

**Toimenpiteiden jakoa portaille vai askel kohti
kestävää liikkumista?**

Tulkintoja neliporrasperiaatteesta.

Riikka Lähti
Tampereen yliopisto
Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta
Yhdyskuntatieteiden laitos
Aluetieteen pro gradu -tutkielma
Syyskuu 2007

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteen laitos

LÄTTI, RIIKKA: Toimenpiteiden jakoa portaille vai askel kohti kestäväää liikkumista?
Tulkintoja neliporrasperiaatteesta.

Aluetieteen pro gradu -tutkielma, 73 sivua, 4 liitesivua

Syyskuu 2007

Tutkimus käsittelee Tiehallinnon käyttöönotettaman neliporrasperiaatteen toteutumista tienpidon suunnittelussa. Neliporrasperiaatteen mukaisessa liikennesuunnittelussa pienten askelten kautta pyritään löytämään kehittämisspolku, joka varmistaa sovitun palvelutason pitkällä aikavälillä. Siihen, miten periaate voi toteutua, vaikuttavat organisaation sisäisten ja ulkoisten tekijöiden lisäksi sosiaaliset tekijät eli kokemukset neliporrasperiaatteesta. Tutkimus on siksi kaksiosainen: ensimmäisessä osassa neliporrasperiaatetta tarkastellaan osana liikenteen teoreettista ja toiminnallista kontekstia ja toisessa osassa eritellään kokemuksia periaatteesta. Tutkimuksen metodologinen lähtökohta on konstruktionismi, ja käytetty tutkimusote perustuu aineistolähtöiseen grounded theory -menetelmään.

Tutkimuksen teoreettisen kehyksen muodostavat liikennepolitiikka ja –suunnittelu, toiminnallista kontekstia tarkastellaan kestävään kehityksen, autoistumisen, yhteistyön ja liikenteen tulevaisuuden teemojen kautta. Kokemuksia neliporrasperiaatteesta kertoivat 14 haastateltavaa kolmesta vastaajaryhmästä: periaatteen kehittäjät, tiepiirin virkamiehet sekä Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintatyöryhmän jäsenet.

Tutkimuksen teoreettisen osan johtopäätöksenä todetaan neliporrasperiaatteen sitoutuvan kestävään kehitykseen ja pyrkivän osaltaan kohti yhteiskunnallisempaa näkökulmaa liikennepolitiikassa. Tärkeimpänä empiirisenä tutkimustuloksena voidaan pitää havaintoa siitä, että haastateltavat muodostavat tulkinnan neliporrasperiaatteesta kukin omista lähtökohdistaan. Tutkimuksessa havaittiin, että neliporrasperiaate on mahdollista määritellä moderatiivisena toimintatapojen tai radikaalina ajattelutavan muutoksena. Vastakkain ovat näin ollen liikenteen ongelmien ratkaisutapojen muutos ja muutos tavassa määritellä, mikä on liikenteen ongelma. Neliporrasperiaate voi olla vanhoja tuttuja asioita ”puettuna” uuteen kuosiin tai pyrkimystä ongelmalähtöiseen ajattelutapaan, kohti kestäväää liikkumista. Periaatteen tulkinta voidaan haastattelujen perusteella nähdä oppimisprosessina, jossa on vielä kehittämisen varaa.

Asiasanat: neliporrasperiaate, liikennepolitiikka ja -suunnittelu, grounded theory

Sisältö

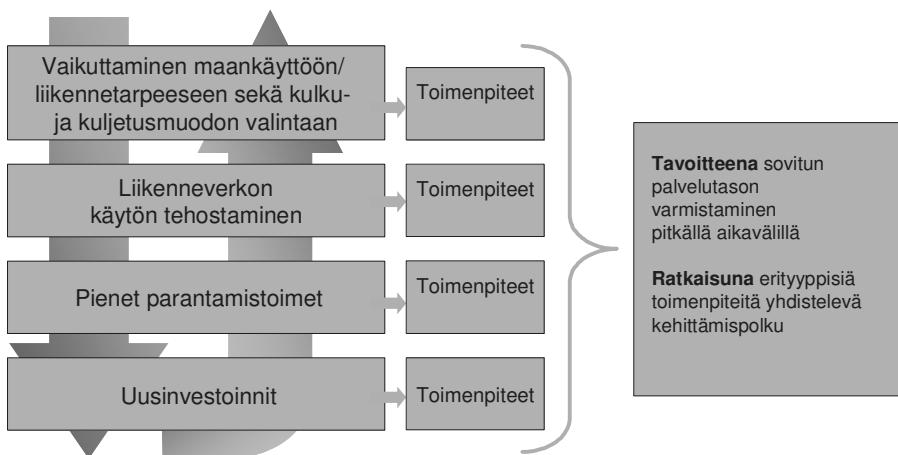
1	Johdanto	1
1.1	Tarkastelussa tienpidon suunnittelun uusi linjaus	1
1.2	Tutkimuksen tavoite.....	2
1.3	Menetelmävalinnat ja aineisto	4
1.4	Tutkimuksen rakenne	7
2	Neliporrasperiaate – ensimmäinen tulkinta	9
3	Käsitteitä neliporrasperiaatteen lähtökohdiksi	13
3.1	Suunnittelu.....	13
3.2	Politiikka – liikennepolitiikka	16
3.3	Mikä muuttaa politiikkaa?	20
3.4	Neliporrasperiaate käsitteiden valossa	21
4	Neliporrasperiaatteen toiminnallinen konteksti	23
4.1	Politiikan toteuttamisen monitasoympäristö.....	23
4.2	Kolme näkökulmaa liikenteeseen	24
	Kestävä kehitys ja liikenne.....	25
	Autoistumisen haaste	28
	Maankäyttö, liikenne ja yhteistyö	34
4.3	Tulevaisuus ja <i>Liikenne 2030</i>	37
4.4	Neliporrasperiaate – toinen tulkinta	44
5	Neliporrasperiaate empiirisen aineiston valossa	47
5.1	Aineiston analyysimenetelmä	47
5.2	Strateginen taso: periaatteen kehittäjät	49
	Neliporrasperiaate toimintatapojen muutoksena.....	52
	Neliporrasperiaate ajattelutavan muutoksena.....	53
5.3	Toimenpidetaso: tulkintoja Hämeen tiepiiristä	54
5.4	Liikennejärjestelmäsuunnitelmataso: kokemuksia Päijät-Hämeestä.....	57
	Neliporrasperiaatteen oppimisprosessi.....	61
	Yhteistyö onnistumisen edellytyksenä	62
5.5	Mikä neliporrasperiaate?	63
6	Lopuksi	66
	Kirjallisuus	68
	Liite 1. Haastatellut henkilöt.....	74
	Liite 2. Teemahaastattelurunko (periaatteen kehittäjät).....	75
	Liite 3. Teemahaastattelurunko (tiepiiri).....	76
	Liite 4. Teemahaastattelurunko (case).....	77

1 Johdanto

1.1 Tarkastelussa tienpidon suunnittelun uusi linjaus

Tieliikenne kasvaa ja samalla Tiehallinnon resurssit vaikuttaa kasvavan liikenteen aiheuttamiin ongelmiin vähenevät. Viimeisten 15 vuoden aikana liikennemäärä on kasvanut kolmanneksen ja perustienpidon rahoitus laskenut saman verran (Etappi 2007, 3). Ennusteiden mukaan tieliikenne tulee kasvamaan edelleen tulevaisuudessa. 2000-luvun Suomessa paineet ilmastonmuutoksen hillintään ja kestävän kehityksen mukaisten ratkaisujen aikaansaamiseksi kasvavat. Kestävän kehityksen politiikkaan on sitouduttu myös liikennesektorilla, ja tämä tarkoittaa pyrkimystä liikennetarpeen vähentämiseen. Tiehallinnon käyttöönottama neliporrasperiaate pyrkii osaltaan vaikuttamaan kasvavan tieliikenteen, niukkojen resurssien ja kestävän kehityksen asettamiin haasteisiin. Neliporrasperiaate on työkalu tilanteeseen, jossa tarvitaan uudenlaista lähestymistapaa liikenteen ongelmiin.

Neliporrasperiaatteen avulla pyritään löytämään optimaalinen ratkaisu ihmisten matkoille, elinkeinoelämän tarpeisiin, turvallisuuteen ja ympäristön huomioonottamiseen. Kyseessä on ns. pienten askelten malli, jossa tienpidon suunnittelu käyttää pitkällä aikavälillä useita pieniä investointeja tieliikenteen parantamiseen sen sijaan, että investoisi kertaluontoisesti suurella summalla (Kuvio 1). Näin tehden tarkoitus on turvata teiden palvelutaso ja ehkäistä sen nopea huononeminen.



Kuvio 1. Neliporrasperiaate toimenpidetasoineen (Saari 2006).

Periaatteen ensimmäisellä portaalla eli harkintajärjestyksessä ensimmäisenä ovat keinot, joilla pyritään vaikuttamaan liikennetarpeeseen ja kulkumuotojen valintaan. Näitä ovat mm. joukkoliikenteen järjestelyt, kevyen liikenteen edistämiskeinot ja liikenteen säätelymaksut. Ensimmäisellä portaalla on myös tarkoitus pohtia mahdollisuuksia vaikuttaa maankäyttöön. Toisella portaalla vuoroon tulevat keinot, joilla tehostetaan jo olemassa olevan liikenneverkon toimintaa. Tämä tarkoittaa liikenteen hallinnan keinoja kuten nopeusrajoitusten säätelyä, liikenteen ohjausta ja tiedotusta. Mikäli ongelman ratkaisu vaatii ratketakseen mittavampia toimenpiteitä, otetaan periaatteen kolmannella portaalla tarkasteluun liikenneverkon pienet parantamistoimet, kuten kaista- ja kevyen liikenteen väylien järjestelyt. Neljännessä vaiheessa toteutetaan suuret investoinnit, jollaisia ovat mm. uusien väylien rakentaminen tai suurehko perusparantaminen. (Pesonen & Hillo 2007, 14.) Neliporrasperiaate nimetään Tiehallinnon suunnittelustrategiaksi 2006 valmistuneessa *Suunta 2010* -raportissa (Tiehallinto 2006). Myös liikenne- ja viestintäministeriön *Liikenne 2030* -selvityksessä (LVM 2007a) neliporrasperiaate on nostettu liikennejärjestelmän kehittämisstrategiaksi.

Tämän tutkimuksen kohteena on neliporrasperiaatteen toteutuminen Tiehallinnon suunnittelukäytännöissä ja laajemmin suomalaisessa tienpidossa. Periaatteen ollessa Suomessa tuore on jatkon kannalta hyödyllistä tarkastella sen tuomia etuja ja mahdollisuuksia sekä siihen liittyviä mahdollisia puutteita ja rajoituksia. Tiehallinto onkin julkaissut selvityksiä neliporrasperiaatteen toteuttamisesta hanketasolla (esim. Pesonen & Hillo 2007, Valtatie 26 Husula-Taavetti... 2007 ja Tiehallinto 2007), mutta tapauskohtaisten tarkastelujen lisäksi periaatteen toteutumista on Suomessa tutkittu vain vähän. Tähän asti on lisäksi puuttunut tutkimus, joka valottaa periaatetta omassa työssään käyttävien kokemuksia. Tässä tutkimuksessa olennaista on selvittää, missä ollaan nyt periaatteen toteutumisessa ja toteuttamisessa, ja tutkia millaisia haasteita se tulevaisuudessa kohtaa.

1.2 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen kohteena on Tiehallinnon käyttöönottama neliporrasperiaate laajemmassa alueellisessa ja sosiaalisessa kontekstissaan. Tutkimuksessa tarkastellaan *neliporrasmallin*

kehittämistä ja kehittymistä Tiehallinnon toiminnassa ja sitä kautta suomalaisen tienpidon käytännöissä. Tutkimuksen tavoite voidaan kiteyttää seuraavaan tutkimuskysymykseen:

- **Miten neliporrasajattelu voi toteutua Tiehallinnon toiminnan eri tasoilla?**

Siihen, miten periaate voi toteutua, vaikuttavat organisaation sisäisten ja ulkoisten tekijöiden lisäksi sosiaaliset tekijät eli se, miten neliporrasperiaate ymmärretään ja koetaan. Tutkimuskysymykseen sisältyy siksi ensiksi näkökulma neliporrasperiaatteen mahdollisuuksista ja rajoituksista järjestelmänä ja toiseksi näkökulma, joka avaa periaatteen toteuttajien kokemusten kautta sen toimintakykyisyyttä. Tutkimus ei jakaudu selkeästi teoreettiseen ja empiiriseen osaan (tästä tarkemmin luvussa 1.3). Tutkimuskysymyksen näkökulmista tai tarkastelu-ulottuvuuksista ensimmäinen voidaan kuitenkin tulkita teoriapainotteisemmaksi ja ilmiön esittelyyn keskittyväksi: tarkastelussa ovat neliporrasperiaatteen toteutumisedellytysten normatiiviset ominaisuudet. Ensimmäinen tarkastelu-ulottuvuus voidaan täsmentää alakysymykseksi:

- **Millaisia reunaehtoja toimintaympäristö asettaa neliporrasperiaatteelle? Miten periaate vastaa niihin?**

Periaatteen toimintakykyisyyttä arvioidaan tarkemmin empiirisen haastatteluaineiston avulla. Tutkimuskysymykseen sisältyvät toiminnan eri tasot tuovat tutkimukseen pyrkimyksen tarkastella periaatetta paitsi yksittäisen tapauksen kautta, myös laajemmin sen kehittäjien sekä sitä työhönsä soveltavien Tiehallinnon virkamiesten näkökulmasta. Neliporrasperiaatteen toimintakykyisyyttä tarkasteleva alakysymys on:

- **Millaisena haastateltavat ymmärtävät neliporrasperiaatteen ja mahdollisuutensa sen toteuttamisessa?**

Kysymykseen vastataan kolmen vastaajaryhmän avulla. Ensimmäinen vastaajaryhmä on ollut neliporrasperiaatteen kanssa tekemisissä laatiessaan Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelmaa (2006), jonka liikennestrategia perustuu periaatteen mukaiseen jaotteluun. Toinen vastaajaryhmä koostuu Tiehallinnon Hämeen tiepiirissä työskentelevistä virkamiehistä, joilla on työnsä puolesta näkemyksiä ja kokemuksia periaatteen soveltumisesta Tiehallinnon käytäntöihin. Kolmas vastaajaryhmä on osallistunut neliporrasperiaatteen lanseeraus- ja kehitystyöhön Tiehallinnon Asiantuntijapalveluissa sekä liikenne- ja viestintäministeriössä.

Neliporrasperiaate on tuore malli Suomessa ja Tiehallinnon käytännöissä, ja siksi on perusteltua tarkastella sen toteutumista suunnittelun jatkumossa. Kehitys- ja sovellustyön jatkaminen tämän

tutkimuksen puitteissa edellyttää katsomista paitsi taaksepäin, myös tulevaisuuteen. Siksi viimeinen tutkimuskysymystä syventävä alakysymys kuuluu:

- **Mihin periaate vie tienpidon suunnittelua?**

Tutkimuskysymysten asettelussa lähtökohtana on kriittisyys. Neliporrasperiaatteen asemaa, olemusta ja merkitystä ei oteta annettuna. Neliporrasperiaatteen toteutumiseen pyritään kysymyksenasettelun avulla tuomaan tulkinnallinen ulottuvuus: se, mitä periaate yhdelle tarkoittaa ei olekaan sama toiselle. Tutkimuskysymysten ja tutkimusmenetelmien taustalla olevat valinnat esitellään laajemmin seuraavassa luvussa.

1.3 Menetelmävalinnat ja aineisto

Vastaus tutkimuskysymykseen ja sitä rajaaviin alakysymyksiin ei ole universaali käytetyistä menetelmistä riippumatta, vaan menetelmävalinnat ohjaavat tutkimusta siinä missä tutkimuskysymyksen asettelukin. Tutkijan tekemät valinnat eivät rajoitu tiedonkeruussa käytettävän menetelmän valintaan, vaan muodostavat katkeamattoman ketjun metodologisista taustasitoumuksista aina analyysin tekoon asti (Kuusisto-Arponen & Viljanen 2007). Tätä tutkimusta ohjaavat valinnat on esitetty Taulukossa 1.

Taulukko 1. Tutkimuksessa käytetyt menetelmät (vrt. Kuusisto-Arponen & Viljanen 2007).

