



Turun yliopisto
University of Turku

KAUPAN PALVELUVERKKOSELVITYSTEN ROOLI YHDYSKUNTASUUNNITTELUSSA

**Turun seudulla vuonna 2006 toteutetun selvityksen tekoprosessi
ja käyttö suunnittelussa**

Talousmaantieteen pro
gradu -tutkielma

Laatija:
Eero Salminen 14427

Ohjaajat:
KTT Heli Marjanen
KTT Päivi Oinas

10.5.2012
Turku



Turun kauppakorkeakoulu • Turku School of Economics

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
1.1	Palveluverkkoselvitykset osana yhdyskuntasuunnittelua	5
1.2	Tutkimuksen tarkoitus ja toteutus	7
1.3	Tutkimuksen viitekehys ja rakenne.....	10
1.4	Empiirisen tutkimuksen suorittaminen	12
1.4.1	Tutkimusmenetelmä ja -aineisto	12
1.4.2	Tutkimuksen luotettavuus.....	15
2	YHDYSKUNTASUUNNITTELUN TEORIAT PALVELUVERKKOSELVITYSTEN LUONTEEN YMMÄRTÄMISEN VÄLINEINÄ	17
2.1	Suunnittelun tarkoitus ja teorit	17
2.2	Kokonaisvaltaisesta suunnittelusta kommunikaation korostamiseen	21
2.2.1	Kokonaisvaltainen suunnitteluteoria: tieteelliset menetelmät yleisen edun tavoittelun edellytyksenä.....	21
2.2.2	Inkrementalistinen suunnitteluteoria: pienin askelin kohti saavutettavissa olevia päämääriä	23
2.2.3	Kommunikatiivinen suunnitteluteoria: osallisuuden ja vuorovaikutteisuuden korostuminen.....	24
2.2.4	Agonistinen suunnitteluteoria: keskeistä erilaisuuden ja moninaisuuden sietäminen.....	28
3	YHTEISTYÖ JA KONFLIKTIT SUUNNITTELUSSA	31
3.1	Yhdyskuntasuunnittelu eri osapuolten yhteistyönä.....	31
3.1.1	Strateginen suunnittelu	31
3.1.2	Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö.....	33
3.2	Konfliktit maankäytön suunnittelussa.....	36
3.2.1	Suunnittelukonfliktin määrittely ja syyt	36
3.2.2	Suunnittelukonfliktin osapuolet.....	39
3.2.3	Konfliktin tieto- ja valtakysymykset.....	42
3.2.3.1	Tieto ja valta suunnittelussa	42
3.2.3.2	Tietoon liittyvien ongelmien tunnistaminen ja hallinta... ..	44
4	KAUPAN SIJAINTI ALUE- JA YHDYSKUNTARAKENTEESSA	48
4.1	Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutostekijöitä.....	48

4.2	Toimintojen sijoittuminen alue- ja yhdyskuntarakenteessa: hierarkioista verkostoihin.....	50
4.2.1	Hierarkkinen rakenne: pääkeskus ja alakeskukset.....	50
4.2.2	Verkostorakenne: solmuja ja virtoja.....	53
4.2.3	Toimintojen sijoittuminen monikeskuksisessa verkostorakenteessa.....	55
4.2.4	Hierarkia- ja verkostonäkökulmien vertailua.....	58
5	VÄHITTÄISKAUPAN SIJAINNIN OHJAUS.....	61
5.1	Kaupan sijaintisuunnittelu ja kaupan rakenteen kehitys.....	61
5.1.1	Toimintaympäristön muutokset ja kaupan sijoittuminen.....	61
5.1.2	Kaupan rakennemuutoksen vaikutukset asiointeihin.....	63
5.2	Kaupan sijainnin ohjaus osana maankäytön suunnittelua.....	65
5.2.1	Maankäytön ohjauksen tarkoitus ja keinot.....	65
5.2.2	Kaupan sijainnin ohjauksen perustelut ja tavoitteet.....	69
5.2.3	Kaupan palveluverkon ohjaus Suomessa.....	71
6	TURUN SEUDUN KAUPAN PALVELUVERKKOSELVITYSPROSESSI.....	75
6.1	Palveluverkkoselvityksen lähtökohdat ja selvitysprosessin eteneminen.....	75
6.1.1	Selvityksen tausta ja tarve.....	75
6.1.2	Selvityksen sisältö ja tärkeimmät teemat.....	79
6.1.3	Palveluverkkoselvitysprosessin eteneminen.....	83
6.2	Selvitysprosessiin osallistuminen ja osallisten intressit.....	85
6.2.1	Osallistuminen selvitysprosessin eri vaiheissa.....	85
6.2.2	Osallisten intressit ja niiden edistäminen.....	89
6.2.3	Intressiristiriitojen esiintuominen ja sovittelu.....	94
6.3	Selvityksessä käytettävä tieto ja sen luotettavuus.....	97
6.3.1	Tiedon kerääminen selvitysprosessissa.....	97
6.3.2	Tiedon ja tulkintojen luotettavuus.....	99
7	PALVELUVERKKOSELVITYKSEN KÄYTTÖ JA KEHITTÄMINEN OSANA YHDYSKUNTASUUNNITTELUA.....	105
7.1	Selvityksen käyttö yhdyskuntasuunnittelussa.....	105
7.1.1	Selvityksen vaikutus kaavoitukseen.....	105
7.1.2	Selvitys tiedollisena resurssina.....	107
7.2	Selvityksen ja selvitysprosessin kehittäminen.....	109
7.2.1	Kriittisen vaikutusten arvioinnin lisääminen ja selvityksen roolin selkeyttäminen.....	109
7.2.2	Selvitysprosessin avoimuuden edistäminen ja palveluverkon seurannan järjestäminen.....	111

8	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	116
	LÄHTEET	124
	LIITE 1: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO	136
	LIITE 2: TURUN KAUPUNKISEUDUN KARTTA	138
	LIITE 3: TURUN SEUDUN TILASTOJA	139

KUVIOT

Kuvio 1	Kaupan palveluverkkoselvityksen viitekehys	10
Kuvio 2	Kartta tutkimusalueesta	76
Kuvio 3	Palveluverkkoselvitysprosessin tärkeimmät työvaiheet ja niiden osa-alueet	83
Kuvio 4	Palveluverkkoselvitysprosessin osalliset työn eri vaiheissa.....	85
Kuvio 5	Palveluverkkoselvitysprosessin keskeiset toimijat, osallistuminen ja intressit	90
Kuvio 6	Palveluverkkoselvitysprosessin vaihtoehdot	116

TAULUKOT

Taulukko 1	Maankäytön suunnittelua koskevan tutkimuksen vaihtoehdot.....	8
Taulukko 2	Tutkimuksen yhteydessä haastatellut henkilöt	14
Taulukko 3	Keskuspaikka- ja verkostosysteemin eroja.....	59
Taulukko 4	Kaupan rakennemuutos 1970–2010	64

1 JOHDANTO

1.1 Palveluverkkoselvitykset osana yhdyskuntasuunnittelua

Kaupan rakenteessa ja sijoittumisessa tapahtuu jatkuvia muutoksia, jotka ovat osa kulutusyhteiskunnan kehitystä. Päivittäistavarakaupassa myymäläverkosto on supistunut 1960-luvulta lähtien, mutta samaan aikaan myymälöiden yksikkökoko on suurentunut. Tämän seurauksena merkittävä osa päivittäistavaroiden myynnistä toteutuu kaupunkikeskustojen ulkopuolella, hyvien henkilöautoliikenneyhteyksien varrella sijaitsevilla hypermarketeilla. Erikoistavarakaupassa on ollut samoin havaittavissa yksikkökoon kasvaminen ja valikoimien monipuolistuminen sekä yhä useampien myymälöiden siirtyminen kaupunkikeskustojen ulkopuolelle. (Hynynen, Rantanen, Kanninen & Mäntyselä 2010, 6; Kotisalo 2000, 23–29.) Vähittäiskaupan rakenteessa ja sijoittumisessa tapahtuneet muutokset ovat verrattavissa ja yhteydessä yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen, jonka seurauksena kaupunkitoiminnot ovat ajautuneet erilleen toisistaan. Hajautumisen ilmentymiä ovat esimerkiksi kaupunkien laajenevat reunavyöhykkeet, omakotitaloasumisen lisääntyminen, kaupunkikeskustojen taantuminen, pidentyvät asiantietäisyydet ja henkilöautoliikenteen kasvu (Ylä-Anttila 2010, 29–31; Ympäristöministeriö 2009, 12).

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja kaupan suuryksikkökehityksen vaikutukset esimerkiksi elinympäristön laatuun sekä ilmastonmuutokseen ovat aiheuttaneet kiivaakin yltynyttä keskustelua. Keskeiset kysymykset ovat kohdistuneet yhdyskuntarakenteen, kaupan sijainnin ja rakenteen sekä kulutuskäyttäytymisen välisiin suhteisiin ja niiden ymmärtämiseen. On esimerkiksi arvioitu, millä tavalla kaupassa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitykseen. Lisäksi on pyritty arvioimaan, vaikuttaako kauppa sijoittumisellaan ja rakenteellaan kuluttajakäyttäytymiseen, vai vaikuttaako kuluttaja käyttäytymisellään kaupan toimintamalleihin (esim. Vapaavuori 2010). Kyseisiin monimutkaisia syy-seuraussuhteita käsitteleviin kysymyksiin on erittäin hankala löytää vastauksia. Tästä johtuen monet eri tahot ovat esittäneet varsin erilaisia mielipiteitä, jotka tosin ovat voimakkaasti riippuvaisia esittäjän taustasta ja intresseistä.

Nykyinen aihepiiriä koskeva keskustelu on kallistunut yhä enemmän tukemaan yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ja kaupan sijainnin normatiivisen ohjauksen kiristämiseen suuntautuvia tavoitteita. Käytännössä tämä tarkoittaa yhdyskuntarakenteen täydennysrakentamista ja kaupan uudisrakentamisen sallimista pääasiassa kaupunkirakenteen sisälle. Kaupallisen palvelurakenteen kehitystä ja muutoksia voidaan hallita alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tarjoamin välinein. Tärkein näistä on kaavoitus, jonka avulla määrätään eri toimintojen sijoittumisesta yhdyskuntarakenteeseen. Kaavoitus

toteutetaan Suomessa eri mittakaavatasoilla, jolloin yleispiirteisempi, hierarkkisesti korkeammalla tasolla oleva kaava ohjaa tarkempaa kaavoitusta. (Ympäristöministeriö 2007, 32.) Myös kaupan sijaintia ja rakennetta koskevat päätökset tehdään viime kädessä kaavoituksessa. Kun kaupan palveluverkkoa käsitellään osana yhdyskuntasuunnittelua, tärkeintä on tarkastella kaupallista palvelurakennetta osana muuta yhdyskuntarakennetta. Tällöin voidaan etsiä kaupallisille palveluille parhaiten soveltuvat alueet. (Koski & Tulkki 2004, 10.) Suunnittelun ja kaavoituksen tehtävänä ei kuitenkaan ole pelkästään kaupan sijainnin ohjaus ja toiminnan rajoittaminen, vaan myös kaupan toimintaedellytysten luominen (Ympäristöministeriö 2007, 32). Samalla on muistettava, että kaavoituksessa tehtävät ratkaisut koskien kaupan kokoa, tyyppiä, sijaintia ja toteutumisen ajoittumista vaikuttavat vähittäiskaupan toimintaedellytyksiin ja kilpailuun (Koski 2007, 31).

Kaupallisen palvelurakenteen suunnittelun taustaksi tarvitaan runsaasti tietoa kaupan nykyisestä ja tulevasta palveluverkosta. Osana maakunta- ja yleiskaavojen valmistelua kunnat ja maakuntien liitot ovat yhdessä muiden viranomaisten ja kaupan kanssa laatineet *kaupan palveluverkkoselvityksiä*, joiden tarkoituksena on luoda yhteistä tietopohjaa ja näkemystä suunnittelun taustaksi ja arvioida erilaisten alueiden soveltuvuutta kaupan paikoiksi. Palveluverkkoselvityksissä arvioidaan kaupallisen palvelurakenteen nykytilaa sekä kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia maakunnallisella, seudullisella tai kunnallisella tasolla. Tämä tapahtuu tarkastelemalla muun muassa alueen väestön määrää ja rakennetta, kuluttajien ostokäyttäytymistä, ostovoimaa ja ostovoiman siirtymistä, liiketilan tarvetta, myymäläverkkoa sekä myyntiä kaupan eri toimialoilla. Muita aluetta koskevia tietoja tarvitaan esimerkiksi nykyisestä ja tulevasta maankäytöstä, yhdyskuntarakenteesta sekä liikennemääristä. (Koski & Tulkki 2004, 38–44.)

Kaupan palveluverkkoselvityksissä pyritään saavuttamaan eri toimijoiden kesken yhteinen käsitys nykyisestä ja tulevasta palveluverkosta ja luomaan edellytykset yhteisten tavoitteiden muodostamiselle. Selvitystyössä on tarkoitus saada aikaan vuoropuhelua eri toimijoiden välille. Tämä voi tapahtua sekä virallisissa että epävirallisissa konteksteissa. Erilaisista lähtökohdista mukana olevien toimijoiden vuoksi palveluverkkoselvityksissä on tärkeää määritellä tarkasti selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet sekä käsitteet, jotta voidaan varmistua keskusteluissa puhuttavan samoista asioista. (Koski & Tulkki 2004, 39–41.)

Kaupan palveluverkkoselvitykset nousivat esiin erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistamiseen liittyneissä keskusteluissa. Kaupan sijainnin ohjausta arvioineen Matti Auran työryhmän loppuraportissa (Ympäristöministeriö 2009) todettiin palveluverkkoselvitysten osoittautuneen toimivaksi tavaksi tuottaa kaavoituksen tueksi tietoa kaupan palveluverkon tilasta ja kehittämistarpeista. Samassa yhteydessä kuitenkin katsottiin niiden aseman maakuntakaavan ja yleiskaavojen valmisteluaineistona olevan vakiintumaton. Syyksi nähtiin muun muassa palveluverkkoselvitysten sisällössä ja laa-

dussa ilmenevä vaihtelu. Erityisiä puutteita työryhmä tunnisti kaupan toimitilojen mitoituksen kannalta tärkeissä ostovoiman muutoksia ja liiketilan tarvetta koskevissa tarkasteluissa sekä vaikutusten arvioinnissa. Ongelmista huolimatta kaupan palveluverkkoselvitysten painoarvon nähdään yhdyskuntasuunnittelussa kasvavan uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä. Auran työryhmä ehdottikin raportissaan palveluverkkoselvitysten aseman vahvistamista osana kaavaprosessia ja korosti niiden tuottaman tiedon merkitystä. Työryhmän ehdotuksen mukaan yleispiirteisissä kaavoissa tehtävät ratkaisut koskien kaupan palveluverkkoa tulisi pohjautua palveluverkkoselvitykseen. (Ympäristöministeriö 2009, 10.)

Keväällä 2011 toteutunut maankäyttö- ja rakennuslain uudistus kiristi kaupan ohjausta. Merkittävimmät muutokset koskivat paljon tilaa vaativan kaupan siirtymistä ohjauksen piiriin sekä vaatimusta osoittaa maakuntakaavassa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus (HE 309/2010). Suuryksiköitä koskevan sääntelyn kiristyminen kasvattaa yleis- ja maakuntakaavojen merkitystä, koska kaikki suuryksiköt tulee jatkossa merkitä jo maakuntakaavoihin. Tämä asettaa kaavoituksen tueksi tehtävät kaupan palveluverkkoselvitykset uudenlaiseen asemaan tulevaisuuden kauppapaikoista päätettäessä. Palveluverkkoselvitysten rooli yhdyskuntasuunnittelussa on kuitenkin epäselvä; niillä ei ole virallista asemaa eikä niiden ohjausvaikutusta ole tutkittu. Selvitykset ovat erilaisia riippuen esimerkiksi taustalla olevasta suunnittelutarpeesta, tekijätahosta, valmisteluun liittyvästä prosessista tai tarkastelualueesta. Tätä taustaa vasten onkin tärkeää tutkia palveluverkkoselvityksen tekoprosessia ja sisältöä sekä sitä, mihin selvitystä tällä hetkellä yhdyskuntasuunnittelussa käytetään. Hyödyllistä on myös arvioida, miten näitä osa-alueita voisi tulevaisuudessa kehittää.

1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja toteutus

Tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena on yhdyskuntasuunnittelu ja erityisesti maankäytön suunnittelu, jossa ollaan kiinnostuneita erilaisten tilaa käyttävien toimintojen organisoinnista fyysisessä ympäristössä: niiden sijainnista, intensiteetistä, muodosta, määrästä ja suhteesta muihin toimintoihin. Tällaisia toimintoja ovat esimerkiksi asuminen, palvelut, teollisuus, vapaa-aika, liikenne, koulutus, luonto, maatalous ja kulttuuri. Maankäytön suunnitelma heijastaa tietyllä hetkellä vallitsevaa näkemystä siitä, miten maata pitäisi käyttää tulevaisuudessa. (Albrechts 2004, 744; Mäntyselä 2000, 14–15.)

Suunnittelua voidaan tarkastella erilaisten teorioiden, käsitteiden, mallien ja aiemman empiirisen tutkimuksen kautta. Tällöin tarkasteltavana on suunnittelun ja sen kehittymisen kuvaus, tutkimus ja tulkinta filosofisista ja yhteiskuntateoreettisista lähtökohdista käsin. Nykyisen suunnittelukäytännön määrittely on moniulotteista, ja suunnittelun tulkinta riippuukin valitusta näkökulmasta. (Jauhainen & Niemenmaa 2006, 28.) Yksi

tapa jäsentää suunnittelua on Faludin (1973, 3–8) teoksessaan *Planning Theory* esittämä suunnittelun jako menettelytavan ja sisällön mukaan kahteen ryhmään. *Sisältöteoriat* (theory of planning, substantive planning theory) koskevat suunnittelukohteen toimintaa ja rakennetta. *Menettelytapateoriat* (theory in planning, procedural planning theory) kuvailevat sitä vastoin suunnitteluprosessia ja muun muassa siihen liittyviä arvoja. (Faludi 1973, 3–8; Hautamäki 1991, 5.) Menettelytapateorioiden liiallista abstraktiutta ja yleistävyyttä kohtaan nousseen kritiikin seurauksena on niiden rinnalle tuotu myös *suunnittelukäytäntöä koskeva teoria* (theory about planning), johon pohjautuen tarkastellaan empiirisesti, mitä suunnitteluprosessissa konkreettisesti tapahtuu. (Taylor 1998, 95–99; Hautamäki 1991, 5).

Mäntysalo (2000, 18) on väitöskirjassaan tunnistanut maankäytön suunnittelua koskevan tutkimuksen neljä eri suuntausta, jotka esitetään taulukossa 1. Nelikentässä on sovellettu erottelua kuvailevan ja normatiivisen tutkimussuuntauksen ja Faludin (1973) esittämää suunnitteluteorioiden jaottelua sisältö- ja menettelytapateorioihin tämän tutkimuksen aihepiiriin ja näkökulmaan (harmaalla korostettu alue).

Taulukko 1 Maankäytön suunnittelua koskevan tutkimuksen vaihtoehdot (vrt. Mäntysalo 2000, 18)

<i>Tutkimussuuntaus</i>	<i>Suunnittelun sisältöteoriat ”Mitä?”</i>	<i>Suunnittelun menettelytapateoriat - suunnittelukäytäntö ”Miten?”</i>
<i>Kuvaileva (deskriptiivinen) ”Millainen X on?”</i>	”Millainen kaupan palveluverkko on?”	”Miten kaupan palveluverkon suunnittelu toteutetaan?”
<i>Normatiivinen ”Millainen X:n pitäisi olla?”</i>	”Millainen kaupan palveluverkon pitäisi olla?”	”Miten kaupan palveluverkon suunnittelu pitäisi toteuttaa?”

Suunnittelun sisältöteoreettisiin kysymyksiin kohdistuva tutkimus voi joko *kuvailla*, millaisia ilmiöitä ja ongelmia suunnittelijat kohtaavat rakennettuja ympäristöjä suunnitellessaan tai antaa *normatiivisia* ohjeita siitä, millaisia ympäristöjä heidän tulisi suunnitella. Menettelytapateorioihin kohdistuvan tutkimuksen tavoitteena on sitä vastoin *kuvailla*, miten suunnittelu etenee tai antaa *normatiivisia* ohjeita siitä, miten sen tulisi edetä. (Mäntysalo 2000, 18.) Suunnittelun teoriasta puhuttaessa tarkoitetaan nykyisin pääsääntöisesti menettelytavan, eli suunnitteluprosessin hahmottamista. Aikaisemmin menettelytapateorioiden rinnalla oli vahvasti mukana myös sisältöteoriat, jotka pyrkivät kuvaamaan suunnittelun kohteena olevaa alueellista järjestelmää. Sisältöteorioiden merkityksen hiipuminen liittyy yhteiskuntatieteissä laajalle levinneeseen näkemykseen niin sanottujen suurten teorioiden kuolemasta. (Viitala 1999, 202.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelunäkökulma on sidoksissa suunnittelun menettelytapateorioihin ja erityisesti suunnittelukäytäntöön (taulukossa 1 harmaalla taustalla osoitettu

alue). Pyrkimyksenä on arvioida Turun seudulle tehtyjen palveluverkkoselvitysten kautta, *minkälainen työväline kaupan palveluverkkoselvitys ja sen tekoprosessi on kaupan palveluverkkoon liittyvissä yhdyskuntasuunnittelun tehtävissä*. Tutkimuskysymystä lähestytään sekä deskriptiivisestä että normatiivisesta tarkastelukulmasta tutkimalla palveluverkkoselvityksen tekoprosessia ja sisältöä sekä sen käyttöprosessia seuraavanlaisen kysymyksenasettelun kautta:

- *Miten kaupan palveluverkkoselvitysprosessi on toteutettu Turun seudulla?*
- *Miten selvitystä ja selvitysprosessia käytetään yhdyskuntasuunnittelussa?*
- *Miten palveluverkkoselvitystä ja sen tekoprosessia tulisi kehittää?*

Tutkimusalueena on Turun kaupunkiseutu. Alueelle on tehty kolme palveluverkkoselvitystä (vuosina 1997, 2000 ja 2006). Selvitykset ovat julkisia raportteja alueen vähittäiskaupan toimintaympäristössä tapahtuneesta kehityksestä, tutkimushetken tilanteesta sekä tulevaisuuden näkymistä. Kaikki palveluverkkoselvitykset on laatinut kaupan suunnitteluun erikoistunut espoolainen konsulttitoimisto Entrecon Oy (nykyisin osa Ramboll Finland Oy:tä). Vuonna 1997 toteutettu Turun kaupunkiseudun kaupan palveluverkkoselvitys on ollut yksi ensimmäisistä palveluverkkoselvityksistä Suomessa. Sisältö on vuosien varrella hieman muuttunut ja tutkimusmenetelmät ja esitystavat kehittyneet, mutta palveluverkkoselvitysten ydin on pysynyt samanlaisena. Turun seudun palveluverkkoselvitykset on valittu tutkimuskohteeksi siitä syystä, että yhden alueen toimijoiden kokemusten perusteella on mahdollista laajemmin arvioida selvitysprosessia sekä selvityksen roolia yhdyskuntasuunnittelussa.

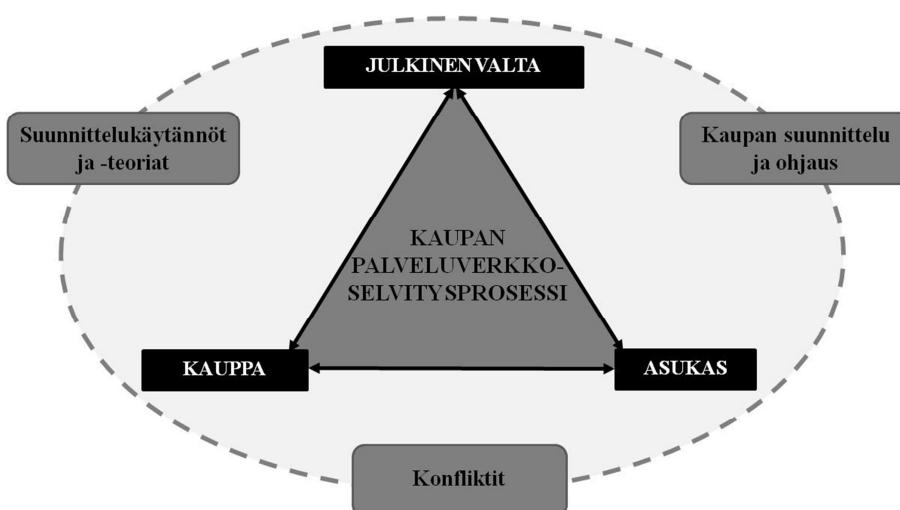
Tutkimuksen pääpaino on vuonna 2006 toteutetussa selvityksessä ja sen tekoprosessissa, mutta vertailua on tehty myös aikaisempiin ja muualla toteutettuihin palveluverkkoselvityksiin. Tarkastelu keskittyy uusimpaan selvitykseen, koska aikaisemmista selvitysprosesseista on jo kulunut aikaa, eivätkä niitä koskevat haastateltavien muistikuvat välttämättä ole enää luotettavia. Lisäksi Katri Koistinen (2006, 225–234) on väitöskirjassaan lyhyesti kuvannut aikaisempaa, vuoden 1997 palveluverkkoselvitysprosessia ja siinä ilmenneitä ongelmia, joita nostetaan myös tämän tutkimuksen yhteydessä esiin. Haastateltavina on ollut vuoden 2006 Turun seudun kaupan palveluverkkoselvitysprosessiin osallistuneita keskeisiä toimijoita. Näin on pyritty saamaan mahdollisimman laaja näkemys toisaalta palveluverkkoselvitysprosessin tekemisestä ja siihen osallistumisesta kuin toisaalta selvityksen sisällöstä ja käytöstä yhdyskuntasuunnittelussa. Turun seudun kokemusten perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä, jotka ainakin jossain määrin ovat yleistettävissä muualla Suomessa toteutettaviin palveluverkkoselvitysprosesseihin, selvityksiin sekä niiden käyttömahdollisuuksiin.

Palveluverkkoselvitysten tuottamaa tietoa arvostetaan ja niiden asemaa osana yhdyskuntasuunnittelua haluttaisiin vahvistaa sekä samalla asettaa selvityksille yhä uusia tavoitteita. Palveluverkkoselvitysten roolia yhdyskuntasuunnittelussa ei kuitenkaan ole juurikaan Suomessa tutkittu. Aihepiiriin kuuluvista tutkimuksista tärkeimpiä on Katri

Koistisen (2006) väitöskirja, jossa on tutkittu kaupan suuryksikköhanketta (kauppakeskus Mylly) ja siihen liittyvää yhdyskuntasuunnittelun kontekstissa tapahtuvaa yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä sekä sen haasteita. Palveluverkkoselvityksiin etäisemmin liittyvä aihepiiri on julkisen ja yksityisen sektorin välinen maankäytön suunnittelua koskeva yhteistyö, joka on strategisen suunnittelun myötä viime vuosikymmenten aikana lisääntynyt. Kyseistä teemaa ovat tutkineet muun muassa Kimmo Kurunmäki ja Harry Edelman. Kurunmäki (2005) on tutkinut ja vertaillut väitöskirjassaan kaupunkisuunnittelun kumppanuuksia Suomen, Saksan ja Iso-Britannian suunnittelujärjestelmissä. Edelman (2007) on väitöskirjassaan tutkinut kaupunkikehityshankkeisiin liittyviä neuvottelu- ja päätöksentekoprosesseja. Yhtenä tutkimuskohteena hänellä on ollut Kuopion Päivärannassa sijainnut hypermarket-hanke. Edellä mainitut tutkimukset ovat kuitenkin kohdistuneet pääosin yksittäisiin hankkeisiin tai aluekehitysprojekteihin, kun kaupan palveluverkkoselvitykset sitä vastoin ovat osa laajempaa ja pitkäjänteisempää alueellista suunnittelua.

1.3 Tutkimuksen viitekehys ja rakenne

Kaupan palveluverkkoselvityksessä kohtaavat ja tiivistyvät monet erilaiset teemat ja vastakkainasettelut: yhdyskuntasuunnittelun käytännöt ja siinä ilmenevät ongelmat, yhdyskuntarakenne ja kaupan sijaintilogiikat, kaupan verkostosuunnittelu sekä kaupan sijainnin ohjaus. Näiden tekijöiden selvittäminen tutkimuksen teoriaosassa antaa työvälineet empiriaosassa tehtävälle palveluverkkoselvityksen tekoprosessin, sisällön ja käytön tarkastelulle. Tutkimuksen viitekehystä havainnollistetaan kuviossa 1.



Kuvio 1 Kaupan palveluverkkoselvityksen viitekehys (vrt. Heinimäki 2006, 27)

Kuvion 1 mukaisesti palveluverkkoselvityksen tekeminen, selvityksen sisältö ja sen käyttäminen yhdyskuntasuunnittelussa nähdään tässä tutkimuksessa kokonaisuutena, prosessina, jonka taustalla vaikuttavat suunnittelukäytäntö ja suunnittelussa ilmenevät konfliktit. Lisäksi palveluverkkoselvitystä ohjaavat yhdyskuntarakenteen ja toimintojen erilaisten sijoittumislogiikoiden asettamat reunaehdot. Kyseisten tekijöiden määrittämällä kentällä kohtaavat erilaisten intressien sekä tavoitteiden ohjaamat toimijaryhmät. Tämän kokonaisuuden hahmottaminen edellyttää tutkimukselta suunnitteluympäristön ja -käytännön teoreettista sekä empiiristä tarkastelua.

Suunnittelukäytännöt ja -teoriat kuvaavat erilaisia tapoja nähdä suunnitteluprosessin rakentumista ja sille asetettuja tavoitteita; minkälaiseen tietoon ja asiantuntijuuteen suunnittelu perustuu, ketkä siihen saavat osallistua sekä mitkä ovat suunnittelun taustalla olevat rajoitteet ja reunaehdot. Suunnitteluteorioiden avulla pyritään laajemmin ymmärtämään, mikä on palveluverkkoselvitysten luonne ja toisaalta, minkälaisia ne voisivat jatkossa olla. Suunnittelua ja suunnitteluteorioita käsitellään tutkimuksen luvussa 2.

Konfliktit ovat merkittävä suunnitteluun kuuluva osa-alue. Konfliktien taustalla on erilaisia syitä, joiden ratkaisemiseen eri suunnitteluteorioilla on erilaiset näkemykset. Koistinen (2006, 225–234) kuvailee Turun seudun ensimmäistä palveluverkkoselvitysprosessia vuosina 1996–1997. Ongelmaksi selvitysprosessissa muodostui erityisesti näkökulmien ja intressien moninaisuus ja niiden yhtensovittamisen vaikeus. Lopulta palveluverkkoselvityksestä jäikin puuttumaan merkittävin osuus eli vastaukset kysymykseen siitä, mihin kaupan yksiköt tulevaisuudessa sijoitetaan. Yhdyskuntasuunnitteluun liittyvät selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovatkin usein keskeisiä konfliktitekiäjiä. Selvitysproesseissa esiintyvät ristiriidat voivat koskea esimerkiksi arvioinnin tietopohjaa, haittojen ja hyötyjen arvottamista sekä tulkintoja vaikutusten merkittävyydestä. Prosessissa mukana olevilla toimijoilla on erilaisia näkemyksiä esimerkiksi siitä, millaiseen tietoon selvityksen tulisi perustua ja miten suunnittelun ongelmia tulisi lähestyä. (Peltonen & Villanen 2004, 47.) Konflikteja käsitellään tutkimuksen luvussa 3.

Kaupan suunnittelussa ja ohjauksessa merkittäviä taustatekiäjiä ovat yhdyskuntarakenteen kehitys, kaupan toimintojen sijoittumislogiikka ja se, kuinka paljon ja miten siihen arvioidaan pystyttävän suunnittelun ja ohjauksen keinoin vaikuttamaan. Palveluverkkoselvityksen tulisi pystyä toimimaan hitaasti muuttuvan kaavoituksen ja nopeasti toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin reagoivan vähittäiskaupan välissä. Tällaisessa ympäristössä niiden tavoitteena on arvioida, minkälaiseksi tulevaisuuden kaupan rakenne ja sijoittuminen muodostuu tai pitäisi muodostua ja mitä vaikutuksia sillä on. Vaatimus on haastava myös siitä syystä, että elinympäristömme on monipiirteinen, moniulotteinen ja jatkuvasti muuttuva. Muutosten taustalla vaikuttavat monenlaiset tekijät ja niiden väliset riippuvuussuhteet. Aiemmin elinympäristön on ajateltu muodostuvan hierarkkisissa suhteissa olevista erikokoisten keskusten järjestelmästä. Nykyään keskus-

ten nähdään olevan tiiviissä vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteessa toistensa kanssa, ne erikoistuvat ja niiden välillä kulkee erilaisia virtoja. (Hanhijärvi 2011, 7.) Tällä on ollut merkittävä vaikutus yhdyskuntarakenteelle ja -suunnittelulle, mutta myös kaupan toimintalogiikalle, sijoittumiselle ja suunnittelulle. Tätä taustaa vasten on pohdittava, min-kälaisia ohjauskeinoja kaupan suunnittelussa on mahdollista ja mielekäästä käyttää ja sitä, millä tavalla kaupan palveluverkkoselvitys tähän kokonaisuuteen suhtautuu. Yhdyskuntarakenteen, kaupan toimintojen sijoittumislogiikan välisiä suhteita ja kaupan sijainnin ohjausta käsitellään tutkimuksen luvuissa 4 ja 5.

Tutkimuksen teoriaosa auttaa toisaalta jäsentämään tutkimuksen rakennetta ja toisaalta hahmottamaan niitä taustatekijöitä, jotka vaikuttavat kaupan palveluverkkoselvitysprosessin toteutukseen ja sen käyttöön yhdyskuntasuunnittelussa. Tutkimuksen empiirisessä osassa vastaavasti avataan kvalitatiivisen haastattelututkimuksen pohjalta tarkemmin kaupan palveluverkkoselvitysprosessia, selvityksen sisältöä sekä käyttöä yhdyskuntasuunnittelussa. Empiirisessä osassa korostuu näkemys kaupan palveluverkkoselvityksestä toisaalta tiedollisena resurssina, mutta myös eri osapuolten kohtaamisen foorumina. Kaupan myymäläverkon suunnittelussa on mukana kolme varsinaista osapuolta, jotka on laajassa merkityksessään esitetty edellä kuviossa 1: suunnittelun osallisia ovat *kauppa*, *julkinen valta* ja *asukas*. Ryhmät ovat sisäisesti heterogeenisiä: jokaisen osapuolen näkemykset kanavoituvat suunnitteluprosessiin monien erilaisten organisaatioiden, yhteisöjen ja ihmisten kautta. Tämä tarkoittaa monia erilaisia intressejä, näkökulmia, tiedollisia resursseja, taustoja ja toimintatapoja, jotka pitää suunnitteluprosessissa ottaa huomioon ja pyrkiä sovittamaan yhteen. Kaupan ja julkisen vallan kohtaaminen suunnitteluprosessissa edellyttää yhteistyömuotojen hakemista. Yhteistyö tapahtuukin eri osapuolten näkökulmia yhteen sovittamalla; toiminta voidaan nähdä pitkäjänteisenä, osallistavana, vuorovaikutteisena ja tasavertaisena ja se voi tapahtua virallisissa sekä epävirallisissa konteksteissa. (Heinimäki 2000, 76–77.)

1.4 Empiirisen tutkimuksen suorittaminen

1.4.1 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tässä tutkimuksessa käytetään kvalitatiivista eli laadullista lähestymistapaa. Laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan yleisesti tutkimustyyppiä, jonka lähtökohtana eivät ole tilastolliset menetelmät tai muutkaan määrälliset menetelmät. Kvalitatiivista ja kvantitatiivista tutkimusta ei tule kuitenkaan erotella sen perusteella, ovatko tulokset määrällisiä vai eivät, sillä laadullisetkin tutkimukset voivat sisältää määrällisiä osioita. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 65–66.) Tutkimuksen aiheena on kaupan palveluverkkoselvitysprosessi,

itse selvitys sekä näiden käyttäminen yhdyskuntasuunnittelussa, joita tarkastellaan yhden alueen, Turun seudun, kokemusten kautta. Laadullisen tutkimusmenetelmän käyttö on tämän tutkimuksen yhteydessä perusteltua, sillä aihepiiriä koskevaa aiempaa tutkimusta ei ole olemassa. Laadullisen menetelmän avulla tutkimuskysymystä voidaankin lähestyä erilaisista näkökulmista tarkastellen aihetta laajasti, monipuolisesti ja kokonaisvaltaisesti. Aihepiiriä onkin lähestyttävä monesta kulmasta johtuen palveluverkkoselvityksen teko- ja käyttöprosessiin osallistuvista erilaisista toimijoista sekä heidän intresseissä ja toimintakulttuureissa olevista eroista. (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 1997, 161–165.)

Erilaisten aineistojen käyttö rinnakkain on tyypillistä suunnittelua käsittelevälle tutkimukselle (Koistinen 2006, 43). Myös tässä tutkimuksessa on käytetty useita erilaisia aineistoja, joista tärkein on haastattelulla kerätty tutkimusaineisto. Haastattelujen lisäksi tukena on käytetty varsinaisia palveluverkkoselvityksiä, erityisesti vuoden 2006 selvitystä. Koska tutkimuksen päähuomio kiinnittyy vuoden 2006 selvitykseen ja sen tekoprosessiin, myös selvitysprosessin yhteydessä pidettyjen kokousten pöytäkirjoja, selvityksestä annettuja lausuntoja ja selvityksen tarjouspyyntöä on käytetty tutkimuksen tukiaineistoina.

Haastatteluihin päädyttiin aineiston keruumenetelmänä siksi, että tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita palveluverkkoselvitykseen, sen tekoprosessiin ja käyttöön liittyvästä konkreettisesta toiminnasta. Haastateltavat ovat kaikki olleet keskeisesti, mutta eri tavoin ja intensiteetillä mukana palveluverkkoselvitysprosessissa. Osa on myös käyttänyt selvitystä yhdyskuntasuunnitteluun liittyvässä työssään. Tämän vuoksi haastateltavilta oli mahdollista kerätä tärkeää, henkilökohtaisiin kokemuksiin ja näkemyksiin perustuvaa tietoa, jota muuten olisi mahdotonta saada. Selvitysprosessin yhteydessä haastateltiin seuraavia henkilöitä (taulukko 2):

Taulukko 2 Tutkimuksen yhteydessä haastatellut henkilöt

<i>Haastattelu pvm.</i>	<i>Haastateltava</i>	<i>Organisaatio</i>	<i>Titteli</i>
2.12.2011	Mari Pitkäaho	Entrecon Oy	Konsultti
2.12.2011	Kyösti Pätynen	Entrecon Oy	Toimitusjohtaja, konsultti
10.12.2011 (Sähköposti)	Sirpa Salmi	Raisio kaupunki (vuoteen 2010 asti)	Kaavoituspäällikkö
14.12.2011	Olli Setänen	Kesko, Lounais-Suomi	Aluejohtaja
16.12.2011	Jari Lähteenmäki	Turun kauppakamari	Toimitusjohtaja
19.12.2011	Markku Toivonen	Turun kaupunki	Kaavoitustoimenjohtaja
20.12.2011	Heikki Saarento	Varsinais-Suomen liitto	Suunnittelujohtaja
28.12.2011	Harri Koponen	Turun Osuuskauppa	Toimitusjohtaja
12.1.2012	Pasi Aromäki	Kaarinan kaupunki	Kaupunginarkkitehti
19.1.2012	Markku Niemi	Liedon kunta	Kaavoitusjohtaja

Haastateltavat valittiin sillä perusteella, että he ovat osallistuneet vuonna 2006 toteutettuun selvitykseen. Tämän lisäksi useimmilla haastateltavista oli kokemusta myös aikaisemmista selvitysprosesseista. Haastatteluista sovittiin tutkimukseen osallistuneiden toimijoiden kanssa sähköpostin sekä puhelimen välityksellä ja haastateltaville toimitettiin kysymykset etukäteen (teemahaastattelun runko liitteessä 1). Tutkimuksen yhteydessä haastatteluja pyydettiin myös seudun pienempien kuntien edustajilta. Heidän edustuksensa oli kuitenkin vuoden 2006 palveluverkkoselvitysprosessissa heikkoa, eikä myöskään tähän tutkimukseen saatu vastauksia (ks. Entrecon Oy 2006, 8).

Kaikki haastattelut suoritettiin toimijoiden työpaikoilla, lukuun ottamatta Sirpa Salmea, joka vastasi kysymyksiin sähköpostilla. Lisäksi selvityksen tehneen konsulttitoimiston edustajia (Kyösti Pätynen ja Mari Pitkäaho) haastateltiin yhteishaastatteluna. Yhteishaastattelun etuna oli se, että haastateltavista toinen saattoi täydentää vastauksia omilla näkemyksillään tai kertoa jopa vastakkaisia näkökohtia. Haastattelutilanteet olivat vapautuneita, haastateltavat olivat aiheesta kiinnostuneita ja kertoivat mielellään omista kokemuksistaan liittyen selvitystyöhön. Haastattelujen kestot vaihtelivat 45 minuutista aina yli kahteen tuntiin.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluna (puolistrukturoitu haastattelu). Haastattelun teemat ja kysymykset oli ennalta määritelty, jotta keskustelu voitiin ohjata käsittelemään tutkimuksen kohteen olevia asioita. Teemahaastattelussa kaikki kysymykset olivat avoimia, minkä johdosta haastateltavat saattoivat omin sanoin kertoa kokemuksistaan ja näkemyksistään. (Hirsjärvi & Hurme 1995, 35–36.) Teemahaastattelun rungon muodosti tutkimuksen empiriaosiossa käsitellyt asiat, erityisesti suunnittelun ongelmia ja konflikteja käsitellyt osio (ks. liite 1). Teemat oli näin ollen valmiiksi määritelty, mutta kysymyksiä voitiin soveltaa riippuen vastaajasta ja hänen roolistaan selvityksen tekemisessä ja käytössä. Lisäksi haastattelun yhteydessä oli mahdollista esittää

lisäkysymyksiä ja haastateltaville annettiin myös mahdollisuus kertoa aiheeseen liittyvistä asioista, jotka ovat jääneet haastatteluteemojen ulkopuolelle.

Kaikki haastattelut äänitettiin, jotta vastauksiin olisi myöhemmin mahdollista palata ja saada tarkka kuva haastateltavien näkemyksistä. Aineiston analyysi aloitettiin litte-roimalla äänitetyt haastattelut tekstiaineistoksi. Litterointi tehtiin sanasta sanaan, jotta haastatteluissa esitettyihin vastauksiin voitiin myöhemmin palata ja varmistaa niistä tehdyt tulkinnat. Tekstimuotoon kirjoitettu haastatteluaineisto teemoitettiin aluksi pääteemojen alle, jonka jälkeen lähdettiin tarkemmin arvioimaan ja yhdistelemään erilaisia alakokonaisuuksia liittyen kuhunkin teemaan. Tämän jälkeen haastatteluaineisto tiivistettiin ja kirjoitettiin puhtaaksi. (ks. esim. Eskola & Suoranta 1998, 152–180.)

1.4.2 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimusmenetelmien ja saavutettujen tulosten luotettavuutta arvioidaan yleensä validiteetin ja reliabiliteetin käsitteiden avulla. Validiteetti on perinteinen arviointikriteeri. Sillä viitataan tutkimuksen johtopäätösten ja todellisuuden välisiin suhteisiin, eli onko todella tutkittu sitä, mitä luvattiin ja kuinka hyvän kuvan tulokset antavat siitä, mitä todella tapahtui. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa validiteetti tarkoittaa yleensä takuuta siitä, että kuvaus on oikea. Tällöin kyseessä on esimerkiksi tutkimuksen refleksiivinen tarkastelu. Reliabiliteetti on toinen klassinen arviointikriteeri, joka kertoo, missä määrin tulokset ovat saavutettavissa useilla kokeilukerroilla; onko tutkimus toistettavissa ja onko tällöin löydettävissä samanlaiset johtopäätökset. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 134–136; Eriksson & Kovalainen 2008, 292.) Laadullisessa tutkimuksessa validiteettia ja reliabiliteettia voidaan tarkastella neljän kriteerin avulla: vastaavuus, siirrettävyys, riippumattomuus ja vahvistettavuus (Lincoln & Guba 1985, 300).

Vastaavuuden kriteerin täyttymiseksi tutkijan on osoitettava tutkimuksen vastaavuus todellisuuteen (Lincoln & Guba 1985, 296). Tässä tutkimuksessa vastaavuus on varmistettu haastattelemalla monipuolisesti eri toimijoita, joilla on pitkältä ajalta saatu kokemus palveluverkkoselvitysten tekemisestä, osallistumisesta selvitysprosessiin sekä käytöstä yhdyskuntasuunnittelussa. Lisäksi haastattelujen luotettavuutta on parannettu tallennuksen sekä tarkan litteroinnin avulla. Analyysissä haastatteluista saatu tieto on pyritty tiivistämään niin, ettei mitään tutkimuksen kannalta oleellista ole jäänyt pois. Validiteettiin vaikuttaa kuitenkin esimerkiksi haastateltavien muistikuvat ja niiden luotettavuus. Viimeisimmästä palveluverkkoselvitysprosessista oli haastatteluhetkeen mennessä kulunut lähes kuusi vuotta, joten kaikkien muistikuvien oikeellisuudesta ei voi olla varmuutta. Haastateltavien vastauksia on pyritty kuitenkin vertailemaan keskenään sekä selvitysprosessissa syntyneiden dokumenttien kanssa, millä on pyritty varmistamaan analyysissä esitettyjen asioiden vastaavuus suhteessa todellisuuteen.

Siirrettävyyden kriteerillä tarkoitetaan vastaavasti sitä, missä määrin tutkimuksen tulokset ovat siirrettävissä muihin konteksteihin. Tämän varmistamisessa tärkeäksi nousee aineiston, tutkimuksen ja tutkimuskohteen kuvailu niin, että tulosten hyödyntämistä muissa konteksteissa on mahdollista arvioida. (Lincoln & Guba 1985, 316.) Palveluverkkoselvitykset eivät ole identtisiä. Niitä toteutetaan erilaisiin tarpeisiin, tekemiseen käytettävät menetelmät ja prosessit vaihtelevat ja sitoutuminen prosessissa saavutettuihin tuloksiin on erilaista riippuen monista eri tekijöistä kuten tarkastelualueesta, selvityksen toteuttavasta tahosta tai selvitysprosessiin osallistuvista henkilöistä ja organisaatioista. Vaikka tässä tutkimuksessa onkin kuvattu ja analysoitu ainoastaan yksittäistä selvitysprosessia ja kokemuksia selvityksen käytöstä yhdyskuntasuunnittelussa, voidaan tutkimuksesta tehtyjen johtopäätösten avulla arvioida palveluverkkoselvityksiä laajemmin: minkälaisia haasteita ja kehittämisen paikkoja niissä yleisesti on. Lisäksi tutkimuksen perusteella voidaan myös analysoida ja kehittää tulevia selvitysprosesseja ja pyrkiä ratkaisemaan selvityksissä esiintyviä ongelmia.

Riippumattomuuden kriteerillä tarkoitetaan sitä, että saatujen tulosten pitäisi olla tutkimustilanteesta riippumattomia. Tällöin vaikuttavina tekijöinä ovat muun muassa tutkijasta, haastateltavista tai tutkimustilanteesta ilmenevistä häiriöistä johtuvat asiat. (Lincoln & Guba 1985, 317.) Tutkimuksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaikki näytöt, niin tuloksia puoltava kuin niiden vastainenkin, on otettu tapauksen tutkinnassa huomioon. (Eriksson & Kovalainen 2008, 133.) Tutkimuksen tuloksiin vaikuttavat yksilön omat käsitykset ilmiöstä, tutkittavalle ilmiölle annettavat merkitykset sekä tutkimuksessa käytettävät välineet. (Tuomi & Sarajarvi 2009, 20.) Läheinen vuorovaikutussuhde tutkijan ja tutkimuksen kohteen välillä voi kyseenalaistaa tutkimuksen luotettavuuden. Raportista voi muodostua hyvinkin subjektiivinen tulkinta tapauksesta, jos tutkija ei kykene säilyttämään mielessään tieteellisen tutkimusotteen perusasioita. Ennen tutkimusprosessin aloittamista olin työskennellyt Turun seudun palveluverkkoselvitykset tehneessä konsulttitoimistossa lähes kahden vuoden ajan erilaisissa konsulttityötä avustavissa tehtävissä. Tutkimuksessa on pyritty jättämään työkokemuksen kautta saadut näkökulmat taka-alalle ja käsittelemään selvitysprosessia tarkasti ja kriittisesti. Haastateltavien niin positiiviset kuin negatiivisetkin arviot prosessista ja selvityksestä on tutkimuksessa esitetty totuudenmukaisesti.

Vahvistettavuudella mitataan aineiston objektiivisuutta. Tällä tarkoitetaan sitä, että saadut tulokset ovat johdettavissa aineistosta ja teoriasta. Tällöin voidaan arvioida, että muutkin tutkijat tekisivät samasta aineistosta samat johtopäätökset. (Lincoln & Guba 1985, 300, 323–324.) Tämän tutkimuksen yhteydessä vahvistettavuutta lisäävät tutkimusvaiheiden kuvailu sekä haastattelusta kerätty nauhoitus- ja litterointimateriaali.

2 YHDYSKUNTASUUNNITTELUN TEORIAT PALVELU- VERKKOSELVITYSTEN LUONTEEN YMMÄRTÄMISEN VÄLINEINÄ

2.1 Suunnittelun tarkoitus ja teoriat

Suomen kielen sana *suunnittelu* kuvaa kattavasti eri aloilla tapahtuvaa, hyvinkin erilaisiin käytäntöihin perustuvaa suunnittelutyötä. *Yhdyskuntasuunnittelusta* (town/regional planning), *kaupunkisuunnittelusta* (urban planning) tai *maankäytön suunnittelusta* (land-use planning) on kyse silloin, kun suunnittelun tavoitteena on ympäristön ja yhteiskunnan toimintojen ja taloudellisten tekijöiden rationaalinen organisointi. Suunnitteluksi voidaan myös määritellä alueisiin, tiloihin tai rakennuksiin kohdistuva luova ja taiteellinen *muodonanto* (design). Toisin kuin Suomessa, anglosaksisessa keskustelussa ja tieteellisessä käytännössä suunnittelu ja muodonanto on erotettu toisistaan. (Koistinen 2006, 27; Mäntysalo 2000, 19.)

Suunnittelu on osa länsimaiselle kulttuurille ominaista maailmankuvaa, jossa pidetään itsestänselvyytenä tulevaisuuden suunnittelua ja siihen eri tavoin vaikuttamaan pyrkimistä. Suunnittelun tarve yhteiskunnassa on huomattu jo varhain, mutta nykyisen suunnittelukulttuurin juontavat juurensa valistuksen ajalta. Tällöin eri tieteenalat alkoivat kehittää yhteistä ajattelua, joka korosti tieteellisen tiedon, empiirisen tutkimuksen ja yhteiskunnan kehittämisen arvoa. Tieteellisen ajattelun ja elinkeinojen vapautumisen seurauksena syntyi teollinen vallankumous, joka toisaalta kasvatti ennennäkemättömästi varallisuutta, mutta myös aiheutti sosiaalista epätasa-arvoa, syrjäytymistä, ympäristön saastumista ja markkinoiden voimakasta vaihtelua. Kasvavien kaupunkien fyysisiin ja sosiaalisiin epäkohtiin pyrittiin puuttumaan suunnittelulla, jonka lähtökohtina nähtiin olemassa olevat ongelmat ja tulevaisuuden mahdollisuudet kartoittava tieteellinen tieto sekä keinoihin ja päämääriin keskittyvä instrumentaalinen rationaalisuus. (Healey 1997, 8–9; Hautamäki 1991, 3–4.)

Yhdyskuntasuunnittelua, kuten suunnittelua yleensäkin, on mahdotonta määritellä yksiselitteisesti. Useimmissa määrittelyissä korostuu suunnittelun rationaalisuus ja tulevaisuusorientaatio; suunnittelu on inhimilliselle ajattelulle perustuva toiminnan prosessi (Chadwick 1971, 24), sosiaalinen käytäntö (Taylor 1998, 167), jonka avulla pyritään ohjaamaan tulevaisuuden toimintoja (Forester 1989, 3). Suunnittelua toteutetaan esittämällä ja muokkaamalla todellisuutta (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 20) sekä organisoimalla tulevaisuudessa tapahtuvaa ihmisten yhteistoimintaa (Mäntysalo & Nyman 2001, 11). Alueellisen suunnittelun voidaan siis tiivistää olevan käsitteiden ja käytäntöjen avulla tapahtuvaa yhteiskunnan, alueiden ja yhdyskuntien tietoista ajallis-tilallista

järjestämistä (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 21). Suunnittelua voidaan jäsentää myös tehtävien mukaan. Sotaraudan (1996, 131) mukaan suunnittelu on:

- tulevaisuuden ajattelemista, ennakoimista ja kontrolloimista
- päätöksenteon valmistelua sekä kollektiivista ja integroitua päätöksentekoa, jolloin suunnittelulla varmistetaan tehokkuuden ja systemaattisuuden toteutuminen
- muodollinen prosessi, jossa pyritään tuottamaan tulevaisuudessa tarvittavia täsmällisiä ja toisiinsa nivottuja päätöksiä
- systemaattista tiedon keräämistä

Tulevaisuusnäkökulman lisäksi määritelmässä korostuu suunnittelun taustalla ja kohteena olevat ihmiset. Staffans (2004, 45) kuvaa kaupunkisuunnittelua sosiaalisesti, eettisesti ja poliittiseksi käytännöksi, jolla yhteisö vaikuttaa itsensä ja elinympäristönsä tulevaisuuteen ja kehitykseen. Mäntysalon ja Nymanin (2001, 11–12) mukaan tulevaisuuden suunnittelu on yhteistoiminnan järjestämistä, johon ihmiset ryhtyvät toteuttaakseen ja saavuttaakseen omia tavoitteitaan; yksin he eivät näitä tavoitteita pystyisi saavuttamaan. Forester (1989, 20) kuvaa suunnittelua *toivon järjestämiseksi*. *Yhdyskuntasuunnittelu*-lehdelle vuonna 2004 antamassaan haastattelussa Forester kuvaa tarkemmin, mitä tämä tarkoittaa; hän ei näe suunnittelua pelkkänä ongelmanratkaisuna, vaan myös yhteiskunnan jäsenten mielikuvituksen kehittämisenä siitä, mikä on mahdollista: miltä kaupunkimme voisivat näyttää ja millainen ympäristömme voisi olla? Tällöin suunnittelua ei pidä nähdä ainoastaan teknisinä suoritteina, vaan teknistä osaamista tulee ennemminkin käyttää apuna laajentamaan käsityksiämme ympäristöstä ja sen luomista mahdollisuuksista. (Ilmonen & Peltonen 2004, 113.)

Yhdyskuntasuunnittelun määrittelyn moninaisuus riippuu sekä aikakaudesta että määrittelijän valitsemasta näkökulmasta. Tämä tulee hyvin esiin esimerkiksi teoksessa *Osalliset ja osaajat*, jossa eri tutkijoiden artikkeleissaan esittämät määrittelyt poikkeavat merkittävästi toisistaan. Anne Haila (2002, 94) käsittää suunnittelun teknisesti, jolloin kaupunkisuunnittelun universaali tehtävä on varata kaavoituksen keinoin maata tulevia tarpeita silmällä pitäen ja luoda edellytykset kaupungin tulevalle kasvulle. Jouni Häklin (2002, 114–120) mukaan suunnittelu sitä vastoin on osa laajempaa kaupunki- ja tiedonpolitiikkaa, mikä hahmottuu toimijoiden ja näiden välisten valtasuhteiden kautta. Tällöin keskeistä on kyky ohjata suunnittelua omien tavoitteiden mukaisesti ja toisaalta estää muiden osapuolten toimintaa.

Suunnitteluun liittyy erilaisia keinoja ja välineitä, joilla tavoitteita pyritään saavuttamaan. Keskeisimpinä ovat kaavoitus ja sen tuottamat kaava-asiakirjat. Käytännön suunnittelutoiminta antaa siten suunnittelusta lähtökohtaisesti *instrumentaalisen* kuvan. (Staffans 2004, 45.) Suunnittelu ei ole muusta yhteiskunnasta riippumatonta toimintaa, vaan se on aina tiiviisti yhteydessä siihen ja tapahtuu osana laajempia instituutioita; ympäröivä yhteiskunta vaikuttaa suunnitteluun samalla kun suunnittelu pyrkii vastaa-

vasti vaikuttamaan siihen (Koistinen 2006, 26–27). Suunnittelun instrumentaalisuuden johdosta näkemykset sen tavoitteista, sisällöstä, tehtävistä ja mahdollisuuksista ovat kiinteästi sidoksissa vallitsevaan yhteiskuntakäsitykseen. Tämä asettaa suunnittelulle ja suunnittelun tutkimiselle haasteita, sillä suunnittelu, siitä käytävä keskustelu ja siihen kohdistuva tutkimus saavat jatkuvasti uusia muotoja. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 13; Staffans 2004, 46.)

Rationaalisuus esiintyy suunnittelun menetelmiä kuvaavissa teorioissa tärkeänä käsitteenä ja usein kritiikin kohteena. Tämä johtuu rationaalisuuden moniulotteisuudesta, jota eri suunnitteluteorioista käytävät keskustelut ovat pyrkineet määrittämään. (Viitala 1999, 203.) Toisen maailmansodan jälkeen keskustelua on hallinnut jako *kokonaisvaltaisen* (synoptisen, komprehensiivis-rationalistisen) ja *inkrementalistisen* suunnittelun välillä. Myös erilaisia ratkaisuja niiden yhdistämiseksi on esitetty (ks. esim. Etzioni 1967; Lindblom 1959.) Myöhemmin on kuitenkin kritisoitu, että kokonaisvaltainen ja inkrementalistinen suunnittelu ovat molemmat instrumentaalisen rationaalisuuden muotoja, eikä niissä tule esiin tarvetta kommunikaatiolle (Sager 1994, 11–16). Sagerin (1994, 11–16) tulkinnan mukaan suunnittelu asettuu kahden ääripään, *välineellisen* (instrumentaalisen) ja *viestinnällisen* (kommunikatiivisen) rationaalisuuden, väliseen tilaan. Instrumentaalisisessa rationaalisuudessa tavoitteena on tuottaa teknistä käyttötietoa, jonka avulla ympäristöä on mahdollista välineellisesti hallita. Kommunikatiivisessa rationaalisuudessa sitä vastoin keskeistä on yhteisymmärryksen muodostamiseen edistämällä osapuolten välistä vuorovaikutusta. Suunnitteluprosessissa molemmat ulottuvuudet ovat tärkeitä, koska osapuolten välinen yhteisymmärrys on välttämätöntä, jotta teknisesti perustelluja suunnitelmia on mahdollista toteuttaa. (Viitala 1999, 203–204; Sotarauta 1996, 135; Sager 1994, 11–16.)

