

OPINNÄYTETYÖ
Taru Palokangas 2011

RANUANTIEN SUURALUEEN KYLÄT –
Osallistuminen ja osallisuus päätöksenteossa



Rovaniemen
ammattikorkeakoulu
University of Applied Sciences

ALUEIDENKÄYTÖNSUUNNITTELUN
KOULUTUSOHJELMA
YLEMPI AMK-TUTKINTO, AGROLOGI



ROVANIEMEN AMMATTIKORKEAKOULU

LUONNONVARA-ALA

Alueidenkäytönsuunnittelun koulutusohjelma
Ylempi amk-tutkinto, agrologi

Opinnäytetyö

**RANUANTIEN SUURALUEEN KYLÄT –
Osallistuminen ja osallisuus päätöksenteossa**

Taru Palokangas

2011

Toimeksiantaja: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
Kasvituotannon tutkimus Rovaniemi
Ohjaajat: Hilikka Jankkila, Merja Mattila

Hyväksytty _____ 2011 _____

Tekijä	Taru Palokangas	Vuosi	2011
Toimeksiantaja	Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus Kasvitutkimus Rovaniemi		
Työn nimi	Ranuantien suuralueen kylät – Osallistuminen ja osallisuus päätöksenteossa		
Sivu- ja liitemäärä	91+ 3		

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää niitä ongelmakohtia, jotka estävät Ranuantien alueen asukkaita osallistumasta päätöksentekoon. Lisäksi hakemaan ratkaisuja siihen, että osallistuminen on helpompaa ja että päätöksenteossa otetaan huomioon alueen erityispiirteet viihtyisänä asumis- ja työympäristönä. Työssä käsitellään maankäyttöä ja kaavoitusta. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, onko kaavoitusratkaisulla ollut merkitystä kyläläisten näkökulmasta alueiden käyttöön. Alueella on vireillä useita kaavahankkeita. Ohjelmat ovat eri vaiheissa ja tavoitteena on selvittää, miten osallistaminen tapahtuu näiden osalta.

Teoriaosa on kaksijakoinen: Ensimmäisessä osassa käsitellään maankäytön ohjausta valtakunnallisella, maakunnallisella ja paikallisella tasolla ja toisessa osassa käsitellään osallistumista ja osallistamista maankäytön suunnittelussa. Vuoden 2000 alusta tuli voimaan Maankäyttö- ja rakennuslaki, jossa on ohjattu maankäytön suunnitteluun liittyviä osallistumisprosesseja. Osallistumista ja osallistamista tarkastellaan prosessien toteutumisenä. Tutkimusmenetelmänä käytettiin kvalitatiivista eli laadullista tutkimusmenetelmää. Tutkimusmenetelmänä käytettiin aineistosisältöanalyysia. Aineisto koostui julkisista asiakirjoista, kyläyhdistyksen pöytäkirjoista ja avainhenkilöiden haastatteluita.

Tutkimuksen mukaan alue tarvitsee paikallisista, osaavista ihmisistä kootun sitoutuneen ryhmän kehittämään aluetta kokonaisuudessaan. Alueen asukkaiden osallistuminen helpottuu, kun osallistuminen saadaan reaaliaikaiseksi sähköisiä verkkoja apuna käyttäen. Maankäyttöä voidaan ohjata kevyemmällä ratkaisulla kuin yleiskaavalla. Vaihtoehtoisia tapoja ovat esimerkiksi kyläsuunnitelmat ja sopimukset maa-alueiden käytöstä. Niiden käyttö ohjaa, mutta ei sido suunnittelijaa.

Asiasanat: Ranuantien suuralue, osallistuminen, osallistaminen, maankäyttö, kaavoitus

Author	Taru Palokangas	Year	2011
Commissioned by	MTT Agrifood Research Finland Plant Production Research Rovaniemi		
Subject of thesis	The villages of Ranua's Road region – participation and participating for decision making		
Number of pages	91+ 3		

The aim of the thesis was to focus on the problems which prevent the participation of the village people of Ranua's Road region in decision making. This survey explores the solutions for easier participation. The decision making for this area should take account of the particular aspects as a neighbourhood and a working area. The theory includes landscape planning and zoning. The aim of the survey is to clarify how much there is value and insight of the village peoples' opinions in the zoning solutions considering the planning of the whole area. There are many master plans about planning currently. The processes are at different positions and the task is to analyse how participation is designed to happen within these plans.

The first part clarifies the planning of landscape on national, regional and local level and the second part clarifies participation and participating in landscape planning. In 2000 the Land use and building law was legitimated. The law rules over the process of participating and the survey clarifies how it has actually happened. The survey method is the qualitative method and the implementation of the survey is material content analyze. The material includes public documents, minutes of the village boards and interviews of the key persons of the villages.

According to the survey the region needs a board in which are collected local people who are knowledgeable and engaged in the whole area development. The participation of all people becomes easier when the methods of digital participation will develop. Landscape planning is able to be guided by easier conclusions than a master plan. The alternative conclusion is for example village planning and agreements for land areas' use. To use the alternatives will guide but do not tide the designer.

Keywords: Ranua's road region, participation, participating, landscape planning, zoning

SISÄLTÖ

KUVIOT JA TAULUKOT	1
KÄSITTEITÄ.....	2
1 JOHDANTO	5
1.1 MAASEUTUALUEIDEN OHJAUS.....	6
1.2 MAANKÄYTÖN OHJAUS.....	8
2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTA	11
2.1 MAASEUTUALUEIDEN KEHITYS SUOMESSA	11
2.2 SUURALUEEN ASUKKAAT JA HISTORIAA.....	14
2.2.1 <i>Kivitaipaleen kylä</i>	15
2.2.2 <i>Väljoki–Haukitaipaleen kylät</i>	17
2.2.3 <i>Narkaus–Saari-Kämän kylät</i>	19
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	23
3.1 TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TAVOITTEET.....	23
3.2 TUTKIMUSTEORIA.....	24
3.3 TUTKIMUSPROSESSI	27
3.4 SISÄLTÖANALYYSI	30
3.5 TEEMAHAASTATTELUT JA KYSELYT	32
4 ALUEIDENKÄYTÖN OHJAUS	33
4.1 ALUEIDENKÄYTÖN SUUNNITTELUN PERIAATTEET	33
4.2 ALUEIDENKÄYTTÖÄ OHJAAVA SÄÄNTELY	36
4.2.1 <i>Ympäristönsuojelu- ja ympäristövaikutustenarviointilaki</i>	38
4.2.2 <i>Kaivoslaki</i>	39
4.2.3 <i>Poronhoitolaki</i>	40
4.3 KAAVOITUS MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAISSA	43
4.4 RANUANTIEEN ALUEEN KAAVARATKAISUT	46
4.5 KAAVOITUKSEN TOIMIVUUS KYLÄALUEILLA.....	48
4.6 SOPIMUKSELLISUUS KYLÄALUEEN MAANKÄYTÖSSÄ	52
4.7 METSIEN KÄYTTÖ JA KYLÄKAAVOITUS.....	53
5 OSALLISTUMINEN JA OSALLISTAMINEN	55
5.1 KANSALISAKTIIVISUUS MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUSSA	55
5.2 OSALLISTUMINEN YLEIS- JA ASEMAKAAVOITUKSESSA.....	57
5.3 TIEDOTTAMISEN MERKITYS KAAVOITUKSESSA	59
5.4 OSALLISTUMINEN YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIIN.....	61
5.5 HALLINTO, OSALLISTAMINEN JA OSALLISTUMINEN	65
5.6 OSALLISTUMISEN JA OSALLISTAMISEN RISTIRIITAISUUKSIA	66
6 TUTKIMUS JA TULOKSET	70
6.1 AINEISTON SISÄLTÖANALYYSI	70
6.2 TEEMAHAASTATTELUT	72
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	77
LÄHTEET	84
LIITTEET	91

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

KUVIO 1. VALTAKUNNALLINEN VÄESTÖNKEHITYS KYLÄALUEELLA 1980–2005	11
KUVIO 2. TYÖSSÄKÄYNTIALUEEN ETÄISVYÖHYKKEET	12
KUVIO 3. TYÖSSÄKÄYNTIALUEEN ETÄISVYÖHYKKEIDEN VÄESTÖMUUTOS 1990–2000	12
KUVIO 4. RANUANTIEEN SUURALUEEN KYLIEN ALUERAJAUS	14
KUVIO 5. KIVITAIPALEEN KYLÄALUE	16
KUVIO 6. VÄLIJOEN KYLÄALUE	18
KUVIO 7. HAUKITAIPALEEN KYLÄALUE	18
KUVIO 8. NARKAUKSEN–SAARI-KÄMÄN KYLÄALUE	20
KUVIO 9. SIIKAKÄMÄN KYLÄALUE	21
KUVIO 10. TUTKIMUKSEN KULKU	29
KUVIO 11. SISÄLTÖANALYYSIN VAIHEET	31
KUVIO 12. MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSLAIN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ	34
KUVIO 13. PORONHOITOALUEIDEN RAJAT	42
KUVIO 14. RANUANTIEEN KYLÄT MAAKUNTAKAAVASELOSTUKSESSA	44
KUVIO 15. MAAKUNTAKAAVA KYLÄALUEELLA	44
KUVIO 16. ROVANIEMEN MAAKUNTAKAAVAN MERKKIEN SELITYKSIÄ	45
KUVIO 17. RANUANTIEEN SUURALUEEN KAAVOITUSTILANNE 2010.....	48
KUVIO 18. KÄÄNTEISEN KYLÄKAAVOITUKSEN OHJAUSVAIKUTUS	51
KUVIO 19. OSALLISTUMINEN KAAVAPROSESSISSA	58
KUVIO 20. YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVOINTIPROSESSIIN OSALLISTUMINEN	63
KUVIO 21. HALLINTOPROSESSI.....	65
KUVIO 22. ASUKASYHDISTYSTEN NÄKEMYS VAIKUTTAMISEN RIITTÄVYYDESTÄ	67
TAULUKKO 1. HAASTATELLUT ERI TASOILLA	73

KÄSITTEITÄ

Aktiivinen osallistuminen	Välitön ja monitahoinen vuoropuhelu osallisten kanssa
Asemakaava	Taajamissa yleisesti käytetty kaava, joka ohjaa maankäyttöä ja rakentamista yksityiskohtaisemmin
Elinvoimainen kylä	Maaseutukylä, joka houkuttaa muuttamaan ja kehittämään palveluja ikärakenteen mukaan
In situ-suojelu:	Alueen suojelun hallinnollinen väline, joka sallii aktiivisen suojelun lisäksi tietyt kestäväen käytön toimet suojelussa
Kaivosoikeus	Määräys kaivostyön suorittamisesta, jonka valtauskirjan saanut hakija eli valtaaja voi saada sen jälkeen, kun on tutkimuksillaan osoittanut alueella olevan kaivosmineraaleja
Kaivospiiri	Valtaajan selvitys kaivosalueesta ja sen tukialueista, joita kaivostoiminnassa käytetään
Kunnallistekniikka	Kunnan rakentamia ja ylläpitämiä rakenteellisia palveluja, jotka osa asumista, esimerkiksi viemäröinti
Kvalitatiivinen tutkimus	Laadullinen tutkimus, joka kuvaa todellisia tapahtumia kokonaisvaltaisesti.
Kyläkaavoitus	Kaavoitusalue ottaa huomioon syntyvän kokonaisuuden, kuten kylämaisen asutuksen ja maiseman
Käänteinen kyläkaavoitus	Yksityiskohtaisen suunnittelun sijaan kiinnitetään huomiota säilyttämis- ja suojelutarpeisiin ja niiden asettamiin rajoitteisiin uudisrakentamisen suhteen
Lievealue	Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän vyöhykealue, jolla kuvataan kaupungin ja maaseudun välistä aluetta.

Litterointi	Tutkimusaineistosta muodostettu käsitteellinen ja teoreettinen taso
Lupamenettely	Ympäristölupaan liittyvä menettely, jossa viranomaisen on hankittava tietoa hankkeesta, kuultava asianomaisia ja toimittava lain säännösten mukaisesti
Maakuntakaava	Kaava, jossa on osoitettu aluevaraukset valtakunnallisten ja maakunnallisten tavoitteiden kannalta tarpeellisessa laajuudessa
Maakuntaohjelma	Selostus tavasta, jolla toteutetaan kärkihankkeet
Maakuntasuunnitelma	Suunnitelma, jossa on osoitettu maakunnallinen kehitys
Metodi	Havaintojen muokkaamisessa käytettyjä käytäntöjä, menetelmiä ja sääntöjä ja joiden mukaan havainnot arvioidaan
Oikeusvaikutteeton yleiskaava	Valtuuston tahdon ilmaisu tulevan kaavoituksen tavoitteiden määrittelyssä
Osallinen	Kaavoituksessa ja siihen kuuluvassa ympäristöarvioinnissa osallisia ovat alueen maanomistajat, alueella asuvat ja työskentelevät, joihin kaava vaikuttaa sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään
Osallistumis- ja arviointisuunnitelma	Kaavoitusprosessi, jossa on kuvattu tilaisuudet ja menetelmät osallisten mielipiteiden esittämiseen
Osayleiskaava	Yleiskaava-alueen osa, jossa ohjaa maankäyttöä ja rakentamista
Passiivinen osallistuminen	Yksisuuntaista ja välillistä viestintää osallisille
Pirstoutuminen	Maa-alueiden, esimerkiksi maatilojen jakautuminen pieniin osiin ja lohkoihin, jolloin alueen tai tilan hyödyntäminen taloudellisesti on kannattamatonta

Reflektointi	Perehdytään tutkimusaineistoon ja se ymmärretään syvällisesti
Sopimuksellisuus	Yhteistoiminnallinen toimintakulttuuri, jossa julkinen ja yksityinen sopijaosa-puoli sopivat keskenään parhaalla mahdollisella tavalla
SWOT-analyysi	Hankkeen suunnittelussa käytettävä analyysimalli, jossa arvioidaan hankkeen kohteen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat
Tulkinta	Tulosten perusteella luodaan näkemys syy-seuraus -suhteista ja arvioidaan niiden vaikuttavuutta
Työssäkäyntialue	Alue jakautuu vyöhykkeisiin päivittäisen työssäkäyntimatkan mukaan. Vyöhykkeet jakautuvat 10 km:n jaolla
YKR	Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä, jonka aluejako kuvaa yhdyskuntarakenteen keskeisiä elementtejä
Yleiskaava	Ohjaa maankäyttöä ja rakentamista rajatulla alueella
Ympäristöoikeudellinen sääntely	Ohjauskeinoja, jotka sisältävät hallinnollisia, taloudellisia ja tiedollisia sääntöjä, lakeja ja ohjeita ihmisen ympäristöön kohdistamista toimenpiteistä
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi ympäristöön kohdistuvasta hankkeesta

1 JOHDANTO

Rovaniemi on jakautunut maaseutumaisiin kyläalueisiin ja sen keskustaan eri osiin. Maaseutumaisia kyläalueita on viisi, joista yksi on Ranuantien suuralueen kyläalue. Kyläalueeseen kuuluvat Välijoki–Haukitaipaleen, Saari-Kämän, Narkauksen ja Kivitaipaleen kyläalueet. (Ks. kuvio 1, s.11.) Rovaniemen kaupunki ja maalaiskunta yhdistyivät vuonna 2006. Yhdistymistä ohjasi sopimus, joka päättyi vuonna 2010. (Koski 2004, 2).

Rovaniemen alueiden käytön visiossa Rovaniemen aluerakenne 2020 kylien osalta kylät ovat elinvoimaisia kyliä palvelualueineen. Elinvoimaisilla kylillä tarkoitetaan maaseutukyliä, jotka houkuttavat muuttamaan ja kehittämään palveluja ikärakenteen mukaa. Maaseutukylille on osoitettu Kylien kehittämässätiön kautta varoja kylien viihtyisyyden ja ympäristön parantamiseen, kylien ja kaupungin osien väliseen yhteistyöhön, kylätalojen energiainvestointeihin ja kylien innovaatioihin. Osoitetut toimet eivät ole kuitenkaan olleet tällä alueella riittäviä, sillä neuvottelukunnan rooliksi on jäänyt seurata yleistä kehitystä, avustusten jako ja lausuntojen antaminen. Yhdistymissopimuksen olemassaolon aikana vuosina 2006–2009 Ranuantien alue on menettänyt 45 asukasta. (Leinamo 2010, 57; Rovaniemen kaupunki 2008a; 2008 b; Rovaniemen kaupunki 2010a, 12; Rovaniemen kehitys 2010.)

Opinnäytetyön tilaaja on Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen (MTT) Rovaniemen kasvuotannon tutkimuksen LATU-hanke (Lapin maaseudun tulevaisuus muutosjoustavassa yritystoiminnassa). LATU-hankkeen asiantuntijatiimi on myös opinnäytetyön asiantuntijaohjausryhmä. Lisäksi opinnäytetyöllä on paikallinen ohjausryhmä, joka toimii paikallisena asiantuntijana ja neuvonantajana. Ohjaustiimit on esitelty liitteessä 1.

Alueen kylätoimikuntien kanssa järjestettiin 17.8.2010 Kivitaipaleessa kehittämisseminaari, jonka ryhmätöiden tuloksista koottiin SWOT-analyysi. SWOT-analyysin tuloksista heikkouksia ja uhkia käsitellään tässä työssä ja Leila Jaakolan agrologi (YAMK) opinnäytetyössä käsitellään vahvuuksia ja mahdollisuuksia. Analyysissä alueen uhkiksi ja ongelmiksi koettiin

- 1) kaupungin harjoittama keskittämispolitiikka
- 2) maaseutupalveluiden ja kylien mahdollisuuksien huono markkinointi
- 3) yhteistyön puute ihmisten ja kylien välillä ja
- 4) kyläläisten äänen kuuluminen kylää koskevassa päätöksen teossa.

Näistä neljästä ydinongelmasta oman työni kohteeksi valitsin julkisen sektorin tekemän alueiden käyttöä koskeva suunnittelun ja osallistamisen ja toisaalta yksittäisten ihmisten, Ranuantien alueen asukkaiden, osallisuuden asuin-alueeltaan koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Osallistuminen on parhaimmillaan osallistumista ideointiin, suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin. Muut osa-alueet selvitetään joko hankkeen tai muiden opinnäytetyötutkimusten puitteissa.

Tämän työn tarkoituksena on selvittää, miten kyläläiset voivat osallistua paremmin aluetta koskeviin alueiden käytön päätöksiin ja miten kaavoitus voi edistää tai ehkäistä kylien kehittymistä. Julkista sektoria edustavat lähinnä kaupunki, Lapin liitto ja valtio. Kylän kehittymisen kannalta nähdään uhkana palvelujen vähäisyys ja nykyistenkin pysyvyys, jos alueen merkittävyyttä asuin- ja elinkeinojen harjoittamispaikkana ei saada nostettua.

LATU-kehittämishankkeen tavoitteena on saada julkinen hallinto ymmärtämään alueen arvo asuinpaikkana ja uusien elinkeinojen sijoittumiskohteena. Kehittämistehtävänä on löytää niitä keinoja ja menetelmiä, joilla alueen arvo saadaan nostettua poliittisessa päätöksenteossa. Kuntien tehtävä ei ole toimia yrittäjinä, vaan tukea niiden toimintaedellytyksiä. Työ tukee alueelle sijoitettavaa yritystoimintaa tuomalla esille niiden toimintaedellytyksiä.

1.1 Maaseutualueiden ohjaus

Maankäytön suunnittelulla ja käytännön toteutuksella on merkitystä maaseutualueiden kylien kehitykselle. Paikalliset asukkaat ovat parhaita maaseutuympäristön kulttuuriympäristön asiantuntijoita ja heidän asemaa maankäytön suunnittelussa käsitellään monissa yhteyksissä. Vuonna 2008 hyväksytyllä Euroopan unionin ilmasto- ja energiapakettilla on suora vaikutus Suomen tavoitteisiin. Suomen ilmasto- ja energiastrategia hyväksyttiin vuonna 2009.

Strategiassa edistetään sellaista yhdyskuntarakennetta, joka mahdollistaa kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen. Valtakunnallisissa alueidenkäytön tavoitteissa on otettu huomioon ilmasto- ja energiastrategian lähtökohdat. (Heikkilä 2009, 57–88; Valtioneuvosto 2008, 71.)

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2009, 8–9) selonteossaan valtioneuvostolle esittää, että maaseutualueiden maankäytön suunnittelussa kiinnitetään erityistä huomiota maaseutualueiden erilaisuuteen ja siellä olevien eri toimijoiden tarpeisiin. Maankäyttöä ohjaavia osayleiskaavoja kehitetään ja ne kohdistetaan alueille, joilla tarvitaan ohjausta. Kaavaprosessin menettelyä yksinkertaistetaan ja paikallisten asukkaiden ja toimijoiden osuutta kaavan valmisteluun vahvistetaan. Maaseutualueiden erilaisuus asumispaikkana huomioidaan myös muutoin kuin vain kaavaratkaisuissa. Kaupungin läheinen maaseutu perustuu palvelukyliin ja asukkaiden mahdollisuutta osallistua muutoksen ohjaukseen parannetaan. Uudet asuinalueet liitetään olemassa olevaan rakennettuun ympäristöön siten, että maaseutumaisuus säilyy. Vapaa-ajan asuntojen muuttamiseen ympärivuotiseksi asunnoiksi tulee suhtautua joustavasti.

Julkinen valta toteuttaa virallista ympäristöpolitiikkaa. Valtion toiminta koostuu monista osa-alueista, kuten ympäristö-, elinkeino- ja maaseutupolitiikka, ja niiden välillä on eri lähtökohdista syntyviä jännitteitä. Ympäristötavoitteet yhdentyvät muiden politiikan alojen kanssa, esimerkiksi maaseutupolitiikan. Niukkenevien luonnonvarojen käytön ja energian säästön tavoitteet ohjaavat rakentamista nyt ja tulevaisuudessa. Nämä seikat vaikuttavat maaseutukyliin kohdistuvaan päätöksentekoon. Rovaniemen maapoliittisessa ohjelmassa 2008–2012 kaupungin valtuusto linjaa tavoitteeksi riittävän ja kohtuuhintaisen tonttitarjonnan varmistamisen, tonttivarannon kasvattamisen, aluerakenteen eheyttämisen ja olemassa olevan infrastruktuurin käytön parantamisen sekä maaseudun kehittämisen alueellisten palvelukylien kautta. Maa-alueiden hankinnassa tarkoituksena on hankkia ja luovuttaa maata kohtuullisella hinnalla. (Jokinen 2001, 80–82; Rovaniemen kaupunki 2008c, 4–5.)

Maaseutuasumisen teemaryhmän (2007, 26) mukaan maaseutualueiden maankäyttöä tulee ohjata joustavasti, asukkaiden tavoitteiden mukaisesti ja taata riittävä tonttikoko. Maaseudulla asumisen vetovoimatekijöitä ovat perinteisiin arvoihin pohjautuva kulttuuriympäristö ja puhdas luonto. Maaseutuasumisen vetovoimaisuuden ja yhdyskuntarakenteen säilyttämiseksi tarvitaan rakentamisen ohjausta. Rakentamisen ohjausta tulee selkiyttää selvittämällä olemassa olevien suunnittelu- ja ohjausmenetelmien käyttökelpoisuus ja uusien menettelyjen tarve.

Rovaniemen kaavoitussuunnitelman mukaan vuonna 2011 kaavoitukseen varattavia investointimäärärahoja kohdistetaan maakuntakaavan mukaiseen taajamatoimintojen alueen yleiskaavaan. Maakuntakaavan mukaan alueella on kyläalueita, joista Kivitaipale on keskuskyläalue. (Ks. kuvio 13, s.43.) Kaavoituksessa kyläalueita pyritään toisaalta eheyttämään ja toisaalta säilyttämään. Lapin kylien erityispiirteenä on nauhamaisuus. Ranuantien alueen kylät ovat tyypiltään lappilaisia kyliä, vaikka kyläasutus on keskittynyt muutamiensa teiden varsille eikä tyypillisesti jokien varsille. Kyläalueille on merkitty maakuntakaavaan ohjeellinen laajentumisalue. (Lapin liitto 2010a; Rovaniemen kehitys 2010.)

1.2 Maankäytön ohjaus

Teoreettinen viitekehys koostuu kahdesta osasta: maankäytön ohjauksesta ja osallistumisesta ja osallisuudesta. Ensimmäisessä osassa käsitellään maankäyttöä ohjaavia ja sääteleviä poliittisia ja toiminnallisia ohjelmia sekä eriasteisia säädöksiä. Ranuantien kylien suuralue liittyy Suomen valtion kautta eurooppalaiseen lainsäädäntöön ja ympäristöpolitiikkaan. Toisessa osassa tarkastelen maankäyttö- ja rakennuslakia ja ympäristövaikutusten arviointilakia niiden prosessien kautta, joissa osalliset voivat vaikuttaa alueen kehittämiseen. Suomi on sitoutunut kestävän kehityksen mukaiseen kasvuun. Ohjelman mukaan nykyisen sukupolven tarpeet täytetään vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia. Kestävä kehitys jaetaan ekologiseen, ekonomiseen ja sosio-kulttuuriseen kestävyYTEEN.

Lapin liiton maakuntasuunnitelmassa ovat linjaukset maakunnallisesta alueiden kehittämisestä maankäyttö- ja rakennuslain periaatteiden mukaan. Maakuntasuunnitelma ohjaa maakuntakaavoitusta, johon kunnallinen kaavoitus pohjautuu. Lapin liiton laatimassa maakuntaohjelmassa selostetaan yksityiskohtaisemmin strategia, jolla toteutetaan kärkihankkeet. Seuraava ohjelma on laadittu vuodelle 2011–2014. Lapin liiton maaseutuohjelmassa 2013 kehittämistoimenpiteiksi esitetään maaseutuasukkaiden osallistamista elinympäristönsä suunnitteluun. Loma-asukkaiden ympärivuotisen asumisen edellytyksiä tulee edistää ja tästä syystä heidän osallistamisensa on myös tärkeää. (Lapin liitto 2005, 12; 2010a; 2010b; 2010 c.)

Kunnallisella tasolla maankäyttöä ohjaavat muun muassa maapoliittinen ohjelma ja kaupungin alueidenkäytön strategia. Ympäristöministeriön ohjeet maaseutualueiden alueidenkäytön suunnittelusta antavat tietoa yleisesti lakien soveltamisesta ja käytänteistä. Alueella on runsaasti metsätalouskäyttöön osoitettuja maa-alueita. Valtionmaita hallinnoi Metsähallitus ja se on linjannut aluetta koskevan käytön Länsi-Lapin luonnonvarasuunnitelmassa 2006–2015. Yksityisten maiden osalta metsän käytöstä päättävät omistajat.

Maankäyttöä koskevia säädöksiä on laajasti ja niitä tarkastelen tämän alueen maankäytön suunnittelun näkökulmasta. Näitä ovat perustuslaki ja hallintolaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, metsälaki, kaivoslaki ja poronhoitolaki. Perustuslaki määrittelee kansalaisten oikeudet esimerkiksi itseään koskevan päätöksen teon osalta. Hyvä hallintotapa velvoittaa viranomaisia olemaan aktiivisia ja oma-aloitteisia hankkeista tiedottamisessa jo suunnitelmavaiheessa.

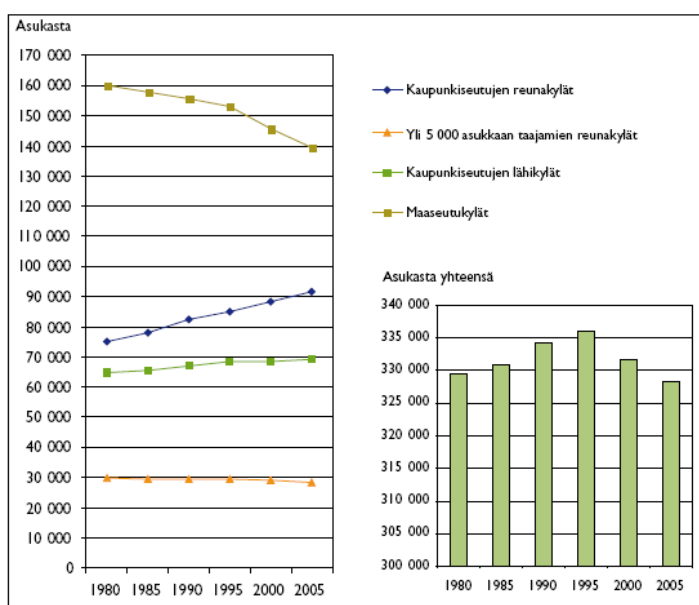
Taajaan asutuissa kaupungeissa kasvavat sosiaaliset ongelmat, joita ei ole pystytty ratkaisemaan. Tästä johtuen asuminen maaseudulla kiinnostaa yhä enemmän. Katajamäki (2009) esittää maaseudun kehittämisessä kolmen tien vaihtoehtoa. Vaihtoehtoja ovat pelkän maatalouden varaan rakentuva tulevaisuus tai markkinavoimien ohjaama tulevaisuus. Kolmantena vaihtoehtona on uusi maaseutu, jossa on kuusi osa-alueita: monimuotoisuus, laatumaatalous, mikrokluusterit, hajautettu työ, asuminen ja virkistys ja

paikallinen valta. (Katajamäki 2009, 45.) Tässä opinnäytetyössä käsitellään Ranuantien suuralueen kehittämistä paikallisen vallan kehittämisen näkökulmasta. Tavoitteena on palvelujen turvaaminen julkisen sektorin ja asukkaiden välisenä yhteistyönä.

2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTA

2.1 Maaseutualueiden kehitys Suomessa

Asutuksen leviämistä Suomessa ovat ohjanneet maanomistusolot, maanjakoon ja asuttamiseen liittyvät hallinnolliset toimenpiteet. Asutuksen levitessä maaseutuasuminen perustui omavaraistalouteen. Asutuksen kannalta kannalta tärkeimpiä toimenpiteitä ovat olleet maanjaon uudistaminen ja tilattoman väestön asuttaminen. Sodan jälkeen siirtoväestön asuttamista jatkettiin varsin myöhään. Ongelmaksi muodostui pirstoutuminen, sillä uudet tilat jakoivat olemassa olevaa tilarakennetta ja tuloksena syntyi runsaasti elinkelvottomia tiloja. Nykyisin maaseutu on toiminnallisesti hyvin erilainen. Kun maaseutualueiden väestömäärä kääntyi laskuun (kuvio 1) vain paikoitellen maaseutualueet säilyttivät elinvoimaisuutensa. Kaupunkien ympärillä oleva maaseutu muuttui työssäkäyntialueeksi. (Helminen–Ristimäki 2008, 8–10.) Tämä kehityksen suunta voidaan havaita myös Ranuantien alueella.