Metodologinen lähtökohta	Konstruktionismi
Tutkimusmenetelmä	Case-tutkimus
Tiedonkeruumenetelmä	Teemahaastattelu
Analyysimenetelmät	Grounded theory; sisällönanalyysi

Tutkimusta määrittää ensinnäkin tutkijan näkemys tieteen, todellisuuden ja yksilön välisestä suhteesta. Tässä tutkimuksessa todellisuus ymmärretään yksilölliseksi kokemukseksi, joka rakentuu sosiaalisesti kielessä. Tutkimuksen metodologiseksi lähtökohdaksi muodostuu sitä kautta konstruktionismi. Konstruktivistisen näkemyksen mukaan se, mikä ymmärretään tiedoksi ja todellisuudeksi, riippuu valitusta näkökulmasta. Ymmärtääkseen maailmaa sitä täytyy tulkita. (Schwandt 1994, 115, 125.) Konstruktivistinen ote tarkoittaa tässä tutkimuksessa sitä, että neliporrasperiaatteen merkitystä ei oteta annettuna, ja luvussa 1.1 esitetty johdatus on siksi

tulkittava vain yhdeksi mahdolliseksi tavaksi määrittellä neliporrasperiaate. Tutkiakseen neliporrasperiaatteen toteutumista tutkijan on ensimmäiseksi otettava huomioon erilaiset tavat ymmärtää se.

Tutkimusmenetelmä on tutkimuksen suorittamista yleisellä tasolla kuvaava termi. Tätä tutkimusta voidaan nimittää case-tutkimukseksi eli tapaustutkimukseksi. Se, onko kyseessä tarkalleen ottaen menetelmä, on tulkinnanvaraista. Menetelmällisyyttä puoltaa oletus valitun tapauksen edustavuudesta. Yhden tarkastellun tapauksen avulla on mahdollista tehdä yleistyksiä suuresta joukosta. Stake (1994, 236) toteaa puolestaan, että case-tutkimus ei ole niinkään metodologinen vaan tutkimuskohteen valinta: ensin valitaan tutkittava tapaus, jota sitten tutkitaan monin tavoin. Stake (emt., 237) jakaa case-tutkimuksen edelleen luokkiin tutkimusintressin mukaan. Tutkimus voi keskittyä erittelemään yksittäisen tapauksen piirteitä, jolloin tutkittava tapaus on tutkimuksen itseisarvo (engl. *intrinsic case study*). Kun taas itse tapaus on toissijaisena kiinnostuksenkohteena, voidaan puhua *instrumentaalista tapaustutkimuksesta*. Tässä tutkimuksessa Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelma on valittu tapaukseksi juuri havainnollistamaan omalta osaltaan neliporrasperiaatetta työssään käyttäneiden kokemuksia.

Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty haastatteluin. Haastatteluja tehtiin yhteensä 14 kappaletta kolmesta tutkimuksen vastaajaryhmästä (Liite 1). Haastatellut valittiin *eliittiotantana* (Tuomi & Sarajärvi 2003, 88–89): tiettyjen henkilöiden valinta oli harkittu (ei sattumanvarainen), ja heidät valittiin koska heitä haastatteleamalla oli oletettavaa saada parhaiten tietoa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelman osalta haastateltaviksi pyydettiin suunnittelutyötä tiiviimmin ohjanneen työryhmän jäseniä. Seitsemästä kutsutusta kuusi suostui haastateltavaksi. Lisäksi haastateltaviksi ensimmäiseen vastaajaryhmään¹ valikoitui suosituksen perusteella kaksi suunnitelman laajempaan ohjausryhmään kuulunutta henkilöä. Myös kahden muun vastaajaryhmän jäsenet valittiin eliittiotantana. Toisen vastaajaryhmän² osalta tarkoitus oli haastatella Tiehallinnon Hämeen tiepiiristä sellaisia henkilöitä, joiden oletettiin tuntevan neliporrasperiaatteen tai käyttävän sitä työssään. Valintakriteerit vastaavia haastateltavia saatiin tutkimukseen mukaan neljä. Kolmanteen vastaajaryhmään³, periaatteen lanseeraus- ja

¹ Jatkossa ensimmäisen vastaajaryhmän jäsenistä käytetään nimitystä *ljs-työryhmän jäsen*.

² Toisen vastaajaryhmän jäsenistä käytetään jatkossa nimitystä *tiepiirin virkamies*.

³ Kolmannen vastaajaryhmän jäsenet nimitetään tästedes *periaatteen kehittäjiksi*.

kehitystyöhön osallistuviin, kuului edustaja Tiehallinnon Asiantuntijapalveluista sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Tyypiltään haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja (Tiittula & Ruusuvuori 2005, 11), ts. haastattelujen teemat ja aihepiirit oli lyöty lukkoon, mutta kysymysten muotoilu ja järjestys vaihtelivat. Voidakseen valmistautua haastattelun teemoihin vastaajat (ensimmäistä ja viimeistä haastateltua lukuun ottamatta) saivat haastattelurungon etukäteen sähköpostilla. Haastattelurungoissa (Liitteet 2, 3 ja 4) on varsin yksityiskohtaisia kysymyksiä, joiden tarkoitus oli haastattelutilanteessa rohkaista haastateltavaa pohtimaan neliporrasperiaatetta eri näkökulmista. Osa vastaajista kävi kysymykset läpi järjestyksessä, osan kanssa keskustelu eteni teemoittain ilman kysymysten tarkempaa seuraamista. Jokainen haastattelu oli vuorovaikutustilanteena erilainen, ja haastateltavien puheliaisuudessa oli vastaavasti suuria eroja. Haastattelujen kesto vaihteli 20 minuutista reiluun tuntiin. Puheliaimmat haastateltavat eivät tarvinneet juurikaan johdatusta siirtyessään teemasta toiseen, kun taas vähäsanaisemmat vastasivat kysymyksiin muutamalla virkkeellä kerrallaan.

Haastatteluaineisto ei synny vain haastateltavan vastauksista vaan molempien osapuolten vuorovaikutuksesta (Ruusuvuori & Tiittula 2005, 29). Haastateltavan vastaukset riippuvat haastattelijan esittämien kysymysten muotoilusta ja muuten syntyvästä keskustelusta. Maailmankatsomukseltaan konstruktivistinen tutkija ei voi sulkea itseään tutkimuskohteensa ulkopuolelle, vaan hänen on myönnettävä osuutensa tutkimusaineiston syntymisessä. Vuorovaikutustilanteena haastattelu osallistaa tutkijan vahvemmin tutkimustuloksiin, mutta antaa toisaalta paremmat mahdollisuudet vaikuttaa tilanteen kulkuun ja lisätiedon saamiseen kuin esimerkiksi postitse lähetetty kysely. Tutkimuksen haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin sana sanalta, jotta haastattelijan ja haastateltavan sanomiset olisi mahdollista erottaa aineistoa analysoitaessa.

Jokainen tutkimus on omanlaisensa, eikä analyysi useinkaan onnistu puhtaasti oppikirjan ohjeistuksen mukaan (Eskola & Suoranta 1998, 189). Siksi tätä tutkimusta varten on luotu tutkimusote¹, jossa yhdistyvät aineistolähtöinen sisällönanalyysi Tuomen ja Sarajärven (2003) mukaan sekä grounded theory -menetelmän käytännöt pääosin Charmazin (2006) ja Locken (2001) mukaan. Menetelmiä on käytetty niiltä osin, kuin niiden on nähty palvelevan tarkoitusta, mutta liian

¹ Haastatteluaineiston analyysiin sovelletun tutkimusotteen seikkaperäisempi kuvaus esitetään luvun 4.1 alussa.

orjallista noudattamista on pyritty välttämään. Menetelmillä on sama lähtökohta: tutkija pyrkii muodostamaan teorian (Eskola 2001, 136) tai teoreettisen kokonaisuuden (Tuomi & Sarajärvi 2003, 97) aineistosta. Aikaisemmillä havainnoilla tai tiedoilla ei tässä pitäisi olla mitään tekemistä aineiston kanssa. Aineistolähtöinen analyysi on tarpeen varsinkin silloin, kun tarvitaan perustietoa jonkin tietyn ilmiön olemuksesta (Eskola & Suoranta 1998, 19). Aineistolähtöisen tutkimusotteen avulla haastatteluaineistosta voidaan luoda teoreettinen katsaus neliporrasperiaatteen toteutumisehtoihin kokemuseräisen tiedon valossa.

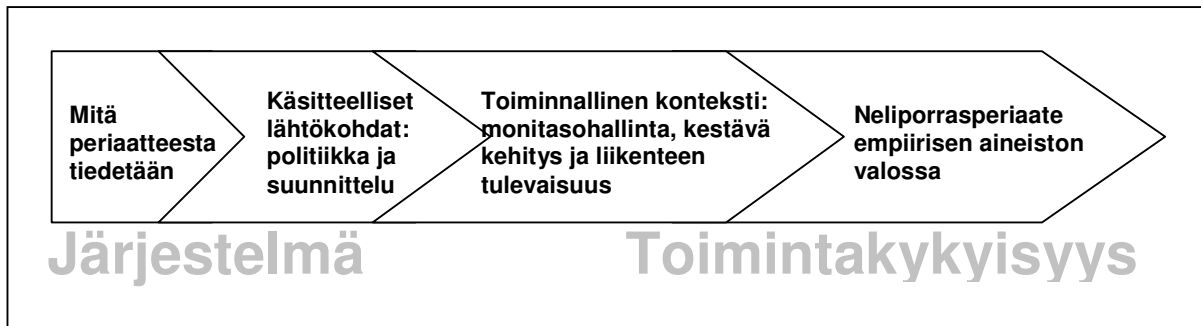
Millainen tehtävä jo tiedetyllä sitten on tässä tutkimuksessa? Väitöskirjassaan grounded theorya soveltava Haveri (1994, 25) puhuu ohjaavasta teoriasta (engl. *guiding theory*), joka koostuu keskeisimmistä tutkimuskohteen kontekstia ja potentiaalia korostavista teoreettisista ja empiirisistä havainnoista. Tässä tutkimuksessa teoreettisia johtolankoja sisältävät luvut eivät itsessään vaikuta analyysiin, vaan niiden on tarkoitus avata tutkimuskysymystä toista kautta (tutkimuksen järjestelmä-toimintakykyisyys -jaottelu) ja toimia neliporrasperiaatteen käytön ja toiminnan kontekstina. Tutkimuskysymyksen jakautuminen kahteen varsin erilaiseen näkökulmaan perustelee myös analyysin aineistolähtöistä otetta.

Aineistolähtöisyyttä on kritisoitu siitä, että näennäisesti aineistolähtöisessä lähestymistavassa analyysiyksiköt pohjaavat kuitenkin olemassa olevaan teoriaan tai tutkijan ennakkoluuloihin (Tuomi & Sarajärvi 2003, 98). Ongelmaa ei voida tässäkään tutkimuksessa kokonaan kieltää. Tutkimuksen aineistolähtöisyyttä tukevat edellä mainitun jaottelun lisäksi haastatteluaineisto, jonka tematiikka nousi neliporrasperiaatteen lähtökohdista ilman valmiiksi asetettuja kytkentöjä tiettyihin teoreettisiin aiheisiin. Haastateltavilla oli siten mahdollisuus määritellä omista lähtökohdistaan neliporrasperiaatteen toiminnallinen konteksti. Haastatteluissa toimintakykyisyyttä käsiteltiin osin samojen aiheiden kautta, jotka on nostettu esiin jo tarkasteltaessa neliporrasperiaatetta järjestelmänä.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen noudattaa varsin uskollisesti Alasuutarin (2002) maatuskamalliksi nimeämää rakennetta. Maatuskamallin kantava ajatus on se, että koko tutkimuksen lisäksi jokainen käsittelyluku on jaettavissa johdantoon, käsittelyosaan ja päätäntöosaan. Jokainen luku vastaa

osaltaan tutkimuskysymykseen. Luvun alussa kerrotaan, mihin osaan tutkimuskysymystä ollaan vastaamassa, ja luku päättyy yhteenvetoon. Kuten edellä luvussa 1.2 todettiin, tutkimusta ei voida jakaa suoraviivaisesti teoreettiseen ja empiiriseen osaan. Eskolan (2001, 138) mukaan tutkimus voi edetä silloin aineisto- tai ilmiöpohjaisesti silloin, kun tutkijalla ei ole yhtä suurta teoriaa vaan useita pieniä teorioita. Tällöin hän voi käyttää niitä tutkimusaihettaan selventävinä tulokulmina. Tutkimuksen empiiristä aineistoa ei kuljeteta läpi jokaisen luvun, mutta ilmiönä neliporrasperiaate on vahvasti läsnä ensimmäisestä käsittelyluvusta viimeiseen. Alasuutarin ja Eskolan esittämiä malleja soveltaen tutkimuksen rakenne on hahmoteltu Kuvioon 2.



Kuvio 2. Tutkimuksen rakenne.

Johdatuksena neliporrasperiaatteen tarkasteluun esitetään luvussa 2 kooste Tiehallinnon ja Ruotsin Vägverketin periaatetta koskevista asiakirjoista. Tutkimuksen lähtökohtien mukaan esitys on ensimmäinen, muttei suinkaan ainoa mahdollinen tulkinta neliporrasperiaatteesta. Luvussa 3 käsitellään neliporrasperiaatteen normatiivisia ominaisuuksia suunnittelun ja politiikan teoreettisen käsitteistön avulla. Luku päätetään pohdintaan neliporrasperiaatteesta suunnittelun ja politiikan jatkumossa. Luku 4 tarkastelee toimintaympäristön reunaehtoja konkreettisemmin monitasohallinnan sekä liikenteen ja kestävän kehityksen välisen suhteen kautta. Luvun päätteeksi esitetään toinen tulkinta neliporrasperiaatteesta. Luvussa 5 siirrytään periaatteen toimintakykyisyyden puolelle ja arvioidaan, millaisia kokemuksia haastateltaville on periaatteesta ja sen käytöstä tullut. Empiirinen analyysi, neliporrasperiaatteen kolmas tulkinta, päätetään lukuun 5.5. Tutkimuksen loppusanat sekä pohdintoja tulevaan esitetään luvussa 6.

2 Neliporrasperiaate – ensimmäinen tulkinta

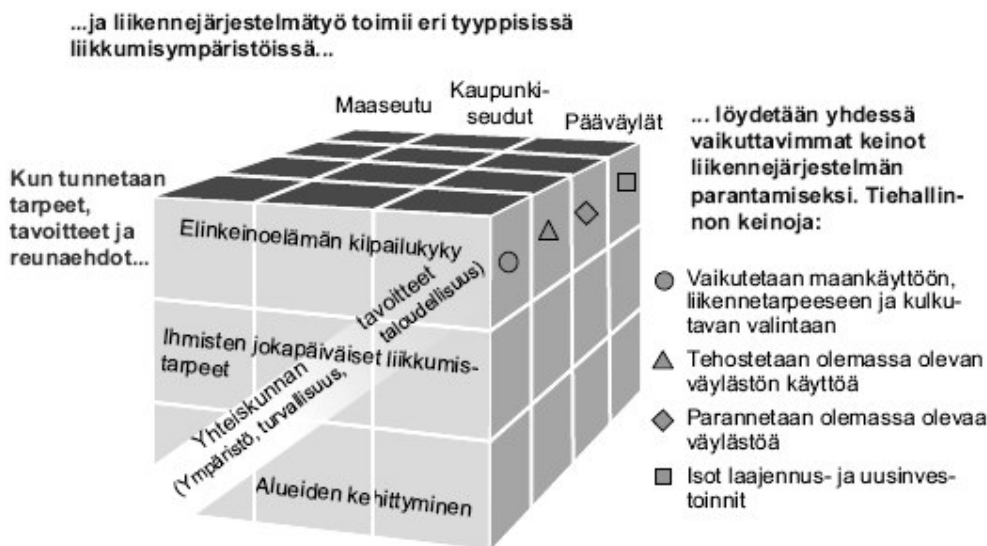
Neliporrasperiaate tuli Tiehallinnon suunnittelukäytäntöihin Ruotsista, jossa Vägverket on soveltanut sitä 2000-luvun alusta lähtien. Lähtölaukauksen kehitystyö sai Ruotsissa hallituksen ehdotuksesta ”Liikennepoliittikka kestävän kehityksen puolesta” 1997/98:56. Taustalla oli voimistuva vaatimus löytää ratkaisuja, jotka hyödyntäisivät jo olemassa olevia teitä silloisia käytäntöjä tehokkaammin. Ehdotuksessa suositeltiin, että ennen tieinfrastruktuurin uudistus- tai parannustoimenpiteitä tulisi osoittaa, että vaihtoehtoisia ratkaisuja on analysoitu ja harkittu. Liikennejärjestelmä olisi nähtävä kokonaisuutena: suunnittelujärjestelmä tulisi määritellä siten, että se sallisi liikennesektorin eri tahojen yhteistyön ja myös muiden kuin ”omalle tontille” sijoittuvien toimenpiteiden käytön. Ongelmanratkaisuun voitaisiin näin soveltaa aiempaa laajempaa näkökulmaa. Syntyi neliportainen malli (myöhemmin periaate), jonka eri vaiheet määriteltiin kuten edellä luvussa 1.1, lähtien liikennetarpeeseen vaikuttamisesta ja päätyen pienin askelin aina laajan mittakaavan investointeihin. (Vägverket 2002, 7.)

