

Maaseutu maankäytön suunnittelun kohteena

-Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistysten rooli suunnittelussa

Laura Felin

791631S

Pro gradu -tutkielma

Maantieteen laitos

Oulun yliopisto

marraskuu 2014

Laitos: Maantieteiden laitos	Pääaine: Maantiede		
Tekijä (Sukunimi ja etunimet, myös entinen sukunimi): Felin Laura Onerva	Opiskelija-numero: 2065616	Tutkiman sivumäärä: 88 s + III liit.	
Tutkielman nimi (suomeksi; muun kielinen nimi ilmoitetaan vain jos se on tutkielman kieli): Maaseutu maankäytön suunnittelun kohteena – Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistysten rooli suunnittelussa			
Asiasanat:	Maaseudun maankäytön suunnittelu, strateginen suunnittelu, omaehtoinen kehittäminen, yhteistyöverkostot, Kotkan-Haminan seutu		
<p>Tiivistelmä (kirjoitetaan vapaamuotoisesti, selväsanaisesti ja lyhyin lauserakentein, ks. ohje seuraavalla sivulla): Tässä työssä tarkastellaan maankäytön suunnittelun kysymyksiä maaseudun näkökulmasta. Työn tarkoituksena on selvittää, miten maankäytön suunnittelu näyttäytyy maaseutupoliittisissa ohjelmissa, tarkastella kyläyhdistysten roolia maaseudun kehittämisessä ja maankäytön suunnittelussa sekä pohtia, miten strategisen maankäytön suunnittelua voidaan hyödyntää maaseudun maankäytön suunnittelussa. Lisäksi työn tarkoituksena on toimia eräänlaisena esiselvityksenä Kotkan-Haminan seudulle laadittavalle strategiselle yleiskaavalle, jossa yhtenä peruskokonaisuutena on maaseutumaisien alueiden kehittäminen.</p> <p>Kaupunkirakenteiden maaseutumaisuus lisää maankäytön suunnittelun haasteita, kun kaupunkirakenne sisältää aiempaa enemmän kaupungin läheistä ja myös harvemmin asuttua maaseutua. Maankäyttöön ja sen suunnitteluun liittyy maantieteellisesti laajoilla kaupunkiseuduilla monia intressejä ja tarpeita. Suunnittelun keskeiseksi tavoitteeksi muodostuu sen kyky hallita ja ohjata muutosta. Strateginen maankäytön suunnittelu nähdään uutena, joustavana ja epämuodollisena maankäytön suunnittelun muotona, jolla pystytään varautumaan yhteiskunnan ja yhdyskuntien nopeasti muuttuviin haasteisiin. Uuden paradigman mukainen maaseutupoliittikka on siirtänyt hallintaa maaseudun paikallisille toimijoille, mutta maaseudun toimijoilla ei kuitenkaan välttämättä ole kosketusta aluekehittämisen kokonaisuuteen. Keskusten viranomaisilla nähdään olevan laajempi näkemys siitä, mikä aluekehittämisessä on oleellista. Vaikka maankäytön suunnittelussa paikallisten asukkaiden näkökulmia pidetään tärkeänä osana suunnittelun onnistumista, paikallisten toimijoiden näkökulmat eivät kuitenkaan aina sisälly yli paikalliseen päätöksentekoon.</p> <p>Työn empiirisenä aineistona ovat ”Mahdollisuuksien maaseutu - Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman 2014–2020” ja ”Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020” analyysit sekä Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistyksille, Kymenlaakson maaseutuasiamiehelle ja kunnan virkamiehelle tehdyt teemahaastattelut.</p> <p>Tutkimustulosten mukaan maaseudun maankäytön suunnittelu näyttäytyy maaseutuohjelmissa maaseudun asukkaiden ja siellä toimivien järjestöjen omaehtoiseen kehittämiseen pohjautuvana toimintana, jossa maaseudun paikalliset toimijat nähdään keskeisinä suunnittelun osallisina ja asuinalueidensa asiantuntijoina. Lisäksi ohjelmissa maaseudun maankäytön suunnittelu näyttäytyy erilaisina hankkeina, joiden toteuttajina ovat paikalliset toimintaryhmät ja kyläyhdistykset. Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistykset ovat tutkimustulosten mukaan ensisijaisesti kyläläisiä yhteen kokoavina toimijoina sekä monien aktiviteettien järjestäjinä sekä itsenäisinä hankkeiden ja suunnitelmien toteuttajina. Hankkeet ja kyläsuunnitelmat tuntuivat kuitenkin jäävän irrallisiksi kokonaisuudesta virallisten yhteistyöverkostojen puuttuessa. Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistykset tunnistettiin kuntatasolla maaseudun paikallisiksi kehittäjiksi, mutta ongelmaksi muodostui juuri vuorovaikutusverkostojen puuttuminen. Strategisen suunnittelun hallinnallinen ote mahdollistaa erilaisten yhteistyöverkostojen syntymisen suunnittelun kohteena olevalle alueelle. Strateginen maankäytön suunnitelma voidaan nähdä eräänlaisena maankäytön suunnittelun suuntaviivojen antajana myös maaseudun omaehtoiselle kehittämiselle, jolloin kyläyhdistykset voisivat helpommin hahmottaa tarpeelliset kehittämisen suunnat. Keskeistä kuitenkin on maaseudun paikallisten toimijoiden mukaan ottaminen maankäytön suunnitelmien laadintaan, jolloin myös kunta ja seututasolle saadaan mukaan maaseutunäkökulma. Strateginen maankäytön suunnittelu voidaan siis nähdä maaseutukontekstissa eräänlaisena verkostojen ja tiedonkulun ohjaamisen välineenä, joka sitoo maaseudun paikalliset toimijat osaksi kokonaisuutta. Toisaalta sen epämuodollisuus asettaa esille kysymyksen siitä, kenellä on oikeus osallistua alueen suunnitteluun.</p>			
Muita tietoja:			
Paikka ja päiväs:	Oulu, 21.11.2014		

SISÄLLYS

JOHDANTO	5
Tutkimuskysymykset ja työn tarkoitus	6
MAASEUTU SUUNNITTELUN JA KEHITTÄMISEN KOHTEENA	8
Muuttuva maaseutu	8
Maaseutupolitiikka maaseudun kehityksen ohjaajana	11
Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus sekä kasvava seutuyhteistyö	13
LÄHTÖKOHDAT MAANKÄYTÖN SUUNNITTELULLE	15
Strateginen maankäytön suunnittelu	17
Maaseutu osana kaupunkiseutua	19
MAASEUDUN MAANKÄYTÖN OHJAUKSEN VÄLINEET	23
Maaseutupolitiikka maaseudun maankäytön suunnittelun välineenä	25
Maaseudun maankäytön normiohjaus	26
Vapaaehtoisen suunnittelu maaseudun maankäytön ohjaajana	29
Osallisuus ja vuorovaikutus maaseudun maankäytön suunnittelussa	30
Maaseudun maankäytön suunnittelun haasteita	31
MAASEUDUN OMAEHTOINEN KEHITTÄMINEN	34
Kyläyhdistykset maaseudun kehittäjinä	36
Kyläyhdistykset sosiaalinen pääoman kasvattajina	38
TUTKIMUSALUE	39
TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT	43
Maaseutuohjelmat	44
Haastattelut	45
TUTKIMUKSEN TULOKSET JA ANALYYSI	48
Maaseudun kehittäminen maaseutuohjelmissa	48
Maaseudun maankäytön suunnittelu maaseutuohjelmissa	50
Kyläyhdistysten kasvava rooli maaseudun kehittäjinä	53
Kyläyhdistykset maankäytön suunnittelijoina	57
Kaavoituksen monet intressit	60
Vapaaehtoinen maankäytön suunnittelu keskusteluyhteyden avaajana	62
Seutusunnittelu ja yhteistyöverkostot	64
Kotkan-Haminan seudun yhteinen strateginen yleiskaava	67

JOHTOPÄÄTÖKSET	69
YHTEENVETO JA POHDINTA.....	75
LÄHTEET	79
LIITTEET 1-3	

JOHDANTO

Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus on noussut esille viimeaikaisessa keskustelussa lisääntyvien kuntaliitosten seurauksesta (Heiskanen & Kahila 2006: 14; Muilu et al. 2013: 10). Kaupunkirakenteiden maaseutumaistuminen lisää maankäytön suunnittelun haasteita, kun kaupunkirakenne sisältää aiempaa enemmän kaupungin läheistä ja myös harvemmin asuttua maaseutua. Maankäyttöön ja sen suunnitteluun liittyy siis maantieteellisesti laajoilla kaupunkiseuduilla monia intressejä ja tarpeita (Heiskanen & Kahila 2006:14; Hytönen ym. 2012: 120). Suomalaisen kaavoitusjärjestelmän perustukset ovat kuitenkin sidoksissa modernin yhteiskunnan kasvuideologiaan (Rajaniemi 2006: 49), joka tekee sen sopeuttamisen supistuvien taajamien tarpeisiin hankalaa (esim. Mönkkönen 2006: 73). Suomessa kasvu keskittyy vain osaan kaupunkiseuduista ja kunnista valtaosa on väestöltään väheneviä (Henttilä 2012: 55).

Maaseudun maankäytön suunnittelun toimintaympäristö on laaja ja monitahoinen (Rönkkö ym. 2012). Maaseutu sisältää monia eri arvoja ja käyttömuotoja ja siitä on tullut keskeinen osa politiikkaa jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä (Cloke 2013: 1). Maaseudun maankäytön suunnitteluun liittyykin monia tekijöitä, jotka ohjaavat, rajoittavat ja mahdollistavat suunnittelua eri tasojen ja toimijoiden kesken. Suunnittelun keskeiseksi tavoitteeksi muodostuu sen kyky hallita ja ohjata muutosta (Rönkkö 2012: 60).

Strateginen maankäytön suunnittelu nähdään uutena, joustavana ja epämuodollisena maankäytön suunnittelun muotona, jolla pystytään varautumaan yhteiskunnan ja yhdyskuntien nopeasti muuttuviin haasteisiin (Mäntysalo & Jarenko 2012: 43). Myös maaseudun maankäytön suunnittelussa on tarve uusille maankäytön suunnittelun välineille, jossa keskiöön nousisi teemalliset tavoitteet rakentamisen ohjaamisen sijaan (Rönkkö ym. 2012: 162). Strategisen suunnittelun epämuodollisuus ei kuitenkaan ole ongelmatonta, sillä sen vaarana on jättää suunnittelun ulkopuolelle sen keskeiset osalliset. Kenellä on silloin valta käyttää alueen ääntä ja arvioida, millä foorumilla alueen kehittämisen strategioista päätetään (Mäntysalo & Jarenko 2012: 43)?

Maaseudulla itsellään nähdään olevan hyvin vähän mahdollisuuksia kehittyä omista lähtökohdistaan ja maaseutualueiden tulevaisuuden kehityksen nähdään riippuvan entistä enemmän niiden läheisten kaupunkien kehityksestä. Samaan aikaan maaseudulta edellyte-

tään omaehtoista kehittämistä (Saartenoja 2004: 151, 164). Uuden paradigman mukainen maaseutupolitiikka on siirtänyt hallintaa maaseudun paikallisille toimijoille (esim. Ponnikas et al. 2011: 63). Maaseutupolitiikkojen keskeisenä strategisena linjauksena on maaseudun paikallisista lähtökohdista ponnistava omaehtoinen kehittäminen (Hyyryläinen & Rannikko 2002: 171; YTR 2014; MMM 2014). Maaseudun omaehtoisen kehittämisen toimintatapa on siirtänyt maaseudun kehittämisvastuuta kunnilta paikallisten toimintaryhmien kautta maaseudun kyläyhdistyksille ja aktiivisille kansalaisille (Mustakangas ym. 2004: 11). Kuitenkaan maaseudun toimijoilla ei välttämättä ole kosketusta aluekehittämisen kokonaisuuteen ja keskuksilla nähdään olevan laajempi näkemys siitä, mikä aluekehittämisessä on oleellista (Saartenoja 2004: 164). Vaikka maankäytön suunnittelussa paikallisten asukkaiden näkökulmia pidetään tärkeänä osana suunnittelun onnistumista, niin paikallisten toimijoiden näkökulmat eivät kuitenkaan aina sisälly yli paikalliseen päätöksentekoon (Riipinen 2006: 37). Asukkaiden rooli maankäytön suunnittelun osallisina on saanut myös huomioita viimeaikaisessa keskustelussa. Maija Faehnle ja Harry Schulman ovat sitä mieltä että asukkaiden osallistumista maankäytön suunnitteluun pitäisi hyödyntää paremmin tilanteessa, jossa alueet ovat jatkuvassa muutoksessa. Huomio pitäisi siirtää osallistumisen määrän sijaan sen laatuun ja tarpeeseen. Asukkaiden voimavaroja ja paikallistuntemusta hyödynnetään vielä heikosti (Faehnle & Schulman 2014).

Tutkimuskysymykset ja työn tarkoitus

Tässä työssä tarkastellaan maankäytön suunnittelun kysymyksiä maaseudun näkökulmasta. Tätä teemaa lähestytään teoreettisen viitekehyksen sekä kolmen tutkimuskysymyksen kautta. Työn tarkoituksena on selvittää, miten maankäytön suunnittelu näyttäytyy maaseutupolitiikoissa, tarkastella kyläyhdistysten roolia maaseudun kehittämisessä sekä pohtia, miten strategisen maankäytön suunnittelua voidaan hyödyntää maaseudun maankäytön suunnittelussa.

Tutkimuskysymykset:

1. *Miten maaseudun maankäytön suunnittelu näyttäytyy maaseutupolitiikassa?*
2. *Minkälaisena Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistysten rooli näyttäytyy maaseudun kehittämisessä ja maankäytön suunnittelussa?*
3. *Miten strategista suunnittelua voidaan hyödyntää maaseudun suunnittelun välineenä?*

Lisäksi työn tarkoituksena on toimia eräänlaisena esiselvityksenä Kotkan-Haminan seudulle laadittavalle strategiselle yleiskaavalle, jossa yhtenä peruskokonaisuutena on maaseutu-
maisten alueiden kehittäminen. Tutkielman tarkoituksena ei kuitenkaan ole saada täydellistä
kuvaa strategisesta maankäytön suunnittelusta vaan tarkastelun kohteena ovat strategisen
suunnittelun hyödyntämismahdollisuudet Kotkan-Haminan seudun maaseudun maankäytön
suunnittelussa sekä seudun kyläyhdistysten rooli maankäytön suunnittelussa. Työssä hyö-
dynnetään seudun kyläyhdistysten näkökulmia maaseudun maankäytön suunnitteluun.

Kotkan-Haminan seutu on myös sinänsä mielenkiintoinen, sillä seudulle ollaan laati-
massa kuntien yhteistä strategista yleiskaavaa. Seudun strateginen yleiskaavatyö edustaa
uudenlaista joustavampaa suunnittelun käytäntöä. Strateginen maankäytön suunnittelu on
vasta hakemassa paikkaansa maankäytön suunnittelun osana (Koivu ym. 2013). Strategi-
seen maankäytön suunnitteluun maaseutukontekstissa liittyvät vahvasti erilaiset vuorovai-
kusverkostot niin ihmisten kuin alueiden välillä. Alueiden kehittäminen muodostuu eri-
laisista verkostoista, johon on kytkeytynyt monia eri arvonäkökulmia ja poliittisia painotuk-
sia (Sotarauta & Linnamaa 2003: 69).

Näitä teemoja olen lähtenyt tarkastelemaan teoreettisen viitekehyksen kautta, jossa
käsittelen maaseutua kehittämisen ja suunnittelun kohteena, yleisesti suunnittelun taustalla
olevia ja siihen vaikuttavia tekijöitä, maankäytön suunnittelun ohjauksen välineitä sekä
maaseudun omaehtoisen kehittämisen toimintatapaa. Teoreettisen viitekehyksen jälkeen
työssä esitellään tutkimusalue. Tutkimusalueena ovat Tavastilan, Pyhällön, Kannusjärvi-
Kitulan, Klamilan, Muurikkalan ja Munapirtin kylät Kotkan-Haminan seudulta. Tämän jäl-
keen seuraa tutkimusaineistojen analysointi ja tulokset. Työn lopussa ovat työn johtopää-
tökset sekä pohdinta.

MAASEUTU SUUNNITTELUN JA KEHITTÄMISEN KOHTEENA

Maaseutu näyttäytyy edelleen suomalaisten mielissä vetovoimaisena asuinpaikkana (Ympäristöministeriö 2012: 10). Maaseudun väljälle asumisen tilalle on kysyntää (Sireni 2011: 69). Väestön painopiste on kuitenkin siirtynyt kaupungistumisen myötä maaseudulta kaupunkeihin. Toisaalta samaan aikaan asutus sijoittuu enenemissä määrin kaupunkiseutujen reuna-alueille (Ympäristöministeriö 2012: 10). Kaupungin läheisellä maaseudulla katsotaan olevan parhaat kehittymisen edellytykset ja monissa kunnissa se on kasvavaa aluetta (Malinen ym. 2006: 6).

Maankäyttöön liittyy maantieteellisesti laajalla kaupunkiseudulla monia intressejä ja tarpeita. Maaseutumaisilla alueilla kaupunkiseutujen liepeillä on omat erityiskysymyksensä. Niille keskuskaupungeille, joille kuuluu myös maaseutumaisia alueita, on haasteena sovittaa yhteen erilaiset asumiseen liittyvät taloudelliset intressit sekä ottaa huomioon asumispreferenssit ja poliittiset arvonäkökulmat kantakaupungin ulkopuolella (Hytönen ym. 2012: 120). Alueellisen kehityksen tasapainottajaksi tarvitaan keskusten kehittämisen rinnalla aktiivista maaseutupolitiikkaa, maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutusta sekä voimistuvaa seutuyhteistyötä (Uusitalo & Koskinen 2001: 50).

Muuttuva maaseutu

Maaseutu on mielletty menneinä aikoina suomalaisen yhteiskunnan tukipilariksi (Henttinen 2009: 12). Historiallisesti maaseudulle ominaista on ollut alkutuotantoon painottuva elinkeinorakenne sekä alhainen väestön tiheys suhteessa keskuksiin (Muilu & Rusanen 2004: 1499). Maaseutuun liitetään tänä päivänä kielteisiä mielikuvia kuten maaseutumainen kehitys (Rajaniemi 2006: 52), syrjäisyys, alikehittyneisyys (Woods 2011: 1), hajanainen asutus, alkutuotantovaltaisuus sekä heikko palvelujen saavutettavuus (Henttinen 2009: 13). Suomi on edelleen hyvin maaseutumainen maa ja väestötiheydeltään se on Euroopan unionin (EU:n) kaikkein harvimminkin asuttu jäsenvaltio (MMM 2007: 4).

Alueet ovat jatkuvassa muutoksessa ja myös maaseutu muuttuu ja monipuolistuu kaiken aikaa (Uusitalo & Koskinen 2001: 51). Nämä muutokset ovat yhteydessä syvempiin yhteiskunnallisiin prosesseihin (Potter & Unwin 1989: 27), esimerkiksi Suomessa maatalouden rakennemuutokseen ovat vaikuttaneet 1960-luvun voimakas kaupungistuminen,

1990-luvun talouden taantuma, EU:niin liittyminen sekä globalisaatio (MMM 2007: 35). Suomessa ollaan siirtymässä agraarimaaseudusta asumisen maaseutuun. Tätä kehitystä kuvastaa maatalouden merkityksen pieneneminen maaseudun elinkeinona sekä se, että merkittävä osa maaseudun asukkaista käy töissä kaupungeissa tai kuntakeskuksissa. Samaan ilmiöön liittyy myös se, että entistä suurempi osa maaseutualueilla olevista on vapaa-ajan asukkaita (Ponnikas ym. 2011: 25).

Suomalainen maaseutu on tänä päivänä väestöltään ja merkityksiltään moninaista ja sitä ei voida määrittää ainoastaan maaseutuelinkeinojen näkökulmasta (Alasuutari 2011: 18) vaikka maaseutuelinkeinojen sektorit ovat maaseudun kehittymisen kannalta edelleen tärkeitä (Ponnikas ym. 2011: 25). On olemassa monia maaseutuja, jotka määrittyvät kulloisenkin tulkintatavan mukaan (Rosenqvist 2000). Muutosten vaikutuksesta maaseutualueet ovat kehittyneet alueellisesti eri tavoin ja nämä ovat vaikuttaneet siten myös maankäytön suunnittelun toimintaympäristöön, edellytyksiin ja haasteisiin erilaisilla maaseutualueilla (Rönkkö ym. 2012: 9).

Maaseudun määrittely politiikassa

Maaseutupolitiikassa maaseutu määritellään yleensä alueellisesti. Tällöin politiikan aluevaikutukset määrittyvät sen mukaan määritelläänkö politiikan maaseuduksi esimerkiksi rajattu maaseutukylä, laajempi toiminnallinen alue, kokonaiset työssäkäyntialueet vai kokonaiset valtiot (Rosenqvist 2000: 11). Muilun ja Rusasen mukaan (2004: 1499–1500) maaseutua on kuitenkin vaikea määritellä yleispätevästi, sillä eri maiden tilastot, aluerakenteet ja aluehallinnonrakenteet poikkeavat toisistaan.

Maaseutua on määritelty ja luokiteltu useaan otteeseen Euroopan yhteisessä maatalouspolitiikassa (*Common Agricultural Policy CAP*). Vuonna 1988 yhteisessä maatalouspolitiikassa tapahtui muutos, jolloin sen tuottama maaseutuimago muuttui: siirryttiin maataloustuotannon maaseudusta kulutuksen maaseutuun. Samalla maaseutu luokiteltiin kaupunkikeskeisen spatiaalisen mallin mukaisesti kolmeen aluetyyppiin eli *kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja syrjäiseen maaseutuun*. Eri maaseututyypit pitävät sisällään omat erityiset ongelmansa. Edelleenkin EU pyrkii ratkaisemaan niin sanotut maaseudun standardiongelmat jakamalla rakennerahastovaroja ”objektiivisesti” määriteltyjen aluejakojen mukaisesti tukien eri maaseutualueiden sisäsyntyistä kasvua (Gray 2000: 30–52).

Myös suomalaisessa maaseutupolitiikassa ja -tutkimuksessa käytetyin alueluokitus on ollut kuntajakoon perustuva maaseutuluokitus, jossa maaseutu on jaettu samoihin aluetyyppeihin kuin kaupunkikeskeisessä mallissa (Malinen et al. 2006). Maaseudun kolmijaon mukaan yli 90 prosenttia Suomen pinta-alasta luokitellaan maaseudeksi, jossa asuu noin 42 prosenttia väestöstä. Työpaikoista vain 32 prosenttia sijaitsee maaseutualueilla (MMM 2007: 4). Suomalaisessa maaseutupolitiikassa maaseudun käsite on saanut monenlaisia sisältöjä (Rosenqvist 2000: 16) sekä kriittisiä kannanottoja. Maaseutu pitäisi nähdä myös omaehtoiseen toimintaan kytkeytyvinä yhteisöinä eikä ainoastaan kehitysedellytyksiltään heikompina tai parempina alueina (Uusitalo 1994: 23). Lisäksi maaseutupolitiikassa aluelähtöisyys tulisi näkyä mieluummin alhaalta ylöspäin tapahtuvana toimintana kuin hallinnollisiin tarkoituksiin ylhäältäpäin luotujen aluejakojen kautta. Toimenpiteet ja keinot ovat eriytetty maaseututyypeittäin juurikin EU:sta ja valtion keskushallinnosta käsin määriteltyjen ohjelmien ja aluejakojen puitteissa (Valtakari 1999: 192). Valtakarim (1999: 191–192) mukaan aluetyyppien ja alikehittyneisyyteen perustuva eurooppalainen tapa jäsentää maaseutu on johtanut siihen, että ohjelmallisen kehittämisen lähtökohtana on luoda mahdollisimman heikkoja tukikelpoisia alueyksiköitä.

Hallinnollisiin kuntarajoihin perustuva maaseudun luokittelu on heikentänyt maaseutualueiden tarkastelua kuntaliitosten myötä ja kuntarakenteen muutos on kannustanut kehittämään uusia paikkatietopohjaisia maaseutuluokituksia, jolloin alueita voidaan tarkastella hallinnollisista aluerajoista riippumatta (Ponnikas ym. 2014: 10–11). Suomen ympäristökeskuksen ja Oulun maantieteen laitoksen laatima uusi kaupunki-maaseutu -luokitus perustuu paikkatietoon ja sen avulla voidaan tulkita entistä tarkemmin maaseudun ja kaupungin jäsentymisestä Suomessa. Nyt kuntien sisältä voidaan tunnistaa kaupunkimaiset sekä maaseutumaiset alueet. Uudessa kaupunki-maaseutu -luokittelussa alueet ovat jaettu seitsemään luokkaan, joista neljä viimeistä kuvaa maaseutumaisia alueita. Kaupungin ja maaseudun raja ei kuitenkaan ole yksiselitteinen ja luokittelussa tämän välivyöhykkeen muodostavat *kaupungin kehysalue* ja *kaupungin läheinen maaseutu*. Kaupungin kehysalue liittyy fyysisesti kaupunkialueeseen ja siihen sisältyy sekä tiiviitä taajama-alueita että maaseutumaisia alueita. Tällä alueella katsotaan olevan kaupunkien tulevat kasvualueet. Myös kaupungin läheinen maaseutu on niin fyysisesti kuin toiminnallisesti lähellä kaupunkialueita. *Ydinmaaseutu* on joko vahvaa alkutuotannon aluetta tai toiminnoiltaan monipuolista suhteellisen tii-

vistä asumisen maaseutua. Ydinmaaseudulle sijoittuvat keskikokoiset keskukset, kirkonkylät sekä pienten taajamien verkostot. Näiden lisäksi on erotettavissa *maaseudun paikalliskeskukset*, jotka ovat rakenteeltaan tiiviitä, mutta eivät kuitenkaan ole riittävän suuria muodostamaan kirkonkyläkeskuksia. *Harvaan asutun maaseudun* alueet sijaitsevat kaukana keskuksista. Tällä alueella elinkeinorakenne on yksipuolista ja asutusrakenne hajanaista (Helminen ym. 2014: 9–12). Aineistoa voidaan hyödyntää parhaiten erilaisten seudullisten strategisten suunnitelmien ja kehityskuvien lähtökohtana, jolloin tarkasteltava alue on riittävän laaja. Kaupunkiseutujen tasolla luokitus kuvaa hyvin kaupungin ja maaseudun vaihtumisvyöhykettä ja vuorovaikutusalueetta (Helminen 2013).

Maaseutu nähdään monimuotoisten toimintojen mosaiikkina, joka muuttuu jatkuvasti. Muutoksen katsotaan olevan maaseudun keskeinen voimavara (Katajamäki & Kaikkonen 1991: 56–57). Maaseudun määrittelyvaltaan ja sen käsitteellistämiseen vaikuttavat kulloinkin käytävän keskustelun säännöt ja valtasuhteet. Nämä raamit määrittävät sen, miten maaseutu yleisesti ja keskimäärin mielletään. Taistelu maaseudun määrittelystä saattaa johtaa lopulta siihen, että maaseutu nähdään menneisyydeksi, johon kehitys ei liity (Kuisma 2013: 62).

Maaseutupolitiikka maaseudun kehityksen ohjaajana

Suomessa maaseudun kehitystä on säännelty voimakkaasti valtiovallan toimesta. Maaseudun kehittämisen taustalla on vahva käsitys siitä, että maaseudun kehitys on luotava ja sitä on ohjattava (Valtakari 1999: 177). Suomessa maaseutupolitiikka on osa aluepolitiikkaa, jota linjataan hallituskausittain valtakunnallisilla alueiden kehittämistavoitteilla (YTR 2014: 52; OECD 2008: 117).

Maaseutupolitiikka voidaan jakaa sekä laajaan että suppeaan politiikkaan. *Laajalla maaseutupolitiikalla* tarkoitetaan sitä, että vaikutetaan niihin toimiin, joita toteutetaan eri hallinnonalojen toimesta (esim. Hyyryläinen 2000: 61). Laajan maaseutupolitiikan tarkoituksena on luoda edellytyksiä maaseudun elinvoimalle, joka puolestaan vaikuttaa eri hallinnonaloihin siten, että ne aiheuttaisivat mahdollisimman vähän vahinkoa maaseudulle. Maaseutupoliittisia näkemyksiä viedään eteenpäin maaseutupoliittisilla kokonaisohjelmilla. *Suppea maaseutupolitiikka* puolestaan sisältää nimenomaan maaseudun kehittämiseen määritellyt toimenpiteet ja kehittämisen välineet. Sen tavoitteena on maaseudun uudistava ke-

hittäminen muun muassa erilaisten EU-rahoitteisten tavoiteohjelmien, maaseudun kehittämisohjelmien sekä maaseutuyhteisöaloite LEADER:n avulla (Uusitalo 2000: 64–65). Suppea maaseutupolitiikka kattaa myös paikallisen kylätoiminnan (OECD 2008: 107).

1990-luvun alussa Suomen alueellinen kehittäminen muuttui ohjelmalliseksi aluepolitiikan uudistumisen myötä (Valtakari 1999: 183) ja ensimmäinen maaseutupoliittinen kokonaisohjelma valmistui vuonna 1991 (Uusitalo & Koskinen 2001: 50). Vuonna 1995 perustettu Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (YTR) vakiinnutti maaseutupolitiikan maatalous- ja aluepolitiikasta erillisenä omana maaseudun elinvoimaisuuden ja kehityksen turvaamiseen keskittyvänä politiikan alana. Kylätoimintaliike nivottiin osaksi suomalaista maaseutupolitiikkaa sekä EU:n aluekehittämisen verkostoja, joka mahdollisti EU:n hanke- rahoituksen hyödyntämisen kylien kehittämisessä (Kumpulainen 2013: 16). Maaseutupolitiikka on luonut uuden verkostoitumiseen perustuvan politiikan (Granberg & Cside 2003: 11).

Maaseutupolitiikka on tänä päivänä monitasoista ja ohjelmallista ja sitä harjoitetaan erilaisten ohjelmien kautta niin valtakunnan, maakunnan kuin seutukunnan tasolla. Euroopan unioniin liittyminen on merkinnyt sitä, että EU:sta on tullut keskeinen suomalainen aluesuunnittelun taso (Valtakari 1999: 183). Käytännössä maaseudun kehittämistyötä on tehty EU-rahoitteisten aluekehitysohjelmien ja EU:n maatalouspolitiikan toimenpiteiden avulla sekä maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän toimintana (Uusitalo & Koskinen 2001: 50). Lähtökohdiltaan alueellisten maaseutuohjelmien toteutus edustaa omaehtoista seudulliseen yhteistyöhön perustuvaa alueellista kehittämistä (Valtakari 1999: 184).

Uusi maaseutupolitiikka kritisoi valtion hallinnon jakautumista erilaisiin sektoreihin ja kannustaa perinteisten rajojen poistamista niin hallinnosta kuin politiikastakin. Sektori- politiikan tilalle tarvitaan horisontaalinen ote (Granberg & Cside 2003: 15). Uuden paradigman ominaispiirteenä on muun muassa alueperustaisuus sekä monitasoinen hallinta, jossa politiikan keskeisinä toimijoina ovat eri tasot ja sidosryhmät niin julkiselta, yksityiseltä kuin kolmannelta sektorilta. Tämän uuden paradigman mukainen maaseutupolitiikka perustuu siis horisontaalisuuteen sekä monitasoiseen hallintaan keskushallinto-ohjauksen sijaan (Ponnikas et al. 2011: 63; OECD 2006).

Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus sekä kasvava seutuyhteistyö

Yksi maantieteen vanhimpia vastakkainasetteluja on ollut erottelu kaupungin ja maaseudun välillä (Woods 2011: 3). Maaseudun asemaa on määritelty käytännössä kaupungista käsin ja niiden keskinäinen suhde on painottanut välillä maaseutua ja välillä kaupunkia (Kahila & Saartenoja 2000: 22), riippuen sen hetkisestä poliittisesta keskustelusta. Tänä päivänä maaseudun ja kaupungin raja on kuitenkin häilyvä (Kahila & Saartenoja 2000: 22), koska toiminnalliset rakenteet ovat muuttuneet moninaisemmiksi. Potterin ja Unwinin (1989: 27) mukaan kaupunkia ja maaseutua yhdistävät niin taloudelliset, sosiaaliset, poliittiset kuin ideologiset linjaukset. Kakriainen (2005: 49) huomauttaakin, että kaupungin ja maaseudun suhdetta ohjailtaessa ja määriteltäessä näiden linkkien kautta, keskeiseksi seikaksi muodostuu se, ketkä tässä kokonaisuudessa vaikuttavat ja mitä maaseutu heille merkitsee.

Mustakankaan ym. (2004: 21) mukaan kaupungin ja maaseudun aluedynamiikkaa voidaan tarkastella vuorovaikutuksen näkökulmasta. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus on noussut esille viimeaikaisessa keskustelussa muun muassa lisääntyvien kuntaliitosten seurauksesta (Heiskanen & Kahila 2006: 14; Muilu et al. 2013: 10). Kaupunkirakenteen maaseutumaistuminen lisää kaupunkisuunnittelun haasteita, kun tiivis kaupunkirakenne sisältää aiempaa enemmän kaupungin läheistä ja myös harvemmin asuttua maaseutua. Kaupunkirakenteen erilaistuminen aiheuttaa ongelmia kaupunkisuunnittelulle, mutta luo myös haasteita uuden kaupungin kehittämiseksi (Heiskanen & Kahila 2006: 14). Tässä työssä kuntaliitosten merkitystä voidaan verrata yhteistoiminnallisten alueiden ja seutujen kasvaneeseen merkitykseen alueiden kehittämisessä.

Maaseudulla nähdään olevan hyvin vähän mahdollisuuksia kehittyä omista lähtökohdistaan ja maaseutualueiden tulevaisuuden kehitys nähdään riippuvan entistä enemmän läheisten kaupunkien kehityksestä. Vastuuta maaseutualueiden kehittämisestä halutaan siirtää valtion ja maakuntatasolta keskuskaupungeille (Saartenoja 2004: 151). Maaseudulta edellytetään omaehtoisuutta alueiden kehittämiseen, mutta samaan aikaan keskuksat haluavat pitää itsellään koordinaattorin roolin (Saartenoja 2004: 189), sillä keskuksilla nähdään olevan laajempi näkemys siitä, mikä aluekehittämisessä on oleellista. Maaseudun toimijoilla ei välttämättä ole kosketusta aluekehittämisen kokonaisuuteen. Toisaalta maaseudun ruohonjuuritason toimijat näkevät paikalliset välittömät tarpeet ja hakevat niihin itse ratkaisuja. Tärkeäksi seikaksi vuorovaikutuksessa muodostuu keskusten ja maaseudun paikallisten toimijoiden välinen vuoropuhelu (Saartenoja 2004: 164).