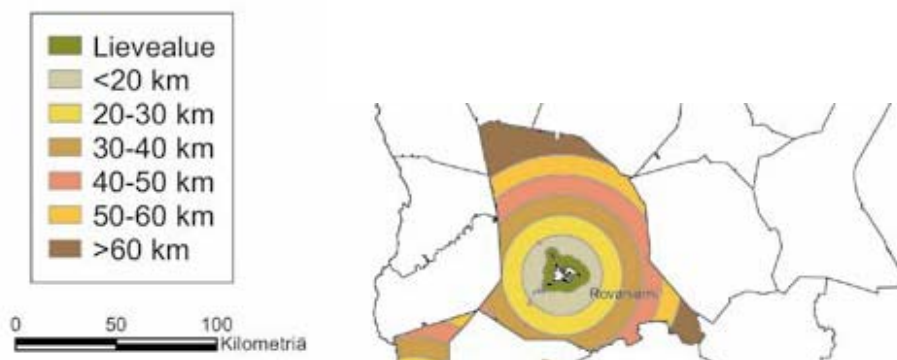


Kuvio 1. Valtakunnallinen väestönkehitys kyläalueella 1980–2005 (Helminen–Ristimäki 2008, 32)

Valtioneuvoston periaatepäätöksen (2011) mukaan maaseutualueilla on tällä hetkellä neljä keskeistä haastetta. Niitä ovat väestörakenteen ikääntyminen, palvelujen saatavuus, tie- ja tietoliikenneyhteydet ja maaseudun elinkeinojen

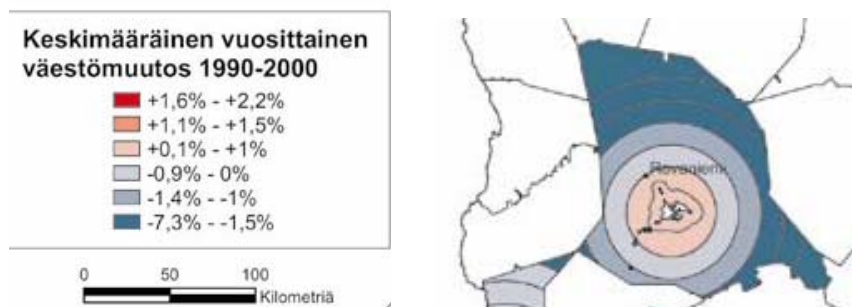
elinvoimaisuus. Toimenpiteiksi näiden haasteiden voittamiseksi esitetään maankäytön, palvelujen ja työ- ja elinkeinoelämän yhteensovittamista. Joustavilla säännöksillä tulee helpottaa maaseutualueiden uusien elinkeinojen syntyä ja asukaslähtöisen ympäristön aikaansaamisesta. Tavoitteena on kehittää maaseutu- ja kaupunkipolitiikan järjestelmiä ja niiden välistä yhteistyötä ja yhteensovittamista. (TEM 2011, 6, 13, 18.)

Ranuantien alueen päivittäiset työssäkäyntimatkat ovat 20:stä 50:en kilometriin. (Kuvio 2.) Kivitaipaleen kylän Rovaniemen puoleisella alueella työssäkäyntimatkat ovat lyhyimmät ja Välijoki–Haukitaipaleen ja Narkauksen alueella noin 40 km. Siikakämän alueelta ovat pisimmät matkat. Aivan reuna-alueilta työssäkäyntiä rajoittaa tiestön heikko kunto.



Kuvio 2. Työssäkäyntialueen etäisvyöhykkeet (Helminen–Ristimäki 2007, 15)

Kehitys Ranuantien työssäkäyntivyöhykkeillä väestömuutos on vuosien 1990–2000 välillä ollut negatiivinen. Kivitaipale kuuluu -0,9 %:n luokkaan ja Haukitaipale–Välijoki, Narkaus–Saari-Kämän alue -1,4 %:n luokkaan. (Kuvio 3.)



Kuvio 3. Työssäkäyntialueen etäisvyöhykkeiden väestömuutos 1990–2000 (Helminen–Ristimäki 2007, 45)

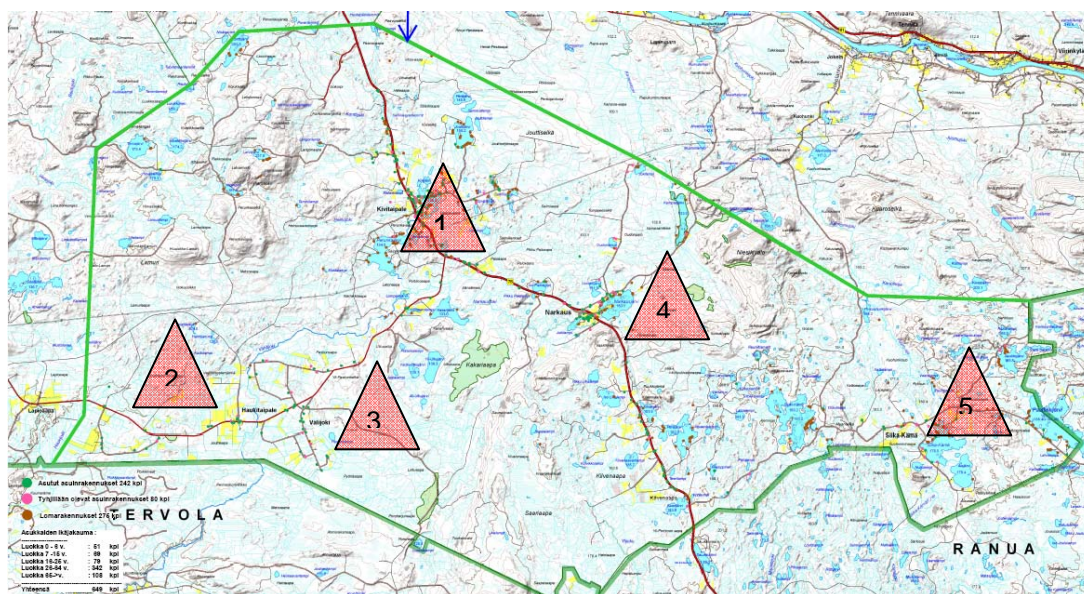
Yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä (YKR) jakaa yhdyskuntarakenteen elementit taajamiin ja haja-asutusalueisiin. Haja-asutusalue on taajaman ulkopuolinen alue. Haja-asutusalue jaetaan asukastiheyden mukaan kylämäisiin ja harvaan asutukseen. Haja-asutusalueella voidaan tarkoittaa myös aluetta, jossa ei ole kunnallistekniikkaa, kuten viemäreitä. Yhdyskuntarakenteen mukaan kylät jaetaan neljään vyöhykealueeseen. Kaupunkiseutujen reunakylät ovat kyliä, jotka sijaitsevat 3–5 kilometrin etäisyydellä joko kaupungin keskustasta tai kaupunkialueen keskustaajamasta. Tästä vyöhykkeestä käytetään myös nimitystä lievealue. Kaupunkiseutujen lähikylät sijaitsevat 10 kilometrin etäisyydellä lievealueen reunasta. Kylät sijaitsevat kohtuullisen matkan päässä kaupungista, joten palvelujen saatavuus on hyvä. Taajamien reunakylät ovat kyliä, jotka ovat 5 kilometrin etäisyydellä 5 000 asukkaan taajaman lievevyöhykkeestä. Maaseutukylät sijaitsevat syrjäisellä maaseudulla eli kokonaan lievealueen ulkopuolella. Kyläalueet vastaavasti jaetaan niiden palvelujen mukaan. Tarkasteltavia palveluja ovat kauppa ja koulu tai palvelujen puuttuminen kokonaan. Kylärajaus mahdollistaa Maankäyttö- ja rakennuslaissa ja valta-kunnallisissa alueidenkäytöntavoitteiden toteutumisen ja seurannan. (Helminen–Ristimäki 2008, 12–19, 85.) Ranuantien suuralueen kylät sijaitsevat maaseutukylävyöhykkeellä. Niistä Kivitaipale luokitellaan kolmanteen luokkaan, sillä siellä on koulu. Muut kylät, Haukitaipale–Väljoki ja Narkaus–Siikkämän alue, luokitellaan neljänteen luokkaan, jossa ei ole palveluja.

Maaseutukylä on hävinnyt samassa suhteessa kuin kaupunkiseutujen reuna- ja lähikylä on tullut lisää. Asukkaita on siirtynyt näihin kyliin noin 20 000 asukasta. Maaseutukyläasukasmäärä on tipahtanut 13 % jakson aikana ja kiihtynyt vuoden 1995 jälkeen. Pienten kaupunkikeskusten läheisyydessä olevat kylät ovat säilyttäneet maaseutukylämaisuuksensa. Lapissa kylämerkitys on muuta maata suurempi pitkien välimatkojen vuoksi, sillä muita asutuskeskittymiä ei ole. Vaikka kylät ovat harvassa, niissä asuu suhteellisesti merkittävän paljon väestöä. Lapin maaseutukylissä väestö on määrällisesti vähentynyt voimakkaasti. Kylät ovat menettäneet opiskelu- ja työikäistä väestöä, koska kylällä ei ole ollut työtä tarjolla. Alkutuotannon työpaikkojen määrä on romahtanut rakennemuutoksen vuoksi. Se on joh-

tanut osaltaan kylien väestön ikääntymiseen. Vaikka väestö vähenee ja asuntokanta uhkaa rappeutua, uudisrakentamista tapahtuu silti. Tämä ei hajoita rakennetta, sillä uudisrakentaminen tapahtuu yleensä vanhojen tilojen yhteyteen. Osaa rakennuskannasta käytetään loma-asumiseen. (Helminen–Ristimäki 2008, 32, 44, 84.) Ranuantien alueella kehitys on ollut rakentamisen osalta samansuuntainen, mutta alueella asuu vielä suhteellisen paljon työikäistä väestöä ja lapsia.

2.2 Suuralueen asukkaat ja historiaa

Ranuantien suuralueen kylistä on saatavilla vähän tutkittua ja kirjoitettua tietoa. Historiallinen katsaus perustuu Rovaniemen maalaiskunnan maaseutualueiden kehityksen kuvaukseen, sillä maaseutualueiden kehitystä on ohjannut maankäyttöön, asumiseen ja elinkeinoihin kohdistunut lainsäädäntö ja politiikka ovat olleet yhdensuuntaiset koko Rovaniemen maalaiskunnan alueella. Ranuantien suuralueen kylät on yksi Rovaniemen suuralueista. Alueen keskuskylä on Kivitaipale (1) ja muita kyliä ovat Haukitaipale (2), Välijoki (3), Narkaus (4), Saari-Kämä ja Siikakämä (5). (Kuvio 4.)



Kuvio 4. Ranuantien suuralueen kylien aluerajaus (Rovaniemen kaupunki 2010b)

Rovaniemen kyläverkko muotoutui 1900-luvun alussa. Kylien kehittymisessä oli pääpaino jokivarsiasutuksella, jossa asutuksen muodostuminen tapahtui ilman ohjailua tai määrätietoista kehittämistä. Kylään tuli kauppias, sitten kou-

lu ja posti. Rovaniemen maaseutualueet keskittyivät Muurolaan ja Sinettään ja maalaiskunta oli jakautua kolmeksi ennen kuin kylät alkoivat tyhjetä. (Annampalo 2010, 5.)

Vuonna 1929 tapahtui merkittävä Rovaniemen kirkonkylän ja muun pitäjän eroaminen toisistaan. Eroaminen tasoitti Rovaniemen maalaiskunnan oloja sekä taloudellisesti että sivistyksellisesti 1930-luvulla. Maalaiskunnan alue kehittyi julkisen tuen avulla tapahtuneen asutustoiminnan johdosta. Kouluolot, kirjastotoiminta ja vapaa sivistystoiminta vakiinnuttivat asemansa. (Ahveninen 1970, 567–568.)

Liikkuminen Rovaniemelle ja Rovaniemen alueella on tapahtunut 1840-luvulle saakka vesiteiden ja talviteiden varassa. Talvireiteillä hyödynnettiin jäätyneitä vesistöjä, joten reitit ovat olleet osittain samat sekä kesä- että talviaikana. Vuonna 1901 tehtiin aloite maantien rakentamiseen Kivitaipaleen ja Narkauksen kylien kautta Saukkojärvelle ja siitä edelleen Simon ja Pudasjärven väliselle maantielle. Oulun läänin senaatti velvoitti vuonna 1912 Rovaniemen, Tervolan, Kemin ja Simon kunnat rakentamaan tämän tien. Tien rakentaminen aloitettiin vuonna 1914 ja se saatiin valmiiksi 1916. Maanteitä käytettiin rahdinkuljetukseen. Vilkkainta tavaran kuljetus oli talvella, sillä kesäisin pyrittiin edelleen käyttämään vesireittejä. 1920-luvun jälkeen kuorma-autoliikenne ja teiden talviauraus lopetti hevosrahtiliikenteen. (Ahveninen 1970, 350, 356–358.)

2.2.1 Kivitaipaleen kylä

Kivitaipaleen kehittämissuunnitelman (1988) selvityksessä Kivitaipaleessa (kuvio 5) asui 300 asukasta, joista 52 % oli ikäryhmässä 25–64-vuotiaat. Toimeentulonsa maanviljelyksestä sai noin 25 henkeä, viran- ja toimenhaltijoita oli lähes 30 henkeä, metsätyöntekijöitä alle kymmenen ja yrittäjiä yli 10 henkeä. Eläkeläisten määrä oli suurin lähes 60 henkeä ja työttömiä ja opiskelijoita 10–20 henkeä. Kylän taantuminen oli pysähtynyt ja kehitys kääntynyt nousuun 20 vuoden jälkeen. (Aho–Launimaa 1989, 6–7.)

Kivitaipaleen kylätutkimukseen (1988) osallistui 90 kyläläistä. Tutkimuksessa selvitettiin kyläläisten toimeentuloa ja työssäkäyntiä. Sen mukaan metsätaloudella oli suuri merkitys joka seitsämännelle (13,8 %) ja osaisella viljelyllä, karjataloudella tai porotalouden hoidolla merkitys oli vähäistä. Kalastuksella ja marjastuksella oli suuri merkitys 10–20 % vastaajista. Kivitaipaleen asukkaista suurin osa työskenteli kotona. Kyläläisten asumismuotona oli omakotitalo tai maatila. Kivitaipaleeseen oli muutettu lähinnä Rovaniemeltä ja poismuuttoa suunniteltiin opiskelujen, oman asunnon, työpaikan tai työmatkan lyhentämisen vuoksi. Kylään oli rakennettu rivitalo ja sen arvioitiin lisäävän kylän elävyyttä ja vireyttä. Kyläläiset pitivät aluettaan turvallisena, hiljaisena ja kehittyvänä. Kylän ilmapiiriä pidettiin kannustavana. Kylällä toivottiin säilyvän koulun, kaupan ja postin. Asumisviihtyvyyttä vähensi Kivijärven huono kunto ja kylätien liikenteen suuri nopeus. (Aho–Launimaa 1989, 12–24.)



Kuvio 5. Kivitaipaleen kyläalue (Rovaniemen kaupunki 2010b)

Rovaniemen alueidenkäytön strategiassa (2006) kaupungin alue on jaettu yhdyskuntarakenteen mukaan erilaisiksi alueiksi, jonka mukaan Ranuantien alue on yksi palvelualue. Palvelualueiden mukaan kylät ryhmitellään yhtenäisiksi alueiksi, jossa asukas- ja työpakkamääriltään suurimmat kylät tuottavat palveluja ympäröiville alueille. Tämän mukaan Ranuantien palvelualueen keskuskylä on Kivitaipale. Keskuskylällä tulisi säilyttää koulu ja joitakin muitakin palveluja. (Rovaniemen kaupunki 2006, 7.)

Rovaniemen palvelukylien kaava- ja tonttiselvityksessä (2009) todetaan vuonna 2008 Kivitaipaleessa olevan 296 asukasta, Narkauksessa 174 asukasta, Välijoella 149 ja Siikakämässä 39. Kivitaipaleeseen on rakennettu kolme omakotitaloa vuosina 2004–2008. Kivitaipaleessa on Ranuantien suunnan oikeusvaikutteeton yleiskaava. Kaupungin omistamille maille on laadittu kaksi maankäyttösuunnitelmaa ja kaupungilla on kaksi vapaata omakotitonttia. Saukkolammen kaakkoispuolella on kymmenkunta vapaata omakotitonttia, joihin ei ole rakennettu teknistä huoltoa. Jätevesien käsittely tonteilla noudattaa valtioneuvoston asetuksia, sillä alueen teknisen huollon ja viemäröinnin rakentaminen tulee kalliiksi. (Rovaniemen kaupunginhallitus 2009.)

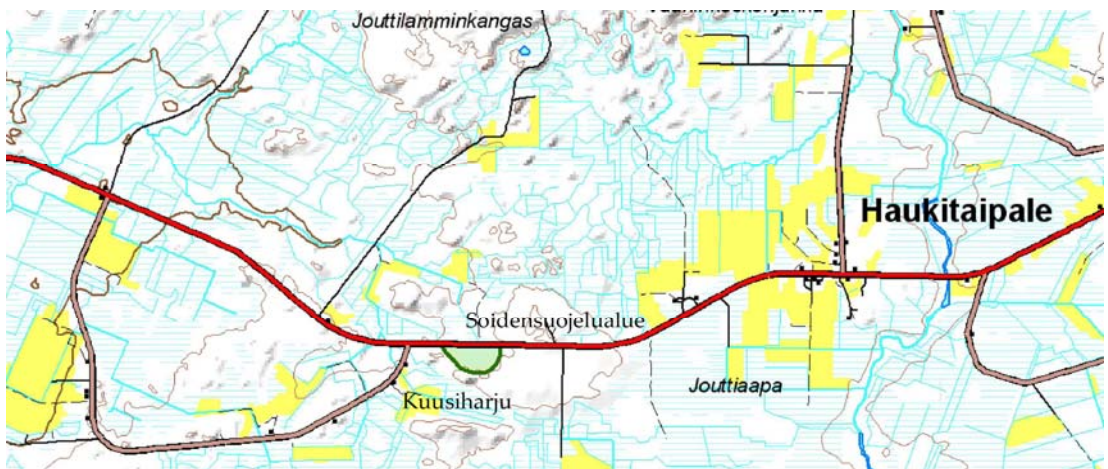
2.2.2 Välijoki–Haukitaipaleen kylät

Välijoen (kuvio 6) asutusalue muodostettiin vuoden 1945 maanhankintalain mukaan valtion maista tai muusta maasta säännösten mukaan. Valtio luovutti vapaaehtoisin kaupoin 10 831,96 hehtaaria ja yksityiset maanomistajat 0,75 hehtaaria. Toissijaisesta ryhmästä, pakkolunastettuja alueita oli 5,6 hehtaaria. Koko alue käsitti lähes 11 000 hehtaaria. Asutusalueen tilojen muodostaminen tapahtui vuonna 1951 Rovaniemen maalaiskunnan 197. maanlunastuslautakunnan toimituksena. Asutussuunnitelman mukaan alueelle muodostui 49 viljelytilaa ja 12 asuntotilaa. Suunnitelmaan kuuluivat myös koulu, yhteisalueita ja tilusteitä. Tilat koostuivat pääasiassa kahdesta palasta; kotipalasta ja metsäpalasta. Osassa tiloja oli kolmas, viljelypala. Asuntotilat olivat yksipalstaisia. Monipalaisuus herätti arvostelua, mutta se ei johtanut suurempiin korjaaviin toimenpiteisiin. Rakennusluvan, piirustukset ja rakennustarvikkeiden ostoluvan myönsi asutustoimikunta. Vuonna 1952 Peräpohjolan maanviljelysseuran asutustoimikunta teki hallintasopimukset 40:n Välijoen asutustilallisen kanssa, joista kuitenkin vuoteen 1961 mennessä luopui 15 ja lakkautettiin 5 sopimusta. Osille tiloista tuli uudet asukkaat, mutta osa jäi autoiksi. Syitä luopumiseen olivat tilojen suuri työn tarve ja alueen viihtyisyyden vähyyt. (Juupaluoma 1984, 29–31, 37, 46–47.)



Kuvio 6. Välijoen kyläalue (Rovaniemen kaupunki 2010b)

Haukitaipale (kuvio 7) perustettiin 1967 maankäyttölain mukaan. Haukitaipaleen perustamiseen vaikutti Välijoen kylän tyhjenemisen estäminen. Haukitaipaleen asutusalueelle perustettiin 30 taloutta ja asukkaita tuli lisää 130. Aluetta kokonaisuudessaan nimitettiin Sulaojaksi. Vuonna 1984 Sulaojalla oli 67 taloutta ja 450 asukasta. Haukitaipaleen alueella oli noin 20 karjataloustilaa. (Juupaluoma 1984, 50–53.) Välijoki–Haukitaipaleen alueella on kokonaisuudessaan vuonna 2011 neljä karjataloustilaa. Alueen asukkaiden ansiot tulevat muualla, lähinnä kaupungissa olevista työpaikoista. Osa asukkaista on eläkeläisiä ja hevos- ja kennelyrittäjiä.



Kuvio 7. Haukitaipaleen kyläalue (Rovaniemen kaupunki 2010b)

2.2.3 Narkaus–Saari-Kämän kylät

Narkauksessa (kuvio 8) on ollut asutusta jo kivikaudelta saakka. Narkausjärven länsipäässä olevan Narkausniemen etelärannan pelloilta ja niemen päästä on löydetty muinaisjäännöksiä mm. tuuran katkelma, kirves, kirveen katkelma ja liuske-esine. Saari-Kämän alueella on eletty eränkäynnillä. Peräjärven yhteydestä on löydetty useitakin pyyntikuoppien ryhmiä. Maaperä on alueella on pääasiassa tiivistä pohjamoreenia, kumpumoreenia tavataan vesistöjen varsilta. Metsäisiä alueita luonnehtivat variksenmarja-kanervatyypin kuivat kankaat ja variksenmarja-puolukkatyypin kuivahkot kankaat ja puolukka- mustikkatyypin tuoreet kankaat. Alueen metsistä suurin osa luokitellaan tuoreisiin kankaisiin. (Kotivuori–Torvinen 1992, 63, 106–107; Rovaniemen maalaiskunta 2002b, 6–7.)

Narkaus–Kämän kehittämissuunnitelmassa (1998) kerrotaan alueen historiasta. Sen mukaan ennen maantien rakentamista alueelta on kuljettu talvisin porolla ja hevosella ja kesäisin kävellen Ylikörkköön ja sieltä Kemijokea pitkin Rovaniemelle. Toinen reitti on kulkenut Taipaleen kautta Pöykkölään. Kun tien auraus alkoi 1930-luvulla, alkoi myös postilinjaliikennöinti. Alueella sodittiin sota-aikana ja siitä on muistomerkit Palovaarassa ja Kivitaipaleessa. Sodan päätyttyä rakennettiin Narkaukseen kaksi koulua, alakoulu ja yläkoulu. Alueen elinkeinot eivät tarjonneet kaikille töitä, vaan 1960-luvulla työikäistä väestöä muutti Etelä-Suomeen ja Ruotsiin. Paluumuuttajia tuli takaisin 1970-luvulla. Väestön määrä on kuitenkin laskenut hiljalleen. Vuonna 1998 kylissä oli 235 asukasta, joista 180 Narkauksessa. Väestöstä työikäisiä oli 43 % ja opiskelijoita ja alle 14-vuotiaita 29 %. Kylää rakennettiin voimakkaasti 1960-luvulla ja myöhemmin 1970- ja 80-luvuilla rakentaminen keskittyi lähinnä lomarakentamiseen. Vuonna 1998 loma-asuntoja oli Narkausen ja Saari-Kämän alueella 54 ja Siikakämän alueella 59. (Narkaus–Kämän kylätoimikunta 1998, 9–13.) Nykyään loma-asuntojen määrä on lähempänä kahta sataa loma-asuntoa.

Alueen pääelinkeinona oli pitkään porotalous. Narkausen paliskunnassa poronhoidon asema vahvistui vuosina 1900–1965. Laiduntutkimuksen ja lukuporotilastojen mukaan lukumäärä nousi 800 porosta 1301poroon. Po-

rojen aiheuttamia vahinkoja maanviljelykselle ja metsätaloudelle pyrittiin vähentämään jo vuonna 1910 Metsähallituksen toimesta, mutta ne eivät johdaneet tuloksiin. (Ahveninen 1970, 286.) Asutus on sijoittunut nauhamaisesti Narkausjärven ja sen ympärillä olevien paikallis- ja yksityisteiden varsille. Narkausniemi on kulttuuriympäristönä arvokas pihapiireineen ja auvoimine peltoineen. (Rovaniemen maalaiskunta 2002b.)

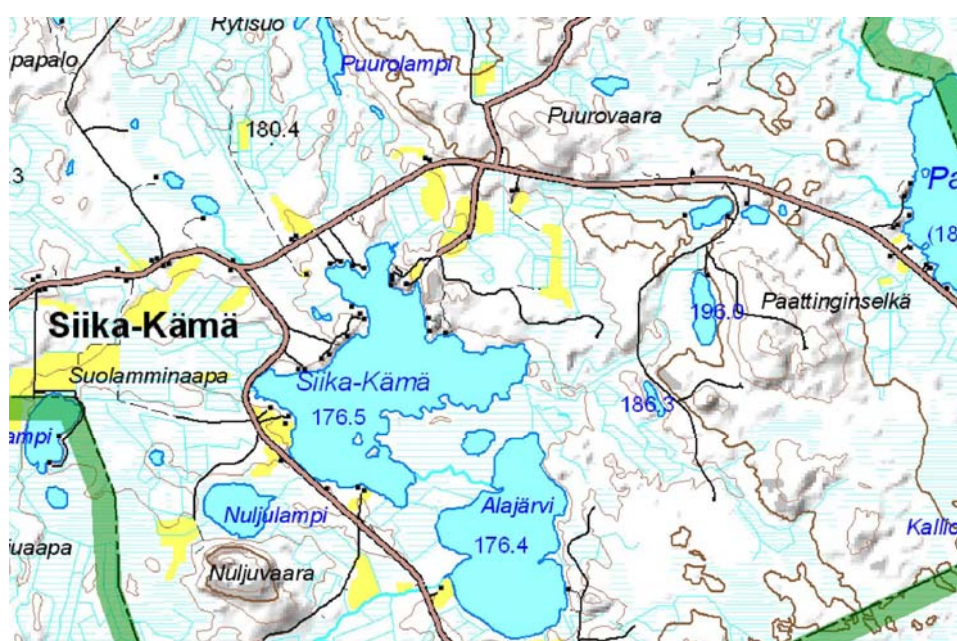


Kuvio 8. Narkauksen–Saari-Kämän kyläalue (Rovaniemen kaupunki 2010b)

Narkauksessa on vuonna 2004 hyväksytty oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa on noin 60 tonttia yksityisten maanomistajien mailla. Kivitaipaleen ja Narkauksen kylien keskustoissa on pienpuhdistamot jätevesien käsittelyä varten ja selvityksessä todetaan, että uusia tontteja voidaan lisätä siten, että niiden vedet voidaan puhdistaa olemassa olevissa puhdistamoissa. (Rovaniemen kaupunginhallitus 2009.)

Saari-Kämän ja Siikakämän aluetta (kuvio 9) luonnehtivat luonnontilaisuus ja metsäisyys. Alueen maaperän luonnonrikkauksia ovat kupari- ja platinaryhmän metallit. Saari-Kämän alueen kaivoshanke on lähtenyt käyntiin 1960-luvulla, jolloin Outokumpu Oy tutki Kilvenjärven ja osittain Ranuan kunnan alueella olevaa malmiesiintymää. Vuonna 1987 alueella tehtiin lisää tutkimuksia kaivostoiminnan käynnistämiseksi. Hankkeesta kuitenkin luovuttiin. Vuonna 1998 Narkaus–Kämän kylätoimikunta esitti kehittämissuunnitelmassaan kaivostoiminnan uudelleen käynnistämistä maailmanmark-

kinoilla tapahtuneiden muutosten vuoksi. Kaivostoiminnan menetelmien arvioitiin kehittyneen ympäristöystävällisimmiksi ja luonnonvarojen hyödyntämisen kehittävän alueen työllisyyttä. Kehittämistyöryhmä esitti, että kaivos-hankkeet viedään Rovaniemen maalaiskunnan kunnanhallitukseen uudelleen käsiteltäväksi. Vuodesta 2002 alueella on ollut vireillä Kuohunki–Saari-Kämän kaivosalueen osayleiskaava ja Gold Fields Arctic Platinumin kaivos-hanke. Maakuntakaavan mukaan alueella on rantakaava, joka on otettava huomioon hankkeissa. (Narkaus–Kämän kylätoimikunta 1998, 21; Rovaniemen maalaiskunta 2002a; Rovaniemen kaupunki 2006, 1–6.)



Kuvio 9. Siikakämän kyläalue (Rovaniemen kaupunki 2010b)

Ranuantien alueen väestökehitystä on arvioitu alueiden käytön strategiassa negatiiviseksi. Ennuste vuodesta 2004 vuoteen 2015 on 13 % asukasmäärän vähennys. Strategiassa todetaan myös, että kylät tulee pitää elävinä ja että edellytykset luonnonläheisen ja rauhallisen asuinympäristön tarjoamiseen säilyvät. Palvelujen pysymistä kylillä tukee palveluja käyttävä loma-asutus. Pitkän tähtäimen kehittämistoimenpiteitä vuosille 2010–2020 maaseutualueiden asumisen osalta ovat loma-asumiseen ja ”kakkosasumiseen” sopivien alueiden määrittäminen, rajaaminen ja kehittäminen. Muita toimenpiteitä ovat kylien osayleiskaavojen tarkastus siten, että kulttuuriympäristöt, maisema-alueet ja suojelukohteet säilyvät asuinalueiden suunnittelussa. Erityyppisten

ympäristöjen tuottamiseksi kaavasaneerauksessa luodaan kylien ominaispiirteiden luokitus. Aluerakenteen osalta haetaan taloudellisia ja tehokkaita toimintamalleja. (Rovaniemen kaupunki2006, 15, 18, 40–41.)

Kasvihuonepäästöjen vähentämiseksi kestävään rakentamiseen, asumiseen ja elämäntapaan tulee pyrkiä myös maaseudulla. Aluerakenteessa kylät luokitellaan neljään luokkaan, joissa kussakin on omat kestävyiden haasteet, edut ja kestävä rakentamisen ja asumisen edellytykset. Niitä ovat taajamakorttelit, maaseudun yhdyskuntiin integroidut asuin- ja työyhteisöt, kasvukeskusten lähimaaseutu ja omavaraiset maaseudun yhteisöt. Ranuantien suuralueen kylät voidaan luokitella omavaraisiin maaseutuyhteisöihin. Sen mukaan alueen haasteita ovat työpaikkojen ja palvelujen väheneminen. Ikärakenne vanhenee ja yleisesti vallitseva elinvoimaisuuden heikkenemiskierre. Alueen eduksi luetaan luonnon läheisyys ja maan ja rakennusten edulliset hinnat. Alueella on runsaasti bioenergiavaroja ja niitä voidaan hyödyntää sekä omavaraisen energian lähteenä että uusien työpaikkojen luojana. Alue mahdollistaa laajamittaisen viljelyn. Kestävä rakentamisen ja asumisen edellytyksiä ovat mm. pyrkimys korkeaan paikallisomavaraisuuteen energiantuotannossa, ruuantuotannossa, toimeentulossa ja palvelujen tuottamisessa sekä vapaa-ajan harrastustoiminnassa. Alueen kestävyttä lisää liikkumistarpeen minimointi tai oma pienjoukkoliikenne. Vapaa-ajan toiminta tukee omavaraisuutta hyödyntämällä luontoa metsästyksen, kalastukseen ja luonnon tuotteiden keruuseen. (Erat–Palttala 2009, 94–98.)

