

Seppo Lampinen, Ilari Karppi, Anna Saarlo, Jani Hanhijärvi

## Tie- ja liikenneolojen alueelliset merkitykset

Tienpidon suhde alueelliseen kehitykseen

Tiehallinnon selvityksiä 25/2004



Seppo Lampinen, Ilari Karppi, Anna Saarlo, Jani Hanhijärvi

# **Tie- ja liikenneolojen alueelliset merkitykset**

**Tienpidon suhde alueelliseen kehitykseen**

**Tiehallinnon selvityksiä 25/2004**



*Kannen kuva: Kauko Kyöstiö, Spatio Oy*

ISSN 1457-9871  
ISBN 951-803-274-2  
TIEH 3200875

Verkkójulkaisu pdf ([www.tiehallinto.fi/julkaisut](http://www.tiehallinto.fi/julkaisut))  
ISSN 1459-1553  
ISBN 951-803-275-0  
TIEH 3200875-v

Edita Prima Oy  
Helsinki 2004

Julkaisua myy/saatavana:  
[asiakaspalvelu.prima@edita.fi](mailto:asiakaspalvelu.prima@edita.fi)  
Faksi 020 450 2470  
Puhelin 020 450 011

TIEHALLINTO  
Tekniset palvelut  
Opastinsilta 12 A  
PL 33  
00521 HELSINKI  
Puhelinvaihte 0204 22 150

**Seppo Lampinen, Ilari Karppi, Anna Saarlo, Jani Hanhijärvi: Tie- ja liikenneolojen alueelliset merkitykset. Tienpidon suhde alueelliseen kehitykseen.** Helsinki 2004. Tiehallinto, tekniset palvelut. Tiehallinnon selvityksiä 25/2004. 150 s. + liitt. 1 s. ISSN 1457-9871, ISBN 951-803-274-2, TIEH 3200875.

**Asiasanat:** aluekehitys, aluepolitiikka, vaikutukset, vaikutusten arviointi  
**Aiheluokka:** 02

## TIIVISTELMÄ

Tutkimuksessa käsitellään tienpidon alueellisiin merkityksiin liittyviä tekijöitä lähtien alueellisuuden muutoksen tarkastelusta. Johdatuksena käsitellään alueellisen kehityksen takana olevaa yhteiskunnallista muutosta. Työssä tarkastellaan alueiden kehittämisen yleisiä tavoitteita ja haasteita, määritellään käsiteanalyysin avulla tienpidon, alueellisuuden ja hyvinvoinnin välistä suhdetta ja tarkastellaan tienpidon merkitystä alueiden kehityksen ja kehittämisen näkökulmasta erilaisissa tyyppiympäristöissä. Sen jälkeen tarkastellaan tienpitoa ohjaavissa suunnitelmissa ja päätöksissä esitettyjä tulkintoja sekä eräissä tutkimuksissa esitettyjä näkemyksiä tienpidon alueellisista merkityksistä. Samassa yhteydessä käsitellään kahta keskeistä käsitettä, alueiden kilpailukykyä ja saavutettavuutta. Johtopäätöksinä esitetään tie- ja liikenneolojen vaikutusten arvioinnin kehittämistä koskevat keskeiset tulokset.

Työssä on muodostettu tarkastelukehikko, jonka puitteissa voidaan havainnollistaa tienpidon merkitystä yhteiskunnan alueelliselle muutokselle, arvioida tienpidon alueellisia vaikutuksia sekä muodostaa näkemys käytettävistä arviointimenetelmistä ja niiden kehittämistarpeista.

Tienpidon vaikutuksia tarkastellaan yksilön hyvinvoinnin ja alueen hyvinvoinnin näkökulmasta. Yksilön hyvinvoinnin näkökulmasta avainkäsitteenä on "toimintojen saavuttamisen mahdollisuus", toisin sanoen mahdollisuus saavuttaa ne toiminnot ja palvelut, jotka ovat välttämättömiä hyvän elämän edellytysten luomiseksi. Alueen hyvinvointi liittyy sekä alueella toimiviin yrityksiin että alueeseen kokonaisuutena. Kyse on toisaalta yritysten toimintaedellytyksistä, toisaalta alueellisista vetovoimatekijöistä.

Tie- ja liikenneolojen alueelliset vaikutukset on jäsennetty viideksi saavutettavuuden ulottuvuudeksi:

- Työssäkäyntialueiden toimivuus  
Käsitteenä liikenteellistä toimivuutta laajempi; sisältää myös saavutettavuuden yksilön näkökulmasta.
- Palvelujen saavutettavuus  
Tarkoittaa tässä yhteydessä laajasti sekä julkisia, kaupallisia että erilaisia vapaa-ajan palveluja ja muita matkan kohteita
- Alueiden väliset yhteydet
- Alueen elinvoimaisuus (palvelujen tarjonta/saatavuus)
- Kuljetusten tehokkuus ja täsmällisyys

Tie- ja liikenneolojen alueellisten merkitysten tarkastelukehikko antaa karkean vastauksen siihen, miten alueelliset vaikutukset ilmenevät ja mihin liikkumistarpeisiin tai tieverkon osiin vaikutukset kohdistuvat. Sen sijaan se ei määrittele, mihin väestöryhmiin vaikutukset kohdistuvat ja miten vaikutukset paikantuvat. Myös niiden määrittely on keskeisiä tehtäviä jokaisen suunnitelman alueellisten vaikutusten arvioinnissa. Kun vaikutusten arviointia laajennetaan alueellisten vaikutusten arviointiin, sidosryhmien näkökulmasta on tärkeää, että arviointi muodostaa yhden kokonaisuuden (esimerkiksi sen lainsäädännöllisestä pohjasta riippumatta). Yhtä tärkeää on, että laajennettu vaikutusten arvioinnin kokonaisuus on edelleen kiinteä osa suunnitelman valmistelua.



**Nyckelord:** regional utveckling, regionalpolitik, konsekvenser, miljökonsekvensbedömning

## **SAMMANFATTNING**

Undersökningen handlar om faktorer som rör den regionala väghållningens betydelse utifrån den förändring som skett i regionaliteten. Som introduktion till regionalitet behandlas den samhälleliga förändringen som ligger bakom den regionala utvecklingen. I arbetet granskar man allmänna mål och utmaningar för regionernas utveckling, definierar med hjälp av begreppsanalys förhållandet mellan väghållning, regionalitet och välfärd samt granskar väghållningens betydelse för regionernas utveckling i olika typmiljöer. Därefter granskas tolkningar som gjorts i de planer och beslut som styr väghållningen samt de synpunkter om väghållningens regionala betydelse som kommit fram i vissa undersökningar. I detta sammanhang tas upp två centrala begrepp för regioner: konkurrenskraft och tillgänglighet. Slutsatserna presenteras i form av centrala resultat som rör utvecklingen i utvärderingen av väg- och trafikförhållandenas och väghållningens verkningar.

Inom ramen av den granskningsmatris som tagits fram i arbetet kan man åskådliggöra väghållningens betydelse för samhällets regionala förändring, utvärdera väghållningens regionala verkningar samt bilda en uppfattning om de aktuella utvärderingsmetoderna och utvecklingsbehoven för dessa.

Väghållningens verkningar granskas utifrån individens och regionens välfärd. Nyckelbegreppet vid granskningen utifrån individens välfärd utgörs av "möjligheten att komma åt funktioner", med andra ord möjligheten att komma åt de funktioner och tjänster som är nödvändiga för att skapa förutsättningar för ett bra liv. Regionens välfärd ansluter sig till såväl de företag som är verksamma i området som regionen som helhet. Dels är det här fråga om företagets verksamhetsförutsättningar, dels om regionala dragkraftsfaktorer.

Väg- och trafikförhållandenas regionala verkningar kan ställas samman i fem "tillgänglighetsdimensioner":

- Tillgänglighet i pendlingsområden  
Detta är ett bredare begrepp än den trafikmässiga tillgängligheten; innehåller även tillgängligheten ur individens synvinkel.
- Tillgänglighet till service  
Innebär i detta sammanhang både offentliga, kommersiella och fritidstjänster samt andra rese mål i en vidare perspektiv
- Förbindelser mellan regioner
- Regionens livskraft (utbud av/tillgänglighet till service)
- Transporternas effektivitet och punktlighet

Granskningsmatrisen för väg- och trafikförhållandenas regionala verkningar ger ett grovt svar på frågan hur de regionala verkningarna kommer fram och till vilka rörelsebehov eller vägnätets delar de inriktar sig. Däremot definierar matrisen inte vilka folkgrupper verkningarna gäller eller hur verkningarna fördelas lokalt. Även dessa definitioner är av central betydelse vid utvärderingen av planernas regionala verkningar. När utvärderingen utvidgas att gälla regionala verkningar är det ur referensgruppens synvinkel viktigt att utvärderingen utgör en helhet (oavsett t.ex. vilken lagstiftning den grundar sig på). Lika viktigt är att den utvidgade utvärderingen utgör en integrerad del av planens förberedelse.



**Seppo Lampinen, Ilari Karppi, Anna Saarlo, Jani Hanhijärvi: Regional implications of road and traffic conditions. The relationship between road management and regional development.** Helsinki 2004. Finnish Road Administration, Technical Services Finnra Reports 25/2004. 150 p. + app. 1 p. ISSN 1457-9871, ISBN 951-803-274-2, TIEH 3200875.

**Keywords:** regional development, regional policy, impacts, impact assessment

## SUMMARY

The research discusses road management and development and its regional implications by focusing on changes in spatiality as an aspect of societal development. The analysis begins with several aspects of social changes that reflect into and become visible as patterns of regional development. The research scrutinises general aims and challenges of developing regional entities, defines the conceptual linkages between road keeping, spatiality and well-being, and approaches the role and position of road keeping in regional development as it is revealed in different environments, called here as "typified road keeping environments". After that the interpretations and conceptions of road keeping's regional relevance are studied as they are recorded in road keeping plans and decisions. In this instance two particularly central concepts are analysed: regional competitiveness and accessibility. The conclusions include key results about identified needs for developing impact assessment on road and traffic conditions as well as road keeping in general.

The research introduces a conceptual framework that illustrates the relationship and relevance of road management and development to society's spatial change. The framework can also be used for assessment of spatial impacts of road management and development, the existing assessment methods and the needs to develop them.

The impacts of road management and development are discussed by focusing on well-being of individuals and regional entities. An individual's well-being relates to possibilities to have an access to various functions and services that facilitate good life. A region's "well-being" is attached to region's enterprises and the region as a functional entity. Central aspects include the preconditions for corporate development and the region's attractiveness.

The regional impacts of road and traffic conditions are grouped into five "dimensions of accessibility":

- **Functionality of labour market areas**  
As a concept broader that functionality of a traffic system; includes accessibility from an individual perspective.
- **Accessibility (distribution) of services**  
In a broad sense as a distribution of public, commercial and various leisure-related services and other destinations.
- **Interregional linkages and connections**
- **Vitality of a region (supply and attainability of services)**
- **Efficiency and punctuality of transport**

The framework gives an overall answer to the dynamic of how regional impacts are revealed and to which traffic needs or segments of road network the impacts can be attached. It does not, however, define particular population groups or actual localisation that will be particularly affected. Also these are major tasks while assessing the regional impacts of particular plans. When the more traditional impact assessment is extended to regional impact assessment, the various stakeholders need to be assured that the assessment process comprises one coherent entity (e.g. irrespective of its legal basis). It is equally important that the extended impact assessment is still an elementary part of the planning process.



## ESIPUHE

Tienpidolle on asetettu useita alueiden kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Tieoloja on kehitettävä koko maassa ja tieverkon riittävästä laajuudesta on pidettävä huolta. Tienpidon toimin on tuettava tasapainoista aluekehitystä, yritystoiminnan edellytyksiä, kasvukeskuksia ja alueiden kilpailukykyä sekä yhdyskunnan perusrakenteen toimivuutta ja alueiden omia vahvuuksia. Toimenpiteitä on arvioitava aluekehityksen kannalta. Näitä tavoitteita on kirjattu mm. lakiin Tiehallinnosta ja alueiden kehittämislakiin, valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä LVM:n visioihin ja strategioihin (mm. KÄKLI). Alueiden kehittämisen näkökulma on keskeisesti ollut esillä myös tie- ja liikenneolojen tavoitetilan sekä liikkumisen ja kuljettamisen peruspalvelutason määrittelyssä.

Tiehallinnolla ei ole ollut selkeätä ja yhtenäistä lähestymistapaa alueellisten vaikutusten arviointiin. Tämän työn tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä tie- ja liikenneolojen merkityksestä alueiden kehittämisessä. Lisäksi tavoitteena on ollut määrittää systemaattinen menettelytapa tienpidon alueellisten vaikutusten arviointiin.

Tienpidon alueellisia vaikutuksia on tarkasteltu yksilön hyvinvoinnin ja alueen hyvinvoinnin näkökulmasta. Yksilön hyvinvoinnin näkökulmasta keskeistä on saavuttaa hyvän elämän edellytysten kannalta välttämättömät toiminnot ja palvelut. Alueen hyvinvointi liittyy yritysten toimintaedellytyksiin ja alueellisista vetovoimatekijöihin. Tienpidon alueellisten vaikutusten kannalta oleellisia, tie- ja liikenneoloihin liittyviä tekijöitä ovat työssäkäyntialueiden toimivuus, palvelujen saavutettavuus, alueiden väliset yhteydet, alueen elinvoimaisuus (palvelujen tarjonta/saatavuus) sekä kuljetusten tehokkuus ja täsmällisyys. Tutkimusryhmä esittää, että näiden tekijöiden priorisointi sekä käytettävät vaikutusten arviointimenetelmät on määriteltävä tapauskohtaisesti suunnitelman luonteen ja sisällön sekä alueen omien tavoitteiden perusteella.

Tutkimus on osa Tienpidon vaikutusten hallinnan tutkimusohjelmaa (VAHA). Raportin ovat laatineet DI, VTM Seppo Lampinen ja FM Anna Saarlo YY-Optima Oy:stä sekä professori, HT Ilari Karppi ja tutkija, HM Jani Hanhijärvi Tampereen yliopiston aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitokselta. Työtä ohjanneeseen hankeryhmään ovat kuuluneet neuvotteleva virkamies Ilkka Mella sisäasianministeriöstä ja aluesuunnittelujohtaja Pertti Fagerlund Pirkanmaan liitosta sekä johtava asiantuntija Jarmo Joutsensaari (pj), tiejohtaja Seppo Kosonen, kehittämisspäällikkö Anders Jansson ja suunnittelupäällikkö Petri Keränen Tiehallinnosta. Hankeryhmätyöskentelyyn ovat lisäksi osallistuneet VAHA:n projektipäällikkö Anton Goebel ja projektisihteeri Sakari Somerpalo.

Helsingissä 16.12.2003

Tiehallinto

**Sisältö**

TUTKIMUKSEN YHTEENVETO	11
1 JOHDANTO	19
2 JOHDATUS ALUEELLISUUTEEN JA ALUERAKENTEESEEN	22
3 KEHITTÄMISASETELMA	29
3.1 Talouden muutosvoimat ja väyläpolitiikan muotoutuminen	29
3.2 Kehitysasetelman siirtymä	33
4 HAASTEET JA "TAVOITETILA"	36
4.1 Suomen aluekehittämissstrategia ja kansalaisten "hyvä elämä"	36
4.2 Hyvinvointi	37
4.3 Alueellinen muutos	38
4.4 Aluerakenne	39
4.5 Kilpailukyky	40
4.6 Globalisaatio	41
4.7 Tasapaino ja tehokkuus	43
4.8 Alueellisen kehittämisspolitiikan tulevaisuushaasteet	44
4.9 Tiehallinnon tie- ja liikenneolojen tavoitetila	46
5 TIENPITO, ALUEELLISUUS JA HYVINVOINTI: KÄSITEANALYYSI	48
5.1 Yksilö, väylä ja alue	48
5.2 Yksilö, valinnat ja hyvinvoinnin toteutuminen	49
5.3 Tienpito hyvinvoinnin tuottajana	50
5.4 Alueiden kehitys ja "alueellisen hyvinvoinnin" käsite: alueiden kehitysedellytykset	52
5.5 Alueelliset kehittämisen perustavoitteet yhteiskunnallisina arvostuksina	54
5.6 Väyläpäätökset verkottuneessa yhteiskunnassa	55
6 TIENPIDON TYYPIYMPÄRISTÖT	60
6.1 Alustus tyyppiympäristöihin	60
6.2 Toimintatapojen ja aluerakenteen muutokset	61
6.3 Tyyppiympäristöt ja tienpitoon vaikuttavat ilmiöt	63
6.4 Tieinfrastruktuuri maakuntien kehittämissstrategioissa	93
7 TULKINTOJA TIENPIDON ALUEELLISESTA MERKITYKSESTÄ	95
7.1 Mihin tienpidolla halutaan vaikuttaa?	95
7.2 Mihin tienpidolla ajatellaan voitavan vaikuttaa?	104
7.3 Näkökulmia tienpidon alueellisiin merkityksiin	110

---

8	ALUEELLISIA MERKITYKSIÄ KÄSITTELEVIÄ TUTKIMUKSIA JA KANNANOTTOJA	112
8.1	Ulkomaisia tutkimuksia ja kannanottoja	112
8.2	Alueiden kilpailukyky ja tienpidon alueelliset merkitykset eri tyyppiympäristöissä	119
8.3	Saavutettavuus ja keskittyminen alueellisina kilpailukykytekijöinä	122
9	TIE- JA LIIKENNEOLOJEN ALUEELLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	125
9.1	Tarkastelukehikon muodostamisen periaatteet	125
9.2	Tarkastelukehikko: tienpidon alueellisten vaikutusten mekanismit	129
9.3	Alueellisten vaikutusten arvioinnin mahdollisuudet	133
9.4	Arviointimenetelmät	138
10	SUOSITUKSET JATKOTOIMENPITEIKSI	142
10.1	Lähestymistavan testaaminen	142
10.2	Vaikutusten kohdentumisen arviointi	143
11	LÄHTEET	144
	LIITE	

---



## TUTKIMUKSEN YHTEENVETO

Työn tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä tie- ja liikenneolojen merkityksestä alueiden kehittämisessä. Lisäksi tavoitteena on ollut määrittää systemaattinen lähestymistapa tienpidon alueellisten vaikutusten arviointiin.

Tienpidon alueellista merkitystä tarkastellaan ensisijaisesti alueiden kehityksen mahdollistajana ja osana sen suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää. Tutkimuksessa tarkastellaan tienpidon roolia ja vaikutuksia erityyppisillä alueilla ja eri aluetasoilla sekä tieliikenteen roolia osana koko liikennejärjestelmää.

Tavoitteena on ollut tuottaa tarkastelukehikko, jonka puitteissa voidaan havainnollistaa tienpidon merkitystä yhteiskunnan alueelliselle muutokselle, arvioida tienpidon alueellisia vaikutuksia sekä muodostaa näkemys käytettävistä arviointimenetelmistä ja niiden kehittämistarpeista.

### **Johdatus alueellisuuteen ja aluerakenteeseen (luku 2)** **Kehittämisasetelma (luku 3)**

Yhteiskunnan alueellisuutta koskeva ajattelutapa on muuttunut. Palvelukeskusjärjestelmään ja julkisten palvelujen jakeluun tukeutuva tapa jäsentää aluerakenne on korvautunut toimintojen verkostomaisella jäsentymisellä. Tätä pidetään tyypillisenä tuotannon alueelliselle jäsentymiselle. Markkinoiden avautuminen ja globaalitalouden läpimurto ovat heikentäneet edellytyksiä tukeutua alueellisen kehittämisen toteuttamisessa kansalliseen palvelujen jakelujärjestelmään. Kehittämistyön osallisten ja sidosryhmien määrä on kasvanut huomattavasti. Samalla sen edellyttämät resurssit ovat hajautuneet julkisille ja yksityisille toimijoille. Resurssien käytön tehokkuuteen liittyvät seikat ovat muuttuneet oleelliseksi osaksi kehittämistyön toteuttamista.

Kehittämysympäristön avautuminen ja kehittämistyön muuttuminen aiempaa markkinaehtoisemmaksi on toisaalta korostanut kehittämisen perinteisten työvälineiden asemaa ja merkitystä. Eräs näistä on saavutettavuus dynaamisena, yhteiskunnan toimintoihin kytkeytyvänä prosessina, jonka väylästä ja tarpeisiin vastaamaan kykenevä tienpito mahdollistavat. Toisaalta osallistumiskäytäntöjen laajeneminen on lisännyt erilaisten päätöksentekoa koskevien mielipiteiden kirjoa. Teknis- taloudellisten ja lainsäädännöllisten reunaehtojen lisäksi ratkaisujen sosiaalisesta hyväksyttävyydestä on tullut yhä keskeisempi päätöksenteon parametri.

Aiempaa moniulotteisempia päätöksentekoparametrejä joudutaan sovelta-  
maan globalisoituvassa ympäristössä, jolle on ominaista epävarmuuksien lisääntyminen. Samanaikaisesti on havaittavissa tiettyä kääntymistä sisäin-  
päin. Hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamista palveluista halutaan pitää kiinni  
tilanteessa, jossa niiden rahoittaminen käy aiempaa haasteellisemmaksi.  
Epävarmuuksien keskelle toivotaan vakautta, jonka tuottajaksi mielletään  
myös perinteinen, tasaamiseen tähtäävä, 1960- ja 1970-lukujen hyvinvointi-  
valtiohankkeeseen sidottu kehittämisspolitiikan aatteellinen perusta.



Tämä aatteellinen perusta on kuitenkin suurelta osin rapautunut. Uudemman aluepolitiikan keskeisiä teesejä ovat kilpailukyvyn tavoittelu ja tarve menestyä maailmanlaajuisessa kilpailuympäristössä. Jos kehittämisen resurssija ei pystytä hankkimaan kilpailluilta globaaleilta markkinoilta, ei niitä ole saatavilla muualtakaan. Kehittämispolitiikka on hyvin kilpailuhenkistä ja sen ideologinen perusta heijastaa yleistä yksilöllistymistä. Perinteisen, alueellisiin yhteisöihin viittaavan hyvinvoinnin käsitteen rinnalle on noussut yksilöllistä vastuunottoa korostava ”hyvän elämän” käsite.

#### **Alueiden kehittäminen – tavoitteet, haasteet ja ”tavoitetila” (luku 4)**

Hyvän elämän tavoittelun kautta on purettu auki alueellisen kehittämisen keskeisiä käsitteitä. Ne ovat hyvinvointi, alueellinen muutos, aluerakenne, kilpailukyky, globalisaatio sekä tasapainon ja tehokkuuden tavoittelu. Näiden lisäksi luodaan katsaukset alueellisen kehittämispolitiikan tulevaisuushaasteisiin että Tiehallinnon tie- ja liikenneolojen tavoitetilaan osana kansalaisten hyvän elämän ja hyvän alueellisen kehityksen toteutumista. Arvioissa korostuu kaupungistuva ja kaupunkiverkoston varaan jäsenyvä tehokas ja kilpailukykyinen Suomi. Alerakenteen muutos pelkistyy eri termien sisältöjä yhteen nivovaksi yhteiseksi nimittäjäksi. Tienpitäjän tehtävänä yksilön hyvän elämän edellytysten luonnissa voidaan pitää saavutettavuuden turvaamista – vähintäänkin tavalla, joka mahdollistaa erilaisten kilpailukykytekijöiden mobilisoinnin alueellisen järjestelmän eri osista.

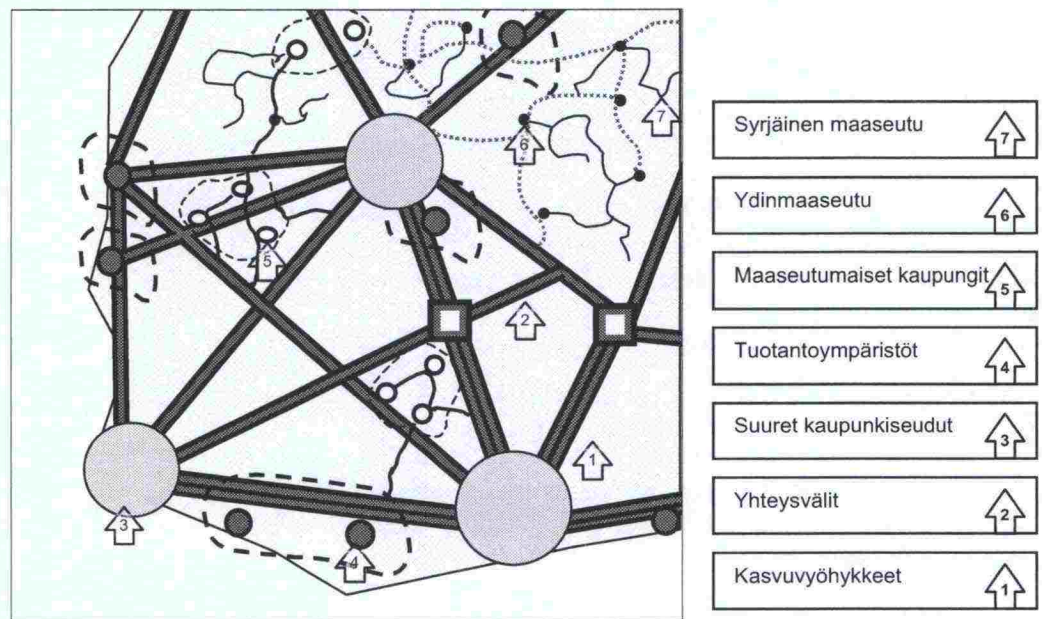
#### **Tienpito, alueellisuus ja hyvinvointi (luku 5)**

Kysymystä tienpidon, alueellisuuden ja yksilön hyvinvoinnin välisestä suhteesta käsitellään teoreettisella tasolla luvussa 5. Yksilön nähdään siinä suuntaavan alueeseen erilaisia odotuksia, erityisesti mahdollisuuksista toteuttaa itseään alueen sallimissa puitteissa. Alueen – joka voidaan yksinkertaistaa erilaisten toimintojen sijaintialustaksi – kannalta yksilöt ovat ensisijaisesti inhimillisiä resurssitekijöitä, jolloin koulutustaso ja muut kvalifikaatiot tekevät niistä tuotannollisen järjestelmän kannalta erityisen houkuttelevia. Monet voimakkaasti kasvavat tuotantojärjestelmän osat ovat hyvin osaaamisintensiivisiä tai luovuutta korostavia ja sitä kautta myös hyvin työntensivisiä. Ihminen ja ihmisen luovuutta edistävä henkinen hyvinvointi ovat oleellinen osa alueen kilpailukykyistä tuotantorakennetta. Voidakseen hyvin ihmisen on voitava toteuttaa erilaisia preferenssejä saavutettavuuden kannalta oleelliset sijaintipreferenssit niiden joukossa.

Tästä näkökulmasta tienpitoa voidaan lähestyä erityisenä hyvinvoinnin tuottajana. Yksilön kannalta turvallisuuden voidaan nähdä nousevan oleelliseksi saavutettavuuteen kytkeytyväksi hyvinvointitekijäksi. Työ hajautuu ja ihmisen arki jakautuu useiden erilaisten maantieteellisten ympäristöjen välille. Tämä merkitsee sitä, että ihmiset, liikkuvat näiden ympäristöjen välillä. Alueen kannalta tarkasteltuna korostuu väylän toinen hyvinvointiulottuvuus; on oleellista, etteivät tienpidolliset linjaukset muodostu esteeksi tuotannon kehittämiseksi, että muista lähtökohdista menestyskelpoinen ja kilpailukykyensä osoittava talous saa tuekseen samaan suuntaan kehitystä vetävät väyläratkaisut. Kehittämisen ja kehittymisedellytyksiä koskevat kysymykset eriytyvät varsin erilaisiksi erilaisissa ympäristöissä, joissa tienpitoa koskevia päätöksiä tehdään.

### Tienpidon tyyppiympäristöt (luku 6)

Luvussa 6 esitellään perusmallit erilaisista tienpidon ratkaisujen kannalta merkityksellisistä tyyppiympäristöistä. Samalla tarkastellaan näiden tyyppiympäristöjen luonteenomaisia piirteitä sekä eräitä näihin liittyviä yhteiskunnallisia tai alueellisia ilmiöitä. Tyyppiympäristötarkastelu ei ole ainoa mahdollinen tapa jäsentää tienpidon alueellisia merkityksiä, vaan sen tarkoitus on toimia ennen kaikkea näkökulmien avaajana.



Auetasoja ja tyyppiympäristöjä ei voida tarkastella toisistaan riippumattomina kokonaisuuksina, vaan ne limittyvät hyvin vahvasti. Jokainen alue kuuluu yleensä useaan tyyppiympäristöön. Tärkeimmät pääväylät toimivat ensisijaisesti kansainvälisellä ja kansallisella tasolla, mutta välittävät tapauksesta riippuen hyvin paljon myös seudullista ja jopa paikallista liikennettä. Kansallista tasoa tarkasteltaessa on siis aina mukana myös seudullinen ja paikallinen näkökulma.

### Tulkintoja tienpidon alueellisista merkityksistä (luku 7)

Tienpidon alueellisiin merkityksiin sisältyy erilaisia näkökulmia. Tienpidon alueellisista merkityksistä ei voi olla vain yhtä, yksiselitteistä tulkintaa. Sen vuoksi on tarpeen tarkastella, miten tienpidon liikenneinfrastruktuurin ja koko liikennejärjestelmän alueellisia merkityksiä on käsitelty keskeisissä liikennepoliittisissa ja tienpidon strategioissa ja ohjelmissa sekä niihin liittyvissä hallinnollisissa asiakirjoissa, muun muassa valtakunnallisissa alueidenkäyttötaavoitteissa.



Tienpitoa ohjaavat suunnitelmat ja ohjelmat sisältävät useita näkökulmia alueiden kehitykseen. Nämä heijastavat osaltaan virallista käsitystä aluekehityksen tavoitteista, osittain niissä näkyy suunnitelman valmistelijoiden käsitys aluekehityksen tavoitteista, painotuksista ja merkityksestä. Näitä erilaisia näkökulmia voi kuvata esimerkiksi seuraavasti:

- Tienpidon resurssien jaon näkökulma
- Hallinnollinen näkökulma/asiakasnäkökulma
- Alueiden taloudellisen kehityksen/kasvun/kilpailukyvyyn näkökulma
- Yleinen taloudellisen kehityksen/kasvun/kilpailukyvyyn näkökulma
- Aluerakenteen näkökulma (tieverkko aluerakenteen yhtenä elementtinä)
- Väestön ja työpaikkojen keskittymisen näkökulma
- Yhteiskunnallinen/elämäntapojen erilaistumisen/monipuolistumisen näkökulma
- Alueiden ja väestöryhmien erilaisten tarpeiden näkökulma
- Yksilöiden ja alueiden tasa-arvon näkökulma
- Alueiden tasapuolisen kehittymisen näkökulma

### **Alueellisia merkityksiä käsitteleviä tutkimuksia ja kannanottoja (luku 8)**

Luvussa 8 tuodaan esille ulkomaisten, lähinnä pohjoismaisten infrastruktuuriin ja aluekehitykseen liittyvien tutkimusten tuloksia ja aluepoliittisia kannanottoja. Lisäksi siinä käsitellään kilpailukykyä erilaisissa tyyppiympäristöissä sekä saavutettavuutta ja keskittymistä kilpailukykytekijänä.

Tarkastelu osoittaa, että varsinkin ruotsalaisessa tutkimuksessa näkökulma aluekehitykseen on suppeampi kuin tämän tutkimuksen ja yleisesti suomalainen näkökulma. Ruotsissa tarkastelut painottuvat tieinvestointien taloudellisiin ja aluetaloudellisiin vaikutuksiin, vaikka myös muita, esimerkiksi alueelliseen tasapuolisuuteen liittyviä näkökulmia tuodaan esiin. Aluekehityksen tavoitteissa ja infrastruktuurin ja liikennepalvelujen kehittämisessä ilmenee voimakkaana työssäkäyntialueiden laajentaminen, mikä käytännössä tarkoittaa kehityksen tukeutumista keskuksiin ja keskittyvän aluerakenteen tukeamista tieverkon ja muun infrastruktuurin toimenpitein.

### **Tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten arviointi (luku 9)**

Tienpidon alueelliset merkitykset syntyvät vaikutuksista yksilön hyvinvointiin ja alueen hyvinvointiin. Alueen hyvinvoinnin tasolla alueellisia merkityksiä voidaan tarkastella toisaalta yritysten toimintaedellytysten kannalta ja toisaalta alueen vetovoimatekijöiden (alueen kilpailukyvyyn) kannalta.

Toimiva liikennejärjestelmä – ja tieverkko sen osana – on välttämätön, mutta ei riittävä ehto myönteisen aluekehityksen aikaansaamiseksi sekä taloudellisessa että ”hyvän elämän” saavuttamisen mielessä. Aluekehityksen tavoitteita toteutetaan alueesta tai asuinpaikasta riippumatta. Tie- ja liikenneolojen ja tienpidon alueelliset merkitykset kohdistuvat koko tieverkkoon koko maassa; niin pääteihin kuin alemmanasteiseen verkkoonkin, sekä erikokoisiin keskuksiin että haja-asutusalueisiin.



Tienpidon resurssien jaon yhteydessä käyty keskustelu resurssien jaon "alueellisesta tasapuolisuudesta" ei sinänsä ole johdettavissa alueiden kehityksen tavoitteista. Alueellisessa tasapuolisuudessa kyse on poliittisesta määrittelystä sille, mikä on tarpeen ja perusteltua tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tienpidon ohjausjärjestelmä kohdistaa tienpitoon ristiriitaisia tavoitteita ja odotuksia. Alueiden kehittämisen tavoite kilpailukyyn turvaamisesta edellyttää muun muassa keskusten työssäkäyntialueiden laajentumista. Tavoite on kuitenkin ristiriidassa yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tavoitteen kanssa. Toinen keskeinen, luonteeltaan kuitenkin alueiden kehityksen tavoitteiden sisäinen ristiriita sisältyy keskittymiseen toisaalta alueiden kilpailukykytekijänä, toisaalta vastakkaisena ilmiönä aluerakenteen hallitun muutoksen turvaamiselle.

Saavutettavuus on yksi keskeisistä käsitteistä tienpidon alueellisen merkityksen kannalta. Saavutettavuutta käytetään kahdessa eri merkityksessä: 1) alueiden saavutettavuutena ja 2) peruspalvelujen saavutettavuutena eli yksilötason liikkumismahdollisuuksien kuvaamisessa. Ensimmäisessä merkityksessään saavutettavuutta on useimmiten käsitelty vain aggregaattitason (makrotason) mahdollisuutena saavuttaa suurempia keskuksia reuna-alueilta tai syrjäisistä keskuksista. Saavutettavuudessa on kuitenkin kyse paitsi molemmansuuntaisesta saavutettavuudesta myös keskusten saavutettavuudesta itsensä suhteen, toisin sanoen keskusten oman markkina-alueen koosta. Näin saavutettavuus liittyy läheisesti keskittymiseen: suurempi keskittymisen aste merkitsee parempaa saavutettavuutta.

Tienpidon vaikutuksia on tarkasteltu usein vain kysymyksenä investointien (tieverkon kehittämisen) vaikutuksista aluekehitykseen. Suurin osa tienpidon resursseista käytetään kuitenkin olemassa olevan tieverkon hoitoon ja sen kunnosta huolehtimiseen. Tienpidon alueellisissa merkityksissä on tarpeen tarkastella kaikkia tienpidon toimia.

Koska eri alueiden ja yksilöiden hyvinvoinnin edistäminen ei tapahdu samoilla toimilla, tienpidon suunnittelulta on edellytettävä nykyistä paremmin hyötyjen ja haittojen ja niiden kohdistumisen identifiointia sekä yhteiskuntasektorien vuorovaikutuksen ja kokonaisuuden ymmärtämistä. Liikennejärjestelmä, liikenneinfrastruktuuri sen osana ja tieverkko liikenneinfrastruktuurin osana ovat osia tästä alueiden kehitykseen vaikuttavasta kokonaisuudesta.

Tienpidolla on erilaisia alueellisia merkityksiä. Sen vuoksi tienpidon alueellisia vaikutuksia tarkastellaan eri näkökulmista, eri tyyppiympäristöjen ja tienpidon eri suunnittelutasojen kannalta.

### **Tarkastelukehikon muodostaminen**

Tie- ja liikenneolojen alueelliset merkityksiä tarkastellaan yksilön ja alueen hyvinvoinnin näkökulmista. **Yksilön hyvinvoinnin** näkökulmasta avainkäsitteenä on mahdollisuus saavuttaa ne toiminnot ja palvelut, jotka ovat välttämättömiä hyvän elämän edellytysten luomiseksi. Toiseksi kyse on tarpeesta minimoida tienpidon ja liikenteen aiheuttamat haitat. **Alueen hyvinvointi** liittyy sekä alueella toimiviin yrityksiin että alueeseen kokonaisuutena. Kyse on siis toisaalta yritysten toimintaedellytyksistä, toisaalta alueellisista vetovoimatekijöistä.



Näitä yksilön ja alueen hyvinvointiin liittyviä aluekehityksen edellytyksiä voidaan konkretisoida tie- ja liikenneolojen näkökulmasta kuvaamalla niitä liikkumis- tai kuljetustarpeita, jotka liittyvät liikenteen ja tienpidon em. avainkäsitteisiin. Tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten tarkastelukehikossa on seuraavaksi muodostettu tie- ja liikenneolojen alueellisten merkitysten arvioinnin kohteet liittämällä liikkumis- ja kuljetustarpeet tekijöihin, jotka indikoivat mahdollisuuksia toteuttaa erilaisia liikkumis- ja kuljetustarpeita, ja joita voidaan arvioida tienpidon ja liikenteen vaikutusten kannalta. Arvioinnin kohteita voidaan luonnehtia myös saavutettavuuden ulottuvuuksiksi tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten näkökulmasta.

Arvioinnin kohteet on tämän jälkeen liitetty niihin tieverkon osiin, joihin vaikutukset ensisijaisesti kohdistuvat. Viimeiseksi tieverkon osat on liitetty tyyppiympäristöihin. Käytännössä tie- ja liikenneolojen vaikutukset liittyvät aina useampaan kuin yhteen tyyppiympäristöön.

Näin muodostettu **alueellisten vaikutusten tarkastelukehikko** on esitetty raportin kuvassa 9.1 (sivu 132).

Tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten arviointimenetelmien määrittämisen näkökulmaksi on valittu tieverkkoon välittömästi liittyvät tyyppiympäristöt. Kun arvioinnin kohteet jäsennetään tyyppiympäristöittäin, ne voidaan tulkita viideksi tyyppiympäristöihin liittyväksi saavutettavuuden ulottuvuudeksi.

- Työssäkäyntialueiden toimivuus; käsitteenä liikenteellistä toimivuutta laajempi sisältäen myös saavutettavuuden yksilön näkökulmasta
- Palvelujen saavutettavuus  
Tässä yhteydessä palveluilla tarkoitetaan sekä julkisia, yksityisiä että erilaisia vapaa-ajan palveluja ja lisäksi muita työpaikan ja kodin ulkopuolisia matkan kohteita
- Alueiden väliset yhteydet
- Alueen elinvoimaisuus (palvelujen tarjonta/saatavuus)
- Kuljetusten tehokkuus ja täsmällisyys

Työssä on tarkasteltu mahdollisuuksia käyttää indikaattoreita alueellisten vaikutusten arvioinnissa. Alueellisia vaikutuksia ei kuitenkaan niiden moniulotteisuuden vuoksi pystytä kuvaamaan tyydyttävästi yksinkertaisten tunnuslukujen avulla. Myös uusien, tarkasteltavia ilmiöitä paremmin kuvaavien indikaattoreiden muodostaminen olisi vaikeaa ja osin mahdotonta, mm. koska alueellisia vaikutuksia voidaan vain rajoitetusti kuvata määrällisinä ilmiöinä. Ilmiöiden tunnistaminenkaan ei ole vielä riittävää vaikutusten arvioinnin kannalta, koska muutos sinänsä ei suoraan indikoi muutoksen toivottavuudesta tai ei-toivottavuudesta. Sen vuoksi tie- ja liikenneolojen alueellisia vaikutuksia on arvioitava suhteessa aluekehitykselle asetettuihin tavoitteisiin.

Tämän lähestymistavan toimivuus edellyttää, että pystytään konkretisoimaan, millä tienpidon toimenpiteillä tai millä suunnitelman ominaisuuksilla voidaan konkreettisesti vaikuttaa saavutettavuuden ulottuvuuksiin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteet voivat liittyä tapauksesta riippuen yhtä hyvin valtakunnallisiin kuin maakunnallisiin tai muihin alueellisiin tavoitteisiin tai ohjelmiin. Ne on tunnistettava eri suunnitelmissa tapauskohtaisesti.

Edelleen on pystyttävä konkretisoimaan, miten vaikutukset ilmenevät esimerkiksi matka-aikojen lyhenemisenä tai säännöllisyytenä, kuljetusten täsmällisyytenä, mihin vaikutukset kohdistuvat (alueellisesti, väestöryhmittäin, liikkumistarpeittain, elinkeinotoiminnoittain) ja kuinka merkittäviä eri vaikutukset ovat.

Saavutettavuuden jakautuminen viiteen ulottuvuuteen merkitsee samalla sitä, että alueellisten vaikutusten arvioinnissa on viisi tarkastelutapaa, joihin sovelletaan erilaisia arviointimenetelmiä. Koska saavutettavuuden ulottuvuudet eivät ole yhteismitallisia, niiden keskinäinen painottaminen on tulos poliittisista valinnoista. Kaikkein yksinkertaisimmilla tasolla kyse on laajasti nähdyn ja tulkitun yksilön hyvinvoinnin ja taloudellisen kasvun välisistä painotuksista.

Tämä tarkastelukehikko antaa karkean vastauksen siihen, miten alueelliset vaikutukset ilmenevät ja mihin liikkumistarpeisiin tai tieverkon osiin vaikutukset kohdistuvat. Sen sijaan se ei määrittele, mihin väestöryhmiin vaikutukset kohdistuvat ja miten vaikutukset paikantuvat. Myös niiden määrittely on keskeisiä tehtäviä jokaisen suunnitelman arvioinnissa.

Lähestymistapa on analoginen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kanssa. Ympäristövaikutusten arvioinnissakin on kyse useiden erilaisten tekijöiden arvioinnista, jonka osien tulokset eivät ole summautuvia. Alueelliset merkitykset, kuten, ympäristökin ovat konstruktioita, ts. sopimuksenvaraisia määrittelyjä. YVA-laki säätelee hallinnollisesti ympäristön määrittelyä vaikutusten arvioinnissa, alueellisissa merkityksissä vastaavaa hallinnollista määrittelyä ei ole. Tässä tutkimuksessa on tehty määrittely alueellisista merkityksistä ja edelleen vaikutusten arvioinnin kohteista tienpitoa varten.

Tavoitteiden saavuttamisen arviointi perustuu optimointiajatteluun, jossa otetaan huomioon tavoitteiden priorisointi. Tienpidon alueellisten vaikutusten arvioinnissa tavoitteiden tulkinta ja priorisointi on ensisijaisesti alueellisten toimijoiden tehtävä.

Periaatteessa vaikutusten arvioinnin menettelyissä ei ole eroa eri suunnittelutasoilla. Arvioinnissa voidaan monessa tapauksessa soveltaa samoja menetelmiä. Vaikutusten arvioinnin sisällössä voi olla suuria eroja alueiden erilaisista tavoitteista sekä suunnittelun erilaisesta tarkkuustasosta ja aikajänteestä johtuen. Tienpidon ohjelmissa usein esiintyvä toimenpiteiden kohdentamattomuus on ongelmallista arvioinnin kannalta. Sen vuoksi on luonnollista, että ohjelmien vaikutusten arvioinnissa painopiste voi olla kehityssuuntien ja suuruusluokkien esittämisessä eikä esimerkiksi vaikutusten täsmällisessä paikantamisessa.

Aluekehityslaki edellyttää, että viranomaiset arvioivat toimenpiteidensä alueelliset vaikutukset. Sen vuoksi arvioinnin käytännön suorittamisen tasolla nousee esiin kysymys, millä tavoin aluekehitysvaikutusten ja ympäristövaikutusten arviointi liittyvät toisiinsa.



Alueellisten vaikutusten arviointia ei pidä toteuttaa erillisenä arviointiprosessina, vaan osana ympäristövaikutusten arviointia tai muuta tapauskohtaisesti määrittyvää arviointiprosessia. Alueellisten vaikutusten arviointi tarkoittaa näkökulman laajentamista vaikutuksiin, jotka eivät tule kattavasti esille ympäristövaikutusten arvioinnissa. YVA-menettely kattaa vaikutukset ihmisten elinoloihin, mutta alueelliset vaikutukset laajentavat yksilön hyvinvoinnin näkökulmaa ja tuovat arviointiin lisää erityisesti taloudellisen hyvinvoinnin, yritysten toimintaedellytykset sekä alueen kilpailukyvn.

Onnistuneen vaikutusten arvioinnin edellytyksenä on, että arviointi liittyy kiinteästi suunnitelman valmisteluun. Vuorovaikutus on osa suunnitteluprosessia, eikä siinä ole erotettavissa suunnitelman valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta vaikutusten arviointiin liittyvästä vuorovaikutuksesta. Kun vaikutusten arviointia laajennetaan alueellisten vaikutusten arviointiin, sidosryhmien näkökulmasta on tärkeää, että arviointi muodostaa yhden kokonaisuuden.

Ympäristövaikutusten ja alueellisten vaikutusten arvioinnissa arviointimenetelmät voivat olla – ja useimmissa tapauksissa ovat – yhteisiä. Alueellisten vaikutusten arvioinnin menetelmissä korostuvat voimakkaasti eri toimijoiden haastattelut sekä alueellisten suunnitelmien ja selvitysten hyödyntäminen.

Suositukset jatkotoimenpiteiksi (luku 10)

Tutkimuksessa suositellaan, että esitettyä lähestymistapaa (tarkastelukehikkoa), sen edellyttämää työmäärää, käytettävissä olevia aineistoja ja soveltuvia arviointimenetelmiä sekä suhdetta ympäristövaikutusten arviointiin testattaisiin tyypillisissä esimerkkitapauksissa, jotka edustavat eri suunnittelutasoja.

## 1 JOHDANTO

### Tienpito ja yhteiskunnalliset arvostukset – tutkimuksen taustat

Tienpidon alueellisten vaikutusten arviointi liittyy yhteiskunnassa kulloinkin vallalla oleviin arvostuksiin. Samat arvostukset heijastuvat osaltaan myös kulloinkin vallitsevaan tapaan arvottaa niitä toimenpiteitä, jotka mielletään yhteiskunnan alueelliseksi kehittämiseksi. Esimerkiksi perinteinen asetelma kehityksen tehokkuus- ja tasapainotavoitteen välillä näkyy voimakkaasti myös tämän päivän keskustelussa, vaikkakin käytettävät termit ja politiikan muotoilun instrumentit ovat muuttuneet. Esimerkiksi 1960-luvulta lähtien harjoitetun teollistamispolitiikan tavoitteena oli tuottaa lisäarvoa yhteiskuntaan siirtämällä teollistuvan yhteiskunnan ”ulkorajaa” kohti reuna-alueita, uusiin taloudellisiin ympäristöihin. Tämä lisäsi osaltaan kuljetus- ja liikkumistarvetta – ja etenkin energia- ja luonnonvaraintensiivisen raskaan teollisuuden kuljetustarvetta. Samalla parantunut palveluverkosto muodosti haasteen palvelujen paremmalle saavutettavuudelle maan eri osissa.

Tämä, vain säännellysti avatun kansantalouden viitekehyksessä rakennettu alueellisen kehittämisen asetelma on oleellisesti muuttunut. Tienpitoa koskevan päätöksentekojärjestelmän kannalta oleellista on huomata, että globaalissa ympäristössä kilpailukykyisen tietoyhteiskunnan kehittäminen mielletään suoranaiseksi kansalliseksi tehtäväksi, jonka toteuttamista ei helposti altisteta riskeille.

### Tutkimuksen tavoite

Tienpidon alueellisia merkityksiä tarkastellaan ensisijaisesti alueiden kehityksen mahdollistajana sekä osana alueiden kehityksen suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää. Tutkimuksessa tarkastellaan Tiehallinnon roolia ja tienpidon vaikutuksia erityyppisillä alueilla (kaupungeissa, kaupunkien läheisellä maaseudulla ja ydinmaaseuduilla) ja eri aluetasoilla (paikallisella, seudullisella ja valtakunnallisella) sekä tieliikenteen roolia osana koko liikennejärjestelmää.

Tavoitteena on tuottaa tarkastelukehikko, jonka puitteissa voidaan havainnollistaa tie- ja liikenneolojen sekä tienpidon merkitystä yhteiskunnan alueelliselle muutokselle, arvioida tie- ja liikenneolojen ja tienpidon alueellisia vaikutuksia sekä muodostaa näkemys käytettävistä arviointimenetelmistä ja niiden kehittämistarpeista.

Vastauksia haetaan seuraaviin kysymyksiin:

- Mihin tekijöihin tienpidolla voidaan vaikuttaa alueiden kehityksessä?
- Mitkä tienpidon vaikutukset ovat merkityksellisiä alueellisesta näkökulmasta?
- Mitä vaikutuksia on mahdollista ja tarkoituksenmukaista tarkastella eri suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa?
- Mitä eroja vaikutuksissa on eri alue- ja suunnittelutasoilla?
- Miten tienpidon eri toimenpiteillä vaikutetaan alueiden kehitykseen?



Työssä tarkastellaan lähestymistapoja ja menetelmiä, joita voidaan käyttää tienpidon alueellisia merkityksiä arvioitaessa eri alue- ja suunnittelutasoilla. Tienpidon ja tienpidon toimenpiteiden alueellisia vaikutuksia arvioivilta menetelmiltä voidaan katsoa vaadittavan kolmea ominaisuutta:

- Keskushallinnon kannalta erottelukykyä kehittämishaasteiden analysoimiseksi ja strategisten väyläpoliittisten linjausten tekemiseksi
- Tiepiirien kannalta operationalisoitavuutta toimivien väyläpoliittisten ratkaisujen tekemiseksi
- Sidosryhmien kannalta läpinäkyvyyttä tehtävien ratkaisujen ymmärrettävyyttä ja hyväksyttäväksi kokemista varten.

Tältä perustalta muodostetaan käsitys tarpeesta ja mahdollisuuksista kehittää arviointimenetelmiä. Vastaavasti käsitellään mahdollisuutta kuvata tienpidon alueellisia vaikutuksia erityisesti yhteiskunta- ja liikennepoliittisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Arviointimenetelmiin ja määriteltyyn tarkastelukehikkoon mahdollisesti liittyvät ongelmat arvioidaan. Nämä työvaiheet auttavat paikantamaan tarpeita ja mahdollisuuksia kehittää ohjeistusta tienpidon alueellisten vaikutusten arvioimiseksi.

### Tutkimuksen aineistot ja menetelmät

Tutkimusmenetelmänä tienpidon ja aluekehityksen suhteen arvioinnissa on käytetty kirjallisuusanalyysiä. Tarkastelun kohteena ovat olleet erilaisia temaattisia kokonaisuuksia käsittelevät teokset ja artikkelit sekä esimerkkisuunnitelmat ja selvitykset. Uutena primääriaineistona on käytetty kahdelle asiantuntijaryhmälle suunnatussa keskustelu- ja haastattelutilaisuudessa tehtyjä nauhoituksia.

Analysoitu kirjallisuus käsittelee sekä suomalaista että kansainvälistä yhteiskuntien ja alueiden kehitystä käsittelevää materiaalia. Ulkomaisista tutkimusraporteista muita keskeisemmällä sijalla ovat ruotsalaiset ja yleensä pohjoismaiset tutkimukset. Muu kirjallinen aineisto koostuu tilasto- ja indikaattoritiedosta, aiempien tutkimusten yhteydessä kootusta ja tätä tutkimusta varten uudelleen tulkituista haastatteluaineistoista sekä liikennejärjestelmään ja tienpitoon liittyvistä strategisen tason suunnitelmista ja hallinnollisista päätöksistä. Lisäksi raporttia varten on analysoitu eräitä tieverkon kehittämistä koskevia suunnitelmia ja selvityksiä alueiden kehityksen näkökulmasta.

### Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu kolmeen osaan. Niistä ensimmäinen, **lukupien 2-5** muodostama kokonaisuus, tarkastelee yhteiskunnallisen muutoksen alueellista ulottuvuutta. Siinä edetään alueellisuuden muutoksen tarkastelusta alueiden kehittämisen tavoitteisiin ja haasteisiin, määritellään eräitä alueiden kehittämisen keskeisiä käsitteitä ja käsitellään käsitteanalyysin avulla tienpidon, alueellisuuden ja hyvinvoinnin välistä suhdetta.

Toisessa osassa, **luvussa 6**, tarkastellaan tienpidon merkitystä alueiden kehityksen ja kehittämisen näkökulmasta seitsemässä erilaisessa tyyppiympäristöissä. Tyyppiympäristöillä tarkoitetaan teoreettisia perusmalleja erilaisista tienpidon ratkaisujen kannalta merkityksellisistä toimintaympäristöistä. Luvussa 6 tarkastellaan myös empiirisesti näiden ympäristöjen luonteenomaisia piirteitä, niiden kehitystä sekä eräitä näihin liittyviä yhteiskunnallisia tai alueellisia ilmiöitä.

**Luvuissa 7-10** tarkastellaan ensin tienpitoa ohjaavissa suunnitelmissa ja päätöksissä esitettyjä tulkintoja ja sen jälkeen eräissä pääosin ulkomaisissa tutkimuksissa ja kannanotoissa esitettyjä näkemyksiä tienpidon alueellisista merkityksistä. Samassa yhteydessä käsitellään kahta tienpidon alueellisiin merkityksiin liittyvää keskeistä käsitettä, alueiden kilpailukykyä ja saavutettavuutta.

Luvussa 9 esitetään tutkimuksen tie- ja liikenneolojen ja tienpidon vaikutusten arvioinnin kehittämistä koskevat keskeiset tulokset ja johtopäätökset läh tien tutkimuksessa muodostetun tarkastelukehikon perusteista ja päätyen alueellisten vaikutusten arviointimenetelmiin ja arvioinnin aineistoihin.

Luvussa 10 esitetään suositukset jatkotoimenpiteiksi.

Lukujen 2-5 kirjoittamisesta on vastannut Ilari Karppi, luvun 6 kirjoittamisesta Jani Hanhijärvi ja lukujen 7-10 kirjoittamisesta yhdessä Seppo Lampinen ja Anna Saarlo. Tutkimusraportissa esitetyt näkemykset edustavat kuitenkin kokonaisuutena tutkimuksesta vastanneen työryhmän yhteisiä näkemyksiä.

Kirjoittajat vastaavat raportissa esitetyistä näkemyksistä tie- ja liikenneolojen ja tienpidon alueellisista merkityksistä sekä niistä tehdyistä tulkinnoista. Vaikka työtä ohjannut hankeryhmä on osallistunut aktiivisesti tutkimuksen sisällöstä ja johtopäätöksistä käytyyn keskusteluun, tutkimusraportti ei sellaisenaan edusta välttämättä hankeryhmän tai sen jäsenten näkemystä asiasta.



## 2 JOHDATUS ALUEELLISUUTEEN JA ALUERAKENTEeseen

### Alueellisuuden muutokset ja väylien rooli

Tapa, jolla yhteiskunnan alueellisuutta ajatellaan, on muuttunut. Eriyisen selvästi tämä muutos kohdistuu tapaan, jolla ajatellaan yhteiskunnan jakautumista erilaisiksi keskuksiksi jäsentyneeksi *hierarkkiseksi järjestelmäksi*. Samalla on muuttunut tapa ajatella yhteiskunnan alueelliseen kehitykseen vaikuttavia tekijöitä, jotka voidaan mieltää erityisen alueellisen kehittämisspolitiikan kohteiksi. Tämän luvun tarkoituksena on arvioida "yhteiskunnan alueellisuuden" muuttunutta luonnetta ja suhteuttaa tätä muutosta väyliin yhteiskunnan toimintojen tihentymiä yhteen nivovana välittäjänä.

**Aluetaloustiede: Isard, liikkumisen minimoiminen ja taloudellinen maisema.** Walter Isardin, aluetutkimuksen kansantaloustieteellisen *Regional Science* -koulukunnan perustajan, mukaan ihmiskunnan ja yksilöiden hyvinkin erilaiset ominaisuudet ja pyrkimykset voivat ohjata yhdenmukaiseen lopputulokseen. Tällaisiin toiminnan erilaisista motiiveista johdettavissa oleviin tekijöihin kuuluu tarpeettoman liikkumisen välttäminen.

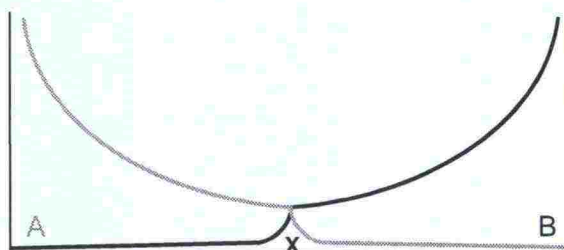
Isard (1975, 285) mainitsee esimerkkeinä *pienimmän rasituksen periaatteen*, jota ilmentää inhimillinen taipumus olla tekemättä mitään, jos vain tilaisuus tällaiseen joutenoloon tarjoutuu. Yhtä inhimillisenä hän pitää pyrkimystä ottaa *välittömästi kulutettavaksi* mahdollisimman suuri osuus siitä, minkä kulloisessakin tilanteessa arvonlisäyksen aikaansaamiseen sidotuilla resursseilla saadaan tuotettua. Siispä *inhimillinen toiminta pyritään kussakin tilanteessa organisoimaan liikkumis- ja kuljetustarvetta minimoivalla tavalla*. Isardi-laista tulkintaa edelleen venyttämällä liikenneverkon ja sitä rasittavan suorituksen voitaisiin sanoa asettuvan osoittamaan toiminnan taloudellisesti mahdollisimman rationaalista järjestäytymistä annetussa fyysisessä tilassa.

Käytännössä asia ei tietenkään ole näin yksinkertainen. Aluerakenne tai alueellinen järjestelmä on syntynyt historiallisen kehityksen myötä ja luonnonmaantieteellisten olosuhteiden sallimissa puitteissa. Keskuksia on perustettu hallinnollisiin ja maanpuolustuksellisiin tarpeisiin, jolloin taloudellinen rationaalisuus ja sen tavoittelu selittää vain osan järjestelmän olemuksesta. Järjestelmä myös on toimintojensa osalta siinä mielessä jatkuvassa liikkeessä, että tuotantoteknologiat uusiutuvat ja tuotantotavat muuttuvat siinä missä kulutustottumuksetkin. Tiettyinä ajankohtana rationaalinen tai tietyn ajankohdan olosuhteet huomioiden maksimaalisen rationaaliseksi suunniteltava aluerakenne lakkaa siis olemasta rationaalinen olosuhteiden muuttuessa.

Aluerakenne on kuitenkin hitaasti muuttuva ellei peräti sen kunkin hetkisiin ominaisuuksiin kohdistuvia muutoksia vastustava. Siinä on toisin sanoen lukuisia *inertiaa* aiheuttavia ominaisuuksia. Muutosten lähtökohtainen vastustaminen on monessa mielessä taloudellisesti rationaalista ja löytää suoranaisten vastineensa lajikehityksen ekologiasta. Tuotantolaitoksiin, asuntokantaan, liikenneväyliin ja muuhun infrastruktuuriin on sidottu niin paljon pääomia, että järjestelmän muuttaminen olisi kannattamatonta yksin taloudellisesta näkökulmasta. Lisäksi ihmisten kiinnittyminen tiettyihin asuin- ja elin-

ympäristöihin pakottaa huomioimaan henkisen paikkasidoksen. Viimeksi mainittu tietenkin ohjaa myös taloudellisten parametrien asetantaa, mikäli aluerakenteen mahdollisen muutoksen kustannuksia haluttaisiin arvioida.

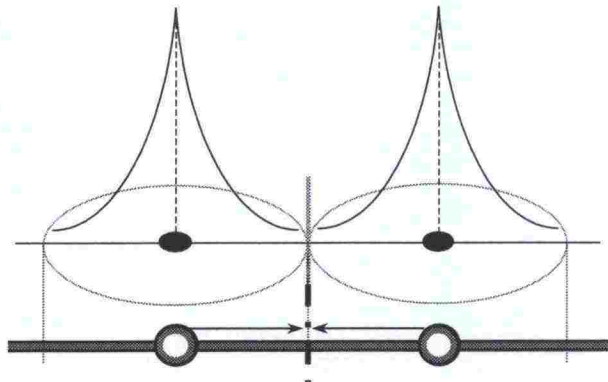
Klassinen perusmalli keskuksen ja siihen vuorovaikutussuhteessa olevan vaikutusalueen keskinäisasetelmasta rakentuu ajatukselle, jonka mukaan keskuksen vaikutuksen voimakkuus heikkenee etäisyyden funktiona. Erilaiset luonnonmaantieteelliset tekijät synnyttävät lisäksi portaita tähän vaikutuksen heikkenemiseen. Hypoteettisessa täysin tasaisessa *taloudellisessa maisemassa*, jossa väestö on jakautunut tasaisesti muutaman keskuksen ympärille, kullakin keskuksella on kehämäinen vaikutusalue, jossa vaikutuksen heikkeneminen voitaisiin rinnastaa veteen heitetyn kiven synnyttämiin renkaisiin. Joissakin pisteissä yksittäisen keskuksen vaikutus törmää toisten keskusten vaikutukseen, jolloin syntyy rajapintoja. Kuvassa 2.1 tällainen rajapinta muodostuu keskusten A ja B vaikutusalueiden kohdatessa pisteessä X.



Kuva 2.1. Kaksi keskusta toistensa vetovoimavaikutukseen suhteutettuine vaikutusalueineen.

Rajojen määrittäminen ja vaikutus taloudellisessa maisemassa: perusmalli. Seuraava tarkoituksellisen voimakkaasti yksinkertaistettu esitys aluerakenteen jäsentymisen perusteista ja niissä tapahtuneista muutoksista nojaa edellä esitettyyn ajatukseen keskuksen ja vaikutusalueen välisen suhteen jäsentymisestä. Mukaan on lisätty kulkuväylä keskuksia optimaalisesti yhdistävänä suorana linjana, joka minimoi tarpeen sitoa resursseja muutoin tarpeelliseksi koettavaan keskuksista toiseen suuntautuvaan liikkumiseen. Kuva 2.2 esittää kahden keskuksen välisen vaikutusalueen välisen rajapinnan muodostumisen perusasetelman. Kyseessä voi olla esimerkiksi maakuntaraja, jolloin tarkasteltavana on kahden maakuntakeskuksen välisen vetovoimavaikutuksen vaihtumisvyöhyke. Gravitaatio- eli vetovoimapisteenä olevan maakuntakeskuksen vetovoima jatkuu suhteellisesti suurimpana rajaan, jonka toisella puolella naapurimaakunnan keskuksen vetovoima nousee suhteellisesti voimakkaammaksi (vrt. kuva 2.1).

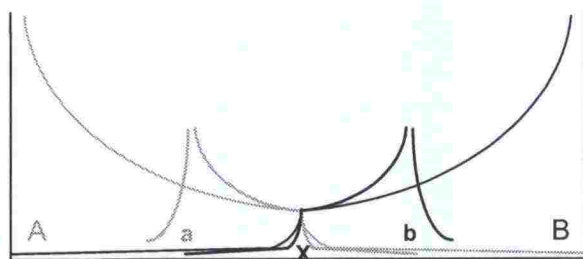




Kuva 2.2. Kahden keskuksen välisen rajan muodostumisen perustapaus.