Toinen neliporrasperiaatteen taustalla vaikuttanut poliittinen taho on Euroopan tiejohtajien konferenssi CEDR (*Confrence of European Directors of Roads*). Konferenssin alainen telematiikan työryhmä totesi julkaisussaan vuonna 2004, että kansallisten tiehallintojen edessä on *suuri muutos* (*Big Shift*). Kansallisten tiehallintojen tehtävä on perinteisen näkemyksen mukaan keskittynyt liikenteen sujuvuuden turvaamiseen ja liikenneturvallisuuden parantamiseen. Tämä yksinkertainen toimintamalli ei julkaisun mukaan kuitenkaan päde nyky maailmassa, jossa kansalliset tiehallinnot kohtaavat niin vähenevän rahoituksen, ympäristöongelmien, ruuhkautumisen kuin monitoimijaisen toimintakentänkin mukanaan tuomat haasteet. Kansallisten tiehallintojen on infrastruktuuria koskevien toimenpiteiden lisäksi pystyttävä vastaamaan asiakastarpeisiin. (CEDR 2004, 1–2.) Suuri muutos tarkoittaakin painopisteen siirtymistä tienrakennuksesta ja ylläpidosta verkostotoimenpiteisiin sekä organisaation ja prosessien muutoksiin, joita tarvitaan korkealaatuisten palvelujen aikaansaamiseksi (Weiste & Soininen 2006, 68). Kuten Vägverketin, myös CEDR:n näkemyksessä on näin ollen vahvasti läsnä liikennejärjestelmän ja -sektorin tulkitseminen kokonaisuutena, jossa tavoitteisiin pääsy edellyttää toimijoiden välistä yhteistyötä.

Ruotsissa neliporrasperiaatetta ovat soveltaneet sekä Vägverket että Banverket. Neliporrasperiaate on Suomessakin siirtynyt Tiehallinnon sovelluksista ja tulkinnoista laajemmin väylähallinnon käyttöön. Ratahallintokeskus esittää pitkän aikavälin suunnitelmassaan (2006, 33) radanpidon

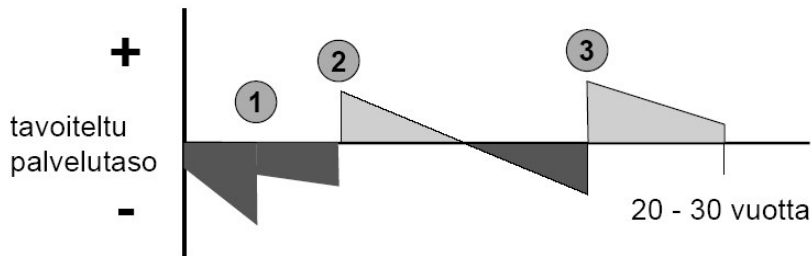
suunnitelman vuosille 2008–2030 neljään kokonaisuuteen jaettuna. Toimenpiteiden perustaksi nimetään asiakaslähtöisyys, joka tarkoittaa painopisteen siirtymistä rataverkolta matkojen ja kuljetusten näkökulmaan. Samalla huomioidaan, etteivät käytettävissä olevat keinot rajaudu teknisiin ja taloudellisiin ehtoihin, vaan mahdollisuudet alkavat ajattelutavoista ja yhteistyöstä. Ratahallintokeskuksen tulkinnassa neliporrasperiaatteen lähtökohdat ovat siis pitkälti samat kuin Tiehallinnolla. Ensimmäinen toimenpidekokonaisuus pyrkii parantamaan liikennejärjestelmän toimivuutta matka- ja kuljetusketjuista huolehtimalla. Toiseen tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat rataverkon kunnossapito ja väyläpalvelujen tarjoaminen; kolmannessa tehtäväkokonaisuudessa ovat peruskorjaukset sekä toiminnallisuuden, välityskyvyn ja turvallisuuden ajanmukaistaminen; neljäs tehtäväkokonaisuus korostuu rataverkon isoista kehittämishankkeista. (Ratahallintokeskus 2006, 33.)

Tiehallinnon käytäntöihin neliporrasperiaate kytkeytyy väyläpalvelujen suunnittelun kehikossa (Kuvio 3). Kehikkoon liitettyä periaatteesta tulee elimellinen osa Tiehallinnon toiminnan kaikkia ulottuvuuksia. Neliporrasperiaate mielletäänkin työkaluksi, joka otetaan käyttöön suunnittelun eri tasolla, vaiheissa ja alueilla liikennejärjestelmäsuunnittelusta yksittäisiin hankkeisiin ja maaseudulta kaupunkiin. Neliporrasperiaatteen suurin käyttöpotentiaali ongelmakohteiden kehittämisessä on kaupunkiseudulla, mutta sitä on mahdollista soveltaa myös vähäliikenteisten teiden ongelmanratkaisuun. (Tiehallinto 2006, 20–21.) Tiehallinnon toiminnan tasoilla neliporrasperiaate vaikuttaisi siis olevan lähes universaalisti sovellettavissa.



Kuvio 3. Väyläpalvelujen suunnittelun kehikko (Tiehallinto 2006, 18).

Asiakaslähtöinen sekä liikenteen hallintakeskeinen lähestymistapa ovat saaneet liikennejärjestelmän kehittämisessä lisää painoarvoa viime vuosina (Pesonen & Hillo 2007,13), ja neliporrasperiaatteen nähdään tuovan apua uusien ratkaisujen etsimisessä suunnitteluun ja toimintaan. Nähdään, että aikaisemmin pääosassa ollut tiekapasiteetin kasvattaminen ei välttämättä ole oikea tai ainakaan ainoa keino liikenteestä aiheutuvien ongelmien ratkaisuun (Valtatie 26 Husula-Taavetti... 2007, 9). Neliporrasperiaate näyttäisi siis kiinnittävän huomiota liikennettä synnyttäviin tekijöihin eli syihin sen sijaan, että puuttuisi pelkkiin seurauksiin eli liikenteen ongelmiin. Asiakaslähtöistä toiminnasta tekee muun muassa se, että neliporrasperiaate mahdollistaa myös tavoitellun palvelutason ylläpidon pidempään. Suuria investointeja odotellessa tiestön kunto ehtii huonota merkittävästi, mutta jos yhden ison investoinnin tarvitsemat määrärahat jaetaan useisiin pieniin, nopeammin rahoitettavissa ja toteutettavissa oleviin toimenpiteisiin, voidaan tiestön kunto pitää jatkuvasti lähellä tavoiteltua palvelutasoa (Kuvio 4).



Kuvio 4. Pienten askelten malli (Pesonen & Hillo 2007, 14).

Neliporrasperiaatteen käyttöönoton vaikutuksia Ruotsin Vägverketissä ja Banverketissä on arvioitu valtiollisen tutkimusinstituutti SIKAn (*Statens institut för kommunikationsanalys*) toimesta. Arvion (SIKA 2005) mukaan käytännön tasolla ei ollut havaittavissa merkkejä periaatteen soveltamisesta tai yrityksistä soveltaa sitä, vaikka sekä tien- että rautatienpitosuunnitelmissa käsitellään juuri sellaisia asioita, joiden voisi kuvitella olevan hyvin sopivia neliporrasperiaatteen soveltamiseen. Toimenpideanalyysi rajoittui useissa tarkasteltavissa tapauksissa periaatteen 3 ja 4. portaalle. Tutkimuksessa todettiin, että neliporrasperiaatteen teoria ja käytäntö eivät kohtaa, ja tästä syystä SIKAn (2005, 9) nimittää periaatetta infrastruktuurisuunnittelun Potemkinin kulissiksi¹. Periaatteen tehtävänä on SIKAn tulkinnessa ollut antaa julkisuuteen kuva kehittyneestä ja monipuolisesta

¹ Tällä viitataan menettelyyn, jossa asian todellista tarkoitusta tai ulkonäköä yritetään peittää. Nimitys juontaa juurensa 1700-luvun Venäjälle, jossa ruhtinas Potemkin antoi rakennuttaa kokonaisia kyliä keisarinna Katariina II:n Krimin vierailua varten; tarkoitus oli antaa maan hyvinvoinnista todellista parempi kuva. (SIKA 2005, 9.)

suunnitteluprosessista, vaikka se ei käytännössä olisi ollut mahdollista tai edes tavoitteena. Periaatteen käyttöönoton edessä on monia esteitä, ja toimintaan tarvitaan parempia suuntaviivoja sekä analyysityökaluja. (Weiste & Soininen 2006, 73.) Neliporrasperiaatteen onnistunut soveltaminen vaatisi SIKA:n (emt., 11) tutkimuksen mukaan koko suunnittelujärjestelmän perinpohjaista uudistamista.

3 Käsitteitä neliporrasperiaatteen lähtökohdiksi

3.1 Suunnittelu

Neliporrasperiaatteen käsitteellisistä lähtökohdista suunnitteluteoria on luonteva tarttumapinta aloittaa. Hautamäen (1991, 5) mukaan suunnittelun perustana on tarve vaikuttaa tulevaisuuteen ja usko siihen, että tulevaisuuteen voidaan vaikuttaa. Tulevaisuusperspektiivi on läsnä silloin, kun suunnittelu määritellään ”toivon järjestämiseksi” (Forester Jauhiaisen ja Niemenmaan 2006, 20 mukaan). Suunnittelu voi siis tarkoittaa nykyhetken keinoja yksilöiden ja yhteisöjen toiveiden toteuttamiseksi tulevaisuudessa. Tässä luvussa käsitellään suunnittelua Jauhiaisen ja Niemenmaan (2006) käyttämän moderni-postmoderni -jaottelun mukaisesti. Tarkastelussa ovat ensin modernin suunnittelun rationalismiin pohjautuvat kokonaisvaltainen suunnittelu sekä inkrementalistinen suunnittelu. Näkemystä täydennetään postmodernin suunnittelun tulkinnoilla kommunikatiivisesta suunnittelusta sekä suunnittelun ja vallan välisestä suhteesta.

Yksi modernin suunnittelun ydinteemoista on rationaalisuus. Yhteiskunnan järjestämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla tarvitaan suunnittelua, joka tekee toiminnasta järkevää, rationaalista (Hautamäki 1991, 14 ja Jauhainen & Niemenmaa 2006, 48). Rationalismin ihanteen mukaan päätöksentekijällä uskotaan olevan kyky ongelmien optimaaliseen ratkaisuun omaan järkeensä nojaten. Käsitteet tiedosta ja totuudesta ovat rationalistisen näkemyksen mukaan universaaleja, ja tietoon pääsee käsiksi järjen avulla. Rationalismi voidaan nähdä paitsi suunnitteluteorianä myös laajempänä ideologiana, jonka tehtävänä on poistaa epävarmuus maailmasta. (Sotarauta 1998, 133.)

Puhtain rationaalisuuden muoto on kokonaisvaltainen tai synoptinen suunnittelu. Pyrkimyksenä on suunnittelulla löytää kokonaisvaltaisia ratkaisuja ja optimaalisia tuloksia. Suunnitteluprosessissa päätöksentekijä tunnistaa tavoitteet ja asettaa ne tärkeysjärjestykseen, selvittää kaikki mahdolliset keinot niiden saavuttamiseksi, analysoi keinojen soveltuvuuden ja valitsee tulosten perusteella ne keinot, jotka parhaiten toteuttavat asetetut tavoitteet. (Hautamäki 1991, 15.) Saavutettu ratkaisu on järkevyyteen ja tehokkuuteen perustuva, arvoista riippumaton ja objektiivinen vailla poliittisuutta tai puolueellisuutta (Jauhainen & Niemenmaa 2006, 50).

Kokonaisvaltainen rationalistinen suunnittelu kohtaa monenlaisia ongelmia, joista ilmeisin on tiedon ongelma (Sotarauda 1996, 140). Ihanteena on täydellisen informaation saaminen, mutta useinkaan se ei ole mahdollista. Kokonaisvaltainen suunnittelu käyttää tiedonhankinnassa matemaattisia malleja, mutta kaikki tieto ei mahdu niihin. Tieto voi myös olla vääristynyttä tai sitä ei ole lainkaan saatavilla. Myöskään tulevaisuuteen liittyvän tiedon todenmukaisuus ei ole varmaa. (Hautamäki 1991, 17.) Suunnittelijan kohtaamat ongelmat ovat Sotaraudan (emt.) osuvan nimityksen mukaan *ilkeitä*. Suunnittelijan toimintaa rajoittavat lisäksi aika, raha ja muut resurssit. Kokonaisvaltaisen suunnittelun ongelma on toisin sanottuna todellisuus, joka tulee rationaalisen suunnittelijan ja optimaalisten ratkaisujen tielle. Rationalismi ja inhimillinen toiminta tuntuvat usein olevan mahdoton yhtälö (Lindblom 1959, 152). Tietynlaista rationalismia tarvitaan silti suunnittelussa: toiminnan ja suunnittelun toivotaan harvoin olevan irrationaalista (Sotarauda 1996, 134).

Toinen modernin suunnittelun tulkinta rationaalisuudesta on inkrementalistinen suunnittelu. Sotaraudan (1996, 143) mukaan inkrementalismiin lähtökohdat ovat edelleen rationalismissa, mutta inkrementalismi on kokonaisvaltaisen suunnittelun kritiikki ja vastakappale. Lindblom (Etzionin 1978, 219–220 mukaan) tiivistää inkrementalismiin seuraaviin:

1. Laajamittaisen vaihtoehtojen etsimisen ja vertailun sijaan päätöksentekijä keskittyy vain nykyisestä linjauksesta asteittain poikkeaviin ratkaisuihin.
2. Tarkastelussa on vain suhteellisen suppea otos vaihtoehtoista.
3. Jokaisesta vaihtoehdosta tarkastellaan vain rajoitettua määrää seurauksia.
4. Päätöksentekijän kohtaama ongelma määritellään jatkuvasti uudelleen: ongelma saadaan hallintaan jatkuvalla tavoitteiden ja keinojen yhteen sovittelulla.
5. Tämän johdosta ei ole olemassa vain yhtä päätöstä tai oikeaa ratkaisua, vaan päättymätön sarja toimenpiteitä.
6. Inkrementaalinen päätöksenteko suuntautuu enemmän nykyhetken ongelmien poistoon kuin tulevaisuuden tavoitteiden saavuttamiseen.

Inkrementalistisessa suunnittelussa pyritään tavoitteeseen rajaamalla ongelmat pieniksi ja yksi kerrallaan ratkaistaviksi. Tarkoitus ei ole enää kokonaisvaltainen ongelmien poistaminen, vaan suunnittelu on nykytilanteen parantamista askel kerrallaan (Hautamäki 1991, 18). Samalla ajatus tiedostetuista tavoitteista kyseenalaistetaan: Sotaraudan (emt.) mukaan inkrementalismi on enemmänkin siirtymistä vanhasta pois päin kuin kohti tunnettuja tavoitteita. Rationalistisessa kokonaisvaltaisessa suunnittelussa tavoitteet ja keinot ovat hierarkkisessa järjestyksessä (tavoitteet

sanelevat käytettävät keinot), kun inkrementalistisessa suunnittelussa tavoitteet ja keinot kytkeytyvät toisiinsa (käytössä olevat keinot vaikuttavat tavoitteiden valintaan) (Hautamäki 1991, 17). Lindblomin (1959, 154) sanoin vastakkain ovat rationaalisen kokonaisvaltaisen suunnittelun sitoutuminen lopputulokseen ja inkrementalistisen suunnittelun valmius määritellä joka suunnittelun vaiheessa sekä tavoitteet että keinot uudelleen.

Inkrementalistinen suunnittelu tunnustaa, ettei yksilöllä ole yksin tarpeeksi tietoa ongelmanratkaisuun. Yhteiskunnan hyvinvointiin päästään keskinäisen sovittelun periaatetta noudattaen (Hautamäki 1991, 18). Keskitettyä päätöksentekoa ei tarvita, vaan inkrementalistinen suunnittelu etenee vaiheesta toiseen joustavasti ja konsensushakuisesti. Hyvän suunnittelun kriteerinä on, että osapuolet pitävät valittuja keinoja ja tavoitteita hyvinä ja tarkoitukseen sopivina (Lindblom 1959, 155, 159–160).