Käsitykset instrumentaalisuuden ja kommunikatiivisuuden painotuksista suunnittelussa ovat vaihdelleet aikakausittain. Taylor (1998, 157–162) tulkitsee brittiläistä suunnitteluhistoriaa toisen maailmansodan jälkeen erilaisten *paradigman* muutosten kautta. Kyseisellä käsitteellä tarkoitetaan tässä yhteydessä poikkeuksellista muutosta suunnittelun teoriakäsityksessä, eräänlaista tieteellistä vallankumousta. Taylorin näkemyksen mukaan suunnitteluajattelussa on tapahtunut kaksi paradigman muutosta, siirtymät fyysisestä suunnittelusta systeemisuunnitteluun sekä edelleen suunnittelun kommunikatiivisen käänteen.

Ensimmäinen Taylorin (1998, 157–162) kuvaamista muutoksista sijoittui 1960-luvulle, jolloin tapahtui siirtyminen arkkitehtikeskeisestä, rakennusten ja kaupunkien fyysiseen muodonantoon ja rakenteeseen painottuneesta suunnittelusta enemmän yhteiskuntatieteellisiä korostuksia saaneeseen systeemisuunnitteluun. *Fyysisessä suunnittelussa* korostettiin ympäristön esteettistä laatua ja siihen liittyvät kysymykset nähtiin puhtaasti teknisinä (Puustinen 2006, 179–180). Taka-alalle tällöin jäivät esimerkiksi sosiaalinen ja taloudellinen suunnittelu, koska aikakauden näkemyksen mukaan hyvä

tilallinen suunnittelu edesauttaisi tehokkaimmalla tavalla myös näitä osa-alueita. (Taylor 1998, 4–6.) Fyysisen suunnittelun nähtiinkin johtaneen niin sanottuun fyysiseen tai tilalliseen determinismiin, jonka mukaan tietty tilallinen suunnittelu johtaa tietynlaisen sosiaalisen elämän muodostumiseen (Pakarinen, 2002, 78). Suunnittelua pidettiin erityisesti *yleisen edun* turvaamisena, minkä johdosta suunnittelijat näkivät kansan tai ihmiset yhtenä homogeenisena ryhmänä, jonka etuja suunnittelija pystyy ammattitaitonsa turvin parhaiten ajamaan. Asukkaiden mielipiteitä suunnitelmista ei täten kysytty. (Puustinen 2006, 170; Taylor 1998, 34.) *Systeemis suunnittelussa* ympäristö ja siinä tapahtuva ihmisten toiminta nähdään toisiinsa yhteydessä olevien osien kokonaisuutena, joka muodostaa toisistaan riippuvaisen järjestelmän. Näkemykselle on tyypillistä se, että järjestelmää on kuvattu pääasiassa abstraktein, teknisin ja matemaattisin termein. (Taylor 1998, 60–62.) Tämä on ollut seurausta systeemiajatteluun kuuluvasta vahvasta pyrkimyksestä tieteellisyyteen, mikä on tuonut esimerkiksi maantieteilijät teorioineen ja menetelmineen mukaan suunnitteluprosessiin arkkitehtien rinnalle (Taylor 1998, 65–66). Samaa ajankohtaan liittyy esimerkiksi Christallerin *keskustaikkateorian* soveltaminen suunnittelussa (ks. luku 4.2.1).

Toisena paradigman muutoksena Taylor näkee niin sanotun *suunnittelun kommunikatiivisen käänteen*, jonka myötä suunnitteluprosessiin on otettu asiantuntijoiden rinnalle mukaan laaja joukko osallisia (Lapintie 2003, 11–12; Taylor 1998, 157–162). Lapintien (2003, 12) mukaan Taylorin näkemystä paradigman muutoksista ei voi suoraan soveltaa suomalaiseen suunnittelu-ympäristöön; esimerkiksi arkkitehtisuunnittelu ole Suomessa menettänyt asemaansa yhdyskuntasuunnittelun osana siinä määrin, mitä Britanniassa on tapahtunut. Tämän vuoksi seuraavaksi esitellään Bäcklundin ja Mäntysalon (2009) esittämän jaottelun mukaisesti Suomessa toisen maailmansodan jälkeisenä aikana vaikuttaneita suunnitteluteoreettisia näkemyksiä ja niiden pyrkimyksiä ratkaista suunnittelussa esiintyviä ongelmia ja konflikteja. Ensiksi käsitellään instrumentaaliseen rationaalisuuteen perustuvat *kokonaisvaltainen* (komprehensiivis-rationalistinen) ja *inkrementalistinen* suunnitteluteoria, jotka ovat yhteydessä Taylorin (1998) esittämään suunnittelun fyysiseen ja systeemiajatteluun. Tämän jälkeen kuvataan kommunikatiiviseen rationaalisuuteen nojautuvat *kommunikatiivinen* ja *agonistinen* suunnitteluteoria, joiden taustalla on Taylorin (1998) esittämä suunnittelun kommunikatiivinen käänne.

2.2 Kokonaisvaltaisesta suunnittelusta kommunikaation korostamiseen

2.2.1 Kokonaisvaltainen suunnitteluteoria: tieteelliset menetelmät yleisen edun tavoittelun edellytyksenä

Kokonaisvaltaisen eli komprehensiivis-rationalistisen suunnitteluteorian lähtökohtana oli toisen maailmansodan jälkeinen jälleenrakentamisen ja hyvinvointiyhteiskunnan luomisen aika, jonka taustalla oli oletus suhteellisen selkeästä ja ennakoitavissa olevasta kehityksestä. Resurssien nähtiin kasvavan jatkuvasti, minkä vuoksi poliittinen päätöksenteko keskittyi lähinnä uusien resurssien jakamiseen. (Sotarauta 1999, 90.) Kokonaisvaltaisen suunnitteluteorian ja päätöksenteon taustalla on oletamus, että yhteiskunnan nykytilaa ja siinä vallitsevaa epävarmuutta pystytään hallitsemaan kattavilla ja päämäärähakuisilla tiedon keruu- ja analysointimenetelmillä. Näin suunnittelulle olisi mahdollista asettaa relevantit tavoitteet sekä kehittää tarkoituksenmukaiset keinot ja ratkaisut kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Rationaalisessa suunnittelussa yhdistyvätkin kiinteästi tieto ja toiminta; suunnittelu nähdään tällöin prosessina ja hankitun tiedon käsittelyyn käytettävänä tieteellis-teknisenä metodina, jonka tavoitteena ovat tehokkuus ja järkevyyt, arvoista riippumattomuus sekä objektiivisuus. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 20; Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 50.)

Kokonaisvaltaisen suunnitteluteorian mukaan pitkän tähtäimen suunnitelmasta tulisi sitä parempi ja ennustettavampi, mitä kattavampiin analyyseihin se perustuisi. Ideologian lähtökohtana oli tiedon faktuaalisuutta ja objektiivisuutta korostava näkökulma, jota vahvasti yhteiskuntaa tutkivissa tieteissä vaikuttanut positivistinen metodologia. Tämän mukaan tutkijan ja tutkimuskohteen välinen suhde on objektiivinen ja tiedon keräämisessä korostuvat menetelmien tarkkuus, luotettavuus ja systemaattisuus. Näistä lähtökohdista alue- ja yhdyskuntasuunnittelu olisi mahdollista toteuttaa kokonaisvaltaisesti tieteellis-teknisin menetelmin alusta loppuun. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 20; Mäntysalo 2007, 71.)

Kokonaisvaltainen suunnittelu perustuu useisiin suunnitteluvaiheisiin. Aluksi tulee määritellä suunniteltavan kohteen nykytila ja rajata siinä ilmenevät ongelmat. Tämän jälkeen suunnittelulle asetetaan saavutettavissa olevat tavoitteet, minkä jälkeen tunnustetaan vaihtoehtoiset keinot tavoitteiden saavuttamiseksi sekä arvioidaan eri keinojen vaikutukset ja vertaillaan niitä keskenään täsmällisten mittalukujen ja matemaattisten mallien avulla. Lopulta suunnitteluprosessissa on vuorossa päätöksenteko, jossa tieteellisen analyysin perusteella valitaan kokonaisuuden ja yleisen edun kannalta paras vaihtoehto. Tätä seuraavat vielä suunnitelman toteuttaminen sekä toteutuksen seurausten arviointi. (Sotarauta 1999, 90; Viitala 1999, 204; Taylor 1998, 67–68.)

Aikaisemmin fyysisen suunnittelun yhteydessä mainittu yleisen edun periaate on kokonaisvaltaisen suunnitteluteorian keskeinen lähtökohta. Näkemyksen mukaan suunnittelun tavoitteiden ja keinojen määrittely tulisi jättää ammattilaisille, sillä asukkaiden osallistuminen suunnitteluprosessiin vaarantaisi sen objektiivisuuden ja loisi tavoitteiden asettamiseen subjektiivisten mielipiteiden tuoman vääristymän. Asukkaat nähtiin suunnittelun alamaisina; tieteellisten menetelmien avulla suunnittelua toteuttavien ammattilaisten nähtiin olevan kykenevempiä tieteellisin keinoin määrittämään, mikä on asukkaille eduksi. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 20; Mäntysalo 2007, 71–73; Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 50.)

Kokonaisvaltaiseen suunnitteluun suuntautunut ajattelutapa oli Suomessa vallalla erityisesti 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa. Tällöin suomalaisessa suunnittelussa esimerkiksi nähtiin, että yksityiskohtaisia yleiskaavoja oli mahdollista laatia useiden vuosikymmenten aikajänteellä, mikäli niiden perustana oli tarkan ja huolellisen selvitystyön takaamat luotettavat ennusteet. Suunnittelun analyyseissä keskityttiin aikakaudelle tyypilliseen tapaan määrällisiin tekijöihin, kuten väestörakenteen tilastoihin, liikennemääriin, palveluiden ja muiden toimintojen mitoituksiin ja etäisyyksiin suhteessa asuinalueisiin. Mikäli jokin ei ollut numeroina ilmaistavissa, ei sitä myöskään pidetty tieteellisenä eikä täten relevanttina analysointikohteena. Yhdyskuntasuunnittelijan rooli nojautuikin vahvasti faktoihin ja sääntöihin; suunnittelun oli perustuttava ainoastaan tieteellisten menetelmien avulla saavutettuihin tietoihin sekä julkisen virka-asemansa määrittämiin auktoriteettiin ja oikeudellisiin velvoitteisiin. Tämä ajattelutapa elää yhä vahvana suomalaisessa suunnittelukäytännössä. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 20; Mäntysalo 2007, 72; Taylor 1998, 69.)

Kokonaisvaltainen suunnitteluteoria kohtasi kritiikkiä jo 1960-luvulla, mutta erityisesti myöhemmin. Kritiikin terävin kärki osui teorian epärealistisiin odotuksiin poliittisesta tahdosta pitäytyä rationalistisessa suunnitteluprosessissa. Näkemys suunnittelusta neutraalina ja objektiivisena toimintana arvioitiin auttamattomasti liian idealistiseksi ja käytännössä mahdottomaksi saavuttaa. Suunnittelijoiden valta on rajallinen, jolloin poliittiset ja byrokraattiset intressit jättävät rationaaliset analyysit taka-alalle. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 51; Lapintie 1999, 10; Healey 1997, 24; Sotarauta 1996, 140–141.) Kokonaisvaltaisen suunnittelun heikkoudeksi nähtiin myös se, ettei koskaan olisi käytettävissä riittävästi tietoa ja ymmärrystä, jotta voitaisiin tunnistaa ja arvioida kaikki mahdolliset vaihtoehdot ja niiden seuraukset, mukaan lukien suunnittelun ei-aiotut sivuvaikutukset. Rationaalisen analyysin avulla ei voida täydellisesti kuvata ja arvioida todellisuutta, nykyisyyttä ja tulevaisuuden kaikkia mahdollisuuksia. Mallissa korostettu yleinen etu rajoittuu todellisuudessa niihin, jotka laskelmissa on pystytty huomioimaan. Tietokoneidenkaan mukaantulo ei ole auttanut, vaan on jouduttu myöntämään, ettei tieteen avulla ole mahdollista saavuttaa kaikille parasta etua eikä objektiivisin analyysein

voida hallita moninaista todellisuutta. (Lapintie 1999, 10; Viitala 1999, 204; Healey 1997, 24; Sotarauta 1996, 134–135.)

2.2.2 Inkrementalistinen suunnitteluteoria: pienin askelin kohti saavutettavissa olevia päämääriä

Inkrementalistisen suunnitteluteorian juuret ovat komprehensiivis-rationalistisen suunnittelun kritiikissä, erityisesti Charles Lindblomin vuonna 1959 artikkelissaan *The Science of Muddling Through* esittämässä väitteissä. Lindblomin (1959, 79–88) mukaan julkishallinnon suunnittelijoilta puuttuu aika sekä resurssit, jotta he voisivat laatia kokonaisvaltaisia selvityksiä ja täten tiedollisesti hallita suunnitteluprosessia ja siihen kuuluvia tehtäviä. Tulevaisuudesta on mahdotonta saada varmaa tietoa ja suunnittelijoiden on mahdotonta tunnistaa monimutkaisia syy-seuraussuhteita; suunniteltava toimintaympäristö näyttää liian monimutkaisena sekä organisatorisesti että kognitiivisesti, jolloin joudutaan tekemään ratkaisuja vain osittaiseen tietoon nojautuen. Lindblomin tavoitteena olikin laatia realistinen suunnitteluteoria, jota eivät rajoittaisi komprehensiivis-rationalistisen teorian vaatimukset absoluuttisuudesta ja ideaalisuudesta.

Lindblomin (1959, 80–81) mukaan pluralistisen ja dynaamisen yhteiskunnan suunnittelussa kohdattavia ongelmia tulisi pilkkoa osiin, inkrementteihin, ja ratkaisuja pitäisi lähestyä pienin askelin yksi kerrallaan sen sijaan, että otettaisiin suuria harppauksia kohti lopullisia suunnittelun päämääriä. Inkrementalistisen suunnitteluteorian pyrkimyksenä onkin – nimensä mukaisesti – vähitellen lisätä suunniteltavaan kohteeseen eri aspekteja. Suunnittelu, päätöksenteko, ja toteutus etenevät tällöin toisiaan seuraavien valintojen ketjuna, jossa lyhyet ja pitkäaikaiset suunnitelmat toteutetaan keinot ja päämäärät yhdistävinä projekteina. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 55.) Inkrementalistisen suunnittelun huomattavana erona kokonaisvaltaiseen suunnitteluteoriaan on keinojen ja tavoitteiden välinen suhde. Tavoitteet ja keinot valitaan samanaikaisesti, minkä vuoksi teorian tavoitteena ei ole etsiä keinoja tavoitteiden saavuttamiseen, vaan valita sellaisia tavoitteita, jotka ovat saavutettavissa ja tarkoituksenmukaisia käytettävien keinojen avulla (Sager 1994, 10).

Inkrementalistisessa suunnittelussa tyydytään kokonaisvaltaista suunnittelua vähäisempiin tietoresursseihin. Tästä johtuvaa epävarmuutta olisi mahdollista hallita kolmen inkrementalistiselle suunnittelulle annetun ohjeen avulla. Ensimmäiseksi, suunnittelun aikajänteen tulisi olla lyhyt, sillä pitkän tähtäimen suunnitelmissa epävarmuus kasvaa. Toiseksi, suunnittelussa tulisi käyttää hyväksi aikaisemmista suunnitteluprosesseista ja niiden hallinnasta kertynyttä kokemustietoa ja hyväksi todettuja käytäntöjä, jolloin suunnittelun taustaksi tehtävä selvitystyö pystyttäisiin tarkemmin kohdentamaan tarkastelemaan erityiskysymyksiä, joihin aikaisemmat kokemukset eivät anna valmiita vasta-

uksia. Kolmanneksi, suunnittelun tietopohjaa tulisi laajentaa ottamalla mukaan eri intressiryhmiä. (Mäntysalo 2007, 80.) Erilaisten intressiryhmien mukaantulo suunnitteluun muodostaa selvän eron ammattisuunnittelijan auktoriteettiin luottaneeseen kokonaisvaltaiseen suunnittelukäytäntöön; inkrementalistisen teorian mukaan suunnittelijan tavoitteena on käydä dialogia suunniteltavan kohteen kanssa, jolloin erilaiset ja moninaiset intressiryhmät pystyvät täydentämään ja tasapainottamaan suunnittelun tiedollisia aukkoja. Inkrementalismissa yleinen etu korvataankin joukolla *keskeisiä osapuolia*, jotka arvioivat esitettyjä vaihtoehtoja omalta kannaltaan. (Mäntysalo 2007, 80–81; Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 55; Viitala 1999, 204.)

Inkrementalistinen suunnitteluteoria tuli ajankohtaiseksi suomalaisessa kaupunkisuunnittelussa 1970-luvun loppupuolella, kun kaupungistuminen hidastui ja 1960-luvulla yleiskaavoissa tehdyt ylimitoitukset nousivat keskustelun kohteeksi. Samalla suurissa lähiöissä alettiin kiinnittää huomiota esiin nousseisiin sosio-ekonomisiin ongelmiin. Lisäksi öljykriisi (1973–1975) vähensi halukkuutta investoida elinkeinotoimintaan. Nämä tekijät poistivat osaltaan tarpeen hallita yhdyskuntien nopeaa kasvua suunnittelemalla kerralla suurimittakaavaisia aluekokonaisuuksia, sillä vähäisempi kasvu voitiin sijoittaa palasina jo olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 22.) Samalla suunnitteluun haluttiin ottaa korostetummin mukaan paikallisuus ja siihen liittyvä humanismi. Suunnittelu nähtiin entistä enemmän ympäristön jatkuvana muutosprosessina ja kaupunki miellettiin avoimeksi systeemiksi. Suunnitteluun tuli mukaan alhaalta ylöspäin kasvavan toiminnan näkökulma ja suunnittelu pyrittiin viemään lähemmäksi kohdettaan, kaupunki- tai kylätasolle. Lisäksi ympäristön laatua alettiin lähestyä ottamalla paremmin huomioon erilaiset erityistarpeita vaativat ihmisryhmät. (Lehtonen 1991, 22.)

Inkrementalistinen suunnitteluteoria kohtasi kritiikkiä jo 1960-luvulla, jolloin sitä arvosteltiin *korporatismista*. Tämän taustalla on se, että suunnitteluun ja päätöksentekoon ei kaikkien ole mahdollista tasapuolisesti osallistua, vaan suunnittelukäytäntö suosii jo entuudestaan hyvin järjestäytyneitä ja vaikutusvaltaisia ryhmiä. Inkrementalismiin nähtiinkin kangistuvan vallitseviin valtasuhteisiin, käytäntöihin ja menettelytapoihin ja toteuttavan hallinnollisissa elimissä asemansa jo vakiinnuttaneiden voimakkaiden ryhmien, niin sanotun demokraattisen eliitin, arvoista lähtevää suunnittelua. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 22.)

2.2.3 *Kommunikatiivinen suunnitteluteoria: osallisuuden ja vuorovaikutteisuuden korostuminen*

Kommunikatiivisuus, eli viestinnällinen vuorovaikutus, on ollut merkittävä tekijä suunnittelussa 1970-luvulta alkaen. Tällöin suunnittelun ja suunnittelijan yhteys arvovalin-

toihin ja politiikkaan nousi lisääntyvässä määrin keskustelun aiheeksi ja kommunikoinnin merkitys suunnittelussa korostui. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria ja siihen liittyvä osallisuuden käsite ovat olleet viimeisten vuosikymmenten tärkeimpiä suunnitteluun liittyviä keskustelunaiheita. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 61; Staffans 2004, 50.)

Kommunikatiivisen suunnitteluteorian taustalla on ollut instrumentaaliseen rationaalisuuteen perustuvia suunnitteluteorioita kohtaan esitetty kritiikki. Sager (1994, 11–16) esimerkiksi kritisoi inkrementalismia liian kapeasta kommunikaatiokäsityksestä. Hänen mukaansa inkrementalismissa ei kiinnitetä riittävästi huomiota suunnitteluprosessin integroivaan luonteeseen, vaan siinä tavoitellaan ainoastaan tyydyttävän tuloksen saavuttamista. Tällöin suunnitteluprosessiin kuuluvat eri intressiryhmien välinen pintapuolinen tinkiminen, kaupankäynti ja kompromissit (Mäntysalo 2007, 82–83; Sotarauta 1996, 136). Kommunikatiivisessa suunnitteluteoriassa korostetaan sitä, ettei maailmaa ole mahdollista selittää ja ohjata yhden, kaikkiin tilanteisiin sopivan päätöksenteko- ja toimintamallin avulla. Kommunikatiivisen rationalismin taustaoletuksena on yhteiskunnan moninaisuus ja siinä ilmenevät konfliktit, sillä suunniteltava ympäristö ei ole niin laskelmoitava ja homogeeninen kuin aiemmat suunnitteluteoriat ovat antaneet ymmärtää. (Sotarauta 1996, 145–146.) Yhteiskunnassa olevia arvoja ja tietoja ei näin ollen ole mahdollista löytää ainoastaan tieteellisen tutkimuksen kautta, vaan niitä tuotetaan aktiivisesti sosiaalisissa ja interaktiivisissa prosesseissa. Suunnittelukin nähdään täten sosiaalisena prosessina, jossa ajattelutavat, arvottaminen ja toiminta rakentuvat aktiivisesti osallistujien toimesta. (Healey 1997, 29.)

Kommunikatiivisen suunnittelun teoriolla vaikuttaa rationaalisuuteen ja kieleen liittyvä filosofia. Erityisen tärkeässä asemassa suunnitteluprosessin kommunikatiivisuuden määrittelyssä on ollut saksalaisen Jürgen Habermasin ajatukset yhteisen todellisuuden muodostumisesta avoimen kulttuuris-poliittis-sosiaalisen kanssakäymisen tuloksena. Todellisuuden muodostumiseen vaikuttaa tällöin erityisesti se, mikä mahdollisuus ihmisten välisen viestinnän toteutumiselle on, mitkä ovat viestinnälle asetettavia reunaehdot ja millaiset ovat olosuhteet ideaalin puhetilanteen syntymiselle. Kommunikatiivinen suunnitteluteoria korostaa näkökulmaa, jonka mukaan kaikki tiedon muodot ovat sosiaalisesti rakentuneita. Tämän seurauksena yksilöiden intressit eivät muodostu itsenäisesti, vaan niiden kehitykseen vaikuttaa kommunikoinnin kautta tapahtuva oppiminen erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa ja vuorovaikutuksessa. Habermas on asettanut kriteerit ja olosuhteet, joissa kommunikatiivista toimintaa on mahdollista toteuttaa. Näihin viitataan *kommunikatiivisen rationaalisuuden* käsitteellä. Hän on myös liittänyt kommunikaatioon kolme universaalia pätevyysvaatimusta: *totuuden*, *normatiivisen oikeellisuuden* ja *vilpittömyyden*. Näiden vaatimusten toteuduttua kommunikaatio voi onnistua, sillä vain tällaisissa olosuhteissa yleiset intressit ja yhteiskunnalliset tavoitteet tulevat rationaalisesti määritellyiksi. Lisäksi tällöin toiminnan kautta on saavutettavissa

yhteisymmärrys tavoitteista ja keinoista, niin sanottu *yhteinen etu*, joka on kommunikaatioon perustuvan yhteisön julkisen toiminnan tärkein päämäärä. (Mäntysalo 2007, 88; Staffans 2004, 51; Taylor 1998, 124; Healey 1997, 29, 44, 49–54; Sotarauta 1996, 147.)

Ensimmäisiä kommunikatiivisuuden käsitteen varaan nojaavia teoreetikkoja oli John Friedmann (1973). Hänen mukaansa *transaktiivisen* suunnittelun ja asukkaiden jatkuvan osallistumisen avulla pystyttäisiin kaventamaan välimatkaa ja kehittämään vuorovaikutusta suunnittelijan ja asiakkaan välillä. Suunnittelun kommunikatiivisuus ilmenee tällöin suunnittelija asiantuntemuksen ja asiakkaan henkilökohtaisen kokemuksen välisissä suhteissa. Pyrkimyksenä onkin yhdistää suunnittelijan tieteellis-tekninen asiantuntijatieto kansalaisen kokemusperäiseen tietoon elinolosuhteistaan. Näitä erilaisia tietoja dialogin avulla yhdistelemällä voidaan edistää osapuolten välistä sosiaalista oppimista ja samalla muuttaa ne konkreettiseksi toiminnaksi. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 55; Sotarauta 1996, 146; Friedman 1973, 178–189.)

Kommunikatiivisuutta korostavassa suunnitteluteoriassa keskeistä on ihmisten elämisaailman ja suunnittelun kohtaaminen. Kommunikatiivisen toiminnan teorian suunnitteluun toi John Forester teoksessaan *Planning in the Face of Power* (1989) (ks. esim. Staffans 2004, 51). Forester (1989, 135–160) näkee suunnittelun käytännöllisenä kommunikatiivisena toimintana, jossa argumentaation keinoin perustellaan haluttuja ja mahdollisia tulevaisuuksia. Tällöin tärkeässä osassa ovat suhteiden luominen, neuvottelu, ristiriitojen ratkaiseminen ja sopimusten teko esimerkiksi tietyn alueen tulevasta maankäytöstä. Suunnittelijan ei tule pyrkiä utopiaan täydellisestä kommunikaatiosta, vaan keskittyä poistamaan tarpeettomat esteet kommunikaation ja vuorovaikutuksen tieltä. Keskeistä on suunnittelijan kyky johtaa vuorovaikutteista suunnitteluprosessia erilaisten toimijoiden ja eturyhmien kanssa sekä taito argumentoida asioista niin, että asiat ymmärtää suunnittelukenttää tuntematonkin ihminen. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 62; Staffans 2004, 51–52, 101; Lapintie 2003, 15; Lapintie 2001, 21; Forester 1989, 135–160.)

Yksi kommunikatiivisen suunnittelun puolestapuhujista on brittiläinen Patsy Healey (1997), joka kuvaa omaa näkemystään termillä *yhteistoiminnallinen suunnittelu* (collaborative planning). Tällöin suunnittelu ymmärretään keinona luoda ihmisille merkityksellisiä paikkoja sekä yhteisymmärrystä toimijoiden välille. Healeyn (1997, 268–274) mukaan vuorovaikutteiseen suunnitteluprosessiin osallistuminen on tärkeä osa yhteisön ja sen yhteisen strategian luomista. Hän kiinnittää huomiota siihen, keiden toimesta, minkälaisella vuorovaikutuksen areenalla, miten ja mistä asioista keskustellen tiettyä suunnitteluprosessia tai strategiaa viedään eteenpäin. Tärkeää on myös tunnistaa keskusteluun osallistuvat tahot; ketkä osallistuvat, keiden pitäisi osallistua ja miten voidaan varmistaa, ettei ketään suljeta keskustelun ulkopuolelle. (Healey 1997, 268–274.)

Osallisten määrittelyminen objektiivisesti ei ole mahdollista, mutta erilaisia tekniikoita osallisten löytämiseksi on kehitetty. Yhtenä esimerkkinä on niin sanottu lumipallo-tekniikka, jossa prosessissa mukana olevat ehdottavat omien kontaktiensa pohjalta lisää jäseniä. Oleellista onkin, että mukaan voidaan jatkuvasti ottaa uusia osallisia, mutta toisaalta ketään ei pakoteta olemaan mukana. Vuorovaikutus eri osapuolten välillä voi tapahtua hyvinkin erilaisissa konteksteissa riippuen prosessin aiheesta, tarkoituksesta ja tilanteesta; toisaalta epäviralliset vuorovaikutustilanteet saattavat edistää keskustelua, mutta toisaalta taas tarkoituksenmukaisinta saattaa olla vuorovaikutuksen tapahtuminen virallisissa puitteissa. (Healey 1997, 269–271.)

Kommunikatiivinen suunnitteluteoria on kohdannut kritiikkiä sen olemassaolon alkuvaiheista saakka. Teorian on muun muassa arvioitu olevan liian utopistinen ja idealistinen. Kun kokonaisvaltaisen suunnitteluteorian kohdalla täydellisen tiedon hankkiminen on nähty mahdottomaksi, vastaavasti ei myöskään kommunikoinnille täydellisiä olosuhteita ole koskaan mahdollista saavuttaa. Tällöin teorian kyky puhutella erilaisten intressiryhmien painostuksen alaisena toimivaa käytännön suunnittelijaa jää vajavaiseksi. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 23.) Sotarauta (1999, 97) näkee kommunikatiivisen suunnittelun perustuvan liian vahvasti uskoon siitä, että asiat hoituvat vain luomalla edellytykset kommunikaatiolle. Tällöin aikaa käytetään liikaa keskusteluihin ja ihmisten välisen vuorovaikutuksen korostamiseen, jolloin varsinaiset sisältökysymykset jäävät taka-alalle. Samalla unohtuu suunnitteluprosessin määrätietoinen kuljettaminen haluttuun suuntaan ja lopulta sen toteuttaminen.

Kommunikatiivisessa rationaalisuudessa perustana on oletus toimijoiden välisestä yhteisestä elämämaailmasta. Pyrkimys saavuttaa konsensus on käytännön suunnitteluprosesseissa osoittautunut olevan saavuttamaton päämäärä, sillä kommunikatiivisuuden vaatimukset ovat tuoneet suunnitteluprosessiin mukaan uusia toimijoita moninaisine intresseineen. Healey (1992, 239–240) onkin kuvannut epäluuloaan sitä kohtaan, että kommunikatiivisessa suunnitteluprosessissa tavoiteltavaa yhteisymmärrystä olisi mahdollista saavuttaa; suunnittelun osapuolet saattavat päästä sovintoon yksittäisten suunnitteluratkaisujen tavoitteista, mutta se tapahtuu erilaisten kulttuuristen, sosiaalisten ja subjektiivisten kokemusten myötä muodostuneiden merkitysjärjestelmien ja maailmankatsomusten kautta. Erilaisista merkitysjärjestelmistä kumpuavassa suunnittelussa tulisikin hänen mukaansa korostaa pyrkimystä riittävään yhteisymmärrykseen sekä tunnistaa ja tunnustaa samalla asiat, joista jäädään erimielisiksi. Suunnitteluprosessin tarkoituksena ei tällöin ole sulauttaa eri merkitysjärjestelmiä yhteen, vaan mahdollistaa niistä pärisin olevien erilaisten intressien samanaikainen toteutuminen.

Kommunikatiivisen suunnittelun erityisenä haasteena on sen idealistinen näkemys neuvottelutilanteessa vallitsevasta toimijoiden samanarvoisuudesta. Todellisuudessa asiantuntijavaltaisuus säilyy prosesseissa, sillä kaupunkisuunnittelun toimintakenttää dominoivat vahvat ja professionaaliset toimijat: kaavoittajat, arkkitehdit, viranomaiset,

rakennuttajat, maanomistajat ja poliitikot. Nämä toimijat ovat neuvotteluprosessissa täysin erilaisessa asemassa kuin esimerkiksi opiskelijat tai maahanmuuttajat. (Häkli 2002, 113.) Kommunikatiivista suunnitteluteoriaa onkin arvosteltu sen sokeudesta valta-asemille. Valtakysymykset tulevat esiin arvioitaessa sitä, kuka määrittelee ongelmia, kuka päättää osallistumisen tarpeesta ja siitä, missä muodossa tulisi osallistua ja keitä ovat varsinaiset osalliset (Lampinen, Saarlo, Vehmas & Karppinen 2003, 15). Valtakysymysten lisäksi kommunikatiivinen idealismi kohtaa reaali maailman sen suhteen, ketkä haluavat suunnitteluun osallistua. Usein vain pieni osa asukkaista on halukkaita tai ylipäättään kykeneviä osallistumaan asuinalueensa suunnitteluun. Asuinalueita yleisemmissä, koko kaupunkia tai jopa seutua koskevissa suunnitteluprosesseissa osallistujien ja osallisten epäsuhta on vieläkin suurempi. (Lapintie 2003, 15.) Tämä ei kuitenkaan vähennä kommunikaation merkitystä suunnitteluprosessissa.

2.2.4 Agonistinen suunnitteluteoria: keskeistä erilaisuuden ja moninaisuuden sietäminen

Yhteiskunta on muuttunut yhä kompleksisemmäksi, ongelmat ovat limittyneinä toisiinsa ja tieto niiden ratkaisemiseksi on hajaantuneena erilaisten toimijoiden kesken, mistä johtuen yksiselitteisiä ratkaisukeinoja rajattuihin ongelmiin ei ole enää mahdollista esittää. Epäselvyys ja turbulenssit kuuluvat olennaisesti inhimilliseen toimintaan, eikä niistä ole koskaan mahdollista päästä eroon. Tämän hyväksyminen lähtökohdaksi tarkoittaa sitä, että epäselvyyden poistamiseen ei voida puuttua paremman suunnittelun avulla, vaan tärkeämpää on löytää uusia lähestymistapoja epäselvyyden kanssa elämiseen. (Sotarauta 1996, 63, 135.) Näistä lähtökohdista Forester (1989, 120–121) näkee suunnittelun yhteisenä, institutionaalisisissa olosuhteissa tapahtuvana *ymmärrysprosessina* (designing as making sense together), jonka avulla tuetaan erilaisten todellisuuksien kohtaamista ja luodaan yhteisiä merkitysjärjestelmiä. Samalla tunnustetaan valtasuhteiden, ristiriitojen ja hallinnollisten rutiinien asettamat reunaehdot sille, mitä suunnittelun kautta voidaan tavoitella. Tällä tavalla suunnitteluprosessia lähestymällä voitaisiin paremmin ottaa huomioon suunnittelun yhteiskunnalliset ulottuvuudet, mukaan lukien poliittis-taloudelliset ja rakenteelliset vaikutustekijät. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 24–25; Forester 1989, 120–121.)

Hyväksymällä ajatus todellisuuksien moninaisuudesta tehdään samalla pyrkimys suunnittelun kommunikatiiviseen rationaalisuuteen mahdottomaksi. Kommunikatiivisen suunnitteluteorian utopistisen luonteen kritiikistä on noussut esiin realistisempi *agonistinen* suunnitteluteoria, jossa tavoitteena on tunnistaa konfliktit ja korostaa näiden mahdollisia hyviä vaikutuksia suunnitteluprosessille. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 24–26; Leino 2008, 42.) Agonismin yhteydessä puhutaan erilaisuuden sietämisestä. Erilaisuus

voi johtua intressien tai merkitysjärjestelmien välisistä ristiriitaisuuksista. Intresseillä tarkoitetaan tässä yhteydessä suunnittelutehtävän myötä konkretisoitunutta tavoitetta. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 28.) Se voi olla eri osapuolilla erilainen; esimerkiksi kaupan sijainnin suunnittelussa kohtaavat kaupan näkemys hyvästä liikepaikasta, asukkaiden vaatimukset hyvän ja rauhallisen elinympäristön säilyttämisestä sekä kunnan tavoite kaavoittaa kaupalle paikka, jotta se ei päättä sijoittua muualle. Merkitysjärjestelmät sitä vastoin perustuvat syvempiin suunnittelun osapuolten taustoista kumpuaviin arvoihin, ideologioihin ja maailmankatsomuksiin. Tällaisia syvempiä tasoja esimerkissä ovat asukkaan arjen viihtyvyys, kaupan liiketoimintastrategia ja sijainnin merkitys siinä sekä kunnan elinkeinopoliittiset tavoitteet. Yksittäisessä suunnittelutehtävässä on mahdollista sovittaa erilaisia intressejä yhteen ilman, että niiden taustalla olevat merkitysjärjestelmät sulautuisivat yhdeksi.

Suunnitteluteoreetikko Jean Hillierin (2002, 289) mukaan agonistisessa suunnittelukäytännössä pyritään vuorovaikutteisessa kanssakäymisessä yhteisesti hyväksymään ja hallitsemaan intressien osittainen yhteensovittamattomuus, mikä eroaa kommunikatiivisen suunnittelun konsensuskeskeisyydestä. Agonistisessa suunnittelussa tulisikin ensisijaisesti luoda ilmapiiriä, jossa korostuvat keskinäisen kunnioitus ja luottamus. Tällöin suunnitteluprosessissa on mahdollista käsitellä intressiristiriitoja ja konflikteja tunnistaen samalla konsensuksen mahdollisuuksien rajat. Tiivistetysti voidaan sanoa, että agonistisessa suunnittelukulttuurissa toimijat voivat olla sovussa yhtä mieltä erimielisyyksistään ja hyväksyä ne. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 25–26; Mäntysalo 2009a, 32.)

Agonistisen suunnitteluteorian uhkana Bäcklund ja Mäntysalo (2009, 29) näkevät, että ilman julkisen hallinnon toimintatapojen ja institutionaalisten rakenteiden nykytilan empiiristä avaamista myös agonistisen suunnittelun teoria saattaa jäädä ainoastaan teorialatason paradigmasiirtymäksi. Tämän vuoksi vanhojen käytäntöjen ja institutionaalisten rakenteiden tilalle tarvitaankin sellaisia suunnittelun ja päätöksenteon toimintatapoja ja näiden tukena toimivia rakenteita, joiden avulla voidaan edistää erilaisten merkitysjärjestelmien näkyväksi tuloa sekä käsitellä niistä kumpuavia intressiristiriitoja legitimiä koettavalla tavalla tunnistaen aidot vastakkainasettelut. Anssi Joutsiniemi (2009, 98) on puolestaan arvioinut agonistisen suunnittelukäänteen olevan ongelma nykyiselle suomalaiselle maankäyttöä ohjaavalle lainsäädännölle, joka on vasta vaivoin siirtymässä kommunikatiiviseen vaiheeseensa.

Agonistista suunnitteluteoriaa voidaan täydentää niin sanottuja rajaorganisaatioita ja -kohteita koskevalla teorialla, joka tarjoaa käsitteitä ja välineitä erilaisten yhteen sovittamattomien toimintalogiikoiden väliselle *rajayhteistyölle*. Helena Leino (2008, 43–47) kirjoittaa artikkelissaan *rajaorganisaatioista*, jotka toimivat eri alojen asiantuntijoiden keskustelutilana tieteellisen tiedon ja politiikan välimaastossa ja joiden tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi. Rajaorganisaation käsite on verrattavissa *rajakoh-*

teen (boundary object) määritelmään; rajakohteella tarkoitetaan monialaista yhteistyötä jäsentävää objektia, jolla on oma paikkansa ja johon kohdistuu erilaisia tavoitteita useissa risteävissä sosiaalisissa maailmoissa tai käytännön yhteisöissä. Rajakohteen avulla erilaisista toimintakulttuureista peräisin olevat toimijat voivat välittää tietoja ja tekemään palveluksia ilman, että heidän tarvitsisi jakaa toistensa motiiveja tai laajemmin ymmärtää toistensa toimintatapoja ja merkityksiä. Keskeisintä rajakohteissa on se, että niiden avulla voidaan edistää yhteistyötä, tyydyttää eri toimijaryhmien tavoitteita ja täten pyrkiä hallitsemaan moninaisuutta. (Mäntysalo & Roininen 2009, 65; Leino 2008, 43.)

Rajaorganisaatioilla on tunnistettu olevan kolmenlaisia tehtäviä: ensiksi ne toimivat välittäjinä tieteen ja politiikan välimaastossa. Toiseksi ne toimivat erilaisten sosiaalisten maailmojen välisenä yhdistävänä tilana, sillä rajaorganisaatio on vastuussa rajan kummallakin puolella sijaitseville toimijoille. Kolmanneksi rajaorganisaatiot käyttävät hyväkseen rajakohteita. (Carr & Wilkinson 2005, 261; Cash 2001, 439.) Leino (2008, 44) näkee rajaorganisaatiossa tapahtuvan toiminnan yhteistyönä, jossa kokoontuvat ihmiset, joilla on erilaisia tapoja tuottaa tietoa. Agonistisen suunnittelun tavoin tällaisessa yhteistyössä ei pyritä löytämään näkökulmien sulautumisen kautta syntyvää ainoaa totuutta, vaan konsensus tarkoittaa monenlaisten tulokulmien olemassaolon hyväksymistä. Rajaorganisaatiot tarjoavatkin institutionaalisen tilan, jossa voidaan synnyttää ja kehittää pitkäaikaisia suhteita, vahvistaa kaksisuuntaista kommunikaatiota, rakentaa ja käyttää hyväksi erilaisia suunnittelun apuna toimivia välineitä, esimerkiksi malleja, ja joissa kulloinkin kysymyksessä oleva raja on jatkuvasti keskustelussa (Cash 2001, 450). Rajaorganisaatioiden yhdeksi tärkeimmäksi tehtäväksi voisikin määritellä uudenlaisen, ennakkoluulottomamman näkökulman muodostaminen suunnittelutyön vuorovaikutussuhteisiin ja epäselvyyden hallintaan, jolloin suunnittelutyöhön osallistuvat voisivat laajentaa ja uudistaa katsantokantaansa suhteessa omaan rooliinsa ja toimintamahdollisuuksiinsa. (Leino 2008, 44.)

3 YHTEISTYÖ JA KONFLIKTIT SUUNNITTELUSSA

3.1 Yhdyskuntasuunnittelu eri osapuolten yhteistyönä

3.1.1 Strateginen suunnittelu

Yritystoiminnassa jo 1960-luvulta lähtien vaikuttanut strateginen suunnittelu on ollut seurausta yritysten kasvusta ja tarpeesta suunnitella tehokkaasti yhä epävarmempana näyttäytyvää tulevaisuutta. Strategisen suunnittelun avulla on nähty olevan mahdollista kontrolloida toimintaympäristöä ja siinä tapahtuvia muutoksia. Yrity maailmasta peräisin oleva strateginen suunnittelu on vakiinnuttanut yhä enemmän asemaansa myös julkisen hallinnon suunnittelun taustalla, vaikka varsinaista strategisen suunnittelu -termiä siitä ei aina käytettäisikään. (Koistinen 2006, 79; Sotarauta 1996, 19.) Strategisen suunnittelun myötä huomio on kiinnittynyt erityisesti siihen, miten organisaation tulisi analysoida itseään sekä ympäristöään ja arvioida, miten ne vaikuttavat tavoitteiden asettamiseen, vaihtoehtojen etsimiseen sekä päätöksentekoon (Sotarauta 1996, 174).

Suomalaisessa maankäytön suunnittelussa strateginen suunnittelu on ilmennyt julkisten ja yksityisten toimijoiden välisenä yhteistyönä kaavoituksessa ja hankkeiden toteutuksessa (Kuntaliitto 2008, 8). Lisäksi strategista suunnittelua on toteutettu myös kuntien välillä, mikä näkyy korostuvana pyrkimyksenä integroida esimerkiksi kaupunkiseutujen kuntien maankäytön suunnittelun osa-alueita. Taustalla on niin sanottu *PARAS-hanke* (kunta- ja palvelurakenteen uudistus), jonka tavoitteena on ollut julkisten palveluiden saatavuuden turvaaminen, kuntien välisen yhteistyön tiivistäminen sekä kuntarakenteen eheyttäminen (Paras-hanke). Strateginen suunnittelu on noussut esiin myös kaupunkiseutujen omissa yhteistyöhankkeissa, joista esimerkkinä ovat erityiset *MAL-yhteistyöryhmät* (maankäyttö, asuminen, liikenne). Ryhmien pyrkimyksenä on edistää kokonaisvaltaista seudullista yhdyskuntasuunnittelua. (Yleistä MAL-verkostosta.)

Kuntien välisestä strategisesta suunnittelusta hyvänä esimerkkinä ovat lukuisat pyrkimykset luoda kaupunkia tai seutua koskeva pitkän aikavälin kehitysstrategia tai *ra-kennemalli*, jossa tavoitteena on usein muodostaa kehykset yhtenäisemmälle maankäytölle, resurssien suojelulle ja infrastruktuurin luomiselle. Pyrkimyksissä on korostunut inkrementalistinen näkökulma, jossa pyritään parantamaan nykyistä elinympäristöä korjaamalla, tiivistämällä ja täydentämällä sitä pala palalta. (Mäntysalo 2009b.) Integroivassa strategisessa suunnittelussa on haasteensa, sillä elinympäristöissä ja yhdyskunnissa on käynnissä monenlaisia, toisiinsa kytkeytyviä muutosprosesseja kuten ilmastonmuutos, markkinoiden globalisoituminen, alueiden polarisoituminen, seutujen verkottuminen ja kilpailu investoinneista sekä resursseista. Tämä tarkoittaa sitä, että suunnitte-

lijoita vaaditaan yhdistämään yhä useampia tavoitteita; perinteisten taloudellisten ja sosiaalisten ulottuvuuksien lisäksi suunnittelijoiden tulee nykyisin kytkeä suunnitelmiin kestävä kehityksen ja kulttuurisen identiteetin agendoja. Lukuisten erilaisten suunnittelun sidosryhmien ja osallisten vuoksi tavoitteiden integrointi ei ole käytännössä helppoa. (Albrechts 2004, 113; Friedman 2004, 51–52.)

Suunnitteluympäristön moninaisuudesta johtuen strategisessa suunnittelussa korostuu lopputuloksen sijaan vuorovaikutteinen suunnitteluprosessi. John Friedmanin (2004, 56) mukaan strateginen suunnittelu onkin nähtävä prosessina, jonka tärkeimpänä tavoitteena ei ole varsinaisen suunnitelman valmistuminen vaan laajan, eri osapuolten näkemykset huomioon ottavan, keskustelun luominen alueen tulevaisuudesta. Healey (1997, 249) näkee strategisen suunnittelun Friedmanin tavoin läpinäkyvänä prosessina, jossa osalliset kokoontuvat yhteen, rakentavat keskinäistä ymmärrystä ja luottamusta ja pyrkivät pääsemään konsensukseen rationaalisen argumentaation kautta. Strategisessa suunnittelussa keskeistä on vuorovaikutteisen, pitkäjänteisen sekä keskinäiseen kunnioitukseen ja luottamukseen perustuvan suunnittelukulttuurin rakentaminen erilaisista taustoista tulevien toimijoiden välille (Kanninen, Kontio, Mäntysalo & Ristimäki 2010, 28).

Näistä lähtökohdista Mäntysalo (2009b) näkee, että esimerkiksi seudun strategisen rakennemallityön varsinaisena tavoitteena ei tulisikaan olla itse rakennemallin tuottaminen vaan kaupunkiseudun ja sen muodostavien kuntien tasoilla syntyvien strategisten käytäntöjen mahdollistaminen. Näin ollen rakennemalli toimisi strategisen arvioinnin välineenä kuntien maankäyttöratkaisuille sekä lyhyen aikavälin hankkeille. Ongelmaksi Mäntysalo arvioi sen, miten monesta kunnasta ja erilaisista intresseistä koostuva kaupunkiseudun rakennemalli voisi toimia koordinoituvana välineenä kuntien kilpaillessa asukkaista ja yrityksistä. Hänen mukaansa onkin vaarana, että rakennemallille annetaan liian helposti rooli maankäyttöpäätöksistä irrallisena visiona, jota käytetään lähinnä kuntien koordinoimattomien maankäyttöpäätösten legitimointiin sen sijaan että niillä pyrittäisiin varsinaisesti edesauttamaan koordinoitua.

Rakennemallien ja esimerkiksi kaupan palveluverkkoselvitysten tekoprosesseissa tapahtuva kuntien välinen seutuyhteistyö ja poikkisektoriaalisuus vaatii työvälineitä, jotta kuntien ja sektoreiden väliset rajapinnat voidaan ylittää ja saadaan aikaan toimivaa työskentelyä. Tässä yhteydessä apua voidaan etsiä esimerkiksi agonistista suunnittelu-teoriaa täydentävästä rajayhteistyöstä, jossa päähuomio kiinnitetään erilaisia merkitysjärjestelmiä, käsitteitä ja välineitä yhdistäviin työvälineisiin. (Mäntysalo & Roininen 2009, 64.)

3.1.2 *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö*

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä maankäytön suunnittelussa on tapahtunut jo pitkään, mutta toimintaympäristön monimutkaistuminen, teknologia- ja kulutussykliä muutosnopeus, toimijoiden keskinäisen riippuvuuden lisääntyminen sekä laaja-alaisen kilpailukyvyyn merkityksen korostuminen ovat asettaneet yhteistyölle uudistumistarpeita. Tämä liittyy esimerkiksi verkostoituvaan kaupunkikehitykseen, jonka ymmärrys ja hallinta perinteisin sektori- ja hierarkiakeskeisten suunnittelujärjestelmien avulla on koettu mahdottomaksi (ks. luku 4.2). (Kuntaliitto 2008, 10.)

Kaupunkisuunnittelun asemaa alettiin arvioida uudelleen 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa. Tarkkailun kohteeksi joutui erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin suhde suunnittelussa ja suunnittelun suhtautuminen markkinoihin. Healey (1992, 412) on kuvannut aikakaudella tapahtunutta muutosta, jossa julkisen ja yksityisen sektorin aikaisemmin selvä jako muuttui vahvojen markkinatoimijoiden myötä epäselväksi; aikaisemmin julkisen sektorin yksiselitteisenä tehtävänä oli kontrolloida tapahtuvaa kehitystä, mutta myöhemmin tavoitteeksi tuli edistää kehitystä yhdessä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa ja ainoastaan tarvittaessa säädellä kehitystä.

Mäntysalo (1999, 179) arvioi artikkelissaan kunnallisen maankäytön suunnittelun muutosta käytettävien menetelmien ja sille asetettujen päämäärien suhteen. Uutta suunnittelukäytäntöä hän kuvasi *markkinaorientoituneeksi suunnitteluksi*, jonka taustat ovat löydettävissä kaupungistumisen ja taloudellisen kasvun hidastumisesta. Kokonaisvaltainen pitkän tähtäimen kasvun suunnittelu vaihtui lyhyemmän aikajänteen inkrementalistiseen suunnittelukäytäntöön ja myöhemmin suunnittelua tuli määrittämään hankelähtöisyys. Tämän seurauksena kaavojen ja hankkeiden suhteet kääntyivät ylösalaisin. Kun aikaisemmin kunta ohjasi asemakaavalla rakennushankkeiden toteutumista, niin tilalle tuli yksityisen sektorin hankealoitteet, joiden mukaisiksi asemakaava muutettiin. Asemakaavan rooli muuttui tällöin rakentamisen ohjausvälineestä yksityisen sektorin markkinaintressien sanelemien hankkeiden juridisen oikeuttamisen asiakirjaksi. (Laakso & Loikkanen 2004, 233; Mäntysalo 1999, 179.)

Suomessa julkinen sektori on yhä enemmän etsinyt uusia suunnittelun yhteistyömuotoja yksityisen sektorin kanssa. Tämä onkin ymmärrettävää sillä Taylorin (1998, 114) mukaan suunnitteluprosessin tuottamien kehittämis ehdotusten käytännön toteutettavuus riippuu yleensä niiden hyväksyttävyydestä yksityisen sektorin silmissä; mikäli yksityisen sektorin tarpeita ei suunnitelmassa oteta huomioon, se todennäköisesti jää kokonaan toteuttamatta. Yksityiset alue- ja kiinteistökehittäjät (developers) sitoutuvat suunnitelmaan ainoastaan, mikäli se sopii heidän intresseihinsä. Tämä seikka tukee myös suunnittelukeskustelussa korostuneita neuvottelu- ja kommunikaationäkökulmia. (Taylor 1998, 103, 114, 145.)

Brindley, Rydin ja Stoker (1989) ovat kuvanneet kirjassaan *Remaking Planning* suunnittelukäytäntöjen muutoksia Thatcherin ajan Englannissa. Heidän mukaansa suunnittelutyylit ovat jaettavissa sen mukaan, mikä on niiden asennoituminen markkinajärjestelmään: markkinoille myönteisiin ja kriittisiin malleihin. *Markkinakriittiset* suunnittelutyylit pyrkivät erityisesti säätelyn avulla ohjaamaan markkinavoimia, jolloin voitaisiin taata tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Säätelevälle suunnittelulle on tyypillistä comprehensiivis-rationalistisen suunnitteluteorian mukainen ammattimaisuus, jolloin suunnittelija voi koulutuksensa perusteella käsitellä yhdyskuntaa rationaalisesti ja objektiivisesti yleisen edun näkökulmasta. Markkinavoimille myönteisissä suunnittelutyyleissä sitä vastoin tarkoituksena on parantaa tehokkuutta ja tukea yksityisen sektorin asemaa markkinoilla. *Markkinamyönteiset* tyylit voidaan jakaa kolmeen osaan: trendisuunnittelu (trend planning), herätesuunnittelu (leverage planning) ja yksityisjohtoinen suunnittelu (private management planning). (Vuorela 1991, 141; Brindley, Rydin & Stoker 1989, 9.) Seuraavaksi kuvataan kaksi markkinamyönteistä suunnittelutyyliä: trendisuunnittelu ja herätesuunnittelu. Yksityisjohtoisien suunnittelun tyyliä ei Mäntyselän (1999, 189) mukaan Suomessa toteuteta, joten sitä ei tässä yhteydessä käsitellä.

Trendisuunnittelu-termiä (trend planning) alettiin käyttää Iso-Britanniassa 1970-luvulla kuvaamaan sääntelevän suunnittelun voimattomuutta. Noususuhdanteen seurauksena suunnittelun ja kehityksen kontrollin nähtiin siirtyneen julkiselta sektorilta yksityisille sijoitus- ja rakennusyhtiöille, jotka toimivat markkinavoimien ehdoilla. Julkishallinnon toteuttaman suunnittelun avulla ei enää voitu vaikuttaa maankäytön rakenteen organisointiin ja siihen liittyviin strategisiin linjauksiin, vaan suunnittelijoiden tehtäväksi jäi ratkaista ainoastaan arkkitehtuuriin, kaupunkikuvaan ja yksityiskohtiin liittyviä kysymyksiä. Trendisuunnitteluun liittyvien ongelmien avulla on erityisesti kuvattu suunnittelun haasteita, jotka liittyvät siirtymiseen säätelystä kohti yksityisen sektorin tarpeet huomioon ottavaa suunnittelua. Ongelmat liittyvät erityisesti siihen, miten suunnittelussa olisi mahdollista heijastaa markkinatrendejä ja edistää kehitystä haluttuun suuntaan ohjaamalla resursseja tähän tarkoitukseen. (Brindley, Rydin & Stoker 1989, 15–16.)

Markkinoiden kaupunkirakenteeseen kohdistuvana tavoitteena ja suunnittelun strategiana on ylläpitää siinä tapahtuvia jatkuvia muutoksia. Kaupunkirakenteessa pyritäänkin ylläpitämään tilannetta, jossa kasvun ja taantuman keskukset vaihtelevat vapaasti. Tämä tarkoittaa markkinoiden syntymistä ja kuolemista sekä kohteesta toiseen liikkuvaa pääomaa, mikä edistää sijoitustoiminnalla saatavien nopeiden voittojen mahdollisuutta. Yksityisten sijoittajien ohjatessa muutosprosessia tapahtuu erityisesti vähittäiskaupassa paljon siirtymisiä alueiden välillä. Yksityiset sijoittajat hakevat voitot kasvavilta alueilta, kun taas taantuvien alueiden ongelmat jäävät suunnittelijoiden vastuulle. Trendi-

suunnittelun ongelmana nähdäänkin erityisesti alueidenvälinen kasvava eriarvoisuus ja sosiaalinen segregoituminen. (Mäntysalo 1999, 183.)

Trendisuunnittelussa ei kuitenkaan kokonaan haluta syrjäyttää julkisen sektorin suunnittelutyötä. Maankäytön aluevaraukset ja kehityksen kontrolli nähdään tärkeinä pitämässä yllä maan ja kiinteistöjen arvoja, sillä joissakin paikoissa kilpailu voi saada kaikkien kannalta tuhoisia muotoja. Suunnittelun ja sen tuottamien poliittisten asiakirjojen asema sitovina asiakirjoina on kuitenkin heikentynyt. Tämä on ollut nähtävissä myös Suomessa, kun nopeasti nousseet market-hankkeet ovat monissa tapauksissa ohittaneet yleis- ja asemakaavoissa sovitut strategiset ja maankäytölliset linjaukset. (Mäntysalo 1999, 183–184.) Suomessa trendisuunnittelu on näkynyt erityisesti kaupunki uudistushankkeissa, joissa päämäärät ovat muodostuneet markkinoiden tarpeiden mukaisesti ilman kattavaa pitkän aikavälin suunnittelua. Aikataulu hankkeissa on tyypillisesti ollut niin tiukka, ettei normaalin suunnittelubyrokratian menettelytapoja ole voitu noudattaa. (Pakarinen 1992, 105–106.)

Herätesuunnittelun (leverage planning) päätarkoituksena on käyttää julkisen sektorin investointeja kuten infrastruktuurin rakentamista heikkojen tai taantuvien, mutta maan arvon nousun suhteen potentiaalisten markkina-alueiden toiminnan stimulointiin ja täten toimia aktiivisesti kyseisten markkinoiden elvytyksessä. Kun trendisuunnittelussa alueen taloudellinen toimeliaisuus oli lähtöoletuksena, on se vastaavasti herätesuunnittelussa julkisen sektorin toimesta aktivoitava uusia markkinoita synnyttämällä ja herätteitä tarjoamalla. (Mäntysalo 1999, 185–186; Brindley, Rydin & Stoker 1989, 96.) Herätesuunnittelussa suuret yksityisen sektorin kiinteistösijoittajat ja rakennuttajat muodostavat yhdessä julkisen sektorin kanssa keskinäisen liikekumppanuuden (public-private partnership). Yhteistyö voi toimia yritysten edustajien ja viranhaltijoiden muodostaman muodollisen organisaation puitteissa. Yhteistyön tarkoituksena on toisaalta hyödyntää osapuolten taloudellisia ja osaamiseen liittyviä resursseja, mutta myös tuottaa voittoa kaikkien kumppanuuteen osallistuvien investoinneille olipa se sitten rahaa tai maaomaisuutta. (Mäntysalo 1999, 186; Vuorela 1991, 140.)

Yksityisen ja julkisen sektorin välinen yhteistyö on yleistynyt myös Suomessa. Kuntien välinen kilpailu veronmaksajista ja yrityksistä on johtanut siihen, että kunnat ovat alkaneet mainostaa itseään suosiollisena alueena asumiselle ja yritysmyönteisenä ympäristönä liiketoiminnalle. Kunnat tarjoutuvatkin usein antamaan taloudellista tukea sijaintipaikkaa etsiville yrityksille maan ja kunnallistekniikan muodossa tai väljentämällä kaavamääräyksiä, jotta yritystoimintaan sopiva tontti löytyisi hyvästä paikasta. Tällä tavoin yritysten on mahdollista jopa kilpailuttaa kuntia keskenään parasta tarjousta etsiessään. (Mäntysalo 1999, 187–188.)

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä ovat esimerkkinä myös kyseisten sektorien rajapinnassa tapahtuvat *kumppanuuskaavoitushankkeet*. Käsite vakiintui Tampereen Vuoreksen alueen kehittämisen yhteydessä. Kumppanuuskaavoitushankkeiden taustalla

on kaavoituksen jäykkyys ja pitkäkestoisuus sekä heikko yhteys alueiden lopulliseen toteutukseen. Kumppanuuskaavoituksen tavoitteena onkin saada julkisen ja yksityisen sektorien suunnittelijoiden yhteistyö käyntiin jo kaavoituksen valmisteluvaiheessa, jolloin toimijoiden välillä on vuorovaikutteista yhteistyötä sekä kaavan laadinnan että yritysten hankesuunnitelmien kehittämisessä. (Nykänen, Huovila, Lahdenperä, Lahti, Riihmäki & Karlund 2007, 3; Staffans, Väyrynen, Huisko & Melama 2009, 151–155.)