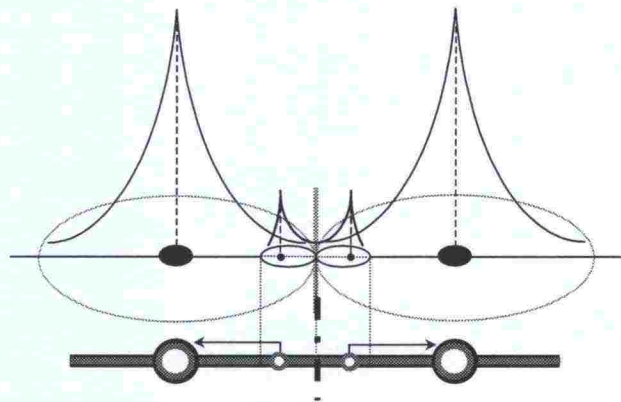
Tällaiseen suljettujen alueiden järjestelmään nojaa huomattavin osin perinteinen suomalainen alueellista kehittämistä ja aluepolitiikkaa koskeva ajattelu. Varsinaisen aluepolitiikan alkuun kytkeytyy myös palvelukeskusten määrittely ja eri keskusten keskusvaikutuksen mittaaminen. Tutkimuskohteena keskusvaikutuksen määrittely nousi yhdeksi suomalaisenkin ihmismaantieteen perusteemoista jo 1930-luvulla ja nivoutui osaksi seutusuunnittelun ja -kaavoituksen alkua toisen maailmansodan aikana. Metodologisesti keskusvaikutuksen mittaaminen kypsyi 1940- ja 1950-lukujen aikana keskus- ja vaikutusalueiden analyysiksi kuin valmiiksi odottamaan sitä poliittista sysäystä, joka loisi lopullisen tilauksen alueellisen yhteiskuntapolitiikan makrokehityksen rakentamiseksi. Tuollaiseksi sysäykseksi osoittautuivat vuoden 1966 eduskuntavaalit, joista suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamisen voidaan katsoa käynnistyneen.

Suljettujen hierarkkisten alueiden luonteeseen liittyy eräs erityisen perustavaa laatua oleva ongelma: raja-alueilla sijaitsevien keskusten kehittymisedellytykset. Avainsanana ongelman muotoutumisessa on järjestelmän hierarkisuus. Eri tasoiset palvelut ryhmittyvät erilaisiin keskuksiin niissä tarjolla olevien väestömäärien ja asiointitiheyksien eli väestöpotentiaaliperusteella. Hierarkkisesti ylempiasteisten keskusten vaikutusalueiden sisällä on siis tyypillisesti väestöpohjaltaan ja markkinoiltaan pienempiä keskuksia. Markkina-alueiden muodostumisen peruslogiikan mukaisesti pienten keskusten vaikutusalueet "litistyvät kasaan" suuren keskuksen suuntaan ja vastaavasti "venyvät" sen säteen suuntaan, jossa suuren keskuksen vetovoima heikkenee. Kuvassa 2.3 tämä asetelma on esitetty täydennyksenä kuvan 2.1 mukaiseen asetelmaan.



Kuva 2.3. Pienet keskuksat a ja b suurten keskusten A ja B välisellä raja-alueella.

Maakuntaraja voi halkaista kahden lähellä toisiaan sijaitsevan, oman maakuntakeskuksensa vaikutusalueen laidalla sijaitsevan kaupunkiseudun muodostaman talousalueen. Esimerkiksi todellisesta tällaisesta alueesta käy hyvin Riihimäen ja Hyvinkään kaupunkiseudut Hämeen ja Uudenmaan välisellä rajoilla. Pirkanmaan ja Satakunnan välinen raja jakaa vastaavasti kahtia Vammalan ja Huittisten muodostaman potentiaalisen talousalueen (ks. Haveri, Jaskari & Seppälä 1995). Asetelmaa ilmentää osaltaan kuva 2.4, jossa raja-alueen keskukset sidotaan ensisijaisesti kahdesta pääkeskuksesta käsin harjoitettavaan politiikkaan, hallintoon ja taloudelliseen vuorovaikutukseen. Tämä heijastuu niinikään fyysisen asiointitarpeen suuntautumiseen ja siten myös liikennemääriin suuret keskukset yhdistävän väylän eri osuuksilla.



Kuva 2.4. Kahden suuren keskuksen vaihettumisalueella sijaitsevat pienemmät keskukset "suljettujen alueiden" välisen rajan määrittäjinä.

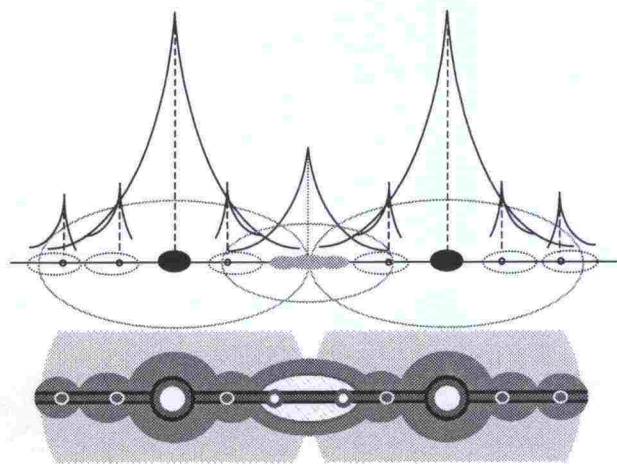
Kuvan 2.4 mukainen asetelma on muodostunut yhä ongelmallisemmaksi uudessa alueellista kehittämistä koskevassa ajattelussa. Siinä korostetaan erilaisia verkostomaisia rakenteita keskusjärjestelmän hierarkkisten ominaisuuksien sijasta. Hierarkkinen malli jättää tuskin lainkaan tilaa vaikutus-alueerajat ylittävälle verkostomaisille yhteyksille, joten sen puitteissa on luontevaa pitää tällaisia selväpiirteistä vaikutusalueerajaa hämärtävää vuorovaikutusta suoranaishäiriötekijänä. Maailman kehittyttyä vuorovaikutusta ja avoimuutta ja erilaisten rajojen joustavuutta ja läpäisevyyttä korostavaan suuntaan mallin muuttuminen ongelmalliseksi on helppo ymmärtää. Verkostoja korostava lähestymistapa tekee niinikään merkittävän *periaatteellisen* eron matemaattisesti ilmennettävissä olevia säännönmukaisuuksia ja niille perustuvaa jäsentymistä etsivään otteeseen, jota "sosiaalifysiikka" (ks. esim. Krugman 1999, 42-46) tyypillisimmillään edusti. Perinteisen aluepolitiikan tapaa käsitellä alueita ja siten alueellisen kehittämisen poliittis-taloudellisen kehityksen asetantaa voidaan puolestaan pitää sosiaalifyysisen lähestymistavan suoranaishäiriötekijänä.

Kohti verkkomaisen aluerakenteen mallia. Verkkomaisen aluerakenteen malli on ollut suomalaisessa keskustelussa verraten voimakkaasti esillä 1990-luvulta lähtien. Erään varhaisimmista verkostoitumista koskevista puheenvuoroista esittivät Seppo Siirilä ja Erkki Tervämäki (1993), jotka ehkä hieman provosoivastikin luonnehtivat keskustusten välisen vuorovaikutuksen varaan



jäsentynyttä vyöhykemäistä malliaan ”vuoden 2017 avomarkkina-Suomeksi” (engl. *Open-Market Finland*). Vuonna 1994 Harri Andersson kirjoitti Euroopan alue- ja yhdyskuntajärjestelmää kuvaavan oppikirjan alaotsikolla *hierarkioista verkostoihin*, ja seuraavana vuonna Perttu Vartiainen (1995) laati ympäristöministeriölle esityksen suomalaisen kaupunkiverkon kuvausjärjestelmäksi. Vartiaisen kaupunkiverkkotyötä on jatkanut erityisesti Janne Antikainen, esimerkiksi Kaupunkiverkkotutkimus 2001 –raportillaan.

Verkottumista koskevien näkemysten suurin lisäarvo perinteisiin hierarkkisiin malleihin nähden on ajatus tietystä rajattomuudesta (vrt. Seppälä 1995, 43-47). Järjestelmän eri osat voidaan nähdä yhteydessään järjestelmäkokonaisuuteen, ei suhteessa yksittäisiin keskuksiin, johon niiden tämän periaatteen kohdalla joustamattoman teoreettisen mallin perusteella tulisi olla riippuvuussuhteessa. Malli on näin ollen hierarkkiseen keskusteoriaan verrattuna varsin dynaaminen: sen ”liikkuvien osien”, vuorovaikutuksen perusteita muuttavien alempien keskusten tai pikemminkin verkoston solmukohtien lukumäärä on huomattavan suuri. Asetelman keskeiset piirteet on kuvattu kuvien 2.2 ja 2.4 systematiikan mukaisesti kuvaan 2.5.



Kuva 2.5. Kohti verkostoja: uuden vuorovaikutuksellisen ”keskukseen” kehittyminen hierarkkisen keskusjärjestelmän reuna-alueelle.

Kuvassa 2.5 korostuu erityisen selvästi kaksi seikkaa. Ensimmäinen niistä perustu ajatukselle, jonka mukaan yhteiskunnan ja sen toimintojen verkostomainen järjestymisen suosii yhteistoimintaa ja eri tahojen keskinäistä työnjakoa (vrt. Karppi 1996a). Aluerakenteen tasolla tämä näkyy suurten kaupunkien ja niiden ympäryskuntien seutuistumisena, aktiivisten toimijoiden määrän kasvuna. Seudun kuntia ei nähdä suureen keskukseen keskitetyn poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen vallan kohteina, vaan eräänlaisen strategisen allianssin partnereina kaupunkiseudun toimijoiden asettaessa erilaisia kehittämistavoitteita (Karppi 2002). Seudun eri kunnilla on erilaisia resursseja, joita ne voivat tuoda yhteiseen pooliin ja joihin nojautuen ne voivat vaikuttaa neuvottelu- ja työnjakoasetelmaan osana seutukokonaisuutta.

Toinen kuvassa 2.5 korostuva seikka – erityisesti verrattaessa sitä kuviin 2.2 ja 2.4 – on eri tasoisten keskusten muodostamien vaikutusalueiden ketjuuntuminen. Kuvan ”väylämalli” ilmentää tällaista vyöhykkeistymistä keskuksia yhteen nivovan kulkuyhteyden mukaisesti. Kuvassa 2.4 suurten keskusten



vaikutusalueen rajan vaikutusta omalla suuntautumisellaan suorastaan voimistaneiden pienempien kaupunkikeskukset nähdään nyt muodostavan yhteisine talousalueineen linkin, joka sitoo suuret keskukset osaksi keskusten yhteistä verkostoa. Keskusten keskinäisen aseman jäsentymistä kuvaava malli on siten aiempaa kokonaisvaltaisempi. Aluerakenne on organisoitunut siinä selvästi aiempaa avoimemmaksi järjestelmäksi, erotukseksi vaikutusalueidensa rajoja puolustavien hierarkkisten keskusten järjestelmälle.

**Avoimen verkottuneen järjestelmän ytimet: saavutettavuus ja kokonaisvaltaisuus.** Aluepolitiikan muutos erilaisten ohjelmien avulla ohjattavaksi ja alueiden omille vahvuuksille jäsentyvaksi rakennelmaksi heijastaa toimintojen alueellisessa tai tilallisessa järjestymisessä (*engl. spatial organisation*) tapahtuneita muutoksia. Kaupunkiseudut määrittelevät kehittämistavoitteitaan valtiovallan asettamien ohjelmakehysten ohjaamina ja ohjelmien koordinaatio on nostettu vuonna 2003 toimintansa aloittaneiden Anneli Jäätteenmäen ja Matti Vanhasen hallitusten hallitusohjelmaan. Parhaassa tapauksessa tällaisella päätöksenteon kokonaisvaltaisuutta tukevalla menettelyllä voidaan välttää eräiden kehittämissuunnitelmien kohtaama epäselvän poliittisen mandaatin ongelma. Esimerkiksi tästä ovat vuonna 2000 aluekeskusohjelmiksi muutetut kaupunkiohjelmat, joiden kohdalla yleispiirteinen poliittinen tahto ei kantanut täysin tyydyttävästi ohjelmien yksityiskohteisempaan, eri ministeriöiden ja muiden toimijoiden yhteistyönä toteutettavaksi tarkoitettuun hallinnointiin asti (ks. Karppi 2000, 24).

Aluerakenteen jäsentyminen verkkomaisesti merkittävien keskusten ja niitä välittävien väylien mutta myös näihin väyliin tukeutuvien ja seutuyhteistyöhön hakeutuvien pienempien keskusten varaan kytkeytyy kiinnostavalla tavalla eräisiin yleisen yhteiskunnallisen kehityksen piirteisiin. Niitä ovat yksityistyminen ja sirpaloituminen, joka näkyy sekä yksilöllisten elämäntapojen hajautumisena että yhteisöjen eriytymisenä erilaisiksi nykyajan heimoiksi (ks. Sotarauta, Linnamaa & Suvinen 2003). Nämä esimerkit viittaavat suoraan 1980- ja 1990-luvuilla eri yhteiskuntatieteiden piirissä virinneeseen keskusteluun postmodernista kulttuurista, jolle ominaista on eri toimijoille yhteisen "suuren kertomuksen" kattavan juonen katoaminen. Kansallisvaltion ja sen piirissä organisoidun kansantalouden joutuminen maailmanlaajuisten markkinoiden puristukseen on esimerkki kehityskulusta, jossa perinteinen yhteenkuuluvaisuutta kansallisen tarinan avulla luonut yhteisö jakautuu erilaisissa suhteissa globalisaatioon oleviin eriytyneisiin ryhmiin.

Siinä missä perinteinen aluepolitiikka alueellisen kehittämisen yleisenä kehikkona rakentui ajatukselle *kansallisesta* keskus- ja vaikutusalueiden järjestelmästä, verrataan verkottunutta aluejärjestelmää sekä kokonaisuutena että yksittäisten kaupunkiseutujen tasolla kansainvälisiin kilpakumppaneihin. Toimiva keskusjärjestelmä on ensinnäkin osa kansallista kilpailukykyvarustusta. Tämän lisäksi monikansallisesti toimivat yritykset ja muut organisaatiot tekevät sijoittumis- ja sijoituspäätöksiä vertailemalla toisiinsa konkreettisia sijaintiympäristöjä ja niiden tarjoamia etuja sekä toiminnalle itselleen että sen vaatimalle, tyypillisesti korkeasti koulutetulle avainhenkilöstölle.

Ohjelmallisen erilaistumisen ja kilpailukykyvertailujen keskellä erilaiset elinympäristöt toisiinsa linkittävällä tieverkolla voidaan nähdä olevan aivan erityinen rooli. Se nivoo yhteen verkottuneen yhteiskunnan erilaiset osat ja tarjoaa kaiken hajautumisen ja eriytymisen keskellä konkreettisen, kartalla



esitettävissä olevan kuvan yhtenäisyyttä ja yhteisyyttä tuottavasta kansallisesta rakenteesta. Väylästä voidaan sanoa tekevän näkyväksi erilaisten alueiden ja toimintaympäristöjen muodostaman, puhtaasti taloudellisen vuorovaikutuksen kanalta abstraktin kokonaisuuden. Väylästä onkin mahdollista lähestyä fyysisenä järjestelmänä, joka pitää koossa kansakunnan yhteistä tarinaa yhteisöstä, jonka maantieteellisesti hyvinkin hajallaan olevat osat kuuluvat samaan kokonaisuuteen ja tarkalleen ottaen yhdessä muodostavat sen.

Edellä esitetty auttaa määrittelemään tämän tutkimuksen ehkä keskeisimmän käsitteen. Avaintermiksi tarkasteltaessa kokonaisuudeksi mielletävää ja eri osa-alueita yhteen nivovaa järjestelmää osoittautuu *saavutettavuus*. Toimiva ja lähes orgaaniseksi mielletävä kokonaisuus muodostuu luontevimmin osista, jotka ovat niiden työnjakoasemaan sopivalla tavalla muiden osien yhteydessä. Keskeisenä kriteerinä tällöin on se, mitä osat voivat koko järjestelmälle ja sen kautta asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiselle tarjota. Väyläpoliittiset keinot, joita tarvitaan työnjakoasetelmaan heikosti integroituneiden alueiden piirissä, voidaan puolestaan mieltää alueiden erikoistumista tukevaa *suppeaa* alueellista kehittämisspolitiikkaa täydentäväksi *laajaksi* alue- ja rakennepoliittiseksi rahoitukseksi.

Saavutettavuus ja siihen kohdistuvat tarpeet ovat erilaisia väyläverkoston eri tasoilla sekä erilaisissa ympäristöissä, joissa asutaan ja harjoitetaan elinkeinotoimintaa. Tässä tutkimuksessa tullaankin tarkastelemaan sekä alueelliseen muutokseen kytkeytyviä ilmiöitä että erilaisia väyläympäristöjä, joiden puitteissa ilmiöt vaikuttavat eri tyyppisissä ympäristöissä. Näiden näkökulmien yhdistelmänä määritellään erilaisia tapoja, joilla mitataan saavutettavuutta ja sen kautta tienpidollisilla toimilla edistettävissä olevaa alueellisen järjestelmän koherenssia.

### 3 KEHITTÄMISASETELMA

#### 3.1 Talouden muutosvoimat ja väyläpolitiikan muotoutuminen

Talouden globalisoituessa ja maailmankaupan vapautuessa kansakuntien väliselle työnjaolle perustuvien yhteyksien ja taloudellisen vuorovaikutuksen merkitys jatkaa kasvuaan. Samalla kasvaa myös talouksia linkittävien yhteyksien merkitys. Tässä samoin kuin seuraavassa luvussa painottuvat taloudelliset muutostekijät, koska erityisesti perinteinen aluepolitiikka ja sen mukainen alueellinen kehittäminen on ollut osa kansantalouden yleistä ohjauspolitiikkaa. Talous ja taloudellisin perustein asetetut tavoitteet korostuvat voimakkaasti myös nykyisessä EU-aikakauden alue- ja rakennepolitiikassa.

Paikallis- ja aluetalouksien kehityksen kietoutuminen yhteen maailmanlaajuisten muutosvoimien kanssa hälventää eroa "puhtaasti" kansallisten ja kansainvälisten kuljetus- ja viestintäyhteyksien välillä. Erityisen ilmeiseksi tämä näkökulma tulee, kun yksittäisen kansantalouden käytettävissä olevan kuljetus- ja viestintäinfrastruktuurin laatua arvioidaan osana sen kansainvälistä kilpailukykyvarustusta. Kilpailukyvyn mahdollisimman moniulotteinen arviointi ja kansantalouksien asettaminen paremmuusjärjestykseen tällaisten arviointien perusteella – huolimatta erilaisista metodologisista ongelmista – puolestaan on osa nykyistä tapaamme hahmottaa maailmantalous, jossa erilaiset mikro- ja meso- eli "välitasoiset" sekä instituutioiden laatuun liittyvät tekijät ovat vähintäänkin nousseet perinteisten makrotaloudellisten indikaattoreiden rinnalle.

Väyläratkaisujen alueellisia ja yhteiskuntataloudellisia vaikutuksia käsittelevä analyysi on realistista rakentaa olettamukselle, jonka mukaan aluetalouksien piirissä havaittavat muutokset ovat vain osittain seurausta alueen sisäisistä taloudellisista liikevoimista ja niitä muovaavista tekijöistä, kuten elinkeino- ja tuotantorakenteesta sekä näissä tapahtuvista laadullisista ja määrällisistä muutoksista. Huomattava osa muutoksista on kytköksissä havaittavissa olevien dynaamisten prosessien edellytyksiin ja rajoitteisiin. Näiden instituutioiden tekijöiden taustalla ovat nähtävissä niin kansalliset kuin ylikansallisetkin poliittiset valinnat omine, usein tavalla tai toisella talouden tarpeista nousevine lähtökohtineen. Toisaalta taas on syytä huomata, että alueellinen muutos – tai aluerakenteen muutos – on tuskin koskaan ensisijainen poliittisen tai muun toiminnan kohde.

Politiikalla ja valinnoilla tähdätään toimintojen ja toimintatapojen muuttamiseen. Aluerakenteen tasolla tapahtuvia ja tunnistettavissa olevia muutoksia on näin ollen väistämättä pidettävä seurausilmiönä, heijastumina ensisijaisista muutoksista, jotka saattavat kohdentua esimerkiksi yritysten investointivalmiuksien lisäämiseen tai palvelujen laadun ja saatavuuden tehostamiseen. Väyläpolitiikka ja tienpito sen konkreettisena osana kohdentuvat toivottujen tulosten tavoitteluineen niinikään toimintaan, kuten kansallisen kilpailukyvyn turvaamiseen ratkaisuin, jotka osaltaan tukevat yritysten halukkuutta investoida tuotannollisiin tai logistisiin järjestelmiin, tai palvelujen saatavuutta korostavien poliittisten linjausten tukemiseen – joissakin ääritapauksissa ehkä jopa niiden mahdollistamiseen.



Vastaavankaltaisista lähtöolettamuksista johtuen useat uudemmat, erilaisten toimintapolitiikan alojen sovellusten alueellisia vaikutuksia käsittelevät tutkimukset (esim. Karppi 2000; 2001) eivät niinkään painota usklassista ja menneeseen kehitykseen analyttistä näkökulmaansa ankkuroivaa lähestymistapaa aluetalouden tulevaan muovautumiseen. Muutos – ja usein jopa muutosdynamikassa itsessään tapahtuvat muutokset – asettavat haasteita ymmärtää määrällisten analyysien ratkaisuja monisävyisemmin, millaisessa päätöksentekoympäristössä sekä millaisten vaatimuksien vallitessa, millaisen tulevaisuutta koskevan ennakoinnin puitteissa ja millaisen Suomen kansainvälisen työnjakoposition pohjalta alueelliseen muutokseen vaikuttavia ratkaisuja tehdään. Tienpito ja usein erityisesti suuria keskuksia linkittäviä yhteysvälejä koskevat ratkaisut ovat hyvä esimerkki tällaisista ratkaisuisista. Lukuisten tieteenalarajojen yli vaikutteita saanut uudemman institutionaalisen (alue)taloustieteen näkökulma korostaakin tyypillisesti valintoja tekeviä toimijoita ja tehtävänä olevien valintojen rajoitteita.

Laaja-alaista institutionaalisen analyysin näkökulmaa on sovellettu esimerkiksi uudessa pohjoismaisessa alueellisen kehittämisselityksen haasteita käsittelevässä tutkimuksessa. Siinä jäsennetään neljä keskeistä teema-alueita yhtäältä suhteessa siihen, kuinka perinteisiä ja uusia tehtäväkenttiä ne ovat ja toisaalta siihen, kuinka ne suhtautuvat taloudellisen kasvun luomiseen. Asetelma voidaan esittää seuraavasti (vrt. Selstad ym. 2000, 233):

*Taulukko 3.1. Alueellisen kehittämisselityksen tehtäväalueita suhteessa politiikkaan jäsentäviin tekijöihin (lähde: Selstad ym 2000).*

	Arvonlisäysprosessit, tavoitteena talouskasvu	Taloudellista kasvua rajoittavat toimet
<b>Pohjoismaisen mallin totunnainen perusta</b>	Teollinen kasvu ja tavara-tuotanto	Sosiaalinen hyvinvointi ja tasa-arvo
<b>Uudet mahdollisuudet ja uhat</b>	Tietoyhteiskunta, osaamis- ja innovaatiotalous	Ympäristönsuojelu ja ekologinen kestävyys

Kehittämisselityksen uudet tehtäväalueet ja niiden asettamat haasteet kehittämistyölle ovat tulleet täydentämään perinteisiä tehtäviä. Samalla kehittämisselityksen tavoitteet ja kehittämistyön ammattitaitovaatimukset ovat monimuotoistuneet. Sama monimuotoistuminen koskee myös kehittämistyön arvovallatunutta, mikä on lisännyt kehittämisselityksen ja suunnittelukonfliktien riskiä.

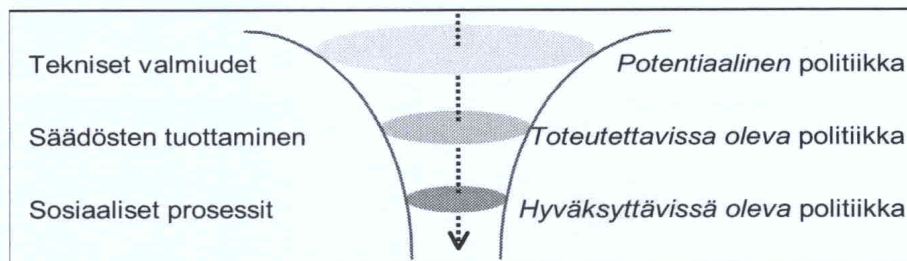
Institutionaalinen analyysi kytkeytyy siis myös toimijoihin. Esimerkiksi taloustieteen nobelisti Douglass Northin (1993) tapa tulkita instituutiot laajasti korostaa yksittäisten toimijoiden roolia näiden omaa käyttäytymistä sääntelevien ehtojen laatijoina. Toisaalta hän tarjoaa monimuotoisen valikoiman erilaisia muodollisia ja epämuodollisia sääntelyjärjestelmiä, jotka normittavat yksilöiden toimintaa. Northille instituutio onkin korostetusti normi. Elinor Ostrom (1996), toinen tunnettu instituutioiden tutkija, tarttuu kiinnostavalla tavalla normi-instituutioiden tulkintaan. Hän muistuttaa, että päätöksentekijöillä toimijoina on asemansa puolesta erityiset edellytykset mutta myös velvollisuus muokata sääntöjä, joiden avulla yhteisön jäsenet voivat tehdä sekä koko yhteisön että sen yksittäisten jäsenten kannalta myönteisiä valintoja. Tämä näkökulma kytkeytyy tiettyyn mielekkyyden vaatimukseen.



Instituution on voitava välittää erilaiset aiemmat kokemukset ja voimassaolevia sääntöjä koskeva tieto mielekkäällä tavalla valintatilanteessa olevan toimijan elämään (vrt. Karppi 2000, 8-9). Ne eivät saa olla niin abstrakteja tai historiallisesti jälkeenjääneitä, etteivät ne tarjoa toimijalle tukea käytännön valintatilanteessa. Young (2002) erittelee joukon toimintojen mittakaavoihin ja yhteen sovitettavuuteen liittyviä tekijöitä, jotka nekin ovat osa instituutioiden asettumista mielekkääksi, toimintaa ja sitä koskevaa päätöksentekoa palvelevaksi järjestelmäksi.

Päätöksenteon institutionaalisten tukirakenteiden säilyminen selväpiirteinä ja yksinkertaisina ei kuitenkaan ole mikään itsestäänselvyys. Päätöksenteon rajoitteiden, niitä asettelevien toimijoiden sekä näiden mukaan määräytyvien prosessien huomioiminen merkitsee melkoista perspektiivin laajentamista olemassa olevien normijärjestelmien sosiaalisten ja tilannesidonnaisten ominaisuuksien suuntaan. Erityisesti uhkaa mutkistua käsitys yksittäisestä perinteisen sektoripolitiikan piirissä olevasta ratkaisusta (ks. Karppi 2001a).

Tällaisen laajentamisen suuntaan näyttäisi toisaalta viettävän sekä kommunikatiivisuutta suosiva suunnittelukäänne että alueellistuminen yhteiskuntamuodon muutoksena, joka suosii ja usein suorastaan edellyttää eri toimijoiden hallussa olevien resurssien yhdistämistä yhteisten tulosten ohjelmaperustaista tavoittelua ja mahdollisuuksien mukaan saavuttamistakin varten (vrt. Karppi & Sotarauta 1995; Karppi 1996 a ja b). Haastavaksi muodostuu näin ollen myös vastauksien etsiminen seuraavan kaltaisiin kysymyksiin: (a) mikä on "väyläpoliittinen" ratkaisu tai (b) millaiset ovat tehtävien väyläpoliittisten ratkaisujen välitykset prosesseihin, joita voidaan kutsua alueelliseksi tai aluerakenteen tasolla havaittavissa olevaksi muutokseksi. Kuvasta 3.1 käy ilmi, että relevantteja tapoja arvioida edellä esitettyä kysymystä (a) ja siinä viitattuun ratkaisuun kytkeytyviä politiikan tasoja on useita.



Kuva 3.1. Toimintapolitiikan tasoja ja niille ominaisia lähestymistapoja valmisteltavana olevaan asiakysymykseen (lähde: Karppi [toim.] 2001).

Kuvassa 3.1 on esitetty alkujaan valtatie 2:n vaikutusalueen muutoshaasteita käsittelevässä raportissa (Karppi [toim.] 2001). Sen sisältämät näkökulmat kannattanee kuitenkin toistaa tässä yhteydessä. Malli on sovitettu tilanteisiin, joissa on monentasoisia päätöksentekoparametrejä ja joissa kaikki etenemisvaihtoehdot – myös 0-vaihtoehto eli pohjustettavan ratkaisun hylkääminen – ovat mahdollisia missä tahansa päätöksentekoprosessin vaiheessa.



Erilaisten teknis-taloudellisten valmiuksien nähdään rajaavan mahdollisen tai potentiaalisen politiikan alueen. Potentiaalisten ratkaisujen maailmassa väylä katsotaan mahdolliseksi rakentaa, kun esimerkiksi maaperä sallii rakentamisen ja sille voidaan laskennallisin keinoin osoittaa taloudellinen käyttötarve. Toteutettavissa olevien ratkaisujen maailmassa tarvitaan lisäksi suotuisa säädösympäristö, joka huomioi erilaisin päätös- ja norminantoprosessin väyläkäytön piiristä ulottumattomiin suljetut ympäristöt (esim. suojelualueet). Niiden piiriin eteneminen edellyttää säädösten muutosta. Hyväksyttävissä olevien ratkaisujen maailmassa edellytetään lisäksi, että erilaiset sidosryhmät, asiakkaat ja käyttäjäryhmät kykenevät kokemaan tehdyt päätökset oikeudenmukaisiksi ja täten ottamaan ne omikseen.

Potentiaalisen väyläpolitiikan alueella päätöksenteon ensisijaisena lähtökohdiana on politiikan teknisten muotoiluvalmiuksien suhteuttaminen ulkoisiin tarpeisiin. Tällöin esimerkiksi globaalitalouden muutokset on verraten helppo mieltää sarjaksi annettuna otettavia faktoja: ne muodostavat osan parhaalla mahdollisella tavalla toteutettavan väylätarjonnan kysyntäympäristöä. Toteutettavissa olevan politiikan alueella astuu kuvaan myös sääntely – samoin kuin rajankäynti kansallisesti tai ylikansallisesti säänneltävien asioiden välillä. Toimintaympäristön globalisoituminen ja siihen liittyvät väyläpoliittiset ratkaisut muotoutuvat areenaksi, jonka muutoksia pyritään hallitsemaan säädöstämällä, norminantojärjestelmän tarjoamin keinoin. Hyväksyttävyyden alueella ollaan jo tekemisissä niiden perusprosessien kanssa, joiden puitteissa ja vallitessa ratkaisulle lunastetaan viimekätisen poliittisen vallan haltijan, käyttäjäryhmien ja ratkaisusta aiheutuvien kustannusten kattajan tuki.

Kaikkien näiden näkökulmien olemassaolo on syytä pitää mielessä arvioitaessa tapoja, joilla väyläpoliittisilla tai tienpidollisilla ratkaisuilla "tuotetaan" alueellista muutosta. Vaikutuksia ei edes pyritä selittämään deterministisinä tai automaattisina seurauksina joistakin luonnonlakeihin vertaavista muutosvoimista. Sen sijaan valittava tarkastelutapa korostaa perustaltaan poliittisten päätöksentekojärjestelmän kautta tehtäviä valintoja. Tiettyyn rajaan saakka voidaan esittää, että Suomen ulkoisessa kilpailuympäristössä tapahtuvat muutokset ovat osa potentiaalisen siis teknis-taloudellisen päätöksentekoympäristön muovautumista. Mahdollisuutemme vaikuttaa niihin ovat varsin rajalliset. Muilla tasoilla tehtävät valinnat ja ratkaisut ovat selvemmin suomalaisten päätöksentekojärjestelmien vaikutuspiirissä. Toteutettavissa oleva politiikka kattaa periaatteessa laajan kentän säädöstämistä mutta myös erilaisia sitovia organisaatitasoisia sääntöjä, ohjelmia ja suunnitelmia. Hyväksyttävyyssproblematiikka puolestaan kytkeytyy kansalaisten valmiuteen kohdata säädösten sekä niiden puitteissa laadittujen ohjelmien ja suunnitelmien täytäntöönpano. Voidaan puhua tehtävien väyläpoliittisten valintojen alueellisten heijastusvaikutusten sosioekonomisesta hyväksyttävyydestä ja sitä kautta päätöksenteon poliittisesta kestävydestä. Tällöin voidaan päätyä esittämään saman kaltaisia avainkysymyksiä kuin edellä mainitun vt 2 – raportin yhteydessä: millaisista toimijoista koostuvia ja kuinka maantieteellisestikin laajoja intressipiirejä voidaan saada väyläpoliittisten prosessien ja niillä tuotettavien alueellisten vaikutusten taakse?



## 3.2 Kehitysasetelman siirtymä

### Vakauden, turvallisuuden ja ennakoitavuuden kaipuu?

Laaja-alaisia, vähintään kymmenen vuoden mittaisia suuria linjoja muokkaavia muutoksia yhteiskuntakehityksessä kutsutaan megatrendeiksi. Megatrendit nousivat erääksi erityisesti tulevaisuudentutkimukseen suuntautuvien yhteiskuntatieteilijöiden suosikkiteemoista John Naisbittin vuonna 1982 julkaiseman ja sittemmin teemakohtaiseksi sarjaksi laajentaman Megatrends-teoksen<sup>1</sup> myötä. Megatrendeille ominaista on, että ne vaikuttavat yhteiskuntaan usean kanavan kautta, erilaisten toimintojen ja toimintajärjestelmien välityksellä. Niinpä esimerkiksi yksityistäminen eräänlaisena megatrendin omaisena, käytännössä kaikki teollistuneet yhteiskunnat 1980-luvulta alkaen läpäisseenä valintana on merkinnyt yhteiskuntien toimintojen kannalta paljon muutakin kuin vain markkinahinnan määrittämisen erilaisille perinteisesti julkisille palveluille. Ne ovat joutuneet kilpailuttamisen ja siten yksityisen tuotanto- ja jakelulogiikan piiriin. Vielä perustavamman laatuista megatrendejä voidaan kytkeä teollistuneiden yhteiskuntien poliittisista valinnoista hyvin pitkälle riippumattomaan muutokseen, niiden demografiseen transitiioon, (kanta)väestön vanhenemiseen ja syntyvyyden laskiessa vähenemiseen.

2000-luvun alku on tuonut eräitä muutoksia talousvetoisen kehityksen ensisijaisuutta painottavaan toimintalogiikkaan niin maailman, Euroopan kuin Suomenkin tasolla. Teollistuneen maailman vakaata hyvinvoinnin lujittumista ovat ravistelleet summittaisessa kronologisessa järjestyksessä, joskin ilman yksioikoista kausaaliyhteyttä, erityisesti seuraavat muutostekijät:

- informaatio- ja kommunikaatioteknologian ympärille rakennettuihin kasvuoletuksiin perustuneen finanssikuplan puhkeaminen vuonna 2000;
- syksyn 2001 terrori-iskut New Yorkiin;
- kansainvälisen talouden kasvun hyytyminen ja niin Yhdysvaltain kuin EMU:n ydintalouksienkin taantuman syveneminen vuonna 2002; ja lopulta
- Irakin konfliktin kärjistyminen avoimeksi sodaksi vuoden 2003 alkupuolella.

*Erityinen ulkoisissa tekijöissä tapahtuneiden muutosten perusteella tapahtunut linjavalinta on ollut turvallisuuteen ja vieläpä turvallisuuden kovaan sotilaalliseen ulottuvuuteen kytkeytyvien tekijöiden painoarvon nousu kansainvälisiä poliittisia ja taloudellisia suhteita käsittelevässä tavoitteiden ja toimintalinjausten asettamisessa. On jo ehditty esittää väitteitä, että turvallisuus teemana ja turvallisuutta koskeva asiantuntemus alistaisivat sekä taloutta että politiikkaa koskevat tavoitteenasettelut.*

<sup>1</sup> John Naisbitt: Megatrends – Ten New Directions Transforming Our Lives. London : Futura, 1984, 1982.



Maailman mittakaavaan "kalibroituihin" muutostekijöihin voidaan kotimaisesta näkökulmasta kytkeä etenkin huoli kasvun hidastumisen heijastumisesta työttömyyden kasvuun – seikka, jonka erityisesti 1990-luvun laman ahdistavat kokemukset nostavat esiin. Suomen asema kansainvälisestä työnjaosta ja vaihdosta riippuvaisena pienenä avoimena taloutena korostuu kansainvälisten kriisien ja epävakaisuuksien aikakaudella. Tätä asetelmaa vasten onkin mahdollista tehdä seuraavanlainen tarkastus megatrendeihin, joiden pääsisältönä voidaan edellisessä luvussa esitetyn mukaisesti kuitenkin edelleen pitää globaalin talousvetoisen toimintaympäristön laajenemista ja kiristyvää kilpailua:

- Makrotaso ja megatrendien tarkastus. Kansallisessa kehityksessä ovat korostuneet negatiiviset tai sellaisiksi koettavissa olevat piirteet. Niistä ensimmäinen on toimintaympäristön yleinen epävakaus, joka näkyy syvenevänä huolena materiaalisen hyvinvoinnin edellytyksiä tuottavan talouskasvun jatkumisesta ja lama-ajan kokemusten paluusta. Tätä epävakautta ilmentää osaltaan voimakas liikkuvuus (ilmentymä: muuttoliike) ja taloudellisen toiminnan "kelluvuus" (ilmentymä: finanssimarkkinoiden ehdoilla tapahtuvat yritysjärjestelyt).
- Yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asetanta. Vuoteen 2003, Suomen eduskuntavaaleihin asti tavoitteiden asetantaa on ohjannut korostetuimmin taloudellisen kasvun luominen ja kasvuedellytysten turvaaminen. Alueellisessa kehittämisessä tämä on näkynyt tehokkuustavoitteen yliotteella tasapainotavoitteen kustannuksella. Tosin tehokkuusinstrumentteja (esim. osaamiskeskukset) täydentämään ollaan tuotettu myös ainakin jossakin määrin tasapainottavia välineitä (esim. aluekeskusohjelma). Vuoden 2003 eduskuntavaalikampanjoissa ja vaalituloksesta tehdyissä päätelmissä heijastuu tietty kaipuu politiikkaan, joka tähtäisi aiempaa voimakkaammin vakauden luomiseen kasvun luomisen rinnalla. Tämä saattaa viitata alueellisen kehittämisen tasapainoinstrumenttien terävöittämiseen tehokkuusinstrumenttien ainakin osittaisella kustannuksella.
- Keinovalikoimat. Tasapainoinstrumenttien nykyistä voimakkaampi käyttäminen voi nostaa myös suhdannepoliittiset välineistöt aiempaa näkyvämpään rooliin poliittisia ratkaisuja tehtäessä. Tämä saattaa heijastua hallinnon eri osissa uudenlaiseen harkintaan etsittäessä tasapainoa ensisijaisesti taloudellisten ja poliittisten prioriteettien välillä. Esimerkiksi alueellinen kehittäminen saattaa nousta aiempaa aktiivisempien poliittisten valintojen kohteeksi nimenomaan kehityksen tasapainottamisen näkökulmasta. Tällöin myös näkökulma tienpitoon ja sillä tavoiteltaviin yhteiskuntapoliittisiin vaikutuksiin saattaa muuttua.

Kysymys erilaisista yhteiskuntapoliittisista tavoitteista ja niiden mukaisista ohjauskeinoista on jatkuvaa tasapainottelua resurssien tuottamisen ja niiden käytöstä mahdollisesti seuraavien vaikutusten välillä. Poliittinen ja taloudellinen ohjaus toteutuvat aina rinnakkain, eikä niitä myöskään tämän tutkimuksen yhteydessä pyritä tarkastelemaan vaihtoehtoina. Pikemminkin kyse on aste-eroista. Erilaisia valintatilanteita voidaan tarkastella tilanteissa, joissa poliittinen tai taloudellinen (markkinoiden) ohjaus on voimakkaampaa tai heikompa.



Näitä kysymyksiä käsiteltiin huhtikuussa 2003 Helsingissä ja Tampereella järjestetyissä ryhmähaastatteluissa yhdessä liikenne- ja väyläpolitiikan sekä alueellisen kehittämisen suunnittelijoiden ja käytännön toteuttajien kanssa. Haastatteluissa epävarmuuden todettiin lisääntyneen huomattavasti, joskin epävarmuutta synnyttävien tekijöiden nähtiin myös vaikuttavan Suomeen ja erilaisiin sektoripolitiikan osa-alueisiin välillisesti. Maan erilaisissa kilpailukykyarvioinneissa saavuttaneesta menestyksestä huolimatta Suomen nähdään sijaitsevan laajan talousalueen reunalla ja olevan siten erityisen riippuvainen kansainvälisistä kuljetuksista.

Alueiden itsensä nähtiin olevan entistä selvemmin vastuussa omista kehittymismahdollisuuksistaan, joskin rajoittavaksi reunaehdoksi todettiin resurssien niukkeneminen. Seutuistuminen nähtiin erääksi myös resurssikysymyksen ratkaisun kannalta merkittäväksi kehityssuunnaksi. Jossakin määrin vahvempaa seutuyhteistyötä edellyttävän asetelman nähtiin myös saavan alkunsa nykytilan kieroutumasta, jossa monilla kooltaan liian pienillä ja taloudellisesti liian heikoilla yksiköillä (kunnat) on liikaa lainsäädännön suojaamaa valtaa.

Kunta-, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset sekä näitä rakenteita muokkaamaan tähtäävä päätöksenteko nousivat eri yhteyksissä esiin ongelmina. Esiin nousi esimerkiksi kysymys siitä, miksi Suomen asutusrakenteen olisi oltava muita kehittyneitä maita maaseutumaisempi ja millaisin keinoin tämän maaseutumaisuuden tukemista voidaan pitää perusteltuna. Vastaavasti suhdanteiden tasaamiseen tähtääviä toimenpiteitä poliittisin perustein tapahtuvina operaatioina, joilla vaikutetaan edellä mainittuihin rakenteellisiin tekijöihin, pidettiin monilta osin ongelmallisina. Esimerkiksi kysymys siitä, kohdistuvatko suhdannepoliittisin perustein toteutetut hankkeet oikeisiin kohteisiin ja edistävätkö siten tervettä resurssien käyttöä, nousi esiin asiantuntijoiden puheenvuoroissa.

Liikennepolitiikan alueella poliittisin päätöksin tehtävät suhdannehankkeet nähtiin erityisen ongelmallisina. Niiden ei nähty aina perustuvan todelliseen liikenteen kysyntään. Samalla suhdannehankkeisiin tehtävien sijoitusten nähtiin helposti merkitsevän rahan katoamista tieverkon ylläpidosta, joka puolestaan nähtiin eräissä puheenvuoroissa todelliseksi tasapainopolitiikaksi ajateltaessa talouden eri osien saavutettavuutta. Tiehallinnon asema osana eri toimijoiden ja toimintojen järjestelmää nähtiin kuitenkin yksiselitteisenä. Vaikka markkinat ovat hallintoon nähden usein ylivoimainen mekanismi informaation hankkimiseksi ja käsittelemiseksi, nähtiin Tiehallinnon aina olevan yhteiskunnallisen ohjauksen ja tavoitteenasettelun alaisena markkinaohjauksen sijasta – vaikka erilaisten (alueellistenkin) tahojen aikaansaama lobbauksivaikutus koettiin hyöty/kustannusvaikutuksen ohessa varsin suureksi.



## 4 HAASTEET JA "TAVOITETILA"

### 4.1 Suomen aluekehittämisstrategia ja kansalaisten "hyvä elämä"

Helmikuun 2003 lopulla jätti mietintönsä poikkihallinnollinen ja -tieteellinen työryhmä, joka oli valmistellut lähes kaksivuotisen työskentelynsä aikana sisäasiainministeriön toimeksiannosta Suomen aluekehittämisstrategia 2013 -nimisen kehittämissasiakirjan (sisäasiainministeriö 2003). Asiakirja on jatkoa aluelainsäädännön uudistamiselle, erityisesti vuoden 2003 alusta voimaan tulleelle alueiden kehittämislaille. Mietinnössään työryhmä asettaa alueiden kehittämisen tavoitteeksi hyvän elämän edellytysten, alueiden kilpailukyyn sekä aluerakenteen hallitun muutoksen turvaamisen.

Termi "hyvä elämä" on tässä yhteydessä kiinnostava. Se viittaa "hyvinvointiin" ja sen edellytysten toteutumiseen erilaisissa elinympäristöissä ja maan eri osissa – kuten asia strategiassa suoranaisesti tuodaan julki. Toisaalta se pikemminkin vihjaten kuin viitaten kuvastaa syvällisempää muutosta hyvinvointia koskevassa ajattelussamme. Hyvä elämä on selvästi kontekstisidonnainen ja elämänsä hyvyyden subjektin tulkinnalle avoin: hyvä elämä voi toteutua hyvin erilaisissa ympäristöissä ja hyvin erilaisten materiaalisten edellytysten vallitessa, arvostuksista, elämäntilanteesta ja elämäntapavalinnoista riippuen. "Hyvinvointi" sen sijaan näyttyy vastaavassa tarkastelussa helpommin julkishallinnollisena konseptiona, jonakin määrämuotoistettuna, jonakin, jota varten tarvitaan ja voidaan luoda sekä poliittisia tavoitteenomaisia ("politics") että toimintapolitiikkaa ("policy"). Siinä missä hyvinvointi ollaan tavattu mieltää kollektiiviseksi, siis jopa alueiden piirissä mitattavissa olevaksi aggregaatiksi (ks. luvun 5 käsitteanalyysi), hyvä elämä on selvästi yksilöllinen ja kokemuksellinen ilmiö.

Myös alueiden kilpailukyyn turvaamiselle ja aluerakenteen hallitun muutoksen tavoittelulle annetut tulkinnat liittyvät selvästi hyvän elämän edellytysten turvaamisen teema-alueeseen. Alueellisen muutoksen erityisen painavaksi ongelmaksi nähdään se, että tasapainoisen kehityksen vaarantuminen lisää eriarvoisuutta sekä maan eri osien että erityisesti kansalaisten välillä. Kilpailukyistä taloutta tarvitaan hyvän elämän edellytysten luomiseen ja aluerakenteen hallittu muutos vähintäänkin heijastelee tasapainoisesti, siis kaiketi lähinnä paikallisten vahvuuksien varaan ja siten moniulotteisesti kilpailukyiseksi muotoutuvan talouden "terveydentilaa". Toisaalta aluerakenteen hallittu muutos antaa terminä viitteen poliittisista ohjauskeinoista, joilla tuotannollista järjestelmää tai työvoiman liikkuvuutta säädellään jonkin oletetun kokonaisnäkömyksen mukaisesti. Tällaista ohjausta avoin ja maailmanlaajuisen kilpailun varaan rakentunut talous ei kuitenkaan mahdollista. Seuraavassa sekä strategian että tämän raportin kannalta keskeisiä käsitteitä kommentoidaan lyhyesti, muutamia niiden ominaispiirteitä esiin nostoen. Tarkasteltavat käsitteet ovat järjestyksessä (1) hyvinvointi, (2) alueellinen muutos, (3) aluerakenne, (4) kilpailukyky, (5) globalisaatio, (6) tasapaino ja tehokkuus alueellisessa kehittämisessä sekä (7) alueellisen kehittämissiikinan tulevaisuushaasteet.



## 4.2 Hyvinvointi

Hyvinvointi on laaja yhteiskuntapoliittinen käsite, joka voidaan tulkita hyvin erilaisia näkökulmia painottaen samoin kuin näitä painotuksia yhdistellen. Hyvinvointi-ilmiota voidaan lähestyä sen henkilökohtaisen ja yksilöllisen kokemisen kautta mutta myös sen aggregaattitasoista tulkintaa korostaen.

Perinteinen tapa lähestyä hyvinvointia alueellisena ilmiönä on ollut paikantaa ja mitata sitä erilaisten tilastollisina yksiköinä toimivien alueiden piiristä. Tämä on johtanut tarkasteltavaa ilmiötä voimakkaasti yksinkertaistavien mittareiden (esim. alueittainen bkt/capita) soveltamiseen. Näkökulmaa on kritikoitu voimakkaasti uudemmassa tutkimusperinteessä. Se korostaa hyvinvointia ilmiönä, jonka avainkontekstina on hyvinvointituntemuksen muodostava yksilö, ei yksilöiden yhteenliittymä tai yksilöt "sisältävä" eräänlainen säiliö- tai kontainerialue.

Hyvinvointia yksilöllisenä kokemuksena on lujittanut myös yhteiskuntien yleinen yksityistyminen. Sen mukaista henkilökohtaisen vastuun korostumista ovat useat tutkijat, kuten esimerkiksi Francis Fukuyama (2000), korostaneet sosiaalisen pääoman rapautumisena ja uhkana keskinäisen yhteenkuuluvuuden tunteen varaan rakentuvien yhteiskuntien säilymiselle. Teknologinen kehitys, jossa korostuvat tiedon hankinnan ja käsittelyn yksityistyminen ja henkilökohtaistuminen, korostaa osaltaan tätä kehityskulkua.

Yksityistyvät hyvinvointikokemukset – tai hyvän elämän tavoittelua edistävät ratkaisut johtavat myös uudenlaisten elämäntapojen syntymiseen. Perinteinen, varsin lineaarisesti etenevään koulutus-, työ- ja perhekeskeiseen elämäntapakuun pohjautuva malli saa rinnalleen uusia haastajia. Niitä ilmentävät useat, vaihtelevat ja katkeilevat työurat, kasvava maantieteellinen (kansallinen ja kansainvälinen) liikkuvuus, uusperheet, työ- ja vapaa-ajan limittyminen ja rytmittyminen uusien perustein sekä elinikäinen oppiminen. Yksityistymisen myötä yksilön voidaan myös olettaa ottavan vastuun tällaisista "elämäntapavalinnoista" aiheutuvien seurausten kantamisesta. Valinnat voivat liittyä koulutus- ja uravalintoihin, mutta myös muuttoliikkeiden eriytymiseen. Vastuun ottaminen elämäntapavalinnoista ei kuitenkaan ole välttämättä yksinkertainen asia. Esimerkiksi nuorten perheiden muutto taajamasta haja-asutusalueelle kouluikäisten lasten kanssa saattaa näkyä uudelle asuinkunnalle tai Tiehallinnolle suuntautuvina vaatimuksina tievalaistuksen toteuttamiseksi tai kevyen liikenteen väylän rakentamiseksi.

Kansalaisten kyky tasapainottaa erilaisten ratkaisujen tuottamia etuja ja haittoja ja arvioida niitä suhteessa omaan elämäntilanteeseensa on osoittautunut kuvatus kaltaisissa tilanteissa heikoksi. Kokemuksen myötä syntynyt ajatus hyvinvointia tuottavan julkisen vallan vastuusta suhteessa kansalaisiin eräänlaisina hyvinvointipolitiikan hedelmistä nauttijoina istuu syvässä. Jokaiselta elämäntapavalinnalta katsotaan kohtuulliseksi edellyttää, että se lisää *kaikkia* yksilön kokeman hyvinvoinnin elementtejä ilman tarvetta valintojen tekemiseen – ja että vastuu tämän lisäyksen toteuttamiseen on julkisyhteisöillä. Hyvinvointi-tematiikkaan palataan laajemmin luvussa 5.



### 4.3 Alueellinen muutos

Muutokset, joiden jälkiä voidaan paikantaa tietyn alueen piirissä – ja puhua siten "alueellisesta" muutoksesta – ovat seurausta toiminnallisista muutoksista. Ihmisten ja näiden muodostamien organisaatioiden sekä edellä mainittujen toimintaa jäsentävien instituutioiden (ml. kulttuuri) muutokset saavat aikaan vaikutuksia, jotka näkyvät erilaisina esimerkiksi sijainniltaan ja väestöpohjaltaan siinä missä luonnonympäristönsä suhteen ja tuotantorakenteensa puolestakin toisistaan erottuvilla alueilla.

Alueellinen muutos on näin ollen seurannaisilmiö. Se vaatii konkreettisia olosuhdetekijöitä muuttavan toimijan tai toimijan, jolla on kyky ja edellytykset muuttaa niitä ehtoja, joiden mukaan tarkasteltavan ("alueellisen") yhteisön toiset jäsenet elämänsä ja toimintansa järjestävät (vrt. Ostrom 1996, 7). Tarkasteltaessa esimerkiksi aluerakenteen muutoksen ja edellä jo käsitellyn hyvän elämän toteutumisen välistä suhdetta on oleellista huomioida, että puheena oleva muutos välittyy erilaisten mekanismien kautta.

Tällaisia mekanismeja ovat esimerkiksi markkinoiden toiminta, joka sisältää suuren joukon talousteorian vaikeasti käsiteltävissä olevia tekijöitä (mm. yritykset vain osin rationaalisina toimijoina, yritysten verkostosuhteet, kummas-takin edellisestä johtuva markkinoiden epätäydellisyys, agglomeraatiotekijät). Toinen pääasiallinen välittävä mekanismi rakentuu poliittisten valintojen varaan (käytännön toimeenpanijana hallintokoneisto, ristiriidat ja konfliktit hallinnon tasojen välillä mutta myös samalla tasolla sijaitsevien sektoritoimintojen välillä). Sekä markkinoiden että politiikan piirissä vaikuttavat satunnaisuus- ja epävarmuustekijät tekevät alueellisen muutoksen ennakoinnin kompleksiseksi. Tosin erityisesti tuotantorakenteeltaan monipuolisilla, talouden ydinalueilla sijaitsevilla väestöltään voimakkailla ja kulutusvoimaisilla alueilla vaikuttavat muutosten äärimmäisiä muotoja tasapainottavat tekijät, joita voidaan kutsua sekä suuruuden ekonomiaksi että toiminnallis-institutionaaliseksi vahvuudeksi (merkityssisällöllä "*institutional thickness*").

Aluerakenteen muutoksen tekee tarkasteltavana ilmiönä erityisen kiinnostavaksi se, että muutokset ovat itsessään ankaran debatoinnin kohteita. Suomen poliittinen järjestelmä rakentuu eri tasoista vaalipiireistä ja äänestys-alueista, jolloin alueellisuudesta tulee myös poliittisen toiminnan ja poliittisen voiman keräämisen näyttämö. Alueet muodostavat niinkään kartalle asetettavissa olevan ja kunta/seutukuntatasolta ylöspäin verraten jäykästi muuttuvan pelikentän, jonka piirissä havaittavia muutoksia voidaan esimerkiksi teemakarttamuodossa seurata pitkienkin ajanjaksojen yli. Tätä piirrettä ei lainkaan vähennä se, että alueet ovat toiminnan tiloja, joilla poliittisten ja markkinalähtöisten voimien toiminta tulee näkyväksi.

Edellä esitetyn lisäksi alueellinen muutos mielletään helposti asiaksi, johon kohdistuu erityinen sääntely- ja osin jopa sääntelytarve. Viimeksi mainitun puolesta puhuu uuden aluelainsäädännön eri hallinnonaloille asettama velvoite arvioida toimiensa aluevaikutuksia. Interventiot, jollaisiin ei koeta mahdollisiksi puuttua yhteiskunnan eri toiminnallisilla sektoreilla (kansantalouden tilinpidon näkökulma) vaikuttaviin toimijoihin (esim. teollisuusyritykset), mielletään mahdollisiksi tilanteessa, jossa näiden toimijoiden aikaansaannokset näkyvät alueilla. Tämä korostaa alueellisen muutoksen tarkastelua jotenkin politisoituneiden linssien läpi, mutta myös asettaa kyseenalaiseen valoon



sen, kuinka syvällisesti toiminnallisen ja alueellisen muutoksen välinen suhde ollaan poliittisen järjestelmän eri tasoilla ymmärretty.

#### 4.4 Aluerakenne

Hallinnon kieli tuottaa viralliskäyttöön soveltuvia ja julkisen keskustelun käymiseen tarvittavia artefakteja eli tekot tuotteita. Osalla niistä on saman suuntainen joskin usein vaimeammin tai ainakin toisin määrittynyt vastineensa yleistajuisessa arkikielessä. Esimerkkinä tästä on yhteistyö, joka arkikielessä viittaa yksittäisten toimijoiden tiettyyn tapaan organisoida toimenpiteensä annetun tavoitteen saavuttamiseksi. Hallinnon kielessä arkikielisen tulkinnan rinnalle ja jopa sitä voimakkaammaksi nousee tietty periaatteellinen, joskus olosuhteiden pakosta toteutuva, joskus suorastaan itsetarkoituksellinen tapa toimia toimintapoliittisten linjausten mukaisesti.

Aluerakenne on niinkään suhteellinen käsite ja perustuu tulkintaan erilaisten toimintojen tuloksena toiminnallisesti jäsentyneestä alueesta. Tällöin määrittelyllä ja sitä koskevalla vaikutusvaltakamppailulla on keskeinen vaikutus siihen, millaiseksi aluerakenne halutaan tulkita, millainen painoarvo aluerakennetta jäsenettäessä halutaan antaa esimerkiksi teollisuudelle ja sen kuljetustarpeille, palveluille tai asumiselle. Perinteisesti aluerakenne on Suomessa jäsenetty palveluvarustuksen ja sen mukaisen palvelukeskusluokituksen kautta.

Palvelukeskusluokitusta tehtäessä liikenteellä on nähty olevan epäitsenäisen ja sekundäärinen rooli – joskin tämä käsitys on saavuttanut miltei aksiomian asteen ainakin osin arveluttavin perustein. Havainto tukeutuu Tuomisen (1949) tutkimukseen, jossa esitetyt empiiriset havainnot liikenteen merkityksestä aluerakenteen muotoutumiselle perustuivat kolmeen kuluttajien ostosmatkojen suuntautumista, frekvenssiä ja käytettyä kulkuneuvoa käsittelevään kysymykseen. Tästä ajatus siirtyi sellaisenaan 1960-luvulla valmistuneeseen mahdollisia palvelukeskusluokituksia jäsentäneeseen tutkimukseen ja heijastuu ainakin keskustyyppien nimien (esim. valtakunnan osan keskus, maakuntakeskus jne.) välityksellä myös nykyisiin keskusluokkiin niihin latautuneine mutta piilossa olevine tausta-ajatuksineen.

Palvelukeskusluokitus viittaa suoraan ajatukseen aluerakenteen, tulkinnallisen artefaktin, käyttämisestä työkaluna määriteltäessä sääntelyn tarvetta ja toivottavan kehityksen suuntaa. Tässä mielessä palvelukeskusluokitus on nähtävä suoranaisesti hyvinvointivaltion suunnitelmallisen rakentamisen instrumenttina jaettaessa jollakin rationaaliseksi määriteltävissä olevalla tavalla oikeudenmukaisin perustein julkisen sektorin toimintoja, erityisesti demokratisoitaessa 1960- ja 1970-luvuilla perussivistyksen ja perusterveyden kohentamisen ja ylläpidon rakenteellisia edellytyksiä ja ajettaessa alas näiden ilmiöiden "luokkaluonnetta" (keinoina peruskoulu ja terveyskeskukset).

Perinteisen alueellisia elinoloeroja tasaamaan pyrkivän hyvinvointivaltion tapa tarkastella aluerakennetta ja operoida sen puitteissa nostaa esiin ajatuskonseptin keskeisen piirteensä, joka helposti jää taka-alalle ajateltaessa rakennetta vain analyttisen ajattelun ja empiirisen tutkimuksen tuloksena. Aluerakennekuvaus voi esittää myös tavoitetilan määriteltäessä yhteiskunnan toimintoja jäsentävää fyysistä kenttää. Yhteiskuntasuunnitteluun kytkeytykin toimintojen fyysisen jäsentämisen indikoima tavoitteenasettelu. Alue-



rakennetta siis *muovataan* erilaisin poliittisin tavoittein ja valinnoin sen lisäksi että sen muutokset heijastavat tai tekevät tarkkailijoille näkyviksi poliittisten valintojen seurauksia.

#### 4.5 Kilpailukyky

Jokaisena ajankohtana yhteiskunta kansalaisineen pyritään saamaan hyväksymään joukko päätöksenteon ehtoja, jotka tarjoillaan sille sekä välttämättöminä että riittävinä. Historian eri ajanjaksoina esimerkiksi maan ulkoiset suhteet ja niiden hoitaminen synnyttävät erilaisia poliittisia suursäätöjä, joihin jopa yksittäisiä maansisäisiä ratkaisuja mukautetaan. Jonakin ajankohdalla vaihtoehdottomaksi linjaksi saatetaan nostaa vahvan markan politiikka tai julkisen talouden säästövelvoite. Moniarvoisenkin yhteiskunnan julkista toimintaa voidaan siis säädellä yhteen viitekehykseen tukeutuen. Tosin moniarvoisen yhteiskunnan osamekanismeina on lukuisia kehitystä saavutetulla uralla mahdollisimman pitkään ylläpitäviä koneistoja, kuten tilanteesta riippuen joko työnantaja- tai tekijäjärjestöt, mutta myös kirkko, koulutusjärjestelmä ja kulttuuri. Tällä hetkellä poliittisen toiminnan ja toimenpiteiden kohdistamisen varsinainen superideologia on kilpailukykyyn tavoittelu.

Kilpailukykyä katsotaan voitavan mitata ei ainoastaan yritysten vaan myös kokonaisten makrotaloudellisten yksiköiden tasolla. Ekonomistien piirissä tästä ei tosin vallitse yhteisymmärrystä, pikemminkin vaaka kallistuu epäilijöiden suuntaan. Mahdollisimman hyvän kilpailukykyaseman saavuttamista ja ylläpitämistä pidetään joka tapauksessa tavoitteena, jota erilaisten rakenteellisten ratkaisujen edellytetään tukevan, ja esimerkiksi Pohjoismaat pieninä talouksina voivat saada erityistä luottamuslisää siitä, että ovat sijoittuneet viime vuosien kansainvälisissä vertailuissa suhteellisen hyvin (ks. Karppi 2001b).

Ajatukset kilpailukykyyn tuottajista ovat suurelta osin alttiita lähes muotioikunsi luonnehdittaville näkemyksille siitä, mikä kulloinkin kilpailukykyä synnyttää – erotuksena tuottavuudelle selvärajaisesti määriteltynä ja historiallisesti vaakaana mittarina, kuten skeptikkoekonomistit muistuttavat. Kymmenen vuoden ajan esimerkiksi, ja *erityisesti*, Suomessa kansallista kilpailukykyä ollaan tavoiteltu osaamis- ja innovaatiokeskeisen politiikan keinoin. Vuoden 1993 *Kansallinen teollisuusstrategia* hahmotteli Suomen tuotannollisen järjestelmän ydin- ja lähitoimialoista muodostuviksi klustereiksi ja esitti innovaatioiden syntyvän klustereissa. Sen eräänlaisessa jatkotyössä *Elinkeinopolitiikka uudessa taloudessa* vuodelta 2001 oli vuoden 1993 klusterit jonakin edes suuntaa antavana liu'utettu taka-alalle ja painopiste oli innovaatioissa itsessään, innovaatioista ja innovaatiojärjestelmästä oli tullut menestyksen avainkysymyksiä, joiden vakavasti otettavuus ei enää edellyttänyt näiden pitkälti aineettomien tekijöiden sitomista paperikoneen tai jäänmurtajan valmistukseen.

Samalla myös näkökulma oli muuttunut: kansallisen rinnalle ja ohikin oli noussut alueellisten innovaatiojärjestelmien malli. Globaalin kilpailun nähdäänkin jäsentyvän eri tuotannollisten ja osaamisintensiivisten ympäristöjen väliseksi kilpailuksi. Tällaiset ympäristöt itsessään kilpailevat alueina tai alueellisina talouksina yhtä vähän kuin valtiot kilpailevat markkinoilla kokonaisuina kansantalouksina. Erilaiset osaamis- ja tuotantoympäristöt tai -keskittymät, niitä ympäröivät asuin ympäristöt ja eri keskittymiä linkittävät erilaiset



verkostot – myös tiet ja esimerkiksi lentoasemien saavutettavuus – ovat edellytyksiä, jotka mahdollistavat niiden piirissä toimivien yritysten erikoistumisen ja sitä kautta menestymisen markkinoilla. Tämän ajattelutavan kannalta keskustelu tasapainoisesta kehittämisestä, erikoistumisen kautta saavutettujen erojen tasapäistämisestä on sekä teoreettisesti vaikea että toimeenpanon kannalta ongelmallinen.