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

3.1 Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Opinnäytetyön kohdealueena ovat Ranuantien suuralueen kylät. Alueen asukkaat kokevat vaikeana aluetta koskevaan päätöksentekoon vaikuttamisen Rovaniemen kaupungissa. Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää sitä, miten Ranuantien suuralueen asukkaat voisivat saada alueen mahdollisuudet julkisen sektorin tietoon ja päätöksentekoon, jotta alue kehittyisi. Tarkoituksena on selvittää suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseja, jotta yksityisen ihmisen tuottama tieto saataisiin liitettyä päätöksentekoprosessiin. Alueen elinkeinojen ja palvelujen kehittämiseksi tarvitaan asukkaiden aktiivista osallistumista päätöksentekoprosesseihin. Tarkoituksena on tuoda osallistumisprosessit näkyviksi siten, että asukkailla ovat paremmat mahdollisuudet vaikuttaa oikealla tavalla oikeaan aikaan.

Alueella on vireillä sekä osayleiskaavahanke että kaivoshanke. Alueella on jo olemassa yleiskaava ja oikeusvaikutteeton yleiskaava. (Rovaniemen kaupunki 2006, 1–6.) Maankäytön sääntelyyn vaikuttavat sekä kansallinen lainsäädäntö että EU-lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset. Suunnittelu- ja päätöksentekoprosessit on ohjeistettu lainsäädännössä. Osayleiskaavaprosessia ja ympäristövaikutusten arviointiin liittyvää prosessia on tarkoitus tarkastella osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta.

Opinnäytetyön tavoitteena on selkiyttää asukkaille maankäyttöön liittyvää lainsäädäntöä maaseutualueiden kylien kaavoituksesta. Asukkaat toivovat kylille saatavan uusia asuntoja ja asukkaita, jotta palvelut saadaan kylällä turvattua. Opinnäytetyön tavoitteena on saada viranomaiset ymmärtämään alueen merkitys hyvänä ja viihtyisänä asuinalueena, jonka asukkaat ovat aktiivisia ja osaavia ja haluavat vaikuttaa kyläalueen kehittämiseen. Opinnäytetyö auttaa sekä viranomaisia toimimaan alueella ja toisaalta auttaa kyläläisiä osallistumaan oikea aikaisesti ja tavoitteellisesti. Viranomaisten on helpompi osallistaa asukkaita päätöksentekoon ja asukkaiden on helpompi seurata päätöksenteon vaikuttavuutta.

Opinnäytetyön tutkimustehtävänä on

- selvittää ne ongelmakohdat, jotka estävät alueen asukkaita osallistumasta päätöksen tekoon ja
- hakea niihin ratkaisuja siten, että osallistuminen olisi helpompaa ja että kaupungin päätöksenteossa otettaisiin huomioon asukkaiden näkemykset ja alueen erityispiirteet viihtyisänä asumis-, koulu- ja työympäristönä.

Alueella on maakuntakaava ja erilaisia paikallisia, kyläalueiden kaavaratkaisuja. Tarkentavia tutkimuskysymyksiä ovat:

- Miten eri kaavoitusratkaisuilla voidaan vaikuttaa alueen käyttöön paremmin kylän ja kyläläisten näkökulmasta?
- Miten valtakunnalliset, maakunnalliset ja paikalliset ohjelmat, kuten maapolitiikka vaikuttavat alueen kehittämiseen? Miten voidaan vaikuttaa suunnitteluvaiheessa, jotta kyläalueen kehittämistä koskevat näkökohdat saadaan esille?
- Missä vaiheessa eri maankäytön ohjelmat ovat ja miten osallistaminen ja osallistuminen näiden osalta on tapahtunut?

Ajallinen tarkastelujakso alkaa vuodesta 2000, jolloin uusi Maankäyttö- ja rakennuslaki astui voimaan. Myös pian sen jälkeen käynnistyi Kursungin–Saari-Kämän kaivosalueen osayleiskaavahanke ja Narkauksen kaivoshanke. Opinnäytetyön toiminnallinen aika rajoittuu 1.12.2010–30.3.2011, jona aikana tehdään teoreettisen aineiston keruu sekä tutkimuksen toteutus.

3.2 Tutkimusteoria

Tutkimuksessa analysoidaan osallistamis- ja osallistumisprosesseja kylien välillä erityisesti siitä näkökulmasta, miten vaikuttamista alueiden käyttöön Ranuantien alueen kylien osalta on tapahtunut ja miten sitä voitaisiin parantaa. Ajallisesti tutkimus rajataan maa- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeiseen aikaan alkaen vuodesta 2000 päättyen 30.3.2011. Osa alueella olevista hankkeista on laitettu vireille ennen vuotta 2000 ja ne on otettu huomioon tarkastelussa.

Kvalitatiivisella eli laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan tutkimusta, jossa kuvataan todellisia tapahtumia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Laadullisessa tutkimuksessa tutkitaan ilmiötä, jotka sisältävät kokemuksiin ja käsitteisiin liittyviä merkityksiä. Tutkimuksen tuloksin tutkijan arvot ovat mukana tulosten arvioinnissa, sillä ne vaikuttavat siihen, miten tutkittavan ilmiön tuloksia ymmärretään. (Hirsjärvi–Remes–Sajavaara 1997, 157; Vilka 2005, 97.)

Kvalitatiivisen tutkimuksessa aineiston kokoaminen on kokonaisvaltaista ja aineisto kootaan luonnollisista, todellisista lähteistä. Lähtökohtaisesti lähteenä ovat ihmiset ja ihmisten tekemät tuotokset. Tutkimuksessa tarkastellaan aineistoa monitahoisesti ja yksityiskohtaisesti. Menetelmäksi valitaan tavoitteen mukaisesti sopivin ja se voi olla teemahaastattelu, osallistuva havainnointi, ryhmähaastattelut tai erilaisten dokumenttien ja keskustelujen analysointi. Tutkimuksen kohdejoukko valitaan tutkimuksen tarkoituksen mukaan. Tutkimussuunnitelma rakentuu tutkimuksen aikana. Lähtötilanteessa tutkimuksesta voi olla näkemys ja arvio, mutta lopullisesti tutkimusmenetelmän valinta pohjautuu tutkimuksen aikana syntyneeseen sekä teoreettiseen taustatyöhön että esiin tulleiden havaintoihin. Tapauksen käsittely on yksilöllistä ja se vaikuttaa aineiston tutkintaan. (Hirsjärvi ym. 1997, 160.)

Laadullinen analyysi on kaksivaiheinen; havaintojen tekeminen ja niiden pelkistäminen ja arvoitusten selkiyttäminen ja niiden ratkaiseminen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa keskeisiä ovat ilmaisu ja sen piirteet, säännönmukaisuus, tekstin merkityksen ymmärtäminen ja reflektointi. Reflektoinnilla tarkoitetaan aineistoon perehtymistä ja aineiston syvällistä ymmärtämistä. Tutkimuksen aikataulu vaikuttaa siihen, kuinka syvällisesti tutkijalla on mahdollisuus uppoutua tutkittavaan asiaan. Tutkimuksessa on olennaista tutkimuksen merkityssuhteiden ymmärtäminen. (Alasuutari 1999, 39; Hirsjärvi ym. 1997, 161; Vilka 2005, 99.)

Tapaustutkimus on keskeinen kvalitatiivisen tutkimuksen tiedonhankintamenetelmä. Tiedonhankinnan tapa määritellään tutkimuskohteen mukaan. Tut-

kimusaineisto määritellään mahdollisimman tarkasti tutkimussuunnitelmassa ennakoita ja sen kokoamisessa noudatetaan tutkimusongelman periaatteita. Aineistoa tarkastellaan tietyistä näkökulmista ja tutkimusongelman kysymysten kannalta olennaisimmista lähtökohdista. Syntyneet raakahavainnot yhdistellään yhdeksi havainnoksi. Havainnoista muodostuu yhteinen nimittäjä, josta kuvataan säännöksi ja aineisto voidaan rajata tapauksiin. Tapauksen tulkinta muodostetaan tutkimusaineiston luokittelun ja teoreettisten lähtökohtien avulla. Tulkinnalla ratkaistaan tapaukseen liittyvä arvoitus ja vastataan tutkimuskysymyksiin. (Alasuutari 1999, 40; Metsämuuronen 2000, 18; Vilkkä 2005, 129–131.)

Alasuutarin (1999) mukaan tulkinnan tehtävä on tutkimuksen arvioinnissa antaa selitys löydetuille yhteyksille suhteessa aiempiin tutkimuksiin tai aiemmista tutkimuksista luotuihin selitysmalleihin. Tulkinnassa luodaan näkemys syy-seuraus-suhteista tulosten suhteen ja arvioidaan niiden vaikuttavuutta. Tutkimuksessa syntyneistä vihjeistä laaditaan tapauksen merkitystulkinta. (Alasuutari 1999, 44.)

Metsämuuronen (2000, 11–12) mukaan tutkimuksen todellisuus voi olla vaikeasti hahmoteltavissa, jolloin tulkinnasta jää ulkopuolelle sellaista, jota tutkija ei ole havainnut tai käsittänyt. Havainnoissa pyritään luotettaviin havaintoihin, vaikka täydelliseen ymmärrykseen ei päästä. Tutkimuksen luotettavuutta lisää sen toistettavuus. Kun tutkimus toistetaan ja tulokset ovat samansuuntaiset ja kun otetaan huomioon muuttujat, tutkimuksen voidaan olettaa olevan totta.

Havaintojen erottamiseksi tutkimuksen tuloksista tutkimuksella on metodi. Metodilla tarkoitetaan käytäntöjä, menetelmiä ja sääntöjä, joilla havainnot muokataan ja tulkitaan ja joiden mukaan havainnot arvioidaan. (Alasuutari 1999, 82–83.) Ennen analysointia havainnot muotoillaan siten, että sen perustella johtopäätökset erotetaan yksittäisistä henkilöistä, tapahtumista ja lausumista. Tutkimusaineistosta muodostetaan käsitteellinen ja teoreettinen taso. Tästä vaiheesta käytetään nimitystä litterointi. (Metsämuuronen 2000, 51.)

3.3 Tutkimusprosessi

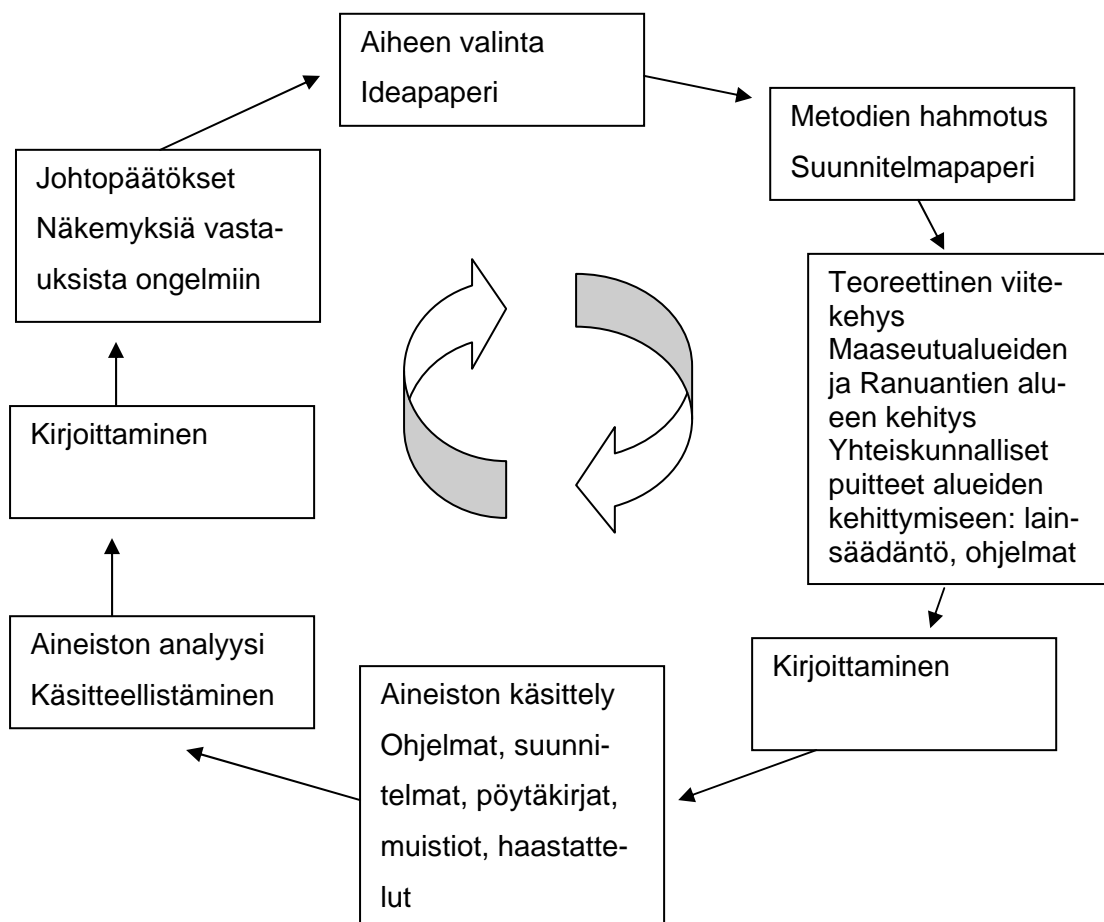
Tutkimus käynnistyi marraskuussa 2010 neuvottelulla työntilaajan, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen Kasvituotannon tutkimuksen Rovaniemen yksikön edustajan kanssa. Tutkimuskeskuksella on käynnissä LATU-hanke, jonka tueksi tutkimus tehtiin. Neuvotteluissa hahmotettiin alustavasti tutkimuksen ideaa ja tavoitetta. Tutkimusalueeksi muodostui Ranuantien suuralue. Ajallisesti tutkimus arvioitiin toteutettavan vuoden 2011 alkupuolella. Tässä vaiheessa idea oli vielä kytköksissä voimakkaasti elinkeinotoiminnan kehittämiseen. Ideaa esitettiin marraskuun lopulla LATU-projektin kyläillassa. Iltaan oli kokoontunut vajaa 20 osanottajaa. Kyläillan tuloksena tutkimuksen tavoitteeksi vahvistui julkisen sektorin toiminta alueella. Illassa esitettiin myös toinen opinnäytetyön tutkimuksen aihe, jonka aihealueena on kolmannen sektorin toiminta. Kyläillassa valittiin molempien opinnäytetöiden osalta paikallinen asiantuntijatiimi. (Liite 1.)

Laadin opinnäytetyön suunnitelmapaperin, jossa kuvasin työn taustan, tavoitteen, tutkimussuunnitelman, prosessin ja resurssoinnin. Opinnäytetyösuunnitelman esitin joulukuussa. Teoreettisen aineiston hankinnan käynnistin joulukuun lopulla. Aineistoa hankin kirjastosta käyttäen apuna tiedonhakuportaali Nelliä, internetiä ja Rovaniemen kaupungin kirjastoa. Sisällysluettelon hahmottamisen aloitin tammikuussa 2011. Sisällysluettelon luomisessa päädyin suunnitelman mukaiseen luetteloon, jossa jaoin teorian kahteen osaan: sääntelyyn ja osallistumiseen.

Hankkeen asiantuntijatiimi (liite 1) kokoontui tammikuun lopulla. Alkuperäisessä suunnitelmassa tarkoituksena oli tehdä sekä sisältöanalyysi että vertailututkimus Ranuantien suuralueesta vastaavan tyyppiseen alueeseen ja sen kehittämiseen. Asiantuntijatiimin ohjauksella laitoin haun seitsemälle Leader-toimintaryhmille ja vastaukseksi sain yhden kohteen Varkauden läheltä. Vertailututkimuksesta kuitenkin luovuin myöhemmin, sillä esitetty kohde ei suoranaisesti täyttänyt samantyyppisen alueen vaatimuksia, vaikkakin Varkaus ja Kangaslampi ovat yhdistyneet vuonna 2005. Vertailututkimuksesta luopuminen vahvisti sisältöanalyysin tekemistä ja sen merkitystä.

Asiantuntijatiimin kokouksessa opinnäytetyötä rajattiin koskemaan Ranuan-tien suuralueen maankäyttöä. Suora elinkeinollinen yhteys jäi pois, vaikkakin välillisesti maankäytöllä on vaikutusta alueen julkisten palvelujen kehittymiseen ja sitä kautta alueen kiinnostavuuteen yritystoiminnan ylläpitämiseen ja syntymiseen.

Hakiessani aineistoa alueen historiasta havaitsin, että alueesta on vähän tietoa kirjallisuudessa. Alue ei ole ollut merkittävä Rovaniemen alueen kehittämisessä, vaan pääpaino on ollut jokialueilla, joissa esimerkiksi liikkuminen on ollut jokia pitkin helpompaa. Kylien historiallisen katsauksen kokosin kyläsuunnitelmista ja asutustilojen perustamisesta laaditusta selvityksestä. Kylien asukkaiden kulttuurisesta historiasta on jonkin verran tarinallista tietoa olemassa, mutta tässä selvityksessä keskityin alueidenkäytön historiaan. Teoreettisen aineiston kokosin alan kirjallisuudesta, julkaistusta tutkimuksista ja internetistä saatavista lähteistä. Maaliskuun alussa taustoitustyö oli pääpiirteittäin valmis. Opinnäytetyön ohjaajan kanssa käydyn keskustelun perustella hahmotin sisältöanalyysin periaatteet ja laadin ensimmäisen version havaintomatriisista (Liite 3.) Havaintomatriisi tarkentui myöhemmin, kun siirsin aineistoja matriisiin. Maaliskuussa tein haastatteluja ja tiedusteluja kyläyhdistysten toimijoilta ja kaavoituksia tekeviltä suunnittelijoilta. Kokosin haastattelujen annit omaan osioonsa ja myös osittain havaintomatriisiin. Maaliskuun lopulla aineisto oli koottuna ja muodostin johtopäätökset teoreettista aineistoa, havaintomatriisia ja haastattelujen tuloksia apuna käyttäen.



Kuvio 10. Tutkimuksen kulku (Mukaellen Blaxter–Hughes–Tight 1996, ks. Hirsjärvi ym. 1997, 14)

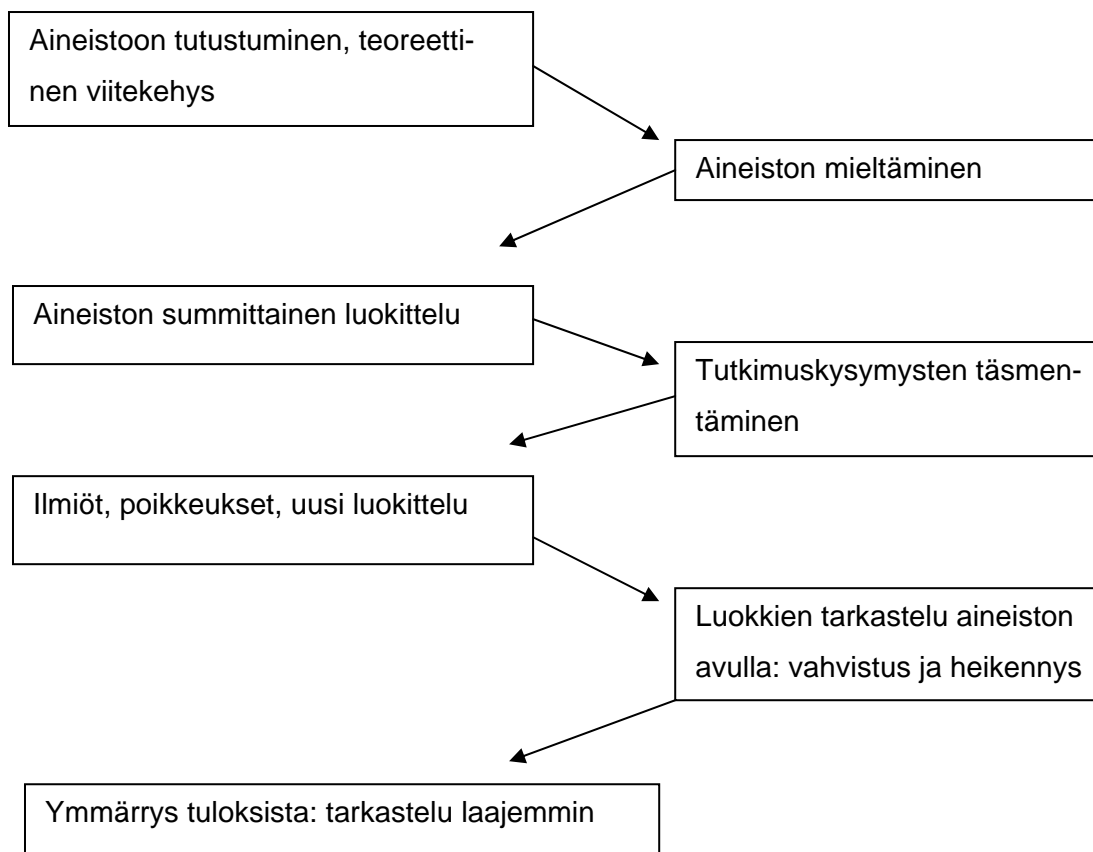
Kuviossa tutkimuksen kulku (kuvio 10) on kuvattu tutkimusprosessin kulku. Prosessi on jatkuvaa toimintaa ja kuviossa on pääasialliset vaiheet. Tutkimus alkoi ideoinnilla, tutkimussuunnitelman kirjoittamisella ja menetelmän valinnalla. Suunnitelman jälkeen kootaan pääasiallinen teoreettinen viitekehys, jota täydennetään tutkimuksen edetessä. Kirjoittaminen ei ole kronologista, vaan sisällysluettelon mukaan paloittain jäsentyvää. Ensin kirjoitetaan asiat ja aiheet ja sen jälkeen ne asetetaan loogiseen, kerronnalliseen järjestykseen. Järjestyksen muotoilemiseen palataan aina uudelleen, sillä aineistoa käsitellessä syntyy uusia asiayhteyksiä, jotka vaikuttavat kokonaisuuden hahmottamiseen. Paikallisia vastauksia esitettyihin tutkimuskysymyksiin hain ohjelmista, päätöksistä, pöytäkirjoista, muistioista ja haastattelemalla osallisia. Tulokset asetin havaintomatriisiin ja tein niistä päätelmät.

3.4 Sisältöanalyysi

Tutkimuksessa selvitän teoreettisen tausta- ja käsitetarkastelun avulla kehityksen kulkuun vaikuttaneita julkisen sektorin toimintoja maankäytön osalta ja sitä, miten asukkaiden ja eri toimijatahojen osallistuminen oli ja on järjestetty eri prosesseissa. Tässä tutkimuksessa käytän laadullisen eli kvalitatiivisen menetelmän metodina sisältöanalyysia.

Sisältöanalyysi jaetaan kahteen tapaan; aineistolähtöiseen ja teorialähtöiseen analyysiin. Käytän tässä aineistolähtöistä sisältöanalyysiä. Aineistolähtöisessä sisältöanalyysissä tavoitteena on löytää aineistosta toiminnan logiikka tai kertomus aineistosta. Sisältöanalyysissä aineiston kokoamisen jälkeen määritellään mistä toiminnan logiikkaa tai kertomusta haetaan. Sen jälkeen tutkimusaineisto pilkotaan, sillä aineistosta halutaan saada esille tärkeä tieto. Pilkkomista ohjaa tutkimusongelma ja kysymykset. Pilkkomisen jälkeen tutkimusaineisto ryhmitellään johdonmukaisesti uudeksi kokonaisuudeksi. Uuden kokonaisuuden ryhmittelyä määrittää se, mitä aineistosta haetaan. Ryhmittelyssä voidaan käyttää apuna käsityksiä, joille annetaan yläkäsitteet. Ryhmittelystä muodostuu käsitteitä ja luokitteluja ja niiden avulla voidaan kuvata merkitys kokonaisuutta. (Vilka 2005, 140.) Syrjänen kuvaa sisältöanalyysiä seitsenvaiheiseksi prosessiksi, jonka vaiheita ovat aineiston sisäistäminen ja mieltäminen eri tavoin, aineiston pilkkominen, luokittelu ja tulosten tulkinta. (Kuvio 11.) (Metsämuuronen 2000, 54).

Sisältöanalyysi aloitetaan tutustumalla aineistoon ja teoreettiseen viitekehyyseen. Aineisto sisältää monia ulottuvuuksia, joten aineiston ymmärtäminen on aineiston luokittelun edellytys. Aineiston luokittelun perusteella täsmennetään tutkimuskysymyksiä ja niiden perustella tehdään uusi luokittelu, jossa paino asetetaan ilmiöille ja poikkeuksille. Saadut ilmiöt luokitellaan luokkiin esiintymistiheyden mukaan ja niille annetaan joko vahvistava tai heikentävä merkitys. Tulosten ymmärtämiseksi voidaan tehdä vastakkain asettelu, jossa ilmiöiden välille syntyy jännitteitä. Johtopäätökset syntyvät asettamalla tulokset laajempaan teoreettiseen viitekehyyseen. (Metsämuuronen 2000, 54.)



Kuvio 11. Sisältöanalyysin vaiheet (Mukaellen Metsämuuronen 2000, 54)

Tutkimusaineistona käytän kaikille avointa, julkista materiaalia, kylien sisäisiä tietolähteitä ja kyselyjä ja haastatteluja. Avoimella julkisella materiaalilla tarkoitan painettuja lähteitä, kuten kirjallisuutta, tutkimuksia ja julkaisuja. Painamattomia lähteitä ovat lähinnä internetistä saatavat lähteet, kuten www-sivut. Tutkimuksen alkuvaiheessa tavoitteena oli löytää vertailualue, jonka osalta tehtyjä osallistumista ja tehtyjä päätöksiä oli tarkoitus vertailla Rovaniemellä Ranuantien alueen kehittämisen osallistumiseen ja päätöksiin. Vastaaventyypistä aluetta ei tiedusteluista huolimatta löytynyt. Rovaniemi ryhmitellään suurten kaupunkien kuntaliitosalueeksi. (Leinamo 2010, 49).

Sisältöanalyysin aineisto on koottu Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan lähteistä vuoden 2000 alusta, ennen ja jälkeen yhdentymisen. Kylien sisäisiä tietolähteitä ovat pöytäkirjat ja muistiot, joita olen saanut luettavakseni. Pöytäkirjoista olen kiinnittänyt huomiota maankäyttöön ja erityisesti kaavoitukseen liittyviin esityksiin ja osallistumiseen kaavoitusprosessissa. Maankäytön suunnitteluun osallistumisesta on vähän suoria pöytäkirjamerkintöjä ja tätä

näkökulmaa olen täydentänyt haastatteluilla. Tässä tutkimuksessa ilmiöiden vastakkain asettelu ei ole jyrkkä. Vastakkain asettelussa ovat prosessit ja prosessien vaiheet eri toimijoiden näkökulmasta sekä saavutetut tulokset. Pöytäkirjat ja haastattelut ovat joko tukeneet yleisistä lähteistä saatuja viitteitä tai heikentäneet niiden merkitystä.

3.5 Teemahaastattelut ja kyselyt

Kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän yksi tiedonkeruumenetelmä on haastattelu. Tässä tutkimuksessa käytän teemahaastattelua. Teemahaastattelun valitsin siksi, että haastattelun kohderyhmänä ovat muutamat keskeiset henkilöt, jotka ovat olleet mukana tai ovat yhä edelleen mukana kylätoiminnassa ja päätöksenteossa.

Teemahaastattelulla luodaan sitä kuvaa, missä hengessä ja ilmapiirissä osallistuminen on tapahtunut tai tapahtuu, jossa haastateltu toimii laajemman ryhmän näkemyksen tulkkina. Teemahaastattelun tavoitteena on löytää vastauksia keskeisiin tutkimusongelman sisällä oleviin aiheisiin tai teema-alueisiin. Niiden selkiyttäminen auttaa löytämään tutkimusongelmaan vastauksia käsitteellisessä muodossa. Kysymysten järjestyksellä ei teemahaastattelussa ole merkitystä, vaan olennaisinta on se, että vastaaja antaa teeman osa-alueista oman näkemyksen. (Vilka 2005, 101–102.)

Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on laajentaa tutkittavien ymmärrystä ja lisätä myönteistä suhtautumista tutkittavan asian ajattelu- ja toimintatavoista. Teemahaastattelu on kahdensuuntainen, jossa myös haastateltavalle jää intuitiivinen tunne, että hänen ymmärrys tutkittavasta kohteesta on haastattelussa kasvanut. (Vilka 2005, 100–103.) Haastattelut olen tehnyt esittämällä kysymykset joko puhelimitse tai sähköpostitse.

4 ALUEIDENKÄYTÖN OHJAUS

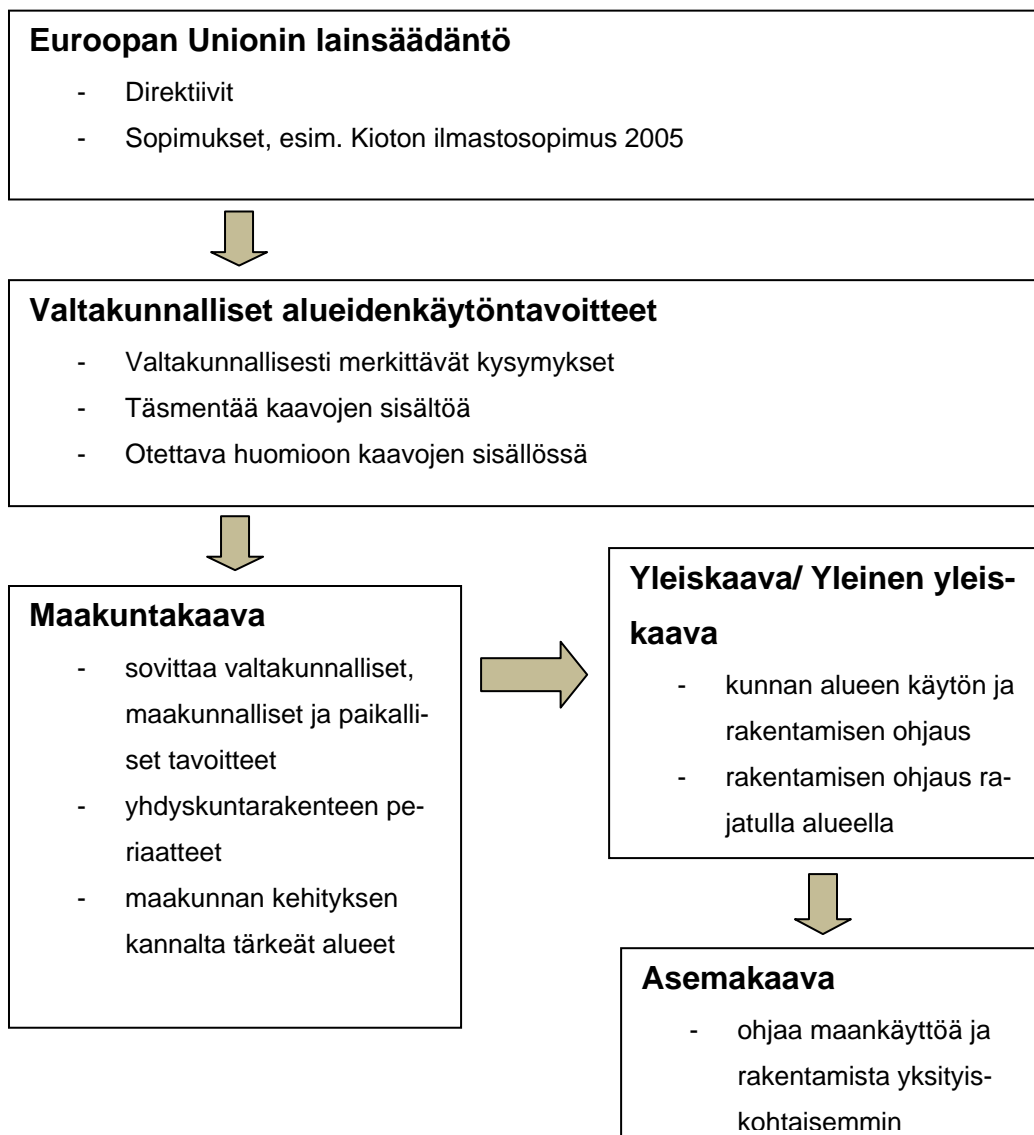
4.1 Alueidenkäytön suunnittelun periaatteet

Suomen kestävän kehityksen toimikunnan asettaman strategiatyöryhmän mukaan (2006, 15, 73–77) Suomen visio kestävässä kehityksessä on ”Hyvinvoinnin turvaaminen luonnon kantokyvyn rajoissa kansallisesti ja globaalisti.” Vision tarkoituksena on ohjata eri toimijoita tekemään kestävä kehityksen mukaisia ratkaisuja. Strategiassa on keskeiset linjaukset ja ne ovat alustana hallitus- ja politiikkaohjelmien laadinnassa. Strategian yhdyskuntia koskevassa osiossa haasteiksi linjataan kansalaislähtöisen yhdyskuntasuunnittelun edistäminen ja ihmisten asumistarpeiden ja -toiveiden toteuttaminen siten, ettei yhdyskuntarakenne hajaantuisi ja aiheuttaisi ekologisia ja taloudellisia ongelmia. Haasteelliseksi määritellään myös kansalaisten ja paikallisyhteisöjen aktiivinen osallistuminen itseään, asumistaan ja elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa ja vaikuttamisessa.