Vuorovaikutushankkeita on kuitenkin toteutettu suhteellisen vähän. Aktiivisena keskustelun kohteena kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus on ollut vasta 1990-luvun lopulta lähtien. Siitä ei ole kuitenkaan muodostunut vakiintunutta ja toimivaa politiikan lohkoa vaikka vuorovaikutuspolitiikkaa on kehitetty ainakin maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän alaisuudessa sekä maaseudun vuorovaikutusryhmässä (Muilu et al. 2013: 10).

Suomalaiseen aluehallinnon järjestelmään on tullut 1990-luvulla uusi, vielä muotoaan hakeva toimija eli seutu. Seutuyhteistyö ei ole kuitenkaan tuonut haluttuja hyötyjä, sillä seutuyhteistyön tavoitteet ovat usein asetettu epämääräisiksi. Osasyynä tähän on hallinnon sekavuus. Seutujen yhteistyöeliminä ovat olleet muun muassa aluevaltuusto, seutuhallitus, kuntayhtymä ja nykyinen seutuvaltuusto. Seutuyhteistyö on ollut liikaa kokouksiin rajoitunutta kabinettipolitiikkaa. Vapaaehtoisen seutuyhteistyön haasteet tuovat kunta ja palvelurakenteen uudistamisen entistäkin ajankohtaisemmaksi (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 222). Yhteistoiminta-alueiden ja kuntaliitosten seurauksesta päätösvaltaa on siirtynyt keskittympiin ja isompiin hallintorakenteisiin, jolloin edustuksellinen demokratia on keskittynyt yhä harvempien käsiin. Edustuksellinen demokratia on ohentunut, jonka seurauksesta maaseutualueiden ja paikallisten erityisolosuhteiden asiantuntijuus on heikentynyt (Kattilakoski 2012: 41).

Seutukunnallinen yhteistyö muodostuu monimutkaisista ja monitoimijaisista verkostoista (Mäntysalo ym. 2010: 34). Verkostot ja keskinäisiin riippuvuussuhteisiin perustuvat kokonaisuudet ovat nousseet keskeisiksi tutkimuksessa sekä kehittämistyössä. Verkostot näyttäytyvät moninaisina neuvottelusysteemeinä, joissa suunnittelu ja ohjaus kohdistuvat eri toimijoiden välisenä vuoropuheluna (Sotara 1996: 1). Sotara ja Linnamaan (2003: 68) mukaan verkostoituminen ja siihen liittyvät käsitteet ovat vakiintuneet aluetutkimuksessa siinä määrin, että voidaan puhua verkostoparadigmasta. Verkostomalli liitetään usein markkinoiden ja hierarkioiden rinnalle kolmanneksi tavaksi järjestää sosiaalista ja taloudellista toimintaa. Yksi tapa ymmärtää verkostot on nähdä ne eri tavoin ja eriasteisesti vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi toisistaan riippuvaisten toimijoiden välillä, jotka ovat organisoituneet yhteisen intressin ympärille. Jotta verkostosuhteita voi syntyä, on ymmärrettävä niiden keskinäinen riippuvuus (Sotara & Linnamaa 2003: 68). Yhteistyö perustuu tällöin lojaalisuuteen, solidaarisuuteen ja luottamukseen, eikä niinkään hierarkkisiin suhteisiin (Stoker 1997: 59). Verkostomainen ajattelu on myös osa kehittämistoimintaa. Kaupun-

kiseutujenkin kehittäminen ja yhteistyö muodostuvat käytännössä yhden tai useamman toimijan puuttumisesta alueen kehitykseen omista arvonäkökulmistaan. Kun yhteistyö on jatkuvaa, voidaan puhua kaupunkiseudun kehittäjäverkostosta. Tällaisessa verkostossa voi olla mukana esimerkiksi kuntia, yrityksiä, rahoituslaitoksia ja kansalaisjärjestöjä (Sotarauta & Linnamaa 2003: 69).

Seututaso on nostettu maaseutupolitiikassa keskeiseksi yhteistyön toimintaympäristöksi. Kasvavilla kaupunkiseuduilla se tarkoittaa sitä, että myös maaseutupoliittisten toimijoiden on huomioitava koko aluetta koskevat yhdyskuntarakenteelliset tavoitteet ja toisaalta kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelussa joudutaan huomioimaan maatalous- ja maaseutupolitiikkaan liittyvät käytännöt (Sihvonen 2013: 78–79).

LÄHTÖKOHDAT MAANKÄYTÖN SUUNNITTELULLE

Tässä luvussa kuvataan maankäytön suunnittelun taustalla olevia sekä siihen vaikuttavia tekijöitä. Modernin suunnittelun juuret ulottuvat 1900-luvun alkuun. Lähtökohdiltaan suunnittelu on ollut asiantuntijatietoon perustuva hallinnon työkalu ja suunnittelua ovat määrittelleet pääosin erilaiset normit ja säädökset (Jenkins 2005: 29). Vielä tänä päivänä suunnittelu näyttää pitkälti asiantuntijuuteen perustuvana normipohjaisena toimintana (Rajaniemi 2006), mutta nykyisin suunnittelu nähdään enemmän yhteiskunnallisen hallinnan näkökulmasta (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 46).

1990-luvulta lähtien valtion hallinnossa aktiivisen keskustelun kohteeksi on noussut hallinnon (*government*) muuttuminen hallinnaksi (*governance*) (esim. Jenkins 2005: 29; Mustakangas ym. 2004: 28). Samaan aikaan aluesuunnittelun ja aluetutkimuksen diskurssin keskeisiksi käsitteiksi ovat nousseet kansainvälistyminen, verkostoituminen sekä erikoistuminen (Moisio 2012: 181). Hallinnon muutos on vaikuttanut keskeisesti vuorovaikutusverkostoihin sekä ohjaamiseen siten, että politiikan prosessit suuntautuvat hallinnassa korostuneesti alhaalta ylös (esim. Lundqvist 2001). Tämä kehityskuva viittaa yleisesti eri sektoreiden välisen yhteistyön lisääntymiseen eri hallinnon tasoilla. Tähän liittyy myös siirtyminen normipohjaisesta hallinnosta sopimusperusteiseen hallintaan, jolloin hierarkkisten rakenteiden rinnalle ja lomaan syntyy uusia verkostoja ja kumppanuuksia (Murdoch 2000; Mustakangas ym. 2004: 28). Uuden hallinnan keskeisenä piirteenä ovat muun muassa osallistujien omaehtoisuus sekä pyrkimys yhteisiin tavoitteisiin alhaalta ylöspäin suuntautuvassa politi-

kassa (Juntunen 2014: 15). Poliitiikan (*polity*) muutos on vaikuttanut myös suunnittelun kulttuurin muutokseen muun muassa siten, että suunnittelusta on tullut entistä strategisempaa (Jenkins 2005: 29).

Suunnittelu on siis aina yhteydessä yhteiskuntaan ja yhdyskuntaan, jossa itse suunnittelu tapahtuu. Suunnittelu on myös ihmistoimintaa ja siten osa laajempia instituutioita, jolloin suunnittelua voidaan tarkastella erilaisten toimijoiden sekä osapuolien kautta (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 13, 17). Jenkinsin (2005: 30) mukaan suunnittelulla säädellään maankäyttöä ja ympäristön kehittämistä poliittisten, taloudellisten sekä sosio-kulttuuristen tavoitteiden mukaisesti, mutta suunnittelun painopisteet vaihtelevat poliittisen kontekstin mukaan. Alueelliseen suunnitteluun liittyvät aina politiikka ja talous eli kysymykset julkisesta ja yksityisestä edusta. Onkin tärkeää pohtia, kuka suunnittelee ja kenelle, millä ehdoin ja mitä suunnittelulla tavoitellaan (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 18). Maankäytön suunnitteluun liittyvät kysymykset ovat politisoituneet ja suunnittelun katsotaan vastaavan lähinnä markkinoiden tarpeisiin. Voidaankin pohtia, onko suunnittelu kadottanut perimmäisen tarkoituksensa eli yhteisen hyvän tavoittelun (esim. Allmendinger 2001:1; Jenkins 2005: 30).

Jauhaisen ja Niemenmaan (2006: 35) mukaan järjestelmällisen kaupunki- ja alue-suunnittelun taustalla ovat olleet teollisuuden kehittyminen ja siihen liittynyt kaupunkien kasvu. Vuosisatojen ajan yhteiskunnat ovat kamppailleet edistyksen ja sen puutteen, sekä kasvun ja taantumien kysymysten kanssa. Nämä kysymykset pohjautuvat modernistiseen ajatteluun halusta jatkuvaan kehitykseen (Beauregard 1995: 4–5). Kasvu nähdään luonnollisena osana kaupunkien kehityksen elinkaarta ja sillä nähdään olevan ainoastaan positiivisia seurauksia yhteiskuntien ja kaupunkien kehitykselle (Rajaniemi 2006: 9).

Globalisoituminen, jatkuva ihmisten ja työpaikkojen liike sekä pääomaan sidottu kehitys tuottavat uusia rakennuksia ja paikkoja, mutta samalla kasvun ideologia, joka perustuu kasvulle ja uutuudelle, oikeuttaa alueellisen epätasa-arvoisen kehityksen (Beauregard 1995 18–19). Rajaniemi (2006: 9) toteaaakin, että yhdyskuntien ja talouden kasvuun tähtäävä yhteiskunta aiheuttaa vakavia seurauksia ympäristölle, myös ihmisten asuinympäristölle. Maankäytön suunnittelun keskeisenä ohjausvälineenä toimii maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) perustuva kaava (esim. Rönkkö et al. 2012). Suomalainen kaavoitusjärjestelmä pohjautuu lähtökohtaisesti kasvun suunnitteluun, joka tekee sen sopeuttamisen supistuvien taa-
jamien tarpeisiin hankalaa (Rajaniemi 1998: 14; Rajaniemi 2006: 10; Mönkkönen 2006:

73). Hentilän (2012: 55) mukaan Suomessa kasvu keskittyy kuitenkin vain osaan kaupunkiseuduista ja kunnista valtaosa on väestöltään supistuvia.

Kansallista aluesuunnittelua ohjaavat siis ylhäältä tuodut politiikan tavoitteet, jotka heijastuvat paikalliseen maankäytön suunnitteluun. Suunnittelun lähtökohdat ja suunnat ovat tiiviisti sidoksissa yhteiskuntaan sekä vallitsevaan arvomaailmaan. Vaikka suunnittelu on tänä päivänä avoimempaa sekä monitasoisempaa ja monet eri toimijat huomioivampaa, siltikin suunnittelussa heijastuvat kovat kasvun tavoitteet, jotka kumpuavat markkinavetoisesta hankkeiden ja projektien yhteiskunnasta. Kiinnostavaa onkin pohtia, miten nykyinen maankäytön suunnittelu soveltuu maaseutualueille, joiden potentiaali ei niinkään perustu jatkuvalla kasvulle.

Strateginen maankäytön suunnittelu

Strategisen suunnittelun juurtumiseen osaksi suomalaista aluekehittämistoimintaa on edesauttanut EU:n ohjelmallisuutta painottava kehittämisote (Malinen 2000: 41; Saarivirta & Sotarauta 2008: 1). Alkujaan strategista suunnittelua on hyödynnetty muun muassa sotilaallisessa toiminnassa (Moseley 2003: 166). Strateginen suunnittelu (*strategic planning*) on jäsentynyt prosessi, jossa paikalliset toimijat määrittelevät pitkän aikavälin visioita, jotka pohjautuvat paikallisiin tarpeisiin (Flanagan et al. 1995). Strateginen suunnittelu on luonteeltaan monitasoista ja monitoimijaista ja sen avulla pyritään löytämään vastaukset kysymyksiin, mitä halutaan tehdä ja miten haluttu saavutetaan (Moseley 2003: 165–166). Puolestaan strateginen suunnitelma (*strategic plan*) on prosessin lopputulos, joka asettaa kehykset yksityiskohtaisille suunnitelmille. Strateginen suunnitelma voi olla esimerkiksi kaava tai ohjelma. Strategisen suunnitelman tulee pohjautua laajaan analyysiin alueen relevanteista tarpeista sekä mukana olevien toimijoiden selkeisiin rooleihin ja vastuualueisiin. Suunnitelman tarkoituksena on myös ohjata päätöksentekoa. Toisaalta strateginen suunnittelu ja suunnitelma sisältävät käsityksen hierarkkisuudesta, jossa se asettaa itsensä ylimmäksi hierarkiassa. Tällöin strategiset suunnitelmat eivät aina välttämättä perustu alueen todelliseen kehittymisen mahdollisuuksiin, jolloin suunnitelma on vain hypoteettinen esitys alueen tulevaisuudesta (Moseley 2003: 167).

Niin kuin suunnittelu yleensä, myös strateginen suunnittelu on sekä teknistä että poliittista toimintaa, jossa suunnittelun lähtökohdat perustuvat niin erilaisiin mittauksiin ja

analyysieihin kuin poliittisiin linjauksiin. Tällöin strateginen suunnittelu esimerkiksi maaseudun kehittämisen välineenä sisältää neuvotteluja, kompromisseja ja jopa konflikteja eri toimijoiden kesken (Moseley 2003: 168). Suomessa alueiden käyttöä säätelevät muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki, luonnonsuojelunlaki sekä laki ympäristönvaikutusten arvioinnista (Laine 2008: 14; Riipinen 2006: 37). Toisaalta paikallistason maankäyttöä säätelevät lisäksi asukkaiden näkemys siitä, mikä on oikein (Riipinen 2006: 37). Riipisen (2006: 37–38) mukaan maan- ja ympäristönkäytöllä on huomattava merkitys perifeerisillä alueilla, joissa asukkaiden elinkeinot hyödyntävät ympäröiviä luonnonresursseja. Paikallisten, yli-paikallisten ja globaalien toimijoiden näkökulmat maankäytöstä voivat olla ristiriitaisia, joka osaltaan lisää konfliktitilanteita. Vaikka maankäytön suunnittelussa paikallisyhteisöjen aluetuntemusta pidetään tärkeänä osana suunnittelun onnistumista, paikallisten asukkaiden näkökulmat ja arvot eivät aina sisälly yli paikalliseen päätöksentekoon.

Strategisen suunnittelun tarvetta on perusteltu sillä, että sen avulla voidaan kohdata paremmin nopeasti muuttuva toimintaympäristö (Saarivirta & Sotarauta 2008: 2; Laitio & Maijala 2010: 7). Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitusjärjestelmä nähdään liian jäykkänä ja hitaana suunnittelun välineenä. Suunnittelulta edellytetään strategista valmiutta ja ketteryyttä tilanteessa, jossa elinympäristöt ja yhteiskunnat ovat jatkuvassa muutoksessa. Alueet polarisoituvat ja toisaalta kuntarakenteen muutos tuo kaupunkisuunnitteluun myös laajojen maaseutualuiden suunnittelun haasteet. Strategisen maankäytön suunnittelun vahvuutena nähdään sen epämuodollisuus, jolloin se ei ole sidoksissa MRL:ään. Toisaalta strategisen suunnittelun epämuodollisuus asettaa esille kysymyksen siitä, kenellä on oikeus osallistua alueen suunnitteluun (Mäntysalo & Jarenko 2012: 42–43).

Nykyisen maankäytön suunnittelun keskeisenä ohjausvälineenä toimii MRL:n perustuva kaava (esim. Rönkkö ym. 2012), mutta Muilun et al. (2013: 11) mukaan maaseudun maankäytön muutokset ovat kaavoitusta laajempi kysymys, sillä maankäyttöön sisältyvät erilaisten yhdyskuntarakenteeseen kytkeytyvien toimintojen suunnitteluun ja vuorovaikutukseen liittyviä teemoja. Rönkön, Hentilän ja Illikaisen (2012: 106) mukaan maaseudun maankäytön suunnittelun käytäntöjä tulisi kehittää siten, että tarkastelun painopisteenä olisivatkin teemallisissa ja toiminnallisissa kokonaisuuksien suunnittelussa ennenkin kuin rakentamisen ohjauksessa.

Maankäytön suunnittelu on siis parhaimmillaan strategista suunnittelua, jossa otetaan huomioon paikalliset tarpeet. Maankäytön suunnittelussa tehtävät ratkaisut vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, kymmenien ja jopa satojen vuosien päähän (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 14). Tässä työssä maankäytön suunnittelu ymmärretään laajemmin koko yhdyskuntarakenteen sisältävien toimintojen, teemojen sekä verkostoituneen vuorovaikutuksen kautta (ks. Muilu et al. 2013: 11). Tällä tarkoitetaan sitä, että asuinalueet, työpaikka-alueet, virkistämisympäristöt ja palvelut muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden (Ympäristöministeriö 2013), jossa myös itse maankäytön suunnittelu tapahtuu. Mäntyselä (2000: 14) mukaan maankäytön suunnittelu kokonaisuudessaan sisältää edellisten lisäksi vakiintuneet tavat esittää edellä mainitut asiat dokumentein ja kartoin sekä tavoista sisällyttää ne suunnittelun prosessiin kaavoituksen ja tiedottamisen kautta. Maankäytön suunnittelu sisältää siis kaikki yhdyskuntarakenteen elementit sekä vuorovaikutusverkostot. Yhdyskuntarakenteen elementit ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa keskenään, jolloin myös niissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat monin tavoin koko alueella ja seudulla aina yksittäiseen asukkaaseen saakka (Halme 1999). Tässä työssä maankäytön suunnittelun käsite ja yhdyskuntasuunnittelun käsite ovat rinnastettavissa toisiinsa.

Maankäytön suunnittelu on yksi tapa ohjata yhteiskunnan muutosta. Maankäytön suunnitteluun vaikuttavat kuitenkin yhteiskunnan muutoksesta kumpuavat arvot sekä tavoitteet. Tämän seurauksesta esimerkiksi alueiden suunnittelu ja kehittäminen nähdään seudullisina kokonaisuuksina. Strateginen maankäytön suunnittelu on prosessi ja projekti, jonka aikana vuorovaikutteisia verkostoja hyväksi käyttäen pyritään luomaan alueelle tai seudulle realistiset pitkän aikavälin kehityksen suuntaviivat. Maankäytön suunnittelu on aina tulevaisuuteen tähtäävää toimintaa.

Maaseutu osana kaupunkiseutua

Keskeisimpiä piirteitä Suomen *yhdyskuntarakenteen* muutoksessa on ollut eri toimintojen siirtyminen pois kaupunkiseutujen ydinkeskustoista esikaupunkialueille ja kaupunkien reuna-alueille (Helminen ym. 2005: 6). Muilu et al. (2013: 9) mukaan suunnittelun kannalta yhdyskuntarakenteen käsitteellä tarkoitetaan erityisesti kaupunkimaisen maankäytön alueita eli kaupunkiseudun, kaupungin, kaupungin osan tai muun taajaman rakennetta. 2000-luvulla väestönkasvu on ollut Suomessa voimakkainta kaupunkien läheisellä maaseudulla.

Tämä on voimistanut seutuistumis- ja vastakaupungistumiskehitystä. Puolestaan ydin- ja harvaanasutulla maaseudulla väestö on vähentynyt (Voutilainen et al. 2012 : 16).

Kuitenkin samaan aikaan *aluerakenne* keskittyy, sillä asutus suuntautuu maaseudun haja-asutusalueilta kaupunkeihin ja maaseutukuntien kirkonkyltiin sekä muihin keskustaajamiin (Hätälä & Rusanen 2010: 7; Ympäristöministeriö 2013a). Aluerakenteella käsitetään kaupunkien, taajamien ja maaseutualueiden muodostama kokonaisuus sekä aluerakenteen toiminnan kannalta keskeisten osien tiivis vuorovaikutus (Halme 1999). Muuttoliike maaseudulta keskuksiin on johtanut taajamien alueelliseen laajentumiseen, johon liitetään yhdyskuntarakenteen hajautumisen ilmiötä (*urban sprawl*) (Ristimäki ym. 2003: 7). Suomen alueidenkäytön suunnittelu on ollut vuosikymmeniä niin kutsuille vihervyöhykealueille (greenfield-alueille) suuntautuvaa kasvun kaavoitusta, joka on ollut seurausta kiihtyvistä kaupungistumiskehityksestä. Suunnitteluote on edelleen eriytyneisiin toimintoihin ja suojavihervyöhykkeisiin pohjautuvaa modernistista kaupunkisuunnittelua. Kuten aiemmin jo todettiin, kasvu keskittyy vain osaan kaupunkiseuduista ja myös valtaosa kunnista on väestöltään supistuvia (Hentilä 2012: 55; ks. myös Lapping 2006).

Yhdyskuntarakenne nähdään siis seudullisena kokonaisuutena, jossa eri liikkumismahdollisuudet jäsentävät kaupunkiseutuja (Ristimäki 2012: 8). Kaupunkiseutujen muodostuminen voidaan yhdistää laajempaan globaaliin seutuistumisen (*regionalisation*) prosessiin (Antikainen & Vartiainen 2002: 183–184).

Kaupunkiseudut kehittämisen keskiössä

Alueet (*region*) ja kaupunkiseudut (*city-region*) nähdään tänä päivänä taloudellisen kasvun moottoreina ja alueista on tullut merkittäviä poliittis-hallinnollisia yksiköitä (MacLeod 2009: 423–424). Tämä kehitys liitetään uuden regionalismin (*new regionalism*) käsitteeseen, jossa korostetaan kilpailua (Zimmerbauer & Paasi 2013: 31). Tähän kehitykseen liittyy 1990-luvun jälkeen Suomessa syntynyt muunnelma maailmanlaajuisesti levinneestä kilpailuyhteiskunnasta, jonka läpilyönti merkitsi kaupunkikeskusten merkityksen selkeää korostumista ja syrjäisen maaseudun asemallista heikentymistä (Moisio 2012: 164–165).

Vaikka uudessa regionalismissa pääpaino onkin alueellisen kilpailukyvyyn kasvattamisessa, niin samalla huoli yhdyskuntarakenteen hajautumisesta ja sen seurauksista kasvavat. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen lisää muun muassa epätasaista kehittymistä kaupunkien ja kaupunkia ympäröivien taajamien välille (Wheeler 2002: 274). Koska maaseutu

ei useinkaan voi kilpailla taloudellisista lähtökohdista kaupunkien kanssa, tarvitaan regionalisaation laajemman tarkoituksen ymmärtämistä (Hamin & Marcucci 2008: 468), jossa alueet tulee nähdä myös sosiaalisen yhteisöllisyyden alustoina (Hamin & Marcucci 2008: 468). Lisäksi kaupunkiseutukeskeinen näkökulma on synnyttänyt uuden kaupunkiregionalismin (*city-regionalism*) käsitteen, jossa kaupunki ja maaseutu yhdessä synnyttävät taloudellisen kasvun alueen (Zimmerbauer & Paasi 2013: 31). Alueista on tullut tärkeitä tutkimuksen kohteita. Alueilla tapahtuu varsinainen suunnittelun käytäntö (*practice*) (Paasi 2009: 121).

Koska kaupunkiseudut toimivat yli kuntien hallinnollisten rajojen, tämä on mahdollistanut paremman resurssien käytön sekä yhteisten päämäärien saavuttamisen esimerkiksi seutujen strategisella maankäytön suunnittelulla. Kaupunkiseudut muodostavat merkittävän toiminnallisen tason Suomen kaupunki- ja aluerakenteessa (Antikainen & Vartiainen 2002: 183). Kaupunkiseuduista on muotoutumassa uusi käsitteellinen kategoria. Tämä tarkoittaa sitä, että joudutaan etsimään uudenlaisia suunnittelun tapoja, jossa osataan havainnoida asuinpaikkoja ja alueita niin muodon, rakenteen kuin niiden identiteetin kannalta. Kaupunkiseudut sisältävät kaupunki- ja maaseutukuntia sekä niiden keskuksia, taajamia, kirkonkyliä ja kyliä, mutta myös luonnon ja rakennettua ympäristöä, metsää ja maatalousmaisemaa (Sihvonen 2013: 76). Mielenkiinnon kohteeksi nouseekin, miten maaseutumaiset alueet huomioidaan tai miten ne sijoittuvat seudullisessa maankäytön suunnittelussa. Minkä arvon maaseutualueet saavat?

Kohti eheää kaupunkiseutua

Keskeisenä kaupunkiseutujen suunnittelutavoitteena on nykyisin yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Sillä tavoitellaan muun muassa asumisen ja palvelujen parempaa kohtaamista ja ilmastonmuutoksen hillintää (Muilu et al. 2013: 10). Eheä yhdyskuntarakenne käsitteenä on saanut monenlaisia tulkintoja ja sen vuoksi se on käsitteenä hankala sekä vaikeasti toteutettavissa (esim. Hirvonen-Kantola 2013).

Kaupunkien hajautumiskehitykseen voidaan vaikuttaa ohjauksella ja ohjeistuksella (Sireni 2011: 11), joista keskeisimmät ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) (Ympäristöministeriö 2009: 3). Ne linjaavat koko maan kannalta merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä, joissa huomio kiinnittyy erityisesti kaupunkien reuna-alueiden hajautumiskehitykseen. Pyrkimyksenä on saavuttaa eheämpi yhdyskuntarakenne (Ympäristöministeriö

2009: 3). Eheyttämisen tavoitteiden saavuttamisen keskeisenä välineenä toimii kaavoitus (Lahti & Moilanen 2010). Yhden näkökulman mukaan eheä yhdyskuntarakenne koostuu pehmeistä tekijöistä kuten turvallisuudesta, viihtyisyydestä ja yhteisöllisyydestä sekä kovista tekijöistä kuten tiivyydestä, sekoittuneesta maankäytöstä ja lähi- ja joukkoliikennepalveluista sekä saavutettavuustekijöistä, joita ovat esimerkiksi kevyt liikenne, matkojen sujuvuus ja arjen sujuvuus (ks. Puska 2014: 45).

Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen on ollut alun perin kaupungeja koskenut tavoite, mutta tämä kaupunkisyntyinen eheyttämiskeskustelu koskee nykyisin olennaisesti myös maaseutuja (Sireni 2013: 57–58). VAT:n mukaan eheyttämisen kohteita ovat muun muassa kaupunkiseudut ja taajamat (Hirvonen-Kantola 2013: 23; Ympäristöministeriö 2009). Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen haasteet kohdistuvatkin ennen kaikkea suurille kaupunkiseuduille ja niiden läheiselle maaseudulle (Ponnikas ym. 2011: 15).

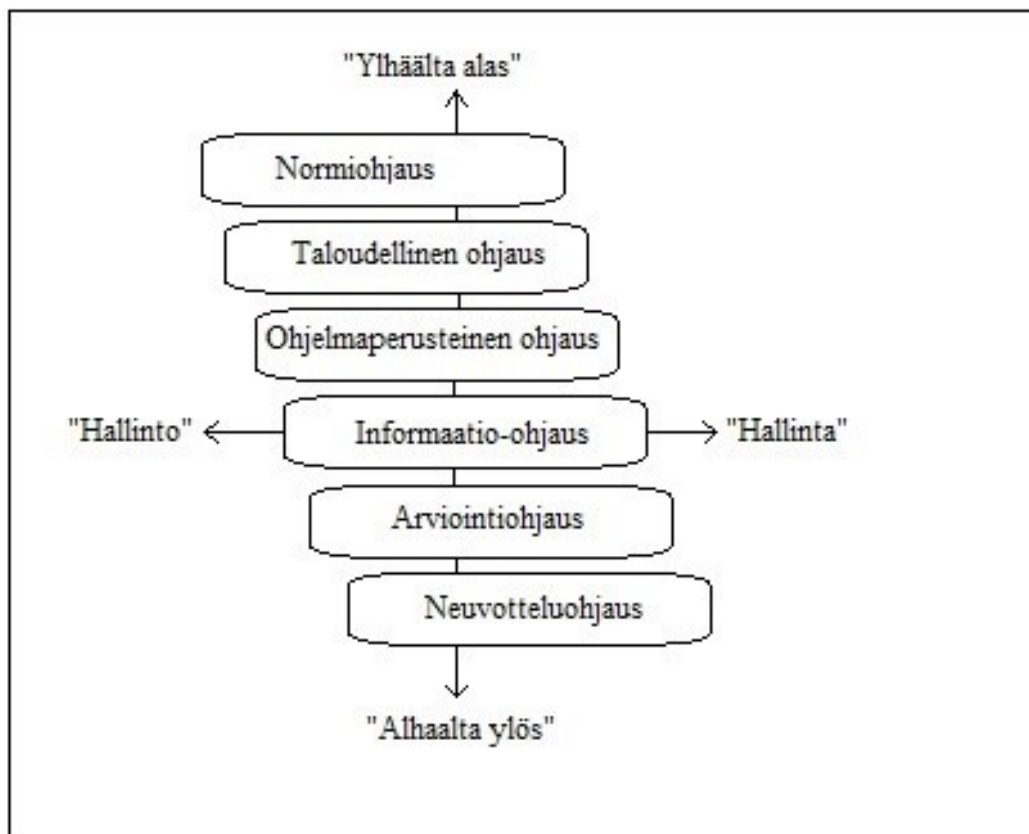
Koska Suomessa perusrakentamisoikeus ja maanomistajan omaisuuden suoja ovat melko laajat (Sireni 2009: 11), eheyttämispoliittikka ei ole toistaiseksi kanavoitunut kovin hyvin käytäntöihin (Sairinen et al. 2009). Sirenin (2009: 11) mukaan näitä seikkoja on pidetty yhtenä syynä asutuksen hajautumiselle. Kuntien vastuulle jää maankäytön suunnittelua koskevien tavoitteiden toteutuminen, mutta kuntien keskinäinen kilpailu asukkaista vaikeuttaa maankäytön pitkäjänteistä suunnittelua. Myöskään muodollinen seutuhallinto ei välttämättä takaa yhteistyökykyä tai -ymmärrystä tavoitteista (Mäntysalo ym. 2010: 215). Lisäksi paikallisia päättäjiä on syytetty tiedon puutteesta ja heikosta suunnittelutahdosta (Sairinen ym. 2009: 276–278). Sirenin (2009: 12) mukaan kuntien tarjoamat mahdollisuudet korostuvat kehittämisresursseina alueilla, jotka ovat parhaiten saavutettavissa suhteessa työpaikkoihin.

MAASEUDUN MAANKÄYTÖN OHJAUKSEN VÄLINEET

Alueellista muutosta voidaan pyrkiä hallitsemaan erilaisten ohjauskeinojen kautta (Rönkkö 2012: 61). Mäntysalo ja Roininen (2009) ovat jaotelleet alueellisen muutoksen ohjauskeinot kuuteen ohjausregiimiin, jotka ovat *normiohjaus*, *taloudellinen ohjaus*, *ohjelmaperusteinen ohjaus*, *informaatio-ohjaus*, *arviointiohjaus* sekä *neuvotteluohjaus*. Eri ohjauskeinot ovat sidoksissa yhteiskunnan kehityksessä ilmenneisiin ohjaustarpeisiin ja tavoitteisiin, jotka kumpuavat tieteellisestä keskustelusta sekä poliittis-hallinnollisista tavoitteiden asetelusta (Mäntysalo & Roininen 2009: 8).

Rönkön (2012: 61) mukaan nämä ohjauksen muodot voidaan tunnistaa myös maaseutu ympäristöön liittyvässä maankäytön suunnittelussa ja kehittämistoimissa. Kehitystä ohjaavat ensisijaisesti lainsäädäntö ja poliittinen päätöksenteko, mutta myös talouden mekanismit ovat keskeisellä sijalla: maaseudulla maatalouden tukijärjestelmät. *Normiohjaus*, *taloudellinen ohjaus* ja *ohjelmaperusteinen ohjaus* edustavat ylhäältä annettua institutionaalista lähestymistapaa. Näiden kautta ympäristönmuutosta pyritään ohjaamaan normien, lakien, säädösten sekä segregoituneiden kehittämisohjelmien tavoitteiden kautta. *Informaatio- ja arviointiohjaus* painottuvat professionaaliseen asiantuntijanäkökulmaan. Muutosta pyritään tällöin ohjaamaan välineellisesti asiantuntijatiedon avulla. Informaatio-ohjauksen tekee haasteelliseksi se, että asiantuntijuutta on vaikea kyseenalaistaa suhteessa maallikkotietoon, koska tiedontuottajalla on valta ohjailta kehittämissuuntia, jolloin vastuu asiantuntijoilla on myös suuri. *Neuvotteluohjauksella* pyritään tuomaan osallisten näkökulma asiantuntija- ja institutionaalisen näkökulman rinnalle. Kumppanuudet, intressiristiriitojen tunnistaminen sekä osallistuvuus nousevat keskeisiksi lähtökohdiksi tiedontuotannossa sekä neuvotteluohjauksessa (Mäntysalo & Roininen 2009; Rönkkö 2012: 61–62). Mäntysalon ja Roinisen (2009: 7) mukaan muutoksen ohjauskeinot voidaan esittää myös eräänlaisena jatkumona, jossa normiohjauksessa korostuu ylhäältä alas toimeenpano, kun taas neuvotteluohjaus on alleviivatuksi alhaalta ylöspäin tyyppistä joustavaa hallintaa. Informaatio-ohjaus sitoo yhteen horisontaaliset hallinnalliset verkostot muun muassa viestinnällisen tiedonkulun kautta (Kuva1).

Erilaisten maankäytön suunnittelun ohjausvälineiden sovellusmahdollisuuksiin maaseutu ympäristössä vaikuttavat muun muassa muutostarpeen suuruus sekä ympäristön muutosherkkyys. Erityisesti rakentamisen paine luo tarpeen ennen kaikkea normiohjaukselle.



Kuva 1. Alueellisen muutoksen ohjauskeinot (Mäntyselön ja Roinisen (2009: 7) kuvaa mukailten).

Keskeinen ohjausväline kuntatasolla on yleiskaava, jolla pyritään vastaamaan erilaisten muutostarpeiden yhteensovittamista. Myös erilaisilla ohjelmilla ja linjauksilla pyritään vastaamaan muutoksen asettamiin haasteisiin normiohjauksen ohella. Erilaiset linjaukset ja politiikat käsittelevät tietystä näkökulmasta alueiden käyttöön liittyviä periaatteita, jotka saavat näkyvyyttä ohjelmatasoisella käsittelyllä. Poliittisten ohjelmien avulla voidaan nostaa esille tärkeäksi koetut asiakokonaisuudet sekä niiden avulla voidaan edistää haluttujen periaatteiden sisällymistä maakunnan, seudun ja kunnan strategioihin sekä kaavoihin ja suunnitelmiin (Rönkkö 2012: 63).

Keskeisesti poliittiseen maankäytön ohjaukseen vaikuttaa kunnan maapolitiikka, johon liittyy muun muassa kaavojen toteuttamiseen liittyvät toimet. Maapolitiikkaan liittyvät valinnat vaikuttavat usein merkittävästi suunnittelun reunaehtoihin sekä edellytyksiin hallita maankäytön kokonaisuutta. Tämän lisäksi taloudellisen ohjauksen kuten tukipolitiikan merkitys maaseutu ympäristöihin on merkittävä. Näiden mekanismien tuntemus sekä vaikutusten ymmärrys olisi erittäin tärkeää maaseudun kaavoituksen parissa työskenteleville niiden vaikuttavuuden vuoksi (Rönkkö 2012: 64).

