



Aalto-yliopisto
Insinöörیتieteiden
korkeakoulu

Mikko Airikkala

**Yleinen ja yksityinen etu maankäytön suunnittelussa –
Tapaustutkimus Vihdin kunnan hajarakentamisesta**

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi
diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Espoossa 3.5.2020

Valvoja: Professori Raine Mäntysalo

Ohjaaja: FM Petra Ståhl

Tekijä Mikko Airikkala

Työn nimi Yleinen ja yksityinen etu maankäytön suunnittelussa – Tapaustutkimus
Vihdin kunnan hajarakentamisesta

Maisteriohjelma Spatial Planning and Transportation Engineering **Koodi** ENG26

Työn valvoja Professori Raine Mäntysalo

Työn ohjaaja(t) Filosofian maisteri Petra Ståhl, Vihdin kunnan elinvoimapaalvelut

Päivämäärä 3.5.2020**Sivumäärä** 102+1**Kieli** suomi

Tiivistelmä

Tämän tutkimuksen kohteena on yleinen ja yksityinen etu sekä niiden esiintyminen maankäytön suunnittelussa. Työ on laadullinen tapaustutkimus, jossa tarkasteltavana tapauksena on Vihdin kunnan hajarakentaminen ja sen ohjaaminen. Tapaustutkimuksen tavoitteena on selvittää, 1) miten haastatellut toimijat hahmottavat ja arvottavat yleisen edun, 2) minkälaisia näkemyksiä toimijoilla on hajarakentamisen ohjaamisesta ja vaikutuksista ja miten nämä peilautuvat näkemyksiin yleisestä ja yksityisestä edusta sekä 3) mitkä ovat toimijoiden näkemysten kitka- ja yhtymäpinnat.

Tutkimuksen aineisto koostuu tutkimuksen kohteeseen liittyvästä kirjallisuudesta ja tarkasteltavaan tapaukseen liittyvistä haastatteluista (N=8). Haastateltavista kaksi työkenteli suunnittelijana Vihdin kunnassa ja yksi ELY-keskuksessa. Loput viisi haastateltavaa olivat vihtiläisiä paikallispoliitikkoja. Kirjallisuuskatsauksessa esitellään yleisen ja yksityisen edun teoriaa ja historiaa sekä luodaan synteesi yleisen ja yksityisen edun muodoista ja ominaispiirteistä. Lisäksi tehdään katsaus hajarakentamisen historiaan ja Suomessa käytettyihin hajarakentamisen ohjaamisen menetelmiin.

Tutkimuksen perusteella kaikkia haastateltuja yhdistävä piirre oli liberalistisesta traditiosta kumpuava, yksilön merkityksen ja ensisijaisuuden tunnustava lähestymistapa yleiseen ja yksityiseen etuun. Näkemyksissä oli kuitenkin joitakin epäjatkuvuuskohtia, jotka rikkoivat yksilölähtöistä lähtökohtaa.

Eroavaisuuksien osalta poliitikot ja suunnittelijat erottuvat aineistosta toisistaan poikkeavina ryhminä. Eroavia näkemyksiä oli erityisesti hajarakentamisen vaikutuksista sekä siitä, kuinka voimakkaasti vaikutuksia pitäisi säädellä. Poliitikot korostavat negatiivisia vapauksia ja haluavat taata kaikille oikeuden olla vapaa asuinpaikkaa koskevista rajoitteista, kun taas suunnittelijat ovat huolissaan siitä, toteutuvatko positiiviset oikeudet palveluihin, hyvään elinympäristöön ja muihin merkittävinä pidettyihin tekijöihin.

Tutkimuksessa havaittiin, että hajarakentamiseen liittyvän lainsäädännön monimutkaisuus ja epämääräisyys aiheuttavat epäselvyyttä siitä, mitä, miksi ja miten pitää säädellä ja miten laaja kunnan harkintavalta on. Tilannetta voisi parantaa selkeyttämällä lainsäädäntöä ja sitä ennen kiinnittämällä huomiota hyvän keskusteluyhteyden rakentamiseen.

Avainsanat yleinen etu, yksityinen etu, hajarakentaminen, tapaustutkimus

Author Mikko Airikkala

Title of thesis Public and Private Interest in Land Use Planning – Case Study on Building Dispersed Settlements in Vihti, Finland

Master programme Spatial Planning and Transportation Engineering **Code** ENG26

Thesis supervisor Professor Raine Mäntysalo

Thesis advisor(s) Master of Arts Petra Ståhl, Livability Services Unit in municipality of Vihti

Date 3.5.2020**Number of pages** 102+1**Language** Finnish

Abstract

The subject of this study is public and private interest and their presence in land use planning. The study is a qualitative case study in which the studied case is building of dispersed settlements in municipality of Vihti and policies related to it. The case study aims at clarifying, 1) how interviewed actors perceive and value public interest, 2) what kind of views actors have on land use policies and effects related to dispersed settlements and how these are reflected to views concerning public and private interest, and 3) what are friction and joint surfaces of the views.

The research material consists of literature related to the subject of the research and interviews related to the case under review (N=8). The literature review presents the theory and history of public and private interest and creates a synthesis of the forms and characteristics of public and private interest. In addition, an overview of the history of dispersed settlements and the policies used to control dispersed settlements in Finland is made. Two of the interviewees were working as planners in the municipality of Vihti and one in the Uusimaa ELY center. The remaining five interviewees were local politicians from Vihti.

The research shows that the unifying feature between all interviewees was an approach to the public and private interest stemming from the liberal tradition, recognizing the importance and primacy of the individual. However, some discontinuities in the views violated the individual-based premise.

Especially politicians and planners stand out from the data as separate groups. Differing views were related particularly to effects of dispersed settlements and how these effects should be regulated. Politicians emphasize negative freedoms and want to guarantee everyone the right to be free from residence restrictions, while planners are concerned of the realization of positive rights to services, good living environment and other factors considered important.

The study found that the complexity and vagueness of legislation related to dispersed settlements creates uncertainty about what, why and how should be regulated and how broad the discretion of the municipality is. The situation could be improved by clarifying the legislation and prior to that by paying attention to building a dialogue in municipalities.

Keywords common good, private good, dispersed settlements, case study

Alkusanat

Maankäytön suunnittelu on harvinaisen monisyisellä tavalla yhteiskunnallisen ja teknisen rajapinnassa. Rakennettu ympäristö toimii näyttämönä, jolla yhteiskunnallinen toiminta ja muutokset tapahtuvat. Samalla kyse on mitä suurimmissa määrin teknisistä ratkaisuista ja pitkäikäisistä fyysisistä ratkaisuista. Lisäksi suunnitteluun liittyy lukuisia ristiriitaisia intressejä. Kaiken tämän pohjalla on ohittamattomia arvokysymyksiä siitä, mitä, kenelle ja millä ehdoilla suunnittelemme. Nämä kysymykset tiivistyvät yleisen ja yksityisen edun käsitteisiin.

Yleisellä edulla perustellaan mitä moninaisimpia suunnittelun toimenpiteitä. Tämän kaikkien parasta toteuttavan edun sisältö ja oikeutus jää kuitenkin usein ilmaan roikkumaan. Tämä työ sai alkunsa tästä huomiosta ja halusta ymmärtää hieman paremmin sitä, minkälaiset arvot maankäytön suunnittelua ohjaavat ja miten ne suunnittelussa törmäävät.

Aiheeseen perehtymisen mahdollisti Vihdin kunta, jonka toimeksiannosta tämä työ on tehty. Kunnan toiveiden perusteella tarkasteltavaksi tapaukseksi valikoitui hajakentän ohjaaminen. Hajakentän suunnitteluun liittyy vahvoja arvoasetelmia, ristiriitaisia intressejä ja monipuolisia yleisen ja yksityisen edun kytkentöjä. Näin ollen se tarjosi hyvän teeman, jonka kautta tutkia yleisen ja yksityisen edun ilmenemistä käytännön maankäytön suunnittelussa. Kiitos tästä mahdollisuudesta Vihdin kunnalle.

Työn ohjaajana on toiminut elinvoimajohtaja, FM Petra Ståhl Vihdin kunnan elinvoimajärjestelmäpalveluista. Lisäksi kaavasuunnittelija Miia Ketonen on ollut tiiviisti mukana työn edistämässä ja auttanut ymmärtämään tutkimuksen kohdetta. Kiitos luottamuksesta ja työn ideaan uskomisesta, myös niinä hetkinä kun tekijän oma usko on ollut koetuksella. Työn valvojana toimi professori Raine Mäntyselä. Kiitos tarkoista ja harkituista kommentteista sekä inspiroivista keskusteluista, jotka kerta toisensa jälkeen auttoivat parantamaan työtä. Kiitos myös koko Vihdin kunnan kaavoituksen porukalle ja erityisesti Mikko Laukkaselle, Olga Hagströmille ja Jani Arposelle hyvästä seurasta ja työn aikaisesta kannustamisesta.

Yksikään diplomityö ei synny tyhjiössä tai vain työyhteisön sisällä. Kiitos siis kaikille ystäville ja kavereille, jotka ovat kannustaneet ja tukeneet minua diplomityön tekemisen aikana. Erityisen suuri kiitos Susanna Immoselle, Silja Uusikankaalle, Lari Hokkaselle ja Annika Lehmus-Sunille ystävydestä ja tuesta koko prosessin aikana sekä korvaamattoman arvokkaista kommentteista.

Espoo 3.5.2020



Mikko Airikkala

Sisällysluettelo

<i>Alkusanat</i>	4
1. Johdanto	7
1.1 Tutkimusongelma ja tavoitteet	8
1.2 Tutkimuksen rakenne	9
2. Yleinen ja yksityinen etu	10
2.1 Katsaus käsitehistoriaan	10
2.2 Yleinen etu ja suunnittelu	12
2.3 Yleisen edun kritiikki.....	15
2.4 Yleisen edun mahdollisuudet	16
2.5 Yleisen edun jäsentäminen	20
2.6 Yleisen edun muodot.....	25
3. Hajarakentaminen	29
3.1 Historia	29
3.1.1 Ennen itsenäisyyttä.....	29
3.1.2 Itsenäisyyden aika	31
3.1.3 Nykytila	33
3.1.4 Ohjaamisen historia	34
3.2 Hajarakentamisen vaikutukset	35
3.2.1 Yhdyskuntarakenne vaikutusten pohjana.....	36
3.2.2 Vaikutukset päästöihin	39
3.2.3 Liikkumisen merkitys.....	41
3.2.4 Vaikutukset luonnonympäristöön ja elinkeinoihin	42
3.2.5 Taloudelliset vaikutukset	43
3.2.6 Kestävä yhdyskuntarakenne ja liikenne haja-asutusalueella	44
3.2.7 Hajarakentaminen yleisen ja yksityisen edun risteyksessä.....	45
3.3 Hajarakentamisen ohjaukseen	47
3.3.1 Suunnittelutarvealue ja -ratkaisu	50
3.3.2 Yleiskaava hajarakentamisen ohjauksessa	54
3.3.3 Emätilatarkastelu ja edullisuusvyöhykkeet	55
3.3.4 Rakennusjärjestys.....	58
3.3.5 Luvat	59
3.4 Hajarakentaminen Vihdissä	59
4. Menetelmät ja aineisto	61
4.1 Tutkimusmenetelmä	61
4.2 Tutkimusaineisto.....	61
4.3 Tutkimusaineiston analysointi.....	62
5. Tulokset	64
5.1 Näkemykset yleisestä ja yksityisestä edusta	64
5.1.1 Positiiviset ja negatiiviset vapaudet.....	67
5.1.2 Kommunikatiivisuus.....	68
5.1.3 Huoli muuttajien edusta	68
5.2 Näkemykset hajarakentamisen vaikutuksista ja ohjauksesta	69
5.2.1 Haja-asuminen ja elinvoima.....	71
5.2.2 Sosiaalinen kestävyys ja kaupunkiseutu paitsiossa.....	71
5.2.3 Hajarakentamisen ohjaaminen	72
5.3 Lainsäädännön epämääräisyys ja tulkintaerot	75
5.3.1 Tulkintaerot lain vaatimasta suunnittelusta.....	76
5.3.2 Tulkintaerot emätilatarkastelusta ja suunnittelutarvealueista	77
6. Pohdinta ja johtopäätökset	80
6.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin	80
6.2 Luotettavuus ja rajoitteet	81
6.2.1 Reliabiliteetti ja valideetti.....	82
6.2.2 Muut luotettavuuteen vaikuttavat tekijät.....	84

6.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet	84
7. <i>Keskustelu</i>	87
7.1 Lainsäädännön epämääräisyys.....	87
7.2 Konflikteja ja yksimielisyyttä	89
7.3 Patologista hajarakentamista?	90
8. <i>Politiikkasuositukset</i>	93
8.1 Hajarakentamista koskevan lainsäädännön selkeyttäminen	93
8.2 Rakentavan keskusteluyhteyden rakennuspalikat.....	94
8.3 Hajarakentamisen vaikutustenarviointimenetelmän kehittäminen	95
8.4 Konfliktisuuden opetus suunnittelukoulutuksessa.....	96
<i>Lähteet</i>	97
<i>Liite: haastattelurunko</i>	103

1. Johdanto

Tämän tutkimuksen aiheena on yleinen ja yksityinen etu maankäytön suunnittelussa. Tutkimus palautuu suunnittelun peruskysymysten äärelle: kenelle suunnittelemme, miksi, millä ehdoilla ja kenen etua edistäen. Suunnittelua on oikeutettu sen alkuajoista saakka yleisen edun edistämiseksi, mutta tämän edun olemus on ollut alusta asti epäselvä. Yleisen edun edistämisen ihanne voi kuitenkin hyvin ja ohjaa edelleen suunnittelijoiden toimintaa – ainakin heidän mielissään. (esim. Alexander, 2002; Campbell & Marshall, 2002; Moroni, 2004; Puustinen, 2008; Puustinen, Mäntysalo, & Jarenko, 2017.) Tämä tutkimus luo katsauksen yleistä ja yksityistä etua koskevaan teoreettiseen keskusteluun ja kartoittaa erilaisia yleisen edun teoriaperinteitä. Katsauksen kautta tuodaan esille yleiseen ja yksityiseen etuun liittyvien käsitteiden ja teoriaperinteiden monimuotoisuus, niiden väliset yhteydet ja kitkapinnat sekä merkitys maankäytön suunnittelulle. Yleisen ja yksityisen edun eri muotojen ilmenemistä käytännön maankäytön suunnittelussa analysoidaan Vihdin kunnan hajarakentamista käsittelevässä tapaustutkimuksessa.

Hजारakentaminen on hyvä esimerkki maankäytön suunnittelun alalla keskustelua herättävästä ilmiöstä, johon liittyy paljon erilaisia yksityisen ja yleisen edun kytkentöjä kestävästä yhdyskuntarakenteen edistamisestä maanomistajan oikeuteen käyttää maata. Oman lisänsä aiheen kompleksisuuteen tuo tiiviissä yhteydessä keskustaupunkiin olevan mutta silti suurelta osin maaseutumaisen kunnan suhde kaupunkiseudun kehitykseen. Tapaustutkimuksessa huomio on siinä, kuinka yleisen ja yksityisen edun erilaiset muodot näkyvät käytännön maankäytön suunnittelusta päättävien toimijoiden näkemyksissä ja miten nämä näkemykset näkyvät toimijoiden hजारakentamisen ohjaamisesta koskevissa mielipiteissä. Tapaustutkimuksen kohteen taustoittamiseksi luodaan katsaus hजारakentamisen käsitteen sisältöön ja historiaan, hजारakentamista koskevaan lainsäädäntöön sekä hजारakentamisen vaikutuksiin.

Yleistä ja yksityistä etua on tarkasteltu runsaasti yhteiskuntafilosofisessa keskustelussa ja suunnittelun näkökulmasta suunnitteluteoreettisessa tutkimuksessa. Aiheeseen liittyvä keskustelu yleisesti ja sovellettuna maankäytön suunnitteluun on kuitenkin hajallaan siellä täällä. Aikojen saatossa eri tutkijat ovat tehneet lukuisia analyyseja ja määritelmiä aiheesta, mutta kokonaisuus on jäänyt epäselväksi. Lisäksi teoreettisen keskustelun operationalisointia käytännön toimintaan on yritetty hyvin vähän. Samaan aikaan yleisellä edulla kuitenkin oikeutetaan monenlaisia yhteiskunnallisia interventioita. Tässä tutkimuksessa pyritään operationalisoimaan teoreettista keskustelua yleisestä ja yksityisestä edusta tarkastelemalla käytännön suunnittelutapaukseen liittyviä käsityksiä yleisestä ja yksityisestä edusta. Tutkimus avaa, miten yleinen ja yksityinen etu hahmotetaan ja arvotetaan maankäytön suunnitteluun liittyvän päätöksenteon polttopisteessä, kunnassa. Samalla analysoidaan, miten yleistä etua koskevat näkemykset yhdistetään yhteen käytännön maankäytön suunnittelun osa-alueeseen, hजारakentamisen ohjaamiseen.

Hजारakentamisesta ja siihen liittyvästä sääntelystä on keskusteltu ainakin vuoden 1931 asemakaavalain hyväksymisestä asti. Vuosikymmenien yli sääntelyjärjestelmää on kehitetty useaan kertaan pyrkimyksenä vähentää suunnittelemattoman hजारakentamisen seurauksena syntyneitä rakentamista. Silti hajautumiskehitys on jatkunut läpi vuosikymmenien. (esim. Heinilä, 2014, 2017.) Hजारakentamiseen liittyy paljon merkittäviä arvokysymyksiä, kuten yksilönvapauden rooli asuinpaikan valinnassa, oikeus käyttää maaomaisuutta rakentamiseen ja yhteiskunnan velvoitteet kansalaisia kohtaan. Hजारakentamisen ohjaamisen kehittämistä koskeva keskustelu keskittyy kuitenkin usein sääntelymenetelmiin ja yksityis-

kohtiin. Käytännön sääntelyn työkalujen taustalla on kuitenkin merkittäviä kysymyksiä siitä, miten paljon ja millä perusteilla meidän tulee säännellä asumisen sijoittumista. Yleinen ja yksityinen etu antaa kehyksen teemaan liittyvien arvostiritojen tarkasteluun ja auttaa syventymään siihen, minkälaisia konflikteja hajarakentamisen ja maankäytön suunnittelun välillä on. Tämä puolestaan mahdollistaa paremman ymmärryksen siitä, mitä sääntelyllä voi ja kannattaisi tavoitella.

Tutkimuksella on merkitystä sekä teoreettisen keskustelun että suunnittelun käytännön tutkimisen kannalta. Tutkimus operationalisoi yleisen ja yksityisen edun käsitteitä soveltamalla teoriaa tapaustutkimukseen sekä tuo tietoa siitä, miten yleinen ja yksityinen etu hahmotetaan käytännön suunnittelussa. Samalla tutkimus tarjoaa esimerkin teeman käsitteilyä tapaustutkimuksen kautta. Käsitteiden ilmenemistä poliittisten päättäjien parissa tai merkitystä käytännön maankäytön suunnittelun linjauksille on tutkittu muutamissa tutkimuksissa Suomen ulkopuolisessa kontekstissa (esim. Maidment, 2016). Suomalaisessa tutkimuksessa on taas selvitetty suunnittelijoiden näkemyksiä yleisestä edusta (esim. Puustinen ym., 2017). Kokonaisuutena teeman käsittely on kuitenkin jäänyt satunnaiseksi ja rajalliseksi. Lisäksi tutkimus avaa hajarakentamiseen liittyvää sääntelyä, joka on monelta osin monimutkaista ja inkrementaalisesti kehittyntä. Kokonaisuuden ymmärtäminen on hankalaa jopa maankäytön suunnittelun asiantuntijoille, puhumattakaan maallikoista, joita myös monet päätöksentekijät ovat. Tämä tutkimus pyrkii osaltaan selvittämään hajarakentamisen sääntelyn järjestelmää ja siihen liittyviä käsitteitä.

1.1 Tutkimusongelma ja tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on ensinnäkin selvittää, miten yleinen ja yksityinen etu hahmotetaan ja arvotetaan käytännön suunnittelupäätöksiä kunnassa tekevien toimijoiden parissa. Toisena tavoitteena on selvittää toimijoiden näkemyksiä hajarakentamisen ohjaamisesta ja tavoitteista sekä tarkastella, ovatko nämä näkemykset linjassa yleiseen ja yksityiseen etuun liitettyjen arvostuksien kanssa.

Tutkimustavoitteisiin vastataan seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. Miten eri toimijat hahmottavat ja arvottavat yleisen ja yksityisen edun eri osaluokkia?
2. Mitä näkemyksiä toimijoilla on hajarakentamisen ohjaamisesta ja vaikutuksista?
 - a. Miten näkemykset ovat yhteydessä näkemyksiin yleisestä ja yksityisestä edusta?
3. Mitkä ovat toimijoiden näkemysten kitka- ja yhtymäpinnat?
 - a. Mitkä yleisen ja yksityisen edun käsitteet törmäävät haastattelujen sisällä ja välillä?

Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi luotiin synteesi yleisen ja yksityisen edun muodoista ja niiden ominaispiirteistä. Synteesi toimi analyysirunkona tutkimusaineistoa analysoitaessa. Lisäksi tehtiin katsaus hajarakentamisen historiaan ja käytössä oleviin hajarakentamisen ohjaamisen keinoihin suomalaisessa kontekstissa. Tutkimuskysymyksiin vastataan peilamalla tapaustutkimuksen aineistossa esiin nousseita näkemyksiä yleisen ja yksityisen edun eri muotoihin. Näin tutkimus kytkee teoreettisen keskustelun yleisestä ja yksityisestä edusta suunnittelun sotkuiseen arkipäivään, jossa ideat tulevat esille lähinnä implisiittisesti ja useita keskenään ristiriitaisia intressejä tavoitellaan samanaikaisesti.

Tutkimus toimii myös keskustelun herättäjänä, pohjustuksena ja näkemyksien selventäjänä Vihdin hajarakentamisen tulevaisuudesta päätettäessä ja hajarakentamiseen liittyvää sääntelyä uudistettaessa. Tieto toimijoiden painotuksista toimii syötteenä keskustelulle, jossa hajarakentamiseen liittyvää sääntelyä uudistetaan niin kunnan kuin valtion tasolla. Tuomalla hajarakentamisen ohjaukseen liittyvät arvovalinnat ja vaihtoehdot esille kokonaisuutena, työ auttaa päätöksentekijöitä hahmottamaan, mitä seurauksia erilaisilla yleisen ja yksityisen edun painotuksia toteuttavilla toimintamalleilla on.

1.2 Tutkimuksen rakenne

Seuraavassa luvussa pureudutaan yleisen ja yksityisen edun käsitteisiin. Luku alkaa katsauksella käsitteiden historialliseen taustaan ja jatkuu suunnittelun ja yleisen ja yksityisen edun yhteyksien tarkastelulla. Tämän jälkeen käsitellään erilaisia tapoja jäsentää yleinen ja yksityinen etu, jonka pohjalta laaditaan synteesi erilaisista yleisen ja yksityisen edun muodoista. Luvun lopussa käydään läpi eri yleisen ja yksityisen edun muodot. Kolmas luku alkaa hajarakentamisen historian esittelemisellä, minkä jälkeen analysoidaan hajarakentamisen vaikutuksia nykypäivänä yhdyskuntarakenteen, päästöjen, luonnonympäristön ja elinkeinojen sekä talouden kannalta. Luvun lopuksi avataan hajarakentamisen nykyisiä ohjauskeinoja ja niiden suhdetta toisiinsa.

Neljännessä luvussa esitellään tutkimusmenetelmä, aineisto ja analysointimenetelmä. Kyseessä on tapaustutkimus, jossa tutkitaan kuinka erilaiset yleisen ja yksityisen edun muodot näkyvät käytännön maankäytön suunnittelua koskevissa näkemyksissä. Tutkittavana tapauksena on Vihdin kunnan hajarakentaminen. Viidennessä luvussa esitellään tapaustutkimuksen tulokset. Analyysin huomio keskittyy tutkimuksessa havaittuihin näkemyksiin yleisestä ja yksityisestä edusta sekä hajarakentamisen ohjaamisesta ja vaikutuksista. Samalla tarkastellaan näiden teemojen välistä jatkuvuutta analysoimalla, ovatko näkemykset hajarakentamisen ohjaamisesta käytännössä linjassa yleiseen ja yksityiseen etuun liittyvien periaatteellisten näkemysten kanssa.

Kuudennessa luvussa siirrytään pohdintaan ja johtopäätöksiin. Luvussa esitetään vastaukset tutkimuskysymyksiin ja pohditaan tutkimuksen luotettavuutta sekä rajoitteita ja esitellään mahdollisia jatkotutkimusmahdollisuuksia. Seitsemännessä luvussa jatketaan keskustelua teemoista, jotka nousivat tutkimuksen aikana esille mutta jotka eivät liity suoraan tutkimuksen tavoitteiden täyttämiseen. Viimeisessä, kahdeksannessa luvussa esitetään tutkimuksen pohjalta politiikkasuosituksia muun muassa hajarakentamisen sääntelyjärjestelmän uudistamiseksi ja keskusteluyhteyden parantamiseksi kuntatasolla.

2. Yleinen ja yksityinen etu

Yleinen etu ja sen edistäminen on ollut keskeinen suunnittelun oikeutus suunnittelun alkuaikojista lähtien. Yleisen edun määritelmä ja merkitys ei kuitenkaan ole vakiintunut. Sen sijaan meillä on useita erilaisia näkökulmia yleiseen etuun, jotka lähestyvät sitä kukin tietystä näkökulmasta. (esim. Alexander, 2002; Campbell & Marshall, 2002; Moroni, 2004.) Yleinen etu on aina ollut kiistanalainen termi, joka on ymmärretty eri aikoina eri tavoilla ja jota on tulkittu ajan yli lukuisilla eri tavoilla. Tämä on johtanut käsitteelliseen epäselvyyteen, mikä mahdollistaa termin käyttämisen erilaisten tavoitteiden oikeuttajana kyseenalaisella tavalla. Tämän vuoksi yleisestä edusta puhuttaessa tulisi aina avata, missä kontekstissa ja mistä näkökulmasta yleistä etua tarkastellaan. (Puustinen, Mäntysalo, & Jarenko, 2018.) Toisaalta suunnitteluun liittyy väistämättä vahvasti yksityinen etu ja intressit, etenkin maanomistajien, markkinatoimijoiden ja asukkaiden osalta. Yksityisen ja yleisen edun yhteensovittaminen on aina ollut jännitteistä eikä eri tavoitteiden yhteensovittamiseen ole yksiselitteisiä vastauksia.

Tässä luvussa tehdään teoreettinen sukellus yleiseen ja yksityiseen etuun sekä niiden väliin suhteeseen. Käsiteltävä kirjallisuus koostuu erityisesti suunnitteluteorian kentällä tuotetusta tutkimuksesta, jossa yleisen ja yksityisen edun kysymystä tarkastellaan suunnittelun näkökulmasta. Lisäksi tarkastelussa on mukana keskeisiä yhteiskuntafilosofisia teoksia. Yleinen ja yksityinen etu on yksi suurista yhteiskunnan järjestäytymiseen liittyvistä kysymyksistä, jota on käsitelty läpi yhteiskuntafilosofian historian. Lähdemateriaalia ja mahdollisia tulokulmia olisi näin ollen käytettävissä lähes rajattomasti. Kirjallisuuden rajaaminen pääasiassa suunnitteluteoreettiseen tutkimukseen auttaa tarkastelemaan yleistä ja yksityistä etua erityisesti suunnittelun näkökulmasta. Luku alkaa yleisen edun historian, keskeisten jäsentelytapojen ja eri muotojen esittelyllä. Eri yleisen ja yksityisen edun muodoista tehdään synteesi, joka tuo ilmi kunkin muodon fokuksen ja suhteen muihin muotoihin. Lopuksi käydään läpi yleisen ja yksityisen edun risteämiskohtia sekä mahdollisia konfliktipisteitä.

2.1 Katsaus käsitehistoriaan

Yleinen etu on käsitteenä vähintään yhtä vanha kuin ajatus demokraattisesta valtiosta, joka edistää yleistä etua tehtyjen päätösten pohjalta. Eri aikoina käsite on kuitenkin ymmärretty eri tavoilla, sillä on tarkoitettu eri asioita ja vastattu erilaisiin, kunkin ajan herättämiin kysymyksiin. (Alexander, 2002, 227–228.) Tämän vuoksi yleinen etu tulee ymmärtää monitahoisena käsitteenä, josta on monia erilaisten historiallisten olosuhteiden aikaansaamia muotoja. Monitahoisuus lisää käsitteeseen liittyvää epäselvyyttä ja mahdollistaa sen hyödyntämisen kunkin käyttäjän tavoitteiden mukaisesti. Tämän vuoksi kulloinkin käytetyn yleisen edun kontekstin ymmärtäminen on tärkeää. (Puustinen ym., 2018.) Nykyisen yleiseen etuun liittyvän keskustelun juuret löytyvät uuden ajan kynnykseltä, feodalismien murtoajan ajalta. Tällöin syntyi jaottelu yhteisen hyvän (common good) ja julkisen edun (public interest) välille. Nykyään molempia termejä käytetään ristiin, mutta historiallisesti termeillä on painotettu eri asioita. (Douglass, 1980.)

Douglassin (1980, 106–107) erittelyn mukaan yhteinen hyvä on viitannut jaettuun, jakamattomaan ja kaikkia hyödyttävään etuun, kun taas julkinen etu viittaa yksittäisten etujen summaan. Yleinen etu on sen klassisessa merkityksessä viitannut valtion perimmäiseen tehtävään yhteisen hyvän edistäjänä ja määrittäjänä. Yhteinen hyvä on tässä merkityksessä ymmärretty yksilöä suuremmaksi kokonaisuudeksi, joka lopulta lisää kaikkien hyvinvoin-

tia, niin yhteistä kuin yksilöllistä. Yhteinen hyvä nähtiin keinona ja tavoitteena, jolla kohotetaan yleistä hyvinvointia ja taataan yhteiskunnan rauha, järjestys, oikeus ja vauraus. Näkemyksen mukaan näiden päämäärien tavoittelu sekä vaati kaikkien panosta että hyödytti kaikkia. Näin ollen yhteinen hyvä ja yksilön etu kohtaisivat suurimman osan aikaa. Mutta silloin kun ne eivät kohdanneet, oli yhteinen hyvä ensisijainen ja yksilön etu sai väistyä suuremman hyvän tieltä.

Tämä mahdollisti lopulta olosuhteet, jotka johtivat julkisen edun käsitteen syntyymiseen. Julkisen edun ajatuksen nousussa oli kyse kansalaisten ja monarkkien välisestä suhteesta feodalismien murtumisen jälkeisessä tilanteessa, jossa kruunu verotti ja vaati erilaisia uhrauksia alamaisiltaan yhteisen hyvän nimissä rahoittaakseen omia poliittisia ja valloituksellisia päämääriään. Julkisen edun käsite syntyi vastaliikkeenä kruunun vaatimuksille ja pyrki määrittelemään uudestaan, kenen etua tulisi ajaa ja miten. Julkisen edun puolestapuhujat korostivat yksilön omistusoikeuden ja omaisuuden hyödyntämisen olevan ensiarvoisia kruunun ja valtion päämäärien edistämisen sijaan. Julkisen edun käsitteen muodostuminen yhteisen hyvän rinnalle merkitsi alkua määritelmälliselle epäselvyydelle, joka liittyy erilaisiin yleisen edun tulkintoihin. (Douglass, 1980.) Tässä työssä yleinen etu ymmärretään kattokäsitteeksi, jonka alle yhteinen hyvä ja julkinen etu sijoittuvat. Yhteisestä hyvästä ja julkisesta edusta puhutaan erikseen silloin, kun erottelu on merkittävä käsiteltävän asian ymmärtämisen kannalta.

Yleisen edun jakautuminen yhteiseen hyvään ja julkiseen etuun nosti pintaan tähän päivään jatkuneen keskustelun siitä, onko yleinen etu luonteeltaan yhtenäinen ja yksilön ylittävä (yhteinen hyvä) vai yksilöiden edun pohjalta muodostuva (julkinen etu). Tämä keskustelu jatkui myös yleisen edun käsitteellisen kehittymisen seuraavassa vaiheessa, valistuksen aikana. Tuolloin huomio kääntyi etujen olemuksen tunnistamiseen ja tuotti useita tarkentuneita määritelmiä ja näkökulmia yleisen edun olemukseen. Julkisen edun ja yhteisen hyvän erittelyn sekä myöhemmän kehityksen kannalta merkityksellinen oli ranskalaisen filosofin Jean-Jacques Rousseau'n työ ja erityisesti hänen vuonna 1762 ilmestynyt teoksensa Yhteiskuntasopimuksesta (*Du Contract Social*), missä hän erotti yleistahdon (*volonté generale*) ja kaikkien tahdon (*volonté du tous*). (Rousseau 1762, tässä Puustinen ym., 2018.)

Yleistahto huomioi vain yhteisen hyvän ja on universaali sekä kaikkia koskettava. Yleistahto toteutuu kansalaisten osallistuessa valtion toimintaan ja lakien säätämiseen, mikä takaa myös valtion toiminnan legitimitetin. Kaikkien tahto on puolestaan yksityisten tahdojen summa ja voi koskettaa myös rajallista joukkoa. (Rousseau 1762, tässä Puustinen ym., 2018.) Tämä näkemys korostaa eroa yksityistä etua ajavien yksilöiden ja yksilöiden yhteenliittymien sekä yhteistä hyvää valtion kautta ajavien kansalaisten välillä (Puustinen ym., 2018). Valistuksen aika toi tarkennuksia ja uusia versioita myös julkisen edun määritelmään. Valistuksen myötä alettiin kiinnittää huomiota yksilöiden subjektiivisten intressien tyydyttämiseen, mikä toimi pohjana liberalismien nousulle aatteena. Yksilöllisen intressin olemus hahmotettiin kuitenkin alusta asti usealla eri tavalla. Tämä johti erilaisten koulukuntien syntymiseen, joita erotti etenkin näkemys siitä, ovatko yksilöiden intressit olemukseltaan objektiivisia vai subjektiivisia.

Campbell ja Marshall (2002, 166–168) erottelivat Pitkinin (1967) työhön nojautuen kolme valistuksen aikaan alkunsa saanutta lähestymistapaa, joita erotti suhtautuminen intressin käsitteeseen. Ensimmäinen on konservatiivisen poliittisen teoreetikon Edmund Burken kehittämä johdannainen edustaminen (*virtual representation*). Näkemyksen mukaan poliit-

tinen deliberaatio on se keino, jonka avulla hallinto päätyy oikeisiin päätöksiin. Intressit ovat Burkelle laajoja ja objektiivisia. Valituilla (parlamentin) edustajilla on velvollisuus edustaa tiettyä intressiä eikä suoraan valitsijoitaan. Parlamentti on deliberatiivinen yhden kansakunnan kokoonpano jolla on yksi intressi, kokonaiset. Näin ollen julkinen etu on yhtä kuin rationaalisessa deliberaatiossa määriteltyjen objektiivisten intressien summa, joka muodostaa kansakunnan. Deliberaatiossa ihmisten tunteet ja mielipiteet otetaan huomioon mutta ne eivät määrittele päätöksiä, jotka lopulta aina tähtäävät kansakunnan kokonaisuuteen.

Toinen lähestymistapa on madisonilainen liberalismi, joka kehittyi Yhdysvalloissa sen Isosta-Britanniasta irrottautumisen aikaan. Madisonille intressit ovat aina moninaisia, johonkin kiinnittyneitä ja subjektiivisia. Vain yksilö voi tietää, mikä hänen intressinsä on. Intressit nähdään negatiivisina, koska niiden pohjalta voi syntyä kuppikuntia, jotka alistavat muita ryhmiä. Madisonin käsityksen mukaan demokraattisissa elimissä valitun edustajan tulee edustaa äänestäjiensä toiveita, mikä johtaa eri intressien balansoitumiseen. Tämä näkemys ennakoii moniarvoisen yhteiskunnan syntymistä, jossa hallitus tasapainottaa erilaisia etuja enemmistön toiveiden toteuttamisen sijaan. (Campbell & Marshall, 2002, 166–168.)

Kolmas Campbellin ja Marshallin (2002, 166–168) erotteleva lähestymistapa on Isossa-Britanniassa syntynyt benthamilainen utilitaristinen perinne. Utilitarismin perusoletuksen mukaan vain yksilö voi tietää mikä hänen intressinsä on. Ainoa johdonmukainen testi toimien seurauksille on yksilöiden kokema nautinto tai kipu. Hyvä politiikkatoimi on sellainen, joka maksimoi yksilön kokemuksen nautinnon tai hyödyn (utility). Usko yksilön subjektiivisen kokemuksen ensisijaisuuteen voisi johtaa minimalistisen valtion tavoiteltavuuteen. Bentham kuitenkin argumentoi, että yksilöillä on sekä itsen että muihin kohdistuvia intressejä. Suurin osa kuitenkin edistää lähtökohtaisesti omaa etuaan, joten hallituksen tehtävänä on painostaa tai pakottaa yksilöt toimimaan oikein maksimaalisen hyödyn saavuttamiseksi. John Stuart Mill kehitti tätä näkemystä ja argumentoi, että hallinto voi ottaa yleisen sivustaseuraajan näkökulman intresseihin ja havaita yksilöiden edut paremmin kuin he itse. Tämä tietenkin siirtää näkökulman pois päin ajatuksesta, että jokainen yksilö tuntee intressinsä paremmin kuin kukaan muu. Pitkin (1967) esittää Ayerin (1954) tulkintaa keinoon tämän ristiriidan ratkaisemiseen. Ayerin mukaan yksilö kyllä tietää intressinsä kokiessaan toimintansa seuraukset. Yksilö ei kuitenkaan välttämättä tiedä etukäteen, mikä hänen paras intressinsä on. Pitkin (1967, 204) käyttää analogiaa tämän kuvaamiseen: vain se, kenen jalassa kenkä on, voi kertoa puristaako se. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että hän tietäisi ennalta, mikä kenkä tulee puristamaan; itse asiassa kenkien asiantuntija tietää tämän todennäköisemmin kuin hän.

2.2 Yleinen etu ja suunnittelu

Valistuksen ajan ajattelijat eivät miettineet yleisen edun käsitettä suunnittelun näkökulmasta vaan yleisenä yhteiskunnallisena käsitteenä, sillä tietoinen yhteiskunta- ja yhdyskuntasuunnittelu syntyi vasta 1850-luvulta alkaen. Aluksi huomio oli käytännönläheisten ongelmien, kuten kelvottomien asuinolojen, huonon hygienian ja likaisen juomaveden aiheuttamien ongelmien korjaamisessa. Teollistumisen ajama kaupungistuminen sekä ympäristöongelmat olivat johtaneet etenkin kaupungeissa surkeisiin elinoloihin. Näiden ongelmien ratkaiseminen edellytti tietoisia ponnisteluja ja ratkaisuja, joita alettiin etsimään erityisesti aikansa teollistuneimmassa ja vauraimmassa maassa Isossa-Britanniassa 1850-luvulta läh-

tien. (Hall, 2014, 12–59.) Käytännön tarpeista lähteneen suunnittelun nousun taustalla oli 1800-luvun alkupuolen aikana syntynyt usko siihen, että tieteellisesti tuotettua tietoa voidaan soveltaa yhteiskunnan kehittämiseksi ja parantamiseksi. Rautatiet, teollisuuslaitokset ja lisääntyvä vauraus loivat uskoa tieteen rajoittamattomiin mahdollisuuksiin. (Friedmann, 2008.)

Pyrkimykset teollistumisen aiheuttamien ympäristöongelmien vähentämiseen 1850-luvulta lähtien ja kaupunkien työväestön olojen parantamiseen 1880-luvulta lähtien vaativat kuitenkin uusia työkaluja ja teoreettisia kehyksiä, joiden kautta kehittämistä voitaisiin toteuttaa. Tähän tarpeeseen vastasi ajan tieteellistä tietoa ja kehitystä arvostaneeseen ilmapiiriin hyvin sopinut utilitarismi ja insinööritiede. Yhdessä nämä pystyivät tarjoamaan analyysimenetelmiä ja ratkaisuja kaupunkeja vaivaaviin ongelmiin ja saivat aikaan massiivista, suuria joukkoja palvelutta elinolojen paranemista. (Friedmann, 2008, 14–19; Schön, 2008, 374–378.) Utilitarismi sai näin näihin päiviin saakka jatkuneen suuren roolin suunnittelussa (Campbell & Marshall, 2002, 175).

Suunnittelukentän kehitys johti lopulta ihanteeseen teknisestä rationaalisuudesta ja komprehensiivis-rationaalista suunnittelusta. Tämän ihanteen pohja oli kuitenkin luotu jo yhteiskuntasuunnittelun ja insinööritieteiden alkuaikoina. Tuolloin syntyneet yhteydet suunnittelun, utilitarismin ja tieteellisesti tuotetun tiedon rationaalisen hyödyntämisen välillä toimivat pohjana ajattelulle, jossa yhteiskunnan nähtiin olevan suunniteltavissa oleva kone, jota rationaalinen ja neutraali asiantuntija suunnittelee. (Friedmann, 2008, 14–19; Schön, 2008, 374–378.) Komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun varsinainen kulta-aika alkoi toisen maailmansodan aikaan, jolloin erityisesti Yhdysvalloissa ja Britanniassa koettiin ennennäkemätön panostus tieteelliseen tutkimukseen (Schön, 2008, 381–388). Tältä pohjalta kasvoi komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun teoriapohja, joka keskittyi erityisesti politiikkatoimien analysointiin (policy analysis) erilaisten tekniikoiden kautta. Suunnittelun ihanteena oli rationaalisen valinnan konsepti, jossa ratkaisuja tuotetaan seuraamalla rationaalista, kokonaisvaltaista prosessia.

Tässä prosessissa päätöksentekijä ensin 1) muodostaa kuvan päämääristä ja tavoitteista, sitten 2) listaa käytettävissä olevat toimintamahdollisuudet tavoitteiden saavuttamiseksi, sen jälkeen 3) ennustaa toimien seuraukset ja 4) arvioi niitä suhteessa tavoitteisiin ja lopuksi 5) valitsee sen toiminnan, joka saa aikaan haluttuja seurauksia. Tämän jälkeen seuraa 6) toiminnan implementointi, jonka jälkeen 7) syntyneitä seurauksia arvioidaan, mikä tuottaa lisää tietoa uusien päätöksiä tekemiseksi. (Banfield, 1973, 140–142; Friedmann, 2008, 22.) Yksi komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun tunnetuimmista sovellutuksista on utilitaristiseen eetoksen perustuva hyöty-kustannusanalyysi, jolla pyritään löytämään mahdollisimman suuren hyvinvoinnin lisääntymisen aiheuttava vaihtoehto mahdollisimman pienin kustannuksin. Hyöty-kustannusanalyysillä on ollut ja on edelleen erittäin merkittävä rooli modernissa suunnittelussa. (Alexander, 2002, 228–230.)

Yleisellä edulla oli suuri merkitys suunnittelun ihanteiden ja toimintatapojen määrittäjänä ja oikeuttajana, aina ensimmäisistä, käytännönläheisistä tarpeista lähteneistä hankkeista asti. Yleisen edun idean vaikutukset suunnittelulle voidaan jakaa kolmeen rooliin. Ensimmäinen käsitteellä oikeutetaan suunnittelua valtion toimintana. Toiseksi, käsite on suunnittelua ammattilaisten ja -instituutioiden käyttämä normi suunnittelulle. Kolmanneksi, käsitettä käytetään (eri muodoissa) suunnittelun ja sen tuotosten arvioinnin kriteerinä. (Alexander, 2002; Campbell & Marshall, 2002; Moroni, 2004.) Kaikki roolit ovat olleet esillä suunnit-

telun alkuaajoista saakka, mutta niitä on tulkittu eri tavoilla eri aikoina, minkä vuoksi suunnittelun merkitys ja oikeutus ovat vaihdelleet ajan kuluessa. Erilaiset yleisen edun muodot perustelevat ja oikeuttavat suunnittelua eri tavoin mutta voivat silti toimia kaikissa kolmessa roolissa. Yleisen edun käsitteen merkitys vain kasvoi komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun myötä, jopa niin paljon, että lopulta ainoa eri suunnittelun muotoja yhdistänyt tekijä oli yleinen etu. (Mazza, 1990; Moroni, 2004.)

Komprehensiivis-rationalistinen suunnittelu on alusta asti perustunut uskoon siitä, että suunnitteluprosessissa voidaan tunnistaa yleinen etu, jota käytetään suunnitteluratkaisujen arviointiin (Alexander, 1992, 129). Altshulerin (1965, 186) määritelmän mukaan komprehensiivis-rationalistista suunnittelua harjoittavien asiantuntijoiden tavoite on perinteisesti ollut 1) luoda yleissuunnitelma, joka ohjaa erikoistuneiden suunnittelijoiden työtä, 2) arvioida erikoistuneiden suunnittelijoiden ehdotuksia suhteessa yleissuunnitelmaan ja 3) koordinoita erikoistuneiden tahojen suunnittelua niin, että niiden ehdotukset vahvistavat toinen toisiaan yleisen edun edistämiseksi. Nämä tavoitteet edellyttävät yleisen edun kokonaisvaltaista hahmottamista.

Komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun loiston päivinä suunnittelijoiden kykyä tunnistaa kokonaisvaltainen yleinen etu harvoin kyseenalaistettiin (Alexander, 1992, 129). Tilanne kuitenkin muuttui nopealla tahdilla erityisesti 1960-luvulta eteenpäin ja 1980-luvulle mennessä modernistinen, komprehensiivis-rationalistiseen suunnitteluun uskova suunnitteluprojekti oli palasina ja suunnittelu ilmiönä sekä yleinen etu käsitteenä kokonaisvaltaisesti haastettu (Campbell & Marshall, 2002, 168–173). Yleisellä edulla on edelleen puolustajansa sekä teoreettisena käsitteenä (ks. esim. Alexander, 2002; Campbell & Marshall, 2002; Puustinen ym., 2018) että käytännön suunnittelun oikeuttajana (ks. esim. Puustinen, Hirvonen, Niemi, & Mäntysalo, 2013; Puustinen ym., 2017, 2018; Silvo, 2017), mutta usko kokonaisvaltaiseen yleiseen etuun suunnittelijan tunnistamana on vahvasti kyseenalaistettu (Moroni, 2004, 152).

Campbellin ja Marshallin (2002, 171–173) mukaan modernistisen, komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun haastoivat erityisesti kaksi yhteiskunnallista liikettä: markkina-liberalismi ja postmodernismi. Markkinaliberalismissa yleinen etu muuttuu kuluttaja-asiakkaan preferenssiksi, jonka näkymätön käsi muuttaa yksityiset edut koko yhteiskuntaa hyödyttäväksi julkiseksi eduksi. Tällaisessa maailmassa suunnittelijoista tulee neuvottelijoita ja sopimusten tekijöitä sääntelijän sijaan, mikä muuttaa ajatuksen neutraalista, kokonaisvaltaisen yleisen edun tunnistavasta suunnittelijasta mahdottomaksi. Toisaalta postmodernismin älyllinen hyökkäys valistuksen perintöä kohtaan haastoi myös suunnittelun ja yleisen edun idean.

Postmodernismi tunnisti fragmentoituneissa yhteisöissä ja kokemusten erilaisuudessa näkyvän erilaisuuden vallitsevuuden sekä jatkuvuudessa ja aikasidonnaisuudessa näkyvän tilanteiden dynaamisuuden ja kokemusten rakentumisen kielen ja keskustelun kautta. Lisäksi postmodernismi hylkäsi universalismin sekä tieteellisen päättelyn ylivoimaisuuden. Postmodernistisesta näkökulmasta yleinen etu nähtiin yhtenä tasapäistävänä, totalisoivana ja elitistisenä konseptina muiden joukossa. Suunnittelu etsi 1960–1980-luvuilla keinoja monimuotoisten intressien tunnistamiselle ja yhteensovittamiselle. Nämä yritykset olivat kuitenkin jo alusta alkaen ristiriidassa postmodernististen ja feminististen suuntauksien kanssa, sillä nämä eivät pyri sovitteluun vaan monimuotoisuuden ja erilaisuuden osoittamiseen ja oikeuttamiseen. (Campbell & Marshall, 2002, 171–173.)

2.3 Yleisen edun kritiikki

Viimeaikainen keskustelu yleisestä edusta on keskittynyt kritiikkiin ja käsitteen olemuksen sekä olemassaolon arvostelemiseen. Moroni (2004) ja Alexander (2002) tiivistävät tämän kritiikin kolmeen näkemykseen:

1. Yleistä etua ei ole olemassa faktana
2. Yleistä etua ei ole olemassa yksilöstä irrallisena (kokonaisvaltaisena) arvona
3. Yleistä etua ei ole olemassa aina ensisijaiseksi asetettavana sisällöllisenä arvona.

Ensimmäisen näkemyksen mukaan yleistä etua ei voi olla olemassa faktana, koska fragmentoituneissa yhteiskunnissa yksilöiden ja ryhmien välillä ei voi olla limittäisiä intressejä eri toimijoiden intressien moninaisuuden takia. Postmodernien ja feminististen ajattelijoiden edistämä näkemys iskee suoraan komprehensiivis-rationalistista ajattelua vastaan esittämällä, että yksilöillä ja ryhmillä ei voi olla jaettuja intressejä (Campbell & Marshall, 2002, 171–173). Sen sijaan pluralismi nähdään faktana, joka on erottamaton osa jälkimo-derneja yhteiskuntiamme.

Toisen näkemyksen mukaan yleistä etua ei ole olemassa yksilöstä irrallisena (kokonaisvaltaisena) arvona. Individualismia korostavien liberalististen ja libertarististen ajattelijoiden edistämän näkemyksen mukaan mitkään ryhmät tai yhteisöt eivät voi esittää legitimejä moraalisia väitteitä, koska yksilö on moraalisten väitteiden ainoa lähde ja yksin pystyy määrittelemään, mitä hyvä elämä hänelle tarkoittaa. Valtio sen sijaan on vain keino yksilöiden vapauden edistämiseen. Näkemys on hyökkäys erityisesti kaikkia yhteisen hyvän muotoja kohtaan, jotka asettavat jonkin muun toimijan kuin yksilön ensisijaiseksi yleistä etua määriteltäessä. Hyökkäys kohdistuu myös yksilön preferensseille rakentuviin julkisen edun muotoihin, kuten utilitarismiin, jotka eivät liberalistisen ajattelijoiden mukaan ota moraalista individualismia riittävän vakavasti.

Utilitarismin osalta hyökkäys voi vaikuttaa paradoksaaliselta, sillä utilitarismin lähtökoh- tana ovat yksilön preferenssit, halut ja intressit. Hyökkäys ei kuitenkaan perustu niinkään lähtökohtaan kuin käytettyihin menetelmiin. Yleisen hyvinvoinnin maksimointi yksilöiden preferenssejä aggregoimalla johtaa yksilöiden hukkumisen persoonattomaan yleiseen las- kelmaan, jossa kaikkien kokemukset ovat yhtä arvokkaita ja tärkeintä on laskelman loppu- tulos yksilön sijaan. Utilitarismi ei siis ota yksilöä riittävän vakavasti, minkä takia se ja sen sovellutukset, kuten hyöty-kustannusanalyysi, tulee hylätä. Liberalistiset ajattelijat eivät kuitenkaan täysin hylkää julkisen edun ideaa. Sen sijaan he tarjoavat siitä tulkinnan, jossa hyvän määritelmien monimuotoisuus on tavoiteltava asia ja kaikkien yksilöiden tulee olla vapaita määrittelemään hyvä elämä itse. Näkemyksen mukaan valtion tulee pidättäytyä ottamasta kantaa siihen mikä on hyvää ja ainoastaan huolehtia tarpeellisten yksilöllisten oikeuksien toteutumisesta.