Etzioni (1978, 220–221) kritisoi inkrementalistista otetta suunnitteluun kolmesta näkökulmasta. Hän huomauttaa ensinnäkin, ettei inkrementalistinen päätöksenteko ole tasa-arvoista, sillä se heijastaa ainoastaan voimakkaimpien toimijoiden näkemyksiä. Koska inkrementalistisesta suunnittelusta puuttuu keskitetty päätöksenteko, ei mikään taho edellytä kuulemaan suunnittelukohteen eri osapuolia monipuolisesti. Toinen Etzionin (emt.) esittämä kritiikki kohdistuu inkrementalismiin lyhytjänteisyyteen, joka laiminlyö yhteiskunnallista innovaatiokykyä. Oppiminen aiemmista ratkaisuista voisi vähitellen johtaa merkittävään muutokseen, mutta toisistaan erillään pidetyt ratkaisut eivät välttämättä johda minnekään: päätöksenteko voi ajautua kiertämään kehää. Kolmas kriittinen huomio on, että inkrementalistit aliarvioivat oman vaikutuksensa päätöksentekijöihin. Inkrementalismo tukee sellaisia toimijoita, jotka hyötyvät innovaatioiden vähäisyydestä ja päätöksenteon hitaudesta, eli siitä, ettei päätöksenteko aktiivisesti pyri johtamaan tiettyyn suuntaan. Kritiikistä huolimatta inkrementalismiin mahdollisuuksia sovelletaan suunnitteluteorioissa ja -käytännöissä edelleen (esim. Antti Talvitien (2006) kokemusperäinen (*experiental*) inkrementalismo).

Yhteiskuntakehityksen postmoderni vaihe on tuonut suunnitteluteorioihin uudenlaisia sävyjä. Jauhaisen ja Niemenmaan (2006, 59–60) mukaan yhteistä nykyajan suunnitteluteorioille on muun muassa pyrkimys ottaa suunnittelussa huomioon eri osapuolet ja luoda ymmärrys näiden välille. Kommunikatiivinen suunnittelu voidaan sijoittaa modernin ja postmodernin rajapinnalle, sillä se ei irrottaudu kokonaan modernistisesta tai rationaalisesta ajattelusta. Kommunikatiivinen suunnittelu suhtautuu kriittisesti kokonaisvaltaisen ja inkrementaalisen suunnittelun edustamaan

instrumentaaliseen rationalismiin, mutta sen tarkoituksena ei ole kumota tieteellistä lähestymistapaa tai rationalismia itseään. Erona aiempiin suunnitteluteorioihin on näkemys, jonka myöntää, ettei todellisuus ole selitettävissä tai ohjattavissa yhden universaalien mallin avulla. Kommunikatiivisen rationaalisuuden perustana ovat joustavuus ja moniäänisyys, vuorovaikutus ja oppiminen. Soveltuvia tai hyviä toimenpiteitä ovat ne, joista päästään konsensukseen. Konsensus sitouttaa samalla osapuolet suunnittelun lopputulokseen. Vuorovaikutuksessa merkityksellinen tieto ei ole vain asiantuntijoiden tuottamaa (määrällistä) dataa, vaan tietoa ovat myös suunnitteluprosessin aikana käytyt keskustelut ja mielipiteet sekä siellä saadut ja jaetut kokemukset. Kun merkityksellistä tietoa on suunnittelun kaikilla osapuolilla, vähenee suunnittelijan oman asiantuntijuuden painoarvo. Sen tilalle tulee tehtävä vuorovaikutuksen edesauttajana ja ylläpitäjänä. Suunnittelijan tehtävä on luoda symmetria kaikkien osapuolten välille. (Jauhiainen & Niemenmaa 2006, 61–63; Sotarauta 1996, 145–151.)

Yhteiskunnallista keskustelua ja kommunikatiivista rationaalisuutta rajoittavat vallitsevat rakenteet, aika, valta ja konfliktit (Sotarauta 1996, 152). Bent Flyvbjerg (1998) pohtii vallan ja suunnittelun välistä suhdetta tanskalaiskaupunki Aalborgin keskustan suunnitteluprosessin valossa. Tieto on tunnetusti valtaa, mutta samalla *valta on tietoa*. Flyvbjergin (emt.) havainnoista tärkeimmäksi nousee vallan rationalisoiva vaikutus. Valta toisin sanottuna määrittelee sen, mikä oikeastaan on rationaalista. Valta tukee sellaista tietoa, joka sopii sen tarpeisiin. Samalla se tukahduttaa tai jättää huomiotta sen omien pyrkimysten kanssa ristiriidassa olevan tiedon. Rationalismi on siten kontekstisidonnainen käsite, eikä rationaalista ole mahdollista erottaa rationalisoidusta. (Flyvbjerg 1998, 226–227.) Flyvbjergin viesti suunnittelulle on, ettei suunnittelun poliittista puolta voida jättää huomioimatta.

3.2 Poliitiikka – liikennepoliitiikka

Toinen neliporrasperiaatteen käsitteellisistä lähtökohdista on liikennepoliitiikka. Liikennepoliitiikasta puhuttaessa on huomioitava erilaiset näkemykset siitä, miten politiikka ymmärretään. Poliitiikan ja koetun todellisuuden välistä suhdetta määrittää se, minne politiikan ja ei-politiikan välisen rajan nähdään sijoittuvan. Palosen (Ruostetsaaren 1995, 19–20 mukaan) hahmottelemat sektori- ja aspektiteoriat auttavat erottelemaan kaksi mahdollista tapaa ymmärtää politiikan paikka maailmassa. Sektoriteoreettisen näkemyksen mukaan ”politiikka” on yksi ihmisen elinpiirin osa

esimerkiksi ”talouden” ja ”kulttuurin” rinnalla. Sektorit eroavat ominaisuuksiltaan toisistaan, mutta niille on yhteistä tietty rakenne. Ollakseen politiikkaa tutkimuskohde on sektoriteoreettisessa näkemyksessä sidottava johonkin käsitteeseen, joka määritelmän mukaan kuuluu varmasti politiikan sektorille; tällaisia käsitteitä ovat esimerkiksi puolue, eduskunta tai vaalit. (Palonen Ruostetsaaren 1995, 19–20 mukaan.) Sektoriteoriaa on kritisoitu voimakkaastikin (esim. Palonen 2003), eikä turhaan: se sulkee politiikan kentältä kaiken sen, jonka poliittisuus ei ole ilmeistä ja näkyvää. Sektoriteoreettinen näkemys politiikasta on kuitenkin edelleen voimissaan, kuten Ruostetsaaren (1995) tutkimuksessa kävi ilmi.

Vaihtoehtoinen näkemys on aspektiteoreettinen tulkinta, jossa politiikka nähdään todellisuuden aspektina. Todellisuutta ei voida jakaa politiikkaan ja ei-politiikkaan, vaan kyse on näkökulmasta todellisuuteen. Aspektiteorian mukaisesti millä tahansa seikalla on poliittinen aspektinsa. Vastaavasti myös sektoriteoreettisen näkemyksen mukaiset ”ilmipoliittisten” ilmiöiden poliittisuus voidaan kyseenalaistaa. (Palonen Ruostetsaaren 1995, 20 mukaan.) Aspektiteoria vaikuttaisi olevan neliporrasperiaatteen tarkastelun kannalta tuottoisampi näkökulma. Liikennepolitiikkaa ei ole vain se, mikä nimetään liikennepolitiikaksi (esimerkiksi hallituksen liikennepoliittiset päätökset), vaan myös suunnitellut ja tehdyt toimenpiteet ja investoinnit sisältävät poliittisen aspektinsa. Aspektiteorian opetuksena on, ettei poliittinen toiminta lopu ilmipoliittisten tuotosten (kuten esimerkiksi *Liikenne 2030* (LVM 2007a)) ulkopuolella.

Miten itse liikennepolitiikka sitten määritellään? Ruostetsaari (1995, 22) huomauttaa, että itse käsite on usein otettu annettuna, ja että liikennepolitiikkaa on hahmoteltu enemmän sitä koskevien tavoitteiden ja keinojen kautta. Ruostetsaari itse etsii määrittelyä liikennepolitiikalle siihen sisältyvien merkitysten kautta. Tekemiensä teemahaastattelujen perusteella hän (emt., 130) määrittelee liikennepolitiikan ensinnäkin asiaksi, joka liittyy liikennemuotojen väliseen työnjakoon ja siitä päättämiseen. Liikennepolitiikka on tietylle yhteiskunnan sektorille kohdistuvaa julkisen vallan toimintaa. Toinen Ruostetsaaren (emt., 131) löytämä käsitys on liikennepolitiikka väyläpolitiikkana, eli väylien rakentamisena ja yksittäisten hankkeiden toteuttamisena. Kolmas esiin noussut näkemys on, ettei Suomessa ole liikennepolitiikkaa lainkaan. Tässä näkemyksessä korostetaan liikenteen suunnittelun olevan hanketasoista ja jäävän siten vaille strategista näkökulmaa ja kytkentää muuhun yhteiskuntapolitiikkaan (emt., 131)¹.

¹ Samassa yhteydessä voidaan pohtia myös esimerkiksi maankäyttö-, alue- tai koulutuspolitiikan *poliittisuuden* ilmentymistä tai puuttumista. Vaikeasti määriteltävissä oleva liikennepolitiikka ei kenties ole ainutlaatuinen tapaus, vaan poliittisen löytäminen toiminnasta voi olla haastavaa myös muilla aloilla.

Toisenlaisen tulkinnan liikennepolitiikasta tarjoaa Taskinen (2005). Hän erottaa suomalaisesta ja eurooppalaisesta liikennepolitiikasta kaksi päälinjaa, ”uuden” ja ”vanhan” liikennepolitiikan. Vanhan liikennepolitiikan päätavoitteeksi Taskinen (emt., 8) määrittelee ihmisten liikkumisen ja elinkeinoelämän kuljetusten tukemisen sopivalla ja riittävällä liikenneinfrastruktuurilla. Uusi liikennepolitiikka puolestaan pyrkii vähentämään henkilö- ja kuorma-autoliikenteen haittoja ja siten myös niiden määrää. Molemmille näkökulmille on yhteistä se, että liikenneinfrastruktuuri tukee niiden mukaan taloudellista toimintaa. (emt.) Lähtökohdiltaan samankaltainen Vallin (1998, 68) näkemys liikennepolitiikan kahdesta paradigmasta (esitettyinä Taulukossa 2) laajentaa Taskisen tulkintaa.

Taulukko 2. Liikennekeskeisen ja yhteiskunnallisen liikennepoliittisen näkemyksen eroja (Valli 1998, 68).

Liikennekeskeinen näkökulma	Yhteiskunnallinen näkökulma
Kysyntä määrittää liikennetarpeen.	Liikenne syntyy hyödystä tehdä asioita eri paikoissa.
Tarjonta on suunniteltava vastaamaan kysyntää, sillä tarpeetonta liikennettä ei ole.	Suunnittelussa arvioidaan hyödyt ja haitat liikenteen syntyyn vaikuttavilla vaihtoehdoilla. Tarpeellisuus on poliittis-ideologinen valinta.
Liikenne kasvaa, koska se on seurausta talouden kasvusta. Historiallisen kehityksen avulla muodostetaan trendiennuste eli tulevaisuus = historia. Toteutunut kehitys tukee todellisuuskäsitystä.	Kasvua voidaan hallita toimintaympäristön ja yksilön vuorovaikutuksella. Pyrkimys haluttujen tulevaisuuksien tekemiseen. Todellisuuskäsitystä hallitsee tarve muuttaa nykyistä trendiä.
Yksilö on taloudellisesti rationaalinen toimija, joka tietää, mitä haluaa. Haluttu ratkaisu on yksilöiden kannalta paras ratkaisu.	Yksilöllä on keskenään ristiriitaisia arvoja. Hän ei voi asettaa niitä järjestykseen eikä toimi arvojensa mukaan. Oman edun tavoittelu voi johtaa myös yksilön kannalta huonoon ratkaisuun.
Yhteiskunnan kehittämistä tarkastellaan liikenteen näkökulmasta. Myös ratkaisut oman sektorin sisältä. Perinteinen liikenneongelman muotoilu. Ongelmat ovat yksittäisiä ja järjestelmän ulkopuolelta aiheutuvia.	Keskeistä on, mistä yhteiskunnallisen kehittämisen näkökulmasta ongelmia lähestytään. Ratkaisut eivät välttämättä löydy yhden sektorin sisältä. Yksilön ja järjestelmän vuorovaikutus vaikuttavat ongelmien muotoutumiseen.
Uskomus arvovapauteen ja konsensuskseen. Luottamus tiedon objektiivisuuteen ja varmuuteen sekä riskien hallittavuuteen. Valta- ja intressikysymykset voidaan sivuuttaa.	Arvojen erilaisuus ja konfliktinäkökulma. Tiedolliset uskomukset suuntaavat ongelmakäsityksiä ja keinojen valintaa, tiedoissa on puutteita. Riskit eivät ole välttämättä hallinnassa. Yhteiskunnan kehitys määräytyy eri intressien kesken tehtävistä valinnoista.
Tavoitteena on optimaalinen keinojen valinta järjestelmän sisällä. Lyhyen ajan taloudellinen tehokkuus ja liikennevastuksen poisto ovat keskeisiä valinnoissa.	Tavoitteena on ongelmamäärittelyiden kehittäminen ja valintakriteerien selkeyttäminen. Hyvän elinympäristön luominen on keskeistä.
Asiakasnäkökulma vahvistaa intressisuunnittelun piirteitä.	Laaja osallistuminen.

Vallin paradigmat ovat uuden ja vanhan liikennepolitiikan sijaan liikennekeskeinen ja yhteiskunnallinen näkökulma. Paradigmat heijastavat Vallin (1998, 66) mukaan seuraavia vastakohtapareja:

- Sektoriteorian vs. aspektiteorian näkökulma liikennepolitiikkaan
- Rationalistisen suunnittelun ihanne vs. vaihtoehto rationalismille
- Tulevaisuus historian jatkumona vs. tulevaisuus vaikuttamisen kohteena
- Yhteysvälien kehittäminen vs. liikenteen synnyn ymmärtäminen
- Ympäristökysymysten huomioon ottaminen toiminnan seurauksena vs. toiminnan suunnittelussa.

Vallin edellä esittämä jaottelu vaikuttaisi esittävän realistisemmän näkemyksen siitä, että liikennepolitiikkaa ei voida yksiselitteisesti jakaa menneeseen ja nykyiseen. Nykyhetkessäkin ovat menneet politiikan muodot läsnä samalla tavoin kuin rationaalisen suunnittelun ihanne voi hyvin ajassa, jota on jo jonkin aikaa kutsuttu postmoderniksi. Taskisen jako vanhaan ja uuteen liikennepolitiikkaan voidaan tietysti tulkita myös ideaalijaotteluksi, jossa korostetaan tarvetta siirtyä pois nykyisestä ja kohti parempaa. Usein politiikan todellisuus on kuitenkin toinen, aivan kuten se on suunnittelun teoriassa ja käytännössä. Poliitiikka voidaan erottaa erilaisista *reaalipolitiikoista*¹. On toivottavaa, että politiikan uusi tai yhteiskunnallinen paradigma olisi käytössä myös muuten kuin tavoitetilana, mutta onko sen mahdollista toteutua käytännössä?

Liikennepolitiikan rakenteita ja toimintatapoja voidaan Taskisen (2005, 11) mukaan tarkastella liikennejärjestelmän hallinnan käytäntöinä ja käsityksinä, jotka suuntaavat toimintaa liikennejärjestelmässä ja sen ylläpidossa tietyllä tavalla. Käytäntöjen ja käsitysten voidaan nähdä olevan vuorovaikutteisia toisiinsa nähden: käsitykset pohjaavat fyysistä ympäristöä muokkaaviin käytäntöihin, jotka puolestaan muokkaavat uudelleen käsityksiä (Taskinen 2005, 20). Taskinen näkee, että uuden liikennepolitiikan pyrkimys vaikuttaa ihmisten liikkumistottumuksiin keskittyy liiaksi käsitysten kautta vaikuttamiseen. Pelkkä tiedon tarjoaminen mahdollisista vaihtoehdoista ei riitä, vaan vaihtoehtoisten toimintamallien tulee myös olla helposti saatavilla ja käytettävissä, jotta ne voivat muuttaa käytäntöjä. Hallinta ei tämän vuoksi voi perustua yksin käsitysten

¹ Vastaavasti Flyvbjerg (1998, 228) puhuu rationaalisuudesta ja reaalirationaalisuudesta, jossa rationaalisuus ei olekaan ”vain” järkeen perustuvaa vaan vallan järkeväksi määrittelemää.

muokkaamiseen. (Taskinen 2005, 20–21.) Liikenteen hallinnan kysymyksiin palataan tuonnempana luvussa 4.2.

3.3 Mikä muuttaa politiikkaa?

Palonen (2003, 470–471) jakaa politiikan ilmiötä koskevan tematisoinnin, ts. politiikan merkityksen, kahteen askeleeseen. Poliitiikkaan kuuluvat ensinnäkin politiikka areenana (*polity*) ja politiikka linjana (*policy*). Näistä seuraa kahdenlaista toimintaa: tietyn ilmiön nimittämistä poliittiseksi (politisointi) ja operatiivista toimintaa politisoidulla pelikentällä (politikointi). Tässä luvussa keskitytään politiikkaan linjauksena eli politiikan *policy*-aspektiin. Toimintapolitiikassa on aina mukana toiminnallinen ulottuvuus. Policy-tutkimukseen sisältyy paitsi toimintapolitiikan toimeenpanon, tulosten ja tavoitteiden täyttymisen selvittämistä, myös policyn taustalla vaikuttavan toiminnan tarkastelua. Poliitiikka voidaan ymmärtää jännitteisenä prosessina ja kiistelevien osapuolten kamppailuna. Poliittinen keskustelu on kamppailua yhteiskunnallisten ratkaisujen sisällöstä ja yhteiskunnan jäsenten välisistä suhteista. Poliitiikan tekeminen on yhteiskunnallisten kysymysten ratkaisua – ja niiden synnyttämistä. (Häikiö 2006, 15–16.) Poliittiset linjaukset eivät säästy muutoksilta ja ympäröivän maailman vaikutteilta vaan reagoivat niihin: muutos ajassa on linjauksille luonnollista (Dudley 2004, 396).