Suunnitteluprosessien yhteydessä tapahtuvalle julkisen ja yksityisen sektorin väliselle yhteistyölle on kehitetty erilaisia malleja, joista edellä mainittu kumppanuuskaavoitus on yksi. *Integroiva hankekehitys* puolestaan tarkoittaa projektiluonteisten hankkeiden puitteissa tapahtuvaa neuvottelumenettelyä, jossa haetaan kaikkia tyydyttävää ja hyödyttävää lopputulosta eri intressiosapuolten välille (ks. esim. Edelman 2007). *Oppivassa kaupunkisuunnittelussa* sitä vastoin korostetaan kunnan pitkäjänteistä, tavoitteellista ohjausta alueiden kehittämisessä, minkä rinnalla toteutetaan joustavammin alueita yhdessä palveluiden tuottajien, asukkaiden ja muiden toimijoiden kanssa. Toimintaan liittyy niin sanottu 4P-kumppanuus (Public-Private-People Partnership), joissa kehittäjäverkostoon kuuluvat julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden lisäksi alueen asukkaat. (Staffans ym. 2009, 155.)

Suunnitteluympäristö on monimutkaistunut ja suunnitteluun on otettu mukaan yhä useampia toimijoita, joilla on erilaisia intressejä kaupunkiympäristöön ja sen järjestämiseen liittyen. Erisuuntaiset ja jännitteiset näkemykset maankäytön kehittämisestä voivat johtaa konflikteihin, joiden ratkaiseminen on yksi suunnittelun tehtävistä. Erilaisista tekijöistä aiheutuvat konfliktit vaikuttavat myös kaupan palveluverkkoselvitysprosessien taustalla. Seuraavaksi tarkastellaan, mitä konfliktit ovat, mistä ne syntyvät ja mitä eri osapuolia niissä voi olla mukana.

3.2 Konfliktit maankäytön suunnittelussa

3.2.1 Suunnittelukonfliktin määrittely ja syyt

Suunnittelussa erilaisten konfliktien hallinta ja ratkaisu on muodostunut ajankohtaiseksi aiheeksi varsinkin vuosituhannen alun maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen myötä. Uudistuksessa korostuneet suunnittelun avoimuus, suunnitteluprosessiin osallistuminen ja pyrkimys yhteistyöhön toisaalta helpottavat paikallisten toimijoiden välistä yhteistyötä ja kommunikointia, mutta toisaalta lisääntyvä vuorovaikutus voi tarkoittaa myös jännitteiden ja ristiriitojen puhkeamista konflikteiksi. (Peltonen & Villanen 2004, 3.)

Konfliktin määrittelyssä korostuu useimmiten kamppailu eri osapuolten ristiriitaisten ja yhteen sovittamattomien tavoitteiden välillä. Konflikti voidaan nähdä niin toisen osa-

puolen toiminnan häiritsemisenä, keskeyttämisenä tai estämisenä kuin kamppailuna samoista niukoista resursseista. (Peltonen & Villanen 2004, 6; Daniels & Walker 2001, 29.) Wall ja Callister (1995, 517) tiivistävät konfliktin olevan prosessi, jossa yksi osapuoli kokee toisen osapuolen vastustavan omia intressejään tai muuten negatiivisesti vaikuttavan niiden toteutumiseen.

Danielsin & Walkerin (2001, 28) mukaan *konfliktitilanteet* (conflict situations) syntyvät, kun toisistaan riippuvaiset toimijat pyrkivät vaikuttamaan toisen osapuolen tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen. Heidän mukaansa konfliktit voivat aktualisoitua tilanteissa, joissa ilmenee seuraavia tekijöitä:

- osapuolten havaitsema yhteensopimattomuus tai ristiriita
- intressejä, tavoitteita ja pyrkimyksiä
- kaksi tai useampia toistensa toiminnasta riippuvaista osapuolta
- yllykkeitä kilpailuun ja yhteistyöhön
- vuorovaikutusta, kommunikaatiota
- kaupankäyntiä, neuvottelua
- strategioita, strategista käyttäytymistä
- arvostelmia ja päätöksentekoa.

Maankäyttöön suunnitteluun liittyvissä konflikteissa ristiriidat koskevat tilaa ja paikkaa; samaan maa-alueeseen kohdistuu yleensä erilaisia intressejä ja arvostuksia, jolloin eri osapuolten välille syntyy konflikti. Koska tila on niukkuustekijä, samalle paikalle ei voida suunnitella erilaisia maankäytön muotoja. Kiistan aiheena onkin tällöin, mitä tietylle paikalle tulisi, saisi tai ei saisi tehdä. (Peltonen & Villanen 2004, 9.) Peltonen ja Villanen (2004, 10) tiivistävät maankäytön konfliktit prosesseiksi, joihin kytkeytyy erimielisyyksiä tietyn tilan tai maa-alan käytöstä, osapuolten välisiä ristiriitoja ja niihin liittyvää strategista toimintaa. Peltonen ja Villanen (2004, 10) mukaan maankäyttöön liittyvässä konfliktitilanteessa on tyypillistä

- erilaisten tavoitteiden, intressien ja arvostusten kohdistuminen samaan maa-alueeseen
- osapuolten toiminta, jolla pyritään estämään tai häiritsemään vastapuolen toimintaa
- toimijoiden käsitys siitä, että vastapuoli häiritsee omien tavoitteiden toteutumista
- ristiriitojen kärjistyminen lukkiutuneiksi tilanteiksi toimijaryhmien ja instituutioiden välillä.

Konfliktien taustalla vaikuttavat usein monet erilaiset tekijät samanaikaisesti, mutta konfliktitilanteiden analyysin kannalta on kuitenkin tärkeää pyrkiä erittelemään tilanteeseen johtaneita syitä ja selitysmalleja. Lisäksi on huomioitava se, että konfliktin alueellinen taso vaikuttaa konfliktien tarkasteluun; paikallisella mikrotasolla tarkastelu keskittyy yleensä osapuolten väliseen vuorovaikutukseen (ks. esim. Wall & Callister 1995,

518–523), kun taas laajemmalla makrotasolla huomiota kiinnitetään erityisesti yhteiskunnan rakenteellisiin konteksteihin. (Laine & Peltonen 2004, 1; Peltonen & Villanen 2004, 20–21.) Kaupan suunnittelua ja siinä ilmeneviä konflikteja tutkittaessa kaupan sijaintia ohjaavat lait, tavoitteet ja ohjeet voidaan nähdä makrotasona, joka ohjaa mikrotasolla paikallisesti toteutettavaa varsinaista verkostosuunnittelua ja yksittäisten kaupahankkeiden toteuttamista sekä niihin liittyvää vuorovaikutusta ja konfliktitilanteita. Peltonen ja Villanen (2004, 22–26) jakavat tällaisten konfliktien syitä kuvaavat selitysmallit eri osapuolten kiistan kohteeseen liittämiin intresseihin, arvoihin, tietoihin ja todellisuuskäsityksiin sekä osapuolten väliseen vuorovaikutukseen suunnittelu- ja päätöksentekotilanteessa.

Intressien erilaisuuksista ja yhteensopimattomuuksista johtuvat ristiriidat ja vastakkainasettelut samoista resursseista kilpailevien toimijoiden välillä on yleisin näkökulma konflikteihin. Tällöin toimijat ajavat omaa etuaan tavoittelemalla jotakin, mitä kaikki eivät voi saavuttaa. (Peltonen & Villanen 2004, 22.) Konfliktissa on siis kyse kilpailevista eduista, jotka voivat olla taloudellisia, esteettisiä, kulttuurisia, sosiaalisia tai poliittisia. Lisäksi intressiristiriidan taustalla on ajatus hyötyjen ja haittojen epätasaisesta jakautumisesta eri osapuolten kesken; haittojen tuottaja hyötyy toiminnasta yleensä enemmän kuin joutuu haitasta kärsiville korvaamaan, ja toisaalta haitoista kärsivien korvaukset ovat harvoin riittävät. (Sairinen 1994, 27.) Intressejä on usein mahdollista korvata muilla eduilla, jolloin intressiristiriidoista kumpuaville konflikteille on neuvottelun ja kompromissien kautta löydettävissä ratkaisu. Tämä tarkoittaa yleensä kaupan käyntiä osapuolten erilaisten etujen välillä. Erityisen ongelmallisia ovat tilanteet, joissa kiistanalaisena ovat lukkiutuneet ”saavutetut edut” sekä valta-asetat. Tällöin on vaarana, että ajaudutaan kauas ratkaistavista asiakysymyksistä. (Ympäristöministeriö 2006, 6; Peltonen & Villanen 2004, 22.)

Arvot ovat intressejä periaatteellisempia ja vakaumuksellisempia näkökulmia, jotka eivät liity suoraan toimijoiden omaan etuun (Ympäristöministeriö 2006, 6). Toiminnan taustalla olevat arvot vaikuttavat yksilöiden ja organisaatioiden toimintaan ja näin ollen ovat selvästi yhteydessä konfliktihakuisuuteen; mitä tiukemmin arvoista ja periaatteista pidetään kiinni, sitä helpommin myös ajaudutaan konfliktiin muiden toimijoiden tai yhteiskunnan kanssa. Jos konfliktiin liittyvät arvot ovat osapuolille tiukasti identiteettiin kiinnittyvät, on konfliktin ratkaiseminen erityisen vaikeaa. (Peltonen & Villanen 2004, 24; Wall & Callister 1995, 519.) Esimerkiksi luonnonsuojelukysymyksiin liittyy usein vahvoja arvolähtökohtia, minkä vuoksi kiistoista muodostuu helposti periaatteellisia ja vaikeita ratkaista (Peltonen, Hirvonen, Manninen, Linjamaa & Savikko 2006, 26). Joskus konfliktien osapuolet naamioivat omista intresseistä kumpuavat tavoitteensa yleisesti hyväksyttävien arvojen puolustamiseksi, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jokaisen arvonäkemyksen taustalla vaikuttaisi esittäjänsä oma etu (Ympäristöministeriö 2006, 6).

Tieto ja todellisuuskäsitykset konfliktien taustalla voidaan ymmärtää eri tavoin. Kyseessä voi olla väärinkäsitys, tiedollinen epävarmuus tai näkökulmien yhteismitattomuus. Puutteellinen tai ristiriitainen tieto tietystä asiasta ja tähän liittyvä epävarmuus muodostavat usein perustan konfliktien syntymiselle. Konfliktin osapuolilla voi olla toisistaan poikkeavat käsitykset kiistan olennaisista tosiasioista, tiedon tulkintatavasta, uuden tiedon tarpeesta sekä siitä, ketkä ovat luotettavia ja puolueettomia asiantuntijoita. Suunnittelussa ja päätöksenteossa eriävän ja epävarman tiedon ongelma on arkipäivää, sillä käytännön suunnittelua ei koskaan toteuteta ideaalimaailmassa, jossa kaikki asiasta saatava tieto olisi varmaa ja yhteisesti hyväksyttyä. (Ympäristöministeriö 2006, 6; Peltonen & Villanen 2004, 23.) Tietoon ja todellisuuskäsitykseen liittyy myös se, kenellä on oikeus ja valta määritellä oikea tieto.

Vuorovaikutukseen liittyvät tekijät konfliktitilanteissa ovat lähtöisin eri osapuolten käsityksistä toisistaan ja tekijöistä, jotka nähdään vastapuolen toiminnan taustalla (Peltonen & Villanen 2004, 25). Wall ja Callister (1995, 520–522) ovat tunnistanet vuorovaikutustilanteen taustalla oleviksi tekijöiksi 1) toimijoiden käsitykset vastapuolen tavoitteista ja käyttäytymisestä, 2) toimijoiden välisen kommunikaation ja siinä ilmenevät vääristymät sekä väärinkäsitykset, 3) käyttäytymisen konfliktitilanteessa ja siihen liittyvät toimet, vuorovaikutussuhteet sekä valtakamppailut, 4) vuorovaikutuksen rakenteelliset puitteet valta-asetelmineen, riippuvuussuhteineen sekä symbolisine rakenteineen ja 5) vuorovaikutuksen aiemman historian.

3.2.2 *Suunnittelukonfliktin osapuolet*

Suunnitteluun osallistuminen ja osallistumismahdollisuuksien edistäminen on kirjattu Suomen maankäyttö- ja rakennuslain yleiseksi tavoitteeksi. Laki määrittelee osalliset laajasti koskemaan maanomistajan lisäksi kaikkia, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä viranomaisia ja yhteisöjä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (MRL 62 §). Suunnitteluun osallistuminen tarjoaa asukkaille ja muille ympäristön käyttäjille mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen. Lisäksi osallistuminen tuottaa suunnittelijoille tietoa ympäristön käyttäjien tarpeista sekä arvostuksista ja näin täydentää selvityksiin perustuvaa asiantuntijatietoa tuoden uusia näkökulmia suunnitteluun. (Vehmas & Tulkki 2007, 11.)

Pekka V. Virtanen (1999, 60–61) on tunnistanut tärkeimmiksi suunnitteluun osallistuviksi tahoiksi maanomistajat ja -haltijat, julkishallinnon (kunnat, kuntaliitot ja valtio), ammattisuunnittelijat ja asiantuntijat, etu- ja painostusryhmät, asukkaat, yritykset ja sijoittajat sekä julkisen sanan. Kaikki osapuolet eivät kuitenkaan ole mukana kaikissa kaavoitustilanteissa. Lisäksi toimijaryhmät eivät ole useinkaan sisäisesti homogeenisia, yhtä hyvin organisoituja toisiinsa nähden eivätkä valta-asemaltaan tasa-arvoisessa suh-

teessa. Suomessa vahvimpana toimijana julkinen sektori toteuttaa valtaosan alueellisesta suunnittelusta. Kunnilla on maankäytön suunnittelun ja kehittämisen kannalta olennainen kaavoitusmonopoli, jonka soveltamista ohjataan valtion asettamien normien avulla. Julkinen sektori voi käyttää suunnittelutyön apuna yksityisiä toimijoita suunnittelun eri vaiheissa tai koko suunnittelu- ja kaavoitusprosessi voidaan joissain tapauksissa jättää yksityisen sektorin vastuulle. Joustava julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö onkin nykyään yhä tärkeämpää ja taloudellisten toimijoiden toiveita kuunnellaan suunnittelussa entistä tarkemmin, jotta voidaan parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa alueellista kehitystä. Julkis-yksityinen yhteistyö ei kuitenkaan vähennä suunnittelulle asetettuja vaatimuksia tai tavoitteita, vaan suunnittelun tuloksien edellytetään olevan oikeudenmukaisia ja taloudellisesti tehokkaita. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 17–18.)

Alueellisessa suunnittelussa tärkeä sidosryhmä ovat asukkaat, jotka ovat aina osallisia lähiympäristönsä suunnittelussa. He eivät välttämättä kuitenkaan aktiivisesti osallistu itse suunnitteluprosessiin. Kansalaisten aktiivisempi osallistuminen suunnitteluprosessiin on ollut viime aikoina esillä kommunikatiiviseen suunnitteluteoriaan pohjautuvassa keskustelussa, jossa kysytään erityisesti sitä, kenen tulisi milloinkin osallistua suunnitteluprosessiin ja millä tavoin (ks. esim. Bäcklund 2007; Leino 2006; Staffans 2004). Kansalaisten osallistumista suunnitteluprosessiin on korostettu myös Suomen nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa, jossa määrätään keillä tulee olla mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun ja antaa asiasta lausunto (MRL 62 §). Erityisesti yleispiirteisen ja laajamittakaavaisen suunnittelun todellisuudessa asukas on kuitenkin hyvin usein vain pelkistetysti osana suunnittelua tietyn keskiarvoluvun esittämänä representaationa. Tällaisia suunnittelijan asukkaista käyttämiä lukuja voivat olla esimerkiksi asumisväljyys ja -tehokkuus, ikärakenne- ja muuttotilastot sekä pienimittakaavaiset pelkistettyä maankäyttöä esittävät karttaotteet. Ongelmaksi muodostuu tällöin se, ettei asukas pysty tunnistaman itseään, oman arkensa organisoitumista ja ympäristönsä käyttöä tällaisista pelkistetyistä representaatioista. Tällöin myös asukkaiden arjessa esiintyvät konkreettiset ongelmat jäävät suunnittelutiedon ulkopuolelle. (Mäntysalo & Nyman 2001, 45–46.)

Vuorela (1991, 140–148) kuvaa intressipohjaista suunnittelua, jossa osalliset voidaan jakaa vahvoihin ja heikkoihin intressiryhmiin. Vahvat intressitahot, esimerkiksi suuret yritykset, jalostavat näkemyksensä usein valmiiksi suunnitelmiksi, joiden pikaista toteuttamista ne vaativat vetoamalla muun muassa työpaikkojen syntymiseen. Heikoilla intressitahoilla ei sitä vastoin välttämättä ole mahdollisuutta saada ääntään lainkaan kuulluksi. Erityisintressit eivät kuitenkaan saa määrittää kaikkea suunnittelua. Vuorela korostaakin suunnittelijan roolia turvaamassa yleistä etua, joka tulisi kussakin suunnittelutilanteessa tunnistettava ja määritettävä erikseen.

Yleistä etua turvaavat maankäytön ammattisuunnittelijat toimivat joko julkishallinnon virkamiehinä tai yksityisinä asiantuntijoina eli konsultteina. Heidät nähdään usein

puolueettomina asiantuntijoina, joilla olisi parhaat edellytykset sovittaa yhteen erisuuntaisia intressejä ja tavoitteita. Todellisuudessa täytyy kuitenkin muistaa, että asiantuntijataan eivät ole yli-ihmisiä, vaan heidän näkökantoihinsa vaikuttavat taustalla esimerkiksi oma arvomaailma tai saatu koulutus. (Virtanen 1999, 68.)

Konfliktien osapuolten, heidän intressiensä ja suhteidensa tunnistaminen ja erittelemine on hyödyllistä pyrittäessä löytämään tilanteelle ratkaisu. Maankäytön konfliktien perusosapuolina voidaan yleisesti nähdä valtion tai kunnan edustama julkinen valta, kansalaisyhteiskunnan toimijat (yksittäiset asukkaat, yhdistykset ja kansanliikkeet) sekä markkinatoimijat. Osapuolten välillä on olemassa elementtejä sekä yhteistyön että konfliktien syntymiselle. Tämä johtuu toimijoiden välisistä riippuvuuksista; toinen osapuoli voi toiminnallaan ja hallintakeinoillaan vaikuttaa muiden toimijoiden tavoitteiden toteutumiseen. Julkisen vallan toiminta on riippuvainen kansalaisyhteiskunnan luottamuksesta ja hyväksynnästä. Lisäksi julkinen valta tarvitsee toimiakseen yritystoiminnan tuottamia sijoituksia, verovaroja ja yksityisiä palveluita, joiden avulla on mahdollista kehittää yhteiskuntaa. Kansalaisyhteiskunta on riippuvainen valtion tarjoamasta turvallisuudesta, hyvästä elinympäristöstä sekä julkisista palveluista, mutta tarvitsee elääkseen myös yksityisten markkinatoimijoiden tuottamia hyödykkeitä ja palveluita. Markkinatoimijat ovat riippuvaisia julkisen vallan kaavoitusmonopolista ja lainsäädännöstä, mutta tarvitsevat toiminnalleen myös kansalaisten hyväksynnän. (Peltonen & Villanen 2004, 27–30.)

Maankäytön suunnittelussa mukana olevien toimijoiden toimintalogiikat ja tulkintakehykset poikkeavat usein toisistaan. Esimerkiksi eri toimijoiden suunnittelulle asettamien tavoitteiden ja intressien aikajänne voi vaihdella suuresti. Yleistä etua ajavat tahot katsovat yleensä pitkälle tulevaisuuteen pyrkiessään säilyttämään hyvän elinympäristön myös tuleville sukupolville. Taloudellista hyötyä tavoittelevilla toimijoilla aikajänne on usein huomattavasti lyhyempi. (Virtanen 1999, 77; Sairinen 1994, 255.) Erilaiset toimintalogiikat synnyttävät myös usein stereotyyppisiä eri osallisista. Esimerkiksi hallinto voidaan nähdä helposti holhoavana, asukkaita voidaan pitää nurkkakuntaisina ja yritysten toiminta saattaa tuntua häikäilemättömältä voittojen maksimoinnilta. Tällaiset stereotyyppiset näkemykset vastapuolesta ovat omiaan aiheuttamaan konfliktitilanteita. (Peltonen & Villanen 2004, 28.)

Usein maankäyttöön liittyvät konfliktit nähdään kaavoituksen ristiriitoina, joissa vastakkain ovat kuntalaiset ja kunta. Käytännössä tämä on tarkoittanut yksilöiden tai ryhmien ilmaisemaa tyytymättömyyttä kunnallishallinnossa tapahtuvaan asioiden valmisteluun. (Virtanen 1999, 61.) Maankäytön suunnitteluun liittyvä osallistuminen ja sitä koskeva tutkimus onkin pääosin keskittynyt kuvaamaan ja arvioimaan kansalaisten, asukkaiden tai muiden suunnittelun ei-ammattilaisiksi määriteltävien yksilöiden osallistumisesta suunnitteluprosessiin. Esimerkiksi viranomaisten välistä vuorovaikutusta ei ole tutkittu juuri lainkaan, vaikka viranomaisyhteistyön luonne muuttui ja määrä lisääntyi

maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen myötä. Maanomistajat, kiinteistökehittäjät, rakennuttajat, rakennusliikkeet ja liike-elämän edustajat on kylläkin nähty tärkeänä tutkimuskohteena, mutta vaikeasti lähestyttävät ja vaitonaiseksi koetut tutkimuskohteet ovat rajoittaneet aiheen tutkimista. (Puustinen 2008, 35–36.)

3.2.3 *Konfliktin tieto- ja valtakysymykset*

3.2.3.1 *Tieto ja valta suunnittelussa*

Suunnittelua voidaan kutsua tietopohjaiseksi prosessiksi, sillä sen eri vaiheissa käytetään hyväksi erilaista tietoa. Horelli ja Kukkonen (2002, 252) jakavat käytettävän tiedon kahteen eri tyyppiin: suunnittelun kohdetta koskevaan tietoon ja suunnittelua itseään koskevaan asiantuntijatietoon. *Suunnittelun kohdetta koskevaa tietoa* voi tarkoittaa kohteiden ominaisuuksia, suunnitelmien vaikutuksia niihin tai tulosten käyttökelpoisuutta. *Suunnittelua itseään koskeva asiantuntijatieto* sitä vastoin pitää sisällään suunnittelun reunaehdot, kuten säännöt, normit ja suunnittelun käytäntöihin liittyvät lainalaisuudet. Suunnittelun tietopohjaisuudesta johtuen tiedon hallussapito, tuntemus ja sen hyväksikäyttöoikeus ovat ratkaisevia vallankäytön välineitä. Tämän vuoksi yksi suunnitteluprosessin keskeinen ulottuvuus onkin informaation siirto ja tiedonsiirrossa käytettävän kielen ymmärrettävyys. (Horelli & Kukkonen 2002, 252.) Tietoon liittyvä vallankäyttö on merkittävä omien intressien eteenpäinviemisen väline.

Suunnittelussa pyritään toisinaan saavuttamaan omia tavoitteita levittämällä väärää informaatiota ja näin kääntää huomio pois tärkeistä näkökohdista. Väärän informaation levittämistä voi olla niin tietoisesti väärin väitteiden esittäminen suunnittelun perusteissa kuin tärkeän informaation jättäminen pois suunnittelun taustalta tai sen sekoittaminen informaation paljouteen. Lisäksi suunnittelussa voidaan liioitella tietyn ratkaisun vaikutuksia. Myös perusteeton vetoaminen lakiin tai muuhun pakkotekijään suunnittelun taustalla on väärän informaation levittämistä. Tavoitteena tiedonjakamisessa tulisi aina olla se, että kaikilla osallisilla olisi aina käytettävissä sama informaatio. Tämä kuitenkin toteutuu vain harvoin. Osapuolilla on erilaiset kyvyt omaksua saatavilla olevaa tietoa, informaatio jakautuu epätasaisesti ja toisilla on käytettävissään sisäpiiritietoa. (Virtanen 1999, 79.)

Erilaiset tiedolliset väittämät ovat merkittäviä maankäytön suunnitteluun liittyvien konfliktien aiheuttajia. Kaupan sijaintisuunnittelussa kyse voi olla esimerkiksi siitä, aiheuttaako tietty kaupan hanke lisää liikennemääriä, parantaako vai heikentääkö se asukkaiden kauppapalveluiden saavutettavuutta ja mikä merkitys sillä on yhdyskuntarakenteelle. Väittämiä koskevat kiistat kohdistuvat sekä niiden totuusarvoon että erilaisten

ennustusten, arvottavien väittämien ja vaikutusten arvioinnin pätevyuteen. (Edmonds & Nullmeier 1997, 215, Peltosen & Villasen 2004, 36 mukaan). Erityisenä haasteena tällöin on erottaa toisistaan puhdas tieto ja vallankäyttöön liittyvä politiikka. Tuleekin kysyä, missä kaupunkisuunnittelua ohjaava tieto muodostuu; suunnittelutilanteeseen liittyvissä neuvottelu- ja keskusteluprosesseissa vai jo tätä ennen (Häkli 2002, 111)? Tämä edellyttää kaupunkisuunnittelun rationaalisuuden arvioimista rakentavasti, mutta myös kriittisesti.

Flyvbjergin (1998, 1–7) mukaan vallankäyttö on mukana kaikissa ihmisten välisissä suhteissa ja organisaatioiden toiminnassa, jolloin tieto ja valta sekoittuvat toisiinsa. Suunnitteluprosessiakaan ei täten ole mahdollista puhdistaa vallankäytöstä, vaan vallankäyttö suunnittelussa tuottaa aina omat tietonsa ja tietämisen tapansa. Flyvbjerg (1998) perustaa väitteensä sekä Foucaultin valta-analyysiin että omaan pitkittäistutkimukseensa, jossa hän on analysoinut tanskalaisen Aalborgin kaupunkikeskustan liikenneuudistussuunnitelman kehittämistä. Flyvbjergin (1998, 227–236) tutkimuksen päätelmänä on kuvaus suunnittelun rationaalisuuden ja paikallispolitiikan suhteista, joissa valta sanelee sekä rakennettavan lopputuloksen että myös sen tiedon, jota tulokseen pääsemiseksi käytetään hyväksi. Suunnitteluratkaisut ja niiden taustalla olevat tarinat päätösten rationaalisuudesta muotoutuivat suunnittelun keskeisten intressiryhmien ehdoilla. Erityisen voimakkaasti suunnitteluun pystyivät vaikuttamaan pitkän historian omaavat paikalliset vallankäyttäjät, organisaatiot ja instituutiot, jotka käytännössä ovat tehneet poliittiset ratkaisut jo ennen varsinaista selvitystyötä. Tällöin alkuperäiset tavoitteet ja lähtökohdat vesittyivät ja suunnittelussa edettiin keskenään epäjohdonmukaisin päätöksin pyrkimyksenä toteuttaa vallassa olijoiden tavoitteita. Erityisen mielenkiintoista tutkimuksessa on havainto, että näitä etukäteen tehtyjä poliittisia päätöksiä ja niiden rationaalisuutta pyrittiin jälkikäteen tukemaan erilaisten selvitysten ja julkisuuden avulla. (Lapintie 2003, 11, 21–23; Flyvbjerg 1998, 219–224, 227–236.)

Toimijoiden ja heidän valtansa lisäksi suunnittelussa korostuu tiedonpolitiikka, jossa on kyse pätevän tiedon määrittymisestä. Tällöin kyse on siitä, mitä on mahdollista tai järkevää sanoa suunnittelun kohteena olevasta kaupungista ja sen ongelmista. Määrittelyvaltaa on vaikea tunnistaa, sillä sitä ei voi suoraan kohdistaa toimijoihin tai valta-asetelmiin. Se on muodostunut historian saatossa osana yhteiskunnallista toimintaa ja samalla piiloutunut kaupunkisuunnittelun perinteeseen sekä kaupunkisuunnittelun taustalla vaikuttaviin instituutioihin, eli vakiintuneisiin tiedon ja hallinnan rakenteisiin. Samanaikaisesti voi olla olemassa useita erilaisia mutta päteviä tapoja nähdä kaupunki ja sen ongelmat, mutta niiden yhteensovittaminen voi olla hankalaa. Usein vain yksi tapa pääsee ohjaamaan varsinaista toimintaa. Lisäksi käsitykset tiedonpolitiikasta muuttuvat tilanteen, aikakauden, henkilön tai hänen institutionaalisen asemansa mukaan. (Häkli 2002, 115–116.)

3.2.3.2 *Tietoon liittyvien ongelmien tunnistaminen ja hallinta*

Tietoon ja vallankäyttöön liittyviä suunnitteluongelmia voidaan jäsentää Foresterin (1993, 8–9) tekemän jaottelun mukaisesti teknisen epävarmuuden (uncertainty) ja poliittisen epäselvyyden (ambiguity) käsitteiden avulla. *Tiedon epävarmuus* on peräisin yhteiskunnan monimutkaisesta luonteesta ja tulevaisuuden vaikeasta ennustettavuudesta. Tällöin kysymyksenä on, miten kehitystä on mahdollista hallita, kun taustalla olevat tiedot ovat vajavaiset. Tiedon epävarmuuden vuoksi reunaehtojen asettaminen suunnittelun tavoitteille, niiden toteutettavuudelle ja toiminnan koordinoinnille on vaikeaa. Kysymykset koskevat esimerkiksi sitä, ovatko suunnittelun taustalla olevat ennusteet luotettavia, ovatko aluevaraukset riittävät, vastaako kaupan tarjonta kysyntää, millaista tulevaisuuden asiakaskäyttäytyminen on tai mitä jakelukanavia kauppa käyttää. Epävarmuus koskee erityisesti tekniseen asiantuntijasuunnitteluun kuuluvaa selvitystyötä ja luo usein tarpeen etsiä lisää teknistä tietoa. (Bäcklund & Mäntysalo 2009, 22; Mäntysalo 2009a, 29; Forester 1993, 8–9.)

Suunnitteluongelmien *poliittinen epäselvyys* liittyy suunnittelutoiminnan konteksteihin ja koskee tavoitteiden sekä keinojen legitimiyyttä. Epäselvyys syntyy, kun suunnittelutilanteeseen osallistuu erilaisista arvojärjestelmistä peräisin olevia toimijoita erilaisine intresseineen. Yhdyskuntasuunnittelu ei muodosta vain yhteen asiantuntijuuteen pohjautuvaa tieteenalaa, vaan se on monialaista yhteistyötä, jossa eri arvojärjestelmistä ja hallintokulttuureista lähtöisin olevat toimijat kohtaavat. Eri osapuolilla on omanlaistaan hiljaista tietoa siitä, miten suunnitteluongelmat tulisi hahmottaa, suunnitteluratkaisuja arvioida ja arvottaa sekä miten ja kuinka paljon muita osapuolia tulisi osallistaa suunnittelutyöhön. Tällöin eri tahojen tilanteelle antamat tulkinnat, tavoitteet ja ongelmanratkaisumallit ovat yhteismitattomia ja usein konfliktissa keskenään. Suunnitteluprosessiin osallistuvien ongelmana onkin arvioida oman toiminnan oikeutusta suhteessa toisiin. Suunnitteluun liittyvät kysymykset koskevat tällöin omien suunnitteluratkaisujen perusteita, suunnitteluongelman määrittelyä ja sen oikeutusta sekä sitä, mikä on suunnittelu-tehtävän ensisijainen tavoite. Suunnitteluun liittyvää epävarmuutta ei näin ollen voida hallita pelkästään tietoa keräämällä ja analysoimalla. (Mäntysalo 2007, 85–86; Sotarauta 1996, 129.)

Sotarauta (1996, 117–118) tiivistää suunnittelussa ilmenevän epävarmuuden ja epäselvyyden taustalla olevat syyt viiteen kohtaan:

- *Informaation luotettavuus*: tietoa on saatavilla ja sitä tuotetaan jatkuvasti lisää, mutta on vaikeaa olla varma sen luotettavuudesta. Tämän lisäksi suuresta tietomäärästä on vaikeaa erottaa oman toiminnan kannalta olennainen ja merkittävä tieto.
- *Uuden informaation tulva*: useista lähteistä on saatavissa uutta, relevantilta vaikuttavaa tietoa enemmän kuin on mahdollista analysoida ja käyttää.

- *Ongelmien määrittäminen ja yhteenkietoutuneisuus*: toisiinsa riippuvuussuhteissa olevien ongelmien täsmällinen rajaaminen on entistä vaikeampaa.
- *Arvojen erilaisuus*: yhteiskunnan ja elämämaailmojen moninaisuutta määrittävät erilaiset arvot, jotka voivat johtaa poliittisiin tai kulttuurisiin konflikteihin.
- *Ristiriidat ja paradoksit*: toisilleen ristiriitaiset ja yhteen sovittamattomat tavoitteet johtavat helposti konflikteihin.

Suunnittelijan tulee olla työssään kykenevä näkemään ero suunnittelutehtävään liittyvän teknisen epävarmuuden ja poliittisen epäselvyyden välille, sillä ne edellyttävät erilaisia suhtautumistapoja. Ongelman määrittely on tärkeää siitä syystä, että voidaan arvioida, tarvitaanko suunnitteluprosessiin lisää tietoa ja uusia tiedonkäsittelymenetelmiä, vai edellyttääkö ratkaisu poliittisten valintojen tekemistä. (Mäntysalo 2007, 86.) Vaikeaksi tämän tekee kuitenkin se, että yhdyskuntasuunnittelussa joudutaan usein tekemisiin niin sanottujen *ilkeiden ongelmien* (wicked problems) kanssa. Tällöin suunnitteluun liittyy sekä erilaisista tulkinnoista johtuvaa poliittista epäselvyyttä että tiedon puutteesta johtuvaa teknistä epävarmuutta erilaisten tavoitteiden toteutettavuuden suhteen. Ilkeiden ongelmien täsmällinen määrittely on hankalaa ja niitä on vaikea saada haltuun tai ratkaista. (Rittel & Webber 1973, 160.) Ilkeiden ongelmien ratkaisu vaatiikin kykyä ja käsitteellisiä välineitä, jotta suunnitteluongelmaa olisi mahdollista tarkastella ja hahmottaa monista eri näkökulmista käsin. Keskeistä on etsiä yhteistä kommunikoinnin ja ristiriitojen käsittelyn foorumia, jossa ongelmia voidaan käsitellä ja yhdessä etsiä suunnitteluratkaisuja. (Kanninen ym. 2010, 23; Sotarauta 1996, 118.)

Eri suunnitteluteorioilla on erilaiset lähtökohdat epävarmuuden ja epäselvyyden sietämiseen. Kokonaisvaltainen suunnittelukäytäntö on ollut vallalla aikana, jolloin luotiin kasvun yhteiskuntaa, jonka tulevaisuus nähtiin selkeänä ja ennakoitavana. Tällöin keskityttiin nimenomaan *epävarmuuden hallinnointiin ja poistamiseen* kehittämällä suunnitteluprosessissa käytettävää tietopohjaa sekä erilaisia analysointimenetelmiä. Järjestelmästä kehittyi keskitetysti koordinoitu ja sektoroitunut, eikä olemassa olevia rakenteita tai toimintoja juurikaan kyseenalaistettu. Tärkeimpinä vaikuttamisen välineinä korostuivat ohjaus, kontrollointi ja sääntely. Inkrementalistisen suunnitteluteorian ratkaisuehdotus epävarmuuden hallinnointiin oli ongelmien pilkkominen pienempiin osiin ja suunnittelujänteen lyhentäminen. Kommunikatiivisuutta korostavien suunnitteluteorioiden myötä epävarmuuden poistaminen suunnitteluprosessista on itseohjautuvuuden, oppimisen ja vuorovaikutuksen korostuessa muuttunut yhä enemmän *epäselvyyden hallinnaksi*, joka nousee moniulotteisista verkostoista ja yhteistyöstä. Toisiinsa sidoksissa olevien ongelmien ratkaisu edellyttää erilaisten sektori-, kunta- ynnä muiden rajojen ylittämistä. (Sotarauta 1999, 90–91.)

Leskinen (1994) on vastaavasti jakanut suunnittelutavat sen mukaan, miten ne suhtautuvat suunnitteluongelmiin. Hänen mukaansa suunnittelun perusvaihtoehdot ovat rutiinis suunnittelu ja oppiva suunnittelu. *Rutiinis suunnittelussa* korostuvat ongelmien

teknisyys ja niihin haetaankin ratkaisuja tieteellisen tiedon avulla. Tavoitteena on tällöin valita paras vaihtoehto asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tiedon, tavoitteiden ja niiden pohjalta tehtävien ratkaisuiden oletetaan olevan yleisesti hyväksytyjä, mutta todellisuudessa saavutetut ratkaisut eivät aina tyydytä kaikkia osapuolia. Lisäksi muiden kuin asiantuntijoiden on vaikea tulkita kyseisin menetelmin saatuja tuloksia, mikä lisää asiantuntijoiden valtaa ja heikentää suunnittelun avoimuutta. Suunnitteluprosessi on suljettu ja tietty organisaatio päättää suunnitelman sisällön, osallistujat ja suunnitteluun sisällytettävät arvolähtökohdat. Kansalaiset nähdään tiedon vastaanottajina tai tiettyyn pisteeseen saakka tiedon tuottajina. Tiedonpuutteista aiheutuviin konflikteihin rutiinisuunnittelussa nähdään ratkaisuksi edustuksellinen demokratia. *Oppiva suunnittelu* sitä vastoin korostaa tieteidenvälistä lähestymistapaa ja osallistuvaa demokratiaa. Lähtökohdiana on se, että moniulotteisia ongelmia on mahdotonta ratkaista pelkästään tietoa keräämällä ilman suoran osallistumisen menetelmiä. Kriittisiksi tekijöiksi nousevat eri osapuolten välinen keskustelu, neuvottelu ja kaikille avoin mahdollisuus osallistua. Suunnittelun arvolähtökohdat ilmaistaan avoimesti, mikä tarkoittaa erittelevää päätöksentekotapaa sekä vaihtoehtojen kuvaamista ja tarkastelua useista eri näkökulmista; asioita ei pyritä kuvaamaan laskennallisina eikä esitetä yksiselitteisiä, yksittäisiin tavoitteisiin vastaavia optimiratkaisuita. Oppiva organisaatio on kykenevä yhteistyöhön ja muutokseen, jolloin kehittämistyössä pyritään ottamaan asianosaisten näkemykset laajasti huomioon. (Leskinen 37–49.)

Suomalaisessa hallinnossa, sen rakenteissa, prosesseissa ja asenteissa vaikuttavat edelleen voimakkaasti epävarmuuden hallintaan tarkoitettut käytännöt. Yhteiskunnassa on kuitenkin yhä enemmän toisistaan riippuvaisia verkostoja ja klustereita, jotka eivät noudattele hallintorajoja. Kun yhtä verkostoa koskevia päätöksiä tehdään kokonaiskuvaa näkemättä usealla eri hallinnonalalla, syntyvät ohjelmat ja päätökset voivat olla ristiriitaisia tai päällekkäisiä. Kyky ongelmien ratkaisuun nähdäänkin olevan eri yksiköjen välillä syntyvissä vuorovaikutussuhteissa. Tällöin ongelmaksi muodostuu monenlaisista tulkinnoista johtuva epäselvyys. Ratkaisuna ei välttämättä ole oikeiden vastausten etsiminen, vaan yhteistyön edellytysten luominen. Esiin nousevatkin agonistisen suunnittelun periaatteet: erilaisten lähtökohtien ja intressien tunnustaminen, konfliktien hallinta, keskinäinen kunnioitus sekä rajojen tunnistaminen konsensuksen mahdollisuudelle. Näitä periaatteita noudattamalla on mahdollista hakea suunnitteluratkaisuja, jotka sallivat erilaisten intressien rinnakkaineloa ja parhaassa tapauksessa johtavat vastakkaisien tavoitteiden yhtäaikaiseen konkreettiseen toteutumiseen. (Mäntysalo 2009a, 34; Mäntysalo 2007, 102; Sotarauta 1999, 91–92.)

Suunnitteluteorioiden kehitystä kuvaavassa osiossa todettiin, että suunnitteluympäristö on yhä enemmän epävarmuuden ja moninaisuuden määrittelemä. Kaupunkisuunnittelun kentällä on monenlaisia toimijatahoja erilaisine intresseineen, jolloin tavoitteet konsensuksen syntymisestä ja näkemys yhteisen hyvän määrittelystä näyttäyty-

vät todellisuutta ja sitä muovaavia käytäntöjä ja sosiaalisia suhteita vahvasti yksinkertaistavilta utopioilta. Tämän lisäksi suunnittelutyö on liukunut asiantuntijavaltaisesta tieteellis-teknisten suunnittelumetodien hallinnasta kansalaisosallistumisen ja julkisen keskustelun suuntaan. Tulevaisuuden asiantuntijoina nähdäänkin yhä vahvemmin ne, jotka pystyvät ottamaan huomioon ja hallitsemaan entistä heterogeenisempää ja paikalliseen kontekstiin sidoksissa olevaa tietoa. (Leino 2008, 41–42.)

Vähittäiskaupan sijoittuminen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen muodostaa tärkeän suunnittelukokonaisuuden, joka on monien konfliktien sekä erilaisten ja erisuuntaisten intressien sävyttämä. Kauppa on sopeuttanut toimintaansa muuttuvan kaupunkiympäristön mukaan. Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitys on kaupan osalta nähtävillä esimerkiksi kauppapalveluiden alueellisen hajautumisen, yksikkökoon kasvun sekä erikoistuneiden palvelukeskittymien syntymisen myötä. Tällä kehityskululla on merkittävä vaikutus kaupan saavutettavuuteen ja ihmisten tasapuoliseen mahdollisuuteen käyttää kaupan palveluita. Samalla kysymys liittyy keskusteluun kestävän kaupungin ideaaleista; suositaanko tiivistä, keskitettyä ja urbaania rakennetta, vai pitäisikö toimintojen antaa sijoittua vapaasti parhaiten saavutettaville paikoille? (Hynynen ym. 2010, 6.) Näitä teemoja käsitellään seuraavassa luvussa.

4 KAUPAN SIJAINTI ALUE- JA YHDYSKUNTARAKEN- TEESSA

4.1 Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutostekijöitä

Aluerakenteella viitataan koko maan yhdyskuntarakenteen sijoittumiseen ja yhdyskuntia toisiinsa liittäviin liikenne-, tuotanto- ja palveluverkostoihin. Sen kehitys on viime vuosikymmeninä ollut yhä voimakkaammin keskittyvää. Tämän taustalla on ollut tuotanto- toiminnan ja työllisyyden rakennemuutos, jonka myötä kasvu on suuntautunut vain harvoille, palvelu- ja tuotantorakenteeltaan monipuolisille sekä globaalisti ja maan sisäisesti verkottuneille seuduille. Vahvassa asemassa ovat erityisesti sellaiset kaupunkiseudut, joissa sijaitsee monipuolisia koulutusmahdollisuuksia ja korkeaan osaamiseen perustuvia hyvin menestyviä toimialoja. (Halme 2000, 53.)

Aluerakenteen keskittyessä kaupunkiseutujen *yhdyskuntarakenteessa* on tapahtunut vastakkaista kehitystä eli hajautumista ja laajentumista. Tällä kuvataan kehysalueille suuntautuvaa asukkaiden ja työpaikkojen muuttoa, josta seuraa palvelu- ja asiointialueiden laajenemista ja harventumista, etäisyyksien ja liikkumissuoritteiden kasvua, yhdyskuntarakenteen hajanaisuutta ja epäyhtenäisyyttä sekä lopulta ympäristöhaittoja. (Halme 2000, 56.) Ilmiöön viitataan amerikkalaisessa keskustelussa käsitteellä *urban sprawl*, jonka piirteinä Ewing (1997, 108–109) mainitsee hyppäyksittäin etenevän tai hajanaisen yhdyskuntarakentamisen, kauppakadut (commercial strip), alhaisen tiiviysasteen ja yksitoimintoisten alueiden rakentumisen, heikon saavutettavuuden sekä julkisen ulkotilan puutteen.

Ylä-Anttila (2007, 113–116) käyttää urban sprawl -ilmiön suomalaisesta, lievemmästä, vastineesta termiä *fennosprawl*. Sen ilmentyminä ovat kaupunkien ulkokehien kotitaloudet, jotka elävät 1–2 henkilöauton varassa ja joiden palvelemiseen joukkoliikenteellä ei ole edellytyksiä harvan asutuksen vuoksi. Alueiden palvelutaso on heikko, mikä edesauttaa henkilöautolla liikkumista. (Hynynen 2009, 56; Ylä-Anttila 2007, 113–116.) Kaupunkiseuduille on myös muodostunut eritasoisia aluekeskuksia ja toiminnoiltaan eriytyneitä alueita. Kaupunkien reuna-alueille ja kehävyöhykkeille on syntynyt työpaikka- ja palvelutoimintojen keskittymiä, *reunakaupunkeja*, jotka haastavat keskustojen perinteistä asemaa. Lisäksi kaupunkiseudun laajentumisen ja liikenneyhteyksien korostuessa myös kaupunkiseudun vaikutuspiiri kasvaa, minkä seurauksena alueen ulkorajoille muodostuu niin sanottuja satelliittikyliä ja -kaupunkeja, jotka houkuttelevat asukkaita hyvien liikenneyhteyksien, edullisen tonttimaan, miellyttävän sosiaalisen ja fyysisen ympäristön sekä suhteellisen lähellä sijaitsevien palveluiden avulla. (Kanninen ym. 2010, 9–10.)

Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitys on nähtävissä myös tarkasteltaessa vähittäiskauppaa, jossa yksiköt ovat yhä enemmän keskittyneet kaupunkirakenteesta ja asuinalueista irrallisiin kaupallisiin keskittymiin. Tämän vuoksi kauppa on myös merkittävä yhdyskuntarakenteen kehityksen muutosvoima. Erityisen suuri merkitys on ollut kauppakeskusten ja kaupan suuryksiköiden sijoittumisella kaupunkien ulosmeno-, ohi- tus- ja kehäteiden varsille, mikä on lisännyt kaupunkirakenteen monikeskuksisuutta, vaikuttanut kaupan palveluverkon rakenteisiin sekä muuttanut alueiden saavutettavuutta. Tämän seurauksena ostosliikenne kaupunkikeskustojen ulkopuolella on lisääntynyt ja ostosmatkat ovat pidentyneet. (Hynynen ym. 2010, 6, 13; Ympäristöministeriö 2009, 16.)

Yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen taustalla vaikuttaa useita syitä. Sairinen ja Maijala (2009, 8–9) näkevät niiden liittyvän toisaalta kysyntäpuolella yksilötason preferensseihin ja toisaalta tarjontapuolella kuntien ja elinkeinoelämän toimintaan. Kysyntäpuolella vaikuttavat erityisesti luonnonläheisyyttä ja omakotitaloasumista arvostavat ihanteet ja tarjontapuolella vastaavasti kunnat ovat tehneet omia suunnitteluratkaisujaan kilpaillessaan hyvistä veronmaksajista, niin asukkaista kuin yrityksistä. Tarjontapuolella vaikuttaa myös kaupan mittakaavaetujen tavoittelu. Hynynen (2009, 49–50) näkee yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja kasvamisen perustuvan erilaisiin urbaaneihin virtoihin ja liikkumiseen, jotka mahdollistavat uusien kasvualueiden syntymisen. Näin ollen hajautumiskehitys on seurausta pitkällä aikavälillä tapahtuneiden erilaisten tekijöiden muutoksista ja riippuvuussuhteista.

Alue- ja yhdyskuntarakenteessa tapahtuvat muutokset aiheuttavat monenlaisia ongelmia. Aluerakenteen keskittyminen synnyttää taantuvia alueita, joissa väestön vähe- tessä sekä vanhentuessa myös palvelut katoavat ja niitä joudutaan hakemaan yhä kau- empaa. Toisaalta myös vastaanottaville alueille syntyy ongelmia, kun palvelutarjonta ei ehdi vastaamaan kysyntään. (Halme 2000, 53.) Hajautunut yhdyskuntarakenne johtaa tuhlailevaan maankäyttöön, joka ilmenee pienempänä maankäytön tehokkuutena, kas- vaneina rakentamis- ja käyttökustannuksina laajemmalle alueelle rakennettavan infra- struktuurin ja kunnallistekniikan vuoksi sekä heikentyneenä palvelutasona, kun kesken- eräisille tai väestömäärältään vähäisille alueille ei saada palveluita. Tällöin palveluita on haettava kauempaa, mikä lisää erityisesti henkilöautolla tehtäviä liikkumissuoritteita. (Hynynen ym. 2010, 10; Koistinen 2006, 102.)

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen seurauksena vahvojen keskusten dominanssi seudun kehityksessä on vähentynyt, ja kasvun edellytykset ovat yhä enemmän monikes- kuksisissa, toisiinsa kiinteässä yhteydessä olevissa rakenteissa. Samat muutokset ovat myös kaupan yhdyskuntarakenteeseen sijoittumisen taustalla, ja kaupat luovatkin sijoit- tumisellaan oman kerroksensa rakenteeseen. (Hynynen ym. 2010, 6.) Kaupan toiminto- jen kohdalla sijaintilogiikoissa tapahtuneita muutoksia voidaan kuvata siirtymiseksi hierarkioista verkostoihin, mitä käsitellään seuraavassa alaluvussa.

4.2 Toimintojen sijoittuminen alue- ja yhdyskuntarakenteessa: hierarkioista verkostoihin

4.2.1 Hierarkkinen rakenne: pääkeskus ja alakeskukset

Klassinen keskuspaikkateoria perustuu saksalaisen maantieteilijä Walter Christallerin vuonna 1933 julkaistuun kirjaan *Die Zentralen Orte Süddeutschland* (englanniksi käännetty vuonna 1966: *Central Places in Southern Germany*) ja taloustieteilijä August Löschin vuonna 1940 julkaistussa teoksessaan *Die Räumliche Ordnung der Wirtschaft* (englanniksi käännetty vuonna 1954: *The Economics of Location*) esittämiin teorian laajennuksiin. Teorian päätavoitteena on kuvata ja selittää erilaisten kaupallisten keskitymien sijaintia, lukumäärää ja luonnetta. Teoria on 80-vuotisen olemassaolonsa aikana herättänyt paljon ristiriitaista keskustelua; sitä onkin vaihtelevasti kuvailtu toisaalta innovatiivisimmaksi ja menestyksekkäimmäksi spatiaalista rakennetta kuvaavaksi teoriaksi ja toisaalta liian epäuskottavaksi toimiakseen empiirisen työn perustana. (Brown 1995, 61.)

Keskuspaikkateorian päämääränä on kuvailla taloudelliset voimat, jotka muodostavat hierarkkisen kauppapaikkojen järjestelmän kaupunkimaisilla alueilla. Hierarkkista järjestelmää on havainnollistettu useissa tutkimuksissa, ja se on laajasti hyväksytty alueellisen suunnittelun ja erityisesti vähittäiskaupan sijainnin suunnittelun pohjaksi. (O'Brien & Harris 1991, 71.) Christallerin klassisen teorian taustalla on niin orgaanisessa kuin epäorgaanisessakin luonnossa havaittu ilmiö ”massan kiteytymisestä ytimen ympärille”, mitä voidaan pitää perustavanlaatuisena järjestyksenä yhteen kuuluville asioille. Sama ilmiö on havaittavissa myös monissa ihmisen organisoimissa asioissa. Christallerin mukaan esimerkiksi kaupungin perimmäisenä tarkoituksena on tarjota tuotteita ja palveluita, keskeisiä hyödykkeitä, ympäröivälle alueelle. Tällöin sen luonteenomaisena piirteenä on olla markkina-alueensa keskellä ja täten minimoida ympäröivien asukkaiden yhteenlaskettu ostosmatka. Keskuspaikkojen vastakohtana ovat haja-asutusalueet. (Scott 1970, 12; Christaller 1966, 14–16.)

Christallerin väittämien taustalla on kaksi perusoletusta: isotrooppinen taso ja kuluttajan rationaalisuus. Isotrooppisen tason fyysiset ominaisuudet, liikkumismahdollisuudet kaikkiin suuntiin ja tuotantokapasiteetti ovat kaikkialla samanlaiset. Tasolle on tasaisesti jakautunut kulutustottumuksiltaan ja ostovoimaltaan homogeeninen väestö, jonka ostokäyttäytymistä ohjaa taloudellinen motivaatio ja etäisyyden minimointi. Toisin sanoen tuote tai palvelu ostetaan lähimmältä mahdolliselta tarjoajalta. (Curtin & Church 2007, 169.) Tuotteen tai palvelun markkina-alueen laajuus on verrannollinen hyödykkeen suhteelliseen järjestykseen hierarkiatasolla, jolloin eri hyödykkeiden ympärillä olevat markkina-alueet muodostavat hierarkkisen keskuspaikkojen järjestelmän. (Brown

1992, 40.) Christallerin (1966, 17–18) mukaan paikan keskeisyys on lisäksi suhteellista ja verrannollinen siihen, kuinka suurta ympäröivää aluetta paikka palvelee ja missä määrin paikka toteuttaa niin sanottuja keskeisiä toimintoja. Keskeiset toiminnot ovat hyödykkeitä ja palveluita, joita on saatavissa tietystä paikasta sen keskeisen luonteen ansiosta. Tästä seuraa, että suuremmilla keskuksilla on suurempi markkina-alue ja edelleen monipuolisempi ja erikoistuneempi tarjonta (Scott 1970, 12). Keskeisten toimintojen luonteen ja määrän mukaisesti keskuspaikat voidaan järjestää hierarkkisesti: korkeamman tason keskuspaikat dominoivat matalamman tason paikkoja, koska niissä on suurempi määrä keskeisiä toimintoja. Tarjonta kumuloituu noustaessa hierarkiassa ylöspäin, minkä vuoksi jokaisessa korkeamman tason keskuksessa on tarjolla kaikki tuotteet ja palvelut, joita alemmallakin tasolla tarjotaan. (Scott 1970, 13; Christaller 1966, 19–20.)

August Lösch (1954) omaksui formaalimman mikrotaloudellisen lähestymistavan kaupankäynnin sijaintien analysoimiseen. Lösch näki, että hyödykkeen todellinen hinta kasvaa etäisyyden kasvaessa, minkä seurauksena vastaavasti kyseisen tuotteen kysyntä vähenee. Tämä kysynnän vaihtelu etäisyyden mukaan muodostaa kysyntäkartion, jonka mukaisesti yrityksen myynti kyseisillä markkinoilla voidaan laskea. Taloudellisesti kannattavassa sijaintipaikassa kysyntäkartion määrittämä mahdollinen myynti on riittävä ja mahdollistaa kyseisen toiminnan. (Craig, Ghosh & McLafferty 1984, 7.) Löschin oletus kuluttajan liikkumisen minimoinnista ja siitä, ettei mikään tarjoaja saa ylimääräisiä voittoja, johtaa tarjontapaikkojen määrän lisääntymiseen. Samanaikaisesti malli mahdollistaa erikoistuneen tarjonnan samalla hierarkiatasolla olevien paikkojen kesken, minkä vuoksi samankokoisen keskusten ei tarvitse olla toiminnoiltaan samanlaisia. (Dale & Sjøholt 2007, 15.)

Keskuspaikkateorialla on ollut merkittävä vaikutus talous- ja kaupunkimaantieteellisen tutkimuksen kehittymiselle. Teoria on tarjonnut erinomaisen viitekehyksen erityisesti vähittäiskaupan ja kulutuskäyttäytymisen tutkimuksen näkökulmasta, ja se onkin Craigin ym. (1984, 6) mukaan kuuluisin vähittäiskaupan sijaintia koskeva normatiivinen teoria. Tämän lisäksi keskuspaikkateorian merkitys alueellisessa suunnittelussa on ollut huomattava. Williams (1997, 45) näkee, että malli keskuspaikkojen erilaisista statuksista ja sijoittumisista on yksi maantieteen harvoja teorioita, joka ei pelkästään kuvasta, vaan myös muokkaa todellisuutta suunnittelukäytäntöjen myötä. Esimerkiksi Suomessa keskuspaikkateoriasta muodostui 1960- ja 1970-lukujen suunnitteluoptimistisen kauden työväline alueellisen suunnittelun ja tutkimuksen tueksi. Sitä käytettiin alueellisen keskushierarkiajärjestelmän mallintamiseen sekä määrittämään keskusten palvelurakennetta ja niiden välisiä liikenneyhteyksiä. Suomessa keskuspaikkateoriaa käytettiin erityisesti seututasoisen kaavoituksen ja palvelurakenteen sijoittumisratkaisujen suunnittelun työkaluna, mutta sen avulla määritettiin myös valtakunnallista sekä pienemmässä tasossa myös kaupunkien hierarkkista rakennetta ja järjestystä. Palveluverkkoon perustuva jä-

sentely muuttui osin jopa paradoksaaliseksi, kun huomiota alettiin kiinnittää ainoastaan kaupunkien palveluvarustukseen ja sen oikeuttamaan hierarkiatasoon eikä niiden varsinaiseen toiminnalliseen perustaan. Tämän seurauksena kuntiin alettiin kerätä erilaisia palvelupisteitä yli taloudellisten resurssien, mikä johti epäterveeseen kilpailuun kuntien välillä. (Ylä-Anttila 2010, 72; Mikkonen 2000, 256–260.)

Keskuspaikkateorian mukainen kaupunkiseutujen alakeskusverkon alkuperäinen tavoite oli keskusten hierarkkinen järjestäytyminen vaikutusalueiden väestön ja palveluvarustuksen mukaan. Alakeskusjärjestelmä ei kuitenkaan kehittynyt näiden suunnitelmien mukaisesti. (Halme 2000, 58.) Syynä tälle olivat yhteiskunnassa tapahtuneet voimakkaat muutokset, joita teoria ei pystynyt täysin sulattamaan; vuosituhannen lopun kaupunkirakennetta muovasivat yhä enemmän taloudellisten toimintojen desentralisaatio ja hajaantuminen maantieteellisesti laajalle alueelle sekä liikkumismahdollisuuksien lisääntyminen ja sitä seuranneet yhä monimutkaisemmat ja pidemmät työ-, asiointi- ja vapaa-ajanmatkat. Kun kaupunkien rakenne ja sitä muovaavat sosioekonomiset toiminnot ovat muuttuneet entistä dynaamisemmiksi, monitahoisemmiksi, mutkikkaammiksi ja vaikeammin ennakoitaviksi, on hierarkkisen rakenteen ylläpitäminen tullut entistä vaikeammaksi. (Alppi 2006, 30.) Lisäksi vähittäiskaupan toimintaympäristöä muokkaa kuluttajien yhä nopeammin vaihtuvat ja muuttuvat tarpeet ja käyttäytymismallit. Muutosten taustalla ovat esimerkiksi demografiset tekijät kuten erilaiset etniset taustat sekä muutokset kotitalouksien koossa, väestön ikärakenteessa ja tulotasossa. Teknologinen kehitys luo yhä nopeammin vaihtuvia tredejä kulutuskysynnässä sekä myös uudenlaisia jakelukanavia, jotka haastavat perinteisen kaupan. (Marshall & Wood 1995, 161.) Tarjontapuolella muutokset ovat olleet vähintään yhtä dramaattisia: nykyaikainen vähittäiskauppa on huomattavasti monimutkaisempaa kuin kauppa aikana, jolloin keskuspaikkateoria kehitettiin. Aikaisemmin yksittäisen myymälän tuotevalikoima oli hyvin suppea ja myymälöitä oli lukumäärällisesti paljon. Nykyään sitä vastoin kauppoja on lukumäärällisesti vähemmän, mutta niissä myytävä valikoima on monipuolinen. Tämän seurauksena vähittäiskaupassa on siirrytty entistä suurempiin yksiköihin, jotka palvelevat keskitetysti entistä laajempia alueita. (Dale & Sjøholt 2007, 16; O'Brien & Harris 1991, 74–75.)