Innovatiivisten ja kansainvälisessä kilpailussa toimiville yrityksille menestymisen mahdollisuuksia tarjoavien ympäristöjen tuottamisessa tarjoutuu uusi tehtäväkenttä myös aluerakenteen käsitteen soveltamiselle. Kiinnostava kysymys tässä yhteydessä on kuitenkin se, missä määrin tasapainoisen alueellisen kehittämisen tuottamiseen muotoillut välineet, kuten seutu- ja sittemmin maakuntakaava soveltuvat omien institutionaalisten rajoitustensa vuoksi antamaan tukea innovatiivisten, tyypillisesti kuntarajat suurilla kaupunkiseuduilla ylittävien ympäristöjen kehittämiseen. Toinen mahdollinen riitasointu koskee kysymystä kilpailukyvyn tekijöiden koostumuksesta ja keskinäisestä suhteesta. Esimerkiksi ympäristön ja sosiaalisen hyvinvoinnin rooli kilpailukyvyn tuottajana on vielä heikosti jäsentynyt. Tosin yritysten yhteiskuntavastuun ja yritystoiminnan etiikan pysyminen liike-elämän uudelleenmuotoutumista koskevan keskustelun vakioteemoina puhuvat sen puolesta, että asioihin kiinnitetään huomioita. Syynä tähän voi olla se, että eettisten ja vastuukysymysten katsotaan olevan aidosti hyväksi liiketoiminnalle tai se, että niiden laiminlyönnin tuottamaa kielteistä julkisuutta pyritään karttamaan.

#### 4.6 Globalisaatio

Superideologiat, kuten kilpailukyvyn tavoittelu, eivät ilmaannu tyhjästä. Maailmantalous on käynyt läpi merkittäviä muutoksia, kuten lukuisat ilmiön myönteisiä ja kielteisiä puolia käsittelevät teokset viimeisten viiden–kymmenen vuoden ajalta osoittavat. Poliittinen ja taloudellinen muutos ovat tapahtuneet käsi kädessä, mikä on erityisen selvästi havaittavissa Itämeren alueella, jossa niin perinteiset Naton, Varsovan liiton kuin puolueettomat ja/tai "sitoutumattomat" maat ovat hakeutuneet uusiin viiteryhmiin kylmän sodan rajan poistuttua jakamasta aluetta kahtia.

Mikäli kilpailukyky politiikalle olisi etsittävä yksi erityinen edellyttäjä, sellaiseksi olisi kaiketi yksinkertaisinta nimetä juuri globalisaatio. Kaupan, rahoituksen ja kommunikaation vallankumous tekee maailmasta omalla tavallaan yhden, kaikille avoimen ja saavutettavissa olevan talouden, mutta se myös marginalisoi tehokkaasti sen, joka ei kykene tehokkaasti syrjäyttämään omilla tuotteillaan tai osaamisellaan kilpailijan tuotetta tai osaamista. Nokian menestys matkapuhelinten kehittämisessä ja globaali markkinajohtajuus niiden myynnissä on kuin globalisaation ja riskejäkään karttamattoman erikoistumisen kautta saavutettavan menestyksen oppikirjaesimerkki. Suomi itsessään on sen sijaan edelleen syrjäinen, markkinoiltaan olematon, kylmä, vaikeasti lähestyttävä ja ei erityisen houkutteleva ympäristö useiden niiden asioiden kannalta, jotka ovat teknologia- ja finanssivetoisen kasvun keskeisiä komponentteja, kulttuurinen monimuotoisuus ja saavutettavuus ehkä ennen muita.

Kysymys tasapainoisesta alueellisesta kehityksestä tai pyrkimyksistä aktiivisin toimenpitein tasapainottaa kehitystä on globalisaation kannalta ongelmallinen. Globaalitalous tarvitsee kukoistaakseen epäsymmetrisiä suhteita,



mahdollisuutta peluuttaa eri toimintaympäristöjä. Kyse on siis dynamiikasta, joka syntyy eri alueiden eritahtisesta muutoksesta. Tilanne on tämä erityisesti vertailtaessa maailman eri tuotantoalueita ja niiden tarjoamia toimintaympäristöjä toisiinsa. Yksittäisen (pohjoiseurooppalaisen harvaan asutun ja väestöltään pienen) talouden tapauksessa tasapainoisen kehittämisen riskitaitainen suhde globalisaatioon ja globaalitalouteen nähden asettuu toisin. Nyt se näyttäytyy kysymyksenä kasvu- ja kilpailukykytekijöiden mahdollisesti epätarkoituksenmukaisesta jakautumisesta talouden eri alueiden välillä, mikäli tarkoituksena on pitää koko yhteiskunta selviytymiskykyisenä muutaman sille maailman eri markkinoilta lisäarvoa tuottavan tähtiyrityksen ja niille parhaat mahdolliset kehitysedellytykset tarjoavan sijaintiseudun voimin.

Globalisoitumista nykymuodossaan olisi jokseenkin mahdotonta ajatella ilman kansainvälisiä linkkejä, joihin kansalliset liikenne- ja vuorovaikutusjärjestelmät ovat kytkeytyneet. Ajatus erikoistuneista aluetalouksista kilpailuetu- ja tarjoavina toimintaympäristöinä kattaa niinikään ajatuksen siitä, että erikoistuneilla keskuksilla on omat suorat linkkinsä (ml. lentoyhteydet) niiden piirissä toimivien kasvuyritysten tärkeimpiin viiteympäristöihin kaikkialla maailmassa. Tästä näkökulmasta esimerkiksi Tampereen merkittävin globaali väylä kulkee Tukholman [Arlanda ja Skavsta] kautta, ei Helsingin, kuten perinteinen hierarkkisesti rakennettu kansallinen aluerakennemalli olettaisi. Aluerakenteen kansallisista lähtökohdista tapahtuvan kehittämisen kannalta eräs globalisaation keskeisimmistä vaikutuksista onkin se, että valtakunnan pääkeskus saa teema-aloittaisia haastajia suurista kasvukesuksista ei ainoastaan kansallisesti vaan myös niiden kansainvälisen kytkeytymisen osalta. Alueiden ja keskusten kehitys eriytyy ja kuroutuu irti perinteisestä valtiollisen suunnittelun kontrollista. Tällöin muuttuu ongelmalliseksi myös kysymys siitä, riittääkö kasvukesuksilla sitoutumista ja mielenkiintoa pitää niissä kasvavan talouden imussa myös maakuntien reuna-alueita ja monessa tapauksessa myös kokonaisia hitaamman kasvun maakuntia (vrt. Karppi [toim.] 2001a). "Hyvän elämän turvaaminen maan kaikissa osissa" muuttuu entistä haastavammaksi tehtäväksi.

Oma lukunsa globalisaatioon liitettävissä kehityskuluissa on yleisten epävarmuuksien lisääntyminen ja "läikkyminen" (*spillover*) alueelta toiselle sekä toimialoilta tai toiminnoista toisille. Alueelta toiselle läikkymistä edustaa tyypillisimmillään Lähi-idän vuosikymmeniä jatkunut epävakaisuus, jossa poliittisten olojen jäsentymättömyys yhdessä alueen valtiossa heijastuu rauhatomuutena myös muissa valtioissa. Alueellista läikyntää edustaa myös Irakin kriisin aikaansaama epävakaus maailmantaloudessa tai Indonesiasta vuonna 1997 liikkeelle lähtenyt Aasian talouskriisi. Toimialakohtaista läikyntää edustaa esimerkiksi teknokuplan puhkeaminen globaalitalouden merkittävimmissä pörsseissä 2000-luvun alussa ja finanssivetoisen epävakauden leviäminen muille toimialoille sijoitusrahan kokeillessa turvallisia kohteita.

Globalisaation kehityskulut ovat siis perusrakenteeltaan nopeatempoisia. Ne edellyttävät erilaisilta tuotannollisilta järjestelmiltä ja niiden sijaintialueina olevilta talouksilta suurta reaktio- ja ennakoitivalmiutta. Nämä ominaisuudet taas katsotaan saavutettavan parhaiten monipuolisissa keskuksissa, joista käsin hallitaan talouden kasvualojen strategisia toimintoja, kuten tutkimusta, kehittämistyötä, muotoilua tai markkinoinnin suunnittelua. Osa keskuksista menestyy luomalla puitteet maailmanlaajuiselle pörssikaupalle ja siten globaalitaloudelle ominaiselle pääomahuollolle. Tätä taustaa vasten tulevat ymmärrettäväksi ne jokseenkin äärimmäiset puheenvuorot, joiden mukaan



Suomeen mahtuu vain kourallinen menestymiskykyisiä keskuksia –ehkä vain neljä – pitämään huolen siitä, että maan ja kansakunnan tuotannollinen järjestelmä pystyy jatkuvasti uusiutumaan maailmanlaajuisen taloudellisen kehityksen etureunan tasalla ja turvaamaan kansakunnan olemassaolon edellytykset. Mikä on muiden keskusten tai "aluerakenteen" muiden osien rooli ja kuinka ne olisi kiinnitettävä ydinkeskuksiin tavalla, joka ei leikkaa liikaa kasvupanoksia, on vaikea poliittista punnintaa ja vastuunottoa edellyttävä päätös.

#### 4.7 Tasapaino ja tehokkuus

Alueellinen kehittäminen ei ole itsetarkoituksellinen julkisen vallan tehtäväkenttä, vaan perusteet sille, että alueellista kehittämistä varten yleensä ryhdytään erityisiin toimenpiteisiin, johdetaan tyypillisesti ajatuksesta markkinamekanismin vajavaisesta toiminnasta<sup>2</sup>. Markkinataloutta ja siihen kuuluvia järjestelmiä ei suinkaan yritetä kaataa tai korvata suunnittelujärjestelmillä. Sen sijaan markkinamekanismin katveisiin jättämiä asioita tai toimintoja pyritään nostamaan esiin julkisella väliintulolla. Esimerkkinä tästä on soveltavan tutkimuksen ja yritystasaisen tuotekehityksen tukeminen julkisin varoin. Yritysten, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen välille luodaan useista lähteistä resurssoituja yhteistoiminnan tiloja, jotka jäisivät syntymättä pelkän markkinoiden tekemän valinnan puitteissa. Ajatukseen markkinamekanismin puutteiden oikaisemisesta kytkeytyy oleellisesti sen problematisointi, kuinka ja millaisia vaikutuksia tavoitellen tämän oikaisun olisi tapahduttava. Perinteinen käsitepari, jota Suomessakin ollaan tässä yhteydessä jouduttu pohtimaan, on tasapainon ja tehokkuuden tavoittelu: kumpi asetetaan johtotähdiksi eurolle, joka sijoitetaan alueelliseen kehittämiseen?

Puhuttaessa tasapainosta ja tehokkuudesta puhutaan siis aluepolitiikan ja alueellisen kehittämisen perinteisestä tavoitteistosta. (Asiaan palataan vielä luvussa 5). Periaatteessa tasapaino- ja tehokkuuspolitiikassa on kyse samasta ilmiöstä kuin kaikkien tulonsiirtojenkohdalla: voidaan puhua tekijöistä, jotka lisäävät ja tekijöistä jotka vähentävät tietyn politiikan (sosiaali-, alue- maatalous- jne.) seurauksena taloudellista potentiaalia. Tietyllä alueella käytettävä tukieuro tai investointi väyläverkoston rakentamiseen tai ylläpitoon on poissa joltakin toiselta alueelta. Tässä mielessä kyse on muodollisesti nollasummapelistä. Nollasummapeliasetelman rikkoo tehokkaasti laadullinen tekijä: sama panostus saa aikaan erilaisia muutoksia eri ympäristöissä, mikä voi ohjata asettamaan esimerkiksi alueellisen järjestelmän eri osat tehokkaasti toisiaan vastaan, jos niin halutaan tehdä.

Aluekehityksen nimissä tehdyillä investoinneilla on tähdätty sekä taloudellisen potentiaalin tai tuotantovälineistön lisäykseen että toimenpiteisiin, joilla on vain välillistä, esimerkiksi inhimillisten voimavarojen laadun kautta palautuvaa vaikutusta tuotannolliseen järjestelmiin. Lyhyellä aikavälillä viimeksi mainitut investoinnit ovat olleet poissa kansakunnan taloudellisen potentiaa-

---

<sup>2</sup> Tienpidon tapauksessa kyse on myös siitä, että liikenneinfrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito eivät nykymuotoisessa järjestelmässämme ole markkinoiden suorassa ohjauksessa. Markkinoilta tulevat impulssit suodattuvat osaltaan tienpidollisiksi vaikutuksiksi julkisten viranomaisten päätöksenteon ja sitä kautta julkiseen vallankäyttöön sisältyvän vastuun kautta.



lin välittömästä lisäyksestä. Historiallisessa katsannossa sekä kansakunnan välitöntä tuotannollis-taloudellista potentiaalia lisäävät että sitä vähentävät kehittämisselityksen kohteena olevat tekijät ovat edellyttäneet investointeja sekä toiminnan rakenteellisiin edellytyksiin (kiinteistöihin, välineisiin, ...) että infrastruktuuriin.

Palvelukeskusjärjestelmäksi jäsenetty aluerakenne oli edellä esitetyn tulokinnan mukaisesti osa hyvinvointivaltion suunnitelmallista rakentamista. Tällöin demokratiaihanteen toteutumista tukeva palvelujen saatavuus edellytti yhteyksien luomista etenkin maan harvaan asutuissa osissa. Näillä alueilla väylästäön rakentaminen oli toisaalta myös osa hyvinvointivaltiollista työllisyyden hoitamista. Samaan aikaan, 1960- ja 1970-lukujen taitteessa, vietiin läpi myös maan teollistamista osana talouden modernisoitumista. Uudet, tyypillisesti valtiojohtoisen teollisuuden tuotantolaitokset edellyttivät uudenlaista saavutettavuutta, joka heijastui sekin tarpeena parantaa väylästäön laatua.

#### 4.8 Alueellisen kehittämisselityksen tulevaisuushaasteet

Alueellinen kehittäminen on huomattavien kehityshaasteiden edessä, kuten Suomen aluekehitysstrategiainkin laatijat tuovat julki. Tulevaisuushaasteita pyritään analysoimaan esimerkiksi laajassa Pohjoismaiden ministerineuvoston rahoittamassa tutkimusohjelmassa (ks. Karppi [toim.] 2000a). Haasteista voidaan nostaa esiin ainakin seuraavat.

- Uusi teknologia, erityisesti informaatio- ja kommunikaatioteknologian piirissä mutta myös bio- ja geeniteknologian saralla edustaa uutta kehityspotentiaalia lisäävää toimintaa taloudessa. Potentiaalia lisäävät välineet mahdollistavat työn hajautumisen ja sitä kautta tasaisemman alueellisen kehityksen teknologian leviämisen vanavedessä. Näitä mahdollisuuksia pohdittaessa on uuden teknologian varaan rakentuvan talouden kulttuuriselle ulottuvuudelle tosin annettu liian pieni paino. Tähän talouskulttuuriin kuuluvat erilaiset sosiaaliset riitit ryhmähengen nostattamisineen ja tiimityöskentelyineen. Ihmisten ei tarvitse kokoontua päivittäin, mutta mahdollisuus kokoontumiseen ilman suuria siirtymän aiheuttamia ponnistuksia on oltava käsillä olevana mahdollisuutena. Uuden teknologian panos kehityspotentiaalia tosiasiallisesti hajauttavana ja kehitystä tasapainottavana voimana jäänee rajalliseksi. Teknologiavetoinen uusi talous pysyy kaupunkiin keskittyvänä taloutena, ja panostukset sen edistämiseen heijastuvat resurssiniukkuutena reuna-alueiden taloutta tuettaessa.
- Vaatimukset kestävän kehityksen<sup>3</sup> toteuttamisesta alueellisessa kehittämisselityksessä edustavat oman aikamme toimenpiteitä, jotka saattavat vähentää välitöntä tuotannollista potentiaalia. Tällöin puhumme esimerkiksi kulttuurimaisemien ylläpidosta, toisinaan ehkä suoranaisesta ennallistamisesta, vanhojen metsien suojelusta talouden ja väestön ydinalueiden tuntumassa sekä kansainvälisten velvoitteiden (ilmastosopimus, biodi-

<sup>3</sup> Kestävän kehityksen kattoteema jaetaan useimmiten ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyysalateemoihin. Kestävän kehityksen ulottuvuuksista alueellista kehittämisselitystä koskevassa keskustelussa ks. esim. Takala & Karppi 2003, 47-51.



versiteettisopimus) huomioimisesta päätöksenteossamme. Kestävyys ja sen tavoittelu on suunnittelun parametrinä kiinnostava siinäkin mielessä, että tällä teema-alueella konfliktit kansalaisjärjestöjen – toisinaan ehkä kansalaisyhteiskunnankin – ja suunnittelujärjestelmän välillä saattavat muotoutua hyvinkin akuuteiksi. Tässä mielessä kestävä kehityksen tavoitteiden huomioiminen kehittämissäpolitiikassa kytkeytyy hyvin läheisesti osaksi alue- ja sosiaalipolitiikan erästä perustehtävää, yhteiskuntarauhan turvaamista.

- Demografiset paineet kasvavat ikäluokkien pienentyessä. Kyseessä on erittäin radikaali muutos suomalaisessa yhteiskunnassa sen siirtyessä supistuvan kasvuympäristön logiikkaan. Kasvun se komponentti, joka on rakentunut ajatukselle erilaisten palvelujen ja hyödykkeiden kuluttajien joukon jatkuvasta laajenemisesta muuttuu vastakohtakseen. Yhdessä kuluttajien mahdollisen siirtymän kanssa kohti energia- ja materiaali-hokkaampaa elämäntapaa tämä voi merkitä huomattavaa lovea (ainakin) kotimaiseen kysyntään ja ilmiön ollessa yleiseurooppalainen myös yhä ankarampaa kilpailua. Kasvukeskukset voivatkin saada entistä oleellisemmän roolin kulutuskeskeisen kulttuurin tyyssijoina, paikkoina, jossa tuotesukupolvet laitetaan syrjäyttämään toisensa yhä nopeammin, jolloin vähenevän väestön yhä suuremman osan siirtyminen kaupunkeihin pitää niissä yllä voimakasta kysyntää ja kasvupotentiaalia. Visio tukee ajatusta neljän-viiden kasvukeskuksen ydinryhmästä.
- Erilaisten muutostekijöiden keskinäisriippuvuuden voidaan olettaa kasvavan. Rajanylitykset talouden ja ympäristön välillä tai poliittisten ja ympäristöllisten riskien aktualisoitumisen välillä muodostuvat yhä todennäköisemmiksi. Riskiyhteiskuntaa koskeva keskustelu näyttää muodostuneen itseään toteuttavaksi ennusteeksi siinä mielessä, että taloutemme on yhä riippuvaisempi tiedosta ja tietoinfrastruktuurista sen lisäksi, että sillä on edelleen myös vanha materiaallinen perustansa ja siten riippuvuus niin raaka-aineiden kuin erilaisten puolivalmisteidenkin saannista. Tähän on lisättävä myös globalisaatioon kuuluva kansainvälisen työnjaon lisääntyminen ja erikoistumisesta aiheutuvat riskit erilaisine, etenkin tuotannollisten prosessien vertikaalisesta integraatiosta johdettavine riippuvuuksineen. Ympäristö on tässä yhteydessä erityisen kriittinen tekijä siitä syystä, että Suomalaiset yhdyskunnat sijaitsevat tosiasiallisesti ihmisen ympärivuotisesti asutettavissa olevan alueen reunalla. Missään muualla kuin Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa ei olla rakennettu samantyyppistä, kansalaisten asuinpaikasta riippumattoman hyvinvoinnin turvaamista perustehtävänänsä pitävää järjestelmää yhtä vihamieliseen ympäristöön. Tämä on historiallinen saavutus, mutta kehityksen rajat ovat tulleet vastaan. Tuotannollisen tehoinfrastruktuurin lisääminen arktisille alueille näyttää toteutuvan Norjan Lumikki-kentän kaltaisissa tapauksissa, jolloin pohjoisesta ympäristöstä käydään hakemassa jotakin maailmanlaajuisessa hyödykekaupassa liikuteltavaa strategista kauppatavaraa. Suomen reuna-alueilla luonnonvarakeskeinen talous tuskin tulee näyttämään erityisen merkittävää uusia kasvusysäyksiä antavaa roolia.



#### 4.9 Tiehallinnon tie- ja liikenneolojen tavoitetila

Tiehallinnon *Tie- ja liikenneolojen tavoitetila* (Tiehallinto 2003b), joka julkaisiin samoihin aikoihin aluekehittämisstrategian kanssa, tarjoaa tienpidon näkökulman aluekehitykseen ja alueiden käyttöön liittyviin tavoitteisiin suhteutettuna vuoden 2003 aluekehityslain muotoiluihin. Seuraavassa tavoitetilan sisältökohtia ja niiden toteutumisen edellytyksiä kommentoidaan lyhyesti edellä esitetyin perusteella.

Tavoitetilan pääkohtia on viisi, (1) tasapainoisen kehityksen tukeminen, (2) kasvukeskusten kehityksen tukeminen, (3) yhdyskunnan perusrakenteen toimivuus, (4) alueiden kilpailukyky [vahvuuksien tukeminen] sekä (5) alueiden saavutettavuuden ylläpitäminen. Edellisissä luvuissa tehdyn käsiteläytöksen valossa joidenkin pääkohtien välillä on havaittavaa ristiriitaisuutta. Toisaalta on mahdollista olettaa, että tasapainoisen kehityksen tavoite [T1 yllä] on eräänlainen metatason pyrkimys, joka juontuu yleisestä aluekehityseretoriikasta. Tätä täydennetään realistisella näkemyksellä tarpeesta tukea vahvuuksia [T4] ja kasvukeskusten [T2], globaalitalouden nooidien, kehitystä konkreettisilla saavutettavuutta parantavilla tai vähintäänkin ylläpitävillä toimenpiteillä [T5]. Tienpidosta vastaavan viranomaisen toimenpidevalikoima näistä tehtävistä selviytymiseksi puolestaan on vaikuttaminen yhdyskunnan perusrakenteisiin ja niiden toimivuuteen [T2].

Sisältöjen tasolla tavoitetilakatsaus on mitä suurimmassa määrin yhteneväinen niiden havaittavissa olevien muutosvoimien kanssa, jotka keskittävät kehitystä, kokoavat koko kansakunnan kannalta kriittisiä menestyspotentiaaleja suuriin keskittymiin ja kaventavat sitä liikkumavaraa, jonka puitteissa (taloudellista) kehitystä voidaan yrittää julkisin toimenpitein ohjata tai hallita. Tätä taustaa vasten tavoite tasapainoisen kehityksen tukemisesta "koko Suomen mittakaavassa" on tienpidollisin keinoin ongelmallinen. Saavutettavuuden parantaminen reuna-alueilla, joiden tyhjenemiskierre on jo alkanut, ei välttämättä toimi keinona lisätä talouden dynamiikkaa. Nuoren ja koulutetun työvoiman saatavuudesta on tullut yritysten sijoittumisen kannalta entistä kriittisempi päätöksentekokriteeri. Jos reuna-alueen taloudessa ei ole toimijoita tai toimintoja, jotka kykenevät jalostamaan hyötyjä tehostetusta saavutettavuudesta, uhkaa parannetuista kulkuväylistä tulla ensisijaisesti kanava, jota pitkin resurssit virtaavat tehokkaammin alueelta ulos (vrt. Gren 2003).

Kysymys tasapainoisen kehityksen tukemisesta yhtäältä kaupunkiseuduilla ja toisaalta maaseudulla osoittaa puolestaan sen, ettei kaupunki-maaseutu – dikotomia ole edelleenkaan ja kaikesta kaupungistumista/maaseudun tyhjenemistä koskevasta keskustelusta huolimatta mitenkään ehdoton. Tämän lisäksi Suomessa on monenlaista maaseutua. Suurten keskusten ympärillä olevan maaseudun nivoutuminen tiiviisti verraten tiheään kaupunkirakenteseen on oleellinen osa kaupunkialueiden tasapainoisen kehityksen mallia. Toisaalta taas itse termi tasapainoinen kehitys on erinomaisen kontekstisidonnainen. Miten esimerkiksi arvotamme "hyvän elämän" komponentteihin puhtaan ympäristön, jonka monimuotoisuutta ei uhata laajentamalla tehokasta asutusrakennetta laajaksi matoksi kaupunkien ulkopuolelle ja niiden välialueille?

Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tavoitetta kasvukeskusten kehityksen tukemisesta voitaisiin kiittää jopa kestäväen kehityksen ohjelmaksi. Erityisesti tämä koskee kaupunkirakenteen tiivistämistä. Tavoitetila-arvioinnissa näh-



dään erityisesti pääkaupunkiseudun kasvuhaasteisiin vastaaminen erityistoimenpiteitä vaativaksi prosessiksi. Tosin OECD:n metropoliselvitykseen viittaaminen tässä yhteydessä (Tiehallinto 2003a, 12) on sikäli ongelmallista, että metropolialueeksi määrittyivät siinä kaikki ne alueet, jotka osallistuivat selvityksen maksamiseen. Malli Helsingin metropolialueesta, joka kattaa suuren osan eteläistä Suomea ei siten ole erityisen analyttisen tutkimuksen tulosta vaan hallinnollisesti *a priori* määrittynyt.

Tienpidon, liikkumisen ja kuljetusten näkökulmasta on kuitenkin ilmeistä, että raskaat infrastruktuuri-investoinnit ja uusia kasvukäytäviä synnyttävät linjat sijoittuvat juuri tälle alueelle, kuten Kerava-Lahti –rata ja tulevat Vuosaaren satamajärjestelyt jo nyt osoittavat.

Puhuttaessa yhdyskunnan perusrakenteen toimivuudesta ollaan tekemisissä suurten toiminnallisten ratkaisujen ja uudelleenarviointien kanssa. Maan riittävyys erilaisiin suuriin infrahankkeisiin (tielinjat, voimajohdot, ...) alkaa olla kriittinen tekijä toimintoja suunniteltaessa ei ainoastaan edellä kuvatulla "metropolialueella" vaan myös muualla suomalaisittain tiheästi mutta eurooppalaisittain harvaan asutussa eteläisessä Suomessa. Tämä rajaa tehokkaasti sitä, minne sijoitetaan mahdollisia uusia perusvoimaa tuottavia yksiköitä. Vastaavasti joudutaan kysymään, millaisia uutta liikennepainetta synnyttäviä toimintoja erilaisiin ympäristöihin voidaan sijoittaa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja Natura-varaukset täplittävät yhdessä vanhojen suojelualueiden sekä vesistöjen ja (muiden) rakentamisen kannalta epäedullisten alueiden kanssa maan suunnittelun kannalta hankalaksi mosaiikkiksi. Laajentuva ja laajennettu kansalaisosallistuminen lisää oman ulottuvuutensa tähän asetelmaan. Kysymys kytkeytyy oleellisesti valintojen erilaisiin taustoihin, tasoihin ja lähestymistapoihin, kuten edellä, kuvassa 3.1 ja sen yhteydessä käydyssä keskustelussa esitettiin.

Lisää haasteita kohdataan palvelujen tuottamisen ja niiden saavutettavuuden puolella. Palvelukeskusverkko harvenee väestömuutosten myötä ja kuntien on laajennettava yhteistoimintaansa palvelujen tuottamiseksi. Monessa tapauksessa tämä merkitsee suhteellisen lähellä sijainneiden palvelujen siirtymistä vaikeammin tavoitettavaksi. Julkisen talouden säästöjen vastapainona ovat yksityisen talouden kasvavat kulut, jotka osin palautuvat julkisiksi kuluiksi erilaisten korvauksien mutta mahdollisesti myös hoitopalvelujen vaikean saavutettavuuden johdosta kumuloituvien terveysongelmien kautta. Kun palvelut siirtyvät pidempien etäisyyksien taakse, on saavutettavuuskitkan pienentäminen hyvillä kulkuyhteyksillä ja liikennevälineillä keskeinen osa kitkasta muutoin mahdollisesti aiheutuvien ongelmien ratkaisua. Paineet kohdistuvat tältä osin alempiasteiseen tieverkkoon ja sen pitämiseen liikenneitävänä.

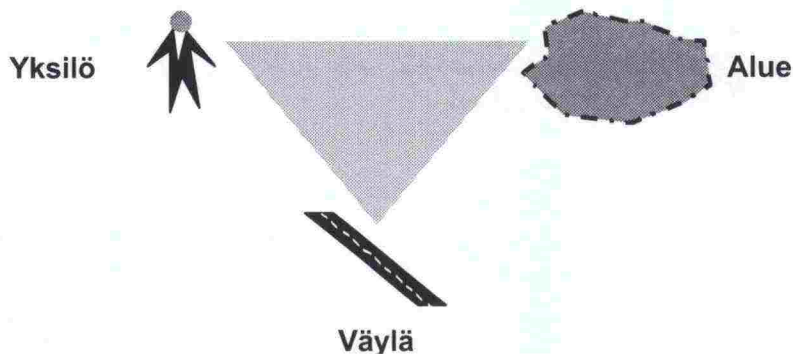
Alueiden kilpailukyvyn turvaaminen vahvuuksia tukemalla on, kuten edellä esitettiin, suora vastaus globalisoitumisen haasteisiin. Metropolitalous ja siihen linkittyvien voimakkaiden ja voimakkaasti erikoistuneiden kansallisten keskusten järjestelmä on osa haasteeseen vastaamista. Alueiden saavutettavuuden ylläpitäminen puolestaan kokoaa edellä esitetyt teemat, tosin jättäen alempiasteisen verkoston ylläpidon tehokkaasti katveeseen. Saavutettavuus maakuntakeskusten välisinä yhteyksinä, terminaaliyhteyksinä ja alueilta pääkaupunkiseudulle suuntautuvine linkkeineen näyttäisi puhuvan sen puolesta, että globalisaation haasteet on sisäistetty varsin perusteellisesti.



## 5 TIENPITO, ALUEELLISUUS JA HYVINVOINTI: KÄSITEANALYYSI

### 5.1 Yksilö, väylä ja alue

Kysymystä tienpidon vaikutuksista alueelliseen tai aluerakenteen puitteissa todennettavissa olevaan hyvinvointiin voidaan jäsentää kuvan 5.1 mukaisesti. Sen kolme keskeistä tekijää ovat yksilö, alue ja väylä. Koska tutkimuksen näkökulma hyvinvointitematiikkaan aukeaa tienpitoon liittyvistä valinnoista käsin, luonnehditaan seuraavassa ensin yksilön ja alueen keskinäistä suhdetta ja lisätään seuraavaksi ”malliin” mukaan eräitä tienpitoa koskevia tämän keskinäissuhteen muotoutumisen kannalta keskeisenä pidettäviä havaintoja.



Kuva 5.1. Yksilö, alue ja väylä tienpidon keinoin edistettävissä olevan hyvinvoinnin toteutumisen peruselementteinä.

Yksilö – kuten edellä jo esitettiin ja jäljempänä tullaan argumentaatiota syventäen perustelemaan – on hyvinvoinnin tai vielä tarkemmin ilmaistuna henkilökohtaisen hyvinvointi-kokemuksen subjekti. Hyvinvointi ei ole matemaattisen tarkka suure eikä etenkään vakio, jolle voidaan määrittää yksilöistä, yhteisöistä tai tilanteista toiseen siirrettävissä ja yleistettävissä oleva arvo. Hyvinvoinnin kokeminen ei siten ole samassa mielessä intersubjektivisuuden lähde kuin yhteisössä vallitsevana oleva arvomaailma, joka mahdollistaa esimerkiksi yksilöiden välisen ymmärryksen, näiden tulevaa toimintaa koskevan ennakkoinnin ja empatian.

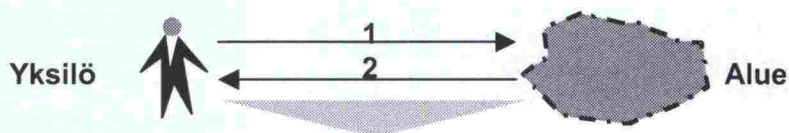
Hyvinvointi ei ole jotakin, joka sisäistetään pääasiallisesti sosiaalisen oppimisen kautta, vaan mitä suurimmassa määrin henkilökohtaisen kokemuksen ja tuntemisen varaista. Työuupumus ja erilaiset jaksamisen ongelmat aikakautena, jolloin teknologiset sovellukset keventävät fyysisten työpanosten tarvetta ja koulutustason nousu lisää työntekijöiden keskimääräistä työprosesseja koskevaa ymmärtämystä, on vakuuttava osoitus tästä. Sellaisten lähinnä rakenteellis-institutionaaliseksi luonnehdittavien tekijöiden kuin teknologinen edistys tai asiantuntijuus perusteella ei voida sanoa kovinkaan paljoa siitä, millaiseksi näiden tekijöiden varassa työtään tekevät ihmiset lopulta (työ)elämänsä kokevat. Sama varauksellisuus on syytä laajentaa myös muihin suhteisiin, jotka muodostuvat yksilön ja tämän erilaisten viiteyhteisöjen rakenteellisia ja institutionaalisia piirteiden välille. Aluetutkimuksessakin perinteinen metodologinen nyrkkisääntö kieltää rakentamasta yksilöä koskevia

oletuksia aggregoiduille tekijöille, jotka viittaavat siihen yhteisöön tai niihin yhteisöihin, jonka tai joiden jäsen yksilö on.

## 5.2 Yksilö, valinnat ja hyvinvoinnin toteutuminen

Tämän tutkimuksen kannalta kuvan 5.1 yksilön hyvinvointia luonnehtii tämän käytettävissä oleva mahdollisuus tehdä kokemaansa hyvinvointia lisääviä valintoja. Näihin kuuluu esimerkiksi sosiaalinen ja alueellinen liikkuvuus, jotka molemmat, siis myös alueellinen liikkuvuus, ovat ainakin periaatteen tasolla kuuluneet perinteiseen pohjoismaiseen hyvinvointivaltioihanteeseen. Vastaavasti alueen "hyvinvointia" – kaikkine termin käyttämiseen liittyvine varaumineen, joita tässäkin tutkimuksessa ollaan jo esitetty ja tullaan vastaisuudessa esittämään – määrittää tehokas tuotantorakenne, joka mahdollistaa päätökset erilaista taloudellisia seurauksia sisältävistä ja mahdollistavista linjauksista. Kuntiin saati muihin alueyhteisöihin kohdistuvat "last resort" -tyyppiset turvaverkot ovat vaatimattomampia kuin universaalimallin yksilöjen asemalla erilaisissa elämäntilanteissa turvaavat järjestelmät, mutta tällaista erikoistumisen mahdollistamista voidaan erilaisten kehittämissuunnitelmien aikakaudella pitää hyvinkin uudempana suomalaisena alueiden toiminta-, selviytymis- ja kilpailukykyyn kohdistettuna hyvinvointipolitiikkana.

Kiinnostavaksi malli muuttuu oikeastaan vasta siinä vaiheessa, kun siihen lisätään näkemyksiä osatekijöiden välisistä vuorovaikutussuhteista. Kuvassa 5.2 tarkastellaan yksilön ja alueen välisiä "hyvinvointivälityksiä".



Kuva 5.2. Yksilön ja alueen hyvinvoinnin toteutumisvälitykset (ks. teksti).

Alueena mielletty toimintaympäristö, jonka piirissä erilaiset toiminnot sijaitsevat, luo puitteet yksilön elämälle. Nuolen 1 mukaisesti (kuva 5.2) yksilö suuntaa tähän alueeseen erilaisia odotuksia. Niistä oleellisin kohdistuu mahdollisuuksiin toteuttaa itseään alueen tarjoamissa puitteissa. On oleellista huomata, että tällaista itsensä toteuttamista tapahtuu samanaikaisesti usealla eri tasolla, tai klassisen parsonsilaisen makrososiologian termein ilmaistuna "yhteiskunnallisessa osajärjestelmässä". Yksi näistä, ehkä parhaiten edellä mainittuun "alueen hyvinvointiin" linkittyvä, koskee yksilön mahdollisuutta toteuttaa tavoitteitaan alueen tuotantorakenteen tai -järjestelmän mahdollistavissa puitteissa. Turvallisuus, terveellisyys, esteettisyys tai virikkeellisyys elinympäristön ominaisuuksina ovat niinkään yksilön hyvinvointivarustusta tyypillisesti kartuttavia tekijöitä.

Alueen – tässä yhteydessä tyypillisesti ja kilpailukykyä korostavalle ajalle luontevasti – tuotantorakenteen ja sitä edustavien toimijoiden yksilöön kohdistuvia odotuksia tai toiveita (kuvan 5.2 nuoli 2) voidaan tarkastella tavallaan kääntäen sille, mitä edellä esitettiin yksilöiden osalta. Tuotantojärjestelmälle ihmiset, erityisesti koulutetut ihmiset, edustavat inhimillisiä voimavaroja, joita ei pääomainvestoinnein voida korvata. Päinvastoin on mahdollista esittää, että nykyinen kehittynyt tuotanto on tavallaan palannut ihmistöihin-

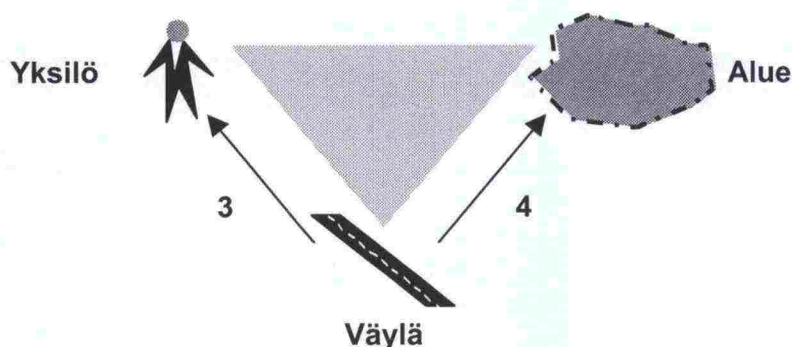


tensiiviseksi. Median sisällöntuotanto, turismi ja kulttuurintuotanto kasvavina toimialoina ovat osaamista korostavalla tavalla työvoimaintensiivisiä. Yhä suurempi osa kehittyneiden talouksien tuotannosta suuntautuu suoraan yksittäisille asiakkaille esimerkiksi palveluina tai massaräätälöityinä tuotteina, erilaisia tarinoita sisäänsä sulkevin osaamisintensiivisen ja elämyksiä tuottavan tavarantoiminnan ja näitä yhdistävän toiminnan paketteina. Ihminen on voimakkaasti läsnä niin tuotannossa kuin kulutuksessa.

Tällaisen asetelman vallitessa alueen on "voidakseen hyvin" tai menestyäkseen tärkeää tavoittaa ihmisresurssit, joita tarvitaan sekä tuottamiseen että kuluttamiseen. Näiden roolien haltijoina alueelle maksimaalista "hyvinvointia" tuottavia yksilöitä yhdistävät siten sellaiset intersubjektiviiviset tuotannon, kulutuksen ja elämyksellisyyden elementit, jotka ovat pikemminkin tulosta rostownilaisen laajamittaisen massakulutuksen leimaaman kulttuurin sisäistämisestä kuin palautettavissa yksilön kokemuksellisen hyvinvoinnin toteutumisen ehtoihin.

### 5.3 Tienpito hyvinvoinnin tuottajana

Tienpidon näkökulma tuo malliin mukaan kiinnostavia elementtejä. Edellä yksilön ja alueen "hyvinvoinnin" välinen suhde nähtiin kompleksiseksi – jopa siihen pisteeseen, että alueelle optimaalista, menestykseksi mielletävää hyvinvointia tuottava yksilö on vaarassa uhrata oman ja läheistensä hyvinvoinnin materiaalisen menestyksen alttarille. Tällaisessa tilanteessa tienpitäjältä kukaan ei liene kohtuullista odottaa patenttiratkaisua, joka yhdellä iskulla lisäisi sekä yksilön kokemusperäistä hyvinvointia että kulttuurisin mallein menestysperustaisesti lujitettua käsitystä alueen hyvinvoinnista. Seuraavassa tarkastellaan kuvan 5.3 mukaisia välityksiä.



Kuva 5.3. Tienpidon välitykset yksilön ja alueen hyvinvoinnin toteutumiseen (ks. teksti).

Lähdemme liikkeelle edellä esitetyistä yksilöä ja aluetta koskevista hyvinvointinäkömyksistä. Yksilön tapauksessa keskeiseksi tekijäksi todettiin mahdollisuus niin sosiaaliseen kuin alueelliseenkin liikkuvuuteen, siis sen yhteisön tai ympäristön valintaan, jonka piirissä yksilö katsoo hyvinvointinsa edellytysten parhaiten tulevan tavoitetuiksi tai turvatuiksi. Tästä lähtökohdasta käsin väylällä on aivan erityinen rooli (kuva 5.3, nuoli 3): sen tulee yksilön näkökulmasta turvata mahdollisimman turvallinen, siis vähäriskinen liikkuvuus esimerkiksi tilanteessa, jossa yksilö hajauttaa toimintansa eri tilat siten,



että hän valitsee oman ja läheistensä asuin ympäristön eri paikkakunnalta kuin työympäristönsä. Sekä rakentaminen että hoito ja ylläpito ovat näin ollen tarkastelun kohteena olevalle yksilölle henkilökohtaisen hyvinvoinnin tuottajia.

Alueen tapauksessa näkökulma asettuu ymmärrettävästi toisin (kuva 5.3, nuoli 4). Alueen, siis tuotannollisen järjestelmän kannalta on oleellista, etteivät väylälinjaukset muodostu ainakaan esteeksi tuotantorakenteen kehittymiselle toivottuun suuntaan, muiden tekijöiden pysyessä ennallaan. Väylärakentamista vaaditaan sekä kasvavien alueiden tungostumisen helpottamiseksi ja suurten seutukuntien ylikunnallisen kehittämisen tukemiseksi mutta myös piristysruiskeiksi taantuville alueille. Ensiksi mainitussa tapauksessa rakentamisella voidaan olettaa olevan sikäli laadullista vaikutusta, että se kykenee nivomaan seudun kuntia yhteen tavalla, joka pystyy huomioimaan seudun roolin myös osana valtakunnallista keskusjärjestelmää sekä asutus- ja toimipaikkarakenteen hallittua kehittämistä. Tosin tästäkin aiheutuu valtakunnallisesti merkittävien väylien rakentamisen rahoitus- ja toteuttamissyklin luonteesta johtuvia ongelmia, joihin palataan hieman edempänä.

"Piristysruiske"-tapauksessa ollaan helposti tekemisissä kannetun veden ongelman kanssa. Tässä kohdin "tuomislainen" liikenteen alisteista asemaa koskeva argumentti toiminnallisen alueen piirissä toteutuvaa taloudellista dynamiikkaa tarkasteltaessa on ilmeisen relevantti (ks. luku 3.4). Mikäli tietyn alueen talous on joutunut todelliseen taantuvan kehityksen noidankehään (Gunnar Myrdalia mukailen) ja menettää niin väestöään kuin myös investointeja, on kehityksen katkaiseminen yhteyksiä parantamalla kyseenalaista. Saavutettavuudella on tietysti yrityksille yhä oma merkityksensä, mutta niin on myös työvoiman saatavuudella. Taantuvien syrjäseutujen talouksissa, joita voitaisiin yrittää tukea väylärakentamisella, välittömät taloutta piristävät hyödyt saattavat hyvin jäädä rakennusaikana lisääntyneiden työlläisyyksien varaan.

Esitettyjä kuvia olisi vielä mahdollista täydentää neljännellä hahmotelmalla ja liittää siihen mukaan myös informaatiojärjestelmät sekä muut tienpidon vaihtokuvia ja niiden hallintaa jäsentävät välineistöt. *Yksilön* hyvinvoinnin toteutumiseen voitaisiin kohdentaa mittareita, jotka ottavat kantaa *taloudelliseen ja turvalliseen liikkumiseen* ja sen mahdollistumiseen erilaisten rakentamista ja ylläpitoa koskevien ratkaisujen kautta. Tällaisten mittareiden voidaan katsoa saavuttavan varsin hyvin ne tekijät, jotka edellä nostettiin esiin yksilön hyvinvoinnin, sen eri tavoin rakentuneiden alueiden piirissä tapahtuvan toteutumisen ja väylävarustuksen välisen suhteen kautta.

Vastaavasti *alueen* menestykseksi mielletävän hyvinvoinnin kannalta keskeisten tekijöiden voidaan katsoa kohdentuvan mahdollisuuksiin hyödyntää logistisia etuja. Yksi niistä on tarkasteltavan alueen sijainti suhteessa talouden voimakkainta kasvua ja erityistä kehitysdynamiikkaa edustaviin, globalisoituneen tuotannollisen järjestelmän solmuihin. Toinen rakentuu sen inhimillisiä voimavaroja edustavan kokonaisuuden varaan, joka koostuu sekä tuotannosta että kulutuksesta, erilaisista verkostosuhteista ja taloudellisen toiminnan harjoittajien moninaisuudesta, jota luvussa 4 luonnehdittiin ilmaisulla *institutional thickness*. Keskeistä vaikutusten hallinnan kannalta on joka tapauksessa jalostaa eteenpäin tekijöitä, jotka ilmentävät kuvissa 5.2 ja 5.3 nuolina 1-4 esitettyjä suhteita sen sijaan, että hyvinvoinnin tuottamista ja sen toteutumista kuvaavia tekijöitä yritettäisiin pilkkoa yksilöön, alueeseen ja



tienpitoon, siis kolmion kulmiin kohdistuviksi. Tätä pohjustaa seuraava käsitteellinen tarkastus, joka lähtee liikkeelle lievän toistonkin uhalla alueen kehityksen ja hyvinvoinnin välisen suhteen jatkotarkastelusta ja päättyy tietoyhteiskunnan tienpidon kommunikatiivista suunnitteluprosessia koskeviin näkemyksiin.

#### **5.4 Alueiden kehitys ja "alueellisen hyvinvoinnin" käsite: alueiden kehitysedellytykset**

Alueiden piirissä havaittavan hyvinvoinnin muodostuminen on kompleksinen ilmiö, joka edellyttää erilaisten hyvinvoinnin osatekijöiden analysointia, tienpito eräänä niistä.

Näkemyksistä hyvinvoinnista ja sen osatekijöistä on viimeksi kuluneen vuosikymmenen kuluessa yksityistynyt sekä käytännön yhteiskuntapoliittisten päätösten seurauksena että eräiden perinteiseen hyvinvointitutkimukseen kriittistä etäisyyttä ottaneiden tutkijoiden (esim. Keski-Petäjä 1994) työssä. Osin näkemys on muuttunut hyvinvointivaltion voimakkainta rakentamiskautta (1960-luvulta 1980-luvun alkuun) voimakkaammin perhekeskeiseksi, mihin on osaltaan vaikuttanut myös EU:n piirissä vallitsevan työkeskeisen sosiaalipolitiikan asettamat paineet suomalaista, kaikki kansalaiset kattavaksi viritettyä, ja eurooppalaisessa hyvinvointimallien tyypittelyssä (esim. Kosonen 1998, 36) pohjoismaista tyyppiä edustavaa universaalimallia kohtaan.

Yleisenä seurauksena hyvinvointiaselman muutoksesta on, että keskustelu alueiden kollektiivisesti mitattavissa ja analysoitavissa olevasta hyvinvoinnista on muuttunut erittäin ongelmalliseksi. Hyvinvointi, sen muodostuminen ja menettäminen, nähdään edellä esitetyn perusteella yhä selvemmin yksilön kokemuksena, joka ei summaudu yhteisötasoiseksi makrosuureeksi. Ilmiön käänköpuolena on edellä niinkään mainittu yksityistyminen, joka näkyy kasvavina vaatimuksina yksilön omaan hyvinvointinsa turvaamisesta koskevasta vastuunotosta, esimerkkinä eläketurva.

Tämä asetelma heijastuu myös tienpitoon. Kysymys yksilön vastuunotosta näkyy sen viiteyhteydessä erityisen hyvin puhuttaessa yhdyskuntarakenteen hajautumisesta osana yleisempää seutukuntien kasvua ja erityisesti lapsiperheiden muuttamista ydinkaupungeista niitä reunustaville ja yleisen tieverkon piirissä oleville haja-asutusalueille. Tällaiset muuttajat problematisoivat maaseudun kanta-asukkaita herkemmin tieverkon tarjoaman turvallisuuden ja esittävät vaatimuksia tien, päällysteestä, tievalaistuksesta ja kunnossapidosta eri sääolosuhteissa. Tällä alueella yksilön valmius ottaa vastuuta omasta hyvinvoinnistaan ja muuttopäätöksen seurauksista näyttää olevan heikko. On tarpeen määritellä uudelleen yksilöllistyvän hyvinvoinnin komponentteja ja sitä kautta niiden suhdetta eri asuin- ja työskentelypaikkojen saavutettavuuteen. Esimerkkinä osaamisintensiivisessä ja vuorovaikutustaitoja arvostavassa yhteiskunnassa korostuvista, yksilölliseen hyvinvointiin voimakkaasti vaikuttavista tekijöistä on koulutus. Koulutukseen liittyvät tehokkuus- ja tasa-arvotavoitteet sekä -vaatimukset ovat periaatteessa symmetrisiä käsitteitä perinteisille alueellisen kehittämisen tehokkuus- ja tasa-arvovaatimuksille.

Tienpito voidaan nähdä ensisijaisesti palvelutehtävänä ja siten jossakin määrin alisteisena yhteiskunnassa julkilaisuuksille yhteiskuntaa ja sen alueellista organisoitumista muuttaville tarpeille. Alueellista muutosta käsittelevän



tutkimuksen erityiseksi tehtäväksi on viimeisten kymmenen vuoden aikana vahvistunut erilaisten kehittämisspoliittisten välineistöjen koherenssin analysointi. Esimerkkinä tästä on arvioiden esittäminen siitä, millainen kokonaisuus muodostuu tarkasteltavien kohdealueiden tienpitoon vaikuttavasta suunnitteludokumentaatiosta, kuinka erilaiset tarpeet argumentoidaan ja arvotetaan, ja millä tasolla erilaiset suunnitelmat ja niissä julkilausutut tavoitteet/niiden perusteet on saatavissa kommunikoidaan keskenään.

Edellä esitetyn mukaisesti voidaan olettaa, että Tiehallinto on osa kommunikaatiolle ja vuorovaikutukselle rakentuvaa yhteiskuntaa. Kommunikatiivisen toiminnan teoriaan kuuluu oleellisena osana se, että vakavasti esitettävät viestit myös otetaan vastaan sellaisiksi tarkoitettuina. Tältä osin monet organisaatiot ja niissä laadittavat dokumentit ovat korkeintaan puolimatassa kohti hallintansa kommunikatiivisesti organisoivaa yhteiskuntaa. Suunnitelmia laadittaessa ja etenkin niitä julkistettaessa on suhtauduttava yhä kriittisemmin niiden toteutettavuuden eri ulottuvuuksiin, joita tarkasteltiin lyhyesti tämän raportin luvussa 3.1. Tämä vaatimus koskee myös tiehankkeita. Vaikutuksia analysoitaessa on niinkään tärkeä saada läpinäkyväksi tienpidollisten toimenpiteiden vuorovaikutus niiden impulssien kanssa, jotka toimenpiteeseen ovat johtaneet. Ilmiön kvantifiointi eri tahojen kannalta mielekkäällä tavalla on usein vaikeaa, mutta vaikutusten systematiikan esittäminen ja suunnitelmien kytkeminen toisiinsa tällä tasolla ja saaminen siten kommunikoidaan mahdollista.

Vaikutusten hallintaa pohdittaessa ja hallintajärjestelmiä laadittaessa on syytä arvioida, missä määrin erilaiset toistensa kanssa verkostosuhteissa toimivien julkisen hallinnon yksiköiden laatimat suunnitelmat, lausunnot ja muut tavat viestiä omista näkemyksistään toimivat todellisen kommunikoinnin välineinä. Tälle arvioinnille rinnakkaisena prosessina voidaan pitää sitä määrittelytyötä, joka koskee niitä edellytyksiä ja ominaisuuksia, joita tälle toimijoiden väliselle viestinnälle pitäisi kommunikatiivisten prosessien periaatteiden mukaan asettaa.

Tienpitoon heijastuva suunnittelutyö voidaan tulkita laajasti ymmärretyksi oppimisprosessiksi. Suunnitelmat pyritään tällöin näkemään kommunikoinnin ja suunnittelutilannetta koskevan ymmärryksen lisäämisen välineinä. Eräs käytännön ongelma, joka on erityisen akuutti eräänä tutkimuksen tyyppiympäristöistä (ks. luku 6) tarkasteltavan kasvavan ja maantieteellisestikin laajenevan kaupunkiseudun tasolla, liittyy merkittävien tiehankkeiden ajoitukseen. Hankkeet on käynnistettävä, kun niiden tarvitsema rahoitus saadaan hallinnonalan menokehyksiin, mikä helposti tapahtuu eri tahtiin kaupunkiseudun kuntien omiin suunnittelutilanteisiin tai kaavoitusohjelmiin nähden. Pahimassa tapauksessa kuntasuunnittelu ja kunnat kaavoitusmonopolin haltijoina saattavat joutua mukautumaan väyläsuunnitteluun vallitsevana realiteettina ja suhteuttamaan alueidenkäyttönsä yleisen tieverkon osaksi rakentuvan väylän ohjaamana. Tie ei tällöin ole muille toimintoille alisteista liikkumistarvetta kattava osa julkista palveluvarustusta vaan yhdyskunta- ja aluerakennetta aktiivisesti muokkaava voima.

Tilanne on kuitenkin kuvatus kaltainen vain joissakin tyyppiympäristöissä, ehkä tyypillisimmillään kaupunkiseutujen kehäalueilla. Niistä esimerkiksi monet Helsingin Kehä III:n varsialueet ovat vasta pitkän aikavälin kuluessa muotoutuneet toiminnallisesti mutta muodostavat tuskin vielä suoraan yhdyskuntarakenteellista kokonaisuutta.



## 5.5 Alueelliset kehittämisen perustavoitteet yhteiskunnallisina arvostuksina

Tienpidon alueellisten vaikutusten arviointi ei ole irrallaan yhteiskunnassa kulloinkin vallalla olevista arvostuksista – jotka osaltaan heijastuvat myös kulloinkin vallitsevaan tapaan arvottaa yhteiskunnan alueelliseksi kehittämissi miellettyjä toimenpiteitä. Esimerkiksi perinteinen asetelma kehityksen tehokkuus- ja tasapainotavoitteen välillä näkyy voimakkaasti myös tämän päivän keskustelussa, vaikkakin käytettävät termit ja politiikan muotoilun instrumentit ovat muuttuneet.

Perinteiset julkiset toimenpiteet ovat vaikuttaneet alueelliseen kehitykseen kahtalaisesti. Esimerkiksi 1960-luvulta lähtien harjoitetun teollistamispolitiikan tavoitteena oli tuottaa lisäarvoa yhteiskuntaan siirtämällä teollistuvan yhteiskunnan "ulkorajaa" kohti reuna-alueita, siis uusiin taloudellisiin ympäristöihin. Tämä lisäsi osaltaan kuljetus- ja liikkumistarvetta – ja etenkin energia- ja luonnonvaraintensiivisen raskaan teollisuuden liikkumistarvetta. Samaan aikaan rakennettua hyvinvointivaltiota toteutettiin puolestaan tavalla, joka kohonneen verotuksen muodossa leikkasi lyhyellä aikavälillä kulutusvoimaa ja toimi siten taloudellista kasvua hidastavasti. Toisaalta parantunut palveluverkosto muodosti haasteen palvelujen paremmalle saavutettavuudelle maan eri osissa. Sekä kehityksen tehokkuus- että tasapainotavoite siis sisälsivät tieverkoston laajentamista ja tehokkaampaa ylläpitoa korostavat elementit ja näin ollen verkoston laajentamista puoltavat argumentit.

Nytemmin edellä kuvatun kaltainen, keynesiläisessä, vain säännellysti avatun kansantalouden viitekehityksessä rakennettu alueellinen kehittämisasetelma on oleellisesti muuttunut. Kiristynyt, talouksien avauduttua ja integroiduttua sekä sääntelyn purkamisen myötä yhä useammille talouden osaluueille ulottuva kansainvälinen kilpailu, on synnyttänyt uusia aluekehityksen oppirakennelmia. Muutoksen keskelläkin perinteinen jako yhtäältä tehokkuuden/talouksikasvun ja toisaalta tasapainon/kasvun lyhyellä aikavälillä tapahtuvan rajoittamiseen on yhä nähtävissä. Se heijastuu voimakkaasti uudelle aluepolitiikalle asetettuihin sisältövaatimuksiin. Niiden vaikutukset tienpitoon näyttäisivät kuitenkin poikkeavan oleellisesti perinteisistä kehittämismalleista johdettavissa olevista, yllä esitetyn kaltaisista päätelmistä.

Erityisesti tietoyhteiskunnan rakentaminen on osa taloudellista kasvuajattelua. Tieto on tietoyhteiskunnan keskeinen tuotannontekijä ja tiedon kaupallistaminen sen oleellista tuotekehitystä. Tieto kerääntyy suuriin keskuksiin, joiden väliset kansainväliset tieto- ja muut liikenneyhteydet määrittävät sen, kuinka hyvin keskuksien välillä integroituneet – kuinka hyvin ne jakavat saman tiedon tuottamisen ja kuluttamisen kulttuurin. Keskittyminen merkitsee kuitenkin sitä, ettei tietoyhteiskunta laajene alueellisesti yksittäisten valtioiden piirissä samanlaisen dynamiikan mukaisesti kuin teollinen yhteiskunta. Se ei synnytä samanlaista liikenne- ja kuljetustarvetta uusiin ympäristöihin, vaan korostaa linkkejä riittävän suuren koon ja vaikuttavuuden tyypillisesti jo saavuttaneiden keskusten välillä. Muut yhteydet hoituvat tietoliikenteen välittämänä. Tietoyhteiskunta mahdollistaa asumisen ja taloudellisen toiminnan hajauttamisen, mutta sen kaupallistaminen ja muokkaaminen merkitykselliseksi, kansainvälisessä kilpailussa selviäväksi tuotannolliseksi järjestelmäksi näyttää edellyttävän keskittymistä.



Suomalaista tienpitoa koskevan päätöksentekojärjestelmän kannalta oleellista on huomata, että globaalissa ympäristössä kilpailukykyisen tietoyhteiskunnan kehittäminen mielletään suoranaiseksi kansalliseksi tehtäväksi, jonka toteuttamista ei helposti altisteta riskeille.

Toinen tietoyhteiskuntakehityksen rinnalla esiin noussut näkökulma, jonka uuden aluepolitiikan mukaisen aluekehityksen toteuttajat joutuvat huomioimaan, on vaatimus kestävästä kehityksestä. Kestävyyspolitiikka alueellisen kehittämisen ulottuvuutena on tavallaan tullut jatkamaan sitä hyvinvointijärjestelmien rakentamisen ominaisuutta, joka talouden toiminnassa näkyi lähinnä kasvun rajoittamisena. Toisin kuin hyvinvointijärjestelmien rakentaminen omana aikanaan, ekologisen kestävyuden vaaliminen kuitenkin asettaa periaatteessa kaikki väylähankkeet ja kaikki tienpidon piiriin laskettavissa olevat toimenpiteet kokonaisuudessaan kriittisen harkinnan eteen. Hankkeiden kestävyysvaikutukset on voitava osoittaa yhä konkreettisemmin ja myös tavalla, jonka eri tavoin kehittämiseen asennoituvat henkilöt ja organisaatiot kykenevät ymmärtämään – joskus erilaisten neuvottelu- ja muiden konsensusprosessien kautta jopa hyväksymään.

Uuden aluekehitysajattelun kannalta kiinnostava malli keskittyy kestävyystavoitteen ja taloudellisen kilpailukykyyn yhdistämiseen ympäristöhyötyjen tavoittelua ja suoranaista ympäristölähtöistä kilpailukykyä edistäväksi toiminnaksi sekä sitä muotoilevaksi politiikaksi. Erilaiset työn hajautumisen mallit sekä olemassa olevan infrastruktuurin tehostettu käyttö kasvukeskusten tungostumisen hillitsemiseksi yhdistettynä uusiin joukkoliikennetkaisuuihin ovat tienpitoon välittömästi nivoutuvia tapoja edistettäessä eri tavoin kestävä ja moninapaista keskus- ja aluerakennetta, jonka jäsentyminen paikallisesti erikoistuneiksi osaamiskeskittymiksi kykenee tekemään siitä hyväksyttävissä olevan myös kansalliseen globalisaatio- ja kilpailukykytavoitteeseen pyrkimisen kannalta.

## 5.6 Väyläpäätökset verkottuneessa yhteiskunnassa

Uusiin haasteisiin on pystyttävä vastaamaan ympäristössä, jossa erilaisten päätösprosesseihin osallistuvien ja/tai niihin vaikuttavien toimijoiden määrä on perinteisiin kehittämisasetelmiin nähden radikaalisti suurempi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhä pienempi osa julkista päätöksentekoa voi olla ylhäältä alas suuntautunutta normatiivisesti sävytynyttä toimintaa, jossa äärimuodossaan osoitetaan yksi toimivaltainen taho ja tälle selvärajaiset resurssit määrätyn tehtävän suorittamiseksi. Nyt erilaiset toimijakoalitiot ryhmittyvät usein tapauskohtaisesti ja hallussaan olevine resursseineen tiettyjen tavoitteiden ajamiseen ja toimeenpanoajandojen muotoiluun.

Edellä esitetyn ryhmäytymisen kautta synnyttävä paine pohjustaa väyläpäätöksiä erilaisia organisatorisia ja institutionaalisia kytkentöjä hyödyntäen. Näiden prosessien entistä systemaattisempi analyysi osana tienpidon suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän tutkimista korostaa hallintotieteiden näkökulmaa organisaatio- ja päätöksentekotutkimukseen erityisen keskeisenä yhteiskuntapoliittisena lähestymistapana. Väyläpäätösten tietty "mikrotaloudellistuminen" sääntelyn keventämistä ja markkinamekanismin merkitystä korostavassa yhteiskunnassa on joka tapauksessa tosiasia. Sitä suosivat myös Tiehallinnon omat linjaukset, jotka mahdollistavat tienpidon mieltämisen yhteiskunnallisena palveluna, jota vaille kehittymään kykeneviä alueta-



louksia ei jätetä – mutta jonka ei toisaalta ole tarkoitus olla viimeinen oljenkorsi niille aluetalouksille, jotka eivät kehittymiskykyään pysty indikoimaan.

*Nämä näkökulmat korostavat aluetalouksien strategisesta kehittämisestä huolta kantavien toimijoiden haastetta pystyä entistä analyyttisemmin arvioimaan a) alueen kehitysnäkymien kannalta tärkeiden ensisijaisten muutosprosessien ja b) niitä palvelevien tienpidollisten tarpeiden välistä suhdetta.*

### **Tienpidon vaikutuksista alueiden kehitykseen: käsitteellisen mallin pohjustusta**

Tienpidon alueelliset vaikutukset ovat sekä rinnakkaisia että päällekkäisiä tienpidon taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusten kanssa.

Tienpito on osa yhteiskunnallista palveluvarustusta. Sillä on perinteisesti nähty olevan lähinnä välineellinen arvo, joka voidaan määritellä muiden asioiden toteutumisen tai toteuttamisen helpottamisen, tavoitteiden saavuttamisen tai uhkakuvien torjumisen kautta. Sama koskee erilaisten toimenpiteiden alueellisia vaikutuksia sikäli, että toimintojen heijastumat aggregaattitasoiin alueellista muutosta kuvaaviin mittareihin on seurausta toiminnallisesta muutoksesta. Alueet – tai ne käsitteellisesti tarkasteltavaksi järjestelmäksi koostuva aluerakenne – muuttuvat, koska erilaiset toiminnot muuttavat niitä. Toimintojen takaa taas voidaan paikantaa aktiivisia toimijoita päätösprosessineen sekä niiden aiottuine että ei-aiottuine lopputuloksineen.

Tienpidon alueelliset vaikutukset voidaan edellä esitetyn perusteella mieltää prosessiksi, jossa ensisijaisten toimijoiden aikaansaamat ratkaisut ovat kahdella tavalla. Ne heijastuvat aluerakenteen muutokseen sekä suoraan että välillisesti. Näin tulkittuna ”suoraa” vaikutusta edustavat työtilaisuuksien luominen ja siitä osittain seuraava uusien asukkaiden muuttaminen alueelle, ja edelleen uusien asuinalueiden kaavoittamistarve. ”Välillistä” vaikutusta edustaa väylästä rakentamisen ja ylläpidon välittämä vaikutus, kuten saavutettavuuden paraneminen tai tienkäyttäjien matka-aikojen lyheneminen.