Kolmannen näkemyksen mukaan yleistä etua ei ole olemassa aina ensisijaiseksi asetettava- na sisällöllisenä arvona. Näkemyksen mukaan emme voi määritellä mitään sisällöllistä arvoa, joka on ensisijainen suhteessa muihin arvoihin. Tämä johtuu arvopluralismista, joka yhteiskunnissa väistämättä vallitsee. Suunnittelun hyödyt ja haitat jakautuvat väistämättä epätasaisesti eri sosioekonomisille luokille ja ryhmille, jolloin mitään yhtenäistä yleistä etua ei ole olemassa. Suunnittelun oikeuttaminen yleisellä edulla hämärtää tätä tosiasiaa ja estää huomaamasta erilaisten intressien väistämättömän ristiriitaisuuden.

Suhtautuminen arvopluralismiin ja sen vaikutuksiin suunnittelulle jakautuu kahteen eri näkökulmaan. Ei-skeptisen arvopluralismin mukaan pluralistinen valtio ei voi olla kiinteästi sitoutunut mihinkään tiettyyn arvoon mutta se voi päättää edistää tiettyä tapaa ratkaista konflikteja ristiriitaisten arvojen välillä. Tämä näkemys mahdollistaa julkiseen etuun pohjautuvan toiminnan rinnakkain pluralismin tunnistamisen, arvostamisen ja edistämisen kanssa. Näkökulman ihanteena voi sanoa olevan *modus vivendi*, mikä tarkoittaa järjestelyä, jossa erimieliset ryhmät voivat elää rauhassa toisiaan suvaiten. Tällaisessa tilassa valtion tehtävänä on tunnistaa arvopluralismi ja tukea sen kukoistamista, kuitenkin tarvittaessa tiettyihin konfliktinratkaisumenetelmiin sitoutuen. (Gray, 2001; viitattu artikkelissa Moroni, 2004.)

Toinen näkökulma on skeptinen arvopluralismi, jonka mukaan meidän on mahdotonta oikeuttaa minkäänlaista julkista valintaa eri arvojen välillä. Jollekin yksilölle tai ryhmälle erittäin tärkeä arvo voi olla jonkin toisen mielestä täysin merkityksetön eikä kukaan voi ottaa kantaa siihen, kumpi on oikeassa ja kenen etua pitäisi edistää. Koska emme voi määrittellä tavoitetilaa, jota kohti pyrkiä, emme myöskään voi ruveta edistämään tiettyä tapaa ratkaista arvojen välisiä ristiriitoja. (Rittel & Webber, 1973, 168–169; viitattu artikkelissa Moroni, 2004.)

2.4 Yleisen edun mahdollisuudet

Kritiikki ei kuitenkaan tarkoita, etteikö jonkinlaista yleistä etua voisi olla olemassa. Huomattava osa yleistä etua kohtaan kohdistetusta kritiikistä on kummunnut komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun kritiikistä. Komprehensiivis-rationalistinen ihanne näki suunnittelijan rationaalisena ja neutraalina toimijana, joka kykenee määrittämään yleisen edun teknis-rationaalisen analyysin avulla. Tämä ajattelutapa sulkee pois sosiaalisen ja arvojen monimuotoisuuden ja johtaa vähemmän valtaa omaavien ryhmien marginalisoitumiseen. (Maidment, 2016, 368–369.) Komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun näkemys yleisestä edusta objektiivisesti määriteltävissä olevana ilmiönä on kuitenkin vain yksi, melko äärimmäinen näkemys, joka on syystä osoitettu ongelmalliseksi.

Alexanderin (2002, 234–237) ja Moronin (2004, 160–163) mukaan osa yleisen edun käsitettä kohtaan esitetystä kritiikistä ei kestä tarkempaa tarkastelua eikä esitetty kritiikki estä jonkinlaisen yleisen edun käsitteen olemassaoloa. Ensinnäkin yhteiskuntien moniarvoisuus ja pluralismin arvostaminen eivät tarkoita, etteikö ihmisten välillä olisi konsensusta joistakin yhteiselämän kannalta kriittisistä tekijöistä. Yhteisöjen ja poliittisten järjestelmien olemassaolo itsessään osoittaa, että ihmiset kykenevät muodostamaan ja että heidän täytyy muodostaa konsensus vähintään yhteiskunnan toiminnan perusteista. Totaalinen arvopluralismi ei myöskään ole väistämätön osa moderneja liberaaleja yhteiskuntia.

Larmore (1996, 152–174; viitattu artikkelissa Moroni 2004) korostaa pluralismin eri muotojen erottamista toisistaan. Hänen mukaansa arvopluralismi ja hyvän elämän käsityksien pluralismi ovat täysin eri asioita, joita tulee käsitellä erillään. Vain tunnistamalla nämä muodot voidaan yleinen etu suunnittelussa määrittellä mielekkäästi. Arvopluralismi väittää pohjimmiltaan, että arvoilla ja itsensä toteuttamisen tavoilla on useita muotoja ja lähteitä. Näin ollen se on moraalinen oppi, joka kiistää minkään arvon olevan muiden yläpuolella. Lisäksi se kiistää uskonnolliset ja metafysiset opit, jotka uskovat arvojen kumpuavan yhdestä lähteestä. Hyvän elämän käsityksien pluralismi lähtee siitä, että järkevät ihmiset ovat väistämättä erimielisiä hyvän elämän käsityksistä ja arvojen lähteistä. Näin ollen tavoitteet-

na on etsiä yhteiselämän järjestämisen muotoja, joissa järkevä erimielisyys voi toteutua rakentavasti ja muiden erilaisia hyvän elämän käsityksiä kunnioittaen. Liberalismi on yleisesti yhdistetty arvopluralismin hyväksymiseen ja nähty pluralistisen yhteiskunnan mahdollistajana. Liberalismi ei kuitenkaan ota kantaa arvojen ja itsensä toteuttamisen muotoihin tai lähteeseen. Sen sijaan se lähtee järkevän erimielisyyden hyväksymisestä ja etsii yhteiselämän muotoja, jotka järkevät ihmiset voivat hyväksyä vaikka heillä on syvästi erilaisia käsityksiä hyvästä elämästä ja moraalilähteestä. Tämä on itsessään moraalinen kannanotto.

Näin ollen liberalismi ei ole arvoneutraali oppi, jonka mukaan mikään arvo ei voi olla muita tärkeämpi. Liberalismi pyrkii olemaan neutraali hyvän elämän käsityksien suhteen ja puolustamaan jokaisen oikeutta määritellä hyvä elämä: tämä on liberalismin moraalinen tavoite ja lupaus. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna useisiin moraalilähteisiin uskova arvopluralismi on itse asiassa yksi järkevän erimielisyyden kohde, jonka vastakohtana on usko yhteen arvojen ja moraalilähteeseen. (Larmore, 1996, 152–174; viitattu artikkelissa Moroni 2004.) Arvopluralismi ei myöskään ole vain nykyisten yhteiskuntien ilmiö vaan kiinteä osa ihmisyyttä (Gray, 2001). Näin ollen on kyseenalaista väittää, että nykyisissä yhteiskunnissa ilmenevä arvopluralismi haastaisi erityisellä tavalla yleisen edun käsitteen. Sen sijaan yleinen etu tulee määritellä siten, että se huomioi yhteiskunnassa vallitsevan pluralismin. Yleisen edun käsitteen kautta käsitellyt kysymykset eivät myöskään poistu kiistämällä käsitteen arvo. Flathamin (1966, 13) sanojen mukaisesti olemme vapaita hylkäämään käsitteen mutta joudumme kuitenkin käsittelemään samoja ongelmia jonkin toisen otsikon alla.

Yksi mahdollinen ja viime vuosikymmeninä huomiota saanut tapa hahmottaa julkinen etu pohjautuu John Rawlsin egalitaariseen liberalismiin. Rawlsin (1971; viitattu artikkeleissa Alexander 2002 ja Moroni 2004) oikeudenmukaisuusteoria tavoittelee tasapainoa vapauden ja (mahdollisuuksien) tasa-arvon välillä pyrkien löytämään oikeudenmukaisen tavan järjestää yhteiskunta ilman aiheetonta puuttumista ihmisten negatiivisiin perusvapauksiin. Rawlsin teoriassa oikeudenmukaisen yhteiskunnan perusteita hahmotellaan hypoteettisessa tietämättömyyden verhon takana olemisen tilanteessa. Tässä tilanteessa ryhmä henkilöitä päättää yhteiskunnan toiminnasta ikään kuin tietämättä, missä asemassa tulisivat muodostettavassa yhteiskunnassa olemaan. Rawlsin mukaan tällaisen tietämättömyyden verhon takana yhteiskuntaa muodostavat henkilöt päätyisivät kahteen oikeudenmukaisuuden periaatteeseen. Ensimmäinen periaate, vapausperiaate, on kaikkien liberalismin muotojen pohjana toimiva oikeus maksimaalisiin perusvapauksiin niissä rajoissa kuin vapaudet ovat yhteensopivia muiden kansalaisten vapauksien kanssa.

Toinen periaate, eroperiaate, on kaksiosainen. Sen mukaan taloudelliset ja yhteiskunnalliset eriarvoisuudet ovat oikeudenmukaisia ja hyväksyttäviä vain jos ne ensinnäkin a) hyödyttävät yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevia ja toiseksi b) liittyvät kaikille kansalaisille avoimiin asemiin ja virkoihin mahdollisuuksien tasa-arvon vallitessa. Mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumista taas arvioidaan ensisijaisten sosiaalisten hyvien eli perushyödykkeiden tasaisen jakautumisen kautta. Perushyödykkeet ovat kaikille kansalaisille elämäntarkoitukseltaan riippumatta välttämättömiä hyödykkeitä, jotka mahdollistavat mahdollisuuksien tasa-arvon kansalaisten välillä. Rawls tunnistaa viisi perushyödykkeiden kategoriaa: 1) perusvapaudet (esim. sananvapaus), 2) vapaan liikkumisen ja ammatin valinnan oikeus, 3) perusvaltaoikeudet (esim. äänioikeus), 4) oikeus perustoimeentuloon ja vaurautteen ja 5) itsekunnioituksen sosiaalinen perusta. Perushyödykkeet tulee lähtökohtaisesti

jakaa tasan. Epätasainen jako on oikeutettu vain, jos se on heikommassa asemassa olevien eduksi eroperiaatteen kohdan a) mukaisesti. Rawlsin mukaan näin muodostetussa yhteiskunnassa vallitsee mahdollisuuksien tasa-arvo, joka mahdollistaa (negatiivisten) peruspauksien maksimaalisen hyödyntämisen. (Rawls, 1971; viitattu artikkeleissa Alexander 2002 ja Moroni 2004.)

Moronin (2004, 163) mukaan voimme rakentaa Rawlsin teorian pohjalta nykyisten yhteiskuntien kannalta merkityksellisen tulkinnan yleisestä edusta, joka on relevantti myös suunnittelun teorian ja käytännön kannalta. Perushyödykkeet ja niiden jakaminen toimivat tämän tulkinnan pohjana. Koska Rawlsin teoriassa kukaan ei tiedä asemaansa tulevassa yhteiskunnassa, pyrkivät kaikki saavuttamaan mahdollisimman hyvän pääsyn perushyödykkeisiin, joita yhteiskunnan instituutiot suojelevat oikeuksina. Näin ollen yleisestä edusta tulee jokaisen kansalaisen potentiaalinen etu tulevassa yhteiskunnassa. Suunnittelun kontekstissa tällaisen yleisen edun toteuttaminen vaatii suunnittelun kannalta relevanttien perushyödykkeiden tunnistamista sekä laaja-alaisten perushyödykkeiden merkityksen tarkentamista. Tunnistamalla suunnittelun kannalta merkittävät hyödykkeet ja määrittelemällä niiden merkitys osana perushyödykkeitä voidaan argumentoida tiettyjen oikeuksien sekä mahdollisuuksien takaamisen puolesta. Esimerkiksi vapaan liikkumisen oikeuteen voidaan nähdä sisältyvän tosiasiallinen mahdollisuus käyttää julkista liikennettä, sillä se mahdollistaa liikkumisen mahdollisimman suurelle osalle yhteiskunnan jäsenistä. On kuitenkin selvää, että myöskään Rawlsin teoriaan pohjautuva näkemys yleisestä edusta ei välttämättä tarjoa vastauksia kaikkiin tilanteisiin. Se voi toimia suunnittelun taustana ja tavoitteena mutta ei yksinkertaisena ohjekirjana, josta tarkistaa ”oikea” tapa toimia kussakin tilanteessa.

Selkeän ja kaikenkattavan yleisen edun määritelmän mahdottomuus tarkoittaa, että tavoitteiden ja ratkaisujen arvopohja sekä perusteet suunnitteluprosesseissa tulee tunnistaa tapauskohtaisesti. Yleisen edun ja sen roolin määrittely on monimutkaista eikä yksiselitteisiä vastauksia ole, koska siihen liittyvät kysymykset todella ovat monimutkaisia. Yleistä etua koskeva ajattelu voi täysin perustellusti kummuta monesta eri lähteestä, eri näkökulmia painottaen. Meillä on väistämättä useita eri yleisiä etuja, jotka lähestyvät asioita eri näkökulmista. (Puustinen ym., 2018.) Käsitteen subjektiivisuuden ja arvojen merkityksen ymmärtäminen on lähtökohta sen hedelmälliselle käyttämiselle (Flathman, 1966). Arvokysymykset ovat väistämätön osa suunnittelua, minkä vuoksi suunnittelijat ovat perustavanlaatuisesti tekemisissä eettisen harkinnan kanssa. Suunnitteluinstituutioiden arvioinnin odotetaan olevan oikeudenmukaista, minkä vuoksi oikeudenmukaisuus on keskeinen teema suunnittelun teorialle ja käytännölle.

Samalla suunnittelu ja suunnittelijat ovat osa yhteiskuntapolitiikkaa ja siten väistämättä edustavat tiettyä yleisen edun näkökulmaa. Yhteiskuntapolitiikan lähtökohtana on, että yhteiskunnallinen väliintulo tuottaa positiivisia seurauksia yleiselle edulle. Yhteiskuntapolitiikassa ja suunnittelussa on siis pohjimmiltaan kyse hillitsemisestä ja rajoittamisesta sekä puuttumisesta omaisuuteen ja joiltain osin jopa yksilön oikeuksiin ja vapauksiin sillä oletuksella, että nämä väliintulot johtavat yleisen edun mukaisiin positiivisiin seurauksiin. (Campbell, 2006.) Näin ollen suunnittelu on väistämättä normatiivista ja itsessään arvovallinta: se pitää ilmiönä sisällään ajatuksen siitä, että asioita on suunniteltava – esimerkiksi täyden markkinaohjauksen sijaan – ja että suunnittelulla voidaan saavuttaa erilaisia hyvinä ja tärkeinä pidettyjä tavoitteita. On myös todennäköistä, että suunnittelijan toimintaympäristössä esiintyy myös tästä hyvin poikkeavia näkemyksiä (kuten näkemys markkinaohja-

uksen ja negatiivisten vapauksien ensisijaisuudesta), jotka ovat ristiriidassa suunnittelun perusidean kanssa.

Maidment (2016) tarjoaa meille näkymän yleisen edun moninaisuuden käytännön suunnittelussa. Artikkelissaan hän tarkasteli englantilaisen kansallispuiston hallintaan liittyvää suunnittelua eri yleisöjen näkökulmasta. Hänen esimerkkikohteessaan puistoa hallinnoi toimielin, jossa oli alun perin puolet paikallisten asukkaiden edustajia ja puolet valtionhallinnon valitsemia edustajia. Toimielimen koostumusta muutettiin yhdessä vaiheessa niin, että nykyään noin 3/4 edustaa paikallisia asukkaita ja 1/4 asiantuntijoita. Haastateltujen edustajien ja toimielintä palvelevien virkahenkilöiden mukaan tällä oli huomattava vaikutus toimielimen päätöksiin ja siihen, kuinka erilaisia intressejä tulkitaan niitä tehdessä. Käytännössä yleisen edun tulkinta muuttui edustajajoukon koostumuksen muuttuessa. Virkahenkilöt korostivat roolinsa johdosta puiston lainsäädännöllistä asemaa ja kokonaisuuden hallintaa päätöksentekoa ohjaavana tekijänä ja kokivat alkuperäisen kokoonpanon olleen myönteisempi tähän tulokulmaan liittyville ehdotuksille. Kokoonpanon muutoksen jälkeen toimielimen jäsenet painottivat enemmän paikallisia näkemyksiä.

Tässä tilanteessa virkahenkilöt näkivät tietystä näkökulmasta ja yksipuolisesti kirjoitetut raportit uhaksi, joka voisi johtaa päätöksentekijöiden luottamuksen rapautumiseen ja virkahenkilöiden suositusten vastaisiin päätöksiin myös merkittävässä tapauksissa. Paikallisten asukkaiden edustajat puolestaan kokivat, että he pystyivät tuomaan päätöksentekoon paikallisen näkökulman, joka ottaa huomioon asukkaiden tarpeet, toisin kuin puiston hallintaa ylätasolla tarkastelevat keskushallinnon edustajat. Tapauksessa näkyy selvästi erilaisten yleisöjen erilainen tapa käsitteellistää ja hahmottaa yleinen etu. Suunnittelijoiden näkemyksissä korostui lain kirjaimen ja hengen seuraaminen, kokonaisuuden hallinta ja puiston maisemallisten sekä virkistysarvojen turvaaminen. He myös kokivat pystyvänsä määrittelemään, mikä on yhteisölle hyväksi pitkällä aikavälillä ja näin edustavansa myös yleisöjä, joilla ei ole valtaa puistoa koskevassa päätöksenteossa, kuten puiston käyttäjiä, luonnon elinvoimaisuutta ja tulevia sukupolvia. Paikalliset edustajat puolestaan korostivat paikallisia tarpeita eivätkä olleet yhtä tarkkoja lain hengen noudattamisesta, mikäli paikalliset tarpeet olivat niiden kanssa ristiriidassa. (Maidment, 2016.)

Koska kokonaisvaltaista, ”oikeaa” yleistä etua ei voi määrittää eikä suunnittelu voi olla arvomaailmallisesti neutraalia, on tärkeää eritellä yleisen edun sisältö ja perusteet mahdollisimman selkeästi kunkin tapauksen ja toimijan osalta. Muutoin uhkana on, että heikko ymmärrys yleisen edun eri muotojen olemassaolosta tekee käsitteestä manipulatiivisen asean, jolla oikeutetaan milloin mitään, riippuen siitä mikä on toivottu lopputulos. Tämän välttäminen vaatii käsitteen väistämättömän moninaisuuden ymmärtämistä ja hyväksymistä. Samalla tulee kiinnittää huomiota siihen, kenelle ja mitä suunnitellaan. (Maidment, 2016; Puustinen ym., 2018.) Suunnittelun sisäänrakennettujen arvojen, suunnittelijan henkilökohtaisten näkemyksien sekä muiden toimijoiden, kuten poliittisten toimijoiden, mahdollisesti eroavien arvojen tunnistaminen on avain yleisen edun käsitteen hedelmälliseen käyttämiseen. (Puustinen ym., 2018.) Näkökulmat myös vaihtelevat sen mukaan, mihin yleisöön kukin toimija kuuluu. Erilaisilla yleisöillä erilaisissa hankkeissa on erilaiset näkemykset yleisestä edusta.

Tämä tutkimus pyrkii osaltaan avaamaan, miten yleinen etu maankäytön suunnittelun kontekstissa nähdään eri yleisöissä. Seuraavassa alaluvussa käsitellään tarkemmin erilaisia

yleisen edun muotoja. Ensin esitellään tapoja jäsenellä yleistä etua, minkä jälkeen esitellään erilaiset yleisen edun muodot sekä mihin ne kiinnittävät erityisesti huomiota.

2.5 Yleisen edun jäsentäminen

Kuten edellisessä aluvuossa todettiin, yleinen etu on monitahoinen käsite, jonka eri muodot lähtevät eri lähtökohdista ja vastaavat eri kysymyksiin. Tästä johtuen yleisen edun jäsentämiseen on useita erilaisia tapoja. Tässä kappaleessa esitellään kirjallisuuskatsauksen pohjalta luotu synteesi yleisen ja yksityisen edun jäsentämistavoista, muodoista ja niiden ominaispiirteistä. Yleisen edun jäsentäminen ja purkaminen osiin mahdollistaa suunnittelua koskevien näkemyksien arvioimisen yleisen edun näkökulmasta. Käsitteitä jäsenellään viiden näkökulman kautta soveltaen Alexanderin (2002), Campbellin ja Marshallin (2002) ja Puustisen ym. (2018) tekemiä jaotteluja. Käsiteltävät näkökulmat ovat 1) tarkastelun kohde, 2) yleisen edun lähde, 3) muodostamistapa, 4) määrittelytapa ja 5) perspektiivi. Seuraavassa taulukossa on eriteltynä eri yleisen edun teorit, niiden lähestymistapa mainittuihin näkökulmiin sekä tavoite ja yleisimmät sovellutukset.

Taulukon ensimmäisessä sarakkeessa teorit on jaoteltu kahteen ryhmään sen mukaan, onko niiden tarkastelun kohde prosessi vai sisällölliset kysymykset. Toisessa sarakkeessa on listattu eri yleisen edun teorit. Tämän jälkeen seuraavat sarakkeet osoittavat teorian lähestymistavan muihin käsiteltyihin näkökulmiin. Taulukon kaksi viimeistä saraketta kuvaavat tavoitteita, jotka teorioiden lähestymistavoista muodostuvat, sekä teorioiden yleisimpiä sovellutuksia. Tässä työssä taulukkoa käytetään analyysirunkona suunnittelijoiden ja Vihdin paikallispoliitikkojen näkemyksien taustalla olevien arvostuksien tunnistamiseen.

<i>Tarkastelun kohde</i>	<i>Teoria</i>	<i>Yleisen edun lähde,</i>	<i>muodostamis-</i>	<i>ja määrittelytapa</i>	<i>Perspektiivi</i>	<i>Tavoite</i>	<i>Sovellus</i>
Sisältö	<i>utilitarismi</i>	yksilö (arvot/preferenssit)	aggregatiivinen	sääntelyvapaa/ sääntelylähtöinen	subjektiivinen (objektiivinen)	Yksityisten etujen aggregointi ja yhteensovitaminen ja yksityisten etujen ulkoisvaikutusten sääntely	sosiaalinen hyvinvointifunktio, hyöty-kustannus-laskelma
	<i>muokattu utilitarismi</i>	yksilö (jäl/vai ryhmät)			subjektiivinen		norminmuuttajamenetelmät
	<i>kommunitarismi</i>	yhteisö (kollektiiv)	yhtenäinen	sääntelylähtöinen	arvopohjainen kulttuurinen ideologinen	Yhtenäinen hyvä julkisen auktoriteetin määrittämänä	poliittinen/hallinnollinen: yhteensojivisuus arvojen, normien kanssa
Prosessi	<i>liberali demokratis; oikeudenmukaisuusteoria</i>	yksilö (suunniteluokeudet)	deontinen	sääntelyvapaa	objektiivinen	Yksistön negatiivisten ja positiivisten oikeuksien toteutuminen	hallinnollinen/laki-arviointi: yhteensojivisuus suunniteluokeuksien kanssa
	<i>liberaali individualismi; libertarismi</i>	yksilö (prosessi-oikeudet)			inter-subjektivinen	Yhteisesti hyväksyty ratkaisu julkisen sfäärin delberaatioprosessin tuotoksena	delberatiivinen poliittinen keskustelu, osallistaminen
	<i>kommunikatiivinen teoria</i>	yksilö/sidosryhmät	dialoginen	sääntelyvapaa	subjektiivinen	Demokraattisissa instituutioissa tuotettu ja hyväksyty ratkaisu	delberatiivinen poliittinen keskustelu
	<i>madisonilainen liberalismi</i>	yksilö/intressiryhmät					

Taulukko 1 Yleisen edun muodot

Ensinnäkin yleistä etua voidaan tarkastella joko prosessin tai sisällön näkökulmasta. Prosessinäkökulmasta yleinen etu liittyy suunnittelun ja päätöksenteon prosessien oikeudenmukaisuuteen, avoimuuteen ja demokraattisuuteen. Yleisesti hyväksytyyn näkemykseen mukaan nämä ovat yleisen edun mukaisia asioita, joiden sisältö määritellään ja toteutuminen varmistetaan lainsäädännöllä. Lainmukaiset prosessit, hyvän hallintotavan toteutumisen sekä oikeudenmukaisen päätöksenteon varmistavat lait ja normit ovat näin ollen yleisen edun ilmentymä ja toteuttaja. (Alexander, 2002, 234.) Suunnitteluun liittyvä lainsäädäntö pyrkii suurilta osin prosesseihin liittyvän yleisen edun toteutumiseen. Keinona tähän on esimerkiksi sen määrittely, miten osallistaminen ja päätöksentekoprosessi tulee järjestää. Sisällöllinen yleinen etu liittyy puolestaan suunnitelmien varsinaiseen sisältöön ja seurauksiin. Sisällöllinen yleinen etu on kuitenkin kiistanalainen käsite, jonka määritelmästä, kattavuudesta ja jopa olemassaolosta on useita ristiriitaisia näkemyksiä. Tästä huolimatta meidän on otettava kantaa juuri sisällölliseen yleiseen etuun, sillä suuri osa suunnittelusta koskee sisällöllisiä kysymyksiä ja vain sisällön arvioinnin kautta voimme arvioida suunnitelmien hyvyyttä (Alexander, 2002, 234). Haaste on suuri mutta niin on myös määrittelyn tarve.

Kuten aiemmin on todettu, yleistä etua ja sen mielekkyyttä suunnittelun oikeuttajana haastetaan monesta suunnasta. Merkittävä syy tälle on se, että yleiselle edulle ei pystytä antamaan selkeää määritelmää. Tämä altistaa käsitteen epäilyille siitä, että se on vain suunnittelun seurauksien arvioinnin estävä kulissi tai tapa ilmaista preferenssejä. (Campbell & Marshall, 2002, 164.) Väistämättömän epäselvyyden takia yleisen edun määritelmän ja kattavuuden arviointi osana suunnittelua sekä avoimeen lähtökohtien analyysiin perustuvien sisällöllisen arvioinnin menetelmien kehittäminen on tärkeää. Alexander (2002, 238) ehdottaa kahta yleisen edun määrittelyn keinoa, joilla käsitteen merkitystä voi selventää. Ensimmäinen keino on liittää yleinen etu selkeästi määriteltyyn ja yleisesti hyväksytyyn normiin tai kriteeristöön. Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria edustaa tätä keinoa. Ongelmana kuitenkin on, että tarjolla olevia kriteeristöjä ei ole sovellettu todellisissa tilanteissa. Toinen keino on kehittää pienimpään yhteiseen nimittäjään pohjautuva kriteeristö, joka edustaa yleisesti hyväksytyä yleistä etua. Tällaista yleistä etua voisi edustaa esimerkiksi puuttuminen markkinoiden toimintaan tietyn elämisen laadun varmistamiseksi ja terveyshaittojen minimoimiseksi. Esimerkiksi melunormit ja muut ympäristöhäiriöiden kohtuullisena pitämiseen tähtäävät suunnittelutoimenpiteet voidaan nähdä laajalti hyväksytyyn yleiseen etuun kuuluvina.

Yleisen edun lähde määrittää, kenen etuun yleinen etu viittaa. Onko kyseessä yksilöiden, tai joissain tapauksissa yksilöistä muodostuvien ryhmien, etujen summa, vai onko kyseessä yhteisön etu, joka ylittää yksilön edun ja intressit? Yksilöä yleisen edun lähteenä pitävät teoriat edustavat julkista etua, kun taas yhteisöpohjaiset teoriat edustavat yhteistä hyvää. Yleisen edun muodostumistapa liittyy vahvasti yleisen edun lähteen näkökulmaan. Erilaisen yleisen edun teorioiden näkemykset yleisen edun muodostumisen tavasta voidaan jakaa neljään ryhmään: aggregatiivinen, deonttinen, dialoginen ja yhtenäinen yleinen etu. Näistä kolme ensimmäistä edustavat yksilökeskeisiä lähestymistapoja. Aggregatiiviset teoriat edustavat julkista etua, jossa tavoiteltava yleinen etu muodostuu yksilöiden kokemusten pohjalta. Aggregatiivinen yleinen etu tavoittelee suurinta mahdollista yksilöiden hyvinvoinnin lisäystä. Suunnittelussa tulisi laskea yhteen yksilöiden saama hyvinvoinnin lisäys ja valita toimenpiteet, jotka lisäävät hyvinvointia mahdollisimman paljon, minkä vuoksi aggregatiiviset teoriat ottavat väistämättä kantaa sisällöllisiin kysymyksiin. (Alexander, 2002, 228–230; Silvo, 2017, 32–35.)

Deonttinen tarkoittaa sääntö- tai normipohjaisuutta. Deonttisissa teorioissa yleinen etu muodostuu oikeudenmukaisuuden sekä yksilöiden ja ryhmien oikeuksien toteutumisen kautta. Deonttiset teoriat edustavat julkista etua, sillä ne pyrkivät yksilön ja joiltain osin ryhmien oikeuksien toteutumiseen selkeästi määriteltyjen sääntöjen ja normien kautta. Tarkastelun kohteena voi olla sisältö, prosessi tai molemmat. Suunnittelussa deonttinen yleinen etu liittyy oikeuksien turvaamiseen ja prosessien asianmukaisuuteen esimerkiksi osallistumisen mahdollisuuksien, tasapuolisen kohtelun ja suunnitteluprosessin avoimuuden osalta. Deonttisen yleisen edun toteutumista voidaan tarkastella oikeuden käsittelyssä tai muissa hallinnon toimintaa arvioivissa elimissä. (Alexander, 2002, 230–233; Campbell & Marshall, 2002, 178; Silvo, 2017, 34.)

Dialoginen yleinen etu muodostuu vuorovaikutusprosessissa, johon kaikki osalliset, yksilöt ja ryhmät saavat tasapuolisesti osallistua ja jossa etsitään yhteisesti hyväksyttyä näkemystä. Tähän asetelmaan on sisäänrakennettu ristiriitatilanteissa esille nouseva jännite, sillä keinoja sovittamattomien ristiriitojen ratkaisemiseen ei esitetä vaan ainoastaan yhteisesti hyväksytty ratkaisu hyväksytään. Suunnittelussa on kuitenkin tehtävä ratkaisuja ja saatava asioita valmiiksi, vaikka yksilöiden ja ryhmien väliset intressit voivat poiketa niin paljon, että mahdollisuuksia konsensukseen ei ole. Tämä heikentää dialogisen yleisen edun sovellettavuutta. Dialoginen yleinen etu keskittyy prosesseihin ja niiden tasapuolisuuteen, mikä on myös lähestymistavan merkittävä puute. Dialoginen yleinen etu ei mahdollista ratkaisujen etukäteistä arviointia eikä tuota sisällöllistä tietoa, vaikka molemmat ovat tärkeitä suunnittelun osia. Lisäksi vuorovaikutusprosessin nostaminen yleisen edun määrittelyn alustaksi johtaa siihen, että minkä tahansa tasa-arvoisen prosessin tulos voidaan nähdä olevan yleisen edun mukainen riippumatta sen sisällöstä. (Alexander, 2002, 233–234; Campbell & Marshall, 2002, 180–184; Silvo, 2017, 34–35.)

Yhtenäinen yleinen etu muodostuu jonkin yksilön edun ylittävän kollektiivisen moraalisen säännösten avulla, joka toteuttaa yhteisön etua. Näin ollen se on puhdas esimerkki yksilön ylittävästä yhteisestä hyvästä. Yhtenäisen yleisen edun tarpeelle on esitetty useita perusteita. Ensinnäkin yhteiskunnallisten eriarvoisuuksien tasaamisen voidaan nähdä vaativan auktoriteetin tekemää erojen tasaamista. Toiseksi yksilöt eivät välttämättä ymmärrä omia intressejään ja sitä mikä on heille parhaaksi. Toisaalta yhteiskunnallinen vakaus ja rauha edellyttävät hallintoa, joka on olemassa yksilöiden näkemyksistä riippumatta. Lisäksi kollektiiviset arvot ja periaatteet voivat ylittää merkityksessä yksityiset intressit ja niiden summan. (Alexander, 2002, 230–232; Campbell & Marshall, 2002, 176–177; Silvo, 2017, 34–35.) Näiden syiden takia yhtenäinen yleinen etu voi vaikuttaa olevan aina ristiriidassa yksilöpohjaisten yleisen edun muotojen kanssa. Tosiasiassa myös yksilön ensisijaisuuden tunnustavissa yhteiskunnissa voi olla yhtenäisen yleisen edun mukaisia toimintatapoja. Myös suunnittelussa voidaan nähdä näitä piirteitä.

Yksilön ensisijaisuuden tunnustavissa yhteiskunnissa kollektiivisten arvojen ja periaatteiden toteutumista punnitaan lain tai normien toteutumisen kautta, esimerkiksi arvioimalla ovatko suunnitelmat linjassa kaavojen ja rakennusmääräysten kanssa. Eriarvoisuuksien tasaaminen puolestaan oikeuttaa universalistisen yhteiskuntapolitiikan, jossa kaikille kansalaisille taataan tiettyjä lakiin kirjattuja oikeuksia palveluihin ja hyödykkeisiin. Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria edustaa tätä tulokulmaa yhtenäiseen yleiseen etuun. Yhtenäinen yleinen etu toteutuu dialogisen ja deonttisen yleisen edun vuoropuheluna: poliittisen dialogin seurauksena syntyy uusia lakeja ja normeja, joita hallinnon eri osat toteuttavat deontti-

sen yleisen edun periaatteiden mukaan. Yhtenäisen yleisen edun kiistäminen tarkoittaa sen pohjana olevan yhteiskunnallisen konsensuksen tai lakeja ja normeja tuottavien tai soveltavien toimijoiden legitimitietin kyseenalaistamista. (Alexander, 2002, 230–232; Campbell & Marshall, 2002, 176–177; Silvo, 2017, 34–35.)

Yleisen edun määrittelytapa kiinnittää huomion siihen, kenellä on oikeus ja mahdollisuus osallistua yleisen edun muotoiluun. Määritetäänkö yleinen etu jonkin yksittäisen auktoriteetin, yleensä viranomaisen, toimesta vai muodostuuko se useiden toimijoiden ja näkökulmien osallistumisen kautta? Näkökulmalla on yhteys yleisen edun lähteeseen, mutta se keskittää huomion osallisuuteen: kenellä nähdään olevan oikeus ja valmiudet osallistua yleisen edun määrittelyyn? Voivatko yksilöt tai yksilöiden muodostamat ryhmät osallistua yksilöiden intresseistä johdetun yleisen edun muotoiluun vai ovatko heidän intressinsä ainoastaan aineistoa viranomaisen suorittamaan määrittelyyn? Sääntelylähtöinen lähestymistapa lähtee siitä, että on yleisen edun mukaista antaa yleisen edun määrittely tietyille auktoriteeteille. Sääntelyvapaa lähestymistapa lähtee puolestaan siitä, että yleisen edun määrittely edellyttää laajaa osallisuutta. Osallistuminen voi tapahtua joko yksityisten etujen aggregointina tai julkisen deliberaation ja dialogin kautta. (Puustinen ym., 2018.)

Lisäksi yleisen edun teoriat voidaan jakaa sen mukaan, näkevätkö ne intressit objektiivisina, yleisinä ja yksilöihin suoraan kiinnittymättöminä vai subjektiivisina, yksilöihin tai ryhmiin suoraan kiinnittyneinä. Erityistapaus on kommunitarismi, joka pohjautuu puhtaasti arvoihin, kulttuuriin tai ideologiaan. Objektiiviseen intressikäsitykseen pohjautuvissa teorioissa yleisen edun lähde voi olla joko yksilö tai yhteisö, kun taas subjektiivinen intressikäsitys pohjautuu aina yksilön kokemukseen. Objektiivinen, yksilölähtöinen yleinen etu saattaa vaikuttaa paradoksaaliselta: miten yleinen etu voi pohjautua puhtaasti yksilöön, jos intressit nähdään objektiivisesti ja yksilöihin kiinnittymättöminä? Kyse on kuitenkin enemmän yksilöiden intressien toteuttamisen tavasta kuin yksilön unohtamisesta. Objektiivinen, yksilölähtöinen yleinen etu toteutuu kaikkia koskevien normien ja sääntöjen kautta, joiden toteutumista tarkastellaan hallinto- ja oikeusratkaisujen kautta. Normit ja säännöt puolestaan määritellään poliittisessa keskustelussa, johon yksilöt vaikuttavat äänestämällä sekä muulla poliittisella toiminnalla. Näin subjektiiviset intressit saadaan määritettyä objektiivisina normeina.

Jaottelu objektiivisen ja subjektiivisen intressikäsityksen välillä on ollut merkittävä yleisen edun käsittehistoriassa ja yleinen tapa kategorisoida yleisen edun eri muodot. Objektiivisen intressikäsityksen mukaan yhteinen, jakamaton etu on ainoa toimintaa ja päätöksentekoa määrittävä intressi. Yleisen edun historiassa objektiivista intressikäsitystä edustavat lakipohjaiset näkemykset, joissa yleinen etu toteutuu objektiivisesti tarkasteltavien lakien kautta. Myös Edmund Burken johdannaisen edustamisen teoria lukeutuu näihin näkemyksiin. Burken teorian mukaan valtiolla on vain yksi intressi, kansakunnan kokonaisuus. Kokonaisuus määritellään parlamentissa tapahtuvan rationaalisen poliittisen deliberaation kautta. Ihmisten tunteet ja mielipiteet otetaan huomioon osana deliberaatioprosessia, mutta ne eivät määrittele sen lopputulosta, sillä ainoa päätöksentekijöitä velvoittava intressi on kansakunnan kokonaisuus. (Campbell & Marshall, 2002, 165–168.)

Subjektiivisen intressikäsityksen mukaan intressit ovat aina moninaisia, johonkin kiinnittyneitä ja subjektiivisia. Vain yksilö voi tietää oman intressinsä eikä yhtenäisiä intressejä ole olemassa. Subjektiivista intressikäsitystä edustaa madisonilainen liberalismi ja utilitaristinen perinne, jotka vetävät hyvin erilaiset johtopäätökset yhteisestä lähtökohdasta. Ma-

disonilainen liberalismi näki intressit negatiivisessa valossa ja pyrki luomaan järjestelmän, jossa erilaiset intressit ja niiden pohjalta muodostuneet ryhmät balansoisivat toisensa niin, että yksikään ryhmä ei pääsisi hallitsevaan asemaan ja sortamaan muita. Näkemyksen mukaan valtion tehtävänä on etenkin balansoida ja sovittaa yhteen intressiryhmiä, ottamatta kantaa puolesta tai vastaan yleisen edun olemuksen suhteen. Utilitaristit puolestaan pyrkivät maksimoimaan yksilöiden kokeman hyödyn ja nautinnon aggregoimalla yksilöiden intressit.

Valtion tehtävänä on laskea, millä politiikkatoimilla saavutetaan suurin yhteenlaskettu hyöty ja nautinto. Intressien yhteenlaskettu kokonaisuus voi kuitenkin olla konfliktissa yksityisen edun ja intressien kanssa. Tällöin utilitaristinen, subjektiivinen intressien yhteenlasku muuntuu lähes väistämättä jotkin yksilöiden intressit ylittäväksi, objektiiviseksi julkiseksi eduksi. Yksi vastaus tähän ongelmaan on, että valtio pystyy myös välillä havaitsemaan ihmisten edun paremmin kuin he itse tarkastelemalla kokonaisuutta. Tämä näkemys erkaanee kuitenkin subjektiivisesta intressikäsitelmästä ja lähestyy objektiivista tai vähintään trans-subjektiivista käsitystä. Toinen vastaus on ollut muokatun utilitarismin kehittäminen. Tämä utilitarismin muoto tunnustaa yksilöiden intressien tarkastelun riittämättömyyden ja mahdottomuuden. Teoria sovittaa havaittuja ongelmia sisällyttämällä utilitaristiseen analyysiin muita kuin yksilön hyötyyn liittyviä tekijöitä, kuten peruuttamattomia oikeuksia tai eettisiä periaatteita. (Alexander, 2002, 174–176, 230–232; Campbell & Marshall, 2002, 166–168.)

2.6 Yleisen edun muodot

Edellisessä aluvuossa esitellyn viiden näkökulman ja aiemman historiakatsauksen kautta yleisen edun lukuisat teoriat voidaan asemoida suhteessa toisiinsa niin, että niiden erot ja samankaltaisuudet tulevat selkeästi esille. Tässä kappaleessa esitellään yleisen edun eri teoriat. Pääpaino on teorioiden tavoitteiden ja sovellutuksien esittelyssä. Esittely pohjautuu pienimpiin yhteisiin nimittäjiin teorioiden välillä: tarkastelun kohteeseen ja yleisen edun muodostamistapaan. Ensin käydään läpi sisältökeskeiset teoriat muodostamistapa kerrallaan ja tämän jälkeen prosessikeskeiset.

Utilitarismi ja sen edelleen kehitetty versio muokattu utilitarismi ovat sisältökeskeisiä, aggregatiivisia yleisen edun muotoja. Teorian pohjana on yksilöiden kokeman hyödyn ja nautinnon maksimointi aggregoimalla yksilöiden intressejä. Utilitarismin tapa määrittellä yleinen etu on periaatteessa sääntelyvapaa ja puhtaasti yksilöiden subjektiivisista intresseistä lähtevä. Käytännössä yksilöiden osallisuus on usein hyvin rajallista. Koska utilitarismin ytimessä on yksilöiden preferenssien summaaminen, muuttuu yksilö helposti aineistoksi ulkopuolisen auktoriteetin, yleensä viranomaisen, suorittamalle arviolle yleisen edun maksimoinnin keinoista. Yksilöiden hyödyn ja nautinnon maksimoiminen johtaa helposti enemmistön intressien toteuttamiseen ja vähemmistöjen intressien huomiotta jättämiseen, koska merkitystä on vain hyödyn määrällä, ei sen jakautumisella tai oikeudenmukaisuudella. Intressien määrittely ja arvottaminen on myös usein erittäin haastavaa, minkä lisäksi yksilöiden intressit saattavat tuottaa negatiivisia vaikutuksia kokonaisuuden kannalta tai ristiriitaiset intressit saattavat olla tasavahvasti edustettuina. Näin ollen utilitarismi joutuu väistämättä sovittamaan yhteen intressejä sekä säätelemään yksityisen edun aiheuttamia ulkoisvaikutuksia. Utilitarismi on ollut suunnittelun historiassa erittäin vaikutusvaltainen teoria. Sen tunnetuimmat sovellutukset ovat sosiaalinen hyvinvointifunktio ja hyöty-

kustannuslaskelma. Etenkin hyöty-kustannuslaskelman rooli suunnittelussa on ollut ja on edelleen huomattava. (Alexander, 2002, 228–230; Campbell & Marshall, 2002, 174-176.)

Hyöty-kustannuslaskelma toimii edelleen pohjana suurelle osalle suunnittelua, esimerkiksi suomalaisten valtion tiehankkeiden suunnittelussa (Liikennevirasto, 2013). Se myös sisältää suuren osa utilitarismin ongelmakohdista. Ensinnäkin laskelmassa hyödyt muunnetaan rahassa mitattavaksi, jotta ne ovat yhteismitallisia ja siten vertailukelpoisia. Tämä johtaa kuitenkin väistämättä monimutkaisten ilmiöiden tiivistämiseen yksittäisiksi muuttujiksi, joilla on rahallinen arvo. Toiseksi, muuttujien valitseminen ja tapa mitata niitä vaikuttaa huomattavalla tavalla laskelman lopputulokseen ja johtaa helposti harhaanjohtaviin tuloksiin. Kolmanneksi, laskelma ei ota huomioon hyötyjen ja haittojen jakautumista yksilöiden kesken, sillä ainoastaan saadun hyödyn summalla on lopulta merkitystä. Neljänneksi, useille merkittävälle vaikutuksille, kuten ilmastopäästöille tai kulttuurimaisemalle, on vaikeaa tai mahdotonta antaa selkeää rahallista arvoa. (Banister & Berechman, 2000, 162; Richardson, 2000; Wee, Annema, & Banister, 2013, 335.) Nämä rajoitteet näkyvät esimerkiksi liikennesuunnittelussa. Tiehankkeiden arviointiin käytetyissä hyöty-kustannus-laskelmissa huomioidaan vaikutukset, joille voidaan laskea rahallinen arvo, kuten esimerkiksi aikasäästöt, liikenneonnettomuudet ja erilaiset paikalliset ympäristövaikutukset. Näistä aikasäästöille annetaan yleensä hyvin suuri painoarvo. Monimutkaisempia tai laadullisempia vaikutuksia, kuten menetettyä maa-alaa, hyötyjen jakautumista eri ryhmien kesken, tärveltyä kulttuurimaisemaa tai toimintojen uudelleensijoittumista, ei oteta huomioon. Näin tiehankkeet saattavat vaikuttaa erittäin kannattavilta, vaikka niillä olisi kaupunkirakenteen ja laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten osalta hyvin negatiivisia vaikutuksia. (Banister & Berechman, 2000, 171–172; Wee ym., 2013, 330–350.)

Utilitarismin puutteita on pyritty korjaamaan muokatun utilitarismin kautta. Muokattu utilitarismi lähtee utilitarismin tavoitteista, mutta pyrkii kiinnittymään vahvemmin yksilöiden subjektiivisiin intresseihin, huomioimaan paremmin tekijät, joille on vaikeaa antaa rahallista arvoa sekä hyötyjen epätasaisen jakautumisen eri ryhmien kesken. Keino näihin tavoitteisiin pääsemiseksi on monimuuttujamenetelmien käyttö päätöksentekoprosesseissa. Erilaisia monimuuttujamenetelmiä on suuri määrä, mutta niitä kaikkia yhdistää mahdollisuus useiden määrällisten ja laadullisten muuttujien käyttämiseen osana arviointiprosessia. (Banister & Berechman, 2000, 192; Macharis & Bernardini, 2015.) Esimerkiksi tiehankkeessa tämä voi tarkoittaa erilaisten vaikutusten huomioimista erilaisilla menetelmillä. Arvioinnin pohjana voi olla perinteinen hyöty-kustannusanalyysi, joka ottaa huomioon rahallisena arvona laskettavat aikasäästöt, liikenneonnettomuudet ja paikalliset ympäristövaikutukset. Sen lisäksi voidaan tehdä määrällisiä ja laadullisia menetelmiä yhdistävä kaupunkitaloudellinen analyysi menetetyin maa-alan ja toimintojen uudelleensijoittumisen vaikutuksista, laadullinen arviointi kulttuurimaiseman muutoksesta ja arviointi hyötyjen jakautumisesta eri ryhmien, esimerkiksi työikäisten ja eläkeikäisten kesken. Kokonaisarviossa eri analyysille voidaan antaa eri painoarvo, jonka pohjalta saadaan lopullinen tulos. Mikäli halutaan useita vaihtoehtoja, voidaan arvio tehdä useilla eri painoilla, eri tekijöitä korostaen.

Kommunitarismi ja yhtenäiseen yleiseen etuun pohjautuva lainsäädäntö ovat sisältökeskeisen yhtenäisen yleisen edun muotoja. Teoriat ovat sääntelylähtöisiä, sillä yleisen edun määrittely tapahtuu tietyn auktoriteetin toimesta. Tavoitteena on yhteinen hyvä julkisen auktoriteetin määrittämänä. Tavoitteiden lähde ja toteuttamistapa ovat kuitenkin hyvin erilaisia. Kommunitarismissa yleisen edun lähteenä on yhteisö ja intressien pohjana toimivat yhteisön arvot, kulttuuri ja ideologia. Yhteisö ja sen arvot nähdään erillisenä entiteettinä,

jolla on yksilöistä erillinen yleinen etu ajettavanaan. Yhteisön arvoihin pohjautuvan kommunitaristisen yleisen edun toteutumista arvioidaan poliittisesti ja hallinnollisesti tarkastelemalla toiminnan yhteensopivuutta yhteisön arvojen ja normien kanssa. Kommunitaristista yleistä etua edustaa esimerkiksi asukasraati, joka saa vaikuttaa alueella toteutettaviin hankkeisiin sen pohjalta, minkä he kokevat olevan yhteisön edun mukaista. (Alexander, 2002, 230–232.)

Yhtenäiseen yleiseen etuun pohjautuva lainsäädäntö toteuttaa yhteisön kollektiivista etua. Toisin kuin kommunitarismissa, yhteisö tarkoittaa valtiota ja yleinen etu valtion etua. Lisäksi intressit määritellään objektiivisesti lainsäädännön kautta. Yleisen edun toteutumista arvioidaan lain ja oikeusratkaisujen kautta sekä tarkastelemalla, onko ehdotettu toiminta valtion edun mukaista. Kokonaisvaltainen yhtenäinen yleinen etu on nykyään vahvan epäilyksen alaisena mutta elää edelleen lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä myös yksilön ensisijaisuuteen uskovissa yhteiskunnissa. Suunnittelun sisältöä ohjaava lainsäädäntö ja lainvoimaiset suunnitteludokumentit ja -ohjeet, kuten kaavat ja suunnitteluohjeet, ovat esimerkkejä lakipohjaisesta yhtenäisestä yleisestä edusta. (Alexander, 2002, 230–232; Campbell & Marshall, 2002, 176–177; Moroni, 2004, 152.)

Liberalismin pohjalta on noussut sekä sisältö- että prosessikeskeisiä yleisen edun teorioita, joilla on periaatetasolla paljon yhteistä. Liberalismiin pohjautuvat teoriat pitävät yksilöä aina yleisen edun lähteenä ja muodostavat sen deonttisesti eli sääntö- ja normipohjaisesti. Sääntö- ja normipohjaisuus tarkoittaa, että intressit nähdään objektiivisina, yksilöihin suoraan kiinnittymättöminä. Säännöt ja normit puolestaan toteuttavat yksilöiden intressejä takaamalla heidän oikeutensa. Ne luodaan demokraattisen poliittisen prosessin kautta, johon kaikki yksilöt voivat osallistua, minkä johdosta yleisen edun määrittelytapa on sääntelyvapaa. Sisältökeskeistä näkökulmaa edustavat teoriat, joiden tavoitteena on yksilöiden negatiivisten ja positiivisten oikeuksien toteutuminen. (Alexander, 2002, 230–233; Campbell & Marshall, 2002, 177–179.)

Näkökulman edustajiin lukeutuu kansalaisilleen tiettyjä oikeuksia takaava liberaali demokratia sekä useat liberalistiset yhteiskuntafilosofiset teoriat, kuten aiemmin käsitelty Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria. Nämä teoriat pyrkivät yksilöiden negatiivisten ja positiivisten oikeuksien toteuttamiseen kahdella tavalla. Ensinnäkin teoriat pyrkivät takaamaan yksilölle oikeuden tavoitella vapaasti haluamaansa elämää. Toiseksi teoriat pyrkivät takaamaan yksilölle oikeuden tiettyihin hyödykkeisiin, palveluihin ja muihin tekijöihin, jotka on määriteltävä välttämättömäksi muiden oikeuksien hyödyntämiseksi. Suunnittelun osalta tämä tarkoittaa suunnitteluoikeuksien määrittelemistä. Yksilöiden suunnitteluoikeudet voivat sisältää esimerkiksi prosesseihin liittyvän mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon tai sisältöön liittyvän oikeuden vapaaseen liikkumiseen. Oikeuksien toteutumista arvioidaan hallinnollisella ja lakipohjaisella arvioinnilla. (Alexander, 2002, 230–233; Campbell & Marshall, 2002, 177–179.)