Keskuspaikkateoriaa sovellettaessa tuleekin muistaa, että se on alun perin muodostettu maaseutumaiseen ympäristöön aikana, jolloin liikkuminen oli hyvin rajoitettua ja kaupat eivät olleet juurikaan erikoistuneita. Tämän vuoksi ostopaikan valinnassa etäisyys oli tärkein kriteeri. Valtava kehitys liikkumismahdollisuuksissa on kuitenkin tarkoittanut sitä, että kuluttajat tekevät yhä enemmän ostosmatkoja asuinpaikkansa ulkopuolelle. Lisäksi tämä aiheuttaa sen, että keskuspaikkoja voi syntyä alueille, joita aikaisemmin ei olisi pidetty keskeisinä (Borchert 1998, 333; Marjanen 1997, 23.) Guy (1998, 259) kritisoikin etäisyyden korostumista keskuspaikkateorian avulla selitettävässä kulutuskäyttäytymisessä. Hänen mukaansa nykyinen vähittäiskauppa on yhä enemmän riip-

puvainen henkilöautolla kulkevista asiakkaista, joille etäisyys kauppaan ei ole tärkein kriteeri. Kulutuskäyttäytymistä ohjaavat yhä enenevässä määrin muun muassa valikoima, hintataso, ostosympäristön mielekkyys sekä pysäköintimahdollisuudet. (ks. esim. Pitkäaho, Uusitalo & Marjanen 2005.)

Läheisyydellä on edelleen suuri merkitys ostopaikan valinnassa. Myymälästä saatava henkilökohtainen palvelu on yhä tärkeää, minkä vuoksi etäisyyden minimointi on tärkeä ostopaikan valintaan vaikuttava kriteeri. Monet kotitalouden päivittäin tarvitsemat palvelut näyttäisivätkin yhä sijaitsevan teorian mukaisesti paikoilla, jotka ovat mahdollisimman helposti saavutettavissa. Toisaalta on huomioitava, että kuluttajat käyttävät lähellä sijaitsevia palveluita, eivät kuitenkaan välttämättä kaikkein läheisintä. (Dale & Sjøholt 2007, 17.) Marjanen (1997, 155) toteaa, että kuluttajat käyttäytyvät ostopaikan valinnassaan rationaalisesti ja tekevät ostoksensa keskuksessa, joka on heille kaikkein sopivin. Tämä ei tarkoita automaattisesti lähinnä olevaa kauppa, vaan enemmänkin lähintä niiden kauppojen joukosta, jotka ovat ominaisuuksiltaan (valikoima, hinta, palvelu) asiakkaalle mieluisia.

4.2.2 *Verkostorakenne: solmuja ja virtoja*

Keskuspaikkateoria sai 1980-luvulla haastajakseen uuden ajattelutavan, kaupunkien välisiä yhteyksiä ja dynaamisia suhteita korostavan verkostonäkökulman. Sen ensimmäisiä kuvaajia olivat Paul M. Hohenberg ja Lynn Hollen Lees (1985¹, 65–69, Ylä-Anttilan 2010, 74 mukaan), joiden näkemys oli, että verkostoajattelu tarjosi täydentävän, keskuspaikkateoriaa vuorovaikutteisemmän vaihtoehdon tarkastella kaupunkien muodostamaa järjestelmää. He kiinnittivät huomiota erityisesti kaupunkienväliseen yhteistyöhön ja kilpailuun interregionaalaisella, seutujen ja valtioiden rajat ylittävällä tasolla ohi keskuspaikkateorian mukaisten eriasteisten sisäisten hierarkioiden. (Ylä-Anttila 2010, 74; Batten 1995, 313.) Batten (1995, 313) kutsuu kyseisiä globaaliin talousjärjestelmään tiiviisti kytkeytyviä monikeskuksisia kaupunkialueita *verkostokaupungeiksi* (network city). Tärkeänä lähtökohtana verkostomaisen kaupunkinäkemys synnylle on ollut yhteiskunnassa tapahtunut kehitys, jonka myötä kaupungin ja sitä ympäröivän periferian välinen suhde on heikentynyt; kaupungin ja maaseudun välinen raja on laajentunut johtuen luonnonvarojen merkityksen pienenemisestä ja toisaalta yhä tärkeämmäksi muodostuneesta luovan toiminnan ja innovatiivisten resurssien hyödyntämisestä,

¹ Hohenberg, Paul – Lees, Lynn (1985) *The making of urban Europe 1000–1994*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

mikä edellyttää lisääntyvää kaupunkien ja keskusten välistä yhteistoimintaa. (Batten 1995, 316–318.)

Verkostokaupungilla tarkoitetaan toiminnallis-taloudellisesti painottunutta monikeskuksista kaupunkien verkostoa. Tällöin verkoston tyypillisesti muodostavat maantieteellisesti lähekkäin sijaitsevat itsenäiset kaupungit, jotka toiminnallaan täydentävät toisiaan. (Ylä-Anttila 2010, 71.) Samoista lähtökohdista Sotarauta ja Linnamaa (1999, 3) määrittelevät verkoston eriasteisesti ja eri tavoin vakiintuneiksi sosiaalisiksi suhteiksi sellaisten toimijoiden välillä, jotka ovat toisistaan riippuvaisia ja yhteisen intressin ympärille organisoituneita. Tällöin verkostosuhteiden edellytyksenä onkin keskinäisen riippuvuussuhteen oivaltaminen ja hyväksyminen. Saman näkökulman jakavat myös Mustikkamäki ja Viljamaa (2001, 29), joiden mukaan kaupunkiverkostoituminen tarkoittaa kaupunkien välistä yhteistyötä ja työnjakoa, minkä tavoitteena on synergiaetujen saaminen.

Yhtenä merkittävimmistä verkostoajattelun kehittäjistä pidetään Manuel Castellsia, jonka kuvausta globaalin yhteiskunnan ja talouden järjestäytymistä *verkostoyhteiskunnaksi* (network society) käytetään erilaisten verkostonäkökulmien yhteisenä viitekehystenä. Castellsin (1996, 469–470) mukaan verkostot muodostavat uuden yhteiskunnallisen morfologian ja uuden verkostologiikan myötä toimintatavat sekä niiden tuotokset muuttuvat. Verkostoajattelu onkin viime vuosikymmenten aikana muodostunut uudeksi keskeiseksi paradigmaksi nykyisissä tilaa käsitelävissä tieteissä ja käytännössä kuten kaupunkisuunnittelussa, maantieteessä ja aluetieteessä. Verkostoja on käsitelty kaupunkien ja alueiden tutkimuksen sekä suunnittelun välineinä jo 1960-luvun maantieteellisessä tutkimuksessa, mutta nykyiset tulkinnat verkostoista ovat kehittyneet johtuen muun muassa kaupunkien muutosprosessien kiihtymisestä. Kyseisiä näkökulmia voidaan kuvailla muun muassa *verkostokaupungin*, *verkkokaupungin*, *verkstourbanismin* ja *kaupunkiverkoston* käsitteiden avulla. Verkostoja kuvaavat käsitteet eivät ole täysin yhteneviä, vaan ne saavat erilaisia painotuksia riippuen tutkimusalasta. Ne voivatkin olla niin materiaalisia kuin immateriaalisia – taloudellisia, teknisiä tai organisatorisia – samoin kuin niitä voidaan tarkastella eri mittakaavatasoilla – paikallisesti, ylikunnallisesti, seudullisesti, kansallisesti tai globaalisti. (Ylä-Anttila 2010, 11, 71.)

Ylä-Anttila (2010, 72–73) jakaa tilaa tutkivien tieteiden verkostopainotukset kolmeen erilaiseen paradigmaan: maantieteelliseen, sosiotekniseen ja kaupunkirakenteelliseen verkostoajatteluun. *Maantieteellisellä* verkostoajattelulla tarkoitetaan talousmaantieteellistä sekä aluetieteellistä näkökulmaa, jossa painotus on siirtynyt sijaintiteoreettisista tarkasteluista enemmän strategiseen toiminnallisten verkostojen tutkimiseen ja kehittämiseen. *Sosioteknisessä* verkostoajattelussa painotus on infrastruktuuriverkostoissa ja niiden tarkastelusta yhteiskunnallisesta näkökulmasta. *Kaupunkirakenteellisessa* painotuksessa tarkoituksena on kuvata kaupunkirakenteellista muutosta niin fyysisestä kuin toiminnallisestakin näkökulmasta.

Aluetieteessä kaupunkien tai kaupunkiseutujen välisten yhteistyö- ja kilpailumuotojen tutkiminen on noussut nopeasti tärkeimmäksi lähestymistavaksi. Suomessa verkostonäkökulma tuli aluetieteeseen 1990-luvun alussa (Mikkonen 2000, 259). Tätä edisti erityisesti Perttu Vartiaisen (1995) selvitys kaupunkiverkon kuvausjärjestelmästä, jossa vaikutusalueiden määrittelyn sijaan pyrittiin painottamaan kaupunkien erikoistumista, toiminnallisia alueita, taloudellista suorituskykyä ja verkostoitumista. Muita verkostonäkökulmaa edistäneitä tutkijoita ovat olleet muun muassa Samuli Alppi ja Kimmo Ylä-Anttila (2007), jotka ovat tutkimuksissaan keskittyneet erityisesti kaupunkien fyysisen ja toiminnallisen verkostorakenteen yhdistämiseen, topomorfologiaan, ja sen soveltamiseen kaupunkirakenteen kehittymisen tutkimisessa.

4.2.3 Toimintojen sijoittuminen monikeskuksisessa verkostorakenteessa

Kiinnostus monikeskuksisia kaupunkiseutuja kohtaan on kasvanut viimeisten vuosikymmenten aikana. Tämä on seurausta näkemyksestä, jonka mukaan juuri seudut ovat kasvamassa tärkeimmäksi alueelliseksi tasoksi kansainvälisessä kilpailussa. Lisäksi monikeskuksisuus on nykypäivänä yhä enemmän osa ihmisten jokapäiväistä elämää; elin- ja toimintaympäristö ei ole keskittynyt vain yhteen kaupunkiin lähiöineen ja ympäröivine alueineen, vaan se on yhä enemmän laajentunut myös muihin ympäröiviin kaupunkeihin. Monikeskuksisuus näyttäytyykin kaupunkien sulautumisena toiminnallisesti ja rakenteellisesti yhdeksi laajaksi ja hajaantuneeksi alueelliseksi kaupunkisysteemiksi. (Meijers 2005, 765.) Monikeskuksisen verkostokaupungin syntymisen taustalla ovat erilaisissa verkostoissa (esimerkiksi liikenne, palvelut, logistiikka, tuotanto ja kulutus) tapahtuneet keskinäiset sijainnilliset ja suhteelliset muutokset, jotka ovat seurausta ylhäältä ohjatun hierarkkisen kaupunkirakenteen kehittämisestä yhä enemmän markkinaohjautuvaksi. Sijoittumislogiikan muutoksen taustalla vaikuttavat syyt ovat seurausta toisaalta logistiikan kehittymisen tuomista mahdollisuuksista (esimerkiksi yksityisautoilu) ja toisaalta palvelutarjonnassa ja kohderyhmien käyttäytymisessä tapahtuneista muutoksista. (Alppi & Ylä-Anttila 2007, 12.) Yhteistä muutoksille on se, että hierarkkisten, yhdestä pisteestä johdettujen systeemien sijaan korostetaan tasapainon saavuttamista horisontaalisella ja itseohjautuvalla järjestäytymisellä (Ylä-Anttila 2010, 68).

Kaupunkiseudut nähdään täten yhä kasvavissa määrin osana globaaleja virtoja, joiden jatkuvasti muuttuvaan toimintalogiikkaan ja järjestäytymiseen paikallisella tasolla on haasteellista vaikuttaa. Tehokkaat liikkumis- ja logistiikkaverkostot yhdistävät kaupunkeja ja seutuja muodostaen synergistisesti toimivia kokonaisuuksia. Tämä tuottaakin kaupunkisuunnittelulle merkittävän ongelman, sillä aluetta ei ole enää mielekästä tarkastella toiminnallisesti kiinteinä osina, vaan kokonaisuus on enemmän nähtävä eri verkostotasojen välisenä, rajat ylittävänä vuorovaikutteisena ja monitahoisena syste-

minä. Konkreettisesti tämän voi havaita kaupungin jakautumisesta erilaistuviin kulutuksen, vapaa-ajan ja työpaikkojen keskittymiin sekä uusien asuinalueiden levittyessä keskuksesta yhä ulommas kaupunkiseudulle. Verkostokaupungissa erilaiset toiminnot löytävätkin yhä uusia sijoittumispaikkoja ja synergioita. Toiminnot hakevat optimaalista sijaintia muuttuvien tekijöiden kuten muiden toimijoiden tai asiakasvirtojen suhteen tarkastellen samalla sijaintiaan suhteessa pysyvämpiin verkostoihin ja rakenteisiin, kuten liikenneverkkoihin sekä asuin- ja työpaikka-alueisiin. Näin ollen vuorovaikutteisessa verkostokaupungissa keskeisyys on aina suhteellista ja saavutettavuus määräytyy toimintojen keskinäisestä vuorovaikutuksesta. (Hynynen 2009, 57; Alppi & Ylä-Anttila 2007, 12.)

Thomas Sieverts (2003, 3–6) näkee kaupunkien kasvutavan muuttuneen niin, ettei enää ole mahdollista pitäytyä hierarkkisen ja kompaktin kaupungin ideaalissa. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että suunnittelulla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa kaupunkimuotoon, joka muokkaantuu yhä enemmän paikallisten ja globaalien taloudellisten voimien sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumisratkaisujen perusteella. Sievertsin mukaan suunnittelun tulisikin ymmärtää oma liikkumavaransa ja sallia myös itseorganoituvan kasvun toteutuminen erityisesti verkostojen linkittämissä seudullisissa kasvuytimissä ja -akseleissa. Tätä kaupunkien sisäisen rakenteen verkostoluonteisuutta Sieverts (2003, 3) kuvaa termillä *Zwischenstadt* (ei vakiintunutta englannin- tai suomenkielistä vastinetta), joka aluksi näyttää fyysiseltä rakenteeltaan hajanaiselta, järjestäytymättömältä ja ilman yksittäistä keskusta olevalta. Tarkemmalla tarkastelulla alueelta erottuu monta eri tavoin toimivaa ja eri mittakaavassa olevaa aluetta, verkostoa ja noodia.

Yhdyskuntarakenteen hahmottaminen erityyppisten verkostojen kautta mahdollistaa irrottautumisen esimerkiksi kaavoitusjärjestelmän kategorioista sekä hallinnollisista ja toiminnallisista rajauksista. Tällöin keskiöön nousevat yhdyskuntarakenteen todelliset peruselementit ja yksittäisten toimijoiden erilaisista päätösprosesseista syntyvä kokonaisuus. (Hynynen 2009, 46.) Yksi tapa jäsentää vuorovaikutuksessa olevia verkostotasoja on Dupuyn (2008, 47–49) kolmitasoinen jako. Ensimmäisellä tasolla ovat *rakenteet ja infrastruktuuri*, jotka mahdollistavat fyysiset ja virtuaaliset yhteydet paikkojen välillä. Toinen taso muodostuu *tuotannon* (tuotantotilojen ja logististen tilojen sijainti), *kulutuksen* (kauppojen ja kaupallisten palvelujen sijainti) sekä *henkilökohtaisiin verkostoihin* kuuluvista paikoista (julkisten palvelujen ja lähipiirin sijainti). Kolmas verkostotaso kuvaa ihmisten päivittäistä *liikkumista* näiden paikkojen välillä.

Yhdyskuntarakenteen verkostomaisuus on vaikuttanut myös kaupan rakenteeseen ja sijoittumiseen. Kauppa ja kaupunkirakenne ovat Suomessa kokeneet voimakkaita muutoksia 1960- ja 70-luvulta lähtien. Teknologinen kehitys mahdollisti ruuan kylmäsäilyttämisen kotona ja autolla tehtävät ostomatkat suurempien erien ostamisen samalla kertaa. Perinteisten lähikauppojen tilalle alkoi ilmestyä itsepalvelumyymälöitä ja hyvien liikenneyhteyksien varrelle sijoitettavia automarketteja. Tämän seurauksena hierarkkiseen

keskusjärjestelmään sekä hajakeskitettyyn kaupunkirakenteeseen perustuva julkisten palvelujen ja tieverkkoon nojautuva vähittäiskaupan sijaintiverkostot erosivat vähitellen toisistaan. (Alppi 2008, 10; Heinimäki 2006, 18–22.)

Alppi (2008, 10–12) havainnollistaa kaupan ja julkisten palveluiden uudenlaista järjestystä verkostokaupungissa. Hänen mukaansa kaupan suuryksiköt sijoittuvat kaupunkirakenteeseen johdonmukaisemmin kuin yleisesti kuvitellaan. Ne eivät ole irti keskushierarkiasta, vaan niitä tulee tarkastella uudella mittakaavatasolla. Ajatus perustuu italialaisen kaupunkitutkija Gianfranco Caniggian (Caniggia & Maffei 2001², Alpin & Ylä-Anttilan 2007, 17 mukaan) näkemyksiin lainalaisuuksista verkostomuutosten taustalla ja siitä, miten hierarkiat muuttuvat verkoston kehittyessä. Verkoston kehityksen merkittävimpana taustatekijänä on asukkaiden liikkumiskyvyn kasvaminen yksityisautoilun myötä, minkä seurauksena kauppa on voinut alkaa hyödyntää palvelualueiden välisiä, laajempia alueita syöttävien verkostojen läheisyydessä olevia suurimittakaavaisen rakentamisen mahdollistavia alueita. Rakentamalla suurempia yksiköitä keskusten väliin kauppa on voinut ottaa niiden yhteenlasketun asiakaspohjan haltuunsa. Tästä seuraa Caniggian mukaan se, että mittakaavallisen muutoksen yhteydessä alemman tason perifeeriset alueet muuttuvat ylemmän tason keskuksiksi ja vastaavasti alemman tason keskukset muuttuvat ylemmällä tasolla perifeerisiksi. (Caniggia & Maffei 2001, Alpin & Ylä-Anttilan 2007, 20–21 mukaan.)

Alppi (2008, 10–12) havainnollistaa kyseistä ilmiötä Tampereen kaupan suuryksikökehitystä tarkastelemalla; suuryksiköt eivät ole sijoittuneet suunniteltujen alakeskusten muodostamien palvelualueiden keskelle, vaan poikkeuksetta niiden sijainti on palvelualueiden välissä, suurten liikenneväylien yhteydessä, mihin on muodostunut ylemmän mittakaavatasoisen uusi keskus. Mittakaavatasojen välinen ero on seurausta väestön liikkumiskyvyssä tapahtuvista muutoksista; riittävän suuren väestönosan ylittäessä tietyn liikkumiskyvyn syntyä potentiaali uuden mittakaavatasoisen keskuksen syntymiselle. Vastaavasti liikkumiskyvyn laskiessa alemmalla tasolla sijaitsevat keskukset kasvattavat merkitystään. Päivittäistavarakaupan verkostoa tarkasteltaessa olennainen kysymys on näin ollen siinä, kuinka suuri osa väestöstä liikkuu yksityisautolla, sillä muutokset yksityisautoilussa heijastuvat suoraan kaupan palveluverkkoon. (Alppi 2008, 10–12.) Mittakaavamuutoksista johtuva kaupan yksiköiden kehitys on ymmärrettävissä vasta, kun kauppa nähdään jakeluverkostoonsa elimellisesti kuuluvana osana. Tämä tarkoittaa sitä, että kaupallisen yksikön koko suhteutuu verkostonsa laajuuteen ja kapasiteettiin, ja yksikkö sijaitsee verkoston parhaiten saavutettavassa kohdassa. Esimerkiksi lähiössä sijaitseva ostoskeskus on tärkeä ja näkyvä osa lähiön kokoista jakeluverkostoa, kun taas

² Caniggia, Gianfranco – Maffei, Gian Luigi (2001) *Interpreting basic building. Architectural composition and building typology*. Alinea editrice, Firenze.

kehätien liittymässä sijaitseva hypermarket on suhteutettava sijainniltaan ja kooltaan suurimittakaavaisemman verkoston saavutettavuusalueeseen. (Hynynen 2009, 57.)

Merkittävänä suunnitteluongelmana eri mittakaavatasojen verkostojen syntyemisessä on se, että julkisten ja yksityisten palveluiden verkot eriytyvät toisistaan. Yksityiset palvelut sijoittuvat yhä enemmän henkilöautolla parhaiten saavutettaviin paikkoihin palvelualueiden väliin. Julkiset palvelut sitä vastoin ovat perinteisesti olleet kiinteästi sidotut palvelualueiden keskuksiin, jotka ovat lähellä asukkaita sekä hyvien julkisen ja kevyen liikenteen yhteyksien avulla saavutettavissa. Verkkojen eriytymisen vuoksi asiointien yhdistäminen on vaikeaa ja liikkumistarve lisääntyy. Kaupunkisuunnittelun haasteena onkin tulevaisuudessa yhdistää nämä toisistaan eriytyneet verkostot uusiksi palvelukeskittymiksi, joissa julkisia palveluita voidaan tarjota yksityisten rinnalla. (Alppi 2008, 10–12; Alppi & Ylä-Anttila 2007, 21–22.) Viime aikoina onkin ollut havaittavissa kehityssuuntaus, jossa kaupan suuyksiköt muodostavat uusia alakeskuksia vetäen puoleensa erikoistavarakauppaa, julkisia palveluja ja muutamissa tapauksissa myös tehokkaampaa asuinrakentamista (Hynynen 2009, 57). Alppi ja Ylä-Anttila (2007, 22) kuvaavat tällaista eri toimintojen synergiaetuihin tähtäävää sijoittumista käsitteellä *kelluva sentraliteetti*, jossa toiminnon optimaalinen sijainti vaihtelee ajoittain riippuen sekä saavutettavuudesta että saman tai tukevien toimialojen sijoittumisesta alueella.

4.2.4 Hierarkia- ja verkostonäkökulmien vertailua

Näkökulma verkostomaisesti kytkeytyneistä alueellisista systeemeistä on kehittynyt suurelta osin hierarkkisen malliin kohdistuneesta kritiikistä. Keskuspaikkateorian taustalla on ollut oletus ympäristön ja keskusten välisten suhteiden vakaudesta ja muuttumattomuudesta. Verkostonäkökulmien mukaan kaupunkiympäristö on kuitenkin dynaaminen kokonaisuus, joka koostuu monimutkaisista yhdistelmistä solmuja, verkostoja, paikkoja ja virtoja. Näissä moninaiset suhteet, toiminnot ja arvot esiintyvät vuorovaikutteisesti toistensa kanssa rinnakkain; ne yhdistyvät, hallitsevat ja luovat synergioita sekä niiden välille syntyy konflikteja. (Healey 2007, 1–3.) Hierarkia- ja verkostonäkökulmat eivät kuitenkaan ole täysin toisensa poissulkevia, ja hierarkkiseen suunnitteluun liittyy usein myös verkostonäkökulmia (Alppi & Ylä-Anttila 2007, 24). Huomattavia eroavaisuuksiakin kuitenkin löytyy. Batten (1995, 320) on tiivistänyt merkittävimmät erot näiden kahden näkökulman välillä, minkä lisäksi myös Samuli Alppi (2009) on vertaillut kyseisiä rakenteita (taulukko 3).

Taulukko 3 Keskuspaikka- ja verkostosysteemin eroja (Alppi 2009; Batten 1995, 320)

<i>Hierarkkisesti järjestynyt rakenne</i>	<i>Verkostomaisesti järjestynyt rakenne</i>
Keskeisyys	Solmumaisuus
Koko merkitsevä	Koko ei-merkitsevä (neutraali)
Pyrkimys primääriyteen ja riippuvaisuuteen: pääkeskus-alakeskukset	Pyrkimys joustavuuteen ja täydentävyyteen: muuntuva pääkeskus ja erilaistuvat, itsenäiset alakeskukset
Vertikaali saavutettavuus	Horisontaali saavutettavuus
Pääasiassa yksisuuntaisia virtoja	Kaksisuuntaisia virtoja
Tuotannon kaupunki	Kulutuksen kaupunki
Kuljetuskustannukset	Informaatiokustannukset
Yhtenäiset elämäntavat	Eriytyvät elämäntavat
Täydellinen kilpailu	Epätäydellinen kilpailu ja hintaerot
Kokonaisvaltainen maankäytön suunnittelu	Strategiat ja hankesuunnittelu

Taulukkoon 3 kerätyissä hierarkia- ja verkstorakenteiden eroa kuvaavissa lähtökohdissa tulee selkeästi ilmi hierarkkisen mallin oletus yhdyskuntarakenteen staattisuudesta ja ennustettavuudesta, kun taas verkostomaisessa näkemyksessä rakenne nähdään muuttavana, dynaamisena ja vaikeasti ennustettavana. Palvelujen sijaintilogiikoissa ja yksilöiden elämäntavoissa tapahtuvat muutokset sekä liikkuvuuden lisääntyminen vaikuttavat kaupunkiseudun rakenteeseen; ne luovat uusia potentiaalisia sijoittumispaikkoja ja heikentävät vanhojen toimintaedellytyksiä, muuttavat maankäytön painopisteitä ja vaikuttavat yksilön toimintamahdollisuuksiin (Alppi & Ylä-Anttila 2007, 24). Tärkeä havainto tällöin on, että yhdyskuntarakenne itsessään on rakennetta muuttava tekijä, eivät sen yksittäiset osat. Eri verkostojen dynaamiset kohtaamiset luovat kohdatessaan muospaineita toisilleen. (Hynynen 2009, 46.)

Alppi ja Ylä-Anttila (2007, 24) ovat eri tutkijoihin nojautuen arvioineet, mitä verkostonäkökulma tarkoittaa suunnittelun kannalta. Suunnittelun tulisi tunnistaa ja kiinnittää erityistä huomiota verkoston strategiaan muutospainetta sekä pyrkiä reagoimaan niihin oikealla tavalla. Lisäksi kaupunkiseudun eri alueiden suunnittelussa olisi otettava huomioon niiden luontaiset saavutettavuusominaisuudet. Tämä ei tarkoita sitä, että pitäisi pyrkiä yhtäläiseen saavutettavuuteen kaikille alueille, vaan enneminkin tulisi hyödyntää erityyppiset saavutettavuusominaisuudet suhteessa liikkuvuuden erilaisiin muotoihin: nopea/hidas, yksityinen/julkinen ja fyysinen/virtuaalinen (Bertolini 2005³; Alpin & Ylä-Anttilan 2007, 24 mukaan).

³ Bertolini, Luca (2005) Cities and transport: exploring the need for new planning approaches. Teoksessa: *The network society. A new context for planning*, toim. Louis Albrechts – Seymour Mandelbaum, 67–80. Routledge, London.

Toimintojen sijoittuminen aluerakenteeseen on monien tekijöiden summa, eikä esimerkiksi kaupan sijoittumisessa tapahtuvien muutosten taustalta voida löytää vain yhtä syytä. Kaupan toimintalogiikka ja rakenne ovat yhtä lailla yhteydessä niin toimintaympäristössä kuin käyttäjälähtöisissäkin tekijöissä tapahtuviin muutoksiin. Hierarkkiset ja verkostomaiset selitysmallit aluerakenteen taustalla ovat molemmat omalla tavallaan päteviä nyky-yhteiskunnassa; erilaisten ja -kokoisten toimintojen sijoittumisen taustalla on erilaisia lähtökohtia ja logiikoita. Päivittäistavarakaupan sijoittumisen taustalla vaikuttavat eri tekijät kuin erikoistavarakaupan kohdalla, ja toisaalta ryhmien sisälläkin on huomattavia toimintakonseptista johtuvia eroja. Eroja on myös yksityisten ja julkisten palveluiden sijoittumisessa. Näiden erilaisten toiminta- ja sijoittumislogiikoiden yhteensovittaminen onkin yksi yhdyskuntasuunnittelun merkittävimmistä haasteista. Seuraavaksi käsitellään sitä, mistä lähtökohdista kauppa suunnittelee myymälöidensä sijoittumista sekä miten kaupan rakenne on viime vuosikymmeninä kehittynyt.

5 VÄHITTÄISKAUPAN SIJAINNIN OHJAUS

5.1 Kaupan sijaintisuunnittelu ja kaupan rakenteen kehitys

5.1.1 Toimintaympäristön muutokset ja kaupan sijoittuminen

Kaupallisten palveluiden sijoittuminen yhdyskuntarakenteessa on seurausta yksittäisten toimijoiden sijaintipäätöksistä. Toimipaikan sijoittumisen taustalla on monenlaisia tekijöitä, joista esimerkkeinä ovat alueen asiakas pohja, logistiikka ja yhteydet, kiinteistön tai tontin hinta, alueen imago, muiden saman alan toimipaikkojen sijoittuminen sekä yrityksen toimintalogiikka ja -strategia (Kanninen ym. 2010, 80). Kulke⁴ (1998, 172–180, Pietalan 2003, 49–50 mukaan) on saksalaista toimintaympäristöä tutkiessaan tunnistanut viisi tärkeintä tekijää, jotka vaikuttavat asiakaslähtöisen palveluyrityksen sijaintiin:

1. *Agglomeraatio- ja kilpailutekijöiden* sijaintiin vaikuttavana ominaisuutena on pyrkimys sijoittua lähelle muita tarjoajia ja niin sanottuja magneettiliikkeitä, tai toisaalta pyrkimys välttää saman toimialan kilpailua. Kilpailutekijöihin vaikuttavat myös ulkoiset käyntifrekvenssin lisääjät kuten vilkkaat pysäkit.
2. *Hankintatekijöissä* korostuvat toimittajien saavutettavuus tai läheisyys, työvoiman käytettävyys, liikepinta-alan käytettävyys sekä liiketilan hinta.
3. *Menekki- ja kysyntätekijät* koostuvat markkina-alueen koosta ja asiakkaiden lukumäärästä, tulotasosta ja ostovoimasta, kysyntäpreferensseistä, kysynnän saavutettavuudesta sekä imagoarvosta, eli pitääkö liikkeellä olla edustus tietyssä paikassa.
4. *Suunnittelutekijöitä* ovat kohteen esiintyminen eri asteen suunnitelmissa, detaljikaavoitus, ympäristösuunnittelu ja kaupunkivalliset toimenpiteet, liikennesuunnittelu ja paikallisen talouden edistäminen.
5. *Yksilölliset tekijät* sisältävät yrittäjän henkilökohtaiset preferenssit ja kontaktit.

Kotisalo (2000, 11) kuvaa suomalaisia kaupan sijaintiin vaikuttavia muutostekijöitä, joita hän on Kulken tavoin löytänyt viisi: kilpailu- ja kustannustekijät, hankintalähtöiset tekijät, asiakaslähtöiset tekijät, yhteiskuntalähtöiset tekijät sekä institutionaaliset tekijät. *Kilpailutekijöihin* liittyvät sijoittumistekijät ovat kaupan välinen kilpailu, kustannusrakenteen muuttuminen sekä perustamis- ja toimintaedellytykset. *Hankintalähtöisiä* muutostekijöitä ovat valikoimien kasvu, hankintalähteet, tavarantoimitukset ja informaatio-

⁴ Kulke, Elmar (1998) *Wirtschaftsgeographie Deutschlands*. Gotha, Stuttgart.

tekniikassa tapahtuvat muutokset. *Asiakaslähtöisiä* muutosvoimia ovat kuluttajien ostopaikan valintaperusteet, ostokäyttäytyminen, kotitalouksien varustetaso ja autokannan kehitys. *Yhteiskuntalähtöisiä* tekijöitä ovat väestö ja sen rakenne, alueellinen jakautuma, muuttoliike, kulutustottumukset ja kauppaan suuntautuva ostovoima. *Institutionaalisia* tekijöitä ovat sijaintiin vaikuttava lainsäädäntö, kaavoitus ja yhdyskuntasuunnittelu. (Kotisalo 2000, 11.)

Kaupan myymäläverkon suunnittelu on yleensä pitkäjänteistä ja johdonmukaista toimintaa, jonka taustalla vaikuttavat sekä tarjonta- että kysyntätekijät. Tarjontatekijöitä ovat nykyinen myymäläverkko ja siinä tapahtuvat muutokset. Kysyntätekijöinä esiin nousevat väestömäärän ja kulutuksen muutokset sekä ostovoiman siirtymä. Kaupan yksittäisten sijaintipäätösten taustalla ovat yleensä pitkän tähtäyksen strategiset suunnitelmat. (Heinimäki 2000, 71.) Sijaintisuunnittelu on lähtökohdiltaan erilaista päivittäis- ja erikoistavarakaupassa. Päivittäistavarakauppa suunnittelee myymäläverkkoaan sekä pitkällä että lyhyellä aikajänteellä. Koko myymäläverkon kehitykseen keskittyvä pitkän tähtäyksen suunnittelu ulottuu 6–8 vuotta eteenpäin. Lyhyen aikajänteiden suunnittelu kohdistuu yksittäiseen kauppapaikkaan ja sen pituus on 1–3 vuotta. Pitkän tähtäyksen suunnittelussa korostuvat toimintaympäristössä ja kulutuskäyttäytymisessä tapahtuvat muutokset ja niihin vastaaminen: liiketoiminnan strateginen ja pitkäjänteinen kehittäminen, olemassa olevan myymäläverkon hyödyntäminen sekä palvelukokonaisuuksien muodostaminen. Lyhyen tähtäyksen suunnittelussa sitä vastoin korostuvat yksittäisen kauppapaikan ominaisuudet kuten myymälän vaikutusalueen riittävä väestöpohja, markkina-aukon olemassaolo, liikenteellinen sijainti ja kohtuullinen investointitaso. (Koski & Tulkki 2004, 35–36.) Erikoiskauppa perustuu Suomessa pääosin pienyrityslähtöiseen myymäläverkkoon, jolloin lukumäärällisesti suurin osa erikoiskaupoista on itsenäisiä yhden myymälän yrityksiä. Viime vuosikymmeninä yleistyneen erikoiskaupan ketjuuntumisen myötä on pyritty kasvattamaan toimialojen sisäisiä hyötyjä sekä tehostamaan toimintatapaa vahvistamalla tunnettuutta ja markkinointia. Monialaisuutensa vuoksi erikoiskauppa ei pääsääntöisesti voi suunnitella myymäläverkkoaan yhtä pitkäjänteisesti kuin päivittäistavarakauppa. Ketjuuntuminen on kuitenkin lisännyt liikepaikkasuunnittelua; myymälätiloja etsitään yhä johdonmukaisemmin hyviltä liikepaikoilta ja myymäläverkkoa suunnitellaan pitkäjänteisemmin. (Santasalo & Heusala 2002, 20–21.)

Koski ja Tulkki (2004, 34) tunnistavat merkittävimmiksi toimintaympäristön muutostekijöiksi päivittäistavarakaupan rakenteen kehityksen taustalla väestön keskittymisen ja kansainvälistymisen, kaupan kilpailun avautumisen sekä markkina-alueen laajentumisen ja avautumisen. Väestörakenteessa tapahtuvat muutokset heijastuvat kulutus- ja ostokäyttäytymiseen sekä asiakastarpeissa tapahtuviin muutoksiin. Kaupan kilpailun avautuminen aiheuttaa kaupalle lisääntyviä tehokkuusvaatimuksia, mitkä näyttäytyvät yritysjärjestelyinä sekä yksikkökoon kasvuna. Heinimäen (2006, 19) mukaan tärkeimpiä

kaupan myymälärakennetta muuttavia tekijöitä ovat väestön kasvu ja muuttoliike, ostovoiman ja kulutuksen kasvu, tulotason ja koulutuksen nousu, perhekoon pientyminen, kaupan kilpailutekijät, yhdyskuntarakenteessa tapahtuvat muutokset, monikulttuurisuus ja arvoissa tapahtuvat muutokset kuten ympäristönäkökulmien korostuminen kuluttajien valinnoissa.

Kaupan myymäläverkon suunnittelu pyrkii ottamaan nopeasti huomioon toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja reagoimaan niihin. Yhdyskuntasuunnittelu ja kaavoitus ovat sitä vastoin pitkäjänteisempiä ja jäykempiä, mikä hidastaa kaupan suunnitelmien toteutumista. Lisäksi kaupan pitkän tähtäyksen strateginen verkostosuunnittelu tapahtuu voimakkaasti omista lähtökohdista käsin, jolloin näkemykset tulevasta liikepaikkaverkostosta nähdään kaupan puolelta liiketalousasiantuntijaksi. Nämä tekijät aiheuttavat ongelmia kaupan myymäläverkon suunnittelun ja yhdyskuntasuunnittelun yhteistyölle. (Koski & Tulkki 2004, 35–36.)

5.1.2 Kaupan rakennemuutoksen vaikutukset asiointeihin

Kaupan rakenteessa tapahtuneet tärkeimmät muutokset ovat olleet päivittäistavarakaupan keskittyminen, myymälämäärän väheneminen ja yksikkökoon kasvu, joiden katsotaan alkaneen 1960-luvun puolivälissä. Rakennemuutos on seurausta kaupan tarpeesta muuttaa toimintatapaansa vastaamaan sekä yhteiskunnassa että asiakaskäyttäytymisessä tapahtuneita muutoksia. (Heinimäki 2006, 20.) Kaupan keskittyminen tietyille alueille on tyypillinen ilmiö koko maailman mittakaavassa. Keskittymisestä muodostuu sekä kauppiaille että kuluttajille niin sanottuja agglomeraatioetuja. Kauppiaille hyödyt tarkoittavat alentuneita kustannuksia sekä erityisesti lisääntyvää potentiaalista asiakasmäärää, sillä keskittymien vaikutusalue ulottuu laajemmalle alueelle kuin yksittäisten liikkeiden. Keskittymisen edut ylittävät fyysisen läheisyyden synnyttämästä kilpailusta aiheutuneet haitat. Kuluttajalle keskittyminen tarkoittaa laajoja valikoimia ja vertailun mahdollisuutta useissa toisiaan lähellä sijaitsevassa liikkeessä. Tämä vahvistaa keskittymien vetovoimaisuutta ja tekee niistä kuluttajien silmissä houkuttelevia. Asioimalla kaupallisissa keskittymissä kuluttajat pystyvät yhdistämään useita toimintoja yhteen kauppatilaan. Lisäksi liikkeiden välinen hintakilpailu tarkoittaa kuluttajille edullisempia hintoja. (Marjanen 1998, 6.)

Myymälämäärässä ja -rakenteessa tapahtunutta muutosta havainnollistetaan seuraavassa taulukossa, jossa kuvataan eri myymälätyyppien lukumääräistä kehitystä vuosien 1970–2010 välillä:

Taulukko 4 Kaupan rakennemuutos 1970–2010 (Suomen Kauppakeskusyhdistys ry 2011, 2006; Päivittäistavarakauppa ry 2011, 2006; Koistinen 2006, 111)

<i>Vuosi</i>	<i>Päivittäistavara- myymälät yhteensä</i>	<i>Hypermarketit</i>	<i>Kauppakeskukset</i>
1970	15 806	1	1
1975	11 687	13	1
1980	9 559	29	1
1985	8 195	33	2
1990	6 415	57	18
1995	5 122	78	32
2000	4 283	97	39
2005	4 109	121	57
2010	3 923	141	74

Taulukosta 4 voidaan havaita Suomessa sijaitsevien päivittäistavaramyymälöiden lukumäärän laskeneen noin neljännekseen vuoden 1970 tasosta: vuonna 1970 myymälöitä oli 15 806 kappaletta, mutta vuoteen 2010 mennessä lukumäärä oli laskenut 3 923 kappaleeseen. Toisaalta samana aikana kaupan suuryksiköiden määrä on kasvanut merkittävästi, sillä vuonna 1970 hypermarketteja ja kauppakeskuksia oli yksi kumpaakin. Vuonna 2010 hypermarkettien lukumäärä oli 141 ja kauppakeskuksia oli 74 kappaletta.

Myymälämäärässä ja -rakenteessa tapahtuneilla muutoksilla on ollut monia vaikutuksia asiointikäyttäytymiseen. Myymälämäärän väheneminen sekä yksikkökoon kasvaminen on aiheuttanut sen, että kaupassakäyntien määrä on harventunut. Suomalaiset kotitaloudet asioivat päivittäistavarakaupassa keskimäärin useammin kuin joka toinen päivä: vuonna 2008 suomalaiset asioivat kaupassa 3,7 kertaa viikossa, kun vuonna 1996 vastaava luku oli 4,3. Kun asioinnit päivittäistavarakaupassa ovat harventuneet, keskiostokset ovat luonnollisesti suurentuneet. Vuonna 1996 keskiostos oli noin 14 euroa ja vuonna 2008 kuluttajat käyttivät noin 19 euroa per ostokerta. (Päivittäistavarakauppa ry 2009, 8; Koistinen & Väliniemi 2007, 1.)

Kaupan sijainnilla ja rakenteella on myös vaikutusta liikenteen määrään ja kulkutapajakaumiin, sillä ostos- ja vapaa-ajan liikkuminen muodostavat valtaosan nykyisistä liikennesuoritteista. Lisäksi asiointiliikenne on keskittynyt erityisesti keskustojen ulkopuolella sijaitseviin kaupan keskittymiin ja hypermarketteihin. (Ympäristöministeriö 2007, 21.) Kauppojen määrän vähentyminen pidentää ostosmatkoja ja niihin kulutettua aikaa, mikä luo ylimääräisiä kustannuksia sekä kasvattaa energian kulutusta. Palveluverkon harventuminen aiheuttaa myös hankaluuksia kuluttajille selviytyä ostoksilla käynnistä yksin. Muutos on lisännyt runsaasti keskustelua monipuolisten kauppapalvelujen tasapuolisen saavutettavuuden turvaamisesta. (Kohijoki 2008, 9–10.)

Saavutettavuuden käsitetään usein riippuvan ainoastaan maantieteellisestä etäisyydestä. Saavutettavuutta tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon useita näkökulmia, jotka vaikuttavat kuluttajan mahdollisuuteen saavuttaa kaupan palvelut. Spåre ja

Pulkinen (1997, 7) ovat selvityksessään jakaneet saavuttavuuskäsitteen eri tekijöihin ja ryhmitelleet ne kolmeen eri ryhmään: fyysisiin, psyykkisiin ja taloudellisiin saavutettavuustekijöihin. *Fyysisiä saavutettavuustekijöitä* ovat etäisyys, tiestö ja maasto, liikkumismahdollisuudet, aukioloaika, tekniikka ja tuotteisiin liittyvät ominaisuudet esimerkiksi paino sekä tuotteiden runsaus. Guy'n (2007, 200) määritelmän mukaan fyysinen saavutettavuus tarkoittaa mahdollisuutta matkustaa myymälöihin, joiden tuotevalikoimaan kuuluu hyvänlaatuista ja terveellistä ravintoa edulliseen hintaan. *Psyykkisiä saavutettavuustekijöitä* ovat palvelu, tiedot ja taidot, kulutustavat, kielitaito ja kulttuuri. *Taloudellisiksi saavutettavuustekijöiksi* mainitaan yleensä hintataso, ostokustannukset, tulot ja varallisuus sekä kulutustarpeet. (Kohijoki 2008, 10; Spåre & Pulkinen 1997, 7.) Palvelun kokonaissaavutettavuus muodostuu fyysisten, psyykkisten ja taloudellisten tekijöiden yhteisvaikutuksesta. Niiden mittaamisessa keskeisin ongelma on se, että osa vaikuttavista tekijöistä on subjektiivisia, osa taas on objektiivisia tai indifferenttejä. Tällöin tekijöiden saattaminen yhteismitalliseksi on erittäin vaikeaa. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että saavutettavuustekijä on sitä mitattavampi, mitä objektiivisempi se on. Objektiiviseksi mielletty tekijä saattaa kuitenkin sisältää myös subjektiivisia, kotitalouskohtaisia muuttujia. Esimerkiksi erilaiset liikkumismahdollisuudet aiheuttavat saman etäisyyden kokemisen erilaisena. (Spåre & Pulkinen 1997, 7–9.)

Asiointiliikenteen kasvu ei kuitenkaan ole pelkästään seurausta toimintojen alueellisesta eriytymisestä ja kaupan sijoittumisesta kaupunkien reuna-alueille, vaan taustalla ovat myös tulotason kasvu, palvelujen valinnanvapauden lisääntyminen sekä elämäntavoissa tapahtuneet muutokset, jotka korostavat yksilöllisyyttä erilaisissa valintatilanteissa esimerkiksi koskien kauppasiointeja tai vapaa-ajanviettoa. Tämä on tarkoittanut kuluttajien kasvavia vaatimuksia valikoimien laajuuden, valinnan mahdollisuuksien ja ajan säästön suhteen. Näihin muutoksiin vastaaminen onkin edellyttänyt kaupoilta innovaatioita, uusia myyntitekniikoita ja monimuotoisia tilallisia ratkaisuja. (Kanninen ym. 2009, 81.) Päivittäistavaramyymäläverkoston harvenemiseen ei olekaan löydettävissä yhtä yksittäistä syytä, vaan verkoston rakenteen taustalla on monenlaisten syiden yhteisvaikutus.

5.2 Kaupan sijainnin ohjaus osana maankäytön suunnittelua

5.2.1 Maankäytön ohjauksen tarkoitus ja keinot

Maankäytön suunnittelun avulla ohjataan alueidenkäyttöä ja rakentamista rajoittamalla markkinamekanismin toimintaa ja yksityisten maanomistajien päätäntävaltaa sen suhteen, mitä he voivat tehdä omistamallaan maalla ja rakennuksilla. Suunnittelua säädel-

lään laeilla, asetuksilla ja muilla säädöksillä, joista Suomessa tärkeimpänä voidaan mainita maankäyttö- ja rakennuslaki. Tämä tapahtuu asettamalla sääntöjä maankäytölle ja -kehittämiseksi. Taustalla ovat niin tarve pyrkiä välttämään eri maankäyttömuotojen välisiä konflikteja kuin turvata yhdyskuntarakenteen kestävä kehitys ja infrastruktuurin rakentaminen. (Healey 1997, 73–76.) Suomen maankäyttö- ja rakennuslakiin on kirjattu maankäytön suunnittelun tavoitteeksi ohjata ja järjestää alueiden käyttö niin, että ”luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ja edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä” (MRL 1 §).

Suunnittelun ja ohjauksen laajuus sekä taustalla olevat säädökset, institutionaaliset järjestelyt ja käytettävät poliittiset työvälineet vaihtelevat maittain (Healey 1997, 75). Samoin näkemykset ohjauksen tarpeesta menevät usein pahasti ristiin ja ovat sidoksissa poliittiseen katsantokantaan. Näkemysten toinen ääripää näkee markkinamekanismin luovan tarkoituksenmukaisinta yhdyskuntarakennetta, jolloin yhteiskunnan rooliksi jäisi ainoastaan välttämättömistä yhteiskunnan perusasioista huolehtiminen. Toinen näkökulma sitä vastoin on, että markkinamekanismi tuottaa epätarkoituksenmukaista yhdyskuntarakennetta, koska erilaisten päätösten aiheuttamat ulkoisvaikutukset eivät tule markkinoilla kokonaisuudessaan huomioon otetuiksi. (Laakso & Loikkanen 2004, 192–193)

Maankäytön rajoittamista koskevat perustelut voidaan Laakson ja Loikkasen (2004, 205–212) mukaan tiivistää neljään tavoitteeseen: 1) negatiivisten ulkoisvaikutusten hallitseminen, 2) positiivisten ulkoisvaikutusten edistäminen, 3) taloudellinen ohjaus ja 4) yhdyskunnan perusrakenteiden toteuttaminen. *Negatiivisten ulkoisvaikutusten hillitsemisellä* pyritään estämään keskenään yhteensopimattomien maankäyttömuotojen sijoittuminen samalle alueelle. Tällöin saadaan erotettua ulkoisvaikutuksia aiheuttavat ja niistä kärsivät toimijat kauaksi toisistaan ja negatiivisten ulkoisvaikutusten aiheuttama haitta vähenee. Monesti rajanveto ulkoisvaikutusten arvioinnin suhteen ei ole yksinkertainen. Esimerkiksi kauppakeskus aiheuttaa negatiivisena ulkoisvaikutuksena runsaasti tavara- ja asiointiliikennettä; toisaalta kun kauppa sijoittuu kauas keskustoista ja asuinalueista, ostosmatkat pidentyvät ja kaupan saavutettavuus erityisesti autottomien kotitalouksien näkökulmasta heikentyy. *Positiivisten ulkoisvaikutusten* edistäminen tarkoittaa toistensa läheisyydestä hyötyvien toimintojen ohjaamista samalle alueelle. Tämä tarkoittaa esimerkiksi asukkaita ja yrityksiä hyödyttävien julkishyödykkeiden (katujen, puistojen, virkistysalueiden, julkisen liikenteen ynnä muiden sellaisten) tuottamista. *Taloudellisen ohjauksen* tarkoituksena on valikoida alueelle sijoittuvia asukkaita ja toimintoja erilaisten taloudellisten instrumenttien kuten verojen, maksujen ja tukien avulla. *Yhdyskunnan perusrakenteiden toteuttaminen* taas tarkoittaa muun muassa infrastruktuurin ja julkisten palveluiden ylläpitoa ja suunnittelua niin, että yhdyskuntarakenteen toimivuus ja tehokkuus turvataan. (Laakso & Loikkanen 2004, 205–212.)

Alue- ja yhdyskuntarakenteiden ja infrastruktuurien kehittämisessä keskeisessä asemassa ovat valittavat ohjauskeinot (Mäntysalo & Roininen 2009, 5). Ohjaus kuuluukin olennaisesti julkisen politiikan toteuttamiseen. Se voidaan nähdä politiikkaprosessin osana, jonka avulla demokraattisesti tehdyn päätöksen jälkeen ohjataan hallintoa tai sen osaa toteuttamaan tavoitteenmukaista politiikkaa. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 17.) Mäntysalo ja Roininen (2009) jakavat maankäytön ohjausmenetelmät kuuden eri kategorian alle. Näitä erilaisia ohjausmuotoja ovat normiohjaus, taloudellinen ohjaus, ohjelmaperusteinen ohjaus, informaatio-ohjaus, arviointiohjaus sekä neuvotteluohjaus.

Normiohjauksen tarkoituksena on yksityisten toimijoiden ohjaus ja kontrolli luomalla erilaisia juridisia suosituksia, velvoitteita tai menettelyjä. Keskeisimpiä maankäytön normiohjauksen muotoja ovat maankäyttö- ja rakennuslaki sekä kaavoitukseen, rakentamiseen ja ympäristöön liittyvät määräykset, jotka luovat edellytykset toivottavan yhdyskuntarakenteen muodostumiselle. Avainasemassa tällöin on viranomaisten määräysvalta, jonka puitteissa sääntöjä noudattamattomille toimijoille voidaan määrätä rangaistuksia. Normiohjauksen piiriin liittyvät myös päätöksenteon rakenteet, mistä esimerkkinä ovat kunnan ja valtion viranomaisten formaalit suhteet kaava-asioita käsiteltäessä. (Ristimäki & Similä 2009, 12; Sairinen 2000, 37.)

Taloudellisen ohjauksen päämääränä on suosia tiettyjä käyttäytymismalleja suhteessa toisiinsa joko negatiivisia tai positiivisia palkkioita antamalla. Tämä tarkoittaa sitä, että eihaluttavavasta toiminnasta tehdään kalliimpaa ja vähennetään tietyn valintamahdollisuuden houkuttelevuutta suhteessa toisiinsa. Vastaavasti positiivisiin vaikutuksiin tähtäävää toimintaa pyritään edistämään palkkioiden ja etujen avulla. Tyypillisimpiä taloudellisen ohjauksen välineitä ovat erilaiset tuet, kompensaatiot, maksut sekä verotus. (Majala 2009, 41; Ristimäki & Similä 2009, 20; Sairinen 2000, 37.)

Ohjelmaperusteisen ohjauksen taustalla on näkemys, että alueiden ja yhdyskuntien kehitystä voidaan ohjata tiettyyn suuntaan erilaisilla tavoite- ja strategiaohjelmilla sekä niitä toteuttavilla kehittämishankkeilla. Ohjelmaperusteinen ohjaus yleistyi Suomessa erityisesti EU-jäsenyyden myötä. (Roininen 2009, 25.) Ohjelmaperusteinen ohjaus ei kuitenkaan ole merkittävässä osassa kaupan sijainnohjauksessa.

Informaatio-ohjauksessa korostuu tarve hallita ja siirtää tietoa, mikä nähdään yhä enemmän kilpailu- ja menestystekijänä. Informaatio-ohjaukseen liittyy niin asiantuntijoiden tuottama tieto kuin kansalaisosallistumiseen perustuva jaettu tiedontuotanto, ja näiden tietovarantojen hyödyntäminen. Informaatio-ohjauksen vaikutus voi olla suora ja välitön; saadun informaation perusteella toimija voi muuttaa tai jatkaa toimintaansa vastaamaan yleisiä, esimerkiksi valtionhallinnon, linjauksia. Vaikutus voi olla myös välillinen, jolloin toimija havahtuu tai tunnistaa ongelman tai kehittämiskohteen saamansa informaation avulla. Informaatio-ohjaus on luonteeltaan ei-sitovaa, minkä vuoksi toimijalla on erilaisia vapausasteita sen suhteen, miten hän suhteuttaa toimintansa saamaansa informaatioon. (Stenvall & Syväjärvi 2006, 17.) Informaatio-ohjaukseen liittyy tiiviisti

myös alue- ja yhdyskuntarakenteen tietoperusta, jonka hyödyntäminen osana ohjauskeinojen valikoimaa on voimakkaassa kasvussa. Tämä tarkoittaa erilaisten tietovarantojen (esimerkiksi paikkatietoaineistojen) entistä laajempaa käyttöä ja erityisesti käytön kehittämistä osana suunnitteluongelmien ratkaisua. Tällöin laadukkaan informaation ja kehittyneiden analyysimenetelmien on mahdollista saada tarkempaa ennakkotietoa ympäristössä tapahtuvista muutoksista, nostaa suunnittelun tasoa ja perustella paremmin sen pohjalta tehtäviä päätöksiä. (Mäntysalo & Roininen 2009, 34.)

Arviointiohjauksella tarkoitetaan pääosin etukäteen tehtävää suunnitelmien, hankkeiden, ohjelmien tai toimintatapojen arvottamista, jolloin voidaan osoittaa niiden hyödyt, haitat ja kehittämistarpeet sekä minimoida mahdolliset negatiiviset vaikutukset. Maankäytön suunnittelussa arviointi on vaikutusten arviointia, joka tapahtuu ennen varsinaisen suunnitelman valmistumista. Arviointiohjauksen yleistyminen on liittynyt erityisesti yhteiskunnan projektoitumiseen ja tarpeeseen hallita kasvavaa kompleksisuutta. Suomessa arviointiohjaus nosti merkitystään erityisesti 1990-luvun taloudellisen laman jälkeen, kun julkisten varojen tehokkaammassa käytössä ja toisaalta julkisen sektorin asiakaslähtöisyydessä nähtiin parantamisen varaa. Yhdyskuntasuunnittelussa arviointiohjaus on näkynyt erilaisina erillishankkeisiin ja kaavaprosesseihin liittyvinä vaikutusten arviointeina, joista yhtenä esimerkkinä on ympäristövaikutusten arviointi (YVA). (Mäntysalo & Roininen 2009, 44–46; Wallin & Horelli 2009, 110; Sairinen 2000, 37.)

Neuvotteluohjauksen taustalla on oletus suunnittelussa vallitsevasta moninäkökulmaisuudesta ja siihen liittyvästä neuvottelun tarpeesta. Neuvotteluohjauksella tarkoitetaan tällöin suunnittelukommunikaation kenttää, jossa eri intressit ja toimintakulttuurit kohtaavat, ja jossa näiden välisiä konflikteja pyritään hallitsemaan neuvottelun keinoin. Pyrkimyksenä tällöin on löytää työvälineitä, joilla voidaan saavuttaa yhteistoiminnallinen ratkaisu ristiriitaisista tavoitteista kumpuaville erityisongelmille. (Mäntysalo & Roininen 2009, 57; Maijala 2009, 41; Sairinen 2000, 38.) Neuvotteluohjaukseen liittyvätkin olennaisesti suunnitteluteorioiden kommunikatiiviset ja agonistiset suuntaukset. Käytännön esimerkkejä neuvotteluohjauksen puitteissa tapahtuvasta yhteistyöstä ovat erilaiset vapaaehtoiset yleiskaava- ja rakennemalliprosessit.

Wallin ja Horelli (2009, 110) näkevät, että maankäytön suunnittelussa vaikuttavat edelleen vahvasti normipohjaiset näkemykset ohjauksesta, vaikka muussa hallinnossa on siirrytty lähemmäksi neuvottelu- ja arviointiohjausta. Esimerkiksi arviointia suoritetaan Suomessa vain kaavoitusprosessin yhteydessä vaikutusten arvioinnin muodossa. Tällainen arviointi tapahtuu poikkeuksetta ennen suunnitelman valmistumista ja paljon ennen sen toteutumista, jolloin seurantaa koskeva arviointi ja siitä saatava palaute jää saamatta. Wallin ja Horelli toivovatkin jatkossa toteutettavan kokonaisvaltaisempaa ja systemaattisempaa rakennetun elinympäristön arviointia.