Tienpidon alueellisten vaikutusten voidaan nähdä olevan osa erilaisten, usein muista lähteistä alkunsa saavien impulssin yhteisvaikutusta. Esimerkiksi ympäristövaikutukset ja niiden analysointi ovat arvotus- ja arvostuskykyä: mitä asioita yhteiskunnassa halutaan priorisoida ja millaisten valintojen seuraukset saavat syrjäyttää esimerkiksi vaihtoehtoisia tapoja käyttää tiettyä ympäristöä. Tämä korostaa tarvetta nähdä tienpito palvelutehtävänä, jonka puitteissa tehtävien yksittäisten valintojen puolesta ja vastaan luettavat seikat muotoutuvat vallitsevista arvostuksista sekä eri toimijoiden edellytyksistä saada nämä arvostukset osaksi prosessia, jossa erilaisia tekijöitä tai ennakoituja vaikutuksia peluutetaan vastakkain tietyn hankkeen toteutettavuutta punnittaessa.

Väyläpoliittisten päätösten sidosryhmät määrittelevät kantansa yhtäältä väyläratkaisuihin ja toisaalta maakunta/seututasoiin kehittämistarpeisiin. Päätöksenteon sidosryhmillä on erilaisia näkemyksiä siitä, mikä on niiden välitön panos sijaintialueensa tai toimintaympäristönsä kehittämiseen ja millaisia väyläpoliittisia tarpeita tai keinoja näiden tavoitteiden edistämiseksi ne arvioivat pitävänsä hallussaan – tai pitävänsä toivottavina.



Tienpitoa verkottuneessa vuorovaikutusyhteiskunnassa voidaan lähestyä jatkuvana neuvotteluprosessina. Tällöin toimijat, jotka arvostuksiansa mukaan tuoden osallistuvat keskeisiin väyläratkaisuja muokkaaviin neuvotteluihin ja niiden tulosten suuntaamiseen, ovat oleellinen osa tienpidon jatkuvaa prosessikehikkoa. Tämä ilmiö on erityisen keskeinen tiepiirien tasolla, jossa kosketuspinta erilaisia käytännön tarpeita esiin nostaviin sidosryhmäkumppaneihin on kaikkein välittömin.

### Suunnitteluprosessi

Nykyinen vuorovaikutteisuutta, kommunikatiivisuutta ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä korostava yhteiskunnallisen kehityksen ihanne on lisännyt erilaisiin suunnitteluprosesseihin roolissa tai toisessa osallistuvien toimijoiden määrää. Samanaikaisesti yhteiskunnalliset kehityskulut ovat useammassakin mielessä hajaantuneet. Erojen kärjistyminen kasvukeskusten ja muuttotappiosta kärsivien kuntien välillä on tuonut tungostumisen ja hajautumisen samanaikaisesti alueellisen kehittämisen ja alueellisten muutoksenhallintapyrkimysten haasteiksi.

Yhdessä suunnittelu- ja kehittämisprosessien vuorovaikutteisuuden lisääntyminen sekä näiden prosessien kohdeympäristöissä ilmenevien tarpeiden eriytyminen lisäävät suorastaan toisiaan vahvistaen yhteiskuntapoliittisen päätöksentekoympäristön sirpaloitumista. Asetelman haasteellisuutta lisää edelleen julkisen resurssiperustan kaventuminen. Pienemmin resurssein on saatava aikaan ratkaisuja, jotka yhä moninaisempia tarpeita edustava ja päätöksentekoon kohdistuviksi odotuksiksi muotoileva yleisö kokee itseään kohtaan oikeudenmukaisiksi.

Myös alueellisen kehittämisen institutionaalisessa perustassa on tapahtunut huomattavia muutoksia. Uusi lainsäädäntö määrää eri hallinnonalojen sektoriviranomaiset huomioimaan omien toimenpiteidensä vaikutukset alueelliseen kehitykseen. Kaupunkien kehittäminen eurooppalaisen aluekehityksen kannalta erityisen keskeisenä teemana on vaikuttanut voimakkaasti myös uuden suomalaisen kaupunkipolitiikan sisältöjen muutokseen. ESDP (*European Spatial Development Perspective*) taas on Euroopan aluesuunnittelun suuntaviivastona vahvistanut esimerkiksi kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä monikeskistä kaupunkiverkkoa koskevaa keskustelua.

Suomalainen yhteiskunta ja suomalaiset yhdyskunnat muuttuvat. Globalisoinnin eteneminen merkitsee sitä, että yhä useampien toimintojen kannattavuutta Suomessa mitataan vastaavan toiminnan kannattavuuteen missä hyvänsä kilpailukykyisiksi mielletyt toimintaedellytykset tarjoavassa ympäristössä. Kiristyvän kilpailun keskellä tarvitaan päätöksiä, jotka ovat oikeita. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan demokraattisessa vuorovaikutusyhteiskunnassa kansalaisten on lisäksi voitava kokea ne oikeiksi.

Yhdistelmä on erittäin haasteellinen ja ymmärrettävästi mahdoton toteuttaa. Suunnitteluteoria on kuitenkin perusviritykseltään optimistinen ja uskoo siten sekä oppivaan ihmiseen että tätä kautta informaatioon mahdollisimman hyvien päätösten samoin kuin päätöksiä koskevan ymmärryksen lähteinä. Tarvitaan välineitä, joilla samanaikaisesti paikannetaan kehityksen haasteita ja kipupisteitä, prosessoidaan niihin kohdentuvia, toteutettavissa olevia ratkaisuja sekä lopulta tehdään ratkaisut erilaisten kohderyhmien ymmärrettävissä oleviksi.



Edellä esitetty saattaa vaikuttaa utopistiselta tai ainakin vaikealta toteuttaa. Kuitenkin jos vuorovaikutteisuuden nimiin vannovan verkottuneen yhteiskunnan suunnittelujärjestelmille rakennettaisiin yksinkertaisinta mahdollista toimintaohjeistoa, voitaisiin hyvinkin päätyä johonkin kuvattua muistuttavaan. Tiehallinnon ja väyläpoliittisten ratkaisujen osalta vuorovaikutteiselta työkalulta voidaan katsoa vaadittavan kolmea ominaisuutta:

- Keskushallinnon näkökulmasta sen olisi oltava erottelukykyinen kehittämissaasteiden analysoimiseksi ja strategisten väyläpoliittisten linjausten tekemiseksi.
- Tiepiirien kannalta sen olisi oltava operationalisoitavissa oleva toimivien väyläpoliittisten ratkaisujen tekemiseksi.
- Sidosryhmien kannalta sen olisi oltava läpinäkyvä, jotta tehtävät ratkaisut olivat helpommin ymmärrettävissä ja koettavissa hyväksyttäviksi.

Erillisen analyysin arvoinen kysymys kohdistuu vuorovaikutteisessa verkostoyhteiskunnassa tapahtuvaan väyläpoliittisen päätöksen muotoutumiseen. Kuinka erilaiset toimijat pystyvät neuvottelu- ja muiden vuorovaikutteisten prosessien kautta viemään väylien kehittämiseen kohdistuvat tarpeensa suunnittelujärjestelmään ja mahdollisuuksien mukaan edistämään suunnitelman toteutumista? Entä millaisia ovat erilaisille (toiminta)ympäristöille tyypilliset prosessit, jotka erilaisia väylätarpeita muokkaavat?

### **Tienpito, hyvinvointi ja suunnittelevien järjestelmien yhteistoiminta**

Tiehallinnon suhde muihin elinympäristöjä ja hyvinvoinnin toteutumisen ehtoja suunnitteleviin järjestelmiin on kiinnostava. Kansanvaltaisen järjestelmän puitteissa toimivat poliittisia valintoja toteuttavat suunnittelukoneistot pyrkivät periaatteessa yhteistoimintaan tavalla, joka tuottaa hyvää ympäristöä ja hyvän elämän edellytyksiä kestäväen kehityksen hengessä.

Kyseessä on yhtäältä valtion ja toisaalta kuntien edustamaan poliittiseen mandaattiin nojautuvien järjestelmien kohtaaminen, jossa konkreettisia ympäristöön vaikuttavia ratkaisuja tehdään maakuntien tai osin niiden kanssa yhtenevien tiepiirien puitteissa. Tiehallinto ja sen piirit edustavat valtiovaltaa kun taas maakuntien liitot kuntia. Maakunnallisten liittojen asema on sikäli ongelmallinen, että ne ovat alueensa kuntien edustajia ja sikäli eräänlaisessa päämies-alainen –suhteessa niihin hallinnollisiin yksiköihin, joiden yleispiirteistä ja ylikunnallista alueiden käytön suunnittelua niiden tulisi asiantuntijaorganisaatioina ohjata.

Edellä esitetty voidaan nähdä suunnitteluongelmana, mikäli kysymys siitä, kenen valtuuttamana suunnittelujärjestelmä asetetaan tuottamaan hyvän elämän edellytyksiä. Tämä osoittaa myös sen, kuinka haastavan termin kanssa aluekehitysstrategiassa ollaan lähdetty etenemään. Tienpidon rooli tässä järjestelmässä on selvästi mahdollistava, mutta kuten Jörgen Gren (2003) toteaa, saavutettavuuden parantaminen infrastruktuuri-investoinnein auttaa alueiden kehittymistä vain, mikäli alueen toiminnallinen varustus on kykeneväinen hyödyntämään parantuneen saavutettavuuden. Hyvän elämän materiaalistien edellytysten luomiseen tarvitaan kilpailukykyisiä organisaatioita, osaamisen kehittäjiä ja tiedon jalostajia.

Onkin ilmeistä, että sisällöltään identtisten edellytysten tuottaminen saa erilaisia rooleja erilaisissa ympäristöissä. Seuraavassa luvussa tarkastelu siirtyykin erilaisiin tyyppiympäristöihin, joille tyyppillisten olosuhteiden vallitessa tienpidollisia ratkaisuja joudutaan tekemään.



## 6 TIENPIDON TYYPPIYMPÄRISTÖT

### 6.1 Alustus tyyppiympäristöihin

Tässä luvussa esitellään "teoreettiset" perusmallit erilaisista tienpidon ratkaisujen kannalta merkityksellisistä *tyyppiympäristöistä*. Samalla tarkastellaan "empiirisesti" näiden tyyppiympäristöjen luonteen omaisia piirteitä ja kehitystä sekä eräitä näihin liittyviä yhteiskunnallisia tai alueellisia ilmiöitä. Toiminta-ajatuksena on tarkasteltavien ilmiöiden identifiointi konkreettisissa ympäristöissä sekä sen argumentointi: miksi "ilmiön x" arviointi on relevanttia "ympäristössä y" tienpidon kannalta. Tyyppiympäristöt ovat kansalliselta tasolta I) kasvuvyöhykkeet ja II) yhteysvälit; seututasolta III) suuret kaupunkiseudut, IV) tuotantoympäristöt ja V) maaseutumaiset kaupunkiseudut; sekä paikalliselta tasolta VI) ydinmaaseutu ja VII) syrjäinen maaseutu.

Useiden näkemysten mukaan aluekehitys tulee ottaa aiempaa selkeämmin esiin mm. liikenteeseen liittyvien toimien arvioinnissa. Erityyppisillä alueilla (esim. kaupungit, taajamat ja maaseutu) ja eri aluetasoilla (esim. kansainvälinen, kansallinen, seudullinen ja paikallinen) tienpidon merkityksien ja vaikutusten arvioiminen on jo lähtökohdiltaankin erilaista.

Asian havainnollistamiseksi tässä luvussa esitellään "teoreettiset" perusmallit erilaisista väyläpoliittisten ratkaisujen kannalta merkityksellisistä tienpidon ympäristöistä. Samalla tarkastellaan "empiirisesti" näiden ympäristöjen luonteen omaisia piirteitä ja kehitystä sekä eräitä näihin liittyviä yhteiskunnallisia ja/tai alueellisia ilmiöitä. Toiminta-ajatuksena on tarkasteltavien ilmiöiden (mm. muuttoliikkeet, asumisen ja matkailun uudet muodot sekä elinkeinojen rakennemuutos) identifiointi konkreettisissa ympäristöissä sekä sen argumentointi: *miksi "ilmiön x" arviointi on relevanttia "ympäristössä y" tienpidon kannalta*.

Tienpidon kannalta merkitykselliset ympäristöt pyritään selkeyttämään kohta kohdalta rakentuvalla karttaesityksellä, jossa käydään läpi kolme aluetasoa: kansallinen (kansainvälinen), seudullinen ja paikallinen. Niistä valitaan esimerkeiksi seitsemän *tyyppiympäristöä*, jotka ovat:

Kansallinen taso:

1. kasvuvyöhykkeet
2. yhteysvälit

Seudullinen taso:

3. suuret kaupunkiseudut
4. tuotantoympäristöt
5. maaseutumaiset kaupunkiseudut

Paikallinen taso:

6. ydinmaaseutu
7. syrjäinen maaseutu.

Tyyppiympäristökartat esittävät korostetusti yksinkertaistetun ja tarkasteltavia ilmiöitä teoretisoivan mallin läntisen/eteläisen Suomen aluerakenteesta.

Kartoista puuttuu tarkoituksella useita huomattavia yksityiskohtia, kuten muu väylästä, muut liikennemuodot terminaaleineen, vesistöt sekä paikallisesti merkittävät keskukset.

Tyyppiympäristötarkastelun tarkoitus on toimia etenkin *näkökulmien avaajana* eikä yhtenä ehdottomana ja kaiken selittävänä totuutena. Tienpitoon liittyviä ilmiöitä tarkasteltaessa on myös muistettava, että aluetasoja ja tyyppiympäristöjä ei voida tarkastella toisistaan riippumattomina kokonaisuuksina, vaan ne limittyvät toisiinsa hyvinkin vahvasti. Ensinnäkin sama alue kuuluu yleensä useampaan kuin yhteen tyyppiympäristöön. Esimerkiksi tuotantoympäristöiksi mielletyt Valkeakosken ja Porvoon seudut ovat myös osa kasvuvyöhykettä. Myös monien yhteysvälien vaikutusalueella on tuotantoympäristöjä, maaseutumaisia kaupunkiseutuja sekä erilaista maaseutua.

Toisekseen tärkeimmät pääväylät toimivat ensisijaisesti kansainvälisellä ja kansallisella tasolla, mutta välittävät tapauksesta riippuen hyvin paljon myös seudullista ja jopa paikallista liikennettä. Kansallista tasoa tarkastellessa on aina mukana myös seudullinen ja paikallinen näkökulma. *Ylempi tarkastelutaso pitää sisällään siis alemman tason.*

Tyyppiympäristötarkastelun *kohdealueena* voidaan pitää läntistä ja eteläistä Suomea, karkeasti ottaen seitsemän maakunnan (Varsinais-Suomi, Satakunta, Uusimaa, Häme, Päijät-Häme, Pirkanmaa ja Keski-Suomi) rajaamaa aluetta. Alueelta on mahdollista löytää hyvin erityyppisiä suomalaisia ympäristöjä, joten tarkastelu voidaan useimmilta osin yleistää koskemaan myös maan muissa osissa olevia vastaavia alueita.

## 6.2 Toimintatapojen ja aluerakenteen muutokset

Tyyppiympäristöissä havaittavista ilmiöistä puhuttaessa on syytä viitata aluksi termeihin *aluekehitys* ja *aluerakenne*. Aluekehitys Suomessa on eriytynyt aiempaa voimallisemmin menneinä vuosikymmeninä, erityisesti 1990-luvulta lähtien. Maakuntien ja seutukuntien taloudelliseen menestymiseen tarvittavat voimavarat – kilpailukykytekijät – vaihtelevat nykyään hyvin paljon alueiden välillä.

Väestönmuutokset sekä niihin liittyvät ilmiöt ovat voimakkaimpia aluerakenteeseen vaikuttavista voimista. Väestönmuutokset johtuvat syntyvyydestä ja kuolleisuudesta, mutta viime vuosikymmeninä yhä enemmän myös muuttoliikkeistä. Karrikoidusti todeten muuttoliikkeet johtuvat pääasiassa työpaikkojen vähenemisestä ja lisääntymisestä eri alueiden kesken, minkä puolestaan ovat aiheuttaneet elinkeino- ja tuotantorakenteessa tapahtuneet muutokset. Maassamme on yhä käynnissä usean alan yhtäaikainen rakennemuutos. Useimmissa tapauksissa luovuttajan roolissa on maaseutu ja vastaanottajan roolissa suuri kasvukeskus, tai nyttemmin yhä suuremmissa määrin myös sen ympäryskunta (ks. s. 76-77).

Muuttoliikettä tapahtuu pääasiassa kolmella tasolla. *Valtakunnan tasolla* muuttoliike suuntautuu maakunnista muutamiin kasvukeskuksiin. *Maakuntien tasolla* liike puolestaan kohdistuu pienemmistä taajamista kaupunkeihin tai maakuntakeskukseen. *Seututasolla* väestö muuttaa haja-asutusalueilta taajamiin. Valtakunnan tasolla muuttajat ovat usein nuoria, kun taas maakunta- ja seututasolla on tavallisesti kyseessä vanhempi väestö. Eri alueille



ennustetaankin syntyvän yhä poikkeuksellisempia väestörakenteita. On esitetty, että vuonna 2030 sinkut, opiskelijat ja eläkeläiset asuvat suurissa kaupungeissa, kun taas oman auton omistavat lapsiperheet kansoittavat kasvukeskusten liepeitä. Tästä onkin jo vahvoja viitteitä. Tällaiset väestölliset polarisoitumiset tuovat myös tienpitoon oman mausteensa, sillä em. tilanteen toteutuessa kaupunkikeskustat kyettäisiin valjastamaan aiempaa paremmin juuri julkiselle liikenteelle.

Aluerakenne ja sen ymmärtäminen on tulkintakysymys. Aluerakenteen muutos on seurannaisilmiö, joka aiheutuu toiminnallisista ja alueellisista muutoksista (ks. luvut 4.3 ja 4.4). Eri toimijoiden käyttäytymisen muutokset aiheuttavat erilaisilla alueilla (tyyppiympäristöissä) erilaisia ilmiöitä ja vaikutuksia. *Maamme nykyinen aluerakenne heijastelee perinteistä maatalousyhteiskuntaa ja yksittäisistä tehtaista kehittyneitä alkutuotantovaltaista teollista yhteiskuntaa.* Vanha (yhteiskunta)järjestelmä oli hierarkkinen julkisiin palveluihin perustunut järjestelmä, jolla pyrittiin hyvinvointivaltion suunnitelmalliseen rakentamiseen, ja jolloin palvelujen saatavuus edellytti yhteyksien luomista etenkin maan harvaan asuttuihin osiin.

Nykyinen yhteiskuntamme on rakentunut pitkälti tuotantojärjestelmäksi, jolla mm. pyritään pitämään maa kilpailukykyisenä (ks. Siirilä & Tervämäki 1993). Vanha palvelujärjestelmä korosti keskusten merkitystä, mutta nykyinen *tuotantojärjestelmä korostaa myös keskuksia linkittävien yhteyksien merkitystä.* Erilaiset alueet ja niitä yhdistävät linkit (tiet) mahdollistavat uudella tavalla alueen toimijoiden *saavutettavuuden ja verkostoitumisen* sekä edelleen *aluerakenteen vyöhykkeistymisen.*

Alue- ja yhdyskuntarakennetta tarkastellaan normaalisti kunta, seutu-, maakunta- tai valtakunnan tasolla. Hallinnollisesti vakiintuneimmat tasot ovat kunta- ja maakuntataso; viime vuosina seutu- ja suuraluetaso (NUTS2) ovat nousseet vahvemmin esille. Nopeasti muuttuvassa maailmassa varsinkaan kehittämisen näkökulmasta pelkästään *perinteisiin aluejakoihin perustuva rakennetarkastelu ei ole riittävä - tienpidossakaan.* Palvelukokonaisuuksittain ja tehtäväryhmittäin on mahdollista määritellä kullekin palvelulle paras mahdollinen tuottamisen maantieteellinen alue. Samalla tavoin *tyyppiympäristöajattelumallia* on mahdollista hyödyntää tienpitoa suunniteltaessa.

Kunnan monien nykyisten perustehtävien osalta tulevaisuudessa luonteva yhteistoiminta-alue voisi olla 2-4 kunnan yhteistyöllä tapahtuva toiminta. Tämä aiheuttanee kunta- ja seutujaotukseen muutoksia. Kuntien määrä todennäköisesti vähenee radikaalisti, mutta myös kunnan määrittelyssä voi tapahtua muutoksia. Tällöin esimerkiksi *palvelut* järjestetään aiempaa suuremmilla alueilla, mutta *demokratia* toteutuu pienemmillä alueilla. Seutujaotuksessa voi tapahtua liikettä kahteen suuntaan. Seutujen määrä saattaa lisääntyä jos ne saadaan vastaamaan nykyistä tiiviimpiä yksiköitä (2-4 kuntaa). Toisaalta seutujen määrä voi vähentyä, jos ne ymmärretään nykyistä löyhemmiksi kuntien yhteistyömuodoiksi. Maakuntien välinen yhteistyö lisääntynee nykyisestä, mutta myös nykyistä suuremmat maakunnat ovat mahdollisia (ks. Pohjois-Savon liitto 2002).

## 6.3 Tyyppiympäristöt ja tienpitoon vaikuttavat ilmiöt

### KANSALLINEN TASO

#### 1. Kasvuvyöhykkeet

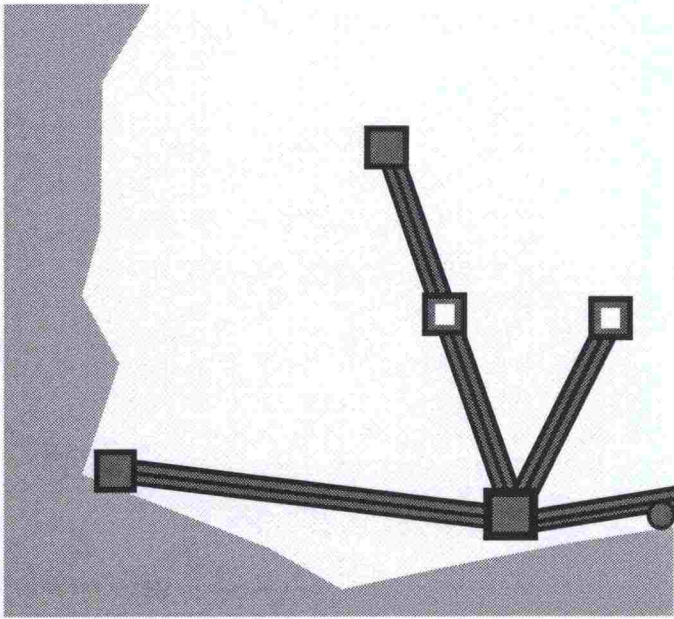
Globaalitaloudessa on selvästi havaittavissa yritysten välisen verkostoitumisen ohella myös *verkostuva ja vyöhykemäinen aluekehitys*. On selvää, että on olemassa monenlaisia verkostoja (fyysisiä, aineettomia ja organisatorisia verkostoja); samoin on monenlaisia mahdollisuuksia sitoutua verkostoihin tai olla niistä riippuvaisia (mm. tekninen, tiedollinen, sosiaalinen ja logistinen riippuvuus). Verkostokehityksen lähtökohtana ovat kuitenkin lähes poikkeuksetta fyysiset verkostot, jotka tarkoittavat yleensä *liikenneyhteyksiä*. (Andersson 1994, 57-58)

Määrätynlaisesta keskittymisestä huolimatta verkosto- ja vyöhykekehityksessä yleinen suuntaus on *toimintojen hajautuminen*. Yritykset ja toiminnot voivat sijoittua minne tahansa kaupunkiseuduilla ja niiden välisillä alueilla. Tällainen tilanne on etenkin tiivisti rakennetussa Keski-Euroopassa. Suomessa tästä on hyvä esimerkki Helsinki-Hämeenlinna-Tampere (HHT) -vyöhyke, jossa muutamien isojen yritysten keskusvarastot ovat jo sijoittuneet vyöhykkeen varrelle pienempiinkin keskuksiin, logistisesti erinomaisille paikoille. Aluekehityksessä tällainen vyöhykemäinen alue- ja yhdyskuntarakenne näyttää lujittuvan. Kaikilla alueilla on kontakteja muihin vastaavanlaisiin alueisiin, mikä tarkoittaa keskuksia yhdistävien linkkien voimakasta kehitystä. Kontaktien määrän tehostuminen johtaa maankäytöllisiin paineisiin kaupunkiseutujen välillä sijaitsevilla vyöhykkeillä. Näin syntyy kaupunkimaisien alueiden ketjuja, jotka tarjoavat mahdollisuuksia varsinkin *kaupunkiseutujen välillä sijaitseville alueille*, mutta aiheuttavat niissä samalla mm. ympäristöhaittoja ja ruuhkia. (Andersson 1994, 58-59)

#### Kasvuvyöhykkeiden profilointia

Tyyppiympäristökartan rakentaminen aloitetaan tarkastelemalla neljää suomalaista kasvuvyöhykettä: Helsinki-Tampere, Helsinki-Turku, Helsinki-Lahti sekä Helsinki-Porvoo (kuva 6.1). Kaikkia näitä ei voida pitää perinteisen kasvuvyöhykkeen kriteereitä täyttävinä kuten tekstin myöhemmässä vaiheessa ilmenee. Joka tapauksessa nämä vyöhykkeet ovat liikenneinfrastruktuuriltaan pääosin erittäin korkeatasoisia (moottoritiet) ja melko taajaan asuttuja sekä yhdyskuntarakenteeltaan Suomen tiheimmin rakennettuja alueita. Eräänlaisena malliesimerkkinä voidaan pitää Helsingin ja Tampereen välistä kasvuvyöhykettä. Liitteessä 1 on sekä kasvuvyöhykkeisiin että yhteysväleihin liittyvä katsaus Suomen päätieverkon rakentumisesta.





Kuva 6.1. Eteläsuomalaisia kasvuvyöhykkeitä.

**Helsinki-Hämeenlinna-Tampere (HHT) –vyöhykkeen** on monissa eri yhteyksissä todettu olevan maamme ainoa laaja väestö-, palvelu- ja sosioekonomiselta rakenteeltaan eurooppalaistyylinen kasvuvyöhyke. Sille sijoittuu nykyään noin kolmasosa koko maan väestöstä ja työpaikoista ja sen väkimäärä on vuosina 1980-2002 kasvanut lähes neljänneksen (taulukko 6.1). HHT-vyöhykkeen väestö on ikärakenteeltaan keskimääräistä nuorempaa ja koulutustasoltaan korkeampaa; myös alueen teollisuuden toimialarakenne on muuta maata monipuolisempaa ja korkea-asteisempaa. Vyöhykkeen liikenteellisen rungon muodostavat perusparannettu ja nopean junaliikenteen mahdollistava päärata sekä syksyllä 2000 kokonaisuudessaan valmistunut Helsinki-Tampere –moottoritie. Kansainvälistä yhteistoimintaa palvelevat vyöhykkeen molempiin päihin sijoittuvat Helsinki-Vantaan ja Tampere-Pirkkalan lentoasemat. (Ks. esim. Liikenne- ja viestintäministeriö 2001)

HHT-vyöhykkeen Suomen mittakaavassa ylivertainen asema ja kasvuvoima perustuu Helsingin ja Tampereen lisäksi niiden välillä sijaitseviin vireisiin seutu- tai maakuntakeskuksiin (Hyvinkääseen, Riihimäkeen, Hämeenlinnaan ja Valkeakoskeen) sekä muutamiin pienempiin kuntakeskuksiin. Maakuntakeskusstatuksen omaava Hämeenlinna vyöhykkeen keskivaiheilla on palvelutuotannoltaan ja teollisuuden rakenteeltaan kohtuullisen monipuolinen, kasvuvoimainen ja kulttuuris-historiallinen seutu. Hämeenlinnaa pienemmät Riihimäki ja Hyvinkää puolestaan lievittävät pääkaupunkiseudun tilahtausta ja kasvua etelämpänä. Valkeakosken seutu (Etelä-Pirkanmaa) tunnetaan Tampereen voimakkaimpana kasvusuuntana, Tampere eteläisenä. HHT-vyöhyke on aidosti ylimaakunnallinen sijaitessaan kolmen maakunnan alueella. Maakunnista erityisesti Häme ja Pirkanmaa perustavat maakuntasuunnitelmissaan hyvin paljon HHT-vyöhykkeen varaan; molemmilla vyöhykke nousee maakunnan selvästi merkittävimäksi eri liikennemuotojen ja kuljetusjärjestelmien yhteistyön mahdollistavaksi ratkaisuksi. (Hämeen liitto 2002; Pirkanmaan liitto 2000a)



Taulukko 6.1. HHT-vyöhykkeen seutukuntien väestö vuosina 1980 ja 2002 sekä muutosprosentti (Tilastokeskus 1982; Kuntatiedon keskus 2003).

Seutukunta	Väestö 1980	Väestö 2002	Muutos-%
Helsinki	926 000	1 207 700	30,4
Hämeenlinna	81 800	88 200	7,8
Riihimäki	37 900	42 100	11,1
Etelä-Pirkanmaa	45 000	42 100	-6,4
Tampere	247 000	306 100	23,9
<b>Yhteensä</b>	<b>1 337 700</b>	<b>1 686 200</b>	<b>26,1</b>

**Helsinki-Turku –vyöhyke** rakentuu keskuskaupunkien lisäksi kahteen vahvaan teknologiapainotteiseen seutuun, Saloon ja Lohjaan, joista jälkimmäinen sijaitsee aavistuksen verran vyöhykkeeltä syrjässä. Tarkasteltavista vyöhykkeistä se on ainoa, joka ei ole kokonaan moottoritietasoinen; Helsinki-Turku -moottoritien puuttuvien osien on tarkoitus valmistua vuonna 2008. Myös ns. rantarata kiertää etelärannikon kautta ja jättää Lohjan syrjään.

Yhdyskuntarakenteen muiltakaan osin Helsinki-Turku –vyöhyke ei yllä HHT-vyöhykkeen tasolle. Ensinnäkään vyöhykkeellä ei ole yhtenäistä helminauhakaupunkiketjua; varsinkin Lohjan ja Salon välillä asutusnauha katkeaa. Toiseksi etelärannikon läheisyys ja sen kaupungit (Hanko, Tammisaari, Karjaa) vetävät osan vyöhykkeen kasvuvoimasta itselleen – alue hajautuu yhden vahvan ja tiiviin vyöhykkeen sijasta usean pienen tai keskikokoisen kaupungin muodostamaksi mosaiikkimaiseksi tilkkutäkiksi, joka sinällään ei ole huono asia. Kolmanneksi Helsinki-Turku –vyöhykkeen pohjoispuoli on harvahkoon asuttua seutua, joten vyöhykkeen poikittaisliikenne on osin tästä syystä pienimittakaavaista. Esimerkiksi HHT-vyöhykkeen poikittainen liikenne (vt 10, vt 25 ja kt 54) on selvästi suurempaa. Joka tapauksessa kansainvälisen liikenteen (erityisesti kauttakuliikenteen) suhteen Helsinki-Turku –vyöhyke on HHT-vyöhykettä merkittävämmässä asemassa. Se sijaitsee Suomen kahden suurimman rannikkokaupungin välillä lähempänä Euroopan ydinalueita kuin yksikään toinen kasvuvyöhyke tai –alue Suomessa.

**Helsinki-Lahti –vyöhykkeellä** on tarkasteltavista vyöhykkeistä sijaintinsakin puolesta ehkä parhaimmat mahdollisuudet muodostua HHT-vyöhykkeen kaltaiseksi. Helsinki-Lahti -vyöhyke sai 1900-luvun lopulla mahdollisuuden todelliseen kasvusysäykseen kun moottoritie valmistui koko matkalle. Erikoista pääkaupunkiseudun ja Lahden seudun välisellä kasvuvyöhykkeellä on se, että vuonna 2006 osittain samassa käytävässä tulee sijaitsemaan myös Kerava-Lahti –oikorata. Näinkin lyhyellä aikajänteellä toteutettavat suuren luokan liikenneinfrastruktuurihankkeet samalla vaikutusalueella ovat Suomessa harvinaisia. Sekä moottoritien että oikoradan alueellisia vaikutuksia on vaikea arvioida erikseen. Oikoradan ei kuitenkaan ennakoida olevan kilpailija moottoritielle, sillä rata palvelee lähinnä nopeata henkilöliikennettä välillä Helsinki-Mäntsälä-Lahti, kun taas moottoritie toimii tavaraliikenneväylänä sekä palvelee välialueiden henkilöliikennettä ja syöttöliikennettä asemille (ks. Tiehallinto 2002b).

**Helsinki-Porvoo –vyöhyke** on kolmesta em. vyöhykkeestä lyhytensä lisäksi myös siinä mielessä erilainen, että liikenneväylien puolesta se perustuu ainoastaan moottoritien vetovoimaan, raideliikenne on vain tavaraliikenteen käytössä. Lisäksi Porvoo maakuntakeskusstatuksestaan huolimatta ei omaa liki mainkaan samanlaista asutuksen tai elinkeinoelämän volyyymia



kuin Tampere, Turku tai Lahti. Pikemminkin kaupunkiseutu muistuttaa myöhemmin esiteltävää tuotantoympäristöä. Tämä vyöhyke toimii myös selvästi muita vyöhykkeitä enemmän työssäkäyntialueena. Kolmeen muuhun kasvuvyöhykkeeseen verrattuna Porvoon suuntaa ei ainakaan voida pitää kehitysedellytyksiltään parhaimpana, pikemminkin päinvastoin. Niinpä todellisesta kasvuvyöhykkeestä puhuminen onkin hieman kyseenalaista, mutta tässä yhteydessä ehkä ainakin osittain perusteltua. Onhan se suoraa jatkoa Helsinki-Turku -vyöhykkeelle ja osa Venäjälle asti ulottuvaa E18-tietä. Siten olisi myös perusteltua käyttää nimitystä E18-vyöhyke, joka ulottuu Turusta Helsingin ja Porvoon kautta aina Venäjälle Pietariin saakka.

### **Kasvuvyöhykkeet globaalin kilpailukyvyn linkeinä**

Kaupun, rahoituksen ja kommunikaation vallankumous saa aikaan sen, että maailmasta tulee yksi ja kaikkien saavutettavissa oleva talous. Vaikka neljä tarkasteltua kasvuvyöhykettä näyttäytyvätkin siis varsin erilaisina, on kaikille yhteistä se, että ne toimivat maamme globaalin kilpailukyvyn yksinä tärkeimmistä linkeistä. Niiden merkitys tässä suhteessa on voimistunut vuosikymmenien kuluessa (ks. luvut 4.5 ja 4.6).

Kasvuvyöhykkeiden keskuskaupungeista Porvoo ja Lahti luonnollisesti hyötyvät pääkaupunkiseudun kasvuvoimasta eniten. Sitä vastoin kauempana sijaitsevilla Tampereella ja Turulla lienee näitä kaupunkeja enemmän vapausasteita, joilla luoda omaa kehitystä. Nämä seikat eittämättä vaikuttavat myös em. kaupunkien ja Helsingin välisten vyöhykkeiden kehitysmahdollisuuksiin. Kasvuvyöhykkeen todellinen voima piilee siinä, että se on vahva koko matkallaan eikä perusta kaikkea potentiaaliaan vain toiseen päähän.

## **2. Yhteysvälit**

Seuraavaksi tyyppiympäristökarttaan (kuva 6.2) on lisätty yhteysvälit. Termi on Tiehallinnon käyttämä nimitys kahden suurehkon keskuksen välisestä päätieyhteydestä. Itse asiassa myös em. kasvuvyöhykkeet ovat yhteysvälejä. Tiehallinto on 2000-luvun alkupuolella alkanut selvittää kokonaisten yhteysvälien tarpeita ja niiden yhtenäistä kehittämistä.

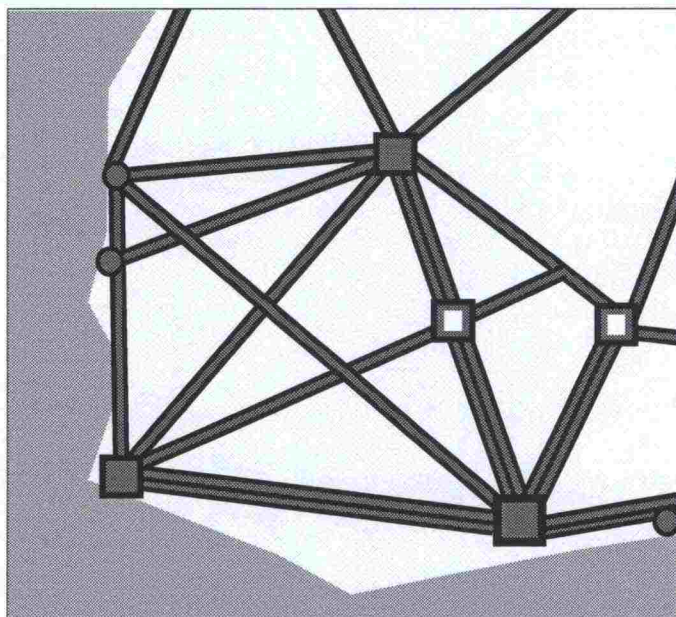
### **Valtakunnallisesti merkittävät liikenneverkot**

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti marraskuussa 2002 työryhmän selvittämään valtakunnallisesti merkittäviä liikenneverkkoja sekä henkilö- ja tavaraliikenneterminaalien yhteyksiä. Työn aluksi muodostettiin kokonaiskuva Suomen aluerakenteen, teollisuuden eri alojen, väestörakenteen, muuttoliikkeen ja liikenteen nykytilasta sekä tulevaisuuden kehityssuunnista. Työryhmän mielestä voimassa olevassa valtioneuvoston päätöksessä esitetty suhteellisen suuri valtakunnallisesti merkittävien verkkojen laajuus on edelleenkin perusteltua niiden kehittämismahdollisuuden turvaamiseksi. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003)

Työryhmän ehdotuksen mukaan valtakunnallisesti merkittävät liikenneverkot jaetaan kahteen luokkaan siten, että jokaiselle liikennemuodolle määritellään

verkon tärkein osa, *ydinverkko*, jonka yhtenäinen ja korkeatasoinen kehittäminen turvataan maankäytön ja väylien suunnittelussa sekä pitkäjänteisellä väyläpolitiikalla. Ydinverkkoihin ehdotetaan 2 270 km teitä. Ne kattaisivat välit Helsinki-Turku, Helsinki-Tampere-Vaasa, Helsinki-Lahti-Jyväskylä-Oulu-Rovaniemi, Heinola-Kuopio, Helsinki-Vaalimaa ja Porvoo-Kouvola-Lappeenranta-Joensuu. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003c)

Lisäksi ydinverkkoon esitetään otettavaksi 2 230 km ratoja ja 1 240 km vesiväyliä. Lentoasemia ydinverkkoon ehdotetaan kolme (Helsinki-Vantaa, Oulu ja Rovaniemi) ja satamia kymmenen. Ydinverkkojen ohella myös muita valtakunnallisesti merkittäviä liikenneverkkoja sekä alempiasteisia liikenneverkkoja kehitetään tasapainoisesti liikennetarpeiden mukaan. (Mt.)



Kuva 6.2. Etelä- ja länsisuomalaisia yhteysvälejä.

### Yhteysvälien aluerakenne profiloitunutta

Seuraavaksi tarkastellaan muutamaa länsisuomalaista yhteysväliä. **Yhteysvälin Turku-Tampere** (vt 9) vaikutusalue on osa suomalaista Helsinki-Turku-Tampere -kärkikolmiota. Se on kolmion kahdesta muusta sivusta poiketen kuitenkin varsin harvakseltaan asuttu ja alkutuotantovaltainen vyöhyke. Kaupungit yhdistää valtatie ja rautatie, jotka eivät Turun ja Tampereen lähistöä lukuun ottamatta muodosta varrelleen ketjumaista yhdyskuntarakennetta. Harvoja keskuksia valtatie varrella ovat Loimaan kaupunki sekä Auran, Humppilan ja Urjalan kuntakeskukset. Viime vuosina em. keskuksissa useat palvelut ovat kuitenkin hakeutuneet valtatie varteen ja muodostaneet tien suuntaisen kapeahkon vyöhykkeen, jolloin itse valtatie on saanut *katumaisia* piirteitä.

**Yhteysväli Helsinki-Pori** (vt 2) yhdistää toisiinsa kärjistetysti sanoen kasvavan pääkaupunkiseudun ja taantuvan Satakunnan. Aluerakenteeltaan moni-ilmeinen yhteysväli sijaitsee itse asiassa kahden kasvuvyöhykkeen (Helsinki-



Tampere ja Helsinki-Turku) välissä. Karpin (2001) mukaan yhteysväli Helsinki-Pori näyttää kehittyvän oman, ympäröivistä vyöhykkeistä poikkeavan muutosvoimansa mukaisesti. Kuten kahdella naapurivyöhykkeellä, on myös valtatiellä 2 Helsingin puoleinen pää osa pääkaupunkiseudun työssäkäyntialuetta. Kahteen kasvuvyöhykkeeseen verrattuna tämän jälkeen tiessä tapahtuu suuri muutos; ensin se ikään kuin muuttuu osaksi Forssan seudun sisäistä väyläverkostoa ja kahden risteävän väylän (vt 9 ja vt 10) väliseksi yhdyskäytäväksi. Satakuntaan saavuttaessa tie nivoutuu osaksi Kokemäenjokilaakson helminauhamaista asutusta. Tällöin se profiloituu voimakkaasti myös perusteollisuuden raskasta kumipyöräliikennettä palvelemaan. Poria lähestyessään tie muuttuu jälleen suurehkon kaupungin työssäkäyntiä palvelevaksi väyläksi. (Ks. Karppi 2001)

Aiemmin kasvuvyöhykkeiden yhteydessä viitattiin Hämeen perustavan tulevaisuutensa pitkälti HHT-vyöhykkeeseen. Toisaalta tuoreimman maakuntaohjelman (Hämeen liitto 2002) mukaan huomioon otetaan enenevässä määrin myös maakunnan poikittaisväylät, joista valtatie 2 nousee erityisen kiinnostuksen kohteeksi. Hämeen teollistunein seutukunta Forssa tien varrella sijaitessaan on tiestä erittäin riippuvainen. Seudun heikkoutena nähdään kuitenkin ratayhteyden puuttuminen (mm. Mäkelä, Rantala & Hanhijärvi 2003). Poikittaisyhteyksien korostaminen Hämeessä on ymmärrettävää, sillä tällainen ajattelumalli kytkisi maakunnan osaksi valtakunnallisia gateway-malleja. Toisaalta E18-tien voimakas kehittäminen vajaan sadan kilometrin etäisyydellä vetää tällaiselta ajattelumallilta pohjaa pois.

Nämä ydinverkon ulkopuolelle ehdotetut yhteysväliä ovat tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavimmassa roolissa. Ne ovat usein ei-kasvavilla tai hitaamman kasvun omaavilla alueilla olevia yhteysvälejä, joita maamme pääteistä on kuitenkin valtaosa. Monet näistä ovat myös maakuntakeskusten välisiä yhteyksiä. Tällaisia yhteysvälejä ovat edellä mainittujen lisäksi myös karttakuvaan (Kuva 6.2) merkityt ja länsirannikon kaupunkeja sisämaan keskuksiin yhdistävät satamaväylät Rauma-Tampere (vt 12), Pori-Tampere (vt 11) ja Turku-Hämeenlinna (vt 10) sekä sisämaan Tampere-Lahti (vt 12).

Näiden yhteysvälien vaikutusalueiden väestönkehitys on usein taantuvaa, mutta elinkeinoelämä voi silti olla suhteellisen vireätä ja odotukset sen suhteen myönteisiä (esim. Satakunta ja Päijät-Häme). Paikallistalouksien näkökantojen mukaan yhteysvälien koetaan olevan erittäin merkittäviä tekijöitä sekä alueellisessa että paikallisessa kehityksessä. Esimerkiksi yhteysväliillä Tampere-Rauma (vt 12) sijaitsevilla pienemmillä tuotantopaikkakunnilla (Vammala, Huittinen ja Eura) tien olemassa olon koetaan olleen ratkaisevin tekijä paikkakunnan elinkeinoelämän kehityksessä 1900-luvun jälkipuoliskolla. (Hanhijärvi 2003)

Tavaraliikenteessä yhä lisääntyvä *kumipyörillä kuljettaminen* asettaa useiden ns. satamaväylien parantamisen entistä kovemman paineen alle (mm. Mäkelä, Rantala & Hanhijärvi 2003). Esimerkiksi yhteysväliillä Tampere-Rauma liikenteen kasvukertoimet ovat vuoteen 2030 yltävän ennusteen mukaan raskaan ajoneuvoliikenteen osalta kaksinkertaiset kevyeen ajoneuvoliikenteeseen nähden (Tiehallinto 2002c). Tulevaisuuden suhteen yhteysvälin Tampere-Rauma merkityksen koetaan entisestään kohoavan kansallisen kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi (Hanhijärvi 2003). Samantapaisia näkökantoja on käynyt ilmi myös yhteysvälin Helsinki-Pori paikalliseskusten elinkeinoasioista vastaavien kesken (Karppi 2001).



Yhteysväleille on myös ominaista, että ne toimivat kasvuvyöhykkeitä voimakkaammin pitkämatkaisen liikenteen lisäksi erittäin merkittävässä roolissa seudullisessa ja jopa paikallisessa liikenteessä. Pääteiden liikenne kasvaa ennusteiden mukaan myös väestöltään vähenevillä alueilla, tosin huomattavasti hitaammin kuin väestöltään kasvavilla alueilla. Kasvu aiheutuu etenkin valtakunnallisesta ja maakunnallisesta liikenteestä. Haja-asutusalueilla pääteiden sisäinen liikenne pysynee ennallaan tai vähentyy hieman, vaikka aluerakenteen keskittyminen jossakin määrin lisää kuntakeskuksiin suuntautuvaa liikennettä. (Tiehallinto 2001b, 12)

Pääteiden liikenne muodostuu alempiasteisten teiden ja katuverkon liikennevirroista. Siten esimerkiksi *yhteysvälien kehittämisen arvioiminen on vahvasti sidoksissa väylän vaikutusalueen muihin teihin ja aluerakenteen osiin*. Jokainen tie on itsessään tapaus, joten tienpitotoimien arvioinnissa tulisi osata huomioida juuri kyseisen tien kannalta oleelliset seikat, etenkin tien käyttäjät huomioiden. Valmiiden ja toisiaan muistuttavien arvioimis- tai kehittämismallien asettaminen erilaisille yhteysväleille ei välttämättä johda toivottuun tulokseen. Tästä syystä helposti mitattavia KVL-lukemiakaan ei tule pitää ehdottoman määräävänä asiana tienpitotoimia suunniteltaessa. Jokainen väylä on omalla tavallaan moniulotteinen ja vaikeasti mallinnettava kokonaisuutensa, jonka kehittämisprosessin yhteydessä on huomioitava useiden tahojen mielipiteitä.

### **Pendelöintiliikenne kasvussa**

Elinkeinorakenteiden muutosten vuoksi erikoistunut osaaminen on tullut yhä vahvemmaksi tekijäksi työmarkkinoilla. Tämä edelleen on aiheuttanut viime vuosina työmarkkina-alueiden laajentumista ja siten myös työntekijöiden työmatkat ovat pidentyneet (mm. Kohtala 2003). Nykyisin useat työmatkat suuntautuvatkin jo toiseen kuntaan tai jopa maakuntaan.

*Pendelöinti* on kunnan hallinnolliset rajat ylittävää työssäkäyntiä (Aaltonen 1991, 1). Ilmiö on tärkeätä huomioida etenkin kasvuvyöhykkeiden, yhteysvälien ja suurten kaupunkiseutujen tarkastelun yhteydessä. Nykyään käydään suurimmissa keskuksissa varsin yleisesti töissä sadankin kilometrin etäisyydeltä. Keskivertopendelöijän työmatka on nykyään 45 kilometriä. Tulevaisuudessa pendelöintimatkojen ennakoidaan yleistyvän ja pitenevän entisestään. Yhä useammin törmää myös kommentteihin, joissa ajomatkaa pidetään pienenä hintana, jos viihtyy töissä ja kotona. (Kohtala 2003)

Aikaisempien väyliä koskevien tutkimuksien (mm. Karppi 2001; Hanhijärvi 2003) asiantuntijahaastatteluiden yhteydessä on arvioitu, että väylän kehittämisen seurauksena työssäkäyntialueet laajenevat, jolloin tämä mahdollistaisi paremmin sopivan työvoiman saantia ja olisi eduksi alueen elinkeinoelämälle. Suurimmilla kaupunkiseuduilla (esim. Tampere) on nähty työssäkäyntialueiden laajenemisen olevan vahvasti sidoksissa väylän välityskäynnin.

Pendelöinnin esimerkkitapauksena käsitellään pääkaupunkiseutua, jossa työssäkäynti seudun ulkopuolelta on lisääntynyt viime vuosikymmeninä selvästi. Vuonna 1980 pääkaupunkiseudulle sukulioivia oli noin 53 000 ja vuonna 1990 jo 88 000, kunnes lamavuosina kasvu hieman hiipui; vuonna



1999 heitä oli 96 000. Työssäkäyntialue on laajentunut ulottuen yli sadan kilometrin etäisyydelle; pääradan varrella jopa Tampereelle asti. Pääkaupunkiseudun pendelöinnissä tulee huomioida myös toisensuuntainen liikenne eli pääkaupunkiseudulta pois päin pendelöijät; vuonna 1999 heitä oli yli 22 000.

Uudellamaalla *teorettinen työpaikkaomavaraisuus* eli kunnassa työssäkäyvien osuus kunnan työllisestä työvoimasta oli vuonna 1999 suurin Helsingissä (133%); Hangossa ja Tammisaaressa se oli noin 100 % sekä Espoossa ja Vantaalla hieman yli 90 % (Uudenmaan liitto 2003). *Todellinen työpaikkaomavaraisuus* eli omassa kunnassa työssäkäyvien osuus koko kunnan työllisestä työvoimasta oli suurin Hangossa (86 %); myös Helsingillä, Tammisaarella, Lohjalla ja Karkkilalla osuus oli yli 60 prosenttia. Heikoin todellinen työpaikkaomavaraisuus oli voimakkaasti kasvaneilla Pornaisella, Keravalla ja Tuusulalla (ks. s. 77), sillä kullakin vain noin kolmannes asukkaista työskenteli asuinkunnassaan (taulukko 6.2).

Taulukko 6.2. Uudenmaan työpaikkaomavaraisimmat kunnat ja niiden kolme vilkkainta työssäkäyntikuntaa prosenttiosuuksin ilmaistuna vuonna 1999 (Uudenmaan liitto 2003).

	Kunta	Kolme vilkkainta työssäkäyntikuntaa		
1	Hanko	Hanko 86	Tammisaari 4	Helsinki 3
2	Helsinki	Helsinki 80	Espoo 8	Vantaa 7
3	Tammisaari	Tammisaari 76	Hanko 6	Karjaa 5
4	Lohja	Lohja 70	Helsinki 9	Espoo 7
5	Karkkila	Karkkila 63	Helsinki 11	Vihti 6
...	...	...	...	...
20	Kirkkonummi	Kirkkonummi 40	Helsinki 25	Espoo 24
21	Siuntio	Siuntio 38	Helsinki 18	Espoo 15
22	Tuusula	Tuusula 36	Helsinki 28	Vantaa 15
23	Kerava	Kerava 34	Helsinki 34	Vantaa 14
24	Pornainen	Pornainen 33	Helsinki 23	Vantaa 11

Vuonna 1999 myös suurimmista eteläsuomalaisista maakuntakeskuksista käytiin ahkerasti pääkaupunkiseudulla töissä. Esimerkiksi Porvoossa pendelöijä oli 3 580, Tampereella 2 070, Turussa 1 660, Lahdessa 1 340, Hämeenlinnassa 920, Kotkassa 640 ja Mikkelissä 270. Lisäksi niinkin kaukaisilla ja pienehköillä kunnilla kuin Hangolla (166), Tammisaarella (282), Valkealalla (102) ja Luumäellä (59) oli kunnan etäisyys ja koko huomioiden paljon pääkaupunkiseudun pendelöijä (Uudenmaan liitto 2003). Tosin on muistettava, että kaikki eivät pendelöi päivittäin, vaan useat asuvat jopa koko viikon työpaikkakunnallaan.

## SEUDULLINEN TASO

Seudullisella tasolla tarkastellaan suuria kaupunkiseutuja, tuotantoympäristöjä ja maaseutumaisia kaupunkiseutuja. Aluksi käsitellään kahta seudullisen tason kannalta oleellista termiä, kaupunkiverkostoitumista ja seutuistumista.



Alueellisessa kehittämisessä ennen valtion hallinnassa olleet velvollisuudet ja tavoitteet ovat osittain siirtyneet kansalliselta tasolta sekä ylemmälle että alemmalle tasolle. Ohjelmaperusteisen aluekehitystyön merkeissä tehty (verkosto)yhteistyö sekä yksityisellä että julkisella sektorilla toimii parhaimmillaan menestyksekkäänä toimintatapana. Vertikaalisesta ja hierarkkisesta (kaupunki)järjestelmästä on ollut siirtymä kohti horisontaalista ja verkostoitunutta alueverkkoa. Samalla kilpailu alueiden ja verkostojen välillä on kiristynyt. (Antikainen 2001, 9)

Toisaalta (kaupunki)verkostoitumisen rinnalla voidaan puhua seutuistumisesta, joka käsitteenä on varsin moniulotteinen ja monin tavoin määriteltävä. *Seutuistumisella* tarkoitetaan (muotoutumassa olevan tietoteollisen yhteiskuntamuodon kannalta) toiminnallisten kaupunkiseutujen kasvua kansallisen yhdyskuntajärjestelmän hallitsevana kehityspiirteenä. Käsitteellä voidaan ilmentää myös sekä kansallista (haja)keskittymistä että paikallista, seutujen sisäistä hajauttamista. Seutuistumista voidaan tarkastella a) keskittymisenä, jolloin pienimmät alueyksiköt ryhmittyvät yhteen muodostaakseen suurempia yksiköitä, tai b) hajautuksena, jolloin suuret alueyksiköt jakaantuvat pienemmiksi osa-alueiksi (Tampereen yliopisto 2002). Tasapainoajattelun mahdollinen lisääntyminen (ks. luku 5) suosisi seutuistumisajattelua ja sitä kautta ilmeisesti myös seudullista tienpitoa sen eräänä seurauksena.

Kaupunkiverkostoitumisen idea laventaa Suomessakin siis jo varsin tuttua yksittäisen kaupungin välittömässä vaikutuspiirissä tapahtuvan seutuyhteistyön (seutuistumisen) ideaa ja korostaa useamman kaupungin tai kaupunkiseudun välisen yhteistyön tarvetta. Perinteisesti kunnan rajat ylittävä yhteistyö on organisoitunut maakunnittain. Nämä hallinnolliset alueet ovat kuitenkin liian usein epäyhtenäisiä ja toimintaedellytyksiltään heikkoja. Kaupunkiverkostoituminen tarjoaakin suuralueyhteistyölle vaihtoehdoisen ja varteentotettavan toimintamallin. (Haarni & Vartiainen 1996, 5)

Päämääränä kaupunkiverkostoitumisessa on saavuttaa synergiaetuja tavalla, joka edistää useamman kaupungin tai kaupunkiseudun keskinäistä yhteistyötä ja työnjakoa. Tärkeätä on ymmärtää, että kaupungit ja kaupunkiseudut ovat verkostomaisen yhteistoiminnan hallinnollisina toimijoina tai eräänlaisina verkoston kokonaisorganisoiijina. Nimittäin varsinaisina käytännön toimijoina ovat yleensä paikallishallinnon organisaatioiden ohella yritykset, koulutuslaitokset, kansalaisjärjestöt tai vaikkapa erilaiset julkisyhteisöt. (Haarni & Vartiainen 1996, 5)

Kaupunkiverkostoitumista voidaan tarkastella useammasta eri näkökulmasta. Ensinnäkin sillä viitataan yhtäältä vierekkäisten alueiden hallinnolliset rajat ylittävään yhteistyöhön, monikeskukseeseen alueeseen. Tällaisen toiminnallisen alueen sisällä kaupungit profiloituvat eri tyyppisiin toimintoihin, ja syntyy sisäistä työnjakoa. Toisaalta kaupunkiverkostoituminen viittaa kaupunkien väliseen sijaitsevien alueiden alliansseihin. Yhteistyön motiiveina ovat joko samanlaiset toiminnot tai työnjako verkostossa. Strategiset verkostot viittaavat verkostoihin, joita muodostetaan esimerkiksi markkinoinnin tai informaation vaihtamisen vuoksi. Strategisessa verkostossa kaupunkien väliset etäisyyden saattavat olla suuria. Yhteistä molemmille verkostomalleille on se, että fyysiset verkostot (esim. tiet) toimivat verkostoitumisen alusrakenteena. Kaupunkiverkostoitumisen kolmantena ulottuvuutena voidaan pitää kaupunkiseutujen sisäistä verkostoitumista. Laajempien maantieteellisten tasojen verkostoituminen tulisi pohjautua paikallisten toimijoiden yhteistyö-



hön. Toiminnallista kaupunkiseutua voidaan pitää perustasona, jolta verkotoitumisen toimijat ovat identifioitavissa. Tulee kuitenkin muistaa, että edelleen kansallisten instituutioiden ja ohjelmien rooli on voimakas alueellisessa kehittämisessä. Kansallinen identiteetti sekä talouden toimintaehdot muodostavat edelleen perustan myös kansainväliselle kilpailukyvyille. Pelkästään määrällisesti tiettyjä muuttujia mitattaessa on väistämätöntä, että ne mallintavat hierarkkista järjestelmää. (Antikainen 2001, 9-10)

Käytännössä suomalainen kaupunkiverkostoituminen ja seutuistuminen on vaikeasti hahmotettava kenttä. Kaupunkien välistä yhteistyötä on ollut kautta aikojen, mutta kaupunkiverkostoitumisen edellyttämää tavoitteellisempaa, tehokkaampaa ja konkreettisempaa yhteistyötä vähemmän. Selvimmin verkostoituminen näkyy jo tarkastelluissa kaupunkien välisissä kehityskäytävissä (esim. Helsinki-Tampere). Tässäkin tapauksessa verkosto ei perustu kaupunkiseutujen väliseen toiminnallisuuteen, vaan lähinnä työssäkäyntiliikenteeseen. Tämän kasvuvyöhykkeen ulkopuolella eräs konkreettisimmista kaupunkiverkostoitumisen aloitteista on ollut Perämerenkaaren alueella, jossa se on ilmennyt myös valtakunnan rajan ylittävänä. Muita potentiaalisia vyöhykkeitä ovat Tampere-Jyväskylä-Kuopio, Tampere-Huittinen-Pori, Helsinki-Kotka-Hamina sekä Lahti-Lappeenranta ja jossakin määrin myös Helsingin ulkokehä (Hämeenlinna-Lahti-Kouvola-Kotka) ja Pohjois-Pohjanmaan pienet kaupungit Kalajoelta aina lisalmeen asti. *Näissäkin yhteistyö on perustunut yksittäisten toimijoiden kautta tapahtuvaan toimintaan, eikä kaupunkien väliseen verkostoitumiseen.* Kaupunkiverkostoitumisen suurimmiksi haasteiksi on todettu maamme harva asutusrakenne, alue- ja maakuntaperustainen lähestymistapa kehittämissymyksissä sekä sektoraalinen, hierarkkinen ja järjestelmäperustainen hallintokulttuuri. (Antikainen 2001, 11)

### 3. Suuret kaupunkiseudut

Siirilä & Tervämäki (1993) tarkastelevat artikkelissaan suomalaisen aluerakenteen muutoksen uusia tuulia 1990-luvun alussa. Heidän mukaan kovenneen kansainvälisen kilpailun vuoksi eri toimijoiden kilpailukyvyyn ylläpitämisen keinot ovat yhteistyöverkkojen rakenteissa. Vain alueet, jotka kykenevät vahvistamaan toimijoidensa kilpailuetua, tulevat olemaan johtavissa rooleissa tulevaisuudessa. Kasvun ja tuotannon vyöhykkeet liikenne- ja kommunikatioverkkojohyöksineen muodostavat toisiaan täydentävän mosaiikin. Suomen aluerakenteen ydin rakentuu Helsinkiin ja muihin kasvukeskuksiin sekä niitä yhdistäviin verkostoihin ja kasvuvyöhykkeisiin, jossa erikokoiset alueet muodostavat *verkostoituneen alue- ja yhdyskuntarakenteen.*

Vajaa kymmenen vuotta myöhemmin Antikainen (2001) on kaupunkiverkkotutkimuksessaan peilannut 37 suomalaisen kaupunkiseudun kehitysedellytyksiä 1990-luvun lopun tilanteen perusteella; lähtökohtana on ollut kaupunkiseutujen määrittäminen toiminnallisista perusteista käsin. Tutkimuksen mukaan Helsingin seutu on ylivertainen keskus Suomessa; sillä on vahva logistinen keskusrooli niin kansallisessa kuin kansainvälisessäkin mielessä ja se on kaupan ja hallinnon ehdoton keskus maassamme. Helsingin lähi-seuduiksi luokitellaan mm. Porvoo, Lohja ja Riihimäki, joiden kehitys heijastaa Helsingin kehitystä. Tosin niiden kilpailijoiksi ovat 1990-luvun lopulla nousseet myös muut Helsingistä noin tunnin ajomatkan etäisyydellä olevat seudut.

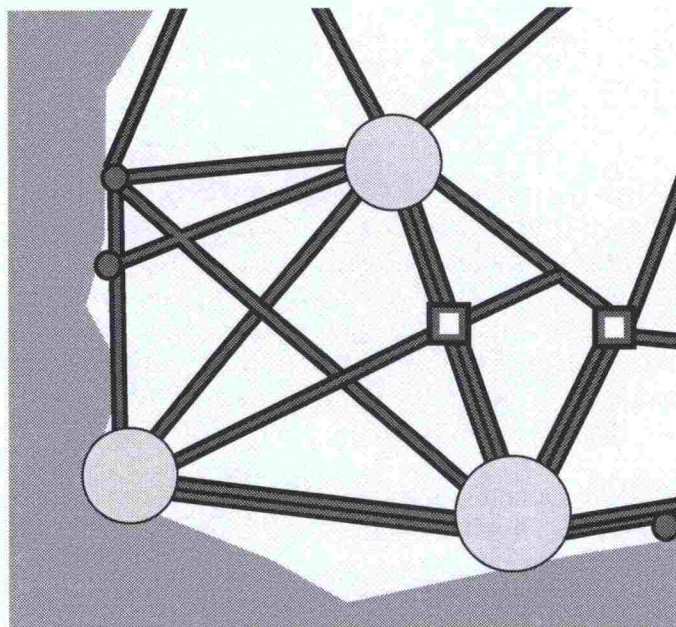


Seuraavaksi vahvimmat keskuksat ovat Tampere, Oulu, Turku ja Jyväskylä, joista kaksi ensin mainittua ovat vahvistaneet suhteellista asemaansa kansallisessa kaupunkiverkossa viime vuosina. Tampereen osaamisperusta on vahvistunut selvästi, kun taas Turun kehitys on ollut hieman vaatimattomampaa – tosin kaupunki pärjää kansainvälisyydellään. Oulu ja Jyväskylä ovat päässeet irti julkisen palvelutoiminnan varassa toimimisesta ja ovat monialaisia yliopistoseutuja ja teknologiakeskuksia. (Antikainen 2001)

Samantapaisia havaintoja on tehnyt myös Laakso (2000) elinkeinotoiminnan erikoistumista Suomen kaupunkialueilla käsittelevässä tutkimuksessaan. Suurin ero lienee kuitenkin siinä, että Laakso mieltää Jyväskylän astetta alempaan kategoriaan kuin Tampereen, Turun ja Oulun.