Maaseutualueiden kestävä kehitys on kytkeytynyt niitä lähellä olevan kaupungin kehitykseen. Maaseudun tuotantorakenne on muuttunut työpaikkojen vähentyessä ja keskittyessä kaupunkialueille. Maaseudun mahdollisuudet ovat erikoistumisessa ja maatalouden ohella on harjoitettavaan muuhun elinkeinotoimintaan. Kylien kehittymistä edistämällä säilytetään olemassa olevaa rakennuskantaa ja toisaalta ottaa käyttöön tyhjentyneitä rakennuskantaa. Vapaa-ajan asuminen ja työssäkäynti vapaa-ajan asunnolta lisäävät kylien vireyttä ja pitävät yllä palveluja. (Suomen kestävän kehityksen toimikunnan strategiatyöryhmä 2006, 15, 73–77.) Ranuantien alueen kestävä kehitystä haastaa perinteisen, maatalouteen sidoksissa olevien elinkeinojen vähentyminen. Alueella on vain muutama maatila, joista molemmat yrittäjäpariskunnasta saa toimeentulonsa. Suurin osa asukkaista käy työssä alueen Ranuantien alueen ulkopuolella.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen suunnittelujärjestelmään (kuvio 12) kuuluvat maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Näitä ohjaavat valtakunnalliset alueiden käytön tavoitteet. Valtakunnallisissa tavoitteissa on otet-

tu huomioon Euroopan Unionin ja Suomen kansallinen lainsäädäntö sekä Suomen kestävän kehityksen periaatteet. (Jarva 2005, 38.)



Kuvio 12. Maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmä (Mukaihen Jarva 2005, 38)

Valtioneuvoston päätöksen mukaan valtakunnallinen alueidenkäyttö ja suunnittelu jaetaan yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteilla linjataan perusperiaatteet alueiden käyttöön ja suunnitteluun ja erityistavoitteet varaavat alueita valtakunnallisesti merkittäviin hankkeisiin. Kun kaavahanketta valmistellaan, tulee arvioida sitä, mikä tavoite kulloinkin otettava huomioon. Tavoitteita ovat:

- 1) toimiva aluerakenne

- 2) eheä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
- 3) kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
- 4) toimivat yhteysverkostot ja
- 5) luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia koskevat tavoitteet. (Ympäristöministeriö 2001, 24–25; Jarva 2005, 17.)

Valtakunnallisessa alueiden käyttötavoitteiden päätöksessä todetaan, että alue- ja yhdyskuntarakenteen tavoitteet voivat lisätä haja-asutusalueiden kehitysedellytyksiä, kun kylä ja maaseudun muita keskuksia tuetaan. Tavoitteiden toteutuessa maaseudun ja kaupunkien vuorovaikutus lisääntyy, yhdyskuntarakenteet eheytyvät ja elinympäristön laatu ja virkistysmahdollisuudet paranevat. Nämä vaikuttavat alueiden vetovoimaisuuteen. Eheytyminen parantaa yhdyskuntarakenteen toimivuutta ja taloudellisuutta. (Ympäristöministeriö 2001, 36–37.)

Maakunnallinen alueiden suunnittelu koostuu maakuntasuunnitelmista, maakuntaohjelmasta ja maakuntakaavasta. Maakuntasuunnitelmaan on kirjattu ne kohdat, joilla osoitetaan maakuntaan haluttu kehitys. Se on laajempi kuin aiemmat seutukuntasuunnitelmat ja maakuntien kehittämisen strategiat. Maakuntasuunnitelmassa strategiat täsmennetään ja ne alueiden käytössä osoitetaan maakuntakaavalla ja maakuntaohjelmalla. (Salila 2005, 158–159.)

Alueidenkäytön ohjauksen oikeudelliset mekanismit poikkeavat muista ympäristöä ohjaavista oikeuskeinoista sen kokonaisvaltaisuuden vuoksi. Maankäytön suunnittelun tarkoituksena on sovittaa yhteen moderni yhteiskunta erisuuntaisine tavoitteineen. Suunnittelun oikeudellinen viitekehys on oltava riittävän laaja ja joustava tulkinnoissa. Käytännössä paikallistason suunnittelua ohjaavat valtakunnallinen yleispiirteinen suunnittelu ja sektorikohtainen suunnittelujärjestelmä, esimerkiksi Natura 2000-verkosto. Kun yleisesti ohjaavia maankäyttöratkaisuja muutetaan paikallistasolla tehtäviksi ratkaisuisi, voidaan päätöksentekijän harkintavaltaa rajata lainsäädännöllä. (Salila 2005, 279.)

4.2 Alueidenkäyttöä ohjaava sääntely

Tässä kappaleessa tarkastelen sääntelyn peruslähtökohtia ja tällä alueella merkityksellisiä lakeja, jotka vaikuttavat alueiden käyttöön. Sellaisia ovat ympäristönsuojelu- ja ympäristövaikutustenarvointilaki, kaivoslaki, poronhoitolaki. Maankäyttö- ja rakennuslaki on keskeisin maankäyttöä ohjaava laki ja sen olen käsitellyt eri kappaleessa.

Perustuslain 20§ asettaa kansalaiset huolehtimaan luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia oikeudesta vaikuttaa terveelliseen ympäristöön. Perustuslain mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Vastaava yhdenvertaisuusperiaate on otettu huomioon EU:n perustamissopimuksessa ja se täydentyy viranomaispäätöksenteossa muilla viranomaista ohjaavilla periaatteilla. Viranomaisen on hallintolain mukaan kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa ainoastaan siten, että se on lain mukaan hyväksyttävää. Hallintolaki suojaa toimenpiteen kohteena olevaa yksityistä henkilöä asettamalla viranomaiselle harkintaa koskevat rajat. Ympäristöoikeuden osalta lähtökohtatilanne on vastakkainen, sillä ympäristöön kohdistuvat ohjaustoimien tarkoitus on suojella ensisijaisesti ympäristöä sekä viranomaisten että yksityisten ihmisten toimilta. Hallinto-oikeus voi saada ympäristöasioissa uusia painotuksia. Yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden periaatteet voivat ilmetä maa- ja rakennusoikeudessa tasapuoliseen kohteluun. (Kokko 2010, 30–3; PeL 1999, 20§.)

Ympäristöoikeudellinen sääntely voidaan jakaa hallinnollis-oikeudelliseen sääntelyyn, taloudelliseen sääntelyyn ja informaatio-ohjaukseen. Ohjauksella vaikutetaan ihmisten valintoihin esimerkiksi ihmisten asuinpaikan valinnan suhteen. Tietoa lisäävät ohjauskeinot kytketään osaksi oikeudellista sääntelyä hankkeiden, suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusta tehtäessä. Sellaisia ovat arviointi- ja ympäristöselostukset, yleisön ja muiden tahojen kuulemiset, arvioinnin tulosten huomioiminen valmistelussa ja päätöksenteossa sekä hanketta ja suunnitelmaa koskeva tiedottaminen. Taloudellinen ohjaaminen on erilaisia sanktioita ja veroja. Hallinnollinen ohjaus perustuu harkintavallan käyttöön. Hallinnollisen ohjauksen keinoja ovat lupa-, ilmoitus-,

in situ-suojelu- ja kaavoitusmenettely. In situ-suojelulla tarkoitetaan menettelyä, joka sallii joitakin kestäväen käytön mukaisia toimenpiteitä suojelualueella. (Kokko 2010, 36–40.) Näistä kyläalueiden käytön kannalta tärkeimpiä ovat lupa- ja kaavoitusmenettely.

Hollon (2004, 351–353) lupamenettelyyn sisältyy virallisperiaate, kuulemisperiaate ja oikeusharkinta. Virallisperiaate tarkoittaa sitä, että laki velvoittaa viranomaisen hankkimaan kaikki tarpeellinen tieto hankkeen luvan ja päätöksen edellytysten olemassaolosta, vaikka sitä ei erikseen vaadittaisikaan. Kuulemisperiaate tarkoittaa sitä, että asianosaisilla on oikeus saada oikeaa tietoa asiasta ja mahdollisuus ottaa kantaa, antaa lausunto ja ilmaista mielipiteensä asiasta. Laajemmin sillä tarkoitetaan osallistumisoikeutta, viranomaislausuntojen hankintaa sekä yleisön tiedonsaantia. Oikeusharkinnalla tarkoitetaan sitä, että lain säännökset pakottavat ja sitovat viranomaista. Tästä johtuen lupahakemuksen tosiasioilla on suora oikeudellinen vaikutus ja se sitoo viranomaista.

Joustavat säännökset mahdollistavat erilaiset tulkinnat, mutta tulkintojen on tapahduttava kyseisen normin puitteissa. Lupaviranomaisen on varattava asianomaisille tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen. Yksityisellä henkilöllä on oikeus ilmaista mielipiteensä, mutta vasta kirjallinen muistutus tekee yksityisestä henkilöstä tai yhteisöstä asianosaisen. Muistutus tulee tehdä 30 vuorokauden kuluessa lupahakemuksen kuuluttamisesta. (Hollo 2004, 351–353.)

Oikeusministeriön prosessityöryhmä esittää hallintolain käyttöön muutoksia. Esityksen mukaan tavoitteena on parantaa hallintotuomioistuinten menettelytapoja yhdenmukaistamalla hallintoprosessia. Sääntelyä tarkistetaan suullisen käsittelyn, todistajien kuulemisen, viranomaisen prosessin hallinnan, päätöksen tiedonannon, ylimääräisen muutoksenhaun ja oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta. Esityksen mukaan voisi valittaa päätöksistä, jotka eivät ole riippuvaisia valituksen tekijän organisatorisesta asemasta. Esityksen mukaan muutoksenhaku ja valitus hallintopäätöksistä ohjataan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksistä valittaminen tapahtuisi korkeim-

massa hallinto-oikeudessa. Maakuntakaavojen osalta tapahtuvaa muutoksenhakua säännellään erityissäädöksillä. Esityksen tavoitteena on, että asianomaiset voivat hakea oikeutta ilman avustajaa tai asiamiestä. Ehdotus vahvistaa yleisen valitusoikeuden toteutumista. (Mäenpää–Ikkela–Koivisto–Laherto–Manner–Pitkäranta–Siitari–Vanne 2001, 54–58, 65.)

4.2.1 Ympäristönsuojelu- ja ympäristövaikutustenarviointilaki

Ympäristösuojelulakia sovelletaan pääasiassa ympäristöä pilaavaan toimintaan. Lain periaatteita ovat haitallisten ympäristövaikutusten ennakointi ja ehkäisy, huolellisuuden ja varovaisuuden noudattaminen pilaantumisen ehkäisyksi, parhaan, kustannustehokkaan ja ympäristöä säästävän käyttötönnikan käyttö. Aiheuttamisperiaatteen mukaan vahingonaiheuttaja korvaa vahingot. Lain mukaan ympäristöä pilaava toiminta on kiellettyä. Jos toiminta aiheuttaa ympäristön pilaantumista, se on sijoitettava siten, että siitä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa. Kun toiminnan sijoittamista arvioidaan, tulee ottaa huomioon oikeusvaikutteisen kaavan käyttötarkoitus, alueen ja ympäristön nykyinen ja tuleva tila ja kaavassa olevat kaavamääräykset. (YSL 2000, 1§, 4§, 6§.)

Ympäristövaikutusten arviointimenettelylain (1994, 1§–12§) tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja yhtenäistää niiden huomioon ottamista hankkeissa ja niihin kohdistuvassa päätöksenteossa. Lisäksi laki edistää kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan hankkeen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisen terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, kuten maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen. Muita vaikutusten kohteita ovat mm. yhdyskuntarakenne, maisema, kulttuuriperintö ja luonnonvarojen hyödyntäminen. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä tarkoitetaan sitä menettelyä, jolla kuullaan viranomaisia ja niitä, joiden oloihin tai etuuksiin hanke saattaa vaikuttaa. Osallistumisella tarkoitetaan vuorovaikutteisuutta ympäristövaikutusten arvioinnissa.

Yhteysviranomaisena, joka huolehtii arviointimenettelyn järjestämisestä, toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Hankkeen käynnistäjä laatii ym-

päristövaikutusten arviointiohjelman. Yhteysviranomaisen huolehtii siitä, että arviointiohjelmasta pyydetään lausunnot ja varataan mahdollisuus mielipiteen esittämiseen. Yhteysviranomaisen antaa lausunnon ohjelmasta, jossa käy ilmi, miltä osin arviointiohjelmasta tarkistetaan ja mitä selvityksiä laaditaan ja miten niistä tiedotetaan. Yhteysviranomaisen lausunnon ja arviointiohjelman pohjalta hankkeesta vastaava laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen. Arviointiselostus toimitetaan yhteysviranomaiselle ja liitetään hakemuksen liitteeksi. Viranomaisen antaa lausunnon arviointiselostuksesta ja se toimitetaan hankkeesta vastaavalle ja tarvittaessa muille viranomaisille. (YVAL 1994, 1§–12§.)

4.2.2 Kaivoslaki

Voimassaolevan kaivoslain (1965, 1§, 4§) mukaan omalta tai toisen alueelta voi etsiä, vallata ja käyttää hyväksi kaivoskivennäisiä Euroopassa asuva henkilö, suomalainen yhtiö tai säätiö ja ulkomaalainen yhteisö tai säätiö, jolla on kotipaikka, keskushallinto tai pääpaikka Euroopassa. Valtauksen hakijan on haettava oikeutta esiintymään joko valtauskirjalla tai samanaikaisesti määräämistä kaivospiiriksi. Valtauskirjan saatuaan hakijalla eli valtaajalla on oikeus valtausalueen kaivoskivennäisiin kohdistuvaan tutkimustyöhön. Valtaaja saa kaivosoikeuden, jos alueella valtaaja osoittaa valtauksella olevan mineraaleja, valtaajalla on oikeus saada määräys alueen kaivostyön suorittamiseksi ja kaivoskivennäisten hyväksi käyttämiseen.

Kaivospiirihakemukseen valtaajan on tehtävä selvitys kaivostoimintaan tulevista alueista ja esiintymän hyväksi käyttämistä varten tulevat alueet, kuten varasto- ja jätealueet. Hakemuksessa tulee selvittää myös kaivospiirin ulkopuoliset apualueet, joita tarvitaan kaivostoiminnassa. Apualueiden käytöstä tulee olla mahdollisimman vähän haittaa sivullisille. Hakemuksessa tulee olla kartta alueesta, tutkimustulokset ja kaivospiirin ja sen apualueiden käyttösuunnitelma. Suhteesta muihin alueen omistajiin tulee olla henkilöiden ja yhteisöjen nimi ja osoitetiedot sekä kiinteistörekisteritiedot. Alueellisesti kuuluu kuntaa ja kunnalla on mahdollisuus lausua kaivoksen avaamisesta. Ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään YVA-laissa 1994/468 ja arviointiselostus liitetään hakemukseen. (KL 1965, 4§, 22§, 23§, 23a§.) Vuoden

1965 laki on puutteellinen ympäristöä ja osallisten oikeuksia koskevissa asioissa. Näitä on otettu huomioon uudessa laissa vaikka elinkeinon harjoittamisen näkökulma on edelleen painavin.

Kaivoslain uudistusesityksessä (2003) muutoksia esitetään kaivosten sivutuotteiden varastointiin, kaivospiirin vuokraamiseen ja käyttöön, kaivostoiminnan lopettamiseen ja jälkihoitoon sekä toiminnanharjoittajan kelpoisuusvaatimukseen. Ympäristövaikutusten osalta tärkein muutosehdotus on lopettamiseen ja jälkihoitoon liittyvän suunnitelman laatiminen ja toteuttaminen. Lopettamisen jälkeinen hoito aloitetaan jo käynnistämävaiheessa. Suunnitelman toteuttamista seurataan säännöllisillä tarkastuksilla. Suunnitelma hyväksytään lopullisesti kaivostoiminnan loputtua vaikka kaivosoikeutta olisikin vielä jäljellä. Ympäristön pilaantumisesta tai korjaamisesta koskevat velvoitteet on säädetty ympäristösuojelulain mukaisessa ympäristöluvassa. Esitys lisää kansalaisten mahdollisuutta saada tietoja kaivoksen toiminnasta ja viranomaisten päätöksenteosta. Se parantaa myös toiminnanharjoittajan ja kansalaisten välistä tiedonkulkua. Esitys pyrkii minimoimaan kaivostoiminnan haittavaikutuksia ympäristölle. Tavoitteeksi asetettu tiedonkulun parantaminen voi edistää ympäristötekijöiden huomioimista kaivostoiminnan suunnittelussa. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2003, 23–33; Myllykangas 2007, 120–123.)

4.2.3 Poronhoitolaki

Poronhoitolakia (1990) sovelletaan poronhoidon harjoittamiseen poronhoitoalueella. (Kuvio 13.) Poronhoitoalueeksi määritellään Lapin lääni lukuun ottamatta Meri-Lapin kaupunkeja. Poronhoitoalueeseen kuuluu joitakin Oulun läänin kuntia. Poronhoitoalue jaetaan erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettuun alueeseen, johon kuuluu Pohjois-Sallan paliskunta–Muonion paliskunta -linjan pohjoispuolinen alue ja poronhoitoalueeseen, johon kuuluvat edellä mainitun linjan eteläpuolella sijaitsevat paliskunnat. Erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella valtion maita ei saa käyttää niin, että siitä aiheutuu huomattavasti haittaa poronhoidolle ja maan luovuttamisesta tai vuokraamisesta seuraa, ettei maanomistaja tai vuokramies ole oikeutta saamaan korvausta porojen aiheuttamasta vahingosta. (PHL 1990, 1§–2§.) Ranuan-

tien alueella oleva Narkauksen paliskunta kuuluu muuhun poronhoitoalueeseen.

Poronhoitolaissa on määräyksiä porojen laiduntamisesta. Poroilla on vapaa laidunoikeus. Porotalouden kannattavuus perustuu vapaisiin luonnon laitumiin. (PHL 1990, 3§.) Narkauksen paliskunnan alueella vapaata luonnonlaitumien käyttöä uhkaa kaivos-alueen käyttöön tulevat maa-alueet.

Porojen elinympäristön häiriöttömyydestä on säädetty 42§:ssä. Sen mukaan poroja ei saa pelotella ja pelottelusta aiheutunut vahinko tulee korvata poronomistajalle ja paliskunnalle. Porojen ajamisen pois, esimerkiksi pihapiiristä, ei katsota olevan pelottelua. Irtokoiria kohtaan poronhoitolaki on varsin ankara. Jos isännätön koira ajaa poroa kiinnipitoaikana tai repii irtipitoaikana poroa, koira voidaan hävittää. Metsien käytön osalta hakkuut tulee suorittaa siten, ettei siitä ole haittaa poroille. Jos toiminta tuottaa vahinkoa poronhoidolle, se on korvattava. (PHL 1999, 42§.)





Kuvio 13. Poronhoitoalueiden rajat (Paliskuntain yhdistys 2008)

Osallistamisesta määrätään poronhoitolain 53§:ssä. Neuvotteluvollisuus koskee kaikkia valtion viranomaisia, kun suunnitellaan valtion maita koskevaa maankäyttöä. Viranomaisen on neuvoteltava olennaisesti poronhoitoon vaikuttavista toimenpiteistä alueella olevan paliskunnan edustajien kanssa. (PHL 1999, 53§.) Neuvottelu tässä yhteydessä on laajempi vaikutuksiltaan kuin kuuleminen. Lähinnä tämä koskee metsähallituksen kanssa toteutettavia neuvotteluja. Ranuantien alueella paikallinen neuvotteleva paliskunta on Narkauksen paliskunta.

4.3 Kaavoitus maankäyttö- ja rakennuslaissa

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on ohjata alueiden käyttöä ja suunnittelua. Se luo edellytyksiä hyvälle ympäristölle ja edistää kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Lain keskeisimpiä tavoitteita on turvata hyvä suunnittelun laatu ja kansalaisten mahdollisuus osallistua asioiden valmisteluun. Ympäristöpolitiikassa tunnetaan useita maankäyttöön kohdistuvia ohjausmenetelmiä, joista oikeusvaikutteisesti vahvimpia ovat kaavoitukseen liittyvät asiat. Lain mukaan kaava on laadittava vuorovaikutuksessa osallisten kanssa ja kaavan vaikutukset tulee selvittää. Alueiden käytön suunnittelu koostuu eri vaiheista, jossa tavoitteet ohjautuvat valtakunnan tasolta paikallistasolle. Ohjausmuotoja ovat valtakunnalliset alueiden käytön tavoitteet, maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. (Kuvio 12.) (Jarva 2005, 16.)

Rovaniemen maakuntakaavassa (kuvio 14) todetaan maaseutumaisen yhdyskuntarakenteen tukevan kestävä kehitystä, jos aineiden kierto asuinpaikoilla saadaan mahdollisemman suljetuksi ja jos ihmisillä ei ole merkittäviä liikkumistarpeita työpaikkojen ja palveluiden suhteen. Yhdyskuntarakentamisen tiivistäminen ja täydennysrakentaminen on keino toteuttaa kestävä kehitystä. Tiivistämistä perustellaan luonnonvarojen säästeliäänä käyttönä. Yhdyskuntarakenteen suunnittelun on tuettava kestävä kehitystä turvaamalla luonnon jatkuva tuottokyky. Luonnon tasapaino säilyy pyrkimällä taloudelliseen ja tuotannolliseen tehokkuuteen vähin voimavaroin. Samalla tulee kuitenkin huolehtia tasa-arvoisesta kehityksestä. Maakuntakaavan mukaan alueelle luodaan sellainen asunto-, asiointi-, ja työpaikka-alueiden verkosto, jotka turvaavat kehittymisedellytykset ja aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa ihmiselle ja luonnolle. (Lapin liitto 2010 a, 30–31.)

AT	Kyläalue, jolla sijaitsee tai jolle suunnitellaan maaseudun peruspalveluja ja niitä voidaan pitää sopivina rakentamisalueina
RA	Loma-asuntoalue, joka sisältää alueen toiminnoille tarpeelliset liikenneväylät ja -alueet, palvelu- ja virkistysalueet sekä alueeseen kuuluvat maa- ja metsätalousalueet
ET	Yhdyskuntateknisen huollon alue, jolla on huoltoa palvelevia laitoksia, kuten voimaloita, suurmuuntamoalueita, vesilaitoksia, jätevedenpuhdistamoita, jätehuoltolaitoksia ja kaatopaikkoja sekä tietoliikennettä palvelevia laitoksia.
EO	Maankamaran aineenottoalue, josta otetaan soraa, turvetta tai muita aineksia.
SL	Luonnonsuojelualue, jolla on joko luonnonsuojelulla suojeltuja tai suojeltavaksi tarkoitettuja alueita. Alueella voi olla myös virastojen ja laitosten päätöksellä perustettuja erikoismetsiä. Alueelle voidaan rakentaa suojeluarvot säilyttävä retkeilyreitistö. Vanhojen metsien suojelualueella on sallittu luontaistalouteen ja virkistykseen liittyvät toiminnot
M	Maa- ja metsätalousvaltainen alue, joita voidaan käyttää myös haja-asutusluontoiseen pysyvään ja loma-asutukseen sekä jokamiehen oikeuden mukaan ulkoiluun ja retkeilyyn
MT	Maa- ja metsätalousalue, jolla harjoitetaan erityisesti maa- ja metsätaloutta ja se suojataan muulta pysyvältä maankäytöltä, jotka vaikeuttaisivat maa- ja metsätalouden harjoittamista.
sp	Pohjavesien suojelualue
kr	Moottorikelkkareitti
	Keskuskylä
	Muu kylä
M 4513	Alueen tai kohteen maakuntakaavamerkintä ja numero

Kuvio 16. Rovaniemen maakuntakaavan merkkien selityksiä (Lapin liitto 2000)

Maakuntakaavan kautta valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ohjautuvat tarkemmalle paikalliselle tasolle eli yleiskaavaan ja asemakaavaan. Yleiskaavan laadintaa ohjaa MRL 39§:n 2 momentti. Yleiskaavassa otetaan huomioon yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellinen ja ekologinen kestävyys. Yleiskaavassa käytetään hyväksi olemassa olevaa yhdyskuntaraken-
netta, joihin pohjautuen uudella kaavalla turvataan asumisen tarpeet ja palvelujen saatavuus. Alueen perusinfrastruktuuri, kuten energia-, vesi ja jätehuolto sekä liikenne järjestetään luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla. Kaavassa kiinnitetään huomiota elinympäristöön siten, että se on eri käyttäjäryhmille turvallinen ja terveellinen. (MRL 39§.2mom.; Jarva 2005, 73–74.)

Yleiskaavan yksi tärkeimmistä tavoitteista on tukea elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kuitenkin siten, että ympäristöhaitat ovat mahdollisimman vä-

häiset. Kaavan tarkoitus on edistää alueen väestön viihtyisyyttä vaalimalla rakennettua ympäristöä, maisemaa ja luonnonvaroja ja varmistamalla virkistysalueiden riittävyys. Yleiskaava ei saa kohtuuttomasti haitata maanomistajia ja muita alueiden hallitsijoita. Kohtuullista haittaa arvioidessa otetaan huomioon aluevaraukset, kaavamääräyksen ja sen oikeusvaikutusten yhteisvaikutus. (MRL 39§.2mom.; Jarva 2005, 73–74.)

Kyläyleiskaavaa mitoitettaessa tulee ottaa huomioon toteuttamiskelpoisuus ja maaseutumainen, eheä kylärakenne. Rakennuspaikkojen määrä ja sijainti suunnittelussa noudatetaan hyviä suunnitteluperiaatteita ja tasapuolisuutta. Rakentamisen määrään vaikuttaa odotettu väestökehitysarvio. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun ja toisaalta kaavan hyväksyttävyyden varmistamiseksi on tärkeää, että maanomistajat saavat riittävästi rakennusoikeutta, vaikka se johtaisi rakennuspaikkojen ylimitoitamiseen. Tavoitteesta huolimatta kaikki rakennuspaikat eivät maaseudulla aina toteudu. Rakennuspaikkojen jaossa voidaan käyttää edullisuusvyöhykkeitä. Vyöhykkeet mitoitetaan palvelujen saatavuuden, infrastruktuurin, julkisen liikenteen, rakentamiskelpoisuuden, maiseman ja luonnonolosuhteiden mukaan. (Ympäristöministeriö 2009, 15.)

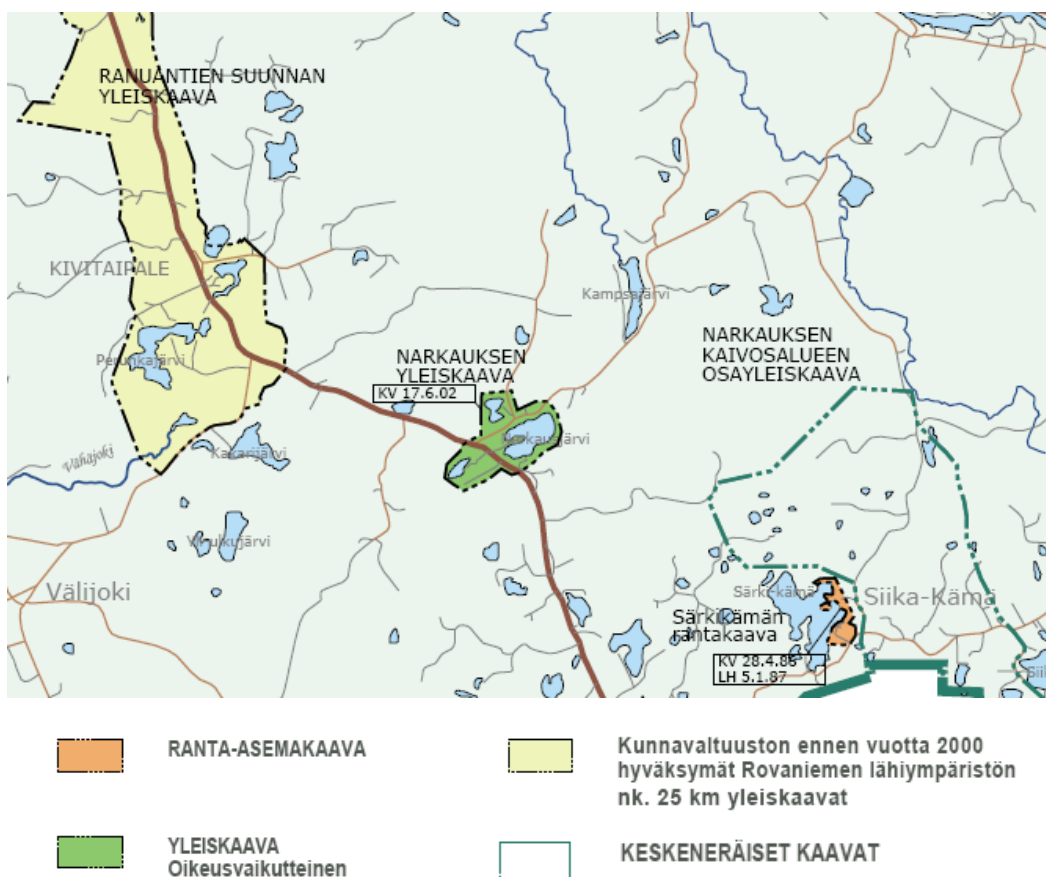
4.4 Ranuantien alueen kaavaratkaisut

Rovaniemen kaupungin julkaisemassa kaavoitustilannekartassa on kuvattu Ranuantien suuralueen kaavat kuviossa 17. Ranuantie suunnan yleiskaava on oikeusvaikutteeton yleiskaava. Kivitaipaleeseen on tehty kaupungin omistamalle maalle maankäyttösuunnitelma. Oikeusvaikutteettomalla yleiskaavalla tarkoitetaan yleiskaavaa, joka toimii valtuuston tahdon ilmauksena tulevan kaavoituksen tavoitteiden määrittelyssä. Oikeusvaikutteeton kaava ei sido liikaa kaavoittajaa, mutta ohjaa alueita virkistykseen, suojeluun ja vakituiseen asumiseen. Sen perusteella ei voi myöntää suoraan rakennuslupaa, mutta se voi olla osa poikkeusluvan selvitysaineistoa. Oikeusvaikutteettomuus tulee näkyä selvästi kaavan hyväksymismerkinnöissä. (Jarva 2005, 45; Rovaniemi 2006, 35, 37.) Kivitaipaleen oikeusvaikutteettomalla kaavalla on vähän rakentamisen ohjausvaikutusta. Eniten rakentamista hidastaa alueelta puuttuva kunnallistekniikka. Kivitaipaleen oikeusvaikutteetonta kaavaa voidaan pitää

lähinnä maankäyttösuunnitelmana eli kaupungin tahdon eleenä siitä, että tähän voisi rakentaa, kun huolehdit itse sähköön ja veteen liittyvät seikat.