5.2.2 Kaupan sijainnin ohjauksen perustelut ja tavoitteet

Vähittäiskauppa ja sen sijainti nähdään merkittävänä yhdyskuntarakenteen eheyteen ja alueen asukkaiden elinolosuhteisiin ja arjen sujuvuuteen vaikuttavana tekijänä. Lisäksi kaupan sijainti on tärkeä kilpailutekijä, sillä uudet kaupan hankkeet vaikuttavat kilpailuympäristöön ja muiden kauppojen toimintaedellytyksiin. Kaupan toimialan yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi toimialaan kohdistuukin erityistä sääntelyä ja ohjausta esimerkiksi sen suhteen, mihin kauppa saa sijoittua ja miten kaupallinen palveluverkko tulisi järjestää. (Ympäristöministeriö 2007, 11; Heinimäki 2006, 194.) Kaupan sijainnin ohjausta toteutetaan maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen avulla, jotka vaikuttavat suoraan kaupan palveluiden sijaintiin, määrään ja saatavuuteen (Ahonen 2011, 135). Thorpe⁵ (1974, Ibrahim & McGoldrickin 2003, 22 mukaan) mainitsee neljä syytä vähittäiskaupan kontrollille Iso-Britanniassa:

- *Vähittäiskaupan rakenne*: suunnittelulla ja vapaiden markkinavoimien kontrolloimisella voidaan välttää liiallinen kauppojen perustaminen, jolloin on mahdollista saavuttaa optimaalinen yhdistelmä kauppatyyppejä vähittäiskauppahierarkian eri tasoilla.
- *Kaupunkirakenne*: kaupan sijaintia koskevat päätökset vaikuttavat muuhun maankäyttöön sekä koko kaupunkirakenteen muotoutumiseen ja erityisesti kaupunkikeskustojen elinvoimaisuuteen.
- *Sosiaalinen tasa-arvo*: suunnittelun tavoitteena on erilaisten sosioekonomisten ryhmien tasa-arvoinen mahdollisuus käyttää kauppapalveluita.
- *Ympäristö*: suunnittelulla varmistetaan, ettei kaupan sijainti riitele muun maankäytön kanssa, jolloin voidaan minimoida luontoon ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset.

Vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen avulla pyritään vaikuttamaan kaupan suunnitteluprosessiin sekä myös varsinaisiin sijoittumispäätöksiin. Vähittäiskaupan suunnittelussa ja kaavoituksessa yksityinen sektori toimii vuorovaikutuksellisesti julkisen sektorin kanssa. Vähittäiskaupan suunnittelulla tarkoitetaan usein hallinnon toimesta kauppaan kohdistuvaa sääntelyä ja sen myötä toteutettavia toimenpiteitä, mutta yhtä hyvin vähittäiskaupan suunnitteluna voidaan ymmärtää kaupan organisaatioiden strategiset suunnittelutoimet, jotka koskevat erityisesti uusien kauppapaikkojen kehitystä. (Guy 2007, 1–2.)

Kauppa on viime aikoina sijoittunut erityisesti keskustojen ja asuinalueiden ulkopuolelle – paikkoihin, jotka ovat pääosin ainoastaan henkilöautolla hyvin saavutettavissa.

⁵ Thorpe, David (1974) Locating retail outlets. Teoksessa *Research into retail and distribution*, toim. David Thorpe. Saxon House, Farnborough.

Tämä on johtanut ristiriitaan ekologisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tavoitteiden kanssa. Kaupassa tapahtuneen rakennemuutoksen ja päivittäistavarakaupan suuryksiköitymiskehityksen seurauksena julkinen hallinto on nähnyt tarpeen ohjata entistä voimakkaammin kaupan sijoittumista osana yhdyskuntarakennetta. Taustalla on ollut pelko, että toimivat markkinat eivät pysty tuottamaan yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta kestäviä tuloksia. Kaupan kohdalla on korostunut huoli kestävän yhdyskuntakehityksen ja palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Erityiskysymyksinä ovat olleet, taantuvatko kaupunkikeskustat ja joutuvatko eri alueilla asuvat ja eri väestöryhmiin kuuluvat eriarvoiseen asemaan palveluverkon harvetessa. (Purasjoki 2009, 16; Ympäristöministeriö 2007, 11–12.) Tämän seurauksena kaupan ohjauksen tärkeimmiksi tavoitteiksi on määriteltä kestävä yhdyskuntakehityksen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen. Tämä tarkoittaa erityisesti keskustojen elinvoimaisuuden tukemista, eri väestöryhmien tarpeiden huomioimista sekä pyrkimystä hillitä liikenteen kasvua. (Ympäristöministeriö 2009, 13–16; Kauppa- ja teollisuusministeriö 2005, 69.)

Näkemykset ohjauksen tarpeesta vaihtelevat; toisten mielestä julkisen hallinnon ei pitäisi puuttua vähittäiskaupan vapaaseen kehittymiseen, toisten mielestä taas kaikilla väestöryhmillä pitäisi asuinpaikasta tai iästä riippumatta olla mahdollisuus käyttää tasa-vertaisesti kaupan palveluita. (Koistinen 2005, 63.) Erityisesti on kysytty, miksei kaupan toimiala itsessään ilman hallinnon taholta toteutettavaa sääntelyä voisi suunnittelullaan tuottaa yhteiskunnallisesti hyvää, tehokasta ja toimivaa palveluverkkoa; rajoittavathan ohjausmenetelmät kaupan kasvu- ja muutosmahdollisuuksia ja tuottavat näin ollen toimialalle lisäkustannuksia, jotka lopulta tulevat asiakkaan maksettavaksi rajoittuneen kilpailun sekä nousseiden hintojen muodossa. (Guy 2007, 2–3.) Sääntelyn negatiivisena puolena on olemassa mahdollisuus, että se johtaa tehottomuuteen ja yhteiskunnan resurssien väärään kohdentumiseen (Purasjoki 2009, 16).

Taloudelliset syyt eivät kuitenkaan ole riittävä peruste sille, että kauppa voisi toimia ilman julkista sääntelyä, vaan myös ei-taloudellisia syitä tulee punnita. Kaupan sääntelyn perusteluissa käytetäänkin usein termiä yleinen etu ja sen turvaaminen. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi sosiaalisesti syrjäytyneiden väestöosien hyvinvoinnin turvaamista sekä luonnonympäristön säilyttämistä. Yksi tärkeimmistä kysymyksistä kaupan suunnittelussa onkin, missä määrin ei-taloudelliset seikat on otettava huomioon taloudellisten perustelujen rinnalla. Tämä kysymys muodostaa merkittävän konfliktin suunnittelijoiden ja kaupan edustajien välille mietittäessä perusteluja ehdotetun myymälän sijaintia puolesta tai vastaan. (Guy 2007, 3–4.)

5.2.3 *Kaupan palveluverkon ohjaus Suomessa*

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä koostuu tehtäviltään toisiaan täydentävistä ohjausvälineistä. Sen lähtökohtana on maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL), jossa määritellään alueidenkäytön yleiset tavoitteet ja kaavojen sisältövaatimukset. Maankäyttö- ja rakennuslain yleisenä tavoitteena on edellytysten luominen hyvälle elinympäristölle ja kestävä kehityksen edistäminen. Nykyinen laki tuli voimaan vuoden 2000 alussa, mutta lain sisältöä on vuosien aikana muutettu. Esimerkiksi kaupan ohjausta koskeviin lainkohtiin tehtiin merkittäviä muutoksia keväällä 2011. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2005, 70; Turunen 2003, 1; HE 309/2010.)

Maankäyttö- ja rakennuslain tärkeimpänä tehtävänä on ohjata kaavoitusta, jonka pyrkimyksenä on osoittaa alueille mahdollisimman tarkoituksenmukainen käyttö. Kaavoituksessa määritellään, minne sijoitetaan esimerkiksi asuntoja, työpaikkoja, palveluita, suurmyymälöitä ja liikenneväyliä. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 240–243.) Kaavoituksessa tarkasteltavana onkin monenlaisia maankäyttömuotoja ja niihin liittyviä erilaisia intressejä. Kaupan kaavoituksen yhteydessä yleisiä tavoitteita ovat muun muassa elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja palvelujen saatavuuden turvaaminen (Heinimäki 2006, 194). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Eri tasot järjestäytyvät hierarkkisesti, jolloin yleispiirteisempi kaavoituksen taso ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavojen laadintaa ja muutosta. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 241.) Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntakaavassa esitetyt alueidenkäyttöperiaatteet ja -varaukset tarkentuvat kuntien yleis- ja asemakaavoissa. Sama periaate on lähtökohtana myös kaupallista palveluverkkoa suunniteltaessa. (Koski & Tulkki 2004, 62.)

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat uusin osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Ne määriteltiin ensimmäistä kertaa vuoden 2000 lopussa ja ne tarkistettiin vuonna 2008. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät maankäyttö- ja rakennuslain yleistavoitetta ja kaavojen sisältövaatimuksia. Tavoitteiden valmistelusta huolehtii ympäristöministeriö vuorovaikutukseen perustuvassa yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden asiaankuuluvien tahojen kanssa. Tavoitteista päättää lopulta valtioneuvosto. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottaminen kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Ne voivat koskea aluerakenteseen ja sen taloudellisuuteen, alueiden käyttöön, liikenne- ja energiaverkkoihin, kansalliseen kulttuuri- tai luontoperintöön sekä ekologiseen kestävyysliittyviä, vaikutukseltaan maakunnallista tasoa merkittävämpiä asioita. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon ja niiden toteutumista tulee edistää valtion viranomaisten

toteuttamassa suunnittelussa. (MRL 22–24 §; Turunen 2003, 1; Ympäristöministeriö 2011.)

Maakuntakaava on osa maakunnan suunnittelua. Siinä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sovittaen ne yhteen maakunnan omien tavoitteiden kanssa. Maakuntakaavassa esitetään periaatteet alueiden käytölle ja yhdyskuntarakenteelle sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia kohteita varaamalla alueita esimerkiksi kaupan suuryksiköille tai erilaisille liikenne- ja palvelurakenteille. Kaavan laadinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota tarkoituksenmukaisen, ekologisesti ja taloudellisesti kestävä alue- ja yhdyskuntarakenteen toteutumiseen, liikennejärjestelyihin, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin ja luonnonarvojen vaalimiseen. Maakuntakaava toimii ohjeena alueen kuntien yleis- ja asemakaavoituksen laadinnalle ja muuttamiselle. Maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta vastaa alueen kuntien muodostama maakunnan liitto, sen hyväksyy liiton ylin päättävä elin ja vahvistaa asianomainen ministeriö. (MRL 25–32 §; Laakso & Loikkanen 2004, 225.) Maakuntakaavatasolla suunnitellaan periaatteet maakunnallisen ja seudullisen kaupan palveluverkon järjestymiselle sekä osoitetaan ja ohjataan seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Maakuntakaavassa suunnitellaan seudullinen keskusverkko, kaupunkiseutujen tavoitteellinen taajamarakenne ja alakeskusjärjestelmä, maaseutualueiden kyläverkosto, seudullinen palveluverkko ja liikennejärjestelmän perusratkaisut. Yleispiirteisellä tasolla on oleellista tarkastella kaupallista rakennetta osana muuta yhdyskuntarakennetta ja etsiä kaupalle sopivia alueita puuttumatta niiden yksityiskohtaiseen sijoittumiseen. Samoin maakuntakaavatasolla arvioidaan yleispiirteisesti palveluverkossa tapahtuvia muutoksia ja niiden aiheuttamia vaikutuksia, joiden suuntaa ja suuruusluokkaa pyritään hahmottamaan. (Koski & Tulkki 2004, 62–64) Kaupan rakenteessa ja sijoittumisessa tapahtuneet muutokset ovat korostaneet maakuntakaavoituksen merkitystä. Suurten myymälöiden ja myymäläkeskittymien vaikutukset näkyvät entistä laajemmalla alueella. Tästä aiheutuva seudullinen vaikuttavuus tarkoittaa sitä, että sijoittumista koskevat vaikutusten arviot ja ratkaisut on tehtävä jo maakuntakaavoituksen yhteydessä. (Koski 2007, 7.)

Yleiskaava on yleispiirteisin kuntatason yhdyskuntarakenteen ja maankäytön ohjaamiseen tarkoitettu suunnitelma. Yleiskaava voi koskea myös vain osaa kunnasta, jolloin siitä käytetään nimitystä osayleiskaava. Lisäksi kunnat voivat laatia yhteisen yleiskaavan. Yleiskaavassa sijoitetaan yhdyskunnan eri toiminnot tarkoituksenmukaisille paikoille ja sovitetaan ne yhteen. Lisäksi kaavassa esitetään periaatteet tavoitellulle kehitykselle ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle ja muulle suunnittelulle. Yleiskaava ohjaa alueen asemakaavojen laatimista. Sen laatimisesta ja ylläpitämisestä vastaa kunta ja hyväksyy kunnan- tai kaupunginvaltuusto. (MRL 35–49 §; Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 244.) Yleiskaava on keskeinen kaavataso suunniteltaessa kaupallista palvelurakennetta. Sen avulla esitetään muun muassa kunnan tavoit-

teellinen keskusverkko, taajamarakenne, kyläverkosto, liikenneverkko, kaupallinen palveluverkko sekä julkisten palvelujen sijoittuminen kunnassa. Yleiskaava ohjaa kaupallisen palvelurakenteen muutoksia. Tämä tapahtuu osoittamalla maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamat keskustatoimintojen alueet ja niiden ulkopuolelle sijoittuvat nykyiset ja mahdolliset tulevat vähittäiskaupan suuryksiköt ja niitä sisältävät alueet. Yleiskaavan avulla luodaan edellytyksiä niin uusien kaupan palvelujen syntymiselle kuin jo olemassa olevan vähittäiskaupan rakenteen toimintaedellytysten turvaamiselle. (Koski & Tulkki 2004, 73.)

Asemakaava laaditaan alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Siinä osoitetaan tarpeelliset alueet eri toimintoja varten ja ohjataan rakentamista sekä muuta maankäyttöä niin, että yhdyskuntarakenteelle asetetut toiminnalliset ja laadulliset tavoitteet täyttyvät. Asemakaava voi koskea kokonaista aluetta asuntoineen, työpaikkoineen ja virkistysalueineen tai vain esimerkiksi yksittäistä tonttia. Määräykset ovat usein hyvinkin tarkkoja ja yksityiskohtaisia koskien esimerkiksi rakennusten sijaintia, käyttötarkoitusta, kerrosalaa tai -korkeutta. Asemakaavan laatimisesta vastaa kunta, jonka tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja uudistaa vanhentuneita kaavoja. Asemakaavan hyväksyy yleiskaavan tapaan kunnan- tai kaupunginvaltuusto. (MRL 50–67 §; Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 247–248; Laakso & Loikkanen 2004, 226.) Asemakaavan avulla ohjataan ja toteutetaan yksityiskohtaisesti kaupallisten palvelujen kehittämistä koskevia yleiskaavan tavoitteita. Asemakaavassa määrätään palvelujen tarkka mitoitus, yksityiskohtainen sijainti sekä liikenteen ja pysäköinnin järjestäminen. Tarpeen vaatiessa asemakaavalla voidaan myös antaa kaupan laatua ja kokoa koskevia määräyksiä, jolloin voidaan vaikuttaa palvelujen saatavuuteen, myymälätilojen toteutukseen ja niiden sovittamiseen rakennettuun ympäristöön sekä kaupunkikuvaan. (Koski & Tulkki 2004, 81.)

Maankäyttö- ja rakennuslaki määrää, että kaavojen tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin (MRL 9 §). Kaavaa laadittaessa on riittävällä tarkkuudella selvitettävä kaavamuutoksen ympäristövaikutukset, joihin kuuluvat esimerkiksi yhteiskuntatalouselliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitysten on annettava riittävät tiedot suunnitelman toteuttamisen aiheuttamien vaikutusten arviointiin. Selvitettävänä ovat tällöin muun muassa vaikutukset ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, luonnonympäristöön, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen mukaan lukien yhdyskunta- ja energiatalouden, liikenteeseen, kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön kohdistuvat vaikutukset. (MRA 1 §.) Kaupan yksiköillä voi olla suoria tai välillisiä vaikutuksia jokaiseen näistä osa-alueista (Tulkki 2000, 69). Näitä vaikutuksia pyritään selvittämään ja arvioimaan muun muassa tutkimuksen kohteena olevien kaupan palveluverkkoselvitysten avulla.

Ympäristöministeriö asetti syksyllä 2008 kaupan sijainnin ohjauksen työryhmän arvioimaan ohjauksen vaikuttavuutta ja ajanmukaisuutta. Työryhmän tehtäviin kuului

lisäksi tehdä arvioinnin tulosten perusteella ehdotuksia ohjauksen kehittämistä. Työryhmä arvioi, ettei ohjausjärjestelmä ollut enää kykenevä vastaamaan kaupan ohjaukseen kohdistuviin kovenneisiin vaatimuksiin eikä toimintaympäristön asettamiin haasteisiin. Samalla kaupan ohjaukselle määriteltiin yhteiskuntapoliittiset tehtävät, jotka ovat ilmastonmuutoksen ehkäiseminen, kestävän yhdyskuntarakenteen kehityksen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen, väestön ikääntymiseen varautuminen sekä edellytysten luominen toimivalle kilpailulle. Kestävän yhdyskuntakehityksen ja palvelujen saatavuuden osalta tärkeäksi nähtiin kaupunkien keskustojen elinvoimaisuuden säilyttäminen, asuntoalueiden päivittäistavarakaupan toimintaedellytysten turvaaminen sekä eri väestöryhmien, erityisesti autottomien talouksien palvelujen turvaaminen. Ilmastonmuutoksen hillinnän osalta kriittisenä sitä vastoin pidettiin yhdyskuntarakenteen hajautumisen sekä asiointiliikenteen kasvun pysäyttämistä. (Ympäristöministeriö 2009, 3, 12–13.)

Kaupan palveluverkolle ja erityisesti kaupan suuyksiköille kohdistetut ohjaukselliset tavoitteet tulivat keskeisesti ilmi maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä vuonna 2011. Kaupan sijainnin ohjauksen työryhmän ehdotukset ovat olleet uudistuksen taustalla. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisesta annettiin joulukuussa 2010 hallituksen esitys, lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa 8.3.2011 ja se tuli voimaan 1.4.2011. Laissa on neljän vuoden siirtymäaika, jonka aikana ennen lain voimaantuloa hyväksytyt kaavat ovat voimassa aikaisemman sääntelyn mukaisesti. (HE 309/2010.) Maankäyttö- ja rakennuslaissa yli 2 000 kerrosneliömetrin myymälät on määritelty suuryksiköiksi, joita ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoimintojen alueen ulkopuolelle. Poikkeuksena ovat tapaukset, joissa alue on asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen. Ennen vuoden 2011 lakimuutosta paljon tilaa vaativa erikoiskauppa ei kuitenkaan ollut sääntelyn piirissä, sillä sille on ominaista suuret, paljon tilaa vaativat tuotteet (esimerkiksi autot, huonekalut ja rakennustarvikkeet), joiden myynti edellyttää ennen kaikkea hyviä liikenneyhteyksiä. Ongelmana lain tulkinnassa oli kuitenkin se, että paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan käsitettä ei laissa määritelty, mikä aiheutti hankaluuksia lain soveltamisessa. (Koski 2004, 10; Koskela & Santasalo 2008, 7; HE 309/2010.) Sen lisäksi, että tilaa vaativan erikoiskauppa tuli sääntelyn piiriin, maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen myötä myös vähittäiskaupan mitoitukselle asetettiin uusia vaatimuksia. Lain mukaan maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuyksikön alaraja ja yksiköiden enimmäismitoitus riittävällä tarkkuudella. (HE 309/2010.)

Tiukentuvat määräykset ja vaatimukset entistä tarkemmasta vaikutusten arvioinnista asettavat kaupan palveluverkkoselvitykset uudenaikaiseen asemaan. Tutkimuksen empiriaosassa tarkastellaan, mitä edellytyksiä selvityksellä ja selvitysprosessilla on vastata näihin haasteisiin ja toisaalta, mikä on niiden nykyinen ja mahdollinen tuleva rooli yhdyskuntasuunnittelussa.

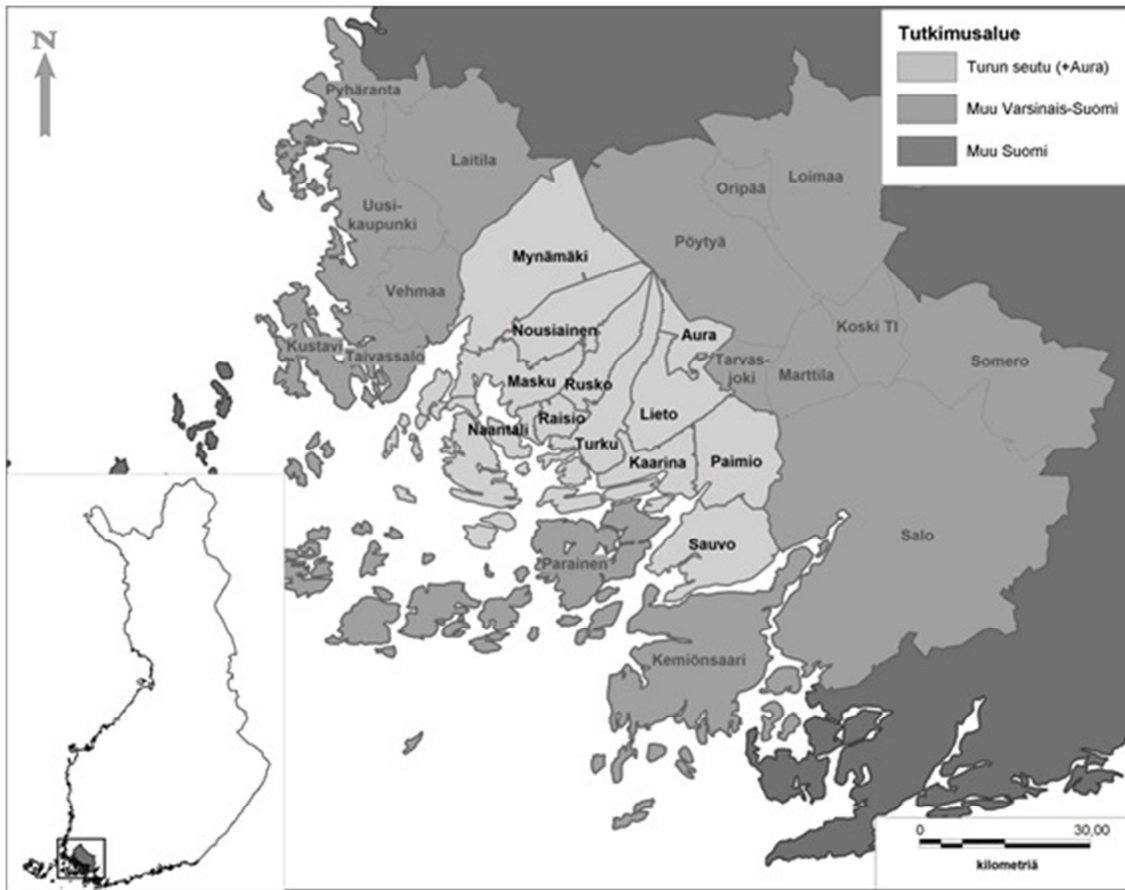
6 TURUN SEUDUN KAUPAN PALVELUVERKKOSELVITYS-PROSESSI

6.1 Palveluverkkoselvityksen lähtökohdat ja selvitysprosessin eteneminen

6.1.1 Selvityksen tausta ja tarve

Turun kaupunkiseudulla (Turku, Raisio, Kaarina, Naantali ja Lieto) on vuonna 1997 tehty Varsinais-Suomen liiton toimeksiannosta kaupan palveluverkkoselvitys, joka päivitettiin vuonna 2000. Selvityksen ja päivityksen on tehnyt espoolainen kaupan konsulttitoimisto Entrecon Oy. Selvityksiä käytettiin 2000-luvun alussa laaditun Turun kaupunkiseudun maakuntakaavan tausta-aineostona. Tärkeimpinä tarkastelun kohteina olivat päivittäistavarakaupan ja erityisesti hypermarkettien sijaintikysymykset. Työn yhteydessä esitettiin 18 kaupan kehitys- ja jatkosuunnittelukohtetta maakuntakaavoituksen yhteydessä tarkasteltavaksi. (Pätynen, haastattelu 2.12.2011; Entrecon Oy 2006, 10; Entrecon Oy 1997.) Turun kaupunkiseudun maakuntakaava valmistui vuoden 2000 palveluverkkoselvityksen jälkeen, kaava hyväksyttiin maakuntavaltuustossa vuonna 2002 ja ympäristöministeriö vahvisti kaavan vuonna 2004 (Turun kaupunkiseudun maakuntakaava).

Palveluverkkoselvitys päivitettiin vuonna 2006 uudella, laajemman aluekokonaisuuden kattavalla selvityksellä. Tarkastelun alueelliseksi laajuudeksi valittiin Turun seutukunta laajennettuna Auran (osa Loimaan seutukuntaa) ja Mietoisten (nykyään osa Mynämäkeä ja Turun seutukuntaa, aiemmin osa Vakka-Suomen seutukuntaa) kunnilla (kuvio 2). Mietoisten ottaminen mukaan tarkastelualueeseen perusteltiin tulevalla kuntaliitoksella (toteutunut 1.1.2007) ja Auran nähtiin asiointisuuntautumiseltaan ja sijainniltaan kuuluvan luonnolliseksi osaksi tutkimusaluetta. (Entrecon Oy 2006, 9.)



Kuvio 2 Kartta tutkimusalueesta (kuntarajat: Maanmittauslaitos)

Selvityksen tutkimusalue (Turun seutu ja Auran kunta) kuuluu Varsinais-Suomen maakuntaan. Alueen väkiluku vuonna 2010 oli 313 266 henkilöä, kun koko maakunnassa asui samana ajankohtana yhteensä 465 183 henkilöä (Tilastokeskus 2011b). Seudun merkittävin kaupallinen toiminta keskittyy Turun kaupunkiseudun kuntiin, erityisesti Turkuun, Raisioon ja Kaarinaan. Vähittäiskaupan liikevaihto kyseisissä kunnissa (1,67 miljardia euroa) oli vuonna 2009 noin 85 % koko tutkimusalueen kaupan liikevaihdosta (1,96 miljardia euroa) (Tilastokeskus 2011a). Turun kaupunkiseudun tärkeimpiä kaupallisia alueita kuvataan kartalla liitteessä 2 ja tarkempia väestö- ja liikevaihtotietoja on kerätty tausta-aineistoksi liitteeseen 3.

Koska Turun kaupunkiseudun maakuntakaava oli juuri vahvistettu, vuonna 2006 valmistuneen Turun seudun kaupan palveluverkkoselvityksen taustalla ei ollut kaavoitusprosessia eikä esimerkiksi maakuntakaavaa ollut tarkoitus lähteä prosessin yhteydessä avaamaan (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Vuonna 2006 toteutetun palveluverkkoselvityksen taustalla ei myöskään ollut kaupan hankkeita (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Sitä vastoin vuoden 2006 palveluverkkoselvitys liittyi valtakunnalliseen *Kaupunkirakenteen kehityspiirteet Suomen suurilla kaupunkiseuduilla* (RA) -projektiin, jonka tarkoituksena oli tuottaa kaupunkirakennetta koskevaa tutkimustietoa. Kaupan palveluverkkoselvityksen roolina oli toimia projektin tukena ja tiedolli-

senä resurssina, mutta tärkeänä tavoitteena oli myös saada Turun seudun suunnittelun taustalle ajantasaista tutkimustietoa kaupan verkoston kehittymisestä ja dynamiikasta. Selvitys nähtiin tarpeellisena, sillä edellisestä kaupan palveluverkkoselvityksestä oli kulunut jo lähes kuusi vuotta ja selvitysten välissä seudulla oli tapahtunut ja tapahtumassa paljon kaupan näkökulmasta. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; KARA – Kaupunkirakenteen kehityspiirteiden tutkimusverkosto.)

Sillä hetkellä ei ollut mitään akuuttia, mutta oli sellainen halu, että tätä Turun seudun kaupan palveluverkkoa pidettäisiin ajan tasalla, tavallaan sitä kehitystä ja niitä ilmiöitä. Tässä oli se tilanne, että edellinen (palveluverkkoselvitys) oli tehty 2000-luvun alussa ja sen jälkeen oli paljon tapahtunut kaupan sektorilla, (kauppakeskus) Mylly oli aloittanut toimintansa ja haluttiin seurata mitkä oli ne lähivaikutukset, mitkä siinä oli tapahtunut muutamana vuoden aikana, ja (kauppakeskus) Skanssin suunnittelu aika pitkällä, että tiedettiin, mitä oli tulossa. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.)

Vaikka vuonna 2006 toteutetun palveluverkkoselvityksen taustalla ei ollut suunnittelutarvetta, eri mittakaavatasojen kaavoitusprosesseista lähtevät tarpeet ovat usein yksi tärkeimmistä lähtökohdista kaupan palveluverkkoselvitysten taustalla. Esimerkiksi Turun seudun palveluverkkoselvitykset toteuttanut konsulttitoimisto on laatinut selvityksiä niin maakuntakaavatason kuin pienempiin yleis- ja asemakaavatason kaavaprosessien tueksi. Lisäksi yritykseltä on tilattu kaupan palveluverkkoselvityksiä muun muassa strategisen maankäytön rakennemallin tausta-aineistoksi sekä kunnille maakuntakaavan lausuntomateriaaliksi. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011.)

Kaupan palveluverkkoselvityksiä on tehty myös hankelähtöisesti silloin, kun suunniteltu hanke on maakunta- tai yleiskaavaan vastainen. Tällöin hankkeen kaavoituksen taustalle vaaditaan vastaavan kaavatason selvitys, jossa on tarkasteltu hankkeen vaihtoehtoja ja vaikutuksia vaadittavalla alueellisella tasolla. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Yksittäisten kaupan hankkeiden kaavoituksen taustalle tehtävissä selvityksissä vastuu selvityksen tilaamisesta on hankkeen omistajalla, mutta mittavampien hankkeiden yhteydessä valmistuu usein seudullinen kaupan palveluverkkoselvitys (Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011).

Seudullinen yhteistyö tarkastelualueen rajausperusteena

Palveluverkkoselvityksessä käytetty Turun seutukunnan laajuinen aluerajaus oli määriteltä jo tarjouspyyntövaiheessa. Palveluverkkoselvitysten tarkastelualue noudattaa usein hallinnollisia aluerajauksia johtuen siitä, että projektien rahoituksesta vastaa usein hallinnollinen yksikkö. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Turun seutu valittiin tilaajan puolelta tarkastelualueeksi kahdesta syystä. Ensimmäiseksi KARA-hankkeessa oli muodostettu erilaisia vyöhykkeitä ja alueita, joista työssäkäyntialue muodostui kaupan palvelu-

verkkoselvityksen rajausperusteeksi. Toiseksi nähtiin ongelmallisena se, että ensimmäisessä Turun kaupunkiseudun maakuntakaavassa ja sitä varten tehdyssä kaupan palveluverkkoselvityksessä ei huomioitu Maskun kuntaa, jossa on merkittävää kaupallista toimintaa. Näistä syistä tavoitteena oli muodostaa aidommin asiointialueeseen perustuva rajaus. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.) Turun seudun selvitystä varten määritetty, seutukunnasta muodostuva aluerajaus nähtiin mielekkäänä laajuutena kaupallisen verkoston tarkastelulle. Tärkeimmäksi syyksi todettiin se, että seutukuntajaon rajauksen perusteena on jo valmiiksi käytetty toiminnallisia yhteyksiä, esimerkiksi työssäkäyntimatkojen suuntautumista. Lisäksi suunnittelussa ja suunnittelun toteutuksessa jatkuvasti korostuva seudullinen ajattelu sekä yhteistyö tukevat kaupan palveluverkon seututasois-ta tarkastelua. (Niemi, haastattelu 19.1.2012; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Laajan aluerajauksen ongelmaksi nähtiin reuna-alueen kunnat, jotka jäävät usein huomattavasti kevyemmälle tarkastelulle kuin seudun kaupallinen ydin (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Setäsen (haastattelu 14.12.2011) mukaan seudun pienempien kuntien kanssa on keskusteluissa tullut usein esiin se, miten Turun kaupunkiseutupainotteinen selvitys on, eikä pienempiin kuntiin ole osoitettu riittävästi kaupallista kasvua. Toisaalta ydinkaupunkiseudun ulkopuolisten kuntien kaupallisessa rakenteessa tapahtuu myös melko vähän merkittäviä muutoksia, minkä vuoksi tarkastelun painotus on perusteltu (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Huomionarvoista aluerajauksen suhteen on myös se, että rajaus perustuu nykyisiin asiointialueisiin, jotka muodostuvat olemassa olevan kaupallisen verkoston pohjalta; kun verkostoa muutetaan, myös asiointialueen laajuus voi muuttua (Lähtenmäki, haastattelu 16.12.2011).

Alueellisen tarkastelutason tarkoituksenmukaisuus määräytyy lopulta sen mukaan, mitä kaavoituksellista tarkastelutasoa selvityksessä on tarkoituksena käsitellä. Kuntatason palveluverkkoselvityksessä on mahdollista arvioida eri alueita tarkemmin ja tarkastella esimerkiksi lähipalveluita. Yksittäisiä kuntia käsittelevissä palveluverkkoselvityksissä on kuitenkin riittävällä tavalla otettava huomioon naapurikunnat ja niihin kohdistuvat kaupalliset vaikutukset. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Laajemmalla aluetasolla pystytään sitä vastoin paremmin arvioimaan kaupan verkoston dynamiikkaa sekä havainnollistamaan ja oivaltamaan suurempia kokonaisuuksia, mutta tarkkuustaso on tällöin pienempi (Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Kuitenkin esimerkiksi koko Varsinais-Suomen maakunnan käsittävä selvitys voisi olla laajuudeltaan jo melko ongelmallinen, sillä alueella on useita omia palvelualueita, jotka eivät ole kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Entrecon Oy on tehnyt koko maakuntaa käsittelevän kaupan palveluverkkoselvityksen Keski-Suomeen, missä tarkastelua kuitenkin helpottaa Jyväskylän asema alueen selkeästi tärkeimpänä keskuksena. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Setänen (haastattelu 14.12.2011) arvioi tarkoituksenmukaiseksi käyttää erilaisia aluerajausperusteita riippuen siitä, onko tarkasteltavana päivittäis- vai erikoistavarakauppa.

Perusteena erottelulle ovat erot kauppojen toimintalogiikoissa ja asiakkaiden käyttäytymisessä. Päivittäistavarakaupassa tarkastelu voisi tapahtua alueellisesti pienemmällä, markkina-alueen laajuisella tasolla, kun taas erikoistavarakaupassa olisi mielekästä katsoa kokonaisuutta laajemmin, esimerkiksi koko maakunnan mittakaavassa. Tällöin olisi mahdollista paremmin arvioida esimerkiksi sitä, minkälaisiksi muodostuvat maakunnan kaupallisten keskusten vaikutusalueet.

Aluerajauksen määrittäminen on tärkeä osa selvitysprosessia ja kiinteästi sidoksissa selvityksen sisällölle ja sen tarkkuustasolle asetettuihin tavoitteisiin. Hallinnollisia rajoja noudattelevat palveluverkkoselvitykset ovat organisoinnin ja rahoituksen kannalta yksinkertaisempia toteuttaa. Hallinnolliset rajat eivät kuitenkaan aina kuvaa sitä, miten asiointikäynnit alueella suuntautuvat; ihmisten liikkuminen on lisääntynyt ja monikeskuksisessa verkostoyhteiskunnassa palveluita haetaan yhä enemmän yli kunta- ja seuturajojen. Pitkäaho (haastattelu 2.12.2011) esittikin toivomuksen, että selvitysten tilaajat miettivät tarkasti aluerajauksen perusteita. Hyvänä tausta-aineistona tälle toimisi esimerkiksi TNS Gallupin *Suuri vaikutusalueutkimus*, jonka avulla voidaan arvioida erilaisia vaikutus- ja markkina-alueita.

6.1.2 *Selvityksen sisältö ja tärkeimmät teemat*

Selvitys kuvaa laajasti kaupan toimintaympäristöä ja siinä tapahtuneita muutoksia

Vuonna 2006 valmistuneessa Turun seudun kaupan palveluverkkoselvityksessä on käsitelty alueellisesta näkökulmasta vähittäiskaupan toimintaympäristössä selvityshetkellä ollutta tilannetta ja arvioitu tapahtunutta sekä tulevaa kehitystä. Tärkeimpiä tarkasteltavia osa-alueita ovat kaupan muutostrendit, väestö ja ostovoima, liikenne sekä vähittäiskaupan mennyt ja tuleva kehitys tutkimusalueella. *Kaupan muutostrendien* suhteen on luotu katsaus yleisesti vähittäiskaupan toimintaympäristössä tapahtuneista ja näkyvissä olevista kysyntä- ja tarjontapuolen muutoksista sekä julkisen ohjauksen vaikutuksista niihin. Tässä yhteydessä on myös arvioitu muutostekijöiden vaikutuksia Turun seudun vähittäiskauppaan. *Väestöä* käsittelevässä osiossa on havainnollistettu tutkimusalueen väestön määrää, sen kehittymistä ja sijoittumista sekä ennustettua väestönkasvua. Samassa yhteydessä on arvioitu *ostovoiman* määrää ja tulevaa kehitystä sekä ostovoiman virtausta kuntien välillä. *Liikenneosiossa* käsiteltyjä asioita ovat työ- ja asiointimatkat, liikennemäärät ja niiden kehitys sekä liikenneverkossa tapahtuvat muutokset. (Entrecon Oy 2006.)

Vähittäiskaupan osalta palveluverkkoselvityksessä on tarkasteltu merkittävimpiä seudun kaupan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia esimerkiksi seudulle tulleet uusia kauppiaita ja kaupapaketteja. Samalla on seurattu vuoden 1997 selvityksessä potentiaalisiksi kaupan kohteiksi osoitettujen alueiden kehitystä ja kehitysnäkymiä. Vähit-

täiskaupan liikevaihdon kehitys on esitetty kunnittain ja toimialoittain. Erityishuomio on osoitettu Turun keskustaana, jossa tapahtunutta liikevaihtoa on käsitelty erikseen. Lisäksi on havainnollistettu päivittäistavarakaupan myymäläverkostoa ja sen saavutettavuutta sekä laskettu vähittäiskaupan tilantarve aina vuoteen 2030 saakka. Selvityksen lopussa on kuvattu kaupan näkymiä seudulla kuntakohtaisesti ja merkittävimmät erilliset kaupan alueet huomioiden. (Entrecon Oy 2006.)

Palveluverkkoselvitystä pidetään varsin kattavana tausta-aineistona, jossa on yksien kansien sisälle koottuna laajasti tietoa kaupan liiketoimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista ja tulevasta kehityksestä. Selvityksen sisältöä pidettiin tarkoituksenmukaisena ja riittävänä sekä selvityksessä käsitellyjä teemoja tärkeinä. Haastateltavat eivät osanneet nimetä sisällöllistä osa-aluetta tai kokonaisuutta, joka olisi heidän mielestään selvityksessä pitänyt olla, mutta jäänyt tarkastelun ulkopuolelle.

Keskustojen elinvoimaisuus ja lähipalvelut tärkeimmät teemat

Tärkeinä palveluverkkoselvityksessä käsiteltävinä teemoina haastateltavat pitivät asiointimatkojen suuntautumista, lähipalvelujen merkitystä sekä erityisesti kaupunki- ja kuntakeskustojen elinvoimaisuuden turvaamista. Asiointimatkojen suuntautumista tutkittaessa saadaan tietoa, mistä ihmiset hakevat palveluita ja miten he liikkuvat seudulla. Eriytyisen tärkeää olisi pystyä tarkastelemaan asiointiliikennettä kaksisuuntaisesti; mistä asiakkaat tulevat eri kaupan keskittymiin ja vastaavasti, missä tietyllä alueella asuvat ihmiset asioivat? (Niemi, haastattelu 19.1.2012; Saarento, haastattelu 20.12.2011.) Lähipalvelut ja keskustat nousevat esiin arvioitaessa erilaisten väestöryhmien tarpeita ja niihin vastaamista sekä pyrittäessä vähentämään henkilöautolla tehtävien asiointimatkojen liikennesuoritetta (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011).

Kaupan rooli liikennesuoritteiden kasvamisessa ja ilmastonmuutoskeskustelussa nostatti haastateltavissa ristiriitaisia näkemyksiä. Kaupunkirakenteen ulkopuolelle sijoittuvat kaupan suuryksiköt on nähty voimakkaana liikennesuoritteita lisäävänä tekijänä (ks. esim. Ympäristöministeriö 2009). Asiointimatkojen lyhentäminen ja olemassa olevien keskusten tukeminen on otettu lähtökohdaksi myös Turun seudun suunnittelutyössä (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011). Kaupan edustajan ja konsultin mukaan vähittäiskaupan roolia liikennesuoritteiden lisääntymisessä, hiilijalanjäljen kasvamisessa ja yleisessä ilmastonmuutoskeskustelussa on kuitenkin liioiteltu (Setänen, haastattelu 14.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Setänen (haastattelu 14.12.2011) kritisoi kaupan ohjauksesta käytävää keskustelua siitä, että kaupan suuryksikkökehitys nähdään korostuneesti kaupan tehokkuuspyrkimysten seurauksena, vaikka kaupan pyrkimyksenä on rakenteellaan, sijoittumisellaan ja konsepteillaan vastata ennen kaikkea asiakaskäyttäytymiseen ja kulluttajien toiveisiin sekä niissä tapahtuviin muutoksiin. Yleisesti suuryksiköiden osalta

käytävään liikennekeskusteluun toivottiin ensinnäkin puolueetonta näkemystä ihmisten todellisista liikkumistottumuksista ja kauppaan suoraan kohdennettavista liikennesuoritteista sekä toiseksi kaupan keskittämisestä ja hajauttamisesta aiheutuvien hyötyjen ja haittojen tasapuolista arviointia (Setänen, haastattelu 14.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Palveluverkkoselvityksen yhteydessä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi asukkaiden matkaketjujen sekä niiden yhdistämismahdollisuuksien selvittämistä ja tutkimusta siitä, miten asukkaat käyttävät elinympäristöään minäkin vuorokaudenaikana. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Keskustojen tukeminen on noussut valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa tärkeäksi teemaksi, joka on otettu lähtökohdaksi myös Turun seudun kaupan suunnittelussa. Käytännössä tämä tarkoittaa olemassa olevien keskusten vahvistamista niin, ettei uusia kaupan alueita kaavoiteta yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Nieminen, haastattelu 19.1.2012). Vuoden 2006 kaupan palveluverkkoselvityksessä erityistarastelussa oli Turun kaupunkikeskustan elinvoimaisuus ja sen säilyttäminen. Kysymyksen ympärillä oli jännitettä, sillä Turun keskustan kilpailuaseman nähtiin heikentyneen johtuen Raisioon vuonna 2001 avatusta kauppakeskus Myllystä. Lisäksi Turun keskustan ulkopuolelle, Helsingin moottoritien varteen oli avautumassa uusi kauppakeskus Skanssi (avattu keväällä 2009). (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011.)

Kaupunkikeskustan kehittäminen on yleisesti ottaen hyvin vaikeaa johtuen lukuisista erilaisista intresseistä, omistajatahoista ja olemassa olevista rakenteista (Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011; Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011). Keskustojen kaupallista asemaa ja kehittämistä arvioitaessa olisikin erityisen tärkeää tarkastella, mistä keskustojen taantuminen konkreettisesti johtuu ja mitä ongelmia keskustoissa asioimisessa nähdään (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Myös keskustaan soveltuvan kaupan lisärakentamista tulisi katsoa laajasti. Lähteenmäki (haastattelu 16.12.2011) kritisoi, että selvityksen tehneen konsultin linja kaupan uudisrakentamisen suhteen oli liiaksi keskustojen ulkopuolisia alueita suosiva, eikä selvityksessä otettu huomioon erilaisia mahdollisuuksia rakentaa keskustoissa esimerkiksi maan alle.

Lähipalveluita ja saavutettavuutta selvityksessä on tarkasteltu päivittäistavarakaupan osalta kartalla, jolla on osoitettu toiminnassa olevien päivittäistavaramyymälöiden sijainti suhteessa alueen väestöön (Palveluverkkoselvitys 2006, 52–53). Toivosen (haastattelu 19.12.2011) mielestä nimenomaan tällainen karttatarkastelu on palveluverkkoselvityksen tärkeintä antia; kartan avulla nähdään nopeasti missä alueilla kaupan palveluissa on vajausta, ja kauppa voitaisiin aidosti pyrkiä saamaan näihin palveluaukkoihin. Konsultti oli työn yhteydessä tehnyt myös kartan, jossa arvioitiin minkälaiseksi päivittäistavarakaupan palveluverkko ja saavutettavuus muodostuisivat, mikäli heikoimman myyntitehon myymälät lopettaisivat toimintansa. Tällaista tarkastelua selvi-

tykseen ei kuitenkaan haluttu, sillä yksittäisten heikkotehoisten myymälöiden osoittamisen koettiin loukkaavan kauppiaiden yksityisyydensuojaa. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Toivonen (haastattelu 19.12.2011) mainitsi, että Turussa julkisten ja yksityisten lähipalveluiden yhteydessä on keskusteltu tietyn palvelutason turvaamisesta tietyn väestöpohjan omaavilla alueilla. Lähestymistapa muistuttaa keskuspaikkateorian soveltamisen yhteydessä käytettyä luokittelumenetelmää, jossa tietynkokoisille keskuksille osoitettiin määrätty palvelut (ks. esim. Mikkonen 2000, 256). Tärkeimmäksi tekijäksi lähipalveluiden turvaamisessa Toivonen (haastattelu 19.12.2011) kuitenkin nosti olemassa olevien keskusten tukemisen suunnittelussa. Tämä tarkoittaa palveluiden sijoittamista kaupunkirakenteen sisälle lukuun ottamatta niin sanottuja häiritseviä toimijoita. Kaupan osalta häiritseviksi toimijoiksi voidaan laskea esimerkiksi paljon tilaa vievän kaupan myymälät, jotka aiheuttavat paljon henkilöautoliikennettä. Malliesimerkiksi olemassa olevia keskuksia tukevasta, maankäyttö- ja rakennuslain henkeen sopivasta suunnittelusta Toivonen tunnisti Turussa Skanssin alueen, joka on kaupunkirakenteen sisällä, hyvin saavutettavissa myös joukkoliikenteen keinoin ja ympäristöön on suunniteltu kauppakeskuksen lisäksi asumista ja julkisia palveluita.

Yleisesti ottaen lähipalveluverkko ja kaupan saavutettavuus on Turun seudulla melko hyvä (Saarento, haastattelu 20.12.2011; ks. myös Koistinen & Väliniemi 2007). Lähipalveluiden säilymisen turvaamisessa Saarento painottaa julkisten, valtion ohjauksessa olevien, lähipalveluiden roolia, joilla on suuri merkitys palveluverkon kokonaisuuden kannalta. Esimerkkinä hän mainitsee postin, jonka tekemät yksiköiden lakkauttamispäätökset ovat Turun seudulla herättäneet asukkaat taistelemaan lähipostinsa puolesta. Saarento näkeekin, että julkisten palveluiden tulisi näyttää esimerkkiä lähipalveluiden säilyttämisestä. Tärkeä kysymys onkin, voidaanko lähipalvelujen säilyttämistä vaatia kaupaltakaan, jos yhteiskunnan ohjauksessa olevat lähipalvelut katoavat.

Kaupan palveluverkkoselvityksissä julkisten palveluiden sijoittuminen ja niiden suhde yksityisiin palveluihin on jäänyt vähälle huomiolle. Soveltuvien osin julkisten ja yksityisten palveluiden verkkoja voisikin tarkastella enemmän yhdessä, sillä ne kytkeytyvät yhä enemmän toisiinsa ja palvelukeskittymien kokonaisuudella on vaikutusta muuhun maankäyttöön, esimerkiksi joukkoliikenteen järjestämiseen. (Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011.) Laajasti tarkasteltu palveluverkko olisikin hyödyllisin kaupunkisuunnittelulle, ei pelkästään kaavoittajalle, mutta myös infrastruktuurista, joukkoliikenteestä ja kaupungin tilojen käytöstä vastaaville (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Taustalla on julkisten ja yksityisten palvelujen verkostojen ovat erilaisista sijoittumislogiikoiden erilaisten sijoittumislogiikoiden seurauksena tapahtunut eriytyminen, minkä vuoksi asiointien yhdistäminen on muuttunut vaikeaksi ja liikkumistarve lisääntynyt. Toisaalta on ollut havaittavissa kehitystä, jossa julkiset palvelut hakeutuvat yhä enemmän yhteen kaupan kanssa

sijoittumalla esimerkiksi kauppakeskuksiin. Erilaisten palveluverkkojen synergiaetujen etsiminen verkostoja yhdistämällä onkin merkittävä haaste kaupunkisuunnittelulle. (ks. esim. Hynynen 2009, 57; Alppi 2008, 10–12.)

Kaupan palveluverkkoselvityksessä on toisaalta luonnollista, että tarkastelunäkökulma keskittyy pääasiassa vain kauppaan, ja että suunnittelun kokonaisnäkökulma otetaan huomioon vasta kaavoitus- ja päätöksentekovaiheessa (Lähtenmäki, haastattelu 16.12.2011). Konsultin mukaan kaupan palveluverkkoselvitykseen voisi kuitenkin ottaa soveltuvien osin mukaan julkisten palveluiden verkostotarkastelua. Toisaalta tilaaja voisi ennemmin arvioida samanaikaisesti tehtävien erillisselvitysten mahdollisuutta. Tällöin yksityistä ja julkista palveluverkkoa olisi mahdollista tutkia erikseen, mutta selvitysten tekijöille tarjoutuisi mahdollisuus käyttää samoja taustatietoja ja yhdessä arvioida, miltä osin verkostoissa on yhtymäkohtia. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

6.1.3 Palveluverkkoselvitysprosessin eteneminen

Palveluverkkoselvitysprosessit etenevät eri tavoin riippuen esimerkiksi työlle asetuista tavoitteista, työn organisoinnista, osallisten määrästä ja osallistumistavoista. Kuviossa 3 esitetään haastattelujen perusteella muodostettu näkemys Turun seudun palveluverkkoselvitysprosessin päävaiheista ja niihin kuuluvista osa-alueista.



Kuvio 3 Palveluverkkoselvitysprosessin tärkeimmät työvaiheet ja niiden osa-alueet (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Entrecon Oy 2006, 9)

Kuviossa 3 esitetyt vuonna 2006 toteutetun selvitysprosessin päävaiheet kuvaavat tiivistetysti ja yksinkertaistetusti työn etenemistä. Palveluverkkoselvitysprosessin organisointiin, työn etenemiseen ja lopulliseen sisältöön vaikuttavat tärkeimpinä tekijöinä selvitystyön taustalla oleva tarve ja sen perusteella asetetut tavoitteet. Työn organiso-

miseen kuuluvat esimerkiksi selvityksen tekijän valinta, työn sisällön ja toteutuksen määrittäminen sekä osallisten ja osallistumismenetelmien valinta. Selvityksen tekemisessä työvaiheita ovat esimerkiksi lähtötietojen kerääminen, niiden analysointi ja lopulta raportointi. Selvitysprosessiin voidaan nähdä erillisenä osana kuuluvan myös Varsinais-Suomen liiton vuonna 2007 järjestämä kaupan suunnitteluun liittyvä seminaari, jossa kaupan palveluverkkoselvitys oli yhtenä tarkastelun ja keskustelun kohteena. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Entrecon Oy 2006, 9.) Eri toimijat osallistuvat prosessiin sen eri vaiheissa.

Pääsääntöisesti maakunnallisen tai seudullisen kaupan palveluverkkoa käsittelevän selvitystyön lähtökohtana on suunnittelutarve, jolloin vastuu selvitysprosessin aloittamisesta on kaavan laatijalla. Turun seudulla vuonna 2006 toteutetussa palveluverkkoselvityksessä varsinaista suunnittelutarvetta ei ollut, joten *organisointuminen* lähti liikkeelle toimijoiden eri yhteyksissä käymien keskustelujen seurauksena. Monesti organisointuminen on myös rahoitusta ajatellen tarkoituksenmukaisuuskysymys; prosessin omistajaksi valikoituu tällöin selvityksen tekemiseen sopivan kehittämisrahan tai vastaavan omaava taho. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.) Tämä oli tilanne myös vuoden 2006 Turun seudun palveluverkkoselvityksen kohdalla:

Turun seudun kehittämiskeskuksen (TAD-Centre) kanssa tullut keskustelua tästä KARA-työstä ja siinä kohtaa todettiin Turun seudun kehittämiskeskuksen kanssa, että heillä olisi nyt tällöinen rahoitusmahdollisuus, niin kytkettiin se siihen työhön. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.)

Vuoden 2006 selvitystyön toteuttaminen lähti liikkeelle tilaajan laatimasta tarjouspyynnöstä, jossa esitettiin työlle asetetut tavoitteet ja vaatimukset. Konsultin tuli tehdä tarjouspyynnöstä oma tulkintansa ja kirjoittaa sen perusteella työohjelma ja tarjous. (Pätynen, haastattelu 2.12.2012.) Tarjouksen perusteella työn toteuttajaksi valikoitui aikaisemmatkin Turun seudulle tehdyt selvitykset laatintu Entrecon Oy. Kaupallisen konsultin käytöllä selvitystyön tekijänä nähtiin olevan positiivisia ja negatiivisia puolia. Erityisesti korostettiin konsultilla olevan julkisen sektorin toimijoita enemmän selvityksen tekemiseen vaadittavaa ammattitaitoa ja kaupan toimintaympäristöön liittyvää asiantuntemusta. Toisaalta Toivonen (haastattelu 19.12.2011) näki kaupallisen konsultin mahdollisesti olevan liiankin kiinteästi sidoksissa kaupan toimijoihin, sillä konsultti saa toimeksiantoja myös yksityisiltä kaupan toimijoilta; palveluverkkoselvityksessä esitettävät kriittiset näkemykset kaupan sijoittumisesta saattaisivat jatkossa vähentää näiden työtehtävien määrää. Hän pohtikin, olisiko tarkoituksenmukaisempaa käyttää kaupasta riippumattomia selvittäjiä työn tekemisessä. Tavoitteiden asettamisen ja selvityksen tekijän valinnan lisäksi organisointumiseen kuului ohjausryhmän muodostaminen sekä muiden osallisten ja osallistumismenetelmien valinta.

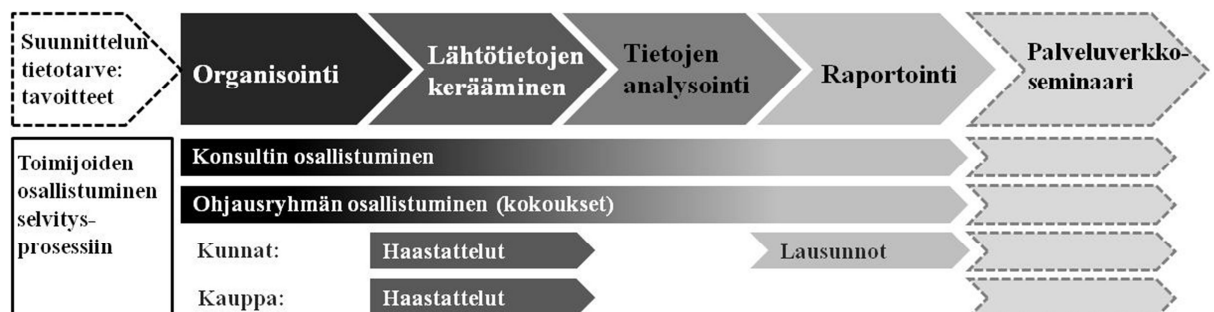
Lähtötietojen kerääminen on selvityksen perusosa. Tietoja voidaan hankkia julkisista lähteistä (esimerkiksi tilastot ja aikaisemmat selvitykset) sekä eri tavoin toteutettujen

haastattelujen, kyselyiden ja kenttäkierrosten avulla. *Tietojen analysointi* puolestaan on lähtötietojen muokkaamista ja havainnollistamista sekä niiden perusteella tehtävää tulkintaa ja arviointia. *Selvityksen raportointi* käsittää työn varsinaisen kirjallisen osan, jossa tieto ja siitä tehdyn analyysit muodostavat varsinaisen selvityksen. Raportointiin kuuluu myös palaute; ennen työn hyväksymistä selvitysluonnosta käsitellään ohjausryhmässä ja siihen pyydetään lausuntoja kunnilta. Selvityksen taustalla olevaan tietoon ja niistä tehtyjä analyysyjä käsitellään erityisesti tutkimuksen luvussa 6.3. Turun seudulle vuonna 2006 toteutettuun selvitykseen kuului myös epäsuorasti myöhemmin toteutettu kaupan seminaari, jossa käsiteltiin selvityksen tuloksia ja pyydettiin palautetta toimijoilta. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011.)

6.2 Selvitysprosessiin osallistuminen ja osallisten intressit

6.2.1 Osallistuminen selvitysprosessin eri vaiheissa

Kaupan palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä kuullaan tyypillisesti eri sidosryhmiä edustavia toimijoita. Osallistujat ja osallistumismenetelmät vaihtelevat sen mukaan, minkälainen selvitys on kyseessä. Turun seudun kaupan palveluverkkoselvitysprosessissa vuonna 2006 ohjausryhmään kuuluneiden TAD-Centren, Varsinais-Suomen liiton ja kauppakamarin edustajien lisäksi kuultiin tutkimusalueen kuntien kaavoittajia sekä kaupan keskusliikkeitä. Prosessin yhteydessä kuultavat tahot ja osallistumismenetelmät päätettiin ohjausryhmässä käytyjen keskustelujen pohjalta (Saarento, haastattelu 20.12.2011).



Kuvio 4 Palveluverkkoselvitysprosessin osalliset työn eri vaiheissa (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Entrecon Oy 2006)

Turun seudun kaupan palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä osallistuminen on toteutunut pääosin ohjausryhmän kokousten sekä tärkeimmille sidosryhmille kohdennettujen kahdenvälisen haastattelujen ja sähköpostikyselyiden kautta (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Haastateltavina olivat Turun, Raision, Kaarinan, Liedon ja Naantalin kaavoituksesta vastaavia henkilöitä sekä Turun Osuuskaupan, Keskon Lounais-Suomen alueorganisaation sekä Tradekan (nykyinen Suomen Lähikauppa Oy) edustajia. Tämän lisäksi selvitysprosessin yhteydessä lähetettiin kaikkiin tutkimusalueen kuntiin sähköpostikysely, johon kuitenkin saatiin melko heikosti vastauksia. Palveluverkkoselvitystä ja kaupan hankkeita käsiteltiin myös Turun kaupunkiseudun yleiskaavayhteistyöryhmässä. (Entrecon Oy 2006, 8.) Ennen selvityksen valmistumista kunnilla on ollut mahdollisuus antaa lausunto raporttiluonnoksesta (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Palveluverkkoselvityksen valmistumisen jälkeen Varsinais-Suomen liitto järjesti kaupan seminaarin, jossa selvitystä esiteltiin yhteisesti eri toimijoille. Tämän yhteydessä esimerkiksi kaupan toimijat saattoivat kommentoida selvityksen sisältöä. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.)

Selvitysprosessiin osallistuneet tahot ovat keskeisiä toimijoita seudun kaupan ja yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta. Haastateltavien mukaan osallisjoukkoa voisi kuitenkin kasvattaa. Huolenaiheena nähtiin esimerkiksi se, että kaupan puolelta osallistuvat ainoastaan suuret keskusliikkeet, mutta pienempien erikoiskaupan yritysten ääni jää kuulumattomiin.

