

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Markku Järvelä

**MAAPOLITIIKAN ROOLIT YLIVIESKAN KAUPALLISESSA  
MURROKSESSA**

Aluetieteen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2010**



<b>SISÄLLYSLUETTELO</b>	<b>Sivu</b>
<b>KUVIOLUETTELO</b> .....	4
<b>TIIVISTELMÄ</b> .....	5
<b>1. JOHDANTO</b> .....	7
1.1. Tutkimuksen tausta .....	7
1.2. Tutkimuksen aihe .....	7
1.3. Tutkimuksen keskeiset käsitteet .....	9
1.4. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset .....	10
1.5. Aikaisemmat tutkimukset ja omat kokemukset .....	11
1.6. Tutkimuksen rakenne .....	13
<b>2. MAAPOLITIIKAN TOIMINTAYMPÄRISTÖT</b> .....	15
2.1. Keskeiset toimintaympäristön muutokset .....	15
2.1.1. Globalisaatio .....	15
2.1.2. Euroopan Unionin laajentuminen .....	15
2.1.3. Suomen aluerakenteen muutos .....	16
2.1.4. Väestöennuste ja väestön ikärakenteen muutos .....	17
2.1.5. Ympäristölainsäädännön uudistuminen .....	19
2.1.6. Ilmastonmuutos .....	20
2.1.7. Kunta- ja palvelurakenneuudistus .....	22
2.2. Maapolitiikka osana strategista kuntasuunnittelua .....	23
2.3. Maakäyttöpoliitiikan vuorovaikutuskenttä .....	25
2.4. Yhteenveto .....	28
<b>3. MAAPOLIITTISET TAVOITTEET, HAASTEET JA KEINOT</b> .....	29
3.1. Maapolitiikan tavoitteet .....	29
3.1.1. Maan arvonnousu .....	29
3.1.2. Yhteiskuntataloudellinen valinta (subventio) .....	31
3.1.3. Maapolitiikan osaaminen ja resursointi .....	32
3.1.4. Kilpailukyky ja kuntien välinen kilpailu .....	32
3.2. Maapoliittinen ohjelma .....	33

3.3. Maanhankintakeinot .....	34
3.3.1. Raakamaan ostaminen.....	34
3.3.2. Etuosto-oikeus.....	34
3.3.3. Maan lunastaminen .....	35
3.4. Sopimuskeinoja.....	36
3.4.1. Maankäyttösopimus .....	36
3.4.2. Kehittämiskorvaus.....	37
3.4.3. Kehittämisalumenettely.....	38
3.5. Kaavan toteuttamisen edistämiskeinot .....	39
3.5.1. Rakentamiskehotus .....	39
3.5.2. Korotettu kiinteistövero .....	39
3.5.3. Tontinluovutus .....	40
3.6. Yhteenveto .....	40
<b>4. TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTOT .....</b>	<b>41</b>
4.1. Tutkimusmenetelmät .....	41
4.2. Haastateltavien valintaperiaate ja haastattelun tavoite .....	42
4.3. Haastattelujen toteutus.....	42
4.4. Asiakirja-aineistot.....	42
4.5. Tilastoaineistot.....	43
4.6. Tutkimuksen luotettavuus.....	43
<b>5. TUTKIMUSALUEEN KUVAUS .....</b>	<b>46</b>
5.1. Ylivieska tilastojen valossa.....	46
5.2. Tutkittavan alueen määrittely .....	52
5.3. Savarin alueen kehittyminen.....	53
5.3.1. Kaavoituksen kehittyminen ajassa .....	53
5.3.2. Maanomistuksen muuttuminen ajassa.....	56
5.3.3. Alueen yhdyskuntarakenteen toteuttaminen .....	58
<b>6. MAAPOLITIIKAN ILMIÖT YLIVIESKASSA JA SAVARISSA.....</b>	<b>60</b>
6.1. Haastatteluaineiston käsittely .....	60

6.2. Haastattelun tulokset.....	60
6.2.1. Maapolitiikan ilmeneminen .....	60
6.2.2. Maankäyttöpolitiikan vuorovaikutuskenttä ja sen merkitys .....	66
6.2.3. Kaupallisen painopisteen siirtymisen vaikutukset .....	67
<b>7. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>71</b>
7.1. Maapolitiikan toimivuus .....	71
7.2. Eri vuorovaikutustasojen merkitys Savarin kehityksessä.....	73
7.3. Vaikutusten merkitys .....	75
<b>LÄHDELUETTELO .....</b>	<b>78</b>
<b>LIITTEET</b>	
LIITE 1. Teemahaastattelu .....	85

## KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Ylivieskan kaupallisen keskustan painopisteen siirtyminen .....	8
Kuvio 2. Koko maan väestöllinen huoltosuhte.....	18
Kuvio 3. Suomen väestö iän ja sukupuolen mukaan 2008.....	19
Kuvio 4. Kuntatalouden ratas. ....	24
Kuvio 5. Kolmen seutukunnan muodostama yhteistyöalue Oulun Eteläinen. ....	46
Kuvio 6. Ylivieskan väestö iän ja sukupuolen mukaan 2008.....	47
Kuvio 7. Ylivieskan ja lähialueen seutukuntien väestöllisen huoltosuhteen ennuste.....	48
Kuvio 8. Ylivieskan väestökehitys ja ennuste. ....	49
Kuvio 9. Ylivieskan ja muun seutukunnan kumulatiivinen väestökasvu ja ennuste.....	50
Kuvio 10. Ylivieskan työlliset toimialoittain. ....	51
Kuvio 11. Savarin kaupallinen alue.....	52
Kuvio 12. Savarin alueen yleiskaavallinen kehitys. ....	55
Kuvio 13. Maankäyttöpöliitiikan vuorovaikutuskenttä. ....	74

---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Markku Järvelä

**Pro gradu -tutkielma:**

Maapolitiikan roolit Ylivieskan kaupallisessa murroksessa

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Aluetiede

**Valmistumisvuosi:**

2010

**Sivumäärä: 86**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Kuntien maapoliittiset keinot on vuoden 2000 alussa voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain myötä uudistettu vastaamaan nykyaikaisia vaatimuksia. Aiemman selvityksen perusteella maapolitiikan keinoja ohjaava lainsäädäntö mahdollistaa riittävät toimintavaltuudet, mutta keinojen täysimääräinen käyttö vaihtelee kunnissa ja on usein mahdotonta poliittisten ongelmien vuoksi.

Tutkimuksessa kuvataan, millaisia maapoliittisia tavoitteita kuntien yleisesti odotetaan asettavan ja millaisilla keinoilla niitä voidaan tavoitella. Tutkimuksessa käsitellään myös yleisiä toimintaympäristön muutoksia, joiden uskotaan vaikuttavan kuntien maapolitiikan sisältöön. Toimintaympäristön muutokset ovat yhtäältä perusteita kuntien aktiivisuudelle maapoliittisten keinojen käytössä ja toisaalta nostavat esille sellaisia uhkia ja haasteita, joiden pitäisi johtaa kuntien maapolitiikan uudelleenarviointiin.

Tutkimuksessa on tarkasteltu Ylivieskan kaupallisen keskustan painopisteen vähittäistä siirtymistä ydinkeskustasta Savariin ohikulkutien varteen. Tutkimuksessa on etsitty vastauksia siihen, miten kaupungin maapolitiikka ja kaavoitusmonopoli ovat vaikuttaneet kaupallisen murroksen etenemiseen. Tutkimuksessa on arvioitu myös, mikä merkitys vuorovaikutuksella ja regiimillä on ollut kaupallisen murroksen etenemiseen ja millaisia vaikutuksia kaupallisen keskustan painopisteen siirtymisestä on aiheutunut tai aiheutuu.

Tutkimusaihe kuuluu poliittiseen maantieteeseen. Tutkimuksen teoreettiset näkökulmat ovat olleet normiohjauksella säädettyjen toimintamahdollisuuksien toteuttaminen maapoliittisin keinoin sekä regiimiteorian ilmentyminen ja vaikutukset maankäyttöpolitiikkaan liittyvässä sosiaalisessa vuoropuhelussa.

Tutkimus on toteutettu empiirisenä tapaustutkimuksena. Aineisto on kerätty yhdeksän henkilön teema-haastatteluilla. Niihin on osallistunut Ylivieskan kaupungin virkamiehiä ja luottamushenkilöitä sekä yrityselämän edustajia ja maankäytön suunnittelua ohjaavan viranomaisen edustaja. Teemahaastattelun lisäksi tutkimuksessa on analysoitu Ylivieskan maapolitiikkaan ja kaavoitukseen liittyviä asiakirjoja.

Kaupungin maapolitiikalla on pitkät perinteet ja se on ollut kaupunkikauden alusta lukien johdonmukaista ja määrätietoista. Kaupungin taloudellisen ahdingon ja sitä seuranneen kehityksen tuloksena maapolitiikka on joutunut sekavaan tilaan. Maapolitiikan linjattomuutta osoittaa resurssien raju vähentäminen, minkä myötä kaupunki on menettänyt kehittämisestä ennakoivan otteen. Tämä näkyy raakamaan hinnan rajuna nousuna ja kehityksen toteuttamisena hankekaavoin. Hankekaavoituksen vuoksi Savarin alue on pirstaleisen kehityksen tulos, missä ei ole välttytty myöskään vuorovaikutuksen sosiaalisilta konflikteilta. Niiden ratkaisu on vaatinut paljon ylimääräistä työtä ja aiheuttanut kustannuksia sekä kaupungille että yrityksille.

Kehityksen ulkoisina vaikutuksina kaupunki on saavuttanut seudun kaupallisen keskuksen aseman ja päässyt nauttimaan kehityksen hedelmistä mm. asukasluvun kasvuna. Kehityksen uskotaan jatkuvan, mutta samalla kaupungin on löydettävä ratkaisuja taantuvan ydinkeskustan tulevaisuuden pelastamiseksi. Tärkeimpänä painopisteenä pidetään ydinkeskustan roolin muuttamista asumispainotteiseen suuntaan sekä ydinkeskustan ja Savarin välisen kehityskäytävän luomista. Tämä edellyttää suuria taloudellisia investointeja liikennejärjestelyihin lähivuosina.

---

**AVAINSANAT:** maapolitiikka, kaavoitus, maankäyttö, maankäytön suunnittelu, osallistuva suunnittelu, vuorovaikutus, vaikutukset.





## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen tausta

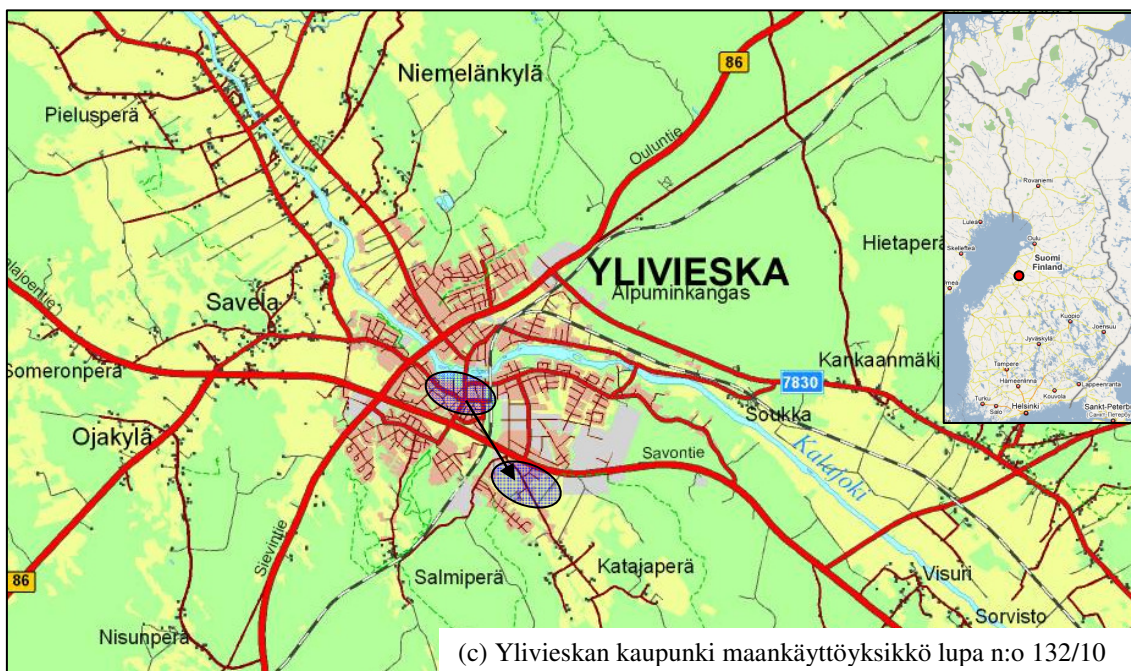
Kuntien maapoliittiset keinot on vuoden 2000 alussa voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) myötä uudistettu vastaamaan nykyaikaisia vaatimuksia. Ympäristöministeriön ja Suomen kuntaliiton (Takalo-Eskola 2005) teettämässä selvityksessä on arvioitu maapolitiikan keinojen vaikuttavuutta ja kehittämistarpeita. Selvityksen perusteella maapolitiikan keinoja ohjaava lainsäädäntö mahdollistaa riittävät toimintavaltuudet, mutta keinojen täysimääräinen käyttö vaihtelee kunnissa ja on usein mahdotonta poliittisten ongelmien vuoksi.

Kuntien maankäytön suunnittelulla on läheinen yhteys liikennejärjestelmätyöhön, jota teen päätyönäni Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa. Maankäytön suunnittelun vuorovaikutustilanteissa tulee usein yhtymäkohtia kuntien maapoliittisiin valintoihin. Omaan kokemukseeni perustuvat havainnot tukevat sitä käsitystä, että kuntien maapoliittiset valinnat vaihtelevat suuresti. Vaihtelun syyt voivat olla poliittisia, mutta osaltaan niihin saattavat vaikuttaa myös kuntakoko, kuntien henkilöstöresursointi sekä vuorovaikutuksen laatu virkamiesten, poliitikkojen ja muiden toimijoiden välillä. Vaihtelun syiden ymmärtäminen herättää mielenkiintoisia kysymyksiä ja voi auttaa oman työni vuorovaikutustilanteissa.

### 1.2. Tutkimuksen aihe

Tutkimuksen aiheena on maapolitiikka, joka on osa kuntien strategista suunnittelua. Maapolitiikan lisäksi tutkimuksessa käsitellään maankäyttöpolitiikkaa, joka laajempaan käsitteenä sisältää myös kuntakaavoituksen. Aluetieteessä maapolitiikan tutkimus voidaan lukea osaksi poliittista maantiedettä. Kandidaatintutkielmassa käsitelin maapolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä ja niitä yhteiskunnallisia trendejä ja muutostekijöitä, jotka haastavat kunnat selviytymiskamppailuun.

Pro gradu -tutkielmassa pyritään tapaustutkimuksen kautta selvittämään yksittäisen kunnan maapoliittisiin valintoihin ja maankäyttöpolitiikkaan liittyviä tekijöitä ja erityisesti vuorovaikutuksen merkitystä kaupallisessa murroksessa. Tutkimuskohteena on Pohjois-Pohjanmaan eteläosassa sijaitsevan Ylivieskan kaupungin kaupallisen keskustan painopisteen vähittäinen siirtyminen tai näkökulmasta riippuen kaupallisen keskustan laajentuminen aiemmalta sijainniltaan taajaman ohittavan Savontien varteen (kuvio 1). Savontie on valtakunnallinen päätie numero 27 ja sen eteläpuolella Ylivieskassa sijaitsevaa kaupallista aluetta kutsutaan paikallisessa kielenkäytössä Savarin alueeksi. Kukkosen ja Uotilan (1992: 78–80) mukaan taajamatoimintojen siirtyminen keskustan ohikulkuteiden varteen on vuosikymmeniä kestävä prosessi, jossa on useita kehitysvaiheita. Tutkimusaihe on ajankohtainen, koska ns. kaupallinen murros on ollut julkisuudessa erityisesti 2000-luvulla. Se ei ole pelkästään suomalainen ilmiö, vaan kaupan keskittyminen suurempiin yksiköihin on Lyijyksen (2002: 51) mukaan globalisaatioon liittyvä yleisempi ilmiö eikä sen lopullisia vaikutuksia ole vielä nähty.



Kuvio 1. Ylivieskan kaupallisen keskustan painopisteen siirtyminen (Ylivieskan karttapalvelu 2010).

Tutkimusaihe liittyy läheisesti omaan päivätyöhöni ja on sen vuoksi mielenkiintoinen ja motivoiva. Erityisesti vuorovaikutuksen osuus ja merkitys maapolitiikan toimivuudessa on mielenkiinnon kohteena.

### 1.3. Tutkimuksen keskeiset käsitteet

**Kaupallinen murros** tarkoittaa tässä tutkimuksessa useaa samanaikaista erityispiirrettä, jotka saavat kaupan hakeutumaan uuteen sijaintiin. Ensimmäinen erityispiirre on kaupan aiempaa suurempi koko, minkä vuoksi tarvitaan suuria maa-alueita. Toinen erityispiirre on liikenteellinen saavutettavuus, minkä vuoksi kauppa hakeutuu pääteiden varsille. Kolmantena erityispiirteenä on kauppakeskuskonseptien yleistyminen, joka kasaa suuren määrän toimijoita samalle alueelle. Näitä erityispiirteitä seurattaessa kaupan toiminnot uudistuvat ja samalla kiristävät kilpailua eri toimijoiden välillä.

**Regiimi** tarkoittaa tämän tutkimuksen yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain määrittämään maankäytön suunnittelujärjestelmään (MRL 4§) liittyvää vuorovaikutuksellista menetelmää tai järjestelmää, jonka avulla koordinoidaan ja edistetään yhteiskunnallista muutosta ja pyritään ratkomaan sosiaalisia konflikteja. Käytännössä menetelmään sisältyvä vuorovaikutus on julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden välistä yhteistyötä. (Saartenoja 2004: 83–84.)

**Maapolitiikka** on kunnan strategisen suunnittelun väline, jolla kunta osoittaa vastuunsa alueiden käytön suunnittelusta ja rakentamisen ohjauksesta alueellaan. Maapolitiikan painopisteet ja suunta määritellään **maapoliittisessa ohjelmassa**. Se on kunnanvaltuuston hyväksymä asiakirja, jossa kuvataan ja yksilöidään kunnan tapa käyttää maapoliittisiä keinoja. **Maapoliittiset keinot** ovat maankäyttö ja rakennuslaissa määriteltyjä kunnan maanhankintaan, maankäytön sopimukseen ja kaavojen edistämiseen liittyviä menetelmiä. (Suomen kuntaliitto & Ympäristöministeriö 2004.)

Maapolitiikka ja kuntakaavoitus muodostavat yhdessä kunnan **maankäyttöpoltiikan**. Sen avulla suunnitellaan ja toteutetaan kunnan eri toimintojen tarvitsemia maankäyttö-

ratkaisuja. **Kaavoitusmonopoli** tarkoittaa kunnan yksinoikeutta päättää, milloin ja mille alueille kunnassa laaditaan yleis- ja asemakaavoja. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kunta voisi itsenäisesti ilman vuorovaikutteista kaavoitusprosessia määrittää kaavojen täsmällisen sisällön.

#### 1.4. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksessa kuvataan, millaisia maapoliittisia tavoitteita kuntien yleisesti odotetaan asettavan ja millaisilla keinoilla niitä voidaan tavoitella. Tutkimuksessa käsitellään myös yleisiä toimintaympäristön muutoksia, joiden voi ajatella vaikuttavan kuntien maapolitiikkaan ja sen ilmentymiseen. Toimintaympäristön muutokset ovat yhtäältä perusteita kuntien aktiivisuudelle maapoliittisten keinojen käytössä ja toisaalta nostavat esille sellaisia uhkia ja haasteita, joiden pitäisi mielestäni johtaa kuntien maapolitiikan uudelleenarviointiin.

Ylivieskan kaupallisen keskustan painopiste on siirtynyt Savontien varteen viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. 2000-luvulla kaupallinen murros on ollut erityisen nopeaa. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää:

- a) maapolitiikkaa ja maapoliittisen keinovalikoiman käyttöä,
- b) vuorovaikutuksen laadun ja määrän merkitystä,
- c) arvioida kaupallisen painopisteen siirtymisen vaikutuksia.

Tutkimuksen tulee vastata ainakin seuraaviin kysymyksiin:

- Miten maapolitiikka ja kaavoitusmonopoli ovat vaikuttaneet kaupallisen murroksen etenemiseen Ylivieskassa?
- Mikä merkitys vuorovaikutuksella ja regiimillä on ollut kaupallisen murroksen etenemisessä?
- Millaisia vaikutuksia (esim. poliittiset, sosiaaliset, taloudelliset, ympäristölliset) kaupallisen keskustan painopisteen siirtymisestä on aiheutunut tai aiheutuu?

### 1.5. Aikaisemmat tutkimukset ja omat kokemukset

Kukkosen ja Uotilan (1992) tutkimuksessa ohikulkuteiden vaikutuksista taajamarakenteeseen on tunnistettu kehityksen vääjäämättömyys ja vaihteellisuus. Tämä tarkoittaa, että taajamarakentaminen suuntautuu ohikulkutien varteen vähitellen sen molemmin puolin. Tutkimuksen tuloksena on todettu, että vaikutusten laatu ja laajuus sekä muutoksen nopeus ovat riippuvaisia monista eri tekijöistä. Tutkimuksessa on tarkasteltu yhdeksää kohdetaajamaa, mutta siinä ei ole käsitelty maapolitiikkaa kehitystä ohjaavana tekijänä. Suosituksena on kuitenkin esitetty, että ohikulkutien suunnitteluun liittyen pitäisi tehdä taajamarakenteellinen vaikutusselvitys yleiskaavatasoisena.

Luvussa 1.1. viitattiin aiempaan Takalo-Eskolan (2005) selvitykseen kuntien maapolitiikan toimivuudesta. Selvitys antoi viitteitä maapolitiikan eroavaisuuksista kunnissa. Lainsäädäntö sinällään luo hyvät puitteet monipuolisen maapolitiikan toteuttamiselle, mutta aktiivisempaan maapolitiikkaan kunnat tarvitsevat valtiovallan tukea. Kunnan maapolitiikan toimivuuden katsottiin edistävän kunnan imagoa ja vaikuttavan positiivisesti kuntatalouteen sekä veroasteeseen. Vahvaa maapolitiikkaa tukivat erityisesti yrityselämän edustajat, sillä erityisesti kaavoituksen aikataulujen venyminen on suuri rasite yritystoiminnan kehittämiseksi. Lisäksi yrityselämän edustajat korostivat yritysten ja kunnan välistä kumppanuutta asioiden edistämisessä. Takalo-Eskolan mukaan joidenkin maapoliittisten keinojen käyttö koettiin ongelmalliseksi joko menetelmän monimutkaisuuden tai käyttöön liittyvien poliittisten ongelmien vuoksi. Hän esitti selvityksessä lainsäädännöllisiä muutoksia kiinteistöveron määrittelyyn, etuosto-oikeuden laajuuteen ja kehittämisalumenettelyyn. Hän korosti myös maapoliittisen ohjelman laatimisen tärkeyttä, seudullista yhteistyötä päällekkäisten resurssien yhdistämiseksi sekä maanhankinnan ja tonttituotannon tehokkuuden kasvattamista.

Sørensenin (2004) mukaan Tanskan vähittäiskaupassa oli 1987–1995 rakentamisbuumi, jolloin kaupan suuryksiköt sijoittuivat kaupunkikeskustojen ulkopuolelle tai keskustan reunamille. Kehityksen todettiin noudattelevan samanlaista mallia kuin useissa muissakin Euroopan maassa. Tutkimuksen mukaan paikalliset viranomaiset olisivat voineet halutessaan säädellä vähittäiskaupan sijoittumista. Vähittäiskaupan rakenteen kontrol-

lointiin heillä ei kuitenkaan olisi ollut mahdollisuutta laajemmassa mittakaavassa. Ongelmaksi muodostui se, että kunnat kilpailivat vähittäiskaupan toimijoista samalla tavoin kuin vähittäiskaupan toimijat kilpailivat asiakkaista. Tanskalaisessa kehityksessä oli tavanomaista, että yritys kävi neuvotteluja usean kunnan kanssa saadakseen ne kilpailemaan keskenään. Kilpailu työpaikoista synnytti virkamiehille myös häviämisen pelkoa ja vaikutti siihen, että yritys sai neuvoteltua poikkeuksellisia ehtoja. Vähittäiskaupan voimakas murros ilmeni kolmella tavalla: vähittäiskaupan keskittymisenä maantieteellisesti samalle alueelle, vähittäiskaupan taloudellisen vallan keskittymisenä keskusliikkeille ja vähittäiskaupan yksiköiden koon ja liikevaihdon suurentumisena kauppayksiköiden määrän samalla vähentyessä. Kehitys oli uhka ydinkeskustojen vireydelle ja elinvoimalle. Lisäksi haittatekijäksi nähtiin liikenteen määrän tarpeeton kasvu ja sen seurauksena ajoneuvopäästöjen lisääntyminen. Sosiaalisina vaikutuksina oli autottomien kotitalouksien vaikeus päästä kauppakeskuksiin. Työllisyysvaikutus oli ollut merkittävä sekä myönteisessä että kielteisessä mielessä. Työpaikkojen määrä oli kokonaisuudessaan lisääntynyt, mutta samalla maaseutualueiden kylien viimeiset kaupat olivat saattaneet loppua ja pienempien kuntien kaupallinen elinvoima oli heikentynyt. Kauppakeskusten nähtiin ”varastaneen” työllisyyttä.

Sørensenin mukaan vähittäiskaupan ohjausta tiukennettiin Tanskassa vuonna 1997 säädetyllä lailla. Laki tulkittiin aikanaan yhdeksi tiukimmin kaupan toimijoita ohjaavista laeista Euroopassa. Vaikutukset käytäntöihin eivät kuitenkaan ole olleet täydellisiä, sillä vähittäiskaupan eri osa-aloja on tulkittu eri tavoin ja se on mahdollistanut ”pelaamisen” lain rajamailla.

Guyn ja Bennisonin (2002) mukaan Iso-Britanniassa on tiukennettu kaupan sijainnin ohjausta. Tarkoituksena sielläkin on ollut ohjata vähittäiskaupan toimijat rakentamaan kaupunkikeskustoihin tai kaupunkikeskustojen rajalle. Uudet säädökset ovat aiheuttaneet vähittäiskaupan toimijoille sopeutumisvaikeuksia, sillä kaupunkikeskustat ovat rakentamisympäristöltään erilaisia suhteessa kaupungin ulkopuolisiin alueisiin ja toisaalta viranomaiset ovat suhtautuneet keskusta-alueiden ulkopuoliseen rakentamiseen tiukasti. Artikkelissa päädyttiin suosittamaan, että kaupan toimijat jatkavat vuoropuhelua viranomaisten kanssa ja että uusia vähittäiskaupan yksiköitä voitaisiin sijoittaa myös

kaupunkikeskustan rajalle, jossa niillä olisi taloudellisesti paremmat toimintamahdollisuudet kuin sijoitettuna tiukasti ydinkeskustaan.

Monien samanaikaisten toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten vuoksi ympäristöministeriö asetti lokakuussa 2008 erityisen kaupan sijainnin ohjauksen työryhmän arvioimaan kaupan sijainnin merkitystä yhdyskuntakehityksen muutostekijänä. Työryhmän ei ollut tarkoitus arvioida niinkään maapoliittisten keinojen käyttöä, vaan arvioida kulutuskäyttäytymisen muutosten ja kaupan palvelujen vastaavuutta, ilmastonmuutoksen hillinnän vaikutuksia kaupan sijaintiin ja rakenteeseen, kaupan sijainnin ohjauksen vaikuttavuutta ja ajanmukaisuutta sekä tehdä tarpeelliseksi katsomiaan ehdotuksia arviointien tulosten perusteella (Ympäristöministeriö 2009b). Työryhmä ehdotti raportissaan useita varsin merkittäviä muutoksia ja täsmennyksiä kaupan sijainnin ohjauksen tiukentamiseksi. Ehdotusten käsittely ja jatkojalostaminen ovat vielä kesken tätä tutkimusta laadittaessa. On kuitenkin aistittavissa, että raportin ehdotuksilla tulee olemaan vaikutusta maapolitiikkaa ohjaavaan lainsäädäntöön ja sen soveltamisohjeisiin.