Tässä tutkimuksessa *suuriksi kaupunkiseuduiksi* Suomessa luokitellaan Antikaisen kaupunkiverkkotutkimuksen korkeimmassa typologialuokissa olevat seudut: *Helsinki, Tampere, Turku, Jyväskylä ja Oulu*, joista kolme em. on merkitty karttaan (Kuva 6.3). Karppia (2001) mukaillen näiden menestyskaavaksi kuluneina vuosikymmeninä on näyttänyt muodostuvan seuraavanlainen kausaaliaketju: yliopisto → kasvukeskuksen vetovoima → kriittinen massa → monipuolinen tuotantorakenne → yliopiston paremmat kehitysedellytykset → voimistuva kasvu → jatkuva monipuolistuminen → ...

Kaupungit ja kaupunkiseudut ovat *dynaamisten verkostojen solmukohtia*. Suuret kaupunkiseudut ovat maamme vahvimpia alueita globaalitaloudessa ja niiden merkitys kansantalouden vatureina on kasvamassa entisestään (ks. luku 4.6). Nopea väestönkasvu ja sen aiheuttamat ilmiöt luovat kuitenkin suuria haasteita. Suurten kaupunkiseutujen hallittu kasvu edellyttää maamme mittakaavassa erittäin monipuolista teollisuuden rakennetta ja inhimillisiä voimavaroja sekä elinkeinoelämän että koulutuksen ja tutkimuksen saralla; suurkaupunkipolitiikkaa (ks. Sisäasiainministeriö 2003).



Kuva 6.3. Etelä-Suomen suuria kaupunkiseutuja ympärästeroituina.



Maamme suurimmat kasvukeskukset rakentuvat reuna-alueiltaan *kehämäisesti*; selvimmän tämä kehitys näkyy Helsingin lisäksi Tampereella ja Turussa. Tampereen kehärakenteen kannalta mielenkiintoinen ja ajankohtainen tekijä niin alueen sisäisessä kuin kauttakulkuliikenteessä on ns. läntinen ohikulkutie, joka on tarkoitus rakentaa kahdessa vaiheessa vuoteen 2008 mennessä 22 kilometrin pituiseksi Helsinki-Tampere –moottoritien jatkeeksi. Kehätien varrelle on suunnitteilla mm. useita kaupan suuryksiköitä (ks. s. 78).

### Voimakkain väestönkasvu siirtynyt ympäryskuntiin

Eräs merkittävimmistä tekijöistä, jonka suuret kasvukeskukset kohtaavat, on väestönkasvu. Taulukosta 6.3 havaitaan, että pääkaupunkiseudun (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen), Tampereen, Oulun ja Jyväskylän väestö on vuosina 1980-2002 kasvanut 20-32 prosenttia. Kasvun rajat on 2000-luvun taitteessa tavallaan kohdattu ja väestönkasvu on suurelta osin nyttemmin siirtynyt pienempiin ympäristökuntiin. Kasvukeskuksista Tampereella, Jyväskylällä ja Oululla väestönkasvu oli vuonna 2002 noin 1 %, Turussa 0,5 % ja Helsingissä nollakasvun ennakoitaan kääntyvän vuonna 2003 jopa pieneen laskuun (taulukot 6.3 ja 6.4).

Taulukko 6.3. Kasvukeskusten väestönmuutokset vuosina 1980-2002 (Tilastokeskus 2001; Kuntatiedon keskus 2003).

Kasvukeskus	Vuosi 1980	Vuosi 1990	Vuosi 2000	Vuosi 2002	Muutos-% 1980-2002
Pääkaupunkiseutu*	759 700	820 600	955 700	971 800	27,9
Tampere	166 200	171 600	195 500	199 800	20,2
Turku	163 700	159 500	172 600	174 600	6,7
Oulu	93 800	100 300	120 800	124 600	32,8
Jyväskylä	64 200	66 400	79 000	81 100	26,3

\* Pääkaupunkiseutu = Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen

Taulukko 6.4 osoittaa, että pääkaupunkiseudun ympäryskunnista voimakkaimmassa kasvussa vuonna 2002 olivat Karjalohja ja Pornainen, joissa väestö kasvoi lähes 4 %. Tampereen seudulla suurin kasvu ilmeni alueen eteläpuolella Vesilahdella, Pirkkalassa ja Lempäälässä. Turun seudun pikkukunnat Lemu, Masku ja Merimasku kasvattivat väestöään noin 2 %. Oulun eteläpuolella sijaitseva 6 000 asukkaan Liminka omasi lähes 5 %:n kasvun. Kasvukeskuksista Jyväskylällä oli ympäryskunnissaan maltillisinta väestönkasvua. (Kuntatiedon keskus 2003)

Erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää siihen, että voimakkaimmin kasvavat kunnat ovat väestöltään usein pienehköjä ja niiden kasvuprosentit vaihtelevat vuosittain melkoisesti. Esimerkiksi vuonna 2001 isoimman kasvuprosentin Uudellamaalla omasi Sammatti (4,2 %); Tuusulalla ja Nurmijärvellä kasvu oli noin 3 %. Turun seudun Merimaskulla ja Tampereen seudun Pirkkalalla oli 4,3 %:n väestönkasvu. (Tilastokeskus 2002)

Vuonna 2000 Helsingin seudulla suurimman kasvun omasivat Siuntio (2,9 %) ja Tuusula (2,5 %); Turun seudulla Rusko (3,7 %). Tampereen seudulla

vuoden 2002 ykkönen Vesilahti kasvatti väestöään tuolloin vain 0,9 %. Jyväskylän ympäryskunnissa väestönkasvu on ollut muiden kasvukeskusten ympäryskuntiin verraten selvästi maltillisempaa. Oulun seudulla Kempele, Kiiminki, Liminka ja Oulunsalo ovat jo vuosia pysyneet vakaisissa ja korkeissa kasvulukemissa. (Tilastokeskus 2001)

Taulukko 6.4. Kasvukeskusten ja niiden kolmen voimakkaimmin kasvaneen ympäryskunnan väestönkasvu vuonna 2002 (Kuntatiedon keskus 2003).

Kasvukeskus	Väestö 2002	Kasvu-% 2002	Kasvukeskus	Väestö 2002	Kasvu-% 2002
Ympäryskunta			Ympäryskunta		
Helsinki	559 716	0,0	Jyväskylä	81 110	0,9
Karjalohja	1 489	3,8	Muurame	8 407	1,7
Pornainen	4 339	3,7	Jyväskylän mlk	33 485	1,5
Nurmijärvi	34 791	2,2	Laukaa	16 756	0,7
Tampere	199 823	1,0	Oulu	124 588	1,1
Vesilahti	3 596	3,3	Liminka	6 186	4,7
Pirkkala	13 684	3,0	Oulunsalo	8 704	3,3
Lempäälä	17 098	2,0	Kiiminki	11 113	3,0
Turku	174 618	0,5			
Lemu	1 529	2,3			
Masku	5 646	2,0			
Merimasku	1 468	1,7			

### Kaupan suuryksiköt muokkaavat vapaa-ajan matkoja

Isoissa keskuksissa kaupan palveluvarustus kohentui huomattavasti 1990-luvulla. Suuret automarketit keskustojen tuntumassa valtasivat asemia. Myös kulttuuripalvelut kehittyivät. 1970-luvun puolivälissä *ostos-, asiointi-, harrastus- ja vierailumatkoja* tehtiin selvästi työmatkoja vähemmän, mutta vuonna 2000 niitä tehtiin jo yli 60 % enemmän kuin työmatkoja. Tämä selittyy ainakin henkilöautokannan kasvulla. Henkilöautoliikenteen osuus onkin sitä suurempi mitä kauempana suuresta keskuksista ollaan. Julkisen liikenteen osuus esimerkiksi Helsingin keskustaan matkaavilla on 54 %, pääkaupunkiseudun sisällä keskimäärin 39 % ja Keski-Uudenmaan kaikilla matkoilla 14 %. (Uudenmaan liitto 2003)

Maankäyttö- ja rakennuslain yhtenä tavoitteena on kehittää *kaupan suuryksiköiden* sijoittumisen ohjausta kestävän yhdyskuntarakenteen ja palvelujen turvaamiseksi. Pyrkimyksenä on vahvistaa etenkin kaupunkien keskustoja monipuolisina palvelukeskuksina ja turvata päivittäistavarakaupan palvelut asuntoalueilla. Kaupunkikeskuksissa sijaitsevia vähittäiskaupan suurmyymälöitä ovat mm. tavaratalot ja ostoskeskukset, jotka eivät vaikuta liikenteseen niin paljon kuin ydinkeskustojen ulkopuolella sijaitsevat hypermarketit ja laatikkomyymälät, joiden lukumäärä Euroopan tasolla lähes kaksinkertistui 1990-luvulla. (Ympäristöministeriö 2001)

Maakuntakaavan eräänä tavoitteena on varmistaa kaupan palvelujen tasa-  
puolinen saatavuus ja toisaalta ohjata kehitystä niin, ettei kunnissa jo olevan peruspalveluverkon ja infrastruktuurin (esim. tiet) toiminta heikenny. Esimerkiksi valmisteilla oleva Pirkanmaan maakuntakaava ennakoii Tampereen



seudun pääteiden varsille viittä uutta hypermarkettia. Lähitähtäimellä toteutettavissa ovat hypermarketit Nokian Kalkkuun, Pirkkalan Partolaan, Lempäälän Kuljuun, Tampereen Lielahteen ja Koilliskeskukseen. Ennestään Tampereen seudulla toimii kuusi hypermarkettia. Ennusteen mukaan vuoteen 2010 seudun asukasmäärän ja tulotason kasvu lisäävät ostovoimaa niin, että hypermarkettien määrän kaksinkertaistuminen ei liian radikaalisti muuta kaupan nykyistä rakennetta. (Tampereen Kauppakamari 2003)

Tampereen seudun kunnissa kaupan yksiköt ovat haluttuja ja niille on nykyisissä kaavoissa mukava ylimitoitus. Yhteensä vähittäis- ja erikoistavarakaupalle on varattu kehäteiden ja liittymäalueiden varteen peräti 40 hypermarkettillisen verran lisätilaa. Ostovoiman kasvu mahdollistaa vain osan kuntien optimistisesta varautumisesta. (Tampereen Kauppakamari 2003) Vetovoimainen hypermarket kehätien varressa vetää perässään muita palveluja ja voi pahimmillaan epävakauttaa kaupunkirakennetta. Tällaisia tilanteita on jo havaittavissakin (ks. myös luku 5.4).

Nykyajan ilmiönä ovat myös *ns. kaupan erikoissuuret yksiköt*, jotka edesauttavat hyvin paljon ostos- ja asiointimatkojen pidentymistä. Esimerkiksi Töyssässä sijaitsevan Veljekset Keskisen suurmyymälän asiakkaista pääosa tulee yli sadan kilometrin etäisyydeltä. Lempäälään valtateiden 3 ja 9 liepeille suunnitteilla oleva Marjamäen ostoskeskus, joka valmistuessaan olisi Suomen suurin, perustaa ideansa juuri siihen, että asiakaskunta koostuu koko eteläisen Suomen alueelta. Myös ensimmäisenä pääkaupunkiseudulle ranta-utuneen suuren ulkomaisen huonekaluliikkeen asiakaskunta muodostuu laajalta alueelta. Em. tapauksissa itse ostosten tekeminen ei läheskään aina ole se pääasia, miksi paikalle on tultu, vaan houkuttimena ovat esimerkiksi erilaiset tapahtumat tai paikan erikoisuus ja matkailullinen arvo. Tällöin asiointi- ja ostosmatkailu pohjautuu usein osaksi vapaa-ajan elämyksien ja kokemuksien hakemista.

### Muiden maakuntakeskusten kehitys eriytyntä

Seuraavaksi luodaan lyhyt katsaus muihin maakuntakeskuksiin ja pohditaan onko niiden kehityksessä havaittavissa samantyyppisiä yhteisiä piirteitä kuin em. kasvukeskuksilla.

Antikainen (2001) luokittelee kasvukeskusten lisäksi *monipuolisiin yliopistoseutuihin* Kuopion, Vaasan ja Joensuun, joiden asema kansallisessa kaupunkiverkossa on 1990-luvulla pysynyt ennallaan. Positiivisimmat kehityskuvat näistä on Vaasalla. Monipuolisten yliopistoseutujen lisäksi muut maakuntakeskukset jaotellaan *alueellisiin keskuksiin*, jotka edelleen jakaantuvat a) teollisiin (Lahti ja Pori), b) monialaisiin (Kotka, Lappeenranta, Hämeenlinna, Mikkeli ja Seinäjoki), c) julkissektorivetoisiin (Rovaniemi ja Kajaani) ja d) erikoistapauksiin (Maarianhamina).

Suurehkojen teollisten seutujen korkea työttömyys ja muuttotappio eivät ole lieventyneet. Tosin Lahti on yksi niistä seuduista, jotka haastavat Helsingin lähiseudut tulevaisuudessa vaihtoehtoisina asuin- ja yritys ympäristöinä. Monialaisten Lappeenrannan ja Kotkan kehitys heijastelee Venäjän taloudellisten olojen epävarmuutta. Hämeenlinna on Lahteakin todennäköisempi kilpailija Helsingin lähiseuduille. Monialaisista seuduista Seinäjoen kehityskuva on

positiivisin ja Mikkelin negatiivisin. Pohjoisten julkissektorivetoisten seutujen tulevaisuudennäkymät ovat heikot. (Antikainen 2001)

Poikkeuksena maakuntakeskusten joukossa on Keski-Pohjanmaan Kokkola, joka Antikaisen mukaan lukeutuu *teollisiin seutuihin*. Tässä luokassa kaikkien seutujen asema kansallisessa kaupunkiverkossa on heikentynyt Uutta-kaupunkia lukuun ottamatta. Taulukosta 6.5 havaitaan maakuntakeskusten väestönkehityksen voimakas eriytyminen vuosina 1980-2002. Heikoimmin on tässä suhteessa mennyt perusteollisuuspainotteisissa kaupungeissa.

Näiden keskikokoisten ja suhteellisen staattisten maakuntakeskusten ryhmässä on siis tapahtumassa huomattavaa *eriyymistä*. Syyt eriyymiseen ovat usein varsin yksilöllisiä. Yhteistä nimittäjää eri maakuntakeskusten kehityksen suhteen on siis vaikea löytää. Osa maakuntakeskuksista kohtaa osin samoja ilmiöitä kuin kasvukeskuksetkin; osa muistuttaa seuraavaksi tarkasteltavia tuotantoympäristöjä. Niissä voi olla havaittavissa kehämäisen rakentumisen piirteitä kun on esimerkiksi rakennettu ohikulkutie. Vaikutukset ovat kuitenkin mittakaavaltaan pienempiä kuin kasvukeskuksissa.

Taulukko 6.5. Muiden maakuntakeskusten väestönmuutokset vuosina 1980-2002 kasvun mukaisessa suuruusjärjestyksessä (Tilastokeskus 2001; Kuntatiedon keskus 2003).

Maakuntakeskus	Vuosi 1980	Vuosi 1990	Vuosi 2002	Muutos-% 1980-2002
Seinäjäjoki	24 600	27 500	31 100	26,4
Porvoo <sup>1)</sup>	38 296	41 559	45 700	19,3
Kuopio	74 600	80 000	87 800	17,7
Rovaniemi	30 000	33 000	35 100	17,0
Joensuu	44 800	47 200	52 300	16,7
Hämeenlinna	41 900	43 100	46 700	11,5
Lappeenranta	53 600	54 800	58 700	9,5
Mikkeli <sup>2)</sup>	42 800	45 200	46 500	8,6
Vaasa	53 800	53 400	56 900	5,8
Kokkola	33 900	34 600	35 600	5,0
Kajaani	34 600	36 100	35 800	3,5
Lahti	94 800	93 100	98 000	3,4
Pori	79 400	76 500	75 900	-4,4
Kotka	60 800	56 900	54 600	-10,2

<sup>1)</sup> Porvoon väestöön laskettu myös Porvoon mlk; yhdistyivät vuonna 1997.

<sup>2)</sup> Mikkelin väestöön laskettu myös Mikkelin mlk ja Anttola; yhdistyivät vuonna 2001.

#### 4. Tuotantoympäristöt

Neljäntenä tyyppiympäristönä tarkastellaan tuotantoympäristöjä. Niillä tarkoitetaan sellaisia teollisia alueita, jotka ovat suuntautuneet pääasiassa *yhteen vahvaan, yleensä vientipainotteiseen teollisuuden toimialaan*. Talouden työnjako mielletään helpoiten kansainvälisellä tasolla tapahtuvaksi; tässä suhteessa Suomi on saavuttanut teknologia-ähtöisen aseman. Yhtä lailla työnjako on myös kansallista. Maan rajojen sisäpuolella eri alueet erikoistuvat tuotannollisesti; tämä on ollut tilanne maassamme jo teollistumisen alku-



ajoista asti. Kaupunkiseutujen toiminnallinen erikoistuminen heijastaa elinkeinotoiminnan keskittymistä niihin. Uudesta teollisesta järjestyksestä syntyneiden yksiköiden ja työpaikkojen sijainti on osittain erilainen kuin aiemman pääomavaltaisen tuotannon (mm. Ympäristöministeriö 1995).

### **Maakunnat tuotannollisesti profiloituneita**

Tuotantoympäristökysymys voidaan nähdä esimerkiksi maakuntatasoisena. Ainakin Satakuntaa, Itä-Uuttamaata ja Keski-Suomea voidaan pitää varsin perusteollistuneina alueina. Monipuolisia ja usealla teollisuudenalalla menestyneitä maakuntia ovat mm. Pirkanmaa, Päijät-Häme ja Varsinais-Suomi.

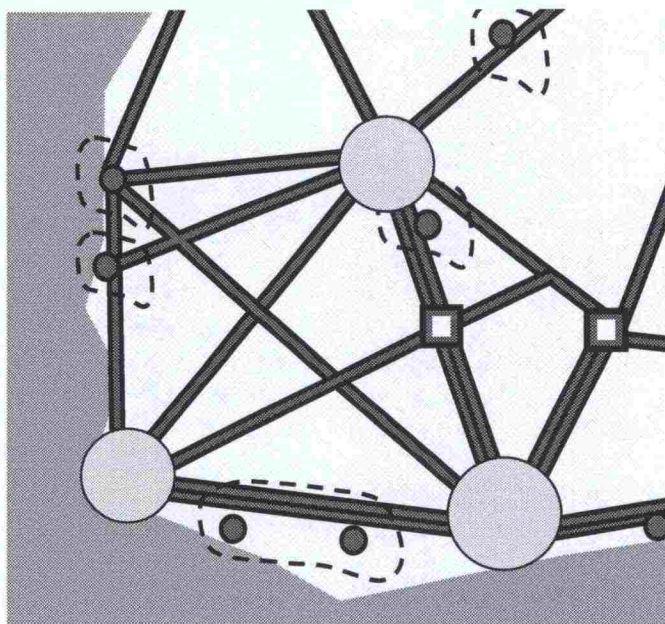
Satakuntaa voidaankin kutsua metallimaakunnaksi, koska perusmetallin jalostuksella (kupari) ja monipuolisella metallialan tuotannolla maakunta on alan tuotteiden valmistuksen merkittävä keskittymä. Myös massan ja paperintuotanto sekä nahka-ala ja eräiden elintarvikkeiden tuotanto ja jalostus on vahvaa. (Ks. Satakuntaliitto 1998) Teollisuustuotannosta merkittävä osa menee vientiin Porin ja Rauman satamien kautta, joille vievien väylien kunnosta kannetaan maakunnassa suurta huolta (Karppi 2001; Hanhijärvi 2003).

Keski-Suomen puolestaan sanotaan elävän puusta, sillä maakunnalla on suuret metsävarat, joita massa- ja paperiteollisuus sekä puutavarateollisuus hyödyntävät. Merkittävä tuotannonala on myös metalliteollisuus. Kasvualoja ovat kemianteollisuus, elektroniikkateollisuus sekä energia- ja ympäristöteknologia. Keskisuomalaiselle teollisuustuotannolle on ominaista tuotannon korkea vientiaste, sillä yli puolet maakunnan teollisuustuotannosta menee vientiin. Tämä on melko paljon ottaen huomioon maakunnan sisämaasijainnin. (Ks. Keski-Suomen liitto 2002)

Varsinais-Suomen tuotannollinen keskittymä on viime vuosina keskittynyt yhä enemmän akselille Turku-Salo sekä Uudenkaupungin seudulle. Elinkeinoelämän vetureina on elektroniikka- ja kulkuneuvoteollisuus sekä kasvu-alana bioteknologia. Nämä alat ovat tosin varsin suhdanneherkkiä ja maakunnan tulevaisuuden kannalta iso merkitys onkin yhden yhtiön, Nokian, menestyksellä. (Ks. Varsinais-Suomen liitto 2002)

### **Tuotannollinen erikoistuminen seuduittain**

Suomessa on useita yhteen vahvaan teolliseen toimialaan keskittyneitä maakuntatasoa pienempiä tuotantoympäristöjä. Tyyppiympäristökarttaan tapausesimerkeiksi on valittu Jämsän, Valkeakosken ja Rauman seudut (metsäteollisuus), Salon ja Lohjan seudut (korkean teknologian teollisuus) sekä Porin seutu (metalliteollisuus), jotka myös Antikainen (2001) on määritellyt teollisuuteen erikoistuneiksi seuduiksi.



Kuva 6.4. Pääasiassa yhteen teollisuuden alaan keskittyneitä tuotantoympäristöjä; katkoviivalla merkityt alueet.

Toki tuotantoympäristöjä on löydettävissä maastamme useampiakin; esimerkiksi Porvoo, Forssa ja Uusikaupunki sekä hieman pohjoisempaan Äänekoski ja Outokumpu. Eräänlaisena pienempänä mutta vahvasti yhteen tuotannonalaan, elintarviketeollisuuteen, keskittyneitä ympäristöjä ovat mm. Huittinen, Eura ja Sahalahti, joiden merkitys kansallisessa elintarviketeollisuudessa on hyvin huomattava.

Ominaista kaikille seudullisille tuotantoympäristöille on se, että niiden osuus kansallisesta teollisuuden viennistä ja jalostuksesta on selvästi suurempi kuin osuus koko maan väestöstä. Esimerkiksi Salon seudulla vuosina 1998-1999 oli väestön osuus koko maasta 1,2 %, mutta teollisuuden viennin arvo yli 10 % ja jalostuksen arvo yli 5 %. Myös muissa tuotantoympäristöissä suhde oli samansuuntainen, joskin lievempi (taulukko 6.6).

Taulukko 6.6. Tuotantoympäristöjen prosenttiosuudet kansallisesta kokonaismäärästä/-arvosta vuosina 1998-1999 (Antikainen 2001).

Tuotantoympäristö	Asukasluku (%) koko maan arvosta	Teoll. viennin arvo (%)	Teoll. jalostuksen arvo (%)
Salo (tekno)	1,20	10,14	5,35
Lohja	1,46	2,64	1,93
Pori (metalli)	2,26	3,27	2,80
Rauma (metsä)	1,17	2,73	2,72
Valkeakoski	0,82	1,33	1,59
Jämsä	0,56	2,13	1,42



## Erilaisten kuljetusten vaatimukset ja työnjaon kehittyminen

Perinteisesti ajatellen tuotantoympäristöjen ”hyvinvoinnille” merkityksellistä on tavarakuljetusten sujuminen. Tavarakuljetusten tulee olla tulevaisuudessa sekä entistä nopeampia ja täsmällisempiä että kustannuksiltaan aiempaa tehokkaampia. Eri teollisuuden alat kuitenkin edellyttävät tienpidolta eri asioita. Erityisen tärkeätä täsmällisyys on kaupan ja korkean teknologian alojen sekä elintarvike- ja tekstiiliteollisuuden tuotteiden kuljetuksissa. Ne edellyttävät liikenneväylien pidolta laajennus- ja uusinvestointeja päätieyhteyksillä, isojen kasvukeskusten kehäteillä sekä lentokenttä- ja satamayhteyksillä. Kustannustehokkuus sen sijaan on tärkeä seikka varsinkin puuraaka-ainesten, metsä-, rakennus-, kemian- ja metalliteollisuustuotteiden sekä polttoainesten kuljetuksissa. Nämä puolestaan edellyttävät tieverkon hyvän rakenteellisen kunnon turvaamista korvausinvestoinnein sekä satamien kapasiteetin käyttöasteen nostamista ja toimintojen kehittämistä. Tiekuljetuksista osa on kustannustehokkaita ja osa täsmällisiä; rataliikenteessä lähes kaikki on kustannustehokasta. (Ks. Liikenne- ja viestintäministeriö 2002a)

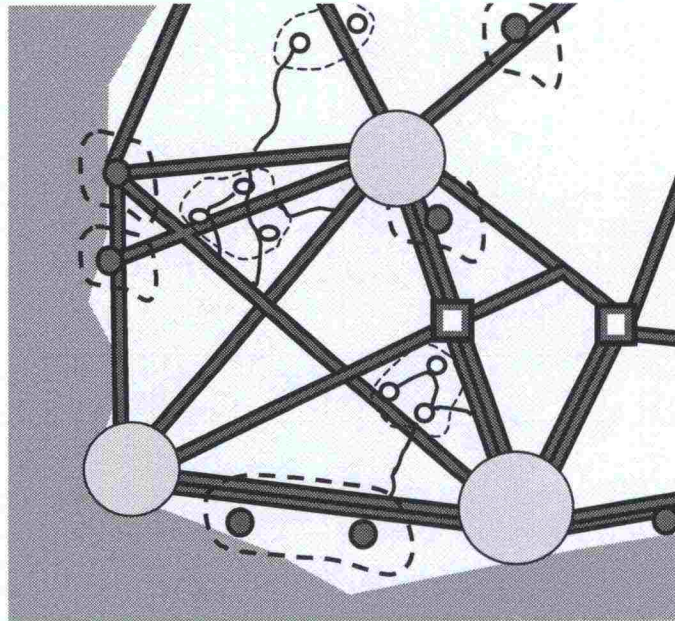
Suomessa alueiden ja maakuntien kehitystä on viime vuosina arvioitu useilla erilaisilla mittareilla. Menestymiseen ovat vaikuttaneet ennen kaikkea korkean teknologian osuus alueilla harjoitettavasta tuotannosta sekä tähän osittain kytkeytyvät uudet työpaikat ja muuttoliike. Oletuksena voidaan pitää sitä, että paineet mahdollisimman korkeatasoisen kuljetusinfrastruktuurin tarjoamiseen ovat suurimmat seuduilla, joiden panos Suomen kansantalouden suorituskykyyn on korkein vientiin suuntautuvilla mahdollisimman korkean jalostusarvon toimialoilla. Tällainen tilanne on juuri Salon ja Lohjan seuduilla, joiden osuus maamme teollisuustuotteiden viennistä ja teollisuuden jalostusarvosta on kasvanut väestöönkin nähden voimakkaammin 1990-luvun lopulla (ks. Karppi 2001). On syytä kuitenkin painottaa, että tuotannon arvo ja kuljetustarve eivät ole toisistaan riippuvaisia.

Työnjakoroolitus vahvistunee eri alueiden kesken tulevaisuudessa. On vaikea ajatella, että nykyisiin teollisiin asetelmiin tulisi suuria muutoksia; teknologia- ja metsäteollisuuspainotteiset seudut ovat ilmeisimmin sellaisia vielä tulevinakin vuosikymmeninä. Eri asia sitten on, miten vaikkapa jotkut väestöltään pienemmät alueet kykenevät houkuttelemaan uusia aloja ja mitä seurauksia sillä tulee olemaan. Voidaan tosin olettaa, että kuljetusintensiivisten alojen rantautuminen täysin uusille alueille on varsin epätodennäköistä.

## 5. Maaseutumaiset kaupunkiseudut

Seudullisen tason päätteeksi tarkastellaan maaseutumaisia kaupunkiseutuja (Kuva 6.5), joita ovat mm. pirkanmaalaiset Vammala, Ikaalinen ja Parkano. Näiden kaupunkiseutujen tulevaisuuden menestyminen ei perustu suuressa määrin globaalin kilpailukykyyn ylläpitämiseen kuten useilla jo tarkastelluilla tyyppiympäristöillä. Kaikki alueet eivät kuitenkaan voi vallata kärkisijoja korkean teknologian tuotannon, tutkimuksen ja koulutuksen – tai uuden talouden – keskittymänä. Myös muut *uuden talouden kovinta ydintä palvelevat toiminnot* (esim. *kakkosasuminen ja matkailu*) tarvitsevat tilansa (ks. Karppi & Mälkiä 1999, 145). Työnjakokysymys on siis nähtävä laajemmin kuin vain teollisuuden tuotantorakenteissa ilmenevänä. Maaseutumaisten kaupunkiseutujen kohdalla on muistettava se, että useat ilmiöt soveltuvat erittäin hyvin myös lopuksi tarkasteltaville ydinmaaseudulle ja syrjäiselle maaseudulle.





Kuva 6.5. Maaseutumaisia kaupunkiseutuja.

### Seutuyhteistyötä maaseutumaisilla kaupunkiseuduilla

Erialaisten alueyksiköiden (esimerkiksi kuntien) välinen yhteistyö on lisääntymässä varsinkin maaseutumaisilla kaupunkiseuduilla. Esimerkkinä on Vammala-Huittinen -kaksoiskaupunkiyhteistyö, jossa tavoitteena on kahden samankaltaisen kaupungin yhteistyöllä lisätä alueen kilpailukykyä, edunvalvontaa ja kiinnostavuutta sekä asukkaille että yrityksille. Yhteistyöllä ei pyritä kuntaliitokseen, vaan työnjako ja yhteistyö eri toimialoilla nousevat tärkeään asemaan. Kaupungit muodostavat asukkailleen ja yrityksilleen taloudellisesti ja työssäkäynniltään vilkkaan alueen. Yhteistyö kaupunkien kesken perustuu pitkälti palvelujen saavutettavuuteen, joka aiheuttaa fyysistä liikkumista. Vammalassa pääpaino on terveydenhuollossa ja Huittisissa koulutuksessa. (Mm. Hanhijärvi 2003)

### Väestö ikääntynyttä

Yhä merkittävämpi ongelma yhteiskunnassamme on väestön ikääntyminen ja vanhusväestön suhteellisen osuuden kasvu. Tilanne on samansuuntainen jokaisessa tyyppiympäristössä. Taulukossa 6.7 on kuvattu vanhusväestön eli yli 64-vuotiaiden määrä ja suhteellinen osuus kuudessa eri maaseutumaisessa kaupungissa, joista kolme on Pirkanmaalta ja kolme eri puolilta eteläistä Suomea. Koko maan keskiarvoon verrattuna väestö on näissä kaupungeissa selvästi vanhempaa. Kun useissa kaupungeissa yli 64-vuotiaiden osuus on noussut 4-7 prosenttia vuosina 1980-2002, niin koko maassa vanhusväestön suhteellinen osuus on kasvanut vain 3,2 %.

Väestön ikääntymisen kanssa toinen huomioitava seikka erityisesti tienpidon kannalta on se, että vanhusväestö on selvästi aiempaa aktiivisempää ja asuvat kotonaan aiempaa pidempään. Tämä tarkoittaa sitä, että he myös liikkuvat



enemmän. Myös sairaita ja vammaisia ihmisiä on aiempaa enemmän, mikä merkitsee hoivatyön lisääntymistä etenkin heidän kotonaan. Tällaisilla seikoilla on tietty liikenteellinen merkityksensä.

*Taulukko 6.7. Eräiden maaseutumaisten kaupunkien yli 64-vuotiaiden määrä ja suhteellinen osuus koko väestöstä vuosina 1980, 2002 ja 2020 (ennuste) (Tilastokeskus 1982; Kuntatiedon keskus 2003).*

Kaupunki	v. 1980 yli 64-v.	%-osuus väestöstä	v. 2002 yli 64-v.	%-osuus väestöstä	v. 2020 yli 64-v.	%-osuus väestöstä
Vammala	2 278	14,3	3 061	20,1	4 210	28,6
Ikaalinen	1 377	16,9	1 565	20,6	1 965	29,8
Parkano	1 026	11,7	1 427	18,7	2 157	31,4
Keuruu	1 810	13,9	2 327	20,2	3 327	31,1
Kitee	1 530	13,5	1 915	18,8	2 801	31,9
Laitila	1 254	14,2	1 555	17,9	2 221	27,2
Koko maa	577 382	12,1	798 564	15,3	1 218 091	22,9

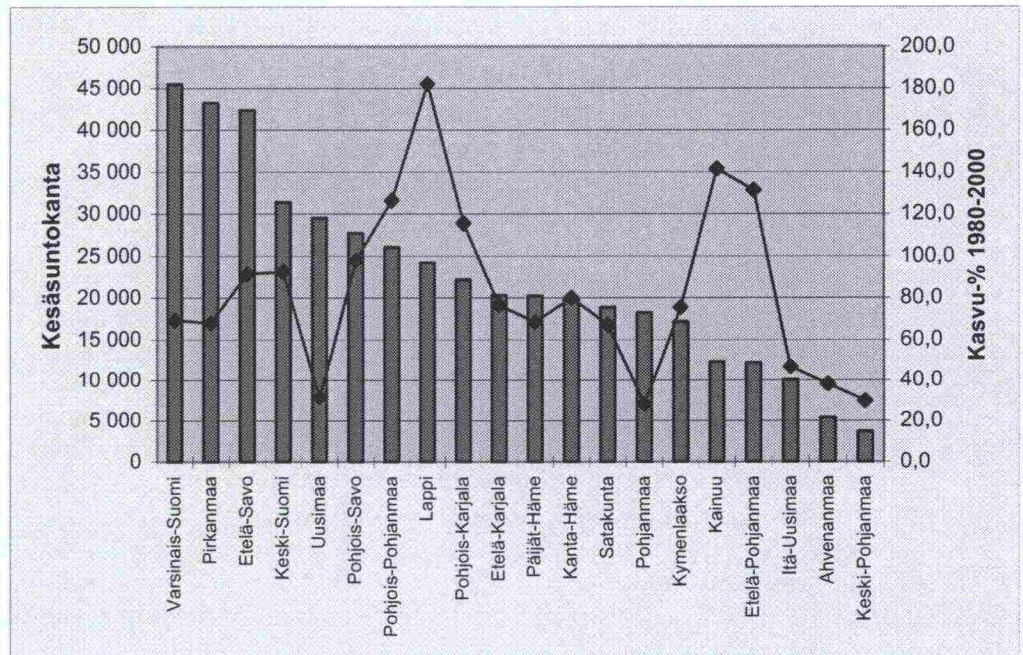
### Asumisen uusia muotoja

Hyvinvoinnin lisääntyessä halutaan vapaa-ajalta, mutta myös asumiselta sekä työnteolta yhä enemmän vaihtelua ja valinnanvapautta. Tätä kaikkea voisi kuvailla myös sanalla yksityistyminen ja valinnan vapaus (ks. luku 4.2, s. 39). Asumisen suhteen yhä yleisemmäksi ilmiöksi on muodostumassa *kakkosasuminen*. Jo tällä hetkellä osa suomalaisista pitää kesäasuntoaan osittain vakituksena asuntona jopa talvella. Kakkosasumista ei siis pidä nähdä pelkästään pidentyneenä kesämökkikautena.

Suomalainen unelma on muodostumassa yhä lähemmäksi tilannetta, jossa viikot ympäri vuoden asutaan kaupungissa sekä viikonloput ja kesät - työsäkäynnistä huolimatta - maalla (ks. luku 4.2). Nämä kakkosasunnot sijaitsevat lähes aina kaupunkien ulkopuolella maaseudulla, jossa ne puolestaan aiheuttavat palvelujen tarvetta myös kesäkauden ulkopuolella. Asumisen uudet muodot siis koskettavat suurena määrin myös seuraavaksi tarkasteltavia tyyppiympäristöjä; ydinmaaseutua ja syrjäistä maaseutua.

Kesäasukannan kasvu on ollut viime vuosikymmeninä nopeata. Kuvasta 6.6 havaitaan, että vuosina 1980-2000 suhteessa nopeimmin kanta on kasvanut Suomen pohjoisosissa Lapissa, Kainuussa, Etelä- ja Pohjois-Pohjanmaalla sekä Pohjois-Karjalassa; kussakin yli kaksinkertaistunut. Suurin absoluuttinen kasvu on ollut etelämpänä Suomea Etelä-Savossa, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla, joissa kussakin kanta on kasvanut noin 20 000 kesäasukannalla ja on nykyään selvästi yli 40 000 kesäasuntoa. Asukaslukuun nähden myös Keski-Suomessa (31 000) ja Pohjois-Savossa (28 000) on runsaasti kesäasuntoja. (Tilastokeskus 2001)





Kuva 6.6. Kesäasuntokanta maakunnittain vuonna 2000 ja kesäasuntojen lukumäärän prosentuaalinen kehitys vuosina 1980-2000 (Tilastokeskus 2001).

Pohjois-Savossa vapaa-ajan asuntojen määrä ylitti 1990-luvulla maaseudun vakinaisten asuntojen määrän ja muutamissa kunnissa vapaa-ajan asuntoja on jopa kaksinkertaisesti vakinaisiin asuntoihin nähden. Maakunnassa vapaa-ajan asuntojen kanta voisi 1990-luvun trendin perusteella nousta vuoteen 2020 mennessä noin 3000-7000 asunnolla. Kasvun hiipuminen on kuitenkin vääjäämättä edessä, mutta loma-asumisen laadullista kehitystä tulee tapahtumaan. (Pohjois-Savon liitto 2002)

Rakennuslupien hakeminen vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muuttamiseksi pysyvään käyttöön on ollut toistaiseksi vähäistä. Vakinaisluontoinen asuminen vapaa-ajan asunnoilla henkikirjoituskuntaa muuttamatta on kuitenkin paljon yleisempää ja kasvaa suurien ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen ja vapaa-ajan asuntojen parantuneen laadun myötä (Pohjois-Savon liitto 2002). On siis todennäköistä, että kakkosasumisen määrällinen ja laadullinen kehitys muokkaavat maaseudun yhdyskuntarakennetta ja asettavat tienpidolle haasteita erityisesti kesälomakauden ulkopuolella.

### Vapaa-aika ja matkailu

Artikkelissaan Siirilä ja Tervämäki (1993) toteavat, että kansainvälisesti maatalousvaltaiset periferia-alueet jäivät todennäköisesti taka-alalle avointen markkinoiden aikakaudella. Toisin kuin muissa Euroopan periferioissa Suomen maaseudulla luonnon vuodenaikaiset vaihtelut voidaan kuitenkin hyödyntää paremmin (esimerkiksi matkailun muodossa) ja näin ollen mahdollisesti kyettäisiin ylläpitämään maaseutuväestö. Turismivyohtykkeet Suomessa (mm. suuret kaupunkikeskukset, saaristo, Järvi-Suomi ja Lappi) omaavat suurta ympäristöllistä ja kulttuurista vaihtelua. Kilpailupotentiaalin perusta periferia-alueilla tulee olla palveluiden laadussa eikä niiden määrässä. (Siirilä & Tervämäki 1993)



Nytemmin kymmenen vuotta myöhemmin tiedämme, että on aiempaa vaikeampi puhua turismivyyöhykkeistä, sillä matkailu eri muodoissaan on levittänyt lonkeronsa laajasti uusille alueille. Maailmanlaajuisesti matkailu on noussut hyvin merkittäväksi liiketoimintasektoriksi. Suomessa matkailu on useiden maakuntien kehittämisen painopistealueita, joka vaatii ylimaakunnallista yhteistyötä. Maailman matkailujärjestön mukaan matkailussa korostuvat trendit ovat mm. luonnonarvojen vahvistuminen, eri aktiviteettien lisääntyvä käyttö ja ns. seniorilomien kasvu. Menettäjinä puolestaan on mm. massalomailu, esimerkiksi rantalomat (mm. Pohjois-Savon liitto 2002). Vanhojen matkailukohteiden rinnalle on tullut uusia ympäristöjä, kuten maatila-matkailu- ja elämysmatkakohteet, jotka voivat sijaita melkein missä vain.

Maaseutumaisilla kaupunkiseuduilla ja maaseudulla tarvitaan uusia toimeentulon lähteitä. Perinteinen maa- ja metsätalous eivät enää ole riittäviä, vaan niiden rinnalle on noussut erilaisia yrityksiä ja palveluja, jotka usein kohdistuvat *matkailuelinkeinoon*. Tienpidon vaatimuksista maaseudun uusin elinkeinojen harjoittamisen yhteydessä ollaan monta mieltä. On näkemyksiä, joiden mukaan maaseudun teiden nykyinen taso on useimmiten riittävä, eivätkä huonot yhteydet rajoita uusien elinkeinojen harjoittamista. Sen sijaan useat pieneltäkin vaikuttavat seikat, kuten matkailukohteen viitoitus, voivat olla yrittäjän elinkeinolle elintärkeitä asioita.

### Seututeiden merkityksen korostuminen

Tässä yhteydessä mielenkiinto kohdistuu myös seutujen välisiin yhteyksiin, seututeihin. Palvelukeskusverkko harvenee väestön vähenemisen vuoksi. Tämä tietää sitä, että eri *alueyksiköiden on laajennettava yhteistoimintaansa palveluidensa tuottamiseksi*. Tällä voisi helposti ajatella olevan syy-yhteys seututasoisten teiden merkityksen kasvuun kun esimerkiksi pienistä kunnista palvelut siirtyvät seutukuntakeskukseen. Palvelujen keskittyminen pidentää asiointimatkoja ja kuntakeskusten välisten yhteyksien ajo-olosuhteiden merkitys korostuu. Hallinnollisten rajojen muutoksesta esimerkki on Punkalaitumen maakuntavaihdos Satakunnasta Pirkanmaalle, joka merkinnee kunnan ja seutukeskuksen (Vammala) välisen tieyhteyden merkityksen korostumista.

Seututeiden problemaattisuus näyttäytyy mm. Pirkanmaalla, jossa Tamperekeskeisyys pääteiden suhteen tulee esiin selvästi. Tampereen seudulta on seitsemään suuntaan valtatieasoinen yhteys ja maakunnan kaikki valtatievät vievät Tampereelle, joten maakuntakeskuksen ja seutukeskusten väliset yhteydet ovat tässä suhteessa erittäin hyvät. Pirkanmaan viiden muun seutukunnan sisäiset ja väliset yhteydet sen sijaan ovat osin melko heikot. Esimerkiksi Lounais-, Etelä- ja Kaakkois-Pirkanmaan väliset yhteydet ovat osittain jopa sorapäällysteisiä. Myös kuntien yhteydet omaan seutukuntakeskukseen voivat olla heikotasoisia. Samantapaisia tilanteita on lähes jokaisessa maakunnassa.

## PAIKALLINEN TASO

Viimeisenä kolmesta aluetasosta on paikallinen taso, jossa tarkastelun kohteiksi on valittu ydinmaaseutu ja syrjäinen maaseutu. Tässä vaiheessa kohdealuetta ikään kuin supistetaan pienemmäksi, sillä monet esimerkit koskevat Pirkanmaata ja sen kuntia, mutta ovat silti yleistettävissä koskemaan myös maan muissa osissa olevia vastaavia alueita. Ydinmaaseudun ja syrjäisen maaseudun – samoin kuin maaseutumaisen kaupunkiseutujenkaan – välinen ero ei ole selvä ja useat tarkasteltavat ilmiöt pätevät lähes yhtä hyvin kaikissa em. ympäristöissä.

Suomalaisella maaseudulla on monta kuvaa. Keskusten läheisellä maaseudulla on kaupunkimaisia taajamia, hieman ulompana eri kokoisia kyliä sekä etäämmällä harvaan asuttua haja-asutusaluetta. Suomi on nyt ennen Itä-Euroopan maiden Euroopan unioniin liittymistä sen maaseutumaisin valtio ja tarvitsee aktiivista maaseutupolitiikkaa sekä maaseudun ja kaupunkien aktiivista vuorovaikutusta ja yhteistyötä.

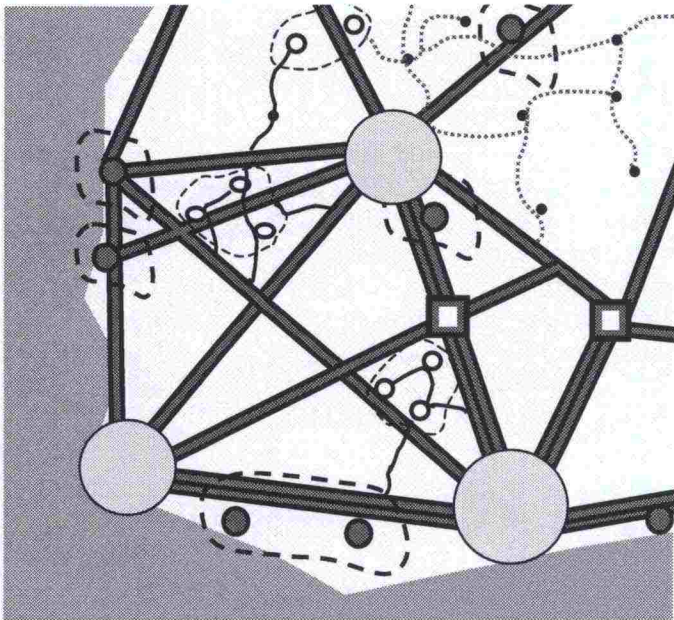
Suomalaisen maaseudun historiasta kumpuaa *yhteistoiminnan kulttuuri*, jota tarvitaan nykyisessä integraation ja verkostojen maailmassa yhä enenevässä määrin. Maaseudun muutos on tai ainakin sen tulisi olla monipuolisuuden ja monimuotoisuuden lisääntymistä, sillä harvojen elinkeinojen maaseutu ei enää ole elävä. Yhteistoiminnan kulttuuri ja paikalliskulttuurin voimistuminen ilmenee mm. kyläyhdistyksien syntynä ja siihen liittyvinä ilmiöinä kuten kylätapahtumina ja -juhlina.

Aiemmin vähäliikenteinen tie saattaa nyt olla esimerkiksi kesäteatterin vuoksi varsin liikennöity. Yksinkertaisen laskelman mukaan keskikokoinen kesäteatteri aiheuttaa väkisinikin useiden tuhansien autojen liikenteen joka kesä. Tällaisen tietynä vuodenaikana esiintyvän ilmiön aiheuttama liikenteen kasvu voi kaivata täsmätienpitoa, jota tulee soveltaa myös muussa vapaa-ajan matkailussa. Esimerkiksi isot kesätapahtumat (esim. juhannusfestivaalit) tai talvella urheilutapahtumat aiheuttavat tavallisesti jyrkän piikin liikennemääriin.



## 6. Ydinmaaseutu

Ydinmaaseudulla tarkoitetaan tässä yhteydessä pienempien kuntien ja maaseudun kylien keskustoja sekä suhteellisen taajaan asuttua maaseutua (kuva 6.7).



Kuva 6.7. Ydinmaaseutua kuntakeskuksineen ja seututeineen.

### Väestökehitys laskusuhdanteessa

Kuten taulukosta 6.8 havaitaan, ovat Pirkanmaan maaseutukunnat menettäneet väestöstään aikajänteellä 1970-2002 jopa yli 30 %. Vuoteen 2030 yltävän Tilastokeskuksen ennusteen mukaan suuntaus tulee jatkumaan, mutta varteenotettavien muuttajien määrän vähentyessä volyyymi ei ole aikaisempien vuosikymmenten kokoista. Toisaalta Tilastokeskuksen väestöennusteet on laskettu viime vuosien trendien perusteella ja niissä on jätetty huomiotta lukuisia – joskin vaikeasti ennustettavia - alueellisia ja paikallisia tekijöitä.

Taulukko 6.8. Väestönkehitys Pirkanmaan maaseudun kunnissa vuosina 1970-2002 sekä ennuste vuoteen 2030 saakka (Pirkanmaan liitto 2000b; Kuntatiedon keskus 2003).

Kunta	Vuosi 1970	Vuosi 2002	muutos-% 1970-2002	Vuosi 2030	muutos-% 2002-2030
Suodenniemi	2 098	1 379	-34,3	1 093	-20,7
Luopioinen	3 409	2 370	-30,5	2 116	-10,7
Kuru	3 968	2 762	-30,4	2 433	-11,9
Ruovesi	7 252	5 526	-23,8	4 998	-9,6
Vilppula	7 308	5 647	-22,7	4 912	-13,0
Mouhijärvi	3 350	2 921	-12,8	2 688	-8,0
Pirkanmaa	394 167	453 978	15,2	475 749	4,8
Koko maa	4 598 336	5 206 295	13,2	5 290 563	1,6

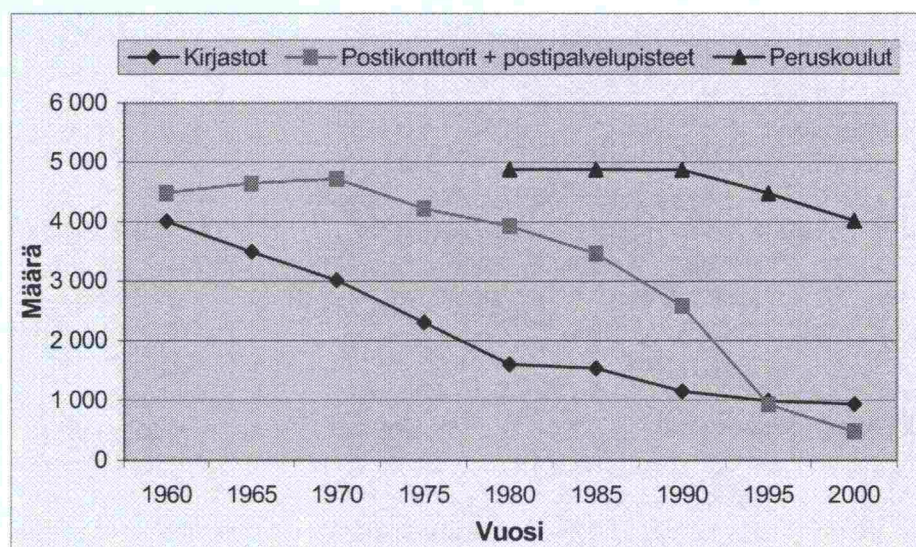


### Maaseudun palvelurakenne heikkenee

Palvelurakenne maaseudulla on viime vuosina kokenut rajuja muutoksia. Väestön väheneminen haja-asutusalueilla ja pienemmissä kuntakeskuksissa sekä elintapojen muutokset ovat vähentäneet pienten paikkakuntien palveluvarustusta koko Suomessa. Kyläkauppojen väheneminen ja kaupan suuryksiköiden kasvu (ks. s. 77-78) ovat muokanneet suomalaista ostokäyttäytymistä. Vuonna 1980 maassamme oli vähittäistavarakauppoja lähes 9 000, mutta vuonna 2001 enää noin 3 500; kyläkauppojen kohdalla vastaavat luvut olivat vuonna 1980 noin 3 400 ja vuonna 2001 enää noin 800 kauppaa. (Pohjois-Savon liitto 2002)

Kuvasta 6.8 käy ilmi, että samoin on käynyt suomalaisille peruskouluille, joiden määrä 1990-luvulla alkoi laskemaan erityisesti haja-asutusalueilla. Myös postilaitos lakkautti postikonttoreitaan; määrä putosi 1990-luvulla peräti noin viidennekseen. Tilannetta tulivat osittain korjaamaan yksityiset asiamiespostit, joita oli vuonna 1990 yli 500 ja vuonna 2001 jo yli 1 000. Haja-asutusalueilla myös pankkipalvelut ovat kokeneet suuria muutoksia, mutta toisaalta viime vuosina joidenkin pankkiryhmittymien vetäytyessä, on tilalle tullut uusia pienempiä ryhmittymiä. Kirjastojenkin määrässä on tapahtunut suuri pudotus. Niitä korvaamaan tuli kuitenkin 1960-luvulla kirjastoautoja, joiden määrä vuoden 1980 jälkeen on pysytellyt hieman yli 200 autossa.

Pienten kuntakeskusten tärkeitä palveluja jatkossa tulevat olemaan päivittäistavarakauppa, koulu, kirjasto, lääkäri, apteekki, posti, pankki, parturikampaamo, vaate- ja kenkäkauppa sekä mahdollisesti kodinkoneliike, rautakauppa sekä julkisen liikenteen palvelut. Pohjois-Karjalassa tehdyn selvityksen mukaan muualla kuin kotipaikkakunnalla asioiden syyt ovat tärkeysjärjestyksessä a) valikoiman monipuolisuus, b) yhdistetty asiointi- ja virkistysmatka ja c) hintataso (Pohjois-Savon liitto 2002).



Kuva 6.8. Kirjastojen, postikonttorien + postipalvelupisteiden ja peruskoulujen lukumäärä Suomessa vuosina 1960/1980-2000 (Tilastokeskus 2001).



### Kesäasukkaat usein ulkopaikkakunnalta

Sen sijaan mökkikanta ja kesäasukkaiden määrä Pirkanmaan maaseutukunnissa on kasvanut. Vuonna 2001 Längelmäellä, Luopioisissa ja Kuhmalahdella kesäasukkaita oli selvästi enemmän kuin vakituksia asukkaita. Näissä pikkukunnissa myös kesämökin omistaja on yleensä ulkopaikkakunnalta, mikä sekin aiheuttaa oman kuntalaisen mökkeilyyn nähden selvästi pidempimatkaista liikennettä. Toisaalta taas kodin ja kesämökin välinen liikenne ulkopaikkakuntalaisilla on harvempaa pitkän matkan vuoksi. (Taulukko 6.9)

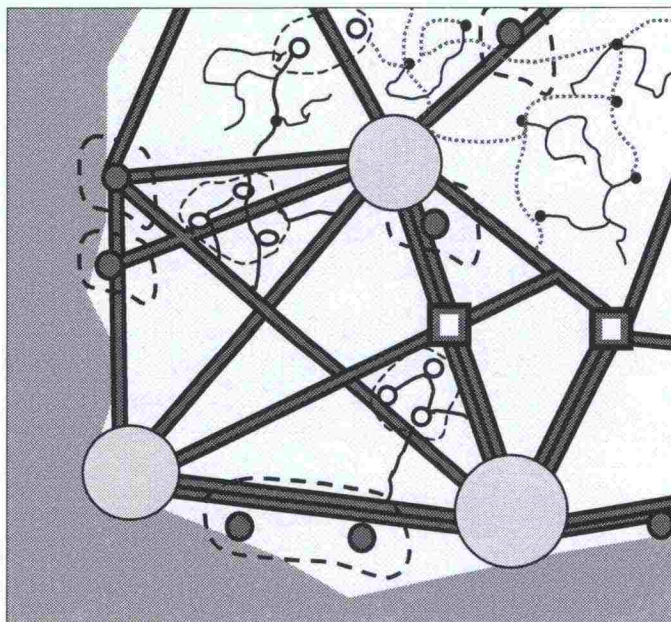
*Taulukko 6.9. Pirkanmaan kesäasukkaiden/vakinaisten asukkaiden suhteellisessa määrässä mitattuna suurimmat kunnat ja kaupungit sekä niiden loma-asuntojen lukumäärä ja kesämökin omistajat (%) toisesta kunnasta vuonna 2001 (Pirkanmaan liitto 2002).*

Kunta	Kesäasukkaita/ vakinaisia as. %	Loma- asuntoja	Kesämökin omistaja toisesta kunnasta, %
Längelmäki	132,0	1 762	88
Luopioinen	129,5	2 186	85
Kuhmalahi	116,1	874	87
Kuru	99,5	1 699	88
Viljakkala	71,4	912	85
Vesilahti	65,7	1 591	84
Pälkäne	55,0	1 679	88
Mouhijärvi	50,6	1 033	89
Kaupunki	Kesäasukkaita/ vakinaisia as. %	Loma- asuntoja	Kesämökin omistaja toisesta kunnasta, %
Ikaalinen	37,1	2 188	70
Parkano	20,5	1 168	79
Vammala	11,1	1 722	67

### 7. Syrjäinen maaseutu

Viimeiseen tyyppiympäristökarttaan (kuva 6.9) on kuvattu syrjäisten haja-asutusalueiden liikenneinfrastrukturi, jota kohdealueella parhaimmillaan edustaa Pirkanmaalla Ylä-Pirkanmaan ja Kaakkois-Pirkanmaan seudut sekä Keski-Suomessa Keuruun ja Kaakkoisen Keski-Suomen seudut. Alueille on ominaista maaseutumaisen harva asutus ja maa- ja metsätalouden keskeinen merkitys tuotantorakenteessa.

Syrjäisellä maaseudulla tienpidon kannalta kyseessä ovat tavallisesti *yhdystiet* ja yksityistiet; jälkimmäisiin tämän tutkimuksen yhteydessä ei tosin kiinnitetä erityistä huomiota. Syrjäisellä maaseudulla tiestön ongelmat ovat etupäässä teiden kunnossa, puutteellisessa geometriassa ja teiden leveydessä. Keväiset kelirikot haittaavat maa- ja metsätalouden kuljetuksia sekä linja-autoliikennettä erityisesti Suomen keski- ja pohjoisosissa.



Kuva 6.9. Syrjäistä maaseutua ja yhdysteitä.

### Vähenevän väestön ongelma

Syrjäisen maaseudun yleiset kehitysnäkymät ovat usein varsin synkät. Väestö on lähes poikkeuksetta vähenevää ja ikääntyvää; ainoastaan suurimpien kasvukeskusten liepeillä sijaitsevat maaseutualueet saattavat tehdä poikkeuksen. Myös taloudellinen kehitys on useimmiten epätasaista ja hidasta. Uutena mahdollisena kehitysalana on usein matkailu, jota jo käsiteltiin maaseutumaisen kaupunkiseutujen yhteydessä.

Haja-asutusalueiden vähenevän väestön ongelmiin on paneuduttu mm. Väylät 2030 –tutkimusohjelman ”Väestön väheneminen liikenneväylien pidon haasteena” –keskustelumuistiossa. Liikenteen ennustetaan vähenevän eniten juuri siellä, missä väestö vähenee eniten. Tämä vaikuttaa myös tienpitoon, jolloin tiestön hoito- ja ylläpitotarve periaatteessa vähenee. Alempias-teisella tieverkolla liikennemäärä ei kuitenkaan sinänsä ole tienpitoa määrittävä tekijä, vaan erilaiset *kuljetustarpeet* ja niiden toistuvuus sekä asukkaiden *päivittäinen liikkumismahdollisuus* (peruspalvelutaso). Lisäksi mm. palo- ja pelastustoimen hoitaminen edellyttävät alemman tieverkon olevan ajokelpoinen kaikkina vuoden- ja vuorokauden aikoina. (Tiehallinto 2001, 12) Alempiasteisten teiden talvihoidolla on suuri merkitys myös koulumatkojen sujumiselle, koska valtaosa niistä tehdään talviaikaan. Koulujen lakkauttamisen johdosta (Kuva 6.8) koulumatkat ovat pidentyneet. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2002; Tiehallinto 2003b)

Vähäisen rahoituksen vuoksi haja-asutusalueilla tienpito kohdistetaan hoitoon ja ylläpitoon. Uusia väyliä ei rakenneta eikä niihin juuri tarvittakaan ole yksittäisiä tapauksia lukuun ottamatta. Vaikka asukasluvu yhä useimmilla alueilla väheneekin, niin teiden hoitoa on vaikea karsia peruspalvelutason siitä kärsimättä. Eräs vaihtoehto on, että syrjäalueilla tienpitoon sovellettaisiin kohdennettua täsmähoitoa.



### Henkilöautoilu korostuu haja-asutusalueilla

Tarkasteltavista tyyppiympäristöistä syrjäiset haja-asutusalueet ovat selvästi huonoimmin saavutettavia, sillä tieyhteydet (yhdystiet) ovat alueella useimmiten ainoita liikenneyhteyksiä. Haja-asutusalueiden ihmisten liikkumista korostaa henkilöauton runsas käyttö sekä matkojen pituus. Kun valtakunnallisesti alle 6 kilometrin matkoja on kaikista matkoista yli 50 %, on vastaava luku haja-asutusalueilla vain 19 % (Tiehallinto 2002c). Ongelmallisinta maaseudun tieverkolla onkin raskaan ja kevyen liikenteen liikkuminen.

Taulukon 6.10. mukaan Pirkanmaalla haja-asutusvaltaisimmat kunnat ovat Kuhmalahti, Kihniö ja Kylmäkoski, joiden väestöstä yli 60 % asuu taajamien ulkopuolella. Näiden lisäksi kuuden kunnan asukkaista yli puolet asuu haja-asutusalueilla. Keskimäärin Suomessa vain joka kuudes henkilö asuu haja-asutusalueella. (Kuntatiedon keskus 2003)

Taulukko 6.10. Pirkanmaan haja-asutusvaltaisimmat kunnat vuonna 2002 (Kuntatiedon keskus 2003).

Kunta	Haja-asutusaste	Taajama-aste	Asuk./km <sup>2</sup>
Kuhmalahti	71,9	28,1	6,7
Kihniö	65,1	34,9	6,7
Kylmäkoski	63,1	36,9	13,7
Suodenniemi	59,2	40,8	6,6
Längelmäki	58,7	41,3	4,1
Kuru	58,0	42,0	3,9
Luopioinen	55,2	44,8	7,5
Mouhijärvi	53,7	46,3	11,5
Ruovesi	51,4	48,6	7,1
Pirkanmaa	14,7	85,3	37,0
Koko maa	16,7	83,3	15,4

### Etätyö ja sähköinen asiointi mahdollistajina

Tietotekniikan kehittyminen luo *etätyön* muodossa mahdollisuuksia etenkin syrjäiselle maaseudulle. Tämän voidaan ajatella olevan eräänlainen vastavoima aiemmin käsitellylle pendelöinnille, koska työpisteiden joko osittainen tai vakinainen sijainti omassa kodissa parhaimmillaan vähentää kasvavaa työmatkaliikennettä. Etätyön avulla on siis mahdollisuus pienentää liikennesuoritetta, sen aiheuttamaa energiankulutusta ja ympäristöongelmia. Tosin useat tarkastelut etätyön vaikutuksista eivät juurikaan puhu tämän puolesta (ks. esim. Pirkanmaan liitto 2000a, 36-41). Joka tapauksessa etätyö hakee vielä muotoaan ja erittäin todennäköisenä voidaan pitää sitä, että se tavalla tai toisella tulee vahvemmaksi osaksi länsimaista yhteiskuntaa.

Tulevaisuutta leimaa myös yhä kasvava *palveluiden siirtyminen verkkoon*. Sähköinen kauppa, rahoitus-, hallinto- ja asiantuntijapalveluiden tarjonta lisääntyy kaiken aikaa. Tällainen luo etenkin syrjäisille maaseutualueille uuden mahdollisuuden olla päivittäin kiinni useissa tietoyhteiskunnan palveluissa. Tämä asettaa haasteita niin palveluiden käyttäjille ja tarjoajille kuin myös tienpidon suunnittelulle.

### Maatalous elää murroksessa

Eräs vahvasti tienpitoon vaikuttavista ilmiöistä on alkutuotannon harjoittamisessa tapahtunut murros. Vaikka suomalainen maatalous on viime vuosina – erityisesti EU:hun liittymien jälkeen – kokenut erittäin suuria muutoksia, on viljelty peltoala kuitenkin pysynyt lähes ennallaan noin 2 miljoonan hehtaarin yläpuolella. Sitä vastoin viljelyä harjoittavien maatilojen lukumäärässä on tapahtunut suuri pudotus, sillä vuosina 1980-2000 määrä putosi lähes kolmannekseen. Samalla keskimääräinen tilakoko kasvoi 2,5-kertaiseksi (taulukko 6.11).

Edellä kuvattu trendi on jatkunut 2000-luvun alussa vähintäänkin samalla volyymilla. Myös vuokrapeltojen määrä on kasvanut voimakkaasti (Tilastokeskus 2002). Maataloutta harjoittavien tilojen määrän väheneminen kuitenkin lisänee maatalouden kuljetuksia, sillä kasvaneen tilakoon vuoksi viljeltyvät pellot sijaitsevat keskimäärin kauempana maatilasta kuin aikaisemmin.