Pienkaupat ja niiden yritysten ja toimijoiden mielipiteiden saaminen vahvemmin ja katsottaisiin asioita niiden näkökulmista. Vaatisi lisää työtä, kyselytutkimuksia ja haastatteluja. Kun on kyse toimijoista, asukkaista tai firmoista, niin kyllä isot saa aina äänensä kuuluviin. Ne hoitavat, että se ääni kuuluu vaikka median kautta, mutta nämä pienet puurtajat, ei niillä ole päivittäin aikaa, niiden aika menee yrityksen ja muun elämän pyörittämiseen, yhteiskunnallinen vaikuttaminen vaatii enemmän ponnistuksia. Ne pitäisi vahvemmin saada mukaan, niillä on kuitenkin iso merkitys, on kyse sitten kauppapaikan pyörittämisestä tai keskustan elinvoimaisuudesta. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.)

Koposen (haastattelu 28.12.2011) mukaan kaupan osallistuminen palveluverkkoselvitysprosessiin on kiinni kaupan omasta aktiivisuudesta ja ajankäytöllisistä mahdollisuuksista. Koska yksittäisiä yrittäjiä on vaikea saada mukaan prosessiin, erikoiskauppaa voisivat laajemmin edustaa erilaiset kauppiasyhdistykset, joiden aktivoimisen Saarento (haastattelu 20.12.2011) korostaa olevan tärkeä kehittämiskohde palveluverkkoselvityksissä. Erikoiskaupan edustajien lisäksi esiin nousi kuntien elinkeinojohdon ottaminen mukaan selvitysprosessiin (Pätynen, haastattelu 2.12.2011; Aromäki, haastattelu 12.1.2012). Kuntien elinkeinojohdon osallistuminen olisi erityisen tärkeää siksi, että

heidät nähdään ensimmäisenä tahona, johon uusien hankkeiden kehittäjät ottavat kun-
nasta yhteyttä (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011).

Ohjausryhmän tarkoituksena on, nimensä mukaisesti, ohjata ja valvoa selvitystyön etenemistä. Käytännössä ohjausryhmä päättää työlle asetettavien tavoitteista, valvoo työn etenemistä ja sisältöä sekä hyväksyy selvitystyössä tehtävät arviot. Palveluverkkoselvitysten ohjausryhmien kokoonpano vaihtelee selvityksen laajuuden ja tilaajan toiveiden mukaisesti; ohjausryhmään voi kuulua ainoastaan virkamiehiä, mutta osallistujia on mahdollista ottaa mukaan hyvinkin laajasti koskien erilaisia asiantuntijoita ja sidosryhmiä (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Ohjausryhmän vaikutus työhön riippuu ennen kaikkea siihen kuuluvien osallisten taustasta sekä heidän aktiivisuudestaan (Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Konsultin näkökulmasta tilaajalla olisi hyvä olla selkeä näkemys työn päätavoitteista ja ohjausryhmän kokoonpanosta (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011).

Vuonna 2006 toteutetun Turun seudun kaupan palveluverkkoselvityksen tarjouspyynnössä oli jo esitetty vaatimukset työn tärkeimmistä osakokonaisuuksista ja määriteltä ohjausryhmän koostuvan tilaajien, Varsinais-Suomen liiton ja TAD-Centren, edustajista (Tarjouspyyntö, 16.1.2006). Työn alettua ohjausryhmään kutsuttiin jäseneksi myös Turun kauppakamarin edustaja (Varsinais-Suomen liitto 2006). Vuoden 2006 palveluverkkoselvityksen ohjausryhmän varsinaisten jäsenten valinta tilaajaorganisaatioissa tapahtui vapaamuotoisesti johtuen selvityksen päivittäisestä luonteesta; kukin taho katsoi keskuudessaan, ketkä henkilöt pystyvät parhaiten ohjausryhmässä toimimaan.

Tässä oli aika epämuodollinen se (ohjausryhmä), me vaan kasaannuttiin. Tämä oli vähän tämmöinen ex-tempore-selvitys ja haluttiin pitää se (ohjausryhmä) aika pienenä. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.)

Pätynen (haastattelu 2.12.2011) mukaan ohjausryhmätyöskentely on usein melko passiivista; mielipiteitä ei esitetä kovinkaan runsaasti, vaan ryhmässä pääasiassa tyydyttään hyväksymään konsultin tekemät arviot. Toisaalta Lähtenmäki (haastattelu 16.12.2011) arvioi konsultin näkemysten olleen liian hallitsevassa osassa ohjausryhmätyöskentelyssä, mikä ilmeni esimerkiksi siinä, ettei eriäviä mielipiteitä otettu riittävän hyvin huomioon. Esimerkkinä hän mainitsi pyrkimyksensä vaikuttaa kaupan pinta-alantarpeen taustalla oleviin oletuksiin (ks. luku 6.3), mikä jäi kuitenkin loppuraportissa huomioimatta. Lähtenmäki oli myös ohjausryhmässä toivonut selvitykseltä korostuneempaa kaupunkikeskusta-ajattelua ja arviointia siitä, miten uusia kaupan tiloja olisi mahdollista rakentaa myös keskusta-alueelle, mutta konsultin edustama näkökulma kaupan uudisrakentamisesta kaupunkikeskustojen ulkopuolelle jäi vallitsevaksi.

Haastateltavien mielipiteet ohjausryhmän kokoonpanosta vaihtelivat. Tärkein kysymys oli, pitäisikö kaupan edustajien kuulua ohjausryhmään. Turun seudun vuoden 2006 selvityksessä kauppa edusti yleisedustajana Turun kauppakamari. Kauppakamarit ovat tyypillinen koko kaupan edustaja muillakin alueilla tehtyjen selvitystöiden ohjausryh-

missä (Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Vähittäiskaupan keskusliikkeiden edustajat kuitenkin toivoivat haastatteluissa kaupalle näkyvämpää edustusta palveluverkkoselvityksen ohjausryhmässä, jolloin kauppa voisi paremmin tuoda julki omia näkemyksiään (Koponen, haastattelu 28.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011). Kaupan ottaminen mukaan ohjausryhmään toisi kuitenkin mukanaan myös ongelmia. Vaikeimpana on sopivien kaupan toimijoiden valinta, sillä esimerkiksi keskusliikkeet edustavat pääsääntöisesti päivittäistavarakauppaa, jolloin erikoiskaupan pienempien toimijoiden ääni jää helposti kuulumattomiin. Erikoiskaupassa erilaisia yrittäjiä ja kauppiaita on paljon, eivätkä ne muodosta yhtenäistä mielipidettä, mikä tekee erikoiskauppaa edustavien toimijoiden valinnasta ongelmallista. (Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011.) Saarennon (haastattelu 20.12.2011) mukaan on tärkeää, että kauppa osallistuu selvitysprosessiin, mutta tämän tulisi tapahtua muussa kuin ohjausryhmän viitekehyksessä:

Olen vähän sitä mieltä, että kun tämmöistä selvitystä tehdään, on tärkeää että kaupan edustus on mukana, mutta välttämättä niiden paikka ei ole ohjausryhmässä, vaan erilaisissa sidosryhmätyöpajoissa, missä päästään vuorovaikutukseen. Periaatteessa on hyvä, että selvityksen tekee ja teettää puolueeton taho, ja ohjausryhmä on mahdollisimman monipuolinen, mutta ilman suoria sidoksia toteutushankkeisiin. Toki liike-elämä pitää olla siinä mukana. Ehkä kauppakamari siinä tapauksessa on aika hyvä liike-elämän yleisedustaja kuitenkin. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.)

Toimijoiden haastattelut tapahtuivat konsultin ja haastateltavan välisinä kahdenkeskisissä tapaamisissa. Lähestymistavan etuna on muun muassa se, että haastattelujen avulla vastausten saaminen on varmempaa kuin esimerkiksi lähettämällä osallisille erilaisia kyselyitä. Haastattelujen tärkein anti on eri toimijoilla olevan tiedon ja näkemysten keruu suunnittelun taustaksi. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.) Haastatteluista kunnilta saadaan pääosin tietoa suunnitteilla olevista kaupan hankkeista. Hanketiedon kerääminen onkin palveluverkkoselvityksen perusosa. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Kunnat jakavat tietoa laajasti ja avoimesti. Salassa pidetään ainoastaan hankkeita, joiden toteutuminen on vielä epävarmaa ja suunnitteleva taho ei halua tietoa vielä julkiseksi. (Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011.)

Kunnilta saatavia hanketietoja täydennettiin kaupan toimijoille suunnatuissa haastatteluissa (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Kaupan edustajien haastattelujen etuna on tiedonkeruun lisäksi se, että niistä voidaan saada näkemyksiä toimialan trendeistä ja tulevaisuuden tilantarpeista (Saarento, haastattelu 20.12.2011). Kaupan toimijat voivat myös soveltuvin osin jakaa tietoa myymälöiden yleispiirteisistä vaikutusalueista sekä kaupan hankkeiden mitoituserusteista. Kauppa ei kuitenkaan ole julkisessa palveluverkkoselvitysprosessissa halukas avoimesti tai tarkasti kertomaan omista liikesalaisuuden piiriin kuuluvista verkostosuunnitelmistaan. Myymälöiden sijainti on tärkeä osa

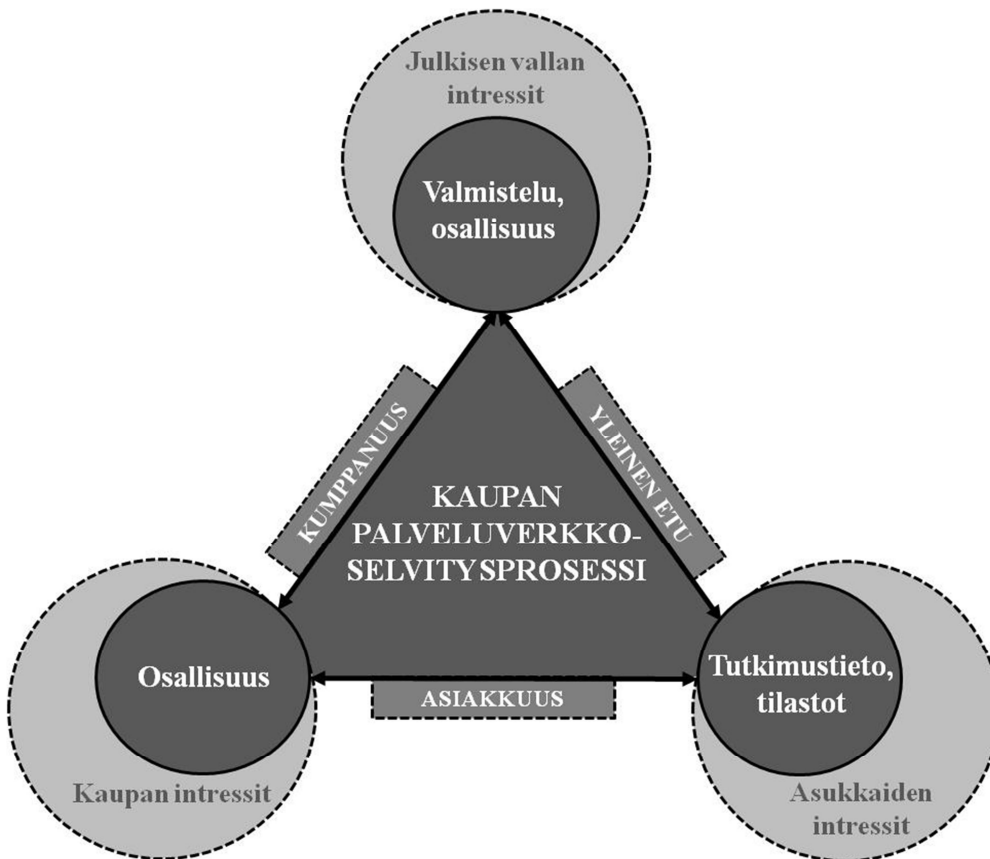
kaupan liiketoimintastrategiaa, eikä visioita tulevaisuuden kauppapaikoista haluta julkistaa kilpailijoille. (Setänen, haastattelu 14.12.2011; Koponen, haastattelu 28.12.2011.) Tältä osin palveluverkkoselvitys jää vajaaksi (Saarento, haastattelu 20.12.2011).

Jos on ajatus, että tuonne pitäisi joskus 15 vuoden päästä laittaa kauppa, niin sitten mieltii, että tuoko se sen ajatuksen julki tämmöisessä selvityksessä, kun sitten se leviää kaikille. On kuitenkin niin paljon kilpailutoimintaa nämä sijainnit ja muut, että mielellään sitä pitää vähän semmoisena, että me ollaan keksitty tämä paikka ja koitetaan saada siihen pitoa niin, etteivät kilpailijat vielä havahdu. Että siinä vähän taiteillaan, kun näitä haastatteluja pidetään, että mitä ajatuksia kerrotaan ja mitä ei. (Setänen, haastattelu 14.12.2011.)

Konsultin ja toimijoiden välisten kahdenkeskisten haastatteluiden merkittävimpana etuna on se, että kauppa ja muut toimijat voivat avoimemmin kertoa suunnitelmistaan ja henkilökohtaisista näkemyksistään selvitystyön tekijälle kuin esimerkiksi erilaisissa työ- tai projektiryhmissä, joissa kilpailijoiden edustajia on myös läsnä. Tällöin selvitystyön tekijä voi saada merkittävää informaatiota, jota ei kuitenkaan itse selvityksessä julkisteta. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Koposen (haastattelu 28.12.2011) mukaan kahdenvälisiin haastattelutilanteisiin voisi ottaa mukaan konsultin lisäksi myös esimerkiksi Varsinais-Suomen liiton edustajia, jolloin kaupan vuorovaikutus maakunnan liiton kanssa olisi tiiviimpää.

6.2.2 Osallisten intressit ja niiden edistäminen

Palveluverkkoselvitysprosessiin osallistuvilla tahoilla on kaikilla omat lähtökohtansa ja tavoitteensa, joiden toteutumista he pyrkivät edistämään. Intressit eivät ole kaikilta osin yhteneviä, vaan ne ovat paikoin jopa vastakkaisia. Myös eri toimijaryhmien sisällä intressit saattavat vaihdella huomattavasti ja aiheuttaa ristiriita- ja kilpailutilanteita. Tässä yhteydessä tarkastellaan Turun seudun palveluverkkoselvitysprosessiin vuonna 2006 osallistuneita toimijoita sekä heidän intressejään. Eri toimijat voivat edistää intressiensä toteutumista osallistumalla ja vaikuttamalla palveluverkkoselvityksen tekemiseen. Selvitysprosessiin osallistuvia toimijoita, heidän intressejään sekä intressien huomioimista palveluverkkoselvityksen yhteydessä voidaan jäsentää seuraavan kuvion avulla:



Kuvio 5 Palveluverkkoselvitysprosessin keskeiset toimijat, osallistuminen ja intressit (vrt. Mäntysalo & Roininen 2009, 69; Rajaniemi 2006, 15; Peltonen & Villanen 2004, 28)

Kaupan palveluverkkoselvitysprosessissa voidaan nähdä olevan mukana kolme varsinaista osapuolta, jotka on laajassa merkityksessään esitetty kuviossa 5. Suunnittelun osallisia ovat kauppa, julkinen valta ja asukas tai asiakas. Ryhmät ovat sisäisesti heterogeenisiä: jokaisen osapuolen näkemykset kanavoituvat suunnitteluprosessiin monien erilaisten organisaatioiden, yhteisöjen ja ihmisten kautta. (Heinimäki 2006, 27.) Tämä tarkoittaa monia erilaisia intressejä, näkökulmia, tiedollisia resursseja, taustoja ja toimintatapoja, jotka pitää suunnitteluprosessissa ottaa huomioon ja pyrkiä sovittamaan yhteen erilaisten osallistumismenetelmien avulla.

Julkisen vallan intressien voidaan nähdä jakautuvan kuntien sekä laajemmin maakunnan liiton tavoitteisiin selvitysprosessissa. Varsinais-Suomen liiton tärkeimpänä intressinä on maakunta- ja seututasolla edistää koko alueen kokonaisvaltaista hyvinvointia luomalla sitä toteuttavaa ja mahdollistavaa yhdyskuntarakennetta. Tällöin suunnittelijan tulee ensinnäkin saada kattava kokonaiskuva siitä, millaiseksi eri sidosryhmät hyvän rakenteen mieltävät ja toiseksi pyrkiä luomaan edellytykset tämän rakenteen toteutumista suunnittelijan työtä ohjaavan lainsäädännön puitteissa. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.) Yhdyskuntasuunnittelua toteuttavan virkamiehen ja hänen edustamansa organisaation intressit muodostuvat saadun koulutuksen, valtakunnallisesti määriteltyjen

tavoitteiden ja lainsäädännön sekä eri toimijoiden ja intressitahojen kuulemisen yhteisvaikutuksesta. Yhdyskuntasuunnittelijan on mahdollista tuoda intressejään ja näkemyksiään hyvin esiin selvitys- tai suunnitteluprosessissa vaikuttamalla aktiivisesti *valmisteluvaiheessa*, jolloin päätetään käsiteltävistä asioista ja luodaan esitys rakenteesta. Tässä yhteydessä puhutaan niin sanotusta *valmistelijan vallasta*. (Toivonen, haastattelu 19.12.2011.)

Kuntien intressinä on myös yhdyskuntasuunnittelun keinoin koordinoita kokonaisuutta, mutta seutu- tai maakuntatasoa kapeammalla, pääsääntöisesti oman kunnan alueelle rajoittuvalla alueellisella tasolla. Tämä näkyy palveluverkkoselvitysprosessissa erityisesti kuntien edustajien pyrkimyksissä edistää ennen kaikkea omaan kuntaansa kohdistuvien hankkeiden etenemistä ja toteutumista. (Aromäki, haastattelu 12.1.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011.) Tähän on syynä nykyisen kuntarakenteen ja lainsäädännön aiheuttama kuntien välinen keskinäinen kilpailu veronmaksajista ja palveluista. Tällöin kuntien toimintaa ohjaa voimakkaasti oman kunnan kilpailukyvyyn edistäminen, minkä seurauksena seudullinen näkökulma jää pääosin huomioimatta. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.) Lopulta kokonaisuuden koordinoinnista vastaa maakunnan liitto ja viimeiseksi ympäristöministeriö, joiden tehtävänä on esimerkiksi karsia liialliset kaavamerkinnät pois. Kuntien kaavoitusmonopolista huolimatta tulevaisuudessa onkin nähtävillä, että ylemmät virkamiehet vaikuttavat kauppapaikkojen kaavoitukseen entistä enemmän. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011.)

Kunta voi tuoda esiin ja edistää omia intressejään pitämällä kunnan yleiskaavoituksen ajan tasalla. Esimerkiksi Raision kaupunkia edustanut Sirpa Salmi (sähköpostivastaus 10.12.2011) arvioi, että Raision intressit tulivat hyvin esiin nimenomaan ajanmukaisen ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan ansiosta. Kunta ei kuitenkaan voi luottaa pelkästään omaan kaavoitusvaltaansa, vaan myös seudullisissa palveluverkkoselvitysprosessissa tulee olla mukana. Useisiin eri aikoina ja eri alueilla toteutettuihin selvitysprosesseihin osallistunut Setänen (haastattelu 14.12.2011) näki, että aikaisemmin varsinkin pienemmät kunnat ovat olleet liian passiivisia selvitysprosessissa, koska niissä on luotettu mahdollisuuteen toimia omista lähtökohdista kunnan kaavoitusmonopolin turvin välittämättä maakunnallisen tason päätöksenteosta. Hän arvioikin, että uuden lainsäädännön myötä kuntien tulee jatkossa olla merkittävästi aktiivisempia omien etujensa ajamisessa palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä.

Kaupan intressinä palveluverkkoselvitysprosessissa on varmistaa oman kehittymisensä edellytykset ja se, että uusia myymälöitä on tulevaisuudessakin mahdollista perustaa. Konkreettisesti tämä tarkoittaa huolehtimista kaavoituksen riittävästä mahdollisuudesta ja väljyydestä, jotta kauppapaikoiksi osoitettuja kaavavarauksia on riittävästi ja sopivissa paikoissa tarjolla. (Setänen, haastattelu 14.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011.) Kaupan toimijat osallistuvat palveluverkkoselvitysprosessiin lähtökohtaisesti edustamansa organisaation intressejä edistääkseen. Tärkeimpänä tavoitteena on

oman myymäläverkoston kattavuudesta huolehtiminen, mikä tarkoittaa suunnitelmissa olevien kauppapaikkahankkeiden toteutumisedellytysten varmistamista sekä kehitystä kaipaavien alueiden huomioimista kaavamerkintöjä suunniteltaessa. Yksittäisiä hankkeita pyritään edistämään usein yhteistyössä hankkeen kohdekunnan kanssa. (Koponen, haastattelu 28.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011.) Kauppakamarin intressinä palveluverkkoselvitysprosessissa on elinkeinoelämän yleinen edunvalvonta tuomalla omat näkemyksensä esiin siitä, miten palveluverkon pitäisi järjestyä. Kaupan toimijoiden yleisedustajana kauppakamari ei edistä yksittäisten yritysten intressejä, vaan pyrkii kokonaisvaltaisesti ja tasapuolisesti kehittämään koko toimialan toimintaedellytyksiä ja turvaamaan terveen kilpailun toteutuminen. Yksittäisenä tärkeänä teemana Turun kauppakamarilla on ollut Turun kaupunkikeskustan elinvoimaisuuden säilyttäminen, ja tätä aihetta on myös palveluverkkoselvityksissä pyritty pitämään esillä. (Lähtenmäki, haastattelu 16.12.2011.)

Kaupan intressit ovat tulleet esiin kaupan keskusliikkeiden haastatteluissa sekä kauppakamarin edustajan toimiessa ohjausryhmän jäsenenä (Lähtenmäki, haastattelu 16.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011). Haastatteluissa ja ohjausryhmätyöskentelyssä näin ollen keskeistä on *osallisuus* palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä. Osallisuuden lisäksi kaupan intressit tulevat esiin myös kaupan toimijoiden ja kuntien välisten *kumppanuuksien* kautta, jolloin kaupan toimijat ja kunnat pyrkivät yhdessä vaikuttamaan tietyn hankkeen toteutumisedellytyksiin. Kaupan intressien huomioiminen palveluverkkoselvitysprosessissa on tapahtunut pääasiassa vahvojen toimijoiden ehdoilla, eikä pienemmillä toimijoilla ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa tai tuoda omia näkemyksiään julki. Tässä yhteydessä selvitysprosessia voidaan kritisoida inkrementalistisen suunnittelun yhteydessä esiintyvistä korporatistismista; kaikkien ei ole mahdollista tasapuolisesti osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon, vaan näissä suositaan jo ennalta vahvoja ryhmiä kuten kaupan keskusliikkeitä.

Asukkaiden intressit eivät ole suoran osallistumisen kautta välittyneet palveluverkkoselvitysprosessiin (Pitkääho, haastattelu 2.12.2011). Asukkaiden osallistuminen suunnitteluun on kuitenkin noussut esiin erityisesti 2000-luvulla uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä. Kaavoituksen yhteydessä asukkaiden kuuleminen on määrätty laissa, ja siitä on tullut rutiininomainen osa kaavaprosessia (ks. esim. Staffans 2004). Kaupan palveluverkkoselvitysten yhteydessä asukasnäkökulmaa ei kuitenkaan suoraan kansalaisosallistumisen tai asukkaiden kuulemisen kautta ole otettu huomioon. Asukkaiden välillinen osallistuminen palveluverkkoselvitysprosessiin toteutuu yhdyskuntasuunnittelun ja kaupan näkemysten suodattamina. Asukkaat ja heidän etunsa nähdään kaavoitajien puolelta yleisesti maankäytön suunnittelun ja esimerkiksi siihen liittyvän kaupan palveluverkkoselvityksen peruslähtökohtana (Saarento, haastattelu 20.12.2011). Tällöin voidaan puhua yhdyskuntasuunnittelun roolista *yleisen edun turvaajana*. Kaupan puolelta asukkaiden näkemys kaupan palveluverkosta välittyy tulkintoina *asiakaskäyttä-*

tymisestä, johon kauppa pyrkii vastaamaan erilaisin konseptein (Setänen, haastattelu 14.12.2011). Konkreettisenä asukastietona konsultilla saattaa olla käytettävissä asiakas-käyttäytymiseen liittyviä tutkimusaineistoja, mutta tämä on poikkeuksellista. Turun seudulla oli kuitenkin vuonna 2006 tällainen tilanne, kun konsultti saattoi käyttää hyväkseen Turun kauppakorkeakoulun Mylly-tutkimuksen aineistoja. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Toisaalta tällaisten tutkimusaineistojen ongelmana on se, että ne kuvaavat asiakkaiden käyttäytymistä olemassa olevassa kaupan palveluverkkorakenteessa. Tällöin ei ole mahdollista kovinkaan hyvin arvioida esimerkiksi asukkaiden siinä kokemisia ongelmia. (Lähtenmäki, haastattelu 16.12.2011.) Tuleekin tarkemmin arvioida, voitaisiinko suoralla kansalaisosallistumisella saavuttaa hyötyjä palveluverkkoselvitysprosessissa.

Asukkaiden osallistuminen palveluverkkoselvitysprosessiin jakoi mielipiteitä. Merkittävimpänä ongelmana nähtiin sen määrittäminen, mikä taho voisi selvitysprosessiin asukkaiden puolesta osallistua ja millä keinoin. Esimerkiksi asukasyhdistyksillä on taustallaan omista lähtökohdista lähteviä tavoitteita, jolloin kaikkien alueen asukkaiden edustaminen jää heikoksi (Lähtenmäki, haastattelu 16.12.2011). Toisaalta ongelmana on myös löytää asukkaiden edustajia, joilla olisi riittävästi aikaa ja osaamista paneutua selvitystyössä esitettäviin teemoihin. Tällöin tulisi tarkasti miettiä, minkälaisia asioita ja millä tavoin asukkailta tai asukkaita edustavalta taholta voisi kysyä. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Kaavoittajien kokemusten mukaan asukkaiden osallistuminen yleispiirteisiin ja laajaa aluetta koskeviin selvityksiin tai suunnitelmiin on usein vähäistä, sillä ihmisiä on vaikea saada ottamaan kantaa epämääräisiin, kaukaista tulevaisuutta koskeviin suunnitelmiin. Kommentteja ja keskustelua syntyy enemmän pääsääntöisesti vasta asemakaavavaiheessa, kun suunnitelmat ovat konkreettisia ja koskevat tiettyä kartalla osoitettavaa paikkaa. (Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011.) Suuremmissa hankkeissa asukasosallistumista voi olla jo yleiskaavavaiheessakin. Toivonen mainitsi esimerkkinä Skanssin osayleiskaavan, jonka yhteydessä kuultiin asukkaita alueen vieressä sijaitsevilla alueilla järjestetyissä yleisötilaisuuksissa. Näissä tuli esille alueella asuvien toive paremmista kaupan palveluista.

Saarento korosti kaupan palveluverkkoselvityksen roolia suunnittelun taustaksi tehtävänä asiantuntijaselvityksenä, jonka ei tule perustua eri tahojen esittämiin mielipiteisiin; selvityksen tarkoituksena on esittää faktoihin perustuvia päätelmiä siitä, mitä on tapahtunut ja mitä ennustetaan tapahtuvaksi sekä arvioida, mitä toimenpiteitä nämä seikat edellyttävät. Yleisen mielipiteen kerääminen ja esimerkiksi asukkaiden aktivoiminen on oleellisempaa varsinaisessa kaavaprosessissa, jolloin on mahdollista arvioida maankäytön suunnittelun eri osa-alueet huomioivien kokonaistarkastelujen pohjalta tehtyjä suunnitelmia ja niiden vaihtoehtoja. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.) Saman näkemyksen jakaa konsultti (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011), joka näkee virkamiestyönä suljetussa prosessissa toteutetun palveluverkkoselvityksen etuna sen objektiivisuuden

verrattuna siihen, että mukaan otettaisiin useita omia intressejään edistämään pyrkiviä osallisia.

Asukasosallistumisen nähdään sopivan huonosti selvitysprosessiin, koska selvityksen tulisi tuottaa suunnittelun taustalle objektiivista tietoa eikä subjektiivista intresseistä kumpuavia mielipiteitä. Samanlaisen jaon ammattilaissuunnittelijoiden tietoon ja asukkaiden mielipiteisiin on tunnistanut myös Staffans (2004, 244–246). Haastatteluissa tuli esiin myös näkemys, jonka mukaan asukkaiden mielipiteet tulevat edustetuiksi, koska asukkaat ja niin sanottu yleinen etu on kaiken suunnittelun lähtökohtana. Suunnittelijoiden näkemyksiä toimimisestaan yleisen edun toteutumisen turvaajina ovat käsitelleet muun muassa Puustinen (2006, 214–215) sekä Bäcklund (2007, 182–193). Asukkaiden paikallista tietoa ja sen huomioimista suunnittelussa on kuitenkin myös korostettu. Timonen ja Väliniemi (2008) näkevät, että keskustelu isojen kauppakeskusten sijoittumisesta on estänyt toimijoita näkemästä, minkälaisissa kauppapaikoissa kuluttajat todella haluaisivat asioida; liiallinen usko siihen, että kuluttajat haluavat käyttäytyä niin kuin ennenkin estää näkemästä uusia tarpeita ja innovaatioiden paikkoja. Kirjoittajat toivoivatkin kuluttajien ottamista mukaan suunnitteluun, jolloin voitaisiin paremmin huomioida kauppojen käyttäjien arki sekä paikallinen identiteetti ja tuoda suunnitteluun uusia näkemyksiä. (Timonen & Väliniemi 2008.) Vaikka kirjoitus onkin suunnattu erityisesti kaupan toimijoille, ovat näkemykset sovellettavissa myös yhdyskuntasuunnittelun viitekehyksessä tehtävään suunnitteluun. Asukkailta on saatavissa paikallista tietoa heidän ostoskäyttäytymisestään, tavoistaan käyttää kaupunki- ja elinympäristöään sekä siinä koetuista ongelmista. Tällaista tietoa on mahdotonta saada silloin, kun asukas esiintyy selvityksissä ainoastaan niin sanottuna tilastollisena *keskiarvorepresentationa*, sillä tilastojen sisälle mahtuu monenlaista erisuuntaista käyttäytymistä ja erilaisia intressejä kaupan palveluverkon järjestämistä kohtaan (vrt. Mäntysalo & Nyman 2001).

6.2.3 *Intressiristiriitojen esiintuominen ja sovittelu*

Eri toimijoilla on ristiriitaisia intressejä, joiden tunnistaminen, selvittäminen ja sovittelu suunnittelussa on vaikeaa, mutta ensiarvoisen tärkeää. Ristiriitoja on niin yhdyskuntasuunnittelun ja kaupan välisissä näkemyseroissa ja tavoitteissa, mutta myös molempien sisäisten toimijoiden välisissä intresseissä. Huomionarvoista on se, että kyseisessä prosessissa asukkaiden intressejä ei kuulla, vaan niiden oletetaan välittyvän yhdyskuntasuunnittelijan näkemysten ja toisaalta asiakaskäyttäytymisen kautta suunnitteluun.

Merkittävä jännite on nähtävissä maankäytön suunnittelijoiden ja kaupan toimijoiden välisissä näkemyksissä ja tavoitteissa. Kaupan intressit muodostuvat arvioista vähittäiskaupan trendeissä, asiakaskäyttäytymisessä ja kaupan toimijoiden välisessä kilpailussa

tapahtuvista muutoksista ja niiden vaikutuksesta toimintaympäristöön. Intressit saattavat muuttua nopeastikin johtuen esimerkiksi taloudellisesta tilanteesta. Maankäytön suunnittelijoita ohjaavia tekijöitä ovat esimerkiksi pitkäjänteistä tarkastelua edellyttävät kestävä kehitys ja ilmastonmuutos sekä niiden asettamat vaatimukset muun muassa liikenteelle. (Aromäki, haastattelu 12.1.2012; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011.) Keskeisenä ristiriitana kaupan ja yhdyskuntasuunnittelun välillä onkin nähtävissä erilaiset aikakäsitykset: yhdyskuntasuunnitteluun liittyvät kaavaprosessit ovat laajoja ja hitaita, mutta kaupan investointipäätökset ja hankkeiden toteuttamisaikataulu yksittäisiä ja nopeita (Aromäki, haastattelu 12.1.2012).

Myös toimijaryhmien sisällä on jännitteitä; kaupan toimijat kilpailevat asiakkaista ja kunnat kilpailevat asukkaista, työpaikoista ja palveluista (Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011). Maankäytön suunnittelussa kaupan kilpailu asiakkaista tiivistyy kilpailuun hyvistä myymäläsjainneista ja kaupan toimijat osallistuvatkin selvitys- ja suunnittelytyöhön lähtökohtaisesti oman organisaation tavoitteita edistääkseen (Setänen, haastattelu 14.12.2011). Kaupan toimijoilta ei voi eikä pidäkään olettaa, että heidän tärkeimpänä tavoitteenaan olisi yleisesti hyvän ja tasapainoisen verkoston luominen oman liiketoiminnan kustannuksella (Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011).

Kuntien välinen kilpailu kauppapaikoista ja kaupan toimijoista on ilmiö, joka näkyy myös palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä. Erityisesti tämä tulee ilmi silloin, kun kunnat haluavat itselleen kaupan rakentamista mahdollistavia merkintöjä sillä perusteella, että niitä on osoitettu toiseenkin seudun kuntaan. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Aromäki, haastattelu 12.1.2012.) Esimerkkinä tällaisesta mainittiin kauppakeskus Skanssiin liittyvät intressit:

Keskusteluissa nousi näitä kuntien välisen kilpailun asioita, että se Skanssi piti saada Turun puolelle, kun Turku on liikaa päästänyt sinne naapurikuntiin valumaan (kauppaa). Ja sitten myös se itälänsi -tasapaino, että kun lännessä on se Mylly, niin idässä pitää olla kauppakeskus kanssa. Aika valmiita ne kuitenkin oli tuossa vaiheessa, että (palveluverkkoselvityksessä) todetaan vaan, että näin käy. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Kuntien välisessä kilpailussa unohtuu usein kokonaisuuden hallinta ja seudullisen ajattelun tärkeys (Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011). Vuoden 2006 palveluverkkoselvityksessä pyrittiin korostamaan seudullista näkemystä ja lisäämään seudun kuntien yhteishenkeä vertailemalla Turun seudun vähittäiskaupassa tapahtunutta kehitystä pääkaupunkiseudun ja erityisesti Tampereen seudun vastaavaan. Tämän vastakkainasettelun tavoitteena oli osoittaa seudullisen kilpailukyvyn ja yhteisten tavoitteiden merkitys. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Vuonna 2006 tehdyn kaupan palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä ei käsitelty, tai jouduttu käsittelemään, intressiristiriitoja (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Toisaal-

ta, mikäli ristiriitaisuuksia on havaittu, on niitä raportissa käsitelty melko ympäröivästä (Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Ristiriitaisia intressejä voisikin tuoda selkeämmin esiin ja käsitellä palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Tämä tarkoittaisi kriittisempää otetta vaikutusten arviointeihin sekä monipuolisempaa vaihtoehtojen etsimistä, jolloin selvitys voisi suhtautua tiukemmin esimerkiksi kaupan hankkeisiin ja niiden toteuttamisedellytyksiin (Saarento, haastattelu 20.12.2011).

Avoim vuorovaikutus edellytyksenä intressien yhteensovittamisessa

Selvitysprosessiin osallistuminen nähtiin tärkeänä vaikuttamis- ja tiedonhankintakeinona niin kaupan kuin kuntienkin puolelta. Kuntien kaavamonopolista huolimatta perusta seudun kaupan rakenteelle ja kaavoitukselle luodaan maakuntakaavatasolla, minkä vuoksi kauppojen ja alueen kuntien on tärkeää osallistua palveluverkkoselvitysprosessiin ja tätä kautta pyrkiä edistämään omia intressejään myös laajemman mittakaavan suunnittelussa. (Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Koponen, haastattelu 28.12.2011; Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011.)

Vuoden 2006 selvitysprosessin yhteydessä toimijoiden välinen vuorovaikutus jäi vähäiseksi (Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Keskustelut jäivät konsultin ja toimijoiden välisiksi, eikä laajempaa, eri toimijoiden tai osallisten ja ohjausryhmän välistä vuorovaikutusta päässyt syntymään (Setänen, haastattelu 14.12.2011). Osasyynä vuorovaikutuksen vähäisyydelle kyseisessä selvitysprosessissa oli sen luonne; selvityksen taustalla ei ollut erityistä suunnittelutarvetta, vaan päätarkoituksena oli päivittää edellisen selvityksen tiedot (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011).

Vuorovaikutuksen syntymisen tärkeyttä ja lisäämistarvetta palveluverkkoselvityksen yhteydessä korostettiin. Selvityksen tavoitteena tulisi olla konsultin ja toimijan kahdenvälisiä haastatteluja laajemman ja avoimen vuorovaikutuksen syntyminen sekä edistäminen, jolloin valmisteluun saataisiin paremmin mukaan eri sidosryhmien mielipiteet ja intressit. Vuorovaikutteisuuden lisääminen on erityisen tärkeää silloin, kun palveluverkkoselvityksen tavoitteena on tuottaa kaupan palveluverkkoa koskeva suunnitelma kaavoituksen tai strategisen rakennemallin taustalle. (Niemi, haastattelu 19.1.2012; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Esimerkkinä vuorovaikutusta lisäävistä keinoista mainittiin niin sanotut *sidosryhmätyöpajat* (workshopit) (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Työpajojen yhteydessä osalliset voivat yhteisesti keskustella palveluverkkoselvityksen sisällöstä ja siihen liittyvistä teemoista sekä erilaisista vaihtoehtoisista malleista ja niiden vaikutuksista (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Vuorovaikutusta voisi lisätä myös uuden teknologian tarjoamien menetelmien avulla. Esimerkkinä tällaisesta mahdollisuudesta olisivat paikkatiedon hyödyntämiseen perustuvat *pehmoGIS-sovellukset*, joiden avulla esimerkiksi asukkaiden olisi mahdollista aktiivisemmin osal-

listua suunnitteluun (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). PehmoGIS-menetelmää on jo käytetty hyödyksi esimerkiksi kaavaprosesseissa useissa eri kaupungeissa (ks. esim. Staffans ym. 2009).

Toimijoiden aktivoimisessa on tärkeää palveluverkkoselvityksestä käytävä julkinen keskustelu, mikä esimerkiksi Turussa vuonna 2006 jäi hyvin pieneksi (Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Julkisuuden myötä selvitysprosessin avoimuus kasvaisi, mikä vastavasti herättäisi useammat kaupan toimijat, asukkaat ja muut sidosryhmät osallistumaan ja ottamaan kantaa kaupan nykytilaan ja kehittymiseen:

Avoimempi tapa voisi palvella nimenomaan niitä muita kuin mitkä on nyt tällä hetkellä vahvoja. Nyt kun se menee just niin, että ollaan yhteydessä isoimpiin keskusliikkeisiin, niin niitten ääni kuuluu, mutta muiden ei. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Ristiriitaisten intressien tunnistaminen, käsittely ja niistä keskustelu palveluverkkoselvitysprosessissa selkeyttäisi toimijoiden välistä vastakkainasettelua sekä auttaisi ymmärtämään vastakkaisten osapuolten lähtökohtia ja tavoitteita. Olisikin ensiarvoisen tärkeää, että osallisilla olisi mahdollisuus tuoda intressinsä julki ja niistä voitaisiin avoimesti keskustella (Lähteenmäki, haastattelu 14.12.2011). Palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä tulisikin laajemmin, agonistisen suunnitteluteorian hengessä, hyväksyä lähtökohdaksi erilaisten intressien ja niiden erisuuntaisuudesta johtuvien konfliktien olemassa olo. Tällöin olisi mahdollista pyrkiä edesauttamaan erilaisista lähtökohdista ja merkitysjärjestelmistä kumpuavien intressien samanaikainen toteutuminen. Lisäksi näkökulmaa soveltaen palveluverkkoselvitysprosessin ohjaus- ja projektiryhmät voitaisiin nähdä niin sanottuna rajaorganisaationa, mikä tarkoittaa uudenlaista lähestymistapaa palveluverkkoselvitysprosessiin; keskeiseksi nousee yksittäisten suunnitteluongelmien ratkaisemisen sijaan jatkuvan vuorovaikutuksen myötä tapahtuva yhteisten merkitysjärjestelmien luominen sekä osallisten katsantokantojen laajentaminen.

6.3 Selvityksessä käytettävä tieto ja sen luotettavuus

6.3.1 Tiedon kerääminen selvitysprosessissa

Kaupan palveluverkkoselvitys perustuu monipuoliseen, eri lähteistä saatuun tietoon. Turun seudulla tehtyyn selvitykseen on tietoja saatu muun muassa A.C. Nielsenin päivittäistavarakaupan *myymälärekisteristä*, Tilastokeskuksen kuntakohtaisista *vähittäiskaupan liikevaihtotilastoista* sekä konsultin tekemien *kenttäkierrosten* avulla. Myymälärekisteristä nähdään myymäläkohtaisesti päivittäistavaroita myyvien yksiköiden pinta-ala- ja myyntitiedot sekä sijaintikoordinaatit, joiden avulla myymälät on mahdollista

paikantaa kartalle. Myymälärekisterin käytössä on rajoituksia liittyen yksittäisiä toimijoita koskevien tietojen julkistamiseen. Myymälärekisteri on maksullinen aineisto ja se tilataan erikseen selvitystä varten tietyltä maantieteelliseltä alueelta. Kysyntäpuolen tietoja koskien esimerkiksi väestöä, sen ennustettua kasvua sekä ikärakennetta on sitä vastoin monipuolisesti saatavissa Tilastokeskuksen tietokannoista. Lisäksi kuntakohtaista väestötietoa tarkemmin väestön sijoittumista ja rakennetta tutkimusalueella voidaan analysoida ruututietokanta-aineistojen avulla. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Esimerkiksi Tilastokeskuksen ruututietokanta osoittaa tarkat väestö-, työpaikka-, ja rakennustiedot 250 x 250 metrin kokoisella ruudukolla.

Selvitysprosessiin osallistuvilta tahoilta kerättiin myös paljon tietoa. Tilaaja oli antanut käytettäväksi koostamiaan maankäytön suunnittelutietoja esimerkiksi uusista asuinalueista ja tieyhteyksistä sekä erilaisia muita soveltuvia materiaaleja ja selvityksiä tarkastelualueelta. Esimerkkinä tällaisista ovat liikenneselvitykset. (Pitkäaho & Pätynen, haastattelu 2.12.2011.) Lisäksi kauppakamari on tarjonnut käytettäväksi tekemäänsä alueellista kilpailukykyä ja siinä ilmeneviä heikkouksia ja vahvuuksia käsittelevää raporttia (Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011). Kunnat ovat jakaneet selvitysprosessissa tietoa alueelle sijoittuvista kaupan hankkeista kuten myös muista maankäytön suunnitelmistaan (Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011). Hanketietojen kerääminen on selvityksen perusosa, joka Turun seudun palveluverkkoselvityksessä kerättiin kuntien kaavoittajilta sähköpostin ja haastattelujen avulla. Tietoja hankkeiden sisällöistä tarkennettiin kaupan edustajien haastatteluissa sekä seudun yleiskaavayhteistyöryhmän kokouksessa. Hanketiedot ovat kuitenkin melko lyhyen tähtäimen tietoa verrattuna suunnitteluajanjakson pituuteen, sillä hankkeet ajoittuvat usein viiden vuoden aikajänteelle, kun koko selvityksen tarkastelujänne on kymmeniä vuosia. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Turun seudun kaupan palveluverkkoselvityksessä 2006 oli käytettävissä poikkeuksellisen laaja, Turun kauppakorkeakoulun Mylly-tutkimuksen tuottama kyselyaineisto alueen asukkaiden kuluttajakäyttäytymisestä. Lisäksi palveluverkkoselvitystä tehnyt konsultti Mari Pitkäaho oli aikaisemmin ollut mukana kyseisen aineiston keräämisessä ja analysoinnissa. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Aineiston avulla selvitykseen on saatu mukaan tärkeää asukasnäkökulmaa ja tietoa asiakkaiden todellisesta käyttäytymisestä. Tosin Turun seutu on tässä suhteessa poikkeuksellinen, eikä vastaavaa tutkimusaineistoa ole muualta juurikaan saatavissa. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.)

Tärkein puuttuva tieto on alueen erikoistavarakaupan olemassa olevan liikepinta-alan kerrosneliömäärä. Tällaista tietoa ei ole suoraan saatavissa rekistereistä. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.) Pienimpien kuntien kohdalla erikoistavarakaupan kerrosneliömäärän kokoluokka olisi mahdollista arvioida rekisterien perusteella tai esimerkiksi kenttäkierroksilla yksitellen selvittää liikkeiden pinta-aloja. Koko seutua koskevissa selvityksissä tämä ei kuitenkaan ole toteutettavissa oleva vaihtoehto. (Pitkäaho, haastattelu

2.12.2011.) Ongelmana ovat erityisesti kaupunkirakenteen sisällä olevat kivijalkakaupat. Erillisten kaupan rakennusten kohdalla neliömäärät on mahdollista selvittää, mutta korttelien kohdalla on mahdotonta erottaa asumisen, kaupan, toimistojen ja muiden liiketilojen käytössä olevia tiloja toisistaan. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.)

Tietoa erikoistavarakaupan olemassa olevasta liikepinta-alasta kaivattaisiin taustaksi erityisesti arvioitaessa, miten paljon tulevaisuudessa tarvitaan uutta kerrospinta-alaa. Arvio pinta-alantarpeesta on laskennallinen, ja sen taustalla ovat oletukset väestömäärän ja ostovoiman kehityksestä tarkastelualueella. Kun tieto olemassa olevasta erikoiskaupan liikepinta-alasta puuttuu, on sitä mahdotonta verrata kaupan nykyiseen laskennalliseen pinta-alantarpeeseen. Tällöin arvio tulevasta pinta-alantarpeesta perustuu laskennallisen tulevan ja nykyisen pinta-alan erotukseen. Taustalla on oletus siitä, että nykyinen kauppa toimii tehokkaasti ja vastaa tarjonnallaan alueen kysyntään. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Erityisen ongelmalliseksi erikoiskaupan olemassa olevan liikepinta-alatiedon puuttuminen muodostuu uuden kaupan sijoittumista koskevan lainsäädännön myötä:

Se (erikoistavarakaupan pinta-alatietojen puuttuminen) on oikeasti perusongelma. Jos tulee laki, joka velvoittaa laatimaan entistä tarkemmin selvitykset, ja mitoittamaan kaiken erikoistavaran, myös tilaa vaativan erikoiskaupan, niin kaikilta osin meillä ei ole eväitä siihen työhön. (Saarento, haastattelu 20.12.2011.)

6.3.2 Tiedon ja tulkintojen luotettavuus

Turun seudun kaupan palveluverkkoselvityksessä vuonna 2006 kuvattiin vuonna 2000 valmistuneen selvityksen jälkeen tapahtuneita muutoksia ja ennakoitiin kehitystä aina vuoteen 2030 saakka. Ennakoitavia *kvantitatiivisia* osa-alueita selvityksessä ovat väestömäärän, ostovoiman ja liiketilan tarpeen kehitys. *Laadullisia* ennakoitavia teemoja ovat esimerkiksi kaupan trendit ja asiakaskäyttäytymisen muutokset. (Entrecon Oy 2006.) Aikajänteen määräytymisen taustalla on rajoittavana tekijänä se, mihin saakka on saatavissa virallista tietoa, esimerkiksi väestöennusteita, joihin muukin maankäyttö perustuu (Pätynen, haastattelu 2.12.2011).

Pitkä aikajänne on toisaalta yhdyskuntasuunnittelun sanelema ehto, mutta toisaalta pitkälle tulevaisuuteen ulottuva tarkastelu asettaa myös merkittäviä haasteita selvitystyölle. Koska kaupan palveluverkkoselvitys palvelee kaavoitusta ja muuta maankäytön suunnittelua, selvityksen pitää myös elää samassa syklissä tarjoten lähtökohtia ja perusoletuksia kaupallisen rakenteen kehittymisen ja kehittämisen taustalle. Tästä syystä pitkä aikajänne voidaan nähdä perusteltuna ja olevan seurausta muun yhdyskuntasuunnittelun pitkistä aikahorisontista. Ongelmana on kuitenkin pitkälle tulevaisuuteen yltävien

ennusteiden taustalla olevien muuttujien epävarmuus ja epätarkkuus. (Aromäki, haastattelu 12.1.2012; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Palveluverkkoselvityksen aikajänteen poikkeuksellista aikajännettä kuvaa myös se, että kauppa suunnittelee omaa myymäläverkostoaan huomattavasti lyhyemmällä, korkeintaan 10–15 vuoden aikaperspektiivillä (Setänen, haastattelu 14.12.2011). Toisaalta kaupan sijaintisuunnittelun taustalla vaikuttaa yhdyskuntasuunnittelussa tehtävät ratkaisut, jolloin sen on tiedettävä tulevaisuuden maankäyttö:

Jos ajattelee kauppaa ja yhdyskuntasuunnittelua, että jos me mietitään, että tuossa on kauppa 15 vuoden päästä auki, niin kyllä meidän täytyy tietää, että mistä tiet menee 25 vuoden päästä. Yhdyskuntasuunnittelun pitäisi mennä edellä ja kauppa, joka on palveluelinkeino, niin me tullaan perässä. (Setänen, haastattelu 14.12.2011.)

Pätyksen (haastattelu 2.12.2011) mukaan tarkastelun aikajännettä määritettäessä olisi mielekästä jakaa aikahorisontti kahtia; ennustettavissa olevaan ajanjaksoon (10–15 vuotta) ja siitä edelleen pehmeämpään tietoon perustuvaan tulevaisuuteen, joka kuitenkin olisi asianmukaisesti ennustettavissa. Salmi (sähköpostivastaus 10.12.2011) näkisi olevan lisäarvoa myös pidemmällä, jopa vuoteen 2050 asti ulottuvalla tulevaisuustarkastelulla. Tällöin olisi mahdollista irtautua nykyistä kaavoitusta ohjaavista taustatekijöistä, kuten suurten ikäluokkien vaikutuksesta, ja visioida toisistaan poikkeavia vaihtoehtoja ja kehityskulkuja.

Tiedollinen ja tulkinnallinen epävarmuus kohdistuu tulevaisuuden ennustamiseen

Palveluverkkoselvityksen yhteydessä suurin epävarmuus kohdistuu tulevaisuuteen tehtävien kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten arviointien luotettavuuteen. Kaupan palveluverkkoa suunniteltaessa merkittävin kvalitatiivinen epävarmuustekijä on kaupan trendeissä ja konsepteissa sekä asiakaskäyttäytymisessä tapahtuvat muutokset; minkälaista on tulevaisuuden kauppa ja mikä on esimerkiksi nettikaupan osuus? (Aromäki, haastattelu 12.1.2012; Saarento, haastattelu 20.12.2011; Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011.) Kvantitatiivisissa arvioissa epävarmuus kohdistuu erityisesti väestöennusteeseen ja kulutuslukuun sekä näiden pohjalta arvioitavaan liikepinta-alan tarpeeseen.

Väestöennuste voi palveluverkkoselvityksessä perustua joko Tilastokeskuksen kuntakohtaisiin tai kuntien omiin ennusteisiin. Tilastokeskuksen ja kuntien omat ennusteet poikkeavat toisinaan merkittävästikin toisistaan, sillä Tilastokeskuksen ennuste perustuu menneeseen trendiin, kun taas kuntien omat ennusteet perustuvat sekä menneeseen kehitykseen että kunnan asettamiin kasvutavoitteisiin. Kuntien omien väestöennusteiden etuna on usein niiden kuntarajoja tarkempi tarkastelutaso, jolloin voidaan tehdä esimerkiksi kaupunginosakohtaisia ennusteita. Tilastokeskuksen ennusteessa alueellisena taso-

na on koko kunta, joka nykyisten kuntaliitosten myötä voi olla maantieteellisesti hyvin laajalle ulottuva kokonaisuus. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011.) Turun seudun selvityksen taustalla käytettiin Tilastokeskuksen väestöennustetta. Tilastokeskuksen ennusteeseenkin sisältyy huomattavia epävarmuustekijöitä, sillä ennuste perustuu menneeseen kehitykseen. Ennuste uusitaan kolmen vuoden välein, ja jokaisen päivityksen yhteydessä arvioidut väestömäärät muuttuvat aikaisempaan ennusteeseen verrattuna. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Kulutysluku kuvaa keskimääräisen asukkaan tiettyyn tuotteeseen tai tuoteryhmään kohdistuvaa kulutusta tietyn ajanjakson aikana. Henkilökohtainen euromääräinen kulutusluku on johdettu Tilastokeskuksen kotitalouskohtaisen kulutustutkimuksen pohjalta ja mukaan on otettu esimerkiksi alueellisia eroja kuvaavia muuttujia koskien väestön rakennetta ja perhekokoja. Kulutustutkimus pyritään päivittämään viiden vuoden välein, mutta säästösyistä tutkimusta ei ole toteutettu vuoden 2006 jälkeen. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Tilastokeskus 2012.) Päivitysten pidentyvä aikaväli luo epävarmuutta kulutuksen määrästä ja sen suuntautumisesta tehtäviin arvioihin, mikä vastaavasti heijastuu kulutuslukuun ja sen pohjalta tehtävien arvioiden luotettavuuteen. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Lisäksi kulutusluvun luotettavuuteen vaikuttaa kotitalouksien antamien kulustietojen todenmukaisuus. Päivittäistavaroihin ja asumiseen liittyviä kulutusmenotietoja voidaan pitää luotettavina, mutta esimerkiksi vaatteisiin ja jalkineisiin liittyvissä kulutusarvioissa on epävarmuutta. Tästä syystä Turun seudun palveluverkkoselvityksessä käytettiin kahta kulutusta kuvaavaa lukua ostovoiman arvioinnin taustalla: toinen oli varsinainen kulutustutkimuksesta johdettu kulutusluku, toinen taas perustui alueella tapahtuneeseen kaupan myyntiin. Näin saatiin kaksi toisistaan poikkeavaa kulutusarvioita, joiden väliin todellisen kulutuksen nähtiin todennäköisesti osuvan. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Entrecon Oy 2006, 25.)

Alueellinen ostovoima saadaan kertomalla euromääräinen kulutusluku alueen väestömäärällä. Ostovoima tarkoittaa siis tietyllä alueella olevaa ostopotentiaalia, joka ei kuitenkaan välttämättä realisoidu kyseisellä alueella sijaitsevissa kaupoissa tapahtuvina myynteinä; ostovoimaa voi virrata esimerkiksi muille alueille, ulkomaille tai nettikauppaan. (Santasalo 2008, 47–48.) Palveluverkkoselvityksissä arvioidaan tyypillisesti alueella tapahtuvaa ostovoiman kasvua. Turun seudun palveluverkkoselvityksessä vuonna 2006 ostovoiman kasvu arvioitiin aikavälille 2004–2030. Ostovoiman kehityksen laskeutumisessa vaikuttavat alueelle ennustettu väestönkasvu sekä kulutuksessa tapahtuvaksi arvioitu kasvu. (Entrecon Oy 2006, 25.) Kulutuksen kasvu arvio perustuu konsultin näkemykseen, joka pääsääntöisesti hyväksytetään palveluverkkoselvityksen ohjausryhmässä (Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Paikallisessa ohjausryhmässä voidaankin nähdä olevan paras tieto ja näkemys alueen kasvuedellytyksistä (Setänen, haastattelu 14.12.2011). Taloudellisessa tilanteessa tapahtuvia muutoksia on kuitenkin mahdotonta luotettavasti arvioida, minkä vuoksi vähittäiskaupan ostovoiman kasvu usein arvioi-

daankin melko varovaisesti suhteessa esimerkiksi kaupan myynnissä aikaisemmin tapahtuneeseen kasvuun. Joissain yhteyksissä konsultti on tilaajan pyynnöstä tehnyt myös vaihtoehtoisia, nopean ja hitaan talouskasvun arvioita. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Vaihtoehtotarkastelun tärkeyttä korosti myös Salmi (sähköpostivastaus 10.12.2011), jonka mukaan selvitykset ovat painottuneet liiaksi voimakkaan ostovoiman kasvun oletukseen. Hän kaipasikin tarkasteluihin niin sanottua nollavaihtoehtoa, missä ostovoima ja kauppa eivät alueella kasvaisi tarkasteluhetkestä. Epätodennäköisestä toteutumisesta huolimatta nollavaihtoehtoon avulla voitaisiin tarkastella, mitä vaikutuksia sillä olisi kaupan palveluverkkoon.

Vähittäiskaupan liikepinta-alan arvioinnissa pyritään määrittämään nykyinen ja tuleva laskennallinen kerrosneliöiden tarve. Tärkeimpinä taustamuuttujina ovat nykyinen sekä tuleva ostovoima ja myymälöiden myyntiteho. Laskennallinen pinta-alantarve saadaankin tietylle alueelle yksinkertaisimmillaan jakamalla yhteenlaskettu ostovoima vähittäiskaupan myymälöiden keskimääräisellä myyntiteholla ja vastaavasti tulevaisuudessa tarvittavaksi pinta-ala muodostuu ostovoiman kasvussa ja myymälätehossa tapahtuneiden muutosten perusteella. (Entrecon Oy 2010.) Varsinkin tulevaisuuden pinta-alantarpeen laskussa on monia epävarmuustekijöitä. Taustalla on monia muuttujia ja oletuksia, jotka kumuloituvat tarvetta laskettaessa: miten luotettavia ovat ostovoiman laskemisen perusteena käytettävät väestöennuste ja kulutusluku, minkälaista kasvua on arvioitu tapahtuvaksi, miten siihen vaikuttavat talouden turbulenssit ja minkälaisista myymälöistä kauppa tulevaisuudessa tavaroita myy? Mitä enemmän muuttujia yritetään ottaa huomioon ja mitä pidemmät ovat laskennan aikajänteet, sitä suuremmaksi epävarmuus kasvaa. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Konsultti onkin joutunut miettimään palveluverkko- ja hankeselvitysten yhteydessä, miten asiaa tulisi lähestyä:

Kaksi eri tapaa lähteä ratkaisemaan, että lisää siihen kauheasti muuttujia ja yrittää huomioida mahdollisimman paljon asioita, ja tehdään hirveän monimutkainen, tai sitten minimoidaan kaikki liikkuvat osat ja käytetään jotain vakioita ja todetaan, että tämä on epätarkka arvio. Viime aikoina olen kallistunut siihen, että pidetään simppeleinä ja todetaan että tämä on arvio ja sellaisena suuntaa-antava. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Kaupan palveluverkkoselvitykset ovat yleisesti saaneet kritiikkiä kaupan mitoitusperusteista ja niistä tehtävistä arvioista (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Esimerkiksi Kaupan sijainnin ohjauksen työryhmä pitää loppuraportissaan erityisen ongelmallisena palveluverkkoselvityksissä olevia puutteita kaupan toimitilojen mitoituksen kannalta olennaisissa ostovoiman muutoksia sekä liiketilan tarvetta käsittelevissä tarkasteluissa ja niiden pohjalta tehtävissä vaikutusten arvioinneissa. (Ympäristöministeriö 2009, 10). Tärkeimpänä syynä tälle on, että palveluverkkoselvityksiä tekevillä tahoilla on jokaisel-

la omat tulkintansa kulutuslukujen, kaupan kasvun ja mitoitusperusteiden laskemisesta. Kun kulutuksen kasvu arvioidaan laskelmissa liian suureksi, vaikutukset kumuloituvat ja esimerkiksi kahdenkymmenen vuoden kuluttua markkinoille mahtuukin lähes mikä tahansa hanke. (Setänen, haastattelu 14.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Saman ongelman tiedon tulkinnassa havaitsi Toivonen (haastattelu 19.12.2011), jonka mukaan: ”*Tuntuu siltä kun näitä on tehty takavuosina, niin lopputulos on se että aina yks marketti mahtuu.*”

Konsultin mukaan tulevaisuuden pinta-alantarpeen taustalla olevat oletukset ovat päivittäistavarakaupassa uskottavampia kuin erikoistavarakaupassa; jos asukasluku kasvaa, niin päivittäistavarakaupassa neliöitä tarvitaan alueelle lisää. Erikoistavarakaupassa erityisen hankalaa on arvioida kaupan neliömyyntitehoissa tapahtuvia muutoksia, jotka eivät ole yhtä suoraviivaisia kuin päivittäistavarakaupassa. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Pinta-alan tarve ei myöskään aina toteudu uudisrakentamisena, vaan tulisi-kin arvioida nykyisten liiketilojen uudiskäyttökapasiteetti ja myyntitehoissa tapahtuvat muutokset (Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Lähteenmäki (haastattelu 16.12.2011) kritisoikin sitä, ettei Turun palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä tehdyssä pinta-alantarpeen arvioinnissa riittävästi otettu huomioon olemassa olevia kauppoja ja niiden osuutta kasvavasta ostovoimasta, vaan ostovoiman kasvun nähtiin väistämättä johtavan uusien kaupan tilojen rakentamiseen. Tulevaisuuden haasteena konsultti näkee kaupallisten palveluiden sijoittumisen ja mitoituksen tarkastelun palveluverkkoselvityksen yhteydessä, sillä kivijalkamyymälöissä sijaitseva erikoistavarakauppa siirtyy yhä enenevässä määrin Internetiin ja tilalle tarvitaan palveluita (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011).