Omat työkokemukset ovat osoittaneet, että kaupalliset hankkeet toteutuvat pääsääntöisesti hankekaavoituksena ja useimmiten erittäin tiukalla aikataulutavoitteella. Asetelma johtaa herkästi ongelmiin vuorovaikutustilanteissa, sillä aikataulutavoitteen vuoksi selvitysten määrä ja laatu jäävät osallisten mielestä puutteelliseksi. Selvitysten laadun osalta konflikteja aiheuttavat erityisesti vaikutusten arviointi. Havainnot tukevat myös edellisissä tutkimuksissa esitettyjä näkökulmia.

## 1.6. Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakaantuu seitsemään osaan. Ensimmäinen luku johdantona asiaan käsittelee työn taustaa ja esittelee yleispiirteisesti tutkimuksen aiheen. Ensimmäisessä luvussa esitellään myös työssä esiintyvät käsitteet ja tutkimuksen tavoitteet sekä tutkimuskysymykset. Toisessa luvussa käsitellään maapolitiikkaa osana kuntasuunnittelun kokonaisuutta. Luvun alussa kuvataan toimintaympäristön muutoksia, jotka joko suoraan tai välillisesti aiheuttavat pärjäämisen paineita. Sen jälkeen kuvataan keskeiset strategisen

kuntasuunnittelun elementit. Luvun lopussa kohdistetaan huomio lisääntyneen vuorovaikutuksen merkitykseen osana maapolitiikan toimintaympäristöä. Kolmannessa luvussa esitellään, millaisia odotuksia kuntien maapolitiikalle asetetaan ja mitä lainsäädännön suomia keinoja kunnilla on käytettävissä.

Tutkimuksen empiirinen osio alkaa luvusta neljä, jossa esitellään tutkimusmenetelmä ja käytetyt aineistot. Luvussa viisi määritellään ja esitellään tutkimuksen empiirisen osion kohdealue ja kuvataan sen kehittymistä ajassa maapoliittisesta näkökulmasta. Luvun viisi kuvaus perustuu Ylivieskan kaupungilta saatuun kirjalliseen aineistoon ja yleiseen tilastoaineistoon. Luvussa kuusi kuvataan maapolitiikan ja vuorovaikutuksen merkitystä tutkittavan alueen kehitykselle. Luvussa kuusi arvioidaan myös tutkittavan alueen kehityksen vaikutuksia. Viimeinen eli seitsemäs luku sisältää tutkimuksen johtopäätökset. Siinä palataan tutkimuskysymyksiin arvioimalla maapolitiikan toimivuutta Ylivieskan kaupallisen keskustan painopisteen siirtymisessä, arvioidaan vuorovaikutuksen merkitystä ja tapahtuneen muutoksen vaikutuksia.



## 2. MAAPOLITIIKAN TOIMINTAYMPÄRISTÖT

### 2.1. Keskeiset toimintaympäristön muutokset

#### 2.1.1. Globalisaatio

Globalisaatiota eli maailmantalouden yhdentymistä edistävät teknologian kehitys, parantuneet liikenneyhteydet sekä maailmankaupan vapautumisen ja pääomaliikkeitä koskevien esteiden poistaminen. Suurimmat vaikutukset koskevat kehittyviä talousalueita, mutta myös Suomen kaltaiset kehittyneet taloudet joutuvat sopeutumaan markkinoiden laajentumiseen, kiristyvään kilpailuun ja tuotantoprosessien uudelleenverkostoitumiseen. Sopeutumisen edellytyksenä on kyky uudistua, ja se tarkoittaa työmarkkinoiden pelisääntöjen uudistamisen ohella myös koulutusjärjestelmän laadun ja tehokkuuden nostamista sekä nykyistä innovatiivisemman teknologian ja palveluiden kehittämistä. Ulkomaisten pääomasijoittajien investoinnit Suomeen edellyttävät toimintaympäristön kehittämistä nykyistä houkuttelevammaksi ja avaamista kansainvälisemmäksi. (Valtioneuvoston kanslia 2004: 1–7.)

#### 2.1.2. Euroopan Unionin laajentuminen

Euroopan Unionin laajentuminen ja sen harjoittama solidaarinen koheesipolitiikka<sup>1</sup> ovat tarkoittaneet taloudellisen panosten ja samalla maantieteellisen painopisteen siirtymistä enenevässä määrin Itä-Euroopan kehittyviin jäsenmaihin. Siellä alueen palkkataso on vielä huomattavasti alhaisempi kuin Länsi- ja Pohjois-Euroopassa. Uusien jäsenmaiden taloudellinen kehitys johtaa vähitellen niiden vaurastumiseen, mikä puolestaan lisää väestön ostovoimaa ja yritysten kiinnostusta sijoittaa tuotantolaitoksia alueelle. Koheesipolitiikka on siis omalta osaltaan haaste Suomen kilpailukyvyyn säilyttämiselle. (Ympäristöministeriö 2006: 8–9.)

---

<sup>1</sup> Solidaarisella koheesipolitiikalla tarkoitetaan tässä, että bruttokansantuotteella mitattuna rikkaammat maat maksavat Euroopan unionille jäsenmaksua enemmän kuin köyhät ja vastaavasti bruttokansantuotteella mitattuna köyhemmät maat saavat enemmän tukea kuin rikkaat.

Venäjän taloudellinen ja poliittinen kehitys tulee vaikuttamaan Itämeren alueella ja erityisesti Suomessa taloudelliseen kehitykseen ja aluerakenteeseen. Suomen ohella myös Baltian maat ovat kilpailemassa Venäjän kasvun tarjoamista mahdollisuuksista. Baltian maiden infrastruktuurin parantuminen heikentää Suomen suhteellista asemaa tavaroiden ja palveluiden kauttakulkureittinä. Menestyminen globalisaation puristuksessa edellyttää, että Suomen aluerakenne kytkeytyy yhä tiiviimmin osaksi Euroopan ja lähialueidemme kehitystä. (Ympäristöministeriö 2006: 9.)

Maamme sisäiset kuljetusmatkat ovat pitkiä ja sen lisäksi Suomi on kuin saari suhteessa Keski-Euroopan markkinoihin. Suomen ulkomaankaupasta<sup>2</sup> noin 80 % tehdään laivakuljetuksina (Tilastokeskus 2009a: 274). Laivakuljetukset ja kylmä ilmasto asettavat omalta osaltaan logistisia haasteita Suomen ulkomaankaupalle. Se mikä pitkien etäisyyksien ja olosuhteiden vuoksi hävitään, täytyy voittaa muilla keinoilla. Saavutettavuus on yksi ajankohtainen termi, jolla perustellaan yritysten sijoittumista.

### 2.1.3. Suomen aluerakenteen muutos

Suomen aluerakenteen muotoutumisella on vuosisatainen ja monivaiheinen historia takanaan. Maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta on jäljellä enää rippeitä, sillä alkutuotannon osuus Suomen bruttokansantuotteesta on 3 %, kun jalostuselinkeinojen osuus edustaa vielä vajaata kolmannesta. Palveluelinkeinojen osuus on jo lähes kaksi kolmasosaa bruttokansantuotteesta. (Emt. 326.) Kilpailun kiristyminen uhkaa investointivetoista teollisuutta ja esimerkiksi metsäteollisuudessa käydään jatkuvaa keskustelua kannattavuuden parantamisesta. Suomen talouskasvun ennustetaan olevan yhä riippuvaisempi korkeasta koulutustasosta, inhimillisestä pääomasta, nopeasta teknologisesta kehityksestä sekä toimivasta logistiikasta ja infrastruktuurista. Tämä tarkoittaa, että palveluelinkeinojen osuus bruttokansantuotteesta tulee kasvamaan yhä suuremmaksi. (Ympäristöministeriö 2006: 11.)

Samalla kun talouden kasvu perustuu suurimpien kaupunkiseutujen erikoistumiseen ja verkostoitumiseen, tulee myös väestönkasvu kohdistumaan pääkaupunkiseudulle ja mo-

<sup>2</sup> Tuonnin ja viennin yhteenlaskettu laivakuljetusten tonnimääräinen osuus oli 80 % Suomen ulkomaankaupan kokonaismäärästä vuonna 2008. Vastaava osuus euromääräisestä arvosta oli 75 %.

nipuolisiin yliopistokaupunkeihin, joissa osaamisintensiivisyyden hyödyntämiselle ovat parhaat edellytykset. Vielä 2000-luvun alkuvuosina Suomen väestönkasvun ennustettiin keskittyvän viiteen suurimpaan kasvukeskukseen. Viime vuosina väestönkasvu on jakaantunut aikaisempaa tasaisemmin myös muihin maakuntakeskuksiin<sup>3</sup>. Kehitys osoittaa, että Suomen sisäinen aluerakenne on muotoutumassa monikeskukseksi ja verkotuneeksi kaupunkirakenteeksi. Maakuntien keskuskaupungeilla on keskinäisiä vuorovaikutussuhteita, mutta niillä on yhteistoimintaa myös ympäröivän maaseudun kanssa. Ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun väestömäärän ennustetaan vähenevän. (Ympäristöministeriö 2006: 12–13.)

#### 2.1.4. Väestöennuste ja väestön ikärakenteen muutos

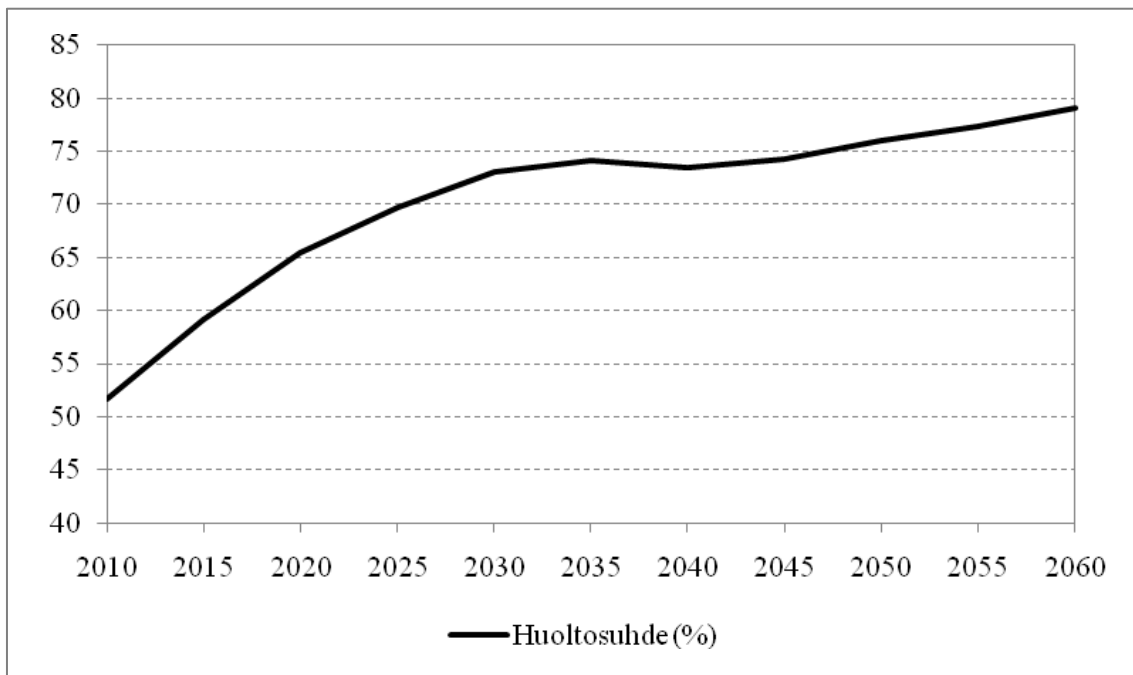
Väestöennusteissa ei voida huomioida taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten päätösten vaikutuksia väestökehitykseen, minkä vuoksi väestöennustetta on aika ajoin tarkistettava. Suomen viimeisimmät väestöennusteet on laadittu vuosina 2004, 2007 ja 2009. Ennusteiden perusteella on havaittu, että ihmiset elävät yhä pidempään, minkä vuoksi kuolleisuus oli aiemmin arvioitu liian suureksi. Lisäksi syntyvyys on ollut viime vuosina hieman arvioitua voimakkaampaa. Myös maahanmuuttajien määrä on kasvanut ennustettua suuremmaksi, mikä on merkittävin väestön määrän kasvua selittävä tekijä.

Tilastokeskuksen (2009b) uusimman väestöennusteen mukaan Suomen väkiluku jatkaa kasvuaan ja saavuttaa kuuden miljoonan rajan vuonna 2042, mikäli syntyvyys ja muuttovoitto pysyvät havaitulla tasolla ja kuolevuuden aleneminen jatkuu samanlaisena. Omavaraisen väestönkasvun arvioidaan kääntyvän negatiiviseksi, kun kuolleisuus ylittää syntyvyyden määrän vuonna 2034. Tämän jälkeen väestönkasvun jatkumisen takuuna on muuttovoitto ulkomailta.

Uusimassa väestöennusteessa korostetaan erityisesti väestöllisen huoltosuhteen nopeaa muuttumista lähivuosisikymmenten aikana. Sotien jälkeen syntyneet suuret ikäluokat alkavat vähitellen siirtyä eläkkeelle. Eläkeikäisen väestönosan osuuden arvioidaan nou-

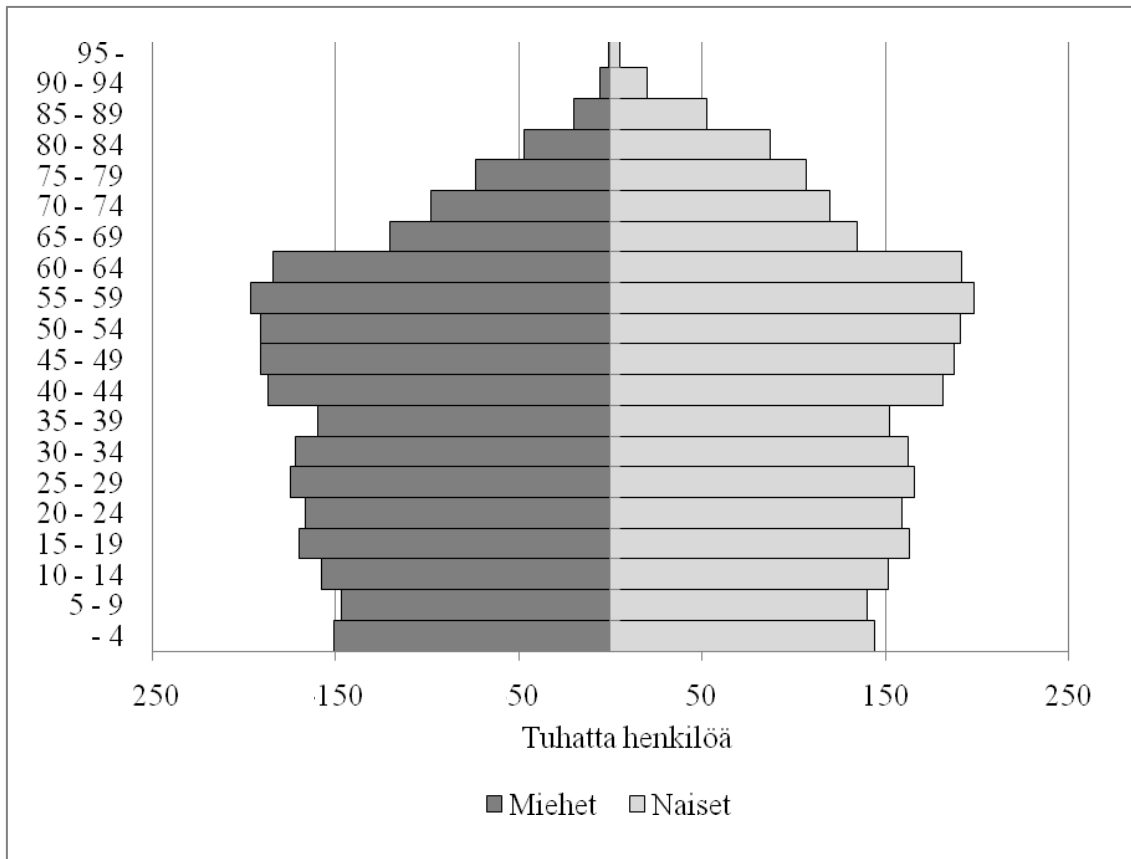
<sup>3</sup> Vuoden 2004 väestöennusteesta poikkeavan ja tasaisemmin jakautuvan väestönkasvun johdosta Tilastokeskus on tarkistanut väestöennustetta vuosina 2007 ja 2009. Ennusteen 2009–2060 perusteella useimpien maakuntien keskuskaupunkien väestö tulee kasvamaan vielä vuosikymmeniä.

sevan nykyisestä 17 prosentista 29 prosenttiin koko väestöstä vuoteen 2060 mennessä. Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä pienenee vähitellen alentuneen syntyvyyden johdosta muutamalla prosenttiyksiköllä. Samaan aikaan työikäisten osuus alenee kymmenellä prosenttiyksiköllä 56 prosenttiin. Väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja vanhusten määrä sataa työikäistä kohden nousee nykyisestä 50:stä nopeasti ja saavuttaa vuoteen 2060 mennessä tason 79 (kuvio 2).



Kuvio 2. Koko maan väestöllinen huoltosuhde (Tilastokeskus 2009b, 2010).

Väestöennusteen alueittaisessa arvioissa on huomioitu maan sisäinen muuttoliike. Muuttovoittajia ovat kaikkien alueiden maakuntakeskukset. Erityisen raskaasti muuttoliikkeen alueellinen jakautuminen koettelee itäisen ja pohjoisen Suomen kuntia, koska väestön muutto ei kohdistu tasaisesti eri ikäluokkiin. Nuoret opiskelijat siirtyvät yliopisto-kaupunkeihin, lapsiperheet maakuntakeskusten kehyskuntiin ja sinkut keskuskaupunkeihin. Myös ikääntyvän väestönosan arvioidaan muuttavan jossakin määrin. Osittain he muuttavat lastensa perässä kasvukeskuksiin tai niiden lähelle ja osittain hakeutuvat maakuntakeskuksiin lähelle laadukkaita palveluja. Ikääntyvän väestönosan muuttoliike ei ole kuitenkaan niin voimakasta kuin nuoremmilla sukupolvilla. (Antikainen 2007.)



Kuvio 3. Suomen väestö iän ja sukupuolen mukaan 2008 (Tilastokeskus 2010).

Väestörakenne (kuvio 3) vaihtelee siis eri puolilla Suomea ja samallakin alueella kunnittain. Parhaimmillaan väestörakenne voi olla kunnan kilpailukykyä edistävä tekijä ja heikoimmillaan rasite, joka ajaa kunnan talouden umpikujaan. Väestöennusteen mukaan tulevaisuuden menestyjiä ovat kunnat, jotka kykenevät luomaan työpaikkoja ja tarjoamaan siinä ohessa laadukkaat palvelut.

#### 2.1.5. Ympäristölainsäädännön uudistuminen

Keskeisin osa Suomen ympäristölainsäädäntöä on uudistettu viimeisen kymmenen - viidentoista vuoden aikana. Uudistumisen taustalla on Suomen liittyminen Euroopan Unioniin ja kansallisen lainsäädännön harmonisointi vastaamaan EY-lainsäädäntöä. Lainsäädännön uudistusten myötä alueidenkäytön suunnitteluun on tullut aikaisempaa suuremmat velvoitteet suunnittelun aikaiseen vuoropuheluun samalla kun kunnat ovat saaneet monopoliaseman oman alueensa yleis- ja asemakaavojen laadintaan. Vuoropu-

helu on tiedon jakamista eri suunnitteluvaiheista ja vaikutusmahdollisuuksista, mutta myös asianosaisten mielipiteiden kuulemista ja kuuntelemista. Vuorovaikutusvelvoitteiden lisääntyminen on osaltaan vaikeuttanut useita maankäytön suunnitteluun liittyviä prosesseja, koska asianosaisten vaikutusmahdollisuuksien ja yleisen tietoisuuden parantuminen ovat lisänneet ristiriitatilanteita ja oikeuskäsittelyitä. Yleisen ja yksityisen edun kohdatessa ristiriitoja saattaa syntyä asiakysymyksistä, vuorovaikutukseen liittyvästä käyttäytymisestä tai jopa historiallisista rasitteista. Ristiriitojen käsittely ja konfliktitilanteiden hallinta ovat johtaneet vuorovaikutusmenetelmien kehittämiseen ja kaavoittajien koulutustarpeeseen. (Ympäristöministeriö 2005: 31,100; Peltonen, Hirvonen, Manninen, Linjama & Savikko 2006: 100–113.)

#### 2.1.6. Ilmastonmuutos

Maapallon ilmasto on muuttumassa. Ilmastonmuutoksella tarkoitetaan maailmanlaajuisista ilmastosta lämpenemistä, joka johtuu ihmisen tuottamien kasvihuonekaasujen määrän lisääntymisestä ilmakehässä. Ilmastonmuutoksen yhteydessä erityisen huomion kohteeksi on noussut hiilidioksidi, koska se on tärkein ihmisten toiminnan aiheuttamista kasvihuonekaasuista. Kasvihuoneilmämiöllä tarkoitetaan sitä, että kasvihuonekaasut päästävät auringon valon maapallolle, mutta eivät kaikkea maapallosta heijastuvaa lämpösäteilyä takaisin avaruuteen. Ilmiö on sinänsä aivan luonnollinen ja mahdollistaa inhimilliset olosuhteet elämälle. Ilmakehässä olevien kasvihuonekaasujen osuuden kasvessa yhä suurempi osuus auringon säteilystä jää lämmittämään maapalloa. Vaikka ilmastosta muutoksen suunnasta ollaan maailmanlaajuisesti yhtä mieltä, on muutoksen suuruutta ja erityisesti vaikutuksia edelleen vaikea ennustaa. Tieteellisten mallinnusten perusteella on arvioitu, että Suomi kykenee sopeutumaan ilmastosta muutoksen vaikutuksiin hyvin, mutta uhkia ei pidä kuitenkaan vähätellä. (Kuusisto 2005: 259–260, 278–285, 292.)

Ilmaston muutoksen uhkakuviin on reagoitu maailmanlaajuisesti. Ilmastotutkimuksen perusteella tiedetään, että keskeisin hiilidioksidipäästöihin vaikuttava tekijä on teollisuuden aiheuttama energian käyttö sekä liikenteen energian käyttö. Kasvihuonekaasujen vähentämiseksi vuonna 1992 tehty YK:n ilmastopöytäkirja tuli voimaan 1994 ja sen

on allekirjoittanut 192 valtiota. YK:n ilmastosopimusta edeltävät neuvottelut johtivat Yhdysvaltojen vaatimuksesta siihen, ettei sopimukseen voitu kirjata yksityiskohtaisia kasvihuonekaasupäästöjen määrällisiä ja aikataulullisia velvoitteita. YK on järjestänyt vuosittain ilmastokokouksia (COP – Conferences of the Parties), joissa on edelleen täydennetty ilmastosopimusta. Japanin Kioton ilmastokokouksessa vuonna 1997 sovittiin teollisuusmaita koskevat ensimmäiset laillisesti sitovat ja määrälliset päästövähennystavoitteet. Sopimuksen kansallisen ratifiointivaatimuksen hidas toteutuminen on käytännössä haitannut sopimuksen edistämistä. Keskeisistä teollisuusmaista esimerkiksi Yhdysvallat on allekirjoittanut ilmastosopimuksen, mutta ei ole vielä ratifioinut sitä. (Kuusisto 2005: 297; ilmasto.org 2010.)

Päästövähennystavoitteista ja niiden toteuttamistavoista käydään yhä laajentuvaa keskustelua, sillä ilmastonmuutoksen etenemistä koskevat tutkimukset ovat olleet vuosi vuodelta vakuuttavampia. Siitä huolimatta Kööpenhaminan ilmastokokouksessa 2009 (COP 15) ei päästy laillisesti sitovaan sopimukseen, vaan kirjattiin jatkoneuvotteluja raamittavat tekstit ja päätelmät. Ilmastonmuutosta koskeva keskustelu on laajentunut koskemaan myös kehitysmaita ja kehittyviä talousalueita. Kansainvälisen ilmastosopimuksen tavoitteiden ja päästörajoitusten voi ennustaa tiukentuvan lähivuosina. Päästövähennystavoitteet koskevat myös liikennettä, jonka vuoksi katseet kohdistuvat liikuttamisen tarpeeseen ja eri liikennemuotojen väliseen jakautumiseen. Yksityisautoilusta pyritään kohden joukkoliikennettä tai jalankulkua ja pyöräilyä. Myös osa tavarankuljetuksista pyritään siirtämään kumipyöriltä rautatieliikenteeseen tai merikuljetuksiin.

Ilmastomuutoksen kannalta kuntien maankäytön suunnittelua koskevat haasteet liittyvät yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kautta erityisesti liikennetarpeen minimointiin ja kulkumuodon valintaan sekä sään ääri-ilmiöihin varautumiseen. Liikkumistarvetta synnyttävät erityisesti työmatkaliikenne ja palvelutarjonnan sijoittaminen suhteessa asumiseen. Kuntien tulee varautua myös ilmastonmuutoksen aiheuttamiin riskeihin muun muassa tulvaherkillä alueilla. Nämä ilmastonmuutosta koskevat asiat ovat keskeisiä muutoksia tarkistetuissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, jotka tulivat velvoittavina voimaan 1.3.2009. (Ympäristöministeriö 2009a.)

### 2.1.7. Kunta- ja palvelurakennemuudistus

Valtioneuvoston käynnisti vuonna 2005 kunta- ja palvelurakennemuudistusta koskevan hankkeen lakivalmistelut. Uudistusta koskeva puitelaki (169/2007) tuli voimaan helmikuussa 2007 ja sen tarkoituksena on Suomen historian suurin kunta- ja palvelurakenteen uudistus. Puitelaki edellytti kuntien laatimia selvityksiä ja toimeenpanosuunnitelmaa, joiden laadintaa ohjattiin sisäasiainministeriön johdolla. Puitelain lähtökohtana oli vähintään 20 000 asukkaan kokoisten palvelurakenteiden muodostaminen, mikä on edellyttänyt erityisesti pieniltä kunnilta yhteistyön sopimista muiden kuntien kanssa. Suurten kaupunkiseutujen osalta puitelaki edellytti selvitystä, jossa osoitetaan kuinka maankäyttö, asuminen ja liikenne sovitetaan yhteen sekä kuinka kuntarajat ylittävää palvelujen käyttöä parannetaan seuduilla. Kuntien laatimat selvitykset ja toimeenpanosuunnitelmat ovat valmistuneet, ja valtio on antanut niistä palautteen. Joiltakin kunnilta on edellytetty lisäselvityksiä ja kunnat ovat myös ne toimittaneet. (Valtiovarainministeriö 2009, 2010.)

Uudistustyön ensimmäinen vaihe on saatu päätökseen ja jatkotyötä ohjataan valtiovarainministeriön johdolla seurantaryhmässä. Koko uudistustyön on tarkoitus valmistua vuoden 2012 loppuun mennessä. Uudistuksen tarkoituksena on vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, edistää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja. Kuntarajat ja kuntien palvelurakenteet tulevat muuttumaan aivan oleellisesti. Puitelaki antaa kuitenkin kunnille hyvin suuren liikkumavaran sekä sisällöllisesti että aikataulullisesti, joten toteuttamisen pioneerit saavat uudistuksessa useiden vuosien etumatkan niihin, jotka tekevät muutoksia hitaasti vasta alkavan vuosikymmenen alkupuolella.