Prosessikeskeistä näkökulmaa edustavat teoriat keskittyvät yksilöiden negatiivisten oikeuksien toteuttamiseen. Näin ollen ne eivät takaa yksilöille oikeuksia joihinkin tiettyihin hyödykkeisiin tai palveluihin vaan ainoastaan vapauden toteuttaa omia intressejä ilman muiden puuttumista asiaan. Näkökulman edustajiin lukeutuu liberaali individualismi sekä libertarismi. Näkökulmaa edustavat teoriat keskittyvät perusvapauksien turvaamiseen lainsäädännön kautta. Oikeuksien toteutumista arvioidaan lain ja oikeusratkaisujen kautta.

Yleisen edun katsotaan toteutuvan, kun yksilöille on taattu laissa perusvapaudet ja kaikki ovat tasavertaisia lain edessä. (Alexander, 2002, 230–233.)

Muita prosessikeskeisiä yleisen edun muotoja ovat kommunikatiivinen teoria ja madisonilainen liberalismi. Teorioita yhdistää yleisen edun muodostamis- ja määrittelytapa. Molemmat näkevät yleisen edun muodostuvan dialogisesti yksilöiden tai ryhmien välisessä keskustelussa, mikä tekee niistä myös yleisen edun määrittelytavaltaan sääntelyvapaita. Madisonilaisen liberalismi lähtee siitä, että yleinen etu tulee määritellä osana poliittista deliberaatiota, jossa yksilöt ja intressiryhmät ajavat omia intressejään. Teoria näkee intressien olevan aina subjektiivisia ja kiinnittyneitä niitä ajaviin yksilöihin tai ryhmiin. Tavoitteena on demokraattisissa instituutioissa tuotettu ja hyväksytty ratkaisu. Tähän liittyvät myös teorian suurimmat ongelmat. Mainittujen periaatteiden avulla määritelty yleinen etu ei esimerkiksi mahdollista toimenpiteiden arviointia etukäteen, sillä kaikki tunnustetuissa demokraattisissa instituutioissa tehdyt päätökset katsotaan yleisen edun mukaisiksi. (Alexander, 2002, 233–234; Campbell, 2006; Campbell & Marshall, 2002, 179–181.)

Kommunikatiivisen teorian mukaan yleinen etu muodostuu yksilöiden tai sidosryhmien välisessä deliberatiivisessa poliittisessa keskustelussa tai osallistamisprosessissa. Tavoitteena on yhteisesti hyväksytty ratkaisu, joka syntyy deliberaatioprosessin tuotoksena. Teoria keskittyy dialogiseen prosessin ja sen sääntöjen käsittelyyn ja tavoittelee ideaalia puhetilannetta, jossa kaikki osallistajat voivat täysin osallistua deliberaatioon. Yleisen edun mukaista on, että deliberaatioprosessi onnistuu. Prosessin lopputulokseen ei taas oteta kantaa. Teorian heikkous on, että se keskittyy keskustelun prosessiin ja tunnistaa ainoastaan kaikkien hyväksymät ratkaisut. Konfliktit ja erimielisyys ovat perustavanlaatuisia osia moniarvoisissa yhteiskunnissa, mikä tekee teorian ihanteiden saavuttamisesta vaikeaa elävässä elämässä. Teorian kannattajien parissa ideaalin mukaisen puhetilanteen ja konsensuksen tavoittamattomuus tunnustetaan, mutta selvää ratkaisua näiden oletuksien luomille ongelmille ei ole. (Alexander, 2002, 233–234; Campbell, 2006; Campbell & Marshall, 2002, 179–181.)

3. Hajarakentaminen

Seuraavaksi luodaan katsaus hajarakentamisen historiaan, vaikutuksiin ja ohjauskeinoihin. Hajarakentamisen osalta kirjallisuutta ei ole erityisen paljon. Näin ollen mitään lähteitä ei lähtökohtaisesti rajattu ulos. Suuri osa aihetta koskevasta kirjallisuudesta on maankäytön suunnittelun kenttään liittyviä raportteja, joita on hyödynnetty laajasti myös tässä työssä. Tarkastelu on rajattu koskemaan vain Suomea. Tavoitteena on, että luku asettaa kontekstin tapaustutkimuksessa esille nousseiden näkemysten analysoinnille. Hajarakentamisella tarkoitetaan tässä katsauksessa pientalorakentamista, joka tapahtuu asemakaavoitetun alueen ulkopuolella.

Hajarakentamista voi syntyä joko suunnittemattomasti yksittäisillä suunnittelutarveratkaisulla ja rakennusluvilla tai suunnitellusti rakentamista ohjaavilla yleiskaavoilla. Asemakaavoitetun alueen lähiympäristössä ja suunnittelutarvealueella tapahtuvaa pientalorakentamista voidaan myös kutsua lieve-alueen hajarakentamiseksi tai lievealuerakentamiseksi. Tällä pyritään erottamaan harvan haja-asutusalueen rakentaminen asemakaava-alueiden liepeille rakentamisesta. (Hytönen, Mäntysalo, Akkila, Kanninen, & Niemi, 2012, 16.)

Yhdyskuntarakenteen hajautumista ja hajarakentamista pidetään suunnittelun parissa lähes poikkeuksetta negatiivisena ilmiönä, joka estää kestäväen yhdyskuntarakenteen toteutumisen ja on haitallista kunnalle, kaupunkiseudulle sekä ympäristölle (esim. Camagni, Gibelli, & Rigamonti, 2002; Hytönen, 2012; Jabareen, 2006; Kanninen, 2016; Kenworthy, 2006; Mäntysalo ym., 2008; Seppänen & Laine, 2004; Traversi, Camagni, & Nijkamp, 2010; Uudenmaan liitto, 2012; Wahlgren, 2007b). Toteutunut kehitys ei kuitenkaan ole noudattanut tutkijoiden suosituksia yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä ja hajarakentamisen määrätietoista ohjaamisesta.

Erilaiset näkemykset ja niiden seuraukset näkyvät erityisesti kuntien erilaisissa lähestymistavoissa hajarakentamista kohtaan. Merkittävä osa kunnista toteuttaa politiikkaa, joka suhtautuu hajarakentamiseen hyvin sallivasti. Tällä on erityisen merkittäviä vaikutuksia suurilla kaupunkiseuduilla, joilla asukasmäärän kasvu ja siten rakentamispaine on huomattava. Nykytilalla on historiallinen pohja, joka on vaikuttanut hajautuvan kehityksen alkamiseen ja jatkumiseen. Tässä osassa luodaan katsaus hajarakentamisen historiaan ja arvioidaan nykytilaa.

3.1 Historia

3.1.1 Ennen itsenäisyyttä

Hajarakentamisen historia on maaseudun ja maatalouden historiaa. Kun viljeleminen alkoi levitä noin vuodesta 100 jaa. alkaen, vaikutti maantiede merkittävästi siihen, miten asutus suuntautui. Esimerkiksi maaperän viljavuus, vesistöt, maastonmuodot ja suot vaikuttivat siihen, mihin maatalous sijoittui. Asutus on lähtenyt leviämään rannikoilta kohti sisämaata lähinnä vesiteitä pitkin siten, että 1500-luvun puoleenväliin mennessä asuttuna olivat etelä- ja Lounais-Suomen rannikko, Keski-Suomen järviolueet, Pohjanmaan jokivarret sekä Ahvenanmaa. (Ettanen, 2014, 42; Virtanen, Rautiainen, & Salmi, 1978, 4–5.) Asutus on siis alun perin keskittynyt rannikolle ja sisämaassa vesiteiden varsille ja lähiympäristöön. Laajojen ja monihaaraisten vesialueiden alueilla, kuten saaristossa ja Itä-Suomen järviolueilla, asutus levisi laajoille alueille yksittäisinä taloina tai ryhmäasumuksina. Jokialueilla talot

puolestaan seurailivat vesiteitä asettuen niiden varteen. Vesiteiden lisäksi maastonmuodot ja alueen soisuus ohjasivat asutuksen asettumista. Itä-Suomessa asutus hajaantui vesireittien varressa ja suoalueiden välillä sijainneille viljaville vaaroille, kun taas Etelä- ja Länsi-Suomessa asutus tiivistyi viljaville savitasangoille ja Pohjanmaalla jokilaaksoihin. Maaseutu-asutuksen tiheys seuraa edelleen alkuperäisen asutuksen etenemistä. Rannikolla ja Länsi-Suomessa asutus on tiheämpää ja kylät tiiviimpiä, kun taas Keski- ja Itä-Suomessa asutus on harvaa ja kylät laajalle alueelle levinneitä. (Granö, 1951; Helminen & Ristimäki, 2008, 8–10; Virtanen ym., 1978, 4–5, 52–60.) Luonnonolojen lisäksi maanomistusolot ja maatalouden rakenteessa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet voimakkaasti maaseudun ja harvaan asuttujen alueiden rakentamisen tapaan. (Virtanen & Salmi, 1981.)

Luonnonmaantiede ja asutushistoria yhdessä ovat määritelleet suurelta osin alueelle syntyvän kylän olemuksen (Ettanen, 2014, 42). Tilusrakenne on erityisen merkittävä maanomistusoloihin ja maatalouden rakenteeseen liittyvä asumisen rakenteen muokkaaja. Tilusrakenne kuvaa maatilan peltojen ominaisuuksia ja sijaintia suhteessa talouskeskukseen. Rakenteeseen on vaikuttanut historiallinen kehitys, etenkin suoritettut maanjaot ja myöhempi lisämaan hankinta, sekä luonnonolot, Suomessa etenkin vesistöt. (Ettanen, 2014, 23.) Luonnonolot loivat pohjan maatalouden kehitykselle mutta nykyiseen asutusrakenteeseen on johtanut eri aikoina tehdyt maanjaot. Valtionhallinto on kautta aikojen pyrkinyt ohjaamaan maaseudun kehitystä ratkaistakseen väestöön liittyviä ongelmia. Yleensä taustalla on ollut yleispoliittisia ja taloudellisia tavoitteita. Ohjaukskeinoihin on ennen itsenäisyyttä ja sen alussa kuulunut kiinteistörakenteeseen vaikuttaneet maanjakouudistukset ja myöhemmin väestöllisten kysymysten ratkaisemiseksi harjoitettu asutustoiminta sekä aluepolitiikka. (Helminen & Ristimäki, 2008, 9.) Lisäksi maankäyttöön liittyvä lainsäädäntö ohjaa kehitystä mahdollistamalla tai hillitsemällä tiettyjä kehityskulkuja.

Maanviljelyn alkuaikoina talojen pellot muodostuivat epäsäännöllisistä lohkoista, jotka sijaitsivat talojen yhteisellä aidatulla kylänvainiolla. Tämä niin sanottu lohkojako perustui maan valtaamiseen ja raivaamiseen eikä varsinaiseen maanjakoon. Lohkojaetuissa kylissä talot sijaitsivat lähekkäin toisiaan mutta eivät välttämättä tiiviinä rykelmänä. Kylän kotipellot sijaitsivat kylätontin ympärillä ja kullakin talolla oli omat aidatut peltolohkonsa. Talon jakaantuessa peltoja tasattiin perillisten kesken, mikä johti peltojen sirpaloitumiseen ja sekaantumiseen. (Ettanen, 2014, 43–44.) Ensimmäinen varsinainen maanjako oli sarkajako, jonka Ruotsi-Suomen kruunu määräsi toimeenpantavaksi 1300-luvulla. Kruunun tavoitteena oli veronkannon tehostaminen. Järjestelyjä edellyttivät lisäksi maanomistajien tarpeet, sillä väkiluvun kasvu oli johtanut omistusten epäselvyyteen ja tilusjaon epäkäytännöllisyyteen. Sarkajaossa kylän pellot jaettiin useaan lohkoon, jotka jaettiin säännöllisen levyisiin sarkoihin kunkin talon veroluvun mukaan. Jokaisella talolla oli sarka jokaisessa lohossa, mikä johti vainiopakkoon. Kaikkien oli viljeltävä kussakin lohossa samaa kasvia ja suoritettava kyntö, kylvö ja sadonkorjuu samaan aikaan, koska sarat muodostivat yhtenäisen alueen. Sarkajako ohjasi kylän asutuksen tiiviiksi rykelmäksi, sillä jokaisella talolla oli sarkoja joka puolella kylää. (Ettanen, 2014, 45–47; Granö, 1951.) Sarkajako toteutui Suomessa aluksi Varsinais-Suomessa ja myöhemmin Ala-Satakunnassa, Uudellamaalla sekä Etelä-Hämeessä. Sisämaan asutus oli puolestaan harvaa ja vähäistä, minkä vuoksi sarkajakoa ei tehty. Sarkajako oli käytössä aina 1750-luvun puoleen väliin saakka. (Ettanen, 2014, 45; Helminen & Ristimäki, 2008, 9.)

Sarkajaosta siirryttiin isojakoon, koska sarkajakoon kuuluneen vainiopakon nähtiin olevan maatalouden edistymisen esteenä. Kimmokkeena uudistukselle oli Ruotsin maanmittaus-

konttorin tarkastaja Jacob Faggot ja hänen vuonna 1746 julkaistu, voimassa olevaa maanjakoa ja maatalouden heikkoa tilaa kritisoinut kirja ”Svenska landbrukens hinder och hjalp”. Isojaossa kunkin tilan tilukset pyrittiin kokoamaan mahdollisimman yhtenäiseksi alueeksi, mieluiten tilan talouskeskuksen ympärille. Alueiden yhtenäistämisen tavoitteena oli vapauttaa viljelijät vainiopakosta ja mahdollistaa tehokkaampien viljelymenetelmien käyttö ja tätä kautta väkiluvun kasvu. Vaikutukset asutuksen rakenteeseen ja kylien tiiviyteen olivat maltilliset etenkin isojaon alkuaikoina. Kunkin talon peltolohkojen määrä väheni sarkajaon ajoista, mutta monin paikoin lohkojen määrä jäi silti suureksi ja vainiopakko säilyi. Vaikutukset asutusrakenteeseen lisääntyivät ajan kuluessa uudistilojen syntymisen myötä. Uusien asukkaiden tilat palstoitettiin isojaon periaatteiden mukaan mahdollisimman yhtenäisiksi, minkä johdosta asutus alkoi lisääntyä alkuperäisen asumakylän ulkopuolella. Isojako oli tarkoitettu pysyväksi maanjaoksi eikä sitä saanut muuttaa ilman kaikkien maanomistajien suostumusta. Jakojen hidas eteneminen ja usein epätarkoituksenmukainen toteutus alkoi kuitenkin herättää tyytymättömyyttä 1800-luvun alkupuolella ja lopulta isojaon heikkoja puolia alettiin korjata 1848 alkaen. Näitä toimia jatkettiin aina itsenäisyyden alkuun asti, aluksi isojaonjärjestelyiden ja myöhemmin uusjaon nimikkeellä. (Ettanen, 2014, 48–52.)

Isojaonjärjestely oli korjausmenettely puutteellisten ja epätarkoituksenmukaisesti suoritettujen isojakojen muuttamiseksi. Hitaan alun jälkeen järjestelyt lisääntyivät voimakkaasti 1880-luvulla maatalouden murroksen vaatimuksien myötä. Tilat alkoivat siirtyä viljelystä lypsykarjavaltaiseen maatalouteen, viljelmät lisääntyivät, peltoala kasvoi ja käytetty teknologia kehittyi. Aiempi maanjako ei palvellut uusia tarpeita ja loi paineen nopeille muutoksille. Järjestelyiden myötä tilojen kokoaminen talouskeskusten ympärille lisääntyi, kun isojaonjärjestelyissä edellytettiin talouskeskusten siirtoja ja kylien hajottamista. Järjestelyt johtivat kylien voimakkaaseen hajaantumiseen ja asutuksen levittäytymiseen yhä laajemmalle alueelle, kun talonpojat muuttivat kylästä omien tilustensa luo. Tämä aiheutti muun muassa Etelä- ja Länsi-Suomen tiiviiden ryhmäkyläiden hajoamisen. Samalla peltoalueet laajenivat lähes nykyiseen laajuuteen. (Ettanen, 2014, 51–55, 88.) Järjestelyiden vuoksi haja-asutuskylä muodostui yleiseksi kylätyypiksi. Vaikutukset kuitenkin vaihtelivat eri puolilla maata, sillä järjestelyitä toteutettiin eri tavoin eri paikoissa. (Helminen & Ristimäki, 2008, 9.) Itsenäistymisen jälkeen järjestelyt jatkuivat uusjaon nimellä ja ovat jatkuneet nykyaikaan saakka. Suurin osa järjestelyistä tehtiin kuitenkin ennen toista maailmansotaa. (Ettanen, 2014, 53–54.)

3.1.2 Itsenäisyyden aika

Suomalaisen maaseudun historia on isojaon käynnistymisestä saakka ollut hajautumisen historiaa. Aikojen saatossa tehdyt maanjaot ovat laajentaneet kyläalueita ja hajottaneet asutusta tilojen keskelle jo valmiiksi vähäväkisessä maassamme. (Kolbe & Löytönen, 1999, 63–64.) Itsenäistymisen jälkeen maaseudun asutusta ja rakennetta muokkasi voimakkaasti ensin torpparivapautus ja myöhemmin asutustoiminta. Torpparivapautus oli ensimmäisiä itsenäisen Suomen lainsäädäntötoimia. Vapautusta varten säädetyt lait mahdollistivat yksityisten vuokranantajien mailla olevien torppien ja mäkitupien lunastamisen, minkä seurauksena 1920-luvulla luotiin noin 47 000 viljelystilaa ja noin 46 000 asuntontonttia. (Virtanen, 2003, 2006.)

Vuoden 1922 asutuslailla puolestaan hankittiin maata maattomille ja muodostettiin yli 13 000 pientilaa. Alueita otettiin pääasiassa valtion maista, mutta laki mahdollisti myös

vapaaehtoiset kaupat ja pakkolunastamisen. Lisäksi tilatonta väestöä hakeutui kaupunkeihin. Hanke johti palkollisten poistumiseen tiloilta, jolloin maaseudulle jäi jäljelle lähinnä maanomistajia. Osa asutustiloista muodostettiin kylien ulkopuolelle ja takamaille, jotta olemassa olevaa asutusta ei haitattaisi. (Heino, 1983; Virtanen, 2006.) Uusien tilojen nousu haja-asutusalueille johti asutusrakenteen hajaantumiseen. Tämän lisäksi pientilojen määrä kasvoi ja tilakohtainen peltoala pieneni. Torpparivapautus ei puolestaan suoraan vaikuttanut asutusrakenteeseen koska tilat olivat jo olemassa. (Ettanen, 2014, 56–58.)

Toinen maailmansota johti asutustoiminnan toiseen aaltoon. Talvisodan jälkeen säädetyin pika-asutuslain ja jatkosodan jälkeen säädetyin maanhankintalain nojalla sodassa menetettyjen alueiden noin 500 000 asukasta sijoitettiin jäljelle jääneeseen Suomeen. Lisäksi monille rintamamiehille ja tietyille muille ryhmille annettiin maata tai tontti. Lakien nojalla muodostettiin noin 110 000 uutta tilaa 2,8 miljoonalle hehtaarille maata, josta 1,3 miljoonaa hehtaaria oli valtion omistuksessa. Loput maasta hankittiin vapaaehtoisilla kaupoilla ja suurelta osin pakkolunastamalla, ensisijaisesti muilta kuin toimivilta maatiloilta. Lisäksi joillekin liian pieneksi katsotuille tiloille annettiin lisämaata. Väestön sijoittaminen tehtiin suurilta osin vanhan uusjakomallin mukaisesti. Maanhankintalain mukaan tuli pyrkiä muodostamaan laajoja alueita ryhmäasutuksen mahdollistamiseksi. Osa tiloista perustettiin kuitenkin todella syrjäisille sijainneille. (Ettanen, 2014, 59–60; Virtanen, 2006.) Kokonaisuutena sotien jälkeinen asutustoiminta jatkoi asutuksen hajautumiskehitystä maaseudulla, sekä pirstoi tilarakennetta. Uudistilojen perustamisen myötä tilarakenteessa korostuivat aiempaa enemmän pienet ja keskikokoiset tilat, minkä seurauksena myös keskimääräinen peltoala pieneni. (Ettanen, 2014, 59–60.)

Sotien jälkeen maaseudun asutusrakenteeseen vaikutti erityisesti 1960–1970-lukujen maaltapako, jonka aikana suuri osa maaseudun väestöä muutti kaupunkeihin ja Ruotsiin. Maa- ja metsätalouden työvoimatarpeen pieneneminen ja väkiluvun kasvu johti työvoiman ylitarjontaan ja ajoi ihmisiä muuttamaan. Maaltamuuton jälkeen maaseudun maisemaan ovat kuuluneet myös hylätyt tilat. (Kolbe & Löytönen, 1999, 63–64.) Kehityksen lopputuloksena oli rakenteeltaan hajanainen ja tyhjenevä maaseutu. Virtanen ym. (1978, 49–62.) tutki asutuksen rakennetta suuren maaltapaon loppuvaiheessa, jolloin maaseutuväestön määrä oli vähentynyt voimakkaasti pitkän aikaa mutta kaupunkiseutujen reunakylät eivät olleet vielä ehtineet kasvaa. Tutkimus perustui koko maan kattavaan 40 talouskylän otantaan, joka edustaa kattavasti maan eri osien eri tyyppisiä maaseutualueita. Talouskylä on toiminnallisesti yhtenäinen maaseutualue, joka tarjoaa peruspalvelut alueelle ja jonka sisällä voi olla useita asumakyliä, taloryhmiä ja yksittäistaloja. Talouskylästä puolet oli enintään 59 km² ja 80 % sisälsi enintään 200 taloa. Kylät olivat siis pinta-alallisesti laajoja ja asutukseltaan harvoja. Talouskylä sisälsi 71 % oli enintään 1,9 km² ja 80 % sisälsi enintään 39 taloa. Talouskylä kaikkien taloista 69 % sijaitsi asumakylissä, vaikka ne muodostivat vain 7,2 % kylän koko alueesta. Asutus keskittyi siis melko suurelta osin asumakylisiin, jotka olivat yleensä varsin pieniä mutta sisäisesti hajanaisia. Näin ollen ne eivät muodostaneet tiivistä kylärakennetta.

Kylien olemus vaihteli paljon maan osan mukaan. Länsi-Suomessa esiintyy melko tiiviin kylämäistä asutusta, kun taas Keski- ja Itä-Suomessa asutus on keskimäärin hajanaisinta. Nämä ominaisuudet vastaavat maatalouden leviämisen aikaista asutusrakenteen kehitystä, mikä kertoo maaseudun asutuksen rakenteen ajallisesta pysyvyydestä. (Virtanen ym., 1978, 49–62.) Kokonaisuudessaan suomalainen maaseutuasutus poikkeaa huomattavasti ulkomaisista verrokeista. Etenkin Länsi- ja Etelä-Euroopassa asutus on yleensä keskittynyt

tiheiksi kyliksi, joita taas Suomessa on varsin vähän, lähinnä Varsinais-Suomen savitasangoilla, Pohjanmaan jokilaaksoissa ja rannikon kalastajakylissä. (Helminen & Ristimäki, 2008, 8–10; Virtanen ym., 1978, 49–62.) Toisaalta Suomen maaseudun aluerakenne vaihtelee niin paljon, ettei tyypillisiä kylärakenteita tai asumismuotoja voida yleensä tunnistaa (Virtanen & Salmi, 1981, 29).

Viimeisten vuosikymmenien aikana uutta rakentamista on syntynyt etenkin kaupunkiseutujen läheiselle maaseudulle. Vihti on tästä hyvä esimerkki. Kaupungin läheisen maaseudun rakentamisen lisääntyminen perustuu mahdollisuuteen käyttää kaupunkiseudun ydinalueita töiden ja palveluiden hankkimiseen. Tämä on mahdollista vain hyvien liikenneyhteyksien avulla. Tieverkoston kehittyminen onkin ollut ensiarvoisen tärkeää kaupunkiseutujen reuna-alueiden hajarakentamisen lisääntymiselle, sillä se mahdollistaa nopean liikkumisen alueen ytimeen. (Laakso & Loikkanen, 2004, 147–157, 167–190; Virtanen & Salmi, 1981, 37–40.) Nykyään maaseudun menestyvät alueet ovat usein kaupunkiseutujen reuna-alueita, joilta on hyvät yhteydet keskuskaupunkiin. Tämä asumismaaseutu on hyvin erilaista kuin perinteinen maa- ja metsätalouteen perustunut maaseutu. (Helminen & Ristimäki, 2008, 8.)

3.1.3 Nykytila

Maaseudun asutuksen hajautuminen on jatkunut tähän päivään asti mutta muotoaan muuttaneena. Nykyään hajautumista tapahtuu erityisesti kaupunkiseutujen läheisellä maaseudulla. Salliva hajarakentamispolitiikka näkyy selkeästi tarkasteltaessa yhdyskuntarakenteen kehitystä pitkällä aikavälillä. Helminen ja Ristimäki (2008, 46–56) tutkivat kylä- ja taajama-alueen muutoksia aikavälillä 1980–2005 yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän tietoihin perustuen. Tänä aikana kaupunkiseudun reunakylät olivat kasvaneet huomattavasti ja laajoja kyläalueita oli muuttunut yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän tarkoitteeksi taajamaksi. Helsingin seudulla 35 % vuoden 1980 reunakylästä muuttui taajamaksi vuoteen 2005 mennessä samalla kun 1980–2005 muodostuneen uuden reunakylän osuus kaupunkiseudun reunakyläalueiden kokonaispinta-alasta vuonna 2005 oli yli 60 %.

Toisin sanoen merkittävä osuus vanhoista kyläalueista muuttui taajamaksi samaan aikaan kun kyläalue laajeni huomattavasti. Uusi asutus kyläalueilla oli myös harvempaa kuin historiallisissa kylissä. Taajamoituvan haja-asutusalueen ja reunakyläalueiden uusi rakentaminen ei yleensä ole sijoittunut kylämaasta vaan aiemman asutuksen ympärille ja väliin, josta lopputuloksena on jatkuva kylämaalla tehokkuudella asuttu alue. Nämä alueet ovat kuitenkin rakenteeltaan hyvin erilaisia kuin perinteiset maaseudun kylät, eikä niillä yleensä ole perinteisiä kylän ominaisuuksia, kuten kyläkeskustaa. Pitkällä aikavälillä kyläalueiden suunnitelmattoman laajenemisen seurauksena syntyy alhaisella tehokkuudella rakennettua taajamaa, jota ei ole taajamaksi suunniteltu. (Helminen & Ristimäki, 2008, 46–56.)

Haja-asutusalueen taajamoituminen ja reunakyläalueiden kasvu on jatkunut näihin päiviin saakka, mikä on johtanut esimerkiksi taajamien alan kasvamiseen väestöä nopeammin (Hytönen ym., 2012, 25). Rehunen ym. (2018) tarkastelivat kaupunkiseutujen taajamarakenteen kehitystä 1990–2016 erilaisilla yhdyskuntarakenteen vyöhykkeillä. Heidän havaintojen mukaan suurin taajamarakennetta koskeva muutos tutkittuna aikana oli kolmen suurimman kaupunkiseudun lähi-, pien- ja lievettaajamien sekä lievealueen haja-asutusalueen nopea suhteellinen väestönkasvu. Lähi- ja pientaajamat ovat pääsääntöisesti asemakaavoitettua aluetta. Lievettaajamat ovat yleensä kaavoittamattomia tiheiden taajamien reuna-alueita tai alhaisen tehokkuuden kaavoitettuja taajamia. Näiden ulkopuoliset alueet ovat lievealueen

haja-asutusalueita. Helsingin seudulla näihin alueisiin kuuluvat kaikki pääkaupunkiseudun ulkopuoliset alueet.

Esimerkiksi Vihdin Nummela ja Ojakkala lasketaan lähi- ja pientaajamiin ja niiden ympärillä olevat alueet asutuksen tiheydestä riippuen joko lievetajamaksi tai lievealueen haja-asutukseksi. Kasvu oli voimakkainta 2001–2005, jolloin lähi- ja pientaajamiin asukasmäärä kasvoi yli 10 %. Helsingin seudulla lievetajaman pinta-ala kasvoi samana aikana noin 12 %. Lievetajaman ja haja-asutusalueen osuus rakennetuista asunnoista kasvoi 2000-luvun alussa ja oli korkeimmillaan 2006–2010 noin 6 %, mutta jaksolla 2011–2015 putosi 2,6 %:iin. Lähi- ja pientaajamiin osalta kasvu jatkuu myös 2010-luvulla mutta lievealueen haja-asutusalueiden väestönkasvu on nykypäivään tultaessa lähes loppunut. Tämä kertoo osaltaan asumispreferenssien muutoksista ja kaupunkimaisen asumisen suosion noususta. Sijainnin ja elämän sujuvuuden arvostus on noussut eikä maaseutumainen asuminen houkuttele entisellä tavalla. Ilmiötä vain voimistaa lasten määrän vähentyminen ja väestön ikääntyminen. (Lilius, 2014; Strandell, 2017.)

Aiemmissä selvityksissä on havaittu, että kaupunkiseutujen kehyskunnat hyödyntävät maankäytön ohjaamisen mahdollisuuksia hyvin eri tavoin. Kunnilla on hyvin vaihtelevat valmiudet maankäytön suunnitelmalliseen kehittämiseen, minkä lisäksi maankäyttöpoliittiset kulttuurit, perinteet ja arvot sekä kuntien välinen kilpailu vaikuttavat valittuihin ratkaisuihin. Lopputuloksena on joka tapauksessa ollut kaupunkiseutujen lievealueiden voimakas, usein suunnittelematon kasvu. Heikot resurssit ja suunnittelemattomalle kasvulle suotuisa ilmapiiri ovat kehityksen välittömiä tekijöitä, mutta kehityksen perimmäinen mahdollistaja on kuitenkin lainsäädäntö, joka mahdollistaa hyvin sallivan hajarakentamista koskevan maankäyttöpolitiikan. (Hytönen ym., 2012, 116–119.) Seuraavassa osiossa käsitellään nykyisen lainsäädännön tavoitteita ja päämääriä sekä hajarakentamista koskevia määräyksiä. Lisäksi käydään läpi hajarakentamisen ohjaamisen yleisiä käytäntöjä.

3.1.4 Ohjaamisen historia

Hajarakentamisen ohjauksen kehitys on edennyt muun rakentamisen ohjauksen rinnalla. Kaupunkeja koskeva ohjaus on kehittynyt voimakkaammin ja nopeammin, kun taas maaseudulla on totuttu laajaan vapauteen maankäytössä ja rakentamisessa. Yleisiä kaupunkien ja maaseudun kylien maankäyttöä, rakentamista ja aitaamista sekä paloturvallisuutta koskevia määräyksiä on annettu jo Ruotsin vallan aikaan 1700-luvulla. Laajempi rakentamisen ohjaaminen sai alkunsa vuonna 1856, jolloin annettiin kaupunkien kehittämistä ohjaava asetus kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista. Kaupunkien kaava-alueiden ulkopuolinen ohjaaminen sai alkunsa 1800-luvun lopulla talouden ja teollisuuden kehityksen vanavedessä. Tuolloin kaupunkien reunoille syntyi suunnittelemattomia, monin tavoin puutteellisia asuinalueita. Samalla maaseudulle kasvoi teollisuustaan ja muita tiheämpiä asutuskeskuksia. Tilanteen korjaamiseksi annettiin vuonna 1898 ”asetus taajaväkisten maalaisyhdyskuntain järjestämisestä”, jonka perusteella taajaväkiin yhdyskuntiin voitiin muun muassa laatia rakennussuunnitelma ja rakennusjärjestys. (Riipinen & Jarva, 2012, 17–19; Talvitie, 2018.)

Rakentamisen ja maankäytön ohjauksessa merkittävä virstanpylväs oli asemakaavalain hyväksyminen vuonna 1931. Se sisälsi määräyksiä muun muassa asemakaavasta, rakennussuunnitelmasta, rakennusjärjestyksestä ja rakennuslupamenettelyistä. Kaupunkien suunnittelu perustui asemakaavoihin, kun taas maaseudun yhdyskuntia voitiin ohjata rakennus-

suunnitelmalla, joka voitiin laatia maalaiskunnan taajaväkiselle alueelle sekä alueelle, jolle oli odotettavissa suurempaa rakennustoimintaa. Lievealueiden ohjaamiseksi voitiin antaa asemakaavan ja rakennussuunnitelman takaisia määräyksiä. Muu kuin taajaväkinen osa maaseudusta jäi kuitenkin ilman rakentamista koskevaa sääntelyä. (Littow, 2006; Riipinen & Jarva, 2012, 17–19.) Muutos tähän tuli vuonna 1945, jolloin annettiin erityinen laki rakentamisesta maaseudulla. Se sisälsi kuitenkin lähinnä rakennuspaikkaa koskevia säädöksiä. (Talvitie, 2018, 9–10.)

Seuraava vaihe rakentamisen ja maankäytön ohjauksen kehittymisessä oli vuonna 1959 hyväksytty rakennuslaki, johon koottiin kaupunkien ja maalaiskuntien kaavoitusta ja rakentamista koskevat säännökset. Samalla rakennussuunnitelmista siirryttiin rakennuskaavoihin, joka oli asemakaavaa yksinkertaisempi kaavamuoto maaseudun tarpeisiin. Lisäksi suunnittelujärjestelmää täydennettiin seutu- ja yleiskaavalla. Maaseudun kannalta merkittävää oli taaja-asutuksen määritelmän lanseeraaminen ja suunnittelemattoman taaja-asutuksen muodostamiskielto. Kielto ei estänyt hajarakentamista mutta erikseen kielsi taaja-asutuksen muodostamisen ilman asema- tai rakennuskaavaa tai poikkeuslupaa. Lain myöhemmät muutokset sisälsivät merkittäviä linjauksia. Esimerkiksi vuonna 1967 kaavoitusmonopolia laajennettiin kaupungeista maalaiskuntiin. Tätä ennen lääninhallitukset olivat laatineet maaseudun kuntien rakennuskaavat. (Littow, 2006; Riipinen & Jarva, 2012, 17–19.)

Viimeisin ohjauksen kehitysvaihe oli nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulo vuonna 2000. Tavoitteena oli etenkin lain ja sen rakenteen yksinkertaistaminen sekä selkeyttäminen, osallisuuden vahvistaminen suunnittelussa ja kestävän kehityksen edistäminen sen kaikissa muodoissa. Samalla kuntien päätösvaltaa kaavoituksessa lisättiin ja valtion ympäristöhallinnon rooli muutettiin ohjaavaksi ja neuvottelevaksi viranomaiseksi. Laki toi useita muutoksia myös maaseudun suunnitteluun ja rakentamiseen, joista suurimpiin kuului kaavajärjestelmän yksinkertaistaminen, suunnittelutarpeen käsitteen lanseeraaminen taaja-asutuksen tilalle sekä mahdollisuus myöntää rakennuslupa yleiskaavan perusteella. (HE 101/1998.)

Suunnittelutarvealueiksi määriteltiin kaikki aiemman lain taaja-asutusalueet sekä kunnan rakennusjärjestyksessä tai yleiskaavassa osoittamat alueet. Näillä alueilla rakentaminen edellyttää asemakaavaa tai suunnittelutarveratkaisua. (HE 101/1998.) Rakennusluvan myöntäminen yleiskaavan perusteella tuli mahdolliseksi lakimuutoksen myötä vuonna 2009 niillä kyläalueilla, joihin ei kohdistu merkittävää rakentamispainetta alueilla. Vuonna 2016 lakia muutettiin siten, että rakennusluvan voi myöntää yleiskaavan perusteella myös rakentamispaineisilla kyläalueilla.

3.2 Hajarakentamisen vaikutukset

Yksittäisen ihmisen yksittäisellä hajarakentamishankkeella ei yleensä ole suuria vaikutuksia. Satojen ihmisten vuosien yli tekemillä yksittäisillä päätöksillä taas voi olla huomattavia vaikutuksia. Tämän dynamiikan ymmärtäminen on hajarakentamisen vaikutuksien ymmärtämisen avain. Mikäli paine hajarakentamiselle on pieni ja hankkeita on vain muutamia vuodessa, ei myöskään tarve hajarakentamisen ohjaamiselle ole erityisen suuri. Tämä on tilanne suuressa osassa maaseutumaisia, hitaasti kasvavia tai kutistuvia kuntia. Kaupunkiseutujen kehysalueella tilanne on kuitenkin aivan toinen. Näillä alueilla hajarakentamisen seurauksena on viime vuosikymmeninä syntynyt merkittävä määrä rakentamista

kaupunkiseudun kuntarajat ylittävän kasvun ja kehityksen vanavedessä. Tällöin myös rakentamisesta syntyvät vaikutukset ja sen johdosta sääntelytarve on täysin erilainen kuin kaupunkiseudun vaikutusalueen ulkopuolisissa kunnissa. (Heinilä, 2017, 26–29; Hytönen ym., 2012, 153; Rehunen ym., 2018.)

Tässä tutkimuksessa huomio on kaupunkiseutujen lievealueiden haja-asutuksessa. Äskeesessä kappaleessa mainituista syistä johtuen kaupunkiseutujen laajentuvaa ja hajaantuvaa kehitystä edustavat lievealueet, kuten Vihti, eivät ole varsinaista toiminnallista maaseutua, sillä ne ovat vahvassa yhteydessä kaupunkiseudun keskusalueeseen. Tämä näkyy esimerkiksi heikkona työpaikkaomavaraisuutena ja riippuvaisuutena keskuksen työpaikkatarjonnasta sekä keskusalueen palveluiden aktiivisena hyödyntämisenä. Käytännössä huomattava osa väestöstä elää tällöin kaupunkimaista elämää täysin keskusalueesta riippuvaisena. Tällöin maankäyttö lukitsee ihmiset tiettyihin liikkumis- ja muihin elintapavalintoihin ilman toiminnallisen maaseudun tarjoamia mahdollisuuksia. Samoja ilmiöitä on havaittavissa myös toiminnallisella maaseudulla mutta seuraukset eivät välttämättä näy samalla tavalla tai aiheuta samanlaisia vaikutuksia.

Maaseuduilla kompaktia ja tiivistä yhdyskuntarakenteen kehitystä edustaa kylien kasvaminen ja tiivistyminen, kun taas suunnittelemattoman haja-asutuksen lisääntyminen edustaa hajautuvaa ja laajentuvaa kehitystä. Maaseudulla asukkaiden vähäisempi määrä tarkoittaa, että erilaisten keskitettyjen ratkaisujen hyödyntämismahdollisuudet ovat kaupunkiseutuja vähäisempiä. Samalla hajautetuille, kiinteistökohtaisille ratkaisuille on paremmin tilaa. Asukkaiden vähäisemmän määrän vuoksi myös asutuksen luonnonympäristölle asettama paine on lähtökohtaisesti pienempi, mikä pienentää myös asumisen ohjaustarvetta. Lisäksi elintapojen ero tuottaa kaupunkiseuduista poikkeavaa resilienssiä elintapoihin. Maaseuduilla asukkailla on esimerkiksi mahdollisuuksia harjoittaa vähintään osittaista omavaraisuutta ja/tai jakaa resursseja alkutuotannon parissa toimivien kanssa.

Tässä alaluvussa käydään läpi hajarakentamisen vaikutuksia ympäristölle ja yhteiskunnalle. Vaikutukset kiertyvät yhdyskuntarakenteen olemuksen ja kehityksen ympärille. Painopiste vaikutusten tarkastelussa on ympäristölle kestävä elämän mahdollistamisessa. Kestävyyteen liittyvät haasteet tulevat olemaan yhä suuremmassa roolissa myös yhdyskuntasuunnittelussa ja tulevat määrittelemään, millaisia ratkaisuja voimme toteuttaa. Yhdyskuntarakenne vaikuttaa esimerkiksi siihen, miten ja kuinka paljon liikumme, minkälaisia palveluita tarvitsemme, miten vietämme vapaa-aikamme ja miten voimme lämmittää asuntomme. Näin ollen yhdyskuntarakenne on taustatekijä, joka vaikuttaa väistämättä lähes kaikkiin vaikutuksiin, joita ihmisten elämällä on ympäristöön ja yhteiskuntaan. Seuraavissa alaluvuissa yhdyskuntarakenne toimii taustana, jonka kautta hajarakentamisen vaikutuksia tarkastellaan.

3.2.1 Yhdyskuntarakenne vaikutusten pohjana

Yhdyskuntarakenne määrittää suurelta osin millaisia valintoja yksilö voi elämässään tehdä, sillä asuinpaikka yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa välillisesti esimerkiksi ihmisen liikkumistarpeeseen ja käytettävissä oleviin kulkumuotoihin. Johdannaisten vaikutusten kautta asumiseen liittyvät valinnat saattavat merkittäväällä tavalla helpottaa tai vaikeuttaa yksilön mahdollisuuksia elää ympäristön kannalta kestävästi. (Seppälä, Airaksinen, ym., 2014, 7–8.) Toisaalta asuinpaikka vaikuttaa huomattavalla tavalla yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin esimerkiksi palveluiden ja liikenneverkon ylläpitämisen kautta. Yhdyskuntara-

kenteen muotoutumiseen vaikuttavat useat ristiriitaiset tekijät kuten yksilöiden preferenssit, julkishallinnon ja markkinatoimijoiden tahtotila, suunnittelujärjestelmän prosessit, ja myös puhdas sattuma (Mäntysalo, Saglie, & Cars, 2011). Alueiden käyttöön, liikenteen ja palveluiden järjestämiseen ja energiaratkaisuihin liittyvät vaikuttamiskeinot ovat lisäksi vahvasti sidoksissa toisiinsa (Airaksinen ym., 2014, 9).

Syntynyt yhdyskuntarakenne on yksilön kannalta vaihtoehdoton: yksilö voi valita asuinpaikkansa yhdyskuntarakenteen sisällä – esimerkiksi kaupungin keskustan tai kehyskunnan laita-alueen – mutta ei vaikuttaa rakenteen tarjoamiin mahdollisuuksiin esimerkiksi liikkumisen suhteen. Tämän vuoksi julkisella vallalla ja suunnittelijoilla on suuri vastuu eri tavoitteiden yhteensovittamisessa ja kestäviä valintoja tukevan yhdyskuntarakenteen luomisessa. (Hersperger, Ioja, Steiner, & Tudor, 2015, 6). Kaupunkisuunnittelua ja -kehitystä koskevan tutkimuksen parissa on viime vuosikymmeninä kehittynyt vahva konsensus tiiviin ja kompaktin kaupunkirakentamisen kestävydestä ja tehokkuudesta suhteessa hajautuviin yhdyskuntarakenteen muotoihin. Tämän rakenteen katsotaan olevan kestävä ekologisesti sekä tarjoavan mahdollisuuksia hyvään ja aktiiviseen elämään. (esim. Jabareen, 2006; Jenks, Burton, & Williams, 1996; Kenworthy, 2006, 85; Wahlgren, 2007a, 2009.)

Jabareen (2006, 39–43) on tiivistänyt kestävästä kaupunkikehityksen piirteet seitsemäksi konseptiksi. Ensinnäkin, kaupunkien tulee olla kompakteja. Kompaktius minimoi liikkumisesta aiheutuvat päästöt matkojen pienemmän määrän ja pituuden kautta, edistää energiatehokkuutta, mahdollistaa tehokkaiden, keskitettyjen energia- ja lämmitysratkaisujen käytämisen ja säästää maa-alueita rakentamiselta. Lisäksi se mahdollistaa ihmisiä lähellä olevat palvelut etäisyyksien ollessa pieniä. Toiseksi, liikennejärjestelmän tulee olla kestävä. Kestävä liikennejärjestelmä rajoittaa päästöjä, toimii uusiutuvilla energialähteillä, toteuttaa kiertotaloutta, minimoi tarvittavan maan määrän, mahdollistaa tasa-arvoisen mahdollisuuden liikkumiseen, tukee taloudellista aktiivisuutta ja on taloudellisesti tehokas. Kolmanneksi, kaupunkien tulee olla tiiviitä. Tiiviys on yksinkertaistetusti kestävästä kaupunkirakenteen tärkein ominaisuus, sillä se mahdollistaa suuren osan muista kestävyys tekijöistä, kustannuksien minimoimisen ja laajat sekä kustannustehokkaat palvelut asukaspuhjan ollessa vahva. Erityisen suuri merkitys tiiviydellä on liikennejärjestelmään. Kun eri toimintojen välinen etäisyys on pieni, ovat myös matkojen pituudet pieniä. Tällöin matkat on usein mahdollista tehdä kävellen, pyörällä tai julkisilla. Vastavuoroisesti hajaantunut rakenne johtaa suuriin etäisyyksiin ja tekee yksityisautosta ainoan mahdollisen liikkumismuodon.

Neljänneksi, kaupunkien rakenteen tulee olla toiminnallisesti sekoittunut. Sekoittamisella tarkoitetaan asuntojen, palveluiden ja työpaikkojen sijoittamista samoille alueille sekä samoihin kiinteistöihin. Sekoittuneisuus vaikuttaa toimintojen etäisyyteen toisistaan ja pienentää matkojen keskimääräistä pituutta, mikä puolestaan vähentää tarvetta autolla liikkumiseen. Viidenneksi, kaupunkien tulee olla monimuotoisia. Monimuotoisuus on laaja käsite mutta yleistetyksi se lisää alueiden mielenkiintoisuutta ja täten niissä viihtymistä sekä kestävästi, etenkin kävellen, liikkumista. Monimuotoisen alueen ominaisuuksia ovat yleensä muun muassa eri toimintojen, asumismuotojen ja perhetyyppien sijainti samassa tilassa, katujen vaihtelevuus ja virikkeellisyys ja hyvä käveltävyys. Kuudenneksi, kaupunkien tulee huomioida passiivinen aurinkoenergian käyttö. Kaupunkialueilla paikallisilmasto poikkeaa maaseutualueista erityisesti paljaiden ja koviin pintojen suuremman määrän kautta. Rakennuksien suunnittelun, sijoittelun ja materiaalien avulla rakennuksien lämmittämisen ja viilentämisen tarve voidaan minimoida ja täten vähentää energiankäyttöä. Viimeiseksi, kaupunkien täytyy huomioida viherryttäminen. Viheralueiden hoidon ja lisäämisen kau-

punkiympäristöissä nähdään kestävyuden osalta auttavan luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisessä sekä päästöjen vähentämisessä ja urbaanin ilmaston parantamisessa. (Jabareen, 2006.)

Tiiviin ja kompaktin yhdyskuntarakenteen vaihtoehto on hajautuva ja/tai laajeneva rakenne, josta on useita eri versioita. Pääasialliset mallit ovat (1) hajautuva ja laajeneva, jossa rakenne levittäytyy tasaisesti ympäri keskusta, sekä (2) kompakti ja laajeneva, jossa rakenne kasvaa kaupunkiseudun rajalla joko rakennetta jatkavina ”sormina” tai uusina alueina. Hajautuva ja laajeneva malli perustuu markkinaohjaukseen, jolloin julkisen vallan rooliksi jää lähinnä toteuttaa välttämättömät infrastruktuuriverkostot – erityisesti liikkuvuuden mahdollistava tieverkko. Laaja hajarakentaminen kaupunkiseutujen läheisissä kehyskunnissa edustaa tätä mallia. Kompakti ja laajeneva malli koettaa yhdistää kompaktin ja tiiviin sekä hajautuvan ja laajenevan mallin parhaat puolet suunnitelmallisella laajentumisella. Mallin mukainen yhdyskuntarakenteen rakentuu usein joukkoliikenneyhteyden, esimerkiksi junan tai metron, varteen muodostaen nauhamaisia lähiöitä tai puutarhakaupunkeja. (Echenique, Hargreaves, Mitchell, & Namdeo, 2012.) Suomessa mallia edustavat esimerkiksi Helsingin seudun radanvarsikunnat. Hajautuvan ja/tai laajenevan rakenteen eduksi nähdään etenkin luonnonläheisyys, mahdollisuus omaan taloon ja pihaan sekä joskus mahdollisuus osittain omavaraiseen ”luonnolliseen” elämään (Colding, 2011; Kenworthy, 2006, 71). Mallin mukaisen rakenteen tunnusmerkkejä ovat rakentamisen maantieteellinen hajanaisuus ja matala tehokkuus, ”laatikkomarkettien” syntyminen valtaväylien varteen, eri toimintojen jakautuminen eri alueille, mikä näkyy esimerkiksi nukkumalähiöiden ja yrityspuistojen syntymisenä, kodin, työpaikkojen ja palveluiden sijainti etäällä toisistaan sekä alueiden heikko saavutettavuus, erityisesti muuten kuin yksityisautolla. (Hamidi, Ewing, Preuss, & Dodds, 2015, 35; Sairinen & Majjala, 2009, 7–14.)

Harva rakenne, joka on sidottu tiettyyn elämäntapaan ja liikennevälineisiin, on myös herkkä häiriöille. Tiiviissä kaupunkiympäristössä on enemmän päällekkäisiä järjestelmiä, jotka voivat osittain korvata toisiaan. Tiiviissä ympäristössä asuva voi esimerkiksi polttoaineen hinnan noustessa siirtyä käyttämään julkista liikennettä tai tietyn kulkuvälineen toiminnan häiriintyessä käyttää toista reittiä (Wiedenhofer, Lenzen, & Steinberger, 2013, 704). Tämä toimintojen ekosysteemi tuo kaupunkiympäristöille joustavuutta ja resilienssiä, mikä auttaa niitä selviämään häiriötilanteista. Tiivis ja kompakti rakenne myös säästää luonnonalueita, kun rakentamiseen käytetään mahdollisimman vähän maa-ala. Erityisen ongelmallista tästä näkökulmasta on hajanainen ja laajeneva rakenne, sillä se johtaa laajojen alueiden käyttöön ottamiseen rakentamista varten. Tämä taas aiheuttaa tasaisen heikentävä vaikutus ekosysteemeille laajalla alueella. Kompaktin ja tiiviin rakenteen uhkana on puolestaan ekosysteemien pisteittäinen köyhtyminen tiiviin asutuksen paikoissa. Tiiviin rakenteen negatiivisia vaikutuksia voidaan kuitenkin lievittää ja hallita suunnittelun keinoin, esimerkiksi viherryttämällä ja luomalla erilaisia ekosysteemejä jäljitteleviä järjestelmiä esimerkiksi hulevesien ja lämpökuorman hallintaan. (Colding, 2011.)