Pitkälle tulevaisuuteen ulottuviin tilantarpeen ennusteisiin sisältyvästä epävarmuudesta huolimatta niiden tekeminen on tärkeä osa palveluverkkoselvitystä (Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011). Yksittäisten hankkeiden suunnittelun yhteydessä palveluverkkoselvityksessä tai hankkeen vaikutusten arvioinnissa tehtävät ennusteet kaupan suuruusluokasta tulevaisuudessa auttavat yhdyskuntasuunnittelijaa arvioimaan hankkeen vaikutuksia esimerkiksi liikennemääriin tai lähikauppaverkostoon (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Toisaalta kaupan puolelta nähdään myös riskinä se, että selvityksissä tehtävät pitkälle tulevaisuuteen kohdistuvat päätelmät saattavat perustua liikaa selvitystyön aikaiseen tilanteeseen ja yksittäisten henkilöiden näkemyksiin (Koponen, haastattelu 28.12.2011).

Yleisesti ottaen selvityksen taustalla oleva tieto ja siitä tehdyt analyysit sekä päätelmät nähtiin luotettavina (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011). Palveluverkkoselvityksiä tekevät asiantuntijat, jotka tietävät mistä tietoa saa, mikä on tärkeää tietoa sekä miten se pitää esittää ja havainnollistaa (Saarento, haastattelu 20.12.2011). Selvitystä tehtäessä on tärkeää, että suuresta tietomäärästä osataan tehdä riittävästi valintoja ja painotuksia sekä

yhdistää tietoja sen mukaan, mikä on muutosten arvioinnin kannalta oleellista (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Saarento (haastattelu 20.12.2011) painottaa kuitenkin sitä, että palveluverkkoselvityksissäkin käytettävä ja analysoitava tilastotieto kuvaa massoja, eikä yksilötasolle meneviä johtopäätöksiä sen avulla voida esittää.

Kaupan palveluverkkoselvityksessä kuten muussakin tulevaisuuden ennakoinnissa on monia tiedon tekniseen epävarmuuteen liittyviä tekijöitä. Informaatiota on saatavilla paljon ja eri lähteistä, mutta sen luotettavuudesta ei voi olla varma. Merkittävimmät epävarmuustekijät koskevat tulevaisuuden kulutuksen määrää, sen suuntautumista sekä kaupan tilantarvetta. Ongelman taustalla ovat toisaalta tulevaisuuden kehityksen arvioimisen vaikeus, toisaalta myös puutteet tärkeissä lähtötiedoissa: miten kulutus jakautuu nykyhetkellä ja mikä on erikoiskaupan käyttämä pinta-ala. Selvityksen tekijän tehtäväksi jää tällöin toimia olemassa olevan tiedon varassa sekä arvioida mikä tieto on relevanttia. Teknisen epävarmuuden lisäksi selvitysprosessissa on myös poliittista epäselvyyttä. Tällöin ongelmat ovat kietoutuneet prosessin yhteydessä esiintyviin erilaisiin tavoitteisiin ja tulkintoihin. Lähtökohdat poliittiselle epäselvyydelle ovat eri toimijoiden näkemyksissä siitä, miten ja millä perusteilla kaupan palveluverkkoa pitäisi ohjata. Tärkeimpiä ristiriitoja aiheuttavia tekijöitä ovat kaupan ja yhdyskuntasuunnittelun erilaiset arvot, aikakäsitykset ja suunnittelutavoitteet sekä kuntien välinen kilpailu kaupan toimituksista ja kauppapaikoista. Kyseisiin ongelmiin ei ole mahdollista löytää ratkaisua etsimällä suunnittelun taustaksi lisää teknistä tietoa, vaan tällöin prosessilta edellytetään yhteistyön edellytysten ja vuorovaikutuksen luomista. Niin sanottuja ilkeitä ongelmia kaupan palveluverkkoselvitysprosessiin ja yleisesti kaupan suunnitteluun tuovat erityisesti ongelmien yhteenkietoutuneisuus ja toisaalta niiden määrittäminen. Tällaisia ovat esimerkiksi kaupan ohjauksen perusteet ja niiden taustalla olevat ongelmat. Yksi tärkeimmistä ilkeäksi ongelmaksi luonnehdittavista kysymyksistä kaupan suunnittelussa onkin syy-seuraussuhteiden määrittäminen: mikä on kaupan rakenteen, yhdyskuntarakenteen ja asiakaskäyttäytymisen välinen suhde ja miten näihin tulisi suunnittelun kautta vaikuttaa?

7 PALVELUVERKKOSELVITYKSEN KÄYTTÖ JA KEHITTÄMINEN OSANA YHDYSKUNTASUUNNITTELUA

7.1 Selvityksen käyttö yhdyskuntasuunnittelussa

7.1.1 Selvityksen vaikutus kaavoitukseen

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan kaavoituksen tulee perustua selvityksiin, joissa annetaan riittävät tiedot suunnitelman toteuttamisesta aiheutuvien merkittävien välittömien ja välillisten vaikutusten arvioimiseksi (MRA 1 §). Kaupan palveluverkkoselvityksen päätarkoituksena onkin muodostaa tietopohja yhdyskuntasuunnittelun yhteydessä tehtävien ratkaisuiden taustaksi (Saarento, haastattelu 20.12.2011). Selvitys tuottaa lähtökohdan, johon erityisesti maakunnallinen ja seudullinen kaavoitus, mutta myös laajemmat yleiskaavat voivat perustua (Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011). Lisäksi selvitykset tuottavat juridisen perustan, jonka avulla kaavaa voidaan lähteä viemään eteenpäin erilaisissa viranomaisneuvotteluissa (Toivonen, haastattelu 19.12.2011).

Vuoden 2006 selvityksen taustalla ei ollut konkreettista suunnittelutarvetta, minkä vuoksi sen vaikutus esimerkiksi kaavoitukseen ei ole ollut merkittävä. Selvitys nähtiinkin pääasiassa yleispiirteisenä taustaselvityksenä kaupunkiseudun hankkeille (Niemi, haastattelu 19.1.2012; Aromäki, haastattelu 12.1.2012; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011). Turun seudulle tehdyistä palveluverkkoselvityksistä aikaisempaa, vuoden 1997 selvitystä ja sen vuonna 2000 valmistuttua päivitystä, käytettiin Turun kaupunkiseudun maakuntakaavan tausta-aineistona. Selvityksessä osoitetut kaupan kohteet nousivat kaavoituksessa esiin kaupallisen alueen osoittavina *km-merkintöinä*, jotka mahdollistavat kaupan suuryksikön sijoittamisen. (Entrecon Oy 1997.) Suurin osa aikaisemmassakin selvitystyössä käsitellyistä kaupan paikoista oli jo selvitysajankohtana olemassa, tai niiden suunnittelu oli hyvin pitkällä. Huomionarvoista on myös se, että vuoden 1997 palveluverkkoselvityksessä ja myöhemmin maakuntakaavassa km-merkinnällä osoitetut, seudullisesti merkittäväksi arvioidut kaupan paikat ovat kuitenkin pääosin jääneet joko toteutumatta tai niiden merkitys ei ole noussut seudulliselle tasolle. Pääosa toteutuneista kohteista on jäänyt paikallistason lähikaupoiksi. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Entrecon Oy 2006, 39–42.) Saarento (haastattelu 20.12.2011) arvioi syyksi tälle sen, ettei vuonna 1997 pystytty riittävän hyvin arvioimaan kauppapaikan seudullista merkittävyyttä, sillä tarkastelunäkökulma oli vielä tuore ja selvityksissä korostettiin liikaa kerrosneliömäärää seudulliseen vaikuttavuuteen johtavana tekijänä.

Toivosen (haastattelu 19.12.2011) mukaan palveluverkkoselvitys ei itsessään ole Turussa aloittanut kaavaprosesseja tai käynnistänyt hankkeita. Esimerkiksi Turun merkittävimmät kaupalliset keskukset (keskusta, Länsikeskus ja Skanssi) ovat olleet yleiskaavoissa jo 1960-luvulta lähtien, vaikka esimerkiksi Skanssi on lähtenyt toteutumaan vasta 2000-luvulla. Kaupallisten sijaintien suunnittelua on pääasiassa lähdetty toteuttamaan kaupan aloitteesta, mistä esimerkkinä on päivittäistavarakauppaketju Lidlin tulon markkinoille 2000-luvun alussa. Tällöin kaupunki selvitti yhdessä ketjun kanssa mahdollisia kauppapaikkoja.

Raisiossa vuoden 2006 palveluverkkoselvityksellä ei arvioitu olleen merkittävää vaikutusta kaupungin palvelurakenteen kehittämiseen. Tärkeimmäksi syyksi Salmi (sähköpostivastaus 10.12.2011) arvioi vuonna 2004 vahvistetun koko kaupungin oikeusvaikutteisen yleiskaavan käyttökelpoisuuden alueiden kehityksen suunnittelussa. Toisaalta esimerkiksi vuoden 2011 alussa hyväksytyn kauppakeskus Myllyn laajennusta koskevan asemakaavan muutoksen tausta-aineistoksi vuonna 2006 valmistunutta kaupan palveluverkkoselvitystä ei voitu pitää riittävän ajanmukaisena eikä yksityiskohtaisena arvioitaessa laajennuksen vaikutuksia. Erityistä päivitystarvetta nähtiin ostovoimassa, jonka selvityksen mukaisesti kasvuoletuksiin arvioitiin vuonna 2008 alkaneella taloudellisella taantumalla olleen heikentävä vaikutus. Yksittäisten mittavampien kaupan hankkeiden soveltuvuutta ja vaikutuksia koko seudun rakenteeseen joudutaankin tapauskohtaisesti selvittämään ja perustelemaan hyvin yksityiskohtaisesti, minkä vuoksi seudullinen palveluverkkoselvitys ei yksistään riitä hankkeiden vaikutusarvioiksi. Salmi arvioikin palveluverkkoselvityksen näkyvän kuntien kaavoituksessa pääasiassa silloin, kun yleiskaava on vanhentunut tai sitä ei ole, jolloin yleiskaavassa tehtävät palvelurakennetta koskevat päätökset voivat perustua selvitykseen.

Palveluverkkoselvityksen yhteydessä tehty vaikutusten arviointi ei yksistään riitä hankkeen toteutukseen, mutta se luo vahvan perustan yksittäisten hankkeiden vaikutusten arvioinnille. Tällöin palveluverkkoselvityksessä osoitetun kaupan hankkeen yleis- tai asemakaavavaiheessa tehtävään vaikutusten arviointiin riittää toisinaan kevyempi tarkastelu (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Palveluverkkoselvitys on noussut esiin ja jäsentänyt kaupan ja kuntien välisiä keskusteluja kaupan hankkeiden toteutusmahdollisuuksista (Koponen, haastattelu 28.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011). Vuoro-vaikutus kaupan ja kunnan välillä onkin tiivistä johtuen kuntien kaavoitusmonopolista, sillä kunnat ovat lopulta kaavoituspäätöksiä tekevä taho (Koponen, haastattelu 28.12.2011). Palveluverkkoselvitys on noussut esiin nimenomaan hankkeiden tarkempaa sijaintia ja toteutusta suunniteltaessa. Mikäli tietty kohde on palveluverkkoselvityksessä osoitettu kaupan paikaksi, se selkeyttää ja edesauttaa myös sinne suunnitellun hankkeen kaavoitusta. Tällöin keskusteluissa voidaan keskittyä hankkeen tarkempaan yksityiskohtiin, koska keskustelut alueen soveltuvuudesta kauppapaikaksi on jo pääosin käyty. Toisaalta kaupan pyrkiessä selvityksessä osoitettujen alueiden ulkopuolelle

suunnitelmiin suhtaudutaan pääsääntöisesti kriittisemmin, ja hankkeiden eteneminen on huomattavasti hitaampaa tai estyy kokonaan. (Setänen, haastattelu 14.12.2011.) Näissä tapauksissa selvityksestä on etua viranomaiselle, joka voi perustella kielteisen kantansa tukeutuen selvityksessä osoitettuihin näkökohtiin (Pätynen, haastattelu 2.12.2011).

Turun seudun kaupan suunnittelussa merkittävimmän konfliktin tällä hetkellä muodostaa *Kaarinanportin* (Krossi) alueeseen liittyvät kysymykset. Alue nähtiin vuoden 2006 selvityksessä erikoiskaupan *retail park* -tyyppisenä kaupan keskittymänä, mikä tuki silloista Kaarinan näkemystä alueen kehittämiseksi. Kaupungin linja oli selvityksenteon aikaan, ettei alueelle haluta päivittäistavarakauppaa, vaan pyrkimyksenä oli tukea olemassa olevia keskuksia (Kaarinan keskusta, Piispanristi ja Ravattula). Selvityksen valmistumisen jälkeen alueella alkoi kuitenkin tapahtua muutoksia omistussuhteissa ja intresseissä. Rakennusliike Skanska osti Helsingin moottoritien tuntumassa sijaitsevia maa-alueita ja aloitti kiinteistökehitystoiminnan. Aluksi alueelle ryhdyttiin toteuttamaan alkuperäisten suunnitelmien mukaista *retail park* -tyyppisen kaupan mahdollistavaa asemakaavaa. Erikoiskauppaa ei kuitenkaan alettu alueelle rakentaa, vaan rakennusliike ryhtyi suunnittelemaan hypermarketin rakentamista yhdessä Turun Osuuskaupan kanssa. Vähittäiskaupan suuryksikön kaavoittaminen eikä rakentaminen ole kuitenkaan ollut mahdollista, sillä maakuntakaavassa tätä mahdollistavaa merkintää ei ole. (Aromäki, haastattelu 12.1.2012.)

Palveluverkkoselvityksessä vuonna 2006 oli siis huomioitu Kaarinan toive, mutta muutokset maan omistuksessa, yhteistyökuvioissa sekä alueelle suunnitellun kaupan sisällössä ovat kääntäneet tilanteen sellaiseksi, että selvitys onkin muuttunut Kaarinalle ja toimijoille epäedulliseksi. Kunnan edustajat ovat pyrkineet viemään suunnittelua eteenpäin Turun seudun rakennemalli 2035 -työn yhteydessä, mutta nämä yritykset eivät ole saaneet myönteistä vastakaikua. Lopulta ratkaisujen etsiminen jääkin poliittisen johdon välisiin neuvotteluihin ja kompromisseihin. (Aromäki, haastattelu 12.1.2012.) Salmi toteaa myös kaupan sijoittumiseen vaikuttavan voimakkaimmin kaupan toimijoiden intressit sekä maanomistukseen liittyvät tekijät. Kaavoittaja voi pyrkiä vaikuttamaan sijoittumiseen tarjoamalla monipuolisesti houkuttelevia vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia kaupan palveluiden sijainneiksi, minkä lisäksi niiden toteutumiseen vaikuttaa kunnan maapolitiikka ja siihen liittyvät sopimukset. (Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011.)

7.1.2 Selvitys tiedollisena resurssina

Kaavoituksellisen vaikutuksen vähäisyydestä huolimatta Turun seudun kaupan palveluverkkoselvitys 2006 ei ole jäänyt vaille käyttöä. Selvitystä on toiminut niin yhdyskuntasuunnittelun taustatietona kuin kaupan omassa palveluverkon suunnittelussa. Selvitys on muodostanut perustan vuonna 2010 alkaneelle PARAS-lainsäädännön (kunta- ja

palvelurakennemuutos) alaiselle *Turun seudun rakennemalli 2035* -työlle ja siinä tehtävälle kaupallisen palveluverkon arvioimiselle (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Lisäksi palveluverkkoselvitystä on käytetty suunnittelun tukena ja taustamateriaalina myös esimerkiksi Liedon keskustan suunnittelukilpailun yhteydessä. Selvityksen perusteella Liedon kunta arvioi, minkälaisia edellytyksiä kehittämiseksi on, ja minkälaisia reunaehdot suunnittelulle tulee kilpailussa asettaa. (Niemi, haastattelu 19.1.2012.) Suunnittelun lisäksi Pätyksen (haastattelu 2.12.2011) mukaan palveluverkkoselvityksellä olisi muitakin potentiaalisia käyttökohteita: selvitystä voitaisiin laajemmin käyttää esimerkiksi elinkeinopolitiikan apuna, kuntamarkkinoinnin välineenä, ja selvityksestä on hyötyä myös kaupan omalle verkostokehitykselle.

Kauppa on seurannaiselinkeino, jonka elinehtona on tarkkailla toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja reagoida niihin. Tämä edellyttää keskusliikkeiltä omatoimista perusasioiden selvittämistä ja eri alueiden kehittymisnäkökymien seuraamista, minkä vuoksi palveluverkkoselvityksen nykytilan analyysi ja siinä esitettävät tiedot ovat kaupalle jo entuudestaan tunnettuja. (Koponen, haastattelu 28.12.2011; Lähteenmäki, haastattelu 16.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011.) Laajoja maantieteellisiä alueita koskevissa palveluverkkoselvityksissä korostuu niiden kautta saatava monimutkaisia kokonaisuuksia koskeva tieto, jota kauppa voi käyttää oman verkostosuunnittelun tukena (Koponen, haastattelu 28.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011). Selvityksestä saa nopeasti yleiskäsityksen, missä nähdään tapahtuvan kasvua ja minkä alueiden vastaavasti nähdään pysyvän ennallaan tai taantuvan (Setänen, haastattelu 14.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011). Palveluverkkoselvityksissä kasvaviksi määritettyjä alueita kauppa tarkkailee uusien investointien valossa, kun muualla päätavoitteena on säilyttää verkosto kilpailukykyisenä ja myymälät ajanmukaisina (Setänen, haastattelu 14.12.2011). Koponen (haastattelu 28.12.2011) arvioi, että kaupalla olisi enemmänkin hyödynnettävää palveluverkkoselvityksessä, mikäli eri toimijat tietäisivät paremmin selvityksen olemassa olosta.

Saarento (haastattelu 20.12.2011) ja Toivonen (haastattelu 19.12.2011) näkevät selvityksen tärkeimpänä merkityksenä yhdyskuntasuunnittelulle sen tuottaman tiedon kaupan toimintaympäristöstä, kaupan verkoston tasapainosta ja uusien kaupan hankkeiden vaikutuksista siihen. Näiden tietojen avulla voidaan toteuttaa varsinaista suunnittelua ja tukea päätöksentekoa. Saarento (haastattelu 20.12.2011) kuitenkin korostaa, ettei selvitys itsessään voi tuottaa varsinaista suunnitelmaa, sillä kaavoituksessa on otettava huomioon maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelun sisältöön sekä suunnitteluprosessiin asettamat vaatimukset. Kaupan palveluverkkoselvitys käsittelee yhtä teemaa, joka muodostaa muiden maankäytön osa-alueiden kanssa suunnittelukokonaisuuden. Suunnittelijoiden ja päättäjien tehtävänä on lopulta suhteuttaa eri teemoja käsitteleviä selvityksiä toisiinsa ja määrittellä, minkälainen painoarvo millekin osa-alueelle annetaan. Selvitys ei näin ollen johda automaattisesti tietynlaisiin suunnitteluratkaisuihin, mutta palveluverk-

koselvitys vaikuttaa osaltaan maankäytön suunnittelun valmisteluprosessiin ja sitä kautta selvityksessä esiin nostetut asiat heijastuvat myös päätöksentekoon. Selvityksen ohjausvaikutus on lopulta sitä merkittävämpi, mitä parempia – lainsäädännön puitteissa hyväksyttäviä ja kaupan kilpailun mahdollistavia – vaihtoehtoja kaupan alueiksi selvitys tuottaisi. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011.)

7.2 Selvityksen ja selvitysprosessin kehittäminen

7.2.1 Kriittisen vaikutusten arvioinnin lisääminen ja selvityksen roolin selkeyttäminen

Palveluverkkoselvityksen sisältöä pidettiin varsin kattavana, mutta yleispiirteeltään mennyttä kehitystä toteavana. Sisältöön kaivattaisiinkin enemmän tulevan kehityksen kriittistä arviointia. Setänen (haastattelu 14.12.2011) toivoisi palveluverkkoselvityksissä korostuvan tapahtuneen kehityksen kuvaamisen ja nykytilan arvioinnin sijaan laajempi tulevan kehityksen arviointi. Tulevaisuusnäkökulmaa voisi hänen mukaansa tuoda mukaan esimerkiksi konsultin tekemillä erilaisilla kehitysskenaarioilla, joita käsiteltäisiin osallisten kesken työpajoissa. Myös Saarennon (haastattelu 20.12.2011) mukaan tulevaa kehitystä ja trendejä voitaisiin arvioida monipuolisemmin ja yksilöllisemmin muodostaen useita vaihtoehtoisia ja korostetummin eri alueisiin ja niiden yksilöllisiin ominaisuuksiin sovitettuja kehityskulkuja. Myös Setänen kritisoi selvityksissä tehtäviä kaupallisten alueiden arviointeja liiallisista yleistyksistä. Hänen mukaansa sisällöltään ja laajuudeltaan erilaisia alueita ei pitäisi liiaksi rinnastaa toisiinsa ja tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä niiden tulevaisuudesta. Esimerkiksi Setänen nostaa selvityksessä tehdyt päätelmät, joiden mukaan Raision Myllyn alue tulee kasvamaan ja vastaavasti Ravattulan alue supistumaan. Kyse on kuitenkin täysin eri kokoluokan alueista; Myllyn alueella on satoja liikkeitä, kun taas Ravattulassa on ainoastaan hypermarket ja rautakauppa. (Setänen, haastattelu 14.12.2011.)

Turun seudun kaupan palveluverkkoselvityksessä 2006 työn luonne oli enemmän tapahtunutta kehitystä kuvaava kuin tulevaa arvioiva. Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa kyseinen palveluverkkoselvitys nähtiinkin pääasiallisesti toteavana menneen kehityksen sanallisena ja tilastollisena kuvauksena. Esimerkiksi selvityksessä esitetyt hankkeet olivat kaikki olemassa olevia, eikä potentiaalisiin uusiin kaupan paikkoihin otettu kantaa. (Aromäki, haastattelu 12.1.2012; Saarento, haastattelu 20.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011.) Erytystä kehittämistä kaivattiin hankkeiden vaikutusten kriittiseen, muun maankäytön ja lainsäädännön asettamat ehdot huomioon ottavaan, arviointiin. Selvityksessä tehtävän vaikutusten arvion näkökulmana on usein väestön ja

ostovoiman kasvun mahdollistama kaupan lisärakentaminen, mutta maankäytön suunnittelussa joudutaan ottamaan huomioon myös esimerkiksi asukkaisiin, ympäristöön ja liikenteeseen kohdistuvat vaikutukset. Kaupan kehityksen arvioinnin yhteydessä voisi-kin korostetummin, esimerkiksi erilaisin skenaariomallien avulla, tuoda esiin vaihtoehtoja ja tällä tavalla kärjistää vaikutuksia. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011). Myös konsultti tunnisti arvioinnin kritiikittömyyden:

Selvitys on kokonaisuudessaan toteava. Selkeitä suosituksia ”tehkäänäin” tässä ei ole. Onko ollut konsultin uskaltamattomuutta ottaa kantaa vai tilaajan toive? Tavallaan ratkaisut puuttuvat, että osoitetaan kehityskaari, joka on johtanut nykyiseen tilanteeseen ja mitkä kohteet on nykyisessä tilanteessa ongelmallisia, mutta ei tartuta hirveästi siihen, mitä niille pitäisi tehdä. Tai on listattu hankkeet, mutta ei sitä, mitä näistä sitten toteutetaan, tai onko jotain mitä pitäisi pyyhkiä yli. Sellaisen tekeminen on hirveän vaikeaa, eikä konsultin tehtävä. Siellä on päätöselimiä ja luottamusmiehiä, joiden tehtävänä tehdä hyviä päätöksiä, mutta suosituksia voisi olla. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Konsultti voisi tuoda palveluverkkoselvitysprosessiin ja työn sisältöön enemmän arvolatausta nimenomaan hankkeiden arvioinnin kohdalla. Hankkeita tulisi arvioida laillisuusnäkökulmasta ja kriittisesti tuoda esiin niiden aiheuttamat negatiiviset ja positiiviset vaikutukset, ja mahdollisesti jopa asettaa ehtoja niiden toteuttamiselle. Kaupan palveluverkkoselvityksen tehtävänä ei kuitenkaan ole tuottaa päätöksiä, vaan ainoastaan monipuolinen arvio ja mahdollisia suosituksia päätöksenteon tueksi. Lopulta hankkeiden toteutumiseen vaikuttavat monet, palveluverkkoselvityksen ulkopuolelle jäävät asiat kuten rakennusliikkeiden tilamarkkinointi, muiden hankkeiden toteutuminen sekä poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvat asiat. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011.) Saarennon mukaan kriittisyyden ja lainmukaisuuden tärkeimpänä päämääränä on kuitenkin se, ettei selvityksen perusteella eri toimijoille muodostuisi vääriä mielikuvia eikä odotusarvoja hankkeiden toteuttamiskelpoisuudesta, mikäli ne ovat ristiriidassa lainsäädännön tai alueidenkäyttötavoitteiden kanssa.

Palveluverkkoselvitys ja sen valmisteluun liittyvä prosessi on tärkeä osa kaupan verkoston suunnittelua. Haastatteluissa nähtiin poikkeuksetta palveluverkkoselvitysten roolin korostuvan tulevaisuudessa. Tärkeimpänä syynä tälle on vuoden 2011 keväällä tehty maankäyttö- ja rakennuslain uudistus, jonka mukaan kaavoituksen taustalle on entistä tarkemmin arvioitava kauppapalveluiden sijaintia ja mitoitusta koskevat asiat. Tämä edellyttää esimerkiksi nykyisissä kaavoissa olevien merkintöjen tarkistusta ja tarkempaa toimialakohtaista tarkastelua, jotta eri kauppatyypeille löydetään jatkossa optimipaikat. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Saarento arvioi, että selvitysten tarve tulee kasvamaan, mikä vastaavasti

saattaa lisätä selvityksiä tekevien konsulttien määrää. Erilaisten toimijoiden tulo markkinoille kasvattaa entisestään tilaajan vastuuta hyvän ja asiantuntevan selvittäjän valinnasta.

Tärkeinä tekijöinä tulevaisuuden selvitysten vaikuttavuuden kannalta pidettiin niiden roolin ja vaikutusten kirkastamista, selkeää tavoitteiden asettamista ja niiden selväksi tekemistä sekä keskinäistä vertailtavuutta. Koponen näkee, että selvityksen roolia kaavoitusprosessissa tulisi jatkossa kirkastaa eri toimijoille, koska sitä selkeästi käytetään työkaluna kaavoituksessa; selvityksellä ei ole ollut virallista roolia, mutta silti siihen vedotaan ja sen taakse mennään kaavoitusprosesseissa. Kun tavoitteet ja merkitys olisivat selviä, myös kaupan toimijat voisivat sitoutua prosessiin ja lopputuloksiin paremmin. (Koponen, haastattelu 28.12.2011.) Tämä tarkoittaisi myös palveluverkkoselvitysten yhdenmukaistamista. Jos selvityksillä olisi taustallaan selkeä suunnittelutarve ja tavoite sekä yhdenmukaiset vaatimukset, myös niiden vertailtavuus kasvaisi (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Toivosen (haastattelu 19.12.2011) mukaan prosesseissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota taustalla oleviin tavoitteisiin ja lähtökohtiin, sillä usein tavoitteet on osallisten kesken hyväksytty kevein perustein, mutta päätöksentekovaiheessa ollaan kuitenkin ajamassa tavoitteiden vastaisia ehdotuksia.

7.2.2 Selvitysprosessin avoimuuden edistäminen ja palveluverkon seurannan järjestäminen

Palveluverkkoselvitysprosessiin osallistuvat saavat tärkeää tietoa, joka ei pelkän valmiin raportin kautta välity (Setänen, haastattelu 14.12.2011). Prosessin yhteydessä yhdyskuntasuunnittelijat voivat laajentaa näkemystään siitä, miten kaupan toimijat näkevät toimialan ja -ympäristön kehityksen tulevaisuudessa. Vastaavasti kaupan edustajat saavat tärkeää tietoa siitä, miten julkinen valta ja yhdyskuntasuunnittelu näkevät yhdyskuntarakenteen kehittyvän ja minkälaiseksi kaupan rooli tässä kokonaisuudessa arvioidaan. (Niemi, haastattelu 19.1.2012; Koponen, haastattelu 28.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011.) Selvityksen tavoitteena tulisikin olla se, että prosessin yhteydessä hahmotettaisiin maankäytön kokonaiskuva ja pystyttäisiin tämän perusteella arvioimaan ja tunnistamaan tulevaisuuden potentiaalisia kauppapaikkoja. Ideaalitulanteessa esiin nousevat uudet kaupan kohteet ja niiden vaikutukset tuotaisiin virkamiesten tietoon jo ennen kuin kaupat ehdottavat niihin hankkeita. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Koistinen (2006, 268) painottaa, että palveluverkkoselvityksen laatiminen tulisi nähdä entistä enemmän eri toimijoiden näkökantoja ja tavoitteita yhdistelevänä prosessina. Tällöin yksi tärkeimmistä tavoitteista olisi oppia ymmärtämään toisten toiminnan lähtö-

kohtia ja tarpeita. Koistisen mukaan nimenomaan palveluverkkoselvityksen laadinta on oikea foorumi tällaiselle eri toimijoita ja sektoreita yhdistävän vuoropuhelun synnyttämiselle. Kaupan palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä toimijoiden onkin mahdollista muodostaa yhteinen, erilaiset intressit ja tekijät huomioon ottava näkemys seudun kehityksestä, ja samalla voidaan koordinoitusti ottaa kantaa erilaisiin ajatuksiin ja konkreettisiin hankkeisiin (Koponen, haastattelu 28.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Mitä laajempi osallistujajoukko prosessissa on mukana, sitä laajemmin näkemyksiä voidaan tunnistaa ja ottaa huomioon. Kun tiedetään, mitä kukin osallistuja käsiteltävistä asioista ajattelee, voidaan lopputuloksena muodostaa yleisesti hyväksytty yhteinen näkemys. (Toivonen, haastattelu 19.12.2011.) Tämä liittyy palveluverkkoselvityksen merkitykseen niin sanottujen *yhteisten pelisääntöjen muodostamisessa*. Selvitysprosessin yhteydessä osalliset voivat yhteisesti sopia, mitkä alueet nähdään kaupalle sopivina ja mitkä vastaavasti epäsohvina. Prosessin myötä kaupan toimijat saavat paremman kuvan siitä, mitä rajoitetaan ja millä perusteilla, ja voivat sitoutua tehtyihin päätöksiin. (Setänen, haastattelu 14.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Samalla selvitykseltä ja selvitysprosessilta edellytetään eri alueiden kriittistä ja laillisuusperusteista tarkastelua, jossa huomioidaan alueen sopivuus kaupan paikaksi sekä arvioidaan monipuolisesti kaupan rakentamisen vaikutukset (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011).

Myös konsultti painotti palveluverkkoselvitysprosessin tärkeyttä kaupan suunnittelun pelisäännöistä sopimisen foorumina, jonka puitteissa kauppajien edustajat, alueen kunnat ja maakunnan liitto voivat ideaalitalanteessa yhteisesti sopia linjasta, jonka mukaan tulevaisuuden kauppapaikat seudulla sijoittuvat. Tällöin esimerkiksi kaupan tai rakennusliikkeiden edustajien on mahdollista luottaa siihen, että samat säännöt ja rajoitukset koskevat kaikkia toimijoita, jolloin on mahdollista sitoutua tehtyihin päätöksiin sekä sopeuttaa omaa toimintaa näiden sääntöjen puitteissa. Toisaalta myös palveluverkkoselvitykseen osallistuvat viranomaiset ja yhdyskuntasuunnittelijat ovat sitoutuneita prosessiin ja ymmärtävät paremmin tiettyjen kaupan hankkeiden mahdolliset edut ja haitat. Päätöksiin sitoutuminen ei kuitenkaan ole saavutettavissa pelkästään yksittäisissä ja erillisissä palveluverkkoselvitysprosesseissa, joihin osallistuvat toimijat vaihtuvat jatkuvasti, vaan yhteistyön tulisi perustua jatkuvampaan vuorovaikutukseen. (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.)

Haastateltavat korostivat palveluverkkoselvitystä valmisteleavan prosessin ja siihen osallistumisen merkitystä (Niemi, haastattelu 19.1.2012; Koponen, haastattelu 28.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Setänen, haastattelu 14.12.2011). Tärkeä kysymys onkin, miten prosessia voitaisiin jatkossa kehittää entistä osallistavampaan suuntaan. Käytännössä tämä voisi tapahtua esimerkiksi erilaisten työryhmien ja -pajojen avulla. (Saarento, haastattelu 20.12.2011; Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011.) Saarenon kokemusten mukaan sidosryhmiä osallistava työpajatyöskentely on antoisa, mutta pal-

jon resursseja vaativa menetelmä. Lisäksi hän painotti selvitystä tekevän asiantuntijan vastuuta prosessissa; osallistavat menetelmät eivät tarkoita sitä, että asiantuntija siirtää selvitystyön tekemisen osallisille, vaan esimerkiksi työpajojen tehtävänä on ainoastaan tuottaa selvityksessä työstettävää materiaalia. Saarento näkikin hyviä puolia sekä pelkääntään asiantuntijatyönä valmistuvassa selvityksessä että eri sidosryhmiä osallistavissa menetelmissä. Tärkeintä on, että selvitysprosessi tulee rakentaa sen mukaan, minkälaiset tavoitteet sille asetetaan sekä kuinka paljon resursseja on käytettävissä.

Vuorovaikutteisuuden korostaminen palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä on sidoksissa sekä suunnittelun kommunikatiivisiin teorioihin että strategisen suunnittelun käytäntöihin. Palveluverkkoselvitysprosessin viitekehyksessä tapahtuvassa vuorovaikutuksessa tulisi korostetummin tuoda esiin eri osapuolten intressit, tunnistaa ja tunnustaa niiden osittainen erisuuntaisuus sekä yhteensovittamattomuus ja pyrkiä sovitteluun kommunikaation keinoin (ks. esim. Sotarauta 1999, 91–92; Mäntysalo 2007, 102). Tällöin on mahdollista synnyttää yhteinen ja yhteisesti hyväksytty näkemys tulevaisuuden kehityssuunnista sekä niiden toteutumisen mahdollisuuksista, edellytyksistä ja niiden tavoittelussa sovellettavista pelisäännöistä. Kaupan palveluverkkoselvitys ja sen yhteydessä toimivat ohjaus- ja projektiryhmät voitaisiin tämän tutkimuksen perusteella ajatella luvussa 2.2.4. esitellyn rajayhteistyön viitekehykseksi, eräänlaiseksi foorumiksi, jonka puitteissa erilaisista lähtökohdista ponnistavat toimijat voisivat pyrkiä vuorovaikutuksen kautta tunnistamaan ristiriitaiset intressit, keskustelemaan niistä ja lopulta saavuttamaan yhteisen näkemyksen. (ks. esim. Leino 2008, 44.)

Yhteistyön ja vuorovaikutuksen ei pidä rajoittua pelkääntään satunnaisin aikavälein toteutettaviin palveluverkkoselvitysprosesseihin, joiden yhteydessä tiivistä, avointa ja luottamuksellisiin suhteisiin perustuvaa vuorovaikutusta on mahdotonta saavuttaa. Palveluverkkoselvitys luo foorumin, missä eri tahojen on mahdollista vuoropuhelun kautta jakaa näkemyksiään sekä tulkintojaan kaupan ja yhdyskuntarakenteen toivotuista, ja toisaalta ei-toivotuista kehityskuluista sekä löytää yhteisesti hyväksyttävissä olevat ratkaisut. Tämän keskustelun tulisi jatkua erilaisissa, palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä muodostettavissa, yhteistyö- ja seurantaryhmissä sekä virtuaalisissa palaute- ja keskustelukanavissa (ks. esim. Hetemäki 2009, 20). Esimerkiksi Turun seudulla on jo olemassa hyvä perusta, minkä päälle vuorovaikutusta on mahdollista rakentaa; rungon muodostaa pitkäjänteiselle yhteistyölle viitekehyksen tarjonnut yleiskaavayhteistyöryhmä, jota olisi mahdollista laajentaa kaupan yhteistyöryhmän tarpeisiin sopivaksi ottamalla mukaan esimerkiksi kaupan, muun elinkeinoelämän sekä asukkaiden edustajia (vrt. Koski 2007, 29). Samoin yhteistyön edellytyksiä seudulla on lisännyt Rakennemalli 2035 -prosessi, jonka yhteydessä on käyty erilaisia keskusteluja maankäytön kehityskuvasta (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Vuorovaikutuksen ylläpitämisen lisäksi tulee miettiä sitä, miten palvelurakenteen kehittymistä seurataan.

Kaupan toimintaympäristö ei ole staattinen; erilaisia kaupan hankkeita syntyy, toteutuu tai kaatuu ja niiden sisällöissä tapahtuu muutoksia johtuen taloudellisesta tilanteesta, lainsäädännössä, asiakaskäyttäytymisessä sekä kaupan konsepteissa tapahtuvista kehityskuluista. Palveluverkkoselvitys toteutetaan epäsäännöllisin väliajoin, jolloin se kuvaa valmistumishetkensä tilannetta ja sen hetkisiä näkymiä. Näin ollen ongelmana on se, ettei selvitys pysty reagoimaan tapahtuviin muutoksiin. (Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011; Toivonen, haastattelu 19.12.2011.)

Viimeisestä Turun seudulle valmistuneesta palveluverkkoselvityksestä on kulunut tutkimushetkellä lähes kuusi vuotta. Tänä aikana seudun kaupallisessa rakenteessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia; Turkuun on avattu noin 40 000 myyntineliömetrin kokoinen kauppakeskus Skanssi ja Raisiossa Haunisten–Kuninkojan alue on kehittynyt huomattavasti muun muassa Ikean avautumisen myötä. Lisäksi vuoden 2006 jälkeen kansainvälinen taloudellinen tilanne ja kehitysnäkymät ovat heikentyneet merkittävästi ja kaupan sijoittumista ohjaavaa lainsäädäntöä on muutettu. Turun seudulla vuoden 2006 jälkeen toteutuneet hankkeet olivat tiedossa palveluverkkoselvitystä tehdessä (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Hankkeiden sisällöissä on kuitenkin tapahtunut muutoksia. Esimerkiksi Kaarinan Krossin alueelle suunniteltu kaupallinen kehittäminen oli vuoden 2006 selvityksessä erikoiskaupan retail park -hanke, joka on kuitenkin myöhemmin muuttunut kauppakeskus- ja hypermarket -hankkeeksi (Aromäki, haastattelu 12.1.2012).

Yleisesti haastatteluissa nähtiin, että vuoden 2006 selvitys on vanhentunut ja kaipaa päivittämistä. Sen sijaan mielipiteet vaihtelivat siitä, pitäisikö palveluverkossa ja kaupan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset arvioida erillisissä, tietyin väliajoin tehtävissä mittavammissa selvityksissä vai tulisiko seurannan olla jatkuvampaa. Eräät haastateltavista näkivät kaupan toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset niin pieninä, että jatkuva seuranta ei ole tarpeen. Toisaalta kunnat tarvitsevat jatkuvasti suunnittelun taustalle tietoa omassa kunnassa ja koko seudulla tapahtuvista toimintaympäristön muutoksista (Toivonen, haastattelu 19.12.2011; Salmi, sähköpostivastaus 10.12.2011). Tällaisen kaupan toimintaympäristöön ja seudun kunnissa vireillä oleviin hankkeisiin liittyvien tietojen kerääminen on haastavaa eikä kunnilla ole aina ole resursseja tähän työhön, joten tiedon keskitetty kerääminen olisi tämän vuoksi erityisen tärkeää (Toivonen, haastattelu 19.12.2011). Lisäksi esimerkiksi seudulla suunnitteilla ja toteutumassa olevien hankkeiden perustietojen keskitetty hallinta helpottaisi seuraavan palveluverkkoselvityksen tekemistä (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011).

Palveluverkon ja toimintaympäristön jatkuvan seurannan myötä alueen toimijoiden tieto kumuloituisi, eikä uusia erillisiä selvityksiä varten tarvitsisi aloittaa työtä alusta (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011; Pätynen, haastattelu 2.12.2011; Koponen, haastattelu 28.12.2011). Tällöin selvityksen taustatiedot, niistä tehtävät ennusteet sekä kaupan rakenteessa tapahtuvat muutokset päivittyisivät jatkuvasti, mikä vähentäisi niissä ilmene-

viä vääristymiä ja virheellisen tiedon määrää (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011). Seurannan järjestäminen voisi yhtenä osana kuulua palveluverkkoselvitysprosessiin. Tällöin palveluverkkoselvityksen yhteydessä tulisi määritellä seurannan kohteet, vastuutahot ja menetelmät. (Pätynen, haastattelu 2.12.2011.) Lisäksi palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä olisi mahdollista muodostaa eri osallisista koostuva työryhmä, joka kokoon-tuisi tietyin väliajoin keskustelemaan tapahtuneista ja näköpiirissä olevista muutoksista ja niiden vaikutuksista seudun kaupan rakenteeseen (Pitkäaho, haastattelu 2.12.2011).

Saarennon (haastattelu 20.12.2011) mukaan ideaalitulanteessa maakunnan liitolla olisi jatkuvasti päivittyvä kuva seudun aluerakenteesta ja keskusverkosta, sekä tiedot kaupan toimijoista ja suuruusluokasta kyseisen verkon eri solmuissa. Seurannan avulla olisi mahdollista päivittää solmuissa tapahtuvia muutoksia ja arvioida niiden vaikutuksia muihin solmuihin ja esimerkiksi keskusten välillä kulkeviin liikennevirtoihin. Kyseisen kaltaisella työkalulla olisi mahdollista saada syvempää tietoa verkostomaisesti järjestyneen kaupungin rakenteista ja vuorovaikutussuhteista eri verkostotasoilla. Verkostorakenteen analysointimenetelmien soveltaminen olisikin jatkossa potentiaalinen palveluverkkoselvitysten kehittämiskohde.

8 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on arvioitu kaupan palveluverkkoselvityksen roolia yhdyskuntasuunnittelussa. Tutkimuskohteena on ollut Turun seudulle vuonna 2006 valmistunut selvitys, jonka laatimisprosessia ja käyttöä on tutkittu haastattelemalla selvitystyössä mukana olleita toimijoita ja selvityksen käyttäjiä. Haastattelujen perusteella on analysoitu, minkälainen apuväline palveluverkkoselvitys on yhdyskuntasuunnittelussa: miten selvitys on toteutettu, miten sitä on käytetty yhdyskuntasuunnittelussa ja miten selvitysprosessia voitaisiin jatkossa kehittää. Palveluverkkoselvityksen ymmärtämisen taustana on käytetty teoreettista viitekehystä, jonka runko on muodostettu yhdyskuntasuunnittelua, suunnittelussa ilmeneviä konflikteja, toimintojen sijoittumista alue- ja yhdyskuntarakenteessa sekä kaupan sijainnin ohjausta käsittelevistä teemoista. Näin on pyritty saamaan kuva siitä, minkälainen on palveluverkkoselvityksen suunnitteluympäristö ja mitä mahdollisuuksia selvityksellä on vastata siinä ilmeneviin haasteisiin. Tiivistettynä tutkimuksessa on arvioitu, mitä palveluverkkoselvitykset tällä hetkellä ovat ja toisaalta, mitä ne voisivat jatkossa olla. Teoriaosan kirjallisuuskatsauksen ja empiriaosassa tehtyjen haastattelujen perusteella palveluverkkoselvitysprosessia ja sen käyttöä voidaan jäsentää seuraavanlaisen vastakkainasettelun kautta (kuvio 6):

<i>Mitä ovat?</i>	Suunnittelutarve	<i>Mitä voisivat olla?</i>
Perinteiset näkemykset	Taustatekijät	Uudet näkemykset
Hierarkkinen rakenne	<i>Yhdyskuntarakenne</i>	Verkostomainen rakenne
Normiohjaus	<i>Ohjauskeinot</i>	Neuvottelu/arviointiohjaus
Instrumentaalisuus, kokonaisvaltaisuus	<i>Suunnittelukäytäntö</i>	Kommunikatiivisuus, strategisuus
Rutiiniprosessi	Prosessi	Oppiva prosessi
Tiedonkeruu	<i>Prosessin päätavoitteet</i>	Pelissäännöistä sopiminen
Teknisen epävarmuuden vähentäminen	<i>Tietotavoitteet</i>	Poliittisen epäselvyyden vähentäminen
Keskeiset osapuolet	<i>Osalliset</i>	Laaja osallisuus
Konfliktien vältteleminen	<i>Suhtautuminen konflikteihin</i>	Konfliktien tunnistaminen ja niistä keskustelu
Suljettu prosessi	<i>Avoimuus</i>	Avoin/julkinen prosessi
Kertaluonteinen prosessi - ei seurantaa	<i>Jatkuvuus</i>	Jatkuva prosessi - jatkuva seuranta
Vähäiset vaikutukset	Vaikutukset	Laajat vaikutukset
Suunnittelun osaselvitys	<i>Rooli</i>	Kiinteä osa suunnittelua
Ei sitova, ei sitouttava	<i>Sitoutuminen</i>	Sitova, sitouttava

Kuvio 6 Palveluverkkoselvitysprosessin vaihtoehdot (vrt. Leskinen 1994, 49)

Kuvion 6 vasen puoli kuvaa Turun seudun palveluverkkoselvitysprosessista tehtyjen johtopäätösten perusteella, mitä piirteitä palveluverkkoselvitysprosessissa, sen taustatekijöissä ja käytössä oli nähtävissä. Oikealla puolella on esitetty, mihin asioihin tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja mihin suuntaan eri osa-alueita selvitysprosessissa voitaisiin kehittää. Kyseistä vastakkainasettelua käytetään jatkossa jäsentämään Turun seudun palveluverkkoselvitysprosessista tehtyjä johtopäätöksiä ja niiden yhteyttä teoriaosassa käsiteltyihin teemoihin.

Kaupan palveluverkkoselvitysprosessin *taustatekijöitä* ovat muun muassa kysymykset siitä, miten yhdyskuntasuunnittelua toteutetaan, minkälaiseksi yhdyskuntarakenne mielletään ja miten sen kehittymistä ohjataan. Yhdyskuntasuunnittelun voidaan nähdä asettuvan kahden ääripään, instrumentaalisen ja kommunikatiivisen rationaalisuuden väliin. Instrumentaalisuuteen perustuvassa suunnittelussa korostuvat tieteellinen, objektiivinen tieto ja sen tuottamiseen liittyvä asiantuntijuus, kun taas kommunikatiivisissa suuntauksissa nähdään tärkeäksi vuorovaikutukseen perustuva yhteistyö. Yhteiskunnassa vallitsevan pluralistisuuden ja siitä kumpuavien erilaisten intressien ja konfliktien hyväksyminen suunnittelun lähtökohdaksi on korostanut kommunikatiivisuuteen perustuvia suunnittelun lähtökohtia; tietoa nähdään yhä enemmän olevan paikallisilla toimijoilla ja asukkailla, ja tämä tieto tulisi myös ottaa huomioon suunnittelussa. Samanlainen kehityskulku on ollut myös näkemyksissä yhdyskuntarakenteesta ja sen hallittavuudesta. Aikaisemmin rakenteen on nähty järjestyneen yhtenäisten elämäntapojen ja saavutettavuustekijöiden perusteella hierarkkisesti ja olevan sidoksissa paikan keskeisyyteen ja kokoon. Rakenne on nähty staattisena ja ennustettavana, minkä seurauksena on pidetty mahdollisena toteuttaa kokonaisvaltaista, pitkän aikavälin suunnittelua. Myöhemmin yhdyskuntarakenne on yhä enemmän alettu mieltää verkostoina, joissa eriyvät elämäntavat ja toimintojen dynaamisuus johtavat rakenteen joustavuuteen, erilaisuuteen ja täydentävyyteen. Toiminnot sopeuttavat paikkaansa rakenteessa muuttuvan tilanteen mukaisesti, minkä vuoksi niiden sijoittumista on entistä vaikeampi ennustaa ja siihen on myös hankalampi vaikuttaa.

Yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet myös vähittäiskaupan sijoittumiseen. Muutosten kulmakivinä ovat myymälämäärän väheneminen ja yksikkökoon kasvu. Kaupat ovat siirtyneet yhä enemmän keskustojen ulkopuolelle, henkilöautolla hyvin saavutettaviin paikkoihin, minkä on nähty heikentävän kaupunkikeskustojen kaupallista kilpailukykyä, lisäävän henkilöautolla tehtäviä liikkumissuoritteita sekä vaikuttavan negatiivisesti asukkaiden mahdollisuuteen asioida lähellä olevissa ja helposti saavutettavissa kaupan yksiköissä. Kehityskulku on esitetty perusteluksi sille, että yhteiskunnan monimutkaistumisesta huolimatta vähittäiskaupan tulevaa sijoittumista ja rakennetta pyritään normipohjaisesti ohjaamaan ja suunnittelemaan yhä tarkemmin. Tämä tarkoittaa muun muassa myymäläsijaintien ja -kokojen tunnistamista ja arviointia entistä

aikaisemmassa vaiheessa suunnittelu- ja kaavoitusprosessia, mikä on yksi tärkeimmistä palveluverkkoselvitysten jatkossa kohtaamista haasteista.

Selvitysprosessin taustalla on lisäksi *tarve*, johon selvityksellä pyritään vastaamaan. Turun seudulle vuonna 2006 valmistuneen kaupan palveluverkkoselvityksen taustalla ei ollut kaavoituksellinen tarve, vaan pyrkimys saada tietoa kaupan rakenteesta ja toimintaympäristössä tapahtuneista muutoksista. Koska selvitys ei perustunut määriteltyyn suunnitteluongelmaan, eivät myöskään selvitykselle asetetut tavoitteet olleet selkeitä eivätkä yksityiskohtaisia. Tutkimuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella samanlainen epäselvyys leimasi osittain koko selvitysprosessia sekä myöhemmin selvityksen käyttöä.

Selvityksen taustalla oleva tarve on merkittävä tekijä määrittämässä, millaisen *prosessin* kautta palveluverkkoselvitys toteutetaan. Ainoastaan tietotarpeen tyydyttämiseen tähtäävä selvitys on mahdollista viedä läpi kevyellä, vähäiseen osallistumiseen ja vuorovaikutukseen perustuvalla prosessilla. Vastaavasti kun selvityksen tarkoituksena on laajemmin määrittää kaupan tulevaisuuden toimintaedellytyksiä, sijaintia ja rakennetta, vaaditaan prosessilta enemmän osallistavia menetelmiä ja tiivistä vuorovaikutusta. Toisaalta samalla tulee myös kysyä, luovatko näinkin erilaiset lähtökohdat heikot edellytykset palveluverkkoselvitysten roolin selkeyttämiselle; liialliset vaihtelut ja erot selvitysten sisällöissä, tekotavoissa ja käyttötarkoituksissa aiheuttavat epäselvyyttä ja lisäävät selvityksen roolin jäsentymättömyyttä. Selvitysprosessiin osallistuville ja selvitystä käyttäville tahoille jää epäselväksi, mikä on osallistumisen tarkoitus ja toisaalta, mikä on selvityksen ja selvitysprosessissa sovittujen asioiden sitovuus. Nämä seikat puolestaan vaikuttavat siihen, miten voimakkaaksi selvityksen ohjausvaikutus lopulta muodostuu. Tämän vuoksi kaupan palveluverkkoselvitys tulisikin määritellä nykyistä selkeämmin asettamalla sen sisällölle sekä valmistelevalle prosessille tietyt kriteerit ja reunaehdot. Tällöin laajat, seutukohtaiset ja selkeään suunnittelutarpeeseen tehtävät palveluverkkoselvitykset tulisi erottaa vapaamuotoisemmista, yleiseen tietotarpeeseen vastavista ja menneeseen kehitykseen painottuvista raporteista, jotka on mahdollista toteuttaa kevyemmällä ja vähäisempään osallistumiseen perustuvalla prosessilla.

Sisällöllisesti Turun seudun palveluverkkoselvitys nähtiin kattavana ja käsiteltyjä teemoja oikeina. Selvitys oli kuitenkin menneeseen kehitykseen ja nykytilaan painottunut. Esimerkiksi selvityksessä esitetyt kaupan hankkeet ja uudiskohteet olivat jo selvityshetkellä tiedossa, eikä varsinaisia uusia avauksia syntynyt. Selvitykseltä kaivattaisiinkin enemmän tulevaisuuden palveluverkon tarkastelua, jonka avulla tunnistettaisiin palveluverkon strategiset muutoskohdat ja arvioitaisiin kriittisesti niiden mahdollisuutta toimia kaupan paikkoina. Tässä yhteydessä nousevat myös esiin verkostoajattelun teemat; kaikkia kohteita ja keskuksia ei tulisi arvioida samoin kriteerein, vaan ottaa huomioon niiden erityiset ominaisuudet ja esimerkiksi erilaiset saavutettavuuslähtökohdat. Erilaiset kaupan olemassa olevat ja suunnitellut sijainnit tulisikin suhteuttaa niiden

muodostamaan verkostotasoon ja arvioida, millaiseksi kokonaisuuden osaksi ne voisivat muodostua ja mitä vaikutuksia niissä tapahtuvat muutokset aiheuttaisivat koko verkon kehittymiselle. Verkostoajattelusta on myös tärkeää nostaa esiin asukkaiden elinympäristön käyttö; miten he käyttävät kaupunkiympäristöä, minkälaisista virroista eri solmujen välillä käyttö koostuu ja miten näihin on mahdollista suunnittelun keinoin vaikuttaa. Esimerkiksi kaupan palveluverkkoa olisi tärkeää laajemmin arvioida toisaalta suhteessa asutukseen, työpaikkoihin sekä muuhun yksityiseen ja julkiseen palveluverkkoon, mutta myös toimintojen muodostamien solmujen välillä kulkeviin virtoihin. Tällöin selvityksen keskeinen tavoite olisi tunnistaa verkoston strategisia muutoskohtia ja pyrkiä arvioimaan, miten muutoksiin tulee reagoida.

Selvityksessä käytettävä tieto arvioitiin pääosin luotettavaksi. Suurimmat epävarmuustekijät liittyivät tulevaisuutta koskevien ennakointien pohjalla käytettävän tietopohjan ajanmukaisuuteen ja riittävyteen. Yksi epävarmuutta lisäävä tekijä on kaupan edustajien pyrkimys pitää tunnistamansa tulevaisuuden kauppapaikat salassa kilpailijoita, minkä vuoksi kaikkia hankeideoita ei tuoda selvitysprosessiin yhteydessä julki, eikä niiden vaikutuksia voida täten arvioida. Erityinen epävarmuus kuitenkin koskee tulevaisuudessa tapahtuvan kulutuksen ja sen vaatiman kaupan pinta-alan määrittämistä. Esimerkiksi kulutusluvun laskemisen taustalla käytettävät luvut ovat vanhentuneita ja luotettavuudeltaan heikkoja. Lisäksi erikoistavarakaupan nykypinta-alasta ei ole olemassa tietoja, jolloin tulevaisuuden tilantarpeen ennakointi perustuu riittämättömiin tietoihin. Palveluverkkoselvityksiä onkin kritisoitu erityisesti ostovoiman ja mitoituksen tarkasteleissa olevista puutteista (ks. esim. Ympäristöministeriö 2009). Tämä on aiheuttanut muun muassa sen, että samaan aikaan valmistuneiden palveluverkkoselvitysten lähtötiedoissa ja kasvuarvioissa voi olla huomattaviakin eroja riippuen siitä, mikä taho selvityksen on tehnyt ja mistä lähteistä saatuja lukuja sekä arvioita tarkastelun taustalla on käytetty. Eri palveluverkkoselvitysten keskinäinen vertailtavuus jää tällöin heikoksi. Kun selvitysten roolia ja ohjausvaikutusta yhdyskuntasuunnittelussa ollaan korostamassa, tulisi samaan aikaan valmistuvien selvitysten perustua samanlaisiin lähtötietoihin ja kasvuoletuksiin. Tällöin vastuu kulutuksen ja tilantarpeen tarkastelun taustalla käytettävien lähtötietolukujen tuottamisesta tulisi olla valtiollisella toimijalla eikä yksittäisillä konsulttitoimistoilla. Lisäksi tulisi arvioida juridisia ja teknisiä edellytyksiä velvoittaa alueelliset toimijat keräämään ja päivittämään rekisteriä erikoistavarakaupan olemassa olevasta pinta-alasta, jolloin mitoitus olisi jatkossa mahdollista tarkastella lain vaatimalla tarkkuustasolla.

Tulevaisuuden ennustettavuuden vaikeudesta ja puuttuvista tiedoista johtuvan teknisen epävarmuuden lisäksi palveluverkkoselvitysprosessiin liittyy myös poliittista epäselvyyttä. Erityisesti tämä ilmenee päätettäessä siitä, kenen intressejä kuullaan ja ketkä saavat osallistua selvitysprosessiin. Turun seudun palveluverkkoselvitykseen osallistui vuonna 2006 tilaajatahojen, Varsinais-Suomen liiton ja TAD-Centren, lisäksi tutkimus-

alueen kuntien, kaupan keskusliikkeiden ja Turun kauppakamarin edustajia. Osallistuminen koostui ohjausryhmätyöskentelystä, konsultin ja sidosryhmien kahdenvälisistä haastatteluista, sähköpostikyselystä, lausunnonannosta sekä selvityksen valmistumisen jälkeen järjestetystä kaupan seminaarista. Pääasiassa osallisilta pyrittiin keräämään lähtötietoja selvityksen taustalle, minkä vuoksi todellinen vuorovaikutus osallisten välillä jäi vähäiseksi.