Narkauksen osayleiskaava perustettiin vuonna 2002 ja siihen tehtiin muutos 2003. Uudet alueet sijoitetaan nauhamaisesti tieverkon läheisyyteen ja asuntoalueet suojataan väliin jäävillä metsäkaistaleilla. Kaava ohjaa suoraan rakentamista ja sitä voidaan käyttää rakennusluvan perusteena. Narkauksen osayleiskaavassa määrätään rakentamisesta siten, että uuden rakennuspaikan pinta-alan tulee olla vähintään 3000 neliometriä ja rakennuspaikalleen saa rakentaa yhden, yksi- tai kaksiasuntoisen enintään 200 kerrosneliometriä sisältävän asuinrakennuksen. Ranta-alueella rakennuspaikan pinta-ala noudattelee asuntoalueen määräyksiä. Rakennuspaikalle saa rakentaa yhden enintään 80 kerrosneliometriä olevan loma-asunnon ja erillisen, enintään 20 kerrosneliometriä olevan saunarakennuksen. Rantakasvillisuus, rantaviiva ja rakennuspaikkojen rajaamattomat osat tulee säilyttää luonnontilaisina. Maatilan talouskeskusalueelle voi rakentaa maa- ja metsätalouden tarpeiden mukaan asuinrakennuksia. Lisäksi yleiskaavassa on määräyksiä jätevesien käsittelystä, pohjavesialuista ja yleisesti rakentamisen sijoittamisesta. Kaavaselostuksessa todettiin alueen palvelujen tukeutuvan Kivitaipaleen kylän palveluihin. (Rovaniemen maalaiskunta 2002 a; 2002b, 24.)

Särkikämän ranta-asemakaava on lainvoimainen kaava. Kaavan pinta-ala on 56 hehtaaria. Narkauksen kaivosalueen osayleiskaava eli Kuohingin–Siikakämän osayleiskaava laitettiin vireille vuonna 2002, mutta se lykkääntyi ja sitä täydennettiin vuonna 2007. Kaavasta on julkaistu osallistumis- ja arviointisuunnitelma, jossa on selostettu suppeasti kaava-alue, vaikutuksia ja osalliset. (Rovaniemen kaupunki 2006, 34; 2007, 1–6.)



Kuvio 17. Ranuantiensuurialueen kaavoitustilanne 2010 (Lampi 2010)

Kivitaipaleen yleiskaava tulee vireille 2013 ja on suunnitelman mukaan valmis 2015. Kaava huomioidaan uudessa, päivitykseen tulevassa alueidenkäytön strategiassa ja asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa yleiskaavan sisältöön. (Rovaniemen kaupunki 2010b; Repo 2011.)

4.5 Kaavoituksen toimivuus kyläalueilla

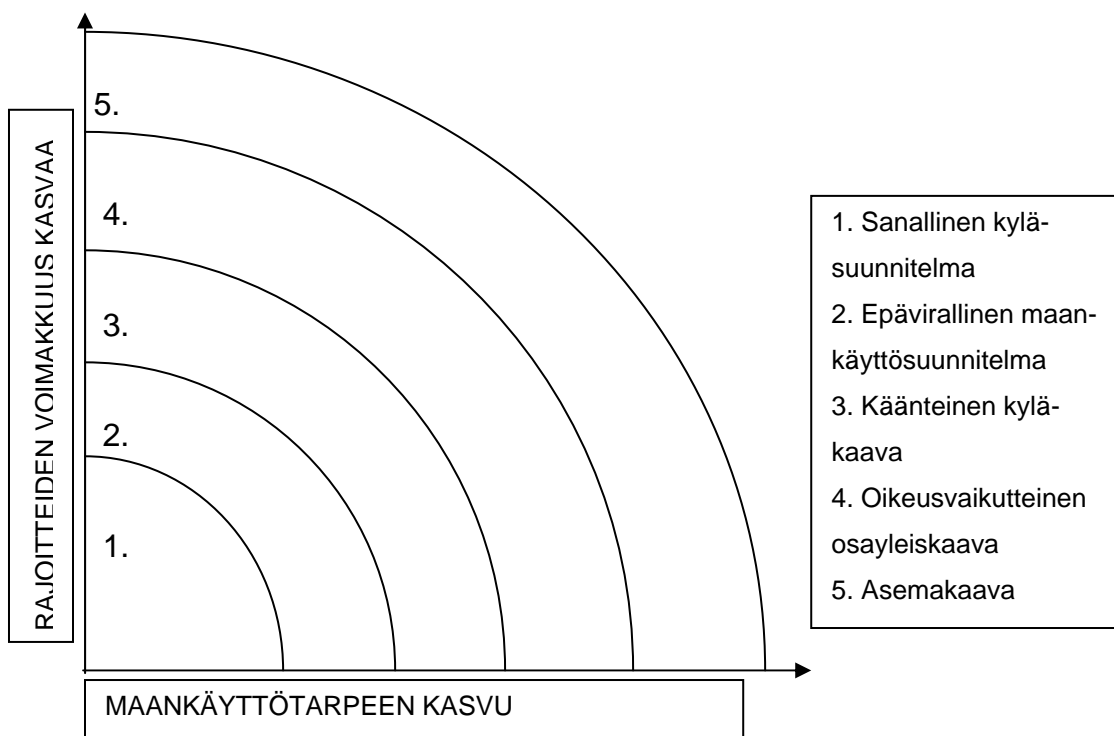
Maankäytön suunnittelulla on ollut suuri merkitys kuntaliitosalueilla maaseutu-asutuksen kehittymiselle. Mikkelin alueella on haja-asutusalueen rakentamisen edellytyksiä ohjattu yleispiirteisellä maankäyttösuunnitelmalla ja Joensuuassa on laadittu maaseutuohjelma kehittämisen tueksi. Ongelmiksi liitosalueilla ovat muodostuneet vuokra-asuntojen puute ja rakennuslupien saaminen taajama-alueen ulkopuolelle. Vuokra-asuntojen tarjonnalla voidaan ohjata tulomuuttoa kyläalueille. (Suutari–Zimmerbauer 2007, 23.)

Kyläkaavoitusta on kehitetty ympäristöministeriön toimesta. Kyläyleiskaavassa tulee Jarvan (2009, 4–13) mukaan kaavoitusalue rajata siten, että se ottaa huomioon syntyvän kokonaisuuden. Kokonaisuus muodostuu kylämäisen asutuksen alueista ja niihin liittyvistä maisemista, kuten pelloista ja metsistä. Rakennuslupaan liittyvät määräykset tulee rajata keskeiselle kyläalueelle. Rakennusten sijoittamista ja rakennustapaa voi ohjata ohjeilla, kuten alueidenkäytön strategialla, kulttuuriympäristöohjelmalla tai kylien omaehtoisilla kyläsuunnitelmilla.

Kyläsuunnitelma voi sisältää toiminnallista kehittämistä, jossa on kuvattu maankäyttöä ja ympäristöä koskevia kartoituksia tai toimenpiteitä. Ohjelmilla ei ole oikeusvaikutuksia, mutta ne voivat vaikuttaa kylän kehittämiseen lupaharkinnassa. Kyläkaava ja kyläsuunnitelma voivat toimia kahdensuuntaisesti. Kyläsuunnitelma voi olla kaavoituksen lähtökohtana ja toisaalta kyläkaavoitus voi ohjata kyläsuunnitelman laatimista. Kyläsuunnitelma voi sisältää alueen historiaa, ympäristöä ja rakennuspaikkoja koskevia selvityksiä ja toisaalta kyläkaavassa on aluevarauksia eri toiminnoille kylässä. Kyläkaavaa laadittaessa selvitetään kaavan tavoite eli onko kaavalla tarkoitus kehittää kylää vai hallita rakentamispainetta. (Jarva 2009, 4–13.)

Jokelainen ja Mäntysalo (2007, 35–42) pohtivat artikkelissaan maaseutualueiden yleiskaavoituksen ohjaavuutta rakentamisessa. Kyläalueille laaditut osayleiskaavat eivät toimi rakentamisen osalta toivotulla tavalla. Huolimatta siitä, että kylällä olisi rakentamiseen oikeuttava yleiskaava, rakentaminen voi ohjautua kaava-alueen ulkopuolelle. Jos alue olisi esitetty rakennettavaksi kaavan suunnitteluvaiheessa, se olisi osoitettu kaavalla rakennuspaikaksi. Nykyinen yleiskaava ei sellaisenaan sovi kaikkien kyläalueiden maankäytön suunnitteluun. Jos kyläalueella on vähäistä rakentamispainetta, yleiskaava voi olla liian tarkka ja yksityiskohtainen maankäytön ohjaukseen. Kunnan voimavaroja vievä kallis kaavahanke voi vähentää kaavoitukseen ryhtymistä. Maaseutualueiden kaavoitusta palvelee paremmin kaavamuo-to, joka ottaa paremmin huomioon kehityksen epävarmuustekijät ja olisi pienemmillä resursseilla toteutettavissa.

Hitaasti kasvavat kylät eivät tarvitse välttämättä kaavoitusta ohjatakseen yksittäiset rakennukset kylärakenteeseen ja kuvaan. Kun muutokset ja rakentamisen rajoittamistarpeet ovat vähäiset, rakentamista voidaan ohjata jopa sanallisella kyläsuunnitelmalla. Käänteisen kyläkaavoituksen mallissa (kuvio 18) maankäytön ohjaus on yleiskaavaan nähden päinvastainen: yksityiskohdallisen suunnittelun sijaan kiinnitetään huomiota säilyttämis- ja suojelutarpeisiin ja niiden asettamiin rajoitteisiin suhteessa vapaaseen uudisrakentamiseen. Käänteisessä kyläkaavoituksessa säilytettäviä alueita ovat arvokkaat luontoympäristöt, maisemat tai näkymät ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaat rakennukset. Rakentamista voidaan rajoittaa myös häiriöalueille, kuten eläinsuojien ympäristöihin, melualueille ja pohjavesialueille. Käänteisessä kaavassa varataan alueet yhteisalueiksi, kuten virkistysalueet, reitistöt ja venevalkamat. Muutosalueet voidaan osoittaa suunnittelutarvealueiksi ja tehdä ne laajoina aluevarauksina. Suunnittelutarvealueella noudatetaan rakennuslupavaiheessa suunnittelutarveratkaisun poikkeamismenettelyä. Poikkeamismenettelyä voidaan käyttää myös rantavyöhykkeellä. Rakennuslupavaiheessa voidaan käyttää laajaa harkintaa ja selvittää rakentamisen ympäristövaikutukset. (Jokelainen–Mäntysalo 2007, 35–42.)



Kuvio 18. Käänteisen kyläkaavoituksen ohjausvaikutus (Jokelainen–Mäntysalo 2007, 39)

Niemen (2004, 105–109) mukaan maaseutua koskevien suunnittelukäytäntöjen on muututtava. Maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen haja-asutusalueilla lain soveltaminen oli lähinnä mitoituserusteista rantojen suunnittelua eli rantaosayleiskaavojen laadintaa. Laki ei velvoita kyläalueiden suunnitteluun niin kuin se velvoittaa ranta-alueiden suunnitteluun. Tästä syystä kylien kokonaisvaltainen maankäytön suunnittelu on jäänyt vähälle huomiolle. Lisäksi maaseutukuntien kaavoitus on tapahtunut kaupunkialueiden mallien mukaisesti kuntakeskuksissa.

Kyläkaavoituksen puutteeseen on useita syitä, kuten resurssien puute ja kaavoituksen jäykkyys maaseutualueille. Lisäksi pelko yhdyskuntarakenteen hajoamisesta ja palvelujen hajautumisesta on herättänyt vastustusta. Kylämaankäytön suunnittelu tulee sisältyä kunnalliseen maankäytön strategiaan. Maaseutukylillä yleiskaavoitus ei aina ole paras ratkaisu, vaan maankäytöstä voidaan tehdä sopimus ja laatia siitä esimerkiksi yleissuunnitelma. Kyläläis-

ten kanssa yhteistoiminnassa laadittu maankäyttösuunnitelma hyödyntää kyläläisten oman alueen tuntemusta ja osaamista. (Niemi 2004, 105–109.)

Maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin 1.1.2009 yleiskaavan osalta siten, että sitä voidaan käyttää laajemmin, kun rakennuslupaa myönnetään maaseutukylissä rakentamiseen. Lain mukaan yleiskaavaa laadittaessa voidaan sillä määrätä rakennuslupa tai että kaavan osaa voidaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perusteena. Lakimuutos poistaa tarpeen suunnittelutarveratkaisuun tai asemakaavaan. Suunnittelutarvealueen rakentamisesta on määrätty MRL 137§:ssä, jonka mukaan rakentamiseen suunnittelualueelle tarvitaan viranomaisneuvottelut ja tarvittaessa poikkeamislupa (MRL 174§). Rakennuslupa voidaan myöntää suoraan yleiskaavan perusteella. Rakennuksen tulee olla kuitenkin pieni, enintään kaksi asuntoa käsittävä asumus. Muutoksella mahdollistetaan pienimuotoisten asuntojen rakentaminen kylien yhteyteen. Määräys koskee kuitenkin vain kyläalueita, joilla ei ole merkittävää rakentamisen painetta. Lisäksi yleiskaavalta edellytetään, että se ohjaa muuta rakentamista ja maankäyttöä alueella. (MRL 44§, 2 mom.; Ympäristöministeriö 2009, 8.)

4.6 Sopimuksellisuus kyläalueen maankäytössä

Sopimuksellisuus -käsitteellä on useita tasoja. Sillä voidaan tarkoittaa periaatteellista, poliittista tasoa, konkreettista, maaseudun paikallisen kehittämisen tasoa tai rahoitusjärjestelmää, kuten virkistysarvokauppaa tai perinnebiotooppien hoitoa. Poliittikkatoiminen sopimuksellisuus maankäytön suunnittelussa tarkoittaa osallistavaa ja kansalaisyhteiskuntaa vahvistavaa hajautettua vallankäyttöä. Vanha järkipäris-järjestys ei enää toimi, joten valtaa julkiselta sektorilta siirretään paikalliselle tasolle. Vallankäytön osalta painotetaan osallistumista osallisuuden sijaan. Sopimuksellisuudessa tähdätään uuteen yhteistoimintaa kehittävään toimintakulttuuriin, jossa toisena osapuolena on julkinen ja toisena yksityinen sopijaosapuoli. (Koski–Lindqvist–Mäntylä 2009, 10.)

Sopimusperusteisen kehittämisen taustalla on turhautuminen nykyisen hallinnon kehittämisen vaikeuteen. Oikeudellisesti sopimustoimintaa rajoittaa

vain pakottava lainsäädäntö ja hallintotoimi ovat pääperiaatteiltaan säädeltyjä, joten periaatteellisella tasolla osapuolet voivat sopia vapaasti. Se tarkoittaa sitä, että osapuolilla on mahdollisuus sopia asioista yhdessä parhaalla mahdollisella tavalla. (Pohjonen 2005, 69.) Jokelaisen ja Mäntysalon esittämästä käänteisen kyläkaavoituksen (kuvio 18) osioista 1. sanallinen kyläsuunnitelma, 2. epävirallinen maankäyttösuunnitelma ja 3. käänteinen kyläkaava voidaan laatia sopimismenettelyn kautta.

4.7 Metsien käyttö ja kyläkaavoitus

Metsien käytön sääntelyssä ja kyläalueiden kehittämisessä yksi olennainen kysymys on maankäyttömuodon muuttaminen muuksi eli metsämaan ottaminen toiseen käyttöön. Päätöksenteko edellyttää viranomaisten myötävaikutusta. Se edellyttää ratkaisua siitä, missä määrin metsiin liittyvät intressit suojaavat aluetta suhteessa muihin käyttömuotoihin, esimerkiksi kaavoitukseen nähden. Kolmas merkittävä maankäyttömuodon muutokseen vaikuttava seikka on yleisten intressien ja maanomistajan omaisuudensuojaan liittyvät odotukset. Metsämaan muuttaminen omistajan näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaan käyttöön, esimerkiksi rakennusmaaksi, edellyttää hankkeen välittömässä vaikutuspiirissä olevien oikeuksien ja yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamista. Kysymys on siitä, voidaanko nykyisestä käyttömuodosta, metsämaasta, luopua ja onko tuleva käyttömuoto, kaavoitus asuinalueiksi, hyväksyttävää. Arviointi tapahtuu maankäyttö- ja rakennuslain ohjeiden mukaan. (Salila 2005, 279–280.)

Kaavoitusalueella metsälakia ei sovelleta, jos kyseessä on suojelualue tai asemakaava-alue, jota ei ole osoitettu maa- ja metsätalouteen tai asemakaava-alueet, jotka ovat rakennuskiellossa kaavan laatimista varten. Maaseutualueilla tällaisia alueita ovat lisäksi oikeusvaikutteisen yleiskaavan alue, jota ei ole osoitettu maa- ja metsätalouteen tai virkistyskäyttöön. (Hollo 2004, 308.)

Yleiskaavat voivat sisältää metsätalouteen kohdistuvia toimenpiderajoituksia, jotka edellyttävät metsänhoidolle maisematyölupaa. Kaavamääräysten M-alueet (maa- ja metsätalousvaltainen alue) eivät edellytä lupaa. MU-alueella

(maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityistä ulkoiluun ohjaamistarvetta) toimenpidelupaa voidaan tarvita esimerkiksi avohakkuun, äestysten, ojitusmätästysten tai kulotuksen osalta. MY-alueella (maa- ja metsätalousalue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja) toimenpideluvan vaade on edellistä laajempi. Mukaan luetaan myös tapauskohtaisesti harvennushakkuut, laikutus, maanmuokkaus, mätästys ja äestys. Virkistysalueiden (V) lupamenettely on MY-alueiden tapainen. (Salila 2005, 162–163.)

Kaupunkikuntien maaseutualueilla olevia metsäalueita voidaan kaavoittaa yleiskaavalla metsälain kuudennen pykälän nojalla erityiskohteiksi, joissa noudatetaan mm. hakkuun osalta kevennettyä mallia. Ongelmalliseksi kyläalueiden kehittämisen näkökulmasta alueet muodostuvat, jos erityiskohteiden rakennusoikeutta rajoitetaan. (Koljonen 2011, 1–11.)

5 OSALLISTUMINEN JA OSALLISTAMINEN

5.1 Kansalaisaktiivisuus maankäytön suunnittelussa

Osallistumista ja osallistamista tarkastelen teoreettisesti niiden prosessien avulla, joita lainsäädäntö ja muut suunnittelumekanismit mahdollistavat. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää eri osapuolten ja intressiryhmien osallistamista päätöksen tekoon. Teoreettinen viitekehys on tässä näiden prosessien teoreettista tarkastelua, joiden mukaan käytännössä osallistaminen voi tapahtua. Alueella on Kuohungin–Siikakämän kaivosalueen osayleiskaavahanke ja Narkauksen kaivoshanke. Tarkastelen näitä tapauksia siten, miten osallistaminen on tapahtunut näiden hankkeiden osalta. Lisäksi tarkastelen kriittisesti osallistumista, osallistamista ja vallan käyttöä.

Osallistuminen ja osallistaminen on jaettu tiedottamiseen, tiedonhankintaan, vuoropuheluun ja yhteistyötä palveleviin menetelmiin niiden tehtävän mukaan. Passiivista osallistamista on yksisuuntainen ja välillinen viestintä, joka liittyy tiedottamiseen ja tiedonhankintaan. Aktiivista osallistamista välitön ja monitahoinen vuoropuhelu osallisten kanssa. Aktiiviselle osallistamiselle ominaista on toistuvuus ja edustuksellisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi yleisötilaisuudet ja kyläkokoukset. (Tulkki–Vehmas 2007, 32.)

Kansalaisvallalla tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa vuorovaikutteista suunnittelua. Koskiahon mukaan kansalaisyhteiskunnassa on monenlaisia toimintoja, jotka jakautuvat suoran demokratian toimintoihin ja virallisiin yhteiskunnan toimintoihin. Suoran demokratian toimintaa on esimerkiksi kyläyhdistyksen toiminta ja virallista toimintaa edustuksellinen demokratia, kuten hallitus, valtuusto ja lautakuntatyöskentely. (Arola 2002, 10.)

Häklinin mukaan aikaisemmin maankäytön suunnittelu on ollut tekninen, päätöksenteosta erillään oleva järkiperäinen menettelytapa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan suunnittelu on muuttanut kunnallista päätöksentekoa aktiiviseen kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Kansalaisyhteiskunnan vaatimuksen myötä päätöksenteon politiikka on muuttunut harmonisesta yhteisten asioiden hoidosta konfliktiseen, ristiriitaiseen ihmistoimintaan. Teknisessä

suunnittelussa päätöksenteko on perustunut asiantuntijuuteen, jossa tieto on ollut valtaa. Yhdyskuntasuunnittelun haasteiksi ovat muodostuneet moniäänisyys ja kansalaisvallan yhdistäminen asiantuntemusta vaativiin tavoitteisiin. (Arola 2002, 9.)

Ympäristöperusoikeudessa julkisen vallan on turvattava jokaiselle oikeus terveeseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöstä tehtävään päätöksentekoon. Julkisen vallan tehtävänä on edistää ympäristön suojelua ja kansalaisten mahdollisuutta osallistua ympäristöä koskeviin päätöksiin. (Kokko 2010, 24; PeL 20§ 2 mom.)

Ympäristöoikeudessa osallistumista tarkastellaan laajana kokonaisuutena siten, että se käsittää vuorovaikutuksen ennen ja jälkeen päätöksenteon. Osallistumiseen liitetään kaavojen ympäristöarviointi, laatiminen, kaavoja koskeva päätöksenteko ja muutoksenhaku. Muutoksenhaun osalta osallistumista on rajattu jonkin verran. Ympäristöoikeudessa osallistujat ovat epäyhtenäinen joukko, joka käsittää yleisön, joka voi koostua yksityishenkilöistä, yksityishenkilöiden yhteenliittymistä, yhteisöistä ja säätiöistä. Kaavoituksessa osallinen on määritelty tarkemmin. Osallinen on alueen omistaja, asukas tai työntekijä, johon kaava huomattavasti vaikuttaa sekä viranomaisen ja yhteisön, jonka toimialaa kaavasunnittelu käsittää. Hallintolaissa asianosaiseksi katsotaan sellaiset tahot, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös ensisijaisesti vaikuttaa. (Kokko 2010, 52–54.)

Yleisön tehokas osallistuminen, esimerkiksi elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, edellyttää sitä, että viranomaiset sekä aktiivisesti että passiivisesti tiedottavat suunnitelmista ja toimenpiteistä, ja mahdollistavat yleisön pääsyn viranomaisten hallussa olevaan tietoon. Aktiivinen tiedottaminen tarkoittaa sitä, että viranomaiset tuottavat oma-aloitteisesti tietoa yleisölle. Maankäyttö- ja rakennuslaki säätelee aktiivisesta tiedottamisesta kaavoituskatsauksen sisällön ja käsittelyvaiheiden osalta. Passiivinen tiedottaminen tarkoittaa sitä, että viranomaiset antavat yleisölle tietoa pyydettyä tai pitävät tiedon muutoin yleisön saatavilla. (Kokko 2010, 52–54.)

Hirvosen ja Puustisen (2005, 57) tutkimuksen mukaan kaavoittajien mielestä erilaisten selvitysten tekeminen, vaikutusten arviointi ja osallistuminen vie liikaa vähiä resursseja toisaalta kaavojen laatu on parantunut näiden tekemisen vaikutuksena. Ympäristöhallinnon eli viranomaisohjauksesta vastaavien mielestä vaikutusten arviointiin ja vuorovaikutukseen ei panosteta riittävästi. Selvitysten osalta ongelmallisimpia olivat sosiaaliset kysymykset ja kulttuuri- ja luontoympäristöön liittyvät kysymykset kuntakaavoituksessa ja maakuntatasolla yhdyskuntarakenteeseen ja -talouteen liittyvät kysymykset. Selvityksiin menevää aikaa ei aina voida ennakoida, ajan venyminen voi muuttaa kaavoituksen aikataulun. Maakuntakaavan laadinnassa ongelmallisinta on sen laaja-alaisuus ja abstraktisuus. Asukkaiden ja järjestöjen osallistumista maakuntakaavan suunnitteluun tulee kuitenkin lisätä.

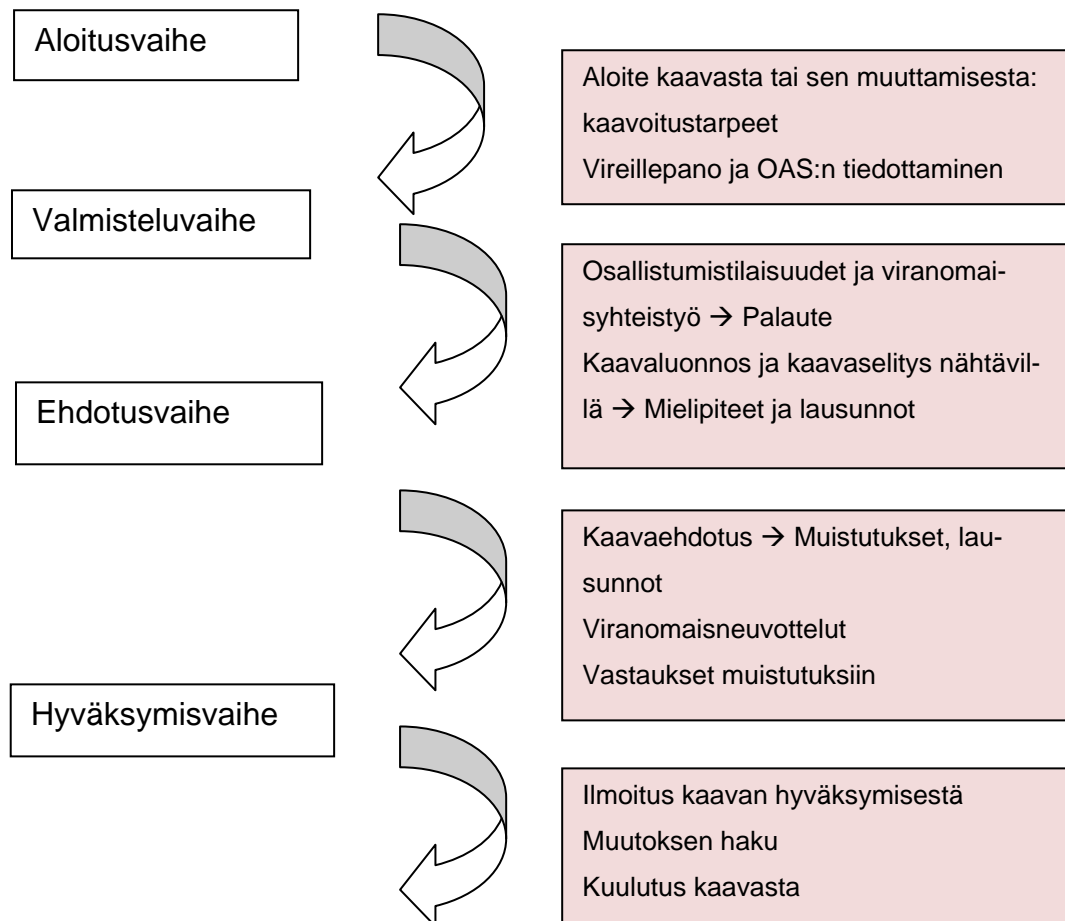
Kyläalueen asukkailla on monenlaista osaamista ja koulutusta. Alueen asukkaiden sosiaalista pääomaa kannattaa hyödyntää kyläalueen suunnittelussa. Maaseudulla maankäytön suunnittelu on osa elinkeinotoiminnan suunnittelua. Aloite maankäytön suunnittelusta syntyy usein asukkaiden toiveesta ja tarpeesta. Yhä useammat kylät ovat ryhtyneet kehittämään omaa elinkeinotoimintaa, verkostoitumaan ympäröivien kylien kanssa ja huolehtimaan peruspalveluista. Myös uusien asuinpaikkojen saaminen on ollut mahdollista asukkaiden aktiivisen toiminnan avulla. Tästä syystä asukkaat ovat luontevia toimeksiantajia, kun kyläalueen maankäyttösuunnitelmaa tehdään. (Niemi 2004, 52–53, 63.)

Poronhoitolain 53§:n mukaan viranomaisella on neuvotteluvollisuus poronhoitoalueella poronhoitoon vaikuttavista toimenpiteistä (PHL 1990, 53§). Ranuantien alue kuuluu Narkauksen paliskuntaan ja olennaisesti poronhoitoon vaikuttavista maankäytöllisistä suunnitelmista on neuvoteltava alueen paliskunnan kanssa.

5.2 Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa

Kaavoitusprosessi (kuvio 19) jakautuu aloitus-, valmistelu-, ehdotus- ja hyväksymisvaiheisiin. Aloitusvaiheessa kunta määrittelee suunnittelutarpeen ja kaavan laatimisen edellytykset. Osallisille ilmoitetaan vireilletulosta ja osallis-

tamis- ja arviointisuunnitelmasta. Kaavan laajuuden ja vaikuttavuuden mukaan järjestetään asianomaisille keskustelutilaisuus mielipiteen ilmaisusta. Keskustelutilaisuuden tavoite on selvittää kaavan tavoite ja siihen liittyvät arvot. Ohjaava viranomaisneuvottelu pidetään tarvittaessa ennen kaavaluonnoksen esille asettamista. Valmisteluvaiheessa järjestetään osallistumistilaisuuksia mielipiteen esittämiseen. Osallisilla on käytettävissään kaavaluonnos ja sitä selittävä valmisteluaineisto. Viranomaisneuvottelu järjestetään osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti. Kaavoitusratkaisussa otetaan huomioon vaikutukset ja laaditaan vaihtoehtot kaavan toteuttamiselle. (MRL 1999.62§; Tulkki–Vehmas 2007, 17–18.)