Kaupunkiseutujen lievealueilla toteutuu hajautuvan ja laajenevan mallin mukaista yhdyskuntarakenteen kehitystä kaikkine tunnusmerkkeineen. Keskimääräiset etäisyydet ovat pitkiä, asukkaat riippuvaisia autosta, asutus pirstoutunutta ja siten asumistiheydeltään matalaa ja palvelut lähialueen sijaan seudun taajamassa tai autolla tehtävän työmatkan varrella, mikä korostaa autoriippuvuutta. Nämä niin sanotut reunakylät rakentuvat usein historiallisten maaseutukylien ympärille ja näyttävät maaseutumaisilta mutta ovat luonteeltaan lähinnä tiivistynyttä hajarakentamista perinteisten kylien sijaan. Uudet asukkaat eivät asu

perinteisesti kylässä, vaan kaupunkiseudun ja maaseudun välisellä reunavyöhykkeellä, kuitenkin kaupungissa työskennellen ja kaupunkiseudun palveluihin tukeutuen. Tämän kehityksen seuraukset näkyvät Suomessa reuna-alueiden historiallisten kylien asukastiheyden voimakkaana laskuna kyläkeskittymien muuttuessa hajanaiseksi uudiskyläalueeksi sekä esimerkiksi työpaikoissa, joiden määrä väheni reunakylissä 1985–2003 välillä 9 % työikäisten määrän lisääntyessä 1980–2005 aikana 20 %. Lopputuloksena reunakylissä oli 2005 keskimäärin 0,3 työpaikkaa työikäistä kohden. Tämä johtaa pitkiin työmatkoihin, jotka tehdään lähinnä yksityisautolla alueen rakenteen ollessa liian harva tehokkaalle julkiselle liikenteelle. Harva rakenne ja pendelöinti kaupunkiseudulle johtaa myös vaikeuksiin palveluiden järjestämisessä, minkä johdosta kaupunkiseutujen reunakylissä on selvästi harvemmin jokin lähipalvelu kuin maaseutukylissä. Aiempien tutkimusten mukaan reunakylien väestöstä noin 8 % asuu kyläalueella, jossa on kauppa ja 40 % kyläalueella, jossa on koulu. (Helminen & Ristimäki, 2008, 24, 87, 91; SYKE, 2011, 52.) Reuna-alueilla eletään siis kaupunkimaista elämää – esimerkiksi kulutuskäyttäytymisen osalta – mutta maaseutumaisessa ympäristössä. Tämä yhdistelmä johtaa erityisen suuriin negatiivisiin ympäristövaikutuksiin.

3.2.2 Vaikutukset päästöihin

Asumiseen liittyvä ympäristörasite ja mahdollisuudet kestäväan elämään ovat hyvin erilaisia erilaisilla alueilla, mitä kuvastaa hyvin keskimääräinen päästöjen määrä per asukas eri alueilla. Asuinpaikka vaikuttaa etenkin asumisen ja liikenteen energiankulutukseen ja päästöihin, jotka myös yhdessä muodostavat valtaosan, 58 %, keskimääräisen suomalaisen päästöistä (Airaksinen ym., 2014, 11). Asumisen sijoittumisella ihmiset ohjautuvat käyttämään tiettyjä liikennevälineitä ja kuljetut etäisyydet joko kasvavat tai supistuvat. Päästöjä syntyy vähiten tiiviin ja kompaktin rakentamisen periaatteita noudattavilla alueilla, joilla on käytössä kaukolämmitys, tehokas energiantuotanto, keskusta lähellä ja kävely, pyöräily sekä julkinen liikenne laajassa käytössä. Omakotialueet ja kaupunkiseutujen reuna-alueiden ekokylät – yleensä omakotialueita joiden rakentamisessa korostetaan energiatehokkuutta – tuottivat eniten kasvihuonekaasupäästöjä. (Airaksinen ym., 2014, 9–10; Wahlgren, 2009, 110–111.) Ero syntyy erityisesti liikkumisen energiankulutuksesta, joka on reuna-alueilla järjestään huomattavasti suurempi pitkien etäisyyksien ja yksityisautoilun hallitsevan aseman vuoksi. Suomalaisten päästöistä keskimäärin 19 % aiheutuu liikkumisesta. Keskimääräisen kuluttajan liikkumisen hiilijalanjälkeä dominoivat henkilöautoilusta syntyvät kasvihuonekaasupäästöt: yksityisautot muodostavat jopa 74 % kotimaan liikkumisen aiheuttamista päästöistä. Näin ollen henkilöautosuoritteen ja henkilöautolla kuljettujen ajokilometrien vähentäminen on keskeinen keino liikkumisen hiilijalanjäljen pienentämisessä. (Salo & Nissinen, 2017, 16; Seppälä, Airaksinen, ym., 2014, 10.)

Lahti ja Moilanen (2010, 7–8, 12, 65, 75, 79) arvioivat kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja kasvihuonekaasupäästöjen kehittymistä Suomessa 2005–2050 eri yhdyskuntarakenteen kehittymisen skenaarioiden pohjalta. Tiivistyvä ja keskittyvä yhdyskuntarakennekehitys arvioitiin parhaaksi ja harventuva ja hajautuva huonoimmaksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kannalta. Arvion mukaan tiivistyvä ja keskittyvä rakenne aiheuttaa CO₂ekv-päästöjä noin 1,2 % vähemmän kuin nykyisen kehityksen jatkuminen, kun taas harveneva ja hajautuva rakenne tuottaa päästöjä noin 1,9 % enemmän. Skenaarioiden ääripäiden välinen ero on yli 4 %. Skenaario tiivistyvä-keskittyvä johtaa perusuraa pienempiin kasvihuonekaasupäästöihin liikenteen osalta johtuen asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen keskimääräistä paremmasta saavutettavuudesta. Muissa vaihtoehdoissa liikenteen päästöt

jatkavat kasvamista, eniten skenaariossa harva-hajautuva (ero skenaarioon tiivistyvä-keskittyvä noin 2,3 %). Lisäksi tiivistyvä yhdyskuntarakenne voimistaa muiden päästöjä vähentävien toimenpiteiden vaikutusta 5–20 %, kun taas laajeneva ja hajautuva rakenne heikentää vaikutusta 10–30 %, minkä seurauksena muut toimenpiteet lähinnä kompensoivat hajautuvan rakenteen aiheuttamia lisäpäästöjä. Parhaan ja huonoimman skenaarion ero päästöissä oli 1,7 CO₂ekv tonnia/asukas/vuosi, mikä on noin 31 % vuoden 2050 nykyisen kehityksen jatkumisen mukaisista yhdyskuntarakennepäisistä päästöistä (5,5 tonnia/asukas). Säästö syntyy, vaikka rakennuksien energiatehokkuuden parantuminen vähentää rakennusten energiankulutuksesta johtuvat päästöt kaikissa skenaarioissa noin puoleen nykyisestä. Lisäksi pääosa vuoden 2050 yhdyskuntarakenteesta on rakennettu jo nyt, minkä vuoksi uudisrakentamisella voidaan vaikuttaa ainoastaan pieneen ja hitaasti kertyvään (noin 1 % vuodessa) osaan rakenteesta. Vaikutuksen suuruus myös riippuu tarkastelutasosta. Wahlgrenin (2009, 106, 119) mukaan erilaisten yhdyskuntarakenteen ratkaisujen vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin voivat olla kaupunkiseudun tasolla 10 %, kuntatasolla 60 % ja asuinalueella jopa 200 %.

Kuntatason esimerkin näistä vaikutuksista tarjoaa Sipoon yleiskaava 2025, jonka valmistelun aikana vertailtiin seitsemää eri yhdyskuntarakennemallia. Malleissa tulevan rakentamisen painotukset vaihtelivat laajasta pientalorakentamisesta haja-asutusalueille metroon perustuvien kaupunkikeskusten kehittämiseen. VTT:n tekemän selvityksen perusteella haja-asutukseen ja henkilöautoliikenteeseen painottuvat, eli Sipoon aiempaa kehitystä jatkavat mallit, aiheuttavat elinkaaren aikana kasvihuonekaasupäästöjä yli 60 % enemmän kuin taajamiin ja kyliin sijoittuvan asutuksen ja raideliikennepainotteisen joukkoliikenteen mallit. Kasvihuonekaasupäästöjen lisäksi haja-asutuspainotteinen rakentaminen veisi huomattavasti enemmän maa-alaa, pirstoisi luonnonympäristöjä asutuksen levitessä laajemmalle alueelle ja olisi kuntataloudellisesti huomattavasti kalliimpi. (Wahlgren, 2008; Wahlgren & Halonen, 2006.) Rakennemallien vertailun jälkeen Sipoo päätyi laatimaan yleiskaavan tiiviiden ja kompaktien rakennemallivaihtoehtojen pohjalta.

Samansuuntaisia tuloksia saatiin myös Helsingin seudun ympäristöpalveluiden teettämässä Julian kaupunki -tutkimuksessa, jossa vertailtiin erilaisten yhdyskuntarakenteen kehitysvaihtojen vuoteen 2035 mennessä aiheuttamia kasvihuonekaasujen päästöjä Helsingin seudulla. Tutkimuksen perusteella ilmastovaikutuksien kannalta parhaimpia ovat keskeisesti yhdyskuntarakenteessa sijaitsevat, tehokkaaseen joukkoliikenteeseen ja erityisesti raideliikenteeseen tukeutuvat alueet. Asuntojen sijoittaminen keskeisille alueille ja olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta täydentäen on edullista ilmastomuutoksen torjunnan kannalta mutta myös vähäisemmän uuden infrastruktuurin tarpeen vuoksi. Ilmastotehokkaita, päästöjä vähentäviä ja taloudellisesti positiivisia vaikutuksia syntyy tiivistä ja kompaktista yhdyskuntarakenteesta itsestään mutta myös sen tukemista elintavoista, etenkin liikkumistottumuksien osalta. Tutkittujen alueiden välillä ero uuden rakenteen asukas- ja työpaikkamäärää kohden lasketuissa kasvihuonekaasupäästöissä on korkeimmillaan 3,3-kertainen ja liikenteen osalta 5,7-kertainen. Liikenteen osuus asuntojen, toimitilojen ja henkilöliikenteen päästöistä vaihteli 23 % - 63 % välillä. Vähäiset liikenteen ja rakennusten energiankäytön päästöt myös toteutuivat samoilla alueilla: tiiviit, keskeiset ja kaukolämmön piiriin kuuluvat alueet olivat tehokkaimpia molempien päästölähteiden osalta. (Wahlgren, 2012, 32–34.)

3.2.3 Liikkumisen merkitys

Hजारakentamisen vaikutuksia tarkastellessa ei voida ohittaa liikkumista, sillä sen osalta vaikutukset ovat erityisen selkeitä ja voimakkaita. Asuinpaikan sijainti vaikuttaa erittäin voimakkaasti liikkumisen määrään ja siihen käytettyyn välineeseen (Airaksinen ym., 2014, 9; Camagni ym., 2002, 202; Wahlgren, 2007b). Hajanainen ja laajeneva yhdyskuntarakenne johtaa matkojen pidentymiseen ja liikennetarpeen lisääntymiseen. Tämä puolestaan lisää liikenteen energiankulutusta ja päästöjä liikkumisen lisääntymisen ja yksityisautoilun dominoivan aseman vuoksi. Kasvihuonepäästöjen lisäksi liikkuminen aiheuttaa muita huomattavia ympäristöhaittoja, joista merkittävämpiä ovat liikenneinfrastruktuurin vaatimat resurssit ja tila, renkaista irtoavat pienhiukkaset ja liikenteen aiheuttama melu. Hajanainen ja laajeneva yhdyskuntarakenne aiheuttaa paineita tilaa ja resursseja vaativan liikenneinfrastruktuurin lisärakentamiselle lisääntyvän yksityisautoilun mahdollistamiseksi. Tilankäytön ja kulutettujen resurssien kannalta yksityisautoilu on kuitenkin erittäin tehoton tapa liikkumisen järjestämiseen. Erityisen paljon raaka-aineita, erityisesti soraa, vaatii haja-asutuksen laajojen liikenneverkostojen toteuttaminen. Suomalaisissa vertailuissa asuinalueiden verkostojen pituuden asukasta kohden on arvioitu olevan haja-asutusalueella yli nelinkertainen taajama-alueisiin nähden. (Wahlgren, 2007b.) Tieliikenteeseen liittyvät pienhiukkaset ovat puolestaan uhka ihmisten ja ympäristön hyvinvoinnille. Tieliikenteen on arvioitu muun muassa aiheuttavan valtaosan Norjassa mereen päätyvästä mikromuovista (Sundt, Schulze, & Syversen, 2014, 81–82).

Näiden vaikutusten merkittävyys kuitenkin vaihtelee huomattavasti eri alueiden välillä. Kaupunkien reuna-alueilla – missä autoa myös tarvitaan paljon pitkien välimatkojen johdosta – liikkumisen negatiiviset vaikutukset aiheuttavat väljemmän rakenteen ansiosta paljon pienempää häiriötä kuin kaupungeissa, joissa ajoneuvoliikenne on terveyden, turvallisuuden ja viihtyisyyden kannalta suuri riski ja ympäristön laatua heikentävä tekijä. Samaan aikaan reuna-alueilla asuvat tuottavat negatiivisia vaikutuksia huomattavasti enemmän kuin tiiviimmillä alueilla asuvat. Nämä vaikutukset kohdistuvat lisäksi merkittävässä määrin myös kaupunkiseudun keskusalueelle, sillä reuna-alueiden olemukseen kuuluu läheisen kaupungin työpaikka- ja palvelutarjonnan voimakas hyödyntäminen. (SYKE, 2011)

Liikkumisen vaikutuksia mietittäessä on tärkeää ymmärtää, mistä ihmisten liikkumisvalinnat kumpuavat. Liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen välillä on erottamaton yhteys: autokeskeinen liikennejärjestelmä vaatii tilaa ja täten hajauttaa, joukkoliikenne vaatii suuria joukkoja pienessä tilassa ja kävely sekä pyöräily lyhyitä etäisyyksiä eri toimintojen välillä. Esimerkiksi, joukkoliikennematkojen keskimääräinen nopeus on sitä suurempi mitä korkeampi on alueen asukastiheys ja mitä tiiviimpää sekä kompaktimpaa asutus on. Auto liikenteen osalta samaa ilmiötä taas ei ole havaittu, luultavasti koska tiiviimmillä alueilla lisääntyvät ruuhkat syövät lyhyempien etäisyyksien tuomat edut. Tämä on todennäköistä jo eri liikennemuotojen tarvitseman tilan takia: esimerkiksi bussi kuluttaa 24 kertaa vähemmän tilaa per matkustaja verrattuna yksityisautoon. (Camagni ym., 2002, 203, 210–214.) Koska ihmiset keskimäärin valitsevat nopeimman ja helpoimman tavan liikkua on asuin ympäristön tarjoamalla liikkumismahdollisuuksilla suora vaikutus ihmisten liikkumisvalintoihin.

Näin yhdyskuntarakenne vaikuttaa suoraan liikkumismuotojen jakaumaan ja kilpailukykyyn suhteessa toisiinsa. Empiirisissä tutkimuksissa on havaittu, että mikäli keskimääräinen matka-aika julkisilla on lyhyempi kuin autolla valitsevat lähes kaikki julkisen ja mikäli matka-ajat ovat yhtä pitkät valitsee 75 % julkisen. Matka-ajan ollessa tuplasti pidempi va-

litsee enää 20 % julkisen. Lisäksi rakennetun alueen laajuuden kasvamisen on havaittu vähentävän joukkoliikenteen markkinaosuutta, kun taas alueiden tiivyyden kasvaminen kasvattaa sitä. (Camagni ym., 2002, 203, 210–214.) Tämä ei ole yllättävää kun huomioidaan, että joukkoliikenne vaatii lähtökohtaisesti joukkoja ollakseen kannattavaa. Minimitiheytenä joukkoliikenteen kannattavuudelle on pidetty 2000 asukasta neliökilometrillä, joka vastaa tiiviitä omakotitaloalueita (Airaksinen ym., 2014, 15). Tällöinkin puhutaan yksittäisistä yhteyksistä, usein paikallisen keskuksen suuntaan.

Yhdyskuntarakenteen tarjoamien mahdollisuuksien seuraukset näkyvät esimerkiksi kotitalouksien omistamien autojen sekä ajettujen kilometrien määrässä. Omistettujen autojen määrä on pienimmillään keskusta-alueilla ja kasvaa kaupunkiseutujen reuna-alueita ja haja-asutusalueita kohti liikuttaessa. Liikenneviraston säännöllisesti tekemästä henkilöliikennetutkimuksesta näkyy selvästi, että keskimääräinen matkasuorite kasvaa keskusta-alueilta ulospäin siirryttäessä. Matkasuorite ja sen jakautuminen kulkumuodoittain on merkittävä tekijä päästöjen syntymisen kannalta, sillä suorite on suoraan yhteydessä kulutetun energian ja siten kokonaispäästöjen määrään. Kaupungin kehysalueella vuorokauden matkasuorite per henkilö on keskimäärin noin 15 kilometriä suurempi kuin sisemmällä kaupunkialueella, minkä lisäksi henkilöautoilun osa kokonaismatkasuoritteesta on lähes 30 kilometriä, jossa on huomattava ero verrattuna sisemmän kaupunkialueen 15 kilometriin. (Liikennevirasto, 2018, 15, 22; SYKE, 2011, 46. Sankala, 2018)

Näin ollen väljä ja laajalle levittyvä rakenne ja autoilu tukevat toisiaan samoin kuin tiivis ja kompakti rakenne tukevat joukkoliikenteen käyttöä sekä kävelyä ja pyöräilyä, etenkin jos rakenne on myös toiminnollisesti sekoittunut, mutta vain tiettyyn rajaan. Kaupunkiseudulla hajaantunut ja laaja yhdyskuntarakente pidentää keskimääräisiä matkoja sekä suurentaa kokonaismatkasuoritetta lisäämällä ja levittämällä maantieteellisesti kohteita joihin ihmiset mahdollisesti haluavat. Näiden lähtökohtien valossa on selvää, että haja-asutusalueella lähes kaikki liikkuminen tapahtuu yksityisautolla, mistä taas väistämättä seuraa aiemmin kuvattuja negatiivisia vaikutuksia.

3.2.4 Vaikutukset luonnonympäristöön ja elinkeinoihin

Asumisesta ja liikkumisesta aiheutuvien päästöjen ja resurssien kulutuksen lisäksi yhdyskuntarakenteella on useita muita vaikutuksia ympäristöön. Rakenne vaikuttaa muun muassa biodiversiteetin elinvoimaisuuteen, pintavesien rehevöitymiseen sekä maa- ja metsätalouden harjoittamiseen (Airaksinen ym., 2014, 2; Oulun seutu, 2006; Sairinen & Maijala, 2009, 7–14; Seppänen & Laine, 2004). Maankäyttö voi esimerkiksi pirstoa luonnonalueita, mikä vaikuttaa alueiden ekosysteemeihin, käytössä olevien viheralueiden määrään ja laatuun sekä elinkeinon toimintamahdollisuuksiin. Pirstoutuminen muun muassa heikentää alueiden ekosysteemipalveluja, jolloin niiden laatu huononee tai ne ovat vaarassa kadota joiltain alueilta kokonaan, sekä estää maa- ja metsätalouden toimintaa. (SYKE, 2011, 16)

Pirstomisen lisäksi rakentamiseen käytetyn maa-alan määrä vaikuttaa vahvasti siihen, kuinka laaja vaikutus yhdyskuntarakenteella on luonnonympäristöön ja elinkeinon harjoittamiseen. Hajautuvan ja laajenevan sekä tiiviin ja kompaktin yhdyskuntarakenteen kehittämisen ero näkyy erityisesti käytetyn maa-alan määrässä, sillä tarvittavan maan määrän on suoraan verrannollinen käytetyn maa-alueen käytön tehokkuuteen. (Camagni ym., 2002, 199.) Erityisen ongelmallista käytetyn maa-alan osalta on tasaisesti mutta harvasti alueelle

levittyvä haja-asutus. Tällöin yhdyskuntarakenne tuottaa tasaisesti painetta luonnonympäristöille rajatun vaikutuksen sijaan ja myös vaikeuttaa alueiden suunnittelua jatkossa.

Seuraukset näkyvät esimerkiksi toimivan ekologisen verkoston ja luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittävien laajojen ja yhtenäisten metsäalueiden vähenemisenä. Samalla alueiden virkistysmahdollisuudet ja luonnonläheisyys vähenevät, vaikka juuri nämä tekijät nähdään usein hajautuvan ja/tai laajenevan rakenteen hyviin puoliin. (Oulun seutu, 2006; SYKE, 2011, 64; Sairinen & Majjala, 2009, 7–14.) Elinkeinojen näkökulmasta yksittäisten rakentamisen hankkeiden seurauksena syntyy repaleisia pelto- ja metsäkuvioita, minkä lisäksi konfliktit liittyen maanmuokkaus- ja puintitöistä sekä kotieläintilojen toiminnasta aiheutuviin melu-, pöly-, haju- ja maisemahaittoihin lisääntyvät. Tämä taas heikentää maatalouden toimijoiden mahdollisuuksiin laajentaa ja kehittää toimintaansa. (Sippola ym., 2015.) Maa- ja metsätalouden yhteensovittaminen luonnonarvojen kanssa on jo itsessään haastavaa, jolloin hajarakentaminen tuo tähän yhtälöön vielä yhden muuttujan lisää.

3.2.5 Taloudelliset vaikutukset

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen hajarakentamisen myötä aiheuttaa kunnalle ja laajemmin yhteiskunnalle välillisiä ja välittömiä haitallisia vaikutuksia sekä kustannuksia (Heinilä, 2017, 26–29). Kustannukset liittyvät etenkin palveluiden järjestämiseen ja infrastruktuurin tarpeeseen. Haja-asutusalueiden heikko väestöpohja ja pitkät etäisyydet johtavat siihen, että palveluiden järjestämisen kustannukset per asukas ovat taajama-alueita korkeampia. Koulu- ja sairaanhoidon sekä vanhuspalveluiden verkoston sekä koulukuljetusten kulut kasvavat väistämättä väestön sijaitessa hajallaan. (Koski, 2008; Sippola ym., 2015, 19–20.) Lisäksi palveluiden ylläpitäminen ja kehittäminen vaikeutuu resurssien jakautuessa pieniin yksiköihin laajalle alueelle. Kasvavien kustannusten paineeseen on usein vastattu keskittämällä palveluita kunnan sisällä. Tämä ei kuitenkaan ratkaise perimmäistä ongelmaa, sillä palveluita keskitettäessä kasvaa tarve muun muassa koulukuljetuksille ja terveyspalveluiden kotikäynneille. Esimerkiksi Oulun seudun hajarakentamisselvityksessä (2006) on laskettu, että kahden lapsen koulukuljetuksien kustannus on 700 euroa vuodessa, jolloin esikoulusta yläasteen loppuun kuljetuksista syntyy 14 000 euron kustannukset. Useissa kunnissa kustannukset per lapsi ovat vielä korkeammat. Tulevaisuudessa kustannuspaineita tulee lisäksi aiheuttamaan väestön ikääntyminen ja sen seurauksena lisääntyvä palveluiden tarve. (Heinilä, 2014, 6–7.)

Toinen kustannusten lähde liittyy infrastruktuuriin. Hajautunut ja harva rakenne johtaa tiivistä ja kompaktaa rakennetta laajempien infrastruktuuriverkoston – kuten tie- ja vesihuoltoverkoston – rakentamiseen asutun alueen suuremman kokonaispinta-alan ja matalan asukastiheyden vuoksi. Liikkumisen luonteen ja infrastruktuuriverkoston laajuuden vuoksi haja-asutus kuluttaa huomattavasti enemmän raaka-aineita taajama-asutukseen verrattuna. Tuotantovaiheessa on kyse rakennusmateriaaleista ja käyttö- ja liikennevaiheissa polttoaineista. (Wahlgren, 2007b.) Matala asukastiheys myös tekee infrastruktuuriinvestointien kannattavaksi saamisesta hyvin vaikeata, mikä vaikeuttaa tai estää esimerkiksi vesihuollon ja kevyen liikenteen väylien toteuttamista haja-asutusalueilla. (Sippola ym., 2015, 19–20)

Hajarakentamisesta ja kaava-alueen toteuttamisesta syntyvät kustannukset ovat hyvin erilaisia luonteeltaan. Hajarakentamisen kustannukset kumuloiduvat vuosien yli, kun taas kaava-alueilla suuri osa kuluista syntyy alkuinvestoinnista alueen infrastruktuuriin. Toi-

saalta kaava-alueet tuottavat myös tuloja tonttien myymisen tai vuokraamisen kautta. Yksittäisen rakentamisen hankkeet alkukustannukset voivat kunnan kannalta lähes neutraalit, sillä yleensä hankkeet eivät edellytä investointeja mutta eivät myöskään tuota tuloja. Vuosien yli palveluiden järjestämisestä ja infrastruktuurin parantamisesta syntyvät kustannukset kasvavat kuitenkin usein huomattavaksi. (Aarnikko & Rautiainen, 2012; Koski, 2008; Oulun seutu, 2006.)

Hajarakentamisesta syntyvien vaikutuksien hahmottamista ja arvioimista vaikeuttaa niiden syntyminen pitkän ajan yli. Ongelma on erityisen suuri nykyisessä sääntelyjärjestelmässä, jossa hajarakentaminen syntyy yleensä suunnittelemattomasti. Yksittäisellä rakentamisen hankkeella ei ole suuria vaikutuksia. Silloin kun yksittäiset hankkeet muodostavat satojen hankkeiden joukon, alkavat vaikutukset näkyä. Koska yhdyskuntarakenne kehittyy hitaasti, ei näitä vaikutuksia yleensä huomata ennen kuin ne ovat jo tapahtuneet. (Heinilä, 2017, 26–29; Koski, 2008.) Vaikutukset eivät myöskään rajoitu pelkästään kuntaan. Esimerkiksi liikenneinfrastruktuurin rakentamisen tarve ulottuu koko kaupunkiseudulle, minkä lisäksi yhdyskuntarakenteella on välillisiä vaikutuksia myös valtiollisten tavoitteiden saavuttamiseen esimerkiksi ilmastonmuutokseen liittyen. (Heinilä, 2014, 6–7; Koski, 2008.)

3.2.6 Kestävä yhdyskuntarakenne ja liikenne haja-asutusalueella

Hajarakentamisesta aiheutuu siis erilaisia negatiivisia seurauksia. Tarkoittaako tämä, että mitään ei ole tehtävissä ja hajarakentaminen tulee täysin lopettaa? Ei tietenkään. Maankäytön suunnittelun keinoin hajarakentamisesta aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia voidaan lieventää ja positiivisia voimavaroja sekä kehityskulkuja vahvistaa. Tämä vaatii kuitenkin tarpeisiin sopivien työkalujen käyttöä. Hajarakentamisen haasteet liittyvät etenkin hajautuneeseen asutusrakenteeseen sekä liikenteen järjestämiseen. Täysin suunnittelematon hajarakentaminen voi johtaa asutuksen leviämiseen pääasiassa olemassa olevien kylien ulkopuolelle ja aiheuttaa ylimääräistä painetta ekologisille järjestelmille, ristiriitoja elinkeinon kuten maa- ja metsätalouden kanssa sekä tehdä yhteisten teknisten järjestelmien toteuttamisen – esimerkiksi vesihuollon ja energiantuotannon osalta – vaikeaksi tai taloudellisesti kannattamattomaksi. Toisaalta näillä alueilla voi olla vahva kyläyhteisö ja hyvin mahdollisuuksia esimerkiksi hajautetun energiantuotannon ratkaisujen käyttämiseen ja ainakin osittaisen omavaraistalouden harjoittamiseen. (Palttala & Erat, 2009, 3, 91; Riipinen & Jarva, 2012, 91–98.)

Ratkaisuna näihin ristiriitoihin toimii uuden asutuksen painopisteen ohjaaminen nykyisten kylien yhteyteen ja kulkuväylien varteen esimerkiksi kyläkaavoituksen keinoin sekä sovitamalla vaadittu tonttikoko asumisen kyliin ohjautumista tukevaksi. Toisaalta maanomistajien mahdollisuuksien rakentamiseen tulee olla tasa-arvoisia. Osittain ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittaminen vaatii monimutkaisuuden tunnustamista ja kyläkaavoituksen strategista kehittämistä. Lähtökohtana tulee olla ympäristöhaittojen minimointi ja kaikkien osapuolten tasapuolinen kohtelu. Eri tavoitteita yhteen sovittavan, strategisen kyläkaavoituksen painopiste on asuinrakentamisen ohjaamisessa ja asumisen yhteensovittamisessa muihin toimintoihin. Kyläkaava-alueen rakentaminen tulisi ohjata olemassa olevien liikenne- ja teknisen huollon verkkojen läheisyyteen niin, että etäisyydet muuhun yhteisöön, työpaikkoihin ja palveluihin olisivat mahdollisimman lyhyet ja tarvittavat infrastruktuuriverkostot mahdollisimman kompaktit. Ohjaamalla rakentamista kyliin tuetaan lähialueiden säilymistä ja paranemista, sillä haja-asutus ei yleensä kykene ylläpitämään edes pe-

ruspalveluita, kuten ruokakauppaa, jolloin palvelut haetaan läheisimmästä keskuksista. (Riipinen & Jarva, 2012.)

Lisäksi tulee ottaa huomioon ympäristöarvojen mahdollisimman vähäinen häiritseminen ja vähentäminen sekä asutuksen yhteensovittaminen paikallisen elinkeinotoiminnan kanssa. Maa- ja metsätalouden toimintamahdollisuuksia ei pidä heikentää pirstomalla pelto- tai metsäalueita uudisasutuksella. Tämän lisäksi olemassa olevat maatilat sekä niiden tulevat tarpeet ottaa huomioon rakennuspaikkojen suunnittelussa. Käytännössä tämä toteutuu välttämällä maa- ja metsätaloustaloudessa olevien alueiden osoittamista muuhun käyttöön ja välttämällä elinkeinoja koskevia määräyksiä asutuksen vuoksi. Maa- ja metsätalouden huomioiminen on myös osa luonnon monimuotoisuuden turvaamista, sillä nämä alueet ovat usein myös osa paikallisen luonnon monimuotoisuutta ja ekosysteemeitä. Ympäristön monimuotoisuuden turvaamisen ja tarpeettoman häiritsemisen välttämisen lisäksi kyse on myös asutuksen taloudellisuudesta. Palveluiden, teknisten verkostojen ja muiden hyödykkeiden järjestäminen on kustannustehokkaampaa asutuksen ohjautuessa suunnitelmallisesti tietyille alueille verrattuna suunnittelemattomaan tilanteeseen. (Harmaajärvi & Riipinen, 2003; Riipinen & Jarva, 2012, 91–98; Uudenmaan liitto, 2012; Wahlgren, 2007b.)

Haja-asutusalueen asukkaiden liikkumisvalintoihin ja -määriin vaikuttavat pitkät etäisyydet ja matala asumistiheys. Etäisyydet kasvattavat matkasuoritetta eli pidentävät liikuttua kokonaisuusmatkaa. Matala asumistiheys puolestaan tekee joukkoliikenteen järjestämisestä kannattamatonta, mikä johtaa matkojen kulkemiseen yksityisautolla. (Liikennevirasto, 2018, 12–15, 31.) Tällöin myös mahdollisuudet liikkumistapojen muuttamiseen ovat kaupunkialueita vähäisemmät. Tämän vuoksi liikenteen negatiivisten vaikutusten vähentämisessä korostuu matkojen lyhentäminen ohjaamalla uutta rakentamista kyliin sekä autoilun tehokkuuden parantaminen energiatehokkuuden lisäämisen, päästöjen vähentämisen ja kyytien jakamisen kautta.

Uudet liikkumisen energianlähteet, kuten uusiutuvista lähteistä tuotettu sähkö ja biopolttoaineet, tarjoavat erittäin lupaavia mahdollisuuksia liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen (Seppälä, Salo, Laurikko, Nissinen, & Liimatainen, 2014, 74–76). Näiden mahdollisuuksien merkitys korostuu maaseuduilla, koska näillä alueilla mahdollisuudet liikkumisen ympäristövaikutusten vähentämiseen autoilua vähentämällä ovat heikot. Uusiin polttoaineiden käyttöönotto tarjoaa myös mahdollisuuksia käyttää hyödyksi hajautettuja tuotantomalleja, joiden käyttöönottoon maaseudulla on hyvät mahdollisuudet. Esimerkiksi biokaasua ja sähköä tuotetaan maaseuduilla lähiyhteisön käyttöön jo tällä hetkellä ja potentiaalia tuotannolle arvioidaan olevan erittäin paljon (esim. Biokaasuyhdistys, 2018; Lähienergialiitto, 2018). Toinen liikkumisen tehokkuutta erityisesti maaseuduilla kasvattava ratkaisu on kuljetusten jakaminen ja yhdistäminen. Kuljetustenyhdistämiskäytännöt ovat erityisen tärkeitä haja-asutusalueille, joilla joukkoliikenteen järjestämismahdollisuudet ovat matalan asukastiheyden johdosta heikot. Keskimääräisen täyttöasteen nostamisessa auttavat erityisesti sovelluspohjaiset ratkaisut, joilla henkilö- ja tavarakuljetuksia voidaan jakaa tehokkaasti ja mahdollisimman vähäisellä vaivalla.

3.2.7 Hajarakentaminen yleisen ja yksityisen edun risteyksessä

Yleisen ja yksityisen edun näkökulmasta kaupunkiseutujen lievealueiden hajararakentamiseen liittyvien vaikutusten voidaan nähdä tiivistyvän negatiivisten ulkoisvaikutusten rooliin. Negatiivisten ulkoisvaikutusten vähentäminen on merkittävä osa maankäytön suunnit-

telua ja yksi yleisimpiä perusteluita yhteiskunnallisille interventioille liberalistisen yleisen edun ihanteita noudettavissa liberaaleissa demokraattisissa yhteiskunnissa. Yksilöt aiheuttavat yksityistä etuaan tavoitellessaan yhteiskunnalle monia kustannuksia ja negatiivisia vaikutuksia, joista he eivät joudu suoraan maksamaan koska kustannukset jäävät yhteiskunnan maksettavaksi (Laakso & Loikkanen, 2004; Rodrigue, Comtois, & Slack, 2016). Näiden kustannuksien oikeudenmukainen hallinta on ensiarvoisen tärkeä kysymys, sillä lopulta kaikki osallistuvat kustannuksien maksamiseen yhteiskunnan kautta.

Hyvä esimerkki perinteisesti huonosti huomioituista negatiivisista ulkoisvaikutuksista on autoliikenteen aiheuttamat haitat. Yksittäinen autoilija ajattelee lähes aina vain omia kustannuksiaan ja ajankäyttöään valitessaan kulkumuotoa. Kuitenkin todellisuudessa autoilu aiheuttaa huomattavasti negatiivisia vaikutuksia, kuten saasteita, melua, hukattua aikaa ruuhkissa ja tilantarvetta. Yksittäisen autoilijan osalta negatiiviset vaikutukset eivät ole valtavan isoja mutta kun suuri osa yhteisössä asuvista valitsee autoilun, muodostuvat seuraukset merkittäviksi. Kustannukset näistä negatiivisista ulkoisvaikutuksista jäävät kuitenkin kokonaisuudessaan yhteisön kustannettaviksi terveydenhoitokustannusten, meluvallien ja muun infrastruktuurin sekä ruuhkien muodossa. (Wee ym., 2013.) Näin ollen yhteisöllä on selkeä peruste vähentää negatiivisia vaikutuksia ottamalla käyttöön yksilöiden valintoja ohjaavia toimenpiteitä, kuten asutusta raiteiden varteen ohjaava kaavoitusmalli tai tiemaksut.

Hजारakentamisen osalta voidaan havaita paljon samansuuntaisia kustannuksia ja vaikutuksia. Hजारakentamisen kannattavuus ja houkuttelevuus tietyssä sijainnissa on suurilta osin seurausta kaupunkiseudun talouskehityksestä ja julkisista, etenkin valtion, liikenneinvestoinneista, jotka nopeuttavat liikennettä (Laakso & Loikkanen, 2004). Hजारakentaminen aiheuttaa kuitenkin negatiivisia seurauksia kunnalle, kaupunkiseudulle ja ympäristölle. Kuntalaisten hajautuminen laajalle alueelle aiheuttaa kuluja palvelujen järjestämisessä, lisääntyvä liikenne heikentää koko kaupunkiseudun toimivuutta ja asutuksen hallitsematon leviäminen uhkaa luonnonympäristöjä. Maanomistaja tai haja-asutusalueelle rakentavat henkilöt eivät joudu maksamaan näistä negatiivisista seurauksista mitään. Sen sijaan he hyödyntävät tarjolla olevat mahdollisuudet yksityisen etunsa näkökulmasta. Maanomistajan näkökulmasta kyse on ansiottomasta arvonnoususta, joka perustuu maan sijaintiin, ei sen arvon nostamiseksi tehdystä työstä (Laakso & Loikkanen, 2004). Haja-asutusalueelle muuttavan kannalta kyse on yksilön yhteisölle aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista, joista yksilö ei kuitenkaan joudu maksamaan mitään.

Näiden vaikutuksien vuoksi on perusteltua, että yhteiskunnalla on myös mahdollisuus vaikuttaa hजारakentamisen sijoittumiseen. Tämä ei ole vain yhteiskunnan vaan lopulta myös kaikkien yksilöiden etu. Yksilöllä ei käytännössä ole mahdollisuutta vaikuttaa väylien ruuhkaisuuteen, yhdyskuntarakenteen mahdollistamiin liikkumistapoihin tai ilman ja veden saastumisen tilaan. Hän voi vain valita tarjolla olevista vaihtoehdoista parhaiten omia yksityisiä etujaan palvelevan vaihtoehdon. Tämä vaihtoehto taas on usein sellainen, että se heikentää kokonaistilannetta esimerkiksi lisäämällä yhden auton jo valmiiksi ruuhkaiselle väylälle. On yhteiskunnan tehtävä huolehtia siitä, että ihmiset voivat valita kestävästi liikkumistavan ja elää puhtaan ilman ja veden parissa. (Puustinen ym., 2018.)

Parhaimmillaan yksityiset edut ja yhteiskunnan toimivuuteen liittyvät näkökulmat voidaan ottaa huomioon niin, että lopputulos on kaikille parempi kuin sääntelemätön tilanne. Hजारakentamisesta aiheutuu negatiivisia vaikutuksia mutta samaan aikaan se on kiistämättö-

mästi asumisen muoto, jolle on ainakin jonkin verran kysyntää. Hajarakentamisen osalta tavoitteena tulisikin olla negatiivisten vaikutusten vähentäminen samalla kun monipuoliset asumisen mahdollisuudet turvataan. Kuten todettua, ongelmana ei ole yksilön asumisprefereenssit sinällään vaan negatiiviset ulkoisvaikutukset, joita asumisen valinnoista syntyy. On maankäytön suunnittelun vastuulla varmistaa, että rakentamisen ja asumisen negatiiviset vaikutukset sekä yhdyskuntarakenteeseen ja muihin tekijöihin liittyvät tavoitteet tulevat huomioituiksi (Heinilä, 2014, 6–7).

3.3 Hajarakentamisen ohjauskeinot

Tässä luvussa käsitellään maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaisia hajarakentamisen ohjauskeinoja. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ja rakentamisen ohjauksen tavoitteena on MRL:n pohjautuen edistää hyvää elinympäristöä ja yhdyskuntien kestävä kehitystä, rakentamisen laatua sekä vuorovaikutteisen ja avoimen suunnittelun vahvistamista. MRL:n yleistä tavoitettava käsittelevä 1 § ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita käsittelevä 5 § yhdessä lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 101/1998) luovat pohjan suunnittelujärjestelmälle sisällöllisille ja menettelyllisille tavoitteille. MRL:n 1 §:n mukaan

Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

MRL:n 5 §:n mukaan

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

- 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista;
- 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta;
 - 2 a) riittävän asuntotuotannon edellytyksiä,
- 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista;
- 4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä;
- 5) ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä;
- 6) luonnonvarojen säästeliästä käyttöä;
- 7) yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista;
- 8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta;
- 9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä;
- 10) palvelujen saatavuutta; sekä
- 11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

Hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslaiksi linjaa, että lain keskeisenä tavoitteena on ”parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävä kehitystä edistävään, ympäristöhaittoja

vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan”. Esitys korostaa myös yhdyskuntarakenteen ja -rakentamisen sekä alueiden käytön taloudellisuutta. (HE 101/1998.)

Lakia säädettäessä tavoitteena oli muun muassa suunnittelun edellytyksien parantaminen, kokonaisvaltaisen näkemyksen edistäminen maankäytön suunnittelussa, alueiden tarkastelu tarkoitustenmukaisina kokonaisuuksina ja kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn sekä elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksien edistäminen alueiden käytön suunnittelun avulla. Nämä tavoitteet näkyvät selkeästi useissa MRL:n 5 §:n kohdissa. (Heinilä, 2014, 11–12, 2017, 179.) Lain tavoitepykälissä ja hallituksen esityksessä alueidenkäytön suunnittelun tärkeäksi tavoitteeksi on nostettu yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja taloudellisuus sekä hajautumiskehityksen hallinta. Yhdyskuntarakenteen eheys on merkittävä osa myös valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä kaavojen sisältövaatimuksia. (Heinilä, 2014, 6.) Yhdyskuntarakenteen kehityksen tavoitteena on rakenne, jossa palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on turvattu, liikennetarve vähenee ja joukkoliikenteen käyttö edistyy. (Heinilä, 2014, 11–12, 2017, 179.) Nämä tavoitteet ovat myös merkittäviä useiden muiden tavoitteiden toteutumiselle. Esimerkiksi palveluiden saatavuuteen, liikenteeseen, yhdyskuntien toimivuuteen ja luonnonvarojen säästeliääseen käyttöön liittyvien tavoitteiden saavuttaminen on vahvassa yhteydessä yhdyskuntarakenteen eheyteen ja taloudellisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen. Mainittujen tavoitteiden toteutuminen puolestaan edellyttää maankäytön suunnittelua, jolla on riittävät edellytykset kehityksen ohjaamiseksi lain tavoitteiden mukaiseen suuntaan. (Heinilä, 2017, 172–180.)

Yhdyskuntarakenteen kehitykseen liittyvien tavoitteiden lisäksi maankäytön suunnittelussa tärkeässä roolissa on yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen ja omaisuuden suojan turvaaminen. Perustuslain (PL) 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä periaatetta viranomaistoiminnassa tarkentaa hallintolain (HL) 6 §, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tasavertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla, mutta erilaisia tapauksia niiden erot huomioon ottaen ja että asioiden erityispiirteet otetaan huomioon. Tämän vaatimuksen ja MRL:n sisältötavoitteiden johdosta kaikilla samassa asemassa olevilla maanomistajilla pitää olla yhtäläinen mahdollisuus rakentaa mutta jokaisen maalle ei pysty kaikissa tapauksissa rakentamaan.

Koska kaikki eivät voi kaikissa tilanteissa rakentaa, tarvitaan periaatteet, jonka mukaan rakentamismahdollisuuksia jaetaan yhdenvertaisesti ja perustellulla tavalla. Maankäytön suunnittelussa huomioon otettavia tekijöitä periaatteiden määrittelyssä on muun muassa yhdyskuntarakenne, maisema ja rakennettavuus. Samankaltaisten olosuhteiden tunnistamisessa voidaan puolestaan käyttää muun muassa edullisuusvyöhykkeitä. Näitä periaatteita tulee myös noudattaa johdonmukaisesti, jotta käytännöt eivät ole mielivaltaisia. Päätöksenteko ei kuitenkaan saa olla kaavamaisia, sillä sen tulee ottaa huomioon tapausten erot. (Pihala & Junttila, 2019, 10.) PL:n 15 §:n mukaisesti taas jokaisen omaisuus on turvattu, mikä johdosta maanomistajalla on oikeus käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, MRL:n sisällölliset tavoitteet ja oikeus omaisuuden hyödyntämiseen muodostavat kokonaisuuden, jonka eri osien toteutumista maankäytön suunnittelussa tulee punnita.

Lain tavoitepykälät sekä hallituksen esityksen tahtotila pätevät myös kaavoitettujen alueiden ulkopuolisessa maankäytön kehittämisessä. Yhteys tavoitteiden ja yksittäisten päätösten kautta toteutuvan kehityksen välillä on kuitenkin epämääräinen. Suunnittelutarve- ja

poikkeuspäätöksiä arvioidaan tapauskohtaisesti, jolloin varsinaista suunnittelua ei päätöksiä valmistellessa tehdä. Toisaalta KHO:n päätösten lähtökohtana on ollut, että näiden päätösten tulisi rakennushankkeen osalta korvata alueen asemakaavoitus. (Heinilä, 2017, 306.) Samalla osa kaava-alueiden ulkopuolisesta rakentamisesta tapahtuu ilman suunnittelutarvetta tai poikkeamispäätöstä. On myös selvää, että yksittäisillä päätöksillä on huomattavia vaikutuksia, kun niitä kertyy ajan yli kymmeniä tai satoja (Heinilä, 2014, 36–38). Hallituksen esitys (101/1998) myös erikseen toteaa, että ”Poikkeuslupien määrää ja tarvetta vähennetään oleellisesti kaava- ja rakennuslupajärjestelmää kehittämällä.” Monilta osin ristiriitaiset tavoitteet ja kaava-alueiden ulkopuolisten alueiden suunnittelun tulkinnanvaraiset työkalut luovat helposti epäselvyyttä. Lain tavoitteiden sekä kirjaimen ja kaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen suhteen selventämiseksi on tarpeellista tarkentaa, mistä kaava-alueiden ulkopuolisessa rakentamisessa on kyse ja mikä on lain suhde siihen.

Yleensä kaikesta kaava-alueiden ulkopuolisesta rakentamisesta käytetään nimitystä hajarakentaminen. Oikeutta haja-asutusrakentamiseen on taas perinteisesti kutsuttu perusrakentamisoikeudeksi. Perusrakentamisoikeuden perusteluna on pidetty oikeutta käyttää maaomaisuuttaan haluamallaan tavalla. Lisäksi näkemyksissä näkyy usein ajatus oikeudesta valita oma asuinpaikkansa. Haja-asutuksella on myös vahva historiallinen tausta, joka liittyy suomalaisen maaseudun kehityksen piirteisiin. Maanomistajalla voidaan sanoa olevan teoreettisesti vapaus käyttää maataan rakentamiseen. Tätä oikeutta on kuitenkin rajoitettu lainsäädännössä monin tavoin. (Häkkänen, 2016, 3; Pihala & Juntila, 2019, 4.) Näin ollen maanomistusoikeuteen ei lähtökohtaisesti sisälly oikeutta hyödyntää maaomaisuutta rajoittamattomasti millä tahansa tavalla, koska teoreettista vapautta on rajattu muun muassa yhteiskunnalle koituvien kustannuksien välttämiseksi, ympäristön suojelemiseksi ja toimivan yhdyskuntarakenteen turvaamiseksi (Heinilä, 2014, 22–23). Perusrakentamisoikeutta ei myöskään ole virallisesti tai lainvoimaisesti olemassa, sillä MRL ei tunne käsitettä. Sen sijaan hallituksen esitys (101/1998) toteaa, että ”Perinteiseen hajarakentamisoikeuteen ei puututa, mutta se syrjäytyy silloin, kun maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen sitä edellyttää.” Kyseessä on siis maan tapa, joka syrjäytyy maankäytön suunnittelun sitä vaatiessa (Sippola ym., 2015, 20–21).

Koska perusrakentamisoikeutta ei ole virallisesti olemassa, ei sille voida esittää tarkkaa sisältöä. Häkkänen (2016, 20) on tältä pohjalta määritellyt perusrakentamisoikeuden tarkoittavan ”omaisuudensuojaan sisältyvää sellaista maanomistajan tietynasteista vähimmäismahdollisuutta käyttää maataan rakentamiseen, jota julkinen valta ei korvauksetta voi rajoittaa.” Perusrakentamisoikeus mahdollistaa siis *jotain* rakentamista, mutta ei *mitä vain* rakentamista. Mutta mitä rakentamista perusrakentamisoikeus mahdollistaa ja missä? Heinilä (2014, 8–13, 22–23, 2017, 259–261) näkee, että juridisesti määriteltynä perusrakentamisoikeuden alaista hajarakentamista on ainoastaan asemakaava- ja suunnittelutarvealueiden ulkopuolella suoralla rakennusluvalla tapahtuva rakentaminen. Suunnittelutarvealueilla on jo ennestään tapahtunut tai tulee tapahtumaan yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua vaativaa rakentamista, josta voi syntyä yhteiskunnalle merkittäviä velvollisuuksia. Koska suunnittelutarvealueille rakentaminen poikkeaa asemakaava- ja suunnittelutarvealueiden ulkopuolisesta hajarakentamisesta, ei perusrakentamisoikeus suoranaisesti koske sitä.

Sen sijaan voitaisiin puhua esimerkiksi hajarakentamisoikeudesta tai -mahdollisuudesta varsinaisilla haja-asutusalueilla. MRL:n aikana muotoutuneessa hallintokäytännössä yksittäiset maanomistajat ovat kuitenkin – kunnan käytännöistä riippuen – voineet saada huomattavan määrän rakennuspaikkoja suunnittelutarvealueilla. MRL ei sisällä oikeutta tällai-

seen kaavatta tapahtuvaan kiinteistönjalostukseen eikä tällaisella merkittävää taloudellista hyötyä tuottavalla rakentamisella ole yhteyttä perusrakentamisoikeuteen. (Heinilä, 2014, 8–13, 22–23, 2017, 259–261.) Rakentamisen mahdollisuuksia rajatessa tulee kuitenkin ottaa huomioon yhdenvertaisuusperiaate ja varmistaa, että kaikilla samassa asemassa olevilla maanomistajilla on yhtäläinen mahdollisuus rakentaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki saavat rakentaa. Kaikki alueet eivät ole tasavertaisia rakentamisen mahdollisuuksien suhteen eikä kaikille alueille välttämättä voi rakentaa yhtä paljon. (Pihala & Junntila, 2019, 10.)

Lain ja hyvän hallintotavan asettamien rajojen sisällä kunnalla on huomattava valta päättää maankäytön suunnittelusta. Kunta voi käyttää omaa harkintaa erilaisten hajarakentamisen ohjauskeinojen käyttämisessä ja päättää hajarakentamisen mitoitusperiaatteista. Riippumatta siitä, mitä ohjauskeinoja ja mitoituksia käytetään, tulee päätöksenteon olla johdonmukaista sekä ennakoitavaa. Muutoksille ratkaisulinjassa tai käytännössä, esimerkiksi hajarakentamisen mitoituksessa, tulee aina olla perusteltu syy. Syitä voi olla esimerkiksi uusi tulkinlaista, olosuhteiden olennainen muuttuminen tai oikeuskäytännön muutos. (Pihala & Junntila, 2019, 10.)

MRL:n järjestelmässä hajarakentamisen ohjaamisen työkaluja ovat etenkin 171–174 §:n mukainen poikkeamis päätös, 44 §:n mukainen rakennusluvan perusteena toimiva mitoittava yleiskaava, 16 §:n mukainen suunnittelutarvealue, 137 §:n mukainen suunnittelutarveratkaisu sekä 137 a §:n mukainen alueellinen päätös rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella. Alueelliseen päätökseen pohjautuen suunnittelutarve voidaan ratkaista yleiskaavassa alueellisesti erikseen määriteltyjen kyläalueiden osalta. Näiden lisäksi rakennusjärjestyksellä ja rakennusluvalla on yhteys hajarakentamisen ohjaamiseen. Työkalujen käyttämiseen ja rakentamisen määrän säätelyyn vaikuttaa puolestaan hajarakentamisoikeuden laskemiseen käytetyt menetelmät, joista merkittävimpiä on emätilarakastelu sekä edullisuusvyöhykkeet. Tässä kappaleessa käsiteltäviä ohjauskeinoja ovat etenkin suunnittelutarvealue ja -ratkaisu, rakennusluvan perusteena toimiva mitoittava yleiskaava sekä hajarakentamisoikeuden laskemiseen käytetyt menetelmät.