Maaseutupolitiikka maaseudun maankäytön suunnittelun välineenä

Maaseutupolitiikka on lähtökohdiltaan alueperustaista, monitasoista politiikkaa, jolla vaikutetaan muun muassa elinympäristöön, asumiseen, työllisyyteen, kulttuuriin ja kaavoitukseen. Maaseutupolitiikan kohteena ovat kaikki maaseutualueet ja niiden toimijat, asukkaat sekä elinkeinot (Ponnikas ym. 2014). Tarkastelen työssä kahta maaseutupolitiikan ohjelmaa. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on laajan maaseutupolitiikan väline, jossa asetetut tavoitteet siivilöityvät muihin poliittisiin ohjelmiin ja se on kansallisen tason maaseutupolitiikan tärkein väline (Rönkkö ym. 2012: 16). Puolestaan maaseudun kehittämisen keskeisimmät resurssit Suomessa ovat EU-rahoitteisessa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmassa, joka on suppean maaseutupolitiikan väline (YTR 2014: 50). Euroopan unionin aluepoliittiset linjaukset ohjaavat kansallisia politiikan painotuksia. Euroopan unioni on osa rakennepolitiikkaa, jonka rahastojen kautta suunnataan varoja eniten tukea tarvitseviin kohteisiin (Uusitalo 1994: 73).

Maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa 2014–2020 on viisi teemaa, joiden kautta maaseudun elinvoimaisuutta kehitetään. Teemat ovat osallisuus ja lähidemokratia, asuminen ja palvelut, infrastruktuuri ja maankäyttö, elinkeinot ja osaaminen sekä ekosysteemi-palvelut. Tutkielman kannalta keskeisiksi teemoiksi nousevat ”osallisuus ja lähidemokratia”, jossa keskitytään kolmannen sektorin toimijuuteen, lähidemokratiaan ja paikalliseen kehittämiseen sekä ”infrastruktuuri ja maankäyttö” -teema, jossa yhtenä osa-alueena on ”kaavoitus ja infrastruktuuri” (YTR 2014). Manner-Suomen maaseutuohjelmassa 2014–2020 maaseutua kehitetään kuuden eri prioriteetti toimenpiteen kautta. Kuudennen prioriteetin toimenpiteeseen kuuluu ”maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen” (MMM 2014), joka on tutkielman kannalta keskeisin. Manner-Suomen maaseutuohjelmassa ei suoraan oteta kantaa maankäytön suunnitteluun.

Maakuntatasolla maaseutupolitiikkaa toteutetaan maakuntien omien käytäntöjen mukaan. Alueetasolla valtakunnallista Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa toteuttavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten omat maaseudun kehittämisohjelmat. Myös maakuntaohjelmat sisältävät maaseutualueiden erityispiirteet huomiovan osion. Maaseudun paikalliset LEADER-toimintaryhmät ovat keskeisiä kehittämisen toimijoita alueellisessa tasolla. Kunnissa maaseutupolitiikkaa toteutetaan osana kuntien strategiaa, mutta käytännössä tämä toteutuu harvoin (Ponnikas et al. 2011: 64–65; Rönkkö et al. 2012: 16).

Maaseutupolitiikka ulottuu myös kylätasolle, esimerkiksi vapaamuotoisia kyläsuunnitelmia toteutetaan EU-rahoitteisten hankkeiden ehtona (Kumpulainen 2008: 46).

Maaseudun maankäytön normiohjaus

Alueellisen suunnittelun keskeisenä toimijana Suomessa on julkinen sektori. Suunnittelun toteuttajina ovat pääosin kuntien, maakuntien ja valtion organisaatiot. Kaikki suunnittelu ei tapahdu silti julkisen sektorin virastoissa vaan konkreettisessa suunnittelutyössä käytetään usein apuna yksityisiä toimijoita, kuten konsultteja, suunnittelun eri vaiheissa. Maankäytön suunnittelussa ja kehittämisessä kunnilla on kuitenkin kaavoituksen monopoli, jonka soveltamista valtio ohjaa normeillaan (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 17). Maankäytön suunnittelun keskeisenä ohjausvälineenä toimii kaava. Kaavoitus näyttäytyy keskeisenä normiohjauksen välineenä. Normiohjaus, kuten ohjelmaperusteinen ohjaus ja taloudellinen ohjaus, ovat institutionalisoituneista ohjauksen välineitä, joiden tavoitteet asetetaan ylhäältä (Mäntysalo & Roininen 2009).

Maankäytön suunnittelua ohjaa vuonna 2000 voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslaki (Ympäristöministeriö 2002: 10), jonka yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Lisäksi lain tavoitteena on turvata suunnittelun laatu, vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus, avoin tiedottaminen sekä mahdollisuus osallistua asioiden valmisteluun (Finlex 1999: MRL 1§). Maaseudun maankäytön oikeudelliseen keinovalikoimaan liittyvät keskeisesti myös maa- ja metsätaloutta koskeva lainsäädäntö (Rönkkö ym. 2012:17). Maaseudulla maankäyttö- ja rakennuslaki toimii lähinnä rakentamisen ohjaamisen välineenä, vaikka maaseutualueiden yleiskaavoille saatetaan siitä huolimatta asettaa laajempia kehittämistavoitteita (Rönkkö ym. 2012: 105).

Maankäytön suunnittelujärjestelmä ja kaavatasot

Alueiden käytön ja rakentamisen peruslähtökohtana on suunnitelmallisuus (Jääskeläinen & Syrjänen 2000: 40), jota ohjaa maankäyttö- ja rakennuslain mukainen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä. Suunnittelujärjestelmänä toimii tarkentuva kaavahierarkia, jossa aina ylempi, yleispiirteisempi taso ohjaa alempia, yksityiskohtaisempia tasoja (Ympäristöministeriö 2002: 10–11). Ylimpänä tasona ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden

alapuolella ovat maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava (Loikkanen 2013: 15). Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat ohjausväline, jolla valtioneuvosto linjaa koko maan kannalta merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä (Ympäristöministeriö 2009: 4–5). Maaseudun osalta valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa linjataan muun muassa, että alueidenkäytöllä edistetään kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä kyläverkostojen kehittämistä. Lisäksi tavoitteissa esitetään, että alueidenkäytössä huomioidaan maaseudun tarve saada pysyviä asukkaita (Ympäristöministeriö 2013b). Maakuntakaavoitus keskittyy valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin, yleiskaava kunnan tai sen osa-alueen maankäytön ohjaukseen ja asemakaava lähiympäristön suunnitteluun ja rakentamisen ohjaukseen (Ympäristöministeriö 2002: 10–11).

Maankäyttö on poikkisektoraalista, joka mahdollistaa ja yhteen sovittaa muiden politiikkasektoreiden normatiivisia tavoitteita. Maankäyttö on aina paikallista, jolloin ohjauksen tulee huomioida paikalliset mahdollisuudet sekä rajoitteet (Mäntysalo & Roininen 2009: 13). Juuri alueen ominaisuudet, rakentamisen paine, olemassa oleva asutus sekä infrastruktuuri vaikuttavat siihen, mitä kaavatasoa tai ohjausmuotoa maaseudun suunnittelussa käytetään. Ohjaustarvetta mietittäessä on tärkeää tarkastella maaseutualueen sijaintia suhteessa kaupunkiseutuun (Rönkkö ym. 2012: 18). Monitasoinen kaavajärjestelmän perustana on seudullinen yhteistyö, jonka tavoitteena on myös sovittaa yhteen eri politiikan sektoreiden tavoitteita (Mäntysalo & Roininen 2009: 13). Kaavoitusjärjestelmän heikkoutena voidaan pitää nykyisen lainsäädännön lähtökohtaa, jonka mukaan alueiden käytön suunnittelujärjestelmä on samanlainen niin kaupungissa kuin syrjäisellä maaseudulla, vaikka näiden toimintaympäristöt poikkeavat toisistaan huomattavasti (Rönkkö ym. 2012: 105).

Rönkön ym. (2012: 18) mukaan maaseudun maankäytön ohjaajana *maakuntakaava* on erityisen tärkeä, sillä se on laajoilla maaseutualueilla sekä monessa kylässä ainoa oikeusvaikutteinen kaava. Lisäksi maakuntakaavalla on merkittävä rooli seudullisessa suunnittelussa, sillä se ohjaa kuntien kaavoitusta ja viranomaisten muuta alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeelliset alueet (YTR 2014: 35). Maakuntakaavan strategisesta otteesta huolimatta, se mielletään lähinnä hallinnon ja sääntelyn välineeksi (Kolehmainen ym. 2011: 6).

Kuntatasolla maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen ja toimintojen yhteen sovittaminen tapahtuu *yleiskaavoituksella*. Yleiskaavoituksella esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet sekä alueiden käyttö yleispiirteisesti. Yleiskaavan tehtävänä on siis kunnan yhdyskuntarakenteen eri toimintojen kuten asutuksen, palvelujen, työpaikkojen ja virkistysalueiden sijoittaminen sekä niiden välisten yhteyksien järjestäminen (Ympäristöministeriö 2002: 15). Vaikka yleiskaavaa pidetään yleensä sopivimpana kaavatasona maaseudun maankäytön suunnittelussa kylätasolla, niin sen soveltuvuutta kylien maankäytön ohjaajana voidaan epäillä. MRL:n mukainen kaava soveltuu heikosti maaseudulla muun kuin rakentamisen ohjaamiseen. Maaseudun maankäytön suunnittelussa on tarvetta joustavimmille ohjaamisen välineille (Rönkkö et al. 20, 104–105). *Asemakaavan* laatiminen ei ole tarkoituksenmukaista maaseutualueilla, joissa uusi rakentaminen ei ole merkittävää (Rönkkö ym. 2012: 20). Asemakaavalla ohjataan rakentamisen tarkkaa sijoittumista (Ympäristöministeriö 2013c).

Joustavamman maankäytön suunnittelun tarve on tullut myös esille kuntien maankäytön suunnittelussa (Koivu ym. 2013). Kunnan *strategiseen maankäytön suunnitteluun* sisältyy kuntatalouden, yhdyskuntarakenteen, kilpailukyvyyn, elinkeinoelämän, ympäristön laadun sekä asukkaiden hyvinvoinnin laaja-alainen kehittäminen. Strategisen maankäytön suunnittelun välineitä ovat kuntien kehityskuvat, rakennemallit sekä strategiset yleiskaavat (Ympäristöministeriö 2006: 27). *Strategisessa yleiskaavoituksessa* voivat korostua yhdyskuntien rakenteelliset kysymykset, kuten keskus- ja palveluverkon suunnittelu, maaseudun suunnittelutarvealueet ja yhdyskuntarakenteen kasvusuunnat. Se voi palvella myös tiettyjen osa-alueiden ja teemojen suunnittelua, kuten maaseudun ja kaupungin suhdetta. Strateginen yleiskaava voi toimia myös osana kunnan kehittämisstrategiaa tai olla osa seudun kuntien yhteistyötä (Ympäristöministeriö 2006: 28). Kuntien strateginen yleiskaavoitus hakee kuitenkin vielä muotoaan (Koivu ym. 2013). Strategisen maankäytön suunnittelun yhteydessä pohditaan kylien asemaa kunnan kaavoituksessa. Joko kylät otetaan mukaan kaavoitukseen tai niiden kehittäminen jätetään omaehtoisen kehittämisen varaan (Jääskeläinen & Syrjänen 2000: 134–135).

Kunnat voivat laatia halutessaan myös *kuntien yhteisen yleiskaavan*, jonka tarkoituksena on lähinnä sovittaa yhteen kaupunkiseutujen maankäytössä ilmeneviä haasteita. Kuntien yhteisessä yleiskaavoituksessa on kysymys kaupunkiseutujen kehittämiseksi tarpeellisesta kuntien yhteistyöstä. Tätä kaavamuotoa voidaan käyttää antamaan oikeudellista sitouvuutta omaavien suunnitelmien tekemiseen alueilla, joissa ilmenee kuntien rajat ylittäviä

maankäytön muutoksia. Kuntien yhteisen yleiskaavan laatijana ja toteuttajana voi toimia kuntayhtymän tai jokin muu kuntien yhteinen toimielin. Lisäksi kunnat voivat laatia yhdessä yleiskaavoja, jotka käsiteellään erikseen kunkin kaavatyössä mukana olevan kunnan päätöksentekoeleimissä. Tällöin kysymyksessä ei ole varsinainen kuntien yhteinen yleiskaava vaan sillä tarkoitetaan naapurikuntien yleiskaavojen laatimisessa noudatettavaa parempaa yhteistyötä (Jääskeläinen & Syrjänen 2000: 148–149). Kuntien yhteinen yleiskaava on alisteinen maakuntakaavalle, mutta kuntia houkutellaan laatimaan yhteisiä yleiskaavoja sillä, että niissä voidaan perustellusta syystä poiketa maakuntakaavasta kuin varsinaisessa yhden kunnan yleiskaavassa (Jääskeläinen & Syrjänen 2000: 150). Muita maaseudun maankäytön suunnittelun ohjausvälineitä ovat kunnan rakennusjärjestys, joka sisältää paikalliset olosuhteet huomioivia määräyksiä. Lisäksi maa- ja rakennuslaissa säädetään suunnittelutarvealuista, jolloin tarvitaan tavanomaista rakennuslupaa laajempaa harkintaa (Rönkkö ym. 2012: 20).

Vapaamuotoisen suunnittelu maaseudun maankäytön ohjaajana

Lait, asetukset, määräykset sekä poliittiset linjaukset ohjaavat maaseudun maankäytön suunnittelua, mutta näiden ohella on myös niin kutsuttua vapaamuotoista suunnittelua. Vapaamuotoisella suunnittelulla tarkoitetaan lakiin perustumattomia, ei-juridisia ohjausvälineitä. Näillä on kuitenkin keskeinen merkitys maaseudun maankäytön suunnittelussa (Rönkkö 2012: 67). Vapaamuotoisessa suunnittelussa korostuu toimijan vastuu ympäristöstään, mutta suunnittelun välineet eivät kuitenkaan ole laillisesti sitovia. Parhaimmassa tapauksessa vapaamuotoinen suunnittelu tukee oikeusvaikutteista maaseudun maankäytön suunnittelua ja sillä voidaan edistää luottamuksen syntymistä jo ennen varsinaisen suunnittelun alkamista viranomaisten ja asukkaiden välille (Rönkkö ym. 2012: 26).

Maaseutualueilla, joihin ei kohdistu merkittäviä rakentamisen paineita ja joissa kaavan laatiminen nähdään kalliina, voidaan laatia vapaamuotoisia maankäytön suunnittelun ohjaamisen välineitä, kuten *kyläsuunnitelmia* tai erilaisia selvityksiä. Kyläsuunnitelmien välityksellä kyläläisillä on mahdollisuus ilmaista yhteinen näkemys tulevaisuudesta sekä kehittämistavoitteista ja tarpeista (Rönkkö ym. 2012: 26, 68). Kumpulaisen (2008: 46) mukaan kyläsuunnitelmien teko on myös osoitus aktiivisuudesta, jossa kyläläiset sitoutuvat alueensa kehittämiseen. Kunnat voivat myös hyötyä taloudellisesti kyläsuunnitelmista, koska niiden tekoa rahoitetaan EU-ohjelmien kautta (Kumpulainen 2008: 46; Rönkkö ym. 2012: 106).

Myös asukkaiden vastuu oman elinympäristön kehittämisestä on kasvanut erilaisten strategisten painopisteiden seurauksesta (esim. YTR 2014). Alueiden kehittäminen ja suunnittelu perustuu entistä enemmän erilaisiin ohjelmiin ja hankkeisiin (Hyyryläinen & Rannikko 2000: 13). Hankkeiden kautta tapahtuva maaseudun maankäytön suunnittelu ja kehittäminen näkyvät kylissä esimerkiksi siistittyinä maisemina ja kunnostettuina rakennuksina (Kumpulainen 2008: 48). Voidaankin todeta, että maaseudun maankäytön suunnittelu tapahtuu erilaisten hankkeiden kautta.

Kaupungeissa ja kunnissa tai ylipäättänsä laajempien alueiden strategisen suunnittelun tueksi voidaan laatia erilaisia kehityskuvia tai rakennemalleja. Näiden avulla pyritään määrittelemään maankäyttöä koskevia periaatteita (Rönkkö 2012: 68). Vapaamuotoisen suunnittelun hyvänä puolena on se, että ne ovat joustavia ja niitä eivät sido juridiset kysymykset. Toisaalta ongelmana kehityskuvissa ja rakennemalleissa nähdään juuri se, että niiden avulla ei voida määritellä sitovia reunaehtoja oikeusvaikutteisuuden puutteen vuoksi. Mallien laadinta voidaan liittää osaksi juridisia kaavaprosesseja, mutta niillä ei ole sellaisenaan oikeusvaikutusta (Laitio & Majjala 2010: 27–28, 31). Vapaamuotoisen suunnittelun epämuodollisuus ei kuitenkaan takaa kaikille osallistumisen mahdollisuutta suunnitteluprosessiin (Mäntysalo & Jarenko 2012: 43). Vapaaehtoiset maankäytön suunnitelmat voidaan käsittää eräänlaisina alueiden muutoksen hallinnan neuvotteluohjauksen välineinä. Vapaaehtoisissa maankäytön suunnitelmissa kuten kyläsuunnitelmissa ääneen pääsevät alueiden paikalliset toimijat, jolloin alueiden kehittäminen perustuu parhaimmillaan alhaalta ylös toimeenpanoon sekä osallisten huomioimiseen suunnittelussa.

Osallisuus ja vuorovaikutus maaseudun maankäytön suunnittelussa

Suomen kaavoitusjärjestelmä perustuu kokonaisvaltaiseen suunnitteluotteeseen, jonka tarkoituksena on ollut hallita laajoja kokonaisuuksia erityisesti asiantuntijatiedon avulla (Roininen ym. 2003: 6). Kansalaisten kiinnostus omaan elinympäristöön ja sen suunnitteluun on kuitenkin kasvanut viimeisten vuosikymmenten aikana. Kiinnostus on näkynyt myös kaavoituslakien uudistuksissa (Rönkkö ym. 2012: 36). Uusiin odotuksiin on vastattu lisäämällä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia sekä kehittämällä vuorovaikutteisempia suunnittelun käytäntöjä (Roininen ym. 2003: 6).

Vuonna 2000 uudistetussa maankäyttö- ja rakennuslaissa otettiin käyttöön uusi termi eli *osallinen*. Syrjäsen (2005: 11) mukaan osallisuus voidaan jakaa tieto-osallisuuteen, suunnitteluosallisuuteen, päätösosallisuuteen ja toimintaosallisuuteen (ks. myös Juntunen 2014). Lain tavoitteena on turvata jokaiselle, keitä suunnittelu koskee, osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua suullisesti tai kirjallisesti mielipiteensä asiasta (Finlex 1999: MRL 62§). Tämä edellyttää *vuorovaikutusta* eri osallisten kesken (Roininen ym. 2003: 6). Vuorovaikutuksella tarkoitetaan eri toimijoiden kuten kaavoittajien, asukkaiden ja muiden kunnan virkamiesten välistä yhteistyötä tiedonjakamisen ja keskinäisen vuoropuhelun kautta (Rönkkö ym. 2012: 37). Maankäyttö- ja rakennuslaki myös velvoittaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisen riittävän aikaisessa vaiheessa (Finlex 1999: MRL 63§), mutta laissa ei määritellä, missä suunnittelun vaiheessa vuorovaikutus on käynnistettävä, jolloin osallisuus suunnitteluun saattaa jäädä näennäiseksi (Roininen ym. 2003: 54–58). Vuorovaikutus maankäytön suunnittelun osallisten kesken tuo vahvemmin mukaan kaavoitustyöhön myös erilaiset maankäytön intressit. Rönkkö ym. (2012: 53) ovat listanneet maaseudun maankäytön suunnittelun vaikuttavat erilaiset intressiryhmät seuraavasti: vakituinen ja loma-asuminen, maa- ja metsätalouselinkeinot sekä biotalous, luonnonvarat, muu yritystoiminta, virkistyskäyttö ja suojele.

Maaseudun maankäytön suunnittelun haasteita

Maaseutu sisältää monia eri käyttömuotoja sekä arvoja. Maaseutua voidaan hyödyntää muun muassa resurssipohjana maa- ja metsätaloudelle, mutta siitä on tullut myös keskeinen osa politiikkaa jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Lisäksi maaseudun merkitys on korostunut virkistyskäytössä, jolloin siihen liittyvät kysymykset siitä, kuka tilaa saa käyttää ja miten (Cloke 2013: 1). Maatalous on edelleen merkittävä maankäyttäjä maaseudulla ja sen vuoksi yhdyskuntasuunnittelussa on otettava huomioon maaseutumaiseen maankäyttöön liittyviä tilakäsityksiä ja selvitettävä, mitkä tekijät ja toimijat maankäyttöä määrittelevät (Sihvonen 2013: 78). Maaseudun maankäytön suunnitteluun liittyy myös arvokonflikteja, sillä urbaanien toimijoiden intressit saattavat olla vastakkain maaseudun toimijoiden intressien kanssa (Cherry 1976: 4).

Maaseudun maankäyttöön liittyy myös vahvasti luonnon- ja ympäristönsuojelu, joka koskettaa kaikkia maaseutualueita niin kaupungin ja maaseudun vaihtumisvyöhykkeellä kuin syrjäisemmällä alueella (Cloke 2013:1). Cloke (2013: 1) kuitenkin huomauttaa suojelun

paradoksaalisuudesta, sillä maaseudun maankäyttöön liittyvät konfliktit ja suojeluhalu liittyvät usein maaseutumaisen ympäristön muuttamiseen urbaaniin käyttöön, yleensä asumiseen. Maaseudulle muuttajat haluavat suojella aluetta uusilta muuttajilta, jotta maaseutumainen ympäristö säilyisi, vaikka ovat olleet itse osallisia autenttisen ympäristön muuttamisessa. Maaseudun maankäytön suunnittelussa haasteita tuo juuri erilaisten intressien yhteensovittaminen, jolloin esimerkiksi maa- ja metsätalouden, virkistyskäytön ja asumisen tavoitteet asettuvat vastakkain (Rönkkö 2012: 61). Maaseudun maankäyttöön sisältykin konfliktien uhka, jolloin suunnittelun rooli konfliktien sovittelussa nousee ensisijaisen tärkeäksi (Cloke 2013: 1,3).

Yksi erityinen maaseudun ja kaupungin maankäyttöä erottava tekijänä on maanomistukseen liittyvät seikat (Hamin & Marcucci 2008: 470). Omistajuus on läsnä maaseutuympeiriston suunnittelussa toisella tapaa verrattaen kaupunkiympäristöön (Hentilä 2012: 61). Esimerkiksi Yhdysvalloissa keskeinen ero kaupungin ja maaseudun asukkaiden välille muodostuu maanomistuksen vahvasta arvottamisesta, jolloin maankäytön kiinnostuksen kohteena on oikeus käyttää omistamaansa maa-aluetta haluamallaan tavalla (Hamin & Marcucci 2008: 470). Yksi maaseutualueiden vetovoimatekijöistä onkin vapaus valita itse rakentamisen paikka, mikä tekee hajarakentamisen rajoittamisesta maaseudulla haastavaa. Siksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö saattaa jäädä etäiseksi maaseudun suunnittelun käytännön tasosta. Mitä eheän yhdyskuntarakenteen tavoitteet tarkoittavat erilaisilla maaseutualueilla? (Rönkkö ym. 2012: 104). Hajarakentamisen hallinnasta on tullut yksi keskeinen päämäärä maankäytön suunnittelussa. Kysymys liittyy yksinkertaisesti siihen, saako maalle rakentaa. Hajarakentaminen ja haja-asutus mielletään tehottomuuteen, särkyneisyyteen ja hajalla oloon. Puhe hajarakentamisesta yhdistää surutta taajamien lievealueen ongelmat kyläalueiden rakentamiseen (Kuisma 2013: 67).

Lisäksi Rönkkö, Hentinen ja Illikainen (2012) huomauttavat maaseudun maankäyttöä koskevassa loppuraportissaan, että maaseudun maankäytön suunnittelun toimintaympäristö on laaja ja monitahoinen. Haasteita suunnittelutyöhön luo maankäytön eri ohjausmuotojen yhtäaikainen soveltaminen ja monien eri toimijoiden keskinäinen kommunikointi (ks. Moseley 2003: 180). Ongelmaksi muodostuu se, että asiantuntijasektorilta puuttuu usein maaseudun paikallistuntemus, sillä maankäytön suunnittelun asiantuntijat tulevat kunta- tai seututasolta. Tämä luo tilanteen, jossa ruohonjuuritason toimijat muodostuvat tärkeiksi toimi-

joiksi maaseutumaisilla alueilla (Hamin & Marcucci 2008: 470). Koska maankäytön suunnittelua tapahtuu usein samanaikaisesti monella eri sektorilla ja monella eri hallinnan tasolla, ongelmia syntyy, kun valmistelevat tahot eivät ole tietoisia toistensa toiminnasta ja niiden tavoitteista. Maaseudun maankäytön suunnittelu edellyttää suunniteltavan alueen erityispiirteiden ja tarpeiden ymmärtämistä sekä erilaisten maaseutualueiden ja niiden maankäytön haasteiden ja mahdollisuuksien erottamista toisistaan (Rönkkö ym. 2012: 104).

Maaseudun maankäytön keskeisenä ohjausvälineenä toimii oikeusvaikutteinen kaava. Kaava voi olla kuitenkin vaikeasti sovellettavissa alueilla, jossa rakentamisen ohjaamisen tarvetta ei juurikaan ole. Maaseudulla keskeiset suunnittelukysymykset liittyvät sen sijaan usein luonnonresursseihin ja maatalouden harjoittamiseen. Laaja perusrakentamisoikeus tekee maaseudun hajarakentamisen hallinnasta haastavaa, sillä rakennusluvan epääminen ilman olemassa olevaa kaavaa tai suunnittelutarvealuetta ei useinkaan ole mahdollista. Maaseutukaavoituksen yhtenä intressinä voikin olla rakentamisen mahdollistamisen ohella ei-toivotun rakentamisen estäminen (Rönkkö ym. 2012: 104).

Sirenin (2011: 10) mukaan suomalaisen asumisen toiveet liittyvät pientaloasumiseen luonnonläheisyydessä. Toisaalta rakentamisen sijoittumiseen vaikuttaa myös tonttipoliittikka. Maaseutumaisissa kehyskunnissa tonttien arvo on alhaisempi (Kononen & Pihlaja 2007: 15). Kasvukuntia ympäröiville maaseutumaisille kehyskunnille kohdistuu voimakas rakentamisen paine niin asemakaavoitetuille alueille kuin haja-asutusalueille. Kehyskunnissa on usein tarjolla hajarakentamisen alueita, jolloin pelkkä rakennuslupa riittää rakentamiseen. Tämä johtaa siihen, että kunta ei voi vaikuttaa rakentamisen sijoittumiseen yhdyskuntarakenteessa. Yleiskaavaan perustuvat rakentamisen suorat luvat johtavat lopulta suunnittele mattoman yhdyskuntaranteen muodostumiseen (Kononen & Pihlaja 2007: 15). Intressien ja eri toimijoiden yhteensovittaminen on kaavoitustyön haasteellisin osa, sillä maaseutuympäristön maankäytön suunnitteluun liittyy yleensä monia erilaisia maankäyttötavoitteita ja intressejä (Rönkkö ym. 2012: 105).

Suomen kaavoitusjärjestelmä perustuu kasvun suunnitteluun (Rajaniemi 2006: 10; Rajaniemi 1998: 14). Jos ympäristöä pidetään jatkuvan kasvun alustana, niin pidemmällä aikavälillä asuin ympäristön laatu kärsii (Staffans 2004: 282). Lisäksi uusitussa maankäyttö- ja rakennuslaissa korostuu elinkeinoelämän rooli, jolloin maankäyttö näkyy kunnallispoliittisena vallan kysymyksenä. Maankäytön tarkoituksena on tällöin luoda yrityksille toiminta-

edellytyksiä. Suunnittelun politisoituminen tarkoittaa sitä, että maankäyttöä ohjaavat taloudelliset intressit (Nyman 2000: 7). Ongelmalliseksi lähtökohdaksi maaseudun maankäytön suunnittelussa muodostuu myös se, että oikeudellinen maankäytön ohjaus on sama niin maaseudulla kuin kaupungissa, vaikka ohjaustarve on erilaista erilaisilla alueilla (Rönkkö ym. 2012: 17).

Maaseudun maankäytön haasteena on kokonaiskuvan jääminen ”ei kenenkään” vastuulle. Eri hallinnonalat pikemminkin keskittyvät omien sektorikohtaisten strategioiden laadintaan. Maaseudun maankäytön suunnitteluun liittyy monia tekijöitä, jotka ohjaavat, rajoittavat ja mahdollistavat suunnittelua eri tasojen ja eri toimijoiden kesken. Suunnittelun keskeiseksi tavoitteeksi muodostuu kyky hallita ja ohjata muutosta. Maankäytön suunnittelu voidaan käsittää monimuotoisen kehitysvirran ohjailuna ja hallintayrityksenä (Rönkkö 2012: 60–61, 105). Nykyistä kaavoitusjärjestelmää pidetään kömpelönä nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä, paineita on tullut kehittää uusia myös strategisempia maankäytön suunnittelun välineitä (Mäntysalo & Jarenko 2012: 43). Myös maaseudun maankäytön suunnittelussa olisi tarve joustavimmille suunnittelun käytännölle, joissa alueet hahmotettaisiin teemallisten kokonaisuuksien kautta (Rönkkö ym. 2012: 106).

Nykymuotoinen maankäytön suunnittelujärjestelmä voi näyttäytyä kuntien ja maaseudun toimijoiden silmissä sekä raskaalta että kalliilta. Maankäytön suunnittelulla ei ole myöskään onnistuttu ohjaamaan asuinrakentamista yhdyskuntarakenteen tiiviiden tavoitteiden mukaisesti. Maaseutuvaltaisten alueiden suunnittelussa tarvitaan nykyistä syvällisempää osaamista ja todennäköisesti myös uutta välineistöä tai jopa paluuta vanhaan, eri kuntamuodot tunnistavaan alueidenkäytön ohjaukseen. (Hentilä 2012: 61).

MAASEUDUN OMAEHTOINEN KEHITTÄMINEN

Viime vuosikymmeninä paikallistason merkitys on korostunut eurooppalaisessa aluepolitiikassa ja -kehittämisessä, kun kuntien, paikallisten yritysten ja kansalaisjärjestöjen välisestä yhteistyöstä on tullut tärkeä osa paikallista aluekehittämistä (Rannikko 2009: 7). Suomen maaseudun kehittämisen luonne on muuttunut EU-jäsenyyden jälkeen (Hyryläinen & Rannikko 2000: 13; Bachtler 2010: 1). Tänä aikana maaseudulla on käynnistetty tuhansia kehittämisprojekteja, joissa maaseudun asukkaat ovat yrittäneet itse kehittää asuinseutujaan (Hyryläinen & Rannikko 2000: 13). EU:n alueiden kehittäminen perustuu ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan (Hyryläinen & Rannikko 2002: 170; Mustakangas ym. 2004: 11).

Ohjelmaperusteisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että laaditaan erilaisia kehittämissuunnitelmia, joita toteutetaan hankkeistamalla eli toisin sanoen perustamalla projekteja (Hyyryläinen & Rannikko 2000: 13).

Paikallistason kasvanut merkitys on seurausta uudesta alhaalta ylöspäin nousevasta hallinnasta (Rannikko 2009: 7; Juntunen 2014: 30). Tämä paikallinen hallinta (*local governance*) muotoutuu ennen kaikkea paikallisten toimijoiden verkostoista (Vartiainen 1998: 152–154). Alhaalta ylöspäin suuntautuva hallintamalli ja lähestymistapa aluekehittämiseen ei kuitenkaan ole ongelmaton, sillä erilaisten paikallisten vahvuuksien seurauksesta kaikilla ei ole samanlaisia edellytyksiä menestyä alueiden välisessä kilpailussa (Woods 2006: 156). Paikallinen hallinta muodostaa uusia kumppanuuksia, joissa hallinnon lisäksi ovat mukana niin liike-elämä, kansalaisjärjestöt kuin alueen asukkaat (Hyyryläinen & Rannikko 2002: 170). Kumppanuuspohjainen toiminta on yksi EU-rahoitteisten hankkeiden ehto. Sillä pyritään parempaan yhteistyöhön ja verkostojen rakentamiseen alueen paikallisten toimijoiden kesken. Kumppanuus ylhäältä tuotuna ei kuitenkaan luo aina todellisia yhteistyöverkostoja ja yksityinen sektori jää usein kumppanuuksien ulkopuolelle (Moseley 2003: 122).

Healey (1997) kutsuu näitä paikallisen tason toimijoita poliittisiksi yhteisöiksi. Poliittisia yhteisöjä ohjaavat yhteiset intressit, jotka voivat pohjautua alueellisiin, sosiaalisiin tai kulttuurisiin tekijöihin. Yhteisöt näyttäytyvät myös vallankäyttäjinä, sillä niiden tarkoituksena on saada konkreettisia asioita toteutettua. Nämä uudet hallinnan käytännöt ovat osalle kunnan virkamiehistä ja luottamishenkilöistä tuttuja, mutta silti yhteys kunnan ja maaseudun välillä on saattanut jäädä strategisesti hauraaksi, jolloin tietoisuus maaseudun keskeisistä kehittämishankkeista jäivät kokonaisuuden ulkopuolelle. Tällöin pahimmillaan moniksi kehittämishankkeiksi pirstoutunut maaseudun kehittämistoiminta on koettu ”nurkkien kunnostamiseksi”, koska kehittämistoimia ei ole osattu kytkeä toimivaksi kokonaisuudeksi (Mustakangas ym. 2004: 13).

Paikallisista tarpeista nouseva omaehtoinen kehittäminen on osa *paikkaperustaista politiikkaa* (YTR 2014: 9). Vaikka paikkaperustainen politiikka nähdään suhteellisen uutena politiikan alana, se ei kuitenkaan käsitteenä ole kovin uusi. Parin edellisen vuosikymmen aikana paikkaperustainen politiikka on saanut uusia sisältöjä niin USA:ssa kuin Euroopassakin. Euroopan unionissa paikkaperustainen politiikka käsitetään pitkän aikavälin strategiana, jonka tavoitteena on parantaa erilaisten paikkojen potentiaalia hyödyntämällä niiden

sisäsyntyisiä vahvuuksia sekä vähentämällä niiden sosiaalista eriarvoistumista muun muassa monitasoisella hallinnalla. Paikkaperustaisen politiikan korostuminen on lähtöisin paikkojen merkityksen kasvamisesta moderneissa kasvuteorioissa (Bachtler 2010: 1–2). *Paikkaperustaisen kehittämisen* tarkoituksena on aktivoida ja osallistaa paikalliset toimijat ja asukkaat, jolloin kehittämistyöhön kytkeytyy julkisen rahoituksen lisäksi yksityistä rahoitusta ja talkootyötä sekä vahvistetaan yhteistyötä ja verkostoitumista. Paikkaperusteinen kehittäminen on maaseutupoliittisen kokonaisohjelman 2014–2020 strategisena lähtökohdiana (YTR 2014: 9).