Valtiovarainministeriön (2009) valmistelemassa valtioneuvoston selonteossa kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta on käsitelty uudistuksen etenemistä vuoden 2009 loppuun saakka ja arvioitu uudistuksen vaikutuksia sekä linjattu uudistustyön jatkamista vuosina 2010–2012. Vaikka uudistus on aktivoinut kuntia, sen vaikutukset ovat tavoitteisiin nähden vielä vähäisiä. Kuntarakennetta pidetään edelleen hajanaisena ja pienten kuntien määrää liian suurena. Kaupunkiseutujen yhteistyön kehittämisessä on puutteita erityi-



sesti yhdyskuntarakenteen osalta. Tämä heikentää kaupunkiseudun elinvoimaisuuden kehittämistä ja palveluiden taloudellista ja tehokasta tuottamista. Myös palvelurakenteiden kehittämiseen ollaan pettyneitä. Vaikka selonteon arviot ovat alustavia ja useat vaikutukset tulevat esille vasta pitkällä aikavälillä, todetaan esimerkiksi tuottavuuden olevan riippuvainen palveluiden kehittämisestä erityisesti suurissa kunnissa.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen jatkotyössä painopiste tulee kohdistumaan yksittäisten keinojen arvioinnista uudistuksen kokonaisvaikutusten tarkasteluun. Jatkotyössä korostetaan myös kuntalaisten osallisuuden merkitystä, koska vaikutukset kohdistuvat heidän jokapäiväiseen liikkumiseen ja palveluihin. Uudistuksen toimeenpanon ja johtamisen korostaminen viittaa siihen, että jatkotyölle asetetaan kovat odotukset ja haasteet. Myös valtion ohjaavaa roolia tullaan jatkamaan toimeenpanon tukemisessa. (Valtiovarainministeriö 2009: 99–100.)

## 2.2. Maapolitiikka osana strategista kuntasuunnittelua

Kuntaliiton (2010) mukaan noin puolet kuntien menoista katetaan veroilla, neljännes asiakasmaksuilla ja palveluiden myyntituloilla ja vajaa viidennes valtionosuuksilla. Verojen ja useimmiten myös valtionosuuksien perusteena on kuntalaisten tai palvelua käyttävien määrä. Kunnan strategisessa suunnittelussa otetaan kantaa asioihin, jotka vaikuttavat kunnan elinkelpoisuuteen ja vetovoimaisuuteen eli tekijöihin, jotka houkuttelevat ihmisiä kunnan asukkaiksi ja hankkimaan elantonsa joko kunnasta tai sen lähettyviltä.

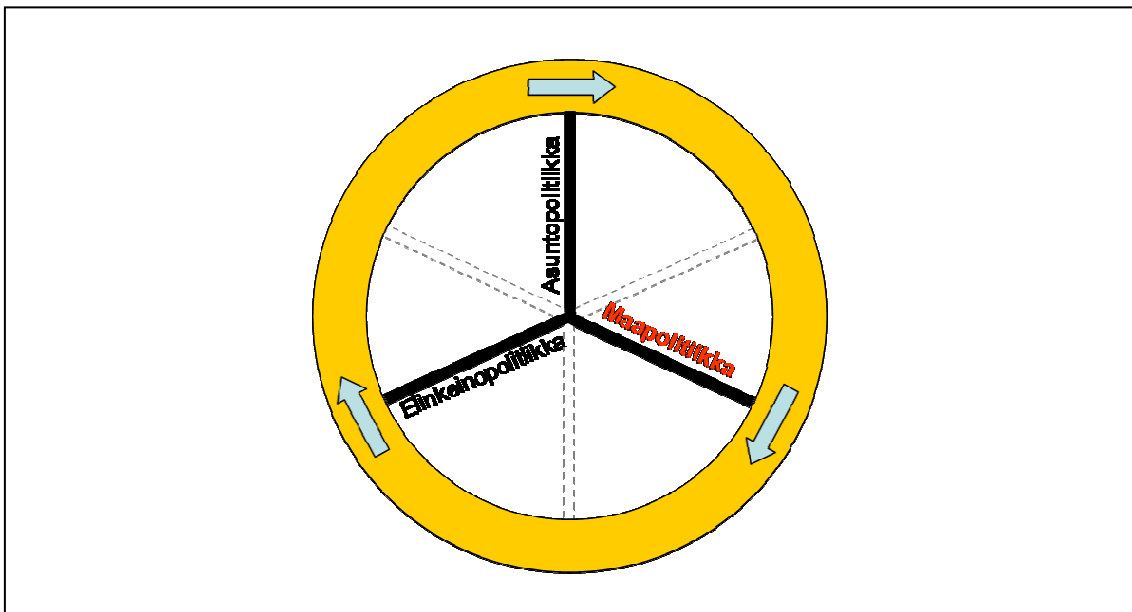
Keskeisiä kunnan strategisen suunnittelun näkökulmia ovat ainakin:

- elinkeinopolitiikka
- asuntopolitiikka
- maapolitiikka

**Elinkeinopolitiikalla** tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla luodaan edellytyksiä yritysten sijoittumiselle, työvoiman ja raaka-aineiden saatavuudelle, osaamiselle ja erilaisten

palveluiden käytettävyydelle. Yritysten toimintaedellytykset puolestaan luovat työllisyyttä, lisäävät palvelukysyntää ja ennen kaikkea tuovat kuntaan asukkaita. Elinkeino- ja asuntopolitiikka on siis oleellisesti kytköksissä **asuntopolitiikkaan**. Riittävä ja oikeanlainen asuntotuotanto palvelee yritysten toimintaedellytyksiä, mutta on myös asukkaiden näkökulmasta keskeinen vetovoimatekijä työpaikkojen ja muun palvelurakenteen ohella. **Maapolitiikka** ja kaavoitus muodostavat yhdessä kuntien **maankäyttöpoliitiikan**. Maapolitiikka on valikoima erilaisia maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistamia keinoja, joiden avulla kuntien maanhankintaa ja maankäytön suunnitelmia (kaavoja) toteutetaan. Maapolitiikka kytkeytyy tiiviisti sekä elinkeinotoiminnan että asumisen edellytysten luomiseen ja palveluiden sijoittumiseen ja on siten keskeinen osa kuntasuunnittelua.

Kuntien elinvoimaisuuden ehtona on, että kukin kunta itse määrittelee keskeiset menestymisensä keinot. Talouden ratas pyörii kohti menestystä, kun kunta kiinnittää riittävästi ja tasapainoisesti huomiota edellä esitettyihin keskeisiin kuntapoliittisiin asioihin. Kuviossa 4 esitetty kuntatalouden ratas pyörii, kun sen keskeiset tukipuolat ovat tasapainossa. Elinkeino- ja asuntopolitiikka saavat kunnassa useimmiten riittävän huomion, mutta maapolitiikan merkitys on tavalliselle kuntapäätäjälle liian tuntematonta.



Kuvio 4. Kuntatalouden ratas.

Edellä esiteltyjen strategisen suunnittelun osa-alueiden lisäksi kunnat tarjoavat kuntalaisten käyttöön useita lakisääteisiä ja osittain vapaaehtoisuuteen perustuvia palveluita, joilla luodaan edellytykset perusturvallisuudelle ja hyvinvoinnille. Näistä pääasiallisia ovat koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä kulttuuripalvelut. Kuviossa 4 nämä on esitetty katkoviivalla piirrettyinä tukipuolina. Perusturvallisuuden ja hyvinvoinnin lisäksi nämä palvelut rakentavat kunnan imagoa ja toimivat vetovoimatekijöinä.

### 2.3. Maankäyttöpoliitiikan vuorovaikutuskenttä

Tutkimuksen lähtökohdat pohjautuvat maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjattuun alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään ja maapoliittisiin keinoihin, joiden käytön laki mahdollistaa. Kuntatason maankäytön suunnittelu on kuntien yksinoikeus. Kaavoitusmonopoli ymmärretään usein kuntien yksinoikeudeksi sanella maankäytön suunnitteluun liittyvät näkökannat haluamallaan tavalla. Lainsäädäntöön liittyy kuitenkin erityinen velvoite selvittää valmisteltavat asiat riittävässä määrin ja aivan erityisesti käydä tarvittava määrä vuoropuhelua. (MRL.)

Teoriassa suunnittelujärjestelmä on johdonmukainen ja antaa hyvät mahdollisuudet pitkäjänteiseen yhdyskuntasuunnitteluun. Lakiin määritellyt maapoliittiset keinot muodostavat monipuolisen ”työkalupakin”, joista kunta voi valita kulloiseenkin tilanteeseen soveltuvan menettelyn. Tarkoituksena on, että kunta voi toteuttaa valitsemaansa strategiaa ja tavoitella yhteiskunnallisesti järkeviä maapoliittisiä päämääriä. Käytännön tasolla suunnittelujärjestelmän toimivuudessa on paljon vaihtelua.

Maankäyttöpoliitiikan vuorovaikutuskenttä on monisäikeinen. Virallinen kuntakaavoitus on normiohjattu suunnitteluprosessi, joka etenee kunnan johdolla. Viranomaisohjauksen tarkoituksena on varmistaa sekä kaavoitusprosessin että kaavasisällön lainmukaisuus, tasapuolisuus ja luotettavuus. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää maankäytön suunnittelun ja toteutuksen olevan erityisen avointa, julkista ja vuorovaikutteista. Prosessin luonteen vuoksi siihen liittyy runsas määrä osallisia, jotka edustavat viranomaistahoja, yrityksiä ja kansalaisjärjestöjä. Myös yksityisten kuntalaisten on mahdollista osallistua

suunnitteluprosessiin. Vuorovaikutuksen myötä eri toimijoiden odotukset nousevat esille ja saattavat ohjata prosessin kulkua. (Mäkinen 2000: 106–114.)

Koska maankäytön suunnittelussa joudutaan jatkuvasti tekemään arvovalintoja, joutuvat tavoitteenasettelu ja valitut ratkaisuvaihtoehdot eettiseen puntariin. Ratkaisut ovat yhteiskuntamoraalin kannalta oikeita, mikäli ne täyttävät laillisuusvaatimuksen, ovat yhteiskunnan enemmistön arvostamia ja niiden tavoittelua pidetään velvollisuutena. Vaikka arvostukset ovat pohjimmiltaan hyvin subjektiivisia, ovat arvovalinnat samalla myös kulttuurisidonnaisia ja ajallisessa ulottuvuudessa muuntuvia. (Virtanen 1993: 1–4.)

Vuorovaikutuskentällä toimii yleensä myös maapoliittinen regiimi. Sen osapuolina ovat kunta ja sellaiset yksityiset tai yrityselämän tahot, jotka tavoittelevat kunnan kanssa yhteisiä päämääriä. Regiimiä voisi kuvata eräänlaiseksi löyhäksi verkostoksi, jonka tavoitteena on yhteisen välineellisen intressin edistäminen. Julkisen hallinnon kannalta hyötynä nähdään kuntatalouden edistäminen ja kunnan kilpailukyvyn vahvistaminen. Yksityisten toimijoiden päämäärät liittyvät kilpailuasetelman parantamiseen, liikevaihdon kasvuun ja voiton tavoitteluun. Kunnan maankäyttöpolitiikka vaikuttaa siihen, millaisia toimintamuotoja regiimi saa ja kuinka sen koostumus vaihtelee. Maapoliittinen regiimi toimii virallisen kaavoitusprosessin taustalla sen edistymistä tukien. Regiimin toiminta ei epävirallisesta luonteestaan johtuen ole samalla tavoin julkista kuin varsinainen kaavoitusprosessi. Sen toiminta voidaan nähdä myös tapana käyttää valtaa, sillä toiminnan tehokkuus syntyy intressiryhmien toiminnan tuloksena. (Saartenoja 2004: 84–86.)

Konfliktit ovat suomalaisen yhdyskuntasuunnittelun arkipäivää. Vuorovaikutustilanteet ovat ihmisten välistä sosiaalista kanssakäymistä. Asioiden ratkaisu ilman oikeusprosessia edellyttää hyvää tahtoa ja neuvottelukykyä sekä arvovalintoja. Osallistumiseen liittyvät odotukset voivat olla ylioptimistisia ja vaikeuttaa osaltaan ristikkäisten arvoasetelmien yhteensovittamista. Osallisuus ei lähtökohtaisesti tarkoita jokaisen osallisen esittämän suunnitteluratkaisun piirtämistä suoraan suunnitelmaan. Tämä on osa konfliktiongelmia. Osallisuuden onnistumiseen vaikuttaa oleellisesti tavoitteiden asettelu ja

osallisuuden ajallinen suhde. Liian aikaisessa vaiheessa tehdyt päätökset voivat johtaa vaihtoehdottoman tilanteen vuoksi ristiriitoihin. (Peltonen ym. 2006: 100–104, 106.)

Konfliktit vaikuttavat suunnitteluprosessiin monella tavalla sekä haitallisesti että myönteisesti. Haitalliset vaikutukset liittyvät prosessin aikataulun venymiseen ja kustannusten lisääntymiseen. Myös henkilösuhteiden huonontumista voidaan pitää haitallisena, koska konfliktiepisode voi jatkua kaavatasolta toiselle. Joidenkin osallisten välinen suhde saattaa olla läheisempi kuin toisten. Henkilösuhteiden etäisyys tai jännitteisyys vaikuttaa epäluottamuksen tunteen kasvuun ja siten ruokkii konfliktia. (Emt. 100–113.)

Epäluottamusta voi lisätä myös epä tietoisuus asioista. Tiedon välittäminen on nopeutunut ja siirtynyt yhä enemmän elektronisiin järjestelmiin kuten Internetiin, sähköpostiin ja erilaisiin projektiportaaleihin. Ihmisillä on erilaiset taloudelliset, tiedolliset ja tekniset mahdollisuudet päästä kiinni tiedon valtavirtaan ja tämä asettaa heidät eriarvoiseen asemaan.

Konfliktiherkkyys on suurinta suunnitteluprosessin alkuvaiheessa, mikä on osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta hyvä asia. Tämän vuoksi vuorovaikutuksen ajoituksella suhteessa päätöksentekoon on suuri merkitys. Positiivisena vaikutuksena voidaan pitää suunnittelun tuottamien selvitysten laadun parantumisen ja uusien suunnitelmavaihtoehtojen syntyminen vaatimusten paineessa. Konfliktiherkkyiden tunnistaminen ja konfliktien käsittelyn jäsentely ovat suunnitteluprosessien vuorovaikutustilanteiden suunnittelua ja toteuttamista. Konfliktitutkimus on kiinnittänyt huomiota myös ristiriitojen ratkaisussa tarvittavan osaamisen kehittämiseen. (Emt. 100–113.)

Vaikka maankäytön suunnittelua on lainsäädännön kautta ohjattu vuorovaikutteiseen ja avoimeen suuntaan, syntyy maankäytön suunnittelussa sellaista sisäpiirin tietoa, jonka avulla sivullinen pystyy ansaitsemaan aineellista etua. Tällaisen tiedon hyödyntämistä tai luovuttamista vastikkeettomastikin on pidettävä moraalisesti tuomittavana. (Virtanen 1993: 27–29.)

#### 2.4. Yhteenveto

Yhteiskunta on jatkuvan ja monimutkaisen rakenteellisen muutoksen alaisena. Muutoksen suuntaan vaikuttavat monet erilaiset tekijät, joista keskeisimpänä on politiikka. Poliittikka ilmenee sekä kansainvälisenä että kansallisena vuorovaikutuksena ja päätöksenteona. Kansainvälisesti pyritään sopimaan yhteiset puitteet ja suuntaviivat tavoiteltavalle kehitykselle. Kansallisessa politiikassa valtakunnallinen politiikka määrittelee, miten alueellisessa ja paikallisessa politiikassa konkretisoidaan asioita.

Kunnallisella tasolla maapolitiikka vaikuttaa oleellisesti kunnan elinkeinorakenteen kehitykseen, asumiseen ja palveluihin. Maapolitiikan suuntaviivojen määrittely on siten keskeinen osa kunnan strategista suunnittelua. Maapoliittisten keinojen käytössä ja kaa-voituksessa on velvoitteena avoin vuorovaikutus kuntalaisten ja alueen toimijoiden kanssa. Vuorovaikutusprosessin hallintaan liittyy monia sudenkuoppia, joiden välttäminen edellyttää avoimuutta, osaamista ja aikaa.

Toimintaympäristön muutokset vaikuttavat näkemykseni mukaan keskeisesti suomalaisten kuntien tulevaisuuteen. Useimmat käsillä olevista muutoksista pakottavat tai vähintäänkin painostavat kuntakenttää uudistumaan. Pärjäämisen paineet on kasattu luottamushenkilöiden ja kunnan johtavien virkamiesten harteille. Toimintaympäristön havainnointi on vaikeaa, koska useimmat muutokset etenevät vähitellen eivätkä ne välttämättä näy kuntapäätäjien ja virkamiesten arjessa konkreettisesti. Kunnat ovat itsenäisiä yksiköitä ja reagoivat toimintaympäristön muutoksiin parhaaksi katsomallaan tavalla. Erot kuntien reagoitiherkkyudessa ja -kyvyssä sekä niistä aiheutuvissa toimenpiteissä ovat erittäin suuria ja tulevat näkymään kuntien kehityksessä.

### 3. MAAPOLIITTISET TAVOITTEET, HAASTEET JA KEINOT

#### 3.1. Maapolitiikan tavoitteet

Kuntien maapolitiikan painopisteet ovat raakamaan hankinta ja sen jalostaminen eli kaavoitus. Maapolitiikalla pyritään hyvään yhdyskuntarakenteeseen hankkimalla maata kunnan omistukseen tulevaa käyttöä varten. Pitkäjänteisellä ja ennakoivalla maanhankinnalla kunnilla on mahdollisuuksia vaikuttaa maan hinnan nousuun ja periä maan kaavoittamisesta aiheutuva arvon kohoaminen yhteiskunnan hyväksi. Ennen kaavoitusta kunnan omistukseen hankittu raakamaa vaikeuttaa myös tonttimaalla keinottelua. (Rajaniemi 1984: 42.)

Kuntien maanhankinnassa konkretisoituu yhdyskuntarakenteen tavoiteltava kasvusuunta. Kunnallistekniikan rakentamisen ja julkisten palvelujen tarjonnan kannalta yhdyskuntarakenteen on oltava mahdollisimman eheä ja liikkumismuodosta riippumatta myös hyvin saavutettavissa. Riittävällä, laadukkaalla ja oikea-aikaisella tonttitarjonnalla varmistetaan, että asuntorakentamisen ja työpaikkoja synnyttävän yritystoiminnan tai palvelujen edellytykset ovat tilatarpeen osalta kunnossa. Tonttitarjonnan onnistuminen pitää myös tonttien hintatason kohtuullisena. (Suomen kuntaliitto & Ympäristöministeriö 2004: 3–5.)

Toimintaympäristössä ovat monet tekijät suuressa muutoksessa. Näiden muutosten vaikutukset kuntatalouteen ja jopa kuntien itsenäisyyteen ovat ajankohtaisia haasteita ja aiheuttavat kuntien keskinäistä kilpailua kuntamuodosta riippumatta. Maapolitiikka on yksi osa kuntasuunnittelua, jolla kunta voi vaikuttaa asukasmäärän ja yritystoiminnan kehitykseen koventuvassa kilpailutilanteessa. (Emt. 4.)

##### 3.1.1. Maan arvonnousu

Maan yksityisomistuksella on tiedetty jo pitkään olevan erittäin suuri merkitys maan hinnan nousemiseen. On luonnollista, että maan omistaja pyrkii saamaan maastaan mahdollisimman korkean hinnan ja pidättäytyy myymästä maata ensimmäiselle kysyjäl-

le. Tarjolla olevan maan niukkuus nostaa maan arvoa, joka nousee sitä enemmän mitä pidempään omistaja pidättäytyy maan myynnistä ja mitä suurempaa on sen kysyntä. Tämä tarkoittaa, että kasvavien alueiden lähellä maan hinnan nousulla on helppo keinotella. Toisaalta maan hinnan nousun seurauksena maan kysyntä kohdistuu yhä laajemmalle alueelle hajauttaen yhdyskunnan rakennetta. Kaikkein katalimmat keinottelijat ostavat maata tulevan hinnannousun toivossa. (George 1906: 241–244.)

Maan arvonnousu liittyy oleellisesti taajama-alueiden kasvamiseen ja kaupungistumisilmiöön, joka on yleinen kehityssuunta kaikkialla maailmassa. Lisämaan tarve taajamissa aiheutuu yhtäältä muuttoliikkeestä eli asutustiheyden vähittäisestä kasvamisesta ja toisaalta taloudellisen kehityksen mukanaan tuomasta asumisväljyyden kasvamisesta ja sen aiheuttamasta liikkumistarpeen lisääntymisestä. Maan hinnassa tapahtuu ajan kuluessa muutosta, joka on seurausta yleisestä rahan arvon heikentymisestä. Maan arvo nousee kasvuaalueilla rahan arvon muutosta voimakkaammin, mikä on yleensä seurausta yhteiskunnallisista toimenpiteistä kuten esimerkiksi kaavoituksesta, uusien liikenneväylien rakentamisesta tai yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä. Kaavoituksen myötä maa-alueille saatetaan osoittaa aikaisempaa jalostuneempi ja tehokkaampi käyttötarkoitus, mikä puolestaan muodostaa maan hinnalle korkeamman odotusarvon. Maan arvonnousu kiihtyy ja jatkuu koko maankäytön suunnittelun eri kaavavaiheiden ajan. Mitä tarkempaan detaljisuunnitteluun mennään, sitä tarkemmin tiedetään alueiden käyttötarkoitus. Asemakaavan hyväksymisen myötä maanarvon nousun ennakko-odotukset joko vahvistuvat tai purkautuvat. (Rajaniemi 1984: 2–7, 25–26.)

Erityisesti kaupunkialueiden läheisyydessä maan hinta on riippuvainen alueen saavutettavuudesta eli keskustaetäisyydestä. Uusien liikenneväylien rakentaminen parantaa aina joidenkin alueiden saavutettavuutta. Maanomistajien toiveet maankäytön kehittämisestä omistamallaan mailla lisääntyvät, mikä samalla kohottaa maan myynnin odotusarvoa. Saavutettavuuden parantuminen lisää myös maan kysyntää aikaisempaa etäämpänä keskustasta ja se edelleen kiihdyttää maan arvonnousua. Parantuneiden liikenneyhteyksien ansiosta alentuneet kulku- ja kuljetuskustannukset eivät kuitenkaan synnytä yrityksille merkittäviä voittoja, koska kohonneen maan arvon ja maan vuokratason vuoksi suurimman potin keräävät yksityiset maanomistajat. Saavutettavuuden parantuminen ei



tunne hallinnollisia kuntarajoja, minkä johdosta maan kysyntä laajenee vähitellen keskuskaupungin rajojen ulkopuolelle synnyttäen kuntien välisiä kilpailuasetelmia. Osa keskuskaupungin ympäryskunnista saattaa käyttää tilaisuutta hyväkseen houkuttelemalla yrityksiä ja asukkaita räätälöidyllä kaavoituksella, veropolitiikalla ja palveluilla. (Laakso & Loikkanen 2004: 144–145, 172, 182–183.)

Yhteiskunnan toimenpiteiden aikaansaamaa arvonnousua pidetään yksityisen maanomistajan kannalta ansiottomana arvonnousuna, koska se ei perustu maanomistajan tekemiin toimenpiteisiin. Yleisesti hyväksytty käsitys on, että maan arvonnousu tulee periä täysimääräisesti yhteiskunnalle, mikäli se on aiheutunut yhteiskunnallisista toimenpiteistä. Vaikka maalla keinottelua pidetään yhteiskunnallisesti moraalittomana ja paheksuuttavana menettelynä, tapahtuu sitä kuitenkin koko ajan. Yhteiskunta ei ole kriminalisoinut maan arvolla keinottelua eikä sillä ole kovin tehokkaaksi osoittautuneita keinoja maan ansiottoman arvonnousun perimiseksi. Maan arvonnousun periminen yhteiskunnalle on keskeinen maapolitiikkaan liittyvä asia, jonka osalta kuntapoliitikot joutuvat osoittamaan poliittisen tahtonsa. (Rajaniemi 1984: 86.)

Kaupunkimaan vajaatehoinen käyttö voi olla yhteiskunnan kannalta haitallista. Tällainen tilanne syntyy, kun valmiiksi kaavoitettua ja kunnallisteknisesti rakennettua maata pidetään joutilaana hinnannousua odotellessa (Virtanen 1993: 11). Kunta voi ehkäistä tällaisen tilanteen syntymisen siten, että kaavoittaa ainoastaan kunnan omistuksessa olevaa maata. Käytännössä tämäkään ei ole täysin toimiva ratkaisu, sillä se on mahdollinen ainoastaan asemakaavatasolla ja jo yleiskaavalla vaikutetaan maan odotusarvon muuttumiseen.

### 3.1.2. Yhteiskuntataloudellinen valinta (subventio)

Kunnan maankäytön suunnittelusta ja toteutuksesta syntyy useimmiten huomattavia kustannuksia, jotka normaalissa tapauksessa joudutaan rahoittamaan verotuloilla. Kunta voi tontteja luovuttaessaan päättää, millaista hintaa tai vuokraa tonteista peritään. Hinnonittelun keskeinen kysymys liittyy yhteiskuntataloudelliseen valintaan eli siihen sisällytetäänkö hintoihin maankäytön suunnittelun ja toteutuksen kustannukset vai subven-

toidaanko verovaroin yksittäisten kuntalaisten tai jopa yritysten sijoittumista kuntaan. Maan jalostuskustannusten kohdistaminen on maan arvon lisäksi keskeinen maapoliittinen arvo, johon kunnallinen päätöksenteko joutuu ottamaan kantaa.

### 3.1.3. Maapoliitiikan osaaminen ja resursointi

Kaukonäköisyydellä on suuri merkitys kunnan kehityksen kannalta. Maapoliittinen osaaminen on yksi edellytys kaukonäköisen politiikan toteuttamiselle. Kuntien maapoliittinen osaaminen ja asiantuntemus eivät ole kokonaisuutena riittävällä tasolla. Tällä tarkoitetaan sekä poliittista päätöksentekojärjestelmää että virkamieskoneistoa. Vaikeidenkin päätösten tekeminen edellyttää, että kunnan poliittinen järjestelmä ei ole sidoksissa maanomistajiin. Päätäjien ja kuntien ylimmän virkamiesjohdon tulee sitoutua kunnan maapoliitiikkaan. Tämä onnistuu parhaiten virkamiesten ja poliitikkojen yhteisesti valmistelemalla ja valtuuston hyväksymällä maapoliittisella ohjelmalla. Maapoliittinen ohjelma tulee päivittää valtuustokausittain, mikä on samalla hyvä keino perehdyttää ja sitouttaa uusi poliittinen kenttä johdonmukaiseen ja määrätietoiseen menettelyyn. (Takalo-Eskola 2005: 30.)

Takalo-Eskolan mukaan maapoliitiikan riittävä resursointi mahdollistaa pitkäjänteisyyden maapoliitiikassa. Resursseilla tarkoitetaan luonnollisesti sekä luottamushenkilöitä että virkamiehiä, mutta myös taloudellisia panoksia. Kuntatalouden kiristyminen on aiheuttanut useissa kunnissa henkilöressurssien uudelleen arviointia, jolloin maapoliittisia resursseja on vähennetty. Maapoliitiikka ei ole kuitenkaan pelkkää paperimuodollisuuksien hoitamista, vaan sen harjoittaminen edellyttää pitkäjänteisyyttä, kokemusten hankintaa, suhteiden ja vuorovaikutusverkostojen luomista ja ammattiosaamisen kehittämistä. Se edellyttää myös pelisilmää luottamuselinten ja virkamiesten välillä, sillä rahoituskellisten resurssien ohjaaminen maanhankintaan on oltava ennakoivaa.

### 3.1.4. Kilpailukyky ja kuntien välinen kilpailu

Kuntien keskinäinen kilpailu näkyy yritysinvestoinneissa ja kuntien asuinrakentamisessa. Asukkaiden verotulot ovat keskeinen osa kuntapalveluiden rahoitusta, joten asuinrakentamisen vetovoimatekijöitä pyritään markkinoimaan avoimesti jopa lehtimainoksilla.