Kuvio 19. Osallistuminen kaavaprosessissa (Mukaellen Tulkki–Vehmas 2007, 18)

Kaavaluonnos ja ehdotukset asetetaan nähtäville ja siihen voi antaa muistutuksen. Lisäksi kaavaan pyydetään lausuntoja asiantuntijoilta. Palautteen jälkeen kaavaa valmistellaan ehdotusvaiheeseen. Kaavan laatija laatii yh-

teenvedon muistutuksista ja lausunnoista ja kaavaa tarkistetaan, jos siihen ilmenee tarvetta. Kaavan laatija antaa myös vastauksen muistutuksen tekijöille. Jos muutokset kaavassa ovat merkittäviä, kaava asetetaan uudelleen esille. Kaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Hyväksymisen jälkeen kaava asetetaan yleisesti tiedoksi. Yleis- ja asemakaavasta voidaan valittaa hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (MRL 1999.62§; Tulkki–Vehmas 2007, 17–18.)

Kaavan laadinnasta tai muuttamisesta kyläalueelle voi aloitteen tehdä yksityinen taho. Jos kaavasta on tehty alustavia suunnitelmia ja selvityksiä, ne auttavat kuntaa määrittelemään kunnan tavoitteita. Osallistumisen järjestämiseksi on tärkeässä osassa kaavoitusta edeltävä työ ja suunnittelun julkistaminen. Ongelmana on usein se, että kaavoituksen tavoitteet ovat etukäteen määriteltä siten, ettei kaavaratkaisuun voi enää vaikuttaa. Kun osalliset ovat mukana kehittämistavoitteiden ja -periaatteiden määrittelyssä, konfliktien määrä vähenee ja osalliset kokevat voivansa vaikuttaa päätöksentekoon. Kaavan vireilletulo on tästä näkökulmasta liian myöhäinen vaihe osallistaa osallisia. (Tulkki–Vehmas 2007, 20.)

5.3 Tiedottamisen merkitys kaavoituksessa

Tiedottaminen kaavoituksesta alkaa vireilletulosta. Vireilletulon tehtävänä on tiedottaa osallisille kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointiprosessista. Vireilletulo ilmoitetaan joko kaavoituskatsauksen yhteydessä tai kaavakohtaisella ilmoituksella. Vireilletulo ilmoitus on julkinen ja yleensä se tapahtuu lehti-ilmoituksella. Muita tapoja ovat kunnan verkkosivut ja lähettämällä kirjallinen ilmoitus vaikutusalueen talouksiin. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ilmenee kaavoitusprosessi, jossa ovat myös tilaisuudet ja menetelmät osallisten mielipiteiden esittämiseen. (MRL 1999.63§; Tulkki–Vehmas 2007, 21.)

Kuohungin–Siikakämän osayleiskaavan pani vireille Rovaniemen maalaiskunta vuonna 2002. Samana vuonna julkistettiin osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Kaavoitustyö pysäytettiin vuonna 2003, koska kaivoksen avaamista päätettiin siirtää. Kaavoitusta päätettiin jatkaa siten, että valmisteluvai-

heen luonnokset esiteltäisiin vuonna 2007, kaavoitusehdotus nähtäville 2008 ja kaupunginvaltuusto hyväksyisi 2009. Kaavoitustyö on kuitenkin vielä kesken vuonna 2011. (Rovaniemi 2007, 2, 5; Rovaniemi 2010b, 19.)

Maankäyttö- ja rakennuslain asetuksessa määrätään tarkemmin, miten tilaisuus mielipiteen esittämisestä tulee järjestää. Sen mukaan kaavan valmisteluaineisto voidaan asettaa nähtäville ja järjestää tilaisuus mielipiteen esittämiseksi määrättyinä aikoina joko suullisesti tai kirjallisesti. Kaavasta voidaan pitää erillinen tilaisuus, jossa osalliset ovat läsnä. Mielipiteen ilmaisuntapa valitaan sen mukaan, miten se parhaiten palvelee osallisten tiedonsaantia. Tapa ilmoitetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. (MRA 1999.30§; Tulkki–Vehmas 2007, 22.) Kuohungin–Siikakämän osayleiskaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa on selostettu kaavan laatimisen tarve ja vireilletulo, vaikutusalue ja vaikutusten arviointi, osalliset ja osallistuminen ja aikataulu. (Rovaniemen kaupunki 2007, 1–6).

Kyläalueen kaavoituksen osalta osallisten kannalta tärkeä kysymys on kaavoituksen vaikuttavuus. Kun kaavoituksen suunnittelu aloitetaan, osallisten tulee kiinnittää huomiota alueella oleviin arvokkaisiin kohteisiin, alueen ongelmiin ja niiden ratkaisuihin ja miten nämä on kirjoitettu osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan. Valmisteluvaiheessa osallistujien tulee arvioida kaavaratkaisun vaikuttavuudesta asuinympäristöön, luontoon ja maisemaan, palveluihin, liikenteeseen ja liikkumiseen. Miten hyödyt ja haitat kohdistuvat ja miten haittoja voidaan ehkäistä ja toisaalta mitkä haitat voidaan hyväksyä. Kaavaehdotuksen arviointivaiheessa osakkaiden tulee mielipiteiden vaikuttavuutta kaavaselostukseen ja kaavoituksen haittavaikutusten vähentämiseen siten, että kaavaehdotus on hyväksyttävissä. (Tulkki–Vehmas 2007, 35.)

Kaavan valmisteluprosessin päätteeksi ennen hyväksymistä kaava asetetaan julkisesti nähtäväksi. Kaava on nähtävillä vähintään 30 päivän ajan. Vaikuttamisen mahdollisuus julkipanossa on laajempi: Kunnan jäsenillä ja osallisilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä muistutuksen muodossa. Muistutus toimitetaan kaavoittajalle nähtävilläoloajan puitteissa. Muistutuksen tai lausunnon tehneen on oikeus saada kaavoittajalta perusteltu kannanotto mielipi-

teestä. Kannanottoa pitää kuitenkin erikseen pyytää muistutuksen yhteydessä. (MRL 1999.65§; Tulkki–Vehmas 2007, 23–24.)

Kunta ilmoittaa kunnanvaltuuston hyväksymästä kaavasta muistutuksen tekijöille. Kaavasta voidaan valittaa valitusajan aikana. Valitusajan jälkeen kaava kuulutetaan, jolloin se saa lainvoiman. (MRA 1999.93§; Tulkki–Vehmas 2007, 25–26.)

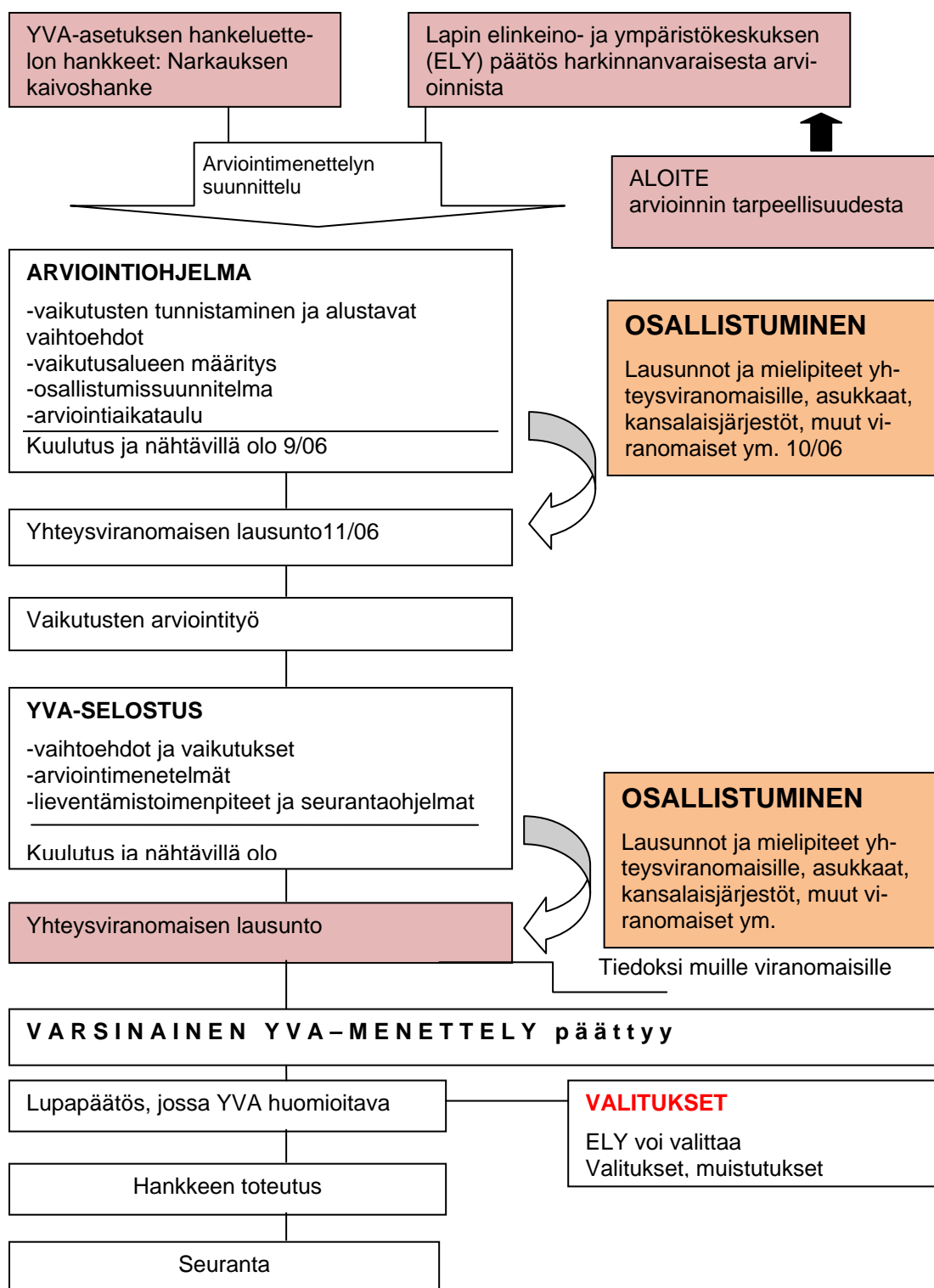
5.4 Osallistuminen ympäristövaikutusten arviointiin

Ympäristövaikutusten arviointi (YVA) hallinnollisena ohjauskeinona on uusi sääntelyn muoto lainsäädännössä ja ympäristöpolitiikassa. YVA (kuvio 20) edustaa informaatio-ohjausta, joka on yhteydessä ympäristönsuojelun ja rakentamisen hallinnollisiin ohjausjärjestelmiin. Lupakäytäntöön liittyy hankkeen vaikutusten selvittäminen ja oikeudellinen arviointi. Ympäristövaikutuksiin kuuluu ympäristön muuttumisesta aiheutuvat sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset. Selvityksessä otetaan huomioon kestävän kehityksen ohjelman toteutuminen ja kansainvälisten ympäristötavoitteiden toteutuminen, esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuminen. Alueellisen tarkastelun lähtökohtana on ympäristön käyttömahdollisuuksien ja arvojen arviointi ja pyrkimys ennakoita käyttötavan muutoksen synnyttämiä vaikutuksia. Viranomaisen päätös hankkeesta perustuu lainmukaisuuteen ja harkintaan, joka syntyy konkreettisesti hankkeen myönteisten ja kielteisten vaikutusten keskinäisistä suhteista. (Hollo 2004, 125–128.)

Narkauksen kaivoshankkeen ympäristövaikutusten (kuvio 20) arviointiohjelmasta annettiin YVA-lain mukainen kuulutus 13.9.2006. Kuulutuksessa kerrotaan kaivoshankkeen sijoittuminen ja arvioitu louhosalue ja louhintatapa. Kuulutuksen mukaan kaivostoiminta aiotaan aloittaa vuonna 2011. Hankkeesta vastaa Gold Fields Arctic Platinum Oy. Vaikutusten arviointiohjelma on ollut nähtävillä 18.9.2006–31.10.2006 mm. Rovaniemen kaupungin talolla. Hankkeesta on järjestetty tiedotus- ja keskustelutilaisuus 13.10.2006 Narkauksen kylätalolla. Mielipiteet on voinut esittää 21.10.2006 mennessä Lapin ympäristökeskukseen. (Lapin ympäristökeskus 2006, 1–2.)

Narkauksen kaivoshankkeen arviointiohjelmassa on kuvattu esiintymien sijaitsevan kahdella alueella, Nutturalammen ja Kuohungin esiintyminä. Kokonaisuudessaan alueelle perustetaan kolme avolouhosta, joiden yhteispinta-ala on noin 40–60 hehtaaria. Sivukivien läjitykseen aiotaan käyttää 170 hehtaaria. Maa-alueita käytetään myös tiestöön, ojitukseen, putkistoihin ja vesienkäsittelyalaksiin. (Hamari–Hietala–Laitinen–Puhakka–Salo–Salo 2006, 4–8.)

Arviointiohjelman mukaan alueesta tehdään selvitykset liittymisestä muihin hankkeisiin, kuten Suhangon kaivokseen, Natura 2000-verkostoon ja kaavoitukseen. Alueen nykytilan selvitys sisältää mm. selonteot maisemasta, kallio- ja maaperästä, pohjavedestä, vesistöistä ja ilmastosta ja ilman laadusta, kasvillisuudesta ja eläimistöä. Ohjelmassa esitetty YVA-menettely noudattaa lainsäädännössä esitettyä menettelyohjeistusta. Yhteysviranomaisen järjestää kuulutuksen ja ohjelman nähtävillä olon ja järjestää tilaisuuden mielipiteiden ilmaisuun. YVA-ohjelman ja yhteysviranomaisen antaman lausunnon pohjalta laaditaan ympäristövaikutusten arviointiselostus ja se liitetään lupahakemukseen. (Hamari ym. 2006, 21–28, 48.)



Kuvio 20. Ympäristövaikutusten arviointiprosessiin osallistuminen (Mukaellen Jauhiainen–Niemenmaa 2006, 195)

Osallistuminen arviointimenettelyyn aiotaan järjestää ohjausryhmätyöskentelyinä ja tupailloissa. Ohjausryhmään kuuluvat hankevastaava, suunnittelija, viranomainen ja paikallisen yhteisöjen edustajat. Ohjausryhmätoiminnan tavoitteena on edistää vuorovaikutusta ja se kokoontuu 1–3 kuukauden välein. Lisäksi järjestetään tupailtaoja ja tiedotustilaisuuksia paikallisille asukkaille, yhteisöjen, elinkeinonharjoittajien ja kaikkien asiasta kiinnostuneiden mielipiteen kuulemiseksi ja asioista tiedottamiseksi. Tupailloissa ja ohjausryhmän kokouksissa käsiteltäviä asioita ovat muun muassa hankesuunnittelun edistyminen, selvitysten tulokset, vaikutusten arvioinnin eteneminen, toteutusvaihtoehtojen vertailu ja eturistiriitojen käsittely ja yhteensovittaminen. (Hamari ym. 2006, 21–28, 49.)

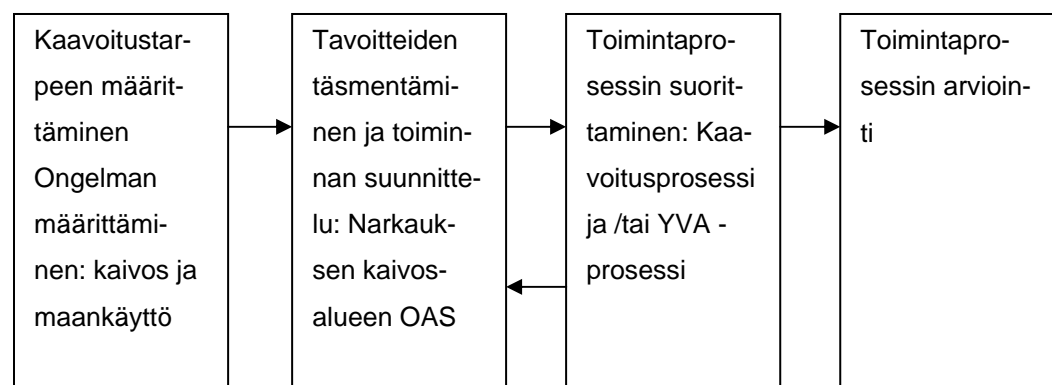
Lapin ympäristökeskus (2006b, 21–25,31) yhteysviranomaisen ominaisuudessa on arviointiohjelmasta antamassaan lausunnossa todennut puutteita ja esittää korjauksia ja lisäselvityksiä tehtäväksi arviointiselostukseen. Arviointiselostusta tulee täydentää louhosta ja louhinnassa syntyvien sivuainesten käsittelyä koskevilla tiedoilla. Hankkeen elinkaarikuvauksessa ei ole otettu huomioon rakentamisen aikaisia ympäristövaikutuksia ja lisäksi lopettamisen jälkeisten toimenpiteiden suunnittelu tulee aloittaa ja toteuttaminen tulee aloittaa jo avausvaiheessa.

Arviointiohjelmassa on esitetty vaihtoehdot teiden rakentamiseksi ja vesien johtamiseksi sekä 0-vaihtoehto. Lausunnossa todetaan, että vaihtoehtojen käsittely on liian suppeaa ja ne tulee kuvata yksityiskohtaisemmin arviointiselostuksessa. Suunnitelma arviointimenettelyyn osallistamisesta on riittävä, kun suunnitelmassa ohjausryhmän tehtävät kuvataan tarkemmin. Osallistumisen vaikutukset tulee kuvata arviointiselostukseen, jolloin osallistumisen merkitys tulee esiin. Yhteysviranomaisen kokoamien paikallisten antamien lausuntojen mukaan varsinkin Särkikämän hankkeesta on ollut vaikea saada tietoja ja koko hankkeesta toivotaan saatavan tietoja paremmin. Lausunnossa todetaan, että kaivosyhtiön säännöllinen tiedottaminen eri tavoin hankkeesta on erittäin tärkeää. (Lapin ympäristökeskus 2006b, 21–25, 31.)

Lupaviranomaisten tekemistä päätöksistä voi valittaa. Valitusaika alkaa kuulla, kun lupapäätös julkistetaan. Ympäristönsuojelulaki poikkeaa hallintolaisista valitusoikeuden osalta. Valitusoikeus koskee myös muita kuin asianomaisia ja valvontaviranomaisia. Näiden lisäksi valitusoikeus on rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella luvan ympäristövaikutukset ilmenevät. (YSL 97§; Hollo 2004, 387.)

5.5 Hallinto, osallistaminen ja osallistuminen

Tuomikorpi (2005, 87–88) kuvaa hallintotyötä nelivaiheiseksi prosessiksi (kuvio 21), jonka eri vaiheita ovat toimintatarpeen määrittäminen, tavoitteiden täsmentäminen ja toimintaprosessin suunnittelu, toimintaprosessin suorittaminen ja arviointi. Prosessi etenee loogisesti vaiheesta toiseen ja tarvittaessa ongelmien ilmettyä, joudutaan palaamaan prosessin vaiheissa alkuun päin ja miettimään tavoitteita uudelleen. Hallinnon toimintatarpeen määrittelyssä tarvitaan yhteistyötä ja tarkoituksenmukaista vuorovaikutusta asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa, valmiutta työskennellä joustavasti ja laajamittaisen tiedonkeruun osaamista.



Kuvio 21. Hallintoprosessi (Tuomikorpi 2005, 88)

Narkauksen kaivosalueen osayleiskaavan laatimisessa on hallintoprosessi edennyt ensin ongelman määrittelystä tavoitteiden täsmentämiseen ja suunnitteluun. Kaavoitusalueesta on tehty osallistumis- ja arviointisuunnitelma, mutta tilanteen muututtua sitä on jouduttu täydentämään ja tavoitteita uudel-

leen määrittämään. Kaavoitus on tarkoitus saattaa loppuun konsulttityönä. (Rovaniemen maalaiskunta 2002a; Rovaniemen kaupunki 2010b, 19.)

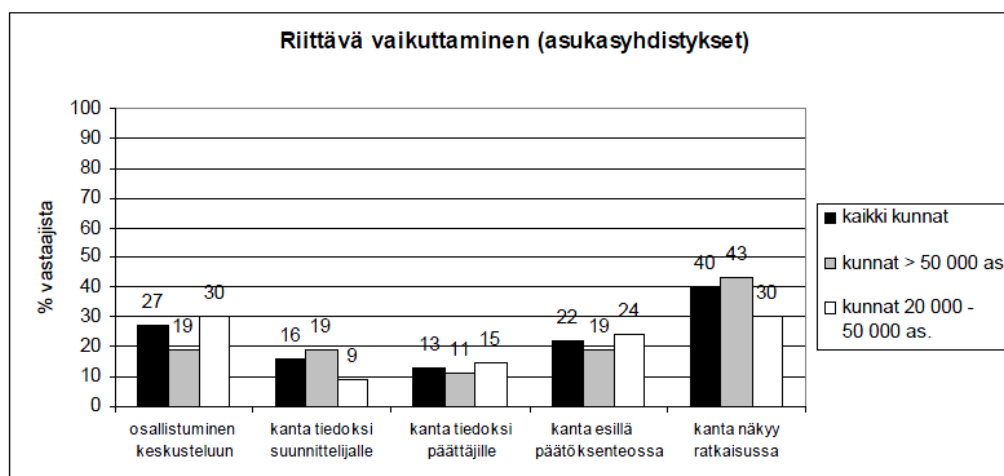
Kaavoitusprosessin vaiheisiin kuuluu osallistaminen. Tähän mennessä kaivosalueen osalta on järjestetty vain yksi tilaisuus, jossa osalliset ovat voineet lausua mielipiteitään. Se on tapahtunut yhteysviranomaisen toimesta ja saadusta palautteesta on otteita yhteysviranomaisen lausunnossa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa osallisiksi on lueteltu maanomistajat (3 kpl), asukkaat, alueen käyttäjät (4 kpl), viranomaiset (8 kpl), yhdistykset (12 kpl) ja paikalliskunnat (2 kpl). Luokittelu kuvaa sekä yksittäisiä henkilöitä että ryhmien edustajia. (Rovaniemen kaupunki 2007, 4.)

Leino (2001, 57–58) jakaa kaavoituksessa keskeisimmät osallistujat ryhmiin, joita ovat kaupungin johtavat virkamiehet, kaupunginvaltuutetut, konsultti, maanomistajat, asukasyhdistykset ja muut kansalaisryhmät ja yksittäiset aktivistit. Hän toteaa, että kansalaisten osallistuminen maankäytön suunnittelussa on kanavoitunut pääasiassa erilaisten yhdistysten, järjestöjen ja yhteisöjen kautta osallistumiseksi. Suunnitteluviranomaiset pitävät siis yhdistyksen edustajia luonnollisina vuorovaikutuskumppaneina ja tiedon jakamisen kanavana. Se tarkoittaa sitä, että yhdistysten jäsenet saavat helpommin tietoa kaavoituksesta kuin yksittäiset asukkaat. Tästä johtuen yksittäisen asukkaan mahdollisuutta vaikuttaa suoraan kyläsuunnitteluun voidaan pitää heikkona. Vuorovaikutteisessa suunnitteluprosessissa erilaiset etujärjestöt, jotka ajavat tiettyjen asukasryhmien asiaa, ovat saaneet kaavoittajan hyväksynnän laillisina osallistujina.

5.6 Osallistumisen ja osallistamisen ristiriitaisuuksia

Arola (2002, 16–21) mukaan vuorovaikutteiseen kaavoitukseen liittyy useita ristiriitailottuvuuksia. Ristiriitailottuvuudet liittyvät toimijoiden välisiin suhteisiin, asemaan ja tilanteen vuorovaikutuksellisuuteen. Vuorovaikutuksen suunnittelun ristiriitainen paine kohdistuu osallistumisen vaikuttavuuteen. Asukkaat kokevat, etteivät heidän mielipiteensä vaikuttavan suunnitelmien sisältöön. Kaavoittajat näkevät asukkaiden vaikuttamisen valmisteluun riittävänä. Rovaniemi kuuluu suuriin kuntiin ja suurten kuntien asukkaat kokevat

voivansa vaikuttaa suunnitteluun keskisuuria heikommin. Toinen vaikuttamisen taho on päätöksenteko. Suurten kuntien asukkaat saivat kantansa tiedoksi päättäjille ja esille päätöksentekoon heikommin, mutta esityksen näkyvyys ratkaisussa oli parempi kuin keskisuurilla kunnilla. (Kuvio 19.)



Kuvio 22. Asukasyhdistysten näkemys vaikuttamisen riittävydestä (Arola 2002, 21)

Kaavoituksessa vaikuttavat toimijoiden väliset suhteet ja vaikutusvalta. Toimijoita ovat asukkaat, luottamushenkilöt ja suunnittelijat. Välillisen vaikuttamisen mahdollisuus paranee, jos asukkailla ja luottamushenkilöillä on suora suhde. Asukkaat kokevat, että suhde suunnittelijaan ei ole niin suora kuin vastaavasti luottamushenkilöillä ja suunnittelijoilla keskenään. Luottamushenkilöillä ja suunnittelijoilla on yhteinen tietopohja suunnittelun tavoitteiden suhteen, joten näiden toimijoiden välinen toiminta on kitkattomampaa. Asukkaat kokevat, että yksin vaikuttaminen on hankalaa ja tästä syystä järjestäytyminen, esimerkiksi kyläyhdistykseen nähdään tarpeellisena. Kaavoittajan asema suunnittelijana on lainmukainen valta-asema. Suunnittelijalla on suunnittelutehtävä ja esittelyvastuu, asukkaan mielipide painoarvoltaan ei ole samassa asemassa. Asiantuntemus lisää kaavoittajan valta-asemaa. Vaikuttamisen näkökulmasta asukkaiden ja suunnittelijoiden asiantuntemus kohdistuu eri tavalla. Asukas tuntee paikalliset olosuhteet ja kaavoittajan asiantuntemus on kokonaisuuden hallintaa ja ymmärrystä siitä, mitä on hyvä alue-suunnittelu. (Arola 2002, 22–23.)

Suomen ympäristökeskuksen (Syke) arvoin mukaan osallistamisessa viranomaisten ymmärrys kansalaisnäkökulmaan paranee, kun päätöksentekoon

lisätään arkitieto (Saarikoski 2011). Asiantuntemuksen ristiriitaa kuvaa hyvin esimerkki Lapin Liiton maakuntakaavoituksen suunnittelujohtajan Lönnströmin (2011) kommentissa suunnittelun ja osallistamisen todellisuudesta. Maakuntakaavan suunnitteluun järjestetään osallistumistilaisuuksia paikallisille tahoille. Kysyttäessä poromiehiltä mielipidettä kaavasta, poromiesten näkemykset liikkuvat hyvin käytännön tasolla ja heidän näkemykset kaavan tavoitteista voivat olla esimerkiksi vastaus kysymykseen ”valkoisten koirien sijoituksesta”. Kaavoittaja ei ymmärrä valkoisten koirien sijoittamista kaavaan. Esimerkki kuvaa kielten kohtaamisen ristiriitaa. Suunnittelija puhuu järkiperäistä ammattikieltä, kun vastaavasti asukkaat käyttävät paikallisuuteen sidoksissa olevia ilmaisuja. Suunnittelijoille ympäristö on käsitteellinen ympäristö ja käytetty kieli muotoutuu käsitteiden kautta, kun vastaavasti asukkaat elävät paikassa ja puhuvat kokemuksistaan alueella. Tähän perustuu myös halu, vaatimus ja oikeus osallistua asuinalueensa päätöksentekoon. (Arola 2002, 29.)

Maankäytön suunnittelu sijoittuu asukasosallistamisen ja päätöksenteon väliin. Suunnittelijalla on valta koota eri näkemykset, tehdä niistä yhteenveto ja arvottaa vaihtoehdot. Asukkaiden osallistuminen maankäytön suunnitteluun vahvistaa niiden roolia. Suunnittelijan asiantuntemusta haastaa osallisten joukossa olevat eri asiantuntijat, sillä he puhuvat samalla kielellä kuin suunnittelijat ja osaavat kyseenalaistaa suunnittelun lähtökohtia. Asukkaat haluaivat keskustella suunnittelun perustasta, arvoista ja osallistua käytännön toteutukseen koko suunnitteluvaiheen ajan. Suunnittelun työn kuva on muuttunut varsinaisen sisällön ja luovan tuottamisen työstä vuorovaikutus- ja kommunikatiivisten taitojen hallintaan. Osallistumisen ammattitaidossa on kysymys valinnasta, jossa asukasmielipiteet liitetään suunnitelmiin ja päätöksentekoon. Suunnitteluprosessin arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, kuka päättää ja millä perusteella ja mitkä mielipiteet välittyvät suunnitelmaan. (Arola 2002, 30–31.)

Liitteeseen 2 on koottu Arolan tutkimuksessa (2002, 68–70) ilmenneitä ongelma- ja ristiriitailottuvuuksia asukkaiden, suunnittelijoiden ja luottamus henkilöiden välillä ja miten he näkevät osallistumisprosessin. Asukkaat ar-

vioivat omaa osallistumistaan resursseja ja ponnisteluja vaativaksi, jota myös nurkkakuntaisuus hidastaa. Suunnittelijat näkevät hallintokulttuurin ehkäisevän osallistumista ja että vuorovaikutteisuus on resursseja vievää. Luottamushenkilöt pitävät asennoitumista palautteen käsittelyyn ja huomioimiseen vaikeana. Heidän mielestään asukkaiden viestejä ei huomioida riittävästi ja yhtenäisellä asukasmielipiteellä on vaikutusta suunnitteluun.

Ryhmien välisiä arvioita toinen toisensa osallistumisesta ja sen merkityksestä leimaa ennakkokäsitykset: poliitikot ovat poliitikkoja, negatiiviset asenteet, puhevallan käyttö ja asiantuntijuuden korostus. Osallistumisprosessista asukkaat eivät nähneet mielipiteidensä vaikuttavuutta. Osallistumissuunnitelmaa toteutetaan liian jähmeästi ja asukkaat pitävät esitettyjä asioita valmiiksi päätettyinä. Tilaisuuksista puuttuu aito keskustelu ja mielipiteiden ilmaisulle ei löydy oikeaa ajoitusta. Suunnittelijat näkevät resurssien puutteen ehkäisevän osallistumista. Osallistumisprosesseista puuttuu selkeät pelisäännöt ja vuorovaikutuksen mitoittaminen kohteen mukaan ei aina onnistu. Luottamushenkilöt pitävät osallistumista turhauttavana ja liian pitkäkestoisena. Heidän mielestä eri näkökulmien yhteensovittaminen on haasteellista. Lisäksi luottamusmiehet pitävät valtataistelua, rooleja ja vuorovaikutusta haasteellisena. (Arola 2002, 68–70.)