3.3.1 Suunnittelutarvealue ja -ratkaisu

MRL:n 16 §:n mukaan ”Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.” Suunnittelutarvealue muodostuu joko suoraan lain perusteella tai kunnan päätöksellä. MRL:n 16 §:n kolmannen momentin mukaan

Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

Suunnittelutarvealueilla rakennushankkeelle tarvitaan kunnan tekemä suunnittelutarveratkaisu ennen rakennusluvan myöntämistä. MRL:n 137 § määrittää rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella, jotka tulee ottaa huomioon suunnittelutarveratkaisua

tehdessä. Pykälän mukaan rakennusluvan saaminen suunnittelutarvealueella edellyttää, että rakentaminen

- 1) ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta; ja
- 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

HE 101/1998 mukaan suunnittelutarvealueen on tarkoitus auttaa yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa ja mahdollistaa riittävä suunnittelu.

Suunnittelutarvealue korvaa taaja-asutuksen ja auttaa yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa

Ehdotuksessa korostetaan edelleen suunnittelun merkitystä maankäytön muutosten ohjaamisessa. Perinteiseen hajakentämisoikeuteen ei puututa, mutta se syrjäytyy silloin, kun maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen sitä edellyttää.

Lakiin otettaisiin uusi suunnittelutarvealueen käsite. Suunnittelutarvealueeseen sisältyy ensinnäkin suoraan lain nojalla alueita, jotka vastaavat nykyistä taaja-asutuksen käsitettä. Tällä tarkoitetaan myös sellaista yksittäistä rakentamista, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.

Suunnittelutarvealueella rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti asemakaavaa. Myös erityinen lupaharkinta rakennuslupamenettelyssä voi tulla kysymykseen, mikäli rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle, alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä yhdyskuntakehitykselle ja on ympäristöllisesti sopivaa. Suunnittelutarvealuetta koskevia rakentamisedellytyksiä on lievennetty kyläalueilla ja muilla rakentamispaineiltaan vähäisillä maaseutualueilla niiden yleiskaavanmukaisen rakentamisen helpottamiseksi.

Suunnittelutarvealueen voidaan katsoa olevan keino varmistaa yleisen edun toteutuminen kaavoitettujen alueiden ulkopuolella. Mikäli suunnittelutarvealueita ei määritellä yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä, tutkitaan sen olemassaolo tapaus kerrallaan. Suunnittelutarvealueita on lain nojalla esimerkiksi asemakaavoitettujen ja liikennealueiden lievealueet sekä alueet, jotka ovat taajaman suunnitellulla kasvualueella. Näiden alueiden ulkopuolella suunnittelutarvealue muodostuu aiemman asutuksen, maisemallisten tai ympäristösyiden johdosta. Aiemman asutuksen osalta perussääntönä on ollut, että viiden talon kokonaisuus, jossa rakennukset sijaitsevat 150–200 metrin välillä toisistaan, on suunnittelutarvealuetta. Maisemallisen tai ympäristöllisen syyn suunnittelutarvealueelle muodostaa esimerkiksi luonnonsuojelualue tai valtakunnallisesti arvokas maisema-alue. (Ekroos & Majamaa,

2018, 81–86; Riipinen & Jarva, 2012, 36–37; Sippola ym., 2015, 32.) Toisaalta kunta voi päätöksellään määrittää hyvin laajan alueen suunnittelutarvealueeksi, etenkin kaupunkien läheisillä alueilla. Esimerkiksi Helsingin seudulla voidaan perustellusti katsoa, että koko metropolialueen lievealue on suunnittelutarvealuetta. Toisaalta ei ole olemassa ennakkopäätöstä, jossa linjattaisiin kaikkien lievealueiden olevan suunnittelutarvealuetta. Näin ollen kunnalle jää mahdollisuus olla määrittelemättä lievealueeseen kuuluvia osiaan suunnittelutarvealueeksi. (Heinilä, 2017, 194.)

Suunnittelutarvealueen tavoite on periaatetasolla selvä. Suunnittelutarvealueen oli lain esitöiden perusteella tarkoitus kattaa maankäyttö, joka aiheuttaisi suunnittelemtomana ympäristöllisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai taloudellisesti haitallista kehitystä. Tavoitteena oli ohjata kaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen riittävän suunnittelun pariin ja varmistaa yhdyskuntarakenteen kestävä kehittyminen yleisen edun turvaamiseksi. MRL:ää säädettäessä yhdyskuntarakenteen hajautuminen nähtiin tavoitetasolla merkittäväksi ongelmaksiksi, jota lain säätämällä pyrittiin ehkäisemään (Heinilä, 2017, 194, 257.) Tätä korostaa se, että lainsäädännön systematiikan näkökulmasta suunnittelutarvealueelle rakentamisen tulee ensisijaisesti perustua asemakaavaan. KHO:n oikeuskäytännössä systemaattinen lähtökohta on ollut, että suunnittelutarvealueella rakentamisen tulee perustua riittävästi suunnitteluun ja ensisijaisesti asemakaavaan. (Heinilä, 2014, 20–22, 2017, 253, 306; Sippola ym., 2015, 35.)

Yksittäistapauksissa asemakaavaan laatimisen tarve voidaan kuitenkin korvata suunnittelutarveratkaisulla, mikäli MRL:n 137 §:n mukaiset rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella täyttyvät. Suunnittelutarveratkaisujen myöntäminen ei kuitenkaan saa johtaa tilanteeseen, jossa tulevien kaavojen laadinta vaikeutuu. Kaavoitukselle tulee siis aina jättää suunnitteluvaramaa. Koska suunnittelutarveratkaisun tehtävänä on korvata kaavoitus rakennushanketta koskevilta osin, on sillä vahva yhteys kaavojen sisältövaatimuksiin ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteisiin. MRL ei kuitenkaan sisällä yksiselitteistä säännöstä siitä, että suunnittelutarvealueella rakentaminen tulee ratkaista asemakaavalla. Sen sijaan näillä alueilla edellytetään tavanomaista lupaharkintaa laajempaa harkintaa, joka toteutuu suunnittelutarveratkaisun kautta silloin kun asemakaavoittaminen ei ole välttämätöntä. (Ekroos & Majamaa, 2018, 85–87; Heinilä, 2014, 20–22, 2017, 253, 306; Riipinen & Jarva, 2012, 36; Sippola ym., 2015, 35.) Suunnittelutarveratkaisua edellytyksiä tulee puolestaan punnita kaavan sisältövaatimusten kautta ja arvioiden, kuinka hanke olisi sovitettavissa alueelle laadittavaan kaavaan (Heinilä, 2017, 341).

Toisaalta suunnittelutarveratkaisu on oikeusharkintainen lupa, joka tulee myöntää mikäli MRL:n 137 §:ssä esitetyt oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Suunnittelutarveratkaisun yhteydessä tehtävään arviointiin ei näin ollen sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tarkasteltaviin oikeudellisiin edellytyksiin liittyy kuitenkin tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaavia seikkoja, kuten vaikutukseltaan merkittävän rakentamisen kieltäminen. (Ekroos & Majamaa, 2018, 752–753; Heinilä, 2017, 257. Häkkänen, 2016, 132–136) Lisäksi suunnittelutarveratkaisun edellytykset on säädetty MRL:ssä hyvin avoimin ja abstraktein normein, minkä seurauksena luvan edellytysten tutkiminen on lähes aina yksittäistapauksellista ja avointa tulkinnoille (Heinilä, 2014, 35–36). Tätä korostaa se, että MRL:än esityöt eivät erityisesti avaa suunnittelutarveratkaisun edellytyksiä. Ne kuitenkin muodostavat kaikessa abstraktiudessaan päätöksenteon lähtökohdat, jotka voi ja pitää ottaa huomioon lupaharkinnassa. Osittain ristiriitaiset elementit tarkoittavat, että suunnittelutarveratkaisun oikeudellisia edellytyksiä voi tulkita useasta eri näkökulmasta. MRL:n henki viittaa raken-

tamisen suunnittelun ja ohjaamisen suuntaan, mutta oikeuskäytäntö esittää vain karkeat suuntaviivat edellytysten täyttymiselle. Oikeuskäytännön ja etenkin KHO:n ratkaisukäytäntöjen rooli on tämän takia korostunut oikeudellisten edellytysten arvioinnissa. (Heinilä, 2017, 303–304. Häkkänen, 2016, 132–134)

Kunnan harkintavalta jää kuitenkin joka tapauksessa laajaksi, sillä oikeuskäytäntö määrittelee vain tietyn perustason edellytysten täyttymiselle. Kunnalla on keskeinen asema suunnittelutarpeen arvioinnissa ja sen määrittämisessä, mikä on kunnan kannalta haitallista kehitystä ja mikä ei. Toisaalta MRL asettaa oikeudelliset rajat maankäytön suunnittelulle myös yksittäisten luparatkaisujen osalta. Arvioinnissa lainsäädännön ja oikeuskäytännön merkitys korostuu, koska suunnittelutarveratkaisu on oikeusharkintainen lupa, joka tulee myöntää oikeudellisten edellytysten täytyessä. Toisaalta etenkin lainsäädäntö mutta osittain myös oikeuskäytäntö jättää oikeudellisten edellytysten täyttymisen raamit melko avoimiksi, jolloin edellytysten määrittely jää tulkinnanvaraiseksi. Koska kunta arvioi ensimmäisenä asteena suunnittelutarveratkaisun vaatimien erityisten edellytysten olemassa olon, jää kunnalle huomattava liikkumavara oikeudellisten edellytysten täyttymisen arvioinnissa. (Ekroos & Majamaa, 2018, 752–753; Heinilä, 2014, 202–203.)

Kuten todettua, suunnittelutarvealueen oli lainsäätäjän näkökulmasta tarkoitus tuoda asemakaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen tarkoituksenmukaisen ohjauksen piiriin. Yhdyskuntarakenteen hajaantuminen nähtiin tavoitetasolla merkittäväksi ongelmaksi, jota haluttiin ehkäistä ja asemakaavojen ulkopuolisen rakentamisen tarkoituksenmukainen ohjaaminen nähtiin tarpeelliseksi. Suunnittelutarvealueisiin liittyvät käytännöt ja oikeuskäytäntö on kuitenkin johtanut jopa päinvastaisiin seurauksiin. Käytännöt ja etenkin mitoitusperiaatteiden tiukka soveltaminen on johtanut tilanteeseen, jossa kyläalueiden tiivistymisen ja suunnittelun sijaan rakentamista ohjautuu haja-asutusalueille, joille rakentamiseen voi saada suoran rakennusluvan. (Heinilä, 2014, 20–22; Sippola ym., 2015, 36.) Mitoitusperiaatteita, käytännössä emätilatarkastelua, käsitellään myöhemmin tässä kappaleessa.

Suunnittelutarveratkaisun perustuva rakentaminen on ollut merkittävä osa kaikkea pientalorakentamista MRL:n voimassaolon aikana. Ilmiö on ollut erityisen voimakas suurten kaupunkien kehyskunnissa. Vielä vuonna 2009 Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän kehyskunnissa lähes 40 prosenttia uusista omakotitalohankkeista sijoittui asemakaavan ulkopuolisille alueille. Rakentamisen volyyymi on ollut erityisen suuri Helsingin seudulla. MRL:n voimaantulosta vuoden 2000 alussa vuoden 2011 loppuun käsitellyistä suunnittelutarveratkaisuksista lähes 30 prosenttia on sijoittunut kymmeneen Helsingin seudun kuntaan. Lupakäytäntö on myös ollut keskimäärin hyvin salliva, mistä kertoo se, että samana aikavälinä käsitellyistä suunnittelutarveratkaisuksista vain 9 prosenttia on ollut kielteisiä. (Heinilä, 2014, 27–29; Rehunen ym., 2018.) Lainsäädännön systematiikan ja lainsäätäjän tahtotilan näkökulmasta suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösten oli kuitenkin tarkoitus olla poikkeus pääsäännöstä eikä säännönmukaista hallintotoimintaa. Etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla päätöksistä on kuitenkin tullut työkalu, jota käytetään merkittävän rakentamisen mahdollistamiseen. (Heinilä, 2014, 36–45.)

Suunnittelutarvealueille sijoittuvat rakennushankkeet eivät usein yksittäisenä hankkeena aiheuta MRL:n 137 §:n mukaista haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, mitä myös usein käytetään luvan myöntämisen perusteena. On kuitenkin selvää, että kymmenet tai sadat yksittäiset hankkeet johtavat näihin seurauksiin. Korkein hallinto-oikeus (KHO) on ottanut kantaa tähän kysymykseen päätök-

sessä KHO 2004:11, jonka mukaan viidentoista omakotitalon ja talousrakennuksen rakentamista suunnittelutarvealueella sijainneille viidelletoista erilliselle tilalle ei voitu toteuttaa suunnittelutarveratkaisulla. Tämän ratkaisun pohjalta muodostuu dilemma. Viidentoista omakotitalon rakentaminen on vaikutuksiltaan merkittävää rakentamista, jota ei voi ratkaista suunnittelutarveratkaisulla. Sen sijaan viidentoista omakotitalon rakentuminen erillisillä luvilla vaikkapa viiden vuoden kuluessa voi hyvinkin olla mahdollista, koska tällöin jokaista hanketta tarkastellaan yksittäistapauksena. Tätä kehityskulkua ei kuitenkaan voida ottaa suunnittelutarvelupaprosessissa huomioon. Lisäksi asutus voi ohjautua varsinaiselle haja-asutusalueelle, mikäli rakentaminen suunnittelutarvealueelle ei enää ole mahdollista. Tästä seuraa yhdyskuntarakenteen hajautumista, suunnittelun edellytyksien ja mahdollisuuksien heikkenemistä ja muita lieveilmiöitä. (Heinilä, 2014, 36–45.)

3.3.2 Yleiskaava hajarakentamisen ohjaamisessa

Yleiskaavaa voidaan tietyissä tilanteissa käyttää rakennusluvan perusteena ja siten hajarakentamisen ohjaamisen välineenä. MRL:n 44 §:n mukaan

Rakennuslupa rakennuksen rakentamiseen voidaan 137 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä myöntää, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella.

Kaavaa valmisteltaessa tulee ottaa huomioon maakuntakaava, MRL:n 39 §:n mukaiset sisältövaatimukset sekä esittää perusteltu mitoitusmenetelmä sallitulle rakentamiselle. Sisältövaatimuksien mukaan yleiskaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon:

1. yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
2. olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
3. asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
4. mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla;
5. mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;
6. kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
7. ympäristöhaittojen vähentäminen;
8. rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
9. virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

Nämä tekijät ohjaavat myös rakennusluvan perusteena toimivan, niin sanotun mitoittavan yleiskaavan laadintaa sekä siihen sisältyvää yhdyskuntarakenteen ohjausta. Lisäksi kaavaa laadittaessa tulee tutkia rakentamismahdollisuudet tarkoituksenmukaisen mitoitusmenetelmän avulla. Käytetyn mitoitusmenetelmän pitää pohjata arvioon alueelle kohdistuvasta rakentamispaineesta, realistiseen väestöennusteeseen sekä olla asukkaiden ja maanomistajien näkökulmasta perusteltu. Mitoitusmenetelmässä tulee ottaa huomioon maanomistajien

tasavertainen kohtelu sekä sisältövaatimusten tuottama yhdyskuntarakenteen ohjauksen tarve. Mitoitusmenetelmän avulla määritellään rakentamismahdollisuudet sekä niiden sijoittuminen kaavan alueella. Rakentamismahdollisuudet voidaan osoittaa joko rakennuspaikkoina kaavakartalla tai kaavamerkinnöillä ja -määräyksillä. Rakennuspaikkojen osoittaminen kartalla tekee rakennuslupaprosessista helpon mutta ei joustaa, koska paikat on etukäteen määritelty. Kaavamerkinnöillä ja -määräyksillä ohjaaminen puolestaan joustaa rakennuspaikan suhteen mutta vaatii, että tilajaotuksen muutokset tarkistetaan jokaisen hankkeen kohdalla. (Pihala & Junttila, 2019; Riipinen & Jarva, 2012, 21–26, 62.) Mitoituksen määrittelyssä voidaan käyttää esimerkiksi myöhemmin tässä luvussa tarkasteltavaa emätilatarkastelua täydennettyä vyöhykepohjaisella rakentamisen ohjauksen menetelmällä. Kyläyleiskaavan laatimisen lähtökohtana tulee aina olla realistinen väestöennuste sekä MRL:n 39 §:n mukaiset yleiskaavan sisältövaatimukset. Kaavan laatimisen lähtökohtana ei näin ollen voi olla rajoittamattoman tai kaikkialla yhtä suuren rakennuspaikkamäärän luominen, sillä tällöin kaava ei täyttäisi sille laissa asetettuja tavoitteita.

Yleiskaavan käyttäminen rakennusluvan pohjana mahdollistaa asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolisten alueiden tuomisen maankäytön suunnittelun piiriin keventämällä suunnitteluvollisuutta alueilla, joilla on rakentamispainetta mutta joilla asemakaavan laatiminen ei ole tarkoituksenmukaista. Mitoittavan yleiskaavan laatiminen on huomattavaa työpanosta vaativa hanke. Suunnitteluresurssien järkevän käytön varmistamiseksi sen laatimista tulee harkita tarkkaan. Rakentamisen paine ja maankäytön muutostarpeet on tärkeä kaavan tarvetta määrittävä tekijä. Mikäli painetta on merkittävästi, mutta ei asemakaavan laatimista edellyttävästi, tai jonkin verran, voi mitoittava yleiskaava olla sopiva väline maankäytön ohjaamiseen. Jos rakentamisen paine ja muutostarpeet ovat vähäisiä, on suunnittelutarveratkaisu riittävä väline ohjaamiseen. Laatimisen tarvetta arvioitaessa tulee myös arvioida muun muassa, onko kaavasta hyötyä kunnalle tai kylälle sekä millä tavalla ja mihin kaavaa tarvitaan. Onko tavoitteena tukea kylän elinvoimaisuutta, turvata maa- ja metsätalouden toimintaedellytykset tai säilyttää tärkeät luonnonarvot? Kaava voi olla kunnan ja kylän näkökulmasta hyödyllinen monella tapaa. (Riipinen & Jarva, 2012.)

Ohjaamalla asutusta kaavan avulla voidaan esimerkiksi eheyttää yhdyskuntarakennetta ja saavuttaa säästöjä palvelu- ja yhdyskuntateknisten verkostojen osalta. Samalla voidaan mahdollistaa rakentamista kyläalueilla, joilla taaja asutus suunnittelutarvealueella estää rakentamista. Rakentamisen ohjaaminen kyliin lisää myös mahdollisuuksia ylläpitää kylän elinvoimaisuutta ja palveluita. Kaavassa voidaan lisäksi tarkastella luonnon- ja kulttuuriympäristöjen, maa- ja metsätalouselinkeinojen sekä virkistyskäytön tarpeita ja turvata eri toimintojen yhteiselo kaavan alueella. (Riipinen & Jarva, 2012.) Mitoittavan yleiskaavan etuna on, että sen sisältöä, tarkkuutta ja muotoa voidaan säätää olosuhteiden ja tarpeiden mukaan kunkin suunnittelualueiden tarpeiden mukaiseksi. Näin päästään pois tilanteesta, jossa rakentamista syntyy ennakoimattomasti yksittäisten lupien pohjalta. Yleiskaavalla voidaan tukea erityisesti kyläalueiden tiivistyvää kasvua ja sitä kautta vähentää varsinaiselle haja-asutusalueelle suuntautuvaa rakentamista. (Heinilä, 2014, 15; Sippola ym., 2015.)

3.3.3 Emätilatarkastelu ja edullisuusvyöhykkeet

Emätilatarkastelua ja edullisuusvyöhykkeitä käytetään yleisesti osana suunnittelutarveratkaisujen käsittelyä ja mitoittavien yleiskaavojen laadintaa. Kumpaakaan menetelmää ei ole kirjattu lakiin, mutta ne ovat vakiinnuttanut paikkansa asemakaava-alueiden ulkopuolisten alueiden rakennusoikeuden määrittelyssä ja hyväksytyt oikeuskäytännössä. (COMMIN,

2007.) Menetelmien käyttö pohjautuu etenkin perustuslain (PL) ja MRL:n asettamille vaatimuksille. PL:n 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että ihmisiä ei aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan. Lisäksi hallintolain (HL) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tasavertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että samanlaisia tapauksia kohdellaan samalla tavalla, mutta erilaisia tapauksia niiden erot huomioon ottaen ja että asioiden erityispiirteet otetaan huomioon. Maankäytön suunnittelussa eri alueet eroavat olosuhteiden osalta monin tavoin, esimerkiksi ympäristöarvojen, yhdyskuntarakenteen, rakennettavuuden tai ympäröivän asutukseen suhteen. Olosuhteiltaan samanlaisissa asemassa olevilla maanomistajilla tulee olla yhtäläinen mahdollisuus rakentaa, mutta kaikissa olosuhteissa ei välttämättä ole mahdollista rakentaa. Yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi tarvitaan menetelmä, jolla erot voidaan huomioida perustellusti. (Hurmeranta, Karjalainen, Sundberg, & Salila, 2011, 10–14; Pihala & Junntila, 2019, 10.)

Emätilatarkastelun avulla varmistetaan maanomistajien PL:n 6 §:n mukainen yhdenvertainen kohtelu osoittaessa rakennuspaikkoja yksittäisin lupapäätöksin ja mitoittavissa yleiskaavoissa. Emätilatarkastelu on alun perin kehitetty rantayleiskaavoituksen työkaluksi, mistä se on levinnyt myös kuivan maan rakentamiseen. Tarkastelussa lähtökohtana on poikkileikkausvuosi, jonka aikaisia tiloja kutsutaan emätiloiksi, sekä mitoitusperiaatteet, jotka määrittelevät emätilan rakennuspaikkojen enimmäismäärän. Poikkileikkausvuotena käytetään yleensä rakennuslain voimaantuloajankohtaa 1.7.1959 tai rantakaavasäännösten voimaantuloajankohtaa 15.10.1969. Tarkastelussa selvitetään, miten emätiloja on lohkottu ja kuinka monta rakennuspaikkaa emätilan alueelta on käytetty. Mitoitusperiaatteiden määrittelemästä rakennuspaikkojen enimmäismäärästä vähennetään jo toteutunut rakentaminen, minkä jälkeen jäljellä olevat rakennuspaikat jaetaan tarkasteluhetken tilajaotuksen mukaisille tiloille niiden pinta-alan perusteella. (Pihala & Junntila, 2019.) Suunnittelutarveratkaisu tai mitoittava yleiskaava ei kuitenkaan voi perustua ainoastaan emätilatarkastelun tuottamaan tulokseen rakennuspaikan laskennallisesta olemassaolosta, koska menetelmä toteuttaa ainoastaan maanomistajien yhdenvertaista kohtelua.

Emätilatarkastelun riittämättömyys suunnittelutarveratkaisun perusteena on todettu myös korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöksessä KHO 2016:119. Yhdenvertaisen kohtelun lisäksi tulee huomioida paikalliset olosuhteet, laista tulevat sisältövaatimukset sekä kunnan tavoitteet alueiden käytön kehittämiseksi asemakaava-alueiden ulkopuolisessa rakentamisessa. Näiden tekijöiden huomioimiseksi tulee käyttää emätilatarkastelua täydentäviä työkaluja. Lain sisältötavoitteet, paikalliset olosuhteet ja kunnan alueiden käytön tavoitteet voidaan huomioida edullisuusvyöhykkeiden avulla. Edullisuusvyöhykemenetelmällä voidaan tunnistaa alueiden olosuhteiden erot ja säädellä rakentamismahdollisuuksia niiden mukaisesti. Menetelmästä kerrotaan lisää myöhemmin tässä kappaleessa. Toiseksi tilojen koko voidaan huomioida emätilatarkastelun mitoituksessa siten, että suurille tiloille kertyy vähemmän rakennusmahdollisuuksia pinta-alaa kohti. Tarkoituksena on mahdollistaa kohtuullinen rakentaminen mutta hillitä varsinaista kiinteistönjalostusta ja yhdyskuntarakenteen hajoamista. (Heinilä, 2014, 36–38, 2017, 192, 339; Pihala & Junntila, 2019.)

Yllä esitettyjen rajojen puitteissa kunnalla on laaja liikkumavara mitoituksen määrittämisessä. Mitoitusta muutettaessa on tärkeää, että kunnan päätöksenteko säilyy johdonmukaisena ja perusteltuna. Mitoituksen muuttamiselle, poikkileikkausvuodelle, laskentaperiaatteelle ja mahdollisille edullisuusvyöhykkeille tulee olla perusteltu syy ja muutoksen jälkeen valittua linjaa on toteutettava johdonmukaisesti. (Heinilä, 2017, 192) Toimiva keino

mitoituksen muuttamiselle on sen tarkastelu osana mitoittavan yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen laatimisprosessia. Tällöin valmisteluun sisältyvä vuorovaikutusprosessi ja vaikutusten arviointi mahdollistavat mitoitusperiaatteiden asianmukaisen tarkastelun ja keskustelun. Rakennusjärjestykseen voidaan yhdistää liite, jossa määritellään rakentamisen mitoitusperiaatteet, tarvittaessa erikseen kunnan eri alueilla. Yleiskaavassa käytettyjä mitoitusperiaatteita voidaan puolestaan kaavan hyväksymisen jälkeen soveltaa myös suunnittelutarveratkaisuiden arvioinnissa. Mikäli mitoituksesta tehdään erillinen periaatepäätös, tulee päätöksentekoprosessissa huomioida vuorovaikutus osallisten kanssa ja vaikutusten arviointi. Muutoin päätöksen legitimitetti voidaan perustellusti asettaa kyseenalaiseksi. (Pihala & Junntila, 2019; Riipinen & Jarva, 2012, 33–34; Sippola ym., 2015, 23–24.)

Emätilatarkastelu on todettu toimivaksi keinoksi maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseen eikä muita keinoja sen toteuttamiseksi ole löydetty. Menetelmä on kuitenkin joutunut joiltain osin vahvan kritiikin alaiseksi. Emätilaperiaate voi johtaa jopa täysin lain tavoitteiden vastaisesti yhdyskuntarakenteen hajautumiseen estämällä kyläkeskuksiin rakentamista. Keskuksissa sijaitsevat tilat ovat usein jo käyttäneet rakentamismahdollisuutensa, jolloin rakentamista ohjautuu keskusten ulkopuolisille suunnittelutarvealueille, joilla rakennusmahdollisuuksia on jäljellä, tai varsinaiselle haja-asutusalueelle, jolloin rakennushankkeelle voi saada suoraan rakennusluvan. Ongelma voidaan välttää käyttämällä edullisuusvyöhykkeitä siten, että kyläkeskuksissa on riittävästi rakentamismahdollisuuksia.

Emätilatarkastelusta on myös joissain paikoin tullut kaavamaisesti käytetty työkalu, joka käytännössä ratkaisee, täyttääkö rakennushanke MRL:n 137 §:n edellytykset suunnittelutarvealueelle rakentamiseksi. Tämä on inhimillisesti ymmärrettävää, koska emätilatarkastelun lopputulos on konkreettinen mittari verrattuna lain abstrakteihin ja avoimiin pykäliin rakennusluvan erityisistä edellytyksistä. Edellytysten tulkinnan tulisi kuitenkin olla huomattavasti monipuolisempaa, jotta se täyttää MRL:n vaatimukset. (Heinilä, 2014, 36–38, 2017, 341; Pihala & Junntila, 2019, 18–20; Sippola ym., 2015, 20, 36.) Myös käytettyjä poikkileikkausvuosia on kritisoitu. Ne saatetaan kokea liian kaukaisiksi tai muutoin epäoikeudenmukaisiksi. Tilanteen parantamiseksi on ehdotettu poikkileikkausajankohdan tuomista lähemmäs nykypäivää, esimerkiksi MRL:n voimaantulopäivään 1.1.2000. (Pihala & Junntila, 2019.)

Edullisuusvyöhykkeiden avulla voidaan ottaa huomioon eri alueiden toisistaan eroavat olosuhteet analyttisellä ja avoimella tavalla. Edullisuusvyöhykkeiden käyttämisestä hajarakentamisen hallitsemisessa käsitteli jo Pekka V. Virtanen väitöskirjassaan (1974). Hän ehdotti haja-asutusalueiden suunnittelua seutu- ja yleiskaavatasolla. Suunnitelmissa tulisi tehdä edullisuustarkastelu, jossa otetaan huomioon liikenneolot, lähipalvelut, tekninen huolto sekä etäisyys kuntakeskukseen. Kustakin tekijästä tehdään tarkastelu, minkä jälkeen lopulliset edullisuusvyöhykkeet saadaan yhdistämällä yksittäiset tarkastelut yhteen. Tämä malli on myös nykyaikaisten vyöhyketarkastelujen pohjalla. Edullisuusvyöhyketarkastelussa huomioidaan yksi tai useampia tekijöitä, joiden pohjalta eri alueet voidaan jakaa erilaisiin vyöhykkeisiin. Yhdistämällä yksittäiset vyöhykkeet kokonaisuudeksi voidaan määrittellä kuinka edullisia tarkasteltavan alueen eri osat ovat rakentamisen kannalta.

Näiden edullisuusvyöhykkeiden perusteella voidaan määrittellä rakennusoikeus kullekin alueella olevalle tilalle siten, että vaikutusten kannalta edullisimmilla vyöhykkeillä rakennusmahdollisuuksia on enemmän kuin epäedullisilla vyöhykkeillä. Näin voidaan ottaa huomioon lain yleiset sekä sisältötavoitteet. Tarkasteltavia tekijöitä voi olla muun muassa

etäisyys kylän keskustasta tai palveluista, kuten koulusta tai kaupasta, maa- ja metsätalouden, matkailun ja virkistykseen kannalta tärkeät alueet, maaperän, luonnonolosuhteiden tai maiseman kannalta rakentamiseen eri tavoin soveltuvat alueet tai teknisen huollon kannalta tärkeät alueet. Edullisuusvyöhykkeitä muodostettaessa lähellä teknisiä verkostoja ja palveluita olevat alueet saavat edullisemman luokituksen ja kauempana olevat huonomman. (Aarnikko & Rautiainen, 2012, 19–24; Pihala & Junntila, 2019; Riipinen & Jarva, 2012, 82.)

Edullisuusvyöhykkeet huomioidaan rakennuspaikkojen määrää laskettaessa emätilan pinta-alan muuntokertoimella. Rakentamisen kannalta epäedulliset alueet saavat pienen muuntokertoimen ja edulliset alueet suuren. Emätilan kullakin vyöhykkeellä oleva alue kerrotaan kunkin alueen kertoimella, minkä jälkeen emätilan rakentamismahdollisuudet lasketaan muunnetun pinta-alan ja mitoitusperiaatteiden perusteella. Tämän jälkeen rakennusmahdollisuudet voidaan jakaa nykyisen tilajaotuksen mukaisille tiloille. Käytettävien kertoimien välillä tulee olla riittävän suuri ero, jotta ne todella huomioivat eri vyöhykkeet rakennusmahdollisuuksien määrässä. Lisäksi pelto- ja rakennuskelvottomat alueet voidaan vähentää emätilan pinta-alasta ennen muunnetun pinta-alan ja rakennusmahdollisuuksien laskemista, jotta rakennusmahdollisuuksia myönnetään vain sen maa-alan perusteella, jolle on tosiasias-
 ssa mahdollista rakentaa. (Pihala & Junntila, 2019.) Menetelmän käyttö on yleistynyt viime vuosina osana suunnittelutarvealueiden lupakäsittelyä ja maaseutualueiden yleiskaavoittamista, etenkin yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena koskevan MRL:n 44 §:n vuonna 2009 tapahtuneen lisäämisen jälkeen.

Molemmissa tapauksissa sitä käytetään usein rinnakkain emätilatarkastelun kanssa, jolloin voidaan laskea rakentamisen mahdollisuuksien määrä tilakohtaisesti. Edullisuusvyöhykkeiden käyttäminen on erityisen tarpeellista MRL:n 44 §:n mukaista mitoittavaa yleiskaavaa laadittaessa, jotta kaava täyttää sitä koskevat MRL:n 39 §:n sisältövaatimukset. (Pihala & Junntila, 2019.) Esimerkiksi MRL:n 44 §:n mukaisen yleiskaavan pilottina toimineessa Jyväskylän Tikkanen osayleiskaavassa tunnistettiin kyläkeskuksen ja ympäröivä maaseutumaisempi alue ja muodostettiin edullisuusvyöhykkeitä koulun sekä tie-, vesi- ja viemäri-verkoston perusteella. Tarkasteluun perustuen koulun ja teknisten verkostojen läheisyydessä oleville alueille sekä kyläkeskukseen on osoitettu enemmän rakennuspaikkoja kuin muille alueille. (Aarnikko & Rautiainen, 2012, 24.)

3.3.4 Rakennusjärjestys

Rakennusjärjestys ei ole varsinainen maankäytön suunnittelun väline, mutta sitä voidaan tietyiltä osin käyttää asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen ohjaamiseen. Rakennusjärjestystä koskevan MRL:n 14 §:n mukaan:

Kunnassa tulee olla rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla.

Rakennusjärjestyksessä annetaan paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia.

Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelyä sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.

Rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on asiasta toisin määrätty.

Maankäytön suunnittelun kannalta merkittävää on, että rakennusjärjestyksessä voidaan esittää kunnan suunnittelutarvealueet sekä paikallisia rakentamista koskevia seikkoja, kuten asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen mitoitusperiaatteet. Suunnittelutarvealueet sekä mitoitusperiaatteet voidaan määrätä rakennusjärjestyksessä sanallisesti tai kartalla. Määräykset koskevat usein rakennuspaikan kokoa sekä rakennusoikeuden määrää. Lisäksi voidaan määrätä rakentamiseen liittyvistä seikoista, esimerkiksi tietystä rakennustavasta. (Riipinen & Jarva, 2012, 34.) Määräykset voivat olla myös alueellisesti vaihtelevia paikallisten olojen huomioimiseksi. Paikallisten ominaispiirteiden huomioimiseksi rakennusjärjestyksessä voidaan määrätä aluekohtaisesti tonttien koosta, rakennusoikeuden määrästä, vesihuollon järjestämisestä, tien ylläpidosta ja muista seikoista, joiden suhteen olosuhteet vaihtelevat alueiden välillä.

Näin rakennusjärjestys voi toimia yleispiirteisen suunnittelun työkaluna alueilla, joilla ei ole tarvetta kaavoitukseen. Lisäksi se mahdollistaa vaihtelevien alueellisten olosuhteiden huomioimisen. Rakennusjärjestyksellä ei kuitenkaan voida osoittaa alueita eri käyttötarkoituksiin eikä korvata rakennetun ympäristön yksityiskohtaista suunnittelua. (Sippola ym., 2015, 23–24.) Asema- ja yleiskaavan määräykset ovat kuitenkin ensisijaisia rakennusjärjestykseen nähden. Näin ollen rakennusjärjestyksessä voidaan esittää yleiset perusteet asemakaavan ulkopuolisen rakentamisen ohjaamiseen, joita noudatetaan, mikäli alueella ei ole mitoittavaa yleiskaavaa. (Riipinen & Jarva, 2012, 34.)

3.3.5 Luvat

Hajarakentamiseen liittyviä MRL:n mukaisia lupia on etenkin rakennuslupa (125 §), poikkeamispäätös (171–174 §) sekä aiemmin käsitelty suunnittelutarveratkaisu (137 §). Rakennuslupien ja suunnittelutarveratkaisujen käsittely on pohjimmiltaan oikeudellista harkintaa, jolloin lupa tulee myöntää laissa määriteltyjen edellytyksien täytyessä. Rakennuslupan osalta edellytykset ovat myös melko selkeät, toisin kuin suunnittelutarveratkaisun abstraktit ja tulkinnanvaraiset edellytykset. Rakennuslupa koskee vain käsillä olevaa rakennushanketta, joten sen käsittelyssä ei voi arvioida maankäytön suunnittelua tai muita rakennuspaikkaa koskemattomia seikkoja. Näin ollen sen avulla ei voida ohjata rakentamisen määrää ja sijoittumista. Poikkeamisluvan tarkoituksena on puolestaan mahdollistaa yksittäisissä tapauksissa yksittäisistä MRL:n säännöksistä poikkeamisen, mikäli säännös on käsiteltävän tapauksen osalta epätarkoituksenmukainen ja poikkeaminen täyttää MRL:n 171 §:n määrittämät oikeudelliset edellytykset. Mikäli edellytykset täyttävät voi kunta erityisestä syystä myöntää poikkeuksen. (Heinilä, 2017, 245–276.)

3.4 Hajarakentaminen Vihdissä

Hajarakentamisen ohjaaminen Vihdissä perustuu yksittäistapaukselliseen lupakäsittelyyn. Lupakäsittelyssä käytetään emätilatarkastelua ja siihen liittyvää mitoitusaulukkoa, jotka on määritelty Otalampi-Härkälän osayleiskaavassa. Kunta ei ole määritellyt suunnittelutarvealueita tietyille alueille, mutta rakennusjärjestyksessä on listaus suunnittelutarvealueiden määrittelyyn liittyvistä tekijöistä. Rakennustarkastaja tekee arvion suunnittelutarpeen olemassa olosta jokaisen asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen hankkeen kohdalla lakiin ja rakennusjärjestyksessä mainittuihin tekijöihin pohjautuen. Viime vuosien aikana suurin osa näistä hankkeista on arvioitu sijoittuvan suunnittelutarpeen alaiselle alueelle. Käsitellyistä suunnittelutarveratkaisuista noin 80 % on ollut viime vuosina myönteisiä.

Rakentamisen volyymi on myös huomattava. Esimerkiksi vuosien 2010 ja 2020 välillä kunnassa on myönnetty suunnittelutarveratkaisu tai poikkeamispäätös 266 uudelle ympäri-
vuotiselle tai loma-asunnolle, minkä lisäksi huomattava määrä rakentamista on toteutunut suoralla rakennusluvalla suunnittelutarvealueen ulkopuolella. Tätä edeltävä kymmenvuotisjakso 2000–2010 oli vielä huomattavasti massiivisemmän hajarakentamisen aikaa, joten hajarakentamisen voidaan todeta olevan Vihdissä laaja ja merkittäviä vaikutuksia omaava ilmiö.

4. Menetelmät ja aineisto

4.1 Tutkimusmenetelmä

Menetelmällisesti kyseessä on tapaustutkimus, joka kertoo tietyistä paikasta ja kontekstista. Tapaustutkimuksessa huomio keskittyy johonkin erotettavissa olevaan kokonaisuuteen, kuten yksittäiseen tapahtumaan, prosessiin tai tilanteeseen, joka ilmentää tutkimuksen kohdetta. Tapaustutkimus on siis keino tarkastella tutkimuksen kohdetta yksittäisen tapausten avulla. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.) Tapauksen tutkimisessa voidaan käyttää monipuolisesti erilaista aineistoa ja menetelmiä, joten erilaisia tutkimuksen toteuttamisen muotoja on käytännössä rajattomasti. Tavoitteena on tapauksen ja siihen johtaneiden olosuhteiden tarkka ja todenmukainen kuvailu ja sitä kautta ymmärryksen lisääminen tapauksesta (Laine, Bamberg, & Jokinen, 2007, 10). Koska tapaustutkimuksessa aineistoa ja tulokulmia voi olla periaatteessa rajattomasti, korostuu aineiston, menetelmien ja näkökulmien valinta. Tavoitteena tulee olla riittävän ymmärryksen saavuttaminen tutkitavasta tapauksesta. (Laine ym., 2007, 10; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

Tässä tutkimuksessa kohteena on yleiseen ja yksityiseen etuun liittyvien näkemysten esiintyminen maankäytön suunnittelussa. Tarkasteltavana tapauksena on hajakentämisen ohjaamiseen liittyvät näkemykset Vihdin kunnassa. Tutkimus koostuu tutkimuksen kohteeseen liittyvästä kirjallisuudesta ja tarkasteltavaan tapaukseen liittyvästä haastatteluaineistosta. Käytetty kirjallisuus on esitelty lukujen 2 ja 3 alussa. Tutkimus on läpileikkaus tietystä paikasta ja tietyssä aikana vallitsevista näkemyksistä, eikä siten käsittele esimerkiksi näkemysten muuttumista ajan yli tai jonkin prosessin osana. Tarkoituksena on saada kattava kuva kunnassa tutkimushetkellä vallitsevista näkemyksistä yleiseen ja yksityiseen etuun sekä hajakentämisen ohjaamiseen liittyen. Työssä ei sen sijaan kartoiteta erilaisten näkemysten edustavuutta vihtiläisten toimijoiden keskuudessa yleisesti.

4.2 Tutkimusaineisto

Tarkasteltavaa tapausta koskeva aineisto koostuu haastatteluista ja niiden litteroista. Tutkimusta varten haastateltiin yhteensä kahdeksaa ihmistä (N=8), joista viisi oli Vihdin kunnallispolitiikassa vaikuttavia poliitikkoja, kaksi Vihdin kunnan palveluksessa olevia suunnittelijoita ja yksi Uudenmaan ELY-keskuksen palveluksessa toimiva maankäytön asiantuntija. Haastateltavat suunnittelijat valittiin heidän Vihtiä koskevan kokemuksen perusteella siten, että heillä oli kattava kuva hajakentämisestä koskevasta keskustelusta, jota kunnassa käydään ja on käyty. Haastateltavat poliitikot valittiin siten, että kaikista Vihdin suurimmista puolueista haastateltiin yksi edustaja, joka on ollut aktiivinen puolueensa edustaja hajakentämisestä koskevissa kysymyksissä. Vihdin kunnan edustaja ehdotti sopivia haastateltavia, joista kaikki valittiin lopullisiksi haastateltaviksi. Tämä luonnollisesti tarjosi kunnan edustajalle huomattavan vallan haastateltavien valintaan, mikä voisi mahdollistaa esiin nousevien näkemysten manipuloinnin.

Riski tähän on kuitenkin hyvin pieni. Haastateltavat poliitikot edustivat haastatteluissa itsensä lisäksi puoluettaan, joten voidaan olettaa myös puolueiden hyväksyneen haastateltavien osallistumisen puolueen edustajana. Kunnan edustajilla on myös väistämättä hiljaista tietoa siitä, ketkä ovat aktiivisia milläkin politiikan alueella, jolloin he osaavat suositella tutkittavaan aiheeseen perehtyneitä haastateltavia. Haastateltavat edustivat Vihdin kunnanvaltuuston viittä suurinta puoluetta eli kokoomusta, keskustaa, SDP:ta, perussuomalaisia ja vihreitä. Kustakin puolueesta haastateltiin yhtä edustajaa. Kaikki haastattelut olivat yksilö-

haastatteluja. Seitsemän haastattelua tehtiin Vihdin kunnanvirastolla kokoushuoneessa. Yksi haastattelu tehtiin Uudenmaan ELY-keskuksen tiloissa. Haastatteluista 7/8 kesti noin 50–100 minuuttia. Yksi haastattelu kesti noin 30 minuuttia. Kaikki haastattelut nauhoitettiin matkapuhelimen äänitallentimella. Haastatteluaineisto litteroitiin f4-ohjelmistolla ilman taukojen, äännähdyksien, äänenpainojen ja muiden ei-sanallisten tekijöiden merkitsemistä. Tutkimuksen kannalta merkityksellisiä ovat haastateltavien mielipiteet ja tiedolliset väitteet, ei heidän puhetapansa, joten sisältöön keskittyvä litterointi oli tarpeeseen sopiva valinta.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Teemahaastattelussa keskeistä on selvittää haastateltavien näkemyksiä tutkimuksen kannalta keskeisistä teemoista. Puolistrukturoidun haastattelun piirteisiin kuuluu, että niissä on joitakin kaikissa haastatteluissa toistuvia lähtökohtia, kuten teemoja tai kysymyksiä. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 47–48; Tuomi & Sarajärvi, 2018, 65–66.) Kaikissa haastatteluissa käytettiin samaa kysymysrunkoa, jossa oli 13 avointa kysymystä. Kysymysrunko on tutkimuksen liitteenä 1. Kaikki kysymykset käsiteltiin kaikkien haastattelujen aikana, mikä mahdollisti haastateltavien vastauksien vertaamisen toisiinsa. Kysymysten järjestystä kuitenkin sovellettiin haastattelutilanteen mukaan ja haastateltavien annettiin kertoa näkemyksiään vapaamuotoisesti, jolloin kysymykset toimivat runkona eivätkä tiukkana listana. Haastateltavilta kysyttiin myös tarpeen mukaan haastattelurungon ulkopuolisia tarkentavia kysymyksiä.

Kysymysten muotoilussa käytettiin suppilotekniikkaa, jossa kysymyksissä edetään yleisestä yksittäiseen. Tekniikassa ensimmäiset kysymykset ovat laajoja ja helppoja vastata, ja niistä edetään syventävämpiin ja rajatumpiin kysymyksiin. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 105–112.) Kysymykset muotoiltiin siten, että niissä selvitettiin laaja-alaisesti haastateltavien näkemyksiä hajarakentamisesta ja sen ohjaamisesta. Yleisestä ja yksityisestä edusta ei puhuttu suoraan, vaan haastateltavien lähestymistapa selvitettiin hajarakentamista koskevien näkemysten pohjalta. Valintaan päädyttiin tutkimuksen kohteen abstraktin luonteen ja vaikean hahmotettavuuden takia. Haastatteluissa ei voitu olettaa, että haastateltavat olisivat miettineet tietoisesti näkemystensä suhdetta yleisen ja yksityisen edun erilaisiin muotoihin tai että he olisivat tietoisia aiheesta liittyvästä keskustelusta muutoin kuin pinnallisella tasolla.

4.3 Tutkimusaineiston analysointi

Tutkimusaineiston analysointi toteutettiin teorialähtöisenä sisällönanalyysinä. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jonka tavoitteena on muodostaa selkeä sanallinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä järjestämällä aineisto systemaattisesti ja tiiviisti. Analyysin avulla hajanaisesta aineistosta nostetaan esille tutkimuksen kannalta olennainen. Tässä prosessissa aineiston alkuperäisilmauksia pelkistetään ja ryhmitellään kategorioihin tutkimuskysymyksiin ohjaamana. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006; Tuomi & Sarajärvi, 2018.) Teorialähtöisyys viittaa siihen, että analyysi pohjautuu olemassa oleviin teoreettisiin käsitteisiin. Tällöin analyysin perustana toimii valmis analyysirunko ja/tai käsitejärjestelmä ja sen kategoriat. Analyysin tavoitteena on selvittää, miten teorian mukaiset kategoriat näkyvät tutkimusaineistossa. (Tuomi & Sarajärvi, 2018.) Tässä tutkimuksessa kirjallisuuskatsauksen pohjalta laadittiin analyysirunko, johon koottiin aiemman tutkimuksen pohjalta yleisen ja yksityisen edun eri muodot ja niiden ominaispiirteet.

Analyysissä oli kaksi tarkasteltavaa teemaa: näkemykset yleisestä ja yksityisestä edusta sekä näkemykset hajarakentamisen vaikutuksista ja ohjaamisen keinoista. Teemat analysoitiin samanaikaisesti kolmessa portaassa. Vastauksia teemoihin saatiin osittain samoista kysymyksistä, joten osioiden käsittely samaan aikaan oli luonteva etenemistapa. Analyysin ensimmäisessä portaassa aineisto koodattiin kysymysten perusteella. Kysymysrunko oli rakennettu niin, että se käsitteli monipuolisesti hajarakentamisen ohjaamiseen ja vaikutuksiin liittyviä kysymyksiä ja siten tuotti suoraan alustavia vastauksia hajarakentamisen ohjaamiseen liittyvistä näkemyksistä.

Analyysin toisessa portaassa suoritettiin aineiston sisällön kategorisointi analyysirunkoon nojautuen. Kategorisoimalla aineistosta etsittiin usein esiintyviä väitteitä tarkasteltaviin teemoihin liittyen. Tässä vaiheessa aineistosta poimittiin esille ja kategorisoitiin yleiseen ja yksityiseen etuun liittyviä väitteitä ja näkemyksiä. Näin luotua ryhmittelyä peilattiin analyysirunkoon, minkä kautta pystyttiin analysoimaan, mitä yleisen ja yksityisen edun muotoa eri väitteet ja näkemykset edustavat. Kolmannessa portaassa aineistosta etsittiin ryhmien välisiä eroavaisuuksia sekä näkemyksissä esiintyviä ristiriitaisuuksia. Analyysissä hyödynnettiin Atlas.ti-ohjelmistoa, jonka koodaustyökalun avulla kategorisointi toteutettiin.

5. Tulokset

Seuraavaksi käydään läpi haastatteluaineistosta saadut tulokset. Aineistosta piirtyy selkeä ja kenties jopa yllättävän yhtenäinen kuva suhtautumisesta yleiseen ja yksityiseen etuun. Kaikkia haastateltuja yhdistävä piirre oli liberalistisesta traditiosta kumpuava, yksilön merkityksen ja ensisijaisuuden tunnustava lähestymistapa yleiseen ja yksityiseen etuun. Näkemyksissä oli kuitenkin joitakin epäjatkuvuuskohtia, jotka rikkoivat joiltain osin yksilölähtöistä lähtökohtaa. Eroavia näkemyksiä oli erityisesti hajarakentamisen vaikutuksista ja siitä, kuinka voimakkaasti vaikutuksia pitäisi säädellä. Eroavaisuuksien osalta poliitikot ja suunnittelijat erottuvat aineistosta selkeästi toisistaan poikkeavina ryhminä. Etenkin suunnittelijoiden kokonaiskäsitys hajarakentamisesta ilmiönä ja toivotusta ohjauksesta oli hyvin yhtenäinen, vaikka myös painotuseroja oli havaittavissa. Poliitikkojen osalta hajontaa oli etenkin suhtautumisessa hajarakentamiseen ilmiönä, kun taas toivotuista politiikkatoimista oltiin jopa yllättävän samanmielisiä.

Koska suurimmat eroavaisuudet löytyvät ryhmien väliltä, rakentuu analyysi ryhmien välisen erojen ja yhtäläisyyksien erittelyyn. Tämä palvelee myös tavoitetta saada työkaluja Vihdin kunnan sisäisen keskustelun ja politiikkatoimien valmistelun kehittämiseen. Analyysi seuraa karkeasti tutkimuskysymysten asettelua, joka oli seuraava:

1. Miten eri toimijat hahmottavat ja arvottavat yleisen ja yksityisen edun eri osaluokkia?
2. Mitä näkemyksiä toimijoilla on hajarakentamisen ohjaamisesta ja vaikutuksista?
 - a. Miten näkemykset ovat yhteydessä näkemyksiin yleisestä ja yksityisestä edusta?
3. Mitkä ovat toimijoiden näkemysten kitka- ja yhtymäpinnat?
 - a. Mitkä yleisen ja yksityisen edun käsitykset törmäävät haastattelujen sisällä ja välillä?

Ensin käsitellään näkemykset yleisestä ja yksityisestä edusta sekä hajarakentamisen ohjaamisesta ja vaikutuksista. Samalla käsitellään näiden teemojen välisiä yhteyksiä kiinnittäen huomiota erityisesti siihen, kuinka näkemykset yleisestä ja yksityisestä edusta huokuvat näkemyksiin hajarakentamisen ohjaamisesta ja vaikutuksista. Lopuksi käsitellään toimijoiden näkemysten kitka- ja yhtymäpintoja. Lisäksi nostetaan esille lainsäädännön ominaispiirteiden aiheuttamia tulkintaeroja sekä konfliktisia tilanteita, joita hajarakentamisen ohjaamisen osalta on havaittavissa. Tekstissä käytetyt sitaatit ovat täytesanoista siivottuja lainauksia haastatteluista.