Tutkiessaan Iso-Britannian liikennepoliitiikan ja -poliittisten käytäntöjen muutosta 1900-luvun jälkipuoliskolla Dudley ja Richardson (2003) keskittyivät ”neljän I:n”, instituutioiden, intressien, ideoiden ja yksilöiden (engl. *individuals*) rooliin muutoksessa. Tutkimuksessa havaittiin, että uudet ideat voivat läpäistä tai jopa ohittaa intressit ja instituutiot kokonaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että instituutioilla ja intressiryhmillä ei olisi minkäänlaista merkitystä muutosprosessissa. On huomattava, etteivät ideat vain synny luonnonvalinnan mukaisesti, vaan ryhmittymät ja yksilöt omaksuvat ne omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Uusien ajattelutapojen ja käytäntöjen välittäjinä avaintoimijoilla, yksilöillä, vaikuttaisi siis olevan erittäin merkittävä rooli. (Dudley & Richardson 2003, 229–231, 30–31.)

Tutkimuksessaan Dudley ja Richardson (2003) havaitsivat aikajatkumossa policya radikaalisti mullistavia vaiheita, joita he nimittävät 3. asteen muutoksiksi. Ensimmäisen ja toisen asteen muutokset ovat tavanomaista poliittisten linjausten muuntautumista ajassa ja tilassa

kyseenalaistamatta yleisiä normeja. Kolmannen asteen muutos sen sijaan on poikkeava prosessi, johon kuuluu huomattava siirtymä poliittisessa diskurssissa (Dudley & Richardson 2003, 18–19).

Dahlström (2004) erottaa poliittisten linjausten muutoksen retoriikan ja käytäntöjen muutokseen. Retorisella tasolla arvioidaan linjauksia sen perusteella, ovatko ne (moraalisesti) oikein. Käytäntöjen tasolla arviointi kohdistuu siihen, toimivatko linjaukset. Retorisen tason keskustelu käydään usein julkisuudessa, kun taas käytäntöjä tarkastellaan valtionhallinnon arvioinneissa. Tutkiessaan Ruotsin maahanmuuttopolitiikka 1960–90-luvuilla Dahlström totesi poliittisen retoriikan muuttuneen, mutta käytäntöjen pysyneen samana. Käytännöt olivat itse asiassa olemassa jo silloin, kun ensimmäiset retoriset linjaukset laadittiin.

Edellisessä luvussa esitetyt huomiot (Ruostetsaari 1995, 131) suomalaisen liikennepolitiikan puuttumisesta ja suunnittelun hanketasoisuudesta viittaisivat siihen, etteivät myöskään suomalaisen liikenne-policyn retoriset ja käytännölliset puolet ole kehittyneet tasapuolisesti. Toimenpiteet nähdään toisistaan irrallisina ja vailla ohjaavia suuria linjoja. Liikennehankkeiden rahoitus- ja ohjauskehys on muuttunut Ruostetsaaren tutkimuksen ajoista (mm. tielaitosuudistus, tiukentunut valtion budjetti, Suomen liittyminen EU:hun), ja näitä seuraavia muutoksia mitä todennäköisimmin on tapahtunut melkoisesti. Luvussa 4.3 käsitellään suomalaisen liikennepolitiikan linjauksia liikenne- ja viestintäministeriön *Liikenne 2030*-asiakirjassa (LVM 2007a), ja seuraavassa luvussa tarkastellaan neliporrasperiaatetta suunnittelun, politiikan ja politiikan muutoksen näkökulmista.

3.4 Neliporrasperiaate käsitteiden valossa

Neliporrasperiaate sitoutuu modernistisen tradition tavoitteeseen rationalistisesta suunnittelusta. Periaate voidaan tulkita pyrkimykseksi järkeistää Tiehallinnon suunnittelukäytäntöjä ja tuomaan suunnitteluun pitkäjänteisyyttä. Neliporrasperiaatteen taustalla on tulevaisuuteen sijoitettu tavoite: palvelutason varmistaminen pitkällä aikavälillä (Kuvio 1). Pitkäjänteisyys viittaa synoptiseen tai kokonaisvaltaiseen suunnitteluperinteeseen, mutta muilta osin periaatteen voidaan tulkita olevan lähempänä inkrementalistista kuin kokonaisvaltaista suunnittelua. Inkrementalistisen suunnittelun pyrkimyksenä on ensisijaisesti ongelmien poisto pieniä toimenpiteitä yhdistelemällä, sillä epävarman tulevaisuuden edessä yksittäinen suuri investointi voi olla liian kapea-alainen ratkaisu. Epävarmuudesta ei tosin voida päätöksentekotilanteessa kokonaan päästä eroon, vaan se kuuluu

väistämättä suunnittelun reunaehtoihin. Pienet toimenpiteet ongelmasta pois päin ovat inkrementalistinen ratkaisu epävarmuuden sietämiseen. Inkrementalistisessa ongelmanratkaisussa tavoitteita ja keinoja ei eroteta toisistaan, vaan ne määritellään päätöksentekotilanteessa aina uudestaan.

Kommunikatiivisen suunnittelun perinteeseen neliporrasperiaatteen yhdistää pyrkimys osapuolten väliseen keskusteluun ja yhteistyöhön. Voidaan kuitenkin tulkita, ettei kommunikaatio ole täysin vapaata. Etukäteen on jo rajattu, millaisin keinoin ongelma pyritään rajaamaan. Keskustelun viitekehyksenä on neliportainen toimintamalli ja sen asettamat ehdot. Kommunikaation pyrkimys on löytää mahdollisimman laaja toimenpidepaletti, mutta kommunikaatio ei ole valta-asetelmista vapaata. Poliitiikan ja suunnittelun vallan opetus on, ettei neliporrasperiaate ole ”pelkkä” suunnittelumalli. Kuten suunnitelmat ja strategiat usein, on myös neliporrasperiaate poliittinen julkilausuma, joka toteutuu sen mukaan, miten se ymmärretään. Suunnittelussa rationaalisuus on vallan rationaaliseksi määrittämää. Kommunikaatioon tämä vaikuttaa siten, että kaikki näkökulmat eivät välttämättä pääse tasa-arvoisesti esille.

Toimintapolitiikka muuttuu ajassa ja tilassa, ja muutosta tapahtuu sekä retoriikassa että käytännöissä, usein toisistaan irrallaan. Neliporrasperiaatteen toteutumisen kannalta vaarana onkin, ettei muutos yllä retoriikasta ja julkilausumista käytäntöihin, kuten oli käynyt Ruotsin esimerkissä edellä (neliporrasperiaate Potemkinin kulissi SIKAn (2005) tutkimustuloksena). Poliitiikan muutoksessa avainasemaan nousevat ideat ja niiden takana olevat yksilöt. Neliporrasperiaatteen toteutuminen Tiehallinnon toiminnan eri tasoilla vaatii institutionaalisen sopeutumisen lisäksi avaintoimijoiden tukea ja yksilöiden sitoutumista periaatteeseen.

Luvussa 2 periaatteen yhdeksi neliporrasperiaatteen lähtökohdista nimettiin suuri muutos. Uuden tai yhteiskunnallisen liikennepoliitiikan tavoitteet lähtevät liikkumisen ja liikkumistarpeen vähentämisestä, eikä vapaudelle liikkua anneta enää itseisarvoa (Taulukko 2). Neliporrasperiaatteella on potentiaalia uudistaa liikennepoliitikkaa yhteiskunnalliseen suuntaan, sillä se pyrkii irrottautumaan investointilähtöisestä liikennepoliitikkasta. Kysynnän hallinnan nostaminen ensimmäiseksi keinoksi liikenteen ongelmien ratkaisuun voidaan tulkita haluksi muuttaa nykykehitystä. Policyn radikaalein ja 3. asteen muutos vaatii huomattavaa siirtymää poliittisessa diskurssissa, *suurta muutosta*. Voitaisiko neliporrasperiaatteen käyttöönotto ja toteuttaminen siis nähdä pyrkimyksenä kohti uutta liikennepoliitikkaa? Seuraavassa luvussa periaatteen toteutumisehtojen tarkastelua jatketaan liikenteen yhteiskunnallisesta näkökulmasta.

4 Neliporrasperiaatteen toiminnallinen konteksti

4.1 Poliitiikan toteuttamisen monitasoympäristö

Liikennepoliitiikan toteuttamiseksi asetetaan useat toimijat. Poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat eritasoiset argumentit, rajaukset ja toiveet. Nykyistä säädösympäristöä kuvataan usein monitasohallinnan (engl. *multi-level governance*) käsitteen avulla. Monitasohallinta korostaa eri tasoilla vaikuttavien toimijoiden moninaisuutta sen tulkinnan sijaan, että toimenpiteitä toteuttaisi alusta loppuun yksi taho. Eising (2004, 216) toteaa, että monitasohallinta tarkoittaa useita vuorovaikutussuhteita julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä sekä kansallisella että EU:n tasolla ja instituutioiden olemassaolon merkityksen lisääntymistä eri alueellisilla tasoilla. Näkemys monitasoisesta toimintaympäristöstä itsessään ei ole suomalaisessakaan kontekstissa uusi (esim. Papunen 1986).

Monitasohallinnan käsitteellä on todettu olevan hyvinkin moninaisia merkityksiä. Käsite on saanut alkunsa Eurooppa-tutkimuksen piirissä (esim. Benz & Eberlein 1999), mutta sitä sovelletaan nykyisin laajasti myös muilla tutkimusaloilla (Bache & Flinders 2004, 195). Bache ja Flinders (2004, 197) määrittelevät monitasohallinnalle neljä tutkimusalaa ylittävää määritelmää:

1. Ei-valtiollisten toimijoiden osallistuminen päätöksentekoon kasvaa eri alueellisilla tasoilla;
2. Monimutkaistuvien, limittäisten alueellisten verkostojen myötä toisiinsa liittyvien alueellisten tasojen tunnistaminen vaikeutuu edelleen;
3. Tässä muuttuvassa ympäristössä myös valtion rooli on muutoksessa, ja valtiolliset toimijat kehittävät uusia tapoja koordinoita, ohjata ja verkostoitua suojellakseen ja osin parantaakseen valtion itsehallintoa;
4. Demokraattista vastuullisuutta on muutoksessa tarkasteltava huolella ja tarvittaessa jaettava uudelleen.

Monitasohallinnalla voidaan esitetyn määritelmän mukaan tulkita olevan sekä vertikaalinen että horisontaalinen ulottuvuus (Peters & Pierre 2004, 79). Vertikaalinen ulottuvuus muistuttaa, että hallinto ei rajoitu yhdelle alueelliselle tasolle: kansallisen toimintatason lisäksi oma merkityksensä

on eurooppalaisella ja toisaalta paikallisella hallinnolla. Horisontaalinen ulottuvuus puolestaan tuo hallintaan näkemyksen useista rinnakkaisista ja limittäisistä toimijoista, joihin kuuluu myös kasvavassa määrin ei-valtiollisia tahoja. Lisäksi toiminnan tavat ovat muutoksessa etenkin julkisella sektorilla. Pysty- ja vaaka-akselien hahmottaminen monitasohallinnan kentälle ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kenttä olisi selkeä tai erilaisin keinoin lokeroitavissa. Paikalliset toimijat työskentelevät alueellisen ja kansallisen hallinnon piirissä, mutta se ei estä heitä edistämään tavoitteitaan globaaleilla areenoilla (emt., 79). Monitasohallinta on enemmän prosessi kuin instituutio (emt., 78). Tämän vuoksi pyrkimyksenä tulisi olla prosessin kokonaisvaltainen hallinta ja kehittäminen, yksittäisten hallintojärjestelmien liittäminen toisiinsa yli hallinnollisten tasojen rajojen.

Monitasohallintaa voidaan tutkimuksessa käyttää teoreettisena lähtökohtana, organisointi- ja tarkasteluperspektiivinä tai kontrastiivisena työkaluna (Bache & Flinders 2004, 203). Tässä yhteydessä monitasohallinta tulkitaan ennen kaikkea organisointi- tai tarkastelunäkökulmaksi. Liikennepolitiikkaa ei toteuteta yhden toimijan voimin yhdellä alueellisella tasolla, vaan useat toimijat eri ulottuvuuksissa säätelevät politiikan toteuttamista, suunnittelua ja hallintaa. Monitahoista toimintaympäristöä kuvastaa hyvin Karpin (2005, 25) tulkinta päätöksenteon kohteena olevan asian erilaisista ulottuvuuksista. Päätöksenteko rajautuu kaikista mahdollisista ratkaisuista ensin teknisesti toteuttamiskelpoisiin, sitten lainsäädännöllisesti mahdollisiin ja lopulta sosiaalisessa todellisuudessa hyväksyttäviin. Vastaavasti politiikka on rajattavissa potentiaalisesta toteutettavissa olevaan ja siitä edelleen hyväksyttävään (Karppi (toim.) 2001, 6).

4.2 Kolme näkökulmaa liikenteeseen

Tässä luvussa edetään neliporrasperiaatteen toteutumisedellytysten tarkastelussa suunnittelun, politiikan ja hallinnan teemoista liikenteeseen. Kiiskilän ja Virenin (2004, 19) mukaan liikenne on ennen kaikkea seurausta yksilöiden halusta ja tarpeesta osallistua aktiviteetteihin eri paikoissa ja eri ajankohtina sekä siitä, että tavaroita tuotetaan muualla kuin niitä kulutetaan. Taloustieteen kielellä voisi myös määritellä liikenteen olevan *johdettua kysyntää* (emt.). Liikenteen aiheuttamat ongelmat eivät ole ratkaistavissa vain liikennesektorin omin toimin (Valli 1998, 64), ja kuten edellä on todettu, ei liikennettä koskeva poliittinen toiminta ja päätöksenteko rajoitu vain tietyille aloille. Sen sijaan, että eriteltäisiin liikennettä määrällisesti mitattavissa olevana itsenäisenä yksikkönä, on

tärkeää nostaa esiin sen kytkentöjä muihin yhteiskunnan toimiin ja tarkastella liikennettä osana kokonaisuutta.

Liikennettä käsitellään seuraavissa alaluvuissa kolmesta eri näkökulmasta. Edellä esitetyn monitasohallinnan periaatteen mukaan tässäkin esityksessä ei pysytellä vain yhdellä hallinnollisella tasolla, vaan aiheissa siirrytään globaalilta, eurooppalaiselta ja kansalliselta tasolta yksilötasolle asti. Samoin pyritään hahmottamaan liikenteen eri toimijoita. Näkökulmia yhdistää *kriittisyys liikenteen syntyä kohtaan*. Neliporrasperiaatteeseen sisältyvä pyrkimys liikenteen hallintaan on osoitus samasta kriittisyydestä: liikennettä ei periaatteen lähtökohtien mukaan tule pitää itseisarvona. Luvun kolmesta näkökulmasta ensimmäinen käsittelee liikenteen ja kestävä kehityksen tematiikkaa. Ajatus neliporrasperiaatteesta sai Ruotsissa alkunsa kestävä kehityksen liikennepolitiikasta, joten kestävä kehitys sopii myös tässä liikenteen tarkastelun lähtöpisteeksi. Toisessa alaluvussa näkökulmana ovat henkilöautoilu ja -autoistuminen sekä sen hallinnan keinot. Viimeinen alaluku käsittelee liikenteen ja maankäytön välistä suhdetta sekä näiden yhteistyötä.

Kestävä kehitys ja liikenne

Kestävä kehityksen nousu kansainvälisen ympäristöpolitiikan keskeiseksi käsitteeksi tapahtui YK:n alaisen Brundtlandin komission vuonna 1987 tekemän mietinnön kautta. Brundtlandin komission mietintö jätti käsitteen määrittelyn avoimeksi todetessaan kestävä kehityksen olevan ”kehitystä, joka tyydyttää tämän päivän tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuutta tyydyttää omia tarpeitaan” (WCED Vallin 1998, 73 mukaan). Bartlen ja Leuenbergerin (2006, 192) hitusen tarkemmassa määritelmässä kestävä kehitys on yhdistelmä toimia, jotka parantavat pysyvästi elintasoja vaarantamatta tai heikentämättä muiden järjestelmien toimintaa tilassa tai ajassa. Tässä sukupolvien toimintamahdollisuuksien lisäksi huomioidaan siis useat eri järjestelmät, jotka toimivat yhteiskunnassa. Yhteiskunnan muilla järjestelmillä tarkoitetaan yhtäällä ekologista, sosiaalista ja taloudellista järjestelmää (esim. Nijkamp 2000; *Valkoinen kirja 2001*), suomalaisessa kirjallisuudessa sekä lainsäädännössä näiden lisäksi kestäväan kehitykseen kuuluu myös kulttuurinen järjestelmä (esim. Liikenne yhdiskunnan... 2003; Kiiskilä & Kalenoja 2001). Vallin (1998, 76–84) näkemyksessä kestävä kehitys laajenee koskemaan edellä mainittujen lisäksi yhteisön ja yksilön vastuunottoa, todellisuuden- ja maailmankuvien vaihtamista, ajatusta jatkuvasta muutoksesta ja osallistumista.