Keskeisenä ohjelma- ja hanketyön käytäntönä oleva *paikallinen omaehtoisuus* on edellyttänyt uudenlaisia toimintatapoja maaseudulla. Uusia toimintatapoja on kehitetty erityisesti EU-tasolla maaseudun paikallisen aloitteellisuuden ja yhteistyön kehittämisohjelma LEADER:n kautta sekä sen kansallisen version, paikallisen omaehtoisen maaseudun kehittämisohjelman, POMO:n kautta. Ohjelmien keskeisinä toimeenpanijoina ovat olleet yhdistyksiksi järjestäytyneet paikalliset toimintaryhmät (Hyryläinen & Rannikko 2002: 170–171), kuten maaseudun kyläyhdistykset. Institutionaalisella tasolla paikallinen omaehtoisuus on tarkoittanut sitä, että paikalliset toimintaryhmät eli maaseudun kyläyhdistykset ja kylätoiminta ovat vastuussa maaseudun kehittämistyöstä (Mustakangas ym. 2004: 11). Manner-Suomen maaseudun kehittämisstrategiassa yhtenä painopistealueena onkin lisätä maaseudun elinvoimaa ja elämänlaatua vahvistamalla paikallista omaehtoista toimintaa (MMM 2014: 65).

Kyläyhdistykset maaseudun kehittäjinä

Maaseudun kehittämishankkeet ja niiden rahoitus kansallisista tai EU:n varoista ovat olennainen osa Suomessa toteutettavaa maaseutupolitiikkaa, jonka tavoitteena on maaseudun aseman parantaminen (esim. Malinen 2000). Maaseutupoliittisissa ohjelmissa maaseutuun liitetään olennaisena osana omatoimisuuden, yhteisöllisyyden ja aloitteellisuuden perinteet, jotka nähdään pohjana kehittämiselle (MMM 2014: 40). Mustakankaan ym. (2004: 11) mukaan omaehtoinen toimintatapa on siirtänyt maaseudun kehittämisvastuuta kunnilta toimintaryhmien kautta yhdistyksille ja aktiivisille kansalaisille eli kolmannelle sektorille.

Kylien vastuu maaseudun kehittäjinä on kasvanut ja nykyisessä maaseutupolitiikassa kyläläiset nähdään kehittäjinä, jotka omalla toiminnallaan pystyvät vaikuttamaan merkittä-

västi oman asuinalueensa viihtyvyyteen ja elinvoimaisuuteen (Nieminen 2000: 120). Hyyryläinen ja Rannikko (2002: 171) ovat kuitenkin todenneet, että paikallisten toimijoiden roolin korostaminen maaseudun ensisijaisina kehittäjinä nojaavat toisenlaisiin lähtökohtiin kuin perinteinen hyvinvointivaltion kehittäminen, jolloin keskeisenä seikkana pidettiin sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa. Tällöin maaseudun asukkaat saattoivat odottaa, että myös he saavat osansa yhteiskunnan vaurastumisesta. Nyt maaseudun kehittäminen ja kehittyminen perustuvat lähinnä siihen, että maaseudulla asujat itse tarttuvat erilaisiin vaihtoehtoihin ja he osaavat itse tunnistaa yhteiskunnan kehitysvirroista ne mahdollisuudet, joista voi olla eniten hyötyä heille itselleen sekä heidän kylilleen. Kunta- ja palvelurakenteen muuttuessa kuntien ja kolmannen sektorin suhdetta on alettu tarkastella myös toisesta näkökulmasta. Erilaiset järjestöt nähdään myös julkisten palvelujen täydentäjinä ja tuottajina (Pihlaja 2010: 12).

Kylät samaistetaan yhä enemmän kehittämistoimintaan. Kyläyhdistykset näyttäytyvät kylien paikallisina ja toiminnallisina yhteisöinä, ja niiden luonnetta määrittävät merkittävästi muun muassa strateginen ja suunnitelmallinen kehittämistyö (Kumpulainen 2013: 16). Kylätoimintaa voidaan pitää osallistuvan suunnittelun uranuurtajana suomalaisessa alue-suunnittelussa. Kylätoiminta on edelleen vilkasta. Suomessa toimii 55 maaseudun kehittämissyhdystä (SYTY 2014a). Vuonna 2011 rekisteröityneitä kyläyhdistyksiä oli noin 2990 ja rekisteröimättömiä kylätoimikuntia oli noin 980 (SYTY 2014b).

Kehittäminen voi olla luonteeltaan proaktiivista tai reaktiivista toimintaa. Proaktiivinen kehittäminen perustuu yhteisiksi koettuihin arvoihin, jolloin kehittämisen oikeutuksena on toiminta yhteisten paikallisten arvojen hyväksi. Puolestaan reaktiivinen kehittäminen on ongelmalähtöistä toimintaa (Hoikka 1995: 139–158). Tällöin kehittäminen ja paikallispolitiikka nähdään paikallisten ongelmien hoitamisena (Mustakangas ym. 2014: 68 Hanbergerin 1997 mukaan). Mustakankaan ym. (2004: 68) mukaan voidaan olettaa, että omaehtoinen kehittäminen on proaktiivista toimintaa. Silloin proaktiivinen kehittäminen on kehittämissjärjestöjen kuten kyläyhdistysten itsensä toteuttamaa toimintaa (Moseley 2003: 182). Puolestaan reaktiivinen kehittäminen nähdään reagointina toimintaympäristön muutoksiin, jolloin kehittäminen saa alkunsa kolmannelta osapuolelta, kuten yksityishenkilöltä tai järjestöltä, joka osoitetaan vastuussa olevalle kehittämissjärjestölle. Vastuussa olevan kehittämissjärjestön kautta voidaan saada rahoitusta kehittämishankkeelle. Keskeistä olisi saada tasa-

paino näiden välille (Mustakangas ym. 2004: 68; Moseley 2003: 182). Kyläyhdistykset voidaan nähdä sekä proaktiivisina sekä reaktiivisina toimijoina. Kyläyhdistykset joutuvat ottamaan vastuuta alueidensa suunnitelmallisina kehittäjinä, mutta samanaikaisesti he puuttuvat alueidensa ongelmiin aloittamalla reaktiivisia hankkeita. Myös strateginen maankäytön suunnittelu voidaan nähdä proaktiivisena kehittämisenä, johon vaikuttavat paikalliset ongelmat, joihin tarttuvat muun muassa kyläyhdistykset reaktiivisen kehittämisen kautta.

Kyläyhdistykset sosiaalinen pääoman kasvattajina

Perinteisellä järjestötoiminnalla on ollut ja on edelleen suuri merkitys maaseudulla muun muassa erilaisten aktivoivien toimintojen järjestäjinä. Lisäksi järjestötoiminnalla on vaikutuksia paikallisen yhteisöllisyyden vahvistumiseen, sosiaalisen pääoman muodostumiseen sekä paikalliseen demokratiaan. Yhdistysten yhteiskunnallinen merkitys sosiaalisen pääoman kasvattajana on suuri (Pihlaja 2010: 12).

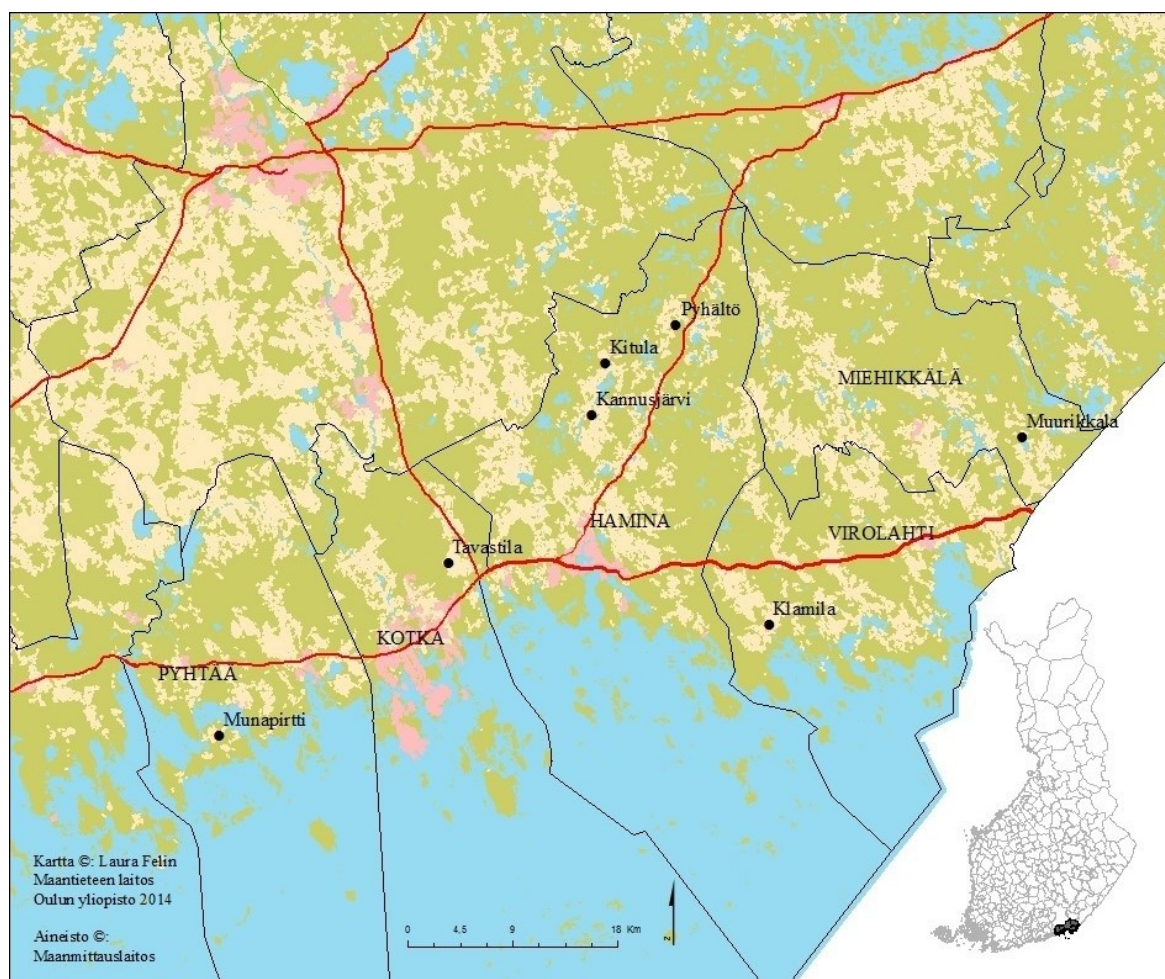
Sosiaalisella pääomalla ei viitata niinkään yksilöihin vaan sosiaalisiin rakenteisiin, instituutioihin ja jaettuihin arvoihin, jotka mahdollistavat yksilöitä saavuttamaan ja kehittämään heidän vahvuuksiaan, tietoja ja taitojaan sekä asenteitaan ja olemaan tehokkaampia. Sosiaalista pääomaa on esimerkiksi yrityksissä, yhteisöissä ja vapaaehtoisuuteen perustuvissa organisaatioissa kuten kyläyhdistyksissä (Moseley 2003: 20). Sosiaalinen pääoma vahvistaa paikallisten ihmisten ja instituutioiden mahdollisuuksia efektiiviseen toimintaan paikallisella tasolla. Maaseudun kehittäminen on kollektiivinen innovaatioiden ja muutosten prosessi (Moseley 2003: 50). Sosiaalinen pääoma näyttäytyy verkostoissa, niiden normeissa ja luottamusrakenteissa (Putnam 1993: 3; Hyyryläinen & Rannikko 2002). Sosiaalisen pääoman muodostumisen kannalta on välttämätöntä, että verkostoissa syntyy luottamusta toimijoiden kesken, jolloin luottamus mahdollistaa yhteistyötä ja yhteistyö tuottaa luottamusta (Putnam 1993).

Hyyryläinen ja Rannikko (2002: 169, 171) korostavat sosiaalisen pääoman merkitystä voimavarojen kokoajana ja se nähdään yhä merkityksellisempänä alueellisen kehittämisen kannalta. Keskeiseksi sosiaalisen pääoman vahvistamisen kannalta nousee kuntien välisen yhteistyön lisääminen erityisesti seudullisessa kehittämisessä, palvelutuotannossa ja elinkeinopolitiikassa (Hyyryläinen & Rannikko 2002: 185). Maaseudun paikalliset toimintaryhmät muodostavat sosiaalisen pääoman uuden paikallisen käytännön (Hyyryläinen & Rannikko 2002: 171).

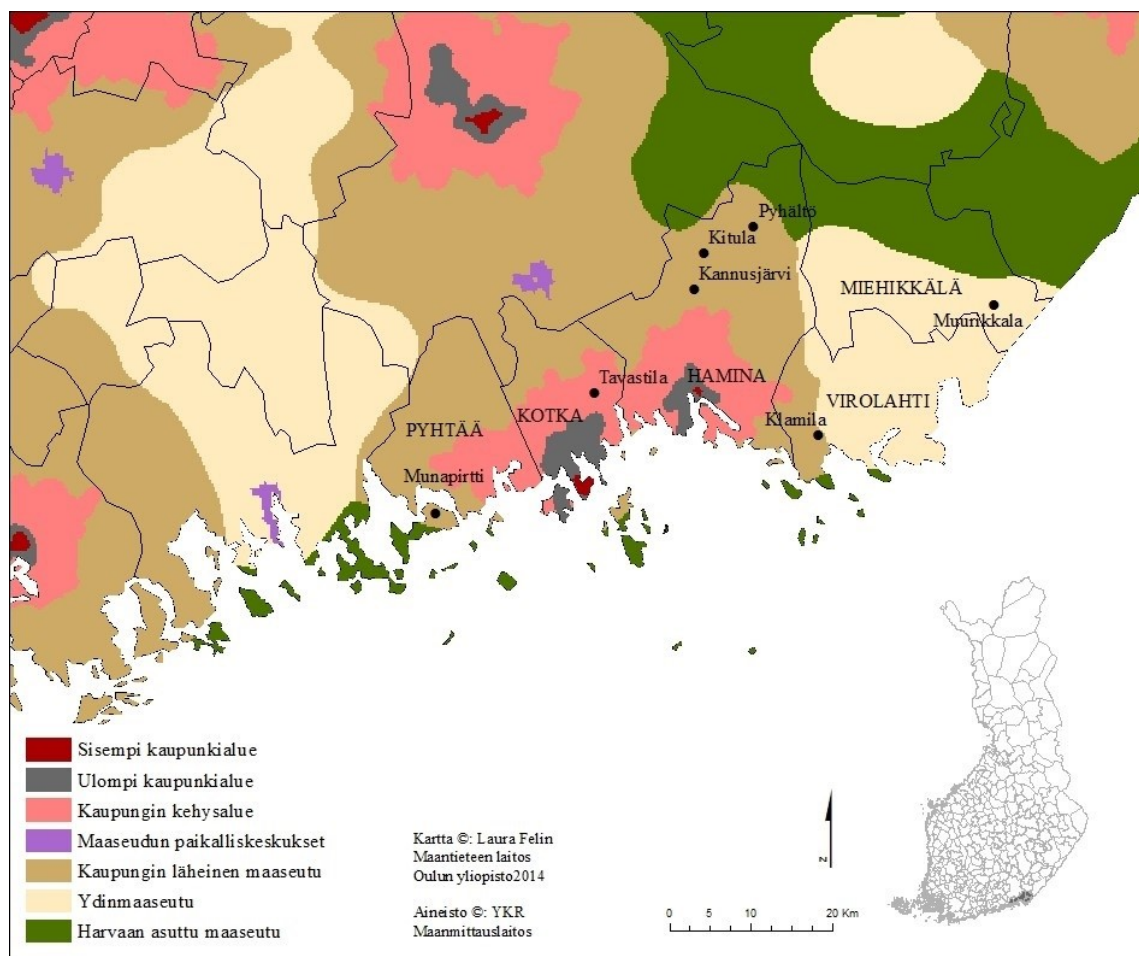
TUTKIMUSALUE

Tutkimusalueena työssä toimivat Kotkan-Haminan seudulla sijaitsevat Tavastilan, Munapirtin, Kannusjärvi-Kitulan, Pyhällön, Klamilan ja Muurikkalan kylät (Kuva 2). Kylien valikoitumiseen ovat vaikuttaneet muun muassa niiden aktiivinen kylätoiminta sekä kylien sijoittuminen uudessa kaupunki–maaseutu-luokituksessa (Kuva 3).

Tavastila sijaitsee Kotkan kaupungin kehysalueella ja vuoden 2012 lopussa Ylänummi-Tavastilan tilastoalueella asui 763 henkilöä (Kotkan kaupunki 2012). Kotkan kaupungin väkiluku oli vuoden 2013 lopussa noin 54 800 (Tilastokeskus 2014). Tavastilassa sijaitsevat muun muassa päiväkotia, alakoulu ja kirjasto. Tavastila näyttyy Kotkan-Haminan seudun yhteisessä Kaakon suunta-kehyskuvassa asumiskeskittymänä, jossa sijaitsee kauppiaita ja kunnan palveluita (Kaakon...2012). Tavastilassa toimii Tavastilan Seudun Kyläyhdistys.



Kuva 2. Kotkan-Haminan seutu.



Kuva 3. Tarkasteltavien kylien sijainti uudessa kaupunki–maaseutu-luokituksessa.

Pyhällön ja Kannusjärvi-Kitulan kylät sijaitsevat Haminassa kaupungin läheisellä maaseudulla. Vuoden 2011 alussa Pyhällössä asui 260 henkilöä ja samaan aikaan Kannusjärvellä asui 409 ja Kitulassa 97 henkilöä. Peruspalveluista Pyhällössä sijaitsevat esimerkiksi kauppa, koulu ja päiväkoti (Pyhältä 2014) ja Kannusjärvellä alakoulu (Haminan kylä...2012: 21). Haminassa aktiivista kylätoimintaa on paljon. Haminan väkiluku oli vuoden 2013 lopussa noin 21 200 (Tilastokeskus 2014). Pyhällössä toimii Pyhällön kylätoimikunta, johon kuuluvat Ihamaan, Lankilan, Pyhällön, Salo-Turkian kylät sekä osa Kitulan kylää (Pyhältä 2014). Kannusjärven ja Kitulan alueella puolestaan toimii Kannusjärvi-Kitulan kylätoimikunta. Sekä Pyhältä että Kannusjärvi-Kitula ovat huomioitu seudun yhteisessä kehityskuvassa (Kaakon...2012).

Muurikkalan kylässä Miehiikkälän kunnassa asui vuoden 2013 lopulla 342 henkilöä. Muurikkala sijaitsee ydinmaaseudulla lähellä Venäjän rajaa sekä rakenteilla olevaa E18-väylää. Miehiikkälän väestö vuoden 2013 lopussa oli noin 2145 (Tilastokeskus 2014). Kunta

jakautuu ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun alueisiin. Muurikkalassa sijaitsevat muun muassa päiväkotit ja alakoulu (Muurikkalan...2014). Muurikkala osoittautuu Kotkan-Haminan kehityskuvassa asumisen keskittymäksi, jossa on kaupan ja kunnan palveluita (Kaakon...2012). Muurikkalassa toimii Muurikkalan Kyläyhdistys ry.

Klamilan seudun vakituinen väkiluku on noin 750 asukasta. Kesäisin asukasmäärä tuplaantuu mökkiläisten saapuessa paikalle (Klamila 2014). Klamila kuuluu Virolahden kuntaan, jossa vuoden 2013 lopussa asui noin 3440 asukasta. Klamila sijaitsee kaupungin läheisen maaseudun ja ydinmaaseudun rajalla. Kylä on seudun kehityskuvassa merkittävä asumiskeskittymä jossa on kauppiaita ja kunnan palveluita. Tällä hetkellä Klamilassa sijaitsevat muun muassa kauppa, alakoulu, päiväkotit ja neuvola (Klamila 2014). Klamilan kylätoiminnasta huolehtii Klamilan Seutu ry.

Munapirtti sijaitsee Pyhtään kunnassa kaupungin läheisellä maaseudulla. Pyhtään asukasluku oli vuoden 2013 lopussa noin 5380, joista noin kahdeksan prosenttia oli ruotsinkielisiä (Pyhtää 2014). Uuden kaupunki-maaseutu -luokituksen mukaan suurin osa kunnan pinta-alasta kuuluu kaupungin läheiseen maaseutuun. Kunnan itäinen osa sijoittuu Kotkan kaupungin kehysalueeseen. Munapirtti on valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävä matkailupalvelujen alue ja on siksi osoitettu maakuntakaavassa matkailualan ja yleisen virkistysalueeksi (Kymenlaakson liitto 2009). Seudun kehityskuvassa Munapirttiä ei ole nostettu keskeiseksi kyläksi. Munapirtissä toimii Munapirtin saaren kyläyhdistys r.f.

Kotkan-Haminan seutu

Kotkan-Haminan seutuun kuuluvat Kotkan ja Haminan kaupungit sekä Pyhtään, Virolahden ja Miehikkälän maaseutumaiset kunnat (Kuva2). Kotkan-Haminan seutu kuuluu Suomen keskisuurten kaupunkiseutujen joukkoon. Seudulla asuu yhteensä noin 87 000 asukasta (Taulukko 1). Väestön väkimäärä on laskenut tasaisesti kaikissa muissa kunnissa paitsi Pyhtäällä (Tilastokeskus 2014). Seutu sijoittuu Kymenlaakson maakuntaan, Suomenlahden rannalle ja Venäjän rajan tuntumaan. Kotkan-Haminan seudulla maaseutumaisen asutuksen edellytykset ovat hyvät, koska etäisyydet maaseudulta taajamiin ovat lyhyet (Kymenlaakson liitto 2009a: 9).

Taulukko 1. Kotkan-Haminan seudun väestön lukumäärä (Tilastokeskus 2014).

	1990	2000	2010	2013
Hamina	22 589	21 847	21 400	21 203
Kotka	56 634	54 846	54 824	54 771
Miehikkälä	2 787	2 540	2 210	2 145
Pyhtää	5 482	5 253	5 355	5 384
Virolahti	4 186	3 904	3 516	3 435

Kotka-Haminan seutu on äkillisen rakennemuutoksen aluetta vuosina 2012–2014. Alueen rakennemuutosohjelman tavoitteena on seudun elinkeinorakenteen monipuolistaminen ja taloudellisen kilpailukyvyyn vahvistaminen. Seutu on sijaintinsa puolesta liikenteen solmukohdassa, sillä se sijoittuu rakenteilla olevan E18-väylän varteen. E18-tien valmistumisen katsotaan vaikuttavan seudun elinkeinorakenteeseen myönteisesti. Väylä on osa pohjoista kasvukäytävähanketta. Lisäksi Kotkan ja Haminan satamat muodostavat yhdessä Suomen suurimman sataman (Cursor 2010: 3). Kotkan-Haminan seudun yhteinen kehittämissyhtiö Cursor Oy vastaa muun muassa seudun kehittämisestä ja markkinoinnista (Kotkan kaupunki 2014).

Kotkan-Haminan seudun strateginen yleiskaava

Kotkan-Haminan seudulle ollaan laatimassa yhteistä strategista yleiskaavaa. Seudun strateginen yleiskaava on seurausta kunta- ja palvelurakennemuutostusta eli Paras-hankkeen mukaisesta kuntayhteistyön velvoitteesta. Laki tuli voimaan vuonna 2007 (Hytönen ym. 2012: 3), jolloin myös Kotkan-Haminan seudun kaupunkiseutusuunnittelu aloitettiin (Kotkan...2013: 3). Paras-hanketta ohjaavan puitelain (1§) tarkoituksena on ollut luoda edellytykset kunta- ja palvelurakennemuutokselle, jossa Paras-lain toteuttamisen keinoja (4§) ovat olleet muun muassa kuntien yhteistoiminnan lisääminen ja kuntaliitokset palvelurakenteen vahvistamiseksi (Hytönen ym. 2012: 3). Seutusuunnittelu pohjautuu Kotkan-Haminan seudun seutustrategian linjauksiin maankäytönsuunnittelussa sekä seutuyhteistyön kehittämisessä (Kaakon...2012: 6).

Tulevan seudun strategisen yleiskaavan taustalla ovat sekä Kotkan-Haminan seudun seutustrategia 2010–2015 ja Kaakon suunta – Kotkan-Haminan seudun kehityskuva 2040 (Kotkan...2013: 3). Kotkan-Haminan seutu kuuluu myös MAL-verkostoon, joka on valtakunnallinen kaupunkiseutuja yhdistävä maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittäjäver-

kosto (MAL-verkosto 2014). Laadittava seudun strateginen yleiskaava tulee tukemaan kuntien omaa suunnittelua (Kotkan...2013: 4), jolloin se perustuu niin sanottuun kuntien väliseen parempaan yhteistyöhön (Jääskeläinen & Syrjänen 2000).

Laadittavan seudun strategisen yleiskaavan tarkoituksena on konkretisoida seudun kehityskuvassa määrittelemiä linjauksia (Kotkan...2013: 5). Kaakon suunta kehityskuvassa päädyttiin vyöhykemalliin, jossa keskeisenä tekijänä nähdään E18-moottoritien valmistuminen (Kaakon...2012: 10). Yleiskaavassa tullaan painottamaan seudun alue- ja yhdyskuntarakenteen kokonaisuutta. Alue- ja yhdyskuntarakenteen katsotaan muodostuvat maankäytön, asumisen, liikenteen, palvelujen ja elinkeinojen muodostamasta kokonaisuudesta (Kotkan...2013: 5).

Seudun strategisen yleiskaavan yhdeksi peruskokonaisuudeksi on muodostunut maaseutumaisten alueiden kehittäminen, jossa huomio kiinnittyy sekä kaupunkien lievealueelle että maaseutuun kyläalueena sekä erilaisista vyöhykkeistä muodostuvana kokonaisuusuu- tena. Peruskokonaisuuteen liittyvät myös seudun luontoarvot (Kotkan...2013: 7). Strategi- sen yleiskaavan taustalla vaikuttavassa Kaakon suunta kehityskuvassa on nostettu esille ke- hitettäviä ja kehittyviä maaseutukyliä (Kaakon...2012). Kehityskuvassa esille nostetut kylät ovat vaikuttaneet myös kyläyhdistysten valinnassa tutkielmaa ajatellen.

TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkielma on lähestymistavaltaan teoriapainotteinen, sillä teoreettinen viitekehys muodos- taa olennaisen osan tutkielman analytiikasta. Tutkielman empiirisen aineiston ovat muodos- taneet ”Mahdollisuuksien maaseutu - Maaseutupoliittisen kokonaisohjelman 2014–2020” ja ”Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020” analyysit sekä Kotkan-Ha- minan seudun kyläyhdistyksille, Kymenlaakson maaseutuasiamiehelle sekä Virolahden ja Miehikkälän kuntien yhteiselle virkamiehelle tehdyt teemahaastattelut. Lisäksi maankäytön suunnittelun alueellisen kontekstin ymmärtämiseksi on tutkielman taustamateriaalina käy- tetty Kotkan-Haminan seutukunnan kehitystä kuvaavia tilastoja, seudulle laadittua kehitys- kuvaa, kyläkierrosten muistioita sekä dokumentteja liittyen seudulle laadittavaan strategi- seen yleiskaavaan.

Tutkimusaineistojen analyysinä on käytetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Teoria- ohjaavassa analyysissä teoria voi toimia apuna analyysin etenemisessä. Kuitenkaan aikai- semman tiedon merkitys ei ole teoriaa testaavaa vaan tarkoituksena on ennemminkin avata

uusia ajatusuria. Sisällönanalyysi menetelmänä mahdollistaa dokumenttien systemaattisen ja objektiivisen analysoinnin. Sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen perus aineistonanalyysin muoto. Kirjallisessa muodossa olevaa aineistoa tarkastellaan, eritellään, tiivistetään ja etsitään siitä yhtäläisyyksiä ja eroja. Sisällönanalyysin tarkoituksena on kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti etsien tekstistä merkityksiä (Tuomi & Sarajärvi 2009: 91, 97, 103–104). Laadullisen tutkimuksen ideana on löytää aineistosta jotakin uutta ja ennen havaitsematonta, uusia jäsenyyksiä ja uusia merkityksiä (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010: 16).

Työn tutkimusotteen voidaan mieltää olevan tapaustutkimus, jossa tutkimuksen tapauksena on strategisen maankäytön suunnitteluun liittyvät teemat Kotkan-Haminan seudun maaseutualueilla. Tutkimuksella en pyri saamaan kattavaa kuvaa seudun strategisesta maankäytön suunnittelusta vaan tarkastelun kohteena ovat strategisen suunnittelun hyödyntämismahdollisuudet Kotkan-Haminan seudun maaseudun suunnittelussa kyläyhdistysten näkökulmasta. Tapaustutkimusta voidaan käyttää silloin, kun halutaan saada tietoa esimerkiksi mielipiteistä, arvoista ja sosiaalisista suhteista (Swanborn 2010: 13). Työn tarkoituksena on toimia eräänlaisena esiselvityksenä Kotkan-Haminan seudulle suunnitteilla olevalle strategiselle yleiskaavalle, jossa yhtenä peruskokonaisuutena on maaseutumaiden alueiden kehittäminen. Tapaustutkimuksen tieteellinen ongelma on tapauksen yleistettävyyden. Myöskään tutkielmani tapaus ei ole yleistettävissä, jolla tarkoitetaan sitä, että saamiani tuloksia Kotkan-Haminan seudun maaseutualueista ei voida yleistää muihin maaseutualueisiin. Toisaalta täytyy pitää mielessä, että tapaustutkimuksesta voi löytyä jotain yleistettävissä olevaa. Lähes kaikki kvalitatiivinen tutkimus on tapaustutkimusta (Metsämuuronen 2000: 18).

Maaseutuohjelmat

Tutkielmassa tarkastellut maaseutupolitiikat muodostavat dokumenttiaineiston, joita tarkasteltiin maankäytön suunnittelun sekä omaehtoisen kehittämisen näkökulmista. Dokumenttiaineistoja analysoitaessa on tärkeää muistaa lähdekritiikki eli kuka dokumentin on kirjoittanut ja mihin tarkoitukseen (Anttila 1998). Ohjelmien analyysillä halusin selvittää, miten maaseudun maankäytön suunnittelu ilmenee ohjelmissa, miten maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa asetetut tavoitteet näkyvät Manner-Suomen maaseutuohjelmassa sekä miten maaseutupolitiikoissa esille tuodut maaseudun kehittämisen tavat ja tavoitteet heijastuvat

haastatteluaineistossa. Maaseutupolitiikoista etsin viittauksia maaseudun maankäytön suunnitteluun, kaavoitukseen, omaehtoisen kehittämiseen, kylien kehittämiseen ja maaseudun vetovoimatekijöihin. Maaseutupolitiikkojen analyysien tarkoituksena oli vastata ensisijaisesti tutkimuskysymykseen: *miten maaseudun maankäytön suunnittelu näyttäytyy maaseutupolitiikassa?* Lisäksi tarkastelin, miten maaseudun paikallistoimijoiden rooli kehittäjinä näkyy politiikoissa, jolloin pyrkimyksenä oli myös saada näkökulmia tutkimuskysymykseen: *minkälaisena Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistysten rooli näyttäytyy maaseudun kehittämisessä ja maankäytön suunnittelussa?*

Haastattelut

Tutkielman pääasiallisena tutkimusmenetelmänä olivat teemahaastattelut, joiden avulla pyrittiin vastaamaan ennen kaikkea kysymykseen: *minkälaisena Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistysten rooli näyttäytyy maaseudun kehittämisessä ja maankäytön suunnittelussa?* Lisäksi haastatteluista nousevien teemojen kautta pyrittiin löytämään keinoja siihen, *miten strategista suunnittelua voidaan hyödyntää maaseudun suunnittelun välineenä?* Tähän kysymykseen pyrittiin löytämään vastauksia teorian tulkinnalla sekä haastatteluilla. Haastattelurungon teemat nousivat teoreettisesta viitekehyksestä, tutkimuskysymyksistä sekä tutkielman taustamateriaaleista.

Teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu sopii tilanteisiin, joissa halutaan selvittää heikosti tiedostettuja asioita kuten arvostuksia, ihanteita ja perusteluja (Metsämuuronen 2000: 42). Maankäytön suunnitteluun liittyy toimijoiden erilaiset intressit suunniteltavaan alueeseen ja siihen liittyvät teemat saattavat olla konfliktialttiita niin kyläyhdistysten ja kunnan välillä kuin kylien asukkaiden välillä (Rönkkö ym. 2012). Haastattelumuotona teemahaastattelu eroaa muista haastattelun muodoista siten, että siinä haastattelu kohdistuu ennalta valittuihin teemoihin ja kysymysten muoto ja esittämisjärjestys voivat vaihdella (Metsämuuronen 2000: 42). Haastattelun etu tutkimusmenetelmänä on sen joustavuus sekä se, että haastatteluun voidaan valita henkilöitä, joilla oletetaan olevan tarkasteltavasta ilmiöstä tai asiasta kokemusta (Tuomi & Sarajärvi 2009: 73–74).

Lähestyin kaikkia haastateltavia sähköpostitse, joissa tiedustelin heidän halukkuutta osallistua haastatteluun. Esittelin heille työn aiheen sekä haastatteluissa käsiteltävät teemat (LIITE 1). Tuomen & Sarajärven (2009: 73) mukaan haastattelussa on tärkeää saada tutkitavasta asiasta mahdollisimman paljon tietoa, jolloin haastattelun teemat tai kysymykset

voidaan lähettää haastateltaville etukäteen. Tarkoitukseni oli saada kyläyhdistyksistä haastateltaviksi sellaisia henkilöitä, joilla olisi tietoa ja kokemuksia maaseudun maankäytön suunnittelusta. Kyläyhdistysten jäsenten saaminen haastateltaviksi osoittautui melko vaikeaksi, johtuen aiheen hankaluudesta sekä haastatteluiden ajankohdasta heinä-elokuussa. Tarkoitukseni oli myös saada näkemyksiä erilaisten maaseutualueiden maankäytön suunnittelusta ja lähestymäni kyläyhdistykset valikoituivatkin tällä perusteella sekä maakunnan kyläasiamiehen vinkeistä seudun aktiivisista maaseutukylistä. Kyläyhdistykset sijoittuivat uudessa kaupunki-maaseutu -luokituksessa kaupungin kehysalueelle, kaupungin läheiselle maaseudulle sekä ydinmaaseudulle.

