maaseudun harvuus ja väljyys. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 6/2011. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Helsinki. 42–60.
- Sturzaker, John 2010. The exercise of power to limit the development of new housing in the English countryside. Environment and Planning A 42: 1001–1016.
- Sturzaker, John & Mark Shucksmith 2011. Planning for housing in rural England. Discursive power and spatial exclusion. Town Planning Review 82(2): 169–192.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi 2002. Laadullinen tutkimus ja sisälönanalyysi. Gummerus, Jyväskylä.
- Vaattovaara, Mari, Harry Schulman & Matti Kortteinen 2011. A Nordic Welfare model at a turning point? Social housing and segregation in Finland. Teoksessa: Driant, Jean-Claude & Noemie Houard (toim.). Social housing across the Europe. La documentation Francaise: Pariisi.
- Valtiovarainministeriö 2012. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys, Osa I. Valtiovarainministeriön julkaisuja, Kunnat 5a/2012. Helsinki. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120206Elinvo/001_Kuntaaudistusraportti_suomi_osa1_finalNETTI.pdf. [Viitattu 1.2.2013].
- Ympäristöministeriö 2012. Kyläyleiskaavoitus. Opas kaavoittajille, kunnille ja kylille. Suomen ympäristö 3/2012. Ympäristöministeriö, Rakennetun ympäristön osasto, Helsinki.
- Zimmerbauer, Kaj & Petri Kahila 2006. Seinäjoki – Peräseinäjoki kuntayhdistymisprosessin seuranta tutkimus. Helsingin yliopisto, Rurality-Instituutti, Julkaisuja 8, Seinäjoki. Saatavissa: <http://www.helsinki.fi/rurality/julkaisut/pdf/julkaisuja8.pdf>. [Viitattu 1.2.2013].