Suomalaiseen yhteiskuntasuunnitteluun ja sen myötä liikennesuunnitteluun kestävän kehityksen käsite omaksuttiin 1980-luvun lopulla (Valli 1998, 69). Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunta asetettiin vuonna 1987. Toimikunnan saatua työnsä päätökseen teki valtioneuvosto vuonna 1990 eduskunnalle selonteon kestävään kehitykseen tähtäävistä toimista. Selonteon mukaan ympäristönsuojelu on sisällytettävä velvoittavana ennakkoehtona kaikkeen toimintaan. Liikenteen osalta tämä tarkoitti toiminnan kehittämistä siten, että hyvinvointi ja ympäristön laatu paranisivat yhdessä elinkeinoelämän toimintaedellytysten kanssa. Toinen parlamentaarinen liikennekomitea tunnusti samoja arvoja ja asetti vuonna 1991 kestävän kehityksen otettavaksi liikennejärjestelmien suunnittelun ja liikenteen hoidon perustaksi. (Masonen 1995, 252–253.) Suomi on sittemmin sitoutunut kestävään kehitykseen monin tavoin liikenteen saralla (Liikenne yhdyskunnan... 2003, 12). Uuden maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteissa otetaan huomioon ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys (MRL 1999). Valtioneuvosto on 14.12.2006 tehnyt periaatepäätöksen kansallinen kestävän kehityksen strategian (Valtioneuvoston kanslia 2006) noudattamisesta. Strategiassa liikennesuunnittelun tärkeimmäksi lähtökohdaksi nimetään liikenteen minimointi. Kansallisvaltion ulkopuolisista liikennepoliittisista asiakirjoista voidaan mainita esimerkiksi Euroopan unionin liikennepoliittikkaa käsittelevä *Valkoinen kirja* (2001), joka vaatii liikennejärjestelmältä niin sosiaalista, taloudellista kuin ekologistakin kestävyyttä.

Liikenteestä ei ehkä tullut vielä 1980-luvulla varsinaisesti osa yhteiskuntapolitiikkaa, mutta yhteiskunnallinen ote kyllä kasvoi liikennesuunnittelussa tuolloin (Levä 1995, 207). Kestävän kehityksen käsite kiinnitti huomiota liikenteen ja muun yhteiskunnan väliseen suhteeseen (Valli 1998, 92). Mietinnöissä kiinnitettiin Vallin (emt.) mukaan huomiota liikenteen kasvun hillintään ja liikennemuotojen valintaan vaikuttaviin tekijöihin, kuten liikenteen ja maankäytön vuorovaikutukseen, teollisuuden ja palvelujen toimintaan ja taloudelliseen ohjaukseen. Tuoremmassa esityksessä liikenteen osalta kestäväksi toiminnaksi nimetään (Liikenne yhdyskunnan... 2003, 13):

- Liikkumismahdollisuuksien turvaaminen
- Liikennetarpeen vähentäminen
- Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistäminen
- Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen
- Liikenneturvallisuuden edistäminen
- Ympäristöhaittojen minimointi

Liikenteen ja kestävän kehityksen välinen suhde voidaan ymmärtää useammalla eri tavalla. Väitöskirjassaan Valli (1998) tarkastelee ympäristövaikutusten arviointia liikennepoliittisessa kontekstissa. Käsitys kestävästä kehityksestä jakautuu Vallin (emt., 86–87) tulkinnassa kolmen ympäristöpolitiikan toimintamallin mukaisesti. Yhteiskunnallisissa ja tässä tapauksessa liikennekysymyksissä voidaan omaksua suodatinpolitiikkaan, laadullisen kehityksen politiikkaan tai rakennemuutoksen politiikkaan perustuva näkemys. Taulukossa 3 esitetään suodatinpolitiikan, laadullisen kehityksen politiikan ja rakennemuutoksen politiikan mukaiset käsitykset kestävästä kehityksestä liikennesuunnittelussa. Aiemmin luvussa 3.2 käsitellyt liikennepoliitiikan näkökulmat sijoittuvat taulukkoon siten, että suodatinpolitiikan ja liikennekeskeisen näkökulman välillä vallitsee analogia, ja liikennepoliitiikan yhteiskunnallinen näkökulma on yhdistettävissä sekä laadullisen kehittämisen että rakennemuutoksen politiikkaan. Valli (emt.) korostaa, että rajat mallien kesken eivät ole selkeät eivätkä mallit ole tyhjentävä tai muuttumaton näkemys kestävän kehityksen tulkinnoista. Ne osoittavat kuitenkin yhteiskunnan vallitsevien perusarvojen tai yhteiskuntapolitiikan yleisen suunnan vaikutuksen kestävän kehityksen kaltaisen käsitteen tulkintaan.

Taulukko 3. Liikennesuunnittelusta esitetyt maailmankuvat kestävän kehityksen mallien mukaan (Valli 1998, 96; muokattu).

Suodatinpolitiikka	Laadullisen kehityksen politiikka	Rakennemuutoksen politiikka
Liikenteen kasvu on seurausta talouden kasvusta, jonka turvaamiseksi on lisättävä tarjontaa.	Liikennejärjestelmän on oltava tehokas. Siksi toimi on kannattava, jos rajahyöty on suurempi kuin rajakustannus.	Liikennepoliitiikka on yhteiskunnan kehittämistä. Hyötyjä ja haittoja on arvioitava holistisesti. Tähän tarvitaan suunnittelua.
Ongelmat ovat yksittäisiä ja hallittavissa kulkuneuvo-, rakennus- ym. teknisin keinoin.	Tarvitaan ulkoisten kustannusten sisäistämistä.	Nykyinen toiminta aiheuttaa ongelmia. Toimintaa on muutettava.
Yksilön vapaudet ja oikeudet keskeisiä	Taloudellinen vastuu omista toimista	Vastuu nykyisistä ja tulevista sukupolvista
Liikennekeskeinen näkökulma	Liikennepoliitiikan yhteiskunnallinen näkökulma	

Suodatinpolitiikka eli teknologiakeskeinen politiikka perustuu uskoon, että talouden kasvu ja teknologinen kehitys ratkaisevat kestävän kehityksen ongelmat. Valli (1998, 95) arvioi siihenastisen ympäristötyön, päästöjen vähentämisen ja polttoaineiden kehittämisen, perustuneen teknologiaoptimismiin. *Laadullisen muutoksen politiikka* asettaa taloudellisen arvon luonnolle ja pyrkii siten kasvattamaan sen arvoa päätöksenteossa. Pyrkimykset taloudelliseen ohjaukseen ja suunnittelun kehittämiseen Valli (1998, 95) katsoo vastaavan laadullisen kehityksen tai rakennemuutoksen politiikkaa. *Rakennemuutoksen politiikka* tähtää talouden laadulliseen kasvuun,

ts. tuotanto- ja kulutusrakenteiden muuttamiseen niin, että ne ovat ekologisesti mahdollisimman haitattomia. Näkemys on lähellä Koskiahon (1997) muotoilemaa toivetta uudenlaisesta suunnittelusta. Kysymys on Koskiahon määritelmän mukaan uudenlaisen liikennekulttuurin omaksumisesta ja uudenlaisista teknisistä innovaatioista. Enää ei tulisi rakentaa ikuisuutta varten, vaan mielessä tulisi pitää uudelleenrakentamisen mahdollisuus tulevaisuudessa.

Kestävän kehityksen ihanteet eivät toteudu yksin suunnittelun keinoin, vaan muutoksia on tapahduttava myös päätöksenteon ruohonjuuritasolla eli yksilöiden asenteissa. Koskiahon (1997, 179) muistuttaa ympäristötietoisuuden olevan paikkasidonnaista: se, mikä on pois silmistä, on usein myös pois mielestä. Yksilö voi periaatteessa sitoutua ympäristöarvojen noudattamiseen, mutta jos noudattaminen rajoittaa mahdollisuuksia toteuttaa itseään, ei konkreettinen sitoutuminen enää tunnukaan itselle mielekkäältä. Kestävän kehityksen toteutumiseksi vaaditaan siis ylätasoa lausumien lisäksi yksilöiden sitouttamista politiikan keinoin. Kokonaisvaltainen, kestävän kehityksen liikennepolitiikka käyttääkin keinoinaan sekä keppiä että porkkanaa. Kepitystä on autoliikenteen rauhoittaminen ja jopa rajoittaminen sille varattua tilaa vähentämällä, pysäköintirajoituksilla, liikenteen ohjauksella tai esimerkiksi katutullein. Porkkanoita ovat joukkoliikenteen palvelutason sekä kävelyn ja pyöräilyn väylien parantaminen, joilla houkutellaan myös autoilijoita ympäristöystävällisempään kulkemiseen. (Liikenne yhdyskunnan... 2003, 107.) Seuraavassa alaluvussa kestävän kehityksen toteuttamista lähestytään ensin henkilöautoistumisen ilmiön ja liikenteen hallinnan kautta. Viimeisessä alaluvussa siirrytään yksilöstä yleiseen, kun tarkastelussa ovat maankäytön suunnittelun keinot kestävän kehityksen toteuttamiseksi.

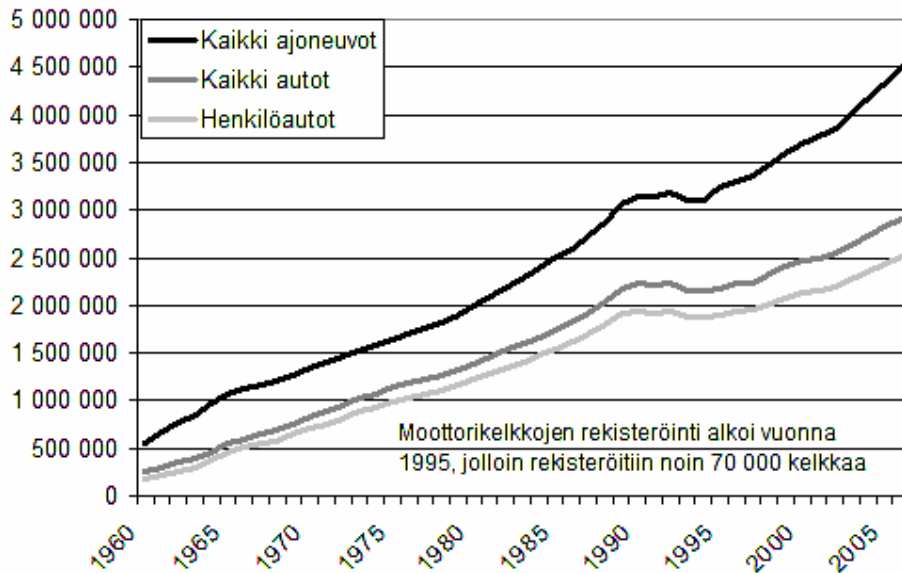
Autoistumisen haaste

Auton merkitys ihmisen jokapäiväisen liikkumisen välineenä on kiistanalainen. Henkilöauto on muuttanut pysyvästi niin yhteiskuntaa, maisemaa, arjen, vapaa-ajan kuin kulutuskäyttäytymistäkin, mutta sen menestystarinalle ei löydy yksimielistä selittävää tekijää (Möser 2004, 58). Möserin (emt., 58–59) mukaan autoilun leviämiseksi kaikkialle maailmaan esitetään yleensä kaksi vaihtoehtoa selitystä. Toinen näistä ”suurista kertomuksista” näkee menestyksen luonnollisen kehityksen tuloksena. Auto on sen mukaan keksimisestään asti ollut teknisesti, taloudellisesti ja käyttäjän kannalta muita kulkuvälineitä parempi ja siten päässyt nykyiseen asemaansa. Vaihtoehtoinen tulkinta näkee auton menestyksen olevan teräs-, öljy- ja kumiteollisuuden, median

ja poliitikkojen aktiivisen lobbauksen tulosta. Voi kuitenkin olla, että selitys auton maailmanvalloitukselle ei ole niin yksioikoinen kuin kertomukset antavat olettaa. Tieliikenteen autoistuminen ei kenties tapahtunut suuren suunnitelman tai yksittäisen toimijan johtamana, vaan se on vaatinut sekä auton mukautumista yhteiskuntaan että yhteiskunnan mukautumista autoon. Kyse on siis enemmän symbioottisesta kuin kausaalista suhteesta. (Möser 2004, 59.)

Autoilulle annetaan keskustelussa usein myönteisiä merkityksiä. Lucas (2006, 802) muistuttaa päätöksentekijöiden usein kuvaavan auton omistuksen kasvua positiivisin termein. Lisääntyneen liikkuvuuden nähdään tarjoavan ihmisille enemmän mahdollisuuksia valita asuin- ja työpaikkansa sekä harrastuksensa. Samassa yhteydessä todetaan autonomistuksen olleen vapauttava tekijä naisille ja mahdollistaneen osaltaan naisten osallistuminen työelämään; autolla liikkuminen mahdollistaa myös iäkkäiden liikkujien itsenäisyyden pidempään (emt.). Edellisessä luvussa esitettyyn kestäväen kehityksen mukaiseen liikkumiseen henkilöautoilu ei kuitenkaan ole paras mahdollinen vaihtoehto. Henkilöautot tuottavat valtaosan tieliikenteen hiilidioksidipäästöistä Suomessa (Liikenne yhdyskunnan... 2003, 34) ja autot kaikkineen kolmanneksen maailman hiilidioksidipäästöistä (Urry 2004, 26). Henkilöautoliikenteellä on osansa myös liikennemelun, ilman laadun heikkenemisen ja liikenneonnettomuuksien tuottajana. Suomessa liikenteessä kuolee vuosittain noin 400 henkeä (LVM 2005, 10).

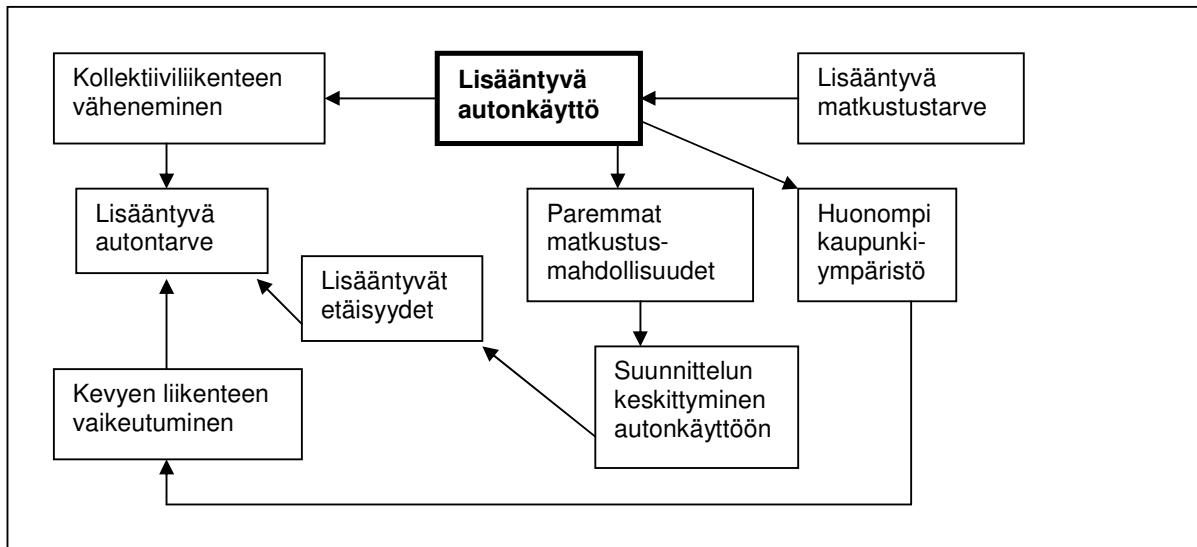
Lisääntynyt henkilöauton käyttö yhdistetään myös yhteiskunnan kannalta toivottavaan kehitykseen. 1990-luvun lamavuosina Suomen autokannan siihen asti tasaisena jatkunut kasvu taantui. Peltola (1995, 55) arvioi autojen oston ja niiden käytön piristyvän ”vasta sitten, kun kuluttajilla on rahaa autoihin ja bensiiniin. Niin kauan kun kotitaloudet ja yritykset ovat ylivelkaantuneita, ne investoivat liikkumiseensa ainoastaan sen verran kuin välttämättömänä pidetään”. Autojen oston kasvu ja käytön lisääntyminen vaikuttaisi siis merkitsevän laman, tai ainakin pahimman yli pääsyä. Liikkumiseen pitäisi pystyä investoimaan enemmän kuin ”välttämättömänä pidetään”. Autoilu tarkoittaa näkemyksessä velatonta taloutta, velaton talous tarkoittaa huoletonta autoilua, ja jokaisella tulisi olla mahdollisuus huolettomaan autoiluun. Samankaltaisen päättelyketjun esittivät tamperelaiset yrittäjät Laineen, Leinon ja Santaojan (2007, 16) tutkimuksessa: mikä on hyväksi paikalliselle talouselämälle ja yrittäjille, on hyväksi kaupungille; autoilijat ovat hyväksi paikalliselle talouselämälle ja yrittäjille ja näin ollen se mikä on hyväksi autoilijoille, on hyväksi kaupungille. Autokannan kasvu on sittemmin jatkunut tasaisesti, kuten Kuvio 5 osoittaa.