Tutkielmassa käytetyt haastattelut kerättiin heinä-elokuussa 2014. Haastatteluja kertyi yhteensä kahdeksan, joista kuusi oli suunnattu kyläyhdistysten jäsenille, yksi maakunnan maaseutuasiamiehelle ja yksi kunnan virkamiehelle. Maakunnan maaseutuasiamiehen sekä kunnan virkamiehen haastatteluilla tarkoitukseni oli saada asiantuntijanäkökulma sekä maaseudun maankäytön kehittämiseen että kyläyhdistysten rooliin maaseudun kehittäjinä ja suunnittelijoina. Asiantuntijahaastatteluissa kiinnostuksen kohteena ei ole asiantuntija sinänsä vaan henkilöä haastatellaan sen tiedon vuoksi, jota hänellä oletetaan olevan (Alastalo & Åkerman 2010: 373–374). Toisaalta kyläyhdistykset voidaan nähdä myös kyliensä asiantuntijoina. Tein kaksi haastattelurunkoa, joista toinen oli suunnattu kyläyhdistysten jäsenille (LIITE 2) ja toinen asiantuntijoille (LIITE 3). Kyläyhdistysten haastattelut tehtiin ennen asiantuntijahaastatteluja. Kyläyhdistysten ja asiantuntijoiden haastattelut sisälsivät samoja teemoja, mutta eri painotuksin.

Tekemistäni kyläyhdistysten jäsenten haastatteluista kaksi oli muodoltaan ryhmähaastatteluja ja yksi puhelinhaastattelu. Puhelinhaastattelu tehtiin aikatauluongelmien vuoksi. Toisessa ryhmähaastattelussa oli mukana kolme henkilöä ja toisessa kaksi. Yksilöhaastattelut ja ryhmähaastattelut poikkeavat toisistaan siinä määrin, että niiden analyysiä ei voida perustaa täysin samoille oletuksille kuin yksilöhaastatteluissa, sillä ryhmäkeskustelut tuottavat erilaista aineistoa erilaisen vuorovaikutuskontekstinsa vuoksi (Pietilä 2010: 212, 215). Tässä tapauksessa haastateltavat saivat toisistaan tukea, koska haastattelun teemat maankäytön suunnittelun osalta miellettiin hankaliksi. Pietilän (2010: 217) mukaan ryhmäkeskustelujen olennainen piirre on se, että puhetta osoitetaan kaikille osallistujille ja osallistujat voivat kysellä toisiltaan tarkentavia kysymyksiä. Koin ryhmähaastattelut haastateltavan näkökulmasta haastaviksi, sillä haastattelun ohjaaminen oli paikoin vaikeaa puheen

rönsyillessä muihin aiheisiin. Haastateltavat saivat itse valita heille sopivan haastattelupäivän ennalta annetusta aikahaarukasta sekä haluamansa haastattelupaikan. Kyläyhdistysten jäsenten haastatteluita tehtiin huoltoasemilla, kahviloissa ja kylätalolla.

Haastatteluaineisto analysoitiin sisällönanalyysimenetelmällä. Haastatteluaineisto purettiin tallenteilta ja litterointiin sanatarkasti. Litterointi on keskeinen osa aineistoon tutustumista (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010: 14). Litteroinnin jälkeen aineisto luokiteltiin työn kannalta keskeisiin teemoihin. Alustava aineiston luokittelu jäsentää tarkasteltavaa ilmiötä (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010: 25). Alustava haastatteluaineiston teemoittelu noudatti pääpiirteittäin haastattelurungossa asetettuja teemoja. Litteroidusta haastatteluaineistosta pyrittiin etsimään myös eroja, yhtäläisyyksiä, toistuvuutta sekä uusia nousevia teemoja. Haastatteluaineistolla halusin syventyä kyläyhdistysten rooliin maaseudun kehittäjinä ja maankäytön suunnittelijoina sekä löytämään kyläyhdistysten näkökulmasta strategisen suunnittelun mahdollisuuksia maaseudun kehittämisessä. Lisäksi haastatteluaineistoa peilattiin maaseutuohjelmista nouseviin keskeisiin teemoihin.

Aineistoa rajattaessa on syytä pohtia, onko haastatteluja tehty tarpeeksi monta ja tarpeeksi hyvin, jotta kaikki tieto saadaan kerättyä sekä ovatko esitetyt kysymykset olleet relevantteja, jotta niiden pohjalta tehty tutkimus tuottaa luotettavaa ja jolloin tapaa yleistettävissä olevaa tietoa (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010: 17). Kyläyhdistysten jäsenten haastatteluja oli riittävästi, sillä samat asiat ja teemat alkoivat toistumaan haastatteluissa. Toisaalta kyläyhdistysten jäsenet eivät olleet maankäytön suunnittelun asiantuntijoita ja se välittyi myös vastausten epävarmuudessa. Maakunnan kyläasiamiehen sekä kunnan virkamiehen haastattelut täydensivät aineistoa hyvin. Asiantuntijanäkökulmaa olisi tietenkin voinut laajentaa, mutta kyläyhdistysten jäsenten haastattelut palvelivat työni teemaa hyvin.

TUTKIMUKSEN TULOKSET JA ANALYYSI

Tulososio on teemoiteltu aineistojen analyysistä nousevien teemojen pohjalta. Kaksi ensimmäistä teemaa sisältävät maaseutupoliittisten ohjelmien, Mahdollisuuksien maaseutu – maaseudun kokonaispoliittisen kehittämisohjelman 2014–2020 sekä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman 2014–2020, analyysit. Loput teemat on johdettu haastatteluaineistosta.

Maaseudun kehittäminen maaseutuohjelmissa

Vuosille 2014–2020 laaditussa Mahdollisuuksien maaseutu – maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa strategiseksi lähtökohdaksi on nostettu paikkaperustainen kehittäminen. Paikkaperustaisessa kehittämisessä pyritään ymmärtämään alueen olemassa olevat resurssit ja toimintamahdollisuudet. Paikallisista tarpeista nouseva omaehtoinen kehittäminen on myös osa paikkaperustaista kehittämistä (YTR 2014: 13). Maaseutupoliittisen kokonaisohjelman strateginen painopiste näkyy myös suppean maaseutupolitiikan välineenä toimivassa Manner-Suomen maaseutuohjelmassa 2014–2020. Ohjelman yhtenä strategisena painopisteenä on omaehtoisen kehittämisen vahvistaminen.

”lisätään maaseudun elinvoimaa ja elämänlaatua vahvistamalla paikallista omaehtoista toimintaa.” (MMM 2014: 65)

Paikkaperustaiseen kehittämiseen liitetään hallinnon muutos hallintaan, alhaalta ylös toimeenpano sekä verkostomainen lähestymistapa. Paikkaperustaiseen kehittämiseen liittyvä paikallinen omaehtoisuus on tuonut paikalliset toimintaryhmät kuten maaseudun kyläyhdistykset keskeiseksi toimijoiksi maaseudun kehittämisessä (Mustakangas ym. 2004: 11). Molemmissa ohjelmissa maaseudun kehittäminen ja suunnittelu pohjautuvat siis paikallisten resurssien ja tarpeiden tunnistamiseen, jossa kehittäminen tapahtuu omaehtoisuuden kautta.

Ohjelmissa maaseutuun liitetään asukkaiden osallisuuden, omatoimisuuden, yhteisöllisyyden ja aloitteellisuuden perinteet, jotka nähdään pohjana maaseudun kehittämistyölle. Manner-Suomen maaseutuohjelmassa katsotaankin, että paikallisilla toimintaryhmillä on parhaimmat kehittämisen välineet paikallisiin olosuhteisiin nähden. Molemmissa ohjelmissa tähän liitetään kumppanuuspohjainen toiminta julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä (MMM 2014 : 40). Kokonaisohjelmassa linjataan,

että yhteistoiminnalliseen kehittämistyöhön tulisi kytkeä julkisen rahoituksen lisäksi yksityistä rahoitusta sekä talkootyötä (YTR 2014: 14). Talkootyön kytkeminen osaksi maaseudun kehittämistyötä nostaa esille kysymykset kehittämisen kohteesta ja laajuudesta. Vapaaehtoisella järjestötyöllä on ollut aina keskeinen rooli maaseudun aktiviteettien järjestäjänä, mutta kunta- ja palvelurakenteiden muuttuessa erilaiset järjestöt nähdään myös julkisten palveluiden täyttäjinä ja tuottajina (Pihlaja 2010: 12).

Kumppanuuspohjaiseen toimintaan liittyy hallinnan muutoksen siirtyminen normipohjaisesta hallinnosta sopimus pohjaiseen hallintaan (Moseley 2003: 121–122), jolloin hierarkkisten rakenteiden lomaan syntyy uusia verkostoja ja kumppanuuksia (Murdoch 2000). Kumppanuus yhteistyömuotona ja erilaisina verkostoina tuodaan kuitenkin ylhäältä alas, sillä se on yksi keskeinen rahoituksen myöntämisen ehto Euroopan unionin hankkeilla. Koska kumppanuus tuodaan ikään kuin ylhäältä annettuna toimijoiden välille, se ei aina johda todelliseen kumppanuuteen. Lisäksi on havaittu, että usein yksityinen sektori jää kumppanuuksien ulkopuolelle, jolloin paikalliset kehittämishankkeet solmitaan julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välille (Moseley 2003:122).

Kuntien, paikallisten yritysten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyöstä on tullut keskeinen osa paikallista aluekehittämistä (Rannikko 2009: 7) ja EU-jäsenyyden myötä maaseudulla on käynnistetty tuhansia kehittämishankkeita, joissa maaseudun asukkaat ovat itse yrittäneet kehittää asuinalueitaan (esim. Bachtler 2010: 1). Maaseutupoliittisen kokonaisuohjelman ”osallisuus ja lähidemokratia” -teemassa maaseudun asukkaita kannustetaan alueidensa kehittämiseen:

”Asukkaat, kylä- ja kaupunginosayhdistykset sekä muut järjestöt osallistuvat ja vaikuttavat omalla asiantuntemuksellaan asuinalueidensa kehittämiseen sekä palveluihin ja maankäyttöön liittyviin asioihin.” (YTR 2014: 30).

Kokonaispoliittisen ohjelman ”osallisuus ja lähidemokratia” -teeman tavoitteet näkyvät myös Manner-Suomen maaseutuohjelman 2014–2020 kuudennessa prioriteetissa, jonka tavoitteita pyritään saavuttamaan ”maaseudun palvelujen ja kylien kehittämisen” toimenpiteillä. Toimenpiteen tavoitteena on muun muassa kehittää *kylien yhteisöllisyyttä, osallisuutta ja vaikuttamisen mahdollisuuksia* (MMM 2014: 166). Nykyisissä maaseutupoliittikoissa kyläläiset nähdään kehittäjinä, jotka omaehtoisella toiminnallaan pystyvät vaikuttamaan oman asuinalueensa elinvoimaisuuteen (Nieminen 2000: 120). Euroopan unioni on tuonut hankkeisiin perustuvan alueiden kehittämisen otteen ja maaseudun maankäytön

suunnittelu näyttääkin toteutuvan erilaisten hankkeiden kautta, joihin maaseututoimijoiden on itse osattava tarttua. Poliittisten linjausten seurauksesta maaseudun kehittäminen näyttää jäävän entistä enemmän maaseudun paikallisten toimijoiden vastuulle.

Maaseudun maankäytön suunnittelu maaseutuohjelmissa

Asuminen ja asumiseen liittyvät teemat ovat yksi keskeinen maankäytön suunnittelun osa-alue, joka herättää monenlaisia tunteita ja aiheuttaa konflikteja niin maaseudulla kuin kaupungissa (esim. Cloke 2013). Sekä maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa 2014–2020 että Manner-Suomen maaseutuohjelmassa 2014–2020 maaseudun vetovoimatekijät liittyvät voimakkaasti asumiseen ja sen laatuun, joita ovat muun muassa puhtaus, väljyys, turvallisuus, rauha ja luontoarvot (YTR 2014: 5; MMM 2014: 29, 40). Maaseudun väljälle asumiselle ja tilalle on kysyntää, mutta samalla maaseutu käsitteellistetään tuotantomaaseudun sijasta asumisen maaseutuna (Sireni 2011: 69). Maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa linjataan toimenpiteessä 35, että maaseudun maankäyttöä ja rakentamista suunnitellaan ja toteutetaan siten, että se edistää maaseudulla asumista ja yrittämistä (YTR 2014: 9). Voidaankin pohtia, miten maaseudun maankäytön suunnittelu voidaan toteuttaa siten, että siinä yhdistyvät asukkaiden asumisen toiveet, maatalous sekä eheyttävän yhdyskuntasuunnittelun periaatteet.

Maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa 2014–2020 on käsitelty eheyttämiseen perustuvan maankäytön suunnittelun soveltuvuutta erilaisille alueille. Puolestaan Manner-Suomen maaseutuohjelmassa 2014–2020 ei ole suoraan otettu kantaa eheyttävään maankäytön suunnitteluun. Eheytyvä yhdyskuntasuunnittelu onkin monitahoinen käsite eikä sitä ole määritetty yksiselitteisesti (Hirvonen-Kantola 2013). Manner-Suomen maaseutuohjelmassa rakentaminen nähdään maaseutumaisemaan vaikuttavana tekijänä, jolloin esimerkiksi uudisrakentaminen voi näyttäytyä maaseutumaiseman vetovoimaisuutta heikentävänä toimenpiteenä (MMM 2014: 49).

Kokonaispoliittisessa ohjelmassa todetaan, että maankäytön suunnittelussa korostetaan tänä päivänä muun muassa tiiviyttä sekä joukkoliikenteeseen perustuvia taajamia (YTR 2014: 20). Alueet hahmotetaan tänä päivänä seudullisina kokonaisuuksina ja kaupunkiseudut voidaankin ymmärtää erilaisten liikkumismuotojen kautta (Ristimäki 2012: 8). Kuitenkaan eheyttämisen linjauksiin ei ole tehty alueellista rajausta,

”mikä aiheuttaa tulkintaeroja maaseutuasumisen ja erityisesti haja-asutusalueella asumisen hyväksyttävyydestä ja kehittämisedellytyksistä eri puolilla Suomea.” (YTR 2014: 20).

Rönkön ym. (2012: 104) mukaan maaseudun yksi tärkeimpiä vetovoimatekijöitä on vapaus valita itse rakentamisen paikka, joka on vaikeuttanut osaltaan hajarakentamisen rajoittamista maaseutualueilla. Siksi myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö saattaa jäädä etäiseksi maaseudun suunnittelun käytännöistä. Kuisman (2013: 67) mukaan juuri hajarakentamisen hallinnasta on tullut yksi keskeinen päämäärä maankäytön suunnittelussa. Tähän liittyykin kysymys siitä, saako maalle rakentaa.

Maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa on huomautettu myös erilaisten alueiden maankäytön suunnittelun haasteista:

”...maaseutualueiden yhdyskuntasuunnittelu ei voi perustua samoihin periaatteisiin kuin kaupunkiseutujen”. (YTR 2014: 42)

Kuntaliitosten seurauksesta useat kunnat ovat entistä maaseutumaisempia (Heiskanen & Kahila 2006: 14) ja laajoilla kaupunkiseuduilla maankäyttöön liittyy monia intressejä ja tarpeita (Hytönen ym. 2012: 120). Nykyisin yhdyskuntarakenteen muoto ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvät käsitteet jakavat mielipiteitä niin kaupunki- kuin maaseutupoliitikassa. Kaupunkipoliitikassa yhdyskuntarakenteita halutaan tehokkuutta tavoitellen tiivistää ja täydentää ja puolestaan maaseutupoliitikassa alueita halutaan kehittää asumisen nimissä (Sihvonen 2013: 75).

Maaseudun kokonaispoliittisen ohjelman 2014–2020 infrastruktuuri ja maankäyttö teeman tavoitteena ovat muun muassa maankäytön suunnittelu osallistavasti sekä tunnus- taen maaseudun erityispiirteet (YTR 2014: 37) kuten tilaa vaativa maatalous, välimatkat ja asumisen harvuus. Teeman alle kuuluvat liikenneverkon kunto ja liikennöitävyys, liikenne- palvelut, tehokas, luotettava ja kattava tietoliikenne, puhelin- ja sähköverkko, maaseudun vesi- ja jätehuolto sekä maankäyttö ja kaavoitus. Tarkastelen erityisesti ko. teeman paino- tusta maankäyttöön ja kaavoitukseen. Maankäytön suunnittelua ohjaa maankäyttö- ja raken- nuslaki, jonka tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti (YTR 2014: 42).

Maaseudun kokonaispoliittisessa ohjelmassa 2014–2020 maaseudun suunnittelu nähdään ensisijaisesti seudullisen suunnittelun osana, jossa maakuntakaava ohjaa kuntien suunnittelua maaseutualueiden osalta (YTR 2014: 42). Seutukunnat nähdään tänä päivänä keskeisinä taloudellisen kilpailukyvyn ja kehityksen paikkoina (esim. MacLeod 2009: 423–424). Seututaso onkin nostettu maaseutupolitiikassa keskeiseksi yhteistyön toimintaympäristöksi. Kasvavilla kaupunkiseuduilla se tarkoittaa sitä, että myös maaseutupoliittisten toimijoiden on huomioitava koko aluetta koskevat yhdyskuntarakenteelliset tavoitteet. Toisaalta kaupunkiseudun yhdyskuntasuunnittelussa joudutaan huomioimaan maatalous- ja maaseutupolitiikkaan liittyvät käytännöt (Sihvonen 2013: 78–79).

Maaseudun maankäyttöä hallitsevat paikkaperustaiset luonnonvaroja ja luontoa hyödyntävät tilaa tarvitsevat elinkeinot. Maaseudun maankäytön suunnittelun kysymykset poikkeavatkin huomattavasti tiiviisti rakennettujen alueiden maankäytöstä (YTR 2014: 42).

”Rakentamisen ohjauksessa, kaavoituksessa ja muussa maankäytön suunnittelussa on otettava huomioon alkutuotannon tarvitsemat toimintaedellytykset.”
(YTR 2014: 43)

Maatalous on edelleen merkittävä maankäyttäjä maaseudulla ja yhdyskuntasuunnittelussa olisinkin huomioitava maaseutumaiseen maankäyttöön liittyvät tilakäsitykset (Sihvonen 2013: 78). Samalla maaseudun maankäytön suunnitteluun liittyy myös arvokonflikteja, jotka kumpuavat urbaanien toimijoiden ja maaseututoimijoiden erilaisista intresseistä (Cherry 1976: 4). Kokonaispoliittisessa ohjelmassa on pyritty huomioimaan sekä maaseutuasumisen houkuttelevuus että maatalouden välttämättömyys:

”maaseutuasumisen ohjausta ja menettelyjä on arvioitava tulevaisuudessa asumispreferenssien ja elinkeinojen näkökulmasta”. (YTR 2014: 43).

Manner-Suomen maaseutuohjelmassa 2014–2020 maatalous nähdään merkittävänä tulevaisuuden mahdollisuutena. Tähän liittyy muun muassa biotalouden kehittäminen ja kehittyminen (MMM 2014: 54).

Sekä kokonaispoliittisessa ohjelmassa että Manner-Suomen maaseutuohjelmassa kylät ja kirkonkylät ovat nostettu keskeiseksi kehittämisen paikoiksi. Kylät yhdistetään yhä enemmän kehittämistoimintaan (Kumpulainen 2013: 16). Kokonaispoliittisessa ohjelmassa yleiskaavoitus nähdään kylien rakentamisen ohjaamisen välineenä. Asumisen sijoittuminen

olemassa olevaan rakenteeseen ja taajamiin tulee esille valtakunnallisissa alueiden käyttötavoitteissa (Ympäristöministeriö 2013b). Tällä tavoitteella pyritään ehkäisemään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Toisaalta yleiskaavoituksella on mahdollistettu hajarakentaminen maaseudulla ja siten se on paradoksaalisesti edistänyt hajautuvan yhdyskuntarakenteen syntymistä (esim. Rönkkö ym. 2012).

Manner-Suomen maaseutuohjelman kuudennen prioriteetin yhtenä toimenpiteenä on ”maaseudun palvelujen ja kylien kehittäminen”. Toimenpiteen avulla pyritään lisäämään maaseutualueiden aktiivisuutta ja osallisuutta. Toimenpiteen kehittämiskohteeksi on listattu esimerkiksi: kylien kehittäminen, joka sisältää muun muassa asuin ympäristön parantamista, kylätoiminnan kehittämistä, turvallisuus-, maisemanhoito- ja maankäyttösuunnitelmien laatimista, toteuttamista ja kehittämistä (MMM 2014: 167). Maaseutuohjelmassa kannustetaan vapaaehtoisuuteen perustuvien kyläsuunnitelmien mukaan ottamista yhdeksi maaseudun kehittämisen välineeksi. Maaseutualueilla, joihin ei kohdistu merkittäviä rakentamisen paineita voidaan laatia vapaamuotoisen maankäytön suunnittelun välineitä, joiden avulla voidaan määrittää maankäyttöä koskevia periaatteita (Rönkkö 2012: 68). Paikallisia ratkaisuja, osallisuutta sekä maaseudun erityispiirteiden tunnistamista voidaan edistää ottamalla käyttöön kyläsuunnitelmat osaksi maaseudun maankäytön suunnittelua.

Maaseutupoliittiset ohjelmat ovat siis alueiden muutoksen ohjelmaperusteisia ohjauksen välineitä. Poliitikkojen avulla ympäristön muutosta pyritään ohjaamaan erilaisten tavoitteiden kautta, joiden painotus riippuu sen hetkisestä poliittisesta ympäristöstä ja arvoista. Maaseutupoliittiseen ohjaukseen liittyy myös taloudellinen ohjaus, sillä Euroopan unioni ohjaa rahoitusta erilaisten hakkeiden kautta.

Kyläyhdistysten kasvava rooli maaseudun kehittäjinä

Mustakankaan ym. (2004: 11) mukaan omaehtoinen toimintatapa on siirtänyt maaseudun kehittämisvastuuta kunnilta toimintaryhmien kautta yhdistyksille ja aktiivisille kansalaisille eli kolmannelle sektorille. Kehittämisvastuun siirtyminen yhdistyksille tuli selkeästi esille myös kyläyhdistysten jäsenten haastatteluissa. Kyläyhdistysten jäsenet näkivät yhdistysten roolin kasvaneen ja kasvavan edelleen kylien kehittäjinä.

”No tällä hetkellä varmaan aika kova, koska [...] kolmannella sektorillehan koitetaan saada aina vaan enemmän ja enemmän sitä tekemistä siellä kylillä. Että kunta sysää sitä sun tätä, mutta varmaan aina vaan isompi rooli. Mutta mä en nyt osaa sanoa, mikä se on sit ihan tarkalleen missäkin kylässä, mikä se nyt olis, mutta järjestetään tapahtumii, tekemistä, aktiviteettia, kylähenkee, yhteistä puuhaa, yhteisten asioiden hoitamista, jos haluaa jotaa ja sitte kyläyhdistys on se joka on kokoava.” (Haastattelu 3, kyläyhdistyksen jäsen)

Haastatteluissa kyläyhdistysten toiminta nähtiin ennen kaikkea aktiviteetin ja yhteishengen edistäjänä. Pihlajan (2010: 12) mukaan perinteisellä järjestötoiminnalla on edelleen suuri merkitys erilaisten aktiviteettien järjestäjänä ja sillä on myös vaikutuksia paikallisen yhteisöllisyyden vahvistumiseen sekä sosiaalisen pääoman muodostumiseen. Sosiaalinen pääoma nähdään yhä merkityksellisempänä alueellisen kehittämisen kannalta. Sosiaalinen pääoma näyttäytyy verkostoissa, niiden normeissa ja luottamusrakenteissa (Hyyryläinen & Rannikko 2002: 169, 171).

Yhdistysten vastuu myös kylien palvelujen ylläpitäjänä nousi esille muutamassa haastattelussa. Maaseutupolitiikoissa vahvasti esillä oleva omaehtoinen kehittäminen siirtää valtaa ja sitä myötä vastuuta kunnilta paikallisille yhdistykselle (Mustakangas ym. 2004: 11). Kuitenkin taka-alalle jää keskeinen kysymys siitä, mitä vastuulla tarkoitetaan ja mitä se sisältää. Tähän keskusteluun liittyy muutokset hallinnassa ja verkostojen kasvaneessa merkityksessä (Murdoch 2000). Uuden hallinnan keskeisenä piirteenä on osallistujien omaehtoisuus ja pyrkimys yhteisiin tavoitteisiin alhaalta ylöspäin suuntautuvassa politiikassa (Juntunen 2014: 15).

Lisäksi voidaan pohtia, mitä kehittämisvastuulla tarkoitetaan. Kyläyhdistyksillä voi olla hyvin erilaiset näkemykset siitä, minkälainen kehittämisvastuu heillä on. Aktiviteetin järjestäminen ja yhteishengen luominen asukkaiden välillä toki edistävät ja mahdollistavat osallisuutta, sosiaalisen pääoman kasautumista ja lähidemokratian toteutumista, mutta minkälaisien palvelujen järjestäminen ja kehittäminen jää yhdistysten vastuulle? Hyyryläinen ja Rannikko (2002: 171) ovat todenneet, että maaseudun kehittäminen ja kehittyminen perustuvat tänä päivänä siihen, että kolmas sektori osaa tunnistaa yhteiskunnan kehitysvirroista ne mahdollisuudet, joista on heille itselleen ja heidän kylälleen eniten hyötyä (Hyy-

ryläinen & Rannikko 2002: 171). Kyläyhdistysten tulisi siis olla entistä enemmän asiantuntijuuteen perustuvaa toimintaa. Kuitenkin yhdistystoiminta perustuu lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen (Backa 2014).

Kyläyhdistysten tärkeys maaseudun keskeisinä kehittäjinä tuli haastatteluissa selkeästi esille, mutta samalla oltiin huolissaan siitä, että yhteistyö julkisen sektorin ja kyläyhdistysten välillä on jäänyt heikoksi strategiatekstien ja politiikkojen painotuksista huolimatta.

”...kuntien ja seudunkin strategioissa puhutaan aina yhteistyöstä kolmannen sektorin kanssa, mut se jää [...] puheen asteelle.” (Haastattelu 1, kyläyhdistyksen jäsen)

Kunnan virkamiehen haastattelusta ilmeni, että kyläyhdistykset kyllä tunnustetaan tärkeäksi maaseudun toimijoiksi, mutta kyläyhdistykset jäävät silti helposti virallisten vuorovaikutusverkostojen ulkopuolelle:

”Kyllä ne on lähinnä ne valtuutetut. Mut toki on sitte aktiivisempiakin kylätoimijoita, että on suoriakin yhteyksiä useampiin kylätoimijoihin. Et jopa yhteisiä hankkeita meillä on useamman toimijan kanssa.” (Haastattelu 7, kunnan virkamies)

Useassa haastattelussa tuli esille, että kyläyhdistysten jäsenillä on suoria kontakteja kuntien virkamiehiin, joiden kautta tietoa välittyy sekä kylästä kuntaan että kunnasta kylään. Pienissä kunnissa henkilökohtaiset kontaktit ovat tärkeitä sekä kylän ja kunnan sisällä että laajemmankin toimintaympäristössä, sillä kontaktit sitovat kylien toimijat osaksi laajempia verkostoja (Massey 2008). Verkostot edistävät myös sosiaalisen pääoman kehittymistä, jolloin se vahvistaa osaltaan paikallisten ihmisten ja instituutioiden tuloksellista toimintaa paikallisella tasolla (Moseley 2003: 50). Yhteistyöverkostot voidaan ymmärtää vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi, jossa toisistaan riippuvaiset toimijat ovat organisoituneet yhteisten intressien ympärille (Sotarauta & Linnamaa 2003: 68). Myös kaupunkiseutujen kehittäminen ja yhteistyö perustuvat käytännössä yhden tai useamman toimijan puuttumiseen alueella omista arvonäkökulmistaan (Sotarauta & Linnamaa 2003: 69).

Hallinnan muutokseen liittyy sopimus pohjaisten kumppanuuksien muodostuminen (Murdoch 2000; Mustakangas ym. 2004: 28) ja kumppanuudet tulivat esille myös tekemisäni haastatteluissa. Kumppanuudet koettiin tärkeäksi julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä muun muassa maaseudun palvelujen järjestämisessä. Pihlajan (2010: 12)

mukaan kunta- ja palvelurakenteiden muuttuessa erilaiset järjestöt nähdään julkisten palveluiden tuottajina ja täydentäjinä. Kyläyhdistysten tulisi tehdä yhden kyläyhdistyksen jäsenen haastattelun mukaan vahvaa sopimussyhteistyötä kunnan kanssa, jolloin kunkin osapuolen vastuualueet olisivat selvät. Lisäksi kumppanuuden kautta kylän toimijat voisivat saada tukea ja apua paikallisiin kehittämissuhteisiin. Kumppanuus-ajattelu on lähtöisin Euroopan unionista ja se on yhtenä vaatimuksena EU-rahoitteisille projekteille. Kumppanuus ei kuitenkaan aina luo aitoa kumppanuutta toimijoiden välille (Moseley 2003: 122).

Useassa kyläyhdistysten jäsenten haastattelussa tuli esille, että yhdistystoimintaan on ylipäättänsä lähdetty mukaan sen vuoksi, että voidaan vaikuttaa oman kylän kehittämiseen. Lisäksi aktiiviset kyläyhdistykset koettiin vetovoimaisena tekijänä uusille asukkaille sekä merkinä kunnalle, että kylään kannattaa panostaa. Myös maaseutupolitiikoissa maaseudun vetovoimatekijöiksi oli liitetty aktiivisuuden ja yhteisöllisyyteen koettuja tekijöitä (YTR 2014; MMM 2014).

”Siis kyl se mielikuva just siitä, yleensäki täs ympäristössä, et kylätoimikunta on aika paljo saanu aikaan ja aika paljo niinku toimii. Ni se vaikuttaa kans siihen, et miten niinkun koetaan tuol kunnassa ja miten yksityiset ihmiset esmes haluis muuttaa nyt tänne tai jotaa vastaavaa.” (Haastattelu 5: 1, kyläyhdistyksen jäsen)

Toisaalta yhdessä haastattelussa kritisoitiin sitä, että kyläyhdistyksiä täytyy perustaa sen vuoksi, että saadaan oma ääni kuuluviin:

”Et sehän on ihan huono tapa se, et joku tekee kaavan ja päättää jotaa ja sit pitää perustaa yhdistyksii sen takii, et pystyy, et sais jotenki niinkun sitä sille raiteille, mitä sit asukkaat toivoo.” (Haastattelu 2)

Kyläyhdistysten kehittämistoiminta voidaankin nähdä samaan aikaan sekä proaktiivisena että reaktiivisena kehittämistyönä. Kyläyhdistykset kehittävät omaehtoisesti, proaktiivisesti, asuinpaikkojansa, jolloin yhdistykset ovat kehittämistyön toteuttajia ja eteenpäin viejiä. Samaa aikaan kyläyhdistykset tarttuvat paikallisiin ongelmiin ja reagoivat toimintaympäristön muutoksiin ikään kuin kolmantena osapuolena, jolloin varsinainen kehittämisvastuu on jollakulla muulla toimijalla (Moseley 2003).

Maaseudun ja kylien kehittäminen omaehtoisuuteen perustuen on siirtänyt kehittämisen vastuuta julkiselta sektorilta yhdistykselle ja kolmannelle sektorille (Mustakangas ym.

2004). Kyläyhdistysten jäsenten ja kyläasiamiehen haastatteluissa nousikin esille huoli, siitä kuka kyliä kehittää tulevaisuudessa. Haastatteluista ilmeni, että jo nyt aktiiviseen yhdistystoimintaan ja kylien kehittämistyöhön on maaseudulla vaikea saada ihmisiä mukaan muun muassa siksi, että väestörakenne on paikoittain melko heikko ja toisaalta siksi, että ihmisillä ei ole aikaa eikä välttämättä halua kyläyhdistystoimintaan. Pelkona oli, että kylät kuolevat yhdistysten mukana. Lisäksi maaseudulla on tapahtunut ja tapahtuu edelleen voimakas maatalouden rakennemuutos. Agraarimaaseutu on muuttunut asumisen maaseudeksi (Ponnikas ym. 2011: 25). Maaseudun asukkaat käyvät töissä muualla, jolloin maaseutu saatetaan mieltää vain asumisen näkökulmasta.

Euroopan unioniin liittyminen on tuonut mukaan uudenlaisia kehittämisen tapoja. Alueiden kehittäminen perustuu monenlaisiin hankkeisiin (Hyyryläinen & Rannikko 2000: 13). Hankemaailma koettiin kuitenkin kyläyhdistysten näkökulmasta ongelmalliseksi:

”On liian paljon erilaisia toimijoita, jotka elävät näistä hankkeista ja saman sukuisia hankkeita tehdään päällekkäin toisistaan tietämättä. Että joku sellainen niitten välinen keskustelukin olis tarpeen.” (Haastattelu 1, kyläyhdistys)

Mustakankaan ym. (2004: 13) mukaan pahimmillaan useiksi eri kehittämishankkeiksi pirstoutunut maaseudun kehittämistoiminta mielletään ”nurkkien kunnostamiseksi”, koska kehittämistoimia ei ole osattu kytkeä toimivaksi kokonaisuudeksi. Maaseudun kehittäminen ja maaseudun maankäytön suunnittelu muodostuu siis erilaisista hankkeista, jolloin on paljon kiinni henkilöistä ja heidän aktiivisuudestaan, mitä maaseudulla kehitetään.

Kyläyhdistykset maankäytön suunnittelijoina

Haastattelujen perusteella maankäytön suunnittelu ja kaavoitus eivät olleet kovin tuttuja kyläyhdistysten jäsenille. Maankäytön suunnittelua peilattiin konkreettisiin asioihin ja oman kylän näkökulmasta. Tiestön kunto nousi keskeiseksi huolen aiheeksi ja kylän vetovoimaisuuteen vaikuttavaksi tekijäksi lähes kaikissa kyläyhdistysten jäsenille suunnatuissa haastatteluissa. Myös vesi- ja viemärintiasiat nousivat tärkeiksi kehittämisen kohteiksi maaseudun maankäytössä.

Kyläyhdistysten jäsenet mielsivät kaavoituksen hyvin rajoittavaksi ja tiukaksi maankäytön suunnittelun välineeksi. Useat myös kokivat, että maaseudun maankäytön suunnittelua tehdään kaupunkien näkökulmasta, jolloin maaseutu itsessään, sen erityispiirteet ja asukkaat, jäävät kaavassa vähäiselle huomiolle. Lisäksi kaavoitus nähtiin ylhäältä tulevana

rajoitteina, joka pahimmassa tapauksessa heikentää vapaata asumisen sijoittumista maaseudulla.

”On siitä esimerkiksi, että ei sais, jos se kaava tulee kauheen, [...] sehän on aika määrävä sitten, ni ei sais sitte ite rakentaa sinne, mihin haluaa, esimerkiksi omalla maallakaan.” (Haastattelu 5: 1)

Toisaalta yksi haastateltava huomautti, että kaavoitettu maaseutualue voi olla myös taloudellisena haittana kunnalle tai kaupungille, sillä kaavoituksen myötä kunnalle tulee taloudellinen vastuu järjestää alueelle asiallinen vesi- ja viemäröinti. Erään kyläyhdistyksen jäsen myös pohti, että kaavoitus ei kuitenkaan takaa palveluita ja vesi- ja viemäröintiasioita kylälle, koska niiden hoitaminen on ollut kylän asukkaiden hoidettavana jo aikaisemminkin. Kaavoituksessa osoitetaan toimintoja kuten palveluiden paikkoja, mutta maaseudun kehittäminen on linjattu omaehtoiseksi toiminnaksi jo politiikoista käsin. Kaavoitettu maaseutualue ei siis siirrä vastuuta pois kyläläisiltä.