*Taulukko 6.11. Viljellyn peltoalan muutokset, tilojen keskip koko, tilojen kokojakauma ja tilojen yhteismäärä Suomessa vuosina 1980-2000 (Tilastokeskus 1996; Tilastokeskus 2001).*

Vuosi	Viljelty peltoala 1000 ha	Tilan keskip koko (ha)	Tilan koko				Tiloja yhteensä
			< 10 ha	10-30 ha	30-100 ha	> 100 ha	
1980	2270	10,1	138 616	74 399	11 319	387	224 721
1985	2206	11,0	114 353	72 410	13 293	394	200 450
1990	2089	16,2	47 035	64 637	16 956	486	129 114
1995	1923	19,2	27 037	50 971	21 168	788	99 964
2000	2006	25,1	18 102	35 163	24 853	1 665	79 783

Tilanne maatalouden kuljetuksien kannalta saa hieman toisenlaisen luonteen esimerkiksi maitoa tuottavien karjatilojen kohdalla, joissa elinkeinorakenteen muutos näkyy vielä viljelytilojakin voimakkaammin. Maidon vastaanoton pysyessä samoissa lukemissa jo vuodesta 1960 asti on maitoa tuottavien tilojen lukumäärä pudonnut peräti kymmenesosaan (taulukko 6.12). Maitoautoliikenne on siis vähäisempää, mutta toisaalta meijerien harvalukuisuus asettaa tilanteeseen vastavoimansa kun keskimääräinen matka tilalta meijeriin on kasvanut. Tosin tässä suhteessa voi pitää oletuksena, että maidon kuljetuksesta aiheutuva liikenne näkyy vähenemisenä alemmalla tiellä ja kasvuna päätieverkolla.

Kaiken kaikkiaan alkutuotantoa harjoittavien tilojen liikennetarpeet eivät em. tilastojen perusteella ole vähentyneet, vaan pikemminkin päinvastoin. Maatalouden huono kannattavuus, maatilojen lukumäärän väheneminen ja alan heikohkot tulevaisuudennäkymät eivät heijastu suoraan maatalouden liikennetarpeiden vähenemisenä.



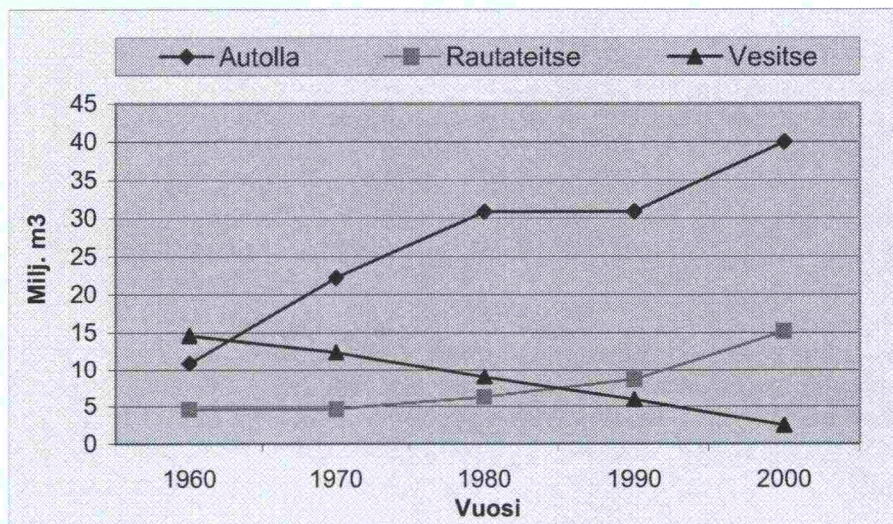
Taulukko 6.12. Meijerien ja maitoa lähettävien tilojen lukumäärä sekä maidon vastaanottomäärä Suomessa vuosina 1960-2000 (Tilastokeskus 2001).

Vuosi	Meijerit	Maidonlähettäjät	Maidon vastaanotto, milj. l
1960	382	243 400	2 493
1965	344	240 100	2 901
1970	297	189 900	2 801
1975	194	127 600	2 722
1980	174	91 400	2 949
1985	153	65 800	2 808
1990	110	45 500	2 600
1995	89	32 200	2 296
2000	69	22 200	2 371

Maaseutuammateissa tapahtuu laadullisia muutoksia ja näissä ammateissa olevat henkilöt asettavat tulevaisuudessa toisenlaisia vapaa-ajan käyttämiseen liittyviä vaatimuksia - etenkin kun tilakoko kasvaa ja koko toimialalla valtaa alaa entistä enemmän teollinen logiikka. Esimerkiksi lomitusten kehittyminen sekä ihmisiä ja koneita osalle tilayrityksistä toimittavat palvelut synnyttänevät uudenlaista liikennepainetta. Harrastus- ja virkistysmatkoja tehdään kahdensuuntaisesti, sekä kaupungista maalle että päinvastoin. Siten vuorovaikutus kaupunkien ja maaseudun välillä on nähtävä voimistuvana ilmiönä tässäkin suhteessa.

### Metsätalous vaatii paljon tienpidolta

Metsätalous on toinen syrjäisen maaseudun perinteisistä elinkeinoista. Raakapuun kuljetukset vaikuttavat voimakkaasti tienpitoon. Kuvasta 6.10 havaitaan, että vuodesta 1960 lähtien autolla kuljetetun raakapuun määrä on noin nelinkertaistunut ja nykyään jo yli kaksi kolmasosaa raakapuusta matkaa autolla. Eniten puurekkojen määrä on kuitenkin lisääntynyt pääteillä.



Kuva 6.10. Metsäyhtiöille kuljetetun raakapuun määrä kulkumuodoittain vuosina 1960-2000 (Tilastokeskus 2001).

### Maaseudun perusverkon kehittämisselvitys

Hämeen tiepiirin "Maaseudun perusverkon kehittämisselvityksen" (Lampinen et al. 2002) johtopäätöksissä todetaan, että alueiden kehittämisen keskeiset periaatteet (lähestymistavat) voidaan tienpidon näkökulmasta tiivistää seuraaviin tekijöihin:

- Aluekeskusverkon vahvistaminen
- Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutus
- Alueiden omien vahvuuksien hyödyntäminen
- Maaseudun toimintakyvyn turvaaminen

Selvityksen tarkoituksesta ja rajauksesta johtuen luettelossa eivät esiinny kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän toimivuuteen liittyvät kysymykset. Toisaalta selvityksessä todettiin, että alueiden kehittämisen tavoitteiden toteutumiseen voidaan vaikuttaa tienpidon eri toimenpitein tieverkon eri osilla. *Toimenpiteet kohdistuvat koko tieverkkoon*, ei vain maaseudun perusverkkoon. Yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä selvityksessä todettiin, että maaseudun perusverkolla ydinkysymykseksi muodostuu alueiden kehittämisen näkökulmasta tieverkon kunto.

### 6.4 Tieinfrastruktuuri maakuntien kehittämisselvyksissä

Tieverkon kehittäminen esiintyy usein maakunnan liittojen kehittämisselvyksissä. Strategiat käsittelevät aihepiiriä hieman eri tavoin (ks. Tiehallinto 2003c), mutta yhteistä kaikille maakunnille on se, että ne näkevät liikenneverkkojen olevan erittäin merkittäviä tekijöitä alueidensa kehitykselle. Liikenneinfrastruktuuri koetaan erääksi tärkeimmistä *kilpailukykytekijöistä*.



Useat maakuntaliitot mainitsevat suunnitelmissaan perusinfrastruktuurin olevan pääteiden suhteen pääosin kunnossa (esim. Pirkanmaan liitto 2000c). Tavaraliikenteessä nykyisiä palveluja kehitetään sekä luodaan uusia palvelumuotoja ja logistiikkajärjestelmiä erityisenä lähtökohtana kansallisesti keskeinen sijainti. Esimerkiksi Keski-Suomen liiton (2002) mukaan tavaraliikenteen roolia maantie- ja lentokuljetusten solmupisteenä sekä levähdys-, tauko- ja vaihtopaikkana pyritään vahvistamaan tarjoamalla vahvaa, työelämän tarpeista lähtevää koulutusta, palvelutaitoisia osaajia ja hyvät logistiset toimintaedellytykset.

Tienpidon konkreettisina kehittämistoimenpiteinä painotetaan useimmiten pääteiden ohituskaistojen rakentamista tai tien nelikaistaistamista. Pääosin kehittämissuunnitelmien tieliikennettä käsittelevissä tavoitteissa keskitytään maakunnan tärkeimmän väylästäön – usein yhden päätien – kehittämiseen. Alempiasteisen väylästäön tilaan puututaan yleensä vain kelirikon mainitsemisena. Keskittyminen pääteihin on toisaalta ymmärrettävää, sillä suurimmat väylät ovat maakuntien yleisen kehityksen ja kilpailukyvyn kannalta ratkaisevimmassa asemassa.

Tieinfrastruktuurin kehittämisen tarpeita ja tieliikennejärjestelmään liittyvää vaikutusten arviointia ei läheskään aina sisällytetä maakuntastrategioihin (ks. Tiehallinto 2003a). Poikkeuksen tekevät tosin suurimmat hankkeet kuten E18-moottoritie. Monesti tarpeiden lyhyessä perustelussa vedotaan vain maakunnan yleisen kehityksen voimistumiseen ja elinkeinoelämän parantuviin toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn.

Usein vaikutukset liitetään lähes pelkästään liikenteeseen. Nähdään, että suuret liikenneinvestoinnit parantavat liikenteen sujuvuutta ja eri alueiden saavutettavuutta sekä vähentävät onnettomuusriskejä. Väylien kehittäminen pienentää liikenteen aiheuttamia kustannuksia ja tehostaa työvoiman liikkuvuutta tarjoten siten yrityksille kilpailuetuja. Liikenteelliset vaikutukset ovatkin suurimmat kaupunkiseuduilla sekä pääväylillä ja radanvarsivyöhykkeillä.

Negatiivisina vaikutuksina on mainittu liikenteen sujuvuuden paranemisen johtavan helposti yksityisautoilun kasvuun ja liikenteen aiheuttamien ympäristöongelmien lisääntymiseen. Myös alueellinen eritasa-arvoisuus korostuu. Isot väylät muodostavat liikkumisesteitä ja vaikeuttavat erityisesti lasten ja vanhusten sekä eläinten liikkumista. Lisäksi ne voivat hajauttaa yhdyskuntarakennetta ja luoda monenlaisia rajoja.

## 7 TULKINTOJA TIENPIDON ALUEELLISESTA MERKITYKSESTÄ

Tienpidon alueellisiin merkityksiin sisältyy erilaisia näkökulmia sekä tienpidon sisäisestä näkökulmasta että erityisesti laajemmin alueiden kehityksen/kehittämisen näkökulmasta. Luvussa 5 olemme todenneet, että "yksilön ja alueen 'hyvinvoinnin' välinen suhde on kompleksinen – jopa siihen pisteseen, että alueelle optimaalista, menestykseksi mielletävää hyvinvointia tuottava yksilö on vaarassa uhrata oman ja läheistensä hyvinvoinnin materiaalsen menestyksen alttarille. Siksi ei tienpitäjänkään hallussa liene patenttiratkaisua, joka yhdellä iskulla lisäisi sekä yksilön kokemusperäistä hyvinvointia että kulttuurisin mallein menestysperustaisesti lujitettua käsitystä alueen hyvinvoinnista".

Tarkastelu jäsentyy kahteen kysymykseen:

- a) Mihin tienpidolla halutaan vaikuttaa (erilaisissa tyyppiympäristöissä ja eri aluetasoilla)?
- b) Mihin tienpidolla ajatellaan voitavan vaikuttaa?
  - Miten tienpidon eri toimenpiteillä vaikutetaan alueiden kehitykseen eri aluetasoilla?
  - Mitä eroja vaikutuksissa on eri alue- ja suunnittelutasoilla?

Tienpidon alueellisista merkityksistä ei voi olla vain yhtä, yksiselitteistä tulkintaa. Sen vuoksi on tarpeen ensin tarkastella, miten tienpidon ja laajemmin liikenneinfrastruktuurin ja koko liikennejärjestelmän alueellisia merkityksiä on käsitelty keskeisissä liikennepoliittisissa ja tienpidon strategioissa ja ohjelmissa sekä niihin tärkeällä tavalla liittyvissä hallinnollisissa asiakirjoissa, muun muassa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa.

Toisaalta Suomen aluekehitysstrategia 2013 –mietintö asettaa alueiden kehittämisen tavoitteeksi *hyvän elämän edellytysten, alueiden kilpailukyyn sekä aluerakenteen hallitun muutoksen turvaamisen*. Kyse on sekä yksilön kokemusperäisestä käsityksestä omasta asemastaan ja omista toimintamahdollisuuksista, mitattavissa olevan taloudellisen tilanteen kehityksestä ja sen tulosten jakautumisesta että yhteiskunnassa käynnissä olevista, jatkuvista muutosprosesseista.

### 7.1 Mihin tienpidolla halutaan vaikuttaa?

**Liikenne- ja viestintäministeriön** määrittelyn mukaan (Liikenne- ja viestintäministeriö 2002c, 22)

*liikennepoliitikan on toiminta-ajatuksensa mukaisesti huolehdittava siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä on laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenneyhteydet sekä alan yrityksillä kilpailukykyiset toimintamahdollisuudet.*

Tavoitteeksi on asetettu (Liikenne- ja viestintäministeriö 2000, 8)

*älykäs ja kestävä liikkuminen ja kuljettaminen, jossa otetaan huomioon, taloudelliset, ekologiset, sosiaaliset ja kulttuuriin liittyvät näkökohdat.*



Tavoitteen konkretisoimiseksi Liikenne- ja viestintäministeriö on antanut tavoitteelle sisällön, jonka seuraavilta osin voi katsoa liittyvän välittömästi kysymykseen tienpidon alueellisesta merkityksestä; tavoite tarkoittaa, että (mt., 8)

- *liikennejärjestelmän yhteiskunnalliset hyödyt ovat mahdollisimman suuret ja vastaavasti haitat ja kustannukset mahdollisimman pienet*
- *liikennesektori edesauttaa ihmisten terveyden, elinolojen ja viihtyvyyden parantamista mahdollisimman oikeudenmukaisesti alueellisesti ja väestöryhmittäin.*

Liikenne- ja viestintäministeriö painottaa siis ensisijaisesti liikennejärjestelmän ylläpidon ja kehittämisen yhteiskunnallista tehokkuutta. Konkretisointi on kuitenkin ongelmallinen siinä suhteessa, että liikennejärjestelmän yhteiskunnallisten hyötyjen ja haittojen yhteismitallistamista ei pystytä tekemään. Liikennejärjestelmätasolla ei ole kyetty määrittelemään edes yhteiskuntataloudellisia kustannuksia ja hyötyjä, vaikka ne käsitteenä ovat huomattavasti suppeampia kuin yhteiskunnalliset hyödyt ja haitat.

Vaikka ajateltaisiin, että liikennejärjestelmän yhteiskunnallisten hyötyjen maksimointi ja haittojen minimointi kyettäisiin määrittelemään, yhteiskunnallinen tehokkuus ei ottaisi huomioon hyötyjen ja haittojen kohdentumista. Sen vuoksi on ymmärrettävää, että tavoitteen konkretisoimiseksi tehokkuusnäkökulman rinnalle on tuotu alueellisen ja väestöryhmittäisen (sosiaalisen) oikeudenmukaisuuden näkökulma.

Alueiden kehitykseen liittyvien Liikenne- ja viestintäministeriön toimintalinjojen mukaan (mt., 26)

*liikenneverkkojen ja -palvelujen taso toteutetaan niin, että ne luovat hyvät edellytykset asumiselle tai elinkeinotoiminnalle maan eri alueilla. Liikennesektori myötävaikuttaa kestäväen ja tasapainoisen aluerakenteen kehittymiseen ja tukee alueiden omaehtoista kehittämistä.*

Lisäksi toimintalinjojen mukaan (mt., 26)

*päätöksenteossa tuodaan esille liikennejärjestelmän kehittämisen ja palvelutasomuutosten vaikutukset eri alueiden kehittymisen kannalta.*

Alueiden kehityksen toimintalinjoja täydentävät tienpidon alueellisen merkityksen näkökulmasta sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvät toimintalinjat. Niiden mukaan (mt., 28)

*kaikilla on oikeus ja mahdollisuus liikkua sekä saavuttaa peruspalvelut ja niihin liittyvä informaatio. Liikennejärjestelmä suunnitellaan ja toteutetaan siten, että myös lapset, iäkkäät ja toimintaesteiset suoriutuvat turvallisesti päivittäisistä liikkumistarpeistaan. Päätöksenteossa tuodaan esille liikenteen haittojen ja liikennejärjestelmään tehtävien toimenpiteiden vaikutukset elinympäristön viihtyvyyteen ja palvelujen saavutettavuuteen eri ihmisryhmien kannalta.*

Edelleen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toimintalinjojen mukaan

*liikenteen haitat eivät kohdistu kohtuuttomasti eri ryhmiin. Eri ryhmien väliset ristiriidat tuodaan esille ja niitä arvioidaan oikeudenmukaisuuden kannalta. Luodaan hyvät edellytykset ihmisten vaikutusmahdollisuuksille ja osallistumiselle omaa elinympäristöä ja liikennejärjestelmää koskevaan suunnitteluun.*

Alueiden kehitystä ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta koskevien toimintalinjojen voi katsoa muodostavat kokonaisuuden, jossa kilpailukyvyyn – liikenne- ja viestintäministeriön tasolla erityisesti yritysten kilpailukyvyyn – ensisijaisuus korostuu selkeästi, mutta jossa samalla tunnustetaan kilpailukykyä painottavien toimintalinjojen tuottamat haitat ja niiden tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuusnäkökulmasta edellyttämät ”korjaavat” linjaukset. Myös vaatimus kansalaisten mahdollisuudesta osallistua päätöksentekoon– tai ainakin kansalaisten vaikutusmahdollisuus – tuodaan esille toimintalinjoissa.

Tavoitteiden ja toimintalinjojen moniulotteisuuden vuoksi erisuuntaisten tavoitteiden priorisointi ei ole selvää liikenne- ja viestintäministeriön strategian pohjalta. Sen rinnalla tarkastellaan seuraavassa Tiehallinnon strategisia linjauksia, jotka periaatteessa tarkentavat tienpitoon LVM:n koko liikennejärjestelmälle määrittelemiä linjauksia, sekä hallitusohjelmaa.

Tiehallinnon viimeisin strateginen suunnitelma, **Tienpidon linjaukset 2015** (Tielaitos 2000), on laadittu ennen LVM:n tuoreimman strategian valmistumista. Sen vuoksi Tienpidon linjauksia ei voi tarkastella välittömästi suhteessa ministeriön strategiaan, osana hierarkkista suunnittelujärjestelmää.

Tienpidon tavoitteissa ensimmäisen tavoiteryhmän muodostavat yhteiskuntataloudelliseen tehokkuuteen liittyvät tavoitteet. Tavoitteista ensimmäinen on periaatteessa hyvin yksiselitteinen; tavoitteena on

*kohdentaa ja mitoittaa tienpidon toimet mahdollisimman tehokkaiksi ja taloudellisiksi.*

Sen rinnalle– siis yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden otsikon alla – on tuotu tavoite (mt., 21)

*turvata tieverkon kunto ja päivittäinen liikennekelpoisuus koko maassa ympäri vuoden.*

Samassa tavoiteryhmässä esiintyy tavoite (mt., 21)

*tukea tienpidolla valtakunnan, maakuntien, kaupunkiseutujen ja kuntien liikennejärjestelmäsuunnitelmien tavoitteita sekä toteuttaa sellaisia kehittämisinvestointeja, joita näissä suunnitelmissa on esitetty.*

Alueelliselle tasa-arvolle on määritelty kaksi tavoitetta. Tavoitteena on

- *ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää alueellisen tasa-arvon toteutumista ja arvioida tienpitotoimenpiteiden vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta*
- *ottaa huomioon väestön ja elinkeinoelämän erilaiset tarpeet kasvavan ja vähenevän väestömäärän alueilla.*

Sosiaaliselle tasa-arvolle on myös määritelty kaksi tavoitetta:

- *turvata henkilöliikenteen toimintaedellytykset eri väestöryhmille kaupungeissa, taajamissa ja haja-asutusalueilla*
- *edistää etenkin suurilla kaupunkiseuduilla joukkoliikennettä ja kevyttä liikennettä sekä muissa taajamissa kevyttä liikennettä.*



Tavoitetasolla Tiehallinnon linjaukset ovat yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden osalta selkeät: tavoitteena ovat mahdollisimman tehokkaat taloudelliset tienpidon toimet. Tätä tavoitetta on kuitenkin heti pehmennetty tavoitteella turvata tieverkon kunto ja päivittäinen liikennekelpoisuus koko maassa ympäri vuoden. Tämä näkökulma heijastuu erityisesti tieverkon talvihoidon toimintalinjoihin, joita käsitellään jatkossa erikseen. Sosiaalisen tasa-arvon tavoite turvata henkilöliikenteen toimintaedellytykset eri väestöryhmille kaupungeissa, taajamissa ja haja-asutusalueilla voidaan nähdä maaseudun näkökulmasta rinnasteisena päivittäisen liikennekelpoisuuden turvaamiselle, mutta se sisältää samalla myös kannanoton Tiehallinnon vastuusta erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla, joilla myös yleisten teiden verkon ominaisuudet vaikuttavat merkittävästi kaupunkiseudun liikennejärjestelmän toimintaan ja toimivuuteen. Tähän samaan viittaa myös sosiaalisen tasa-arvon tavoite ottaa huomioon väestön ja elinkeinoelämän erilaiset tarpeet kasvavan ja vähenevän väestömäärän alueilla.

Edellä kuvatun eheän tavoitekokonaisuuden rikkoo alueellisen tasa-arvon ensimmäinen tavoite, joka sisältää kolme erilaista näkökulmaa alueisiin: Tavoitteen keskimmäisen osan mukaan Tiehallinto edistää alueellisen tasa-arvon toteutumista. Tavoitteet eivät määrittele, mihin "alueellinen tasa-arvo" viittaa. Sen voi periaatteessa ajatella voivan viitata yhtä hyvin esimerkiksi resurssien jakoon, liikkumis- ja kuljetusolosuhteisiin kuin tienpidon haittoihin. Toimenpiteiden kohdistamisen kannalta tavoitteen tulkinta antaa näin mahdollisuuksia hyvin erilaisiin tienpidon perusteluihin.

Toimintalinjojen tasolla Tiehallinto on määrittelyt muun muassa, että tieverkon laajuus ei muutu (mt., 27), mutta toisaalta lisääntyvää huomiota kiinnitetään kaupunkiseuduille ja taajamiin (mt., 30), ja pääteiden kehittämisen painopiste on sen keskeisimmällä osalla, runkoverkolla (mt., 31). Tasa-arvoa – kuvataan sitä sitten alueellisen tai sosiaalisen tasa-arvon näkökulmasta – toteutetaan tarjoamalla eri puolella maata samanlaisissa olosuhteissa samanlaista tienpidon tasoa (mt., 39) ja ottamalla nykyistä paremmin huomioon eri väestöryhmien liikkumistarpeet ja -mahdollisuudet (mt., 34). Näin toimintalinjana tavoitetason määrittelemätön tasa-arvon käsite konkretisoituu hyvin pitkälle liikkumisolosuhteita käsitteleväksi tulkinnaksi.

Tieliikenteen kysyntäennusteen suurimpana epävarmuustekijänä pidetään "aluerakenteen kehityksen suuntaa" (mt., 48). Linjauksissa otetaan varsin radikaali näkökulma muutosmahdollisuuteen: linjausten epävarmuutta voi aiheuttaa se, että

*nykyinen kehityssuunta voi muuttua ja muuttoliike kääntyä takaisin maaseudulle.*

Nykyisen kaltaisessa, keskuksiin suuntautuvassa muuttoliikkeessä mahdollisesti tapahtuvien suurtenkin muutosten mahdollisuutta ja niiden vaikutusta liikenteen kysyntäennusteisiin ja edelleen tienpidon linjauksiin ei strategiassa käsitellä lähemmin.

Kysymykseen tienpidon alueellisen merkityksen ja alueellisten vaikutusten arvioinnista suhteessa tienpidon yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden arviointiin palataan jatkossa.



Tiehallinnon vuonna 2003 määrittelemä **Tie- ja liikenneolojen tavoitetila** kuvaa (Tiehallinto 2003b, 1), "millainen tieliikennejärjestelmä, tiestö ja tienpito olisi tai voisi olla tälle maalle hyväksi". Julkaisun mukaan (mt., 1)

*tienpidon eritasoiset suunnitelmat laaditaan annettuun tai oletettavaan rahoitusraamiin. Tämän vuoksi ne eivät viesti oikealla tavalla niitä tarpeita ja näkemyksiä, mitä tie- ja liikenneolojen kehittämiseen kohdentuu ja niiden kehittämisessä tulisi ottaa huomioon. Tämä tavoitetila on laadittu ilman tätä rajoitetta, kuitenkin realistisesti asioita tarkastellen.*

Liikkumisen tavoitteellista palvelutasoa tarkastellaan neljästä näkökulmasta, joita ovat (mt., 9)

- ihmisten jokapäiväiset liikkumistarpeet
- elinkeinoelämän kuljetukset ja logistiikka
- alueiden kehittyminen
- yhteiskunnan odotukset

'Alueiden kehittyminen' on määritelty tässä julkaisussa tavalla, joka ei yleensä esiinny aikaisemmissa tarkasteluissa (mt., 9):

*Alueiden kehittyminen ei ole vain aluepolitiikkaa ja alueiden kehittämisedellytysten varmistamista, vaan myös yhdyskunnan kehittämistä ja siinä erityisesti maankäytön tukemista ja yhdyskuntarakenteen oikeasuuntaista kehittämistä. Näin voidaan tukea kestäväää liikkumista. Liikenteen ja maankäytön yhteinen suunnittelu sekä liikennejärjestelmäyhteistyö luo harmonisen pohjan tavoitteille ja odotuksille.*

'Yhteiskunnan odotukset' kattavat puolestaan esitetyn määrittelyn mukaan (mt., 9)

*lainsäädännön, eri toimintasektoreita koskevat periaatepäätökset, tavoiteohjelmat, kansainväliset sopimukset, yhteiskunnan kehittämisen linjaukset (mm. hallitusohjelma) sekä yleisesti hyväksytyt arvopohjat ja toimintaperiaatteet. Keskeisiä asioita ovat liikenneturvallisuus, ympäristö, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, vastuu omaisuudesta ja toiminnan taloudellisuus.*

Jos näiden määrittelyjen sisältöä tarkastellaan vain tie- ja liikenneolojen tavoitetilan muodostamisen kannalta, on selvää, että ei ole erityisen tärkeää, minkä otsikon alla eri asioita tarkastellaan. Asia on kuitenkin merkittävä tämän tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta, kun olemme hakemassa vastausta kysymykseen, mitä ovat tienpidon alueelliset merkitykset. Tavoitetila-julkaisussa esitetty 'alueiden kehittämisen' määrittely laajentaa käsitteen sisällön maankäytön suunnitteluun ja erityisesti 'yhdyskuntarakenteen oikeasuuntaiseen kehittämiseen'. Toisaalta se rajaa käsitteestä muun muassa 'yhteiskunnan kehittämisen linjaukset sekä yleisesti hyväksytyt arvopohjat ja toimintaperiaatteet', ympäristön ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden.

Olemme luvussa 4 analysoineet tavoitetilajulkaisussa alueiden kehittymiselle annettua täsmällisempää sisältöä. Tarkastelun mukaan sisältöjen tasolla tavoitetila on "mitä suurimmassa määrin yhteneväinen niiden havaittavissa olevien muutosvoimien kanssa, jotka keskittävät kehitystä, kokoavat koko kansakunnan kannalta kriittisiä menestyspotentiaaleja suuriin keskittyymiin ja kaventavat sitä liikkumavaraa, jonka puitteissa (taloudellista) kehitystä voi-



daan yrittää julkisin toimenpitein ohjata tai 'hallita'. Tätä taustaa vasten tavoite tasapainoisen kehityksen tukemisesta 'koko Suomen mittakaavassa' on tienpidollisin keinoin ongelmallinen. Saavutettavuuden parantaminen reuna-alueilla, joiden tyhjenemiskierre on jo alkanut, ei välttämättä toimi keinona lisätä talouden dynamiikkaa. Nuoren ja koulutetun työvoiman saatavuudesta on tullut yritysten sijoittumisen kannalta entistä kriittisempi päätöksentekokriteeri. Jos reuna-alueen taloudessa ei ole toimijoita tai toimintoja, jotka kykenevät jalostamaan hyötyjä tehostetusta saavutettavuudesta, uhkaa parannetuista kulkuväylistä tulla ensisijaisesti kanava, jota pitkin resurssit virtaavat tehokkaammin alueelta ulos."

Tienpidon vaikutusten kohdentumisen kannalta on tarpeen myös todeta tapa käsitellä sosiaalista oikeudenmukaisuutta. 'Yhteiskunnan odotusten ja arvostusten' näkökulmassa esitetään, että (mt., 13)

*kaikkien liikkumismahdollisuus on oikeudenmukaisuutta.*

Tähän liittyen sosiaalisella kestävyydellä tarkoitetaan tarvetta tarkastella liikumista eri väestöryhmien ja erilaisten liikkumistarpeiden näkökulmasta (mt., 13).

*Laaja-alainen näkökenttä vaikuttaa myös tienpidon tarpeeseen kun liikkumisen ja kuljettamisen mahdollisuuksia kehitetään entistä useammalle.*

Tavoitetila-julkaisu ei pyri konkretisoimaan, miten 'laaja-alainen näkökenttä' voisi vaikuttaa 'tienpidon tarpeeseen' eri väestöryhmien ja erilaisten liikkumistarpeiden kannalta. Sen sijaan se kuvailee yleisellä tasolla tavoitteena olevaa esimerkiksi kaupunkiseutujen ja taajamien 'harmonista liikennejärjestelmää', jossa tavoitteena on esimerkiksi yhtenäinen pyörätieverkosto tai 'joukkoliikenteelle lisää houkuttelevuutta', ja maaseudun perusverkon tavoitetta päästä 'jouhevasti palveluihin', mikä tarkoittaa muun muassa entistä useamman koulumatkan tekemistä pyörätietä pitkin.

Koska tie- ja liikenneolojen tavoitetila on tehty ilman ennalta määritellyn rahoitusraamin rajoitteita, se ei ota kantaa todellisissa päätöksentekotilanteissa välttämättä tapahtuvaan priorisointiin. Tavoitetilan määrittelyn yhdeksi tarkoitukseksi on ilmaistu halu saada aikaan keskustelua priorisoinneista eri tarteiden kesken (mt., 1).

**Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet** liittyvät tienpidon alueellisiin merkityksiin toisaalta yksilön hyvinvointiin kohdistuvien (ympäristö)vaikutusten kautta, toisaalta muun muassa tie- ja liikenneolojen tavoitetilassa muodostetun aluekehityksen ja maankäytön suunnittelun (yhdyskuntarakenteen kehityksen) välisen kytkennän kautta. 'Eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua' koskevien yleistavoitteiden mukaan

*elinympäristöjen toimivuutta ja taloudellisuutta edistetään hyödyntämällä olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta ja eheyttämällä taajamia. Taajamia eheyttäessä parannetaan elinympäristön laatua. Yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa.*

*Yhdyskuntarakenteen kehittämisessä pyritään vähentämään liikennetarvetta, parantamaan liikenneturvallisuutta ja edistämään joukkoliikenteen edellytyksiä.*

*Kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuuksina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin.*

'Toimivia yhteysverkkoja ja energiahuoltoa' koskevien yleistavoitteiden mukaan

*liikennejärjestelmiä suunnitellaan ja kehitetään kokonaisuuksina, jotka käsittävät eri liikennemuodot ja palvelevat sekä asutusta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Erityistä huomiota kiinnitetään liikenne- ja kuljetustarpeen vähentämiseen sekä liikenneturvallisuuden ja ympäristöystävällisten liikennemuotojen käyttöedellytysten parantamiseen.*

Näillä tavoitteilla on näennäisestä näkökulmaerostaan huolimatta läheinen yhteys aluekehityksen tavoitteisiin, erityisesti "työssäkäyntialueiden toimivuuteen", joka käytännössä tarkoittaa työssäkäyntialueiden laajentumista, yhdyskuntarakenteen hajautumista, liikenne- ja kuljetustarpeen kasvua sekä ympäristöystävällisten liikennemuotojen käyttöedellytysten heikentymistä. Tähän ristiriitaan palataan arviointimenetelmiä käsittelevässä johtopäätösosassa (luku 9).

Väyläpalvelujen **peruspalvelutasoa määritellyt työryhmä** on tarkastellut teiden ja ratojen merkitystä ja vaikutusta käänteisestä näkökulmasta: se on pyrkinyt määrittelemään, minkälaista väyläpalvelujen tasoa olisi vähintään tarjottava kaikissa olosuhteissa. Työryhmä esittää ns. peruspalvelutason tarjoamisen varmistamista. Peruspalvelutason työryhmä määrittelee seuraavasti (liikenne- ja viestintäministeriö 2003b, 12):

*Väylätoiminnan peruspalvelutaso mahdollistaa alueiden ja yhdyskuntien kehityksen tyydyttämällä väestön, elinkeinoelämän ja alueiden toimintojen edellyttämät tavanomaiset liikkumis- ja kuljetustarpeet kestäväällä tavalla.*

Palvelutason määrittelyn ongelma ilmenee tavasta, jolla työryhmä on kuvannut peruspalvelutasoa (mt., 31):

*Väylätoiminnan peruspalvelutaso on varmistettu, kun seuraavat ehdot täyttyvät:*

- *Väyläpalvelujen taso mahdollistaa ihmisten, elinkeinoelämän ja alueiden tavanomaisen liikkumisen ja kuljetukset kaikissa oloissa myös pitkällä aikavälillä.*
- *Väyläpalvelut kyetään tuottamaan ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästi ja liikenneturvallisuudesta tinkimättä.*
- *Väyläpalvelut kyetään tuottamaan pitkällä aikavälillä taloudellisesti, ts. väylänpidon elinkaarikustannukset ovat mahdollisimman pienet.*

Peruspalvelutason toteutumista työryhmä on kuvaillut mm. 'toimivilla' työmatkayhteyksillä, kuljetusten 'toimintavarmuudella ja täsmällisyydellä', 'matkailuelinkeinon tarpeilla', 'alueiden omien vahvuuksien kehittämällä' jne. Näiden indikaattoreiksi tarkoitettujen, mutta luonteeltaan kuvailevien (laadullisten) tekijöiden sisällöllinen määrittely on puolestaan jätetty auki.



Peruspalvelutason työryhmän vaikeus ja perusongelma on siis ollut niiden edellä kuvatuissa suunnitelmissa ja ohjelmissa hieman eri muodoissa ja eri painotuksin esiintyneiden käsitteiden operationalisointi. Ongelma rajautuu hieman, kun siirrämme seuraavassa tarkastelutason suunnitteluhierarkian ylimmistä tavoitteista asteen lähemmäs toteuttamiseen tähtäävää suunnitelua.

**Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan** (2003) hallituksen liikenne- ja viestintäpolitiikalla parannetaan kansalaisten hyvinvointia sekä elinkeinoelämän ja julkishallinnon tuottavuutta ja kilpailukykyä. Tavoitteena on edistää Suomen ja sen eri alueiden kilpailukykyä kehittämällä liikenteen infrastruktuuria ja palveluja.

Hallitusohjelman liikennepoliittisten linjausten mukaan

*laadukkaat ja toimintavarmat liikenneväylät ovat perusedellytys koko yhteiskunnan tehokkaalle, alueellisesti ja sosiaalisesti tasavertaiselle ja kansainvälisesti kilpailukykyiselle toiminnalle. ... Hallitus valmistelelee erikseen monivuotisen, kaikki liikennemuodot kattavan liikenneinvestointiohjelman. Investointiohjelman tulee vahvistaa Suomen aluerakennetta, elinkeinoelämän kilpailukykyä ja kansainvälisiä yhteyksiä.*

Investointiohjelma valmistuu vuoden 2004 alkupuolella.

Hallitusohjelma korostaa näin voimakkaasti 'Suomen ja sen eri alueiden kilpailukykyyn' edistämistä kehittämällä liikenteen infrastruktuuria ja palveluja. Toisaalta 'laadukkaita ja toimintavarmoja' liikenneväyliä pidetään perusedellytyksenä 'koko yhteiskunnan tehokkaalle, alueellisesti ja sosiaalisesti tasavertaiselle' toiminnalle. Näiden näkökulmien yhteensovittamista ei käsitellä hallitusohjelmassa.

### **Aluekehitysstrategia 2013**

Olemme käsitelleet edellä erityisesti luvussa 4 aluekehittämissstrategiatyöryhmän mietintöä Aluekehitysstrategia 2013 (sisäasiainministeriö 2003). Palaamme siihen vielä tässä siltä osin, että tarkastelemme mietinnössä liikenneinfrastruktuurille annettua merkitystä ja painoarvoa aluekehitysstrategian kokonaisuudessa.

Työryhmän eräs keskeinen lähtökohta on 'erilaistuva aluepolitiikka', jonka tarve perustuu toisaalta alueiden eriytyneeseen kehitykseen viime vuosina ja toisaalta tavoitteeseen pitää kaikki maakunnat elinvoimaisena ja mahdollistaa nykyistä tasaisempi kasvu koko maassa.

Kilpailukykyyn – siis alueiden kilpailukykyyn – osatekijöinä mietintö korostaa osaamista, aluerakenteen monikeskuisuutta sekä alueiden erikoistumista ja verkostoitumista, yritystoiminnan edellytysten kehittämistä, työmarkkinoiden toimivuutta, liikenne- ja viestintäyhteyksiä, hyvää elinympäristöä ja kulttuuria sekä liikunta- ja nuorisopalveluita. (Mt., 1)

Strategisissa linjauksissa liikenne- ja viestintäyhteyksistä todetaan, että (mt., 35)

*alueiden kehittämisen kannalta henkilöiden liikkumismahdollisuudet ja tavarakuljetusten logistiikka sekä toimivat nopeat tietoliikenneyhteydet ovat avainasioita. Saavutettavuus on tärkeää. Kaikille alueille ei voida taata saman tasoisia palveluja. Niille on kuitenkin tarjottava kehittämisen näkökulmasta määritellyt liikenteen ja kommunikaation peruspalvelut. Tämä edellyttää tie- ja rautatieverkoston tason nostamista monelta osin.*

Alueiden välisistä yhteyksistä mietinnössä esitetään linjaus, jonka mukaan (mt., 35-36)

*yhteyksien kehittäminen on alueiden elinvoiman ja kehitysedellytysten kannalta välttämätöntä. Valtakunnallisesti merkittäviä liikenneverkkoja tulee kehittää siten, että ne mahdollistavat laadukkaat ja turvalliset yhteydet. Nopea rataverkko ja nopeat tieyhteydet ovat tässä pääosassa. Erityisesti on kehitettävä nopeita junayhteyksiä.*

Kasvavien kaupunkiseutujen osalta mietintö toistaa liikenteen hallinnonalan strategisissa linjauksissa esiintyvää näkemystä, jonka mukaan maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun kiinteä yhteistyö on välttämätöntä (mt., 36):

*kasvavien seutujen tarpeisiin vastaaminen kestäväen kehityksen vaatimusten mukaisesti ja tasapainoisen liikennejärjestelmän toteuttaminen edellyttää kiinteää yhteistyötä maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelussa, innovatiivisia liikenneratkaisuja, osin uusia investointeja sekä vahvoja toimenpiteitä julkisen joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen järjestämisessä.*

Maaseudun liikenneinfrastruktuurista mietinnössä todetaan, että (mt., 36)

*liikenneverkkoja ja palveluja ylläpidetään siten, että ne luovat edellytyksiä asumiselle ja elinkeinotoiminnalle. Päivittäisen peruspalvelutason ylläpidon rahoitus turvataan ensisijaisesti.*

Mietintö tarjoaa useita mielenkiintoisia näkökulmia tienpidon alueellisiin merkityksiin. Mietinnössä käytetään eräitä keskeisiä käsitteitä, joiden määrittely on tuottanut ongelmia, tai joiden määrittelyyn on pyritty aivan viime aikoina. Viimemainituista keskeinen esimerkki ovat 'valtakunnallisesti merkittävät liikenneverkot', joiden määrittelystä on valmistunut liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän esitys (liikenne- ja viestintäministeriö 2003c). Palaamme siihen luvussa 7.2. Ongelmallisista käsitteistä puolestaan on esillä kahdessakin hieman eri merkityksessä peruspalvelutason käsite. Sitä on käytetty koko alueiden kehittämisen 'ylä rakenteen' tasolla, kun mietinnössä vaaditaan, että kaikille alueille on tarjottava 'kehittämisen näkökulmasta määritellyt liikenteen peruspalvelut'. Mietintö ei esitä tulkintaa, minkälaisia tällaisten liikenteen peruspalvelujen tulisi olla Toisaalta maaseutua koskevien linjausten kohdalla edellytetään 'päivittäisen peruspalvelutason ylläpidon rahoituksen turvaamista'. Jälkimmäisessä mielessä 'peruspalvelutaso' vastaa läheisesti liikenne- ja viestintäministeriön peruspalvelutasotyöryhmän (liikenne- ja viestintäministeriö 2003b) näkökulmaa käsitteen sisältöön.

Alueellisten merkitysten kannalta on syytä huomata myös mietinnön kanta, jonka mukaan alueiden välisissä yhteyksissä nopeat junayhteydet ovat erityinen kehittämisen kohde ennen 'nopeita tieyhteyksiä'.



## 7.2 Mihin tienpidolla ajatellaan voitavan vaikuttaa?

Strategiset linjaukset konkretisoituvat suunnittelun seuraavalla tasolla liikenne- ja viestintäministeriön sekä Tiehallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmissa sekä Tiehallinnon määrittelemissä, toiminnan eri osa-alueita käsittelevissä tarkentavissa toimintalinjoissa.

**Liikenne- ja viestintäministeriön vuosien 2004-2007 toiminta- ja taloussuunnitelmassa** liikennepolitiikan keskeinen sisältö on tiivistetty seuraavasti (liikenne- ja viestintäministeriö 2002c, 6):

*Liikennepolitiikassa on keskeistä ylläpitää ja kehittää liikenteen infrastruktuuria ja liikenteen palveluja pitkäjänteisesti siten, että ne edistävät Suomen ja sen eri alueiden kilpailukykyä ja väestön hyvinvointia. Liikenteen tulee olla turvallista samalla kun elinkeinoelämän kuljetustarpeet turvataan, ihmisten päivittäinen liikkuminen on sujuvaa ja eri alueiden tarpeet otetaan huomioon ekologisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla. Pitkien etäisyyksien maassa, kaukana markkina-alueista, kuljetuskustannusten alentaminen ja logistiikan kehittäminen sekä ulkomaankuljetusten toimintavarmuus ovat myös avainsanoja.*

Harjoitettavalle liikennepolitiikalle on toiminta- ja taloussuunnitelmassa annettu sisältö, jonka voi katsoa painottavan taloudellisen hyvinvoinnin näkökulmaa voimakkaammin kuin edellä kuvatut strategiset suunnitelmat. 'Suomen ja sen eri alueiden' kilpailukyvyyn edistäminen on liikennepolitiikan ensimmäinen 'tehtävä'. Myös taloudellisen hyvinvoinnin kohdistumisen paino on vähäisempi: kestävästä kehityksestä tuodaan esiin sen ekologinen ja taloudellinen ulottuvuus, mutta ei sosiaalista. Kilpailukyvyyn merkityksen korostaminen tulee esiin myös toimintaympäristön haasteissa, joiden mukaan (mt., 8)

*painopiste ja haaste on toisaalta Suomen kilpailukyvyyn tekijöiden edistämisessä ja toisaalta peruspalvelujen turvaamisessa. Yhteiskunnan muutokset vaativat samanaikaisesti yhä parempaa palvelutasoa sekä viestinnässä että liikenteessä. ... Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimin on ... kehitettävä kilpailukykyistä logistiikkaa, parannettava saavutettavuutta sekä huolehdittava ulkomaankaupan toimintavarmuudesta ja sujuvuudesta.*

Suunnitelman laatimisen ajankohta, loppuvuosi 2002, jolloin kansantalouden laskusuhdanne oli jo selvästi havaittavissa, tekee osaltaan ymmärrettäväksi kilpailukyvyyn korostumisen verrattuna voimakkaan taloudellisen kasvun aikana vuonna 2000 laadittuun ministeriön strategiseen suunnitelmaan.

Suunnitelmassa tuodaan kuitenkin esiin myös täydentäviä näkökulmia haasteina liikennejärjestelmän kehittämiselle. Toimintaympäristön muutoksen kuvauksen mukaan (mt., 23)

*alueiden ja väestöryhmien tarpeet luovat uusia haasteita alueiden kehityksen eriytyessä ja elämäntapojen monimuotoistuessa. ... Jos muuttoliike jatkuu suuntaa kääntämättä, useita alueita uhkaa väestön ikääntyminen ja palvelujen heikentyminen.*



Tästä lähtökohdasta toiminta- ja taloussuunnitelmassa otetaan kanta – taas kilpailukykyyn liittyen – jonka mukaan (mt., 23)

*liikenteen toimenpitein olisi pystyttävät tarjoamaan edellytyksiä alueiden elinvoiman kasvulle ja tuettava alueiden erilaisten vahvuuksien hyödyntämistä elinkeinotoiminnassa.*

Näkemyistä tulkittaessa on syytä kuitenkin huomata, että 'liikenteellä' tarkoitetaan koko liikennejärjestelmää, ei vain yleisten teiden verkkoa tai tieliikennettä. Kilpailukyky tulee uudelleen esiin käsiteltäessä kuljetuksia (mt., 23):

*Kuljetusten täsmällisyysvaatimukset ... kasvavat tulevaisuudessa. Tämä on seurausta täsmällisiä kuljetuksia tarvitsevien kaupan ja hi-tech-teollisuuden liikevaihdon kasvusta ja siitä, että myös perusteollisuuden kuljetusten on tulevaisuudessa oltava aiempaa täsmällisempiä. Liikenteen toimivuus on varmistettava etenkin suurimpien kasvukeskusten kehäteillä, lentokenttäyhteyksillä sekä satamien ja prosessiteollisuuden tie- ja ratayhteyksillä.*

Näkemys ei ole vastakkainen 'alueiden erilaisten vahvuuksien hyödyntämiselle', mutta se priorisoi hyvin voimakkaasti toimenpiteiden kohdistamista. Rinnastamalla kaupan kuljetukset, hi-tech-teollisuuden vaatimukset sekä 'perusteollisuuden' (prosessiteollisuuden) asetetaan hyvin laajavaikuttaiset vaatimukset tieverkon kehittämiselle, koska puunjalostuksen edellyttämät kuljetukset tapahtuvat laajasti kaikilla tieverkon osilla.

Toiseksi kuljetuksissa ja niiden perustana olevissa logistisissa järjestelmissä voi tapahtua nopeita muutoksia, joiden rinnalla tieverkon kehittäminen on hyvin hitaasti reagoiva prosessi. Jos 'alueiden erilaisten vahvuuksien hyödyntäminen' nähdään ennakoivaksi prosessiksi ja kuljetusten täsmällisyysvaatimukseen vastaaminen nykytilanteeseen tai jo tapahtuneeseen kehitykseen reagoimiseksi, tienpidon suunnittelu asettuu hyvin vaikeaan asemaan tienpidon alueellisille merkityksille annettavan sisällön näkökulmasta.

Liikennejärjestelmän alueellista merkitystä tarkastellaan ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa myös valtakunnallisina ja alueiden välisinä yhteyksiä (mt., 24-25):

*Väestön ja työpaikkojen keskittyminen kasvukeskuksiin lisää keskusten välistä henkilö- ja tavaraliikennettä. Kysynnän kasvu kohdistuu raide- ja lentoliikenteeseen sekä pääteihin. Myös tasapainoisen aluerakenteen kehittyminen ja eri alueiden omaehtoisen kehittämisen tukeminen edellyttävät nopeita ja laadukkaita yhteyksiä maakuntien keskusten välillä.*

Maakuntien keskusten välisten yhteyksien rinnastaminen yhteystarpeena kasvukeskusten välisiin yhteyksiin on mielenkiintoinen. Maakuntakeskuksia on 19, kasvukeskuksia määrittelystä riippuen huomattavasti vähemmän etenkin, jos kasvukeskukset määritellään työssäkäyntialueina eikä hallinnollisina yksikköinä, esimerkiksi seutukuntina. Tällä tavoitteenasettelulla maakuntakeskuksille annetaan hallinnollisen roolin perusteella itseisarvoinen asema, joka edellyttää 'nopeita ja laadukkaita' yhteyksiä keskusten välillä.

Kuten luvussa 2 olemme todenneet, aluerakenne – ja sen rinnalla myös keskusrakenne – on aina suhteellinen käsite, joka perustuu tulkintaan toiminnallisesti jäsentyneistä alueista. Siten myös keskusrakenteen välisten yhteyksien määrittely edellyttää tulkintaa – ja kannanottoja. Liikenne- ja vies-



tintäministeriön asettama, valtakunnallisesti merkittävien liikenneverkkojen sekä henkilö- ja tavaraliikenneterminaalien määrittelyä valmistellut työryhmä on päättänyt seuraavaan tulkintaan keskeisistä yhteystarpeista (liikenne- ja viestintäministeriö 2003c, kuvailulehti):

*Työryhmä ehdottaa valtakunnallisesti merkittävät liikenneverkot jaettavaksi kahteen luokkaan siten, että jokaiselle liikennemuodolle määritellään verkon tärkein osa, ydinverkko, jonka yhtenäinen ja korkeatasoinen kehittäminen turvataan maankäytön ja väylien suunnittelussa sekä pitkäjänteisellä väyläpolitiikalla. Tämä ydinverkko ehdotetaan sitä kehitettäessä parannettavaksi muuta verkkoa korkeampaan laatutasoon. Verrattain suppeaksi määritelty ydinverkko on mahdollista parantaa 15 - 20 vuoden aikana tarvittavilta osilta ehdotettuun laatutasoon suunnitteen tähänastisella kehittämisinvestointien rahoitustasolla. Ydinverkkoihin ehdotetaan 2270 km teitä (ns. korkealaatutiet), 2230 km ratoja ja 1240 km vesiväyliä. Lentoasemia ydinverkkoon tulisi kolme (Helsinki-Vantaa, Oulu ja Rovaniemi) ja satamia kymmenen. Ydinverkkojen ohella myös muita valtakunnallisesti merkittäviä liikenneverkkoja sekä alempiasteisia liikenneverkkoja kehitetään tasapainoisesti liikennetarpeiden mukaan.*

Oleellista työryhmän kannanotossa on koko maan aluerakenteen ja sen jäsentymisen tulkinnan kannalta se, että kaikkien ydinverkkoon kuuluvien yhteysvälien toinen pää on pääkaupunkiseutu. Eritasoisten keskusten roolista – erityisesti maakuntakeskuksiksi kokonaisuutena – esitetään monitulkintainen näkemys (mt., 18):

*Maakuntakeskukset toimivat läheisessä vuorovaikutuksessa pääkaupunkiseudun ja toistensa kanssa. Maakuntakeskusten menestyminen edellyttää nopeita ja korkeatasoisia liikenneyhteyksiä pääkaupunkiseudulle ja maakuntakeskusten välille. Aluekeskusten kehittymiselle ovat tärkeitä sujuvat ja nopeat liikenneyhteydet omaan maakuntakeskukseen, mutta jatkossa sujuvien ja nopeiden liikenneyhteyksien merkitys pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvaviin keskuksiin korostuu.*

LVM:n työryhmän työn keskeinen sisältö ei kohdistu kaupunkiseutuihin, vaikka siinä määritelläänkin valtakunnallisiksi tärkeiksi väyliksi myös kaupunkiseutujen sisäisiä tie- ja katuyhteyksiä. Ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa käsitellään kaupunkiseutujen roolia todeten (Liikenne- ja viestintäministeriö 2002c, 25-26), että

*kaupunkiseudut ovat usein läheisen alueen ja osin koko maan kehityksen moottoreita. Jotta liikenne ei muodostuisi kehitystä vakavasti jarruttavaksi tekijäksi, kaupunkiseutujen koko liikennejärjestelmän toimivuus on turvattava... Kasvavien seutujen tarpeisiin vastaaminen kestävän kehityksen vaatimusten mukaisesti ja tasapainoisen liikennejärjestelmän toteuttaminen edellyttää kiinteää yhteistyötä maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelussa, innovatiivisia liikennerekaisuja, osin uusia investointeja sekä vahvoja toimenpiteitä joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen järjestämisessä.*

Ensisijainen näkökulma on tässäkin taloudellisen kehityksen edistäminen, mutta sitä täydennetään koko liikennejärjestelmän toimivuuden korostamisella, 'tasapainoisen liikennejärjestelmän toteuttamisella', jota pidetään edellytyksenä kestävän kehityksen vaatimusten mukaiseen kasvavien seutujen tarpeisiin vastaamiseen.

Maaseudulla (maaseudun perusverkolla) ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman näkökulma rajautuu toisaalta maaseudun asukkaiden mahdollisuuteen saavuttaa peruspalvelut sekä tieverkon säilyttämiseen. (mt., 27)

*sellaisessa kunnossa, jota taloudelliset kuljetukset ja taloudellinen väylänpito edellyttävät.*

Tavoitteeksi onkin asetettu, että (mt., 27)

*väyläpalvelujen taso mahdollistaa elinkeinoelämän, alueiden ja väestön perustoiminnot myös pitkällä aikavälillä.*

Tavoitetta 'elinkeinoelämän, alueiden ja väestön perustoimintojen mahdollistamisesta' voi pitää huomattavasti rajatumpana kuin edellä esitettyä näkemystä, jonka mukaan "liikenteen toimenpitein olisi pystyttävät tarjoamaan edellytyksiä alueiden elinvoiman kasvuille ja tuettava alueiden erilaisten vahvuuksien hyödyntämistä elinkeinotoiminnassa".

Tavoitteessa esiintyy 'alue' itsenäisenä toimijana, kun se rinnastetaan elinkeinoelämään ja väestöön. Vaikka olemmekin kyseenalaistaneet tämän käsityksen luvussa 2, tieverkon ja laajemmin koko liikennejärjestelmän näkökulmasta 'alueilla' voidaan ajatella olevan 'perustoimintoja', jotka muodostuvat julkisista peruspalveluista, esimerkiksi kouluista, joille liikennejärjestelmän toimivuus on keskeinen edellytys. Myös tiettyjen institutionaalisten perusrakenteiden, hallinnossa esimerkiksi seutu- tai maakunnallisen yhteistyön, voi ajatella kuuluvan tällaisiin alueen perustoimintoihin, joiden toteutumisessa tieverkolla ja liikennejärjestelmällä kokonaisuutena on merkitystä.

**Tiehallinnon toiminta- ja taloussuunnitelma 2004-2007** nostaa esiin kolme suunnitelmakaudella 'kriittiseksi muodostuvaa tekijää', jotka kaikki liittyvät tienpidon alueellisten merkitysten problematiikkaan (Tiehallinto 2003c, 12, 23):

- *Muuttoliikkeen tarpeisiin ei voida vastata.*
- *Päätieverkon modernisoimiseen ei ole mahdollisuuksia.*
- *Alueiden tasapuolista kehittymistä ei suunnitelmalla voida tukea.*

Tiehallinnon näkemys mahdollisuuksistaan vastata kasvavien kaupunkiseutujen tarpeisiin on esitetty seuraavassa muodossa (mt., 12):

*Ongelmat ovat jo nähtävissä ja tulevat edelleen kärjistymään suunnitelmakauden aikana. Tiehallinto ei pysty toteuttamaan liikennejärjestelmäsuunnitelmien investointihankkeita yleisten teiden osalta, eikä riittävässä määrin myöskään perustienpidon rahoituksella toteutettavia pienempiä toimenpiteitä. ... Kaupunkiseutujen pääteiden toimivuus edellyttää eritasoliittymien täydentämistä, kaistajärjestelyjä ja monia pikaparannustoimenpiteitä. Kiireellisiksi luokiteltuja meluntorjuntahankkeita tulisi voida toteuttaa.*

Näkemys 'alueellisiin tarpeisiin' vastaamisen mahdollisuuksista ei ole yhtään valoisampi (mt., 23):

*Alueiden tasapuolista kehittymistä ei suunnitelmalla voida tukea. Tiestön kunnan säilyttäminen ja vähäiset perustienpidon investoinnit vaikuttavat oikeaan suuntaan, mutta eivät ole riittäviä alueellisiin tarpeisiin nähden.*



Se, mitä 'alueiden tasapuolisella kehittämisellä' (huom! ei 'kehittämisellä') tarkoitetaan, ei suunnitelmasta ilmene. Sillä viitattaneen ilmeisesti resurssien alueelliseen kohdentamiseen, mutta mahdollisesti myös ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan "liikenteen toimenpitein olisi pystyttävät tarjoamaan edellytyksiä alueiden elinvoiman kasvulle ja tuettava alueiden erilaisten vahvuuksien hyödyntämistä elinkeino-toiminnassa" (Liikenne- ja viestintäministeriö 2002, 23).

Tiehallinnon mahdollisuuksia vaikuttaa alueiden kehitykseen kuvataan viittaamalla aluekehityksen keskeiseen retoriikkaan (mt., 27):

*Tienpidon näkökulmasta alueiden kehittämisen keskeiset lähestymistavat ovat*

- aluekeskusverkon vahvistaminen
- seutukuntayhteistyön sekä kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksen edistäminen
- alueiden omien vahvuuksien hyödyntäminen
- maaseudun toimintakyvyn turvaaminen

Tiehallinnon toiminta- ja taloussuunnitelma tuo esiin myös eri toimijoiden yhteistyön, tosin vähäisten resurssien aiheuttamin rajoituksin (mt., 27):

*Perustienpidon laajennus- ja uusinvestointeja suunnitellaan vuorovaikutuksessa kuntien ja maakuntien kanssa. Mahdolliset maakuntien priorisoimat alueiden kehittämistä tukevat hankkeet sisältyvät maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmiin ja ne suunnitellaan yhdessä maakuntien ja kuntien kanssa. Perussuunnitelmassa näitä hankkeita on vain muutamia, suurin osa EU- tai yhteisistä ohjelmista rahoitettuja hankkeita.*

Toiminta- ja taloussuunnitelman vaikutuksia on kuvattu vaikutustyypeittäin (mt., liite 5):

- Palvelutaso ja kustannukset
- Turvallisuus ja terveys
- Alueellinen kehitys
- Sosiaalinen kestävyys
- Luonto/muu ympäristö

Vaikutuksia on kuvattu kolmesta näkökulmasta (mt., liite 5):

- Palvelevuus (Liikkuminen ja kuljettaminen palvelujen käyttäjien kannalta)
- Tiestön laatu (Palvelujen toiminnallinen ja fyysinen laatu)
- Palvelujen tarjonta (Tärkeimmät tuotteet ja niiden määrä/taso)

Vaikutuksia alueelliseen kehitykseen kuvataan esimerkiksi palvelevuuden näkökulmasta seuraavasti (mt., liite 5):

*Maaseutualueiden toimintakyky ja vahvuuksien hyödyntäminen mahdollistuu nykyisen tasoilla tieyhteyksillä. Kaupunkien / keskusten ja maaseudun vuorovaikutus sekä työssäkäyntialueiden toimivuus edellyttäisivät kuitenkin yhteyksien parantamista.*

*Alueiden kehittymisen edistäminen investoinnein ei ole mahdollista.*

Suunnitelmaan sisältyy siis implisiittisesti se näkemys, että alueiden kehittymistä voitaisiin edistää investoinnein, jos niihin olisi riittävä rahoitus.

Vaikutuksia sosiaaliseen kestävyYTEEN on kuvattu vastaavasti palvelevuuden näkökulmasta siten, että (mt., liite 5)

*säännöllinen liikkuminen ja peruspalvelujen saavutettavuus turvataan. Joukkoliikenteelle, palveluliikenteelle ja koulukuljetuksille tarjotaan riittävät liikennöimis-mahdollisuudet.*

Näkökulma sosiaaliseen kestävyYTEEN rajoittuu näin selkeästi maaseutuun ja erityisesti haja-asutusalueisiin. Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma käsittelee myös kaupunkiseutujen ja erityisesti kasvavia keskuksia ja niiden liikennejärjestelmän toimivuutta, mutta Tiehallinto ei siis ota tätä näkökulmaa lainkaan esiin arvioidessaan suunnitelman vaikutuksia.

Tiehallinnon suunnitelmassa todetaan, että maaseudun osalta arvioidaan, että tieverkon laatu (yhteydet, kunto ja hoidon taso) ei ole este maaseutu-alueiden toimintakyvylle ja vahvuuksien hyödyntämiselle. Tätä kannanottoa on syytä verrata aikaisemmin esillä olleeseen arvioon mahdollisuuksista tukea alueiden "tasapuolista kehittymistä", jota ei voida suunnitelman mukaan tukea, eivätkä investoinnit ole riittäviä "alueellisiin tarpeisiin nähden".

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa otetaan siis implisiittisesti se kanta, että 'alueiden kehittymisen edistäminen' olisi mahdollista tieinvestoinnein. Myös keskusten ja maaseudun vuorovaikutusta voitaisiin kehittää paremmilla yhteyksillä. Tieinvestointien vaikutuksiin 'alueiden kehittymiseen', tässä tapauksessa siis aluetalouteen ja yritystoiminnan edellytyksiin, palataan jatkossa.

Tiehallinnon määrittelemät teiden **talvihoidon toimintalinjat** tuovat mielenkiintoisen lisän näkemyksiin siitä, mihin tienpidolla halutaan ja voidaan vaikuttaa. Toimintalinjojen perustelujen mukaan (Tiehallinto 2001a, 10)

*talvihoidon tasolla on suora ja laaja-alainen vaikutus kaikkiin niihin ihmisten ja yhteiskunnan toimintoihin, jotka ovat sidoksissa päivittäiseen liikkumiseen niin teillä kuin kevyen liikenteen väylillä sekä kuljetuksiin tiestöllä. Entistä merkittävämpi osa kuljetuksista on logistisessa mielessä aikaan sidottu. Matka-aikojen ennustettavuus on tärkeätä myös talvella. ... Yhteiskunnan edellytetään takaa-van perusliikkumiseen edellytykset niinä aikoina, jolloin yhteiskunnan muutkin toiminnot ovat käynnissä.*

Toimintaperiaatteiden määrittelyn mukaan (mt., 11) koko maassa tarjotaan yhtenäiset ja alueellisesti tasa-arvoiset liikkumisedellytykset:

*Liikkumiselle tarjotaan eri puolilla maata samat mahdollisuudet. Koko maassa noudatetaan yhtenäisiä periaatteita tiestön hoitoluokituksessa ja yhtenäisiä laatuvaatimuksia. Kuitenkin yhteisiä periaatteita sovelletaan alueellisten ja paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden mukaan.*

Tämän yleisperiaatteen ohella toisena keskeisenä toimintaperiaatteena on hoidon laatutason porrastaminen tien käytön mukaan. Perusteena tälle on 'kustannustehokkuus', 'hyvä hyötykustannussuhde'. Kustannustehokkuuden käsite liittyy kysymykseen tienpidon ja rajatummien tieinvestointien yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden arvioinnista, jota käsitellään myöhemmin.



Koko tiestöllä tarjotaan kuitenkin mahdollisuus jatkuvaan liikennöintiin (mt., 11):

*Tiestöllä pyritään mahdollisimman hyvään hyötykustannussuhteeseen. Vähäliikenteiselläkin tiestöllä taataan kuitenkin peruspalvelutaso, joka mahdollistaa ympärivuorokautisen liikkumisen.*

Tätä näkökulmaa korostetaan vielä 'sosiaalisen oikeudenmukaisuuden' periaatteella (mt., 11):

*Tienkäyttäjryhmät ja niitä palvelevat väylät ja väylän osat ovat tasavertaisessa asemassa hoidon laatutasoa määritettäessä.*

Vaikka toimintalinjat eivät käsittelekään perusteluissa mainittua 'perusliikkumisen' tulkintaa, periaate ympärivuorokautisesta liikkumismahdollisuudesta koko tieverkolla tarjoaa operatiivisen tulkinnan tieverkon hoidon keskeisille lähtökohdille.

Toimintalinjojen keskeisenä periaatteena on siis, että tieverkon hoidon taso on riippumaton tien maantieteellisestä sijainnista – ilmastoerot huomioon ottaen – ja että eri tienkäyttäjryhmät kevyt liikenne ja joukkoliikenteen käyttäjät mukaan lukien ovat tasavertaisessa asemassa.