Keskeisesti käytetyt keinot ovat edulliset ja suurikokoiset tontit, jotka ovat vain lyhyen ajomatkan päässä työpaikkakeskittymistä. Erityisen kiihkeää kuntien välinen kilpailu on maakuntien keskuskaupungin ja ympäryskuntien kesken. Vaikka kilpailuasetelmaa ei aina tunnustetakaan, näkyy se kuitenkin kuntien kaavoituspyrkimyksistä ja tonttitarjonnasta. Pisimmälle kehittynyt kilpailuasetelma saattaa johtaa ongelmiin, mikäli kunta erikoistuu tiettytyyppisten asuinalueiden tai työpaikka-alueiden tarjoamiseen ja suosii vain hyvätuloisia kotitalouksia (Laakso & Loikkanen 2004: 210–211).

### 3.2. Maapoliittinen ohjelma

Lähtökohtaisesti maankäyttöä ja rakentamista säädellään kaikkialla maailmassa laeilla, asetuksilla ja muilla säädöksillä. Suomen lainsäädäntö antaa yhteiskunnalle erittäin keskeisen roolin maankäytön suunnitteluun ja ohjaukseen. Vaikka Suomessa maankäytön suunnittelu perustuu vuonna 2000 voimaan tulleeseen maankäyttö- ja rakennuslakiin, käytetään suunnittelujärjestelmän mahdollistamia keinoja kunnissa vieläkin hyvin vaihtelevasti. Yhtäällä maanomistajat ja yritykset rakennushankkeineen vievät kunnan maankäyttöä haluamaansa suuntaan, toisaalla kunnan asema maankäytön suunnittelussa on vahva. Maankäytön suunnittelua ohjaa poliittinen päätöksenteko. Kunnassa vallitseva tilanne riippuu kuitenkin siitä, kuinka määrätietoisesti kunta käyttää maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistamia maapoliittisia keinoja. (Laakso & Loikkanen 2004: 192.)

Maapoliittinen ohjelma on kunnanvaltuuston hyväksymä asiakirja, jolla kunta määrittelee keskeiset linjaukset maapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Kunnan maapolitiikan tulee kohdella maanomistajia tasapuolisesti. Jotta tasapuolisuusvaatimus ja maapolitiikan tavoitteet toteutuvat johdonmukaisina valtuuston vaihtumisesta huolimatta, tulee kunnan virkamiesten ja poliitikkojen valmistella ohjelma yhteistoiminnassa. Maapoliittisen ohjelman olemassaolo kertoo kunnan edistyksellisyydestä kuntatalouden suunnittelussa. Maapolitiikan tehokas toteuttaminen edellyttää, että kunta osoittaa riittävät resurssit ammattitaitoisen henkilöstön määrän ja osaamisen ylläpitoon. Osaava henkilöstö tarvitsee työssään runsaasti maahan liittyvää paikkatietoa. Osa paikkatiedosta on saatavilla kunnan ulkopuolisista julkisista paikkatietojärjestelmistä, mutta osa täytyy tuottaa

kunnan omassa toiminnassa. Tiedon hallinnan onnistuminen edellyttää onnistunutta vuorovaikutusta kunnan hallinnonalojen välillä. ((Laakso & Loikkanen 2004: 4–6; Kuntaliitto 2010.)

### 3.3. Maanhankintakeinot

#### 3.3.1. Raakamaan ostaminen

Raakamaan ostaminen on kuntien ylivoimaisesti eniten käyttämä maanhankintakeino. Tätä vapaaehtoiseen kiinteistökauppaan perustuvaa menetelmää voidaan käytännön kokemusten mukaan vain täydentää muilla keinoilla. Maan ostaminen mahdollisimman suurissa erissä ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa takaa sen, että maan yksikköhinta pysyy alhaisena eikä ansiotonta arvonnousua aiheuttavat tekijät pääse merkittävästi vaikuttamaan kauppahintaan. Kunnan kannattaa hankkia maareservi, koska maata voidaan käyttää raakamaan hankinnassa vaihtovälineenä. (Takalo-Eskola 2005: 14; Rajaniemi 1984: 44–45.)

#### 3.3.2. Etuosto-oikeus

Kunnalla on etuostolain (608/1977) mukaisesti etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kauppaan, mikäli tietyt etuosto-oikeuden rajat täyttyvät. Etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö sillä hinnalla ja niillä ehdoilla, jotka kaupantekohetkellä lyötiin lukkoon kaupan osapuolten kesken. (EoL 1–6§.)

Kuntaliiton tilastojen mukaan kunnille syntyi etuosto-oikeus noin 11 prosentissa vuosien 2000–2004 maakaupoista. Etuosto-oikeutta käytettiin kuitenkin vain 0,6 prosentissa näistä kaupoista, mikä tarkoitti vuositasolla vajaata pariakymmentä maakauppaa. Etuosto-oikeuden käyttäminen on siis varsin marginaalinen osa kuntien maanhankintaa. Käytön vähäisyys saattaa osittain johtua siitä, että maanomistajien tietoisuus etuosto-oikeudesta johtaa maanomistajan ja kunnan välisiin neuvotteluihin ja siten vapaaehtoiseen maakauppaan. (Takalo-Eskola 2005: 16.)

### 3.3.3. Maan lunastaminen

Kunta voi lunastaa yhdyskuntarakentamiseen maata maankäyttö- ja rakennuslain perusteella. Lunastamisperusteita on useita, ja ne ovat osittain riippuvaisia kaavoituksesta. Mikäli kunta tarvitsee raakamaata, eikä vapaaehtoisia kauppoja synny, voi kunta saada oikeuden yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tarvittavan maan lunastamiseen yleisten tarpeiden perusteella. Säädos antaa kunnalle varsin laajat mahdollisuudet lunastusmenettelyn käyttöön raakamaan hankinnassa. Lunastus on tehokas ja käyttökelpoinen maan arvonnousua hillitsevä keino, mutta kunta tarvitsee kuitenkin Ympäristöministeriön luvan lunastukseen, ja lupa edellyttää kunnalta selkeitä rakennuspoliittisia perusteluja. (Ekroos & Marjamaa 2005: 528–529.)

Maankäyttö- ja rakennuslain perusteella kunta voi saada Ympäristöministeriön luvan myös yleiskaava-alueella olevien maa-alueiden lunastamiseksi. Luvan saamiseksi kunnan tulee osoittaa, että maa-alueet tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaisen yhdyskuntakehityksen toteuttamiseen. (Emt. 532.)

Myös asemakaava-alueilla kunnalle voidaan myöntää oikeus maa-alueen lunastamiseen, mikäli se on asemakaavan toteuttamisen ja yleisen tarpeen kannalta perusteltua. Tämä keino tulee kysymykseen silloin, kun muut keinot eivät ole käytettävissä eikä yksityiselle edulle aiheutuva haitta ole yleisen edun saavuttamaa hyötyä suurempi. Asemakaavallisten perusteiden osoittaminen on yleensä helppoa, ja sen vuoksi asemakaava-alueilla lunastusmenettely on yleistä. (Emt. 534.)

Lunastusmenettelyn käyttö vaihtelee kunnissa erittäin paljon. Käytännössä lunastusmenettely on osoittautunut käyttökelpoiseksi kasvavien kaupunkiseutujen kuten esimerkiksi Oulun kaupungin raakamaan hankinnassa. Vapaaehtoisiin kauppoihin perustuvalla raakamaan hankinnalla kaupunki ei olisi pystynyt vastaamaan kaupunkialueen väestönkasvusta aiheutuvaan tonttimaan kysyntään. (Takalo-Eskola 2005: 18.)

Suhteellisen voimakkaan maapoliittisen keinon käyttöä ovat rajoittaneet lunastusmenettelyn luvanvaraisuus ja prosessin hitaus. Menettelyn käyttöä rajoittavat myös kuntapäät-

täjien asenteet ja tiedon puute. Maan hankintaan tähtävää lunastusmenettelyä on käytetty toistaiseksi hyvin vähän. (Takalo-Eskola 2005: 18–19.)

### 3.4. Sopimuskeinoja

#### 3.4.1. Maankäyttösopimus

Kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä maankäyttösopimuksia maanomistajien kanssa, mutta kaavan sisältökysymyksistä niissä ei voida sitovasti sopia. Maankäyttösopimus voidaan tehdä sekä raakamaan kaavoittamisesta että olemassa olevan kaavan muuttamisesta. Kunnan ei ole käytännössä järkevää hankkia elinkaarensa päässä olevia asemakaava-alueita omistukseensa. Maankäyttösopimus on käyttökelpoinen keino asemakaavan uudistamiseen, mikäli kaavamuutoksesta aiheutuu maan arvonnousua. Kaavoituksen ja kaavan toteuttamisen kunnalle synnyttämät kustannukset sekä maanomistajan arvonnoususta saama hyöty ovat taloudellisia seuraamuksia, joiden oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jakamisesta sovitaan maankäyttösopimuksella. Osapuolia sitova sopimus voidaan tehdä vasta kun kaavaluonnos tai ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. (Ekroos & Marjamaa 2005: 462–465.)

Kunnille maankäyttösopimukset ovat olleet merkittävä keino maapolitiikan toteuttamisessa. Sopimuksia on solmittu useista eri syistä. Yksityisessä omistuksessa olevaa raakamaata kaavoitettaessa maankäyttösopimuksella on haluttu varmistaa, että asemakaavassa yleiseen tarkoitukseen jääneiden alueiden ja kunnallistekniikan toteuttaminen ei jäisi yksin kunnan kustannettavaksi, vaan sopimusosapuoli osallistuu kustannuksiin. Kunnan tulisi pienentää veronmaksajan riskiä linjaamalla maapoliittisessa ohjelmassa, kuinka maankäyttösopimuksia käytetään raakamaa-alueiden kaavoituksessa suhteessa raakamaan hankintaan. Maankäyttösopimukset liittyvät yhä useammin kaavamuutoksiin, joilla uudistetaan kaupunkien keskusta-alueiden maankäyttöä. Tämä on johtanut siihen, että kaavamuutokset ovat yhä useammin ns. hankekaavoja. (Takalo-Eskola 2005: 22–24.)

Hankekaavoituksen yhteydessä voidaan tehdä maankäyttösopimuksia, joissa kaavoituksen tavoitetilan määrittelee yksityinen toimija. Vaikka kaavan sisällöllisiä yksityiskohtia ei voida sitovasti sopia, sisältyy prosessiin varsin vahva odotusarvo, joka ohjaa kaavoittajan toimia. Sisällön lisäksi kaavoittajan työtä ohjaa tavoitteellinen ja usein ylioptimistinen aikataulu. Kaavoittajaa motivoivat tarjolla oleva yksityinen investointi ja sen mukanaan tuomat työpaikat verotuloineen. Motivaatiota ei useinkaan ole vähentämässä kunnallispoliittinen paine investoinnin onnistumiseksi. Yritykset osaavat siis neuvotte- lutoidoillaan vedättää kunnallista päätöksentekoa.

Maankäyttösopimuksen tarkoituksena on päästä tehokkaaseen ja joustavaan kehittämis- prosessiin. Sopimuksen laadintaan sisältyy vaara sudenkuopasta, mikäli sopimus sisäl- tää liian yksityiskohtaisia ja lopputulosta ennakoivia kohtia. Sopimuksen alkuperäinen tehokkuusidea saattaa kaatua ristiriitoihin, mikäli virallinen ja avoin kuulemisvaihe jää pelkäksi muodollisuudeksi. Vuorovaikutuksen teatraalisuus on varmin tae sosiaalisten konfliktien syntymiselle. (Mäkinen 2000: 15.)

#### 3.4.2. Kehittämiskorvaus

Maankäyttö- ja rakennuslaki turvaa kunnan oikeudet saada yksityiseltä maanomistajalta korvaus asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta ja yhdyskuntarakentamisen kus- tannuksista. Ensisijainen ja kuntaa velvoittava keino on kaavoitusprosessiin liittyvä maankäyttösopimus, mutta mikäli sopimusta ei ole saatu aikaiseksi, voi kunta periä maanomistajalta suhteellista arvonnousua vastaavan osuuden erityisenä kehittämiskor- vauksena. Arvonnousu määritellään lunastuslain (603/1977) nojalla, ja se voi olla maan- käyttö- ja rakennuslain mukaan enintään 60 % asemakaavasta aiheutuvasta tontin ar- vonnoususta. Kehittämiskorvausta ei kuitenkaan saa määrätä, mikäli kyseessä on vain asuntorakentamiseen osoitettu rakennusoikeus, eikä rakennusoikeuden määrä ylitä 500 kerrosneliometriä. Kehittämiskorvauksen perintä on muutoin kunnan omassa harkinnas- sa, mikäli asemakaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä. Kehittämiskor- vausta määritettäessä on maanomistajia kohdeltava tasapuolisesti. Tasapuolisuuden to- teutuminen saattaa olla haasteellista kuntakoon suurentuessa ja kunnan sisällä olevien alueiden erilaistuessa. Ajallinen perspektiivi tuo tasapuoliseen kohteluun oman haas-

teensa, sillä toimintaympäristön muutosten myötä myös kunnan maapolitiikka voi muuttua. (Ekroos & Marjamaa 2005: 473–480.)

Kehittämiskorvausmenettelyä pidetään kankeahkona menettelynä, mutta kuitenkin hyvänä varmistuskeinona kustannusten perimiseksi. Menettelytapa on vielä varsin uusi, sillä se on tullut voimaan maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen yhteydessä vuonna 2003. Kehittämiskorvausten periminen edellyttää myös nykyistä parempaa kustannustietoutta. Kunnissa nähdään, että ensisijaisesti pitää pyrkiä hankkimaan raakamaata kunnan omistukseen ja kaavoitettavaksi. (Takalo-Eskola 2005: 24–25.)

### 3.4.3. Kehittämisalumenettely

Kehittämisalueita koskeva maankäyttö- ja rakennuslain 15. luku koskee rajatun ja pääasiassa rakennetun ympäristön uudistamista ja käyttötarkoituksen muuttamista. Alue voidaan määrätä kehittämisalueeksi enintään 10 vuodeksi joko kaavoituspäätöksen yhteydessä tai niistä erillään olevalla päätöksellä. Tyypillinen kehittämisaluepäätös koskee keskusta-alueella sijaitsevan vanhan teollisuus- ja varastoalueen saneerausta esimerkiksi palvelutuotannon käyttöön tai asuinrakentamiseen. Rakentamatonkin alue voidaan määritellä kehittämisalueeksi, mutta se on menettelynä poikkeuksellinen. Käytännössä rakentamaton alue voidaan määritellä kehittämisalueeksi esimerkiksi silloin, kun maanomistuksen pirstoutuneisuus ja kiinteistöjaotuksen hajanaisuus edellyttävät erityisiä kehittämistoimenpiteitä. (Ekroos & Marjamaa 2005: 557–560.)

Kehittämisalumenettelystä on kunnissa varsin vähän kokemuksia, joten siihen suhtaudutaan epäilevästi ja sen käyttöä pidetään hankalana. Kehittämisalumenettelyn sijasta kunnat ovat päätyneet yleensä maankäyttösopimukseen, joka on kaavoitukseen liittyvä nä menettelynä varsin luonteva maapoliittinen keino. (Takalo-Eskola 2005: 25–26.)



### 3.5. Kaavan toteuttamisen edistämiskeinot

#### 3.5.1. Rakentamiskehotus

Kunnalla on erityinen intressi kaavan toteutumiseen, koska kaavan laatimiskustannukset ja rakennettu kunnallistekniikka jäävät hukkeinwestoinneiksi rakentamattomien tonttien kohdalla. Kunta voi edistää asemakaavan toteutumista antamalla rakentamattomille tai rakennusoikeudeltaan vajaakäyttöisille tonteille maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n mukaisen rakentamiskohotuksen. Tämä edellyttää kuitenkin, että kaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta. Rakentamiskehotuksen jälkeen kunta voi ilman erillistä lupaa lunastaa tontin, ellei sitä ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa rakentamiskehotuksessa edellytetyllä tavalla. (Ekroos & Marjamaa 2005: 520–525.)

Rakentamiskehotus on tehokas keino edistää asemakaavan toteutumista, mutta sitä kannattaa käyttää vasta silloin, jos kunnassa on riittävästi kysyntää tonteista. Rakentamiskehotus on myös kustannustehokas keino tonttitarjonnan lisäämiseksi, koska se ei käytännössä aiheuta investointikustannuksia kunnalle. Menettely koetaan kunnissa tehokkuudestaan huolimatta liian hitaaksi keinoksi tonttitarjonnan lisäämisessä, koska tontin omistajalla on käytännössä kolme vuotta aikaa joko rakentaa tai myydä tontti rakentamista varten. Kolmen vuoden määräajan jälkeen kunnalla on vuosi aikaa lunastusmenettelyn hakemiseen. Rakentamiskehotuksen käyttö on ollut viime vuosina varsin vähäistä, mitä selittää poliittisen tahdon puute. Tarve rakentamiskehotuksen käyttämiseksi on tavallaan myös osoitus siitä, että kunta on asemakaavoittanut liikaa yksityisiä maita. (Takalo-Eskola 2005: 19–20.)

#### 3.5.2. Korotettu kiinteistövero

Kunnanvaltuusto voi määrätä kiinteistöverolain (654/1992) mukaisesti rakentamattomille tonteille yleistä tasoa korkeamman kiinteistöveron. Veron määrä tulee tällöin olla vähintään 1,0 prosenttia ja enintään 3,0 prosenttia kiinteistön verotusarvosta. Korotetun kiinteistöveron käytöllä pyritään nopeuttamaan tonttien rakentamista. (KivL 12 a§, 12.11.1999/1026.)

Rakennuspaikkojen korotettua kiinteistöveroä suositellaan käytettäväksi vain, mikäli rakennuspaikoista on riittävästi kysyntää. Veromenettelyn käyttö on ollut kasvussa 2000-luvun alkuvuosina. Maakuntakeskuksissa korotettua kiinteistöveroä on käytetty suhteellisen vähän, mutta pienet kaupungit ja maalaiskunnat ovat ottaneet menettelyn aktiiviseen käyttöön. (Takalo-Eskola 2005: 21–22.)

### 3.5.3. Tontinluovutus

Asemakaava-alueiden tonttien luovuttaminen rakentamista varten edellyttää kunnalta ennakoivia toimenpiteitä eli tonttien tulee olla kunnallistekniikan osalta rakentamiskelpoisia. Tonttien sijainti vaikuttaa myös niiden kysyntään. Tontteja luovuttaessaan kunta päättää myös tontinluovutuksen ehdoista. Kaavamääräykset ohjaavat rakennussuunnittelua ja rakentamisen toteuttamista. Tontinluovutuksen ehdoissa kunta määrittelee yleispiirteisen rakentamisaikataulun.

Tonttien luovutuksen periaatteissa kunta määrittelee, myydäänkö tontit rakentajille vai vuokrataanko ne. Kunta saattaa tarvita rahaa uuden kunnallistekniikan rahoittamiseen tai muuhun lyhytaikaiseen talouden tasapainottamiseen. Tonttien luovutus vuokraamalla on pitkällä aikavälillä kunnan kannalta kannattavampaa, koska siinä kunta säilyy koko ajan maanomistajana ja vuokratulo on jatkuvaa.

### 3.6. Yhteenveto

Kunnan maapolitiikan tavoitteena on ennakoivalla tavalla vaikuttaa kunnan tasapainoisen kehittämisen suuntaviivoihin. Ennakoinnilla ja maapolitiikan toteuttamisella on suuri vaikutus kuntatalouteen ja kunnan kilpailukykyyn. Maapoliittisen ohjelman olemassaolo kertoo kunnan edistyksellisyydestä kuntatalouden suunnittelussa. Ohjelmassa käsitellään keskeiset linjaukset maapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Tasapuolisen ja johdonmukaisen toteuttamisen varmistamiseksi kunnan virkamiesten ja poliitikkojen tulee valmistella ohjelma yhteistoiminnassa. Lainsäädännön mahdollistamat keinot ovat monipuolisia ja niiden käyttöön tarvitaan poliittista yksituumaisuutta.

## 4. TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTOT

### 4.1. Tutkimusmenetelmät

Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin teemahaastattelun avulla. Teemahaastattelu sijoittuu tutkimusmenetelmänä lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimaastoon. Teemahaastattelu antaa tutkimusmenetelmänä hieman liikkumavaraa haastattelutilanteeseen. Haastattelutilannetta ei ole rakennettu yksityiskohtaisten kysymysten varaan, vaan se etenee tiettyjen ennalta määriteltyjen keskeisten teemojen mukaan. Vaikka teemahaastattelun aihepiirit ovat kaikille samat, on haastattelutilanteessa mahdollista huomioida haastateltavien ihmisten henkilökohtaiset kokemukset ja tulkinnat asioista. Teemahaastattelu on siten lähempänä avointa haastattelua kuin määrämuotoista lomakehaastattelua. Teemahaastattelusta saatavat tulokset eivät ole kvantitatiivisia eli tilastollisesti käsiteltäviä, vaan niiden tuottama tieto on enemmän kvalitatiivista eli laadullista. Haastattelun avulla on tarkoitus kerätä sellainen aineisto, joka perusteella voidaan tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Teemahaastattelu etenee määriteltyjen pääteemojen ympärillä. Pääteemoihin voi liittyä viitteellisiä alakohtia ja kysymyksiä, joiden tarkoituksena on pitää haastattelu tavoitteellisella polulla. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 47–48, 66.)

Teemahaastattelussa saadun aineiston käsittelyyn ei ole yhtä oikeaa menetelmää. Aineiston käsittelyyn on yleensä varattava runsaasti aikaa. Sitä enemmän aikaa tarvitaan, mitä yksityiskohtaisempaa menetelmää käytetään. Aineisto voidaan purkaa joko sanatarkasti litteroiden tai vapaamuotoisemmin luokittelemalla suoraan tallenteesta teemoittain, kuten tässä tutkimuksessa on tehty. Käytetty menettelytapa on siten aineiston purku- ja analyysivaiheen yhdistelmä. Kun teemahaastattelun ja aineiston käsittelyn on tehnyt sama henkilö, on aineiston käsittely, analysointi ja päätelmien teko alkanut osittain jo haastattelutilanteessa. Eri vaiheiden selkeä erottelu olisi tuntunut jopa luonnotomalta. Aineiston luokittelu teemoittain helpottaa tulosten yksinkertaistamista ja tiivistämistä analyysin loppuvaiheessa. Tulkintavaiheessa on tehtävä päätelmiä ja valintoja, jotka muodostavat tutkimuksen lopputuloksen. (Emt. 138–151.)

#### 4.2. Haastateltavien valintaperiaate ja haastattelun tavoite

Teemahaastattelun kohderyhmäksi valittiin Ylivieskan kaupungin virkamiehiä ja luottamushenkilöitä sekä yrityselämän edustajia ja maankäytön ohjauksesta vastaavan Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen edustaja. Haastateltavien määrä mitoitettiin tutkimustehtävään sopivaksi niin, että haastateltavat edustivat eri tahtoja ja näkökulmia tutkittavan aiheen ympäriltä. Haastateltavien valinnassa auttoi Ylivieskan tekninen johtaja, joka tunsii haastatteluteemaan liittyvät tahot ja suositteli tiettyjen henkilöiden haastattelua. Haastateltaviksi valittiin yhteensä 12 henkilöä, joista kolme jäi lopulta haastatteleematta. Yksi henkilö ei vastannut haastattelupyyntöön ja kahden henkilön kanssa sovittu haastattelu peruuntui sairastumisen vuoksi. Uutta haastatteluajankohtaa ei sovittu. Teemahaastatteluun osallistui lopulta yhteensä yhdeksän henkilöä, joiden nimet ja asemat on esitetty lähdeluettelossa.

#### 4.3. Haastattelujen toteutus

Kunkin haastateltavan kanssa sovittiin henkilökohtainen haastattelu-aika ja heille lähetettiin teemahaastattelun runko etukäteen sähköpostitse. Ennakkoaineisto (liite 1) sisälsi johdanto-osan, jossa kerrottiin lyhyesti tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet. Sen lisäksi aineistoa koskevat kysymykset oli koottu kolmen pääteeman alle. Haastattelut tehtiin haastateltavien toimipaikoilla lukuun ottamatta kahta henkilöä, jotka haastateltiin heidän kotonaan. Kysymyksenasettelu antoi kullekin haastateltavalle liikkumavaraa siten, että he voivat painottaa niitä asioita, jotka kokivat omakseen ja joista heillä oli esittää näkemyksiä. Jokaiselta haastateltavalta pyydettiin lupa haastattelun tallentamiseen mp3-soittimelle. Samalla heille kerrottiin nimien esittämisestä osana lähdeluetteloa.

#### 4.4. Asiakirja-aineistot

Teemahaastattelun lisäksi tutkimuksessa perehdyttiin Ylivieskan kaupungilta saatuihin maapolitiikkaa ja kaavoituksen kehittymistä kuvaaviin asiakirjoihin sekä kaupungin maanomistusta koskeviin tietoihin ja Tilastokeskuksen tilastotietoihin. Asiakirjoja ja

tilastoja hyödyntäen muodostettiin tutkittavan alueen lähihistoriasta kuvaus, joka esitetään luvussa 5.

Asiakirja-analyysia varten oli käytettävissä Ylivieskan kaupungin maapoliittinen ohjelma vuodelta 2006, viisi eri aikakausina laadittua Ylivieskan keskustan yleiskaavaa tai yleiskaavallista tarkastelua, kymmenen eri asemakaavaa ja/tai asemakaavamuutosta Savarin alueelta sekä Ylivieskan karttapalvelun (2010) kautta ajantasainen asemakaava elektronisena aineistona. Asiakirjat on yksilöity erillisenä osiona lähdeluettelossa.

#### 4.5. Tilastoaineistot

Tutkimuksessa hyödynnettiin tilastotietoja useista lähteistä. Ylivieskan kaupunki antoi käyttöön kaupungin maanomistuskartan, jonka avulla saatiin kuva maanomistusolojen kehittymisestä. Kaupunki antoi myös tietoa maanhankinnan hintatason kehityksestä alueella.

Tilastokeskuksen tietolähteinä tutkimuksessa hyödynnettiin Suomen tilastollisen vuosikirjan 2009 tietoja sekä Tilastokeskuksen Internet-sivuilta saatavissa olevia maksuttomia tilastotietokantoja, joista keskeisin oli väestötietokanta. Tietokannoista laadittuja kuvia on esitetty tutkimuksen luvuissa 2 ja 5.

#### 4.6. Tutkimuksen luotettavuus

Haastateltavien henkilöiden valinta onnistui hyvin, sillä yhtä henkilöä lukuun ottamatta kaikki olivat halukkaita osallistumaan teemahaastatteluun. Haastateltava joukko oli sekä kokemukseltaan että organisaatiotaustaltaan ja tehtäviltään vaihteleva. Vaikka alkupeäinen haastattelumäärä voidaan lukea pienehköksi ja siitä jäi lopulta 3 henkilöä haastatteleematta, saatiin haastatteluaineistoa riittävä määrä. Aineiston käsittelyssä tietyt asiat toistuivat. Keskeisissä pääteemoissa haastateltavien näkemykset olivat yllättävän yhdenmukaisia riippumatta siitä, mitä tahoja haastateltava edusti.

Haastatteluajankohdaksi valittiin joulukuun sijasta tammi-helmikuu, koska ajankohdan arvioitiin vaikuttavan haastateltavien mahdollisuuksiin osallistua ja käyttää aikaa haastatteluun. Valinta osoittautui oikeaksi, sillä jokaisen haastateltavan osalta haastattelutilanne oli kiireetön ja se voitiin toteuttaa suhteellisen rauhallisissa olosuhteissa. Kukaan haastatteluun kului aikaa keskimäärin 1 tunti 15 minuuttia, minkä lisäksi käytiin vapaamuotoista keskustelua. Teemahaastattelu antoi haastattelutilanteen etenemiselle tietyn vapausasteen, joka oli myös riski haastatteluteemoissa pysymiselle. Haastattelutilanteen vapaamuotoisuus helpotti luottamuksellisen ja avoimen ilmapiirin syntymistä. Haastateltavat kertoivat näkemyksistään jopa yllättävän avoimesti.

Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa oli esillä teemahaastattelun toteuttaminen vaihtoehtoisesti ryhmähaastatteluna. Lopulta päädyttiin kuitenkin henkilökohtaisiin haastatteluihin, koska haastatteluajankohdan sopiminen olisi ollut vaikeaa ryhmähaastatteluvaihtoehdossa. Jokaiselle haastateltavalle haluttiin antaa samanlainen mahdollisuus asioiden esille tuomiseen, mikä ei olisi ollut yhtä todennäköistä ryhmähaastattelun yhteydessä. Henkilökohtaisessa haastattelussa myös haastateltavan ilmeiden ja eleiden havainnointi on helpompaa.

Haastatteluajankohdan sopimisen yhteydessä käyty keskustelu ja sähköpostitse lähetetty ennakoaineisto mahdollistivat sen, että haastateltavat pystyivät valmistautumaan tutkimusteemaan. Haastattelutilanne osoitti, että useimmat haastateltavat olivat valmistautuneet ja miettineet etukäteen, mitä asioita haluavat nostaa esille ja mitä haluavat erityisesti painottaa. Ainoastaan muutaman haastateltavan kohdalla ennakkovalmistautuminen ei näkynyt, mutta heidänkin näkemykset tulivat lopulta hyvin esille.

Haastateltavat suhtautuivat keskustelun tallentamisen myönteisesti. Tämä helpotti keskittymistä haastattelun ohjaamiseen, sillä muistiinpanoja tarvitsi tehdä ainoastaan joistakin keskeisistä havainnoista. Ilman tallentamista haastatteluihin ei olisi voinut palata jälkeinpäin. Haastateltaville ei tarvinnut tehdä tarkentavia kysymyksiä jälkeinpäin, vaan jo haastattelutilanteessa pyrittiin avaamaan epäselväksi jäänyttä vastausta lisäkysymyksillä. Saadun informaation syvällisyyteen vaikutti luonnollisesti lisäkysymysten tekemisen aktiivisuus, joka on haastattelijasta riippuva ominaisuus.

Ongelmana teemahaastattelussa saattaa olla, että siinä saadaan esille epäsuoraa tietoa. Haastattelutilanteessa vastaaja muodostaa käsityksen siitä todellisuudesta, jonka hän on subjektiivisesti kokenut. Tutkimus kuitenkin kuvaa luotettavasti haastattelujen perusteella muodostettua näkemystä todellisesta kehityksestä. Haastattelijalla on luonnollisesti ollut subjektiivinen käsitys useimmista asioista, mutta haastatteluista on pyritty laatimaan mahdollisimman objektiivinen synteesi. Objektiivisuutta parantaa se, että haastatteluaineiston sisältöä voitiin peilata erikseen analysoituun asiakirja-aineistoon. Näissä asiakirjoissa oli paljon samansuuntaista tietoa, jota tuli esille haastatteluissa.

## 5. TUTKIMUSALUEEN KUVAUS

### 5.1. Ylivieska tilastojen valossa

Ylivieskan seutukunta muodostaa yhdessä Nivala-Haapajärven ja Haapaveden-Siikalatvan seutukuntien kanssa yhteensä 14 kunnan laajuisen yhteistyöalueen, josta käytetään nimitystä Oulun Eteläinen – Oulu South (kuvio 5). Yhteistyöalueen asukasmäärä on noin 87 000, joista noin 40 000 asuu Ylivieskan, 32 000 Nivala-Haapajärven ja 15 000 Haapaveden-Siikalatvan seutukunnassa.

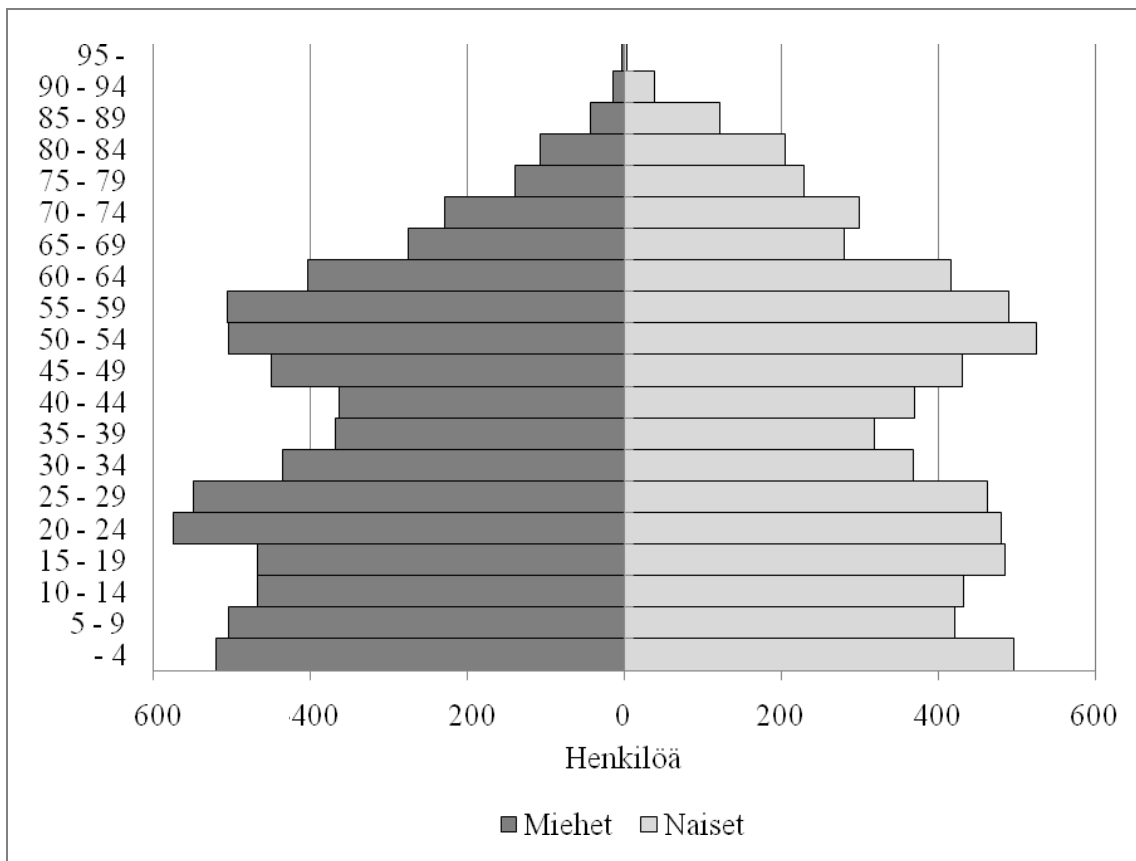
Tässä luvussa esitetään joitakin Ylivieskaan ja Ylivieskan seutukuntaan tai laajempaan yhteistyöalueeseen liittyviä tilastotietoja. Ylivieskan seutukunta on huomioitu tilastoissa vuoden 2009 laajuudessa, jolloin siihen kuuluivat Alavieska, Kalajoki (ilman Himan-kaa), Merijärvi, Oulainen, Sievi ja Ylivieska. Väestöön liittyvät tilastot perustuvat toteutuneeseen kehitykseen ja Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteeseen.



Kuvio 5. Kolmen seutukunnan muodostama yhteistyöalue Oulun Eteläinen (Oulun Eteläinen – Oulu South 2010).



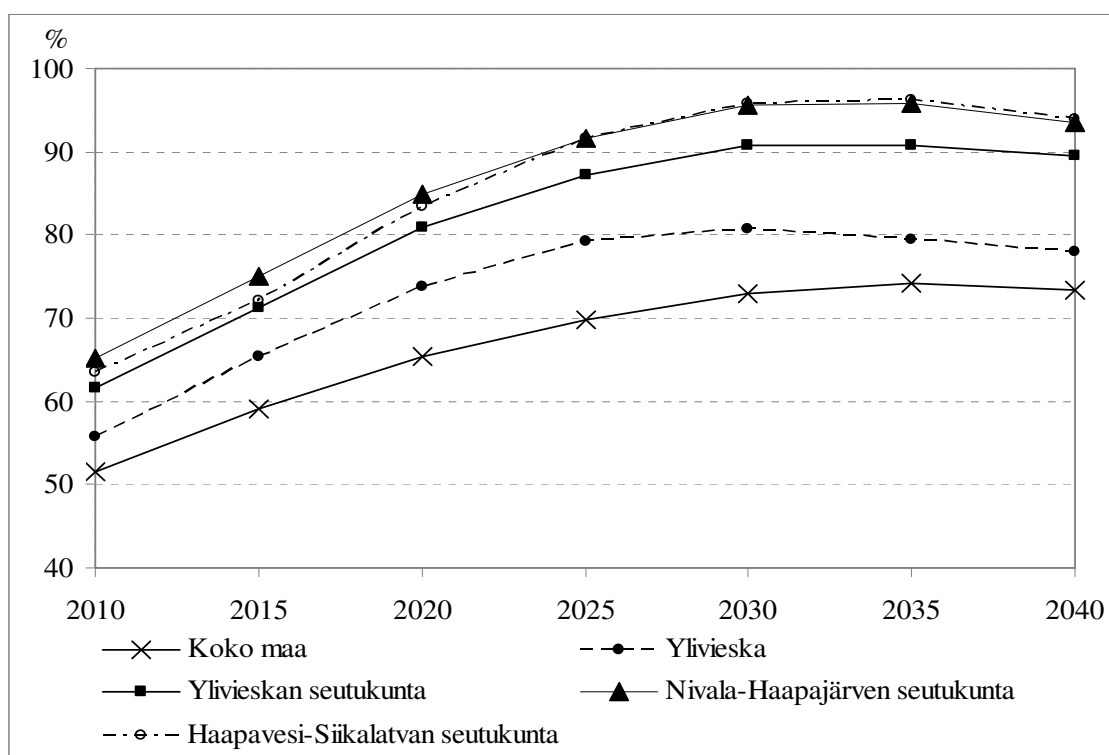
Kuviossa 6 esitetty Ylivieskan väestörakenne poikkeaa Suomen keskimääräisestä väestörakenteesta. 30–45-vuotiaiden miesten ja naisten osuus on vähäisempi kuin maassa keskimäärin. Vastaavasti 20–30-vuotiaiden osuus on suurempi kuin maassa keskimäärin. Kuvassa on esitetty ikäluokat viiden vuoden jaottelulla. Väestön määrä kussakin ikäluokassa on suhteellisen pieni, joten pienehköt vaihtelut näkyvät heti väestöpyramidin muodossa. Kuvan perusteella voisi arvioida, että 1990-luvun laman aikana opiskelusta ylivieskalaisista muutama kymmenen on sijoittunut asumaan muualle kuin Ylivieskaan. Mm. laman aikoihin toteutuneet valtion aluehallinnon muutokset vähensivät työpaikkoja Ylivieskasta. Nyt opiskeluiässä olevan sukupolven yliedustus johtunee Ylivieskan kehittyneestä opiskelutarjonnasta. Myös lasten ja nuorten määrä on keskimääräistä suurempi, mikä on tyypillistä hyvän palvelutarjonnan keskustaajungille. Pohjois-Pohjanmaan alueelle on tyypillistä myös muuta maata korkeampi hedelmällisyys.



Kuvio 6. Ylivieskan väestö iän ja sukupuolen mukaan 2008 (Tilastokeskus 2010).

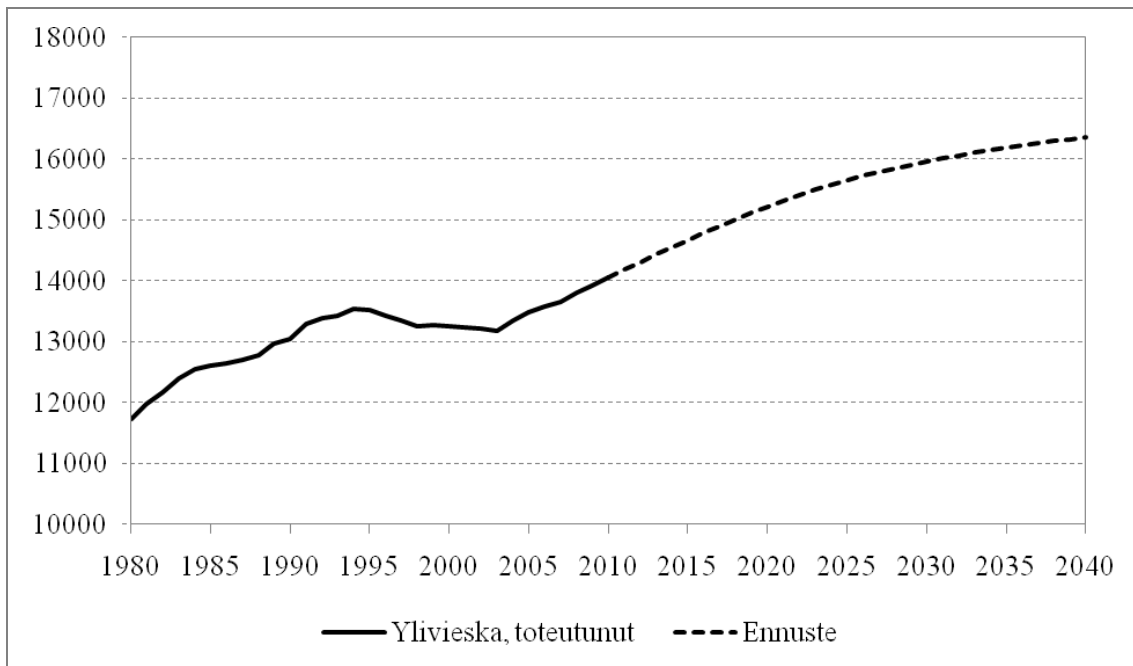
Väestöllinen huoltosuhte on noussut sen helpohkon ennustettavuuden vuoksi tärkeäksi mittariksi, jolla arvioidaan yhteiskunnan ikärakennetta ja sen vaikutuksia. Väestöllinen huoltosuhte lasketaan lasten ja vanhuuseläkeläisten määrän suhteena työikäisiin (15–64-vuotiaat). Suhdeluku kertoo kuinka suuri osa väestöstä on työikäisten huollettavana. Väestöllistä huoltosuhdetta parempi mittari olisi taloudellinen huoltosuhte, jossa muuta väestönosaa verrataan todellisiin työssäkävijöihin. Tähän tunnuslukuun voidaan vaikuttaa työllisyyttä edistävillä toimilla. Tunnusluku on kuitenkin ongelmallinen, koska vertailukelpoisen tiedon saanti on kansainvälisesti hankalaa ja taloudellisen tilanteen ennustaminen on erittäin vaikeaa. (Nieminen 2003.)

Väestöennusteen 2009 mukaan Ylivieskan ja yhteistyöalueen seutukuntien väestölliset huoltosuhteet ovat merkittävästi koko maan huoltosuhdetta heikommat ja lähivuosikymmenten aikana ero kasvaa erityisesti pienissä kunnissa. Ylivieskan väestöllinen huoltosuhte on parempi kuin yhteistyöalueen kunnissa keskimäärin (kuvio 7).



Kuvio 7. Ylivieskan ja lähialueen seutukuntien väestöllisen huoltosuhteen ennuste (Tilastokeskus 2010).

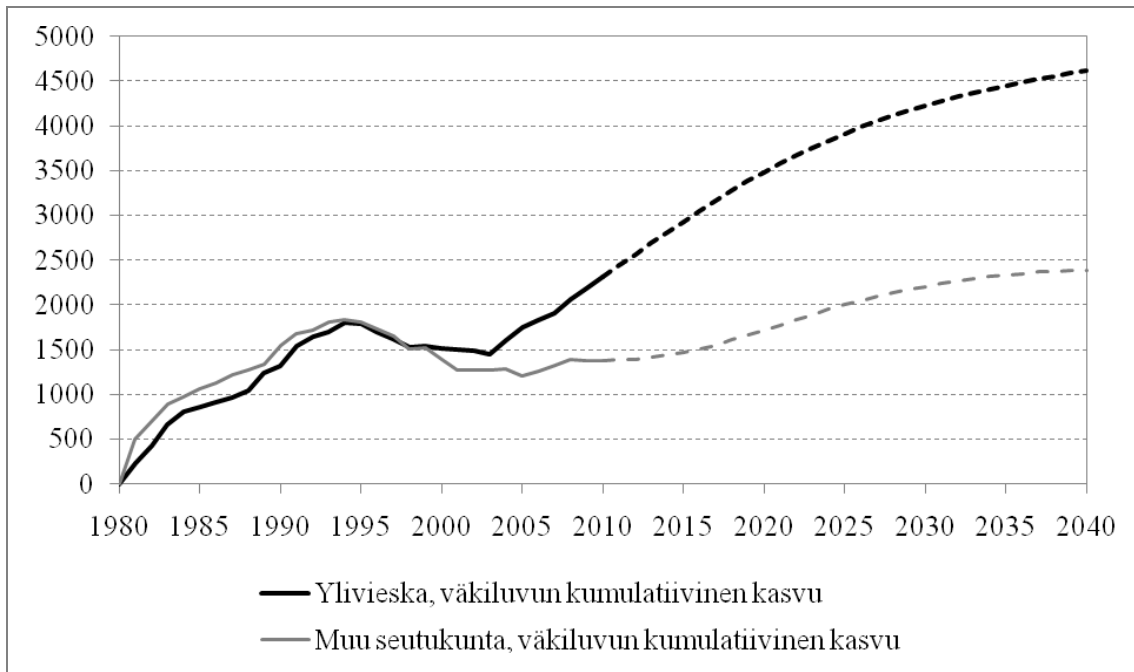
Ylivieskassa oli 1950-luvun alussa 9 500 asukasta, josta määrä kasvoi keskimäärin 50 asukkaalla vuosittain aina 1970-luvulle saakka. 1970-luvun loppupuolelta alkaen asukasmäärä kasvoi keskimäärin 140 asukkaalla vuosittain. 1980-luvun loppuvuosina kasvu oli vuositasolla 100 asukkaan luokkaa aina 1990-luvun lamavuosiin saakka. Laman seurauksena asukasluku kääntyi laskeväksi tai ainakin pysähtyi lähes vuosikymmenen ajaksi. 2000-luvun alkuvuosien jälkeen asukasluku kääntyi uudelleen voimakkaaseen kasvuun, joka on ollut keskimäärin 120 asukasta vuosittain (kuvio 8). Toteutunut kehitys on ollut samansuuntaista koko Ylivieskan seutukunnassa viimeisten vuosikymmenen aikana lukuun ottamatta viime vuosien voimakasta kasvua, joka näkyy seutukunnan muissa kunnissa paljon maltillisempänä.



Kuvio 8. Ylivieskan väestökehitys ja ennuste (Tilastokeskus 2009b, 2010).

Tilastokeskuksen (2009b) väestöennusteen mukaan Ylivieskan asukasluku jatkaa samanlaisella kasvu-uralla vielä pitkään (kuvio 9). Myös seutukunnan muiden kuntien yhteenlaskettu väestöennuste on positiivinen, vaikka huomattavasti maltillisempi. Väestöennusteen perusteella Ylivieska on alueensa kehittyvä keskuskaupunki. Väestönkasvun toteutumassa näkyy monenlaisia vaihteluita. Ennusteen mukainen

kasvukäyrä on häiriötön, koska siinä ei voida ottaa huomioon taloudellisten tilanteiden muutoksia eikä monia muitakaan kasvuun vaikuttavia toimintaympäristön muutoksia. Myös poliittiset esimerkiksi verotukseen tai aluekehittämiseen liittyvät päätökset voivat vaikuttaa kasvun suuruuteen eikä niitä voida ennakoita.

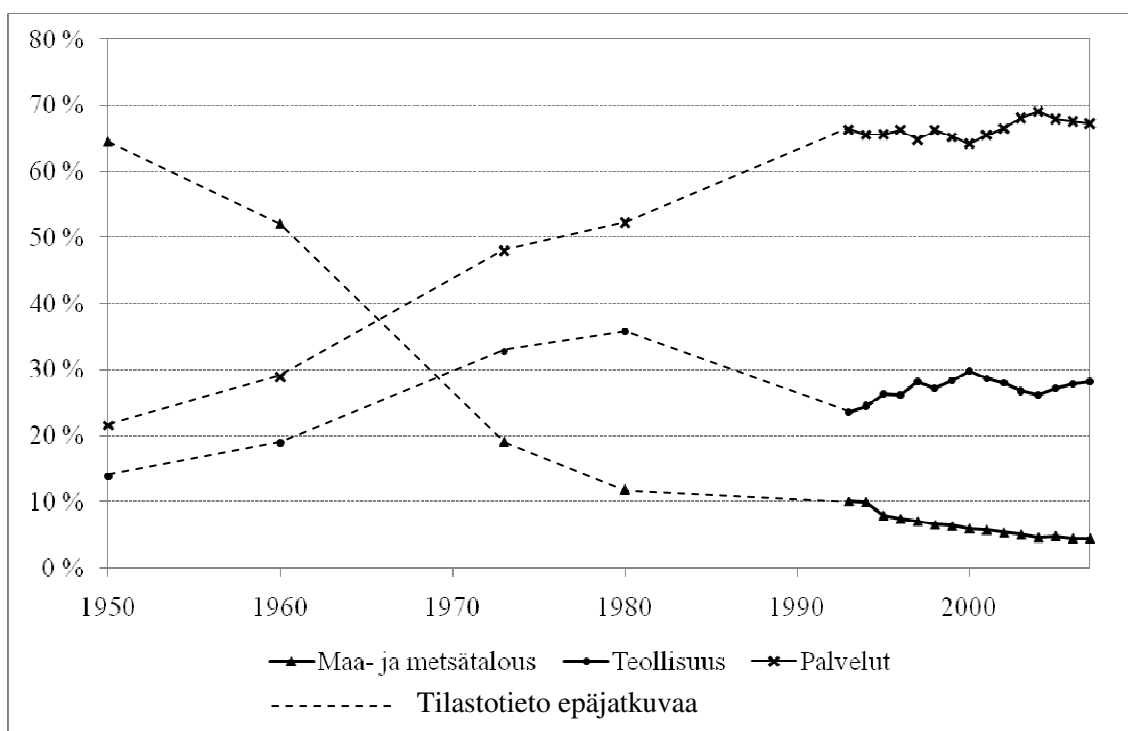


Kuvio 9. Ylivieskan ja muun seutukunnan kumulatiivinen väestökasvu ja ennuste (Tilastokeskus 2009b, 2010).

Ylivieskan väestönkasvun ennuste luo omalta osaltaan tulevaisuudenuskoa alueelle. Kasvu on monella tavalla menestyksen mittari länsimaisessa yhteiskunnassa. Suuruuden uskotaan tuovan myös mittakaavaetuja, uskottavuutta ja näkyvyyttä.

Kuviossa 10 esitetty Ylivieskan elinkeinorakenne on kokenut voimakkaan murroksen 1950- ja erityisesti 1960-luvuilla. Maa- ja metsätalouden osuus on laskenut noin 65 prosentista nykyiseen 4,5 prosenttiin. Viimeisten vuosien aikana muutos on ollut hyvin vähäistä suhteessa aiempaan. Vastaavasti teollisuuden osuus on kehittynyt 14 prosentista melko voimakkaasti aina 1980-luvulle saakka nousten yli 35 prosentin tasolle. Myöhemmin 1990-luvun laman myötä teollisuuden osuus romahti vajaalla 15 prosenttiksi-

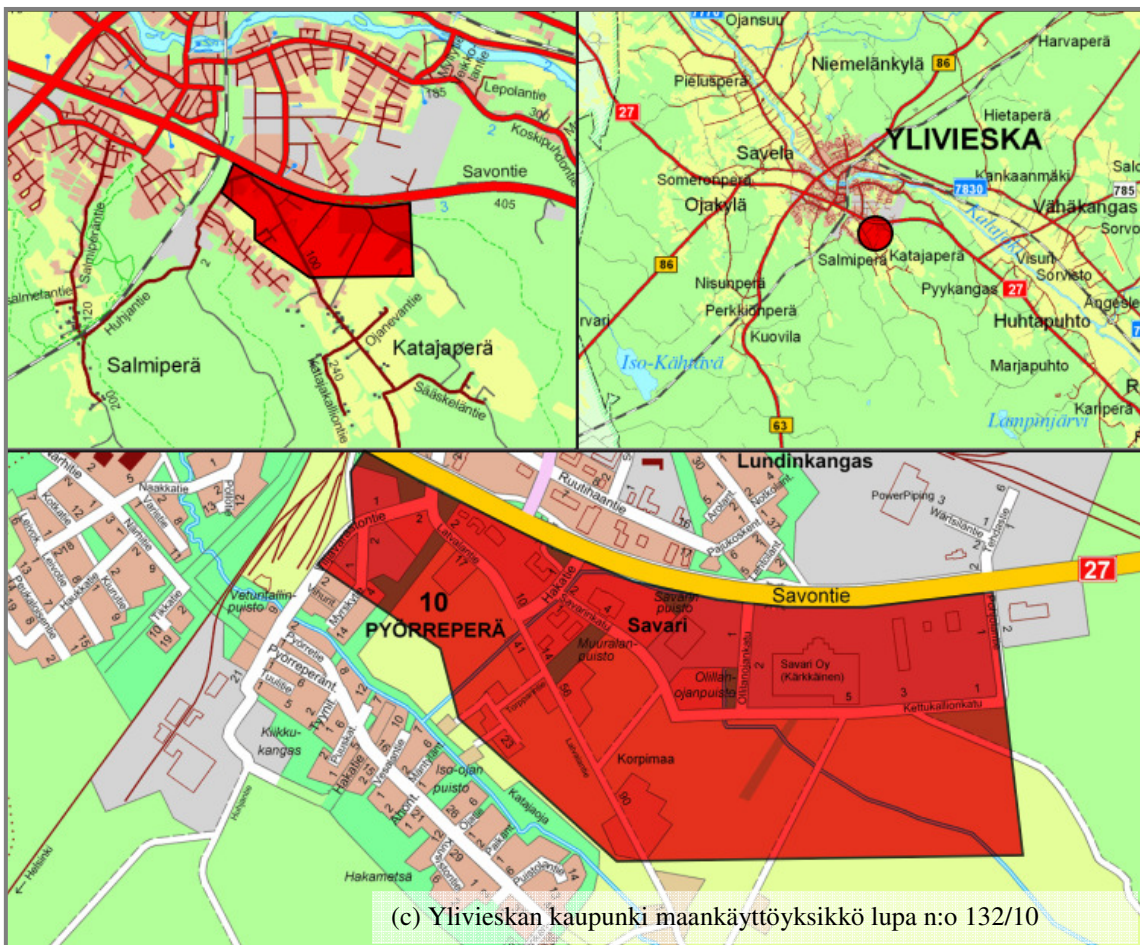
köllä, mutta on 2000-luvulla tapahtuneen kasvun jälkeen saavuttanut 28 prosentin osuuden lähinnä metalliteollisuuden ja rakentamisen työpaikkojen kasvun myötä. Palveluiden osuus on kasvanut sodan jälkeisinä vuosikymmeninä voimakkaasti ja samaan aikaan maa- ja metsätalous on vähentynyt. Palveluiden nykyinen osuus saavutettiin 1990-luvun laman jälkeisinä vuosina ja sen jälkeen kehityksessä näkyvät muutokset ovat lähinnä teollisuuden ja palveluiden suhteellisen osuuden vaihtelua. Kuvio ei ulotu vuosiin 2008–2009, jolloin taloudellinen taantuma on vaikuttanut työllisyyteen merkittävästi.



Kuvio 10. Ylivieskan työlliset toimialoittain (Ylivieskan kaupunki 1977, 1982; Tilastokeskus 2010).