Maakunnan kyläasiamies nosti esille myös sen, että kuunnellaanko maaseudun asukkaita asiantuntijapuolelta ja ymmärtävätkö osalliset toisiaan. Kyläyhdistysten jäsenten haastatteluissa ilmeni, että maankäytön suunnittelu ja siihen liittyvät teemat ja termit olivat jäsenille melko vieraita.

”Tavallaan se, että puhuuko kaavoittajat ja kyläläiset samaa kieltä. Tavallaan sitte se, että osataanko kaavotus sitten niinkun mitottaa sinne kylään sopivaksi. Se on aika eri asia kaavoittaa taajamaa kuin maaseutukylää. Ettei siin tuu sitä törmäyskurssia.” (Haastattelu 8, maakunnan kyläasiamies)

Suomalainen suunnittelujärjestelmä perustuu kasvun kaavoitukseen (Rajaniemi 2006). Hentilän (2012) mukaan kasvu kuitenkin keskittyy vain osaan kaupunkiseuduista ja kunnista. Lisäksi maaseudun kaavoituksen mitoituksessa tulisi huomioida maaseudun erityispiirteet kuten maisema ja maatalous (Rönkkö ym. 2012). Ongelmaksi muodostuu se, että asiantuntijasektorilta puuttuu usein maaseudun paikallistuntemus, sillä maankäytön suunnittelun asiantuntijat tulevat kunta- tai seutasolta. Tämä luo tilanteen, jossa ruohonjuuritason toimijat muodostuvat tärkeiksi toimijoiksi maaseutumaisilla alueilla (Hamin & Marcucci 2008: 470).

Toisaalta maaseudun kaavoituksessa nähtiin myös myönteisiä puolia. Kyläyhdistysten jäsenten haastatteluissa kaavoitus koettiin helpottavana ja selkiyttävänä maankäytön

suunnittelun välineenä erityisesti asuinrakentamisen osoittajana, silloin kun ollaan aikeissa rakentaa. Kaavoitettu maaseutualue miellettiin myös yhdeksi vetovoimatekijäksi potentiaalisille maaseudulle muuttajille. Kaavoitusprosessin nähtiin myös takaavan vaikuttamisen mahdollisuus ja parantavan tiedonkulkua maankäytön suunnittelun kysymyksistä. Kyläyhdistysten jäsenet olivat tietoisia vaikuttamisen mahdollisuuksista ja siitä, että kaavat ovat nähtävillä. Kaavojen tulkinta vaatii asiantuntijuutta ja perehtymistä asiaan (ks. Jääseläinen & Syrjänen 2000). Eräs kyläyhdistyksen jäsen toivoikin, että kunnasta tai kaupungista kutsuttaisiin tai tultaisiin paikan päälle kertomaan ja esittelemään heitä koskevista kaavapäätöksistä. Tämä mahdollistaisi yhteisen kielen löytämisen. Lisäksi haastateltavilla heräsi epäily siitä, otetaanko heidän mielipiteet oikeasti huomioon.

”Tuntuu aina, että siellä päättäjillä on ihan erilainen näkemys asioista kuin niillä, jotka täällä on. Ja ajattelee ihan toisella tavalla.” (Haastttelu 5: 2)

Kaavoitus nähtiin myös eräänlaisena statuksena kylälle, jolloin kaavoitettu kylä koettiin konkreettiseksi osaksi kunnan ja seudun palvelu- ja asuinrakennetta. Maakunnan maaseutu-asiamies näki maaseudun kaavoituksen myös myönteisenä siitä syystä, että kaavoituksen kautta maaseudun kehittämiseen tulee suunnitelmallisuutta.

”...jo sillä pelkästään, että saatas oma kyläkaava, niin sillä nostettais sitä kylästatusta ja sitä, että meitä ei voida sitte vaikenemaan kuoliaaksi edes seudulla.” (Haastateltava 1, kyläyhdistys)

Maaseudun maankäytön keskeisenä ohjausvälineenä toimii oikeusvaikutteinen kaava. Kaava voi olla kuitenkin vaikeasti sovellettavissa alueilla, jossa rakentamisen ohjaamisen tarvetta ei juurikaan ole (Rönkkö ym. 2012: 104). Haastattelemani kunnan virkamies ei nähnyt kaavoitusta tarpeellisena niin sanotuilla sivukylillä, joissa rakentamisen painetta ei juurikaan ole. Lisäksi hän totesi, että yleiskaava saattaa lisätä maaseutualueille myös turhia rajoituksia. Taajamien lievealueiden rakentamisen ohjaukseen hän näki puolestaan olevan tarvetta, sillä niille alueille on myös kysyntää. Kuten jo aiemminkin on todettu, suomalaisen asumisen toiveet liittyvät pientaloasumiseen luonnonläheisyydessä (esim. Sireni 2009: 10). Erityisesti kasvukuntia ympäröiville maaseutumaisille kehyskunnille kohdistuu voimakasta rakentamisen painetta niin haja-asutusalueelle kuin asemakaavoitetuille alueille (Kononen & Pihlaja 2007: 15). Kunnan virkamies ei myöskään nähnyt eheyttävän yhdyskuntasuunnittelun tavoitteita kovin järkevänä maaseudun kontekstissa, sillä Kotkan-Haminan seudulla ei

ole kovinkaan suurta rakentamisen painetta maaseutukylien ulkopuolelle. Rakentaminen on ollut luonteeltaan täydennysrakentamista, joka on liittynyt lähinnä maatilojen sukupolven vaihdoksiin. Maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassakin nostetaan esille kaupungin ja maaseudun erilaiset maankäytön suunnittelun tavoitteet ja ohjaustarpeet (Maaseutupoliittikan...2014). Toisaalta kehyskunnissa usein pelkkä rakennuslupa riittää rakentamiseen haja-asutusalueilla, joka lopulta johtaa suunnittelemattoman yhdyskuntarakenteen muodostumiseen (Kononen & Pihlaja 2007: 15). Onkin syytä pohtia, mitä eheyttävällä yhdyskuntasuunnittelulla tarkoitetaan.

Haastatellut kyläyhdistyksen jäsenet pitivät sopivana kaavatasona maaseudun maankäytön ohjauksessa yleiskaavaa. Yleiskaava tai osayleiskaava miellettiin pääosin riittävän kevyeksi kaavatasoksi, sillä kaava ei saa olla liian tarkka ja sitova. Yleiskaavoituksen ei katsottu olevan hyödyllinen kaikilla maaseutualueilla, ainoastaan kyläalueella. Ja ylipäättänsä kaavoituksen tarve katsottiin riippuvan alueesta. Eräs haastateltava piti tulevaa seudun yhteistä strategista yleiskaavaa hyvänä vaihtoehtona, mutta sen yhteys maakuntakaavaan herätti kysymyksiä. Toisaalta haastatteluissa huokui epävarmuus ylipäättänsä maankäytön suunnittelua kohtaan, eikä erilaisten kaavojen vaikuttavuudesta aina oltu aivan varmoja. Kunnan virkamies pitää maakuntakaavaa riittävänä kaavatasona maaseudun maankäytön suunnittelua ohjaavana välineenä ja kasvaville maaseutualueille osayleiskaavaa.

Kyläyhdistysten jäsenet tarkastelivat maaseudun maankäytön suunnittelun kysymyksiä omasta näkökulmastaan. Maankäytön suunnittelu näyttäytyi kaavoituksen kautta sekä mahdollisuutena että uhkana maaseutualueille. Maaseudulla näyttää olevan tärkeää valita itse oma asumisen paikka (esim. Rönkkö et al. 2012) ja tästä näkökulmasta kaavoitus miellettiin rajoittavana ja kielteisenä. Toisaalta kaavoituksen ajateltiin tuovan selkeyttä kylien maankäytön suunnitteluun rakentamisen paikan osoittajana ja siten myös vetovoimatekijänä mahdollisille maaseudulle muuttajille. Lisäksi maaseutukylän ”pääseminen” mukaan kaavakarttaan nosti kylän statusta ja siten luottamusta tulevaan.

Kaavoituksen monet intressit

Maaseutu sisältää monia erilaisia käyttömuotoja ja arvoja (Cloke 2013:1). Maaseudun maankäyttöön ja sen suunnitteluun liittyvät arvokonfliktit, kun maaseudun toimijoiden ja urbaanien toimijoiden intressit alueita kohtaan ovat erilaiset (Cherry 1976: 4). Myös kyläyhdistysten jäsenten puheessa tuli esille maaseudun maankäytön suunnittelun monet eri

näkökulmat ja intressit. Kyläyhdistysten jäsenet toivoivat, että kaavoituksessa näkyisi enemmän maaseudun asukkaiden näkökulma, jolloin maaseutua ei tarkasteltaisi ainoastaan kaupunkien näkökulmasta. Yksi kyläyhdistyksen jäsen näki kaavoituksen toimivan ainoastaan talouden tarpeisiin:

”Et kunta ei näe siin mitää muuta, kun sen rahan ja me nähää siin kaiken muun arvon paitsi sitä rahaa.” (Haastattelu 2, kyläyhdistys)

Suunnitteluun liittyvätkin aina politiikka ja talous, jolloin herää kysymykset julkisesta ja yksityisestä edusta (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 18). Suunnittelun painopisteet vaihtelevat aina poliittisen kontekstin mukaan (Jenkins 2005: 30) ja maankäytön suunnittelun katsotaan vastaavan lähinnä talouden tarpeisiin (esim. Allmendinger 2001: 1). Maankäytön suunnitteluun liittyy vahvasti politiikka ja sen painopisteet. Kunnan virkamies sanoikin, että seudun maankäytön suunnittelussa näkyy ennen kaikkea valtuuston näkökulma. Valtuusto ja kunnanhallitus ohjaavat seudun maankäyttöä ja siihen liittyviä kysymyksiä. Kyläyhdistyksen jäsen kritisoi kuitenkin kaavoituksen tarkoituksperiä:

”Mutta myös sit vähän jotenki tuntuu et sekä poliitikot et myös sit kaavotukses [...] on ne isot linjat, mut sit toisaalta ollaa valmiita lipsumaa, kun se vaan on jonkun toisen nimistä. Et jos se on matkailun nimistä, ni silloin se on ihan ok, mut jos se on vakituist asutust niin silloin se rikkoo näit periaatteit, mitä on.” (Haastattelu 2)

Maaseudun maankäytön suunnittelussa haasteita tuo juuri erilaisten intressien yhteensovittaminen, jolloin esimerkiksi maa- ja metsätalouden, virkistyskäytön ja asumisen tavoitteet asettuvat vastakkain (Rönkkö 2012: 61). Maaseudun maankäyttöön sisältyykin konfliktien uhka (Cloke 2013:1), jolloin suunnittelun rooli konfliktien sovittelussa nousee ensisijaisen tärkeäksi (Cloke 2013: 3). Yhden kyläyhdistyksen jäsen nosti esille vapaaehtoisuuteen perustuvan kyläsuunnittelun kaavoituksen taustalle, jolloin maaseudun asukkaiden ääni pääsisi kuuluviin.

Maaseudun ja kaupungin maankäyttöä erottavana tekijänä on myös maaomistukseen liittyvät seikat (Hamin & Marcucci 2008: 470). Omistajuus on läsnä maaseutu ympäristön suunnittelussa toisella tapaa verrattaen kaupunki ympäristöön (Hentilä 2012: 61). Muutamat kyläyhdistyksen jäsenet toivat esille maanomistajuuden vaikutukset maaseudun maankäy-

tön suunnittelussa. He näkivät, että kaavoituksessa tulisi välittyä myös maaomistajien näkökulma, mutta toisaalta yksityinen maanomistus nähtiin myös maankäytön suunnittelua haittaavana tekijänä.

*”No varmaan siin osittain näkyy se, että tai parikii asiaa, ainakii se että reuna-
kylil [...] kaupungil ei oo maanomistuksii. Eli nehän rajottaa aika paljon sitä
mitä kaupunki voi tääl sanoo tai pitää tehdä.” (Haastattelu 6: 2)*

Myös kunnan virkamies näki yksityisen maanomistuksen haastavana ja hidasteena kehittämiselle:

*”Tottakai sillä on vaikutuksia, että..osa maanomistajista, täälläkin on sellasia
perinteisiä maanomistajia, että niillä on kanta, että maata ei myydä, että sitä
vaan ostetaan niin se ei oikeen anna mahdollisuuksia kehittää.” (Haastattelu 7,
kunnan virkamies)*

Vapaaehtoinen maankäytön suunnittelu keskusteluyhteyden avaajana

Erilaiset lait, asetukset, määräykset sekä poliittiset linjaukset ohjaavat maaseudun maankäytön suunnittelua, mutta näiden ohella on myös niin kutsuttua vapaamuotoista suunnittelua, joka on ei-juridinen maankäytön ohjauksen väline (Rönkkö 2012: 67). Kyläyhdistysten jäsenten haastatteluissa korostui vapaamuotoisten kyläsuunnitelmien tärkeys varsinaista kaavoitusta ohjaavana välineenä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kaavoituksen on perustuttava riittäviin selvityksiin (Finlex 1999: MRL 9§). Kyläsuunnitelmat voidaan nähdä selvityksenä. Kyläsuunnitelmat nähtiin myös eräänlaisena väylänä maaseudun asukkaiden äänen kuulumiselle. Kyläsuunnitelmien ongelmana pidettiin kuitenkin niiden toteutuksen haastavuutta ja niiden todellista vaikuttavuutta epäiltiin. Huuhkan (2012: 10) mukaan myös epäviralliset kyläyhdistysten toteuttamat kyläsuunnitelmat vaativat onnistuakseen ammatillista osaamista sekä hyvää keskusteluyhteyttä kuntaan.

*”Kyläsuunnittelu on varmaan ihan hyvä, mut siin on nyt se, [...] mul on sellanen
mielikuva, et [...] ei tän etee tehty oikeestaa mitää sen jälkee, kun tää suunnitelma
tehtii, että se.” (Haastattelu 4)*

Kyläsuunnitelmien mahdollisuudet nähtiin monessa kyläyhdistyksessä keskusteluyhteyden avaajina kylän ja kunnan välillä. Toisaalta monessa kyläyhdistyksessä koettiin, että kunnan

virkamiehet eivät ole hyödyntäneet tehtyjä suunnitelmia. Haastattelemani virkamiehen kunnassa oltiin kuitenkin tietoisia suunnitelmien olemassa olosta ja erityisesti kylissä tehdyt tonttipörssit on koettu hyödyllisiksi. Yhdistysten jäsenet pitivät kyläsuunnitelmien tekoa myös kylän asukkaita kokoavana projektina, jossa asukkaiden toiveet ja halut saataisiin kerättyä ennen varsinaista kaavoitusta. Toivottiin ylhäältä alas lähestymistapaa, kunnan kiinnostusta kyliin.

”Et jos täs lähtis nyt ihan jonkun kunnan tai viranomaisen kannalt niin, että näist ei tulis niin isoi matsei näist maankäyttöasioist, niin kyllähän varmaan kannattais [...] lähtä niist kyläsuunnitelmist, et sais sillee sen kylän porukan koolle, et sais jotain niit visioit ja haluja ja toiveit papereille ennen kuin aletaan niit kaavoi tekemää.” (Haastattelu 2)

Vaikka kyläsuunnitelmia pidettiin hyvänä välineenä kylien kartoittamiseen, niin keskustelua herätti asukkaiden epätasainen osallistuminen suunnitteluun. Kyläyhdistystoiminta perustuu vapaaehtoisuuteen (Backa 2014) ja usein vain aktiivisten kansalaisten ääni pääsee kuuluviin (Pihlaja 2010: 82). Kyläläisten aktivoiminen suunnitelmien tekoon koettiin myös haastavaksi. Toisaalta osallistumista kyläsuunnitelmien tekoon pidettiin matalamman kynnyksen toimintana.

Muutamassa haastattelussa erinäisten suunnitelmien paljous koettiin myös keskeiseksi ongelmaksi maaseudun maankäytön suunnittelussa ja ylipäättänsä maaseudun kehittämässä. Yhden kyläyhdistyksen jäsen totesi, että kyläsuunnitelmia pitäisi tehdä hyvässä yhteistyössä kunnan kanssa, jotta kyläsuunnitelmat palvelisivat kuntaa ja kuntien maankäytön suunnitelmat kyliä. Toisen kyläyhdistyksen jäsen harmitteli sitä, että maaseudulla tehdään paljon kaikenlaista pienissä ryhmissä, mutta kukaan ei katso lopulta kokonaisuutta. Haasteita suunnittelutyöhön luo maankäytön eri ohjausmuotojen yhtäaikainen soveltaminen ja monien toimijoiden keskinäinen kommunikointi (esim. Moseley 2003: 180). Rönkön, Hentisen ja Illikaisen (2012: 104–105) mukaan ongelmia maankäytön suunnittelussa syntyykin juuri siitä, kun valmistelevat tahot eivät ole tietoisia toistensa toiminnasta ja suunnitelmien tavoitteista. Maaseudun maankäytön suunnittelun haasteena on sen kokonaisuuden jääminen ”ei kenenkään” vastuulle. Kyläyhdistyksen jäsen toivoikin julkisen sektorin olevan aloitteen tekijänä kyläsuunnitelmille, jolloin suunnitelmat olisivat luonnollinen osa kuntien ja kaupunkien maankäytön suunnittelua. Samalla myös alueen muut kylät tulisivat tutuiksi kaikille, myös muille kylille.

Maakunnan kyläasiamies piti kyläsuunnitelmia tärkeinä, kunhan ne vaan tehtäisiin huolella. Hän korosti suunnitelmallisuutta kehittämisen eteenpäin vievänä voimana. Kyläsuunnitelmat voivat toimia apuna myös eräänlaisina paikallisten vahvuuksien ja mahdollisuuksien tunnistamisessa (Mustakangas ym. 2004: 92). Haastatteluissa tuli selkeästi esille se, että kyläläiset eivät oikein osaa tunnistaa omia vahvuuksiaan ja siihen ehkä kaivattaisiinkin myös ulkopuolista apua. Kunnan virkamies näki kyläsuunnitelmat lähinnä kyläyhteisöjen ja kyläyhdistysten omina kehittämishankkeina. Parhaimmillaan kyläsuunnitelma toimii yhtenä hallinnan mekanismina kylätasolta ylöspäin. Kuitenkin keskeiseksi kysymykseksi jää minkälaisen roolin kyläsuunnitelmat saavat suhteessa kuntaan? (Mustakangas ym. 2004: 92).

Vapaamuotoisen suunnittelun hyvänä puolena on sen joustavuus ja se, että niitä ei sido juridiset kysymykset. Toisaalta ongelmana kehityskuvissa ja rakennemalleissa nähdään juuri siinä, että niiden avulla ei voida määritellä sitovia reunaehtoja oikeusvaikutteisuuden puutteen vuoksi. Mallien laadinta voidaan liittää osaksi juridisia kaavaprosesseja, mutta niillä ei ole sellaisenaan oikeusvaikutusta (Laitio & Majjala 2010: 27–28, 31).

Seutusunnittelu ja yhteistyöverkostot

Seudusta on tullut uusi toimijataso Suomen aluehallinnan järjestelmään 1990-luvulla (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 222). Haastatteluissa kyläyhdistysten jäsenet kokivat seututasoa melko vieraaksi ja kaukaiseksi sekä esille tuli, että paikallisten toimijoiden on vaikea hahmottaa miten seututaso toimii ja miten siihen voidaan vaikuttaa.

”Ja vastaavasti on jotenkin tullut sellainen kuva, ettei seudun toimijatkaan tunne kyliä riittävästi eikä ehkä aina ole mielenkiintoakaan tutustua, paljon on kiinni henkilöistä.” (Haastattelu 1, kyläyhdistys)

Ongelmaksi muodostuu se, että asiantuntijasektorilta puuttuu usein maaseudun paikallistuntemus, sillä maankäytön suunnittelun asiantuntijat tulevat kunta- tai seututasolta. Tämä luo tilanteen, jossa ruohonjuuritason toimijat muodostuvat tärkeiksi toimijoiksi maaseutumaisilla alueilla (Hamin & Marcucci 2008: 470). Vaikka seututasoa kaukaisuus sekä viranomaisten maaseudun kylien paikallistuntemuksen puute tunnistettiin, niin samalla todettiin, että myöskään kyläläiset itse eivät ole kovin aktiivisia syventymään omia kyliä koskeviin asioihin, ”oma pihapiiri” on riittävän suuri taso. Varsinkin maankäytön suunnittelun kysy-

mykset vaativat tiettyä perehtyneisyyttä ja mielenkiintoa asiaan, jotta niihin voidaan vaikuttaa (Huuhka 2012: 10). Kuten aiemmin tuli jo esille, niin maaseudulla kunnan koko nousee keskeiseksi teemaksi. Pienissä kunnissa vuorovaikutusverkostot ovat sitoutuneet henkilökohtaisiin kontakteihin. Seudun vierauteen vaikutti erityisesti se, että henkilökohtaiset kontaktit seutuun puuttuivat. Seututaso ei siis henkilöitynyt. Kunta ja kaupunki miellettiin keskeisiksi yhteistyökumppaneiksi kylien kanssa. Myös maakunnan kyläasiamies huomautti, että seutu jää kylille kaukaiseksi.

Maakunnalliset kylien yhteenliittymät, kuten Kotkan-Haminan seudulla toimiva Kymenlaakson kylät ry, on yksi tapa verkostoitua kohti ylempiä hallinnon tasoja (Mustakangas ym. 2004: 87). Haastatteluista tuli kuitenkin esille, että kyläyhdistykset eivät kokeneet maakunnallista kylätoimijaa keskeiseksi verkostoitumisen näkökulmasta, mutta hyvänä apuna esimerkiksi kylien internetsivujen kehittäjänä. Maakunnan kyläasiamies oli myös työssään kohdannut saman ongelman: seudun jäädessä kaukaiseksi kylien näkökulmasta myös maakuntataso jää silloin kaukaiseksi. Mustakankaan ym. (2004: 87) mukaan myös kunnat itse voivat olla reittinä kylille kohti ylempiä hallinnan tasoja, jolloin maaseutukylien kehityksen hallinta ei jää ainoastaan kyläyhdistysten omaehtoisen kehittämisen varaan. Tässä keskeiseksi asiaksi nousee kunnan halukkuus toimia maaseutualueidensa kehittäjänä.

Alueiden ja seutujen kasvanut merkitys on lisännyt seutuyhteistyön tarvetta. Seutuyhteistyö on epämuodollisuuteen perustuvaa toimintaa, kuten myös strateginen suunnittelu (Jauhiainen & Linnamaa 2006: 222; Mäntysalo & Jarenko 2012: 42). Vaikka seutu koettiin melko vieraaksi ja liiankin kaukaiseksi kylien näkökulmasta, niin kyläyhdistysten haastattelujen perusteella maankäytön suunnittelussa seutu koettiin tarpeelliseksi suunnittelun tasoksi. Seutusunnittelu ja seutuyhteistyö nähtiin myönteisenä erityisesti maaseutualueiden kannalta verkostoitumisen kautta.

”Vähän niinkun vastaavii alueit ja tilanteit vois olla muuallakii täl seudul. Että se vois olla kyl ihan hyvä juttu.” (Haastattelu 2, kyläyhdistys)

Kyläyhdistykset kokivat olevansa hiukan yksin omien ongelmiansa kanssa. Seutuyhteistyö nähtiin eräänlaisena hyvien käytäntöjen levittäjänä sekä yhteistyön lisäämisen väylänä muiden kylien kanssa. Yhdessä kyläyhdistyksen haastattelussa tuli esille maankäytön suunnittelun poliittisuus, jolloin poliittiset intressit nähtiin menevän yleisen edun yläpuolelle. Tärkeäksi tässä yhteydessä nähtiin hyvät suhteet paikallisiin poliitikkoihin.

Seutusuunnittelun mahdollisuudeksi nähtiin sen tasavertaisempi näkökulma suunniteltavaan alueeseen.

”Niin sieltä seutukunta puolelt [...]...sieltä vois tulla jotain näitä suunnitelmia sille, et se huomiois neutraalisti. Ettei se olisi niin...Kunnanpäättäjät kun joutuu ajattelea sitä, että neit äänestäjiä. Niin seutukunnalt tulis ohjeet, mikä huomiois sitten neutraalimmin ja tasapuolisemmin näit pikkukyläi.” (Haastattelu 6: 2)

On kuitenkin hyvä huomata, että yhteistoiminta-alueiden, kuten seudullisten yhteistyön alueiden, seurauksesta päätösvaltaa on siirtynyt keskitetympiin hallintorakenteisiin, jolloin edustuksellinen demokratia ohentuu. Seurauksena on maaseutualuiden asiantuntijuuden heikkeneminen (Kattilakoski 2012:41). Toimiiko seututaso kuitenkin neutraalina maaseutualueiden tarkastelun tasona?

Kunnan virkamies näki seutusuunnittelun myös positiivisena maaseudun kylille sekä niissä jo asuville asukkaille että potentiaalisille maaseudulle muuttajille:

”Samoten tää seutusuunnittelu, niin siellä on katsottu ja määritelty niitä kehittyviä kyläi, että missä on palveluja ja niitä kehitetään. Ja antaahan se niille ihmisille, ketkä kattoo sijoittumispaikkoja niin myös senkin viestin, että kunnan ja alueen tavoitteena on säilyttää tiettyjä peruspalveluita niissä keskeisissä kylissä.” (Haastattelu 7, kunnan virkamies)

Seutuyhteistyön muodostamisen kunnan virkamies katsoi hyödylliseksi siinä tapauksessa, jos seudulla on todelliset kehittymisen mahdollisuudet. Silloin seutuyhteistyö antaa lisävoimavaroja alueiden suunnitteluun ja kehittämiseen. Mäntysalon ym. (2010: 34) mukaan seutukunnallinen yhteistyö muodostuu monimutkaisista ja monitoimijaisista verkostoista. Seutuyhteistyö perustuu kuitenkin lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen, jolloin kehittäminen on paljon kiinni henkilöistä. Voidaankin pohtia, kenen näkökulmat ja intressit tällöin välittyvät seutusuunnitteluun.

Kehittäminen tapahtuu tänä päivänä erilaisten yhteistyöverkostojen kautta. Kaupunkiseutujen kehittäjäverkostot muodostuvat muun muassa kuntien, yritysten ja kansalaisjärjestöjen välisestä yhteistyöstä (Sotarauta & Linnanmaa 2003: 69). Erilaisiin verkostoihin pohjautuvan yhteistyön vaarana on, että aikaa kuluu yhä enemmän monien yhteistyökivi-

oiden rakenteluun (Haveri 2003: 86). Eräs kyläyhdistyksen jäsen näki, että yhteistyön pohjalle tarvittaisiin entistä keskustelevampaa otetta, mutta pelkona oli, että verkostot muuttuvat monimutkaisimmiksi:

”mutta en mie nyt sitte nää, että näitä erilaisia himmeleitä tarvis [...] tarpeettomasti alkaa rakentaa [...] jos kunnan ja kylien välinen yhteys toimii hyvin, niin [...] kunta hoitaa kylien asiat seutuun päin ja maakuntaan päin.” (Haastattelu 1, kyläyhdistys)

Kyläyhdistysten haastattelujen perusteella kyläyhdistykset toimivat ja painiskelivat samankaltaisten haasteiden kanssa maaseutualuiden erilaisuudesta riippumatta. Erot näyttivät johtuvan kunnan koosta sekä kaupungin oletetusta suhtautumisesta maaseutumaisiin alueisiin. Haastattelujen perusteella myös kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus miellettiin melko perinteiseksi. Kaupungin nähtiin tarjoavan maaseudulle niitä palveluita, joita ei maaseudulta löydy ja maaseudun nähtiin tarjoavan kaupungin asukkaille muun muassa virkistyspalveluita, ruokaa ja energiaa. Vuorovaikutus voidaan nähdä silloin kaksisuuntaisena (Saartenoja 2004: 62), kuten haastatteluista ilmeni. Toisaalta kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus käsitteenä miellettiin hankalaksi. Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksesta ei ole toistaiseksi muodostunut vakiintunutta politiikan lohkoa (Muilu et al. 2013: 10).

Kyläyhdistysten jäsenten haastatteluista ilmeni, että yhteistyöverkostot kuntaan olivat paikoittain melko heikot. Yhteistyö nojautui ennen kaikkea henkilökohtaisiin kontakteihin ja vaikuttamisen mahdollisuudet koettiin melko niukoiksi. Kunnan koolla nähtiin olevan merkittävä myös yhteys verkostojen muodostumiseen. Toisaalta verkostojen syntyminen myös kylän sisällä muiden kylätoimijoiden kanssa koettiin tärkeäksi. Yhteistyöverkostot nähtiin erityisesti tiedonkulun kautta. Kyläasiamies nosti esille myös kuntien ja kaupunkien kannalta keskeisen ongelman siitä, että kunnista ei välttämättä tiedetä keneen olla yhteydessä kylän suhteen.

Kotkan-Haminan seudun yhteinen strateginen yleiskaava

Kotkan-Haminan seudulle tuleva seudun yhteinen strateginen yleiskaava voidaan nähdä vapaaehtoisuuteen ja kuntien parempaan yhteistyöhön perustuvana seutusuunnitteluna. Kotkan-Haminan seudulle tulevaan strategiseen yleiskaavaan yhdistettiin sekä myönteisiä että kielteisiä odotuksia. Toisaalta monet haastateltavat eivät osanneet ottaa kantaa tulevaan

kaavaan, koska eivät olleet vielä kuulleet siitä tai tutustuneet Kotkan-Haminan seudulle tehtyyn kehityskuvaan. Yksi kyläyhdistyksen jäsen toivoi sen vilkastuttavan ja kehittävän maaseutua elinvoimaisena asumisen paikkana. Toisaalta toisen kyläyhdistyksen jäsen pohti, miten pienten kylien ja haja-asutusalueen käy tulevaisuudessa:

”Sallitaanko siellä minkäänlaista kehitystä?” (Haastattelu 1, kyläyhdistys)

Jääskeläisen ja Syrjäsen (2000: 134–135) mukaan strategisen maankäytön suunnittelun yhteydessä pohdittavaksi tulee kylien asema kunnan kaavoituksessa eli otetaanko kylät mukaan kaavoitukseen vai jätetäänkö niiden kehittäminen omaehtoisen kehittämisen varaan. Tällöin riskinä voidaan nähdä se, että maaseutukylien kehittäminen ei ole kenenkään vastuulla. Kotkan-Haminan seudun kehityskuvassa on kuitenkin määritelty kehitettävät ja kehitettävät kyläalueet. Tulevaan strategiseen yleiskaavaan on myös linjattu yhdeksi painopisteeksi maaseutumaisten alueiden kehittäminen. Kuten maaseutuohjelmissa, maaseudun kehittäminen kohdistetaan kyliin (YTR 2014; MMM 2014). Myös kunnan virkamies näki, että strategiseen yleiskaavaan nostettujen kylien asema tulevaisuudessa on turvattu:

”No kyl mul on sellain käsitys, että ne keskeiset kylät, mitä sinne on valittu, niin niiden painoarvo tulee kyllä kasvamaan. Ja oli se kuntayksikkö mikä vaan, niin tavallaan sillä varmistetaan, että palvelut säilyvät, lähipalvelut säilyvät kohtuullaisella etäisyydellä.” (Haastattelu 7, kunnan virkamies)

Yhtenä keskeisenä seudun vetovoimaisuutta edistävänä tekijänä pidetään E18-pohjoista kasvukäytävää, jonka ympärille myös seudun strateginen yleiskaava pitkälti rakentuu. Kaavan taustalla on siis voimakkaasti elinkeinonäkökulma. Suurin osa haastatelluista kyläyhdistysten jäsenistä ei kuitenkaan nähnyt E18-väylällä olevan kovinkaan suuria suorivaikutuksia kyliinsä, koska heidän kylänsä ei sijaitse aivan tien läheisyydessä. Toisaalta he arvioivat, että tien läheisyyteen ja risteysalueisiin saattaa tulla jonkin verran uusia yrityksiä. Pelkona oli, että maaseutukylien kaupat saattavat siirtyä uuden tien varrelle, jolloin kylät näivettyvät entisestään. Tämän kaltainen kehityskulku on ollut nähtävissä muun muassa Pohjois-Amerikassa, kun valtakunnallista tieverkostoa alettiin kehittää toisen maailman sodan jälkeen. Seurauksena oli, että maaseutukylien palvelut siirtyivät tienvarsille ja entiset keskukset hiipuivat (Lapping 2006: 115). Uuden moottoritien kielteisenä vaikutuksena nähtiin myös se, että tulevaisuudessa kylät sekä kuntien keskukset on entistä helpompi ohittaa, jolloin satunnaisten matkailijoiden määrä vähenee entisestään.

Moottoritiellä nähtiin olevan myös väliaikaisia vaikutuksia maaseutukyliin sen rakentamisen aikana vuokra-asuntojen tarpeen lisääntyessä. Kunnan virkamies näki, että E18-tiellä ja erityisesti Suomen ja Venäjän rajanylitysalueella kehittymisen myönteiset vaikutukset näkyvät Virolahdessa Vaalimaalla elinkeinoelämän monipuolistumisena ja Miehikkälän Muurikkalan kylässä asumisen näkökulmasta.

”No Virolahdella tulee olemaan ne suurimmat vaikutukset ilman muuta Vaalimaan alueella. Se kaupallinen rakentaminen painottuu, ohjataan sitä sinne. Ja Miehikkälässä sitten taas Muurikkalaan, että siellä on siihen rajaon liittyviä toimintoja ja asumista myöskin sinne ohjautuu.” (Haastattelu 7, kunnan virkamies)

Kunnan virkamies sanoi myös, että tulevaisuudessa verkostot muodostuvat entistäkin tärkeimmiksi erityisesti pienyrittäjyyden kannalta (ks. Murdoch 2000). Horisontaaliset verkostot pitävät yllä monipuolista palvelurakennetta ja ongelmia voidaan ratkaista yhdessä.

Maankäytön suunnittelu on lähtökohdiltaan asiantuntijuuteen perustuvaa toimintaa (Jenkins 2005: 29). Tänä päivänä suunnittelu nähdään myös hallinnan näkökulmasta (Jauhiainen & Niemenmaa 2006: 46), jolloin suunnittelun osapuolet muodostuvat monista eri toimijoista ja alhaalta ylös toimeenpanosta. Strateginen maankäytön suunnittelu nähdään myös vastauksena nykyiselle hankalana pidetylle kaavoitusjärjestelmälle (Rönkkö ym. 2012: 105).

JOHTOPÄÄTÖKSET

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, *miten maaseudun maankäytön suunnittelu näyttäytyy maaseutupolitiikoissa*, olen pyrkinyt saamaan vastauksen tarkastelemieni maaseutuohjelmien analyysillä. Lisäksi syvennän johtopäätöksiä haastattelujen analyysillä sekä teoreettisella viitekehyksellä. Maaseutuohjelmissä pääpaino ei varsinaisesti ole maaseudun maankäytön suunnittelun kysymyksissä vaan maaseudun kehittämisessä ylipäätensä. Ohjelmien strategisten linjausten voidaan kuitenkin nähdä ulottuvan myös maaseudun maankäytön suunnittelun kysymyksiin, sillä tässä työssä maankäytön suunnittelu ymmärretään laajemmin koko yhdyskuntarakenteen sisältämien osa-alueiden kautta.