5.1 Näkemykset yleisestä ja yksityisestä edusta

Haastatteluista nousee esille vahva yksilölähtöisyys, joka sijoittaa kaikki haastatellut liberalistisen, yksilölähtöisen yleisen edun kentälle. Tämä tuo näkyväksi liberalistisen, demokraattisen yhteiskunnan arvojen juurtuneisuuden ja kertoo siitä, miten vahva konsensus meillä lopulta on siitä, miten paljon (eli vähän) meillä on oikeus hallita ja ohjata yksilöiden elämää. Näkemyserot tiivistyvät merkittävältä osin kysymykseen siitä, tulisiko ihmisten olla vapautettuja kaikista asuinpaikan valintaa koskevista rajoituksista vai tulisiko meidän suunnitella kokonaisuuden kannalta tehokkaasti ja siten, että kaikille taataan tiettyjä oikeuksia asuinpaikasta riippumatta. Nämä lähestymistapojen erot heijastelevat erilaista suhtautumista negatiivisten ja positiivisten vapauksien väliseen tasapainoon. Poliitikot korostavat negatiivisia vapauksia ja haluavat taata kaikille oikeuden olla vapaa asuinpaikkaa

koskevista rajoitteista, kun taas suunnittelijat ovat huolissaan siitä, toteutuvatko positiiviset oikeudet palveluihin, hyvään elinympäristöön ja muihin merkittävänä pidettyihin tekijöihin.

Näin poliitikot näyttävät taipuvan kohti liberaalia individualismia ja pientä julkisen vallan roolia, kun taas suunnittelijat toimivat enemmän rawlsilaisen liberalismien hengessä, pyrkien takaamaan kaikille ihmisille hyvän elämän lähtökohdat ja pääsyn tiettyihin toimintoihin sekä palveluihin. Rinta rinnan eroavien näkemysten kanssa kulkee suhtautuminen hajarakentamisen negatiivisiin ulkoisvaikutuksiin. Suunnittelijat näkevät vaikutukset merkittävä-
nä ja kiinteänä osana hajarakentamiseen liittyvää päätöksentekoa, kun taas poliitikot näkevät vaikutukset vähäisempinä. Näitä näkemyseroja ja niistä nousevia ristiriitoja sekä tul-
kintaeroja käsitellään tarkemmin alaluvussa 5.2. Tiivistetysti voidaan todeta, että poliitik-
kojen näkemykset sijoittuvat painottuneesti liberaalin demokratian ja liberaalin individua-
lismien kentälle. Suunnittelijat taas edustavat laaja-alaisempaa näkökulmaa, jossa ollaan
valmiita yhteiskunnan interventioihin silloin, kun se on yksilöiden edun mukaista.

Poliitikkojen osalta voimakas periaatteellinen halu mahdollistaa asuminen haja-alueella tuo
esille yksilökeskeisen ja negatiivisiin vapauksiin keskittyvän ajattelun ensisijaisuuden.
Poliitikot olivat yhtä lukuun ottamatta sitä mieltä, että haja-alueille muuttamisen pitää olla
vaihtoehto, jopa silloin kun he henkilökohtaisesti näkivät hajarakentamisen vaikutukset
kriittisessä valossa. Suurin osa (4/5) näki hajarakentamisen perustavanlaatuisena oikeutena,
joka kunnan tulee turvata, sekä vetovoimatekijänä. Tämä pohja-asenne leimasi kaikkien
poliitikkojen suhtautumista hajarakentamiseen ilmiönä ja näkemyksiä siihen liittyvästä
ohjaamisesta.

Jotenkin mä nään, että hajarakentaminen on valinnanvapautta. Että jos me laitetaan liian rajusti yhteen muottiin, että tietyn tyyppisen ihmisen pitää asua tiettytyyppisessä paikassa niin se ei oo ehkä ihan hyvä. Ja toisaalta jos mietitään ihan Vihdin kunnan näkökulmasta mikä se on, se on kuitenkin kehyskunta ja mitä me voidaan tarjota vs. esim. Helsinki tai Espoo niin nehän on tietenkin, siellä on lyhyet etäisyydet ja luonnollista sellanen hyvin tiivis rakentaminen. Että jos me ei Vihdin kunnassa ulosmitata sitä väljyyden tuomaa hyötyä niin me vähän niin kuin menetetään osa meidän kilpailuedusta. Mä näkisin, että Vihdin kunnan pitäisi olla sellainen, että riippumatta, miten sä haluat asua niin meillä ois jotain. (Poliitikko 1)

Mä kannatan ehdottomasti, vaikka en kannata hajarakentamista, mutta kannatan sitä, että se vapautetaan. Et ihmiset päättää. (Poliitikko 3)

Mä haluan, että ihmisillä on mahdollisuus rakentaa myös haja-asutusalueille. Kaikki ei halua asua taajamissa, esimerkiksi minä itse. (Poliitikko 4)

Se täysin umpimetsään rakentaminen, se on perustuslaissa turvattu oikeus ja se lähinnä on ihmisille elämäntapa ja mahdollisuus. -- Me ollaan [suomalaisessa yhteiskunnassa] poliittisesti tehty päätös, riippumatta siitä, et kuka nyt on vallassa, et koko maa pidetään asuttuna. Se että missä laajuudessa, mutta kuitenkin pidetään. -- Et sekin on niinkun lähtökohta. Et tää mun mielestä antaa oikeutuksen sille haja-asutukselle. (Poliitikko 5)

Myös suunnittelijat näkivät hajarakentamisen ja maalla asumisen olevan vaihtoehto, joka mahdollistaa erilaisen elämäntavan. Yksikään suunnittelija ei ollut kategorisesti haja-alueilla asumista vastaan, mutta ehdoksi asetettiin suunnitelmallisuus, jolla voidaan taata rakenteen kokonaisvaltainen kestävyys. Näkemyksissä korostuivat hajarakentamisen mallien ja vaikutusten moninaisuus sekä halu suunnitella kokonaisuutta ja minimoida negatiiviset vaikutukset. Kaikki kolme suunnittelijaa kiinnittivät huomiota etenkin tehokkaaseen yhdyskuntarakenteeseen, kokonaisvaltaiseen kestävyYTEEN, strategisten valintojen merkitykseen ja kokonaisuuden miettimisen tärkeyteen.

Näkemyksistä huokuu halu tarjota monipuolisia asuinmahdollisuuksia, mutta vain kestävyYDEN ja toimivan yhdyskuntarakenteen rajoissa. Nämä näkemykset heijastavat halua kontrolloida negatiivisia ulkoisvaikutuksia ja minimoida yksilöiden valinnoista aiheutuva haitta. Osan tavoitteista voi myös tulkita utilitaristisiksi suunnittelijoiden tavoitellessa rakentamisen ohjaamista kaikkia yksilöitä hyödyttävien ratkaisujen, kuten viemäreiden tai kevyen liikenteen väylien, rakentamisen mahdollistamiseksi.

Niin, en mä mitään vastusta et ihmiset asuu maalla, sen kun asuu maalla. Ei kaikkien tarvii kaupunkeihin mennä, ei siitähän ei ole kysymys ollenkaan. -- Mä en näe viisaana vastakkainasettelua kylien ja esimerkiksi keskustaaajaman välillä, en missään nimessä. Musta se on enemmän niinkun tämmönen kokonaisuus jota pitää tarkastella just näitten eri tekijöitten, mitä jo mainitsinkin, palvelut, liikenne, joukkoliikenne, ilmastonmuutoksen hillintä. Siis niinku tällanen kokonaisuus. (Suunnittelija 1)

Että me saadaan ne koulukuljetukset toimimaan, kotisairaanhoidon palvelut toimimaan, niin se vaatii paljon kustannuksia tämä hajautunut yhdyskuntarakenne. Toisaalta ihminen joka muuttaa taajamaan niin hänhän käytännössä verotuloillaan kustantaa sitä hajautunutta yhdyskuntarakennetta. Täähän toimii kuntatasolla mutta toimii myös valtion tasolla vastaavalla tavalla. (Suunnittelija 2)

Kunnan pitäisi pystyä tarjoamaan monipuolista asuntotuotantoa, monipuolista asuinpaikkajakaumaa, että kaikilla pitäisi olla mahdollisuus asua niin kuin haluavat. Kyllä minä haluaisin päästä siihen tilanteeseen, että meillä ois myös osayleiskaavat tietyissä kylissä, jotka tarjoaa sitä uudisrakentamispotentiaalia eri kyliin. Että meillä olisi myös tarjota sellaisia paikkoja ihmisille, jotka haluaa rakentaa asuinpaikkansa maalle, mutta kuitenkin hyvien kulkuyhteyksien ja hyvien palveluiden äärelle. Että tavallaan se ois myös vaihtoehto. Kukaanhan ei kiellä sitä, että haja-asutusalueella voi myös elää kestävästi niin halutessaan. (Suunnittelija 2)

Olishan se parempi et jos mennään haja-alueelle niin sekin tapahtuisi suunnitelmallisesti. Et me oikeesti, et se ois mietitty etukäteen et millä tavalla se haja-alueille rakentaminen tapahtuu. Mut mä en tiedä sit et koetaanko se sit niin epäkansallisromanttisena tai ihmisen omaa valinnanmahdollisuutta loukkaavana jo pelkästään se, et ne rakennuspaikat osoitetaan jossain osayleiskaavassa. Et jotkuthan on niin vapaita sieluja et mikään tämmönen ei käy. (Suunnittelija 3)

Lisäksi lain asemaa ja merkitystä kaikkien toimien pohjana korostettiin, mikä kertoo liberalistisen, lakipohjaisen lähestymistavan merkityksestä haastatelluille. Tämä kuvastaa lakipohjaista yleistä etua, jossa yhteisön intressit toteutuvat lain kautta. Lain vahva rooli suunnittelijoiden näkemyksissä ei ole yllättävä, sillä suunnittelun oikeutus ja lähtökohta rakentuu lain soveltamisen pohjalle. Samoin kunnan edun merkitys ja oikeutus suunnitella kunnan edun mukaisesti nousi esille. Kunnan merkittävää roolia oikeutettiin sen laissa säädetyn aseman sekä sille asetettujen velvoitteiden kautta.

Täähän ei oo mikään Yhdysvallat, eli meillä on lainsäädäntö, joka rajoittaa tätä maanomistajan toimintaa, tietyissä tilanteissa. Ja se on annettu kunnalle, että tässä on niinkun kunta - yksityinen maankäytössä ne seurustelukumppanit. Ja laki lähtee siitä, että julkinen valta säätelee tätä, ja tässä tapauksessa kunta, miten rakennetaan ja kaavoitetaan. Et se on niinkun tää kaunis ajatus. Suomessa vielä ajatellaan, että on joku tällainen yhteinen hyvä ja tää yksityinen hyvä sit saa väistyä sen kollektiivisen hyvän edessä. Tää on nyt vähä kärjistetty mutta näinhän se karkeesti ottaen on. Ja se johtunee siitä, että koska kunnalle seuraa erilaisia velvoitteita. Niin sillä pitää olla sitten oikeus puuttua tähän yksityiseen etuun. (Suunnittelija 1)

5.1.1 Positiiviset ja negatiiviset vapaudet

Kaikkien näkemysten sijoittuminen liberalistisen, yksilölähtöisen yleisen edun kentälle korostaa, kuinka lomittaisia suunnittelijoiden ja poliitikkojen näkemykset ovat ja kuinka saman arvopohjan molemmat ryhmät omaavat. Samalla eroavaisuudet tämän kentän sisällä ovat suuria. Kysymys negatiivisten ja positiivisten vapauksien suhteesta on yksi liberaalien demokratioiden perimmäisistä kysymyksistä, johon on suhtauduttu eri yhteiskunnissa ja eri aikoina eri tavoin. Vahvaan valtion rooliin perustuneissa pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on perinteisesti korostettu positiivisten vapauksien merkitystä, mikä näkyy esimerkiksi laajoina kaikille kansalaisille tarjolla olevina koulutus-, hyvinvointi- ja työllisyyspalveluina sekä hyväksyvänä asenteena yhteiskunnan interventioihin (Andersen ym., 2007).

Tämä perinne näkyy vahvasti myös suomalaisen suunnittelun alalla esimerkiksi kunnallisen kaavamopolina sekä maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelulähtöisyytenä. Suunnittelun oletusarvoisuus merkitsee, että suunnittelijat joutuvat harvoin kohtaamaan negatiivisten ja positiivisten vapauksien välisestä suhteesta kumpuavaa jännitettä. Hajarakentamisen osalta lainsäädäntö kuitenkin mahdollistaa varsin suunnittelemattoman, yksilöiden vapautta rajoituksista korostavan toiminnan. Tässä tutkimuksessa havaituissa eroissa onkin pohjimmiltaan kyse arvoriidasta, joka liittyy yhteiskunnallisten interventioiden hyväksyttävyyteen. Suurin osa haastatelluista poliitikoista painottaa negatiivisten oikeuksien toteutumista, kun taas suunnittelijat ovat korostuneen kiinnittyneitä ihanteisiin suunnitelmallisesta, kestävästä ja tehokkaasta yhdyskuntarakenteesta sekä lainsäädännön henkeen ja kirjaimeen.

Erot ryhmien välillä heijastavat sitä, kuinka suunnittelun lähtökohtana on ajatus yhteiskunnallisen väliintulon positiivisesta vaikutuksesta yleiselle edulle. Tämä väliintulo puolestaan edellyttää hillitsemistä, rajoittamista ja puuttumista yksilön toimintaan positiivisten seurausten aikaansaamiseksi (Campbell, 2006). Positiivisen väliintulon ajatus on suunnittelun normatiivinen lähtökohta ja sisäänrakennettu arvovalinta, joka on väistämättä ristiriidassa

negatiivisia vapauksia korostavien, yhteiskunnan väliintulon minimointiin tähtäävien näkemysten kanssa. Yhteiskunnan ja suunnittelun roolia tärkeänä pitävälle tämä saattaa näyttäytyä lyhytnäköisyytenä tai välinpitämättömyytenä toiminnan vaikutuksista. On kuitenkin mahdollista, että haluttomuus sitoutua yksilön toimintaan puuttuviin ratkaisuihin kumpuaa arvovalinnasta ja periaatteesta, jota halutaan toteuttaa johdonmukaisesti, vaikka se tuottaisi joitakin kustannuksia.

Koska kyse on arvovalinnoista, ei yhtä näkökulmaa voi nostaa lähtökohtaisesti muita paremmaksi. Suunnittelun osalta näihin kysymyksiin on kuitenkin otettu kantaa lainsäädännössä, joka asettaa suunnittelun oikeudelliset rajat. Lainsäädäntö on kuitenkin hajarakentamista koskevilta osiltaan epämääräinen ja jättää paljon tulkinnanvaraa. Tämän johdosta ristiriita eri näkemysten välillä tiivistyy kunnan tasolla lain tulkintaan ja rajoihin, joita eri toimijat tulkitsevat eri tavoin. Tätä teemaa käsitellään lisää alaluvussa 5.3.

5.1.2 Kommunikatiivisuus

Toinen aineistosta esille noussut havainto liittyy kommunikatiivisuuden ja deliberaation rooliin – tai lähinnä sen puutteeseen. Kommunikatiivisuus ja deliberaatio nousivat esille ainoastaan yhden poliitikon haastattelussa, kun tämä peräänkuulutti keskustelemaa kehittämistä yhdessä alueiden asukkaiden kanssa. Muutama muu haastateltava nosti esille, että lisääntyvä hajarakentaminen voi vaikuttaa negatiivisesti alueella jo asuviin. Tähän huomiioon ei kuitenkaan esitetty mitään ratkaisua esimerkiksi kommunikatiivisten käytäntöjen kautta. Teemojen pienelle roolille on monta mahdollista selittäjää. Ensinnäkin voi olla, että hajarakentaminen nähdään varsinaisesta suunnittelusta erilliseksi asiaksi, johon ei kuulu samanlaista kommunikatiivista ulottuvuutta kuin mitä muuhun suunnitteluun kuuluu jo lain pohjalta. Toisaalta hajarakentamista koskeva lainsäädäntö ei edellytä osallistamista, joten mitään ”pakkoa” kommunikatiivisuuteen ei ole.

Tämä pätee kuitenkin vain, jos hajarakentamista käsitellään lupaharkinnassa tapaus kerrallaan. Mikäli hajarakentamista ohjataan yleiskaavalla, tulee se lainmukaisen osallistamismenettelyn alaiseksi. Näin ollen aihetta tarkasteleva voi ikään kuin valita, haluaako hän nähdä hajarakentamisen yksittäistapauksellisenä vai suunnitelmallisena ilmiönä, mikä vaikuttaa myös kommunikatiivisuuden rooliin. Kolmanneksi teemojen pieni rooli voi liittyä haastattelun rakenteeseen ja teemoitteluun. Haastattelussa keskityttiin hajarakentamisen vaikutuksiin ja ohjausmalliin kohdistuviin toiveisiin, joten kommunikatiivisuuteen liittyvät teemat eivät ehkä päässeet esille.

5.1.3 Huoli muuttajien edusta

Haastattelussa esiintyi myös mielenkiintoinen sivujuonne, jonka mainitsi suuri osa sekä poliitikoista että suunnittelijoista. Suuri osa (5/8) oli vahvasti huolissaan siitä, että haja-alueelle muuttavat *eivät tiedä mitä tekevät* ja toimivat paikkansapitävän tilannearvion sijaan mielikuvien tai oletusten varassa. Tämän vuoksi peräänkuulutettiin jopa haja-asujan ”ajokorttia”, joka pitäisi hankkia ennen rakennusluvan saamista.

Se ei mitään herkkua sit loppujen lopuks kuitenkaan ole vaikka sinne niin kauheen mielellään mennään asumaan. Tai niinkun kuvitellaa et se on mukavaa siel asua. Se vaatii sit joka aamusta lähtemistä helvetin kauas työpaikalle tai lapsia viemään kouluun tai päivähoitoon et se on jatkuvaa

rumbaa. Se ei tapahdu niinku, se arki ei oo mitenkään kauheen joustava siellä. (Poliitikko 2)

Mutta sun pitää tehdä se [haja-asutusalueelle muuttaminen] tietoisesti. Niillä melkein pitäis olla, kun ne hakee jotakin rakennuslupaa jonnekin tällaseen paikkaan niin siellä pitäis olla lista että semmonen jenkkimäinen juttu että tiedät että täällä ei oo sitä eikä täällä kissaa saa laittaa mikroaaltouuniin eikä mitään muutakaan vastaavaa tyyppiä. (Poliitikko 3)

Tieks kun joskus puhutaan et koiranomistajilla pitäis olla semmonen koiranomistajan ajokortti niin mun mielestä meillä pitäis olla haja-asutusalueelle muuttavan ajokortti, et jos ne motiivit on semmoset että ne ikään kuin, et ne hyvät vaikutukset mitä siitä mahdollisesti seuraa ylittää ne [negatiiviset vaikutukset] niin ei muuta kuin tervemenoa. -- Ja mä aattelen ihmisten mahdollisuuksia myöskin että ihmiset sulkee itteltään pois tiettyjä mahdollisuuksia sillä et ne muuttaa sinne haja-alueelle. Semmonen tulevaisuuden henkilökohtainen kehittyminen saattaa tulla mahdottomaksi sen valinnan takia mikä tehdään siinä vaiheessa kun päätetään et muutetaanko taajamaan vai haja-alueelle. (Suunnittelija 3)

Toisaalta samat kommentoijat lähes järjestään halusivat hajarakentamisen mahdollisuuden olevan olemassa, joten tämän huolen merkitys ja tavoitteet suhteessa varsinaiseen sääntelyyn jäävät kyseenalaisiksi. Kiehtovaa on, että tämä juonne kuitenkin muistuttaa yhteisen hyvän määrittelyä auktoriteetin toimesta. Tällaisia näkemyksiä on vaikea olla tulkitsematta niin, että ihmiset eivät ymmärrä omaa parastaan, joten se pitää kertoa heille ennen kuin he tekevät jotain itselleen haitallista. Tämä kuitenkin esitetään yksilön parhaan edun edistämisenä eikä sen pohjalta olla valmiita pakottamaan ketään mihinkään.

Lähestymistapa tuo esille jännitteisen suhtautumisen hajarakentamisen mahdollisuuksien edistämiseen: samaan aikaan mahdollisuus valita asuinpaikkansa vapaasti nähdään periaatteellisesti tärkeäksi oikeudeksi, mutta toisaalta ei välttämättä luoteta siihen, että yksilöt todella ymmärtävät mitä ovat tekemässä. Epäily ei kuitenkaan materialisoidu haluna rajoittaa haja-alueille muuttamista, mihin vaikuttanevat periaatteelliset näkemykset vapaasta asuinpaikan valinnasta.

5.2 Näkemykset hajarakentamisen vaikutuksista ja ohjauksesta

Kaikki haastatellut tunnistivat ainakin joitakin hajarakentamisen vaikutuksia. Lähes kaikki analysoivat vaikutuksia useasta eri näkökulmasta ja tunnistivat hajarakentamisen aiheuttaman paineen esimerkiksi kuntataloudelle. Poliitikkojen ja suunnittelijoiden välillä oli kuitenkin havaittavissa, että näkemykset vaikutusten merkittävydestä vaihtelivat ryhmien välillä ja poliitikkojen osalta myös ryhmän sisällä. Suunnittelijat problematisoivat hajarakentamista monesta eri näkökulmasta ja suhtautuivat vaikutuksiin järjestään korostetun kriittisesti.

Tämä näkyi etenkin huolena hajarakentamisen aiheuttamista negatiivisista ulkois- ja seurannaisvaikutuksista, joita syntyy, kun yksittäisiä lupia myönnetään pidemmän ajan yli. Suunnittelijat korostivat etenkin ympäristöön ja kuntatalouteen kohdistuvia vaikutuksia. Ympäristökysymykset ja etenkin ilmastonmuutos nähtiin aikamme suureksi haasteeksi,

johon suunnittelun täytyy vastata täydellä voimalla. Toisaalta kuntatalouden nähtiin vaarantuvan asumisen leviämisen seurauksena, etenkin jos laajentuminen tapahtuu yksittäisin luvuin eikä suunnitelmallisesti.

Kestävyys [pitäisi olla hajarakentamisen tavoitteena]. Niinkun yhdellä sanalla. Mun mielestä se, että me pystyttäs luomaan semmosta yhdyskuntarakennetta, joka on kestävä, muun muassa ilmastotavoitteiden näkökulmasta. Mun mielestä tällä hetkellä mikään teema ei mee sen kestävyysden yli. Ja ilmastotavoitteet on yks mut siihen voidaan toki liittää myöskin, jos ajatellaan vaikka vesien puhtautta, pohjaveden puhtautta, et me järjestetään ne toiminnot sillä tavalla, että, et me ei aiheuteta meidän elinympäristöllemme mitään pysyvää haittaa, vaan sillai et pikemminkin tuetaan sen elinympäristön säilymistä. (Suunnittelija 3)

Etenkin silloin kun se hajarakentaminen tapahtuu suunnittelemattomasti niin sitä kokonaiskäsitystä ei välttämättä ole. Silloin siitä voi olla kuntataloudellisesti aika merkittävät vaikutukset, sekä suorat että välilliset vaikutukset. Voi tulla kerrannaisvaikutuksia, jotka ei välttämättä yhden luvan kohdalla heti näy. Että jos tälle yhdelle kohteelle myöntää luvan niin niitä pitää myöntää samoissa olosuhteissa myös muille. Ja sitten saattaa tulla sitä kautta tarvetta esimerkiksi infran tai palveluiden kehittämiselle. Ja sitten siinä on myös, haittavaikutuksia voi olla myös ilmastolle. Että mahdollisuudet kestäväan liikkumiseen, sen kehittämiseen on rajalliset kun asutus on hyvin hajallaan. Ja toki myös nää ekologiset yhteydet, maatalous ja metsätalous, mitkä voi suunnittelemattoman hajarakentamisen kautta kärsiä. (Suunnittelija 2)

Poliitikkojen suhtautumistavat jakautuivat kahteen ryhmään. Kolme viidestä haastatellusta ei nähnyt vaikutuksia erityisen vakavina, vaikka kaikki tunnistivat useita seurauksia, joita hajarakentamisella on. Tämän joukon puheista huokui, että hajarakentamisen negatiivisia vaikutuksia pidetään asumisen vapauden hintana, joka on vain maksettava. Kaksi viidestä suhtautui puolestaan vaikutuksiin hyvin kriittisesti ja piti negatiivisia seurauksia huomattavina. Tämä on mielenkiintoinen kontrasti suhteessa näkemyksiin yleisestä edusta hajarakentamisesta ja kertoo siitä, miten kompleksinen suhtautuminen ilmiöön osalla haastatelluista on. Samanaikainen negatiivisten seurauksien tunnistaminen ja hajarakentamisen laajan vapauden kannattaminen osoittaa, kuinka sitoutuneita haastatellut ovat negatiivisten vapauksien ihanteisiin.

Vaikka samaan aikaan mä tunnistan, että kuntatalouden kannalta se ei ole optimaalinen mutta en mä tiedä, ei kai kunnan itsetarkoitus ole olla kustannusoptimaalinen vaan tarjota hyvän elämän puitteet asukkaille. (Poliitikko 1)

Mä kyllä ymmärrän sen kysymyksenasettelun et varmaan se aiheuttaisi haittoja mut en mä pysty näkemään sitä, ainakaan omassa asuinympäristössäni, et se aiheuttaisi haittoja, jos noudatetaan määräyksiä. (Poliitikko 5)

Ja sitte tietysti voidaan ajatella yhteiskunnan kannalta niin kyl se infra jos se pystytään rakentamaan tiiviimmin tulee paljon taloudellisemmaksi kuin että jos sitä joudutaan ripottelemaan pitkin mettiä, sekä tiestö, kun-

nallistekniikka ja tietotekniikka ynnä kaikki, niin kyllä se keskitetyissä ratkaisuissa on tehokkaampaa ja taloudellisempaa toteuttaa se kuin sitte jos se sijoitetaan ympäri koko kuntaa. (Poliitikko 2)

5.2.1 Haja-asuminen ja elinvoima

Kaikki haastatellut näkivät hajarakentamisen olevan mittakaavaltaan huomattavasti pienempi ilmiö kuin taajamiin muuttaminen. Seitsemän kahdeksasta haastatellusta arvioi taajamiin muuttavien määräksi noin 90 %, joten tilannekuva hajarakentamisen roolista osana kunnan kehitystä oli hyvin yhteneväinen. Johtopäätökset tästä arviosta vaihtelivat kuitenkin huomattavasti. Poliitikkojen osalta arvio korostaa sitä, kuinka hajarakentamisessa on kyse etenkin periaatteesta, jonka mukaan kaikille halukkaille pitää mahdollistaa asuminen haja-alueella. Pyrkimys houkutella kaikki mahdolliset kuntaan muuttajat nousi myös esille, mutta tässä yhteydessä hajarakentaminen nähtiin marginaaliseksi tekijäksi, jonka rooli on kokonaisuuden kannalta pieni. Näkemys hajarakentamisen pienestä roolista toimi myös argumenttina rakentamisen kevyen ohjaamisen puolesta, sillä muuttovirtojen nähtiin olevan joka tapauksessa niin pieniä, etteivät negatiiviset vaikutukset muodostu merkittäviksi.

Suunnittelijat puolestaan eivät pitäneet hajarakentamisen pientä roolia ohjaamisen tarvetta lieventävänä tekijänä. Vaikka hajarakentamisen rooli nähtiin pienenä, uskottiin sillä kuitenkin olevan merkitystä kunnan vetovoiman kannalta. Poliitikoista neljä viidestä ja suunnittelijoista kaksi kolmesta näki hajarakentamisen ainakin jonkinlaiseksi vetovoimatekijäksi ja loputkin mahdollisuudeksi, joka pitää olla olemassa. Tämä osoittaa, kuinka kaikilla haastatelluilla on erilaisista lähestymistavoistaan ja näkökulmistaan huolimatta myös yhtymäpintaa näkemyksissään.

On omalta osaltaan vetovoimatekijä. -- Meidän pitää jotenkin pystyä markkinoilla erottautumaan ytimestä. Yksi on hintapositio mut toinen on asumisen väljyys. Se on semmonen missä meidän pitäis pystyä erottautumaan. (Poliitikko 1)

Hajarakentaminen ei pelasta tätä kuntaa mut ei se myöskään sitä tuhoa näillä näkymissä. Se on hyvä et meillä on näitä vaihtoehtoja olemassa ja rakentamismahdollisuuksia sitä kautta. (Poliitikko 3)

Oon ehdottomasti sitä mieltä et se voi olla vetovoimatekijä, et meillä voi asua myös kylissä ja meillä voi asua myös väljemmin kuin mitä taajamissa kenties. Kuitenkin kun ollaan tässä Helsingin seudulla kehyskunta, niin se voi ehdottomasti olla semmonen tekijä. -- Ehdottomasti vois. Mutta sanoisin kuitenkin, korostaisin sitä, että suunnitelmallisesti. (Suunnittelija 2)

5.2.2 Sosiaalinen kestävyys ja kaupunkiseutu paitsiossa

Mielenkiintoista on, että sosiaalinen kestävyys ei noussut esille lähes lainkaan, vaikka lähes kaikki haastatellut nostivat esille kestävyuden eri ulottuvuuksiin liittyviä tekijöitä. Poliitikoilta tuli muutama kommentti haja-alueesta hyvänä kasvuympäristönä sekä ajatuksia siitä, miten jotkut haluavat elää luonnonläheisesti tai kaukana muista. Näissä kommentteissa fokus oli yksilölähtöisen ajattelun mukaisesti siinä, miten yksilö kokee haja-alueen, ei sosiaalisessa kestävyudessa yleisesti. Yhteisön rooli sosiaalisen kestävyuden luojana jäi

selkeästi sivuosaan. Enemmän nousi esille, että haja-alue mahdollistaa yksilölle kaukana muista asumisen.

Suunnittelijat kiinnittivät poliitikkoja useammin huomiota sosiaaliseen kestävyYTEEN mutta lähinnä problematisoinnin kautta. Näkemyksissä nousi esille ajatus haja-asumisen heikosta yhteisöllisyydestä ja erityisesti lasten asemasta. Kaukana muista asuminen nähtiin ongelmalliseksi ja sosiaalisia suhteita köyhdyttäväksi. Näillä ajatuksilla on selkeä yhteys edellisessä alaluvussa esiin nostetulle ajatukselle siitä, että muuttajat eivät tiedä mitä ovat tekemässä.

Toinen huomionarvoinen seikka on hajarakentamisen vaikutukset kaupunkiseutuun. Poliitikot näkivät hajarakentamisen vaikutukset kaupunkiseutuun poikkeuksetta marginaalisina tai eivät lainkaan tunnistanee niitä olevan. Tässä mielessä hajarakentamisen nähtiin olevan hyvin paikallinen asia, jonka vaikutukset koko seutuun ovat vähäpätöiset. Jos vaikutuksia nostettiin esille, nähtiin niiden poikkeuksetta olevan joko positiivisia tai neutraaleja, ainakin tilanteessa jossa hajarakentamisen rooli on niin pieni kuin mitä sen nähdään nyt olevan. Positiivisina puolina pidettiin etenkin hajarakentamisen tarjoamaa erilaista asumisen vaihtoehtoa ja valinnanvapautta. Myöskään pyrkimys maksimaaliseen hyötymiseen kaupunkiseudun läheisyydestä ja esimerkiksi ”hyvien veronmaksajien” kalasteluun ei tullut vahvasti esille.

Sen sijaan vaikuttaa siltä, että päättäjät aidosti kokevat tarjoavansa yhden mahdollisuuden erilaiseen asumiseen, jonka tulee olla olemassa. Tutkimuksessa havaittuja seudulle negatiivisia vaikutuksia, esimerkiksi lisääntyvää liikennettä tai yhdyskuntarakenteen leviämistä, ei tunnut aidosti huomattavan. Fokus vaikutti olevan niin vahvasti kiinnittynyt omaan kuntaan ja mahdollisuuksien takaamiseen erilaiselle asumiselle, ettei mahdollisia negatiivisia vaikutuksia edes mietitty. Vaikutukset kaupunkiseudulle nähtiin kyllä asiaksi, joka on hyvä huomioida myös kunnan toiminnassa, mutta samalla niitä ei nähty erityisesti olevan, paitsi positiivisessa mielessä. Tämä tuo esille, kuinka seudun etua ei kuntien sisällä välttämättä osata ottaa huomioon, koska huomio on kiinnittynyt oman kunnan asemaan eikä vaikutuksia seutuun välttämättä täysin hahmoteta.

Kun se [hajarakentaminen] pysyy näissä mittakaavoissa kun se on nyt niin se on semmonen, se on paitsi koko tän kaupunkiseudun kannalta niin se on, tarjoaa monimuotoista asumismahdollisuutta. Ja vaihtoehtoja. En mä nyt äkkiä nää onko muuta. (Poliitikko 3)

En pysty kyllä näkemään et se vaikuttais siihen [kaupunkiseutuun]. Ei tuu äkkiseltään mitään mieleen. (Poliitikko 4)

Suunnittelijat puolestaan korostivat kautta linjan vaikutuksia kaupunkiseutuun ja näkivät ne merkittäviksi. Näkemyksissä korostui etenkin huoli liikenteen lisääntymisestä ja yhdyskuntarakenteen leviämisestä. Toisaalta kehityksen nähtiin voivan olla myös positiivista, mikäli kunnan kehittäminen tapahtuu suunnitelmallisesti ja sitoutuen yhteisiin seudullisiin tavoitteisiin, esimerkiksi yhdyskuntarakenteen ohjaamiseen osalta.

5.2.3 Hajarakentamisen ohjaaminen

Hajarakentamisen ohjaamista koskevissa näkemyksissä ero suunnittelijoiden ja poliitikoiden välillä oli erityisen selkeä. Suunnittelijoilla oli erittäin vahva näkemys rakentamisen

ohjaamisen merkittävydestä ja suunnittelun positiivisista vaikutuksista. Myös kehitettävien alueiden priorisointi nousi useita kertoja esille. Haja-alueiden kehittämisen nähtiin vaativan keskittymistä tiettyihin alueisiin, joille rakentamista ohjataan ja joiden suunnitteluun keskitytään. Yksittäisiin lupiin perustuva hajarakentaminen nähtiin erityisen ongelmalliseksi, koska tällöin palveluita ja infrastruktuuria ei voi suunnitella johdonmukaisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Erityistä painoarvoa suunnittelijat antoivat kestävyys- ja liikennekysymyksille. Tavoitteena on, että hajarakentaminen olisi taloudellisesti kestävää kunnan ja maaseudun elinkeinojen kannalta, ekologisesti kestävää luonnonalueiden kannalta ja sosiaalisesti kestävää haja-alueiden yhteisöjen ja heidän palveluiden kannalta. Lisäksi syntyvän liikenteen määrä tulisi pitää mahdollisimman pienenä ja pyrkiä luomaan toimivia joukkoliikenneyhteyksiä myös haja-asutusalueille.

Loppujen lopuks tässä kokonaisuudessa, esimerkiksi tän metropolialueen kokonaisuudessa, niin se on tämmönen [erittäin pieni] juttu. Mutta, vuosien varrella siitä tulee iso juttu. (Suunnittelija 1)

Sitten ku meil on suunnitelmallista se kyläasutus ja osayleiskaavoitus kylissä niin silloin me voidaan, kun me tutkitaan osayleiskaavojen osalta kuitenkin laajemmin, tutkitaan aina vaikutukset kaikkiin erilaisiin näkökohtiin nähden, niin silloin me ollaan paljon varmemmalla tiellä. (Suunnittelija 2)

Mun mielestä tämmönen vastakkainasettelu on turhaa eikä se johda mihinkään eikä se oo myöskään suunnittelun tavoite, että me pyrittäisiin täysin estämään ja tappamaan kylät ja estämään se rakentaminen sieltä. Mutta mä haluan sanoa, että suunnitelmallisesti sen pitää mennä ja sitä pitää edistää suunnitelmallisesti, jotta me saadaan se kaikista paras hyöty irti niistä kylistä mitä kehitetään. Että saadaan se elinvoiman suurin potentiaali käyttöön sieltä. (Suunnittelija 2)

Suurin osa poliitikoista korosti asumispaikan valinnanvapautta ja piti sallivuutta ensisijaisena lähtökohtana. Toisaalta myös halukkuutta ja ymmärrystä suunnitelmalliseen kehittämiseen löytyi. Suurin osa ymmärsi, että hajarakentamisen negatiivisia vaikutuksia voidaan suunnittelulla lieventää ja näki suunnittelun kautta saavutettavat hyödyt tavoiteltavina. Erityisesti yhdyskuntateknisten verkostojen, kuten viemäriverkkojen, mahdollistaminen sekä kyläkeskusten kehittäminen nähtiin asioiksi, joita voidaan edistää suunnittelulla. Oma kysymyksensä on kuitenkin se, kuinka paljon rakentamista ollaan valmiita ohjaamaan toivotujen lopputulosten saavuttamiseksi. Vain yksi viidestä haastatellusta oli selkeästi ja johdonmukaisesti suunnitelmallisen haja-alueiden kehittämisen puolella. Loput neljä näkivät mahdollisimman laajan mahdollistavuuden tärkeänä eivätkä selkeästi rajanneet, kuinka paljon ohjaamista voitaisiin harjoittaa.

Mä näkisin tän mahdollistamisen ja valinnanvapauden kautta. Tunnistan sen, että olemme esimerkiksi ilmastonmuutoksen osalta tilanteessa, jossa meidän on pakko alkaa pikkuhiljaa kuristaa meitä, se on ihan selvä juttu. Mut siitä huolimatta niissä asioissa joissa se on mahdollista niin mennään valinnanvapauden ja mahdollisuuksien mukaan eikä aina vaan katota sitä vaan et mitä ihmisen on pakko tehdä tai mikä on tarve. Et se

on mun mielestä semmonen filosofia jonka pitäisi näkyä myös meidän tässä käytännön elämässä. (Poliitikko 1)

Jos ei oo hallittua niin tottakai se vaikeuttaa sitten tulevia kaavoja ja muutenkin tätä suunnittelua, et se pitää olla hallittua mut ei niinkuin nyt että suurin piirtein estetään... estetään ihan liikaa. (Poliitikko 4)

Jos se [hजारakentaminen] on täysin suunnittelematonta, niin ei se haittaa tuu siitä, et me annetaan yks rakennuslupa tonne mettään. Mut kun se alkaa isossa määrin levitä niin siin ei oo enää mitään koordinaatiota. Ja se johtaa sit siihen, että siin ei suunnitella sit ollenkaan sitä muuta infraa, mitä perustarpeita ihmiset saa, tarvitsee, niin sen mukaan miten ne asuu siel. Ja siinä mun mielestä on riski. Mut se on vähän niinkun itse aiheutettu, ei se oo niiden haja-asutusalueen ihmisten tai yksittäisen rakennusluvan hakijan vaan se on se et kunta niinkun nonchaleeraa tän ilmiön eikä tee sille mitään. Siitä tulee haittaa. (Poliitikko 5)

Kaikkia haastateltuja yhdistävä näkemys oli kyläosayleiskaavojen kannattaminen. Kaavat nähtiin poikkeuksetta hyväksi työkaluksi, jolla voidaan selkeyttää hजारakentamiseen liittyvää sääntelyä ja tutkia palvelu- ja yhdyskuntateknisten verkostojen toteuttaminen koko alueella. Tämä kertoo siitä, että kaikki haastatellut tunnistavat samoja tarpeita ja näkevät ainakin jonkinlaisen suunnittelun tarpeen. Eri asia kuitenkin on, tarkoitetaanko kyläosayleiskaavojen edistämiseksi aina samaa asiaa. Tavoitteisiin liittyvät periaatteelliset näkemuserot huomioon ottaen ei ole varmaa, että kaavoittaminen todella toteuttaa kaikkien toiveita heidän odottamallaan tavalla. Kaavoittaminen perustuu aina suunnitelmallisuuteen, jossa on otettava huomioon lain kaavoille asettamat sisältövaatimukset. Vaatimuksien täyttäminen taas tarkoittaa väistämättä rakentamisen ohjaamista. Riskinä on, että kaavoittaminen nähdään kaikki ongelmat ratkaisevaksi hopealuodiksi, johon ladataan liiallisia ja ristiriitaisia odotuksia.

Kyl siin pitäis pystyä siihen että esimerkiksi Vihdissä osayleiskaavoitettaisiin näitä ympäristöjä ja katsottaisiin sitten niinkun sitä kautta mihin sitä lisärakentamista voidaan haja-asutusalueilla sallia. -- Ettei yksittäisten mökkien heittäminen tai lupien salliminen mihin tahansa Vihtiin, niin se on aina yksilöratkaisu sekä maanomistajan kannalta että kunnan kannalta. Ja välttämättä se ei tuota hyvää tulosta lähiympäristön ja tulevaisuuden kannalta saati sitten pitemmässä juoksussa. (Poliitikko 2)

Siis, kaikkein järkevintähän olisi jos tehtäis niitä osayleiskaavoja kylille. Nii se ois ihan selkeetä se homma. (Poliitikko 4)

Meidän pitäisi kuntana pystyä tarjoamaan monipuolista asuntotuotantoa, monipuolista asuinpaikkajakaumaa, että kaikilla pitäisi olla mahdollisuus asua niin kuin haluavat. Kyllä minä haluaisin päästä siihen tilanteeseen, että meillä ois myös osayleiskaavat tietyissä kylissä, jotka tarjoaa sitä uudisrakentamispotentiaalia eri kyliin. Että meillä olisi myös tarjota sellaisia paikkoja ihmisille, jotka haluaa rakentaa asuinpaikkansa maalle, mutta kuitenkin hyvien kulkuyhteyksien ja hyvien palveluiden äärelle. (Suunnittelija 2)

Rakentamisen ohjaamisen tarve toivotun kehityksen saavuttamiseksi siis ymmärrettiin poliitikkojen parissa ainakin periaatteessa, mutta näkemykset suunnittelun roolista jäivät kuitenkin merkittävältä osin epämääräisiksi. Haja-alueiden suunnitelmalliseen kehitykseen liittyvät mahdollisuudet tunnistettiin ja nähtiin kannatettaviksi, mutta halukkuus rakentamisen ohjaamiseen jäi kyseenalaiseksi. Kuitenkin vain rakentamista ohjaamalla voidaan saavuttaa toivottuja vaikutuksia esimerkiksi palvelu- ja kunnallisteknisten verkostojen osalta. Lisäksi alueita johdonmukaisesti kehittämällä voitaisiin pyrkiä tilanteeseen, jossa myös haja-alueille muuttajille olisi tarjolla laadukkaita, erilaisia asumisen vaihtoehtoja tarjoavia asuinympäristöjä. Tämä herättää kysymyksen siitä, miksi haja-asutusalueiden suunnittelua ei nähdä osana elinvoiman lisäämistä samalla lailla kuten asemakaava-alueiden kehitystä. Miksi haja-alueiden osalta ei pyritäisi mahdollisimman laadukkaan ja miellyttävän ympäristön synnyttämiseen, erityisesti kun haja-asutusalueiden nähtiin osaltaan olevan vetovoimatekijä kunnalle?

Hजारakentamisen oletetun pienen määrän voi myös nähdä tukevan vahvaa ohjaamista ja suunnitelmallisuutta. Jos haja-alueille muuttavien määrä on pieni ja suunnitelmallisen kehityksen mahdollistamia kehityskulkuja halutaan toteuttaa, tulee uusi rakentaminen ohjata mahdollisimman vahvasti ensisijaisesti kehitettävälle alueelle. Palveluverkon säilyttäminen, yhdyskuntateknisten verkostojen toteuttaminen ja kyläkeskusten kehittäminen vaativat kaikki huomattavaa rakentamista keskeisimmillä alueilla. Haastattelussa jäi kuitenkin epäselväksi, ollaanko näitä sinänsä hyvänä pidettyjä tavoitteita todella valmiita edistämään rakentamista ohjaamalla.

Haastateltujen poliitikkojen monimutkainen ja ristiriitainen suhde hजारakentamiseen näkyi samanaikaisena haja-asutusalueiden suunnitelmallisen kehittämisen kannattamisena ja rakentamisen ohjaamiseen nuivasti suhtautumisena. Koska yksilöiden negatiivisten vapauksien turvaaminen nähdään tärkeäksi, pitäisi hजारakentamista koskevan sääntelyn olla mahdollisimman sallivaa. Tällöin merkittävintä on, että mahdollisuus rakentamiseen on periaatteessa olemassa – riippumatta siitä, onko ympäristö houkutteleva. Toisaalta johdonmukaisen suunnittelun ymmärretään mahdollistavan positiivisia kehityskulkuja ja viihtyisien maaseutumaisien ympäristöjen kehittymistä. Yritys sovittaa yhteen nämä kaksi keskenään osittain ristiriitaista tavoitetta johtaa helposti yllä kuvatun mukaiseen suhtautumiseen, jossa suunnittelu ja rakentamisen ohjaaminen nähdään hyväksi asiaksi, kunhan se ei vain estä ketään tekemästä mitä tahansa. Suunnittelu on kuitenkin väistämättä valintojen tekemistä, eikä kaikkia prioriteetteja voi toteuttaa. Näin ollen seurauksena on lähes väistämättä jonkinlainen konflikti eri tavoitteiden välillä.

5.3 Lainsäädännön epämääräisyys ja tulkintaerot

Kuten kahdessa edellisessä kappaleessa todettiin, ovat poliitikkojen ja suunnittelijoiden näkemykset eroista huolimatta lähtöisin samankaltaisesta yleisen edun teoriaperinteestä. Myös näkemykset hजारakentamisen ohjaamisesta ja vaikutuksista ovat monella tapaa samansuuntaisia, vaikka painotukset eri tavoitteiden välillä vaihtelevat. Haastattelussa tuli kuitenkin selkeästi ilmi, että yhteistyö suunnittelijoiden ja poliitikkojen välillä on monelta osin altista toimijoiden väliselle epäluulolle, konflikteille ja väärinkäsityksille. Tämä on osittain paradoksaalista, sillä eri toimijoiden näkemykset hजारakentamisen ohjaamisesta rakentuivat kuitenkin samoista aineksista.

Haastattelujen perusteella konfliktialttiiseen tilanteeseen vaikuttaa voimakkaasti hajaraken-
tamiseen liittyvän lainsäädännön ja muun sääntelyn epämääräisyys, mikä altistaa tulkinta-
eroille ja konflikteille. Pohjimmiltaan kyse on siitä, että lainsäädäntö ei aseta selkeätä mi-
nimitasoa haja-alueiden suunnittelulle, toisin kuin kaikkien muiden alueiden suunnittelulle.
Tämä altistaa suunnittelun ristiriidoille etenkin niissä tilanteissa, joissa poliittinen tahtotila
on mahdollisimman väljän sääntelyn puolella. Aineiston perusteella tästä kumpuavia kon-
fliktille alttiita teemoja ovat etenkin tulkintaerot lain vaatimasta suunnittelun tasosta ja
emätilatarkastelun tarpeellisuuteen ja mitoittamiseen sekä suunnittelutarvealueiden määritte-
lyyn liittyvät tulkintaerot.

5.3.1 Tulkintaerot lain vaatimasta suunnittelusta

MRL:n lähtökohtana on, että rakentaminen perustuu suunnitteluun (Heinilä, 2017, 10–11).
Lakiesityksen laatimisen tavoitteena oli parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä
yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehitys-
tä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan. Lain
yleisenä tavoitteena on puolestaan hyvän elinympäristön sekä ekologisesti, taloudellisesti,
sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksen edistäminen. (HE 101/1998.) Lain tavoit-
tepykälissä ja hallituksen esityksessä alueidenkäytön suunnittelun tärkeäksi tavoitteeksi on
nostettu yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, taloudellisuus ja hajautumiskehityksen hallin-
ta. (Heinilä, 2014, 6.) Tavoitteena on rakenne, jossa palvelujen saatavuus ja saavutettavuus
on turvattu, liikennetarve vähenee ja joukkoliikenteen käyttö edistyy. (Heinilä, 2014, 11–
12, 2017, 179.) Suunnittelun ensisijaisuus näkyy siinä, että kaikkien alueiden suunnittelu
perustuu aina kaavoitukseen – pois lukien hajarakentaminen. Hajarakentamisen sääntelyn
erikoisuus on mahdollisuus käsitellä rakentamista joko yleiskaavan kautta suunnittelemalla
tai yksittäistapauksellisena suunnittelutarveratkaisuna tai poikkeamispäätöksinä. Kahden
eri sääntelymallin ja selkeän sääntelyn minimitason puuttuminen puolestaan altistavat kun-
tien suunnittelua konflikteille.

Hajarakentamisen ohjaamiseen on kyllä tarjolla useita eri työkaluja, joilla kunta voi toteut-
taa lain tavoitteita paikallisiin oloihin soveltaen. Myös lain henki ja tavoitteet ovat periaat-
etasolla varsin selvät. MRL ei kuitenkaan sisällä selkeitä minimivaatimuksia hajaraken-
tamisen ohjaamiselle. Lain asettamien yleisten tavoitteiden sitovuudesta on myös esitetty
erilaisia oikeustieteellisiä näkemyksiä, joten niiden auktoriteetti suunnittelun ohjaamisessa
on osittain epäselvä. Tämä kokonaisuus on omiaan tuottamaan hämmennystä ja mahdollis-
taa MRL:n hengen ja yleisten tavoitteiden vastaisen toiminnan, mikäli kunnassa tavoitel-
laan mahdollisimman sallivaa suhtautumista hajarakentamiseen. Käytännössä laki vaatii
edistämään lukuisaa määrää hyviä ja kauniita tavoitteita, mutta samaan aikaan se ei vaadi
käyttämään työkaluja, joilla näitä tavoitteita voitaisiin edistää. Laajan ja heikosti ohjatun
hajarakentamisen voidaan todeta olevan lain tavoitteiden vastainen kehityskulku, mutta
samalla selkeää vaatimusta tämän kehityksen estämiseksi ei laissa ole. Tämä mahdollistaa
useita erilaisia tulkintoja siitä, mitä lainsäädäntö loppujen lopuksi vaatii hajarakentamisen
ohjaamiselta. Vaikka lainsäädännön henki on selkeä, voi lakia tulkita myös niin, että kun-
nan ei ole pakko ohjata hajarakentamista tavoitteellisesti tai suunnitelmallisesti.