Koskiahon (2001, 38–39) kysyykin, onko kansalaisosallistuminen maankäytön suunnittelussa tärkeää demokratian itsensä vuoksi vai onko niin, että kansalaisosallistumisella on käyttöä vain välineenä ratkaistaessa hallinnon eteen tulevia ongelmia. Osallistamista tapahtuu vain sen verran kuin se on sopivaa hallinnon kannalta. Välineellisessä ajattelussa oppivassa prosessissa oleva viranhaltija välineellistää asukkaat eikä se tuo tarkasteluun laadullisesti mitään uutta. Aktiivisille asukkaille jää ainoastaan mahdollisuus tarjotusta osallistumisesta vetäytyminen ja vallan luovuttaminen, sillä mikään ei kuitenkaan laadullisesti muutu. Hyvän suunnittelun ja osallistumisen haasteita ovatkin nämä asukkaat, sillä he odottavat hallinnolta uudistuksia ja oikeaa osallistumista, ei vain osallistamista.

6 TUTKIMUS JA TULOKSET

6.1 Aineiston sisältöanalyysi

Tutkimusmatriisin luomisessa lähdin liikkeelle tutkimuskysymyksistä. Tutkitavan aineiston tuli tuottaa vastauksia niihin kysymyksiin, joita tutkimustehtävässä olin asettanut tarkasteltavaksi. Tutkimustehtävänä on selvittää osallistumista päätöksentekoon ja miten se näkyy kaavoituksessa kyläalueilla.

Tarkasteltavat tapaukset rajasin ajallisesti vuoden 2000 alun jälkeisiin maankäyttöä ja kaavoitusta koskeviin tapauksiin. Alueella on ollut muutakin kyläyhdistysten harjoittamaa maankäytön suunnittelua, mutta olen tähän tutkimukseen rajannut Maankäyttö- ja rakennuslain ja YVA-lain ohjausvaikutuksen alaiset hankkeet. Alueellisesti tarkastelu kohdistuu Kivitaipaleeseen ja Narkaus–Kämän alueelle. Välijoki–Haukitaipaleen alueella ei ole ollut muuta kaavoitusta kuin maakuntakaavoitus, joka on vahvistettu jo vuonna 2001, joten tarkastelujaksona ei alueelle ole kohdistunut kaavoituksen osalta osallistumistarvetta. Narkauksen alueella tarkasteltavia tapauksia on kolme: osayleiskaava, kaivosalueen osayleiskaava ja kaivosalueen YVA. Kivitaipaleessa on oikeusvaikutteeton yleiskaava ja maankäyttösuunnitelma. Tarkastelussa on mukana suunnitelma muuttaa kaava oikeusvaikutteiseksi yleiskaavaksi. Särkikämässä on rantaosayleiskaava. Kaava on mukana taulukoinnissa siksi, koska se sijaitsee alueella, jonne on suunnitteilla kaivos. Varsinaisesti kaava on hyväksytty ennen vuotta 2000, joten nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki ei ole vaikuttanut sen osallistamiseen.

Maankäyttöön vaikuttavista ohjelmista ja ohjeista tarkastelen valtakunnallisia ohjeita ja ohjelmia, maakuntaohjelmaa ja -kaavaa sekä Rovaniemen alueiden käytön strategiaa. Maakunnallisen ja paikallisen ohjelman suunnittelukausi on päättymässä, joten tarkastelun kohteena ovat suunnitelmat osallistumisesta ja arvioinnista, joiden mukaan uutta ohjelmaa ryhdytään toteuttamaan.

Näitä maankäyttöön liittyviä tapauksia olen tarkastellut osallistumisen, osallistamisen, suunnittelun ja vaikuttavuuden sekä päätöksenteon osalta. Arviointiaineiston olen koonnut Rovaniemen kaupungin kaavatorilla olevista asiakir-

joista ja kyläyhdistysten pöytäkirjoista. Osallistumista ja siihen liittyviä kokemuksia olen kartoittanut niiltä avainhenkilöiltä, jotka ovat olleet edustuksellisesti asemassa kyseisen arviointikohteen osalta. Tällaisia ovat kyläyhdistysten puheenjohtajat, luottamushenkilöt ja suunnitteluasiantuntijat. Haastattelujen tulokset ovat mukana tutkimusmatriisissa, vaikka ne on käsitelty vielä erikseen osassa teemahaastattelu.

Tutkimusmatriisista voidaan havaita, että kaavoitusprosessit vaihtelevat kyläalueittain. Narkauksessa on kolme hanketta, joista kaikista on havaittavissa, että vuorovaikutteiselle suunnittelulle on edellytyksiä hyvin sekä kylätasolla että suunnittelijatasolla. Yksi kaavoista on saanut lainvoimaisuuden, toinen on vireillä ja jatkunee, kun kaivoshankkeen YVA-prosessi etenee lupahakemukseen. Tähän vaikuttavat lähistöllä oleva toinen kaivoshanke ja maailman markkinatilanteen kehittyminen. Tilaisuuksiin on osallistunut aktiivisesti väkeä ja niitä on järjestetty kyläyhdistyksen muistiinpanojen mukaan enemmän kuin vain se, mitä osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan on merkitty. Tosin hankkeen eteneminen lupavaiheeseen on pysähtynyt. Kaivosalueen YVAN kylätilaisuuksissa ovat olleet mukana Siikakämän ja Särkikämän alueen kesämökiasukkaat. Alueella on noin 170 loma-asuntoa. Kokonaisuudessaan Ranuan tien suuralueella on kiinteistörekisterin mukaan 275 loma-asuntoa.

Kivitaipaleen osalta maankäytöstä on useita maa-alueita ja suunnitelmia kuvaavia käsitteitä. Yhtäläisyyden vuoksi käytän tässä nimitystä Kivitaipaleen oikeusvaikutteeton kaava tarkoittaen sillä maankäyttösuunnitelmia, oikeusvaikutteetonta kaavaa, Haapavaaran ja Saukkolammen aluetta. Haastattelussa todettiin, ettei aloitteista ole pöytäkirjamerkintöjä, mutta aloite on kuitenkin tehty.

Vuonna 2005 Kivitaipaleen kyläyhdistys on tehnyt aloitteen maa-alueen kaavoittamisesta Kivitaipaleen kylään. Aloitteessa todetaan, että Rovaniemen maalaiskunnan asuinmaaksi hankkima maa-alue on jäänyt kaavoittamatta ja alueelta puuttuu tie. Aloitteessa esitetään, että tontit olisivat kookkaita ja että ne houkuttaisivat lapsiperheitä muuttamaan alueelle (Jaakkola 2005). Vuonna 2007 Kivitaipaleen kyläyhdistys sai Kylien kehittämissäätiötä 10 000 euroa

tien rakentamiseen Haapavaaraan, jossa sijaitsee suunniteltu kaava-alue (Lyhykäinen 2007). Vuonna 2009 Rovaniemen kaupungin hallitus hyväksyi päätöksen oikeusvaikutteettomasta kaavasta. Kaavan työstämistä jatketaan yleiskaavaksi kaavoitusohjelman mukaan vuonna 2013. Kyläläiset ovat olleet aloitteellisia, mutta prosessin pitkästä kestosta johtuen ovat turhautuneita ja pessimistisiä kaavoituksen toteutumisen suhteen. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa yleiskaavan osalta ei ole vielä julkaistu, joten kyläläisten osallistamisesta ei ole tietoa.

Valtakunnallisten ohjelmien osalta paikallisille toimijoille vaikuttamismahdollisuudeksi jää välillinen, luottamushenkilöiden kautta tapahtuva vaikuttaminen. Tärkein keino on äänestäminen. Eduskunta- ja kunnallisvaalit järjestetään joka neljäs vuosi. Eduskuntavaalien vaalipäivä on 17.4.2011, jolloin valitaan uusi eduskunta (Oikeusministeriö 2011). Voimassa oleva Rovaniemen maakuntakaava on laadittu vuonna 2001 (Lapin liitto 2010a) ja Rovaniemen alueidenkäytön strategia on vuodelta 2006 (Rovaniemen kaupunki 2006), ja molempia näitä ohjelmia ja strategioita uudistetaan lähitulevaisuudessa. Avainhenkilöiden haastattelujen perusteella molempien osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa noudatetaan Maankäyttö- ja rakennuslain ohjeistusta. Ohjeiden mukaan kyläläisillä on mahdollisuus lausua mielipiteensä näistä ohjelmista.

6.2 Teemahaastattelut

Kyläalueilla on erivaiheessa olevia kaavoitusprosesseja ja ympäristövaikutusten arviointiprosessi. Kaavoitusprosessit ovat joko suunnitteluvaiheessa, viireillä tai päätyneitä. Tästä syystä kysymysten asettelussa olen ottanut huomioon kyläalueen ja siellä meneillään olevan prosessin ja asettanut kysymykseni sen mukaan. Lapin liiton edustajalle esitin kysymyksen koskien Rovaniemen alueen maakuntakaavaa ja Rovaniemen kaupungin edustajalta kysyin vastaavasti koskien alueidenkäytön strategiaa. Kysymyksiä en ole esittänyt kaavamaisesti, vaan keskustellen. Kysymysten aihe alueita olivat:

- 1) Missä vaiheessa kaavoitustyö on?
- 2) Ketkä ovat sitä suunnittelemassa?

3) Miten esimerkiksi ko. kyläalueen osallisuus suunnitteluun ja päätöksentekoon tapahtuu?

Taulukossa 1 on kuvattu haastateltujen edustuksellinen taso ja käsitelty asia. Kysymykset ovat suuntautuneet toteutuneeseen osallistumiseen ja tulevaan osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Tästä syystä kaaviossa on mukaan valmiita kaavoja ja niiden osalta käytyä keskustelua. Siikakämän rantaosayleiskaava on mukana havaintomatriisissa (liite 3), koska se on yksi alueella olevista kaavoista ja oikeusvaikutteisena vaikuttaa alueen käyttöön ja se tulee huomioida alueen muuta käyttöä järjestettäessä. Haastatteluihin en kuitenkaan ole merkinnyt rantakaavaa, sillä haastatellut eivät ole tienneet kaavan osallistumisesta mitään ja toisaalta se on laadittu ennen tämän tutkimuksen tarkasteluajan alkua.

Taulukko 1. Haastatellut eri tasoilla

Taso	Narkauksen osayleiskaava	Narkauksen kaivosalueen osayleiskaava	Narkauksen kaivosalueen YVA	Kivitaipaleen oikeusvaikutteeton yleiskaava	Rovaniemen maakuntakaava	Rovaniemen alueiden käytön suunnitelma
Kylä tai kyläalue	1	1	1	3		
Kaupunki						1
Maakunta					1	

Lapin liitto laatii maakuntakaavat. Rovaniemen maakuntakaavoituksen päivitys laitetaan vireille vuonna 2012. Kaavoituksen osalta järjestetään ennen valmisteluvaiheen nähtäville asettamista sidosryhmäneuvotteluja eri toimijoiden kesken. Neuvotteluihin kutsutaan kyläyhdistykset. Kaavaprosessin aikana järjestetään seminaari ja lakisääteiset kuulemismenettelyt. Kuulemismenettelyissä osalliset, kuten kyläasukkaat voivat sanoa mielipiteensä kaavaluonnoksesta tai vaihtoehtoisesti jättää muistutuksen kaavaehdotuksesta. Maakuntakaavoituksen valmistelussa pyritään avoimeen ja vuorovaikutteeseen suunnitteluun ja osallisten odotetaan osallistuvan mahdollisimman laajasti maakuntakaavan laadintaan. Lapin liitossa kaavoituksesta vastaa suunnittelutiimi, johon kuuluu suunnittelujohtaja, maakunta-arkkitehti ja paikkatie-

toasiantuntijana maakuntainsinööri. Selvitykset teetetään konsulteilla. Maakuntakaavoittajaa haastattelin sähköpostitse 5.3.2011.

Rovaniemen kaupunki päivittää alueidenkäytön strategiaa. Strategialla ohjataan kyläalueiden palvelujen kehittymistä ja maankäyttöä. Haastattelin puhelimitse kaupungin kehittämispäällikköä prosessin etenemisestä ja alueen asukkaiden osallistamisesta 14.3.2011. Alueidenkäytön strategia on alkuvaiheessa ja tällä hetkellä on käynnissä indikaattoritarkastelu. Tavoitteena on selvittää, mitä kriteerejä ja mittareita strategian luomisessa käytetään suhteessa edelliseen strategiaan. Kokonaisuudessaan työ kestää ½–1 vuoden. Osallistaminen tapahtuu lähettämällä kysely kyläyhdistyksille, yrittäjille ja asukkaille ja kyselyllä kartoitetaan mitä palveluja kyliin tarvitaan ja miten kyläalueita tulee suunnitella. Suunnittelutyön edetessä on tarkoitus järjestää kyläiltoja kylillä. Alueidenkäytön strategia ohjaa kaavoitusta ja kyläalueiden maankäyttöä. Ranuantien alueen kaavoituksesta on laadittu suunnitelma kaavoitusohjelmaan. Tiedustelin kaavoitusosastolta kaavoitusohjelmasta ja kaavoituksen etenemisestä Kivitaipaleen osalta. Kyselyyni ei vastattu, joten tästä Kivitaipaleen suunnitelmista teen tulkinnan vain internetissä olevien julkisten asiakirjojen pohjalta.

Kyläyhdistysten edustajilta kysyin kyläalueelleen maankäyttösuunnitelmista. Haukitaipale–Väljoen kyläyhdistyksen sihteerin (14.3.2011) mukaan vuoden 2000 jälkeen kyläyhdistyksellä ei ole ollut suunnitelmia ja esityksiä kyläalueen maankäytön suhteen. Haastattelun tein puhelimitse. Kivitaipaleen kyläyhdistyksen entinen puheenjohtaja (19.3.2011) muisti puhelimessa, että maankäytön liittyviä asioita on käsitelty kyläyhdistyksen kokouksissa ja asukasilloissa. Kyläyhdistyksen kokouksista ei välttämättä ole tehty pöytäkirjauksia ja asukaskokousten muistiot ovat Rovaniemen kaupungin asukastyöntekijällä. Niitä ei ole lähetetty yhdistykseen. Samansuuntaisesti muisti myös Kivitaipaleen kyläyhdistyksen sihteeri, joka totesi sähköpostissa (18.3.2011) ettei pöytäkirjoissa vuoden 2000 alun jälkeen ole merkintöjä maankäytön ja kaavoitukseen liittyvistä seikoista. Haastattelin kyläyhdistyksen johtokunnan jäsentä (19.3.2011), joka kertoi havainneensa sen, ettei kaikkia asioita ole kirjattu pöytäkirjoihin tai muistioihin ja tiedossa on vain muisteluja siitä, miten

asioihin on vaikutettu ja kuka on ollut asialla. Toiselta johtokunnan jäseneltä (20.3.2011) kysyin käsitystä Kivitaipaleen kaavoituksen etenemisestä ja hän kertoi olleensa tapaamassa viime keväänä kaupungin edustajia ja he ovat luvanneet, että kaavoitus alkaa vuonna 2013. Hän arvioi kaavoituksen suunnittelun kiinnostavan kyläläisiä, sillä kylä on näivettymässä ja että maankäyttöön liittyvät suunnitelmat ehkäisevät kylän kuolemista.

Narkauksen kyläyhdistyksen kaavatyöryhmän puheenjohtaja (23.3.2011) kertoi Narkauksen osayleiskaavan laadintaan osallistuneen laajasti kyläläisiä ja muita osallisia sekä maalaiskunnan virkamiehiä. Kyläläiset osallistuivat kaavan ympäristöselvitysten laadintaan, sillä kylässä oli jonkin verran osaamista selvitysten tekemiseen. Kaavoituksen tehtäväksi jäi lopullinen kaavoitusprosessi, kun aikaa vievä taustatyö toteutettiin kyläläisten voimin. Narkauksen osayleiskaava oli onnistunut ratkaisu, sillä siitä ei varsinaisia valituksia tullut yhtään kappaletta, vain joitain pieniä oikaisupyynnöitä. 28.7.2002 kyläyhdistyksen antamasta lausunnosta Rovaniemen hallinto-oikeudelle annettiin 2.9.2002 oikaisupyyntö. Asia koski lähinnä kyläläisten keskinäisten suhteiden tulkintaa. Oikaisupyyntö ei johtanut toimenpiteisiin ja asiankäsittely päättyi. 7.9.2003 Narkauksen osayleiskaava vahvistettiin (Narkauksen kyläyhdistys 2011).

Kaivosalueen kaavasta ja sen vaiheesta puheenjohtajalla ei ollut käsitystä. Hän arvioi, että siitä on järjestetty yksi yleisötilaisuus vuosien 2006–2007 tienoilla. Narkauksen kyläyhdistyksen entisen puheenjohtajan (23.3.2011 ja 26.3.2011) mukaan Narkauksen kaivoshankkeen YV:stä on järjestetty 3–4 kylätilaisuutta, joissa kyläläisiä ja kyläyhdistys on ollut mukana. Tilaisuuksissa on ollut melko hyvin väkeä paikalla yhteensä noin 50 henkeä. Kyläyhdistys on antanut lausunnon YV:n osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta yhteysviranomaiselle ja lisäksi laatinut selvityksiä ja jakanut kyselyjä kyläläisille. Jaettua kyselyä pidettiin liian laajana ja vaikeaselkoisena kaikkien vastattavaksi. Entinen puheenjohtaja ei muistanut, että Siikakämän rantaosayleiskaavasta tai vireillä olevasta kaivososayleiskaavasta olisi ollut yleisötilaisuuksia. Siikakämän rantakaavan hän oletti vahvistuneen jo ennen vuotta 2000. Kaivosalueen YV:n käsittelyyn osallistui 27.3.2006 yhteensä 60 osanottajaa,

joista siikakämäläisiä oli suurin osa. Alueella on noin 40 vakinaista asukasta ja lähes 200 kesämökkiä. Loma-asukkaat olivat aktiivisesti mukana kaivosalueen YVAssa.

Vilkan (2005, 157–160) mukaan laadullista tutkimusta arvoidaan tulkinnan yleistettävyyden ja tutkimuksen toistettavuuden avulla. Tulkinnan yleistämisellä tarkoitetaan tutkijan, tutkimusaineiston ja teorian välistä vuoropuhelua. Yleistämisellä tarkoitetaan sitä tapaa, jolla tutkimuksen yksittäisiä tapauksia tarkastellaan yleisemmällä tasolla jo tutkimusta tehdessä. Tämä näkyy esimerkiksi kannanottona aikaisempiin tutkimuksiin. Tutkimustulosten toistettavuus mittaa tutkimuksen luotettavuutta. Tulosten toistettavuuteen vaikuttavat valintojen perustelut eli miten esitettyihin luokkiin on päädytty. Toistettavuudella tarkoitetaan käytännön toistettavuutta. Tulosten tulkinnallista luotettavuutta ei vähennä toisen tutkijan päätyminen erilaisiin tuloksiin, sillä tutkijan on kuvattava tutkimuksen kohteet siten, miten on nähty.

Toteutetun sisältöanalyysin tuloksia voi pitää samansuuntaisina kuin Arolan (2005) julkaiseman tutkimuksen Vuorovaikutteisen kaavoituksen ja kuntalaisten vaikuttaminen tulokset osoittavat. Tutkimustulosten tulkinnassa olen verrannut ajatuksiani Arolan tutkimuksen tuloksiin. Tutkimus on aineiston osalta toistettavissa. Aineisto löytyy lähdeviitteissä ilmoitetuista kohteista. Haastattelujen osalta tuloksia voi pitää luotettavana, sillä tutkimusaineisto ja haastattelut tukevat toinen toisiaan. Kirjallisesta tutkimusaineistosta on saatu tosi-asiallinen tieto, jota on haastattelujen kokemuksellisella tiedolla vahvistettu. Haastattelujen toistettavuuteen vaikuttavat ihmisten muuttuva elämäntilanne ja asioiden muistaminen.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Johtopäätökset tutkimuksesta muodostan pohtimalla Ranuantien alueen maankäytön suunnittelun kehittymistä paikallisesti, ajallisesti ja prosesseina. Ratkaisujen esittämistä tarkastelen osaamisen, resurssien ja riskien näkökulmasta. Lopuksi esitän näkemyksiä siitä, mitä alueen asukkaiden ja suunnittelijoiden pitää tehdä, jotta tutkimuksessa esitetyt tavoitteet alueen kehittymiseksi lähtevät käyntiin.

Alueellisen tarkastelun lähtökohdat ovat historiallisia. Alueella ei ole yhtenäistä historiallista taustaa. Rovaniemen alueen kehitys on lähtenyt käyntiin jokivarsilta, joissa liikkuminen on ollut helpompaa. Narkauksen kylän alue on vanha, ja sieltä on löytynyt hyvin varhaista asutusta. Tultaessa lähemmäksi modernimpaa yhteiskuntaa, tien rakentaminen Rovaniemen ja Ranuan välille on vilkastuttanut sekä Narkauksen että Kivitaipaleen alueen elämää ja kehitystä. Välijoki–Haukitaipale on nuorempi alue ja sen rakentamisen lainsäädännöllisenä ja poliittisena taustana on huoli maaseutualueiden tyhjenemisestä ja toisaalta työttömyyden ehkäisy. Alueet luotiin nopeasti ja niiden ekologiseen, sosiaaliseen, kulttuuriseen ja ekonomiseen suunnitteluun kiinnitettiin hyvin vähän huomiota. Alueen tehtävänä oli ensisijaisesti tuottaa alueelle työtä ja toimeentuloa ja tästä syntyi käsite ”turpeeseen sidotut ihmiset”. Alueeseen sitoutumista vähensi tilojen elinkelvottomuus ja kokonaisuudessaan kyläalueen asumisviihtyvyyden vähyys. Narkauksessa ja Kivitaipaleessa aluesuunnittelu oli hitaampaa ja kyläläiset itse vaikuttivat esimerkiksi rakennuspaikkojen valintaan ja sen vaikutukset voidaan nähdä kokonaisuudessaan viihtyisänä kyläalueena.

Ranuantien alueen kylät ovat alueellisesti laajalla ja välimatkat kylien välillä ovat kohtuullisen pitkät. Alueena tarkastellen kyläläisten osallistumisesta yhteiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon rajoittaa pitkät välimatkat. Pitkien välimatkojen takia kylien välillä on vähän perinteitä yhteistyöstä. Harvoin työpäivän päätteeksi asukkaat tuntevat mielekkääksi lähteä uudelleen liikkeelle ja ajamaan useita kymmeniä kilometrejä osallistuakseen kylää koskeviin tilaisuuksiin. Se on sekä aika- että kustannuskysymys. Niissä kylissä, joissa ky-

läkoulu on lakkautettu, kyläyhdistysten toiminnassa on ollut hiipumisen merkkejä. Tämä johtaa siihen, että alueella olevan yhdistyksen merkitys päätöksenteossa vähenee. Tällaisten kylien asukkaiden on helpompi osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon, jos he osallistuvat yhdessä muiden kylien asukkaiden kanssa. Osallistumisen edellytys on mielekkyys ja se edellyttää kylille yhteisten asioiden ja tavoitteiden selkiyttämistä. Alueen pitkien välimatkojen voittamiseksi on voitava käyttää tietoverkkoja osallistumiseen. Kyläalueiden suunnittelu tulee tapahtua jatkossa enenevässä määrin käyttäen apuna internettiä ja sähköpostia.

Ajallisen tarkastelu ajoittuu varsinaisesti 2000-luvun alusta tähän päivään. Ennen Rovaniemen maalaiskunnan ja kaupungin yhdistymistä asiat näyttävät sujuneen ja alueidenkäytön osalta on saatu päätöksiä. Nyt yhdentymisen jälkeen asiat ovat jääneet paikalleen. Vaikka Narkauksen kaavoitusprosessi käynnistettiin kyläyhdistyksen aloitteesta vuonna 1998, se saatiin valituksiin päätökseen vuonna 2003. Vastaavaa kehitystä ei ole tapahtunut Kivitaipaleessa. Kyläyhdistys käynnisti kaavoitushankkeen aloitteella 2005 juuri ennen kaupungin ja maalaiskunnan yhdistymistä. Useista vaatimuksista huolimatta Kivitaipaleen kaavoitus ei ole ollut poliittisesti tärkeimmästä päästä. Kaava on tarkoitus kaavoitusohjelman mukaan asettaa vireille 2013 ja saattaa päätettäväksi kaupunginvaltuustolle 2015. Jos hanke etenee tämän mukaan, kaavoitukseen on kulunut kaksinkertainen aika verrattuna Narkauksen kyläalueen kaavoitukseen. Kylän kehittämisen kannalta tämä on ongelmallista, sillä palvelujen säilyttämiseksi ja elinkeinotoiminnan virittämiseksi toimenpiteitä tulee tehdä nyt. Kyläalueelta on jo menetetty kauppa ja koulun muuttuminen kaksiopeettajaiseksi on aika ajoin esillä.

Hankkeen pitkittyminen aiheuttaa muutoksia avainhenkilöiden osallistumiseen. Paikalliset asiantuntijat voivat turhautua ja vaihtua tai jopa muuttaa pois kylästä. Uusien henkilöiden sitoutuminen hankkeen eteenpäin viemiseksi on aina epävarmaa. Jotta kyläläisten osallistuminen suunnitteluun on helpompaa, ajankäytön osalta maankäyttöön liittyvät ratkaisut tulee optimoida sopiviksi. Aikaa tulee olla riittävästi, että kaikki tarvittavat selvitykset ennätetään tehdä ja toisaalta ajankäyttö tulee olla ohjattua ja kylän kehittämisen

kannalta oikein mitoitettua. Ajankäyttöön liittyy myös oikea-aikaisuus. Prosessit ja niiden aikataulut tulee tehdä niin näkyviksi, että kyläläisillä on mahdollisuus valmistella ja vaikuttaa oikeaan aikaan. Kun asianosaiset voivat osallistua suunnitteluun ja päätöksentekoon, aikaa vievät ja toteuttamista hidastavat valitukset jäävät pois. Tämä voidaan havaita Narkauksen osayleiskaavan osalta.

Suunnitteluprosessien tarkastelussa huomioin sääntelyn ja ohjelmien ohjauksivaikutuksen prosessien kulkuun. Yleispäätelmänä on, että maankäyttöön liittyvissä suunnittelu- ja päätösprosesseissa noudatetaan lakeihin ja ohjelmiin kirjattuja ohjeita. Voinkin todeta, että ainakin lain minimivaatimus toteutuu suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suunnitteluprosessien etenemistä hidastaa sekä poliittinen että taloudellinen kehitys. Ranuantien alue ei ole irti globaaleista suuntauksista ja vaikutuksista. Kaivosalueeseen on osoitettu kiinnostusta jo 1960-luvulla, mutta mineraalien maailman markkinahintojen alhaisuus on estänyt alueen hyödyntämisen tähän saakka. Koska luonnonvarojen on todettu niukkenevan tulevaisuudessa, alue tulee hyvin todennäköisesti hyödynnettäväksi lähitulevaisuudessa. Koska suunnitteluprosessi on hidastunut, prosessin lähtötekijät ovat muuttuneet. Kaivoslakia on muutettu ja se vahvistui 18.3.2011 ja se esityksen mukaisesti vahvistaa osallisten roolia suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tämä muuttaa suunnitteluprosessia osallisten ja suunnittelijoiden osalta.

Maakuntakaavaa ja alueidenkäytön strategiaa uudistetaan ja niiden uudistaminen suunnitellaan toteutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain suunnitteluprosessin mukaan. Nähtäväksi jää, kuinka aktiivisesti kyläläiset osallistuvat tilaisuuksiin ja jääkö kyläläisille vain mielipiteiden lausumisen mahdollisuus. Kyläläisten tulee kuitenkin pyrkiä siihen, että he muodostavat näkemyksiä alueestaan ja sen kehittämisen painopisteistä ja kohteista. Suunnittelijoille työ on helpompaa, jos koko kyläalueelta on koottu kattava ja yhtenäinen näkemys suunnittelijoille esitettävistä tavoitteista.

Suunnitteluprosessien osalta osallistumista helpottaa, jos prosessien ohjelmat ovat joustavia. Kylätilaisuus ei ole välttämättä ainoa osallistumisen keino

ja toisaalta tuovatko kaikki osallistujat oikean yhteisen mielipiteen esille. Osallistumisprosessien suunnittelussa tulee ottaa huomioon erilaiset tavat osallistua. Näitä ovat netti, palautesivut, erilaiset keskustelualustat, sähköpostit ja sosiaalisen median tarjoamat mahdollisuudet. Tämä ei vielä riitä, alustojen sijainti ja käyttö tulee tehdä tunnetuksi markkinoinnin ja tiedottamisen keinoin. Tämä vähentää välillisen osallistumisen merkitystä. Suunnittelu-prosessin ohjaamisessa tulee ottaa huomioon asukkaiden osaaminen ja itsekunnioitus. Osallisten aktivoimiseksi on parempi esittää avoimia kysymyksiä kuin valmiita ratkaisuvaihtoehtoja. Valmiit ratkaisut jättävät osallistujalle ainoastaan mahdollisuuden valita kyllä- ja ei-vaihtoehdon välillä.

Kylissä on osaamista. Kysymys onkin siitä, miten osallistumisen välineet ja prosessit saadaan mielekkääksi niille, jotka työssään ovat ammatillisesti kuormitettuja ja sen vastapainoksi maaseutu on rauhan ja rauhoittumisen paikka. Näiden mukaan saaminen prosessiin helpottaa suunnittelijoita myös suunnittelukielen ymmärtämisen osalta. Koulutetut ja ammatissaan pätevät kyläläiset osaavat käyttää suunnittelijoiden kanssa samantasoista, käsitteellistä kieltä. Kun osallistumista saadaan yksilöllisemmäksi sähköisten välineiden avulla, on suunnittelijan helpompaa muodostaa kylän mielipide kylän kokonaistarpeista ja ajatuksista. Syntynyt mielipide ei ole välittäjän, esimerkiksi kyläyhdistyksen edustajan tai luottamushenkilön omien arvojen värittämä.

Suunnitteluprosessi päättyy päätöksentekoon. Paikallistasolla päätökset tehdään kaupungin valtuustossa ja valtakunnan tasolla eduskunnassa. Näiden osalta ainoita vaikuttamisen mahdollisuuksia on äänestäminen. Luottamushenkilöt, valtuutetut ja kansanedustajat, tekevät päätöksiä paikallisista ja valtakunnallisista ohjelmista, säännöistä ja lakiesityksistä. Välillinen vaikuttaminen on tässä demokraattisessa järjestelmässä se kanava, jolla vaikutetaan alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtiin.

Ratkaisua Ranuantien alueen kehittämiseen ja suunnitteluun haen osaamisen, resursoinnin ja riskien hallinnasta. Osaamisen tulee ottaa hallintaan sekä paikallisella, kylätasolla että suunnittelusta vastaavalla, julkisen sektorin tasolla. Kylätahon osaamisen hallinta tarkoittaa ensisijaisesti koko kyläalueen

asukkaiden sitoutumista alueen kehittämiseen. Alueen ongelmana ovat yksittäiset toimijat ja välillinen edustus. Yksittäiset henkilöt hoitavat asioita kylän nimissä ja heidät on helppo ohittaa yksittäisinä mielipiteiden esittäjinä.