Politiikoissa maaseudun maankäytön suunnittelu näyttäytyy vahvasti maaseudun asukkaiden ja siellä toimivien järjestöjen omaehtoiseen kehittämiseen pohjautuvana toimintana, jossa maaseudun paikalliset toimijat nähdään keskeisinä suunnittelun osallisina ja asuinalueidensa asiantuntijoina. Haastattelujen perusteella maaseudun omaehtoisen kehittämisen strategiset linjaukset ovat siirtyneet myös käytännössä maaseudun kehittämisen lähtökohdaksi, mutta kyläyhdistyksiä ei kuitenkaan nähdä keskeisinä suunnittelun osallisina, joiden kautta maaseudun paikallinen asiantuntijuus välittyisi suunnitelmiin.

Euroopan unionin jäsenyys on muuttanut maaseudun maankäytön kehittämisen luonnetta paikkaperustaisen omaehtoisen kehittämisen lisäksi erilaisten hankkeiden mukaan tuomisella kehittämiseen (Bachler 2010: 1) ja maankäytön suunnitteluun. Ohjelmissa maaseudun maankäytön suunnittelu ja kehittäminen perustuvat erilaisiin hankkeisiin, joiden toteuttajina ovat paikalliset toimintaryhmät ja kyläyhdistykset. Maaseudun paikallisia toimijoita kannustetaan myös solmimaan kumppanuuksia alueen muiden toimijoiden kanssa. Vapaa- muotoisia maankäytön suunnittelun välineitä kuten kyläsuunnitelmia rahoitetaan EU:n hankkeiden kautta. Kyläsuunnitelmat ovat usein hankerahoitusten edellytyksinä (Kumpulainen 2008: 46). Vaikka poliittisissa ohjelmissa maaseudun maankäytön suunnittelu ei tule keskeisesti esille, niin käytännössä maaseudun maankäytön suunnittelu näkyy hankkeiden kautta esimerkiksi siistittyinä maaseutumaisemina (Kumpulainen 2008: 48). Maaseudun maankäytön suunnittelu tapahtuu siis erilaisten ja ajallisesti erimittaisten hankkeiden kautta. Pahimmillaan tästä seuraa se, että moniksi kehittämishankkeiksi pirstoutunut maaseudun kehittäminen näyttäytyy ”nurkkien kunnostamisena”, koska hankkeita ei osata kytkeä toimiviksi kokonaisuuksiksi (Mustakangas ym. 2004: 13).

Maaseutuohjelmissa maaseudun maankäytön suunnittelu näyttäytyy myös erityisesti asumisen näkökulmasta. Poliittisissa ohjelmissa maaseutuasuminen ja siihen liittyvät myönteiset mielikuvat, kuten väljyys, rauhallisuus ja luontoarvot (esim. Henttinen 2009: 13) pyritään sovittamaan yhteen niin maatalouden, maaseutumaiseman kuin tiiviyyttä tavoittelevan yhdyskuntasuunnittelun vaatimuksiin. Maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa 2014–2020 on kuitenkin kritisoitu erilaisten alueiden, maaseudun ja kaupungin, samanlaisia suunnittelun välineitä ja reunaehtoja. Erilaisilla alueilla tulisi olla erilaiset suunnittelun välineet.

Maaseutuohjelmien läpileikkaavana teemana on siis maaseudun paikkaperustainen omaehtoinen kehittäminen. On kuitenkin hyvä huomata, että politiikkojen strategioissa ja

linjauksissa alueiden kehittämistä ja suunnittelua käsitellään aina tietystä näkökulmasta. Poliittisten ohjelmien avulla voidaan edistää haluttujen periaatteiden sisältymistä seutujen ja kuntien strategioihin sekä kaavoihin ja suunnitelmiin (Rönkkö 2012: 62).

Toiseen tutkimuskysymykseen, *minkälaisena Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistysten rooli näyttäytyy maaseudun kehittämisessä ja maankäytön suunnittelussa*, olen pyrkinyt saamaan vastauksen pääasiassa haastatteluaineiston analyysillä. Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistyksillä on monia eri rooleja maaseudun kehittäjinä ja maankäytön suunnittelijoina. Kyläyhdistykset näyttäytyivät kuitenkin ensisijaisesti kyläläisiä yhteen kokoavina toimijoina sekä monien aktiviteettien järjestäjinä. Aktiivinen kyläyhdistys miellettiin myös keskeiseksi vetovoimatekijäksi mahdollisille maalle muuttajille. Pihlajan (2010: 12) mukaan järjestötoiminnalla on ollut aina suuri merkitys maaseudun erilaisten aktiviteettien järjestäjänä niin kulttuuritoiminnan kuin urheilutapahtumien suhteen, mutta kunta- ja palvelurakenteen muuttuessa kyläyhdistysten rooli kasvaa tulevaisuudessa myös julkisten palveluiden täydentäjinä sekä toteuttajina. Kyläyhdistysten jäsenet kokevatkin, että heidän kehittämisen vastuu on kasvanut myös palveluiden tarjoajina ja takaajina muille maaseudun asukkailla. Kyläyhdistyksistä toivottiin parempaa sopimussyhteistyötä kunnan ja kyläyhdistysten välille, jotta vastuualueet palveluiden järjestämisessä olisivat selvät. Omaehtoinen toimintatapa on siirtänyt maaseudun kehittämisvastuuta kunnilta maaseudun toimintaryhmien kautta yhdistyksille ja aktiivisille kansalaisille (Mustakangas ym. 2004: 11).

Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistykset tunnistettiin kuntatasolla maaseudun paikallisiksi kehittäjiksi, mutta ongelmaksi muodostui se, että kyläyhdistykset jäivät usein virallisten vuorovaikutusverkostojen ulkopuolelle. Vaikka kyläyhdistykset näyttäytyivät kyliensä asiantuntijoina, tätä ei juurikaan hyödynnetty. Kyläyhdistysten vahvuus maankäytön suunnittelijoina näyttäytyi pehmeäpien arvojen esiintuojina talouden näkökulmien rinnalle. Kyläyhdistykset toivoivatkin, että kunnan ja seudun kaavoituksessa otettaisiin maaseudun asukkaiden näkökulmat paremmin huomioon.

Haastatteluaineiston perusteella kyläläisillä oli kuitenkin henkilökohtaisia kontakteja kuntien virkamiehiin, joiden kautta tietoa välittyi kunnista kyliin ja päinvastoin. Kunnan koolla näytti myös olevan merkitystä henkilökohtaisten verkostojen syntymiseen. Haminin ja Marcuccin (2008: 470) mukaan seutu ja kuntatasolta puuttuu usein maaseudun paikallistuntemus, jolloin ruohonjuuritason toimijat kuten kyläyhdistykset tulevat tärkeiksi maaseudun toimijoiksi.

Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistykset näyttäytyivät itsenäisinä hankkeiden ja suunnitelmien toteuttajina. Hankkeet ja kyläsuunnitelmat tuntuivat kuitenkin jäävän irrallisiksi kokonaisuudesta juuri virallisten yhteistyöverkostojen puuttuessa tai ollessa heikot kuntiin sekä muihin seudun kyliin. Erityisesti kyläsuunnitelmien osalta todettiin, että ne tulisi tehdä hyvässä yhteistyössä kuntien kanssa, jotta kyläsuunnitelmat palvelisivat kuntia ja kuntien maankäytön suunnitelmat kyliä. Tämä edellyttäisi kehittäjäverkoston syntymistä alueen eri toimijoiden kesken. Kehittäjäverkotot perustuvat jatkuvalla yhteistyöllä kuntien ja kyläyhdistysten välille (Sotarauta & Linnamaa 2003: 69). Saartenojan (2004: 164) mukaan maaseudulta edellytetään alueiden omaehtoista kehittämistä, mutta keskuksilla kuitenkin nähdään olevan laajempi käsitys siitä, mikä aluekehittämisessä on oleellista. Vuorovaikutuksen kehittämisellä on siis oleellinen merkitys kokonaisuuksien hallinnassa.

Kaiken kaikkiaan Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistysten merkitys omien kylien elinvoimaisuuden ylläpitäjinä näytti olevan suuri kylätasolla, mutta virallisia ja toimivia yhteistyöverkostoja seutuun, kuntiin ja muihin kyliin ei juurikaan ollut. Kyläyhdistykset näyttivät muodostavan oman kokonaisuuden, joka toimii melko itsenäisesti hankkeiden ja suunnitelmien maailmassa. Maaseudun kehittyminen ja kehittäminen perustuvat siihen, että kolmas sektori osaa tunnistaa yhteiskunnan kehitysvirroista ne mahdollisuudet, jotka hyödyttävät heitä ja heidän kyliään mahdollisimman paljon (Hyryläinen & Rannikko 2002: 171). Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistykset voidaan nähdä alueellisen muutoksen neuvotte-luohjauksen välineenä, jolloin kyläyhdistysten näkemykset maankäytön suunnittelun osallisina tuodaan asiantuntija ja institutionaalisen näkökulman rinnalle (Mäntysalo & Roininen 2009).

Kolmanteen tutkimuskysymykseen, *miten strategista maankäytön suunnittelua voidaan hyödyntää maaseudun suunnittelun välineenä*, olen pyrkinyt muodostamaan vastauksen teoreettisen viitekehyksen sekä haastattelujen analyysin pohjalta. Strategisen suunnittelun merkitys on kasvanut maankäytön suunnittelussa, sillä elinympäristöt ja yhteiskunnat ovat jatkuvasti muutoksessa. Suunnittelulta edellytetään strategista valmiutta ja ketteryyttä. Strateginen maankäytön suunnittelu nähdään vastauksena jäykälle ja hitaalle maankäyttö- ja rakennuslain mukaiselle suunnittelujärjestelmälle (Mäntysalo & Jarenko 2012: 42).

Strategisen suunnittelun hallinnallinen ote mahdollistaa erilaisten yhteistyöverkostojen syntymisen suunnittelun kohteena olevalle alueelle. Haastatteluaineiston perusteella ky-

läyhdistykset jäivät virallisten yhteistyöverkoston ulkopuolelle vaikka ne muutoin tunnistettiin keskeisiksi seudun maaseutualueiden toimijoiksi. Tämä osaltaan saattaa heikentää tiedonkulkua kylän ja kunnan välillä. Informaatio-ohjauksesta muodostuu silloin keskeinen asiantuntijatiedon välittäjä (Mäntysalo & Roininen 2009: 28). Informaatio-ohjauksessa kunnan virkamiehet ja kaavoituksen asiantuntijat näyttäytyvät keskeisesti asiantuntijatiedon tuottajina. Toisaalta myös kyläyhdistykset voidaan nähdä tässä yhteydessä omien alueidensa paikallisina asiantuntijoina, joiden kautta paikallinen asiantuntijatieto välittyy yhteistyöverkostoissa eteenpäin. Haastatteluaineiston analyysin perusteella seudun kyläyhdistykset olivat avoimia uusien yhteistyöverkoston syntymiselle. Strateginen suunnittelu voidaan nähdä uusien yhteistyöverkoston mahdollistajana. Strategisella maankäytön suunnittelulla voidaan murtaa totuttua kaupungin ja maaseudun vastakkainasettelua (Rossi 2013: 21).

Haastatteluaineiston perusteella Kotkan-Haminan seudun maaseudun kehittäminen koostuu monista eri hankkeista ja irrallisista kyläsuunnitelmista. Tämän seurauksesta kokonaisuusien hallinnasta tulee haastavaa. Strateginen suunnitelma voisi toimia eräänlaisena maankäytön suunnittelun suuntaviivojen antajana myös maaseudun omaehtoiselle kehittämiselle, jolloin kyläyhdistykset voisivat helpommin hahmottaa tarpeelliset kehittämisen suunnat. Maaseudun toimijoilla ei välttämättä ole kosketusta aluekehittämisen kokonaisuuteen, mutta ruohonjuuritason toimijat näkevät paikalliset välittömät kehittämisen tarpeet ja hakevat niihin itse ratkaisuja (Saartenoja 2004: 164). Tässä tärkeäksi muodostuu maaseudun paikallisten toimijoiden mukaan ottaminen strategisten suunnitelmien laadintaan, jolloin myös kunta ja seututasolle saadaan mukaan maaseutunäkökulma. Hyvällä vuorovaikutuksella ja tiedonkululla ehkäistään myös tilannetta, jossa kylät toimivat ohi kuntien ja kunnat ohi kylien (Rönkkö et al. 2012). Omaehtoisten hankkeiden ja vapaamuotoisten suunnitelmien parempi huomioiminen kaavoituksessa tulisi nähdä keinona integroida paikalliset toimijat kunnan tai seudun maankäytön suunnitteluun ja kehittämiseen. Kunnat voivat myös hyötyä vapaamuotoisista suunnitelmista taloudellisesti, koska kyläsuunnitelmien tekoa rahoittaa Euroopan unioni (Kumpulainen 2008: 46). Kyläsuunnitelmien ja omaehtoisten hankkeiden mukaan ottaminen kuntien maankäytön suunnitteluun edellyttää kuitenkin kunnan halukkuutta toimia maaseutualueidensa kehittäjänä (Mustakangas ym. 2004: 87).

Oikeusvaikutteinen yleiskaava soveltuu heikosti muuhun kuin rakentamisen ohjaamiseen maaseutukontekstissa, jolloin sen soveltuvuutta maaseutualueiden maankäytön suunnittelun välineenä voidaan myös epäillä. Rönkön, Hentilän ja Illikaisen (2012: 106) mukaan maaseudun maankäytön suunnittelun välineitä tulisikin kehittää teemallisten ja toiminnallisten kokonaisuuksien suunnitteluun. Strategisella yleiskaavalla voidaan korostaa yhdyskuntien rakenteellisia kysymyksiä kuten maaseudun suunnittelutarvealueita tai asettaa muita teemallisia tavoitteita. Strateginen yleiskaava voi muodostaa esimerkiksi kunnan yleiskaavoituksen ensimmäisen vaiheen (Ympäristöministeriö 2006: 27–28). Strateginen yleiskaavoitus oikeusvaikutteisena suunnittelun ohjaamisen välineenä yhdistää parhaimmillaan poliittisen, juridisen ja taloudellisen ohjauksen maaseudun toimijoiden omaehtoiisiin kehittämistavoitteisiin (Rönkö ym. 2012: 106). Eli parhaassa tapauksessa strategisessa yleiskaavoituksessa yhdistyvät strategisen suunnittelun epämuodollisuus ja alhaalta ylös toimiva hallinta ja horisontaaliset verkostot oikeusvaikutteiseen kaavaan. Oikeusvaikutteisuus takaa kaikille suunnittelun osallisille vaikuttamisen mahdollisuuden.

Yleisesti kaavoituksen soveltuvuutta maaseudun maankäytön ohjaamisen välineenä voidaan kuitenkin pohtia sen lähtökohtaisesta oletuksesta jatkuvaan kasvuun ja tehokkuuteen (esim. Rajaniemi 2006; Jenkins 2005; Allmendinger 2001), jolloin näkökulma esimerkiksi maaseudun vetovoimatekijöihin saattaa jäädä suppeaksi. Haastatteluanalyyysien perusteella kyläyhdistykset näkivät yhdeksi keskeiseksi kyliensä vetovoimatekijäksi aktiivisen kyläyhdistyksen. Tällöin voidaan puhua erityisistä asumisen laatuun vaikuttavista vetovoimatekijöistä, kuten maaseudun sosiaaliseen ympäristöön liitettyistä arvoista (Heikkinen ym. 2002: 127). Strateginen maankäytön suunnittelu mahdollistaa kaavamerkintöjen räätälöimisen kunnan ominaispiirteitä hyödyttäväksi (Rönkkö ym. 2012: 80), jolloin strategisessa suunnitelmassa voidaan osoittaa myös muita arvoja taloudellisten arvojen rinnalla.

Strategisen maankäytön suunnittelun epämuodollisuus voi kuitenkin pahimmassa tapauksessa jättää suunnittelun ulkopuolelle keskeiset osalliset, jolloin se näyttäytyy eräänlaisena kabinettipolitiikkana. Sama ongelma esiintyy myös vapaaehtoisuuteen perustuvassa seutus suunnittelussa (Jauhiainen & Linnamaa 2006: 222). Suunnittelun prosessi ei perustu tällöin avoimuuteen. Mäntysalo ja Jarenko (2012: 43) kysyvätkin, kenellä on valta käyttää alueen ääntä ja arvioida, millä foorumilla alueen kehittämisen strategioista päätetään ja millä oikeudella? Oikeusvaikutteinen kaava mahdollistaa kaikille maankäytön suunnittelun

osallisille mahdollisuuden osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksista ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta (Finlex 1999: MRL 62§). Maankäyttö- ja rakennuslaki myös velvoittaa osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisen riittävän aikaisessa vaiheessa (Finlex 1999: MRL 63§), mutta tätä ajankohtaa ei ole kuitenkaan laissa tarkasti määritelty, jolloin osallisuus saattaa jäädä näennäiseksi. Laki ja asetus eivät siis määrittele, missä suunnittelun vaiheessa vuorovaikutus on käynnistettävä (Roininen ym. 2003: 54–58). Epämuodollisuudestaan huolimatta strategisen maankäytön suunnittelun perustuessa parempaan yhteistyöhön voidaan saavuttaa uusia vuorovaikutusverkostoja ja luottamusrakenteita, joilla taataan osallisten todellinen vuorovaikutus suunnitteluprosessissa paremmin kuin oikeusvaikutteisella kaavalla. Strateginen maankäytön suunnittelu voidaan nähdä sisältävän informaatio-ohjauksen sekä neuvotteluohjauksen elementtejä, johon vaikuttavat poliittiset linjaukset halutusta alueiden kehittämisen suunnasta. Yhdistettäessä strateginen suunnittelu oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan mukaan tulevat myös normatiiviset alueiden muutoksen ohjauksen keinot (ks. kuva 1).

YHTEENVETO JA POHDINTA

Tutkielman tarkoituksena on ollut saada kokonaiskuva maaseudun maankäytön suunnittelusta. Maaseudun maankäytön suunnitteluun liittyvät kysymykset ovat kuitenkin laajat ja monitahoiset, sillä maankäyttöön ja sen suunnitteluun liittyvät muun muassa politiikka, talous, arvot ja asukkaiden paikalliset intressit. Maaseudun maankäytön suunnittelu on tullut entistä keskeisemmäksi kysymykseksi kuntarakenneuudistusten seurauksesta, sillä kuntarakenteet sisältävät enenemissä määrin myös maaseutumaisia alueita. Laajojen kaupunkialueiden maankäytön suunnittelussa tulee silloin huomioida erilaisten alueiden erilaiset maankäytön suunnittelun tarpeet sekä kaupungin ja maaseudun asukkaiden erilaiset suhteet suunniteltaviin alueisiin. Maaseudun maankäyttöä luonnehtivat tilaa vaativat elinkeinot, mutta samalla maaseudun vetovoimaisuus näyttäytyy erityisesti asuminen kannalta. Maaseudun väljälle asumisen tilalle on kysyntää (Sireni 2009). Mielenkiintoista onkin, miten maaseudun asumisen vetovoimaisuus yhdistetään yhdyskuntarakenteen tiivistämisen tavoitteisiin. Maaseutua ei voida jättää suunnittelun ulkopuolelle vaan se on nähtävä osana kuntien ja kaupunkiseutujen muodostamaa kokonaisuutta. Keskeisiksi kysymyksiksi kuitenkin jäävät, miten ja millä maankäytön suunnittelun välinein maaseutua suunnitellaan ja kehitetään,

millä perustein maankäyttöä ohjataan ja kenelle maaseudun maankäytön suunnittelu lopulta jää.

Nykyistä maankäytön suunnittelua ohjaa maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukainen kaavajärjestelmä, joista maakuntakaava ja yleiskaava toimivat maaseudun maankäytön suunnittelun keskeisinä ohjausvälineinä. Maakuntakaavoitus mielletään kuitenkin lähinnä hallinnon ja sääntelyn välineeksi sen strategisesta suunnitteluotteesta huolimatta (Kolehmainen ym. 2011: 6) ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan soveltuvuudesta voidaan myös olla monta mieltä. Yleiskaava soveltuu melko heikosti maaseutukylien maankäytön ohjaukseen erityisesti, kun rakentamisen painetta ei ole (Rönkkö ym. 2012: 104–105). Tähän keskusteluun liittyvät myös alue- ja yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ja hajautumisen teemat, jolloin voidaankin kysyä, saako maalle rakentaa? (Kuisma 2013). Suomalainen kaavoitusjärjestelmä perustuu lähtökohdiltaan kasvun kaavoitukseen sekä tehokkuuteen (Rajaniemi 2006), jolloin sen mielekkyyttä maaseudun maankäytön suunnittelun välineenä voidaan myös pohtia. On siis tarvetta uudentilaisille maankäytön suunnittelun välineille.

Uuden paradigman mukainen maaseutupolitiikka on siirtänyt hallintaa paikalliselle tasolle. Poliitikoista käsin linjataan, että maaseudun suunnittelu ja kehittäminen jäävät maaseudun paikallisten toimijoiden omaehtoisen kehittämisen vastuulle (ks. YTR 2014; MMM 2014). Kuitenkin samaan aikaan keskuksat nähdään alueiden kehittämisen ja suunnittelun koordinaattoreina ja ohjaajina (Saartenoja 2004). Vaikka paikallisyhteisöjen aluetuntemusta pidetään tärkeänä osana suunnittelua, niin heidän näkökulmat ja arvot eivät aina sisälly yli-paikalliseen päätöksentekoon (Riipinen 2006). Olisikin tärkeää saada aikaan hyvä vuoro-vaikutus kaupungin ja maaseudun välille niin alueellisesti kuin toimijoiden kesken, jotta monista kehittämishankkeista koostuva maaseudun omaehtoinen kehittäminen saataisiin nivottua kokonaisuudeksi, joka hyödyttäisi alueellista suunnittelua sekä maaseudun paikallisista lähtökohdista ponnistavaa kehittämistä. Kyläyhdistykset tulisi saada mukaan suunnitteluun maaseudun paikallisina asiantuntijoina, koska maaseudun paikalliset toimintaryhmät ovat usein vastuussa maaseudun kehittämistoiminnasta ja hankkeiden toteuttamisesta. Kuntien viranomaisten ja maaseudun paikallistoimijoiden välille olisi hyvä muodostua kehittäjäverkostoja, jotka perustuvat jatkuvaan yhteistyöhön (Sotarauta & Linnamaa 2003). Toisaalta voidaan myös pohtia, mitä niiden kylien kehitykselle tapahtuu, joissa ei ole aktiivista

kylätoimintaa, joka huolehtisi maaseudun omaehtoisesta kehittämisestä. Jos vuorovaikutusta maaseudun ja kaupungin välille ei synny, niin pahimmassa tapauksessa maaseudun maankäytön suunnittelu ei lopulta jää kenenkään vastuulle (Rönkkö ym. 2013).

Tutkielman perusteella strateginen maankäytön suunnittelu voidaan hahmottaa uudenaikaisena maankäytön suunnittelun välineenä, jonka hallinnallinen ote mahdollistaa erilaisten yhteistyöverkostojen syntyä suunnittelun kohteena olevalle alueelle. Verkot voidaan hahmottaa eri tavoin vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi, jossa toisistaan riippuvaiset toimijat ovat organisoituneet yhteisten intressien ympärille (Sotarauta & Linnamaa 2003: 68). Maaseudun ja maaseututoimijoiden mukaan ottaminen kunnan tai seudun maankäytön suunnitteluun edellyttää kuitenkin kunnan halukkuutta ottaa vastuuta maaseudun kehittämisestä (Mustakangas ym. 2004). Strategisen suunnittelun epämuodollisuus mahdollistaa uusien yhteistyöverkostojen syntyä myös virallisten yhteistyöverkostojen ulkopuolelle. Riskinä kuitenkin on, että keskeiset suunnittelun osalliset jäävät suunnittelun ulkopuolelle. Strategisen maankäytön suunnittelun perustuessa epämuodolliseen parempaan yhteistyöhön voidaan saavuttaa uusia vuorovaikutusverkostoja ja luottamusrakenteita, joilla taataan osallisten todellinen vuorovaikutus suunnitteluprosessissa paremmin kuin oikeusvaikutteisella kaavalla. Tämä osaltaan kasvattaa myös sosiaalista pääomaa. Sosiaalinen pääoma vahvistaa paikallisten toimijoiden ja instituutioiden tehokasta toimintaa (Moseley 2003) ja sen merkitys korostuu voimavarojen kokoajana. Sosiaalinen pääoma nähdään yhä merkityksellisempänä alueellisen kehittämisen kannalta (Hyyryläinen & Rannikko 2002: 169, 171).

Strateginen maankäytön suunnittelu voidaan siis nähdä maaseutukontekstissa eräänlaisena verkostojen ja tiedonkulun ohjaamisen välineenä, joka sitoo maaseudun paikalliset toimijat osaksi kokonaisuutta. Strateginen maankäytön suunnittelu nähdään eräänlaisena vastauksena jäykälle ja hitaalle kaavoitusjärjestelmälle. Strategisessa maankäytön suunnittelussa voidaan asettaa maankäytön tulevaisuuden teemallisia tavoitteita tarkan rakentamisen ohjaamisen sijaan, jolloin se voisi palvella myös maaseudun maankäytön suunnittelua (ks. Rönkkö ym. 2012). Toisaalta myös strateginen suunnittelu, kuten maankäytön suunnittelu yleensä, perustuu politiikan ja talouden sanelemaan reunaehtoihin sekä positiivisiin tulevaisuuden kuviin alueiden kehityksestä, jolloin myös strategisen suunnittelun kompastuskivenä voidaan pitää sen perustumista ”kasvun kaavoitukseen” (ks. Moseley 2003). Strateginen maankäytön suunnittelu kuitenkin vielä hakee muotoaan. Strateginen maankäytön

suunnittelu on saamassa suurempaa jalansijaa nyt ja tulevaisuudessa alueiden muutoksen hallinnassa (ks. esim. Koivu ym. 2013). Tilanteessa, jossa kunta- ja palvelurakenteet ovat jatkuvassa muutoksessa, olisi keskeistä saada maankäytön suunnitteluun mukaan alueiden paikalliset asiantuntijat, jotta strategiset linjaukset todella palvelevat uusia alueita. Jatkossa olisikin mielenkiintoista tutkia, miten strateginen maankäytön suunnittelu muutoksen hallinnan välineenä kehittyy sekä tutkia maakuntakaavojen ja seudullisten strategisten yleiskaavojen suhdetta, mitä asioita maakuntakaavoista välittyy ja toisaalta, kuinka paljon uusien strategisten yleiskaavojen linjaukset poikkeavat maakuntakaavoista.

LÄHTEET

- Alastalo, M. & M. Åkerman. Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. *Teoksessa* Ruusu vuori, J., Nikander, P. & M. Hyvärinen (toim.): *Haastattelun analyysi*, 372–392. Vastapaino, Tampere.
- Alasuutari, P. (2011). Mielikuvien muutos ja pysyvyys: Maaseutukäsite suomalaislehdissä 2000-luvulla. *Maaseudun uusia aikoja* 1: 19, 17–32.
- Allmendinger, P. (2001). *Planning in Postmodern Times*. 277s. Routledge, London. E-kirja
- Antikainen, J. & P. Vartiainen (2002). Finnish districts and regional differentiation. *Fennia* 180: 1–2, 183–190.
- Anttila, P. (1998). Tutkimisen taito ja tiedonhankinta. Lähdekritiikki. <http://www.meto-dix.com/fi/sisallys/01_menetelmat/01_tutkimusprosessi/02_tutkimisen_taito_ja_tiedon_hankinta/09_tutkimusmenetelmat/41_lahdekritiikki>. 18.11.2014
- Backa, P. (2014). 16 teesiä kylätoiminnasta. Suomen Kylätoiminta ry. <<http://www.kyla-toiminta.fi/fi/kylatoiminta/KylaetoimintaSuomessa/ohjeita-ja-tukea-kylille.html>>. 13.11.2014
- Batchler, J. (2010). Place-based policy and regional development in Europe. *Horizons* 10: 44, 54–58.
- Beauregard, R. A. (1995). *Voices of Decline*. Oxford, UK.
- Cherry, G. E. (1976). Introduction. *Teoksessa* Cherry, G. E. (toim.): *Rural Planning Problems*, 1–11 s. Leonard Hill, London.
- Cloke, P. (2013). *Rural Land-Use Planning in Developed Nations*. First Published in 1989. Routledge, New York.
- Cursor (2010). Kotka-Haminan seudun seutu strategia 2010–2015. <http://www.cursor.fi/instancedata/prime_product_intranet/cursor/embeds/Kotkan-Haminan_seutu-strategia_27_4_2010.pdf>. 6.11.2014
- Faehnle, M. & H. Schulman (2014). Asukkaiden osallistumista pitää hyödyntää paremmin. *Helsingin sanomat* 17.11.2014
- Finlex (1999). Maankäyttö- ja rakennuslaki. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>>. 10.10.2014
- Flanagan, N., Haase, T. & J. Walsh (1995). *Planning for Change: A Handbook on Strategic Planning for Local Development Partnerships*. Combat Poverty Agency, Dublin.
- Granberg, L. & A. Csida (2003). Kylätoiminnasta maaseutupolitiikan verkostoon. *Maaseudun uusi aika* 1, 7–20.
- Gray, J. (2000). The Common Agricultural Policy and the Re-Invention of the Rural in the European Community. *Sociologica Ruralis* 40: 1, 30–52.
- Halme, T. (1999). Muuttuva alue ja yhdyskuntarakenne – paikkatietoon perustuva tulkinta. 150 s. *Nordia Geographical Publications* 28: 1
- Hamin, E. M. & D. J. Marcucci (2008). Ad hoc rural regionalism. *Journal of Rural Studies* 24, 447–477.