### 7.3 Näkökulmia tienpidon alueellisiin merkityksiin

Tienpitoa ohjaavat suunnitelmat ja ohjelmat ja niissä esitetyt tavoitteet sisältävät useita erilaisia näkökulmia alueiden kehitykseen ja tienpidon alueellisiin merkityksiin. Nämä käsitykset heijastavat osaltaan 'virallista' tulkintaa aluekehityksen tavoitteista, osittain niissä näkyy suunnitelman valmistelijoiden käsitys tai tulkinta aluekehityksen tavoitteista, painotuksista ja merkityksistäkin. Nämä erilaiset näkökulmat voi tiivistään esimerkiksi seuraavasti:

- Tienpidon resurssien jaon näkökulma
- Hallinnollinen näkökulma/asiakasnäkökulma
- Alueiden taloudellisen kehityksen/kasvun/kilpailukyvyn näkökulma
- Yleinen taloudellisen kehityksen/kasvun/kilpailukyvyn näkökulma
- Aluerakenteen näkökulma (tieverkko aluerakenteen yhtenä elementtinä)
- Väestön ja työpaikkojen keskittymisen näkökulma
- Yhteiskunnallinen/elämäntapojen erilaistumisen/monipuolistumisen näkökulma
- Alueiden ja väestöryhmien erilaisten tarpeiden näkökulma
- Yksilöiden ja alueiden tasa-arvon näkökulma
- Alueiden tasapuolisen kehittymisen näkökulma

Onko aluekehityksessä kyse kaikesta tästä? Vai voidaanko tätä edes kysyä alueiden, väestöryhmien ja yksilöiden erilaistuvien tarpeiden ja erilaistuvien valintojen sekä elinkeinoelämän nopeiden muutosten viitekehityksessä? Voidaanko taloudellisen kasvun ja "kilpailukyvyn edistämisen" näkökulmaa erottaa esimerkiksi alueiden tasapuolisesta kehittymisestä tai yksilöiden ja alueiden tasa-arvosta? Voidaanko yksilön ja alueen "hyvinvointi" erottaa toisistaan?

Pyrimme vastaamaan näihin kysymyksiin luvussa 9. Sitä ennen täydennämme näitä näkökulmia vielä seuraavassa luvussa eräissä ulkomaisissa, lähinnä ruotsalaisissa tutkimuksissa, selvityksissä ja kannanotoissa esitetyillä näkemyksillä.



## 8 ALUEELLISIA MERKITYKSIÄ KÄSITTELEVIÄ TUTKIMUKSIA JA KANNANOTTOJA

### 8.1 Ulkomaisia tutkimuksia ja kannanottoja

Ruotsissa on selvitetty useissa tutkimuksissa, selvityksissä ja hallituksen selonteissa liikenneinfrastruktuurin ja aluekehityksen välistä suhdetta. Tarkastelemme seuraavassa ensin eräitä SIKA:n<sup>4</sup> tutkimuksia ja selvityksiä, täydennämme niiden näkökulmaa Ruotsin hallituksen selonteissa ja valtiopäivien päätöksissä esitetyillä näkemyksillä ja tarkastelemme lopuksi eräitä muita pohjoismaisia selvityksiä, joissa käsitellään infrastruktuurin ja taloudellisen kasvun välistä suhdetta sekä alueiden saavutettavuutta. Selvitykset tarjoavat myös näkökulman ruotsalaisiin käsityksiin aluekehityksen luonteesta yleisesti.

Ruotsissa viime vuosina tehtyjen tutkimusten ja selvitysten taustalla on hallituksen vuonna 2001 valtiopäiville esittämä aluepoliittinen selonteko *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (Regerings proposition 2001a). Siinä viitataan valtiopäivien vuonna 1998 tekemään liikennepoliittiseen päätökseen, jossa liikennepoliitikan tavoitteeksi asetettiin

*yhteiskuntataloudellisesti tehokkaan ja pitkällä aikavälillä kestäväan liikennejärjestelmän (transportförsörjning) tarjoaminen kansalaisille ja elinkeinoelämälle.*

Osatavoitteita valtiopäivien päätöksessä asetettiin viisi, yhtenä niistä ”myönteinen alueellinen kehitys”.

Aluepoliittisen selonteon jälkeen hallitus antoi valtiopäiville toisen selonteon, joka käsitteli ”pitkällä aikavälillä kestäväan liikennejärjestelmän infrastruktuuria” (*Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*), toisin sanoen liikenneverkkoja (Regerings proposition 2001b). Siinä liikennejärjestelmälle aikaisemmin asetettuja tavoitteita täydennettiin kuudennella osatavoitteella, joka käsittelee liikennejärjestelmän tasa-arvoa sukupuolten kesken. (*Målet skall vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov.*) Palaamme jäljempänä selonteon keskeiseen sisältöön tienpidon alueellisten merkitysten kannalta.

Hallituksen selonteon taustaselvityksiin kuului osaselvitys ”Liikenne ja aluekehitys” (*Kommunikationerna och den regionala utvecklingen*) (Persson 2000). Siinä tarkastellaan, kuinka liikennepoliitikassa ja liikennesuunnittelussa on otettu huomioon aluepoliittiset näkökohdat. Niitä on arvioitu sekä hyvinvointipoliittisesta että taloudellisen kasvun näkökulmasta.

---

<sup>4</sup> Statens institut för kommunikationsanalys

SIKA teki vuonna 2001 tutkimuksen infrastruktuurin ja aluekehityksen välistä suhteesta (SIKA 2001). Sen mukaan aluekehityksessä on kyse sekä taloudellisesta kasvusta että hyvinvoinnin alueellisesta jakautumisesta. Tästä lähtökohdasta tutkimuksessa tarkasteltiin mahdollisuuksia kehittää menetelmiä, joilla voidaan arvioida infrastruktuurin kehittämisen vaikutuksia taloudelliseen kasvuun. Sen ilmentymänä puolestaan tarkasteltiin infrastruktuurin vaikutuksia väestöön, työllisyyteen, tuotannon arvoon ja tulotasoon.

Tutkimuksen tulokset on tiivistetty seuraavasti (mt., 7-12):

- *Työssäkäyntialueiden laajentuminen jatkuu*
- *Lisääntynyt autonkäyttö vaikuttaa työssäkäyntialueiden laajentumiseen enemmän kuin tieinvestoinnit*
- *Aluekehitystoimenpiteiden yhteensovittaminen (elinkeinoelämän tarpeisiin) voi parantaa toimenpiteiden tuloksellisuutta*
- *Tavoitteiden ristiriitaisuus on nostettava esiin*
- *Alueiden väliset matkat ovat myös tärkeitä alueelliselle kehitykselle*

Tienpidon alueellisten merkitysten kannalta selvityksessä on keskeistä työssäkäyntialueiden laajentumista koskeva tarkastelu. Pelkistetysti kyse on siitä, että alueiden kehittyminen (*regional utveckling*) johtaa työssäkäyntialueiden laajentumiseen, se tarpeeseen parantaa infrastruktuuria, se lyhyempiin matka-aikoihin ja se edelleen työssäkäyntialueen laajentumiseen. Ilmiötä voi kutsua työssäkäyntialueiden toimivuuden parantumiseksi, mutta maankäytön ja ympäristön näkökulmasta tarkasteltuna ilmiötä kutsutaan yhdyskuntarakenteen hajautumiseksi. Sen vuoksi selvityksessä käsitellään myös aluekehityksen tavoitteiden ristiriitaisuutta ympäristö- ja liikenneturvallisuustavoitteiden suhteen.

Vuonna 2002 SIKA teki tutkimuksen infrastruktuurin aluetaloudellisista vaikutuksista (SIKA 2002). Tienpidon alueellisten merkitysten kannalta tutkimuksessa on keskeistä siinä esitetty arvio käytössä olevien yhteiskuntataloudellisten arviointimenetelmien suhteesta aluetaloudellisten vaikutusten arviointiin. Tutkimuksen mukaan pääosa hyödyistä tulee otetuksi huomioon nykyisillä arviointimenetelmillä. Tutkimuksen mukaan (mt., 4)

*on tunnettua, että nykyiset analyysimenetelmät eivät kata kaikkia vaikutuksia aluetalouteen. Laskelmista puuttuvat lisähyödyt ovat kuitenkin useimmissa tapauksissa pieniä.*

Tämän vuoksi laskelmiin ei pidä SIKAN tutkimuksen mukaan lisätä aluetaloudellisia hyötyjä, elleivät hyödyt ole osoitettavissa merkittäviksi. Jos hyötyjen tai haittojen kohdentumisessa tapahtuu merkittäviä muutoksia, niiden selvittäminen on tärkeää.



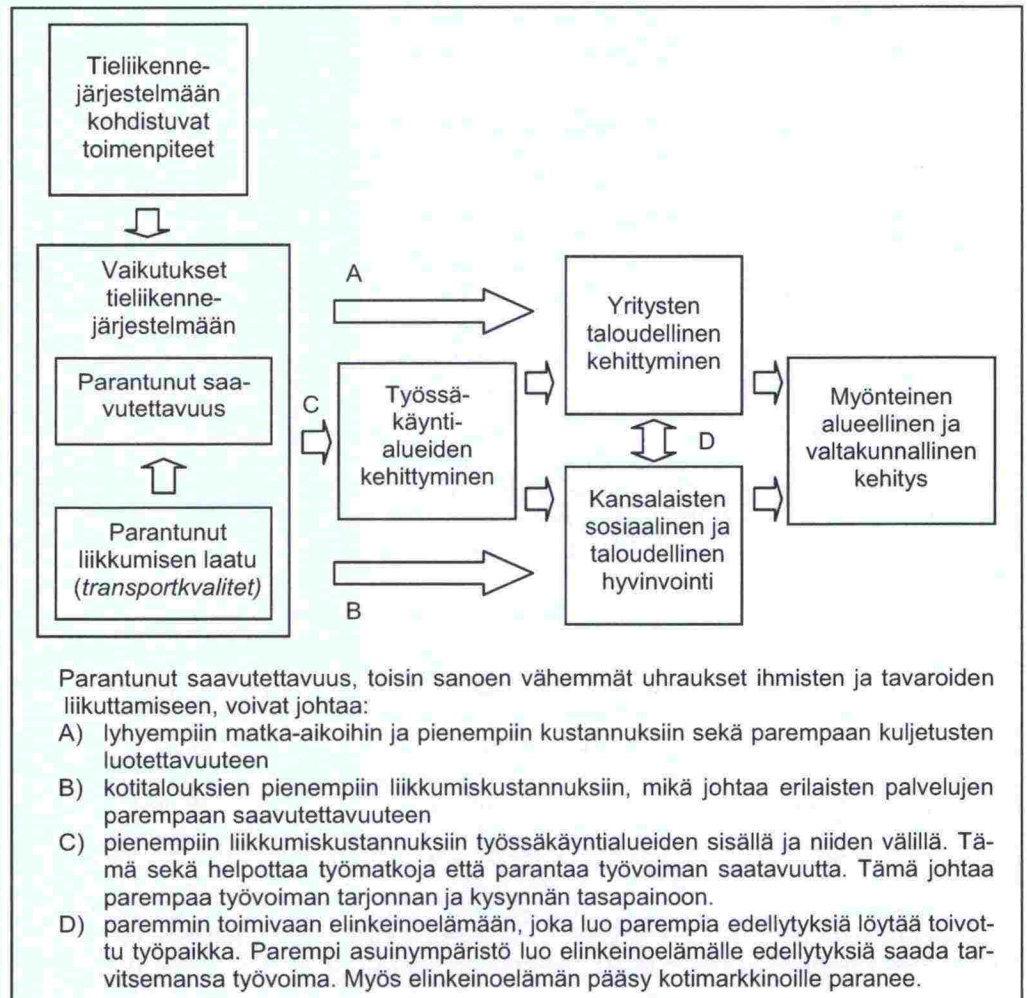
Suomessa käytössä olevan yhteiskuntataloudellisen arvioinnin mallin (Liikenne- ja viestintäministeriö 2003a) näkökulmasta tässä näkemyksessä on oleellista, että vaikutuksia aluekehitykseen ei pidä käyttää lisäperusteluna hankkeen hyötykustannussuhteen ohella, ellei konkreettisia hyötyjä pystytä todella osoittamaan. SIKA:n tutkimuksessa esitetäänkin, että seuraavankaltaisiin kysymyksiin pitäisi pystyä vastaamaan, kun argumentoidaan infrastruktuurin kehittämisen myönteisten aluekehitysvaikutusten puolesta (SIKA 2002, 9)

- *Mitkä ovat ne mekanismit, joiden kautta paremman infrastruktuurin odotetaan johtavan lisääntyvään taloudelliseen toimintaan?*
- *Mitä konkreettisia vaikutuksia taloudelliseen kehitykseen odotetaan infrastruktuurin kehittämisen seurauksena?*
- *Minkä osuuden työllisyyden muutoksesta oletetaan olevan siirtymää muilta alueilta?*
- *Mitä negatiivisia vaikutuksia odotetaan lisääntyvällä alueen ulkopuolelta tulevalla kilpailulla olevan?*

On tärkeää havaita, että SIKA:n tutkimuksessa käsitellään infrastruktuurin kehittämisen, toisin sanoen investointien vaikutuksia aluekehitykseen ja aluetalouteen. Niissä ei siis käsitellä olemassa olevan liikennejärjestelmän ylläpitoa (tai tienpitoa) kokonaisuutena. Käsitteet infrastruktuuri-investointien vaikutuksista vaihtelevat, mutta vallalla on käsitys, jonka mukaan korkeatasoisen infrastruktuurin oloissa, kuten yleisesti Pohjoismaissa, toimiva liikennejärjestelmä on välttämätön, mutta ei riittävä edellytys yhteiskunnan kehittymiselle – miten se määritelläänkään. Infrastruktuuri-investoinneilla ei kuitenkaan saada enää aikaan kasvusysäyksiä, päinvastoin investointien syrjäytymisvaikutusten vuoksi vaikutukset voivat olla kielteisiä. Kehittymättömän infrastruktuurin oloissa investointien vaikutukset ovat selkeästi myönteisiä; näkemuserot koskevat kehittyneitä, jälkiteollisia yhteiskuntia.

Eräät tutkijat ovat asettaneet liikenneinfrastruktuurin jatkokehittämisen hyödyt kyseenalaiseksi (ks. esim. Valli 1998). Hyvän ja toimivan liikennejärjestelmän hyötyjä voidaan pitää suurina aivan samoin kuin toimivan terveydenhoitojärjestelmänkin hyötyjä. Tämän näkemyksen mukaan historiallisen kehityksen myötä muutotutuneet hyödyt ovat niin kiistattomia, että jatkokehittämisen hyödyt voidaan kyseenalaistaa. Tällöin kuitenkin oletetaan, että infrastruktuurin kehitys on johtanut optimaaliseen rakenteeseen, jota ei voida parantaa. Jotkut tutkijat pitävät uskoa vallitsevan järjestelmän optimaalisuuteen toiminnallisen luutumisen ensi vaiheena.

Ruotsin tielaitos on kuvannut saavutettavuuden, liikenteen palvelutason (*transportkvalitet*) ja aluekehityksen (*regional tillväxt*) välisiä yhteyksiä seuraavasti:



Kuva 8.1. Saavutettavuuden, liikkumisen laadun ja alueellisen kasvun väliset yhteydet (Vägverket 2003).

Ruotsin aluepoliittiset tavoitteet sisältävät alueellisten erojen tasaamisen, mutta tätä näkökulmaa ei ole liitetty kaavioon. Myöskään liikennejärjestelmälle asetettuja ympäristövaatimuksia ei ole liitetty kaavioon.

Berger ja Selstad (1999, 74) esittävät tanskalaisiin ja hollantilaisiin tutkimuksiin perustuen, että

- *aluekehitys ja infrastruktuuri ovat käsitteitä, joita ei voi mitata yksiselitteisesti; havaittavat indikaattorit eivät sisällä kaikkia niitä tekijöitä, joita sisältyy "myönteiseen aluekehitykseen",*
- *infrastruktuuri-investoinnin ainutlaatuisuus (infrastrukturinvesteringsunicitet) ratkaisee investoinnin vaikutukset aluekehitykseen; toisin sanoen esimerkiksi tavanomainen tieinvestointi ei synnytä kasvuvaikutuksia alueella, jossa on kehittynyt tieverkko,*
- *infrastruktuuri-investoinnit yksin eivät ole kehitystekijöitä (utvecklingsfaktor); toisin sanoen tarvitaan myös muita sosiaalisia ja kulttuurisia tekijöitä synnyttämään kasvua.*



Näitä näkemyksiä voi pitää hyvin samansuuntaisina kuin PTT:n perusteluita alueiden kilpailukykyä mittaavan indeksin muodostamiselle (ks. luku 8).

Liikenneinvestointien yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden arvioinnista Berger ja Selstad toteavat (mt., 75), että liikkuvuuden hyötyjä on yliarvostettu voimakkaasti samalla kun sen aiheuttamia haittoja on aliarvostettu. He pitävät ympäristökysymyksiä tietoyhteiskunnan tärkeimpänä vertauskuvana, joka heijastuu myös alueiden kehitykseen: tietoyhteiskunnassa ei enää hyväksytä ympäristön pilaamista samalla tavoin kuin teollisuusyhteiskunnassa.

Ruotsin hallituksen selonteko (Regeringens proposition 2001, 8) ilmaisee liikennejärjestelmän kehittämisen ja koko yhteiskunnan kehityksen suhteen seuraavasti:

*Pitkällä aikavälillä kestävä liikennejärjestelmän ja yhteiskunnan kehityksen välillä on keskinäinen yhteys. (Det finns ett ömsesidigt samband mellan ett långsiktigt hållbart transportsystem och utvecklingen i samhället.)*

Toiseksi hallituksen selonteossa todetaan, että yhteiskunnan jatkuvan muutoksen vuoksi (mt., 9)

*on välttämätöntä, että liikennejärjestelmä sovitetaan yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin ja vaatimuksiin pitkällä aikavälillä kestävä kehityksen puitteissa.*

Liikennejärjestelmän ja yhteiskunnan kehityksen väliselle yhteydelle annetaan selonteossa tulkinta, joka kattaa useita erilaisia näkökulmia (mt., 8-9):

*Yhteiskunnan kestävä kehityksen tavoite käsittää ekologisen, sosiaalisen, kulttuurisen ja taloudellisen näkökulman. Hyvin toimivassa liikennejärjestelmässä on kyse enemmästä kuin vain teistä, rautateistä ja muusta liikenneinfrastruktuurista. Kyse on*

- *ensinnäkin tärkeästä oikeudenmukaisuus- ja tasa-arvokysymyksestä. Hyvin toimiva liikennejärjestelmä helpottaa ihmisten arkipäivää ja antaa lisää mahdollisuuksia valita itse asumisensa, työnsä ja vapaa-aikansa;*
- *toiseksi tärkeästä hyvinvointikysymyksestä. Hyvin toimivat ja kestävät tavaraj- ja henkilökuljetukset ovat edellytys Ruotsin kilpailukykyä globaalissa toimintaympäristössä. Tämä lisää taloudellista kasvua ja tuottaa resursseja yhteisen hyvinvoinnin luomiseksi ja mahdollisuuksia oikeudenmukaisuuden lisäämiseen;*
- *kolmanneksi tärkeästä työllisyyskysymyksestä. Hyvin toimiva infrastruktuuri laajentaa työssäkäyntialueita;*
- *neljänneksi alueiden kehityksestä ja elinvoimasta. Ruotsin eri osien tarpeen infrastruktuurin suhteen ovat erilaiset, mutta hyvin toimiva infrastruktuuri koko maan alueella on edellytys alueiden kehitykselle ja elinvoimalle;*
- *viidenneksi tärkeästä ympäristö- ja terveystieteistä. Ekologisesti kestävä Ruotsia ei ole mahdollista saavuttaa ilman kestävä liikennepolitiikka. Turvallinen liikennejärjestelmä on tärkeä myös kansanterveyden kannalta.*

On syytä huomata, että kun perusteluissa mainitaan työllisyys, näkökulma ei suinkaan liity investointien työllisyysvaikutuksiin vaan työmarkkinoiden toimivuuteen.

Selonteko määrittelee osatavoitteita saavutettavuudelle ja myönteiselle alueelliselle kehitykselle (mt., 27):

*Haja-asutusalueiden ja keskusten välistä sekä alueiden välistä saavutettavuutta (sekä asukkaiden että elinkeinoelämän kannalta) tulee parantaa jatkuvasti. Suurkaupunkialueiden sisäisen sekä keskusten (tätortsområden) välisen saavutettavuuden tulee parantua.*

*Osatavoitteille tulee kehittää mittareista ja indikaattoreista muodostava seurantajärjestelmä.*

Osatavoitteet käsittelevät myös joukkoliikenteen esteettömyyttä sekä pyöräilyä.

Perusteluissa tuodaan esiin, että saavutettavuutta ja myönteistä aluekehitystä käsitteleville osatavoitteille ei pystytä määrittelemään välitavoitteita. Sen vuoksi selonteossa ehdotetaan seurantajärjestelmän luomista.

Vuosittaisessa liikennepolitiikan tavoitteiden toteutumisen seurantaraportissa SIKA (2003) todetaan, että työ on käynnistynyt vuonna 2001 ja se jatkuu edelleen väylälaitosten yhteistyönä. Samassa yhteydessä kuitenkin huomautetaan, että saavutettavuuden arvioinnissa on yhtenä vaikeutena matka-aikojen käyttö saavutettavuuden mittarina: Parantunut saavutettavuus johtaa usein pidempiin matka-aikoihin, kun työssäkäyntialue laajenee. Sen vuoksi matka-aikojen pidentyminen ei ole välttämättä merkki saavutettavuuden heikkenemisestä.

Spiekerman ja Neubauer ovat tutkineet saavutettavuutta ja perifeerisyyttä koko Euroopan tasolla. Heidän mukaansa (2002, 7)

*perifeerisyys on lähes synonyymi taloudellisen toiminnan suhteelliselle saavutettavuudelle (tai saavutettavuuden puutteelle). Saavutettavuus on puolestaan liikennejärjestelmän "päätuote". Se määrittää alueen sijaintiedun suhteessa kaikkiin alueisiin, myös suhteessa itseensä.*

Saavutettavuuden määrittely on vastaava kuin edellä esitellyssä alueiden kilpailukykyä käsittelevässä PTT:n tutkimuksessa.

Spiekermanin ja Neubauerin mukaan liikennejärjestelmän ja aluerakenteen kehityksen (huom! 'spatial development') suhde muuttuu yhä monimutkaisemmaksi. (Mt., 7)

*Euroopan ytimessä on menestyneitä alueita, jotka vahvistavat sijaintiin kohdistuvat teoreettiset odotukset. On kuitenkin keskeisesti sijaitsevia alueita, jotka kärsivät teollisuustuotannon laskusta ja korkeasta työttömyydestä. Toisaalta köyhimmät alueet ovat odotusten mukaisesti reuna-alueilla, mutta on myös menestyviä perifeerisiä alueita esimerkiksi Pohjoismaissa. Kuvan tekee vielä monimutkaisemmaksi se, että eräät nopeimmin (taloudellisesti) kasvavat alueet ovat kaikkein perifeerisimpiä.*

Tutkimuksen johtopäätösten mukaan saavutettavuusmallit käsittelevät enimmäkseen suuria eurooppalaisia keskuksia erotellen vain Euroopan ytimen sen reuna-alueista. On hyvin vähän esimerkkejä, joissa reuna-alueita differentioitaisiin sisäisesti saavutettavuuden suhteen.



*Vielä vähemmän on esimerkkejä, joissa Pohjoismaista perifeerisyyttä, so. huonoa saavutettavuutta tarkasteltaisiin suhteessa taloudelliseen suorituskykyyn tai muihin tekijöihin, jotka voisivat selittää aluerakenteen kehityksen erilaisuutta. (Mt., 46)*

Tutkimuksessa tarkastellaan eräitä pohjoismaisia esimerkkitapauksia. Niiden perusteella tutkijat päättelevät, että (mt., 46)

*on olemassa suhteellisen korkea korrelaatio huonon saavutettavuuden ja ongelmallisen väestökehityksen (väestökadon) välillä.*

Gren (2003) on tarkastellut perifeerisiä alueellisia kasvukeskuksia ja niiden kehitystä EU:n rakennerahastojen liikenneinfrastruktuurin kehittämistoimenpiteiden kohteina. Hän esittää muun muassa, että näillä alueellisilla kasvukeskuksilla voi olla tärkeä merkitys, kun määritellään uudelleen keskusperiferia -käsitettä. Gren tarkastelee investointien vaikutuksia hyvin konservatiivisella tavalla kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta. Hänen esittämänsä käsitys kasvukeskuksien yleisistä kehitysproesseista on kuitenkin huomattavasti mielenkiintoisempi. (Mt., 18)

Alueellisissa kasvukeskuksissa on tapahtunut kolme kehitysprosessia. Alueelliset kasvukeskukset ovat

- *laajentaneet vaikutusalueitaan (hinterland) paremman saavutettavuuden avulla*
- *parantaneet kaupankäynnin mahdollisuuksia pääkeskuksen kanssa nopeiden yhteyksien avulla*
- *parantaneet keskinäistä saavutettavuuttaan.*

Alueelliset kasvukeskukset vetävät Grenin mukaan kehityksessä mukanaan myös läheisiä vaikutusalueitaan. Tämä noudattaa sitä tunnettua kehitysilmiotä, jonka mukaan paremmassa asemassa olevat alueet – vaikka ne sijaitsevatkin reuna-alueilla – kasvavat taloudellisesti nopeammin kuin lähtökohditaan heikommat alueet.

Ennen siirtymistä tienpidon alueellisten vaikutusten arviointiin ja arviointimenetelmiin on vielä tarpeen sivuta käsityksiä suunnittelun lähtökohdista. Positivistinen suunnittelu lähtee siitä, että asioiden välisestä yhteydestä saadaan tietoa menneisiin tapahtumiin kohdistuvalla empiirisellä tutkimuksella. Tätä tietoa voidaan käyttää hyväksi tuleviin tapahtumiin kohdistuvassa päätöksenteossa. Suunnittelijalla oletetaan olevan kyky saada suunnittelun kohteesta "oikeaa" tietoa vakiintuneen preferenssirakenteen (tavoitehierarkian) puitteissa. Toiminta on tavoiterationaalista. Tämä on oleellinen osa hallinnon itseymmärrystä. (Summa 1989, 6; Berger&Selstad 1999, 28)

Berger ja Selstad (1999, 28, 30) pitävät vaihtoehtona positivistiselle suunnittelulle humanistista (tai hermeneuttista eli ymmärtävää) suunnittelua. Humanistinen suunnittelu lähtee siitä, että maailmaa ei voi redusoida muutamiin yksinkertaistaviin toimintaperiaatteisiin, ja että näihin periaatteisiin nojaava deduktiivinen päättely johtaa liian yksinkertaiseen käsitykseen yhteiskunnan toiminnasta. Sen sijaan olisi ymmärrettävä ilmiöiden polveilevaa historiallista kehitystä ja niiden moniulotteisia, eri suuntiin vaikuttavia piirteitä. Positivistinen suunnittelu tuottaa menneisyyteen perustuvia ennusteita, jotka voivat toimia vain stabiilissa yhteiskunnallisessa kehitysvaiheessa.



Positivistisen suunnittelun kritiikin lähtökohdista voidaan kysyä, onko nykyinen yhteiskunnallinen kehitysvaihe niin stabiili, että tienpidon linjausten hitaiden muutosten ja pitkällä aikavälillä syntyvien alueellisten vaikutusten enustaminen – etukäteisarviointi – on mahdollista ja perusteltua. Alueellisten vaikutusten arviointi kohdistuu myös yksittäisiin tiehankkeisiin ja muihin suhteellisen lyhyessä ajassa toteutuviin toimenpiteisiin, joissa ajallinen ulottuvuus ei ole yhtä merkittävä tekijä kuin strategisten linjausten vaikutusten arvioinnissa. Luvussa 9 pyrimme etsimään vastauksia tähän kysymykseen.

## 8.2 Alueiden kilpailukyky ja tienpidon alueelliset merkitykset eri tyyppiympäristöissä

Edellä on tuotu esiin tienpidon alueellisen merkityksen ulottuvuuksia tienpi-toa ohjaavissa suunnitelmissa, ohjelmissa ja toimintalinjoissa. Vaikka niihin sisältyvä käsitteistö vaihtelee ja painotukset näyttävät esiintyvän hieman erilaisina, kokonaisuutena niiden lähestymistapaa tienpidon alueelliseen merkitykseen voi pitää hyvin yksiulotteisena, alueiden erilaisuutta ja myös alueisiin liittyvien käsitteiden ja tulkintojen erilaisuutta vain pintapuolisesti käsittelevänä. Käsitteiden alueellinen merkityksestä tulee kuitenkin yhä moniulotteisemmaksi, kun siihen liitetään B-osassa (luvussa 4) käsitelty tyyppiympäristöjen näkökulma.

Keskeinen tienpidon alueellista merkitystä monimutkaistava tekijä on tieverkon "palvelutehtävien" sekoittuminen. Luvussa 6 olemme todenneet, että tärkeimmät pääväylät toimivat ensisijaisesti kansainvälisellä ja kansallisella tasolla, mutta välittävät tapauksesta riippuen hyvin paljon myös seudullista ja jopa paikallista liikennettä. Kansallista tasoa tarkastellessa on siis aina mukana myös seudullinen ja paikallinen näkökulma.

Toiseksi olemme edellä todenneet, että aluerakenne on voimakkaassa muutovaiheessa. Väestön kasvu ja väheneminen sekä siihen liittyvät ilmiöt ovat ehkä voimakkain aluerakennetta muokkaavista voimista. Elinkeinotoiminnassa on käynnissä usean alan yhtäaikainen rakennemuutos, jota kansantalouden tasolla voi luonnehtia pysyväksi ilmiöksi.

Kolmanneksi olemme todenneet, että nykyinen aluerakenne heijastelee perinteistä maatalousyhteiskuntaa ja yksittäisistä tehtaista kehittyneitä alkutuotantovaltaista teollista yhteiskuntaa. Vanha (yhteiskunta)järjestelmä oli hierarkkinen julkisiin palveluihin perustunut järjestelmä, jolla pyrittiin hyvinvointivaltion suunnitelmalliseen rakentamiseen. Palvelujen saatavuus edellytti yhteyksien luomista etenkin maan harvaan asuttuihin osiin. Palvelujärjestelmä korosti keskustien merkitystä. Nykyinen tuotantojärjestelmä korostaa keskuk-sia linkittävien yhteyksien merkitystä. Erilaiset alueet ja niitä yhdistävät linkit (tiet) mahdollistavat uudella tavalla alueen toimijoiden saavutettavuuden ja verkostoitumisen sekä edelleen aluerakenteen vyöhykkeistymisen.

Tyyppiympäristötarkastelun mukaan kansallisella tasolla (kasvuvyöhykkeet, keskustien väliset yhteydet) painottuvat kuljetukset ja niiden sujuvuus- ja täsmällisyysvaatimukset. Koska kansallinen taso sisältää myös kaikki alemmat tasot, samanaikaisesti on kyse myös muun muassa liikennejärjestelmän toimivuudesta kokonaisuutena, palvelujen saavutettavuudesta, työssäkäyntialueiden toimivuudesta ja ympäristön laadusta.



Seudullisella tasolla avainkysymyksiä on työssäkäyntialueiden toimivuus erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla. Tämä näkökulma korostaa koko liikennejärjestelmän suunnittelua, jossa Tiehallinto on yksi, joskin varsin keskeinen toimija. Keskusten väliset yhteydet ovat vuorovaikutusverkon fyysinen ilmentymä, mutta tieverkkoa ja sen merkitystä ei ole analysoitu tästä näkökulmasta.

Paikallisella tasolla (jolla tässä yhteydessä olemme tarkoittaneet maaseutua) korostuvat toisaalta perustuotannon kuljetusten merkitys ja väestön tasarvo, joka tarjoaa vastakkaisen näkökulman tienpidon taloudellisuusvaatimuksille ja -tavoitteille.

Eri tyyppiympäristöissä esiintyvien erilaisten tai eri lailla painottuvien liikku- mis- ja kuljetustarpeiden taustalla on taloudellisen hyvinvoinnin näkökulmas- ta alueen kilpailukyky. Kilpailukyvyn edistäminen esiintyy keskeisenä käsit- teenä tienpidon tavoitteistossa, jossa sillä viitataan vaihtelevasti sekä aluei- den että yritysten kilpailukykyyn (ks. luku 7).

### Alueiden kilpailukyky –tutkimus (PTT)

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (Huovari & Kangasharju & Alanen 2001) on tutkinut Suomen alueiden (tilastoaineistosta johtuen seutukuntien) kilpailukykyä. Sitä varten se muodosti indeksin, joka perustuu neljään kilpai- lukykytekijään, inhimilliseen pääomaan, innovatiivisuuteen, keskittymiseen sekä saavutettavuuteen. Tienpidon näkökulmasta erityisen kiinnostavia näis- tä ovat keskittyminen ja saavutettavuus. Palaamme näiden käsitteiden sisäl- töön jatkossa lähemmin.

Kuten jo luvuissa 4 ja 5 olemme esittäneet, alueiden kilpailukyky ei ole käsit- teenä kuitenkaan yksiselitteinen. PTT:n tarkastelun lähtökohtana on (mt., 4), että

*alueen resurssit ja ominaisuudet määräävät alueen menestymistä ja sen kilpai- lukykyä suhteessa muihin alueisiin. Mitä suotuisampi on alueen resurssien yh- distelmä suhteessa muihin alueisiin, sen parempi on alueen kilpailukyky. Kilpai- lukykyvyyllä tarkoitetaan siten alueiden kykyä synnyttää, houkutella ja ylläpitää toi- mintaa, joka lisää alueen taloudellista hyvinvointia.*

Alueen menestymiseen vaikuttavat kaikki alueen toimijat, sen asukkaat, yri- tykset, yhteisöt ja julkinen valta. Myös alueen sijainnilla ja luonnonvaroilla on merkityksensä. Lisäksi menestymisen edellytykset muuttuvat ajan kulu- essa, osa voi muuttua hyvinkin nopeasti. Tästä syystä PTT jaottelee menes- tystekijät taloudellisiin ja strategisiin tekijöihin, joista edelliset ovat mitattavis- sa ja jälkimmäiset eivät. Taloudelliset tekijät koostuvat alueen resursseista ja ominaisuuksista, mm. sijainnista, strategiset tekijät taas toimintatavoista, il- mapiiristä jne. (Mt. 4-5)

Taloustieteessä esiintyy käsityksiä, jonka mukaan alueen kilpailukykyä ei voi eikä pidä määritellä, koska se antaa virheellisen kuvan kilpailuasetelmasta alueiden välillä. PTT (mt., 4) lähtee kuitenkin siitä, että kilpailukyky on hyö- dyllinen käsite myös alueiden yhteydessä, koska sen avulla voidaan valaista niitä tekijöitä, jotka johtavat alueiden taloudelliseen menestykseen.



Kilpailukykyindeksin lähtökohdaksi valittiin joukko mitattavia seutukuntien resursseja. Resursseista puolestaan muodostettiin resurssi-indikaattoreita. Indikaattoreista muodostettiin alueellinen kilpailukykyindeksi, joka kuvaa seutukuntien kilpailukykyä suhteessa muihin seutukuntiin. Indeksien muodostamiselle ei kuitenkaan ole olemassa yhtä ja ainutta oikeaa tapaa. Kilpailukykyindeksi on aina tekijöidensä subjektiivinen, vaikkakin perusteltu, näkemys seutukuntien kilpailuvyvystä. (Mt., 21)

Kilpailukykyindeksiin on otettu mukaan seuraavat kilpailuvyvyn osatekijät: inhimillinen pääoma, innovatiivisuus, keskittymisen hyödyt ja saavutettavuus, joiden kautta kuvataan osatekijöiden ilmentyminä pidettyjä seutukuntien resursseja. Indeksia varten näistä resursseista on muodostettu indikaattorit, jotta seutukuntien vertaaminen toisiinsa olisi mahdollista. Kilpailukykyindeksin laskemista varten resurssi-indikaattorit on standardoitu. Viimeinen vaihe kilpailukykyindeksiä muodostettaessa on painorakenteen määrittäminen eli miten kilpailuvyvyn osatekijöitä ja niitä kuvaavia resurssi-indikaattoreita painotetaan (mt., 21).

Resurssi-indikaattoreista muodostettiin neljä osaindeksiä inhimilliselle pääomalle, innovatiivisuudelle, keskittymiselle ja saavutettavuudelle. Teorian antamaa kuvaa kilpailuvyvyn edellytyksistä on kuitenkin käytännössä vaikea siirtää mitattaviksi indikaattoreiksi. Osaindeksit eivät ole selväpiirteisiä, sillä eri osatekijät liittyvät tiiviisti toisiinsa. Lopullinen kilpailukykyindeksi laskettiin osaindeksien painottamattomana keskiarvona. (Mt., 21-22)

Koska PTT:n kilpailukykytarkastelussa kyseessä on indeksi, se edellyttää siihen sisältyvien tekijöiden määrällistä mittaamista. Määrällisyyden vaatimus vaikuttaa puolestaan siihen, mitä tekijöitä indeksiin voi sisältyä. Keskeinen indeksin ulkopuolinen tekijä on sosiaalinen pääoma, jonka piiriin kuuluvat esimerkiksi sosiaaliset suhteet, normit ja rakenteet, jotka helpottavat ja tehostavat talouden toimintaa. Keskeisiä käsitteitä ovat luottamus, vastavuoroisuus ja verkostot. Sosiaalisen pääoman määrittelystä ei ole yksimielisyyttä, mutta määrittelystä riippumatta se pidetään merkittävänä kilpailukykytekijänä niin yritysten kuin alueidenkin kannalta. (Mt., 10-11)

### **Alueiden kilpailukyky yritysten näkökulmasta (KKK)**

Keskuskauppakamari (2003) on selvittänyt niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat yritysten sijaintipaikan valintaan. Selvitys perustuu yritysjohtajien keskuudessa tehtyyn haastattelututkimukseen. Selvitys on tehty kauppakamarikohdaisesti siten, että se on kattanut kaikkien kauppakamarien alueet.

Selvityksen mukaan liikenneyhteydet ovat toiseksi tärkein tekijä alueiden kilpailuvyvylle. Liikenneyhteyksien osalta pidettiin nykyisen liikenneinfrastruktuurin ylläpitoa ja kunnostamista edelleen tärkeimpänä osa-alueena yrityksen kilpailuvyvyn parantamiseksi. Liikenneverkon kunto nousi selvityksessä tärkeämmäksi tekijäksi kuin tarve rakentaa uusia tai parantaa olemassa olevia yhteyksiä.

Tärkein yksittäinen tekijä yritysten sijaintipaikkapäätöstä tehtäessä on selvityksen mukaan sopivan työvoiman saatavuus.



Elinkeinoelämän – tai konkreettisemmin yritysjohtajien – tienpitoon kohdistamien odotuksien näkökulmaa emme käsittele tässä yhteydessä enempää. VAHA-tutkimusohjelmaan sisältyy loppuvuodesta 2003 käynnistynyt tutkimus *Väyläpalvelujen merkitys elinkeinoelämälle*.

### 8.3 Saavutettavuus ja keskittyminen alueellisina kilpailukytekijöinä

Saavutettavuutta käytetään yleisesti liikennettä koskevissa tarkasteluissa kahdessa eri perusmerkityksessä. Toisaalta sillä voidaan tarkoittaa alueiden tai keskusten saavutettavuutta eli niiden (jollain tavoin määriteltyä) suhteellista etäisyyttä toisistaan (ks. esim. liikenne- ja viestintäministeriö 2002b). Toisaalta usein puhutaan palvelujen tai peruspalvelujen saavutettavuudesta, jolloin saavutettavuus on yksilötason ominaisuus, joka liittyy liikkumismahdollisuuksiin ja infrastruktuurin tasoon. Näissä kahdessa merkityksessä 'saavutettavuudessa' on kyse kahdesta täysin eri asiasta.

Alueiden kehitykseen liittyvässä käsitteistössä saavutettavuus liittyy ensin mainitussa merkityksessään selkeästi kilpailukyvyn käsitteeseen, jossa puolestaan voi olla kyse alueiden tai yritysten kilpailukyvystä. Myös aluetieteen käsitteistössä saavutettavuus määritellään tällä tavoin.

*Saavutettavuus ilmaisee paikan saavutettavuuden. Mitataan geometrisin termein, jotka korostavat a) yhdistävyyttä (se, että alue on mahdollista saavuttaa) ja b) liikkuvuutta (mahdollisuutta saavuttaa alue nopeasti ja vähin kustannuksin). Saavutettavuudella on keskeinen rooli sijaintiteorioissa, missä se heijastaa sijainnin ja liikenneverkon suhdetta. Saavutettavuutta voidaan tarkastella joko suhteessa tiettyyn liikenneverkon pisteeseen tai siihen kokonaisuudessaan. Saavutettavuudella on myös sosiaalisia ja taloudellisia dimensioita, koska henkiset ja fyysiset resurssit ja mahdollisuudet ovat saavutettavissa eri alueilta eri tavoin. (Tampereen yliopisto 2003)*

Vastaava saavutettavuuden kaksijakoinen määrittelyyn on päätynyt muun muassa Ney (1998), joka on käsitellyt laajasti saavutettavuuden määrittelyä liikennepoliittisessa suunnittelussa.

Alueiden (käytännössä seutukuntien) kilpailukykyä käsitelleessä Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa (Huovari et al. 2001) saavutettavuuden mittaamisessa alueiden ja yritysten kilpailukyvyn voi katsoa yhdistyvän. Saavutettavuutta kuvataan tutkimuksessa kolmen mittarin avulla. Mitareita ovat (mt., 37)

- *Markkinoiden maantiesaa-  
vutettavuus*
- *Lentoliikenteen läheisyys*
- *Teollisuuden ulkomaanyhteydet*

Markkinoiden maantiesaa-  
vutettavuutta kuvaava mittari perustuu yleisiä teitä pitkin määriteltyyn seutukunnan etäisyyteen kaikista muista seutukunnista sekä seutukuntien markkinoiden kokoon. Tulokset saattaisivat muuttua, jos etäisyyksien sijaan käytettäisiin todellisia matka-aikoja, jolloin moottoriteiden merkitys korostuisi. Koska mittarissa otetaan huomioon myös seutukunnan oma koko, mittaa indikaattori osittain myös keskittymisen hyötyjä.

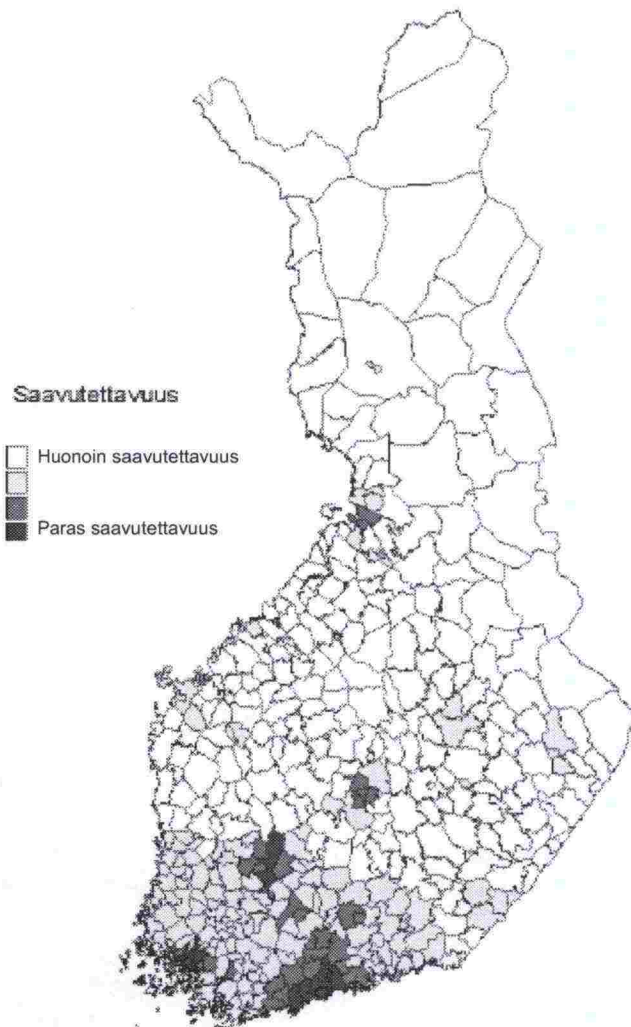
Merkittävää indikaattorissa on se, että se sisältää seutukunnan oman koon. Keskuksen saavutettavuus on siis tästä näkökulmasta sitä parempi, mitä suurempi se on. Toiseksi merkittävää on se, että "saavutettavuus" ei ole vain suuren keskuksen saavutettavuutta pienestä keskuksesta, kuten sitä tieverkon tarkasteluissa usein käsitellään, vaan myös pienen keskuksen saavutettavuutta suuresta keskuksesta ja keskuksen saavutettavuutta "itsensä suhteen", toisin sanoen keskuksen oman liikennejärjestelmän toimivuutta, jota PTT:n saavutettavuusindikaattori tosin ei mittaa.

Alueiden kilpailukyvyyn kannalta näillä kaikilla saavutettavuuden "erisuuntaisilla" ulottuvuuksilla on merkitystä. Saavutettavuuden moniulotteisuudesta seuraa, että alueen tai yrityksen kilpailukyvyyn näkökulmasta tieyhteyden parantaminen ei automaattisesti paranna pienemmän keskuksen saavutettavuutta. Se parantaa tosin "saavutettavuutta", kun saavutettavuutta käsitellään palvelujen saavutettavuutena ja yksilötason käsitteenä. Kuten edellä on todettu, saavutettavuutta ei silloin kuitenkaan ole käsitelty kilpailukyvyyn liittyvänä tekijänä. Alueiden kehityksen ja tienpidon alueellista merkitystä käsittelevän tarkastelumme kannalta molemmilla näkökulmilla on silti merkitystä: kilpailukyky liittyy taloudelliseen hyvinvointiin, palvelujen saavutettavuus hyvän elämän edellytyksiin.

Koska saavutettavuutta on tarkasteltu seutukuntaakohtaisesti ja eräitä tosielämän realiteetteja unohtaen, ei tuloksia ole voitu suoraan käyttää hyväksi tämän tutkimuksen tyyppiympäristöjen saavutettavuutta tarkasteltaessa. Joka tapauksessa suuret kasvukeskukset ja Uusimaa lähes kokonaan sijoittuvat erittäin hyvin kansallisessa vertailussa (kuva 8.2). Jyväskylä ja erityisesti Oulu sijoittuvat sen sijaan selvästi huonommin, sillä ne sijaitsevat maan väestöllisestä keskipisteestä varsin kaukana, eikä niiden oma väestömäärä riitä kompensoimaan tilannetta.

"Peruspalvelujen saavutettavuus" vaatii reunahuomautuksen tienpidon alueellisen merkityksen näkökulmasta. Vaikka peruspalvelujen saavutettavuuden tärkeyttä korostetaankin tienpitoon liittyvissä strategioissa ja ohjelmissa, asiaa on usein käsitelty yksilöimättä liikennejärjestelmän eri osien mahdollisuutta vaikuttaa saavutettavuuden tasoon. Tienpidolla mahdollistetaan liikkuminen, mutta tienpito ei tarjoa liikkumisen välinettä. Keskeistä tienpidon näkökulmasta on, että "vähäliikenteiselläkin tiestöllä taataan kuitenkin peruspalvelutaso, joka mahdollistaa ympärivuorokautisen liikkumisen" (Tiehallinto 2001a). Liikkumisen konkreettisuudessa on kuitenkin kyse toisaalta maaseudun julkisen liikenteen palveluista ja toisaalta kaupunki-seutujen liikennejärjestelmän toimivuudesta. Maaseudulla kyse on palvelun tasosta tai ylipäänsä sen olemassa olost; kaupunkiseuduilla myös osittain palvelujen tasosta tai usein myös niiden olemassa olost mutta myös matka-ajoista.





Kuva 8.2. Kuntien saavutettavuus (liikenne- ja viestintäministeriö 2002b).

## 9 TIE- JA LIIKENNEOLOJEN ALUEELLISTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

### 9.1 Tarkastelukehikon muodostamisen periaatteet

Tässä luvussa esitetään kokoava näkökulma tienpidon alueellisiin merkityksiin. Niiden perusteella muodostetaan käsitys tienpidon alueellisten vaikutusten mekanismeista ja edelleen tarkastelukehikko tienpidon alueellisten vaikutusten arviointia varten. Luvut 2-8 muodostavat perusteluosan tarkastelukehikon muodostamiselle. Näissä luvuissa on käsitelty, mitkä tekijät ovat aluekehityksen taustalla ja miten ne liittyvät tie- ja liikenneoloihin, mihin aluekehitykseen liittyviin tekijöihin tienpidolla ajatellaan voitavan vaikuttaa ja mihin sillä halutaan vaikuttaa, sekä mitä lähinnä pohjoismaisissa tutkimuksissa ja selvityksissä on esitetty tie- ja liikenneolojen ja aluekehityksen välisistä suhteista.

Tarkastelukehikon muodostaminen edellyttää, että tunnistetaan, millä tie- ja liikenneoloihin liittyvillä tekijöillä vaikututetaan aluekehityksen edellytyksiin ja mitä liikkumis- ja kuljetustarpeita näihin liittyy. Näistä voidaan johtaa tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten arvioinnin kohteet ja liittää ne tieverkon eri osiin ja tyyppiympäristöihin.

#### Tarkastelukehikon perusteet

Olemme edellä esittäneet, että "tienpidon alueelliset merkitykset" ovat lähtökohtaisesti yhteiskunnallinen konstruktio. Se tarkoittaa, että tienpidon alueellisista merkityksistä ja edelleen alueellisista vaikutuksista ei voi olla vain yhtä, yksiselitteistä tulkintaa. Tienpidon alueelliseen merkitykseen sisältyy erilaisia näkökulmia sekä tienpidon sisäisestä näkökulmasta että erityisesti laajemmin alueiden kehityksen/kehittämisen näkökulmasta.

**Johtopäätöksemme** tienpidon alueellisista merkityksistä voidaan tiivistää seuraavasti:

- Tienpidon **alueelliset merkitykset syntyvät vaikutuksista yksilön hyvinvointiin ja alueen hyvinvointiin**. Alueen hyvinvoinnin tasolla alueellisia merkityksiä voidaan tarkastella toisaalta yritysten toimintaedellytysten kannalta ja toisaalta alueen vetovoimatekijöiden (alueellisen kilpailukyvyyn) kannalta. Alueella voi siis olla sellaisia ominaisuuksia, joita kuvaamaan eivät riitä yksilön hyvinvointi ja yritysten toimintaedellytykset. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi eri toimijoiden verkostoituminen tai kehittämishakuisuus.
- Toimiva liikennejärjestelmä – ja tieverkko sen osana – on **välttämätön, mutta ei riittävä ehto** myönteisen aluekehityksen aikaansaamiseksi sekä taloudellisessa että "hyvän elämän" saavuttamisen mielessä.



- Tulkintamme tienpidon alueellisista merkityksistä on yhdenmukainen Aluekehitysstrategia 2013 –mietinnössä esitetyn näkemyksen kanssa. Sen mukaan *alueiden kehittämisen tavoitteena on hyvän elämän edellytysten, alueiden kilpailukyvyn sekä aluerakenteen hallitun muutoksen turvaaminen*. Tulkinnan taustalla ovat muun muassa aluekehityslain tavoitteet. "Aluekehityksen" sisällön määrittely ja **tulkinta vaihtelee kuitenkin tienpidon ja koko liikennejärjestelmän suunnittelussa**. Viime aikoina on esiintynyt usein "aluekehityksen" erottaminen "päivittäisestä liikkumistarpeesta" tai vastaavista yksilötason hyvinvoinnin perustekijöistä sekä "kuljetusten tarpeista" tai vastaavista yritysten toimintaedellytyksiin liittyvistä näkökulmista (vrt. esim. *Liikenneväylähankkeiden arvioinnin yleisohjeet*, Liikenne- ja viestintäministeriö. Julkaisuja 34/2003, sivu 45). "Alueelle" on näin annettu merkityssisältö itsenäisenä toimijana tai rajattu sen merkitys alueidenkäyttöön liittyväksi.
- Aluekehitysstrategia 2013 –mietinnön näkemys lähtee siis siitä, että **aluekehityksen tavoitteita toteutetaan alueesta tai asuinpaikasta riippumatta**. Tästä lähtökohdasta on selvää, että tieverkon ja tienpidon alueelliset merkitykset kohdistuvat koko tieverkkoon koko maassa; niin pääteihin kuin alemmanasteiseen verkkoonkin, sekä erikoisiin keskuksiin että haja-asutusalueisiin. Usein tienpidon alueelliset merkitykset on kuitenkin nähty vain reuna-alueisiin ja pieniin tai syrjäisiin keskuksiin liittyvänä kysymyksenä, esimerkiksi haja-asutusalueiden liikkumisolosuhteina. Periaatteessa kyse on kuitenkin yhtä lailla liikkumisolosuhteista kasvavilla kaupunkiseuduilla. Käytännön toteutuksen tasolla kyse on poliittisista valinnoista.
- Tavoite pitää "kaikki maakunnat elinvoimaisena ja mahdollistaa nykyistä tasaisempi kasvu koko maassa on esitetty" Aluekehitysstrategia 2013 –mietinnössä. **Tienpidon resurssien jaon** yhteydessä käyty keskustelu resurssien jaon "alueellisesta tasapuolisuudesta" ei sinänsä (suoranaisesti) ole johdettavissa alueiden kehityksen tavoitteista. Alueellisessa tasapuolisuudessa kyse on poliittisesta määrittelystä sille, mikä on (resurssien jaon suhteen) tarpeen ja perusteltua tavoitteiden saavuttamiseksi. Tästä näkökulmasta tienpidon resurssien alueellisen jakautumisen tarkastelu ei kuulu tienpidon alueellisten vaikutusten arvioinnin piiriin.
- Tienpidon ohjausjärjestelmä kohdistaa tienpitoon **ristiriitaisia tavoitteita ja odotuksia**. Helpoimmin tunnistettavissa ja sisällöllisesti ehkä keskeisin ristiriita aiheutuu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tavoitteesta *"estää yhdyskuntarakenteen hajautumista"* ja edistää *"elinympäristöjen toimivuutta ja taloudellisuutta hyödyntämällä olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta ja eheyttämällä taajamia"*. Alueiden kehittämisen tavoite alueiden kilpailukyvyn turvaamisesta, mikä edellyttää muun muassa keskusten työssäkäyntialueiden laajentumista, on lähtökohtaisesti ristiriidassa yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kanssa. Molemmat näkökulmat kuuluvat tienpidon alueellisiin merkityksiin, mutta niiden keskinäinen painottaminen (suhteuttaminen) voi perustua vain poliittiseen valintaan.

- Toinen keskeinen, luonteeltaan kuitenkin **alueiden kehityksen tavoitteiden sisäinen ristiriita** sisältyy keskittymiseen toisaalta alueiden kilpailukykytekijänä, toisaalta vastakkaisena ilmiönä *aluerakenteen hallitun muutoksen turvaamiselle*.<sup>5</sup> Tienpidon tavoitteiston määrittelyssä ja alueellisten vaikutusten arvioinnissa tämä ristiriita tulee – tai ainakin sen pitäisi tulla – esiin. Tässäkin kysymyksessä on yleisen yhteiskuntapoliittisen tavoitteenasettelun asia ratkaista, voiko keskittynyt kehitys olla samalla tasapainoista aluekehitystä.
- **Saavutettavuus** on yksi keskeisistä käsitteistä tienpidon alueellisen merkityksen kannalta. Saavutettavuuden käsitteen ymmärtäminen on kuitenkin ollut tienpidon suunnittelussa puutteellista. ”Saavutettavuutta” on käytetty kahdessa eri merkityksessä: 1) alueiden saavutettavuutena eli sanan aluetieteellisessä merkityksessä, ja 2) peruspalvelujen saavutettavuutena eli yksilötason (mikrotason) liikkumismahdollisuuksien kuvaamisessa. Ensimmäisessä merkityksessään saavutettavuutta on useimmiten käsitelty vain aggregaattitason (makrotason) mahdollisuutena saavuttaa suurempia keskuksia reuna-alueilta tai syrjäisistä keskuksista. Saavutettavuudessa on kuitenkin kyse paitsi molemmansuuntaisesta saavutettavuudesta myös keskusten saavutettavuudesta itsensä suhteen, toisin sanoen keskusten oman markkina-alueen (väestöpotentiaalin) koosta. Näin saavutettavuus liittyy läheisesti keskittymiseen: suurempi keskittymisen aste merkitsee parempaa saavutettavuutta.

Pelkkä väestöpotentiaali saavutettavuuden ulottuvuutena ei ota huomioon liikenneyhteyksistä (tai niiden puutteesta) johtuvia erilaisia liikkumismahdollisuuksia. Se ottaakin enemmän kantaa siihen, millaisin edellytyksin ja millaisiin suuntiin verkostoa ehkä kannattaisi rakentaa ja mihin kontakteista riippuvia toimintoja sijoittaa. Saavutettavuus liittyy näin tarkastelukehikossamme läheisesti alueen vetovoimatekijöihin.

- Korkeatasoisen infrastruktuurin oloissa – kuten Suomessa – on **kyseenalaista, voidaanko tieverkon kehittämällä (investoinneilla) saada aikaan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia aluetalouteen**. Vaikka yleisellä tasolla asetelma vaikuttaa selkeältä, yksittäistapauksissa merkittävien myönteisten vaikutusten syntyminen esimerkiksi yritysten kilpailuasetelman muutoksen tai työssäkäyntialueen laajenemisen kautta on mahdollista. On toinen kysymys, vaikuttavatko tällaiset muutokset koko kansantalouden tasolla.

---

<sup>5</sup> Esimerkiksi Knoflacher (1997, Neyn (1998) mukaan, 12) esittää, että liikennejärjestelmät ovat luonnostaan epätasapuolisia. Liikenneinfrastruktuuri suosii lähtökohtaisesti keskitettyä talousjärjestelmää: moottoritiet, nopeat radat ja lentoyhteydet yhdistävät vahvoja keskuksia. Sen seurauksena keskusten ulkopuoliset alueet tulevat taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti riippuviksi vahvoista keskuksista.



- Hankkeiden yhteiskuntataloudellisten ja muiden vaikutusten arvioinnille on luotu vakiintuneet, tosin yksityiskohdissaan kehittyvät menetelyt (liikenne- ja viestintäministeriö 2003a). Lähinnä ruotsalaisiin tutkimuksiin perustuen voidaan päätellä, että **hankkeiden kustannus-hyötyanalyysi** ja sen tuloksena esitettävä hyöty-kustannussuhde **kattaa pääsääntöisesti myös aluetaloudelliset vaikutukset**. Poikkeustapauksissa – joita ilmeisesti myös on – on pystyttävä osoittamaan, mitä h/k-suhteen ulkopuolella olevat aluetaloudelliset hyödyt ja kustannukset ovat.

Olemme edellä osoittaneet, että tienpidon alueelliset merkitykset muodostavat laajan kokonaisuuden, josta kustannus-hyötyanalyysi ja siihen implisiittisesti sisältyvä aluetaloudellinen vaikutus kattaa vain osan. Sen vuoksi vaikutukset aluekehitykseen – laajasti tulkittuna – ovat tärkeä näkökulma hankkeiden perusteluna. Koska osa vaikutuksista sisältyy jo kustannus-hyötyanalyysiin, **samoja taloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan saa laskea kahteen kertaan**.

- Tienpidon vaikutuksia on tarkasteltu usein vain kysymyksenä investointien (tieverkon kehittämisen) vaikutuksista aluekehitykseen. Tienpidon alueelliset merkitykset syntyvät erilaisista tekijöistä ja niiden keskinäisistä painotuksista erilaisissa tyyppiympäristöissä. **Investointeihin rajoittuva näkökulma on suppea** erityisesti siltä kannalta, että suurin osa tienpidon resursseista käytetään olemassa olevan tieverkon hoitoon ja sen kunnosta huolehtimiseen (ylläpitoon). Tienpidon alueellisissa merkityksissä kyse on tarpeesta tarkastella kaikkia tienpidon toimia.
- Koska eri alueiden ja yksilöiden hyvinvoinnin edistäminen ei tapahdu samoilla toimilla, tienpidon suunnittelulta on edellytettävä nykyistä paremmin **hyötyjen ja haittojen kohdistumisen identifiointia** sekä yhteiskuntasektoreiden vuorovaikutuksen ja kokonaisuuden ymmärtämistä. Liikennejärjestelmä, liikenneinfrastruktuuri sen osana ja tieverkko liikenneinfrastruktuurin osana ovat osia tästä alueiden kehitykseen vaikuttavasta kokonaisuudesta.
- **Tienpidon vaikutuksilla ei ole vain yhtä yksiulotteista sisältöä eri toimintaympäristöissä ja eri suunnittelutilanteissa:** voidaan perustellusti todeta, että tienpidolla on erilaisia alueellisia merkityksiä. Sen vuoksi tienpidon alueellisia vaikutuksia voidaan ja on tarpeen tarkastella eri näkökulmasta: eri tyyppiympäristöjen (ks. luku 6) ja tienpidon eri suunnittelutasojen kannalta. Eri suunnittelutasoilla painottuvat erilaiset näkökulmat. Käsittelemme näitä luvussa 9.3.

## 9.2 Tarkastelukehikko: tienpidon alueellisten vaikutusten mekanismit

### Kehikon rakenne

Edellä esittämiimme tienpidon alueellisia merkityksiä koskeviin johtopäätöksiin perustuen tienpidon vaikutuksia tarkastellaan yksikön hyvinvoinnin ja alueen hyvinvoinnin näkökulmasta. Yksilön hyvinvointi ja alueen hyvinvointi ovat ylimmällä tasolla tie- ja liikenneolojen alueellisia merkityksiä (ks. kuva 9.1, sarake 1).

**Yksilön hyvinvoinnin näkökulmasta** avainkäsitteenä myönteisen aluekehityksen edellytysten luomisessa on toimintojen saavuttamisen mahdollisuus, toisin sanoen mahdollisuus saavuttaa ne toiminnot ja palvelut, jotka ovat välttämättömiä hyvän elämän edellytysten luomiseksi. Toisaalta yksilön hyvinvoinnin kannalta myönteisen aluekehityksen luominen edellyttää myös tienpidon ja liikenteen aiheuttamien haittojen minimointia.

**Alueen hyvinvointi** liittyy sekä alueella toimiviin yrityksiin että alueeseen kokonaisuutena. Kyse on siis toisaalta yritysten toimintaedellytyksistä, toisaalta alueellisista vetovoimatekijöistä (alueellisesta kilpailukyvyystä), joka on käsitteenä laajempi kuin yritysten toimintaedellytykset (ks. 9.1).

Tie- ja liikenneolojen alueellisia merkityksiä ja niihin liittyviä aluekehityksen edellytyksiä voidaan konkretisoida kuvaamalla niitä **liikkumis- tai kuljetustarpeita**, jotka liittyvät liikenteen ja tienpidon em. avainkäsitteisiin. Konkretisointi on esitetty tarkastelukehikkomme sarakkeessa 3.

Seuraavassa vaiheessa on muodostettu tie- ja liikenneolojen alueellisten merkitysten **arvioinnin kohteet** liittämällä liikkumis- ja kuljetustarpeet tekijöihin, joita voidaan arvioida tienpidon ja liikenteen vaikutusten kannalta (sarake 4). Arvioinnin kohteita voidaan luonnehtia myös saavutettavuuden ulottuvuuksiksi tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten näkökulmasta (ks. luku 9.3).

Arvioinnin kohteet on tämän jälkeen liitetty niihin tieverkon osiin, joihin vaikutukset ensisijaisesti kohdistuvat (sarake 5). Tieverkon osien ryhmittely perustuu aluerakenteen toiminnalliseen näkökulmaan, ei tieverkon hallinnolliseen tai toiminnalliseen ryhmittelyyn. Tieverkon osina käsitellään kaupunkiseutujen tieverkkoa, kaupunkiseutuja ympäröivän maaseudun tieverkkoa, keskusten välisiä päätieyhteyksiä sekä maaseudun tieverkkoa.