## 5.2. Tutkittavan alueen määrittely

Tässä työssä tutkittavana oleva Savarin kaupallisen keskuksen sijainti on esitetty kuviossa 11. Alueen rajaamisessa on käytetty Ylivieskan keskustan osayleiskaava 2030 luonnoksessa määriteltyä Savontien eteläpuolista kaupallista aluetta. Samalla kohdalla Savontien pohjoispuolella oleva alue on Ylivieskan autokaupan keskus, josta on käytetty puhekielessä nimeä Autolaakso. Savontien opasteviitoissa Autolaaksosta käytetään nimeä Savari P ja tämän tutkimuksen kaupallisesta keskuksista nimeä Savari E.



Kuvio 11. Savarin kaupallinen alue (Ylivieskan kaupunki 2008).

Alueelle on rakennettu neljä kauppakeskusta; Kärkkäinen, S-Market ABC, Savarikeskus ja K-Citymarket. Niissä toimii yhteensä 35 vähittäiskaupan yritystä ja alueen muissa kortteleissa lisäksi toistakymmentä yritystä. Savariin on rakenteilla Prisma, josta tulee alueen suurin päivittäistavarakaupan ja toiseksi suurin vähittäiskaupan yksikkö.

### 5.3. Savarin alueen kehittyminen

#### 5.3.1. Kaavoituksen kehittyminen ajassa

Ylivieskan kaupunki on laatinut ensimmäisiä yleiskaavallisia kaupungin kehitystä luotaavia tarkasteluja jo 1960-luvun lopussa. Varsinainen yleiskaavallinen suunnittelu käynnistyi kaupunginhallituksen päätöksellä vuonna 1975, ja ensimmäinen keskustan osayleiskaava valmistui ehdotusvaiheeseen vuonna 1977. Kaavaa ei koskaan hyväksytty, vaan kaupunkikeskustan voimakkaan kehityksen ja merkittävän teollisuustoiminnan lisääntymisen myötä keskustan osayleiskaavan tarkistus päätettiin aloittaa jo vuonna 1980. Keskustan ensimmäinen osayleiskaava hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa vuonna 1982. Koska sitä ei alistettu vahvistettavaksi, siitä tuli ns. ensimmäisen asteen osayleiskaava, jolla ei ole oikeusvaikutuksia asemakaavaa laadittaessa tai päätettäessä poikkeamisluvista. Kuvion 12 (s. 55) yläosassa näkyvässä kaavaotteessa Savontien eteläpuolinen Savarin alue on vielä yleiskaavatonta aluetta. Ainoastaan alueen länsiosaan on merkitty vähäistä teollisuutta. (Ylivieskan kaupunki 1969, 1977, 1982.)

Savarin alueelle laadittiin ensimmäinen asemakaava vuonna 1985, jossa osoitettiin yleiskaavattomalle alueelle kolme liikerakennusten korttelialuetta. Alueen kaavoitusta perusteltiin muiden vastaavien alueiden vähentymisellä (Ylivieskan kaupunki 1985). Tätä asemakaavaa voitaneen pitää Savarin kaupallisen alueen kehityksen alkuna. Kaavaan tehtiin vähäisiä muutoksia 1990-luvun aikana. Alueen asemakaavoitus jatkui siten, että vuoden 2000 alussa edelleen yleiskaavattomalle alueelle hyväksytty seuraava asemakaava oli Kärkkäisen kauppaliikkeen toteutuksen pohjana. Ennen Kärkkäisen rakentamista nykyisiin mittasuhteisiin asemakaavaa on kuitenkin muutettu kahteen otteeseen, sillä rakennushanke laajeni kerrosalaltaan noin kaksinkertaiseksi alkuperäiseen verrattuna. (Ylivieska 1996, 1997, 1999, 2001, 2002, 2005.)

Keskustan osayleiskaavan tarkistus hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa vuonna 2000. Osayleiskaavan tarkistuksessa huomioitiin rakennuslain uudistus, ja kaavasta tuli valtuuston hyväksymä maankäyttö- ja rakennuslain 45 §:n tarkoittama oikeusvaikutukseton osayleiskaava. Kaavan ainoana oikeusvaikutuksena on, että sen perusteella kaupungille voidaan myöntää lunastuslupa kaupungin yhdyskuntarakenteen suunnitelmallista kehity-

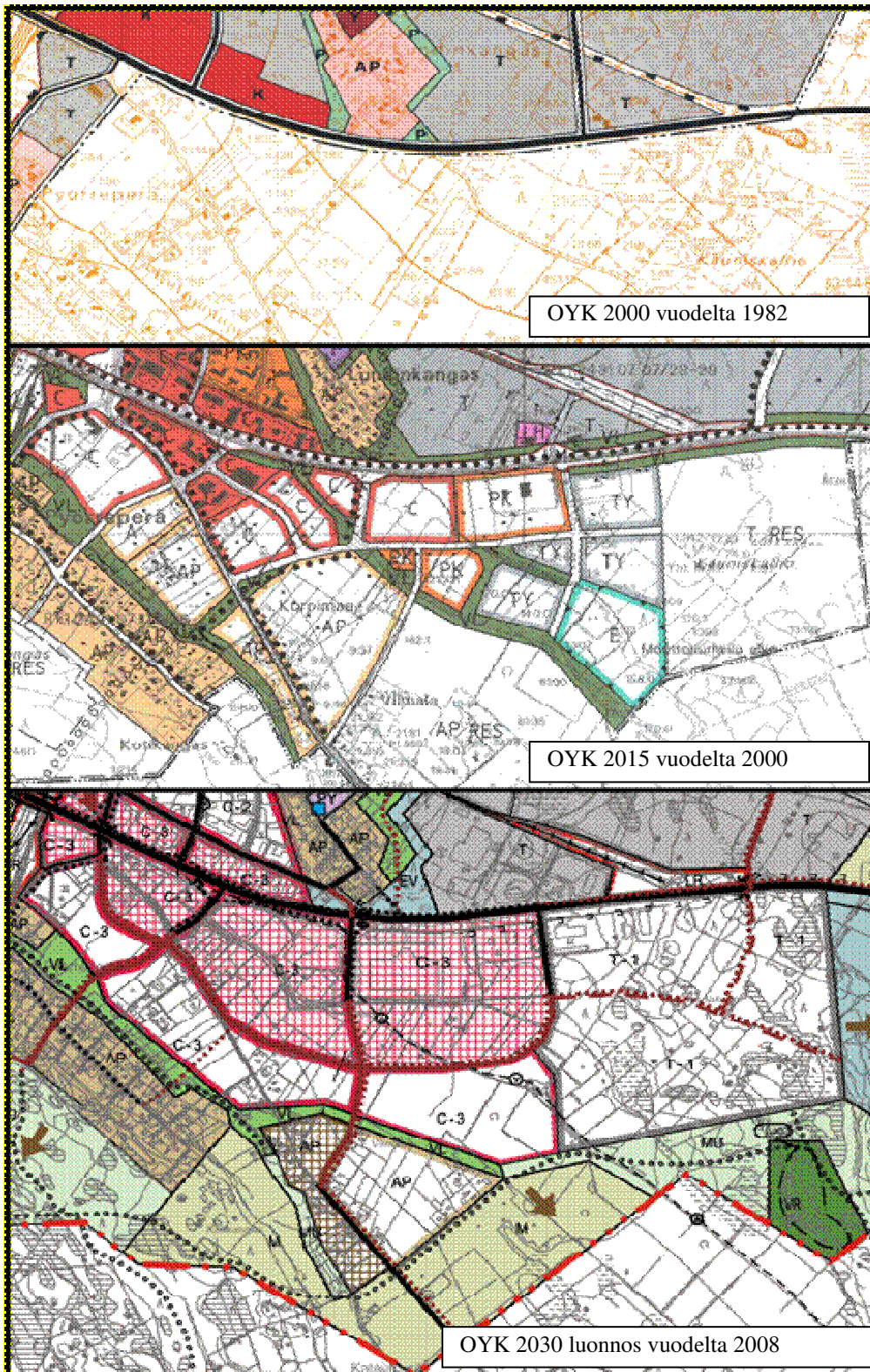
tämistä varten. Tarkistuksen yhteydessä yleiskaavoitettavaa aluetta laajennettiin ja aiemmin määritellyille reservialueille osoitettiin käyttötarkoituksia. Kuvion 12 keskiosan kaavaotteessa näkyy täyspunnaisella (tummennettuna) se osa kaupallisesta alueesta, joka oli suunniteltu vuoden 1985 asemakaavalla. Tämän lisäksi osayleiskaavassa osoitettiin punareunaisia keskustatoimintojen (C) laajentumisalueita itään Savontien varressa. Osayleiskaavaa hyväksyttäessä oli suurimmalle osalle näitä keskustatoimintojen laajentumisalueita ehditty laatia asemakaava hankekaavoina. (Ylivieskan kaupunki 2000.)

Kärkkäisen kauppahankkeen rakentuessa alkoi myös muiden kauppakeskusten toteutuksen suunnittelu melko nopeana kehityksenä. Ensimmäinen seuraaja oli Osuuskauppa KPO:n S-Market, jonka toteuttaminen edellytti vuonna 2003 hyväksytyä asemakaavan muutosta. Myös seuraavaksi rakennettu Savarikeskus edellytti asemakaavamuutosta, joka hyväksyttiin 2007. Samalla asemakaavamuutoksella mahdollistui myös K-Citymarketin kauppakeskushanke, joka valmistui 2008. Näiden hankekaavojen mukaisen rakentamisen jälkeen koko Savontien varren osayleiskaavassa osoitettu keskustatoimintojen alue oli rakentunut täyteen. (Ylivieskan kaupunki 2003, 2007.)

Vuonna 2007 alkanut ja edelleen jatkuva osayleiskaavatyö tähtää Ylivieskan keskustan ensimmäiseen oikeusvaikutteiseen osayleiskaavaan. Sen tarpeeseen havahduttiin, koska aiemmat kaavat ovat olleet oikeusvaikutuksettomia eikä kaupallisia palveluita ole voitu riittävällä tavalla ohjata. Myös ydinkeskustan kehittäminen, keskustan ja Savarin välisen alueen kehittäminen ja asuntotuotannon ohjaaminen edellyttävät yleiskaavalta parempaa ohjausvaikutusta. Tämän vuoksi yleiskaavatyössä on tutkittu vaihtoehtoisia rakennemalleja ja laadittu erilaisia selvityksiä. Kaavoitus on tätä tutkimusta laadittaessa luonnosvaiheessa. Siinä on kuvion 12 alaosan kaavaotteen mukaisesti osoitettu Savarin alueelle yhä laajenevaa keskustatoimintojen aluetta. (Ylivieskan kaupunki 2008.)

Samaan aikaan osayleiskaavatyön kanssa oli vireillä nyt jo hyväksytty Osuuskauppa KPO:n uutta Prisma-kauppahanketta koskeva hankeasemakaava, jossa osin muutettiin olemassa olevaa ja osin laajennettiin asemakaavaa (Ylivieskan kaupunki 2009). Hankkeen taustalla on alueen kaupallisen volyymin kasvu, jonka voi olettaa jatkavan kasvuun myös lähivuosina.





Kuvio 12. Savarin alueen yleiskaavallinen kehitys (Ylivieskan kaupunki 1982, 2000, 2008).

Savarin asemakaavamuutoksissa Ylivieskan kaupungin maapolitiikka on ollut linjakasta. Hankkeiden toteutukseen tähtäävistä kaavamuutoksista on poikkeuksetta laadittu maankäyttösopimus yrityksen kanssa. Maankäyttösopimuksella kaupunki on sitouttanut yrityksen maksamaan kaavamuutoksen kustannukset ja joskus joitakin välittömiä infrastruktuurikustannuksia.

Savarin asemakaavoitetun alueen laskennallinen työpaikkamitoitus vastaa melko hyvin todellista tilannetta toteutuneiden korttelien osalta. Toiminnassa olevien yritysten yhteenlaskettu työpaikkamäärä on noin 500 ja Prisma lisää sitä noin sadalla. Tämän lisäksi asemakaavassa vielä vapaana oleville tonteille tuleva toiminta lisää työpaikkoja merkittävästi, joten työpaikkojen kokonaismäärä nousee yli 700:n. Tämä ei ole täysimääräisesti lisäystä, sillä osa toiminnoista on siirtynyt alueelle muualta.

Ylivieskan keskustan osayleiskaavoituksella ei ole ollut merkittävää ohjausvaikutusta Savarin alueen kehittymiselle. Edellä kuvatun kaavoituksen kehittymisen perusteella yleiskaavoitus on laahannut pahasti jäljessä. Tämän vuoksi Savarin alueen kehitys lähti käyntiin hankeasemakaavalla ja on käytännössä edennyt hanke hankkeelta asemakaavataso suunnitteluna. Parhaimmillaan yleiskaavoituksella on ehditty todeta jo tapahtumassa oleva kehitys Savarissa. Nyt vireillä olevassa uudessa yleiskaavassa on Savariin osoitettu sellaisia laajentumisalueita, jotka eivät ole vielä hankkeina vireillä. Yleiskaavassa on ensimmäistä kertaa pyritty määrittelemään Savarin alueen kaupunkikuvallista kokonaisrakennetta. Alueesta on vaikea saada optimaalista ja ehjää kokonaisuutta, sillä alue on pääosin jo rakennettua ympäristöä.

### 5.3.2. Maanomistuksen muuttuminen ajassa

Yleiskaavoituksella ei ole ohjattu myöskään Ylivieskan kaupungin raakamaan hankintaa Savarin alueella, vaan se on edennyt pääasiallisesti hankekohtaisina ostoina. Alueen ensimmäisen asemakaavan yhteydessä 1980-luvulla kaupunki oli ehtinyt ostaa rakennuskorttelien raakamaat omistukseensa muutamaa vuotta aiemmin. Myös Kärkkäisen kauppakeskushankkeen yhteydessä 2000-luvun alussa kaupunki oli ostanut rakennuskorttelin raakamaana ja pystyi luovuttamaan tontin edullisesti. Sen sijaan Osuuskauppa KPO:n ensimmäisen kauppakeskushankkeen yhteydessä vuonna 2003 kaupunki omisti

raakamaasta ainoastaan 65 % ja loput yksityisten omistamista kiinteistöistä oli Osuuskauppa KPO:n hallinnassa esisopimuksin. (Ylivieskan kaupunki 1985, 1999, 2003.)

Savarikeskuksen ja K-Citymarketin kauppakeskusten rakentaminen toteutui jo pääosin yritysten omistuksessa oleville alueille. Kaavamuutoksella tosin vähennettiin viheralueiden määrää ja nämä kaupungin omistamat maa-alueet myytiin osaksi kauppakortteleita. (Ylivieskan kaupunki 2007.)

Osuuskauppa KPO:n rakenteilla olevan Prisman osalta raakamaan hankinta osoittautui ongelmalliseksi. Asemakaavatyö alkoi vuoden 2008 keväällä ja raakamaat saatiin hankittua vasta loppuvuoden ja seuraavan vuoden alussa kaupungin omistukseen. Savarin alueen aiemmissa 2000-luvun raakamaakaupoissa ostohinnaksi oli määräytynyt 2,00–3,50 euroa neliöltä. Prismahankkeen myötä kaupunki oli maanhankinnan suhteen selkään vasten, mutta päätti kuitenkin jättää käyttämättä lunastusmenettelyä. Sen sijaan raakamaasta maksettiin 10,00 euroa neliöltä, mikä tarkoitti aiemman hintatason nelinkertaistumista. Käytännössä maanomistajat saivat kauppojen yhteydessä maan ansiottomana arvonnousuna 75 % kauppahinnasta. Tämän lisäksi kaupunki joutui maksamaan pääosan kaavan laatimiskustannuksista ja siihen liittyvän yhdyskuntarakenteen toteuttamisesta. Kaavoitusta koskevassa maankäyttösopimuksessa sovittiin kaavoituksen ja toteutuksen kustannusjaosta. (Laru 2008; Ylivieskan kaupunki 2009.)

Ylivieskan kaupunginvaltuuston hyväksymään maapoliittiseen ohjelmaan (2006) on kirjattu juhlallinen raakamaan hankintaa koskeva toiminta-ajatus:

*”Toiminta-ajatuksena on suunnitelmallisesti laajentaen sekä kuntarakennetta tiivistäen varmistaa kunnan kehittämiseksi, viihtyisän elinympäristön luomiseksi, yleisen asuntotuotannon turvaamiseksi ja muun suunnitelmallisen rakentamisen edistämiseksi tarvittavan maan saaminen käyttöön oikeaan aikaan, oikeasta paikasta, kohtuulliseen hintaan.”*

Ohjelmaa laadittaessa tehtiin SWOT-analyysi, jossa tiedostettiin positiivisten asioiden lisäksi maapoliittiset uhkatekijät ja heikkoudet. Näistä yksi keskeinen riski liittyi raakamaan hankinnan resursointiin, hankinta-aikatauluun ja sitä myötä maanarvon kohoamiseen (Puranen 2006: 33).

### 5.3.3. Alueen yhdyskuntarakenteen toteuttaminen

Savarin alueen ensimmäisen vuonna 1987 vahvistuneen kaupallisen hankeasemakaavan myötä alettiin valmistella myös Savontien alittavaa risteyssiltaa, joka valmistui valtion ja kaupungin yhteishankkeena 1991. Tämä Ratakadun ja Latvalantien yhdistänyt liikenteellinen periaateratkaisu oli osattu ennakoida jo vuoden 1982 osayleiskaavassa. Samoihin aikoihin valtio oli rakentanut myös kevyen liikenteen väylää Savontien varteen. Kaupunki oli luonnollisesti rakentanut Savarin alueen yhdyskuntarakenteen edellyttämät perusjärjestelyt kuten kadut, vesijohdot ja viemäröinnin. (Ylivieskan kaupunki 1982, 1985.)

Kärkkäisen kauppahankkeen rakentuessa kaupunki rakensi lisää alueen sisäistä yhdyskuntarakennetta. Näiden lisäksi kaupunki osallistui Savontien liikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta parantavien liikeneratkaisujen kustannuksiin. Kärkkäiselle tuleva ja sieltä lähtevä liikenne ohjautui pääasiallisesti Savontien ja Ollilanojankadun risteyksen kautta. Tämän vuoksi vuonna 2002 risteykseen rakennettiin kaistajärjestelyjä ja kevyelle liikenteelle Savontien alittava yhteys. (Ylivieskan kaupunki 1999, 2001.)

Osuuskauppa KPO:n vuonna 2003 toteutuneen kauppahankkeen ja Kärkkäisen viimeisen vuonna 2005 toteutuneen asemakaavalaajennuksen myötä kaupan volyyymi kasvoi ja keskeisten liikenneväylien kuormittumista koskevat ongelmat nousivat esille. Sekä Osuuskauppa KPO:n että Kärkkäisen aluetta koskevassa ensimmäisessä asemakaavassa Ollilanojankadun varteen oli osoitettu melko pitkä liittymäkieltomerkitä Savontieltä lukien. Liittymäkieltomerkinät kuitenkin purettiin myöhemmissä asemakaavamuutoksissa kummaltakin puolelta katua. Liittymien sijoittaminen lähemmäksi Savontietä mahdollisti liikekorttelien tehokkaamman rakentamisen, mutta heikensi samalla liikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta. Valtio rakensi vuonna 2004–2005 Savontien varteen lisää kevyen liikenteen väylää sekä vuonna 2006 liikennevalot Savontielle Ollilanojankadun ja Tulolantien risteyksiin. (Ylivieskan kaupunki 1999, 2003, 2005.)

Alueen kaavoituksen edelleen edetessä nousi Savarikeskuksen ja K-Citymarketin hankkeiden yhteydessä liikenteelliset ongelmat edelleen esille. Savontien ja koko alueen liikenne-ennuste on kasvanut voimakkaasti ja ongelmiin kaavaillaan uudenslaisia ratkai-

suja. Vuonna 2009 Savontielle jouduttiin rakentamaan liikennevalot jo kolmanteen risteykseen. Valtio edellyttää, että paikallista liikennettä ohjataan aiempaa enemmän olemassa olevan katuverkon kautta alueelle. Vaihtoehtoisia rakennemalleja tutkitaan valmisteilla olevassa keskustan oikeusvaikutteisessa osayleiskaavassa, joten toteutuksen voi arvioida vievän useita vuosia. (Ylivieskan kaupunki 2007, 2009.)

Savarin alueen laajentuminen edellyttää kaupungilta tulevana vuosina mittavia investointeja sekä alueen sisäisen yhdyskuntarakenteen laajentamiseksi että Savarin ja ydin-keskustan välisen yhteyden avaamiseksi. Investointien mittaluokka on niin suuri, että kaupunki tarvitsee toteutukseen mukaan rahoituskumppaneina valtion ja yrityselämän toimijoita. Toteutusmallin valinta edellyttää maapoliittisen päätöksen.

## 6. MAAPOLITIIKAN ILMIÖT YLIVIESKASSA JA SAVARISSA

### 6.1. Haastatteluaineiston käsittely

Haastattelun toteutustavan vuoksi alustavan analyysin tekeminen alkoi osittain jo haastattelujen aikana. Haastattelutallenteiden purkaminen ja aineiston luokittelu oli yhdistetty vaihe, jolloin kirjoitettiin muistiin haastattelun pääasiallinen sisältö kunkin haastateltavan kohdalta samalla luokitellen ne teemahaastattelun asialistan mukaan laaditulle luokittelupohjalle. Luokittelun jälkeen käytiin pääteemojen alla olevat aihealueet yksittellen läpi ja eriteltiin kunkin haastateltavan kertomuksesta laadullisesti keskeisen sanoma. Tämän jälkeen yhdisteltiin keskeisiä asioita ja tiivistettiin toistuvaa sanomaa, josta alkoi vähitellen muodostua haastateltavien yhteisesti kertoma kokonaiskäsitys kussakin teema-alueessa.

### 6.2. Haastattelun tulokset

#### 6.2.1. Maapolitiikan ilmeneminen

Hieman nostalgisestikin tuli esille, että erityisesti Ylivieskan kaupunkikauden alussa 1970-luvulla harjoitettiin hyvää maapolitiikkaa. Yhteistyö luottamushenkilöiden ja virkamiesten kesken sujui hyvin. Kaupunginhallitus oli asettanut erityisen maanostotoimikunnan, jossa oli jäseninä sekä luottamushenkilöitä että virkamiehiä. Toimikunnan työ ei tullut julkisuuteen ennen kuin kaupunginhallitus niin halusi. Maanostotoimikunnan luottamusmiesjäsenet pitivät kukin oman puolueensa osalta huolen, että tehdyt linjaukset pitävät. Juhlallista maapoliittista ohjelmaa ei siis ollut, mutta asiat olivat hallinnassa. Tavoitteena on ollut pitää kaupunkirakenne tiiviinä ympyrärakenteena.

1970-luvun alussa perustettiin kaupungin maapolitiikasta vastanneen kaupungingeodeetin virka. Tuolloin tehtiin ohjaava päätös, jonka mukaan yksityisten omistamia maita ei kaavoiteta. Päätös tarkoitti sitä, että raakamaata ostettiin paljon, vaikka ei välttämättä tiedostettu sen tulevaa käyttötarkoitusta. Parhaimpina aikoina jopa 5 % kaupungin budjetista käytettiin raakamaan ostoon. 1980-luvun alussa perustettiin kaupunginarkkiteh-

din virka, mikä osoitti luottamushenkilöiden tahtotilaa. 1980-luvulla tehtiin myös alustava päätös suunnasta johon kaupallisia toimintoja lähdetään kehittämään. Päätökseen vaikutti erityisesti liikenteellinen sijainti valtatie tai silloisen kantatien varressa. Päätöksen seurauksena kehittyi Savari pohjoinen eli niin sanottu Autolaakso, joka oli pohjassa tutkimuksessa olevan Savari eteläisen kehitykselle.

Nykyisin maapoliittinen tilanne koetaan jokseenkin sekavaksi. Kun nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan ja siinä määriteltiin maapoliittinen keinovalikoima, järjestettiin luottamushenkilöille koulutusta. Päätöksentekoon sitouttavaa yhteistä maapoliittista ohjelmaa ei kuitenkaan ollut. Kaupungille laadittiin vuonna 2006 opinnäytetyönä valmisteltu maapoliittinen ohjelma, joka perustui kaupungin omiin strategioihin. Ohjelman laadintaa ohjasi kaupunginhallituksen nimeämä työryhmä, joka koostui virkamiehistä ja luottamushenkilöistä.

Maapoliittisen ohjelman pitäisi olla ohjaava asiakirja, mutta Ylivieskassa sen todellisen vaikutuksen koetaan jääneen vähäiseksi. Ohjelmaa ei osattu riittävällä tavalla sisäistää eikä virkamiehille annettu todellisia valtuuksia, vaikka maapoliittiseen ohjelmaan kirjatut periaatteet onkin luottamuselimissä hyväksytyt.

Teorian ja käytännön todetaan elävän omaa elämäänsä. Suuntaviivojen olemassaolo tunnustetaan tarpeelliseksi, mutta käytännössä yritysten vaikutus todellisuuteen nähdään merkittäväksi. Maapoliittisen ohjelman myötä oli tarkoitus ottaa käyttöön myös maan lunastus, jotta maan hintataso saadaan pidettyä kohtuullisena. Luottamushenkilöille asia on ollut todellinen poliittinen ongelma.

Paikkakunnan henkinen tila koetaan sellaiseksi, että lunastuksiin ei mennä. Maapolitiikassa mennään kipeimmillään talonpoikaisiin perusarvoihin, joiden mukaan ihmisten mantuihin ei väkisin kosketa. Lunastaminen on siis vain periaatteessa mahdollista. Kaupungissa on kuitenkin tiedostettu, että kovien keinojen välttäminen johtaa raakamaan hinnan kohoamiseen.

Koko ongelman ydin ei ole maapolitiikan kovien keinojen välttelyssä. Kaupungin strategista ajattelua ei koeta olevan riittävästi luottamusmiestasolla, vaikka juuri sen pitäisi osoittaa Ylivieskan kehittämisen suunta. Linjausten puuttuminen näkyy muun muassa siinä, että kaupunki ei ole viime vuosina osoittanut riittävästi rahoitusta maanhankintaan.

Maapoliittista ohjelmaa laadittaessa tehtiin SWOT-analyysi, jossa kirjattiin edellä olevan maanhankintarahoituksen riittämättömyyden lisäksi uhkana myös riittämättömät resurssit maapoliittisen tietotason ja tietämyksen ylläpitämiseen. Linjattomuutta osoitti myös se, että melkein samoilta jalansijoilta kaupunginvaltuusto päätti lakkauttaa eläkkeelle jääneen kaupungingeodeetin viran. Tämä tarkoitti myös maapoliittisen johtajuuden murentumista ja tehtävien hajauttamista. Nykyisin lakisääteiset palvelut on ostettu Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston Ylivieskan toimipisteestä. Merkittävimpiä käytännön asioita junailevat kaupungin omassa organisaatiossa sekä tekninen johtaja että kaupunginjohtaja. Myös tekninen lautakunta ja kaupunginhallitus ovat tarvittaessa mukana päivittäistyössä virkamiesten tukena. Kaupungin heikon taloudellisen tilanteen vuoksi omien henkilöresurssien säilyttäminen on hankalaa. Kuitenkin koetaan, että alueen keskuskaupungin kannalta paras ratkaisu pitkällä tähtäimellä on, että maapolitiikkaa hoitaa kaupungin oma virkamies.

Maankäyttöyksikkö laatii joka vuosi maankäytön toteuttamisohjelman. Siinä kuvataan periaatteet maan ostosta, tonttien myynnistä ja rahan käytöstä. Ohjelma on hyvin kevyt maapoliittinen paperi. Myös kaavoitusohjelman yhteydessä käsitellään maapoliittisia näkemyksiä pääpiirteittäin. Kaupungingeodeetin viran lakkauttaminen on aiheuttanut ongelmia, joita kukaan ei halua kiistää. Esimerkiksi raakamaata ei ole hankittu enää ennakoivasti laajempina alueina. Resursseja ei ole riittävästi ja samalla sekä osaaminen että reagoitiherkkyys ovat heikentyneet.