- Haminan kylä- ja asukastoimijat (2012). *Hamina - kylien kertomaa*. 77 s. Kopijyvä, Kouvola.
- Hanberger, A. (1997). Lokalpolitikens möjligheter. 307 s. Umeå University, Department Political Science. *Research Report 1997: 2*
- Haveri, A. (2003). Verkostokunta on mahdollisuus, uhka ja haaste. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2: 03*, 85–86.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning. Shaping Places in Fragmented Societys*. Macmillan Press, London.
- Heikkinen, T., Hirvonen, J. & O. Maijala (2002). Tarjolla maaseutu. Tutkimus maallemuuton tarjonnan toimijoista ja maallemuuttajamielikuvista. 146 s. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 85*. Espoo, Teknillinen korkeakoulu, yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Heiskanen, U.-M. & P. Kahila (2006). Kaupungin läheisen maaseutuasumisen kehittäminen: Esimerkkinä Seinäjoen ja Peräseinäjoen kuntaliitos. Ruralia-instituutti, Helsingin yliopisto, 69 s. *Julkaisuja 9*
- Helminen, V. (2013). Siirtyminen paikkatietoihin perustuvaan kaupunki-maaseutu luokitukseen – Kuntien luokittelusta paikkatietoperustaiseen aluejakoon. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/raportit-artikkelit/2013/Sivut/2013-10-28-helminen.aspx>. 20.4.2014
- Helminen, V., Ristimäki, M. & K. Oinonen (2005). Työpaikat kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteessa 1985–2000. 100 s. *Suomen ympäristö 747*. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Helminen, V., Nurmio, K., Rehunen, A., Ristimäki, M., Oinonen, K., Tiitu, M., Kotavaara, O., Antikainen, H. & J. Rusanen (2014). Kaupunki-maaseutu-alueuokitus. Paikkatietoihin perustuvan luokituksen muodostamisperiaatteet. 60 s. *Suomen ympäristökeskuksen raportteja 25/2014*
- Hentilä, H.-L. (2012). Tavoitteena hyvä elinympäristö ja kestävät yhdyskunnat – alueidenkäytön suunnittelun haasteita ja kehityssuuntia. *Teoksessa* Airaksinen, M., Hentilä, H.-L., Jauhiainen, J., Mäntysalo, R. & K. Jarenko, Määttä, T., Pentti, M., Similä, J. & A. Staffans (toim.): *Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen*, 50–62. *Ympäristöministeriön raportteja 4/2012*
- Henttinen, A. (2009). Maaseutu politiikan tantereena. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 1988–2008. 272 s. *Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 4/2009*. Juvenes Print, Tampereen yliopistopaino.
- Hirvonen-Kantola, S. (2013). Eheyttäminen, kestävä kehittäminen ja yhteyttäminen – Integroivaa kaupunkikehitystä Vantaalla. 287 s. *Acta Universitatis Ouluensis C Technica 445*. Juvenes Print, Tampere.
- Hoikka, P. (1995). Kunnallishallinnon kehitystiet. Näkökulmia kunnallishallinnon ja -kulttuurin murrokseen. 206 s. *Kunnallistieteisen laitoksen julkaisusarja 1/1995*. Tampereen yliopisto.
- Huuhka, S. (2012). Kyläkaavoituksesta Hämeenlinnan maaseudulla. *Teoksessa* Huuhka, S., Husu, T. & J. Taajamo (toim.): *Kylät & maankäytön suunnittelu muuttuvassa*

- maailmassa*. Hämeenlinnan seudun kyläkaavoitushankkeen pohdintoja, 2–15. Kehittämiskeskus Oy Häme.
- Hytönen, J., Mäntysalo, R., Akkila, I., Kanninen, V. & P. Niemi (2012). Kaupunkiseutujen kasvukivut II. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. 161 s. Kuntaliitto. *Acta* 241
- Hyyryläinen, T. (2000). Eduskunnassa hyvä keskustelu maaseutupolitiikasta. *Maaseudun uusi aika* 3: 8, 61–62.
- Hyyryläinen, T. & P. Rannikko (2000). Kkohti monikansallista maaseutupolitiikkaa. Teoksessa Hyyryläinen, T. & P. Rannikko (toim.): Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka, 13–20. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Hyyryläinen, T. & P. Rannikko (2002). Sosiaalinen pääoma ja paikallinen kehittäminen. Teoksessa Sivonen, S. (toim.): *Yhteisö kehittämisen kentällä*, 169–190. Joensuun yliopistopaino. *Joensuun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja sarja N, n:o 20*
- Hätälä, J. & J. Rusanen (2010). Suomen aluerakenteen viimeaikainen ja tuleva kehitys. 49 s. *Nordia Tiedonantoja 1*. Multiprint Oy, Oulu.
- Jauhainen, J. & V., Niemenmaa (2006). *Alueellinen suunnittelu*. 287 s. Vastapaino, Tampere.
- Jenkins, P. (2005). Space, place and territory: an analytical framework. Teoksessa Hague, C. & P. Jenkins (toim.): *Place Identity, Participation and Planning*, 23–37. Routledge, London.
- Juntunen, V. (2014) Kylä kunnassa – Aktiivinen kyläyhdistys ja kyläläiset kunnan kehittäjinä Lappajärven Itäkylässä. 88 s. Pro gradu –tutkielma. Maantieteen laitos, Oulun yliopisto. <<http://herkules.oulu.fi/thesis/nbnfioulu-201405231471.pdf>>. 15.9.2014
- Jääskeläinen, L. & O. Syrjänen (2000). *Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen – Käytännön käsikirja*. 388 s. Tammer-Paino Oy, Tampere.
- Kaakon suunta – Kotkan-Haminan seudun kehityskuva 2014 (2012). Cursor Oy, Kotkan-Haminan seudun kehittämissyhtiö. <http://www.cursor.fi/sites/cursor40.cursor.local/files/media/media_root/sivut_fi/kotkan-haminan_seutu/kuntarakenneseelvitys/tausta-aineisto/liite_1_kaakon_suunta_kh_seudun_kehityskuva.pdf> 1.11.2014
- Kahila, P. & A. Saartenoja (2000). Neljä mallia kaupungin ja maaseudun välisestä suhteesta – kyläläisten ja viranomaisten näkemyksiä. *Maaseudun uusi aika* 8: 3, 22–31.
- Kakriainen, S. (2005). Ruumiin ravintoa vai sielun tasapainoa? Maaseudun merkitykset kaupunkilaisille luomun kuluttajille. *Maaseudun uusi aika* 1: 13, 47–54.
- Katajamäki, H. & R. Kaikkonen (1991). Maaseudun kolmas tie. 174 s. Helsingin yliopisto, Maaseudun tutkimus- ja koulutuskeskus Seinäjoki. *Julkaisusarja A: 1*
- Kattilakoski, M. (2012). Kyläyhteisöt palvelujen tuottajina – vastavoimaa keskittymiselle. Teoksessa Kattilakoski, M., Kilpeläinen, A. & P. Peltomäki (toim.): Yhteisöllisyydellä hyvinvointia ja palveluja maaseudulle, 40–50. *Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 1/2012* <http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/2150/MMM_YTR_2012-WEB.pdf> 2.11.2014
- Klamila (2014). Etusivu. <<http://www.kymenkylat.fi/klamila/>>. 20.11.2014

- Koivu, V.-P., Korkala, P., Laitio, M., Manninen, R., Paajanen, P., Palomäki, J., Rossi, L. & V. Vänskä (2013). Yleiskaavoituksen uusia tuulia. 60 s. *Ympäristöministeriön raportteja 10/2013*
- Kolehmainen, J., Seppälä, M., Hynynen, A., Ranta, T. & A. Uitto (2011). *Näkemyksiä maaseudun tulevaisuuden maankäytöstä: Raportti Sitran Maamerkit-ohjelman maankäyttötöypajasta*. 9 s. Tampereen yliopisto, Tampereen teknillinen yliopisto, MDI.
- Kononen, A. & A. Pihlaja (2007). Yhdyskuntarakenne hajaantuu kehyskuntien maaseutualueilla – onko kaavoituksella keino hallintaan? *Maankäyttö 2*, 14–16.
- Kotkan-Haminan seutu – Seudun strategisen yleiskaavan ohjelmointi (2013). 20.12.2013
- Kotkan kaupunki (2012). *Tilastotietoja 2012*. 34 s. Kotkan kaupunki.
- Kotkan kaupunki (2014). Seutuyhteistyö. <http://www.kotka.fi/hallinto_ja_talous/seutuyhteistyö>. 20.11.2014
- Kuisma, J. (2013). Maaseudulla asumisen oikeutus. *Maaseudun uusi aika 21: 2–3*, 62–71.
- Kumpulainen, K. (2008). Mistä on vuoden kylät tehty? *Maaseudun uusi aika 2*, 44–58.
- Kumpulainen, K. (2013). Tutkimusmatka suomalaiseen kylätutkimukseen. *Maaseudun uusi aika 21: 2–3*, 12–22.
- Kymenlaakson liitto (2009a). Kymenlaakson maakuntasuunnitelma 2005–2015. <<http://services.kymenlaakso.fi/www/DimDocumentDownload?action=show&id=292&fileId=472#page=1&zoom=auto,0,849>>.
- Kymenlaakson liitto (2009b). Kymenlaakson maakuntakaava. Maaseutu ja luonto. 157 s. Kymenlaakson liitto. <<http://services.kymenlaakso.fi/www/DimDocumentDownload?action=show&id=2638&fileId=6589>>.
- Lahti, P. & P. Moilanen (2010). Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonepäästöt: Kehitysverailuja 2005–2015. 90 s. *Suomen ympäristö 12/2010*
- Laine, T. (2008). Eheidien yhdyskuntien teoriasta. *Teoksessa Uudenmaan ympäristökeskus. Eheät yhdyskunnat – Taikasanasta elinympäristöksi*, 9–29. *Suomen ympäristö 15*. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Laitio, M. & O. Maijala (2010). Alueiden strateginen ohjaaminen. 54 s. Ympäristöministeriö, Helsinki. *Suomen ympäristö 28/2010* <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37975/SY28_2010_Alueidenkayton_strategian_ohjaaminen.pdf?sequence=1>. 17.9.2014
- Lapping, M. B. (2006). Rural policy and planning. *Teoksessa Cloke, P., Marsden, T. & P. Mooney (toim.): Handbook of Rural Studies*, 104-122. Sage Publications, London.
- Lundqvist, L. J. (2001). Implementation from Above: The Ecology of Power in Sweden's environmental governance. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 14: 3, 319–337.
- Loikkanen, H. A. (2013). Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen. 52 s. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. *VATT Valmisteluraportit 17/2013*
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR (2014). Mahdollisuuksien maaseutu – maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2014–2020. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä YTR.

- 78 s. <http://www.tem.fi/files/38800/Mahdollisuuksien_maaseutu_Maaseutupoliittinen_kokonaisohjelma_2014-2020.pdf>. 19.9.2014
- Maa- ja metsätalousministeriö (2007). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. 281 s. Maa- ja metsätalousministeriö. <http://www.maaseutu.fi/attachments/5yZN7wKiV/Manner-Suomen_maaseudun_kehittamisohjelma_070610_FI.pdf>. 16.6.2014
- Maa- ja metsätalousministeriö (2014). Esitys Manner-Suomen maaseutuohjelmaksi 2014–2020. 403 s. <http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/maaseudun_kehittaminen/ohjelmakausi2014_2020.html>. 19.9.2014
- MacLeod, G. (2009). New Regionalism. *Teoksessa* Kitchin, R & N. Thrift (toim.): *International Encyclopedia of Human Geography*, 423–427. Elsevier, Amsterdam.
- Malinen, P. (2000). Yhdentävän maaseutupolitiikan eurooppalainen tausta. *Teoksessa* Hyyryläinen, T. & Rannikko, P. (toim.): *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka – Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä*, 22–45. Vastapaino, Tampere.
- Malinen, P. Kytölä, L., Keränen, H. & R. Keränen (2006). Suomen maaseututyypit 2006. 47s. Maa- ja metsätalousministeriö, Vammalan Kirjapaino Oy. *Maa- ja metsätalousministeriö 7/2006*
- MAL-verkosto (2014). MAL-verkosto. <<http://www.mal-verkosto.fi/>>. 15.11.2014
- Massey, D. (2008). *Samanaikainen tila* (toim.): Lehtonen, M, Rantanen, P. & J. Valkonen; (suom.): Rovio, J. 240 s. Vastapaino, Tampere.
- Metsämuuronen, J. (2000). Laadullisen tutkimuksen perusteet. 72 s. *Metodologia-sarja 4*
- Moisio, S. (2012). *Valtio, alue, politiikka – Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. 352 s. Vastapaino, Tampere.
- Moseley, M. J. (2003). *Rural Development*. Principles and Practice. 225 s. Sage Publications Ltd, London.
- Muilu, T. & J. Rusanen (2004). Rural definitions and short-term dynamics in rural areas of Finland in 1989–97. *Environment and Planning A* 36: 8, 1499–1516.
- Muilu, T., Kotavaara, N., Ponnikas, J., Korhonen, S., Hintsanen, H. & E.-M. Puska (2013). Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutukset maaseutuasumiseen ja -alueisiin. 95 s. *Nordia Tiedonantoja 3/2013*. <<http://www.aikopa.fi/loader.aspx?id=5bc8b994-18df-42e8-acef-8a1914770fc8>>. 25.9.2014
- Murdoch, J. (2000). Networks – a new paradigm of rural development? *Journal of Rural Studies* 16, 407–419.
- Mustakangas, E., Kiviniemi, M. & H. Vihinen (2004). Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä. 202 s. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. *Maa- ja elintarviketalous* 57. Dark Oy, Helsinki.
- Muurikkalan kylä (2014). Tietoa. <<http://www.muurikkala.net/info.php>>. 20.11.2014
- Mäntysalo, R. (2000). *Land-use planning as interorganizational learning*. 385 s. Department of Architecture, University of Oulu. University Press, Oulu.
- Mäntysalo, R. & J. Roininen (2009). *Kuinka alueellista muutosta hallitaan – Parhaat keinot ja käytännöt*. Esiselvitys sektoritutkimuksen neuvottelukunnan alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuuri -jaostolle. 94 s. Yliopistopaino, Helsinki.

- Mäntysalo, R., Peltonen, L., Kanninen, V., Niemi, P., Hytönen, J. & M. Simanainen (2010). Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia no 2. *Kuntaliiton verkkojulkaisu Acta no 217*
- Mäntysalo, R. & K., Jarenko (2012). Strategisen maankäytön suunnittelun legitimaation haaste maankäyttö- ja rakennuslaille. *Teoksessa* Airaksinen, M., Hentilä, H.-L., Jauhiainen, J., Mäntysalo, R. & K. Jarenko, Määttä, T., Pentti, M., Similä, J. & A. Staffans (toim.): *Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen*, 42–49. *Ympäristöministeriön raportteja 4/2012*
- Mönkkönen, M. (2006). Supistuminen, suunnittelu ja kestävyys kuntien haasteena. *Teoksessa* Hentilä, H.-L., Mäntysalo, R. & L. Soudunsaari (toim.): *EkoSuKaT – Ekotehokkuus Supistuvissa ja Kasvavissa Taajamissa: Muuttuvan yhdyskuntarakenteen fyysinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys*. Loppuraportti, 72–78. Oulun yliopisto, arkkitehtuurin osasto, yhdyskuntasuunnittelun laboratorio. *Julkaisu B 27* <<http://herkules oulu.fi/isbn9514281780/isbn9514281780.pdf>>. 3.10.2014
- Nieminen, K. (2000). Kylien hanketoiminta Kainuussa. *Teoksessa* Hyryläinen, T. & P. Rannikko (toim.): *Eurooppalaistuva maaseutupolitiikka*, 120–142. Vastapaino, Tampere.
- Nyman, K. (2000). Maankäyttö- ja rakennuslaki: henki vai kirjain? *Yhdyskuntasuunnittelu* 38: 2, 6–16.
- OECD (2006). The New Rural Paradigm: Policies and Governance. <<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/thenewruralparadigmpoliciesandgovernance.htm>>. 24.9.2014
- OECD (2008). OECD:n maaseutupolitiikan maatutkinnat Suomi. 248 s. Maa- ja metsätalousministeriö. <http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/781/OECDn_maatutkinnat_Suomi.pdf>. 16.6.2014
- Paasi, A. (2009). The Resurgence of the ‘Region’ and ‘Regional Identity’: theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe. *Review of International Studies* 35: 1, 121–146.
- Pietilä, I. (2010). Ryhmä- ja yksilöhaastatteluiden diskursiivinen analyysi. Kaksi aineistoa erilaisina vuorovaikutuksen kenttinä. *Teoksessa* Ruusuvuori, J., Nikander, P. & M. Hyvärinen (toim.): *Haastattelun analyysi*, 212–241. Vastapaino, Tampere.
- Pihlaja, R. (2010). Kolmas sektori maaseutukunnissa. *Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti julkaisuja 19* <<http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Julkaisuja19.pdf>>. 2.11.2014
- Ponnikas, J., Korhonen, S., Kuhmonen, H.-M., Leinomo, K., Lundström, M., Rehunen, A. & H. Siirilä (2011). Maaseutukatsaus 2011. 100 s. *Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 3/2011*. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2011/20110506maaseutukatsaus/Maaseutukatsaus_2011.pdf>. 21.5.2014

- Ponnikas, J., Voutilainen, O., Korhonen, S. & H.-M. Kuhmonen (2014). Maaseutukatsaus 2014. 207 s. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2014/ 2*. Edita Prima Oy, Helsinki. <https://www.tem.fi/files/38570/TEMjul_2_2014_web_23012014.pdf>. 21.4.2014
- Potter, R. B. & T. Unwin (1989). *Geography of Urban-Rural Interaction in Developing Countries*. Routledge, London.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Puska, E.-M. (2014). Yhdyskuntarakenteen eheys ja eheyttämisen paikallinen tilaus maaseutu-kaupunki väliyöhykkeellä – Asukasnäkökulma Ilmajoen Ahonkylässä. 115 s. Pro gradu- tutkielma. Oulun yliopisto.
- Pyhältö (2014). Kylät. <<http://pyhalto.fi/kylat/>>. 20.11.2014
- Rajaniemi, J. (1998). ”Oi viivy, olet kaunis niin!” eli taantuvan yhdyskunnan suunnittelu. 118 s. Oulun yliopisto, arkkitehtuurin osasto. *Yhdyskuntasuunnittelun laboratorio julkaisu B 18*
- Rajaniemi, J. (2006). *Kasvun kaavoitus. Tapaus Raahe 1961–1996*. 220 s. Juvenes Print, Kankaanpää.
- Rannikko (2009). Kylä kaupungin laidaksi: Autoetnografinen tutkimus paikallisyhteisöjen identiteettien liikkeistä. *Maaseudun uusi aika* 1, 5-19.
- Riippinen, M. (2006). Maankäytön oikeutus paikallisyhteisöissä – Sosiaalisen pääoman valta ja skaala. *Alue ja ympäristö 35: 1*, 37–49.
- Ristimäki, M., Oinonen, K., Pitkämäki, H. & K. Harju (2003). Kaupunkiseutujen väestönmuutos ja alueellinen kasvu. 196 s. *Suomen ympäristö 657*. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Ristimäki, M. (2012). Johdanto. *Teoksessa Suomen ympäristökeskus. Yhdyskuntarakenteen toiminnalliset alueet Suomessa*, 7–8. SYKE rakennetun ympäristön yksikkö, Helsinki.
- Roininen, J., Horelli, L. & S. Wallin (2003). Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa. Seuranna ja arvioinnin viitekehys ja menetelmät. *Suomen ympäristö 664*. 84 s. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/40434/SY_664.pdf?sequence=1>. 5.10. 2014
- Rosenqvist, O. (2000). Hegemoninen kamppailu maaseudusta. *Maaseudun uusi aika* 3: 8–21.
- Rossi, L. (2013). Jyväskylän kaupungin yleiskaava. Teoksessa Koivu, V.-P., Korkala, P., Laitio, M, Manninen, R., Paajanen, P., Palomäki, J., Rossi, L. & V. Vänskä (toim.): *Yleiskaavoituksen uusia tuulia*, 17–27. *Ympäristöministeriön raportteja 10/2013*
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & M. Hyvärinen (2010). Haastattelun analyysin vaiheet. *Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & M. Hyvärinen (toim.): Haastattelun analyysi*, 9–36. Vastapaino, Tampere.
- Rönkkö, E. (2012). Kulttuuriympäristöselvitykset – Tieto, taito ja ymmärrys maaseudun maankäytön suunnittelussa. 282 s. *Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston julkaisuja A 56*. Multiprint Oy, Oulu.

- Rönkkö, E., Hentilä, H.-L. & H. Illikainen (2012). Maaseutunäkökulma maankäytön suunnittelussa. 121 s. *Oulun yliopiston arkkitehtuurin osaston julkaisuja C 139* <<http://herkules oulu.fi/isbn9789514299346/isbn9789514299346.pdf>>. 16.6.2014
- Saarivirta, T. & M. Sotarauta (2008). Strateginen suunnittelu innovaatioympäristön kehittämisessä. Case Helsingin seudun innovaatiostrategia. 22 s. Tampereen yliopisto, alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. *SENTE työraportteja 25/2008* <<http://www.uta.fi/jkk/sente/netlibrary/Strateginen%20suunnittelu.pdf>>. 17.9.2014
- Saartenoja, A. (2004). Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus alueellisessa kehittämispoliitikassa. 209 s. *Turun yliopiston julkaisuja sarja C osa 214*. Painosalama Oy, Turku.
- Sairinen, R., Heikkinen, T., Hynynen, A., Kyttä, M., Maijala, O. & M., Ristimäki (2009). Yhteenvetoja ja päätöksiä. Teoksessa Sairinen, R. (toim.): *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*, 267–288. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96*. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Sihvonen, J. (2013). Kaupunki-, maatalous-, ja maaseutupolitiikka risteävät kaupunkiseudun maankäytön suunnittelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu 51: 2*, 74–79.
- Sireni, M. (2011). Maaseudun harvuus ja väljyys. 75 s. *Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 6/2011*. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.
- Sireni, M. (2013). Haja-asutus ei jaa mielipiteitä Itä-Suomessa. *Yhdyskuntasuunnittelu 51: 2*, 56–72.
- Sotarauta, M. (1996). Suunnittelun ansat ja pehmeä strategia. *Tampereen yliopistossa pidetty lectio praecursoria 14.9.1996*. <<http://www.uta.fi/jkk/sente/netlibrary/lectio.pdf>>. 15.9.2014
- Sotarauta, M. & R. Linnamaa (2003). Alueellinen kehittäjäverkosto ja sen pullonkaulat. Teoksessa Sotarauta, M. & K. Viljamaa (toim.): *Tulkintoja kaupunkiseutujen kehityksestä ja kehittämisestä – Kooste usean tutkimuksen tuloksista*, 68–78. Cityoffset Oy, Tampere.
- Staffans, A. (2004). *Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina*. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo.
- Stoker, G. (1997). Regime Theory and Urban Politics. Teoksessa Judge, D., Stoker, G. & H. Wolman (toim.): *Theories of Urban Politics*, 54–71. Sage Publications.
- Syrjänen, O. (2005). *Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa*. 232 s. Rakennustieto Oy, Helsinki.
- Suomen Kylätoiminta ry SYTY (2014a). Leader-toimintaryhmät. <<http://www.kylatoiminta.fi/fi/kylatoiminta/leader-toimintaryhmaet.html>>. 20.11.2014
- Suomen Kylätoiminta ry SYTY (2014b). Kylätoiminnan tunnusluvut 2009–2011. <<http://www.kylatoiminta.fi/fi/kylatoiminta/Kylaetoiminta-Suomessa.html>>. 20.11.2014
- Swanborn, P. (2010). *Case Study Research – What, why and how?* 173 s. SAGE Publications Ltd, London.

- Tilastokeskus 2014. Väestö iän (1-v.) ja sukupuolen mukaan alueittain 1980–2013. <<http://pxweb2.stat.fi/Dialog/Saveshow.asp>>. 7.11.2014
- Tuomi, J. & A. Sarajärvi (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 175 s. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Uusitalo, E. (1994). *Maaseutupolitiikan keinot. Elinkeinojen edistäminen maaseudun kehittäjyhteisöissä*. 269 s. Kunnalisalan kehittämissätiö, Jyväskylä.
- Uusitalo, E. (2000). Kokonaisuohjelma linjaa vuosien 2001–2004 maaseutupolitiikkaa. *Maaseudun uusi aika* 3: 8, 63–68.
- Uusitalo, E. & M. Koskinen (2001). Maaseutupoliittista periaatepäätöstä valmisteleva muistio. *Maaseudun uusi aika* 1: 9, 50–57.
- Valtakari, M. (1999). Katsaus suomalaiseen maaseutupolitiikkaan. *Teoksessa* Kosonen, M., Schulman, H., Valtakari, M. & P. Viitala (toim.): *Suunnittelualueena Suomi*, 166–201. Yliopistopaino, Helsinki.
- Vartiainen, P. (1998). Paikallisen ja globaalin uusi välitön yhteys vai epäjärjestys? Näkökulmia keskusteluun paikallisen hallinnan haasteista ja mahdollisuuksista. *Teoksessa* Hänninen, S. (toim.): *Missä on tässä?*, 148–169. Jyväskylän yliopisto. *Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja* 18
- Voutilainen, O., Wuori, O. & T. Muilu (2012). Eriytyvät alue- ja maatalouden rakenteet Suomessa maaseutunäkökulmasta. 87 s. *MTT Raportti* 64. MTT, Jokioinen. <<http://www.mtt.fi/mtrraportti/pdf/mtrraportti64.pdf>>. 21.5.2014
- Ympäristöministeriö (2002). Maakuntakaavan oikeusvaikutukset. 80 s. Edita Prima Oy, Helsinki. *Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas* 7
- Ympäristöministeriö (2006). Yleiskaavan sisältö ja esitystavat. 74 s. Edita Prima Oy, Helsinki. *Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas* 13 <www.ymparisto.fi/download/no-name/%7B5B7CCAD1-D27A-4C86.../32259>. 1.9.2014
- Ympäristöministeriö (2009). Tulevaisuuden alueidenkäytöstä päätetään nyt – Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. 19 s. 21.5.2014
- Ympäristöministeriö (2012). Kyläyleiskaavoitus – Opas kaavoittajille, kunnille ja kylille. 113 s. Edita Prima Oy, Helsinki. *Suomen ympäristö* 3/2012
- Ympäristöministeriö (2013a). Yhdyskuntarakenne. <http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne>. 20.12.2013
- Ympäristöministeriö (2013b). Muutokset valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkastaminen. <http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Valtakunnalliset_alueidenkayttotavoitteet>. 14.8.2013
- Ympäristöministeriö (2013c). Asemakaavoitus. <http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Maankayton_suunnittelujarjestelma/Asemakaavoitus>. 16.9.2013
- Wheeler, S. M. (2002). The New Regionalism – Key Characteristics of an Emerging movement. *Journal of the American Planning Association* 63: 3, 267–278.
- Woods, M. (2006). *Rural Geography*. Routledge, London.
- Woods, M. (2011). *Rural*. 336 s. Routledge, London.

Zimmerbauer, K. & A. Paasi (2013). When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamation. *Journal of Rural Studies* 30: 1, 31–40.

Tutkimusaineistot

Teemahaastattelut 8 kpl. Haastattelut ovat pro gradu -tutkielman tekijän hallussa.

Haastattelut 1–4, yksilöhaastattelut kyläyhdistysten jäsenille

Haastattelut 5–6, ryhmähaastattelut kyläyhdistysten jäsenille

Haastattelu 7, kunnan virkamiehen haastattelu

Haastattelu 8, maakunnan kyläasiamiehen haastattelu

Mahdollisuuksien maaseutu - maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2014–2020

Esitys Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaksi 2014–2020

OPINNÄYTETYÖ

Opiskelen maantiedettä Oulun yliopistossa ja teen pro gradu -tutkielmaa maaseudun maankäytön suunnittelun haasteista. Opinnäytetyön tapausalueena on Kotkan-Haminan seutu (Kotka, Hamina, Pyhtää, Virolahti ja Miehikkälä). Yhtenä osana opinnäytetyötä tarkoitukseni on haastatella Kotkan-Haminan seudun kyläyhdistysten jäseniä kaavoituksen käyttämisestä maaseudun kehittämisen välineenä sekä kylien roolista maaseudun maankäytön suunnittelussa.

Kotkan-Haminan seudulle on suunnitteilla kuntien yhteinen strateginen yleiskaava, jonka tarkoituksena on konkretisoida Kaakon suunta -kehityskuvan määrittelemiä linjauksia seudun tulevasta kehityksestä. Strategisen yleiskaavan yhtenä peruskokonaisuutena on maaseutumaisien alueiden kehittäminen. Laadittava seudun strateginen yleiskaava tulee tukemaan kuntien omaa suunnittelua.

Opinnäytetyö toimii yhtenä esiselvityksenä Kotkan-Haminan seudun kehittämissyhtiö Cursorille ja seudun kunnille ennen varsinaisen strategisen yleiskaavoitustyön alkamista. Opinnäytetyön työotsikkona on Maankäytön ja maankäytön suunnittelun haasteet erilaisilla maaseutualueilla – case Kotkan-Haminan seutu.

HAASTATTELUT

Haastattelun teemoina ovat maaseudun maankäyttö ja kaavoitus, seutuyhteistyön ja verkostojen rooli maaseudun/kylien kehittämisessä, kyläyhdistysten ja muiden paikallistason toimijoiden rooli seudun kehittämisessä sekä tulevaisuus.

Haastattelut suunnataan seudun kyläyhdistysten jäsenille. Tarkoituksena on, että kyläyhdistys voi itse ehdottaa yhtä haastateltavaa, joka on kiinnostunut maankäyttöön ja maankäytön suunnitteluun liittyvistä teemoista.

Yhden haastattelun arvioitu kesto on enimmillään noin 30 minuuttia. Haastattelut nauhoitetaan analyysin todenmukaisuuden varmistamiseksi ja tulokset käsitellään luottamuksellisesti eikä haastateltava ole tunnistettavissa opinnäytetyöstä.

AJANKOHTA JA
PAIKKA

Ehdotan haastattelun ajankohdaksi viikkoja 27 ja 28 (30.6.-13.7.2014), jolloin olen paikanpäällä Kotkassa. Tulen tekemään haastattelun teille sopivaan paikkaan. Voitte ehdottaa toistakin ajankohtaa, mikäli ehdotettu ei sovi.

LISÄTIETOJA

Annan mielelläni lisätietoja opinnäytetyötä koskien. Jään odottamaan yhteydenottoanne. Minulle voi soittaa tai lähettää sähköpostia.

Ystävällisin terveisin,

Laura Felin

Maantieteen opiskelija

Oulun yliopisto

p. 050 XXX XXXX, laura.felin@XXXXXXXXXX

Haastattelu kyläyhdistysten jäsenille

Haastattelupäivä, -aika ja -paikka: _____

Haastateltavan nimi ja ikä: _____

Haastateltavan kyläyhdistys ja toimenkuva: _____

Haastattelun teemat:

- 1) *Maaseudun maankäytön suunnittelu ja kaavoitus*
- 2) *Seutuyhteistyö ja verkostot maaseudun ja kylien kehittäjinä*
- 3) *Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus, kylien rooli Kotkan-Haminan seudulla*
- 4) *Tulevaisuus*

- Kuinka kauan olet ollut mukana kyläyhdistystoiminnassa? Miksi olet lähtenyt mukaan yhdistystoimintaan?
- Mitkä kylät kuuluvat ko. kyläyhdistykseen? Kuinka paljon asukkaita on ko. kylässä? Minkälainen on kylän väestörakenne?
- Osaatko sanoa, mikä on merkittävin elinkeino ko. kylässä? Onko siinä tapahtunut muutoksia?
- Kotkan-Haminan seudulle on suunnitteilla strateginen yleiskaava, oletko kuullut tästä, milloin ja mitä kautta?

1) Maaseudun maankäytön suunnittelu ja kaavoitus

Maankäytön suunnittelun keskeinen oikeusvaikutteinen ohjausväline on kaava. Kaavoitusta ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

- Mitä mieltä olet kaavoituksen asemasta tai roolista maaseudun kehittämisen ja maankäytön suunnittelun kannalta?
- Mikä on mielestäsi riittävä kaavataso ohjaamaan maaseudun maankäytön suunnittelua tai kehittämistä (maakuntakaava, yleiskaava vai asemakaava)?
- Mitä asioita kaavoituksella tulisi edistää? Kenen intressit/näkökulma maankäytön suunnittelussa välittyy?
- Mitä mieltä olet vapaamuotoisen suunnittelun roolista maaseudun kehittämisen kannalta (strategisesta maankäytön suunnittelu ja kyläsuunnitelma)?
- Onko ko. kylässä tehty kyläsuunnitelma? Ovatko kunnan virkamiehet siitä tietoisia? Onko sitä hyödynnetty?
- Mitä maaseudun kehittäminen mielestäsi tarkoittaa?
- Minkälaisia maaseutualueita mielestäsi pitäisi kehittää ja ottaa mukaan maankäytön suunnitteluun?

2) Seutuyhteistyön ja verkostojen rooli maaseudun sekä kylien kehittämisessä

Maankäytön suunnittelua tapahtuu monella tasolla ja sektorilla samanaikaisesti. Ongelmallisia tilanteita syntyy, kun eri tahot eivät ole tietoisia toistensa suunnitelmista ja niiden tavoitteet ovat ristiriitaisia. Myös osalliset saattavat kokea olevansa pimennossa maankäytön suunnittelun valmistelutyöstä.

- Osaatko sanoa, mihin haasteisiin törmätään maaseudun maankäytön suunnittelussa?
- Koetko, että kuntatasolla tiedetään, mitä kylissä tapahtuu tai suunnitellaan? Entä seututasolla?
- Mitkä ovat keskeiset yhteistyöverkostot ko. kylässä? Miten virallinen taso ja ”ruohonjuuri” taso kohtaavat? Onko sinulla antaa hyviä esimerkkejä?
- Mitä seutuyhteistyö ja seutusunnittelu mielestäsi antavat maaseutualueille? Tarvitaanko sitä?
- Mikä olisi konkreettinen parannusehdotus kylän ja seudun väliselle yhteistyölle?

- Mikä on kyläyhdistysten tai paikallisten toimijoiden rooli maaseudun kehittäjinä?
- Huomioidaanko maaseutu ja kylät riittävästi ko. kaupungin tai kunnan maankäytön suunnittelussa?
- Miten kunta tai kaupunki voisi mielestäsi edistää kylien kehittämistä?
- Mikä on mielestäsi paras tapa vaikuttaa ko. kylän maankäytön kysymyksiin?

- Koetko, että seudun maankäytön suunnittelu toimii yhteisten päämäärien hyväksi ja siinä on huomioitu maaseudun erityispiirteet riittävästi?

3) Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus, kylien asema Kotkan-Haminan seudulla

- Mitä maaseudulla on antaa kaupungille? Tai päinvastoin?
- Mikä on ko. kylän rooli kaupungissa? Entä miten näet kyläsi suhteessa seutuun?
- Mitkä ovat kyläsi vahvuudet nyt? Miten ne tunnistettaisiin?

- Mistä hyvinvoiva kaupunkiseutu rakentuu?
- Voidaanko maankäytön suunnittelulla edistää kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta?

5) Tulevaisuus

- Mitkä ovat kyläsi vahvuudet tulevaisuudessa?
- Mitä vaikutuksia E-18 –väylällä on seudun maaseutualueille? Entä ko. kylälle?
- Miten strategisen yleiskaavan tulee vaikuttavan maaseudun asemaan seudulla?
- Mikä erityinen asia tai vahvuus suunnitteilla olevassa strategisessa yleiskaavassa tulisi huomioida ko. kylästä?

Haastattelu kunnan viranomaiselle ja maakunnan kyläasiamiehelle

Haastattelupäivä, -aika ja -paikka: _____

Haastateltavan nimi ja ikä: _____

Haastateltavan virka ja toimenkuva: _____

Haastattelun teemat:

6) Maaseudun maankäytön suunnittelu ja kaavoitus

7) Seutuyhteistyö ja verkostot maaseudun ja kylien kehittäjinä

8) Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus, kylien rooli Kotkan-Haminan seudulla

9) Tulevaisuus

- Kuinka kauan olet ollut virassa?
- Mikä on roolisi Kotkan-Haminan seudulle suunnitteilla olevassa strategisessa yleiskaavassa?

1) Maaseudun maankäytön suunnittelu ja kaavoitus

- Kuinka käsität maankäytön suunnittelun maaseudulla ja mitä se sisältää?
 - Mitä mieltä olet kaavoituksen asemasta tai roolista maaseudun kehittämisen ja maankäytön kannalta?
 - Mihin haasteisiin maaseudun maankäytön suunnittelussa törmätään? Mitä seikkoja tulisi ottaa huomioon?
 - Mitä eheän yhdyskuntarakenteen tavoitteet tarkoittavat erilaisilla maaseutualueilla?
 - Mikä on mielestäsi riittävä kaavataso ohjaamaan maaseudun maankäytön suunnittelua tai kehittämistä (maakuntakaava, yleiskaava vai asemakaava)?
 - Miten strategista yleiskaavaa voidaan hyödyntää maaseudun maankäytön suunnittelussa?
 - Kenen näkökulma maankäytön suunnittelussa välittyy?
 - Onko maaseutu huomioitu riittävästi seudun maankäytön suunnittelussa? Entä kunnan?
 - Mitä mieltä olet vapaamuotoisen suunnittelun roolista maaseudun kehittämisen kannalta? (kyläsuunnitelmat)
 - Ovatko kunnan virkamiehet niistä tietoisia? Onko niitä hyödynnetty?
 - Mitä maaseudun kehittäminen mielestäsi tarkoittaa?
 - Minkälaisia maaseutualueita mielestäsi pitäisi kehittää ja ottaa mukaan maankäytön suunnitteluun?
- ### **2) Seutuyhteistyö ja verkostot maaseudun ja kylien kehittäjinä**
- Mitä seutuyhteistyö ja seutusuunnittelu mielestäsi antavat maaseutualueille? Tarvitaanko niitä?

- Onko kuntien/kaupunkien virkamiehillä riittävää taitoa maaseudun maankäytön suunnitteluun?
- Onko Kotkan-Haminan seutusuunnittelussa samat intressit?

- Tiedetäänkö kuntatasolla, mitä kylissä tapahtuu tai suunnitellaan? Entä seututasolla?
- Millainen tiedonkulku kunnan ja kylien välillä on?
- Mitkä ovat keskeiset vuorovaikutusverkostot?
- Mitä näet suurimpina esteinä ja ongelmina vuorovaikutukselle ja yhteistyölle?
- Miten vuorovaikutusta voidaan konkreettisesti parantaa?

- Mikä on kyläyhdistysten tai paikallisten toimijoiden rooli maaseudun kehittäjinä?
- Miten kunta tai kaupunki voisi mielestäsi edistää kylien kehittämistä?

3) Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus, kylien rooli Kotkan-Haminan seudulla

-seututaso on nostettu keskeiseksi yhteistyön toimintaympäristöksi maaseutupolitiikassa

-kaupunkiseudut nähdään talouden moottoreina

- Minkälainen on kylien ja maaseudun rooli Kotkan-Haminan seudulla? Vahvistetaanko? Heikennetäänkö?
- Miten kylien vahvuudet tunnistetaan? Mitkä ovat maaseudun voimavaroja? Maaseudun vetovoimatekijät?
- Minkälaisena seudun maaseutu näyttäytyy? Painotetaanko asumiseen, matkailuun vai mihin?
- Miten maaseudun ja kaupungin välistä vuorovaikutusta tulisi kehittää?

4) Tulevaisuus

- Miten strateginen yleiskaava tulee vaikuttamaan maaseudun asemaan maaseudulla? Miten maaseutu huomioidaan konkreettisesti?
- Mitä vaikutuksia E-18 –kehityskäytävällä on seudun maaseutualueille? Millaisille alueille tulee suurimmat vaikutukset?