Viimeiseksi tieverkon osat on liitetty tyyppiympäristöihin, jotka kuvaavat eri aluetasoja ja niiden sisällä erityyppisiä alueita (ks. luku 6). Käytännössä tie- ja liikenneolojen vaikutukset liittyvät aina useampaan kuin yhteen tyyppiympäristöön. Kehikossa esitetyt tieverkon osien ja tyyppiympäristöjen kytkennät on yleispiirteinen luonnehdinta erilaisten liikkumis- ja kuljetustarpeiden esiintymisestä tieverkon eri osilla ja eri tyyppiympäristöissä. Kytkentöjä käsitellään lähemmin luvussa 9.4.

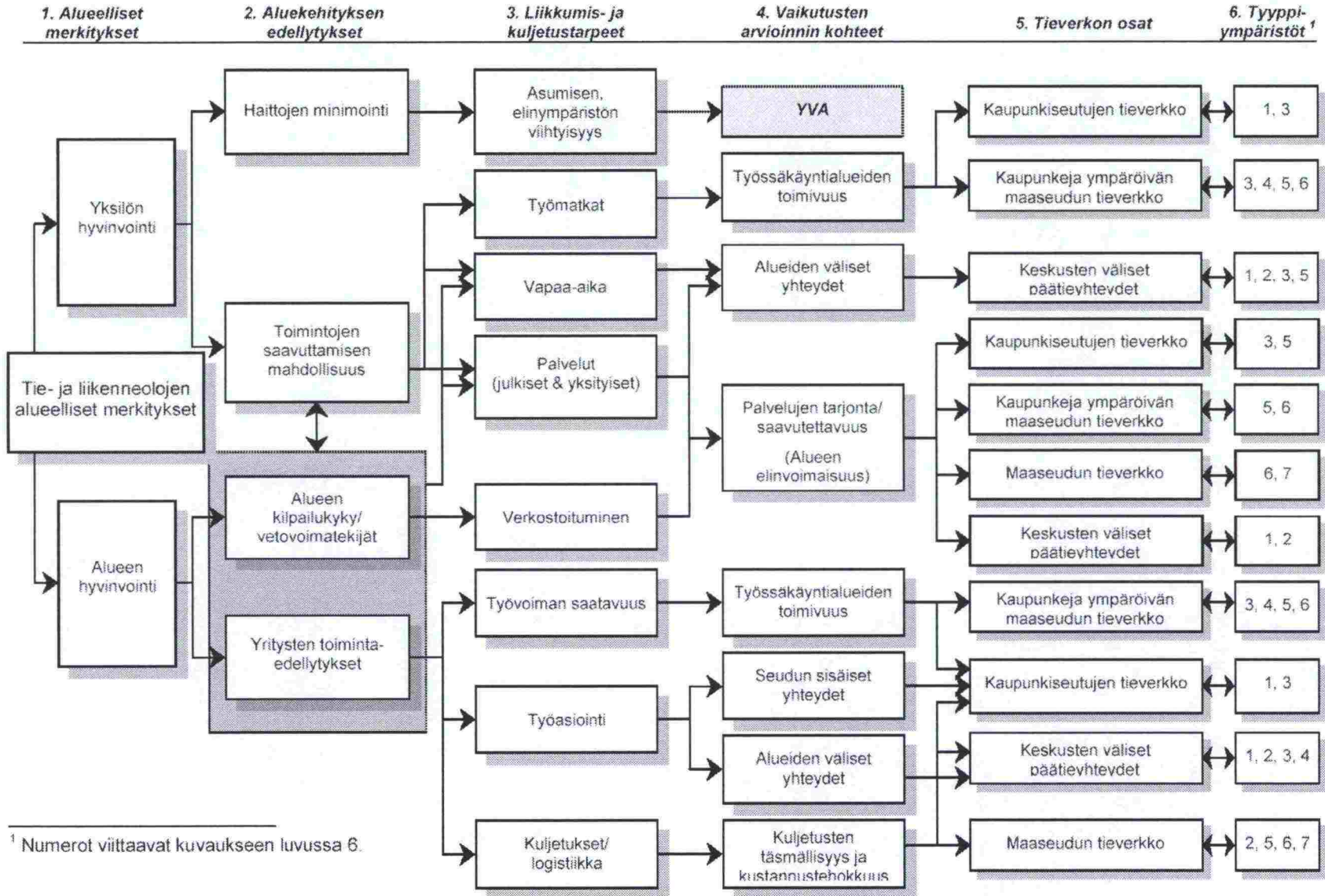


### **Kehikon sisältö**

Toimintojen saavuttamisen mahdollisuus **yksilön hyvinvoinnin** edellytyksenä liittyy sekä työmatkoihin, erilaisiin asiointimatkoihin (julkiset ja kaupalliset palvelut) että vapaa-ajan matkoihin. Työmatkojen osalta kyse on työssäkäyntialueiden toimivuudesta, joka liittyy kaupunkiseutujen ja kaupunkeja ympäröivän maaseudun liikennejärjestelmän toimivuuteen. Tyyppiympäristöistä työssäkäyntialueiden toimivuus liittyy ensisijaisesti kasvuvyöhykkeisiin ja suuriin kaupunkiseutuihin. (Alueellisten vaikutusten arviointimenetelmiä käsitellään erikseen luvussa 9.4).

Palvelujen ja vapaa-ajan toimintojen kannalta kyse on yksilön mahdollisuudesta saavuttaa tarvitsemansa palvelut. Palveluihin liittyy käänteisenä myös palveluntarjoajan näkökulma: erityisesti paikkaan sidottujen palvelujen, esimerkiksi matkailupalvelujen, on pystyttävä houkuttelemaan asiakkaita riittävän hyvillä liikenneyhteyksillä.

Kuva 9.1. Alueellisten vaikutusten tarkastelukehikko



<sup>1</sup> Numerot viittaavat kuvaukseen luvussa 6.



Palvelujen saavutettavuus liittyy kaikkiin tie- verkon osiin. Joissain erityisissä vapaa-ajan palveluissa korostuvat myös alueiden väliset yhteydet.

Yksilön hyvinvointiin liittyy toimintojen saavuttamisen mahdollisuuden ohella toimintaympäristön viihtyisyys, joka yksilötason vaikutusmahdollisuuksissa konkretisoituu ensisijaisesti asuinympäristön viihtyisyyteen ja ilmenee asumisen viihtyisyytenä. Sen tarkastelu sisältyy ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, minkä vuoksi asumisen viihtyisyyteen liittyviä kysymyksiä ei tarkastella lähemmin tässä yhteydessä. Tie- ja liikenneolojen alueelliset merkitykset rajoittuvat tässä tarkastelussa yksilön hyvinvoinnin kannalta näin ollen liikkumiseen ja kuljetuksiin. Käsittelemme alueellisten vaikutusten tarkastelukehikon sisällöllistä ja prosessuaalista yhteyttä ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn luvussa 9.4.

Tienpidon ja liikenteen alueellisiin vaikutuksiin sisältyy tavoite haittojen minimoinnista yksilön hyvinvoinnin lisäämiseksi. Tältä osin alueellisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten arviointi ovat päällekkäisiä. Vaikka tie- ja liikenneolojen alueellisia merkityksiä on käsitelty tässä selvityksessä laajasti, tarkastelun ulkopuolelle jää erilaisia ympäristöön liittyviä tavoitteita ja vaikutuksia. Merkittävä tämän tarkastelun ulkopuolinen tavoite on liikkumistarpeen vähentäminen, jonka kanssa aluekehitykseen liittyvät tienpidon tavoitteet sekä yksilön että alueen hyvinvoinnin näkökulmasta ovat ristiriidassa. Tavoitteet tähtäävät eri tarkoituksessa tapahtuvan liikkumisen mahdollisuuksien lisäämiseen, joka toteutuessaan johtaa myös liikkumisen lisääntymiseen. Kuten edellä johtopäätöksissä luvussa 9.1 olemme esittäneet, ratkaisu näiden keskenään ristiriitaisten tavoitteiden välillä voi perustua vain poliittiseen valintaan.

Yritysten toimintaedellytykset **alueen hyvinvoinnin** edellytyksenä liittyvät työvoiman saatavuuteen, työasiointimahdollisuuksiin, kuljetuksiin (logistiikkaan) sekä edellä käsiteltyyn palvelujen saavutettavuuteen. Työvoiman saatavuudessa on kyse työnantajan näkökulmasta työssäkäyntialueiden toimivuuteen. Työasioinnin mahdollisuudet liittyvät sekä työssäkäyntialueiden sisäisiin yhteyksiin että alueiden välisiin yhteyksiin. Kuljetuksiin ja logistiikkaan liittyviä kysymyksiä käsitellään erillisessä VAHA-ohjelmaan kuuluvassa selvityksessä.

Alueelliset vetovoimatekijät liittyvät tie- ja liikenneolojen kannalta verkostoitumiseen. Alueen sisällä kyse on palvelujen tarjonnasta ja saavutettavuudesta, laajemmalla aluetasolla alueiden, erityisesti keskusten välisistä yhteyksistä.

Käytännössä yritysten toimintaedellytykset liittyvät läheisesti alueen vetovoimatekijöihin. Tässä mielessä ne liittyvät yhdessä yksilötason kysymyksenä toimintojen saavuttamisen mahdollisuuteen. Toiseksi ne liittyvät paikkaan sidottujen palvelujen ja kohteiden, esimerkiksi matkailun, kannalta yksilön mahdollisuuteen ja halukkuuteen hakea sellaisia palveluja ja kohteita, joille on olemassa samanarvoisia vaihtoehtoja. Kyse on palveluja tuottavien yritysten näkökulmasta toimintojen saavuttamisen mahdollisuuteen.



### 9.3 Alueellisten vaikutusten arvioinnin mahdollisuudet

Tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten arviointimenetelmien määrittelymiseksi luvussa 9.2 esitetty tarkastelukehikko on käännetty siten, että näkökulmaksi on valittu tyyppiympäristöt. Kun kehikossa esitetyt arvioinnin kohteet jäsenetään tyyppiympäristöittäin, **arvioinnin kohteet voidaan tulkitä tyyppiympäristöihin liittyviksi saavutettavuuden ulottuvuuksiksi tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten näkökulmasta:**

- Työssäkäyntialueiden toimivuus  
Työssäkäyntialueiden toimivuus on liikenteellistä toimivuutta laajempi käsite, joka sisältää myös saavutettavuuden yksilön näkökulmasta (ks. luku 8.3).
- Palvelujen saavutettavuus  
Tässä yhteydessä palveluilla tarkoitetaan sekä julkisia että yksityisiä palveluja, erilaisia vapaa-ajan toimintoja ja muita työpaikan ja kodin ulkopuolisia matkan kohteita
- Alueiden väliset yhteydet
- Alueen elinvoimaisuus (palvelujen tarjonta/saatavuus)
- Kuljetusten tehokkuus ja täsmällisyys

Väyläpalvelujen merkitystä elinkeinoelämälle tarkastellaan erillisessä VAHA-tutkimuksessa. Sen vuoksi jatkossa tarkastellaan lähemmin vain neljää ensimmäistä ulottuvuutta.

Tarkastelemme työlle asetettujen tavoitteiden mukaisesti ensin indikaattoreiden käyttöä alueellisten vaikutusten arvioinnissa.

#### Indikaattoreiden käytön mahdollisuudet vaikutusten arvioinnissa

Indikaattoreiden käyttö alueellisten vaikutusten arvioinnissa merkitsee tiivistettynä arvioinnin määrällistämistä. Yksinkertaisimmillaan kyse on tienpitoa, liikennettä tai muita ilmiöitä, esimerkiksi väestöä tai aluetaloutta kuvaavien tunnuslukujen käytöstä tie- ja liikenneolojen indikaattoreina. Liikenne- ja viestintäministeriössä on viime aikoina pyritty kehittämään liikennejärjestelmän tilaa ja liikennejärjestelmän tavoitteita kuvaavia indikaattoreita. Tavoitteiden saavuttamista käsittelevässä selvityksessä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2002a) on esitetty indikaattoreita LVM:n strategiassa *Kohti älykästä ja kestävää liikennettä 2025* esitetyille liikennejärjestelmän yleistavoitteille. Indikaattorit jakautuvat valtakunnallisiin ja alueellisiin indikaattoreihin. Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa liikennejärjestelmän tilaa kuvaavien tavoitealueiden sekä toimintaympäristöä kuvaavien kysynnän ja tarjonnan ominaisuuksien muutoksia tunnusluvuilla, jotka havainnollisella tavalla kuvaisivat ilmiöiden tilaa. Selvityksessä ei siis pyritty muodostamaan eri indikaattoreista muodostuvaa indeksiä, kuten edellä kuvatussa PTT:n alueellista kilpailukykyä käsittelevässä selvityksessä (ks. luku 8), vaan pyrittiin suoraan hyödyntämään erilaisia tunnuslukuja.

Selvityksen mukaan maakuntatason indikaattorit soveltuvat alueellisiin vertailuihin, joiden avulla voidaan seurata maakunnan kehitystä aikasarja-analyysien perusteella ja suhteessa muihin maakuntiin. Alueiden ja yhdyskuntien kehittämisen ja sosiaalisen kestävyuden tavoitealueen arvioinnissa maakunnittaisten indikaattoreiden merkitystä pidetään keskeisenä.



Selvityksessä todettiin, että kaikkien tunnuslukujen osalta tietoja ei ole riittävästi kattavien aikasarjojen tai alueellisten kehityssuuntien luotettavaan kuvaamiseen. Havainnollistamisen ongelmaa osoittavat esimerkiksi seuraavat, tie- ja liikenneolojen alueellisiin merkityksiin liittyvät indikaattorimäärittelyt (mt., 16-17):

**Tavoite:**

*Liikenteen hyödyt ja haitat kohdistuvat oikeudenmukaisesti ja kohtuullisesti eri väestöryhmien kesken.*

**Indikaattorit:**

- Matkojen pituus ja matka-aika väestöryhmittäin
- Loukkaantumisriski ikäryhmittäin

**Tavoite:**

*Liikennejärjestelmä tukee valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja alueiden valitsemia kehitystavoitteita.*

**Indikaattorit:**

- Työmatkapituus
- Alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien kattavuus

Näitä indikaattoreita ei voi pitää erityisen onnistuneina. Esimerkiksi suunnitelmien määrä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tuen indikaattorina ei ota huomioon suunnitelmien sisältöä. Tällaista lähestymistapaa käytetään kuitenkin DPSR-menetelmässä, jossa pitkän aikavälin politiikkatason tavoite (**R**esponse) määritellään sopimuksenvaraisesti määrällisenä indikaattorina.

Tämän selvityksen yhteydessä tehdyissä täydentävissä tarkasteluissa todettiin, että useimmissa tapauksissa edellä luvussa 9.2 määritellyt saavutettavuuden eri ulottuvuudet voidaan liittää vain matka-aikoihin ja matkanopeuksiin. Vaikka matka-ajoilla ja niiden varmuudella (säännöllisyydellä) on merkitystä sekä henkilöliikenteen että kuljetusten näkökulmasta, tie- ja liikenneolojen vaikutusten kuvaaminen vain matka-aikojen avulla ei vastaa edellä kuvattua tarkastelukehikkoa. Toisaalta erityisesti yksilön hyvinvointiin kokonaisuutena liittyvissä saavutettavuuden ulottuvuuksissa kyse on koko liikennejärjestelmän vaikutuksista, joista tienpidon vaikutusten erottaminen on joko mahdotonta tai epätarkoituksenmukaista. Myös LVM:n em. selvityksessä määritellyt indikaattorit tukevat edellä esitettyä havaintoa, että saavutettavuuden eri ulottuvuudet voidaan usein liittää vain matka-aikoihin tai matkanopeuksiin. Merkittäväydestään huolimatta ne eivät kuitenkaan yksin toimi riittävinä, riittävän luotettavina tai ylipäätään osuvina indikaattoreina kaikille saavutettavuuden ulottuvuuksille.

Indikaattoreihin liittyy myös laajempi määrällisen arvioinnin kritiikki, jota on käsitelty esimerkiksi Ney (1998). Indikaattoreiden avulla ei Neyn mukaan pystytä käsittelemään sellaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä kuin sosiokulttuurisia vaikutuksia, vaikutuksia tulonjakoon tai julkisten ja yksityisten palvelujen saavutettavuuteen puhumattakaan yhteiskunnalliseen syrjäytymiseen tai eri sukupuoliin kohdistuvista vaikutuksista (mt., 34). Tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten arvioinnin kannalta kritiikki on merkittävää siinä suhteessa, että näissä ensisijaisesti laadullisin menetelmin arvioitavissa vaikutuksissa on kyse paitsi välittömästi yksilön hyvinvointiin myös alueen vetovoimatekijöihin sekä yritysten toimintaedellytyksiin liittyvistä kysymyksistä.

Toisaalta on selvää, että alueellisia vaikutuksia voidaan rajoitetusti kuvata määrällisinä ilmiöinä. Määrällisten ilmiöiden tunnistaminenkaan ei ole vielä riittävää, koska muutos sinänsä ei suoraan indikoi muutoksen toivottavuudesta tai ei-toivottavuudesta. Sen vuoksi tie- ja liikenneolojen alueellisia vaikutuksia on arvioitava suhteessa aluekehitykselle asetettuihin tavoitteisiin.

### Tavoitepohjainen vaikutusten arviointi

Aluekehityksen toimintaympäristöön soveltamiskelpoisen ja tässä ympäristössä perustellun lähestymistavan tarjoavat aluekehitykselle asetetut tavoitteet. Alueellisten vaikutusten arvioimiseksi on ensin tunnistettava, mihin suunnitelmalla (on se PTS, TTS, toimintalinja, tiesuunnitelma tai jokin muu) pyritään aluekehityksessä vaikuttamaan. Tähän tarjoavat kehikon edellä kuvatut saavutettavuuden ulottuvuudet. Tavoitteiden toteutumisen arviointiin voidaan käyttää sekä määrällisiä että laadullisia arviointimenetelmiä. Tässä mielessä kyse ei siis ole indikaattoreita hyödyntävän määrällisen arvioinnin vastakohtasta vaan erilaisesta lähestymistavasta.

Tavoitemallin soveltamisen taustalla on ajatus mahdollisuudesta operationalisoida aluekehityksen tavoitteet tienpidon tavoitteiksi. Vaihtoehtoja ja keinoja verrataan asetettuihin tavoitteisiin. Arviointikriteerit määritellään arviointiprosessin sisällä. Tavoitemallissa paitsi verrataan vaihtoehtojen vaikutuksia asetettuihin tavoitteisiin myös tuotetaan tietoa ei-toivotuista vaikutuksista. (Tiehallinto 2002a, 56-57)

Tavoitteiden saavuttamisen arviointi perustuu optimointiajatteluun, jossa otetaan huomioon tavoitteiden priorisointi. Tienpidon alueellisten vaikutusten arvioinnissa tavoitteiden tulkinta ja priorisointi on ensisijaisesti alueellisten toimijoiden tehtävä.

Lähestymistavan toimivuus edellyttää, että pystytään konkretisoimaan, millä tienpidon toimenpiteillä (tai millä suunnitelman ominaisuuksilla) voidaan konkreettisesti vaikuttaa saavutettavuuden eri ulottuvuuksiin tavoitteiden saavuttamiseksi. On huomattava, että tavoitteet on tunnistettava eri suunnitelmissa tapauskohtaisesti. Tavoitteet voivat liittyä tapauksesta riippuen yhtä hyvin valtakunnallisiin kuin maakunnallisiin tai muihin alueellisiin tavoitteisiin tai ohjelmiin.

Edelleen on pystyttävä konkretisoimaan,

- miten vaikutukset ilmenevät (esimerkiksi matka-aikojen lyhenemisenä tai säännöllisyytenä, kuljetusten täsmällisyytenä),
- mihin vaikutukset kohdistuvat (alueellisesti, väestöryhmittäin, liikku- mistarpeittain, elinkeinotoiminnoittain) ja
- kuinka merkittäviä eri vaikutukset ovat (vaikutuksen "voimakkuus", vaikutuksen tavoitteenmukaisuus).



Esimerkiksi (kuvan 9.1 tarkastelukehikkoon perustuen)

*jos tavoitteena on työssäkäyntialueiden toimivuuden parantaminen, vaikutusten arvioinnissa on haettava vastausta kysymyksiin*

- millä alueilla (missä) voidaan tienpidon toimin vaikuttaa työssäkäyntialueiden toimivuuteen
- kuinka suureen osaan työmatkaliikenteestä toimenpiteillä voidaan vaikuttaa
- minkä elinkeinojen tarpeisiin työssäkäyntialueiden toimivuuden parantamisella vaikutetaan
- millä tienpidon toimenpiteillä ja millä tieverkon osilla voidaan näillä alueilla vaikuttaa työssäkäyntialueiden toimivuuteen.

*tai jos tavoitteena on palvelujen saavutettavuuden parantaminen, vaikutusten arvioinnissa on haettava vastausta kysymyksiin*

- minkä palvelujen saavuttamisesta on kyse
- mihin alueeseen/paikkaan tarpeet parantaa palvelujen saavutettavuutta ensisijaisesti kohdistuvat
- minkä väestöryhmien ja tienkäyttäjärühmien tarpeista on kyse
- millä tienpidon toimenpiteillä ja millä tieverkon osilla voidaan vaikuttaa kyseessä olevien palvelujen saavutettavuuteen.

Saavutettavuuden viisi ulottuvuutta vaikutusten arvioinnin lähtökohtana merkitsevät samalla sitä, että alueellisten vaikutusten arvioinnissa ei ole yhtä tapaa (arviointimenetelmää), vaan viisi tarkastelutapaa, joihin sovelletaan erilaisia arviointimenetelmiä. Koska saavutettavuuden ulottuvuudet eivät ole yhteismitallisia, niiden keskinäinen painottaminen on tulos poliittisista valinnoista. Kaikkein yksinkertaisimmalla tasolla kyse on laajasti nähdyn ja tulkitun yksilön hyvinvoinnin (hyvän elämän) ja taloudellisen kasvun (alueen hyvinvoinnin) välisistä painotuksista.

**Jos tavoitteiden priorisointi kohdistuu ensisijaisesti alueen hyvinvointiin (eli taloudelliseen kasvuun), painotetaan**

- työvoiman saatavuutta ja sitä kautta työssäkäyntialueiden toimivuutta
- kuljetusten ja logistiikan merkitystä ja sitä kautta kuljetusten täsmällisyyttä ja kustannustehokkuutta
- työasiointia ja sitä kautta alueiden (keskusten) välisiä yhteyksiä ja kaupunkiseutujen sisäisiä yhteyksiä.

**Jos kyse on taas ensisijaisesti yksilön hyvinvoinnista ja ”toimintojen hajauttamisen mahdollisuudesta”, painotetaan**

- erilaisia palveluja ja sitä kautta niiden saavutettavuutta ja alueiden (keskusten) sisäisiä ja alueiden välisiä yhteyksiä
- työmatkoja ja sitä kautta työssäkäyntialueiden toimivuutta.

Tie- ja liikenneolojen alueellisten merkitysten tarkastelukehikko (kuva 9.1) antaa karkean vastauksen siihen, miten alueelliset vaikutukset ilmenevät ja mihin liikkumistarpeisiin tai tieverkon osiin vaikutukset kohdistuvat. Sen sijaan se ei määrittele, mihin väestöryhmiin vaikutukset kohdistuvat ja miten vaikutukset paikantuvat. Myös niiden määrittely on keskeisiä tehtäviä jokaisen suunnitelman alueellisten vaikutusten arvioinnissa.

Lähestymistapa on analoginen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kanssa. Ympäristövaikutusten arvioinnissakin on kyse useiden erilaisten tekijöiden arvioinnista, jonka tulokset eivät ole summautuvia. YVA-laki säätelee hallinnollisesti ympäristön määrittelyä vaikutusten arvioinnissa, alueellisissa merkityksissä vastaavaa hallinnollista määrittelyä ei ole. Tässä tutkimuksessa on tehty määrittely alueellisista merkityksistä ja edelleen vaikutusten arvioinnin kohteista (saavutettavuuden ulottuvuuksista) tienpitoa varten.

Tavoitteiden saavuttamiseen perustuva vaikutusten arviointi on laajemmassa vaikutusten arvioinnin typologiassa yksi vaikutusten arvioinnin malleista (ks. esim. Sinkkonen & Kinnunen 1994, Valli 1998). Muut typologiaan kuuluvat arvioinnin mallit sisältävät taloudelliset ja institutionaaliset mallit. Erityisesti ympäristövaikutusten arvioinnille on kuitenkin tyypillistä, että siinä käytetään erilaisia arviointimenetelmiä. Vastaava arviointimenetelmien moninaisuus liittyy myös alueellisten vaikutusten arviointiin (ks. luku 9.4).

Käsitlemme luvussa 9.4 alueellisten vaikutusten ja ympäristövaikutusten arvioinnin keskinäisiä yhteyksiä ja suhteita arviointimenetelmien ja arviointiprosessin näkökulmasta.

### Arviointi eri suunnittelutasoilla

Eri suunnittelutasojen kannalta tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten arvioinnin ongelmat konkretisoituvat samoihin kysymyksiin kuin ympäristövaikutusten arvioinnissa. Hankkeiden vaikutusten arvioinnissa päästään tavallisesti konkreettisemmalle tasolle vaikutusten kuvaamisessa kuin ohjelmien<sup>6</sup> vaikutusten arvioinnissa. Tienpidon ohjelmissa usein esiintyvä toimenpiteiden kohdentamattomuus on ongelmallista alueellisten vaikutusten arvioinnin kannalta. Sen vuoksi on luonnollista, että ohjelmien vaikutusten arvioinnissa painopiste voi olla kehityssuuntien ja suuruusluokkien esittämisessä eikä esimerkiksi vaikutusten täsmällisessä paikantamisessa. (Tiehallinto 2002a, 16)

Periaatteessa vaikutusten arvioinnilla ei ole eroa eri suunnittelutasoilla. Arvioinnissa voidaan soveltaa samaa tarkastelukehikkoa, arvioinnissa toistuvat samat vaiheet, ja vaikutusten arvioinnissa voidaan soveltaa monessa tapauksessa samoja menetelmiä. Vaikutusten arvioinnin sisällössä voi kuitenkin olla suuria eroja alueiden erilaisista tavoitteista sekä suunnittelun erilaisesta tarkkuustasosta ja aikajänteestä johtuen.

<sup>6</sup> "Ohjelman" määrittely: ks. esimerkiksi Opas ohjelmien vaikutusten arviointiin. Tiehallinto 2002, sivu 14.



## 9.4 Arviointimenetelmät

Tie- ja liikenneolojen alueellisten vaikutusten arvioinnin menetelmät on määriteltävä tapauskohtaisesti suunnitelman luonteen ja sisällön sekä alueen/alueiden omien tavoitteiden perusteella. Alueellisten vaikutusten menetelmiä – luvussa 9.3 muodostettujen saavutettavuuden ulottuvuuksien arviointia – voidaan kuvata yleisesti seuraavasti:

### Työssäkäyntialueiden toimivuus

- Työssäkäyntialueiden toimivuuteen liittyy sekä työntekijän että työnantajan näkökulma.
- Näissä kahdessa näkökulmassa on kyse samoista asioista: kaupunkiseutujen työssäkäyntialueen liikennejärjestelmän toimivuudesta ja kaupunkiseutuja ympäröivän maaseudun liikennejärjestelmän toimivuudesta.
- Kyse paitsi tieverkosta myös liikenneverkosta kokonaisuutena, kevyen liikenteen olosuhteista, autoliikenteen ruuhkautumisesta, joukkoliikennejärjestelmän toimivuudesta (palvelujen tasosta), talviajan keliolosuhteista jne.
- Liittyy (ensisijaisesti) seuraaviin tyyppiympäristöihin: suuret kaupunkiseudut (3)<sup>7</sup>, tuotantoympäristöt (4), maaseutumaiset kaupungit (5) ja ydinmaaseutu (6).
- Tienpidon alueellisten vaikutusten arviointi edellyttää, että mahdollisuudet vaikuttaa po. suunnitelmaan sisältyvillä tienpidon toimilla työssäkäyntialueiden toimivuuteen määritellään.
- Arvioinnin aineistona ja menetelminä voivat olla (tapauskohtaisten erilliselvitysten lisäksi) esimerkiksi liikennejärjestelmäsuunnitelmat ja niiden taustaselvitykset, maakunnan liittojen selvitykset, asian tuntijahaastattelut (maakunnan liitot, TE-keskukset jne.).

### Palvelujen saavutettavuus

- Palveluilla tarkoitetaan sekä julkisia että yksityisiä palveluja.
- Palvelujen saavutettavuus liittyy ensisijaisesti yksilön hyvinvointiin, välillisesti myös alueelliseen kilpailukykyyn.
- Palvelujen saavutettavuus liittyy kaikkiin tieverkon osiin.
- Liittyy eri näkökulmista seuraaviin tyyppiympäristöihin: kasvuyöhykkeet (1), yhteysvälit (2), suuret kaupunkiseudut (3), maaseutumaiset kaupungit (5), ydinmaaseutu (6) ja syrjäinen maaseutu (7).
- Alueellisten vaikutusten arvioimiseksi on tunnistettava palvelujen kysynnän sijoittuminen, kysynnän suuntautuminen ja niiden kehityssuunnat; edelleen on tunnistettava näiden asettamat vaatimukset tieverkolle (yhteyksien laadulle; tieverkon ylläpidon ja hoidon tasolle).

<sup>7</sup> Numerot viittaavat tyyppiympäristöjen numerointiin luvussa 6.

- Arvioinnin aineistona ja menetelminä voivat olla (tapauskohtaisten erillisselvitysten lisäksi) esimerkiksi maakunnan liittojen selvitykset, asiantuntijahaastattelut, mahdolliset liikennejärjestelmäsuunnitelmien taustaselvitykset.

### Alueiden väliset yhteydet

- Alueiden välisissä yhteyksissä on kyse (ensisijaisesti) pääteistä ja keskusten välisistä yhteyksistä.
- Alueiden väliset yhteydet liittyvät työasiointiin, vapaa-ajan palveluihin, yleisesti palvelujen tarjontaan ja saavutettavuuteen sekä kuljetuksiin.
- Liittyy kaikkiin tyyppiympäristöihin.
- Arvioinnin perusteena voivat olla tieverkon palvelutasoa kuvaavat erilaiset tunnusluvut; matka-ajat ja matkanopeudet eivät yksin kuvaa alueiden välisten yhteyksien tasoa<sup>8</sup>.
- Alueiden välisten yhteyksien tason arvioimiseksi ("paremmuusjärjestykseen" asettamiseksi) ei ole yksiselitteisiä tapoja; alueiden välisissä yhteyksissä on kyse koko liikennejärjestelmän palvelutasosta, ei vain tieverkosta.
- Koko liikennejärjestelmän näkökulmasta arvioinnissa korostuu alueiden välisiin yhteyksiin vaikuttavien tienpidon toimien tunnistaminen ja niiden tehokkuus asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

### Alueen elinvoimaisuus (palvelujen tarjonta/saavutettavuus)

- Alueen elinvoimaisuudessa on kyse alueiden kilpailukykytekijöistä ja sitä kautta tie- ja liikenneolojen kannalta erityisesti verkostoitumisen edellytyksistä.
- Palvelujen tarjonnan ja saavutettavuuden näkökulmasta alueen elinvoimaisuus liittyy ensisijaisesti keskusten välisiin yhteyksiin.
- Liittyy (ensisijaisesti) tyyppiympäristöihin kasvuvyöhykkeet (1), yhteysvälit (2), suuret kaupunkiseudut (3) ja maaseutumaiset kaupungit (5); liittyy tiettyjen palvelujen (esimerkiksi matkailun) kannalta myös ydinmaaseutuun (6) ja syrjäiseen maaseutuun (7).
- Alueen elinvoimaisuuteen kohdistuvien vaikutusten arviointi edellyttää, että tunnistetaan verkostoitumisen edellytykset, verkostoitumisen fyysinen rakenne, palvelujen kysynnän suuntautuminen (alueellisella tai valtakunnallisella tasolla) ja näiden asettamat vaatimukset tieverkolle.
- Arvioinnin aineistona ja menetelminä voivat olla erityisesti maakunnan liittojen (esimerkiksi maakuntakaavaan liittyvät) selvitykset, asiantuntijahaastattelut, mahdolliset liikennejärjestelmäsuunnitelmien taustaselvitykset.

**Kuljetusten tehokkuuteen ja täsmällisyyteen** liittyviä arviointimenetelmiä käsitellään syksyllä 2003 käynnistyneessä VAHA-projektissa "Tieliikenteen väyläpalvelujen merkitys elinkeinoelämälle".

<sup>8</sup> Ks. esim. Nevala et al. (2003) Liikenteen palvelutason määritelmiä, tekijöitä ja mittareita. Esiselvitys. Tiehallinnon selvityksiä 42/2003.



## Alueellisten vaikutusten arviointi suhteessa YVA-menettelyyn tai muuhun vaikutusten arviointiin

Aluekehityslaki edellyttää, että viranomaiset arvioivat toimenpiteidensä alueelliset vaikutukset<sup>9</sup>. Kuten edellä on todettu, esitetty lähestymistapa on analoginen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kanssa. Arvioinnin käytännön suorittamisen tasolla nousee esiin kysymys, millä tavoin aluekehitysvai-  
kutusten ja ympäristövaikutusten arviointi liittyvät toisiinsa.

Maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämä vaikutusten arviointi on sisällöllisesti ja menetelmällisesti vastaavaa kuin ympäristövaikutusten arviointi. Koska tienpidon suunnitelmien vaikutuksia arvioidaan YVA-lain mukaisesti tai lakia soveltaen Tiehallinnon omiin käytäntöihin ja oppaisiin perustuen, alueellisten vaikutusten arviointia on käsitelty tässä yhteydessä nimenomaan suhteessa ympäristövaikutusten arviointiin.

Ympäristövaikutusten arvioinnin yhtenä kohteena ovat vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Näillä vaikutuksilla on läheinen yhteys alueellisten vaikutusten arvioinnissa yksilön hyvinvointiin. Väljästi tulkittuna kaikki neljä edellä käsiteltyä saavutettavuuden ulottuvuutta (kuljetukset poislukien) liittyvät suoraan YVA-lain tarkoittamiin ihmisten elinoloihin. Alueellisten vaikutusten arviointia ei voi siis erottaa selvärajaisesti ympäristövaikutusten arvioinnista.

Onnistuneen vaikutusten arvioinnin edellytyksenä on, että arviointi liittyy kiinteästi suunnitelman valmisteluun. Vuorovaikutus on osa suunnitteluprosessia, eikä siinä ole erotettavissa suunnitelman valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta vaikutusten arviointiin liittyvästä vuorovaikutuksesta. Kun vaikutusten arviointia laajennetaan alueellisten vaikutusten arviointiin, sidosryhmien näkökulmasta on tärkeää, että arviointi muodostaa yhden kokonaisuuden (esimerkiksi sen lainsäädännöllisestä pohjasta riippumatta). Yhtä tärkeää on, että laajennettu vaikutusten arvioinnin kokonaisuus on edelleen kiinteä osa suunnitelman valmistelua.

Ympäristövaikutusten ja alueellisten vaikutusten arvioinnissa arviointimenetelmät voivat olla – ja useimmissa tapauksissa ovat – yhteisiä. Edellä olevat kuvaukset ja esimerkit osoittavat, että alueellisten vaikutusten arvioinnissa korostuvat voimakkaasti eri toimijoiden, useimmiten lähinnä alueellisten toimijoiden, haastattelut sekä aikaisempien suunnitelmien ja selvitysten hyödyntäminen. Kun tarkoituksena on perustaa arviointi aluekehityksen tavoitteisiin, on luonnollista, että tavoitteita asettaneilla tahoilla on tavoiteasettelun taustalla erilaisia selvityksiä ja taustainformaatiota.

---

<sup>9</sup> Alueiden kehittämislaki 602/2002, 9 §: Valtion viranomaiset ottavat toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, edistävät niiden toteuttamista ja arvioivat toimenpiteidensä vaikutuksia alueiden kehittämisen kannalta.

On syytä korostaa, että alueellisten vaikutusten arviointia ei pidä toteuttaa erillisenä arviointiprosessina, vaan osana ympäristövaikutusten arviointia tai muuta tapauskohtaisesti määrittyvää arviointiprosessia. Alueellisten vaikutusten arviointi tarkoittaa näkökulman laajentamista vaikutuksiin, jotka eivät tule kattavasti esille ympäristövaikutusten arvioinnissa. YVA-menettely kattaa vaikutukset ihmisten elinoloihin, mutta alueelliset vaikutukset laajentavat yksilön hyvinvoinnin näkökulmaa ja tuovat arviointiin lisää erityisesti taloudellisen hyvinvoinnin, yritysten toimintaedellytykset sekä alueen kilpailukyvyn.

Onnistuneen vaikutusten arvioinnin edellytyksenä on, että arviointi liittyy kiinteästi suunnitelman valmisteluun. Vuorovaikutus on osa suunnitteluprosessia, eikä siinä voida erottaa suunnitelman valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta vaikutusten arviointiin liittyvästä vuorovaikutuksesta. Kun vaikutusten arviointia laajennetaan alueellisten vaikutusten arviointiin, sidosryhmien näkökulmasta on tärkeää, että arviointi muodostaa yhden kokonaisuuden (esimerkiksi sen lainsäädännöllisestä pohjasta riippumatta). Yhtä tärkeää on, että laajennettu vaikutusten arvioinnin kokonaisuus on edelleen kiinteä osa suunnitelman valmistelua.



## 10 SUOSITUKSET JATKOTOIMENPITEIKSI

### 10.1 Lähestymistavan testaaminen

Luvussa 9 esitetyn lähestymistavan toimivuuden edellytyksenä on, että pystytään konkretisoimaan, millä tienpidon toimenpiteillä (tai millä suunnitelman ominaisuuksilla) voidaan vaikuttaa saavutettavuuden ulottuvuuksiin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteet voivat liittyä tapauksesta riippuen yhtä hyvin valtakunnallisiin kuin maakunnallisiin tai muihin alueellisiin tavoitteisiin tai ohjelmiin.

Toisaalta luvussa 9 on kuvattu arviointimenetelmiä vain yleisellä tasolla. Alueellisten vaikutusten arvioinnin menetelmät ja arvioinnissa tarvittava aineisto on määriteltävä tapauskohtaisesti. Sen vuoksi on tarpeen, että esitettyä lähestymistapaa (tarkastelukehikkoa) testattaisiin tyypillisissä esimerkkitalouksissa, jotka edustavat eri suunnittelutasoja.

Testaamiselle voidaan asettaa seuraavat tavoitteet:

- Arviointikehikon toimivuuden varmistaminen (soveltaminen esimerkkitalouksessa):
  - Mistä tekijöistä suunnitelman alueelliset vaikutukset muodostuvat?
  - Mihin tekijöihin tienpidolla halutaan vaikuttaa (aluekehityksen tavoitteet)?
  - Mihin tienpidolla po. tapauksessa voidaan vaikuttaa?
  - Missä tyyppiympäristöissä ja millä tieverkon osilla vaikutukset ilmenevät?
- Soveltuvien arviointimenetelmien selvittäminen.
- Tarvittavien lähtötietojen saatavuuden selvittäminen.
- Työmäärän arviointi.
- Suhde ympäristövaikutusten arviointiin (sisällöllinen, organisatorinen, ajallinen).
- Aluekehityksen, ympäristön ja maankäytön suunnittelun tavoitteiden kokonaisuuden (ristiriitaisuuksien) käsittely.
  - Lähestymistavan testaamiseen voisi liittyä erityisesti alueellisten vetovoimatekijöiden ja verkostoitumisen osalta yhteinen tarkastelu maakunnan liiton kanssa tienpidon vaikutusten suhteesta maankäyttöratkaisuihin ja keskusten toiminnalliseen rakenteeseen (keskusten keskinäisiin suhteisiin).
- Yhteisen lähestymistavan hakeminen aluekehitysviranomaisen (maakunnan liiton) kanssa.

Testaamiseen soveltuvia yleistämiskelpoisia esimerkkitaapauksia voisivat olla maakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma sekä riittävän pitkän yhteysvälin kehittämishanke. Liikennejärjestelmäsuunnitelman testaaminen antaisi samalla tietoa tienpidon mahdollisuuksista vaikuttaa aluekehitykseen osana koko liikennejärjestelmää. Kehittämishankkeet ovat puolestaan tyypillisesti hankkeita, joita perusteellaan aluekehitysvaikutuksilla. Ensimmäisessä vaiheessa testaus voisi kohdistua johonkin sellaiseen kehittämishankkeeseen, josta on jo tehty ympäristövaikutusten arviointi ja lähtötiedot ainakin merkittävilä osin valmiina.

Tienpidon ohjelman, esimerkiksi tiepiirin toiminta- ja taloussuunnitelman testaaminen painottaisi puolestaan tarkastelua alueellisen yhteistyön suuntaan.

## 10.2 Vaikutusten kohdentumisen arviointi

Vaikutusten kohdentuminen (alueellisesti, väestöryhmittäin ja tienkäyttäjärhmittäin) on erityisen oleellinen kysymys tienpidon/tie- ja liikenneolojen alueellisissa vaikutuksissa. Arviointimenetelmien kehittämisessä kohdentumiskysymykset ovat olleet suhteellisen heikosti esillä. Koska vaikutusten kohdentuminen liittyy laajasti kaikentyyppiseen vaikutusten arviointiin ja vaikutusten hallintaan, olisi tarkoituksenmukaisesta, että VAHA-tutkimusohjelmassa käynnistettäisiin erikseen projekti tästä aiheesta.



## 11 LÄHTEET

- Aaltonen, Pasi. 1991. Pendelöinti osana kaupungistumiskehitystä. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos: Tutkimuksia Sarja B61/1991. Tampere.
- Andersson, Harri. 1994. Euroopan alue- ja yhdyskuntajärjestelmä. Hierarkioista verkostoihin. Turun yliopisto, täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu A:28. Turku.
- Andersson, Harri. 2001. E18 – yhteiskunnalliset vaikutukset. Turun kaupunki ja Varsinais-Suomen liitto. Turku.
- Antikainen, Janne. 2001. Kaupunkiverkkotutkimus 2001. Sisäasiainministeriö. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/01. Helsinki.
- Berger, Sune & Selstad, Tor. 1999. Infrastrukturen och den regionala utvecklingen. Teoksessa Elling, Bo (toim.) Scenarier for Nordens Infrastruktur-landskab., Nordregio, Stockholm.
- Fukuyama 2000. The Great Disruption. Human Nature and the Reconstitution of Social Order. Simon & Schuster. New York, N.Y.
- Gren, Jörgen. 2003. Reaching the Peripheral Regional Growth Centres. Centre-periphery convergence through the Structural Funds' transport infrastructure actions and the evolution of the centre-periphery paradigm. European Journal of Spatial Development 2003:3. Stockholm.
- Haarni, Tuukka & Vartiainen, Perttu. 1996. Kaupunkiverkostoituminen Suomessa. Ympäristöministeriö: Alueiden käytön osasto. Helsinki.
- Hanhijärvi, Jani. 2003. Yhteysvälin Rauma-Tampere ja sen vaikutusalue suomalaisessa aluerakenteessa. Tampereen yliopisto: aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Pro gradu -tutkielma. Tampere.
- Haveri, Arto – Jaskari, Harri – Seppälä, Kristiina. 1995. Ongelmana lääninraja. Toiminnalliset ja hallinnolliset alueet Vammalan-Huittisten seudulla. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos. Tampere.
- Huovari, Janne & Kangasharju, Aki & Alanen, Aku. 2001. Alueiden kilpailukyky. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja n:o 176. Helsinki.
- Hämeen liitto. 2002. Hämeen maakuntaohjelma 2003-2006. Hämeen liiton julkaisu IA:21. Hämeenlinna.
- Hänninen, Mauno. 1995. Tieverkkosuunnittelun alku. s. 212-222. Teoksessa Masonen, Jaakko & Hänninen, Mauno (toim.). Pikeä, hikeä, autoja. Tiet, liikenne ja yhteiskunta 1945-2005. Tuhat vuotta tietä, kaksisataa vuotta Tielaitosta – osa 3. Tielaitos. Helsinki.
- Isard, Walter. 1975. Introduction to Regional Science. Prentice Hall. Englewood Cliffs, N.J.

Kansallinen teollisuusstrategia. 1993. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 1/1993. Helsinki.

Karppi, Ilari. 1996a. Alueellistumisen ajasta toiminnan tiloihin, Organisaatioiden yhteistoiminta alueellisen kehittämisen resurssina. Tampereen yliopisto, aluetieteen laitos. Tutkimuksia Sarja A, 17. Tampere.

Karppi, Ilari. 1996b. Eurooppalaistuva yhteiskunnallinen muutoksenhallinta. (*with English summary The Management of Change in European Societies*) Kosmopolis 26, (1), 53-70.

Karppi, Ilari [ed.]. 2000a. Institutional Mechanisms of Spatial Development Challenged by Global Processes. s. 7-25. Teoksessa J.I. Karppi [ed.] Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy. Four Scenario Reports. Nordregio Research Report 1:2000. Nordregio. Stockholm.

Karppi, Ilari. 2000b. Kaupunkiohjelmat: ja kaupunkipolitiikan areenat. Teoksessa I. Karppi (toim.) Kaupunkiohjelmat kaupunkipolitiikan toteuttajina. Kaupunkiohjelmamenettelyn arviointi 1999, s. 16-46. Aluekehitysosaston julkaisu 5:2000. Sisäasiainministeriö ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. Helsinki.

Karppi, Ilari [toim.]. 2001a. Aluerakenteen muutokset ja tulevaisuuden haasteet. Vt 2 – yhteysvälin Helsinki-Pori kehittämisen yhteiskunnalliset ja alueelliset vaikutukset. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampere. <http://tampub.uta.fi/alu tiede/Aluetiede-NS-1-2001.pdf>

Karppi, Ilari. 2001b. Competitiveness in the Nordic Economies. Assessments and Structural Features. WP 2001:2. Stockholm: Nordregio.

Karppi, Ilari [toim.]. 2002. Seutukunnallinen yhteistoiminta ja neuvottelumenetely aluekeskustyön haasteina. Tarkastelukohteena Seinäjoen seudun aluekeskusohjelma ePohjanmaa. Tampereen yliopisto, aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos. Tampere. <http://tampub.uta.fi/alu tiede/Aluetiede-NS-2-2002.pdf>

Karppi, Ilari & Mälkiä, Matti. 1999. Local Partnership for Prosperity and Welfare – Shaping Localities in the Global Information Society. S. 143-150. In: Politics & Internet – Report on Politics and Internet Congress, ed. by P. Tiinonen. The Finnish Parliament, Committee for the Future & Sitra. Helsinki.

Karppi, Ilari & Sotarauta, Markku. 1995. The Limits and Possibilities of Regional Strategies. pp. 280-293. In T. Pakarinen & H. Ylinen (eds) Are Local Strategies Possible? Scrutinising Sustainability. Tampere University of Technology, Department of Architecture. TUT-A-YS 29. Tampere.

Keski-Petäjä, Timo. 1994. Dynamic Theory of Wellbeing. An Impressionistic Expedition. Acta Universitatis Tamperensis Ser A vol 401. Tampere.

Keski-Suomen liitto. 2002. Keski-Suomen maakuntasuunnitelma. Keski-Suomen liiton julkaisu A 15. Jyväskylä.



Keskuskaupakamari. 2003. Alueiden kilpailukyky yritysten näkökulmasta. Helsinki.

Kohtala, Anne. 2003. Erikoistunut osaaminen lisää liikennettä ja pidentää matkoja. Aamulehti 3.8.2003. s. A10.

Kosonen, Pekka. 1998. Pohjoismaiset mallit murroksessa. Tampere: Vastapaino.

Kosonen, Mauno; Valtakari, Mikko & Viitala, Pentti. 1999. Avautuminen Eurooppaan. s. 77-128. Teoksessa Kosonen, Mauno; Schulman, Harry; Valtakari, Mikko & Viitala, Pentti. Suunnittelualueena Suomi. Helsingin yliopisto. Helsinki.

Krugman, Paul. 1999. Development, Geography and Economic Theory. MIT Press. Cambridge, Ma.

Kuntatiedon keskus. 2003. Kunnat.net – Kuntatiedon keskus www-sivut: [www.kunnat.net/k\\_htmlimport.asp?path=1;29;63;374;36980](http://www.kunnat.net/k_htmlimport.asp?path=1;29;63;374;36980) (lokakuu 2003)

Laakso, Seppo. 2000. Elinkeinotoiminnan erikoistuminen Suomen kaupunki-alueilla. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 4/2000. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Lampinen, Seppo & Saarlo, Anna & Viitasaari, Henriika. 2002. Maaseudun perusverkon kehittämisselvitys. Tienpidon merkitys maaseudun kehittämisessä Hämeen tiepiirin alueella. Tiehallinnon selvityksiä 43/2002. Tiehallinto, Hämeen tiepiiri. Tampere.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2001. Helsinki-Hämeenlinna-Tampere – vyöhyke – Hallittu Hyvä Tulevaisuus. Helsinki-Hämeenlinna-Tampere – vyöhykkeen tutkimuskokonaisuus / LYYLI –raporttisarja 27. Liikenne- ja viestintäministeriö. Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2000. Kohti älykästä ja kestäväää liikennettä 2025. Ohjelmia ja strategioita 1/2000. Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2002a. Liikennejärjestelmän tila 2002 – valtakunnallinen ja alueellinen tarkastelu. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 29/2002. Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2002b. Liikkumisen tunnusluvut aluetasolla. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 13/2002. Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2002c. Toiminta- ja taloussuunnitelma 2004-2007. Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2002d. Väylät 2030 – Väestön ja elinkeinoelämän haasteet liikenneväylien pidolle. Liikenne- ja viestintäministeriö. Ohjelmia ja strategioita 1/2002. Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2003a. Liikenneväylähankkeiden arvioinnin yleisohje. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 34/2003. Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2003b. Liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelutaso tie- ja rataverkolla. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 3/2003. Helsinki.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2003c. Valtakunnallisesti merkittävät liikenneverkot ja terminaalit. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 38/2003. Työryhmän mietintö. Helsinki.

Mäkelä, Tommi; Rantala, Jarkko & Hanhijärvi, Jani. 2003. Kuljetustarpeiden kehitysnäkymät Kanta- ja Päijät-Hämeessä. Tiehallinnon selvityksiä 26/2003. Tampere.

Nenonen, Marko. 1995a. Työllisyyspolitiikkaan sidottu tienrakennus. s. 84-100. Teoksessa Masonen, Jaakko & Hänninen, Mauno (toim.). Pikeä, hikeä, autoja. Tiet, liikenne ja yhteiskunta 1945-2005. Tuhat vuotta tietä, kaksisataa vuotta Tielaitosta – osa 3. Tielaitos. Helsinki.

Nenonen, Marko. 1995b. Tienrakennuksen ja työllisyyspolitiikan yhteiselo päättyy. s. 144-190. Teoksessa Masonen, Jaakko & Hänninen, Mauno (toim.). Pikeä, hikeä, autoja. Tiet, liikenne ja yhteiskunta 1945-2005. Tuhat vuotta tietä, kaksisataa vuotta Tielaitosta – osa 3. Tielaitos. Helsinki.

Ney, Steven. 1998. Understanding Accessibility in Transport Policy. The Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (ICCR). Working Paper 401. Wien.

North, Douglass C. 1993. Institutions, Institutional Performance and Economic Development. Political Economy of Institutions and Decisions Series. Cambridge University Press. Cambridge, Ma.

Ostrom, Elinor. 1996. Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. Political Economy of Institutions and Decisions Series. Cambridge University Press. Cambridge, Ma.

Peltola, Jari. 2003. USA kielsi MACTac-kaupan "mielenkiintoisin perustein". UPM:n epäillään joutuneen kauppakiistan uhriksi. Kauppalehti 29.7.2003.

Persson, Jan T. 2000. Kommunikationerna och den regionala utvecklingen. Regionalpolitiska utredningen. Rapport 5. Stockholm.

Pirkanmaan liitto. 2000a. Sosiaaliset megatrendit ja HHT-vyöhyke. Helsinki-Hämeenlinna-Tampere –vyöhykkeen tutkimuskokonaisuus / LYYLI. Pirkanmaan liiton julkaisu D51. Tampere.

Pirkanmaan liitto. 2000b. Pirkanmaan maakuntatilasto. Pirkanmaan liiton julkaisu D52. Tampere.

Pirkanmaan liitto. 2000c. Pirkanmaan maakuntasuunnitelma 2001+. Pirkanmaan liiton julkaisu A30. Tampere.

Pirkanmaan liitto. 2002. Pirkanmaan maakuntatilasto. Pirkanmaan liiton julkaisu D74. Tampere.



Pohjois-Savon liitto. 2002. Pohjois-Savon maakuntasuunnitelma v. 2020. Pohjois-Savon liitto A30. Kuopio.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. 2003. [www.valtioneuvosto.fi](http://www.valtioneuvosto.fi).

Regeringens proposition 2001/02:4. 2001a. En politik för tillväxt och livskraft i hela landet. Stockholm.

Regeringens proposition 2001/02:20. 2001b. Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem. Stockholm.

Satakuntaliitto. 1998. Satakunnan maakunnan kehittämisohjelma. Satakuntaliitto A:241. Pori.

Selstad, Tor – Oscarsson, Gösta – Karppi, Ilari. 2000. Implications of the Scenarios for Institutions Delivering Regional Development Policies. s. 231-248. Teoksessa J.I. Karppi [ed.] Future Challenges and Institutional Preconditions for Regional Development Policy. Four Scenario Reports. Nordregio Research Report 1:2000. Nordregio. Stockholm.

Seppälä, Kristiina. 1995. Borders as barriers? Finnish regions in institutional regional development. Teoksessa M. Sotarauta & J. Vehmas (eds.) Regions and Environment in Transition: in Search of New Solutions, s 31-52. University of Tampere, Department of Regional Studies. Research Reports Ser. A, 16. Tampere.

Siirilä, Seppo – Tervamäki, Erkki. 1993. The development of the Finnish settlement system as a part of the European and national integration. Teoksessa B. Forsström & M. Nyholm & J.-Å. Törnroos (red.) Finlands samhällsgeografiska forskningsperspektiv, s. 42-53. Åbo Akademi, ekonomisk-geografiska institutionen. Åbo.

SIKA Statens institut för kommunikationsanalys. 2001. Infrastruktur och regional utveckling. SIKA Rapport 2001:3. Stockholm.

SIKA Statens institut för kommunikationsanalys. 2002. Regionalekonomiska effekter. Delraport. SIKA Rapport 2002:16. Stockholm.

SIKA Statens institut för kommunikationsanalys. 2003. Upföljning av de transportpolitiska målen. Maj 2003. SIKA Rapport 2003:5. Stockholm.

Sinkkonen Sirkka & Kinnunen Juha. 1994. Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 22. Terveystalouden ja -talouden laitos, Kuopion yliopisto. Kuopio.

Sisäasiainministeriö. 2003a. Aluekehittämisstrategia 2013. Aluekehittämisstrategiatyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisu 10/2003. Helsinki.

Sisäasiainministeriö. 2003b. Suomi tarvitsee suurkaupunkipolitiikkaa. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. Suurkaupunkipolitiikan teemaryhmä. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Sotarauta, Markku – Linnamaa, Reija – Suvinen, Nina. 2003. Tulkitseva kehittäminen ja luovat kaupungit: Verkostot ja johtajuus Tampereen kehittämissä. Tekniikan akateemisten liitto ja Tampereen yliopisto, Sente-julkaisu 16/2003. Tampere.

Spiekermann, Klaus & Neubauer, Jörg. 2002. European Accessibility and Peripherality: Concepts, Models and Indicators. Nordregio. Stockholm.

Summa, Hilka. 1989. Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka: Tapaus asuntopolitiikka. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskuksen julkaisu A 17. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu. Espoo.

Takala, Anu – Karppi, Ilari. 2003. Ajankohtaista alueellisessa kehittämisessä. Katsaus alueellisesta kehittämisestä käytävään keskusteluun. Tampereen yliopisto. Aluetieteen verkkojulkaisut vol. 3/2003. Tampere.

<http://tampub.uta.fi/alu tiede/Aluetiede-NS-3-2003.pdf>

Tampereen Kauppakamari. 2003. Tampereen Kauppakamari lehti. Numero 3/2003. Tampere.

Tampereen yliopisto. 2003. Aluetieteen sanasto. Ympäristöpolitiikan ja aluetieteen laitos. [www.uta.fi/laitokset/alue/opetus/eng\\_sanak.shtml#1](http://www.uta.fi/laitokset/alue/opetus/eng_sanak.shtml#1).

Tiehallinto. 2001a. Talvihoidon toimintalinjat. TIEH 1000035. Helsinki.

Tiehallinto. 2001b. Väestön väheneminen liikenneväylien pidon haasteena. Väylät 2030 –tutkimusohjelma. Keskustelumuistio 10.9.2001. Tiehallinto. Helsinki.

Tiehallinto. 2002a. Opas ohjelmien vaikutusten arviointiin. Tiehallinto. Helsinki.

Tiehallinto. 2002b. Tiehallinnon tierekisteritietoihin perustuvaa tilastoaineistoa – excel-taulukoita. Tiehallinto. Helsinki.

Tiehallinto. 2002c. VT 4 Moottoritien Helsinki-Lahti yhteiskunnallisten vaikutusten jälkiarviointi. Tiehallinnon selvityksiä 51/2002. Helsinki.

Tiehallinto. 2003a. Liikennejärjestelmä maakunnissa – Raportti maakuntaohjelmien sisällöstä. Tiehallinto. Savo-Karjalan tiepiiri. Kuopio.

Tiehallinto. 2003b. Tie- ja liikenneolojen tavoitetila. Tiehallinto. Helsinki.

Tiehallinto. 2003c. Toiminta- ja taloussuunnitelma 2004-2007. Tiehallinto. Helsinki.

Tielaitos. 2000. Tienpidon linjaukset 2015. Raportti. Tielaitos. Helsinki.

Tilastokeskus. 1982. Suomen tilastollinen vuosikirja 1981. Tilastokeskus. Helsinki.

Tilastokeskus. 1996. Suomen tilastollinen vuosikirja 1996. Tilastokeskus. Helsinki.



- Tilastokeskus. 2001. Suomen tilastollinen vuosikirja 2001. Tilastokeskus. Helsinki.
- Tilastokeskus. 2002. Suomen tilastollinen vuosikirja 2002. Tilastokeskus. Helsinki.
- Tuominen, Oiva. 1949. Das Einflussgebiet der Stadt Turku. Im System des Einflussgebietes SW-Finnlands. Fennia 71, N:o 5. Helsinki.
- Uudenmaan liitto. 2003. Uudenmaan maakuntasuunnitelma 2025. Visio ja strategia. Uudenmaan liiton julkaisu A9. Helsinki.
- Valli, Raisa. 1998. (Ympäristö)vaikutusten arviointi liikennepoliittisessa suunnittelussa. Helsingin yliopisto, limnologian ja ympäristönsuojelun laitos. Helsinki.
- Varsinais-Suomen liitto. 2002. Varsinais-Suomen maakuntasuunnitelma 2020. 2. korjattu painos. Varsinais-Suomen liitto. Turku.
- Vartiainen, Perttu. 1995. Kaupunkiverkko. Kuvausjärjestelmän kehittäminen kansallisiin ja kansainvälisiin tarpeisiin. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Tutkimusraportti 3. Helsinki.
- Vägverket. Sektorsredovisning 2002. Publikation 2003:36. Borlänge.
- Ympäristöministeriö. 1995. Alueiden käyttö ja aluerakenne vuonna 2017. Ympäristöministeriö – Alueidenkäytön osasto. Helsinki.
- Ympäristöministeriö. 1998. Hallituksen kestävän kehityksen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös ekologisen kestävyuden edistämisestä. Suomen ympäristö 254. Helsinki.
- Ympäristöministeriö. 2000. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. [www.ymparisto.fi/aluekayt/valtalov/index.htm](http://www.ymparisto.fi/aluekayt/valtalov/index.htm).
- Ympäristöministeriö. 2001. Kaupan suuryksiköiden vaikutusten selvittäminen ja arviointi. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Helsinki.
- Young, Oran R. 2002. The Institutional Dimensions of Environmental Change. Fit, Interplay and Scale. Cambridge, Ma.: MIT Press.

## LIITE

### SUOMEN PÄÄTIEVERKOSTON RAKENTUMINEN

Valtakunnansuunnittelua 1950-luvulla kehitettäessä esitettiin toive maaliikenneverkkojen suunnittelusta talouselämän ja asutuksen kannalta järkeväällä tavalla. Suomalainen valtatieverkosto on rakennettukin pitkälti työllisyysrahoituksella suhteellisen lyhyellä aikavälillä pääosin 1950- ja 1960-luvuilla. Moottoriteiden rakentaminen painottui 1960-luvulle ja 1970-luvun alkuun. Tuolloin ne sijaitsivat joko Helsingin seudulla ja ulottuivat parikymmentä kilometriä kaupungista pois päin tai vaihtoehtoisesti ne olivat muiden suurimpien kaupunkien muutamien kilometrien pituisia ulospääsytteitä. (Hänninen 1995, 212-213; Nenonen 1995b, 177.) Pidempiä moottoritieyhteyksiä on rakennettu 1990-luvulta alkaen. Suomen pisin moottoritieyhteys Helsinki-Tampere valmistui kokonaisuudessaan syksyllä 2000.

Valtatieverkoston ydin Suomessa on rakentunut viuhkamaisesti pääkaupunkiseudulta muualle Suomeen. Helsingistä kulkevat valtatie Turkuun (vt 1), Poriin (vt 2), Tampereelle/Vaasaan (vt 3), Lahteen/Jyväskylään (vt 4), Kouvolaan (vt 6) ja Kotkaan/Vaalimaalle (vt 7). Kokonaisuudessaan päätieverkko painottaa etelä-pohjoisyhteyksiä. Etelästä pohjoiseen ulottuvat nelos- ja viitostie valmistuivatkin ensimmäisten valtateiden joukossa ja muodostavat yhdessä kolmostien kanssa nykyään Suomen tärkeimmät tieyhteydet. Erityisesti kolmos- ja nelostietä kuvataan Suomen ruokahuoltoputkiksi. Tieverkon kehittämisessä puoli vuosisataa sitten itä-länsiyhteydet olivat varsin vähän esillä. Vielä 1970-luvun alussakin osa näistä yhteyksistä oli osin ilman kestopäälystettä. (Nenonen 1995a, 99-100; Nenonen 1995b, 188-189.) Vuoden 1970 jälkeen tehtyjä päätieverkon kehittämistoimenpiteitä voidaan myös pitää merkittävänä. 1970-luvulla valmistuneet päätiet ja tienparannustyöt nostivat sekä päätieverkon alueellisen kattavuuden että sen liikennöitävyyden aivan uudelle tasolle. Vuosina 1980-1993 jatkettiin poikittaisyhteyksien parantamista ja alettiin panostaa uudelleen päätieverkon laadun lisäämiseen.

Poikittaisväylien pulmallisuus on yleisesti todettu asia (ks. esim. Hanhijärvi 2003). Ne ovat erittäin tärkeitä erityisesti länsirannikon mutta myös sisämaan keskustien kehitykselle. Nenosen (1995b) mukaan itä-länsiyhteyksien puutteellisuus ja ongelmallisuus kuvastaa Suomen taloutta ja kulttuuria; myös geopolitiisella asemalla lienee merkitystä. Talouteen ja kulttuuriin sidoksissa on maan pääkaupungin Helsingin sijainti keskellä eteläisintä Suomea. Tämä on aiheuttanut sen, että katsanto on ollut etelä-pohjoisuuntainen. Lisäpönttä etelä-pohjoispainotukselle on antanut maamme järven (esim. Päijänne) pitkulainen muoto etelä-pohjois- ja kaakkois-luoteisuunnassa (Nenonen 1995a, 100). Poikittaisväylien yleisemmästä merkityksen kohottamisesta on ollut puhetta mm. itäisen Euroopan integroitua läntisen Euroopan liikenneverkkoihin (esim. Andersson 1994, 58; Kosonen, Valtakari & Viitala 1999). Myös muutamissa tuoreimmista maakuntasuunnitelmissa on havaittavissa aiempaa voimakkaampi pyrkimys poikittaisväylien kehittämiseen.



ISSN 1457-9871  
ISBN 951-803-274-2  
TIEH 3200875