Kuvio 5. Ajoneuvokanta vuosina 1960–2006 (Tilastokeskus, Ajoneuvokantatilastot 2006).

Auto on vapauttanut ihmiset liikkumaan enemmän ja lyhyemmässä ajassa, mutta auton omistajuuden ja henkilöautoilun tarpeellisuus tulisi voida kyseenalaistaa. Lucas (2005, 802) havaitsi autoriippuvuuden aiheuttavan Iso-Britanniassa kehityksen eriytymistä, muiden kuin autokeskeisten kehitysmallien tukahduttamista, paikallisympäristöjen köyhtymistä ja marginaalisessa asemassa olevan väestön marginalisoitumista entisestään. Monissa osissa maata jokapäiväisen arjen pyörittämisestä oli tullut suorastaan mahdotonta ilman autoa (emt.). Auton lisääntynyt käyttö voi aiheuttaa liikenteessä eräänlaisen noidankehän, jota mm. Koskiahho (1997, 186) kuvaa Kuvion 6 mukaisesti.

Autoriippuvuus koostuu Gorhamin (Rajanin 2006, 671 mukaan) määrittelemänä kolmesta osasta. Ensimmäinen on edellä mainittu rakennettu ympäristö, joka voi synnyttää Kuviossa 6 hahmotellun fyysis-sosiaalisen riippuvuuden autosta. Alueen huono saavutettavuus tai hajanaisuus (hyvien kulkuyhteyksien ja tiiviin rakennuskannan vastakohtana) voivat lisätä riippuvuutta omasta autosta. Auton lisääntynyt käyttö kasvattaa paineita suunnitella ympäristöä erityisesti autoilijoita silmällä pitäen. Autolla kulkevat muuttavat kauemmas keskustoista ja yhdyskuntarakenne hajautuu. Lisääntyvä autoliikenne ja asutuksen hajanaisuus pienentävät joukkoliikenteen kannattavuutta, ja supistettu joukkoliikenteen tarjonta pakottaa henkilöauton käyttöön.



Kuvio 6. Kaupunkiliikenteen huono kehä (Koskiaho 1997, 186).

Toinen autoriippuvuuden osa-alue koostuu auton tunneperäisistä merkityksistä (Gorham Rajanin 2006, 671 mukaan). Niiden hahmottamisessa voidaan pitää lähtökohtana Möserin (2004, 59) tekemää jaottelua primääreihin ja sekundäärisiin merkityksiin. Auton ensisijaisena merkityksenä on olla liikkumisen ja kuljetuksen väline. Tunneperäiset merkitykset mainitaan Möserin (emt., 60) mukaan usein toissijaisina. Hän toteaa kuitenkin, että tunteisiin perustuvat merkitykset ovatkin auton todellisia merkityksiä. Perusteluna tälle on hänen mukaansa auton käyttäjämukavuuden lisääntyminen. Jos verrataan auton teknisten ominaisuuksien, ulkomuodon ja sisätilavarustuksen kehittymistä, on huomattavin muutos tapahtunut juuri interiöörin kehityksessä. Auto on paitsi kulkuväline, myös viihtymisen ja irtioton tila sekä suorastaan kuljettajan oman ruumiin jatke. Auto vähentää kuljettajan liikkumisen minimiin samalla, kun se liikkuu; kuljettajan pehmeä ja hauras iho saa teräksisen kuoren ja moninkertaiset voimat ja nopeuden (Urry 2004, 31). Auton tunteisiin pohjautuva merkitys ei Möserin (2005) mukaan ole uusi, vaan kulkuneuvo-merkityksen rinnalla ovat kautta auton historian olleet siihen liittyvät toiveet, imagot ja mielihalut. Autolla on siis kaksi ulottuvuutta: se, mihin sitä arjessa käytetään ja se, mihin sitä *voisi* käyttää.

Kolmas Gorhamin (Rajan 2006, 671) nimeämä osa-alue sisältää kotitalouksien elämäntilanteeseen ja -tapaan liittyvät tekijät, kuten työn tai perheen sanelemat vaatimukset liikkua. Työmatkoja vähentävä tekijä on työn tekeminen kotoa käsin. Parantuvien sähköisten viestinten myötä kotoa käsin työskentelyn ennustettiin kasvavan huomattavassa määrin, mikä olisi vähentänyt työmatkaliikennettä paljonkin. Työt ovat yhä vähemmän paikkaan sidottuja, ja työministeriön

(*Työelämä* 2006) selvityksen mukaan yli kolmannes palkansaajista tekeekin ajoittain töitä kotona. Kokoaikainen etätö sen sijaan on harvinaista: sitä tekee vain prosentti palkansaajista. Tyypillisesti etätöntekijät työskentelevät joitakin päiviä tai osapäiviä viikossa muualla kuin kiinteässä toimipisteessä. Tämä saattaa osin enemminkin lisätä auton tarvetta entisestään. Työn ollessa epäsäännöllistä ja liikkuvaa auto voi olla käytännössä ainoa järkevä ratkaisu paikasta toiseen siirtymiseen. Kolmanteen autoriippuvuuden osa-alueeseen kuuluu myös vapaa-ajan liikkuminen, jonka ennustetaan lisääntyvän vapaa-ajan merkityksen kasvaessa. Useimmissa länsimaissa vapaa-ajan liikkumisen osuus on 40-50 % koko matkustussuoritteesta (Kiiskilä & Kalenoja 2001, 28). Kiiskilä ja Kalenoja (emt.) arvioivat, että Suomessa tehdyistä matkoista noin 40 % ja matkustetusta suoritteesta noin 55 % on vapaa-ajan matkoja. Vapaa-ajan matkojen hallitsevana kulkutapana on henkilöauto: matkojen suoritteesta noin 60 % tehdään henkilöautolla (emt., 31).

Urryn (2004, 26) mukaan autoilu muodostaa valtakulttuurin, joka osaltaan määrittelee, mitä on hyvä elämä ja mikä on välttämätöntä kansalaisen tarpeelliseen liikkumiseen. Autoriippuvuudella on monia ulottuvuuksia yksilön tunnetasosta yhteiskunnan tarpeisiin. Edellä esitetyn yhteiskunnan ja auton symbioottisen suhteen voi nähdä myös polkuriippuvaisena, kuten Urry (2004, 32) sen tulkitsee. Historialliset tapahtumat, päätökset ja prosessit vaikuttavat nykytilanteessa tehtäviin päätöksiin.

Polkuriippuvuudesta ei tarvitse (eikä siitä todennäköisesti voida) päästä kokonaan eroon, mutta polun suuntaa voi tietoisilla toimilla yrittää muuttaa. Teknologiset parannukset auton energiatehokkuudessa ja päästöjen hallinnassa eivät yksin riitä muutokseen, vaan tarvitaan kokonaisvaltaisempaa irrottautumista autosta, siirtymistä liikkumisessa autonjälkeiseen aikaan (engl. *post-car*; Urry 2004, 33). Urryn mukaan uudelle polulle voivat viedä teknologisten tekijöiden, kuten auton energialähteen vaihtumisen tai uusien rakennusmateriaalien lisäksi auton ”yhteisöllistäminen” vuokrauksen tai kimppakyytien muodossa, liikennepolitiikassa tapahtuva asennemuutos ruuhkia ennaltaehkäisevästä teidenrakennuksesta kysynnän hallintaan sekä teillä tapahtuvia kuljetuksia sähköiseksi tiedonsiirroksi muuttavat tietoverkot. Taulukossa 4 esitellään muita mahdollisia keinoja autoriippuvuuden vähentämiseen Rajanin (2006, 673) tulkintoja mukaillen.

Taulukko 4. Keinoja autoriippuvuuden vähentämiseksi (Rajan 2006, 673, muokattu).

Lähestymistapa	Keinot
Rakenteellinen	
<i>Työntävät tekijät</i>	
Kustannusten nousu	Auto- ja polttoainevero Päästöihin ja etäisyyksiin perustuva hinnoittelu Maksullinen pysäköinti
Saatavuuden lasku	Rajoitettu pysäköintitila Rajoitettu kaistatila yksityisautoille Autottomat alueet Autonkäytön rajoitukset (esim. autoton päivä)
<i>Vetävät tekijät</i>	
Taloudelliset kannustimet	Käyttöperustainen liikennevakuutus Alennetut hinnat joukkoliikenteeseen siirtyvälle
Houkuttelevat vaihtoehdot	Parannettu jalankulku- ja pyörätieverkosto Toimiva ja tehokas joukkoliikenne Joukkoliikenteen laatukäytävät Parannettu saavutettavuus monimuotoisen maankäytön johdosta Kimppakyydit Kotiinkuljetuspalvelut
Kognitiivis-motivoiva	
<i>Kognitiiviset tekijät</i>	
Tiedottaminen	Mainoskampanjat Ekologista jalanjälkeä mittaavat laskurit
<i>Sosiaaliset vaikutteet</i>	
Sosiaaliset mallit	Roolimallit ja asiantuntijat Vaihtoehtoisten elämän- ja kulkutapojen positiivinen imago Työnantajan tukemat pyöräily- ja joukkoliikennekampanjat Kulttuuriset ja yhteisölliset normit kävelyn ja pyöräilyn puolella

Autoriippuvuuden vähentäminen vaatii monenlaisia keinoja, eikä yllä oleva taulukko esitä niitä tyhjentävästi. Rajan (2006, 673) kertoo Australiassa tehdystä tutkimuksesta, jonka mukaan ihmisten itse räätälöimät keinot osoittautuivat tehokkaimmaksi menetelmäksi vähentää autoriippuvuutta. Tutkimusprojektin aikana pidetyt matkapäiväkirjat, asuinalueilla tehdyt sopimukset autonkäytöstä sekä tietoisut saivat yksilöt pohtimaan omaa liikkumistaan ja sitoutumaan sen järkeistämiseen. Olemassa olevaa infrastruktuuria muuttamatta jalankulku, pyöräily ja joukkoliikenteen käyttö lisääntyivät. Yksilöllä on esitetyn mukaan valtaa autoistumisen hallinnassa ja autoriippuvuuden vähentämisessä, mutta muutokseen tarvitaan toimia koko yhteiskunnalta. Seuraavassa alaluvussa palataan yksilötasolta yleiselle ja käsitellään liikenteen hallintaa suunnittelun ja maankäytön näkökulmasta.

Maankäyttö, liikenne ja yhteistyö

Autoistumisen yhteydessä voidaan liioittelematta puhua auton yhdyskunnasta, jossa auto on hallitseva liikkumistapa. Auton asema yhteiskunnassa kuitenkin ei ole luonnonlaki, vaan se tulisi voida kyseenalaistaa. Avainasemassa autoistumisen torjumisessa, kysynnän hallinnassa ja kestävien toimintamallien hakemisessa on edellisen luvun perusteella eri toimenpiteitä yhdistelevä toimintapaletti. Tässä luvussa kysynnän hallinnan teemaa jatketaan yksilön valintamahdollisuuksista suunnittelun ja maankäytön näkökulmaan, ja toiseksi avaintekijäksi nostetaan yhteistyö.

Liikenteen ja maankäytön välinen suhde on paljon tutkittu aihe Suomessa. Tielaitoksen toimesta toteutettiin vuosina 1992–1997 ”Liikenne ja maankäyttö” -tutkimusprojekti, jonka puitteissa julkaistiin yli 100 aihetta käsittelevää raporttia (Aarnikko ym. 2002, 16; Andersson 1998, 17). Yksi hankkeen osaselvityksen johtopäätöksistä on, että eri keinojen, eri osapuolten ja eri ammattialojen yhteistyö on ainoa kestävä kehityksen malli (Auton yhdyskunta 1995, 74). Johtopäätös ei ole uusi eikä yllättävä; myös eurooppalaisella tasolla on havaittu, että päätöksenteon integrointi on välttämätöntä kestävä kehityksen kannalta. Euroopan liikenneministerien konferenssissa todettiin kestävä kehityksen edellyttävän liikenteen tarkastelua holistisesti: liikenteen, maankäytön ja ympäristön suunnittelua ei enää tulisi tarkastella toisistaan erillään. Ilman riittävää päätöksenteon koordinoitua osapuolten tavoitteet ja toimien tehokkuus vaarantuisivat. *Liikenteen Valkoinen Kirja* (2001) korostaa edelleen ympäristötekijöiden integroimista liikennepolitiikkaan, vaikka käytännön toteutukseen ei otetakaan kantaa. Samalla todetaan, ettei liikenteen ongelmien ratkaisu kuulu yksin liikennesektorille, vaan se pitäisi ottaa huomioon myös muilla päätöksenteon areenoilla. Yhteistyötä pitäisi siis toteuttaa paitsi liikennesektorin sisällä esimerkiksi väylävirastojen välillä, myös muussa yhteiskuntapolitiikassa. Päätöksenteon integroimista on tutkittu useiden tahojen toimesta, mutta maankäytön suunnittelun, liikenne- ja ympäristöpolitiikan yhdistämistä käsittelevä tutkimus on harvassa, ja todisteita sanojen muuttumisesta teoiksi on vaikea löytää. (Stead 2003, 336; Stead & Geerlings 2005, 443–444.)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999) korostaa liikenteen huomioon ottamista alueiden käytön suunnittelussa, mutta Aarnikko ym. (2002, 64) huomauttavat, että kaupunkiseutujen käytännön suunnittelu on usein joko liikennejärjestelmä- tai maankäyttöpainotteista. Kaavoitus ja liikennejärjestelmäsuunnittelu kytkeytyvät lainsäädännöllisesti toisiinsa kaavoitustasojen avulla

(emt., 16). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen suunnittelujärjestelmään kuuluvat ylimmällä tasolla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joista päättää valtioneuvosto. Tavoitteet ohjaavat muuta kaavajärjestelmää, joka koostuu maakuntakaavasta, kuntaa tai sen osa-aluetta koskevasta yleiskaavasta ja asemakaavasta. Kullakin kaavatasolla käsitellään myös liikenteeseen liittyviä asioita. Maakuntakaavan tulisi sisältää liikennejärjestelmään liittyen ratkaisut seudun alueiden välisistä yhteyksistä sekä seudulliset liikenteelliset kehittämistavoitteet. Yleiskaavassa alueellinen tarkastelutaso on suppeampi ja vastaavasti tarkempi. Asemakaavatasolla liikenteeseen liittyvät ratkaisut ovat detaljitasolla ja voivat koskea esimerkiksi joukkoliikenteen pysäkkien sijoittamista. (Liikenne yhdyskunnan... 2003, 54–58; Aarnikko ym. 2002, 16–17.)

Kaavojen laadinta on tarjonnan sääntelyä, sillä liikennejärjestelmässä tarjonta synnyttää kysyntää (Liikenne yhdyskunnan... 2003, 52). Sujuvat, ruuhkattomat tieyhteydet ja autonkäytön helppous houkuttelevat ajamaan omalla autolla, mutta vastaavasti kevyen liikenteen väylillä tai edullisella ja nopealla joukkoliikenteen tarjonnalla voidaan vaikuttaa yksilön kulkumuotovalintoihin (emt.). Kestävän kehityksen mukaista voisi olla pyrkimys liikkuvuuden sijaan *saavutettavuuteen* (Bertolini, le Clerq & Kapoen 2005, 207). Liikkumisen tarve vähenee, jos palvelut, koti ja työpaikka sijaitsevat lähellä toisiaan. Sopivilla maankäytön ratkaisuilla voidaan vähentää ihmisten kokonaisliikkumisen tarvetta ja ehkäistä omalta osaltaan sosiaalista poissulkemista, johon viitattiin edellisessä luvussa (tästä myös Preston & Rajé 2007).