Kyläyhdistyksen johtokuntaan pyydetään uudet jäsenet kylälle muuttaneista, uusista asukkaista. Näille ihmisille eivät kyläläisten väliset ristiriidat ole merkityksellisiä. Toisaalta kylän toiminnan kannalta tärkeitä seikkoja voi jäädä havaitsematta, sillä niiden näkeminen ja tunteminen voi viedä aikansa. Tästä syystä kyläalueen tulee ponnistella sen eteen, että keinot monipuolisten mielipiteiden esittämiseen ovat mahdollisia ja että niitä edelleen esittävällä taholla on riittävän suuri vaikutusvalta. Vaatimusten tahdon ilmaus tarvitsee taakseen riittävän suuren taustavoiman, mutta myös valmiudet osaamisella auttaa päätöksentekijöitä tekemään kehittämisen kannalta myönteisiä päätöksiä. Kysymys on sen osaamisesta, miten kyläalue löytää avainhenkilöt, jotka ovat kykeneviä erittelemään, kokoamaan ja prosessoimaan Ranuantien suuralueella keskeiset kehittämisen painopistealueet ja tuomaan ne yhteiseen päätöksentekoon.

Narkauksen osayleiskaavan valmistelussa kyläläisten rooli oli merkityksellinen. Kylästä koottiin parhaat asiantuntijat kaavatyöryhmään, joka valmisteli alustavat selvitykset. Selvitykset ovat yksi resursseja vievimmistä työvaiheista ja selvitysten huono valmistelu yleensä johtaa valitukseen. Koska kyläläiset olivat itse valmistelleet kaavaa varten tarvittavat keskeisimmät selvitykset, kaavasta tuli vain yksi oikaisupyyntö. Kyläyhdistyksessä toimiminen on monille harrastus ja sitä leimaa puuhastelu. Ranuantien alueen kehittämiseksi tulee koota alueen asiantuntijoista yhteinen työryhmä, jonka tehtävänä on suunnitella, valmistella, toteuttaa ja arvioida alueen kokonaisuuden kannalta merkittävimmät hankkeet. Ranuantien alue ei kilpaile asukkaista ainoastaan Rovaniemen kaupungin keskustan kanssa vaan myös muiden kyläalueiden kanssa. Työryhmän tehtävänä on edistää niitä vetovoimaisia tekijöitä, joilla Ranuantien alue eroaa Rovaniemen kyläalueista ja jotka vaikuttavat myönteisesti alueelle muuttoon. Asian edistämiseksi ei auta ainoastaan usko hyvästä asuinalueesta, vaan se tarvitsee konkreettisia toimenpiteitä, jotka saatetaan yleiseen tietoon.

Asiantuntijaryhmän toimintaa leimaa tavoitteellisuus ja enemmän työnteko kuin harrastus ja puuhastelu, mikä leimaa enemmän kyläyhdistyksen toimintaa. Asiantuntijaryhmä voi korjata osaamiseen liittyviä puutteita hakemalla tietoutta ryhmän ulkopuolelta. Kylissä on siis monialaisesti asiantuntijoita ja osaajia, on kysymys siitä, miten nämä henkilöt saadaan sitoutettua, toimimaan yhdessä ja vaikuttamaan alueen kehittämiseen. Ranuantien alueen yksittäiset kylät ovat heikkoja vaikuttajia. Jotta alue kehittyisi, koko alueen asiantuntijoista ja osaajista tulee koota yhteinen elin, joka kokonaisvaltaisesti valmistelelee esityksiä suunnittelijoiden ja päätöksentekijöiden eväiksi. Työryhmä voi järjestäytyä itsenäiseksi yhdistykseksi, jolloin se on oikeustoimikelpoinen ja sen lausunnoilla on tässä mielessä painoarvoa. Työryhmän tuloksellinen toiminta helpottuu, jos sille on laadittu strategia ja pitkäkätähtäimen suunnitelma koko alueen kehittämiseksi.

Osaamisen puute on myös vaihtoehtojen puute. Maankäyttöön kyläalueilla on olemassa kevyempiäkin ratkaisuja kuin vain yleiskaavoitus. Aluetta tulee tarkastella kokonaisuutena ja esimerkiksi Kivitaipaleen osalta pohtia, mikä on todellinen rakentamispaine alueella. Kyläläiset ovat huolissaan palvelujen säilymisestä. Ratkaiseeko kaavoitus asian, kun samanaikaisesti Narkausessa on muutama tyhjä tontti kaavoitusalueella ja muutoinkin rakentamisen on mahdollista suunnittelutarveratkaisun poikkeusluvalla melkeinpa paikkaan kuin paikkaan. Alueen kokonaisetua ajatteleva asiantuntijaryhmä voi laatia sanallisia kyläsuunnitelmia, maankäyttösuunnitelmia tai käänteisen kyläkaavan, jotka voivat toimia poikkeusluvan perusteena. Maankäytön ratkaisut olisivat silloin kevyempiä, eivät veisi niin paljon aikaa ja varoja. Tuloksia voidaan saada huomattavasti nopeammin kuin perinteisen kaavoitusprosessin tuloksena. Tämä vähentäisi myös resurssien tarvetta sekä kylätasolla että suunnittelijatasolla. Kun suunnitelmat tehdään paikallisesti, niiden valittamiskynnys madaltuu, jolloin tämäkin vaihe vaatii vähemmän resursseja.

Mitä pitää tehdä? Ranuantien suuralueen kehittämisen riskeistä merkittävin on ajan lipuminen ohi. Palvelujen säilymisen ja elinkeinojen kehittymisen tueksi maankäytöllisiä ratkaisuja on tehtävä nyt. Kun maaseutualueilla menete-

tään palveluja, asukkaita tai yrittäjiä, niiden takaisin saaminen on huomattavasti vaikeampaa kuin olemassa olevien ylläpitäminen. Aikaa vastaan kamppailussa kyläläisten on koottava voimansa ja unohdettava keskinäiset ristiriitansa. Aktiivisuus, vuorovaikutteisuus ja läpinäkyvyys nostetaan toiminnan keskiöön. Suunnittelijoille tarvitaan osaamista käynnistää kyläläisten asiantuntemus ja ylläpitää kyläläisten alueen suunnitteluprosessi. Suunnitteluprosessin tulee olla joustava, jossa tavoite ohjaa tekemistä. Suunnitteluprosessin tueksi voidaan järjestää tarvittaessa koulutusta, konsultointia ja neuvotte-luja. Aikaa vastaan voidaan taistella rakentamalla uusi yhteisöllisyys, jossa alueen toimijat ja asukkaat sitoutuvat kehittämiseen ja alueen asiantuntemus otetaan entistä laajemmin käyttöön yhteisten päämäärien hyväksi.

LÄHTEET

- Aho, S.–Launimaa, R. 1989. Kivitaipaleen kylätutkimus 1988. Pohjois-Suomen tutkimuslaitos. Tiedonantoja 1989, nro 59. Oulu: Oulun yliopisto.
- Ahveninen, J. 1970. Rovaniemen historiaa II. 1632–1960. Rovaniemi: Rovaniemen kaupunki, Rovaniemen maalaiskunta, Rovaniemen seurakunta.
- Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. 6. painos, (3. uudistettu painos). Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Annanpalo, H. 2010. Rovaniemen kuntarakenteen kehitys maankäyttö näkökulmasta. Luentomoniste maanmittauspäivillä 26.3.2010. Rovaniemi.
- Arola, T. 2002. Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen. Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Erat, B.–Palttala, O. 2009. Kestävä kylä pohjoisissa olosuhteissa. Vertaileva seurantatutkimus. Suomen ympäristö 32/2009. Helsinki: Ympäristöministeriö, Rakennetun ympäristön osasto.
- Hamari, S.–Hietala, J.–Laitinen, T.–Puhakka, H.–Salo, J.–Salo, O. 2006. Golden Fields Arctic Platinum Oy. Narkauksen kaivoshankkeen YVA –ohjelma. Rovaniemi: Lapin Vesitutkimus Oy.
- Heikkilä, M. 2009. Kiotosta Kööpenhaminaan. EU, Suomi ja ilmastonmuutos. Eurooppatietoa & Yhteiskunta. Nro 195/2009. Helsinki: Ulkosasiainministeriö eurooppa-asiatiedotus.fi.
- Helminen, V.–Ristimäki, M. 2007. Kaupunkiseutujen haja-asutusalueiden väestömuutokset Suomessa 1980–2005. Suomen ympäristö 9/2007. Helsinki: Ympäristöministeriö alueidenkäytön osasto.
- Helminen, V.–Ristimäki, M. 2008. Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseudulla ja maaseudulla. Suomen ympäristö 24/2008. Helsinki: Ympäristöministeriö alueidenkäytön osasto.
- Hirsjärvi, S. – Remes, P. – Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. 13.-14. uudistettu painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hirvonen, J. – Puustinen, S. 2005. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. (AKSU-projekti). Helsinki: Ympäristöministeriö alueidenkäytön osasto.
- Hollo, E. J. 2004. Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki: Talentum.

- Jaakkola, L. 2005. Maa-alueen kaavoitus Kivitaipaleen kylältä. Aloite Rovaniemen kaupunginhallitukselle 29.12.2005. Kivitaipale: Kivitaipaleen Kyläyhdistys ry.
- Jarva, A. 2005. Rantojen maankäytön suunnittelu. Ympäristöopas 120. Alueidenkäytön osasto. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Jarva, A. 2009. Rakentamista ohjaava yleiskaava. Diasarja. Alueidenkäytön ja rakentamisen neuvottelupäivä 24.9.2009. Vaasa. Osoitteessa <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=110515&lan=FI>. 4.3.2011.
- Jauhiainen, J.S. – Niemenmaa, V. 2006. Alueellinen suunnittelu. Tampere: Vastapaino.
- Jokelainen, T. – Mäntysalo, R. 2007. Kylien käänteinen kaavoitus: Maaseutuoloihin sovitettujen maankäytön ohjausjärjestelmän hahmottelua. Artikkelit. 35–48. Yhdyskuntasuunnittelu 2007, vol. 45:3.
- Jokinen, P. 2001. Ympäristö ja politiikka. Teoksessa Ympäristöpolitiikka (toim. Y. Haila–P. Jokinen), 78–89. Tampere: Vastapaino.
- Juupaluoma, S. 1984. Lapin sodanjälkeinen asutustoiminta tutkimuskohteena – Esitutkimusraportti. Pohjois-Suomen tutkimuslaitos, nro 14. Oulu: Oulun yliopisto.
- Katajamäki, H. 2009. Aluekehittäminen. Diasarja. Hallintotieteiden tiedekunta. Vaasa: Vaasan yliopisto. Osoitteessa <http://happytreeflash.com/maaseutuohjelma-ppt.html>. 17.2.2011.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö 2003. Esitys kaivoslain uudistamiseksi. Työryhmä- ja toimikuntaraportteja 2/2003. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Kokko, K.T. 2010. Ympäristöoikeuden perusteet. Teoksessa Oikeusjärjestys. Osa II (toim. M. Niskanen), 1–61. 7. täydennetty painos. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 54. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Koljonen, K. 2011. Kaavoitus rajoittaa hakkuita yhä useammin. Kouvolassa kaava rajoittaa hakkuita kymmenillä metsätiloilla. Artikkelit, 1–11. Maaseudun tulevaisuus. 4.2.2011.
- Koski, A. 2004. Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan yhdyntymissopimus. Esitys. Osoitteessa http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;4827;99688;102721;102756;4953;101672;101673 12.12.2010.
- Koski, E.–Lindqvist, P.–Mäntylä, M. 2009. Vastuuta, vuorovaikutusta ja välittämistä. Sopimuksellisuus-käsikirja. Maaseutupolitiikan yhteistyö-

ryhmän julkaisuja 11/2009. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.

Koskiaho, B. 2001. Menestyvän kaupungin salaisuuksia hallinnan kannalta. Teoksessa Paikallinen valta (toim. L. Häikiö–B. Koskiaho–H. Leino), 5–43. Housing & Environment n:o 10, 2001. Tampere: Civil Society Papers.

Kotivuori, H. – Torvinen, M. 1992. Rovaniemen seudun kiinteät muinaisjäänökset. Rovaniemi: Lapin seutukaavaliitto.

KL 1965. Kaivoslaki 17.9.1965/503. Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1965/19650503>. 1.4.2011.

Lampi, P. 2010. Kaavoitustilannekartta 1:200000. 16.2.2010. Rovaniemen kaupunki. Osoitteessa <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=76e2177e-c4e6-4ac5-9bbc-b5d4b37c68cf>. 26.2.2011.

Lapin ympäristökeskus 2006a. YVA-kuulutus. Gold Fields Arctic Platinum, Rovaniemi, Narkaus. Asiakirja LAP-2006-R-11-53. Osoitteessa <http://www.environment.fi/download.asp?contentid=56522&lan=f>. 25.2.2011.

– 2006b. Yhteysviranomaisen lausunto Narkaus kaivoshankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta. YVA-ohjelma. Lausunto LAP-2006-R-11-53. Osoitteessa <http://www.environment.fi/download.asp?contentid=59964&lan=f>. 25.2.2011.

Lapin liitto 2000. Rovaniemen maakuntakaava. Kartta. Rovaniemi: Lapin liitto.

Lapin liitto 2005. Maa ponteva. Lapin maaseutuohjelma 2013. Rovaniemi: Lapin liitto.

Lapin liitto 2010a. Rovaniemen maakuntakaava. Osoitteessa http://www.lapinliitto.fi/maakuntakaavoitus/rovaniemen_maakuntakaava. 12.12.2010.

– 2010b. Lapin maakuntasuunnitelma 2030. Osoitteessa http://www.lapinliitto.fi/c/document_library/get_file?folderId=26224&name=DLFE-1054.pdf. 16.12.2010.

– 2010c. Lapin maakuntaohjelma 2011–2014. Osoitteessa http://www.lapinliitto.fi/lapin_kehittaminen/maakuntaohjelma. 16.12.2010.

– 2010d. Rovaniemen maakuntakaavaselostus. Rovaniemen kaupunki, Rovaniemen maalaiskunta, Ranua. Osoitteessa

http://www.lapinliitto.fi/maakuntakaavoitus/rovaniemen_maakuntakaava. 25.2.2011.

- Leinamo, K. 2010. Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu-kaupunki -kuntaliitosten tarkastelua. Julkaisu No 1V31. Vaasa: Vaasan yliopisto, Levón-instituutti.
- Leino, H. 2001. Vallankäyttö vuorovaikutteisessa kaavasunnittelussa. Teoksessa Paikallinen valta (toim. L. Häikiö–B. Koskiaho–H. Leino), 44–70. Housing & Environment n:o 10, 2001. Tampere: Civil Society Papers.
- Lyhykäinen, K. 2007. Kehittämisrahahakemus 2007. Sähköposti 19.4.2007. Rovaniemi: Rovaniemen kaupunki.
- Lönström, R. 2011. Kommenttipuheenvuoro. Ympäristötieto päätöksenteossa ja suunnittelussa –oikeudellinen näkökulma. Työpaja. Rovaniemi, Arktikum.18.3.2011. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Maaseutuasumisen teemaryhmä 2007. Asuinmaaseutu 2007–2010. Maaseutuasumisen kehittämisohjelma. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2007. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009. Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. Hyväksytty valtioneuvoston yleisistunnossa 20.5.2009. Osoitteessa http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/943/maaseutupoliittinen_selonteko_VN.pdf. 21.2.2011.
- Metsämuuronen, J. 2000. Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia-sarja 4. Helsinki: International Methelp Ky.
- MRA 1999. Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895. Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990895>. 16.2.2011.
- MRL 1999. Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132. Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>. 16.2.2011.
- Myllykangas, M. 2007. Uudistuva kaivoslaki ja kaivos Hankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely. Pro gradu-tutkielma. Ympäristöoikeuden projekti. Lapin yliopisto: oikeustieteiden tiedekunta.
- Mäenpää, O. – Ikkela, V. – Koivisto, I. – Laherto, M. – Manner, A. – Pitkäranta, A-M. – Siitari-Vanne, E. 2001. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisu 4/2011. Mietintöjä ja lausuntoja. Helsinki: Oikeusministeriö.

- Narkauksen kyläyhdistys 2011. Narkauksen kyläyhdistyksen pöytäkirjat ja lausunnot vuodelta 2000–2010. Tutkittu 26.3.2011. Narkaus.
- Narkaus–Kämän kylätoimikunta 1998. Rahapuu. Narkaus–Kämän kylätoimikunnan kehittämissuunnitelma. Lapin yliopistopaino.
- Niemi, S. 2004. Maankäytön suunnittelu maaseutukylissä – kyläläiset ja asiantuntijat yhteistyössä. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 7/2004. Helsinki: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä.
- Oikeusministeriö 2011. Vaalit. Osoitteessa <http://www.vaalit.fi/53101.htm>. 24.3.2011.
- Paliskuntain yhdistys 2008. Poronhoitoalueen rajat. Rovaniemi: Paliskuntain yhdistys ry.
- PeL 1999. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. 27.3.2011.
- PHL 1990. Poronhoitolaki 14.9.1990/848. Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900848>. 26.2.2011.
- Pohjonen, S. 2006. Maaseudun kehittäminen ennakoivan oikeuden ja ennakoivan sopimisen näkökulmasta. Teoksessa Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa (toim. I. Eisto–S. Palviainen–S. Pohjonen–H. Vihinen), 68–76. Maa- ja elintarvike 80. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos. Helsingin yliopisto, Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeustieteiden laitos. Helsinki: MTT Taloustutkimus.
- Repo, E. 2011. Alueidenkäytön strategian uudistus. Puhelinhaastattelu. 14.3.2011.
- Rovaniemen kaupunki 2006. Rovaniemen alueiden käytön strategia. Strategiaraportti 6.10.2006. Osoitteessa <http://www.rovaniemi.fi/includes/loader.aspx?id=14ccf7c8-e413-4910-a6bb-28bb169a9c4e>. 22.2.2011.
- Rovaniemen kaupunki 2007. Kuohunki–Siikakämän kaivoshankkeen osayleiskaava. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma 19.3.2007. Osoitteessa <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=af60c285-e927-4abb-a1b3-85965ed4caa3>. 25.2.2011.
- Rovaniemen kaupunki 2008 a. Alueiden käytön visio. Osoitteessa http://www.rovaniemi.fi/suomeksi/Palveluhakemisto/Kylat_ ja_ kaupunginosat/Alakemijoen_-_ ja_ Ranuantien_ suunta.iw3. 12.12.2010.
- 2008b. Kylien Rovaniemen avustukset. Osoitteessa http://www.rovaniemi.fi/suomeksi/Palveluhakemisto/Kylat_ ja_ kaupunginosat/KylienRovaniemi.iw3. 12.12.2010.

– 2008c. Maapoliittinen ohjelma 2008–2012. Kaupunginvaltuusto 13.10.2008, 94§. Rovaniemi: Rovaniemen kaupunki.

Rovaniemen kaupungin hallitus 2009. Rovaniemen palvelukylien kaava- ja tonttiselvitys. Kaupunginhallitus 25.5.2009, 241§. Rovaniemi.

Rovaniemen kaupunki 2009. Kivitaipaleen kyläyhdistyksen esitys kaupungin hallituksen jäsenille ja varajäsenille. 27.5.2009.

Rovaniemen kaupunki 2010a. Talousarvio 2011 ja talousuunnitelma 2012-2014. Osoitteessa <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=1e02de37-6329-4658-a52c-2fa0914dcae1>. 18.2.2011

– 2010b. Kaavoitusohjelma valtuustokaudelle 2009–2012. Rovaniemi: Rovaniemen kaupunginhallitus. Osoitteessa <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=238fc429-b038-47fd-bbc7-08d683bcc0e2>. 15.3.2011.

– 2010c. Ranuantien suuralueen 5 rakennukset. Kartta. LATU-hanke. Lapin maaseudun tulevaisuus muutosjoustavassa yritystoiminnassa. Rovaniemi: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus Kasvitutannon tutkimus Rovaniemi.

Rovaniemen kehitys 2010. Kylien Rovaniemi – Hyvää elämää. Osoitteessa <http://www.rovaniemenkehitys.fi/contentparser.aspx?deptid=13528&abc=>. 12.12.2010.

Rovaniemen maalaiskunta 2002a. Narkauksen osayleiskaava. Valtuusto hyväksynyt 10.6.2002. Piirtäjä P. Lampi. Osoitteessa <http://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=95205634-408e-4ef6-a12f-cedc0ebb1d59>. 26.2.2011.

– 2002b. Narkauksen osayleiskaava. Kaavaselostus. Kaavoitustoimi. Rovaniemi: Rovaniemen maalaiskunta.

Saarikoski, H. 2011. Kommenttipuheenvuoro. Ympäristötieto päätöksenteossa ja suunnittelussa –oikeudellinen näkökulma. Työpaja. Rovaniemi, Arktikum.18.3.2011. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Salila, J. 2005. Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-Sarja N:o 266. Väitöskirja. Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Suomen kestävän kehityksen toimikunnan strategiatyöryhmä 2006. Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallisen kestävän kehityksen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

- Suutari, T.–Zimmerbauer, K. 2007. Palveluyrittäjyys, maankäyttö ja asuminen Etelä-Seinäjoen alueella – Kuntaliitoksen vaikutusten ja tulevaisuuden kehitysnäkymien tarkastelua. Raportti 15. Seinäjoki: Helsingin yliopisto Ruralia-instituutti.
- TEM 2011. Valtioneuvoston periaatepäätös maaseudun kehittämisestä. TEM/2360/00.06.02/2010. 24.2.2011. Työ- ja elinkeinoministeriö, alueiden kehittämissyksikkö. Osoitteessa http://www.tem.fi/files/29321/VN_periaatepaatos_maaseudun_kehittamisesta.pdf. 4.3.2011.
- Tulkki, K. – Vehmas, A. 2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1. Alueidenkäytön osasto. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Tuomikorpi, S. 2005. Kohti hallinnollisen ajattelukyvyn mallia. Akateeminen väitöskirja. Valtiotieteen tiedekunta. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Valtioneuvosto 2008. Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiasuunnitelma. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.11.2008. Osoitteessa http://www.tem.fi/files/20585/Selontekoehdotus_311008.pdf. 18.2.2011
- Vilka, H. 2005. Tutki ja kehitä. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Ympäristöministeriö 2001. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 5. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö 2009. Kyläkaavoitus. Yleiskaava maaseuturakentamisen ohjaamisessa. Helsinki: Valtioneuvosto.
- YSL 2000. Ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86. Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000086>. 26.2.2011.
- YVAL 1994. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994/468. Osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940468>. 23.2.2011.

LIITTEET

1. Opinnäytetyön asiantuntijaryhmät
2. Ongelma- ja ristiriitailottuvuuksia asukkaiden, suunnittelijoiden luottamushenkilöiden ja osallistumisprosessin osalta
3. Tutkimusmatriisi maankäytön suunnittelusta, osallistumisesta ja osallistamisesta 2000-luvun alusta

Liite 1. Opinnäytetyön asiantuntijaryhmät

Paikallinen asiantuntijatiimi

Maria Lindroos	Kivitaipaleen kyläyhdistys ry
Sami Kangas	Kivitaipaleen kyläyhdistys ry
Timo Satta	Väljoki–Haukitaipaleen kyläyhdistys ry
Päivi Saarijärvi	Narkaus–Kämän kyläyhdistys ry

Maatalouden tutkimuskeskuksen asiantuntijatiimi

Hilkka Vihinen	Maatalouden tutkimuskeskus
Leena Rantamäki-Lahtinen	Maatalouden tutkimuskeskus
Marja Uusitalo	Maatalouden tutkimuskeskus
Ahti Hannukkala	Maatalouden tutkimuskeskus
Rauno Kuha	Maatalouden tutkimuskeskus
Ari Saarela	Pro Agria
Keijo Siitonen	Pro Agria
Jari Juusola	Pro Agria

Liite 2. Ongelma- ja ristiriitailottuvuuksia asukkaiden, suunnittelijoiden luottamushenkilöiden ja osallistumisprosessin osalta (Arola 2002, 68–70 mukaan).

	Asukkaat	Suunnittelijat	Luottamushenkilöt
Asukkaiden osallistuminen	Nurkkakuntaisia näkemyksiä Kenen ääni kuuluu osallistumisessa? Tarvitaanko tasa-arvoiseen keskusteluun resursseja? Kansalaisvaikuttaminen vaatii ponnisteluja jotta voi vaikuttaa virkamiehiin	Odotetaan liikaa osallistumiselta Osallistujia on vähän Aktiiviset esillä, passiiviset piilossa Vuorovaikutustilanteissa äänekkäimmillä sananvalta Kuinka moni on samaa mieltä kuin esitetty mielipide? Aktiiviset alueet vaativat liikaa resursseja Asukkaat odottavat ja haluavat eri asioita	Osallistuvien puhevalta Kenen mielipide on edustavin? Aktiiviset ovat vahvoja osallistujia Laajojen joukkojen mielipiteen saaminen? Yhdistysten edustajien mielipiteen painoarvo Osallistujien vastakkaiset näkemykset Mitkä ovat vastustuksen todelliset syyt?
Suunnittelijoiden osallistuminen	Asenteet ehkäisevät Paikallistuntemusta vähätellään Oman asiantuntijuuden nostaminen Osallisten panos ei mukana suunnitelmissa Osallisten palautteesta ei osata tehdä johtopäätöksiä Suunnitteluorganisaation sisäinen toiminta Poliittisuus virkamiestyössä	Laki muuttuu, toimintakulttuuri hallinnon sisällä ei ole muuttunut Keskustelu vähäistä suunnitteluorganisaation sisällä Vuorovaikutteisuus on aikaa vievää Uusi suunnittelutapa on haaste suunnittelijalle	Asenteet negatiivisiä Asukkaiden kuuleminen puutteellista Asukkaiden palautteesta otetaan sopivin Poliittisuus virkamiestyössä
Luottamushenkilöiden osallistuminen	Luottamushenkilöitä ei ole asukastilaisuuksissa, yhteys asukkaaseen riittämätön Kannanotot poliittisia Asukasyhdistysten edustus toisarvoista Valtuusto päättää niin kuin virkamiehet esittävät Palautteen riittämätön käsittely Osallistuminen edellyttäisi päätöksentekojärjestelmän muuttamista	Luottamushenkilöitä vähän suunnittelussa mukana Poliitikot puhuvat vähän asukkaiden kanssa arvoista Tarve käsitteelliseen keskusteluun	Asennevaikeuksia palautteen käsittelyssä ja huomioimisessa Asukkaiden viestiä ei huomioida Yhtenäinen asukasnäkökulma merkityksellinen Alueelliset etujärjestöt ongelmallisia, kokonaisuus hatara
Osallistumisprosessi kokonaisuudessaan	Asukaspalautteen käsittely vaillinaista Asukasmielipiteen merkitys vaikeasti mitattavissa Toteutetaan kaavamaisesti suunnitelmaa Aidon keskustelun puuttuminen Ajoituksen löytäminen Valmiiksi päätetyt asiat Epäluulo päättäjistä	Suunnitteluresurssien vähäisyys Odotetaan enemmän kuin välillinen vaikuttaminen voi hoitaa Pelisääntöjen puuttuminen Aika resurssina vähäinen Palautteen raportoinnin näkyvyys päätöksenteossa Liikaa vuorovaikutusta, turhauttaa	Osallistuminen on puuduttavaa ja pitkäjaksoista Eri näkökulmien yhteensovittaminen Mikä on riittävä osallistuminen? Valtataistelu ja roolit Vuorovaikutteisuuden haasteet Osallistumisen vaikutus luottamushenkilön päätöksentekoon

RANUANTIEN SUURALUEEN KYLÄT				
Tutkimusmatriisi maankäytön suunnittelusta, osallistumisesta ja osallistamisesta 2000-luvun alusta				Liite 3.
Kohde	Osallistuminen	Osallistaminen	Suunnittelu ja vaikuttavuus	Päätöksenteon vaihe
Kaavoitusratkaisut				
1) Narkauksen osayleiskaava	Narkaus–Kämän kylätoimikunta työryhmäkaavoitustyöryhmä v. 2000, kyläläiset Oikaisupyyntö 2002	Rovaniemen maalaiskunta, virkamiehet, kaavoitus nähtävillä 2001 Kaavakokous 2002 Kylätilaisuudet, ohjaus	Rovaniemen maalaiskunta, kaavoitus; Ohjaa rakentamista ja ranta-alueita ja jätevesien käsittelyä Kyläläisillä osaamista kaavan selvitysten laatimiseen	Rovaniemen maalaiskunnan valtuusto 2002, oikeusvaikutteinen kaava 2003
2) Narkauksen kaivosalueen osayleiskaava	Narkaus–Kämän kylätoimikunta, suunnittelutyöryhmä, esitys hankkeen jatkamisesta	Rovaniemen kaupunki Osallistumis- ja arviointisuunnitelma: suunnitelmatasolla Ei ole järjestetty kylätilaisuuksia	Nutturalammen, Kuohungin ja Siika–Kämän alueiden esiintymää. Kaivostoiminnan alueet ja kaivostoiminnan vaatimat yhteydet.	Vireille 9/2002 · KV: 8/2009 (OAS) · KV: kaavoitusohjelmassa tavoitetta ei aseteta. · Kaava laaditaan konsulttityönä (Rovaniemen kaupunki 2010b.)
3) Narkauksen kaivosalueen YVA	Yva-kuulutus 2006 Mielipiteiden esittäminen 2006 Kyläläiset kyläiloissa noin 50 henkeä Alueen lomaasukkaat aktiivisia	Yhteysviranomaisen: Vaikutusten arviointisuunnitelma esillä kaupungintalolla, Järjestetty tiedotus- ja keskustelutilaisuus 2006 Kyläiltoja noin 3–4 kertaa, yhteysviranomaisen tai toimija Kysely kyläläisille	Yhteysviranomaisen lausunto OAS:sta; Osallistumis- ja arviointiohjelma puuttuu	Lupahakemus puuttuu
4) Kivitaipaleen oikeusvaikut-	2005 Aloite Haapovaaran kaavoit-	2009 kaupungin hallituksen päätös oikeusvaikutteetto-	Kivitaipaleen yleiskaava Palvelukylän yleiskaavan laatimi-	• KV: Tavoite 1/2015 (Rovaniemen kaupunki

teeton osayleiskaava ja sen muuttaminen oikeusvaikutteiseksi yleiskaavaksi	tamisesta 2009, Kysely kyläläisille Haapavaaran alue omakotitalojen rakennusalueeksi; Kyläyhdistys (Rovaniemen kaupunki 2009) Asukaskysely ja kylätilaisuuksia	masta yleiskaavasta Tulevat suunnitelmat yleiskaava: Alueidenkäytön strategia ja kaavoitusohjelma Kaavoitusprosessin osallistaminen	nen ja tarkistaminen MRL 44 §:n mukaiseksi vaihekaavaksi. Maakuntakaavassa Kivitaipale on keskuskylämerkinnällä varustettua kyläaluetta (AT). • YK vireille 1/2013 (Rovaniemen kaupunki 2010b.)	2010b.)
5) Särkikämän ranta- asemakaava	ei tietoa	ei tietoa	ei tietoa Vaikuttaa kaivosalueen kaavoitukseen ja YVAan	Lainvoimainen
Ohjelmat, ohjeet				
1) Valtakunnalliset ohjeet ja ohjelmat	Äänestäminen		Kansanedustajat	
2) Maakuntaohjelma, maakuntakaava	Mielipiteet ja muis- tutukset	Lakisääteiset kuulemiset	Vireille 2012; Lapin liitos kaavoitustiimi	Lapin liitto
3) Rovaniemen alueiden käytön strategia	Läsnä tilaisuuksissa, mielipiteet	Kysely, kylien tupailat	Päivitys vuoden 2011 aikana	Rovaniemen kaupunginvaltuusto