Vuonna 2005 vahvistetussa maakuntakaavassa Ylivieskan kohdalla on keskustatoimintojen (C) -kohdealuemerkintä, mutta sen merkitys Savarin kehitystä ohjaavana tekijänä on ollut vähäinen. 2000-luvun alussa pieni osa Savarin alueesta oli osoitettu keskustan osayleiskaavassa keskustatoimintojen (C) -alueeksi. Kaupallisen alueen kehittymistä oli



pohjustettu tiedostamatta tulevan kehityksen voimakkuutta. Osayleiskaava oli oikeusvaikutukseton, minkä vuoksi kaupan toimintojen sijoittaminen piti tutkia yleiskaavatasoisella selvityksellä asemakaavoitusvaiheessa.

Yritysten sijoittuminen ja toimintaedellytykset perustuvat jatkuvaan analyysiin. Savarin alueelle oli sijoittunut jo 1990-luvulla muutamia pieniä kaupan toimijoita. Kärkkäisen tulo käynnisti Savarin alueen kehityksen, joka oli samalla onnellinen sattuma. Yrityksen vaihtoehtoisista sijoittumispaikoista käytiin kahdenvälisiä neuvotteluja yrityksen ja kaupungin virkamiesten kesken. Neuvottelujen perusteella todettiin, että uusi liike ei mahdu kaupungin keskustaan ja muiden vaihtoehtojen vertailun päätteeksi kaupunki osoitti Savarin ainoaksi sopivaksi alueeksi. Liikenteellisesti hyvä sijainti oli kaupan toimijoille erittäin tärkeää. Kärkkäisen 2000-luvun alkuvuosina tekemä investointi synnytti ilmiön, jonka naapurikuntienkin asukkaat tunnustivat jaloillaan.

Savarin alue on syntynyt kehityksen tuloksena. Jälkeenpäin arvioiden haastateltavat näkivät, että Savarin kokonaisrakenne olisi toisenlainen ja esimerkiksi liikenteelliset ratkaisut olisi mietitty erilailla, jos kehitys olisi osattu ennakoida ja suunnitella kokonaisuutena. Nyt osa kaupan toimijoista on alueella liian ahtaalla. Käytännössä Savarin alue on suunniteltu kymmenellä eri hankekaavalla pala kerrallaan, minkä vuoksi kokonaisuus on kompromissien summa. Kaupunki ei ole pystynyt asemakaavoittamaan aluetta kokonaisuutena, koska se ei pystynyt hankkimaan maata omistukseensa. Sillä ei ole ollut myöskään selkeää tonttihinnoittelua, koska ei ole ollut tarjolla tontteja. Kukin hankekaava on toteutettu omalla tavallaan.

Asemakaavat on laadittu vuosina 1985–2009. Ensimmäinen kaupunkikuva-analyysi on laadittu vasta viimeisessä vuonna 2009 hyväksytyssä asemakaavassa. Savarin kaupunkikuvalliseksi pääongelmaksi on muodostunut se, että liikenneverkko ja rakennukset eivät ole luontevassa kontaktissa toisiinsa. Rakennukset avautuvat Savontien suuntaan ja kääntävät selkensä Savarinkadulle ja sen eteläpuolelle suunniteltavalle uudelle rakentamiselle.

Ylivieskaan laaditaan parhaillaan keskustan ensimmäistä oikeusvaikutteista osayleiskaavaa. Yleiskaava on ehdotusvaiheessa ja siinä on esitetty ensimmäistä kertaa Savarin alueen yleiskaavallinen runko. Samanaikaisesti pääosa alueesta on jo toteutunut asema-kaavoilla. Tekeillä olevassa osayleiskaavassa C-aluetta laajennetaan siten, että nyt tiedossa olevat tontit voidaan toteuttaa.

Savarista raakamaata on hankittu ainoastaan vapaaehtoisin kaupoin. Raakamaan hankinta on ollut vaatimatonta, koska alueen kehityksen ei uskottu olevan näin nopeaa. Etuos-to-oikeuden käyttö olisi teoriassa mahdollinen keino, mutta Savarin alueella tällaisia tilaisuuksia ei ole ollut. Koska raakamaan hankinta ei ole ollut ennakoivaa, se on jouduttu hoitamaan suurella kiireellä hankkeiden käynnistyessä. Rakenteilla olevan Prismahankkeen osalta mittavat maanhankinnat tehtiin loppuvaiheessa. Raakamaan hankinta oli vaikeaa, minkä vuoksi alueen lunastamistakin harkittiin. Lopulta kaupunginhallitus päätti, että lunastusmenettelyä ei käytetä. Kaupat saatiin syntymään, mutta maan hintataso nousi korkeaksi.

Pehmeän maapoliittisen linjan kannattajat näkevät, että kauppojen onnistumiseksi sekä ostajan että myyjän tulee kokea hyötyvänsä. Tämä tarkoittaa, että ostaja on valmis maksamaan yleistä tasoa korkeampaa hintaa. Linjaus vaikuttaa suoraan maan hinnan odotusarvoon tulevilla kaupoilla, sillä tasapuolisuuden nimissä myös seuraavien myyjien on saatava vähintään sama hinta. Yksityisissä maanomistajissa todetaan olevan lottovoiton tavoittelijoita. Toisaalta voidaan kysyä, onko väärin ottaa rahaa vastaan, kun kaupunki tarjoaa siihen mahdollisuuden? Käytännössä alueen rakennushankkeiden raakamaan hankintaan ovat osallistuneet kaupungin lisäksi myös yritykset. Haastattelujen perusteella niiden suorat raakamaahankinnat ovat omalta osaltaan nostaneet maan hinnan odotusarvoa.

Savarin alueen kehityksessä on törmätty maapolitiikan todellisuuteen; jos maanhankinta ei ole ennakoivaa, ei kaavoja pystytä laatimaan. Jos ei ole kaavoja, muutakin maapolitiikkaa on vaikea toteuttaa.

Yrityksille toimintaympäristön muutokset ovat rutiinia, ja ne tekevät jatkuvaa analysointia. Toimintaa analysoidaan markkinan laajuuden ja asiakkuuden kannalta. Globalisaation vaikutukset markkinoihin ja tuotteisiin ovat hyvin tiedossa. Myös kaikki demografiset tekijät näkyvät yrityksen strategiassa ja sen ylläpidossa. Yritykset korostavat ennakkoinnin tärkeyttä ja suunnitelmallisuutta.

Kaupungin näkökulmasta yrityksiin pitää suhtautua joustavasti, koska niillä on erittäin suuri rooli kehityksen edistäjänä. Yrityksmyönteinen suhtautuminen koetaan aivan välttämättömäksi. Yritysten koetaan olevan taustalla myös hyvin aktiivisia vaikuttajia, sillä ne käyttävät taloudellista valtaa ja ohjaavat kaavan etenemistä kaupan omiin konsepteihin sopivaksi. Erityisesti kaupan keskusliikkeillä on kaavan ulkonäköön vaikuttavia tiukkoja odotuksia.

Ylivieskan kaupunki päivittää omia strategioitaan vuonna 2010. Keskustan osayleiskaavan hyväksymisen yhteydessä kaupunki aikoo tarkistaa myös yleiskaavan ja maapolitiikan väliset yhteydet. Yleiskaavan kehittämislinjauksia määriteltäessä kaupungin näkemykset ovat olleet yksimielisiä, mutta toteutettavasta maapolitiikasta ei ole vielä konkreettista linjausta. Kaupunki on tiedostanut, että lunastusmenettelyn paineet kasvavat tulevina vuosina. Syynä on raakamaan erittäin korkeaksi noussut hinta.

Tutkimuksessa esitettyjen toimintaympäristön muutosten vaikutuksia on vaikea yksilöidä Savarin alueen kehityksessä tai ylipäätään kaupungin arkityössä. Pärjäämisen paineet näkyvät kuitenkin kaupungin toiminnassa välillisesti. 1990-luvulla Ylivieska kärsi monien toimintojen lakkautuksista. Kilpailuasetelma koetaan tiukaksi ja se tunnustetaan myös naapurikunnissa. Oulun Eteläinen on 14 kunnan ja kolmen seutukunnan yhteistyöalue Pohjois-Pohjanmaan eteläosassa. Ylivieska haluaa olla tämän yhteistyöalueen paras. Kaupungin kaupallisen keskusaseman hyväksyminen on ollut varsinkin naapurikunnille vaikeaa, mutta nykyisin se jo tunnustetaan ja Ylivieska saa nauttia kaupan keskittymisen hedelmistä. Kuntaliitosasiassa Ylivieska ei ole päässyt naapurikuntien kanssa ratkaisuun, vaan ne etenevät yhteistyön lisäämisen kautta. Ilmeisesti Ylivieskan keskuspaikka-asema koetaan naapurikunnissa uhaksi.

### 6.2.2. Maankäyttöpolitiikan vuorovaikutuskenttä ja sen merkitys

Hallinnollisen kaavoitusprosessin tärkeimmäksi tehtäväksi koetaan tasapuolisen kohtelun varmistaminen. Varsinkin hankekaavoissa on tärkeää, että kilpailijat saadaan pidettyä rauhallisena niin, että nekin kokevat saavansa jotain. Virkamiestasolla virallisen kaavaproessin vuorovaikutus koetaan luontevaksi, vaikka sitä pidetään kokonaisuutena määrältään liian monivaiheisena ja ylisuojelevana. Virallisen prosessin aikana tehdään suuri määrä selvityksiä, mutta niihin tutustuu vain murto-osa osallisista. Kaavan sisältövaatimusten tiukentuminen näkyy asiakirjamäärän kasvuna. Yleisötilaisuuksilla on vuorovaikutuksessa suuri merkitys ja vaikutusten kuvaaminen ymmärrettävällä ja havainnollisella tavalla on tärkeää. Yleisötilaisuuksissa voidaan myös aistia, millaiset asiat saattavat kärjistyä konflikteiksi. Puutteeksi koetaan, ettei luottamushenkilöillä ole riittävästi kosketuspintaa maankäytön suunnitteluprosessiin. Valmisteluvaiheessa he eivät osallistu viranomaisneuvotteluihin eivätkä yleensä yleisötilaisuuksiinkaan. Useimmille ensimmäinen kosketus kaava-asiakirjoihin on valtuustokäsittely.

Virallisessa kaavaprosessissa on tärkeä hoitaa kaikki asiat muodollisesti oikein, sillä neuvottelujen umpikuja voi johtaa pahimmillaan oikeuskäsittelyyn. Vuorovaikutusmahdollisuuksia on pitkän kaavoitusprosessin aikana paljon, ja vuorovaikutus on tunnetusti taitolaji. Huonokin asia voidaan saada näyttämään suhteellisen mukavalta. Konfliktien politisoituminen menee virkamiesten vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelle ja on siten konfliktien hankalimpia muotoja.

Maankäyttöpolitiikkaan liittyy paljon epävirallisia työneuvotteluita, joita käydään virkamiestasolla. Maanhankintaan liittyvät sopimusneuvottelut ovat kahdenkeskisiä. Esimerkiksi yritysten sijoittumisen osalta asiat valmistellaan julkisuudelta suojassa, koska yritykset haluavat säilyttää hankkeelleen työrauhan. Epävirallinen vuorovaikutus koetaan aivan luonnolliseksi osaksi inhimillistä elämää, varsinkin kun politiikka ja bisnes ovat tekemisessä. Myös virallisen kaavoitusprosessin ohella sovitaan yksityiskohtia epävirallisissa neuvotteluissa yhdessä ohjaavan viranomaisen kanssa. Kaikkiin sellaisiin toimijoihin otetaan yhteyttä heti ensimmäisen luonnoksen myötä, joiden etuihin asialla on oleellista vaikutusta. Erityisesti hankekaavoissa ollaan yhteydessä kilpailijoihin,

koska kilpailuasetelmassa tapahtuvat muutoksen vaikuttavat osapuolten käyttäytymiseen. Kilpailuasetelman kiristyminen on selkeä osasy myös konfliktiherkyyteen. Eri-tyisesti yritysten saavutettavuudessa tapahtuvat muutokset ovat asioita, joihin edunvalvonta kohdistuu. Konfliktien ratkaisussa on merkitystä myös "hankkeen toteuttajan" määrittämällä aikataululla, sillä se vaikuttaa neuvotteluilmapiiriin ja asioiden ratkaisumahdollisuuksiin. Konfliktien ratkaisuun joudutaan käyttämään valtava määrä ylimääräistä työtä ja siitä syntyy kustannuksia. Myös yrityksellä on intressi toimia ja osallistua neuvotteluihin. Konfliktien ratkominen on usein kiinni pienistä asioista ja tahdosta. Mikäli osapuoli on ajettu asemiin, täytyy jotain aidosti tapahtua ja muuttua, jotta konflikti saadaan ratkaistua. Konkreettisten pienten asioiden ratkaisut ovat harvoin mitään raketitiedettä, mutta nekin vaativat aikaa ja henkilökohtaisia keskusteluja.

Kehitykseen vaikutetaan myös jokseenkin näkymättömällä tavalla. Henkilösuhteilla on päätöksenteossa ja vallan käytössä erityinen merkitys, sillä taustakytkentöjä uskotaan olevan useita erilaisia. Kaupan keskusliikkeiden hallintoelimiin kuuluminen on yhdenlainen kytkös, joka on todettu erittäin herkäksi alueeksi. Eri kauppaliikkeiden ideologiseen taustaan liitetään haastatteluissa myös uskonnolliset herätysliikkeet ja niihin kuuluvat henkilöverkot. Myös yritysten keskinäisellä verkostolla on omat tavoitteensa. Lisäksi on luonnollisesti inhimilliseen elämään kuuluvat sukulaisuussuhteet, jotka vaikuttavat maaomaisuuteen liittyvissä kysymyksissä sekä erilaisen tiedon hyödyntämisessä. Näkymättömien verkostojen ja kytkentöjen vaikuttamispyrkimyksiin osataan kuitenkin suhtautua ja varautua, koska ihmiset tuntevat toisensa hyvin.

### 6.2.3. Kaupallisen painopisteen siirtymisen vaikutukset

Ylivieskan asukasluku on kääntynyt vuosituhannen alun vähenevästä kehityksestä positiiviseksi ja kasvanut viime vuosina jopa sadalla asukkaalla vuosittain. Niiden, jotka haluavat olla töissä Ylivieskassa, uskotaan muuttavan vähitellen Ylivieskaan parempien palvelujen perässä. Kehitykseen on vaikuttanut myös metalliteollisuuden työpaikkojen lisääntyminen Ylivieskassa. Työpaikat tuovat myös muita asukkaita perheen muodossa ja vaikuttavat tonttikysyntään. Asuinpaikan valintaan vaikuttaa perheen kokonaistilanne eli aviopuolison työpaikka ja lasten ikä. Tonttikysyntä on ollut jatkuvasti hyvää ja tontit

menevät kalliimmalla hinnalla kuin naapurikunnissa. Normaali tonttituotanto on riittänyt ja sitä on takavuosista jopa hieman ajettu alas. Vuonna 2012 tonttitarjonnan riittävyyttä joudutaan miettimään uudelleen. Siinäkin törmätään maanomistussuhteisiin ja maan myyntihalukkuuteen, sillä riittävän yhtenäisiä alueita ei ole tällä hetkellä kaupungin omistuksessa. Asukasmäärän kestävä kasvun arvioidaan olevan 30–50 henkilöä vuodessa, sillä voimakkaampi kasvu aiheuttaa menojen kasvun myötä ongelmia talouteen. Asuntoalueiden ja asutuksen ohjauksessa ei ole riittävästi osattu ottaa huomion koulujen tilojen riittävyyttä. Kaupungin kokonaiskehityksen haasteena on kaupungin heikko taloudellinen tila.

Haastateltavien arvioiden perusteella Savarin alueelle on muodostunut noin kymmenen vuoden nopean kasvun tuloksena jo reilun 500 työpaikan kaupallinen keskittymä. Lähi-vuosien ratkaisut edelleen kasvattavat lukua. Arvioiden mukaan keskustasta on häipynyt työpaikkoja Savariin siirtyneiden yritysten myötä. Muutosta perustellaan myös keskustan tyhjillä liikekiinteistöillä. Kenelläkään ei ole kuitenkaan selvää kuvaa työpaikamäärän vähenemän suuruudesta, sillä Savarin alueen vilkas toiminta on voinut heijastua ydinkeskustan asiakasmääriä lisäävästi viime aikoina ja siten hidastanut työpaikkojen siirtymää. Myös Autolaakso on menestynyt kehityksen imussa. Savariin uskotaan syntyneen uusia työpaikkoja enemmän kuin niitä on siirtynyt keskustasta. Työntekijöistä suuri osa on ylivieskalaisia, mutta monet asuvat myös naapurikunnissa. Pendelöinti on lisääntynyt molempiin suuntiin ja se näkyy liikennemäärinä erityisesti aamuliikenteessä.

Ydinkeskustan kaupalliseen potentiaaliin suhtaudutaan ristiriitaisesti, sillä kaupunki ei ole saanut aikaan riittäviä kehittämisedellytyksiä. Kehittämistä vaikeuttavat monet estevaikutuksena toimivat liikenneväylät (Savontie, rata, Ouluntie, joki). Elinvoima on heikentynyt myös taantuman vuoksi ja kaupallinen vetovoima on pieni. Liiketiloihin ei ole nyt halukkuutta, koska kaikki haluavat Savariin. Tulevaisuudenkuvana nähdäänkin, että ydinkeskustasta kehittyy yhä enemmän asumismiljöö, jossa säilyy ravintoloita ja asutusta palvelevaa pienimuotoisempaa päivittäistavarakauppaa. Siellä on vielä paljon käyttämätöntä rakennusoikeutta, sillä kaavallinen tehokkuus on erittäin suuri. Tämä tarkoittaa sitä, että pitäisi rakentaa kerroksiin, jolloin alin kerros olisi liiketoimintaa ja ylemmät kerrokset asumista.

Kaupunki on ymmärtänyt ydinkeskustan olevan muutosten edessä, ja liikenteellisillä ratkaisuilla koetaan olevan keskeinen merkitys. Ongelmaksi on muodostunut kaksinapaisuus eli ydinkeskusta - Savari, mikä edellyttäisi radan alittavaa yhteyttä näiden välille. Ydinkeskustan elinvoimaa arvostetaan ja sen palauttamiseksi alikulku koetaan välttämättömäksi, mutta ratkaisun yksityiskohdista ei ole päästy yksimielisyyteen. Ydinkeskustan ja Savarin välialue on saatava kuntoon myös kaupunkikuvan kannalta, koska se on takapihaa eli vanhaa teollisuusaluetta. Näkemystä tukevat kaupunki, kuntalaiset ja keskustan yrittäjät. Kahden alueen yhdistämisellä arvioidaan olevan ydinkeskustan elinvoimaisuutta parantava vaikutus. Kaupungilla ei ole välialueella kuitenkaan maanomistusta.

Kaupun saavutettavuus on tärkeä puheenaihe. Savarin alueelle tuleva liikenne käyttää pääasiallisesti Savontietä ja Savarin laajennusten myötä Savontien risteyksiin on jouduttu tekemään liikennejärjestelyjä. Valtio on osallistunut kustannuksin osittain, mutta viime vuosina vähenevässä määrin. Savontien liikennemäärä on kasvanut enimmillään jo 12 000-14 000 ajoneuvon vuorokaudessa ja liikenne-ennusteen mukaan kasvaa jopa 30 000 ajoneuvon vuorokaudessa vuoteen 2030 mennessä. Valtio ja kaupunki laativat yhteistyössä esiselvitystä Savontien tulevaisuuden liikenteellisten ongelmien ratkaisemiseksi. Valtio haluaisi paikallisen liikenteen Savontieltä katuverkolle ja tukee kaupungin ajatusta radan alittavasta yhteydestä ydinkeskustan ja Savarin välillä

Savarin alueen osalta luonnonympäristöön liittyvät kysymykset ovat olleet vähäisiä. Hankalimmat asiat ovat liittyneet Ollilanojan siirtämiseen sekä laajojen päällystettyjen pysäköinti- ja katualueiden tuottamien pinta- ja hulevesien hallittuun käsittelyyn ja johtamiseen. Aivan viime aikojen kehityksessä on ollut havaittavissa myös läheisen asutuksen häiriintymistä ja pelkoja meluongelmista.

Savarin alueen osalta maanomistajat ovat hyötäneet maan ansiottomasta arvonnoususta eli he eivät ole osallistuneet maan jalostamiseen. Maan arvonnoususta näkemykset ovat voimakkaasti ristiriitaisia. Suurin häviö on ollut kaupunki, sillä se on maksanut raakamaasta korkeaa hintaa ja subventoinut tonttien hintoja. Jos kaikki maan jalostamisen

kustannukset laitettaisiin tonttihintaan, olisivat hinnat kaksin tai kolminkertaiset nykyiseen verrattuna. Tämän arvioidaan vaikuttavan hidastavasti kehitykseen. Erään arvion mukaan noudatettu politiikka on ollut sopivaa nyt kun on pyritty pinnalle keskuspaikkaisissa. Tulevissa maankäyttösopimuksissa asia aiotaan ottaa uuteen harkintaan. Tonttihinnoittelun tasapuolisuutta arvioitaessa ensimmäistä toimijaa pidettiin pioneerina, joka loi vetovoimaa. Sen jälkeen muilta voidaan periä oikea kustannukset sisältävä hinta.

Savarin kehityksen aikaansaaminen on aiheuttanut hirvittävän määrän lisätyötä ja kustannuksia sekä kaupungille että yrityksille. Myös hankkeiden venyminen on aiheuttanut taloudellisia menetyksiä osapuolille. Muiden kaupallisten toimijoiden tulo alueelle on sekä kiristänyt kilpailua että tuonut lisää asiakasvirtaa. Yritykset eivät osaa tai halua arvioida, onko kehityksestä enemmän haittaa vai hyötyä. Kaupallisen keskuksen kasvu on vetovoimatekijä, jossa tietyn kriittisen massan ylittymisen arvioidaan vaikuttavan alueen kiinnostavuuden lisääntymiseen myös kansainvälisten toimijoiden silmissä.



## 7. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen lähtökohdissa todettiin, että kuntien maapoliittiset keinot on vuoden 2000 alussa voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain myötä uudistettu vastaamaan nykyaikaisia vaatimuksia. Lainsäädäntöön perustuvat kuntien maapoliittiset toimintavaltuudet on todettu riittäviksi, mutta tästä huolimatta keinojen täysimääräinen käyttö vaihtelee kunnissa ja on usein mahdotonta poliittisten ongelmien vuoksi.

Tämän tutkimuksen tutkimusongelmana oli selvittää tapaustutkimuksen kautta ensinkin miten maapolitiikka ja kaavoitusmonopoli ovat vaikuttaneet kaupallisen murroksen etenemiseen Ylivieskassa? Toisena tutkimusongelmana oli selvittää mikä merkitys vuorovaikutuksella ja regiimillä on ollut kaupallisen murroksen etenemisessä? Kolmantena asiana haluttiin selvittää millaisia vaikutuksia kaupallisen keskustan painopisteen siirtymisestä on aiheutunut?

### 7.1. Maapolitiikan toimivuus

Kaupungin maapolitiikalla on pitkät perinteet ja se on ollut kaupunkikauden alusta lukien johdonmukaista ja määrätietoista. Kaupungin taloudellisen ahdingon ja sitä seuranneen kehityksen tuloksena maapolitiikka on joutunut sekavaan tilaan. Vaikka kaupunginvaltuusto on hyväksynyt maapoliittisen ohjelman, se on toiminut keskeisissä asioissa vastoin päätöstä. Suurin ongelma on aiheutunut maapolitiikan resurssien alasajosta, mikä tarkoittaa raakamaan hankinnan jäädyttämistä ja maapolitiikan parissa toimivan henkilöstön määrä puolittamista. Resurssien alasajoa ja linjattomuutta maapoliittisten keinojen käytössä voidaan pitää yhtenä osatekijänä raakamaan hinnan rajuun nousuun Savarissa. Toinen tekijä raakamaan hinnan nousuun on yritysten ”sekaantuminen” raakamaan hankintaan, mikä on ollut käytännön seurausta kaupungin toiminnalle.

Raakamaan hankinnan osalta Savarin alueen maapolitiikka on perustunut pelkästään vapaaehtoiisiin kauppoihin. Maanomistajat ovat aistineet alueen voimakkaasta kehityksestä aiheutuvan maan odotusarvon nousemisen. Kun kaupunki on hankkinut raakamaata maan jalostamisen ja käytön kannalta liian myöhäisessä vaiheessa, ovat maanomista-

jat vedättäneet hintatasoa ylöspäin. Kaupunki on pakkoraossa joutunut myöntymään korkeisiin hintapyyntöihin. Lunastamisvaihtoehtoakin on selvitetty, mutta poliittinen rohkeus ei ole riittänyt sen käyttämiseen.

Keskustan osayleiskaavoituksella on luotu viitteellisesti Savarin kaupallisen kehityksen suuntaviivoja, mutta varsinaisesti yleiskaavoissa ei ole määritelty alueelle johdonmukaista rakennetta. Käytännössä osayleiskaavoja on laadittu Savarin alueen kannalta jälkijättöisesti. Alueen kehitys lähti käyntiin hitaasti asemakaavoituksena jo parikymmentä vuotta sitten. Kaupunki saa kiittää kehityksestä yrityselämää ja jopa ”hullunrohkeaa” Kärkkäisen investointipäätöstä, jonka seurauksena Savarin kehitys käytännössä räjähti käyntiin vajaat kymmenen vuotta sitten. Alue on rakentunut runsaslukuisena määränä hankekaavoja. Ne muodostavat repaleisen tilkkutäkin, jota on jouduttu paikkailemaan useilla muutoksilla. Savarin osalta kaupungin maankäyttöpolitiikka on elänyt lyhytjänteisesti kädestä suuhun periaatteella. Maapoliittisten resurssien vähäisyys ja osaamistason riittämättömyys on johtanut kaavoituksen pirstoutumiseen. Tästä huolimatta kehityksessä on ollut määrätietoisuutta ja onnea, jonka hedelmistä kaupunki saa nauttia.

Yleiskaavallisesti nyt vireillä oleva keskustan osayleiskaava on ensimmäinen oikeusvaikutteinen yleiskaava ja hyväksytään todennäköisesti vuonna 2010 tai 2011. Huomionarvoista on se, että käytännössä Savarin kaupallinen alue on keskeisiltä osiltaan lähes valmiiksi rakentunut yleiskaavan valmistuessa, joten yleiskaavan todellinen merkitys jää myöhempisiin aikoihin arvioitavaksi.

Savarin alueen kehitys voidaan nähdä myös osana vuosikymmenten aikana tapahtuvaa kokonaiskehitystä, joka on lähtenyt liikkeelle ohikulkutien rakentamisesta. Ensimmäisenä kehityspolkuna on ollut Autolaakson kehittyminen Savontien pohjoispuoliselle alueelle. Sen jälkeen ohikulkutien varteen on sijoittunut teollisia toimintoja ja tämä Savarin alueen kaupallinen kehitys on nyt meneillään olevaa kehitystä. Ohikulkutie on vähitellen muuttumassa osaksi kaupungin keskustarakennetta. Nähtäväksi jää jatkuuko kehitys vielä pitkään.

Tutkimuksessa maapolitiikkaa on arvioitu nimenomaan Savarin kehityksen kannalta. Vaikka tässä yhteydessä on tullut esille maapolitiikan kokonaisuuteen liittyvänä asiana esimerkiksi resursointi, ei tutkimus kuitenkaan anna täydellistä kokonaiskuvaa Ylivieskan maapolitiikasta.

Kuntien maapolitiikan ja kaavoituksen muodostama maankäyttöpolitiikka on lainsäädäntö- ja ohjetasolla hyvin hallinnassa. Käytännön toteutukseen tulee kiinnittää lisää huomioita aluetasolla. Tämä voisi tarkoittaa, että valtion ohjaava rooli olisi konkreettisempi. Se ei tarkoittaisi maapolitiikan sisältöön puuttumista, vaan ohjaavien asiakirjojen olemassaolon ja ajantasaisuuden seuraamista sekä uusimistarpeen esille tuomista. Esimerkiksi strategisen kuntakaavoituksen merkitystä tulisi korostaa, koska sillä luodaan maapolitiikan suuntaviivoja pitkälle tulevaisuuteen. Yleiskaavojen ajantasaisuutta tulisi arvioida suhteessa toimintaympäristön muutoksiin. Myös maapoliittisen ohjelman ajantasaisuutta tulisi seurata nykyistä järjestelmällisemmin.