Näiden tulkintaerojen pohjalta saatetaan joutua tilanteeseen, jossa esimerkiksi suunnitteli-
joita epäillään puolueellisuudesta, jos he eivät ole valmiita edistämään sallivaa hajaraken-
tamista poliitikkojen näkemyksen mukaisella tavalla. Taustalla saattaa kuitenkin olla tul-
kintaero siitä, mitä lainsäädäntö vaatii haja-alueiden rakentamisen ohjaamiselta. Suunnitte-

lijän ammatillinen valtuutus pohjaa myös vahvasti mahdollisimman tehokkaan ja toimivan lopputuloksen aikaansaamiseen sekä suunnittelun tarpeellisuuteen. Toimivaa lopputulosta on puolestaan vaikeata, ellei mahdotonta saavuttaa ilman suunnittelua. Poliitikot taas toimivat poliittisen valtuutuksensa ja tavoitteidensa pohjalta, eivätkä ne välttämättä ole samoja kuin lainsäädännön yleiset tavoitteet. Nämä jännitteet huokuvat myös haastatteluaineistosta:

Mun mielestä hajarakentamisen ohjaamisen tavoitteena pitäis olla noin yleisellä tasolla terve maalaisjärki. [Pitäisi] erottaa mikä on hajarakentamista, todella hajarakentamista, ja mikä on sit sellasta joka meidän tapauksessa liittyy MRL:n sellasiin alueihin joissa on niinku ajatusta edes [suunnittelun tarpeesta]. (Poliitikko 5)

Mä haluan, että ihmisillä on mahdollisuus rakentaa myös haja-asutusalueille. Kaikki ei halua asua taajamissa. (Poliitikko 4)

[Tällä hetkellä] se kehitys tapahtuu vähän takaperoisesti. Ensin syntyy asutus, jonka pohjalle syntyy se [suunnittelun] tarve, ja sitten toteutetaan se tarve, ja sitten ollaankin tilanteessa, ettei meillä oo suunnitteluvaraa lainkaan. Et kun sen pitäis tapahtua toisin päin, et ensin suunnitellaan ja sitten toteutetaan vasta. (Suunnittelija 2)

5.3.2 Tulkintaerot emätilatarkastelusta ja suunnittelutarvealueista

Haastatteluissa esille nousivat vahvasti myös suunnittelutarvealueiden määrittelyyn sekä emätilatarkastelun rooliin ja järkevyyteen liittyvät tulkintaerot. Suurin osa haastatelluista (6/8) piti emätilatarkastelua epätyytyttävänä työkaluna. Poliitikot kokivat menetelmän epäoikeudenmukaiseksi ja vaikeaksi hahmottaa, kun taas suunnittelijat pitivät sitä huonona suunnitteluvälineenä. On helppo nähdä, minkä vuoksi menetelmä aiheuttaa niin paljon vastustusta. Koska emätilatarkastelu ei ole varsinainen suunnittelun väline, ei sillä pystytä ohjaamaan rakentamista mielekkäällä tavalla. Se ainoastaan jakaa laskennallisen hajarakentamisoikeuden tasapuolisesti niin kutsutuille emätiloille, joina yleensä pidetään rakennuslain vuoden 1959 voimaantulon aikaisia tiloja.

Tarkastelun seurauksena voi syntyä näennäisesti kohtuuttomia ratkaisuja, jotka eivät myöskään ole suunnittelullisesti perusteltuja. Menetelmä voi johtaa jopa lain tavoitteiden vastaiseen rakenteen kehittymiseen. Emätilatarkastelu voi esimerkiksi johtaa kylä- ja yhdyskuntarakenteen hajautumiseen, mikäli kyläkeskuksen tilat ovat jo käyttäneet rakentamisoikeutensa ja rakentaminen ohjautuu epäedullisilla paikoilla oleville tiloille, joilla on vielä jäljellä rakennusoikeutta. Menetelmää ei myöskään ole kirjattu lakiin, vaan se on käytännön tarpeesta syntynyt ja oikeuskäytännössä legitimoitu keino rakennusoikeuden jakamiseen.

Rakennusoikeuden määrälle ei myöskään ole mitään vakiintuneita raja-arvoja. Rakennusmahdollisuuksia ei voi myöntää ilman kaavaa enempää kuin mitä kaavalla voitaisiin myöntää, mutta mitä tämä tarkoittaa rakennusmahdollisuuksien määrän suhteen, jää ilmaan roikkumaan. Koska vakiintuneita käytäntöjä mitoituksen suhteen ei ole, voivat eri kunnat päätyä hyvin erilaisiin arvioihin sallittavasta rakentamisen määrästä. Tämän seurauksena mitoituksen ylärajan määrittely jää lopulta oikeuden punnittavaksi niiden käsitellessä kuntien

tekemistä päätöksistä tehtyjä valituksia. Toisaalta menetelmä on ainoa esille tuotu keino maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi, joten siitä luopuminen on lähes mahdotonta. Tämä asetelma on omiaan aiheuttamaan konflikteja etenkin tilanteessa, jossa poliittinen tahtotila on väljän mitoituksen puolella.

MRL lähtee siitä, että tietyillä edellytyksillä joihinkin paikkoihin syntyy suunnittelutarvetta, syntyy tarvetta suunnitella. Ja nimikin sanoo, että siellä pitää tehdä suunnittelua. Emätilatarkastelut tehdään sen takia, että kun sitä suunnittelua lähdetään tekemään ja kaavoittamaan, niin emätilatarkastelulla varmistetaan, ettei ennen sitä suunnittelua ja kaavoitusta tehdä sellaisia toimenpiteitä, jotka suosisivat tiettyjä maanomistajia. Ei tällä oo mitään tekemistä sen tulkinnan kanssa, mistä meil on kysymys, et sanotaa, et joku metsä niin siel on hirveen rakentamisen paine, nyt katotaan emätilatarkastelua. (Poliitikko 5)

Mä en pidä tota nykyistä emätilatarkastelua... että se kohtelee tasavertaisesti vaikka aina niin väitetään. Mun mielestä ihmisillä joilla on maata niin myös oikeus rakentaa sinne. Enkä väitä että sen pitäis olla mitenkään... sen pitäis olla hyvin hallittua kuitenkin. (Poliitikko 4)

Me tehdään pääsääntöisesti, meidän lupakäsittely on sellaista, että kielteinen päätös tulee silloin, jos laskennallinen hajarakennusoikeus on käytetty. Jos siellä on rakennusoikeutta, usein silloin tulee myönteinen päätös. Eli meidän, me ei juurikaan kiinnitetä huomiota MRL 137 § muihin edellytyksiin. Mutta meidän pitäisi myöskin tarkastella myös sitä, että aiheuttaako se haittaa yleiskaavoitukselle tai asemakaavoitukselle. Onko se sopivaa liikenneturvallisuuden kannalta, tai verkostojen toteuttamisen kannalta? Ja meidän pitäisi myös tarkastella se maisemanäkökulma, luonnonsuojelunäkökulma ja kulttuuriympäristönäkökulma. Nää jää hirveen usein meidän lupakäsittelyssä niin sanotusti lapsenkenkiin. (Suunnittelija 2)

Siin on paljon tämmöstä laintulkintakysymystä. Koska siis kunnalla on paljon MRL:n nojalla tulkintavaltaa, esim. suunnittelutarvealueen määrittelyssä. Vaikka sitä yritetään jollain tavalla määrittää tarkemmin, että kuinka monta asuntoa kullekin alueelle tarkoittaa suunnittelutarvealuetta, mutta se on sitten aina tietyn kohteen ympäristötekijät, jotka sen laukaisee. Joskus se on sitä et jonkun kadunvarteen tai tienvarteen on toteutunut jo riittävästi nauhamaista rakennetta, joskus se on sitä, että jonkun kohteen ympäristössä on paljon rakentamista. Joskus se voi olla myös liikennemelu joka sen suunnittelutarpeen aiheuttaa. Tai liikenneratkaisut noin muuten. Et tätä, kun meillä ei ole enää esimerkiksi missään rakennusjärjestyksessä määritetty niitä suunnittelutarvealueita niin tää on ensimmäisenä aiheuttanut sen konfliktin siemenen. (Suunnittelija 2)

Ongelmallista on myös se, että emätilatarkastelu yhdistettynä suunnittelutarveratkaisuihin edustaa nurinkurista suunnittelua. Mikäli koko kuntaa tai kaikkia edes jonkinlaisen rakennuspaineen alaisia alueita ei ole määritelty suunnittelutarvealueeksi, ei alueiden rakentamista voida suunnitella ennen kuin suunnittelutarve laukeaa. Suunnittelutarve taas syntyy lain nojalla vasta, kun alueelle on jo rakentunut niin paljon rakennuksia, että tarve suunnit-

telulle on ilmeinen, tai mikäli hankkeella arvioidaan olevan suunnittelua vaativia ympäristövaikutuksia. Tämän jälkeen vireille tulevat rakennushankkeet käsitellään suunnittelutarveratkaisuina, joiden yhteydessä tehdään yleensä emätilatarkastelu. Riippuen siitä, miten emätilalle on jo rakennettu, saattaa tarkastelun mukainen rakennusoikeus olla jo ylittynyt siinä vaiheessa, kun alueesta tulee suunnittelutarvealuetta.

Tällöin maanomistajien tasapuolinen kohtelu – mikä on koko emätilatarkastelun tarkoitus – ei käytännössä täyty, eikä rakentaminen myöskään toteudu suunnitelmallisesti. Tätä ongelmaa voimistaa suunnittelutarvealueen ylimalkainen määrittely laissa. Käytännössä eri viranhaltijat voivat tulkita suunnittelutarvealueen hyvin eri laajuiseksi, jolloin alue, jolla suunnittelutarveratkaisu vaaditaan, voi muuttua tulkitsijan vaihtuessa. Suunnittelutarvealueen laajuudella on taas merkittävä vaikutus rakentamismahdollisuuksiin, mikäli suunnittelutarveratkaisun osana tehdään emätilatarkastelu ja jos sen tekemisessä käytettävä hajarakentamisen mitoitus on rakennusoikeuden määrää selvästi rajaava. Tämä asetelma on yhtä lailla konfliktialtis kuin emätilatarkastelun yhteydessä käytettävä mitoitus itsessään. Lisäksi tulkintojen vaihtelu on kyseenalaista maanomistajien oikeuksien kannalta.

Voidaan perustellusti väittää, että perimmäisenä syynä konfliktialttiudelle on hajarakentamisen ohjaamisen kokonaisuuden monimutkaisuus ja sääntelyn kaksoismalli eli yleiskaavoituksen ja yksittäistapauksellisen harkinnan rinnakkainen olemassaolo. Yksittäistapauksellisuuden merkittävä ongelma on, että se tekee pitkän aikavälin vaikutuksien huomiointista vaikeaa, ellei mahdotonta. Koska vaikutuksia ei tutkita, ei niitä myöskään pystytä osoittamaan, mikä muodostaa itseään vahvistavan kehän. Yksilöiden yksittäisiä tapauksia käsitellessä hämärtyy myös ymmärrys siitä, mikä on yksittäisten päätösten vaikutus kokonaisuuteen.

Toisaalta sääntelyn monimutkaisuus itsessään johtaa herkästi väärinkäsityksiin ja huomion keskittymiseen yksittäisiin sääntelyn osiin, kuten emätilatarkasteluun ja sen osana käytettyyn hajarakentamisen mitoitukseen. Tällöin sääntelyn varsinaiset tavoitteet ja niihin liittyvät arvovalinnat voivat jäädä käsittelemättä. Tämä näkyi myös haastatteluaineistossa useiden poliitikkojen osalta heidän ollessa samaan aikaan esimerkiksi sekä hajarakentamisen maksimaalisen vapauden että suunnitelmallisuuden puolella ja vahvasti emätilatarkastelua vastaan. Erilaisten hajarakentamisen ohjaamisen vaihtoehtojen ja skenaarioiden tarkasteluun tarvittaisiin lainsäädännöllinen kehys, jonka sisällä keskustelua vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista voitaisiin mielekkäästi käydä. Tämä myös vähentäisi riskiä epäselvyyksien ja väärinkäsitysten aiheuttamille konflikteille.

6. Pohdinta ja johtopäätökset

Tämän työn tavoitteena oli selvittää yleisen ja yksityisen edun roolia maankäytön suunnittelussa ja selvittää, miten yksityinen ja yleinen etu ymmärretään ja arvotetaan suunnittelun toimijoiden, eli suunnittelijoiden ja poliitikkojen, parissa. Tavoitteiden saavuttamiseksi tehtiin kirjallisuuskatsaus ja analyysirunko yleisen ja yksityisen edun eri muodoista, joita hyödynnettiin Vihdin kunnan hajakentämisen ohjaamista koskevassa tapaustutkimuksessa. Tutkimuksen tekemisessä hyödynnettiin yleistä ja yksityistä etua sekä hajakentämistä koskevaa kirjallisuutta ja tutkijan hankkimaa aineistoa Vihdin kunnassa vaikuttavien paikallispoliitikkojen ja suunnittelijoiden haastatteluista. Kirjallisuuskatsauksessa tarkasteltiin yleistä ja yksityistä etua koskevia teoriaperinteitä sekä käsitteiden historiaa. Yleinen etu osoittautui hyvin monialaiseksi ja vaikeasti tiivistettäväksi käsitteeksi, sillä käsitteellä on eri aikoina ja eri konteksteissa tarkoitettu hyvin erilaisia asioita.

Suunnitteluteoreettinen keskustelu yleisestä ja yksityisestä edusta on varsin abstraktia ja fragmentoitunutta. Tutkimusta varten tehty analyysirunko edellytti laajaa kirjallisuuden lukemista ja osittain ristiriitaisten tulkintojen yhdistelyä. Vaikka yleisestä ja yksityisestä edusta on tehty useita synteesejä, ovat ne poikkeuksetta rajoittuneet tiettyyn näkökulmaan tai yleisen edun teoriaperinteeseen. Kirjallisuuden perusteella pystyttiin kuitenkin erittelemään erilaisia yleisen edun teoriaperinteitä ja niitä yhdistäviä sekä erottelevia tekijöitä, jotka koottiin tapaustutkimusta ohjaavaksi analyysirungoksi. Rungon pohjalta tutkimusaineistoa pystyttiin analysoimaan mielekkäällä tavalla. Analyysirunko on myös tämän tutkimuksen merkittävin käsitteellinen ja teoreettinen kontribuutio. Runko ja sen soveltamistapa tässä tutkimuksessa tarjoaa tulevalle tutkimukselle pohjan ja esimerkin siitä, kuinka yleistä ja yksityistä etua voidaan tarkastella mielekkäästi käytännön suunnittelun parissa.

6.1 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Tapaustutkimuksen kautta pyrittiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten eri toimijat hahmottavat ja arvottavat yleisen ja yksityisen edun eri osaluokkia?
2. Mitä näkemyksiä toimijoilla on hajakentämisen ohjaamisesta ja vaikutuksista?
 - a. Miten näkemykset ovat yhteydessä näkemyksiin yleisestä ja yksityisestä edusta?
3. Mitkä ovat toimijoiden näkemysten kitka- ja yhtymäpinnat?
 - a. Mitkä yleisen ja yksityisen edun käsitykset törmäävät haastattelujen sisällä ja välillä?

Tutkimusaineiston pohjalta piirtyi monisyinen kuva yleisen ja yksityisen edun arvottamisesta periaatteellisella ja hajakentämistä koskevan käytännön maankäytön suunnittelun tasolla. Kaikkien haastateltujen näkemykset pohjautuivat melko puhtaasti liberalistiseen traditioon, jossa yksilöllä ja yksilön oikeuksilla on merkittävä rooli. Tämä kertoo osaltaan liberaalin demokratian ihanteiden vahvasta roolista yhteiskunnassa. Samalla poliitikkojen ja suunnittelijoiden välillä oli huomattavia näkemuseroja yleisen ja yksityisen edun olemuksesta ja merkityksestä sekä sen suhteesta hajakentämiseen.

Erot tiivistyivät negatiivisten ja positiivisten vapauksien väliseen suhteeseen. Erot lähestymistavassa tulivat esille erilaisina näkemyksinä siitä, tulisiko ihmisten olla mahdollisimman pitkälle vapautettuja asuinpaikan valintaa koskevista rajoituksista vai olisiko toivotta-

vampaa pyrkiä tehokkaaseen kokonaisuuden suunnitteluun ja takaamaan tietyt oikeudet kaikille asuinpaikasta riippumatta. Poliitikkojen huomion keskiössä olivat yksilön asema ja maksimaaliset negatiiviset vapaudet, mikä näkyi haluttomuutena ohjata hajarakentamista. Suunnittelijat puolestaan korostivat tarvetta taata syntyvän rakentamisen kestävyys sekä positiiviset oikeudet palveluihin ja hyvään elinympäristöön. Aineiston perusteella poliitikkojen mielipiteet vaikuttivat edustavan liberaalia individualismia ja pientä julkisen vallan roolia. Suunnittelijat puolestaan edustivat enemmän rawlsilaista liberalismia, johon kuuluu hyvän elinympäristön ja tiettyjen palveluiden takaaminen kaikille. Tämä arvomaailmallinen näkemys on varsin merkittävä, vaikka se sijoittuukin liberalistisen yleisen edun perinteen sisälle, sillä se johtaa hyvin erilaisiin näkemyksiin julkisen vallan roolista ihmisen elämässä.

Näkemysero poliitikkojen ja suunnittelijoiden välillä näkyi myös suhtautumisessa hajarakentamisen ohjaamiseen ja vaikutuksiin. Poliitikkojen näkemyksissä korostui negatiivisten vapauksien hengessä yksilön oikeus päättää asuinpaikastaan ja erilaisten asumisen mallien mahdollistaminen. Hajarakentamisen negatiiviset vaikutukset nähtiin olemattomina tai ainakin kohtuullisen pieninä. Hajarakentamisen vaikutuksien sijaan poliitikkojen huomion kohteena ja intresseissä oli pikemminkin mahdollisimman salliva suhtautuminen hajarakentamiseen kuin sen rajoittaminen. Tutkimuksessa huomionarvoista on myös, että tämä näkemys on melko yhdenmukainen poliittisesta suuntautumisesta riippumatta. Yhdenmukaista linjaa hajarakentamisen ohjaamisen perimmäisistä tavoitteista voi pitää jopa hieman yllättävänä, kun otetaan huomioon, että poliitikot edustivat kaikkia Vihdin suurimpia puolueita.

Suunnittelijat puolestaan pitivät hajarakentamista ilmiönä ongelmallisena ja korostivat huomattavasti sen negatiivisia vaikutuksia yhteisölle, ympäristölle sekä myös haja-asutusalueella asuville itselleen. Hajarakentamisen nähdään riitelevän lainsäädännön yleisten tavoitteiden ja hengen kanssa esimerkiksi kestävyystavoitteiden, kuntatalouden ylläpidon ja palvelujen saatavuuden osalta. Kestävän hajarakentamisen ehdoksi nähtiin suunnitelmallisuus, jotta rakentamisen vaikutuksia voisi käsitellä kokonaisuutena ennen rakenteen syntymistä. Suunnittelijoiden huolena oli, että ilman suunnittelua päädytään takape- roiseen kehitykseen, jossa investointeja tehdään impulsiivisesti rakenteen jo leviyttä.

Aineiston perusteella haastateltavien näkemykset yleisestä ja yksityisestä edusta ja hajarakentamisen ohjaamisesta ja vaikutuksista olivat yleisesti ottaen sisäisesti koherentteja. Haastateltujen näkemysten välisten erojen taustalla oli aito ero yleiseen ja yksityiseen etuun liittyvässä arvomaailmassa. Poliitikot tulkitsivat julkisen vallan roolin, haja-asutuksen vaikutukset ja merkityksen varsin eri tavalla kuin suunnittelijat. Poliitikoista lähes kaikki painottivat negatiivisia vapauksia, pitivät hajarakentamisen vaikutuksia pieninä ja myös peräänkuuluttivat sallivaa hajarakentamisen ohjaamista. Suunnittelijat taas peräänkuuluttivat positiivisten oikeuksien toteutumista, pitivät hajarakentamisen vaikutuksia merkittävinä ja ajoivat suunnittelun roolia painottavaa hajarakentamisen ohjaamista.

6.2 Luotettavuus ja rajoitteet

Tapaustutkimus edustaa aina yksittäistä tapausta eikä siitä saatuja tuloksia voida soveltaa sellaisenaan muihin tapauksiin. Tutkimus voi kuitenkin kertoa jotain merkittävää tapauksesta tai sen tutkimisesta, jolla on laajempaa merkitystä. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.) Tällä tutkimuksella voidaan nähdä olevan merkitystä sekä teoreettisen kes-

kustelun että suunnittelun käytännön tutkimisen kannalta. Ensinnäkin, tutkimus operationaalisoi teoreettista keskustelua yleisestä ja yksityisestä edusta soveltamalla teoriaa suunnittelun käytäntöä koskevaan tapaustutkimukseen. Erityisesti yleisen ja yksityisen edun analyysirunko voi tarjota lähtökohtia tulevalle tutkimukselle ja auttaa jäsentämään yleisen edun roolia ja ilmenemistapoja maankäytön suunnittelussa. Rungon koostaminen on tämän tutkimuksen merkittävin teoreettinen ja käsitteellinen anti. Runko kokoaa yhteen yleisestä ja yksityisestä edusta käytyä (suunnittelu)teoreettista keskustelua ja rakentaa siltaa teorias-ta käytännön suunnittelun tutkimiseen. Runko ja sen soveltamistapa tässä tutkimuksessa tarjoaa lisäksi käytännön esimerkin siitä, kuinka yleistä ja yksityistä etua käytännön suunnittelussa voidaan tarkastella.

Toiseksi, tutkimus tuo käytännönläheistä tietoa siitä, miten yleinen ja yksityinen etu hahmotetaan käytännön suunnittelussa ja tarjoaa yhden esimerkin siitä, kuinka aihetta voidaan tutkia tapaustutkimuksen avulla. Käsitteiden ilmenemistä poliittisten päättäjien parissa tai merkitystä käytännön maankäytön suunnittelun linjauksille on tutkittu muutamissa tutkimuksissa Suomen ulkopuolisessa kontekstissa (esim. Maidment, 2016). Suomalaisessa tutkimuksessa on puolestaan selvitetty suunnittelijoiden näkemyksiä yleisestä edusta (esim. Puustinen ym., 2017). Kokonaisuutena teeman käsittely on kuitenkin jäänyt satunnaiseksi ja rajalliseksi.

Kolmanneksi, tutkimus antaa suunnittelijoille mahdollisuuden omien näkemyksien reflektointiin. Suunnittelijoiden ja poliitikkojen näkemyksien tarkasteleminen rinnakkain tuo esille ryhmiä yhdistävät ja erottavat tekijät ja mahdollistaa kummankin ryhmän näkemyksen perustelujen tarkastelemisen. Tämä voi parhaimmillaan parantaa suunnittelijoiden itseymmärrystä omasta roolistaan ja mahdollistaa sisäistettyjen suunnittelun ennakkoletusten kriittisen tarkastelun. Neljänneksi, tutkimus tuo näkökulmia hajarakentamisen ohjaamisen kehittämistä koskevaan keskusteluun tarkastelemalla aihetta koskevaa lainsäädäntöä sisällöllisten tavoitteiden näkökulmasta ja tuomalla esille sen puutteita. Hajarakentamisen ohjaamista ja vaikutusta on tarkasteltu useissa yhteyksissä jostain näkökulmasta, mutta ohjausjärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena sisällöllisten tavoitteiden osalta ei tutkijan tietojen mukaan ole tarkasteltu.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon sen erityispiirteet. Laadullisen tutkimuksen luonteeseen kuuluu dynaamisuus ja kontekstin vaikutus saatuihin tuloksiin, mikä näkyy esimerkiksi haastatteluiden tekemisessä. Haastattelu on itsessään dynaaminen, merkityksiä tuottava tilanne, jossa vuorovaikutuksella on vaikutusta saatuihin tuloksiin. Aika, paikka ja haastatteluun osallistuvien välinen vuorovaikutus vaikuttavat siihen, minkälaisia vastauksia tilanne tuottaa. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 185.) Nämä tekijät eivät tarkoita, että laadullisella tutkimuksella ei voida saada mielekästä tietoa maailmasta mutta ne tulee ottaa huomioon laadullisen tutkimuksen tuloksien luotettavuutta arvioitaessa.

6.2.1 Reliabiliteetti ja valideetti

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa hyödynnetään usein reliabiliuden ja validiuden käsitteitä. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 186–188.) Reliabiliudella viitataan siihen, että eri tutkimuskerroilla saadaan haastattelusta sama tulos. Tämä tavoite on kuitenkin idealistinen, sillä tutkijan kokemukset ja tulkintamallit, tutkijan ja haastateltavan välinen vuorovaikutus ja muut tekijät vaikuttavat kunkin tutkijan tekemiin tulkintoihin. Nämä teki-

jät huomioon ottaen reliaabelius voidaan määritellä niin, että kaksi eri tutkijaa päätyy ainakin samansuuntaiseen tulokseen. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 186–188.) Tämän tutkimuksen osalta reliaabeliuden voidaan arvioida olevan hyvällä tasolla. Haastattelujen toteutusmenetelmä ja sisältö on hyvin dokumentoitu ja toistettavissa. Vaikka jokainen tutkimustilanne on ainutkertainen, voidaan myös arvioida, että tutkimuksessa esille nousseet näkemykset eivät ole erityisen sidottuja tutkimustilanteeseen ja sen kontekstiin. Toisaalta haastateltavien määrä (n=8) oli melko pieni, mikä voi vaikuttaa tutkimuksen kohteesta saatuun kuvaan. Tämä koskee erityisesti poliitikkoja, sillä haastatellut kunnan suunnittelijat edustivat pienestä haastateltavien määrästä huolimatta (n=2, kolmas suunnittelija toimi ELY-keskuksessa) noin kolmannelta kunnan suunnittelijoista. Poliitikkojen osalta tutkimuksessa haastateltiin viidestä suurimmasta puolueesta kustakin yhtä kunnanvaltuutettua valtuutettujen kokonaismäärän ollessa 43. Näin ollen kunkin poliittisen liikkeen näkemyksien esittäminen oli yhden edustajan varassa. Haastateltavat kuitenkin edustivat haastatteluissa paitsi itseään myös poliittista liikettään ja äänestäjiään. Tässä mielessä voidaan arvioida, että heidän näkemyksensä käsitellyistä aiheista ovat varsin pysyviä ja myös poliittista liikettä edustavia.

Hirsjärvi ja Hurme (2008, 58–60) korostavat, että haastateltavia ei tarvitse välttämättä olla suurta määrää edustavan tutkimuksen toteuttamiseksi ja että merkitystä on myös sillä, kuinka haastatellut pystyvät tuottamaan narratiivia. Haastateltavien edustavuutta voi myös arvioida saturaation kautta. Mikäli uudet haastateltavat eivät enää kerro olennaista uutta tutkimuksen kohteesta ja havainnot toistuvat haastattelusta toiseen, on aineisto saturoitunut. Tutkimuksessa esille nousseet näkemykset olivat yllättävän vahvasti linjassa poliittisesta liikkeestä riippumatta, minkä voi nähdä kertovan hyvästä aineiston saturaatiosta. On kuitenkin selvää, että suurempi haastateltujen poliitikkojen määrä olisi parantanut saturaatiota ja tutkimuksen reliaabeliutta. Reliaabeliuteen kiinnitettiin huomiota myös analyysivaiheessa. Aineiston kategorisointi toteutettiin koodaamalla Atlas.ti-ohjelmistossa, mikä mahdollisti kategorioiden yleisyyden ja toistuvuuden arvioinnin analyysia tehdessä. Tämä vähentää riskiä siihen, että aineistosta olisi nostettu esille huomioita, jotka todellisuudessa eivät olleet aineistossa merkittävässä roolissa, ja mahdollistaa analyysissa tehtyjen valintojen arvioinnin.

Validius jakaantuu useisiin eri alaryhmiin, joista tässä arvioidaan tutkimusasetelmavalidiuden kolmea muotoa: rakennevalidius, sisäinen validius ja ulkoinen validius. Rakennevalidiudella viitataan siihen, käytetäänkö tutkimuksessa sen kohdetta todella kuvaavia käsitteitä ja koskeeko tutkimus sitä, mitä sen oletetaan koskevan. Validiutta voidaan lisätä tarkalla käsiteanalyysillä, jolla selvennetään tutkimusta koskevaa käsitteistöä ja sen epäselvyyksiä. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 186–188.) Tässä tutkimuksessa käsitteellinen analyysi oli hyvin merkittävässä roolissa ja käsitteiden määrittelyyn kiinnitettiin erityistä huomiota niin yleisen ja yksityisen edun kuin hajarakentamisen ohjaamisen suhteen. Mahdollisena uhkana voidaan nähdä olevan, että aineistoa on analysoitu virheellisesti haastateltujen näkemyksiä analyysirunkoon sovitettaessa, sillä näkemykset tulkittiin epäsuorien kysymysten kautta. Tämän riskiä pienentää huolellinen käsitteellinen alustus.

Lisäksi analyysissa on nostettu esille lainauksia, joihin analyysi käsitteiden esiintymisestä pohjautuu. Tämä mahdollistaa tutkimuksessa tehdyn käsitteellisen tulkinnan vertaamisen haastateltavien esittämiin muotoiluihin. Sisäisellä validiudella viitataan siihen, että tutkimuksessa esiin nostetut syy-seurausyhteydet ovat todellisia eivätkä kuviteltuja tai tuntemattomien tekijöiden aiheuttamia. Laadullisen tutkimuksen osalta nämä yhteydet eivät

välttämättä ole muuttumattomia. Kontekstuaalisuus, menetelmissä tapahtuvat muutokset ja testauksen aikana sekä välillä sattuvat tapahtumat voivat johtaa muutoksiin ja uusiin tulkeihin asioiden välisistä yhteyksistä. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 186–188.) Tässä tutkimuksessa sisäisen validiteetin kysymykset eivät ole keskeisiä, sillä tutkimuksessa ei selvitetty tapahtumien välisiä yhteyksiä, vaan pyrittiin kuvaamaan tutkimuksen aikaan vallitseva tila.

Ulkoisella validiudella viitataan tutkimustulosten yleistettävyyteen esimerkiksi erilaisiin tilanteisiin ja henkilöihin (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 188). Tapaustutkimuksen yhteydessä tulee aina muistaa, että yhden tapauksen yleistettävyys on rajallinen. Tapaustutkimuksella voidaan kuvailla perusteellisesti tiettyä ilmiötä, mutta sitä koskevan tiedon ei voida olettaa pätevän muihin tapauksiin. Tutkimus voi kuitenkin kertoa jotain olennaista jostakin ilmiöstä tai sen tutkimisesta, mikä lisää ymmärrystä myös muista samankaltaisista tapauksista. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.) Tämä tutkimus sijoittuu kasvavan kaupunkiseudun kehyskuntaan, jossa hajarakentamisen määrä on moninkertaistunut viimeisten vuosikymmenien aikana. Saman ilmiön voidaan todeta tapahtuneen myös monissa muissa kunnissa muiden kaupunkiseutujen alueilla. Moni kunta on myös muilta ominaisuuksiltaan samantyyppinen kuin Vihti. Näin ollen voidaan ajatella, että tutkimus toimii ikään kuin kurkistusluukkuna tietynlaisen seudun mielenmaisemaan. Tämä ei tietenkään poista sitä tosiasiaa, että jokainen tapaus on erityinen ja että tätä tapausta ei voi yleistää koskemaan kategorisesti muita vastaava kuntia. Se voi kuitenkin antaa suuntaviivoja vastaavan tyyppisten tapauksien tarkasteluun.

6.2.2 Muut luotettavuuteen vaikuttavat tekijät

Mainittujen tekijöiden lisäksi tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaa tutkimuksenteon ympäristö. Tämän tutkimuksen tekijä oli tutkimuksen teon ajan (6/2019–12/2019) työsuhteessa Vihdin kuntaan, joka toimi tutkimuksen tilaajana. Tutkijan esihenkilö kunnassa toimi myös diplomityön ohjaajana. Tämä asetelma sisältää väistämättä riskejä tutkijan neutraaliuden ja objektiivisuuden kannalta. Näitä riskejä lievitettiin usein keinoin. Tutkimuksen alussa aiheesta puhuttiin avoimesti ja sovittiin, että kunta tai esihenkilö ei ota kantaa työn tutkimukselliseen sisältöön ja että tutkija toimii ikään kuin ulkopuolisena tarkkailijana kunnan sisällä.

Tutkijan kokemuksen mukaan minkäänlaista painostusta tai epäasiallista vaikuttamista tutkimuksen suorittamiseen ei ollut havaittavissa, tosin tämän todentaminen ulkopuoliselle on luonnollisesti vaikeaa kun kyse on pitkäaikaisesta toiminnasta organisaation sisällä. Toisaalta organisaation sisältä päin toimiminen toi aivan erilaista syvyyttä tutkimuksen tekoon kuin mitä pelkkien haastattelujen tekeminen olisi voinut tuoda, sillä se mahdollista aiheeseen liittyvän arkisen keskustelun ja toiminnan seuraamisen.

6.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Saadut tulokset herättävät useita mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Ensinnäkin yleisen ja yksityisen edun tarkastelemiseen käytettyä analyysirunkoa voisi kehittää ja soveltaa muissa tapaustutkimuksissa. Nyt tehty runko on vasta ensimmäinen versio, jota voisi kehittää monella tavalla. Rungon pohjalta voisi esimerkiksi luoda laajennetun tarkastelukehikon yleisen ja yksityisen edun eri muotojen esiintymisen tutkimiseen käytännön maankäytön suunnittelussa ja maankäyttöpoliitikassa. Erityistä lisävalotusta vaativat tutkimuksessa keskei-

seksi nousseen liberalistisen yleisen edun eri muodot ja kytkökset maankäytön suunnitteluun.

Liberalistinen yleinen etu on selvästi Suomen kaltaisessa läntisessä demokratiassa suunnittelun oikeutuksen ytimessä. Samaan aikaan sen yhteyksiä maankäytön suunnitteluun ei ole käsitelty kattavasti. Suuri osa yleistä etua koskevasta kirjallisuudesta on yhteiskuntafilosofista teoriaa, eikä tarkastele yleisen edun toteutumista käytännön tilanteissa. Käytännön suunnittelun mielekäs tutkiminen vaatisi kuitenkin käsitteistön, jota voisi soveltaa käytännön suunnittelutilanteisiin. Yleistä ja yksityistä etua käsittelevä yhteiskuntafilosofinen kirjallisuus ei merkittävältä osin riitä tähän, sillä se käsittelee suurelta osin perustavanlaatuisia hyvän yhteiskunnan ominaisuuksia, eikä ole tarkoitettu sovellettavaksi suoraan yksittäisten tapahtumien analysointiin (Moroni, 2019).

Toiseksi hajarakentamista koskevan keskustelun tutkiminen voisi tuoda uutta ymmärrystä siihen, mitkä asiat ovat eri osapuolille epäselviä, missä on havaittavissa väärinymmärryksiä sekä missä arvomaailmat törmäävät. Tutkimuksen aikana nousi monta kertaa esille, että toimijoiden välinen vuoropuhelu ei ole toiminut ja että useat sääntelyyn liittyvät asiat, kuten emätilaperiaate, olivat useille poliitikoille epäselviä. Tämän pohjalta heräsi väistämättä kysymys siitä, kuinka suuri osa tutkimuksessa havaituista ristiriidoista pohjautui erilaiseen yleisen ja yksityisen edun hahmottamiseen tai arvottamiseen ja kuinka suuri osa liittyi huonoon keskusteluyhteyteen ja väärinymmärryksiin. Vastauksella on huomattava vaikutus siihen, miten maankäytön konflikteihin tulisi suhtautua, sillä väärinymmärrysten, intressien ja arvomaailmojen väliset törmäykset ovat luonteeltaan hyvin erilaisia. Tulevassa tutkimuksessa voitaisiinkin perehtyä aiheeseen syvemmin esimerkiksi konfliktinratkaisun ja agonismin valossa.

Konfliktinratkaisun avulla pyritään sovittamaan yhteen ristiriitaisia intressejä ja lievittämään osapuolten välisiä erimielisyyksiä ja epäilyksiä. Konfliktien ratkaisemiseen ja hallitsemiseen kuuluu kiinteästi luottamuksen rakentaminen toimijoiden välillä ja ristiriitojen ratkaiseminen neuvottelemalla. (Peltonen, Hirvonen, Manninen, Linjama, & Savikko, 2006; Peltonen & Villanen, 2004.) Agonistisen teorian ytimessä on puolestaan intressiristiriitoja syvempi arvojen ristiriita, joka usein kääntyy antagonismiksi eli vihollisuudeksi, jossa toisen osapuolen oikeus omiin näkemyksiin kiistetään. Teoria pyrkii muuttamaan antagonismin agonismiksi, jossa arvomaailmojen ristiriita ei johda vihollisuuteen vaan legitiimien vastustajien yhteenottoon, jossa eri osapuolet hyväksyvät toistensa oikeuden näkemyksiinsä. (esim. Mouffe, 1999, 2014.) Intressien ja arvomaailmojen välisten törmäyksien tarkempi erotteleminen helpottaisi tehokkaimpien keinojen valitsemista kunkin konfliktin lievittämiseen. Ristiriitoja voidaan koettaa sovittaa konfliktinratkaisun keinoin, kun taas agonistisesta tilanteesta osapuolten arvopohjaista eroa ei voi pohjimmiltaan sovittaa. Konfliktien ja agonismin roolin analysoiminen maankäyttöön liittyvissä hankkeissa voisi auttaa tunnistamaan, milloin sovittelulle on tilaa ja milloin tavoitteena tulisi olla esimerkiksi pienin yhteinen nimittäjä, jonka kaikki voivat hyväksyä.

Toinen lähestymistapa keskustelun tutkimiseen voisi olla maankäytön suunnitteluun liittyvien näkemyksien oikeuttamisen tapojen analysointi. Tässä tutkimuksessa sivuttiin monta kertaa haastateltujen perusteita näkemyksilleen, mutta oikeuttamisen menetelmiä ei voitu tämän tutkimuksen kehyksessä arvioida systemaattisesti. Teoreettisen kehyksen arvioinnille voisi tarjota Laurent Thévenot ja Luc Boltanski (1999, 2006), jotka ovat tutkineet oikeuttamisen tapoja yhteiskunnallisessa keskustelussa. Heidän väitteensä on, että oikeuttami-

sen menetelmät jakautuvat kuuteen päälogiikkaan, joista kaikki perustuvat erilaisiin yleisen edun periaatteisiin. Heidän työtään on esitelty ja maankäyttöön liittyviin konflikteihin soveltanut Veikko Eranti (2011, 2016), joka kutsuu eri logiikoita eri maailmoiksi. Nämä maailmat ovat markkinoiden maailma, teollisuuden maailma, kansalaisuuden maailma, kodin maailma, inspiraation maailma ja mielipiteen maailma. Lisäksi hän lisää seitsemänneksi ekologian maailman, joka ei ollut mukana Thévenotn ja Boltanskin alkuperäisessä jaottelussa, mutta esiintyi heidän muissa töissään.

Nämä eri maailmat ovat kaikkien toimijoiden käytössä heidän argumentoidessaan omien näkemystensä puolesta. Jokainen maailma edustaa erilaista näkemystä yleisestä edusta. Nämä näkemykset voivat olla ristiriidassa toistensa kanssa. (Eranti, 2011, 2016.) Oikeutuksen menetelmien tutkiminen voisi tuoda lisävaloa siihen, miten maankäytön suunnitteluun liittyviä päätöksiä arvioidaan. Parhaimmillaan ristiriitojen tunnistaminen ja analysoiminen mahdollistaa eri toimijoiden näkemysten erojen ja yhtymäkohtien tunnistamisen ja siten mahdollistaa hyväksyttävän ratkaisun etsimisen.

7. Keskustelu

Hajarakentamisen ytimessä on klassinen yleisen ja yksityisen edun dilemma. Haja-asutusalueelle muuttamista harkitsevat ihmiset miettivät lähtökohtaisesti – ja täysin oikeutetusti – vain omaa toimintaansa ja toiveitaan ja tulkitsevat myös hajarakentamisen vaikutuksia tämän yksilöllisen näkökulman kautta. Yksilön näkökulmasta voi varsin perustellusti ajatella, että eihän juuri minun asumisellani ja päätöksilläni ole erityisen suurta merkitystä tai vaikutuksia. Yksilön näkökulma on helposti myös poliittisen päätöksenteon huomion keskipisteenä, sillä poliittiset päätöksentekijät ovat viime kädessä vastuussa äänestäjilleen. Maankäytön suunnittelu – tai yleisen edun idea ylipäätään – ei kuitenkaan ole kiinnostunut yhden yksilön päätösten seurauksista. Sen sijaan huomio on siinä, mitä tapahtuu, kun suuri joukko yksilöitä tekee omasta näkökulmastaan toivottavia ja yksittäisenä tapahtumana yhteisön näkökulmasta negatiivisilta vaikutuksiltaan vähäisiä päätöksiä.

Kokonaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna hajarakentamisesta aiheutuu huomattava määrä negatiivisia vaikutuksia ja ongelmia esimerkiksi liikenteen määrän, palveluiden järjestämisen ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen suhteen. Kokonaisuuden huomioon ottava näkökulma näkyy alan tutkimuksen ja suunnittelijoiden parissa, jossa yhdyskuntarakenteen hajautumista ja useita muita hajarakentamisen vaikutuksia pidetään negatiivisina ilmiöinä, jotka estävät kestäväen yhdyskuntarakenteen toteutumisen ja ovat haitallisia kunnalle, kaupunkiseudulle sekä ympäristölle (esim. Camagni ym., 2002; Hytönen, 2012; Jabareen, 2006; Kanninen, 2016; Kenworthy, 2006; Mäntysalo ym., 2008; Seppänen & Laine, 2004; Travisi ym., 2010; Uudenmaan liitto, 2012; Wahlgren, 2007b). Tämä näkökulma ei kuitenkaan ole yksilön oman elämän näkökulmasta kiinnostava, joten sen edistäminen jää poliittisten päätöksentekijöiden ja hallinnon tehtäväksi. Kysymys hajarakentamisesta on myös mittakaavaltaan huomattava. Kaupunkiseutujen liepeiden haja-asutuksen voimakkaan leviämisen ja aiempien aiheita koskevien selvityksien pohjalta voidaan arvioida, että haja-asutus on merkittäviä vaikutuksia aiheuttanut ilmiö ja että tässä tutkimuksessa havaittuja näkemyksiä ja painetta haja-asutuksen edistämiseen esiintyy myös muissa kunnissa kuin Vihdissä. (esim. Hytönen, 2012; Hytönen ym., 2012; Rehunen ym., 2018; Ristimäki ym., 2017.)

Hajarakentamiseen liittyvän keskustelun konfliktiherkkyys vaikuttaa tämän tutkimuksen perusteella olevan osittain varsin paradoksaalista. Kaikkia haastateltuja yhdisti sama pohjimmainen lähestymistapa yleiseen ja yksityiseen etuun eivätkä käytännön tavoitteetkaan olleet täysin vastakkaisia. Silti aiheeseen liittyvä keskustelu ja päätöksenteko näyttäytyi hankalana ja konfliktisena. Osa tästä selittyy mahdollisesti paikalliseen kontekstiin liittyvillä kulttuurillisilla ja historiallisilla tekijöillä. Samalla aineistosta nousi esille yleisluontoisia teemoja ja syitä tutkimuksessa tehdyille havainnoille.

7.1 Lainsäädännön epämääräisyys

Useasti esiin nostettu hajarakentamista koskevan lainsäädännön epämääräisyys vaikeuttaa myös keskustelua erilaisista päämääristä ja niiden vaikutuksista. Hajarakentamisen sääntelyn kaksoismalli ja sääntelyn monimutkaisuus vaikuttavat aiheuttavan epäselvyyttä siitä, mitä, miksi ja miten voi ja pitää säädellä ja miten laaja kunnan harkintavalta on. Epämääräisyyden takia huomio suuntautuu sääntelyn yksityiskohtiin sen sijaan, että keskusteltaisiin arvoista ja kehittämisen tavoitteista. Lisäksi lainsäädännön epämääräisyyden ja useiden kuntien hyvin sallivan hajarakentamisen ohjaamisen pohjalta saattaa lainsäädäntöä tarkemmin tuntemattomille syntyä vaikutelma, että kunta voi sallia miten paljon vain haja-

rakentamista, jos se nähdään kunnan edun mukaiseksi. MRL lähtee kuitenkin suunnittelun ensisijaisuudesta, mikä tulisi ottaa huomioon myös hajarakentamisen osalta.

Tilannetta helpottaisi huomattavasti, jos hajarakentamisen alueiden sääntelylle annettaisiin selkeä kehys laissa. Suunnittelutarvealueen käsite ja siihen liittyvä sääntely on otettu käyttöön, jotta rakentaminen perustuu riittävään suunnitteluun silloin kun suunnittelun tarvetta on. Lain systematiikan näkökulmasta suunnittelutarvealueet tulisi lähtökohtaisesti asemakaavoittaa ja suunnittelutarveratkaisujen olla poikkeuksia tästä pääsäännöstä. Tarkoituksena on, että tilanteessa, jossa asemakaavoitukseen ei ole ryhdytty, voidaan kuitenkin sallia rakentamista suunnittelutarveratkaisun kautta, jolloin suunnittelutarveratkaisu täyttää suunnittelun tarpeen kyseessä olevan rakennushankkeen osalta. Suunnittelutarveratkaisuisista on kuitenkin tullut monissa kunnissa rutiininomainen työkalu, jolla mahdollistetaan laajaa rakentamista haja-asutusalueilla. (Heinilä, 2014, 41–42.)

Suunnittelutarvealueisiin ja suunnittelutarveratkaisuihin perustuva sääntely, jonka osana käytetään emätilatarkastelua, ei mahdollista todellista suunnittelua ratkaisujen yksittäistapauksellisen luonteen vuoksi. Sääntely voi johtaa tilanteeseen, jossa haja-asutusalueiden mielekäs kehitys estyy parhaiden sijaintien, kuten kyläkeskuksien, rakennuspaikkojen tultua käytetyiksi. Tällöin asutusta saattaa ohjautua syrjäisemmille alueille, joilla rakennusoikeutta on jäljellä, mikä johtaa suoraan lain tavoitteiden vastaiseen kehitykseen. Yksittäistapauksellinen sääntely on myös ongelmallinen maanomistajien oikeuksien näkökulmasta. Yksittäistapauksellisen sääntelyn alaisuudessa maanomistaja ei voi varmistua rakennusmahdollisuuksistaan ennen hankkeeseen ryhtymistä, sillä suunnittelutarvealue voi syntyä joko kunnan oman päätöksen tai suoraan lain kautta. Näin ollen maanomistaja voi tietää onko hänen maansa suunnittelutarvealueella vai ei ainoastaan, jos koko kunta on määritelty suunnittelutarvealueeksi.

Kaikissa muissa tilanteissa jää mahdolliseksi, että suunnittelutarve syntyy suoraan lain nojalla. Suunnittelutarpeen olemassaololla on erityisen suuret vaikutukset, jos rakentamismahdollisuuksien mitoituksessa käytetään emätilaperiaatetta, sillä emätilan laskennalliset hajarakentamismahdollisuudet kuuluvat kaikille emätilasta lohkotuille tiloille. Näin ollen emätilan hajarakennusoikeus kuluu siinä järjestyksessä kuin mitä emätila tai siitä lohkotut tilat rakennuspaikkoja hakevat. Lopulta osa lohkotuista tiloista voi jäädä ilman rakennuspaikkaa ilman, että näiden tilojen omistajat edes ymmärtävät näin käyvän, koska rakennusoikeuden olemassaolo tarkastetaan tapaus kerrallaan suunnittelutarveratkaisun yhteydessä. Lisäksi yksittäistapauksellinen tarkastelu luo epävarmuutta tulevasta kehityksestä, jolloin maanomistaja ei koskaan voi olla varma siitä, mitä hankkeita hänen maidensa läheisyydessä mahdollisesti tulee vireille.

Selvä ratkaisu tilanteen selkeyttämiseksi olisi hajarakentamisen tuominen kaavoituksen piiriin kaiken muun maankäytön suunnittelun tavoin. Yksi keino tämän toteuttamiseksi olisi rakentamista ohjaavan ja rakennusoikeuden pitävästi osoittavan maaseutusalueiden yleiskaavan määrittäminen yksiselitteiseksi maaseutusalueiden suunnittelun työvälineeksi laissa. Tällaisen kaavan käyttöönottoon liittyy useita arviointia vaativia tekijöitä. Ensimmäkin olisi päätettävä, onko kaava lainsäädännöllisesti erillinen kaavaluokka vai ”tavallinen” yleiskaava. Kysymyksen arviointi edellyttää analyysia etenkin siitä, onko yleiskaava työkaluna riittävän joustava haja-asutusalueiden kaavoittamisen tarpeita varten. Haja-asutusalueiden rakentamispaine ja olosuhteet vaihtelevat erittäin paljon, joten kaavan tarkkuuden ja suunnittelun laajuuden tulee voida vaihdella eri alueiden tarpeiden mukaan. Toi-

nen kysymys liittyy siihen, kuinka laajan alueen haja-asutusalueiden yleiskaava kattaisi. Selkeä ratkaisu olisi, että haja-asutusalueen rakentamista koskeva yleiskaava vaadittaisiin kaikkialla, sillä se poistaisi ongelmat suunnittelun ”rajan” määrittelystä.

Mikäli tämä koetaan liian raskaaksi ratkaisuksi, voisi rakentamista ohjaavan yleiskaavan määrätä pakolliseksi suunnittelupaineen alaisilla alueilla ja alueilla, joille rakentamisella voidaan odottaa olevan suunnittelua vaativia ympäristövaikutuksia. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi nykyisen lain mukaisia suunnittelutarvealueita ja kaikkia kaupunkiseutujen lievealueita. Tässä mallissa kriittistä olisi suunnittelupaineen alaisten alueiden selkeä määrittely, jotta alueiden määrittelyistä ei synny loputonta väittelyä kuntien sisällä. Oli tarkka malli mikä tahansa, helpottaisi järjestelmän selkeyttäminen huomattavasti maankäytön suunnittelun jokapäiväistä työtä sekä erilaisten kehitysvaihtoehtojen poliittista arviointia. Mikäli päätöksenteon kehys olisi selkeä, voitaisiin maankäytön suunnittelussa keskittyä myös hajarakentamisen osalta varsinaiseen suunnitteluun ja erilaisten politiikkavaihtoehtojen arvioimiseen. Yleiskaavan käyttäminen ei myöskään rajaisi kuntien mahdollisuuksia päättää toivomastaan kehityksen suunnasta. Oikein lakiin muotoiltuna maaseutualueiden yleiskaava mahdollistaisi kunnille erilaiset ratkaisut maaseutualueiden kasvun voimakkaasta tukemisesta aina rakentamisen vahvaan rajoittamiseen.

7.2 Konflikteja ja yksimielisyyttä

Aineistosta nousi myös selvästi esille, kuinka ongelmallinen teema hajarakentaminen on suunnittelijan ammatillisen valtuutuksen ja asiantuntemuksen kannalta, etenkin jos poliittiset päämäärät ovat mahdollisimman sallivan sääntelyn puolella. Suunnittelijan ammatillinen valtuutus ja koulutuksen välittämät ihanteet ovat vahvasti hajarakentamista vastaan. Lisäksi suunnittelija toimii virkavastuulla ja hänen tulee pohjata näkemyksensä sekä päätöksensä lainsäädäntöön. Lainsäädäntö on hajarakentamisen osalta kuitenkin monelta osin suurpiirteistä ja antaa ristiriitaisia signaaleja. Hajarakentamisen vaikutuksia koskevan tutkimustiedon valossa lain yleiset tavoitteet muun muassa kestävydestä, taloudellisuudesta ja palveluiden saatavuudesta puhuvat vahvasti hajarakentamista vastaan, sillä sen havaitut vaikutukset eivät edistä yleisten tavoitteiden mukaista yhdyskuntarakenteen kehitystä.

Näiden lähtökohtien loogisena seurauksena on, että suunnittelijat suhtautuvat hajarakentamiseen ongelmallisena ilmiönä. Tämä tiivistyy yhden haastatellun toteamuksessa, jonka mukaan ”pätöksenteon pitäisi syleillä lainsäädännön yleisiä periaatteita.” Samaan aikaan hajarakentamiseen on kuitenkin jonkinlainen subjektiivinen oikeus perusrakentamisoikeuden kautta, laki on ylimalkainen hajarakentamisen ohjaamisen vaatimuksien osalta eikä yleisten tavoitteiden vastaisesta kehityksestä ole mitään konkreettisia sanktioita. Paikallispoliitikot saattavat taas korostaa paikallisia intressejä ja toivotun kehityksen mahdollistamista lain puhdasoppimisen tulkitsemisen sijaan. Aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että etenkin maankäyttöä ja maapolitiikkaa koskeva päätöksenteko on pitkälti erityisintressien toteuttamista yleisen edun kustannuksella. Kunnissa tämä näkyy kaavoituksen käyttämisinä paikallisten taloudellisten erityisintressien tukemiseen yleisen edun tai suunnittelun laadullisten tavoitteiden edistämisen sijaan. (Heinilä, 2017, 164–165.) Tämän voidaan nähdä olevan tilanne myös hajarakentamisen osalta yksityisen edun ja yksilön negatiivisten vapauksien ajaessa kokonaisuuden suunnittelun edelle.