Selvitysprosessiin osallistuneet tahot ovat seudun ennestään vahvoja ja vaikutusvaltaisia toimijoita. Selvitysprosessin yhteydessä tulisi kuitenkin yhä enemmän kuunnella pienempien toimijoiden, erityisesti erikoiskaupan, tarpeita ja näkemyksiä kaupan palveluverkon kehittämisestä. Lisäksi asukasnäkökulman huomioiminen on selvitysprosessissa ollut vähäistä; asukkaat ovat pääasiassa tilastojen ja selvitysten tuottamia keskiarvorepresentaatioita. Asukkaita ei ole nähty tiedon tuottajina eikä osapuolena, jonka intressejä tulisi suoraan selvitysprosessin yhteydessä kuulla. Turun seudun selvityksen yhteydessä huomattavan lisäarvon ovat tuoneet seudun asukkaiden kuluttajakäyttäytymistä ja siinä tapahtuneita muutoksia kuvanneen Mylly-tutkimuksen avulla saadut tiedot. Tällaista aineistoa on kuitenkin yleensä saatavilla hyvin niukasti. Lisäksi tilastot ja tutkimukset kuvaavat pääsääntöisesti mennyttä kehitystä, jolloin paikalliset ja erilaiset näkökulmat palveluverkostossa nähdystä ongelmista sekä tulevaisuuden kehittämistarpeista ja mahdollisuuksista jäävät kuulematta.

Useiden erilaisten intressitahojen selvitysprosessiin osallistuminen aiheutti huolen siitä, että palveluverkkoselvityksen laadinnassa korostuisi liiaksi eri toimijoiden subjektiiviset mielipiteet ja heidän omien tavoitteidensa edistäminen. Konfliktien välttely ja selvityksen näkeminen objektiivisena asiantuntijatyönä, jossa ovat mukana ainoastaan niin sanotut keskeiset osapuolet vastaa hyvin paljon instrumentaalisen suunnittelun periaatteita, erityisesti inkrementalistista suunnittelukäytäntöä. Kaupan suunnittelussa kohtaavat kuitenkin monenlaiset, usein erisuuntaiset intressit. Tärkeimpiä intressiristiriitoja aiheuttavia tekijöitä ovat paikallisella tasolla kuntien välinen kilpailu palveluista ja asukkaista sekä kauppaliikkeiden välinen kilpailu hyvistä sijainneista. Yleisemmällä tasolla konfliktit koskevat näkemyksiä siitä, miten paljon kaupan sijoittumista tulee ohjata, miten hyväksyttävää ohjauksen taustalla olevat perusteet ja oletukset. Kyseisiä ristiriitoja ja konflikteja on mahdotonta ratkaista tuottamalla suunnittelun taustalle pelkästään teknistä asiantuntijatietoa, vaan suunnittelulta vaaditaan yhä enemmän myös pitkäjänteiseen vuorovaikutukseen ja avoimeen kommunikaatioon perustuvaa sovittelua sekä yhteistyötä.

Palveluverkkoselvitysprosessia on mahdollista kehittää siten, että se voitaisiin nähdä agonistisena rajayhteistyönä, jonka yhteydessä tunnistettaisiin, arvioitaisiin ja pyritäisiin sovittelemaan erilaisista merkitysjärjestelmistä lähtöisin olevien toimijoiden yhteisiä ja erisuuntaisia intressejä. Samalla olisi mahdollista tarkastella maankäyttöä kokonaisuutena, arvioida siinä ilmeneviä vaihtoehtoisia kehityskulkuja sekä etsiä kokonai-

suutta hyödyttäviä synergioita. Vuorovaikutteisen palveluverkkoselvitysprosessin yhteydessä tehtävän monipuolisen tarkastelun ideaalina lopputuloksena olisi tällöin erilaiset intressit ja lähtökohdat huomioiva pelikenttä, jolla toteutettavan kaupan suunnittelun normatiivisiin pelisääntöihin osalliset ja toimijat voisivat sitoutua. Rajayhteistyön toteutuminen vaatisi palveluverkkoselvityksen uudistamista kohti avoimempaa, osallistavampaa ja vuorovaikutteisempaa prosessia, mikä edellyttäisi monia osallistumistapoja, kuten erilaisia projektiryhmiä sekä palveluverkkoselvityksen yhteydessä käytävää julkista keskustelua. Osallistavia menetelmiä voivat haastattelujen lisäksi olla esimerkiksi työpajatyöskentely sekä Internetissä toimivat kehittämisfoorumit ja niihin yhdistetyt pehmoGIS-menetelmät, joiden avulla asukkailla olisi kartan avulla mahdollisuus havainnollistaa elinympäristöään ja siinä havaitsemiaan ongelmia.

Edellä kuvattuja osallistamismenetelmiä ei ole mielekästä sijoittaa pelkästään tietyn väliajoin toteutettaviin palveluverkkoselvitysprosesseihin, vaan niiden pitäisi olla jatkuvaluonteisia, kaksisuuntaisia tiedonvälityskanavia alueen asukkaiden, kaupan toimijoiden sekä viranomaisten välillä. Tämä korostaa palveluverkkoselvitysprosessia strategisena suunnitteluna, jonka mukaisesti selvityksen tavoitteena ja tarkoituksena ei tulisikaan olla pelkästään työn valmistumista edistävä tiedonhankinta, vaan se olisi tärkeää nähdä vuorovaikutuksen synnyttämisen mahdollistavana foorumina. Tällöin tulisi miettiä sitä, minkälaisen prosessin kautta lopputulokseen päädytään ja miten vuorovaikutteinen yhteistyö voi jatkua selvityksen valmistumisen jälkeen.

Kaupan palveluverkon kehittymistä ei ole Turun seudulla aktiivisesti seurattu palveluverkkoselvityksen valmistumisen jälkeen. Seurannan järjestäminen olisi kuitenkin tärkeää, jotta yhä nopeammissa sykleissä tapahtuvia kaupan kehityskulkuja ja palveluverkon muutoksia voitaisiin jatkuvasti arvioida ja niiden vaikutuksista olisi mahdollista keskustella. Palveluverkkoselvityksen yhteydessä tulisikin ottaa tavoitteeksi perustaa erityinen kaupan palveluverkon seurantaorganisaatio, jossa olisi edustettuna laajasti toimijoita eri sektoreilta: kunta-, seutu- ja maakuntatason suunnittelijoita, elinkeinoelämän kehittäjiä, kaupan edustajia, asiantuntijoita sekä asukkaita. Kyseisenlainen kehittämisfoorumi edistäisi vuoropuhelua eri tahojen välillä sekä toisi kaupan palveluverkon suunnitteluun jatkuvuutta. Tällöin myös selvityksistä saatu tieto ja hyväksi havaitut käytännöt siirtyisivät paremmin seuraaviin selvitysprosesseihin. Seurantaorganisaation perustamisen lisäksi palveluverkkoselvityksen yhteydessä tulisi määrittää sekä seurannan vastuutahot että konkreettiset mittarit, joiden avulla kaupan kehittymistä olisi mahdollista esimerkiksi vuosittain arvioida. Erityisen tärkeää olisi seurata alueella toteutuvia ja suunnitteilla olevia kaupan hankkeita. Seudullisen tai maakunnallisen hankerekisterin avulla olisi jatkuvasti mahdollista arvioida kaupallisen rakenteen kehittymistä ja uusien kaupan hankkeiden soveltumista kaupan verkostoon.

Palveluverkkoselvityksen *vaikutukset suunnitteluun* ovat olleet vähäiset. Tärkeimpänä syynä tälle on palveluverkkoselvityksen roolin jäsentymättömyys yhdyskuntasuun-

nittelun kentässä. Selvityksen yhteydessä tehtyjen päätösten sitovuudesta ei ole selvyttä, eikä myöskään siitä, mihin selvityksen tulisi vaikuttaa. Selvityksen ja varsinaisen suunnittelun välillä nähtiin olevan selvä ero: selvitys tuottaa objektiivista asiantuntijatie-toa varsinaisen suunnittelun yhteydessä tehtävien ratkaisujen taustalle. Näin selväpiir-teinen erottelu tulee kuitenkin kyseenalaistaa, mikäli selvityksen roolia halutaan kirkas-taa; pelkkänä teknistä tietoa keräävänä resurssina palveluverkkoselvityksen ei ole mah-dollista vastata sille asetettuihin tavoitteisiin.

Selvitystä on Turun seudulla käytetty pääasiallisesti yleisenä suunnittelun taustatie-tona. Sen avulla on ollut esimerkiksi mahdollista arvioida kaupallisen kehityksen edel-lytyksiä ja reunaehtoja. Varsinaista suoraa kaavoituksellista ohjausvaikutusta vuoden 2006 selvityksellä ei ole ollut. Selvitystä on kuitenkin käytetty esimerkiksi Turun seu-dun rakennemalli 2035 -työn taustalla, minkä kautta palveluverkkoselvityksessä tehdyt, kaupan rakennetta ja sijoittumista koskevat, linjaukset heijastuvat tulevaisuudessa kaa-voitukseen. Tämän seurauksena yksi konkreettisimmista vuoden 2006 selvityksen vai-kutuksista on kohdistunut Kaarinanportin alueen kehittymiseen. Selvityshetkellä alue nähtiin Kaarinan kaupungin taholta erikoistavarakaupan retail park -tyyppisenä kohtee-na, mutta maanomistuksessa ja eri toimijoiden yhteistyösuhteet ovat selvityksen valmis-tumisen jälkeen muuttuneet. Tämän seurauksena Kaarinan kaupunki yhdessä eri toimi-joiden kanssa on rakennemallityön yhteydessä pyrkinyt edistämään alueen kaavoitusta vähittäiskaupan suuryksikön mahdollistavaksi kohteeksi. Pyrkimykset eivät kuitenkaan ole edenneet toivotulla tavalla johtuen osittain siitä, ettei vuoden 2006 palveluverk-koselvityksessä kohdetta nähty päivittäistavarakaupan alueena.

Palveluverkkoselvityksen edellytykset vastata toimijoiden muuttuvien intressien seu-rauksena tapahtuviin vaihteluihin hankkeiden sisällöissä ovat heikot. Selvitys kuvaa toimijoiden näkemyksiä ja hankkeiden sisältöjä tiettyinä hetkenä. Näkemykset ja intres-sit eivät kuitenkaan ole pysyviä johtuen eri tekijöissä tapahtuvista muutoksista, jotka vaikuttavat hankkeiden toteuttamisedellytyksiin tai tiettyjen sijaintien houkuttelevuu-teen kaupan paikkana. Tällaisia voivat olla esimerkiksi maanomistus, maankäytösopi-mukset, toimijoiden välinen yhteistyö, taloudellinen tilanne, yhdyskuntarakenteessa ja infrastruktuuriverkostoissa tapahtuva kehitys, demografiset muutokset sekä muiden kaupan hankkeiden toteutuminen. Verkostoyhteiskunnassa muutokset ovatkin nopeita; alueet erikoistuvat, ne ovat entistä enemmän toisistaan riippuvaisia ja toisiaan täydentä-viä. Samalla niiden elinkaari on entistä pienempi, minkä seurauksena kasvun ja taantu-man alueet vaihtelevat suhteellisen pienillä aikaväleillä.

Edellä kuvattuihin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin markkinavoimien ehdoilla elävien kaupan toimijoiden tulee pystyä reagoimaan kehittämällä myymäläver-kostoa ja -rakennetta. Toisaalta samalla on huolehdyttävä siitä, että maankäytön ja yh-dyskuntarakenteen kehityksen kokonaiskuva pysyy hallinnassa. Tämä asettaa haasteita nykyiselle suunnittelujärjestelmälle, joka nähdään kaupan tarpeisiin nähden liian hitaana

ja jäykkänä. Tästä johtuen tulisikin kriittisesti arvioida, onko yhä normatiivisempaan suuntaan siirtyvä kaupan ohjausjärjestelmä tarkoituksenmukainen; suunnittelulta vaaditaan yhä suurempaa tarkkuustasoa ja pidempää aikajännettä, vaikka ympäröivä yhteiskunta on muuttumassa entistä monimutkaisemmaksi ja dynaamisemmaksi. Sääntelyn ja sijainninhjauksen kiristymisen perusteeksi nimetään vähittäiskaupan suuryksikkökehitys ja siirtyminen kaupunkikeskustojen ulkopuolelle, minkä puolestaan nähdään olevan seurausta pääasiassa tarjontatekijöissä tapahtuneista muutoksista, jotka ovat ohjanneet kysynnän siirtymistä suuryksiköihin. Ongelmat ovat kuitenkin yhteenkietoutuneita ja niitä on vaikea määritellä; taustalla on monia kysyntälähtöisiäkin tekijöitä, jotka ohjaavat sekä yhdyskuntarakenteessa että kaupallisten toimijoiden sijoittumisessa tapahtuvaa kehitystä. Näihin ongelmiin ei ole löydettävissä yhtä ainoaa, yksiselitteistä tai itsestään selvää, vastausta, vaan suunnittelussa ja ohjauksessa tulee ottaa laajasti huomioon erilaiset näkökulmat ja arvolähtökohdat, arvioida erilaisia vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia, tunnistaa erilaiset tavat ymmärtää yhdyskuntarakenne, sen käyttäminen ja siihen vaikuttavat tekijät sekä sovittaa ohjausmenetelmät näiden suhteen. Tässä tehtävässä kaupan palveluverkkoselvitysten rooli rajayhteistyötä edistävänä foorumina voisi parhaimmillaan korostua. Kun selvitysprosessin yhteydessä vaihtoehtoja tarkasteltaisiin laajasti ja monipuolisesti, voisivat eri tahot syvemmin sitoutua selvityksessä tehtäviin päätöksiin. Ideaalitalanteessa palveluverkkoselvitys voisikin olla kiinteä osa varsinaista kaupan palveluverkon suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia eikä ainoastaan suunnittelun taustana toimiva tietoresurssi. Tällöin jo selvitysprosessin yhteydessä pystyttäisiin sopimaan palveluverkkoa koskevista kriittisistä muutokohdista ja kehityksen pelisääntöistä.

Tulevina vuosina nähdään, miten maankäyttö- ja rakennuslain muutokset vaikuttavat keskustojen ulkopuolisen kaupan ohjaukseen ja toisaalta, minkälaiseksi kaupan palveluverkkoselvitysten rooli suunnittelun kentässä muodostuu. Nykyisessä jäykässä ja normipohjaisessa suunnittelussa selvitysten pääasiallisena tarkoituksena on ollut tuottaa tietoa varsinaisen suunnittelun taustalle. Selvitysprosessi voisi kuitenkin olla vuoropuheluun kannustava foorumi, jonka vaikutukset eivät jäisi pelkästään valmistuneen raportin tasolle. Prosessin yhteydessä olisi mahdollista tarkastella vaihtoehtoja ja vaikutuksia laajasti, avoimesti ja yhteen sovittelevasti. Työn pitäisi olla jatkuvaluonteista, sitouttavaa ja erilaiset intressit huomioivaa. Palveluverkkoselvityksen yhteydessä tapahtuvan vuorovaikutuksen lisääminen on yksi haaste. Toinen kehittämisen ja tutkimuksen kohde on kuitenkin se, miten kaavoitusjärjestelmää tulisi uudistaa niin, että kaavaprosessit olisivat nykyistä joustavampia. Tavoitteena tulisi olla suunnitteluympäristön muutoksiin nopeasti reagoiva kaavaprosessi, jossa samalla korostuisivat laajan osallistumisen toteutuminen sekä hyvän elinympäristön tavoitteet.

LÄHTEET

- Ahonen, Ari (toim.) (2011) *Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat*. Helsinki: Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011.
- Albrechts, Louis (2004) Strategic (spatial) planning re-examined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol 31, 743–758.
- Alppi, Samuli (2006) Planning the undesignable. Architects and the lure of hierarchical order. Teoksessa: *NGP yearbook 2005 – Theme issue on regional development*, toim. Marja Mönkkönen, 29–36. Oulu: University of Oulu: Nordia Geographical Publications 34:4.
- Alppi, Samuli (2008) Kauppa ja kaupunkien keskukset. *Rakennettu ympäristö* 3/2008, 10–12.
- Alppi, Samuli (2009) Kaavoitus ja kaupan sijainninhjausprosessit. Luento YTK:n kurssilla: Kauppakeskus yhdyskuntarakenteen kauppatavarana. Espoo, 19.10.2009. <http://ytk.tkk.fi/fi/koulutus/valikoima/tupo/lue_alppi.pdf>, haettu 5.6.2011.
- Alppi, Samuli – Ylä-Anttila, Kimmo (2007) Verkostourbanismi. *Yhdyskuntasuunnittelu*, Vol. 45, No. 1, 10–26.
- Batten, David F. (1995) Network cities: Creative urban agglomerations for the 21st century. *Urban Studies*, Vol. 32, No. 2, 313–327.
- Brindley, Tom – Rydin, Yvonne – Stoker, Gerry (1989) *Remaking planning: The politics of urban change in the Thatcher years*. Unwin Hyman, London.
- Borchert, Johan G. (1998) Spatial dynamics of retail structure and the venerable retail hierarchy. *Geojournal*, Vol. 45, No. 4, 327–336.
- Brown, Stephen (1992) *Retail location: A micro-scale perspective*. Aldershot, Avebury.
- Brown, Stephen (1995) Christaller knew my father: Recycling central place theory. *Journal of Macromarketing*, Vol. 15, No. 1, 60–74.
- Bäcklund, Pia (2007) *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskuksen erityisjulkaisuja.
- Bäcklund, Pia – Mäntysalo, Raine (2009) Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys ja asukkaiden osallistumisen tarkoitus. *Terra*, Vol. 121, No. 1, 19–31.
- Carr, Anna – Wilkinson, Roger (2005) Beyond participation: Boundary organisations as a new space for farmers and scientists to interact. *Society and Natural Resources*, Vol. 18, No. 3, 255–265.
- Cash, David W. (2001) “In order to aid in diffusing useful and practical information”: Agricultural extension and boundary organizations. *Science, Technology, and Human Values*, Vol. 26, No. 4, 431–453.

- Castells, Manuel (1996) *The rise of the network society*. Blackwell, Oxford.
- Chadwick, George (1971) *A system view of planning. Towards a theory of the urban regional planning process*. Pergamon Press, Oxford.
- Christaller, Walter (1966) *Central places in Southern Germany*. (alkuteos Die Zentralen Orte in Süddeutschland 1933, käännös Carlisle W. Baskin) Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Craig, Samuel C. – Ghosh, Avijit – McLafferty, Sara (1984) Models of the retail location process: A review. *Journal of Retailing*, Vol. 60, No. 1, 5–36.
- Curtin, Kevin M. – Church, Richard L. (2007) Optimal dispersion and central places. *Journal of Geographical Systems*, Vol. 9, No. 2, 167–187.
- Dale, Britt – Sjøholt, Peter (2007) The changing structure of the central place system in Trøndelegag, Norway, over the past 40 years – Viewed in the light of old and recent theories and trends. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol. 89, 13–30.
- Daniels, Steven E. – Walker, Gregg B. (2001) *Working through environmental conflict. The collaborative learning approach*. Praeger, Westport, Connecticut.
- Dupuy, Gabriel (2008) *Urban networks – Network urbanism*. Techne Press, Amsterdam.
- Edelman, Harry (2007) *Urban design management: Using integrative negotiation to create value at the intersection of urban planning, city design, and real estate development*. Espoo: Department of Architecture, Helsinki University of Technology.
- Entrecon Oy (1997) *Turun kaupunkiseudun kaupan palveluverkkoselvitys 1997*. Varsinais-Suomen liitto, Turku.
- Entrecon Oy (2000) *Turun kaupunkiseudun kaupan palveluverkkoselvitys 2000*. Varsinais-Suomen liitto, Turku.
- Entrecon Oy (2006) *Turun seudun kaupan palveluverkkoselvitys*. Varsinais-Suomen liitto, Turku.
- Entrecon Oy (2010) *Pinta-alantarpeen laskeminen*. Markkinointimateriaali. Espoo: Entrecon Oy.
- Eriksson, Päivi – Kovalainen, Anne (2008) *Qualitative methods in business research*. Sage Publications, Thousand Oaks, California, USA.
- Eskola, Jari – Suoranta, Juha (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.
- Etzioni, Amitai (1967) Mixed-scanning: A “third” approach to decision-making. *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 5, 385–392.

- Ewing, Reid (1997) Is Los Angeles-style sprawl desirable? *Journal of American Planning Association*, Vol. 63, No. 1, 107–126.
- Faludi, Andreas (1973) *Planning theory*. Pergamon, Oxford.
- Flyvbjerg, Bent (1998) *Rationality & power – Democracy in practice*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Forester, John (1989) *Planning in the face of power*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, CA.
- Forester, John (1993) *Critical theory, public policy, and planning practice*. State University of New York Press, Albany.
- Friedmann, John (2004) Strategic spatial planning and the longer range. *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, No. 1, 49–67.
- Friedmann, John (1973) *Retracking America. A theory of transactive planning*. Anchor Press, Garden City, NY.
- Guy, Clifford (1998) Classification of retail stores and shopping centres: some methodological issues. *Geojournal*, Vol. 45, No. 4, 255–264.
- Guy, Clifford (2007). *Planning for retail development. A critical view of the British experience*. Routledge, London.
- Haila, Anne (2002) Suunnittelu ja kaupunkirakentaminen. Teoksessa: *Osalliset ja osajat – Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, toim. Pia Bäcklund – Jouni Häkli – Harry Schulman, 92–109. Gaudeamus, Helsinki.
- Halme, Timo (2000) Yhdyskuntien kehityspiirteitä ja kehityksen reunaehdot. Teoksessa: *Kauppa 2005 – Kauppa yhdyskuntasuunnittelussa*, 53–61. Edita, Helsinki.
- Hanhijärvi, Jani (2011) *Elinkeinoelämän rooli seudullisessa suunnittelussa*. Tammerprint, Tampere.
- Hautamäki, Lauri (1991) *Alueellisen suunnittelun teorit ja menetelmät*. Tampere: Aluetieteiden laitos, Tampereen yliopisto: Sarja A-12.
- HE 309/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Valtion säädöstietopankki, Finlex. <<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100309.pdf>>, haettu 4.2.2012.
- Healey, Patsy (1992) The reorganisation of state and market in planning. *Urban Studies*, Vol. 29, No. 3–4, 411–434.
- Healey, Patsy (1997) *Collaborative planning – Shaping places in fragmented societies*. Macmillan Press, Houndmills.
- Healey, Patsy (2007) *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*. Routledge, New York.

- Heinimäki, Heikki (2000) Kauppa yhdyskuntasuunnittelussa. Teoksessa: *Kauppa 2005 – Kauppa yhdyskuntasuunnittelussa*, 71–88. Edita, Helsinki.
- Heinimäki, Heikki (2006) *Kauppan toimintaympäristö*. WSOY, Helsinki.
- Hillier, Jean (2002) *Shadows of power. An allegory of prudence in land-use planning*. Routledge, London.
- Hirsjärvi, Sirkka – Hurme, Helena (1995) *Teemahaastattelu*. 7. p. Yliopistopaino, Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula (1997) *Tutki ja kirjoita*. Tammi, Helsinki.
- Horelli, Liisa – Kukkonen, Heikki (2002) Osallistuminen, ympäristö, vuoropuhelu. Teoksessa: *Osalliset ja osajat – Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, toim. Pia Bäcklund – Jouni Häkli – Harry Schulman, 243–259. Gaudeamus, Helsinki.
- Hynynen, Ari (2009) Hajautumisprosessit verkostoituvassa kaupungissa. Teoksessa: *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*, toim. Rauno Sairinen, 43–59. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B96.
- Hynynen, Ari – Rantanen, Annuska – Kanninen, Vesa – Mäntysalo, Raine (2010) Johdanto: Kauppakeskukset osana kestäväää kulutusta ja kaupunkirakennetta. Teoksessa: *Kauppakeskukset osana kestäväää kulutusta ja kaupunkirakennetta*, toim. Vesa Kanninen – Annuska Rantanen, 6–17. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C82.
- Häkli, Jouni (2002) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa: *Osalliset ja osajat – Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, toim. Pia Bäcklund – Jouni Häkli – Harry Schulman, 110–124. Gaudeamus, Helsinki.
- Ibrahim, Muhammad F. – McGoldrick, Peter J. (2003) *Shopping choices with public transport options. An agenda for the 21st century*. Ashgate, Aldershot, England.
- Ilmonen, Mervi – Peltonen, Lasse (2004) Suunnittelu on toivon järjestämistä. John Forester haastattelussa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, Vol. 42, No. 3–4, 106–125.
- Jauhiainen, Jussi S. – Niemenmaa, Vivi (2006) *Alueellinen suunnittelu*. Vastapaino, Tampere.
- Joutsiniemi, Anssi (2009) Kaupunkien suunnittelusta itseorganisoitumiseen. Teoksessa: *Minne menet kaupunki?* Toim. Timo Heikkinen – Hanna Mattila, 93–116. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C73.

- Kanninen, Vesa – Kontio, Panu – Mäntysalo, Raine – Ristimäki, Mika (toim.) (2010) *Autoriippuvainen yhdyskunta ja sen vaihtoehdot*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B101.
- KARA – Kaupunkirakenteen kehityspiirteiden tutkimusverkosto. Ympäristöministeriö. <<http://www.ymparisto.fi/ykr/kara>>, haettu 15.1.2012.
- Kaupan liitto (2011) Maankäyttö- ja rakennuslain muutos hyväksyttiin eduskunnassa. <http://www.kauppa.fi/ajankohtaista/uutiset/maankaeyttoa_ja_rakennuslain_muutos_hyvaeksyttiin_eduskunnassa_20132>, haettu 12.5.2011.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2005) *Kauppan työryhmän mietintö*. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 17/2005.
- Suomen Kauppakeskusyhdystys ry (2006) *Kauppakeskukset 2006*. Suomen Kauppakeskusyhdystys ry, Helsinki.
- Suomen Kauppakeskusyhdystys ry (2011) *Kauppakeskukset 2011*. Suomen Kauppakeskusyhdystys ry, Helsinki.
- Kohijoki, Anna-Maija (2008) Päivittäistavarakaupan saavutettavuus Turussa. *Yhdyskuntasuunnittelu*, Vol. 46, No. 2, 9–25.
- Koistinen, Katri (2005) Päivittäistavarakaupan suuryksiköt, suunnittelu ja suhteellisuus. Teoksessa: *Vox consumptoris – Kuluttajan ääni. Kuluttajatutkimuskeskuksen vuosikirja 2005*, toim. Johanna Leskinen – Hannele Hallman – Merja Isoniemi – Liisa Perälä – Taina Pohjoisaho – Erja Pylvänäinen, 61–74. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Koistinen, Katri (2006) *Vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumissuunnittelu – Tapaus tutkimus kauppa keskus Myllyn sijoittumisesta Raision Haunisiin*. Turku: Turun kauppa korkeakoulun julkaisuja A-4/2006.
- Koistinen, Katri – Väliniemi, Jenni (2007) *Onko lähikauppa lähellä? – Päivittäistavarakaupan saavutettavuus Turun, Lahden ja Mikkelin kaupunkiseuduilla 1995–2003*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 4:2007.
- Koskela, Katja – Santasalo, Tuomas (2008) *Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. Tulkinnan ongelmia*. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 16/2008.
- Koski, Kimmo (2007) *Kauppa maakunta kaavoituksessa*. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 23/2007.
- Koski, Kimmo – Tulkki, Katri (2004) *Kauppa kaavoituksessa*. Helsinki: Ympäristöministeriö: Ympäristöopas 115.
- Kotisalo, Yrjö (2000) Kaupan muutostekijät. Teoksessa: *Kauppa 2005 – Kauppa yhdyskuntasuunnittelussa*, 9–36. Edita, Helsinki.
- Kuntaliitto (2008) *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

- Kurunmäki, Kimmo (2005) *Partnerships in urban planning. "Development area" in national and local contexts in Finland, Germany and Britain*. Tampere: Department of Architecture, Tampere University of Technology: Datutop 26.
- Laakso, Seppo – Loikkanen, Heikki A. (2004) *Kaupunkitalous*. Gaudeamus, Helsinki.
- Laine, Markus – Peltonen, Lasse (2004) Ympäristökonfliktit ovat tulleet jäädäkseen. *Alue ja ympäristö*, Vol. 33, No. 2, 1–2.
- Lampinen, Seppo – Saarlo, Anna – Vehmas, Anne – Karppinen, Seppo (2003) *Osallistuminen eheyttävässä suunnittelussa*. Helsinki: Ympäristöministeriö: Suomen ympäristö 595.
- Lapintie, Kimmo (1999) Ratkaisemattomien kiistojen kaupunki. Teoksessa: *Kaupunki vuorovaikutuksessa*, toim. Liisa Knuuti, 7–13. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C52.
- Lapintie, Kimmo (2003) Suunnittelun paradigman muutokset ja tieto/valta. *Yhdyskuntasuunnittelu*, Vol. 41, No. 2, 9–25.
- Lehtonen, Hilikka (1991) Arkkitehtuuri- ja yhdyskuntasuunnittelu etsimässä itseään. Teoksessa: *Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat*, toim. Paulina von Bonsdorff – Christien Burman – Hilikka Lehtonen – Markku Norvasuo – Jussi Rautsi – Yrjö Sepänmaa – Simo Säätelä – Pertti Vuorela, 18–31. Espoo: Osa I. Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen tiedotteita, 1234.
- Leino, Helena (2006) *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta*. Tampere: Tampereen yliopisto: Acta Universitatis Tamperensis 1134.
- Leino, Helena (2008) Kansalaisosallistuminen kaupunkisuunnittelussa – Rajaorganisaatioita vai hybridien hallintaa? *Alue ja ympäristö*, Vol. 37, No. 2, 41–48.
- Leskinen, Antti (1994) *Environmental planning as learning. The principles of negotiation, the disaggregative decision-making method and parallel organization in developing the road administration*. Helsinki: Helsingin yliopiston taloustieteen laitoksen julkaisuja No 5.
- Lincoln, Yvonna S. – Guba, Egon G. (1985) *Naturalistic inquiry*. Sage Publications, Beverly Hills, California.
- Lindblom, Charles E. (1959) The science of muddling through. *Public Administration Review*, Vol. 19 (Spring), 79–88.
- Lösch, August (1954) *The economics of location*. (alkuteos Die Räumliche Ordnung der Wirtschaft 1940) Yale University Press, Forge Village, Massachusetts.

- Maijala, Olli (2009) Yhdyskuntien hajautuminen ja sen hallintakeinot. Teoksessa: *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*, toim. Rauno Sairinen, 27–42. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B96.
- Marjanen, Heli (1997) *Distance and store choice. With special reference to out-of-town shopping*. Turku: Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja A-4/1997.
- Marjanen, Heli (1998) *Kauppa, sijainti ja saavutettavuus, keskeisiä raportteja pähkinänkuoressa*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 11:1998.
- Marshall Neill J. – Wood Peter A. (1995) *Services and space: Key aspects of urban and regional development*. Longman, Harlow.
- Meijers, Evert (2005) Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts? *Urban Studies*, Vol. 42, No. 4, 765–781.
- Mikkonen, Kauko (2000). Keskus- ja vaikutusalue tutkimuksen traditio Suomessa. *Terra*, Vol. 112, No. 4, 255–260.
- MRA. Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895. Valtion säädöstietopankki, Finlex. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>>, haettu 19.9.2011.
- MRL. Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132. Valtion säädöstietopankki, Finlex. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>>, haettu 4.6.2011.
- Mustikkamäki, Nina – Viljamaa, Kimmo (2001) *Verkostojen monet kasvot. Verkostoitumalla monikeskukseksi ja tasapainoiseen aluerakenteeseen*. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Mäntysalo, Raine (1999) Learning from the UK: Towards market-oriented land-use planning in Finland. *Housing, Theory and Society*, Vol. 16, No. 4, 179–191.
- Mäntysalo, Raine (2000) *Land-use planning as inter-organizational learning*. Oulu: Oulun yliopisto: Acta Universitatis Ouluensis C Technica 155.
- Mäntysalo, Raine (2007) Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys osallistumisen näkökulmasta. Teoksessa: *Prospectûs – Kirjoituksia kaupungista ja suunnittelusta*, toim. Mervi Ilmonen – Panu Lehtovuori – Terttu Pakarinen. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C63.
- Mäntysalo, Raine (2009a) Asemapuisto osana Nurmeksen strategista eheyttämistä. Teoksessa: *Uusiutuva vanha kauppala – Nurmeksen Asemapuiston suunnittelun lähtökohtia*, toim. Hannu Ryhänen, 29–35. Joensuu: Joensuun yliopisto: Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Raportteja 4/2009.
- Mäntysalo, Raine (2009b) Kaupunkiseutujen rakennemallityö – strategista käytäntöä? Professori Raine Mäntysalon verkkokolumni 1.12.2009. <http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;29;60;108920;145762;157043;157044>, haettu 20.9.2011.

- Mäntysalo, Raine – Nyman, Kaj (2001) *Kaavoitus - suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Oulu: Arkkitehtuurin osasto, Oulun yliopisto: Julkaisu A 30.
- Mäntysalo, Raine – Roininen, Janne (toim.) (2009) *Kuinka alueellista muutosta hallitaan – Parhaat keinot ja käytännöt*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C71.
- Nykänen, Veijo – Huovila, Pekka – Lahdenperä, Pertti – Lahti, Pekka – Riihimäki, Markku – Karlund, Jarmo (2007) *Kumppanuuskaavoitus aluerakentamisessa. Beyond Vuores -tutkimus*. Espoo: VTT Tiedotteita 2393.
- O'Brien, Larry – Harris, Frank (1991) *Retailing: Shopping, society, space*. David Fulton, London.
- Pakarinen, Terttu (1992) *Urban planning then and now. Planning theory and contemporary planning problems*. Tampere: Department of Architecture, Tampere University of Technology: Publications 28.
- Pakarinen, Terttu (2002) Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus. Teoksessa: *Osalliset ja osaajat – Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, toim. Pia Bäcklund – Jouni Häkli – Harry Schulman, 75–91. Gaudeamus, Helsinki.
- Paras-hanke, Suomen kuntaliitto. <<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/paras/Sivut/default.aspx>>, haettu 10.11.2011.
- Peltonen, Lasse – Villanen, Sampo (2004) *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen*. Helsinki: Ympäristöministeriö: Suomen ympäristö 723.
- Peltonen, Lasse – Hirvonen, Jukka – Manninen, Rikhard – Linjama, Hannes – Savikko, Riitta (2006) *Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet, osa II – Suomalaisen nykytilan kartoitus*. Helsinki: Ympäristöministeriö: Suomen ympäristö 12/2006.
- Pietala, Jorma (2003) *Päivittäistavarakaupan dynamiikka ja ostoskäyttäytyminen pääkaupunkiseudulla*. Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulu: Acta Universitatis oeconomicae Helsingiensis A-217.
- Pitkäaho, Mari – Uusitalo, Jemina – Marjanen, Heli (2005) *Ostosmatkojen suuntautuminen ja ostopaikan valintakriteerit Turun seudulla vuosina 2001–2003*. Turku: Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja Keskustelua ja raportteja 3:2005.
- Päivittäistavarakauppa ry (2006) *Päivittäistavarakauppa 2006–2007*. Päivittäistavarakauppa ry, Helsinki.
- Päivittäistavarakauppa ry (2009) *Päivittäistavarakauppa 2009–2010*. Päivittäistavarakauppa ry, Helsinki.
- Päivittäistavarakauppa ry (2011) *Päivittäistavarakauppa 2011–2012*. Päivittäistavarakauppa ry, Helsinki.

- Purasjoki, Matti (2009) *Kaavoitus, kauppa ja kilpailu. Selvityshenkilö Matti Purasjoen raportti ympäristöministeriölle 2.2.2009*. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Puustinen, Sari (2006) *Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikaatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisusarja A-34.
- Puustinen, Sari (2008) *Konfliktien hallinta ja kaavoittajan uusi valtuutus. Yhdyskuntasuunnittelu*, Vol. 46, No. 3, 35–55.
- Rajaniemi, Juho (2006) *Kasvun kaavoitus. Tapaus Raahe 1961–1996*. Messon, Kankaanpää.
- Ristimäki, Mika – Similä Jukka (2009). Normiohjaus, taloudellinen ohjaus. Teoksessa: *Kuinka alueellista muutosta hallitaan – Parhaat keinot ja käytännöt*, toim. Raine Mäntysalo – Janne Roininen, 12–24. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C71.
- Rittel, Horst W. – Webber, Melvin M. (1973) *Dilemmas in a general theory of planning. Policy Sciences*, Vol. 4, 155–169.
- Roininen, Janne (2009) *Neuvotteluohjaus*. Teoksessa: *Kuinka alueellista muutosta hallitaan – Parhaat keinot ja käytännöt*, toim. Raine Mäntysalo – Janne Roininen, 57–74. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C71.
- Sager, Tore (1994) *Communicative planning theory*. Hants, Avebury.
- Sairinen, Rauno (1994) *Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa*. Helsinki: Suomen kuntaliitto: Acta 31.
- Sairinen, Rauno (2000) *Regulatory Reform of Finnish Environmental Policy*. Espoo: Helsinki University of Technology: Centre for Urban and Regional Studies Publications A27.
- Sairinen, Rauno – Maijala, Olli (2009) *Johdanto*. Teoksessa: *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*, toim. Rauno Sairinen, 7–14. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B96.
- Santasalo, Tuomas – Heusala, Heli (2002) *Erikoiskauppa kaavoituksessa*. Tuomas Santasalo Ky, Helsinki.
- Santasalo, Tuomas – Koskela, Katja (2008) *Vähittäiskauppa Suomessa 2008*. Tuomas Santasalo Ky, Helsinki.
- Scott, Peter (1970) *Geography and retailing*. Aldine, Chicago.
- Sieverts, Thomas (2003) *Cities without cities. An interpretation of the Zwischenstadt*. Routledge, London.

- Sotarauta, Markku (1996) *Kohti epäselvyyden hallintaa – Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohdana*. Tampere: Tulevaisuuden tutkimuksen seura: Acta Futura Fennica 6.
- Sotarauta, Markku (1999) Näkökulmia suunnitteluajattelun muutokseen. Teoksessa: *Kaupunki vuorovaikutuksessa*, toim. Liisa Knuuti, 89–98. Espoo: Teknillinen Korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C52.
- Sotarauta, Markku – Linnamaa, Reija (1999) *Kehittäjäverkostojen pullonkaulat ja verkostojen johtaminen. Esimerkkinä kuntien elinkeinopoliittinen yhteistyö*. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. <<http://www.uta.fi/jkk/sente/netlibrary/verkosto.pdf>>, haettu 14.7.2011.
- Spåre, Harri – Pulkkinen, Matti (1997) *Päivittäistavaroiden kauppapalvelujen koettu saavutettavuus*. Helsinki: Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos: Sarja B 139.
- Staffans, Aija (2004) *Vaikuttavat asukkaat – Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelututkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A-29.
- Staffans, Aija – Väyrynen, Erja – Huisko, Sirkku – Melama, Saara (2009) Kumppanuus. Teoksessa: *Oppiva kaupunkisuunnittelu*, toim. Aija Staffans – Erja Väyrynen, 151–191. Espoo: Arkkitehtuurin laitos, Teknillinen korkeakoulu: Arkkitehtuurin julkaisuja 2009/98.
- Stenvall, Jari – Syväjärvi, Antti (2006) *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto: Tutkimukset ja selvitykset 3/2006.
- Taylor, Nigel (1998) *Urban planning theory since 1945*. Sage, London.
- Tilastokeskus (2011a) Kunnittaiset toimipaikkatilastot – KunTo. <<http://tilastokeskus.fi/tup/kuntopa/index.html>>, haettu 8.11.2011.
- Tilastokeskus (2011b) Väestörakenne. <<http://tilastokeskus.fi/til/vaerak/kuv.html>>, haettu 8.11.2011.
- Tilastokeskus (2012) Kulutustutkimus. <<http://www.stat.fi/keruu/kul/index.html>>, haettu 13.1.2012.
- Timonen, Päivi – Väliniemi, Jenni (2009) Kuluttajat mukaan kaupan suunnitteluun. *Kaleva* 23.7.2009.
- Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki.
- Tulkki, Katri (2000) Kauppa ja maankäytön ohjausjärjestelmä. Teoksessa: *Kauppa 2005 – Kauppa yhdyskuntasuunnittelussa*, 62–69. Edita, Helsinki.

- Turun kaupunkiseudun maakuntakaava. Varsinais-Suomen liitto. <http://www.varsinais-suomi.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=218%3Aaturun-kaupunkiseudun-kaava-asiakirjat&catid=77&Itemid=209&lang=fi>, haettu 4.1.2012.
- Turunen, Timo (2003) *Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa*. Helsinki: Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto: Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000: 9.
- Vapaavuori, Jan (2010) Lähteekö maankäyttö kuluttajakäyttäytymisestä vai pyritäänkö maankäytöllä ohjaamaan kuluttajakäyttäytymistä. Puhe Suomen Kauppa-keskusyhdistys ry:n syysseminaarissa: Tulevaisuuden trendit ja kauppa-keskuskonseptit 2030. Helsinki 20.10.2010.
- Varsinais-Suomen liitto (2006) Turun seudun kaupan palveluverkkoselvitys 1. ohjausryhmän kokous. Muistio. Turku, 6.3.2006.
- Vartiainen, Perttu (1995) *Kaupunkiverkko. Kuvausjärjestelmän kehittäminen kansallisiin ja kansainvälisiin tarpeisiin*. Helsinki: Ympäristöministeriö: Tutkimusraportti 3.
- Vehmas, Anne – Tulkki, Katri (2007) *Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa*. Helsinki: Ympäristöministeriö: Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007.
- Viitala, Pentti (1999) Alue- ja yhdyskuntasuunnittelun teoreettisia taustoja. Teoksessa: *Suunnittelualueena Suomi*, toim. Mauno Kosonen – Harry Schulman – Mikko Valtakari – Pentti Viitala, 202–211. Yliopistopaino, Helsinki.
- Virtanen, Pekka V. (1999) Maankäyttöpelin osapuolet. Teoksessa: *Kaupunki vuorovaikutuksessa*, toim. Liisa Knuuti, 59–88. Espoo: Teknillinen Korkeakoulu: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C52.
- Vuorela, Pertti (1991) Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa: *Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat*, toim. Paulina von Bonsdorff – Christien Burman – Hilka Lehtonen – Markku Norvasuo – Jussi Rautsi – Yrjö Sepänmaa – Simo Säätelä – Pertti Vuorela, 92–153. Espoo: Osa I. Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen tiedotteita, 1234.
- Wall, James A. – Callister, Ronda R. (1995) Conflict and its management. *Journal of Management*, Vol. 21, No. 3, 515–558.
- Wallin, Sirkku – Horelli, Liisa (2009) Arvioinnin paikka alue- ja yhdyskuntasuunnittelussa? *Hallinnon tutkimus* Vol. 28, No. 5, 109–116.
- Williams, Colin C. (1997) *Consumer services and economic development*. Routledge, London.
- Yleistä Mal-verkostosta, Tampereen kaupunkiseutu. <<http://www.mal-verkosto.fi/yleista>>, haettu 9.11.2011.

- Ylä-Anttila, Kimmo (2007) Fennosprawl and network urbanism. Teoksessa: *Processing utopia. City scratching II*, toim. Kimmo Ylä-Anttila – Samuli Alppi, 113–117. Tampere: Tampere University of Technology: Institute of Urban Planning and Design Publications 2007.
- Ylä-Anttila, Kimmo (2010) *Verkosto kaupunkirakenteen suunnittelun ja analyysin välineenä*. Arkkitehtuurin laitos, Tampereen teknillinen yliopisto, Tampere.
- Ympäristöministeriö (2006) Ulos umpikujasta – Maankäytön konfliktien ennakointi ja hallinta. Ympäristöministeriön esite. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Ympäristöministeriö (2007) *Kaupun ja kilpailun työryhmän raportti*. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 26/2007.
- Ympäristöministeriö (2009) *Kaupun sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportti*. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 21: 2009.
- Ympäristöministeriö (2011) Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. <<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=376770&lan=FI>>, haettu 17.8.2011.

Haastattelut

- Aromäki, Pasi, kaupunginarkkitehti, Kaarinan kaupunki. Haastattelu 12.1.2012.
- Koponen, Harri, toimitusjohtaja, Turun Osuuskauppa. Haastattelu 28.12.2011.
- Lähtenmäki, Jari, toimitusjohtaja, Turun kauppakamari. Haastattelu 16.12.2011.
- Niemi, Markku, kaavoitusjohtaja, Liedon kunta. Haastattelu 19.1.2012.
- Pitkäaho, Mari, konsultti, Entrecon Oy (projektipäällikkö, Ramboll Finland Oy). Haastattelu 2.12.2011.
- Pätynen, Kyösti, toimitusjohtaja, Entrecon Oy (Senior Advisor, Ramboll Finland Oy). Haastattelu 2.12.2011.
- Saarento, Heikki, suunnittelujohtaja, Varsinais-Suomen liitto. Haastattelu 20.12.2011.
- Salmi, Sirpa, kaavoituspäällikkö, Raision kaupunki (vuoteen 2010 asti). Sähköposti-vastaus 10.12.2011.
- Setänen, Olli, aluejohtaja (Lounais-Suomi), Kesko. Haastattelu 14.12.2011.
- Toivonen, Markku, kaavoitustoimenjohtaja, Turun kaupunki. Haastattelu 19.12.2011.

LIITE 1: TEEMAHAASTATTELUN RUNKO

Kysymyksiä pyydetään miettimään vuonna 2006 toteutetun Turun seudun kaupan palveluverkkoselvityksen kautta. Soveltuvien osien vastauksissa voi myös kommentoida mahdollisia kokemuksia aikaisemmista Turun seudun palveluverkkoselvitysprosesseista tai vertailla Turun prosessia muiden alueiden kaupan palveluverkkoselvitysprosesseihin. Vaikka vastaajalla ei olisi omakohtaista kokemusta tietyn aihealueen kysymyksistä, voi niistä esittää mielipiteitä, pohdintoja ja kehittämissuhteita.

Taustakysymykset:

- Mikä on organisaationne, toimenkuvanne ja kuinka pitkään olette toimessa olleet?
- Mikä on historianne Turun seudun kaupan palveluverkon suunnittelussa? Oletteko ollut mukana Turun seudun palveluverkkoselvityksien valmistelussa? Missä roolissa?
- Onko teillä kokemusta muualla tehdyistä kaupan palveluverkkoselvityksistä?

Palveluverkkoselvityksen lähtökohdat:

- Minkälaisiin yhdyskuntasuunnittelun tarpeisiin mielestänne olisi hyvä tehdä (tai päivittää) kaupan palveluverkkoselvitys?
- Miten kaupan palveluverkkoselvitystä on Turun seudulla organisoitu? Onko siinä ilmennyt mielestänne ongelmia?
- Minkä tahon näette määritelleen palveluverkkoselvityksen sisällölliset tavoitteet (ts. mitä palveluverkkoselvityksessä selvitetään)? Minkä tahojen tulisi olla sisällön suunnittelussa mukana?

Palveluverkkoselvitysprosessiin osallistuminen:

- Millä tavoin olette osallistuneet Turun seudulla tehtyihin palveluverkkoselvityksiin? Oletteko kokeneet voivanne vaikuttaa?
- Mitä intressejä olette pyrkineet edistämään prosessissa? Oletteko onnistuneet siinä?
- Mitä intressejä näette muilla osallisilla (esim. kauppa, muut kunnat, Varsinais-Suomen liitto) olleen palveluverkkoselvitysprosessissa ja miten he ovat niitä edistäneet?
- Mitä hyötyä näette selvitysprosessiin osallistumisesta olevan?
- Keiden / minkä tahojen tulisi osallistua selvitysprosessiin? Millä tavoin osallistuminen tulisi järjestää? Minkä tahojen pitäisi valita osalliset?
- Pitäisikö asukkaiden näkökulma huomioida paremmin palveluverkkoselvitysprosessissa; millä tavoin?

- Millä tavoin palveluverkkoselvitysprosessi on edistänyt vuorovaikutusta eri toimijoiden (esim. kauppa, kunnat, maakunnan liitto) välillä, vai onko se? Minkä välillä erityisesti?

Palveluverkkoselvityksen sisältö ja prosessi

- Onko palveluverkkoselvityksen alueellinen (Turun seutu) ja ajallinen (vuoteen 2030) tarkastelu ollut sopiva? Mitä etuja tai haittoja kyseisistä valinnoista on?
- Mitä pidätte sisällöllisesti tärkeimpänä antina palveluverkkoselvityksessä? Mitä vastaavasti ette pidä tärkeänä?
- Mitkä Turun seudun kaupan palveluverkkoon liittyvät teemat (yksittäiset hankkeet, yleiset kehityskulut tms.) näette tärkeimpinä aiheina selvityksessä? Minkälaisia jännitteitä näiden kysymysten ympärillä on?
- Onko jokin asia jäänyt liian vähälle huomiolle tai kokonaan puuttumaan palveluverkkoselvityksestä?
- Onko palveluverkkoselvitysprosessissa käsitelty yleisiä kaupan sijainnin ohjauksen tavoitteita ja keinoja? Onko palveluverkkoselvitys oikea konteksti niiden käsittelyyn?
- Miten hyvin kaupan palveluverkkoselvityksissä on mielestänne huomioitu muu maankäyttö ja esimerkiksi julkisten palveluiden verkko? Missä määrin ja miten ne tulisi selvityksessä huomioida?
- Miten luotettavana pidätte palveluverkkoselvityksessä esitettyä tietoa ja tulkin-toja?
- Miten tärkeänä näette palveluverkkoselvityksen tekoprosessin suhteessa valmistuneeseen selvitykseen?
- Palveluverkkoselvityksen käyttö yhdyskuntasuunnittelussa:
- Miten ja missä tilanteissa kunnassanne on käytetty palveluverkkoselvitystä yhdyskuntasuunnittelun työvälineenä?
- Onko palveluverkkoselvitys edistänyt kaavoitusta; millä tavoin?
- Miten ja missä tilanteissa palveluverkkoselvitystä voisi käyttää tehokkaammin yhdyskuntasuunnittelussa? Mitä se vaatisi selvitykseltä tai siihen johtaneelta prosessilta?
- Tulisiko palveluverkon kehittymistä seurata palveluverkkoselvityksen valmistumisen jälkeen? Jos tulisi, millä tavoin seuranta tulisi järjestää?
- Tuleeko mieleen jotain muuta kaupan palveluverkkoselvitykseen ja sen tekoprosessiin liittyvää (positiivista, negatiivista, kehitettävää)?

LIITE 2: TURUN KAUPUNKISEUDUN KARTTA



LIITE 3: TURUN SEUDUN TILASTOJA

	Väestönkasvu 2001-2010 ja väestöennuste 2010-2040							2001-2010		2010-2040	
	2001	2005	2010	2010	2020	2030	2040	Kasvu (hlö)	Kasvu (%)	Kasvu (hlö)	Kasvu (%)
Aura	3 378	3 699	3 911	3 911	4 507	4 862	5 063	1 152	29,5 %	533	15,8 %
Kaarina	27 287	28 967	30 911	30 911	35 222	37 873	39 320	8 409	27,2 %	3 624	13,3 %
Lieto	14 380	15 103	16 260	16 260	17 678	18 781	19 363	3 103	19,1 %	1 880	13,1 %
Masku	7 928	8 606	9 455	9 455	11 659	12 834	13 454	3 999	42,3 %	1 527	19,3 %
Mynämäki	7 906	8 058	8 041	8 041	8 183	8 386	8 505	464	5,8 %	135	1,7 %
Naantali	17 009	17 788	18 807	18 807	20 244	21 473	22 131	3 324	17,7 %	1 798	10,6 %
Nousiainen	4 203	4 518	4 865	4 865	5 607	6 017	6 231	1 366	28,1 %	662	15,8 %
Paimio	9 792	9 876	10 402	10 402	11 071	11 642	11 914	1 512	14,5 %	610	6,2 %
Raisio	23 216	23 799	24 427	24 427	26 190	27 534	28 388	3 961	16,2 %	1 211	5,2 %
Rusko	5 335	5 654	5 816	5 816	6 247	6 581	6 768	952	16,4 %	481	9,0 %
Sauvo	2 846	2 931	3 045	3 045	3 503	3 818	4 011	966	31,7 %	199	7,0 %
Turku	173 686	174 868	177 326	177 326	179 626	182 882	186 243	8 917	5,0 %	3 640	2,1 %
YHTEENSÄ	296 966	303 867	313 266	313 266	329 737	342 683	351 391	38 125	12,2 %	16 300	5,5 %
VARSINAIS-SUOMI	449 293	455 584	465 183	465 183	485 774	502 534	513 306	48 123	10,3 %	15 890	3,5 %
KOKO MAA	5 194 901	5 255 580	5 375 276	5 375 276	5 635 938	5 850 097	5 985 356	610 080	11,3 %	180 375	3,5 %

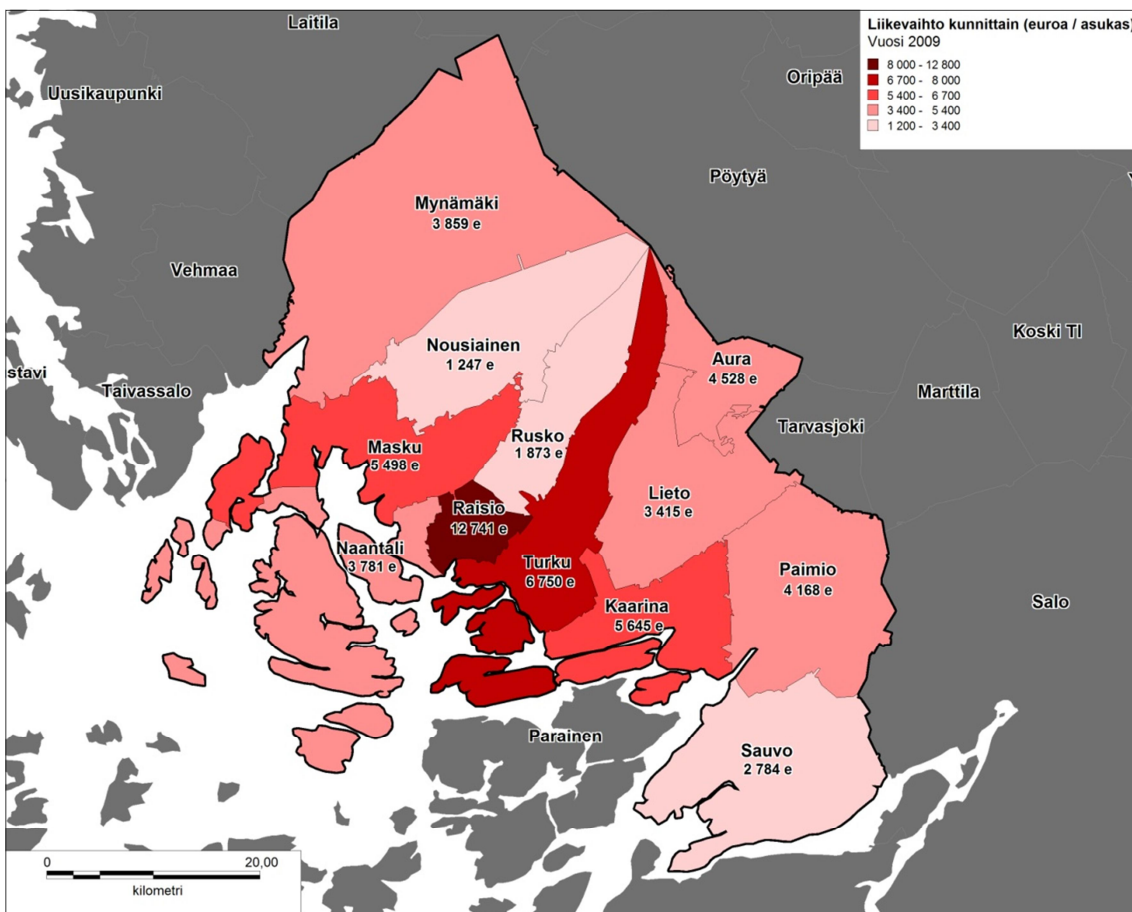
Lähde: Tilastokeskus

	Vähittäiskaupan liikevaihto 2001-2009			Kasvu 2001-2009	Kasvu 2001-2009
	2001	2005	2009	(1 000 €)	(%)
Aura	10 940	13 336	17 388	6 448	58,9 %
Kaarina	103 497	145 017	173 642	70 145	67,8 %
Lieto	23 857	35 272	54 676	30 819	129,2 %
Masku	28 856	47 698	52 321	23 465	81,3 %
Mynämäki	23 588	27 228	31 022	7 434	31,5 %
Naantali	47 567	46 209	70 115	22 548	47,4 %
Nousiainen	5 275	6 082	6 015	740	14,0 %
Paimio	26 288	33 001	43 071	16 783	63,8 %
Raisio	97 671	201 319	308 212	210 541	215,6 %
Rusko	5 148	4 028	10 905	5 757	111,8 %
Sauvo	5 005	5 497	8 462	3 457	69,1 %
Turku	932 714	1 074 125	1 188 540	255 826	27,4 %
YHTEENSÄ	1 310 406	1 638 812	1 964 369	653 963	49,9 %
VARSINAIS-SUOMI	1 886 359	2 319 774	2 790 237	903 878	47,9 %
KOKO MAA	22 265 277	25 847 226	31 189 073	8 923 796	40,1 %

Lähde: Tilastokeskus, kunnittaiset toimipaikkatilastot (KunTo)

Liikevaihto (€/asukas) 2001-2009				Kasvu 2001-2009	Kasvu 2001-2009
	2001	2005	2009	(€)	(%)
Aura	3 239	3 605	4 528	1 290	39,8 %
Kaarina	3 793	5 006	5 645	1 852	48,8 %
Lieto	1 659	2 335	3 415	1 756	105,8 %
Masku	3 640	5 542	5 498	1 858	51,1 %
Mynämäki	2 984	3 379	3 859	875	29,3 %
Naantali	2 797	2 598	3 781	984	35,2 %
Nousiainen	1 255	1 346	1 247	-8	-0,7 %
Paimio	2 685	3 342	4 168	1 483	55,2 %
Raisio	4 207	8 459	12 741	8 534	202,8 %
Rusko	965	712	1 873	908	94,1 %
Sauvo	1 759	1 875	2 784	1 025	58,3 %
Turku	5 370	6 142	6 750	1 380	25,7 %
YHTEENSÄ	4 413	5 393	6 316	1 903	43,1 %
VARSINAIS-SUOMI	4 199	5 092	6 028	1 829	43,6 %
KOKO MAA	4 286	4 918	5 828	1 542	36,0 %

Lähde: Tilastokeskus, kunnittaiset toimipaikkatilastot (KunTo)



Pohjakartta: Maanmittauslaitos; liikevaihto- ja väestötiedot Tilastokeskus