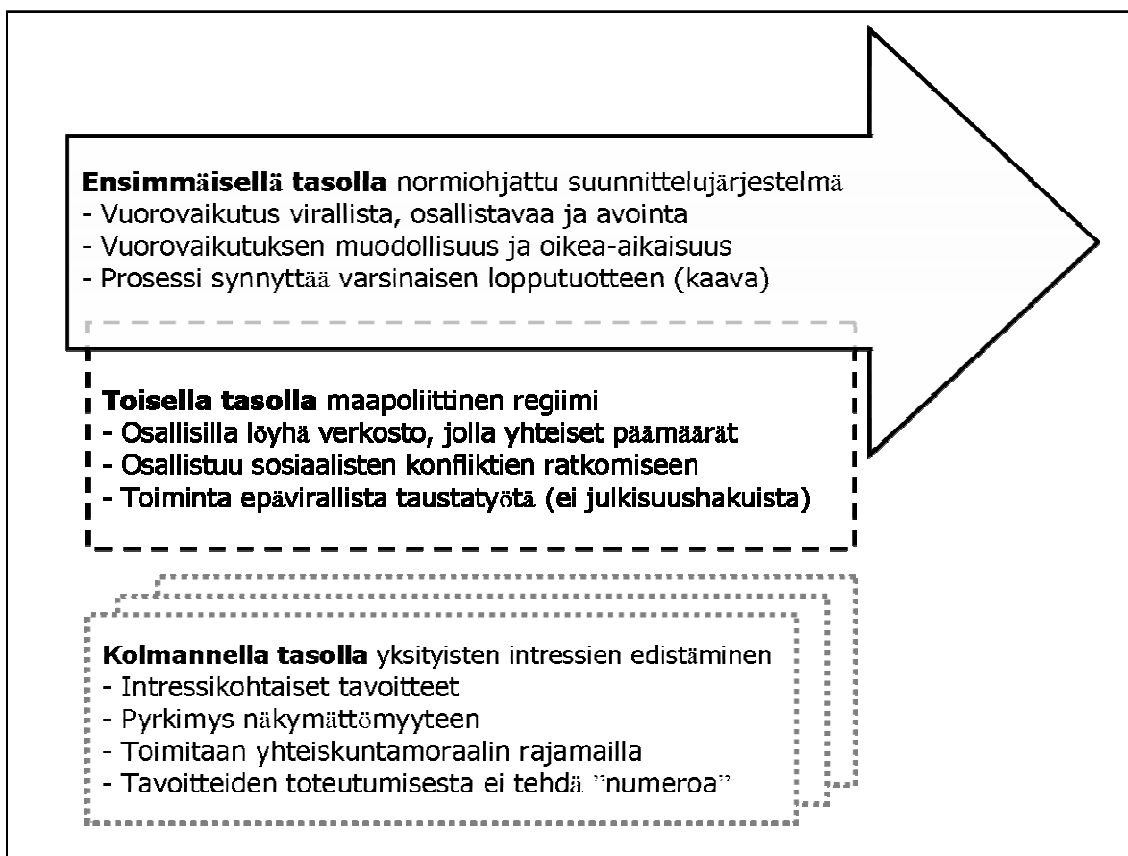
## 7.2. Eri vuorovaikutustasojen merkitys Savarin kehityksessä

Kuviossa 13 on esitetty yhteenveto tutkimuksen esille tuoman vuorovaikutuksen eri kerrostumista. *Ensimmäinen vuorovaikutustaso* on julkinen ja määrämuotoinen normiohjattu prosessi, jonka aikana on runsaasti virallisia, osallistavia ja avoimia vuorovaikutusmahdollisuuksia. Tälle tasolle on tärkeää vuorovaikutuksen muodollisuus ja oikea-aikaisuus, sillä lopputuloksen hyväksyttävyyttä voidaan arvioida hallintotuomioistuimessa. Virallisen normiohjatun prosessin tärkeimmäksi tehtäväksi koetaan tasapuolisuuden varmistaminen. Vuorovaikutusvelvoitteen lisääntymisen myötä myös edunvalvonta on aktiivista ja siinä korostuu erityisesti kilpailuasetelmassa tapahtuvat muutokset. Erityinen edunvalvonnan kohde vaikuttaa olevan kauppakeskusten saavutettavuus sekä absoluuttisesti että suhteessa muihin kilpailijoihin.

Vuorovaikutuksen määrä asettaa haasteita suunnittelun vuoropuhelutilanteisiin. Suunnitelmat ja niissä olevat merkinnät on laadittu asiantuntijoiden yhteiselle koodikielelle, jonka omaksuminen ja ymmärtäminen tuottavat maanomistajille ja muille osallisille

usein ylivoimaisia vaikeuksia. Ongelmasta kehkeytyy helposti konflikti, jota ruokkii vuorovaikutustaitojen puutteellisuus. Havainnollisella ja ymmärrettävällä esitysaineistolla sekä esittämistavalla on merkittävä rooli suunnitelman hyväksyttävyydelle.

**Toisen tason vuorovaikutuksen** hoitaa maapoliittinen regiimi eli se intressiryhmä, jolla on yhteinen tahtotila viedä asiaa eteenpäin. Kaupunki on lähes aina konfliktin toinen osapuoli suunnitteluhankkeesta vastuullisena viranomaisena ja siksi se kuuluu regiimiin. Konfliktit ilmenevät usein virallisella vuorovaikutustasolla, mutta niiden todellinen ratkaisu tapahtuu tämän toisen tason epävirallisissa neuvotteluissa. Verkoston keskeinen tehtävä on osallistua vuorovaikutustilanteiden sosiaalisten konfliktien ratkomiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa konfliktin osapuolten kahdenvälisiä neuvotteluja, joissa etsitään molemmille sopivaa ratkaisua. Konfliktien työllistävä vaikutus on ollut merkittävä ja sen lisäksi sekä kaupungille että yrityksille on aiheutunut huomattavia kustannuksia vuorovaikutuksen aiheuttamista lisäselvityksistä ja aikatauluviiveistä.



Kuvio 13. Maankäyttöpöliitiikan vuorovaikutuskenttä.

*Vuorovaikutuksen kolmanteen tasoon* liittyy työssä esille noussut hieman erilainen yksityisten intressien edistäminen, joka vaikuttaa olevan yllättävän yleistä. Siinä osalliset toimivat virallisesta kaavoitusprosessista irrallaan ja haluavat pysytellä näkymättömänä. Jollakin kolmannen tason toimijoista voi olla joko suora tai epäsuora yhteys viralliseen normiohjattuun prosessiin ja sen vuoksi toimintaa saatetaan pitää yhteiskuntamoraalin kannalta kestävämmänä. Vaikutustavoitteiden toteutumisesta ei tehdä numeroa. Kolmannella tasolla voi toimia samanaikaisesti useita toisistaan tietämättömiä intressiryhmiä kukin omine tarkoituksineen.

Vaikka tämä piilovaikuttamisen olemassaolo tunnistettiin myös Savarin kehityksessä, ei sen vaikutuksista esitetty varsinaisia faktoja eikä sitä pidetty erityisenä ongelmana. Asiaan osataan varautua, sillä pienehkössä kaupungissa kaikki tuntevat toisensa. Piilovaikuttamisessa eletään vähintään yhteiskuntamoraalin harmaalla alueella ja tämän vuoksi siihen tulisi puuttua.

Keskeisin maapoliittinen ongelma vaikuttaa olevan uskallus tai haluttomuus käyttää ns. kovia keinoja. Tällä on joko suoraa tai välillistä vaikutusta ihmisten välisiin suhteisiin. Asia voisi olla jatkotutkimuksen aihe, koska sillä voi ajatella olevan myös laajempia vaikutuksia kuntakentässä. Mikäli yksityisten intressien ajaminen on yleinen käytäntö kuntapolitiikassa, voi sillä olla seurausvaikutuksia myös maapolitiikan kokonaisuuden toimivuuteen ja sitä kautta kuntatalouteen yleisemmin.

### 7.3. Vaikutusten merkitys

Ylivieska on menestyvä kaupunki monella mittarilla, vaikka kaupungin taloudellinen tila on heikko. Kaupungin asukasluvu on viime vuosina kasvanut voimakkaasti. Osittain asiaa selittää Savarin alueen kehittyminen, sillä siitä on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana 500 työpaikan kaupallinen alue. Myös Ylivieskan teolliset työpaikat ovat lisääntyneet merkittävästi ja kaupungin palvelutaso koetaan paremmaksi kuin lähialueen kunnissa. Erityisesti kaupallisten palveluiden suhteen Ylivieska on alueen keskus ja menestys on lisännyt uskoa kehityksen jatkumiseen Savarissa. Ulkomaisten toimijoiden

uskotaan kiinnostuvan alueesta rakennusmassan ja asiakasvirran lisääntyessä. Tämä monipuolistaisi tarjontaa, mutta kiristäisi samalla kilpailua.

Menestyksellä on ollut käänköpuolensa. Savarin alueelle on keskittynyt kaupungin laskelemien mukaan jo noin 75 % Ylivieskan keskusta-alueiden kaupallisesta myymälätilasta. Tämän myötä ydinkeskustan palvelut ovat kuihtumassa. Osa yrityksistä on muuttanut keskustasta Savariin ja kaikki uudet toimijat haluavat Savariin. Asia on tunnistettu tekeillä olevassa keskustan osayleiskaavassa, jossa on tutkittu erilaisia rakennemalleja. Elinvoimaisuuden pelastamiseksi ydinkeskustan ja Savarin väliin pyritään luomaan kehityskäytävä. Tämä on tärkeä siksi, että Savari on seudullinen kaupan keskus ja siellä asioivat käyttävät myös muita Ylivieskan palveluita. Toisaalta ydinkeskustan kehittäminen asumispainotteiseen suuntaan saattaa olla ikärakennemuutoksen myötä viisasta, sillä monipuolisten palveluiden saavutettavuus on tärkeä tekijä.

Savari sijaitsee taajamarakenteen reuna-alueella, mutta ei kuitenkaan sen ulkopuolella. Tämän vuoksi kaupan sijainnin ohjausta koskevien tiukentuvien määräysten vaikutukset olisivat ilmeisesti olleet tulkinnanvaraisia, mikäli ne olisivat ehtineet vaikuttaa Savarin kehitykseen. Alueen kehitys on ollut vaikutuksiltaan verrannollista vastaaviin trendeihin monissa Euroopan maissa. Sijainnin ohjauksella kaupan sijoittumista pyritään ohjaamaan kohden keskusta-alueita.

Savarin alueen asiakasliikenne on voimakkaasti henkilöautoriippuvaista. Tämä on hyväksytty kehityssuunta, sillä kauppakeskukset ovat rakentaneet asemakaavoihin perustuvia laajoja pysäköintialueita. Ilmastonmuutokseen varautuminen näkyy vasta seurausvaikutuksina. Laajojen päällystettyjen pinta-alojen lisääntyminen on pakottanut varautumaan hulevesien käsittelyyn. Autoriippuvuus on näkynyt myös pääväylien kapasiteetti- ja turvallisuusongelmina. Korjaaviin liikennejärjestelyihin on jouduttu investoimaan useita kertoja. Myös kevyen liikenteen turvallisuutta on jouduttu parantamaan. Kaupallisen toiminnan edelleen kasvaessa liikenneväyläinvestoinneissa päädytään yhä mittavampiin ratkaisuihin ja ne rasittavat kaupungin taloutta.

Savarin maapolitiikan epäonnistuminen nosti raakamaan arvon nelinkertaiseksi. Jatkossa on mielenkiintoista seurata, pystyykö kaupunki palaamaan raakamaan hankintahinnassa takaisin normaalille hintatasolle vai onko ylihintaa jäänyt pysyväksi ilmiöksi. Hyödyt maan jalostusarvon noususta ovat nyt valuneet pääosin yksityisille maanomistajille. Kaupunki joutuu maksamaan jalostamiskustannukset kuten kaavoituksen ja infrastruktuurin rakentamisen. Mikäli yritystonttien hintataso ei vastaa jalostuskustannuksia, heikentää subventaatio kaupungin taloudellista tilaa.

Asukasluvun kasvu haastaa kaupungin maapolitiikan lähivuosina erityisesti asuntotonttien tuotannossa. Myös koulujen tilakysymykset ja monet muut palvelut tulevat tarkasteltavaksi, joten positiivisella työpaikkakehityksellä on laaja-alaiset seuraukset.

## LÄHDELUETTELO

- Antikainen, Janne (2007). Yhteiskunnan kehittymisen suunta: väestökehitys, liikkuminen, kuntakehitys. Julkaisematon Liikennejärjestelmätyö -koulutusohjelman luento Helsinki 24.10.2007.
- Ekroos, Ari & Vesa Marjamaa (2005). Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu laitos. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- George, Henry (1906, alkuperäinen Progress and Poverty 1879). Edistys ja Köyhyys: Tutkimus syistä kasvavan rikkauden ohella enentyvään köyhtymiseen ja taloudellisiin ahdinkoihin. Parannuskeino. Suomentanut Arvid Järnefelt. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Guy, Clifford & David Bennison (2002). Retail planning policy, superstore development and retailer competition. *International Journal of Retail & Distribution Management* 30: 9, 431–434.
- Hirsijärvi, Sirkka & Helena Hurme (2008). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Ilmasto.org (2010). Kaikki ilmastonmuutoksesta. Saatavissa 20.3.2010: <http://www.il-masto.org>.
- Kukkonen, Heikki & Kirsi Uotila (1992). Ohikulkutie ja taajama: Tutkimus eräiden ohikulkuteiden vaikutuksesta taajamarakenteeseen. Teknillinen korkeakoulu, arkkitehtiosasto. Rakennetun ympäristön tutkimuslaitos. Julkaisu B22.
- Kuntaliitto (2010). Kunnat.net – kuntatiedon keskus. Saatavissa 20.3.2010: <http://www.kunnat.net>.
- Kuusisto, Esko (2005). Maailmanlaajuiset ympäristöongelmat – uhkakuvista yhteistyöhön. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu A 89.



- Laakso, Seppo & Heikki A. Loikkanen (2004). Kaupunkitalous: Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Lyijynen, Elina (2002). Logististen toimintojen rooli ja tarpeet infrastruktuurin ja maankäytön suunnittelussa. Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu. Tuotantotalouden osasto. Tutkimusraportti 133.
- Mäkinen, Eija (2000). Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Nieminen, Mauri (2003). Väestöllinen huoltosuhde kurjistuu. Tietoajan tilasto-opisto. Väestötieteen salat 7/2003. Saatavissa 21.3.2010: [http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta\\_07\\_03\\_nieminen.html](http://www.stat.fi/tup/tietoaika/tilaajat/ta_07_03_nieminen.html).
- Oulun Eteläinen – Oulu South (2010). Yhteistyöalueen kartta. Saatavissa 20.3.2010: <http://www.oulsouth.com/index.asp>.
- Peltonen, Lasse , Jukka Hirvonen, Rikhard Manninen, Hannes Linjama & Riitta Savikko (2006). Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet: Suomalaisen nykytilan kartoitus. Suomen ympäristö 12. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Puranen, Maria (2006). Ylivieskan kaupungin maapolitiikka, ehdotus maapoliittiseksi ohjelmaksi 2006. Opinnäytetyö. Mikkelin ammattikorkeakoulu.
- Rajaniemi, Vesa (1984). Maan ansioton arvonnousu teoriassa ja käytännössä. Helsingin teknillinen korkeakoulu. Maanmittausosasto. Kiinteistö- ja yhdyskuntateknikan laitoksen julkaisu B41.
- Saartenoja, Antti (2004). Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus alueellisessa kehittämiss politiikassa. Annales Universitatis Turkuensis. Sarja C, Osa 214.

- Suomen kuntaliitto & Ympäristöministeriö (2004). Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon: Tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille. Multiprint Oy.
- Sørensen, Michael (2004). Retail Development and Planning Policy Change in Denmark. *Planning, Practice & Research* 19: 2, 210–225.
- Takalo-Eskola, Tapio (2005). Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 786. Helsinki: Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto.
- Tilastokeskus (2009a). Suomen tilastollinen vuosikirja 2009. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tilastokeskus (2009b). Väestöennuste 2009–2060. Saatavissa 1.3.2010: [http://www.stat.fi/til/vaenn/2009/vaenn\\_2009\\_2009-09-30\\_fi.pdf](http://www.stat.fi/til/vaenn/2009/vaenn_2009_2009-09-30_fi.pdf).
- Tilastokeskus (2010). PX-Web-tietokannat. Saatavissa 2.3.2010: [http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/databasetree\\_fi.asp](http://pxweb2.stat.fi/database/StatFin/databasetree_fi.asp).
- Valtioneuvoston kanslia (2004). Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi: Suomi maailmantaloudessa selvityksen tiivistelmä. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtiovarainministeriö (2009). Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Saatavissa 3.3.2010: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/VNK-selonteko\\_suomi%2bkansi.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/VNK-selonteko_suomi%2bkansi.pdf).
- Valtiovarainministeriö 2010. Kunta- ja palvelurakennemuudistus. Saatavissa 3.3.2010: [http://www.vm.fi/vm/fi/05\\_hankkeet/025\\_paras/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/025_paras/index.jsp).
- Virtanen, Pekka V (1993). Maankäytön ja kaavoituksen etiikka. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja C20.

Ylivieskan karttapalvelu (2010). Saatavissa 1.3.2010: <http://www.karttatiimi.fi/ylivieska/map.php>.

Ympäristöministeriö (2005). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen Ympäristö 781.

Ympäristöministeriö (2006). Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta. Suomen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehityskuva. Suomen Ympäristö 31.

Ympäristöministeriö (2009a). Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voimaan maaliskuun alusta. Tiedote julkaistu 26.2.2009. Saatavissa 23.3.2010: <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=314520&lan=fi&clan=fi>.

Ympäristöministeriö (2009b). Kaupan sijainnin ohjauksen arviointiryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 21.

#### ASIAKIRJA-AINEISTOT:

Laru, Eriia (2008). Selvitys kohteen käyvästä arvosta Savarin alueella Ylivieskassa. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki.

Ylivieskan kaupunki (1969). Ylivieska keskustaajama yleiskaavallinen tilatarvetutkimus. Ylivieska: Ylivieskan kauppalanhallitus.

Ylivieskan kaupunki (1977). Ylivieskan keskustan yleiskaava 1985: Kaavakartta ja -selostus. Ylivieska: Yleiskaavatoimikunta.

Ylivieskan kaupunki (1982). Ylivieskan keskustan osayleiskaava 2000: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 2.3.1982.

Ylivieskan kaupunki (1985). Asemakaava osalle X kaupunginosaa koskien kortteileita 1020–1022 ja osalle III kaupunginosan LT-aluetta: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 19.8.1985 ja korjattu oikaisuluonteisesti Oulun lääninhallituksessa 3.4.1987. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki.

Ylivieskan kaupunki (1996). Asemakaavan muutosehdotus koskien 3. kaupunginosan korttelin 3 tonttia 1, asemakaavan muutos koskien 10. kaupunginosan korttelin 20 tonttia 5 sekä näihin rajoittuvaa Savontien liikenne- ja Hakatien katualuetta: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginhallituksessa 15.10.1996. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki.

Ylivieskan kaupunki (1997). Nimistöä koskeva asemakaavan muutosehdotus osalle 10. kaupunginosaa: Kaavakartta. Hyväksytty kaupunginhallituksessa 15.9.1997. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki.

Ylivieskan kaupunki (1999). Asemakaava osalle 10. kaupunginosaa koskien kortteileita 23, 24 ja osaa korttelista 21 sekä niihin rajoittuvia katu-, puisto-, erityis- ja liikennealueita ja osalle 3. kaupunginosan Savontien liikennealuetta: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 1.2.2000. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki.

Ylivieskan kaupunki (2000). Ylivieskan keskustan osayleiskaava 2015: Kaavakartta ja -selostus liitteineen. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 29.8.2000. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki. Teknisen palvelukeskuksen mittaus- ja kaavoitusyksikkö.

Ylivieskan kaupunki (2001). Asemakaavan muutos koskien osaa 10. kaupunginosan korttelista 24: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 29.1.2002. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki. Teknisen palvelukeskuksen mittaus- ja kaavoitusyksikkö.

Ylivieskan kaupunki (2002). Asemakaavan muutosehdotus koskien 10. kaupunginosan korttelin 22 tontteja 3 ja 4 sekä niihin liittyvää Muuralanpuiston aluetta ja osaa

Latvalantiestä: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginhallituksessa 13.1.2003. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki. Teknisen palvelukeskuksen mittaus- ja kaavoitusyksikkö.

Ylivieskan kaupunki (2003). Asemakaavan muutos koskien Ylivieskan 10. kaupunginosan korttelia 23 ja osaa korttelista 21 sekä katu- ja puistoaluetta: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 25.6.2003. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki. Teknisen palvelukeskuksen maankäyttöyksikkö.

Ylivieskan kaupunki (2005). Asemakaavan muutos koskien Ylivieskan kaupungin 10. kaupunginosan korttelin 24 tonttia 1 ja osaa tonteista 2: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 19.12.2005. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki. Teknisen palvelukeskuksen maankäyttöyksikkö.

Ylivieskan kaupunki (2006). Ylivieskan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2006. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 13.11.2006. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki, Teknisen palvelukeskuksen maankäyttöyksikkö.

Ylivieskan kaupunki (2007). Asemakaavan muutos koskien Ylivieskan kaupungin 10. kaupunginosan kortteleita 21 ja 23 sekä katu-, puisto- ja suojaviheraluetta: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 28.5.2007. Ylivieska: Ylivieskan kaupunki, Teknisen palvelukeskuksen maankäyttöyksikkö.

Ylivieskan kaupunki (2008). Ylivieskan kaupunki, keskustan osayleiskaava 2030, luonnos 3.10.2008: Kaavakartta ja -selostus liitteineen. Saatavissa 20.3.2010: <http://www.ylivieska.fi>.

Ylivieskan kaupunki (2009). Savarin asemakaava ja asemakaavan muutos kortteleissa 22, 25–27: Kaavakartta ja -selostus. Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 25.8.2009, tullut lainvoimaiseksi valitusneuvottelujen päätteeksi 10.11.2009. Oulu: Air-Ix Ympäristö.

## HAASTATTELUT:

Biskop, Kim, talousjohtaja. Osuuskauppa KPO. Kokkola 20.1.2010.

Jokinen, Heikki, kaupunginvaltuutettu. Ylivieskan kaupunki. Ylivieska 4.2.2010.

Kentala, Kari, tekninen johtaja. Ylivieskan kaupunki. Ylivieska 3.2.2010.

Kultalahti, Ahti, kaupungingeodeetti (eläkkeellä). Ylivieskan kaupunki. Ylivieska  
21.1.2010.

Kärkkäinen, Juha, toimitusjohtaja. J.Kärkkäinen Oy. Ylivieska 21.1.2010.

Ojamäki, Asko, kaupunginjohtaja. Ylivieskan kaupunki. Ylivieska 3.2.2010.

Perkkiö, Kaija-Maija, kaupunginvaltuutettu (edellinen valtuustokausi). Ylivieskan kaupunki. Ylivieska 4.2.2010.

Puranen, Maria, kiinteistörekisterihoitaja. Ylivieskan kaupunki. Ylivieska 3.2.2010.

Ranto-Oikari, Liisa, arkkitehti. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Kokkola 20.1.2010.

## LIITE 1. Teemahaastattelu

### Johdanto teemahaastatteluun

Opiskelen Vaasan yliopistossa aluetiedettä ja laadin opinnäytetyönä pro gradu – tutkielmaa. Tutkielman yleisenä aiheena on maapolitiikka ja siihen liittyvänä empiirisen aineiston keruuna toteutan teemahaastattelun, johon osallistuu virkamiehiä, luottamushenkilöitä ja yrityselämän edustajia. Olette yksi teemahaastatteluun valituista ja lupautuneista henkilöistä.

Pyrin tapaustutkimuksen kautta selvittämään yksittäisen kunnan maapolitiittisiin valintoihin liittyviä tekijöitä ja erityisesti vuorovaikutuksen merkitystä muutoksessa. Tutkimuskohteena on Pohjois-Pohjanmaan eteläosassa sijaitsevan Ylivieskan kaupungin kaupallisen keskustan painopisteen vähittäinen siirtyminen tai näkökulmasta riippuen kaupallisen keskustan laajentuminen aiemmalta sijainniltaan taajaman ohittavan Savontien (valtatie 27) varteen. Savontien varressa olevaa kaupallista aluetta kutsutaan paikallisessa kielenkäytössä Savarin alueeksi.

Haastattelun runko on esitetty seuraavalla sivulla. Se painottuu kolmeen pääteemaan; maapolitiikan ilmentymiseen, vuorovaikutuksen merkitykseen ja muutoksen vaikutuksiin. Oma tai edustamanne tahon näkökulma voi painottaa ja ohjata teemahaastattelun sisältöä. Teemahaastattelu voi siten edetä tarkentaviin kysymyksiin ja näkökulmiin.



Kuva 1. Ylivieskan kaupallisen keskustan painopisteen siirtyminen.

## **Teemahaastattelun runko**

### **Miten seuraavat maapolitiikkaa ilmentävät tekijät ovat vaikuttaneet kaupallisen keskustan painopisteen siirtymiseen Savontien varteen?**

- Kaupungin maapoliittisten linjausten määrittely (olemassaolo)
- Luottamuselinten yksimielisyys/erimielisyys linjauksista
- Toimintaympäristön muutosten aiheuttamat ”pärjäämisen paineet”
- Maapoliittisen keinovalikoiman monipuolinen käyttö
- Maapoliittisten keinojen oikea-aikainen toteutus (esim. raakamaan maanhankinta)
- Yleis- ja asemakaavoitus kehittämisedellytysten luojana
- Yritysten rooli muutoksen käynnistäjänä, edistäjänä, hidastajana tai estäjänä

### **Millaisilla vuorovaikutustilanteilla on ollut erityistä edistävää tai hidastavaa merkitystä kaupallisen keskustan painopisteen muutokselle?**

- Hallinnolliset tms. viralliset tilaisuudet (määrämuotoinen vuorovaikutus)
- Epäviralliset neuvottelut tms. tilaisuudet (epämuodollisuus)
- Kenen tai minkä toimijoiden välisellä vuorovaikutuksella erityinen merkitys?
- Kehityksen oikeudenmukaisuus/hyväksyttävyyys (esim. maakaupat tai kaavoitus)
- Vuorovaikutustilanteiden konfliktiherkkyys ja niiden osapuolet
- Mahdollisten konfliktien ratkominen (neuvottelut, sopiminen, oikeusasteet)

### **Millaisia vaikutuksia (esim. poliittiset, sosiaaliset, taloudelliset, ympäristölliset) kaupallisen keskustan painopisteen muutoksesta on aiheutunut / aiheutuu?**

- Kytkenät elinkeinopolitiikkaan ja asuntopolitiikkaan
- Työpaikkojen määrän muutokset Savarin alueella / vanhassa keskustassa
- Palvelujen saavutettavuus
- Liikenne- ja infrastruktuuritoimenpiteet
- Ympäristökysymykset
- Maan jalostusarvon noususta aiheutuneiden kustannusten/hyötyjen jakaminen

Ennen haastattelun aloitusta voin selvittää edellä olevaa johdantoa syvällisemmin tutkimukseen liittyvää taustaa, tavoitteita ja maapolitiikkaan liittyvää termistöä yms. Haastattelun tuloksena muodostan synteesin, josta ei käy ilmi yksittäisen haastateltavan mielipiteet. Mikäli haluan lainata jotain mielipidettä tunnistettavalla tavalla, pyydän siihen erillisen suostumuksen. Haastateltavien nimet esitän osana lähdeluetteloa.