Toisaalta lähes kaikki haastatellut näkivät, että haja-asutusalueilla asumisen tulee olla mahdollista. Lähes kaikki myös näkivät jonkinlaisen ohjaamisen olevan tarkoituksenmu-

kaista. Eroavaisuus tulikin esille siinä, miten tärkeänä suunnittelu nähtiin ja kuinka vahvaa sääntelyä nähtiin tarvittavan. Nämä näkemykset olivat taas sidoksissa siihen, kuinka paljon haastateltava korosti yksilön negatiivisia vapauksia ja kuinka merkittävänä hajarakentamisen vaikutukset nähtiin. Suunnittelijoiden ja poliitikkojen näkemyksien välillä oli kuitenkin havaittavissa huomattavaa konfliktisuutta. Mielenkiintoinen kysymys onkin, miksi aihe on niin herkkä, jos kerran kaikki ovat samaa mieltä siitä, että mahdollisuus asua haja-asutusalueella tulee olla olemassa. Tähän on ainakin kaksi mahdollista selitystä. Ensimmäkin voi olla, että toimijat puhuvat toistensa ohi ja ymmärtävät toistensa tarkoitukset väärin. Toisin sanoen poliitikot saattavat tulkita suunnittelun peräänkuuluttamisen tahtotilaksi rajoittaa haja-asutusalueille rakentamista, vaikka tarkoituksena olisi ainoastaan ohjata rakentamista suotuisille paikoille, ja suunnittelijat tulkita yksilön mahdollisuuksien korostamisen haluksi sallia mikä vain rakentaminen. Tähän suuntaan viittaa epäselvyys, joka liittyy lainsäädännön vaatimaan suunnitteluun ja hajarakentamisen ohjaamisen työkalujen käyttöön.

Toinen mahdollinen selitys on, että poliitikot eivät todellisuudessa ole valmiita ohjaamaan rakentamista, vaikka kysyttäessä suunnittelun tarve tunnustettaisiin. Kysymys on siitä, mitä sallivuus ja mahdollistavuus tarkoittavat. Tarkoittavatko ne sitä, että kaikilla pitää olla mahdollisuus muuttaa kyläalueille, vai sitä, että kaikilla pitää olla mahdollisuus muuttaa aivan mihin tahansa ilman rajoituksia? Ensimmäinen vaihtoehto voidaan mahdollistaa osayleiskaavoilla, joissa ohjataan rakennuspaikkoja kyläkeskuksiin. Sen sijaan jälkimmäisen toteuttamiseksi ei ole selkeätä keinoa, eikä se ole MRL:n hengen eikä kirjaimen mukainen Tämänkaltaisen mentaliteetin olemassaolo on kuitenkin täysin mahdollista. Tällöin haastatteluissa esiin noussut mahdollistaminen ja ohjaaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että rakennuspaikkoja tulisi luoda paljon kaikkialle, jotta jokainen maanomistaja voi rakentaa käytännössä mitä haluaa.

Tässä tilanteessa suunnittelun tavoitteet eivät voisi toteutua. Tämä selitys voi myös päteä, vaikka kaikki tässä tutkimuksessa suunnittelua tukeneista todella olisivat valmiita rakentamista ohjaavaan suunnitteluun, sillä tutkimukseen haastateltiin yhtä edustajaa kaikista merkittävistä poliittisista puolueista. Kunnan poliittiset voimasuhteet kuitenkin lopulta määrittävät, mitkä näkemykset voittavat päätöksenteossa. Voi olla, että rajattomalle rakentamiselle on kokonaisuudessaan tukijoita paljon enemmän kuin suunnitelmallisuudelle. Tämä ei kuitenkaan tule näkyväksi tässä tapaustutkimuksessa, vaan aihe vaatisi jatkotutkimusta.

7.3 Patologista hajarakentamista?

Aiheeseen liittyvät intohimot ja monin osin ristiriitaiset tavoitteet johtavat jännitteiseen tilanteeseen, jossa suunnittelijat joutuvat tasapainottelemaan lain kirjaimen ja hengen tulkinnan sekä paikallispolitiikan tahtotilan välillä. Jännite luo selkeän riskin sille, että suunnittelijan rooli aletaan nähdä poliittisena, sillä lakia tiukasti tulkitseva suunnittelija voi täysin perustellusti esittää, että hajarakentamista tulisi hillitä mahdollisimman vahvasti. Toisaalta voidaan esittää, että perusrakentamisoikeuden ja asuinpaikan valinnan vapauden nimissä hajarakentamista ei ole välttämätöntä rajoittaa. Tämä näkemys ei välttämättä ole täysin lain hengen mukainen, mutta ei myöskään sen kirjaimen vastainen. Jos paikallispoliitikkojen ja suunnittelijoiden tulkinnat eroavat toisistaan, on kuvastusta tilanteesta vain lyhyt matka siihen, että suunnittelijoiden nähdään edistävän jotain poliittista agendaa, vaikka todellisuudessa kyse on erilaisista rooleista, näkökulmista ja tavoista tulkita lakia.

Tilannetta hermistävät lisäksi suunnittelijoiden ammatillinen valtuutus ja ihanteet. Suunnittelijan tavoitteena on myös ammattinimikkeen mukaisesti suunnitella: enemmän tai vähemmän suunnittele mattomasti syntyvä hajarakentaminen ei tähän ajattelutapaan sovi.

Kuvattu asetelma saattaa johtaa hajarakentamista koskevan maankäytön suunnittelun muuttumiseen Mäntysalon ja Nymanin (2001) kuvaamalla tavalla patologiseksi. Patologisessa toimintatavassa päätöksiä todelliset vaikutukset rutiinomaisesti kielletään ja ollaan olevinaan kuin niitä ei olisi olemassa. Hajarakentamisen osalta tämä voi tarkoittaa, että suunnittelijat puhuvat tekevänsä lain hengen mukaista suunnittelua, vaikka toteutunut rakenteen kehitys ei sitä poliittisesti asetettujen tavoitteiden toteuttamisen vuoksi olisi. Mikäli tilanne ei muutu, voi käyttäytyminen juurtua patologiseksi toimintatavaksi, jolloin myös suunnittelijat alkavat uskoa, että he toimivat lain hengen mukaisesti, vaikka näin ei todellisuudessa ole.

Yhtenä mahdollisuutena tämän ristiriidan lievittämiseen ja patologisen kehityksen estämiseen voisi olla Max Weberin (1978; tässä Alexander, 2000) määrittelemien formaalin ja substantiivisen rationaalisuuden käsitteiden tuominen osaksi suunnittelun käytäntöä. Eri rationaalisuuden muodot erottaa toisistaan keinojen ja päämäärien välinen suhde. Formaali rationaalisuus perustuu tosiasioihin, joiden pohjalta voidaan määritellä tehokkain tapa toimia tiedossa olevan päämäärän toteuttamiseksi. Huomio keskittyy keinojen löytämiseen tiedossa olevien päämäärien toteuttamiseksi. Substantiivinen rationaalisuus puolestaan sisältää toimijan omat tavoitteet ja arvot sekä tunnistaa, että eri toimijat voivat päätyä rationaalisen ajattelun pohjalta edistämään erilaisia päämääriä tavoitteistaan ja arvopohjastaan riippuen. Tällöin huomio kääntyy pois tehokkaimpien keinojen etsimisestä kohti päämäärien määrittelyä ja arvottamista sekä keinojen vaikutuksien arviointia suhteessa erilaisiin päämääriin.

Rationaalisuuden jako formaaliin ja substantiiviseen herättää useita mahdollisuuksia suunnittelun tehtävän ja roolien hedelmällisempään määrittelyyn. Klassisen, valistuksesta nousseen rationaalisuuden kritiikki on tuonut esille yleisen edun subjektiivisuuden ja määrittelemisen vaikeuden. Suunnittelun kentällä tämä on tarkoittanut perinteisen yleisen edun nimissä tehtävän rationaalisen, kokonaisvaltaisen suunnittelun ja sen portinvartijana toimivan suunnittelijan kriisiä. Kuinka voimme suunnitella yleisen edun nimissä, jos selkeästi määriteltävää ja objektiivista, yhteiskunnan kokonaisedun kannalta hyödyllistä yleistä etua ei voida määritellä? Weberin jaottelu vapauttaa meidät tästä kriisistä: kyse ei olekaan objektiivisen yleisen edun havaitsemisesta ja edistämisestä vaan erilaisten uskomusten ja niiden pohjalta toteutettavan toiminnan välisestä rationaalisuudesta. Tämä käsitys rationaalisuudesta mahdollistaa tavoitteiden määrittelemisen erilaisten uskomusten pohjalta, jolloin myös yleinen etu voi esiintyä useassa eri muodossa.

Substantiiviseen rationaalisuuteen perustuvassa järjestelmässä suunnittelijan roolissa korostuvat asiantuntijatiedon tuottaminen ja välittäminen eri ratkaisujen vaikutuksista, dialogin mahdollistaminen eri toimijoiden välillä ja tehokkaiden ratkaisujen etsiminen valittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarjolla olevan tiedon ja dialogin pohjalta voidaan muodostaa yhteisesti hyväksytty näkemys siitä, mitä toiminnalla halutaan tavoitella. Yhteinen näkemys ei edellytä, että toimijat muuttavat uskomuksiaan, vaan ainoastaan, että kaikki voivat hyväksyä yhdessä määritellyn kompromissin. Lähestymistapa tarjoaa myös suunnittelijoille keinoja käsitteellistää ja hahmottaa oma roolinsa. Suunnittelijoiden tulisi kyetä hahmottamaan se, että suunnittelun ihanteiden mukainen suhtautuminen hajarakentamiseen on

vain yksi, tiettyihin päämääriin perustuva näkökulma aiheeseen. Muut toimijat, esimerkiksi poliitikot, saattavat edustaa hyvin erilaisiin päämääriin perustuvaa näkökulmaa, joka johtaa huomattavasti sallivampaan lopputulokseen. Sen, mitkä päämäärät ovat mahdollisia, määrittää lopulta lainsäädäntö ja tämän pohjalta muotoutunut oikeuskäytäntö.

8. Poliitikasuositukset

Tehdyn tutkimuksen pohjalta nousee useita käytännön kehitysmahdollisuuksia liittyen niin jokapäiväiseen suunnittelutyöhön, suunnittelualan koulutuksen kehittämiseen kuin hajarakentamista koskevan lainsäädännön uudistamiseen. Tässä kappaleessa esitetään tutkimuksen pohjalta neljään teemaan liittyviä suosituksia:

- 1) Hajarakentamista koskevan lainsäädännön uudistaminen selkeämmäksi
- 2) Rakentavan keskusteluyhteyden edistäminen kunnissa
- 3) Laskentamenetelmän kehittäminen hajarakentamisen vaikutuksista
- 4) Konfliktisuuden tunnistaminen ja opettaminen suunnittelukoulutuksessa.

8.1 Hajarakentamista koskevan lainsäädännön selkeyttäminen

Hajarakentamista koskevan lainsäädännön epäselvyys ja sääntelyn kokonaisuuden monimutkaisuus on tämän tutkimuksen perusteella merkittävä suunnittelua hankaloittava ja konflikteille altistava tekijä. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei tarjoa yksiselitteisiä ratkaisuja hajarakentamisen ohjaamiseen, minkä lisäksi ajan yli kehittynyt hajarakentamisen sääntelyn kaksoismalli lisää sääntelyn kokonaisuuden hahmottamisen vaikeutta. Laki lähtee suunnittelun ensisijaisuudesta, ja hajarakentamista lukuun ottamatta kaikki rakentaminen perustuu kaavoituksen avulla tapahtuvaan suunnitteluun. Tähän nähden on erikoista, että hajarakentaminen on jätetty välitilaan, jossa suunnittelun rooli jää epäselväksi ja tilanesidonnaiseksi. Erityisen ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että kahden eri sääntelymallin ja selkeän sääntelyn minimitason puuttuminen altistavat suunnittelua konflikteille. Nykyisen sääntelyn vallitessa on esimerkiksi epäselvää, miten paljon rakentamista eri työkaluilla voidaan sallia ja miten vahvaa rakentamisen ohjaamista laki lopulta vaatii. Toisaalta myös suunnittelutarvealueen laajuudesta tai emätilatarkastelun mitoituksesta voi väitellä loputtomiin. Kaikki tämä tuottaa tarpeettomia konflikteja tai väärinymmärryksiä käytännön suunnittelutyössä.

Ratkaisu nykytilanteessa esiintyviin ongelmiin olisi hajarakentamisen tuominen maankäytön suunnittelun piiriin kaiken muun maankäytön tavoin. Selkein keino tähän olisi hajarakentamisen sääntelyn kaksoismallin lopettaminen tekemällä yleiskaavasta yksiselitteinen haja-asutusalueiden suunnittelun työkalu. Muutos ei olisi dramaattinen, sillä jo nyt haja-asutusalueille on mahdollista laatia yleiskaava, jota voidaan haluttaessa myös käyttää rakennusluvan perusteena. Suunnittelua myös tehdään jo nyt – ainakin periaatteessa – kaikilla niillä alueilla, jotka ovat suunnittelutarvealueita. Yksittäistapauksellinen suunnittelutarveratkaisuihin perustuva sääntely ei kuitenkaan pysty toteuttamaan suurta osaa suunnittelun tavoitteista ja pahimmillaan estää haja-asutusalueen mielekkään kehityksen. Selkeä lainsäädännöllinen ja suunnittelullinen lähtökohta mahdollistaisi keskittymisen varsinaiseen suunnitteluun, erilaisten kehitysvaihtoehtojen vaikutuksiin liittyvän arvokeskustelun ja ylipäätään haja-alueiden suunnitteluun osallistumisen ja arvioinnin sekä demokraattisen päätöksenteon yksittäisiin päätöksiin keskittymisen sijaan. Selkeä lähtökohta myös todennäköisesti vähentäisi aiheeseen liittyvää konfliktisuutta ja väärinymmärryksiä.

Maaseutualueiden yleiskaavan tulisi joustaa eri alueiden tarpeiden mukaan, jotta sen voisi tehdä myös pienillä resursseilla silloin, kun suunnittelun tarve on pieni. Kaavallista suunnittelua vaativien alueiden rajaamiseen on useita vaihtoehtoja. Yksi vaihtoehto on vaatia kaava aina haja-asutusalueille rakennettaessa. Toinen mahdollisuus on vaatia kaavallista tarkastelua niillä alueilla, joille rakentamiseen liittyy suunnittelua edellyttäviä ympäristö-

vaikutuksia tai joilla on odotettavissa rakentamisen painetta, kuten kaupunkiseutujen lieve-alueilla. Joka tapauksessa lähtökohtana tulisi olla, että suunnittelutarve ratkaistaan yleiskaavalla. Ratkaisu selkeyttäisi sääntelyä, seuraisi lainsäädännön kantavaa periaatetta suunnittelun ensisijaisuudesta ja mahdollistaisi suunnittelutarpeen ratkaisemisen suunnittelun kautta ilman asemakaavan laatimista.

Ratkaisu takaisi selkeät ja ymmärrettävät suunnittelulliset lähtökohdat hajarakentamisen ohjauksen kaksoismallin poistuessa, jolloin suunnittelun ja päätöksenteon huomio voisi keskittyä sisällöllisiin tekijöihin. Tämä mahdollistaisi hajarakentamisen sääntelyn mielekkään käsittelyn kuntatasolla sekä vähentäisi teemaan liittyvää konfliktialttiutta, jolloin huomio voitaisiin keskittää haja-asutusalueiden tavoitteelliseen kehittämiseen ja elinvoiman ylläpitämiseen. Lähtökohtien selkeys parantaisi myös maanomistajien asemaa, sillä kaavaprosessissa kaikkien kaava-alueen maanomistajien rakennusoikeus tutkittaisiin kerralla ja pitävästi. Ajatus ei myöskään ole millään muotoa uusi, sillä jo Pekka V. Virtanen (1974) esitti samaa maaseutualueiden suunnittelua käsitelleessä väitöskirjassaan. Tarve haja-asutusalueiden suunnittelulle ei ole tuon hetken jälkeen pienentynyt – pikemminkin päinvastoin.

8.2 Rakentavan keskusteluyhteyden rakennuspalikat

Tutkimuksen perusteella keskustelu hajarakentamisesta ja sen sääntelystä oli monin tavoin altista konflikteille ja väärinymmärryksille. Määrätietoisesta kehittämisestä ja toimivan yhteistyön edistämiseksi tilanteeseen tulisi löytää ratkaisuja, jotka helpottavat konfliktista tilannetta. Tähän työhön parhaat edellytykset on suunnittelijoilla, jotka ovat tekemisissä aiheen kanssa jatkuvasti ja pitkän ajan yli. Konfliktisen tilanteen lievittämisen tulisi olla systemaattista ja realistiseen tilannekuvaan pohjautuvaa. Konflikteja lievittävän keskusteluyhteyden luominen voidaan jakaa neljään vaiheeseen. Vaiheet on määritelty tutkimuksessa havaittujen kitkatekijöiden ja väärinymmärrysten pohjalta.

- 1) Tunnista eri toimijoita ajavat arvot sekä taustatekijät
- 2) Määrittele tärkeimmät päämäärät, joita edistää ja joista ei voida joustaa
- 3) Mieti miten puhut: väärinkäsitykset syntyvät pienistä asioista
- 4) Määrittele viestintästrategia, joka vetoaa kunkin toimijan arvoihin

Ensimmäisen kohdan osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi poliitikkojen tahtotilan voimakkuuden ja taustan ymmärtämistä. Vihdin tapauksessa ei vaikuta olevan realistista ajatella, että hajarakentamisen määrää rajoitettaisiin, sillä mahdollisuus muuttaa haja-asutusalueelle nähtiin oikeudeksi, johon kaikilla tulee olla mahdollisuus. Suunnittelijoiden näkökulmasta tämä tarkoittaa, että mikään puhe rajoittamisesta ei tule menemään läpi poliittisessa päätöksenteossa. Tästä päästään toiseen kohtaan, jossa tunnustetaan päämäärät, joita pyritään edistämään ja joista ei voi joustaa. Vaikka mahdollisuus rakentaa haja-asutusalueelle nähdään periaatekysymyksenä, ei se välttämättä tarkoita, etteikö rakentamisen sijoittumista voisi ohjata. Näin ollen panokset kannattaa laittaa suunnittelullisen rakentamisen edistämiseen. Tällöin tavoitteena voisi olla esimerkiksi rakentamispaineisten alueiden osayleiskaavoittaminen siten, että rakennuspaikkoja on hyvillä paikoilla runsaasti. Jotta tärkeimpiä päämääriä voidaan edistää, tulee puhetapa ja argumentaatio hioa päämääriä edistäväksi.

Tämä tarkoittaa, että suunnittelijoiden tulee miettiä tarkkaan, miksi ja mitä lopulta halutaan ohjata ja säännellä sekä kristallisoida keskeiset argumentit tärkeimpien päämäärien puoles-

ta. Mikäli näin ei tehdä, ovat riskinä väärintymmärrykset ja päätyminen kiistelemään pikkuasioista. Tämä koskee erityisesti hajarakentamista, jota koskevan sääntelyn kokonaisuuden hahmottaminen on hankalaa ja epäselvyyksiä täynnä. Kunta ei voi käytettävissä olevaan lainsäädäntöön suoraan vaikuttaa, mutta tilannetta voi lievittää harkitulla puhetavalla ja monimutkaisten kysymysten selventämisellä. Keskeisten tavoitteiden lisäksi huomiota tulee kiinnittää puhetapaan ja siihen, miltä se kuulostaa muille. Esimerkiksi rajoittaminen sana on erittäin tulenarka ja saattaa aiheuttaa turhaa väärintymmärrystä huolimattomasti käytettynä. Viimeiseksi tulee luoda selkeä viestintästrategia, jolla päämääriä ja harkittuja argumentteja edistetään. Tavoitteena tulee olla keskeisiin kysymyksiin keskittyminen ja keskustelun ohjaaminen siihen, miksi ja millä ehdoilla jotain halutaan sen sijaan, että väitellään yksittäisistä sääntelyn keinoista

Vihdin tapauksessa kiinteänä osana strategiaa tulee olla positiivisen signaalin antaminen haja-asutuksen mahdollistamisesta, jotta vältetään mielikuvaa, että suunnittelijat haluavat estää haja-asumisen. Samalla tulee kiinnittää huomiota sen viestimiseen, miten kaikki hyötyvät suunnitelmallisuudesta. Perusteluina toimii ainakin: 1) olevan infrastruktuurin hyödyntäminen, 2) koulujen läheisyyden hyödyntäminen (ei tarvita koulukuljetuksia), 3) kunnallistekniikan toteuttamisen mahdollistaminen, 4) turvallisen liikenneympäristön kehittäminen, 5) viihtyisien asuinympäristöjen ja kyläkeskuksien luominen, 6) palveluiden suunnittelu ennakoivasti, 7) yleisten alueiden varaaminen esimerkiksi palveluita ja virkistysalueita varten, 8) maa- ja metsätalouden toimintaedellytyksien turvaaminen sekä 9) laajojen pelto- ja metsäalueiden säilyttäminen. Lisäksi voidaan korostaa, että yksittäisen rakentajan ei tarvitse eikä hän usein voi ottaa mainittuja asioita huomioon omaa hanketta suunnitellessaan, ja tuoda esille, kuinka suunnittelun avulla voidaan luoda laadukasta asuinympäristöä myös haja-asutusalueilla. Lisäksi viestinnässä tulee huomioida emätilaperiaate ja sen saama kritiikki. Emätilaperiaatteeseen kulminoituu paljon turhaumia tavoilla, jotka vaikuttavat olevan irti työkalun varsinaisesta merkityksestä. Useampi haastateltu poliitikko kuvaili tarkastelua niin, että suunnittelijat pyrkivät sen varjolla estämään hajarakentamista. Toisaalta siitä haluttiin yleisesti eroon ja osa vaikutti näkevän sen esteenä myös osayleiskaavojen laadinnalle, koska se sallii niin vähän rakennuspaikkoja. Näiden kommenttien osalta vaikutti, että moni haastateltu ei ymmärtänyt mitoituksen voivan vaihdella eri alueilla perustelluista syistä.

8.3 Hajarakentamisen vaikutustenarviointimenetelmän kehittäminen

Tutkimuksen aikana nousi esille myös hajarakentamista koskevan tietopohjan hajanaisuus. Etenkin haja-asutuksen kunnalle aiheuttamat kulut olivat teema, josta esitettiin hyvin erilaisia näkemyksiä. Aiemman tutkimuksen pohjalta kuluja tiedetään syntyvän, mutta niihin suhtaudutaan selvästi hyvin eri tavoin ja vakavuudella. Tämä on varsin ymmärrettävää, sillä hajarakentamisen aiheuttamista kustannuksista ja vaikutuksista ei ole olemassa yhteismitallista tietoa, joka voisi toimia keskustelun pohjana. Näin ollen arvio jää kunkin toimijan itse tehtäväksi, mikä johtaa hyvin erilaisiin suhtautumistapoihin.

Yksi ratkaisu tietopohjan puutteesta johtuviin erimielisyyksiin ja konflikteihin olisi hajarakentamisen eri skenaarioiden kulut huomioiva vaikutustenarviointimenetelmä. Kustannuksien ja muiden vaikutusten tarkastelun työkalu voisi tuoda lähtökohdan erilaisten politiikkavaihtoehtojen arviointiin ja mahdollistaa tosiasioihin perustuvan keskustelun hajarakentamisen ohjaamisesta. Tavoite arviointimenetelmälle olisi pohjimmiltaan sama kuin kaikis-

sa suunnittelun arvioinnin menetelmissä: löytää suunnitteluratkaisu, joka maksimoi toivotut ja minimoi negatiiviset seuraukset.

Arviointimenetelmän tulisi huomioida hajarakentamisen vaikutukset mahdollisimman laajasti. Lisäksi sen tulisi mahdollistaa mallin eri osatekijöiden avoin ja läpinäkyvä tarkastelu. Kattavin aihetta tähän asti käsitellyt selvitys on Kosken (2008) raportti, jossa tarkasteltiin erilaisten uusien asuinalueiden aiheuttamia menoja ja tuloja kuntatalouden näkökulmasta. Menoista otettiin huomioon maan hankinta ja rakentamiskelpoiseksi saattaminen, päivähoito-, opetus-, terveydenhuolto- ja vanhustenpalveluiden toiminta sekä tie-, katu- ja vesihuoltoverkkoon sekä puistoihin ja yleisiin alueisiin liittyvien rakenteiden rakentaminen ja kunnossapito. Tuloista huomioitiin tonttitulot, kiinteistö- ja kunnallisverotulot, vesihuollon liittymis- ja käyttömaksut sekä päivähoito-, opetus-, terveydenhuolto- ja vanhustenpalveluihin liittyvät maksut. Kustannuksia tarkasteltiin 30 vuoden aikajänteellä, mikä mahdollisti sekä välittömien että vuosien yli kertyvien kustannuksien tarkastelun.

Raportti voisi tarjota pohjan vaikutustenarviointimenetelmän kehittämiseksi, mutta kattavan vaikutusten arvioinnin mahdollistamiseksi menetelmän tulisi ottaa huomioon myös muut kuin suorat ja ajan yli kertyvät taloudelliset vaikutukset. Huomioon otettavia tekijöitä ovat etenkin vaikutukset ilmastoon, luonnonympäristöihin, kaupunkiseutuun ja liikennejärjestelmään. Arviointimenetelmän toteutustavan tulisi lisäksi olla sellainen, että se mahdollistaisi eri vaikutusten tausta-oletusten ja käytettyjen painoarvojen avoimen tarkastelun.

8.4 Konfliktisuuden opetus suunnittelukoulutuksessa

Tutkimuksessa havaittu ristiriita suunnittelijoiden ja poliittisten toimijoiden välillä on merkityksellinen myös alan tulevien asiantuntijoiden näkökulmasta. Maankäytön suunnittelu on väistämättä luonteeltaan konfliktierkkyä ala, johon kohdistuu monenlaisia intressejä ja intohimoja. Koska maa on niukka resurssi, on maa-alan käyttäminen johonkin tarkoitukseen aina pohjimmiltaan arvovalinta, joka toteuttaa tiettyjä intressejä. (Heinilä, 2017; Peltonen & Villanen, 2004.) Näin ollen poliittisuus on aina läsnä myös suunnittelijoiden jokapäiväisessä työssä.

Tutkimuksen aikana oli selvästi havaittavissa, että maankäytön poliittisen ulottuvuuden, moninaisten intressien ja konfliktierkkyyden tunnistaminen on suunnittelijalle kyky, joka auttaa luovimaan suunnittelun kompleksisessa todellisuudessa. Näiden teemojen tulisi olla suunnittelijakoulutuksessa selvästi esillä ja nimenomaan niin, että tulevia ammattilaisia valmennettaisiin suunnittelun arkipäivässä esiintyviin ristiriitoihin. Apuna tässä voisi olla esimerkiksi konfliktinratkaisumenetelmät, jotka tarjoavat selkeitä työkaluja konfliktisten tilanteiden tunnistamiseen ja liennyttämiseen.

Lähteet

Lainsäädäntö

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
Hallituksen esitys 101/1998

Kirjallisuus

- Aarnikko, H., & Rautiainen, J. (2012). *Vyöhykesuunnittelu kaupunkiseutujen hajarakentamisen hallinnassa*. MAL-verkosto.
- Airaksinen, M., Seppälä, J., Juhola, S., Cantell, H., Järvelä, M., Haanpää, S., ... Nissinen, A. (2014). *Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen rakennetussa ympäristössä* (Nro 6/2014; s. 56). Suomen ilmastopaneeli.
- Alexander, E. R. (1992). *Approaches to planning: Introducing current planning theories, concepts, and issues* (2nd ed). Philadelphia: Gordon and Breach Science Publishers.
- Alexander, E. R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory*, 1(3), 226–249. doi: 10.1177/147309520200100303
- Altshuler, A. (1965). THE GOALS OF COMPREHENSIVE PLANNING. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(3), 186–195. doi: 10.1080/01944366508978165
- Andersen, T. M., Holmström, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Söderström, H. T., & Vartiainen, J. (2007). *The Nordic model: Embracing globalization and sharing risks*. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Ayer, A. J. (1954). *Philosophical Essays* (Vsk. 64). Greenwood Press.
- Banfield, E. C. (1973). Means and Ends in Planning. Teoksessa A. Faludi (Toim.), *A Reader in Planning Theory*. doi: 10.1016/C2009-0-10937-6
- Banister, D., & Berechman, J. (2000). *Transport investment and economic development*. London: UCL Press.
- Biokaasuyhdistys. (2018, huhtikuuta 9). Biokaasu ja maatilat. Noudettu 22. elokuuta 2018, osoitteesta www.biokaasuyhdistys.net website: <http://www.biokaasuyhdistys.net/tietoa-biokaasusta/biokaasu-ja-maatilat/>
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (1999). The Sociology of Critical Capacity. *European Journal of Social Theory*, 2(3), 359–377. doi: 10.1177/136843199002003010
- Boltanski, L., & Thévenot, L. (2006). *On justification: Economies of worth*. Princeton: Princeton University Press.
- Camagni, R., Gibelli, M. C., & Rigamonti, P. (2002). Urban mobility and urban form: The social and environmental costs of different patterns of urban expansion. *Ecological Economics*, 40(2), 199–216. doi: 10.1016/S0921-8009(01)00254-3
- Campbell, H. (2006). Just Planning: The Art of Situated Ethical Judgment. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 92–106. doi: 10.1177/0739456X06288090
- Campbell, H., & Marshall, R. (2002). Utilitarianism's Bad Breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning. *Planning Theory*, 1(2), 163–187. doi: 10.1177/147309520200100205
- Colding, J. (2011). The Role of Ecosystem Services in Contemporary Urban Planning. Teoksessa J. H. Breuste, T. Elmqvist, G. Guntenspergen, P. James, & N. E. McIntyre (Toim.), *Urban Ecology* (ss. 228–237; J. Niemelä). doi: 10.1093/acprof:oso/9780199563562.003.0028

- COMMIN. (2007). *COMMIN National Glossary Finland* (BSR INTERREG III B Project Report Nro II National Glossaries; s. 46). Noudettu osoitteesta <http://commin.org/en/commin/>
- Douglass, B. (1980). The Common Good and the Public Interest. *Political Theory*, 8(1), 103–117. doi: 10.1177/009059178000800108
- Echenique, M. H., Hargreaves, A. J., Mitchell, G., & Namdeo, A. (2012). Growing Cities Sustainably: Does Urban Form Really Matter? *Journal of the American Planning Association*, 78(2), 121–137. doi: 10.1080/01944363.2012.666731
- Ekroos, A., & Majamaa, V. (2018). *Maankäyttö- ja rakennuslaki* (4. uudistettu laitos). Noudettu osoitteesta <https://helka.finna.fi/Record/helka.3148060>
- Eranti, V. (2011). *Nimbyn muunnelmia Yhteinen hyvä ja oma etu etelä-haagalaisten mieli-piteissä alueen kaavamuutoksesta*. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Eranti, V. (2016). *Individuals Doing Politics: Urban participation, social media campaigning and online nanopolitics* (Doctoral Dissertation, University of Helsinki). Noudettu osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/167721>
- Ettanen, S. (2014). *Kiinteistö- ja tilusrakenteen muutokset maaseudun kulttuurimaiseman muokkaajina* (Aalto-yliopisto). Noudettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-5565-7>, <https://aalto.finna.fi/Record/alli.675487>
- Flathman, R. E. (1966). *The public interest: An essay concerning the normative discourse of politics*. New York: John Wiley & Sons. /z-wcorg/.
- Friedmann, J. (2008). Two centuries of planning theory. Teoksessa *Critical Essays in Planning Theory: Vsk. Vol. 1. Foundations of the Planning Enterprise* (Vsk. 1). Aldershot, Hants, Eng. ; Burlington, VT: Ashgate.
- Granö, J. G. (Toim.). (1951). *Suomen maantieteen käsikirja* (Uus. laitos). Helsinki: Otava.
- Gray, J. (2001). *Two faces of liberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. (2014). *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design since 1880* (Fourth edition). Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Hamidi, S., Ewing, R., Preuss, I., & Dodds, A. (2015). Measuring Sprawl and Its Impacts: An Update. *Journal of Planning Education and Research*, 35(1), 35–50. doi: 10.1177/0739456X14565247
- Harmaajärvi, I., & Riipinen, J. (2003). *Kokkolan kaupunki: Maaseutalueiden kaavatalous-selvitys*. Kokkola: VTT Rakennus- ja yhdyskuntatekniikka, Plan-Ark Oy.
- Heinilä, A. (2014). *Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätösmenettelyjen toimivuus* (Nro 1/2014). Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Heinilä, A. (2017). *Oikeus rakentaa: Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Heino, U. (1983). Kylä historian eri aikoina. Teoksessa P. Vuorela, M. Kosonen, & P. V. Virtanen (Toim.), *Suomalainen maaseutu* (ss. 9–20). Helsinki: Kirjayhtymä.
- Helminen, V., & Ristimäki, M. (2008). *Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla* (Nro 24/2008; s. 96). Helsinki: SYKE.
- Hersperger, A. M., Ioja, C., Steiner, F., & Tudor, C. A. (2015). Comprehensive consideration of conflicts in the land-use planning process: A conceptual contribution. *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences*, 10(4), 5–13.
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hurmeranta, J., Karjalainen, H., Sundberg, S., & Salila, J. (2011). *Omaisuuksensuojan ja oikeusturvan kehittämistarpeet ympäristölainsäädännössä* (Nro 13/2011; s. 34). Helsinki: Ympäristöministeriö.

- Hytönen, J. (2012). Kaupunkiseutujen hajautumisen suunnittelematon luonne. Teoksessa T. Hirvonen & O. Kotavaara, *Nordia Tiedonantoja: Vsk. 1/2012. ESPON tekee tu- losta* (ss. 115–129). Oulu.
- Hytönen, J., Mäntysalo, R., Akkila, I., Kanninen, V., & Niemi, P. (2012). *Kaupunkiseutu- jen kasvukivut II* (Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia Nro nro 22; s. 173). Helsin- ki: Suomen Kuntaliitto.
- Häkkänen, M. (2016). *Rakennusoikeuden sääntely: Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen*. Hel- sinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Jabareen, Y. R. (2006). Sustainable Urban Forms: Their Typologies, Models, and Con- cepts. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 38–52. doi: 10.1177/0739456X05285119
- Jenks, M., Burton, E., & Williams, K. (Toim.). (1996). *The Compact city: A sustainable urban form?* (1st ed). London ; New York: E & FN Spon.
- Kanninen, V. (2016). Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen. Teoksessa S. Puustinen, R. Mäntysalo, & I. Karppi, *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja: Vsk. 4/2016. Strateginen eheyttäminen kaupunki- seuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. Hel- sinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Kenworthy, J. R. (2006). The eco-city: Ten key transport and planning dimensions for sus- tainable city development. *Environment and Urbanization*, 18(1), 67–85. doi: 10.1177/0956247806063947
- Kolbe, L., & Löytönen, M. (Toim.). (1999). *Suomi: Maa, kansa, kulttuurit*. Helsinki: Suo- malaisen Kirjallisuuden Seura.
- Koski, K. (2008). *Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne* (Suomen ympäristö Nro 42/2008; s. 56). Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Laakso, S., & Loikkanen, H. A. (2004). *Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen*. (2. p., Vsk. 2013). Helsinki: Gaudeamus.
- Lahti, P., & Moilanen, P. (2010). *Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaa- supäästöt: Kehitysvertailuja 2005-2050*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Laine, M., Bamberg, J., & Jokinen, P. (2007). *Tapaustutkimuksen taito toimittaneet Mar- kus Laine, Jarkko Bamberg & Pekka Jokinen*. Helsinki: Gaudeamus.
- Larmore, C. (1996). *The Morals of Modernity*. doi: 10.1017/CBO9780511625091
- Liikennevirasto. (2013). *Tiehankeiden arviointiohje* (Nro 13/2013). Helsinki.
- Liikennevirasto. (2018). *Henkilöliikennetutkimus 2016* (Nro 1/2018; s. 113).
- Lilius, J. (2014). Is There Room for Families in the Inner City? Life-Stage Blenders Chal- lenging Planning. *Housing Studies*, 29(6), 843–861. doi: 10.1080/02673037.2014.905673
- Littow, P. (2006). Kaavoitus ennen maankäyttö- ja rakennuslakia. *Maankäyttö*, s. 3.
- Lähienergialiitto. (2018, huhtikuuta 9). Esimerkkejä lähienergiatoteutuksista. Noudettu 22. elokuuta 2018, osoitteesta www.lahienergia.org website: <https://www.lahienergia.org/esimerkkiprojektit/>
- Macharis, C., & Bernardini, A. (2015). Reviewing the use of Multi-Criteria Decision Analysis for the evaluation of transport projects: Time for a multi-actor approach. *Transport Policy*, 37, 177–186. doi: 10.1016/j.tranpol.2014.11.002
- Maidment, C. (2016). In the public interest? Planning in the Peak District National Park. *Planning Theory*, 15(4), 366–385. doi: 10.1177/1473095216662093
- Mazza, L. (1990). Planning as a moral craft. *Planning Theory Newsletter*, 3, 47–50.

- Moroni, S. (2004). Towards a Reconstruction of the Public Interest Criterion. *Planning Theory*, 3(2), 151–171. doi: 10.1177/1473095204044779
- Moroni, S. (2019). Constitutional and post-constitutional problems: Reconsidering the issues of public interest, agonistic pluralism and private property in planning. *Planning Theory*, 18(1), 5–23. doi: 10.1177/1473095218760092
- Mouffe, C. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*, 66(3), 745–758.
- Mouffe, C. (2014). For an agonistic public sphere. Teoksessa L. Tønder & L. Thomassen (Toim.), *Radical democracy: Politics between abundance and lack* (ss. 123–132). Manchester: Manchester University Press.
- Mäntysalo, R., & Nyman, K. (2001). *Kaavoitus - suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Oulu: Oulun yliopisto.
- Mäntysalo, R., Peltonen, L., Kanninen, V., Niemi, P., Hytönen, J., & Simanainen, M. (2008). *Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät* (s. 243).
- Mäntysalo, R., Saglie, I.-L., & Cars, G. (2011). Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning. *European Planning Studies*, 19(12), 2109–2126. doi: 10.1080/09654313.2011.632906
- Oulun seutu. (2006). *Oulun seudun hajarakentamisselvitys*.
- Palttala, O., & Erat, B. (2009). *Kestävä kylä pohjoisissa olosuhteissa* (Nro 32/2009; s. 110). Ympäristöministeriö.
- Peltonen, L., Hirvonen, J., Manninen, R., Linjama, H., & Savikko, R. (2006). *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet: Suomalaisen nykytilan kartoitus*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Peltonen, L., & Villanen, S. (2004). *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet* (Suomen ympäristö Nro 723; s. 64). Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Pihala, A., & Juntila, A. (2019). *Maaseutualueiden yleiskaavoitus ja lupahallinto—Emätilaperiaate* (s. 44). Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation* (1. paperback ed., [Nachdr.]). Berkeley, Calif.: Univ. of California Press.
- Puustinen, S. (2008). Konfliktienhallinta ja kaavoittajan uusi valtuutus. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 2008(3), 35–55.
- Puustinen, S., Hirvonen, J., Niemi, P., & Mäntysalo, R. (2013). *Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista* (Ympäristöministeriön raportteja Nro 22/2013). Ympäristöministeriö.
- Puustinen, S., Mäntysalo, R., & Jarenko, K. (2017). The Varying Interpretations of Public Interest: Making Sense of Finnish Urban Planners' Conceptions. *Current Urban Studies*, 05(01), 82–96. doi: 10.4236/cus.2017.51006
- Puustinen, S., Mäntysalo, R., & Jarenko, K. (2018). Yleisen edun moninaiset tulkinnat: Jäsenystä yhdyskuntasuunnittelijoiden käsitysten analysointiin. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 55(4), 29–46.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press. /z-wcorg/.
- Rehunen, A., Ristimäki, M., Strandell, A., Tiitu, M., & Helminen, V. (2018). *Katsaus yhdyskuntarakenteen kehitykseen Suomessa 1990–2016* (Nro 13/2018; s. 78). Helsinki: SYKE.
- Richardson, H. B. (2000). The stupidity of cost benefit standard. Teoksessa *Journal of Legal Studies: Vsk. S2. Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives* (Vsk. 29). Chicago: University of Chicago.

- Riipinen, J., & Jarva, A. (2012). *Kyläyleiskaavoitus. Opas kaavoittajille, kunnille ja kylille*. Ympäristöministeriö.
- Ristimäki, M., Tiitu, M., Helminen, V., Nieminen, H., Rosengren, K., Vihanninjoki, V., ... Söderström, P. (2017). *Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla* (Nro 4/2017; s. 186). Helsinki: SYKE.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Rodrigue, J.-P., Comtois, C., & Slack, B. (2016). The geography of transport systems. Teoksessa *The Geography of Transport Systems* (s. 440). doi: 10.4324/9781315618159
- Saaranen-Kauppinen, A., & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Noudettu 11. huhtikuuta 2020, osoitteesta <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/>
- Sairinen, R., & Maijala, O. (2009). Johdanto. Teoksessa R. Sairinen (Toim.), *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*. Espoo: TKK.
- Salo, M., & Nissinen, A. (2017). *Consumption choices to decrease personal carbon footprints of Finns* (Nro 30/2017; s. 78). Helsinki: SYKE.
- Sankala, I. (2018, maaliskuuta 23). Kynnysarvot auttavat ymmärtämään kaupunkikudoksia – Autonomistuksen ja tiheyden välillä selkeä yhteys. Noudettu 22. elokuuta 2018, osoitteesta [Www.bemine.fi](http://www.bemine.fi) website: <http://bemine.fi/kynnysarvot-auttavat-ymmartamaan-kaupunkikudoksia-autonomistuksen-ja-tiheyden-valilla-selkeayhteys/>
- Schön, D. (2008). From Technical Rationality to Reflection-in-Action. Teoksessa J. Hillier & P. Healey, *Critical Essays in Planning Theory: Vsk. Vol. 2. Political economy, diversity and pragmatism* (1. p.). Aldershot: Ashgate.
- Seppälä, J., Airaksinen, M., CANTELL, H., JÄRVELÄ, M., OLLIKAINEN, M., PELTONEN-SAINIO, P., & SAVOLAINEN, I. (2014). *Kuluttajan valinnat pyrittäessä kohti hiilineutraalisuutta – asuminen, liikkuminen, ruokailu ja kompensatiot* (Nro 4/2014; s. 15). Suomen ilmastopaneeli.
- Seppälä, J., Salo, M., Laurikko, J., Nissinen, A., & Liimatainen, H. (2014). Kuluttajan mahdollisuudet vähentää liikkumisen kasvihuonepäästöjä. Teoksessa J. Seppälä, *Suomen ilmastopaneelin raportteja: Vsk. 5/2014. Kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa*. (ss. 73–91). Suomen ilmastopaneeli.
- Seppänen, R., & Laine, R. (2004). *Viekö hajarakentaminen kuntaa vai kunta hajarakentamista?* Kuntaliitto.
- Silvo, A. (2017). *Suunnittelun rationaliteetit ja yleinen etu Helsingin yleiskaavassa*. Aaltoyliopisto, Espoo.
- Sippola, K., Mäntymaa, T., Moisio, T., Jaakola, H., Kuusinen, J., Välimäki, E., ... Helinko, M. (2015). *Maaseudun kaavoituskäytäntöjen kehittäminen*. Seinäjoki: Seinäjoen seudun elinkeinokeskus.
- Strandell, A. (2017). *Asukasbarometri 2016. Kysely kaupunkimaisista asuinympäristöistä* (Nro 19/2017). Noudettu osoitteesta SYKE website: <http://hdl.handle.net/10138/193009>
- Sundt, P., Schulze, P.-E., & Syversen, F. (2014). *Sources of microplastics-pollution to the marine environment* (Nro M-321|2015; s. 86). Norwegian Environment Agency.
- Söderman, T., & Saarela, S.-R. (2011). *Kestävät kaupunkiseudut – Kriteereitä ja mittareita suunnittelun työvälineiksi* (Nro 25/2011). Noudettu osoitteesta <http://hdl.handle.net/10138/37038>

- Talvitie, J. (2018). *100 vuotta kaavoitusta – muuttuva maankäyttö* (Nro 14 2018; s. 41). Noudettu osoitteesta 978-952-349-008-6.
- Travisi, C. M., Camagni, R., & Nijkamp, P. (2010). Impacts of urban sprawl and commuting: A modelling study for Italy. *Journal of Transport Geography*, 18(3), 382–392. doi: 10.1016/j.jtrangeo.2009.08.008
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Uudenmaan liitto. (2012). *Asemakaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen Uudellamaalla* (Nro E 118 – 2012; s. 48). Uudenmaan liitto.
- Virtanen, P. V. (1974). *Edullisuusvyöhykemenetelmä haja-asutusalueiden kaavoituksessa*. [Suomen kunnallisliitto], Helsinki.
- Virtanen, P. V. (2003). Maareformit itsenäisessä Suomessa. *Maankäyttö*. Noudettu osoitteesta http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk106/mk106_895_virtanen.pdf
- Virtanen, P. V. (2006). Asutustoiminta itsenäisessä Suomessa. *Maankäyttö*. Noudettu osoitteesta http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk106/mk106_895_virtanen.pdf
- Virtanen, P. V., Rautiainen, J., & Salmi, A. (1978). *Maaseutuasutuksen rakenteesta Suomessa*. Otaniemi: Helsingin teknillinen korkeakoulu, maanmittausosasto.
- Virtanen, P. V., & Salmi, A. (1981). *Haja-asutusalueiden kehittämistavoitteet ja aluerakenne: (Yhteenvertoraportti)*. Otaniemi: Helsingin teknillinen korkeakoulu. Maanmittausosasto.
- Wahlgren, I. (2007a). Eco efficiency of urban form and transportation. *Saving Energy-Just Do It. Eceee Summer Study Proceedings.*, 12.
- Wahlgren, I. (2007b). Haja-asutus – ongelma ilmastonmuutoksen hillinnässä. *Maankäyttö*, 2007(4), 10–13.
- Wahlgren, I. (2008). *Sipoon yleiskaava 2025 Yleiskaavaehdotuksen vaikutusten arviointi* (Nro VTT-R-02114-08; s. 53). Espoo: VTT.
- Wahlgren, I. (2009). Assessing ecological sustainability in urban planning – EcoBalance model. Teoksessa *Life cycle assessment of products and technologies: LCA Symposium: VTT, Espoo, Finland, 6 October 2009*. Espoo, Finland: VTT.
- Wahlgren, I. (2012). *Julian kaupunki 2035. Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen kehittämisen ilmastovaikutukset*. (Nro 1/2012). Helsinki: HSY.
- Wahlgren, I., & Halonen, M. (2006). *Sipoon yleiskaavan 2025 rakennemallien vaikutukset* (Nro VTT-R-04965-06; s. 93). Espoo: VTT.
- Weber, M. (1978). *Economy and society* (Nachdr.; G. Roth & C. Wittich, Toim.). Berkeley: Univ. of California Press.
- Wee, B. van, Annema, J. A., & Banister, D. (Toim.). (2013). *The transport system and transport policy: An introduction*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Wiedenhofer, D., Lenzen, M., & Steinberger, J. K. (2013). Energy requirements of consumption: Urban form, climatic and socio-economic factors, rebounds and their policy implications. *Energy Policy*, 63, 696–707. doi: 10.1016/j.enpol.2013.07.035

Liite: haastattelurunko

1. Mikä on taustasi...
 - a. POLIITIKOT: ...Vihdin kuntapolitiikassa ja kaavoitus- ja teknisessä toimessa?
 - b. SUUNNITTELIJAT: ...maankäytön suunnittelussa ja suhteesi Vihtiin (tiedot kunnasta, yhteistyö)?
2. Mikä hajarakentamisen ohjaamisen tavoitteen pitäisi olla?
 - a. Miksi?
3. Mitkä ovat hajarakentamisen positiivisia vaikutuksia?
 - a. Kuka hyötyy, mitä mahdollistaa?
4. Mitkä ovat hajarakentamisen negatiivisia vaikutuksia?
 - a. Kuka kärsii, mihin vaikuttaa negatiivisesti?
5. Mitä pitkän aikavälin vaikutuksia hajarakentamisella on?
 - a. Onko rakenteen lisääntymisellä/leviämisellä vaikutuksia?
 - b. Mitä hyvää/huonoa niissä on?
6. Mikä on positiivisten ja negatiivisten vaikutusten välinen suhde? Ovatko ne tasavahvoja vai ajavatko tietyt vaikutukset muiden yli?
7. Mitä vaikutuksia hajarakentamisella on näkemyksesi mukaan:
 - a. Kunnan kehitykseen? Yhdyskuntarakenne, kuntatalous jne.
 - i. Onko hajarakentaminen vetovoima-/elinvoimatekijä?
 - b. Kaupunkiseudun kehitykseen?
 - i. Tarvitseeko Vihdissä huomioida vaikutukset kaupunkiseutuun?
 - c. Kestävyystavoitteiden saavuttamiseen? Ilmasto, luonnonympäristöt.
 - d. Maanomistajille ja heidän oikeuksilleen?
 - e. Kuntalaisille ja kuntaan muuttaville?
8. Tulisiko haja-alueiden kehityksessä priorisoida tiettyjä tavoitteita? Mitä tavoitteita?
 - a. Esim. kylä-alueiden kehittäminen, luonnonympäristö, kuntatalous.
 - b. Oletko valmis rajoittamaan rakentamista muilla haja-alueilla, jotta tavoitteisiin päästään?
 - c. Vyöhykeperiaate – voisiko olla toimiva ohjaustapa?
9. Kunnanvaltuusto on linjannut asukasmäärän kasvutavoitteeksi 1 %/v. Tämä tarkoittaa 11 133 uutta asukasta vuoteen 2050 mennessä, mikä on 1/3 lisäys nykytilanteeseen. Tällä hetkellä Vihdissä asuu hieman alle 30 000 ihmistä (31.12.2017 29 054 asukasta). Miten kasvun pitäisi jakautua eri alueille?
 - a. Miksi?
10. Miten koet tämänhetkisen hajarakentamisen ohjaamisen mallin toimivan?
 - a. Miksi?
11. Mikä olisi sinusta hyvä malli hajarakentamisen ohjaamiseen?
 - a. Miksi?
12. Onko hajarakentamisen ohjaamiseen liittyvä keskustelu ja kehittäminen kunnassa ollut mielestäsi onnistunutta? Mikä on vaikuttanut näkemykseesi?
 - a. Onko keskustelu ja kehittäminen ollut riittävän pitkäjänteistä ja suunnitelmallista?
 - b. Onko eri toimijoiden välillä (esim. poliitikot ja suunnittelijat) välillä ollut ristiriitoja? Miksi?
13. Tuleeko mieleen mitä tahansa lisättävää tai kommentoitavaa aiheeseen, josta ei vielä puhuttu?