Integroitu päätöksenteko voi olla eritasoista. Stead ja Geerlings (2005, 445) jakavat yhteistyön kolmelle tasolle. Siirryttäessä kohti ”yhteistyöpyramidin” huippua autonominen päätöksenteko vähenee ja vuorovaikutus, yhteisymmärrys sekä keskinäisriippuvuus lisääntyvät. Kasvava vuorovaikutus vaatii samalla lisää resursseja. Pyramidin alimmalla tasolla on yhteistoiminta (*co-operation*), joka aikaansaa osapuolten välille keskustelua ja tiedonvälitystä. Seuraavalla tasolla on koordinoiva yhteistyö (*coordination*), joka lisää yhteistyön muotoihin toiminnan läpinäkyvyyden ja pyrkimyksen välttää konflikteja, säilyttäen kuitenkin sektorirajat. Korkeimmalla yhteistyön tasolla on integroitu päätöksenteko (*integrated policy-making*), joka sisältää mainittujen yhteistyömuotojen lisäksi konkreettista työskentelyä yhdessä, toiminnan synergiaetujen hakemista ja yhteisten tavoitteiden määrittämisen. (emt.)

Millaisin eväin yhteistyö voi onnistua kaikkia osapuolia tyydyttävästi? Stead ja Geerlings (2005, 451–452) esittävät case-tarkastelujensa perusteella joukon institutionaalisia ja poliittisia tekijöitä, jotka edesauttavat (heidän tapauksessaan) maankäytön suunnittelun, liikenne- ja ympäristöpolitiikan

yhteistyötä. Näitä ovat yhteistyön osapuolista yhteensulautetut työryhmät, poliittinen tuki, jaettu budjetti ja jaetut tehtäväalueet, yhteiset päämäärät, selkeät käytännöt, säännöt ja ohjeet yhteistyöhön, avaintoimijat ja verkostot toiminnan motivoimiseen sekä ympäristötietoisuus.

Yhteistyölle eri toimijoiden välillä voidaan määritellä helpottavia ja vaikeuttavia tekijöitä, jotka voidaan edelleen jakaa tulkinnallisiin ja kontekstuaalisiin. Tulkinnallisia tekijöitä ovat esim. asenteet (positiiviset asenteet vs. uhatuksi tulemisen tunne) ja tavoitteet (samankaltaiset tavoitteet vs. yhteisen kielen puuttuminen). Kontekstuaalisista tekijöistä esimerkiksi käy organisaation toimintarajojen läpäisevyys tai läpäisemättömyys. (Stead 2003, 334.) Sager ja Ravlum (2004) täydentävät yhteistyöhön liittyvien tekijöiden listaa osapuolten hallintorakenteella. Hallintorakenne vaikuttaa rahoituspohjaan, ja nämä yhdessä vaikuttavat siihen, millaisen yhteistyöstrategian toimija valitsee. Tutkiessaan väylävirastojen välistä yhteistyötä Norjan kansallisen liikennesuunnitelman laadinnassa Sager ja Ravlum (2004, 189) hahmottelivat Taulukon 5 mukaisesti neljä erilaista yhteistyöstrategiaa.

Taulukko 5. Yhteistyöstrategiat kansallisen liikennesuunnitelman laadinnassa (Sager & Ravlum 2004, 189).

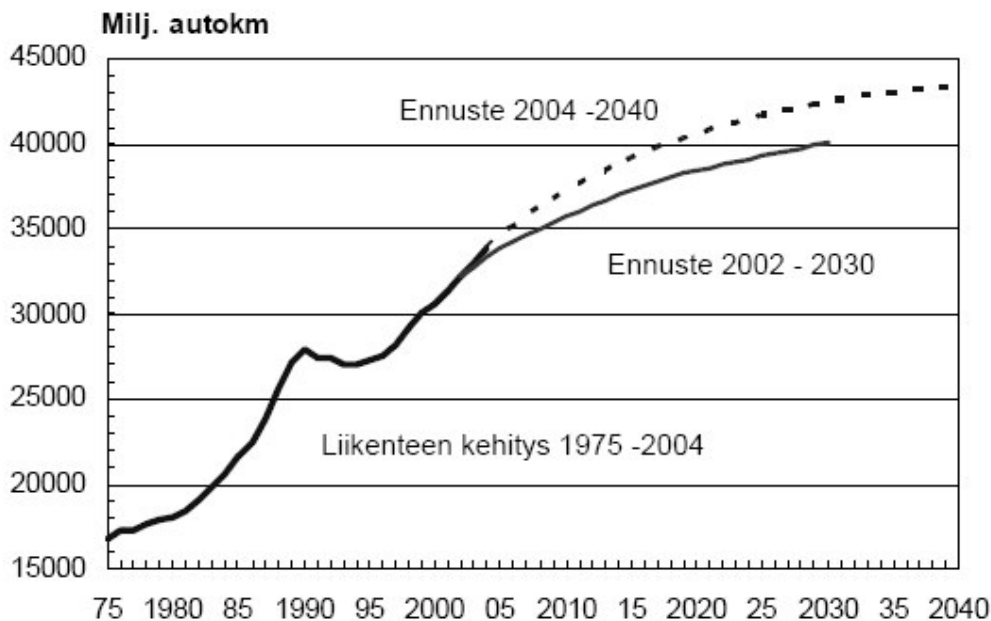
	Suuret mahdolliset tappiot	Pienet mahdolliset tappiot
Suuret mahdolliset voitot	Aktiivisesti kokeileva strategia	Etenevä strategia
Pienet mahdolliset voitot	Puolustava strategia	Vetäytyvä strategia

Sagerin ja Ravlumin tutkimuksessa mukana olivat Norjan ilmailu-, merenkulku-, tie- ja raideliikenteen virastot. Organisaatioiden hallintorakenteet vaikuttivat tutkimuksen mukaan suoraan siihen, millainen strategia ministeriön tasolla tapahtuvaan yhteistyöhön valittiin. Esimerkiksi Norjan ilmailuhallinto saa tuottonsa markkinoilta, mikä takaa sille taloudellisen itsenäisyyden valtiosta. Samalla kytkökset valtionhallintoon ja liikenneministeriöön jäivät heikoiksi. Ilmailulaitoksen toimintaan ei siis voida vaikuttaa liikennesuunnitelmassa, ja sekä mahdolliset voitot että tappiot jäävät pieniksi. Ilmailulaitoksen yhteistyöstrategiaa kutsutaan siksi vetäytyväksi. Suurten mahdollisten voittojen ja tappioiden strategian valitsi puolestaan ratahallinto. Valtio rahoittaa kokonaisuudessaan viraston toiminnan, ja tiiviiseen yhteistyöhön pyrkivällä, aktiivisesti kokeilevalla strategialla ratahallinto toivoi hyötyvänsä valtion budjettineuvotteluissa. (Sager & Ravlum 2004, 189–191.) Norjan liikennesuunnitelman opetus on esimerkin perusteella se, että yhteistyö ei ole niinkään pyyteetöntä yhteisen hyvän tavoittelua, vaan omista intresseistä

huolehtimista. Sitoutumiseen vaikuttaa se, mitä on pelissä ja mikä on yhteistyön hyötysuhde, ja yhteistyön ihanne harvemmin vastaa todellisuutta.

4.3 Tulevaisuus ja *Liikenne 2030*

Yksi tutkimuksen osatavoitteista on selvittää, mihin neliporrasperiaate on viemässä tienpidon suunnittelua. Tulkinnan pohjaksi tässä luvussa käsitellään liikenteen tulevaisuutta. Matemaattisissa ennusteissa liikenteen arvioidaan kasvavan (Kuvio 7), mutta laskennallisten mallien lisäksi liikenteen tulevaisuutta voidaan tutkia ja tulkita muunlaisin keinoin. Tietyllä tavalla lähes kaikki poliittinen ajattelu koskee tulevaisuutta (Karlsson 2005, 1101). Tulevaisuutta tutkittaessa sitä samalla luodaan aktiivisesti, ja siksi tässäkin luvussa sekä esitellään että analysoidaan mahdollisia tulevaisuuskuvia, näistä laajimmin liikenne- ja viestintäministeriön (2007a) *Liikenne 2030*:a.

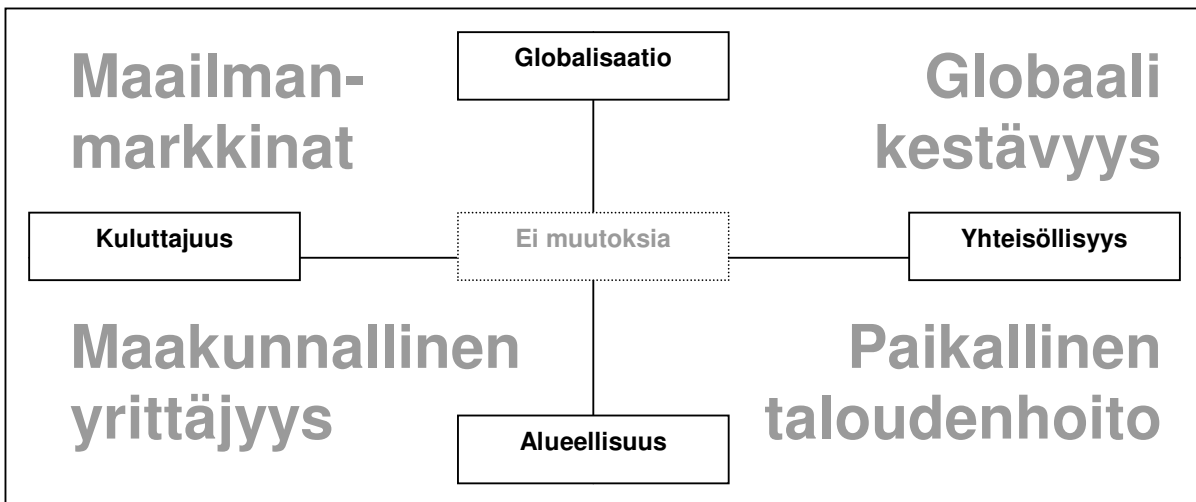


Kuvio 7. Tieliikenteen kehitys yleisillä teillä vuosina 1975–2004 ja vuoden 1995 ennusteen mukainen kehitys vuosina 1995–2020 (Tiehallinto 2005, 10).

Yksi tapa tutkia tulevaisuutta on tehdä se skenaariomenetelmän avulla. Skenaariot auttavat ymmärtämään kompleksista ja epävarmaa tulevaisuutta luomalla viitekehyksiä päätöksenteolle ja

toimenpiteille, kehittämällä vuorovaikutustyökalun epävarmaa päätöksentekoa varten ja edesauttamalla käypien ratkaisujen löytämistä tulevaisuuteen sijoittuvan ”casen” avulla (ts. tekemällä oppimisen kautta). Tulevaisuus on epävarma, eikä etukäteen voida tietää, millä tavoin se eroaa menneestä – varmaa kuitenkin on, että se eroaa. Epävarmuus johtaa luonnollisesti siihen, että päätöksenteko vaikeutuu. Yksi tapa sietää epävarmuutta on erilaisten skenaarioiden muodostaminen ja eri toimijoiden ja tekijöiden käyttäytymisen tarkkailu niissä. Skenaariot eivät paljasta, mitä tulee tapahtumaan, mutta ne voivat kertoa, mitä *voi* tapahtua. (Nijkamp ym. 2000, 19.)

Skenaariot voidaan sitoa tulevaisuutta koskeviin poliittisiin tavoitteisiin. Näin tekivät Bannister ym. (2000) tutkimuksessaan, jossa skenaarioiden perustana käytettiin Euroopan unionin yhteisen liikennepolitiikan tavoitteita. Chatterjee ja Gordon (2006) puolestaan yhdistävät tutkimuksessaan arvoihin perustuvat laadulliset skenaariot määrälliseen arvioon liikenteen kehittymisestä. Luodessaan skenaarioita Iso-Britannian liikenteen tulevaisuudesta he (2006, 257, 262–264) käyttivät maan kaupp- ja teollisuusministeriön luomaa nelikenttää (Kuvio 8). Tulkinta perustuu erilaisiin arvo- ja poliittis-hallinnollisten valintoihin, jollaisia ministeriö arvioi syntyvän sosiaalisista, taloudellisista ja teknologisista muutoksista tulevaisuudessa. Vaaka-akselin ääripäinä toimivat kuluttajuus ja yhteisöllisyys, pystyakselille puolestaan sijoittuvat globalisaatio ja alueellisuus. Origon skenaario voidaan kuvata "toimitaan kuten ennenkin" -skenaarioksi, jossa mikään ei tulevaisuudessakaan muutu. Nelikentän muut skenaariot ovat maailmanmarkkinat, maakunnallinen yrittäjyys, paikallinen taloudenhoito sekä globaali kestävyys.



Kuvio 8. Tulevaisuuden liikennekäyttäytymisen skenaariot (Chatterjee & Gordon 2006, 257.)

Maailmanmarkkinoiden skenaario perustuu oletukselle kuluttamista suosivasta arvomaailmasta yhdessä hallinnon globalisaation kanssa. Yhteiskunnan arvot pohjautuvat materialismiin, josta seuraa korkea kulutus ja liikkuvuus. Kestävään kehitykseen pyrkiminen on marginalisoitu. Matkustajaliikenteessä yksityisautoilun nopea kasvu jatkuu. *Maakunnallisen yrittäjyyden skenaario* olettaa yksilöllisten kuluttaja-arvojen ja paikallisen hallinnon vahvistumiseen. Kestävän kehityksen tavoite kokolaililla häviää politiikasta. Vallitsevat poliittiset arvot ovat sen sijaan konservatiivisia ja sisäänpäin kääntyneitä. Skenaario on auton käytöstä riippuvainen eikä joukkoliikennettä kehitetä sen mukaan juurikaan. *Globaalin kestävyuden skenaariossa* painotetaan taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöarvojen tasapainottamista, mikä johtaa kestävän teknologian ja käytöstapojen omaksumiseen. Hallintorakenteet kansainvälistyvät: yhteistyö globaalissa järjestelmässä lisääntyy, ja kansallisten hallitusten päätehtäväksi jää taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristösopimuksista neuvottelu ja niiden täytäntöönpano. Liikennejärjestelmän käytössä ja tarjonnassa tapahtuu merkittäviä muutoksia. Nämä auttavat saavuttamaan toimivien, hyvien liikenneyhteyksien ja vähäisten ympäristövaikutusten kaksoistavoitteen. *Paikallisen taloudenhoidon skenaariossa* vallitsevat arvot ovat yhteisöllisyys, konservatiivisuus sekä alueellisuus. Skenaariossa korostuvat ympäristötekijät, yhdenvertaisuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus. Poliittiset järjestelmät ovat läpinäkyviä, osallistavia, inklusiivisia ja demokraattisia paikallisella tasolla. Taloudellinen kasvu on hidasta, millä on vaikutuksensa myös liikennesektorilla. Liikkumisen välttämistä korostetaan korkean polttoaineen hinnan vuoksi. Kävely ja pyöräily lisääntyvät, lyhyillä matkoilla käytetään vähäpäästöisiä kulkuneuvoja ja pitkillä matkoilla joukkoliikennettä. (Chatterjee & Gordon 2006, 262–264.)

Skenaariomenetelmän avulla luodaan kuvia tulevaisuudesta, mutta kuten edellä todettiin, on huomattava, ettei tulevaisuus välttämättä ole niiden mukainen. Skenaariossa kuvattu kehityskulku on mahdollinen, muttei ehdottomasti toteutuva. Tulevaisuutta voidaan tutkia paitsi visioita laatimalla ja mahdollisuuksia rajaamalla, myös niitä *avaamalla* (Inayatullah 1998 & 2002). Kriittinen tulevaisuudentutkimus muistuttaa, että tulevaisuudenkuvat ovat arvolatautuneita ja kulttuurisidonnaisia – toisin sanoen vain tulkintoja tulkintojen joukossa (TVA 2007). Seuraavassa avataan *Liikenne 2030* -asiakirjan merkityksiä Sohail Inayatullahin (emt.) kehittämän analyysimenetelmän avulla.

Inayatullahin (1998) jälkistrukturalismista muotoilema Causal Layered Analysis (CLA)-menetelmä perustuu oletukselle, että se miten ongelma rajataan muuttaa ratkaisua ja vastuussa olevia tekijöitä. Menetelmän avulla tarkastellaan tulevaisuutta koskevan tiedon kerroksia ja kerrostuneisuutta:

ilmeisimmän merkityksen alta voidaan löytää sosiaalisia syitä, maailmankuvan määritelmiä sekä myyttejä ja metaforia. Jälkistrukturalistisen näkemyksen mukaan kieli rakentaa todellisuutta sen sijaan, että olisi todellisuuden peili tai välittäjä. Liikkumalla eri merkitysten kerroksissa CLA tuo esiin todellisuuden rakentamisen eri ulottuvuudet. (Inayatullah 1998.) On perusteltua käyttää kriittistä menetelmää liikenteen tulevaisuutta käsittelevän asiakirjan analyysiin, sillä esitetty visio ei ole koko totuus vaan yksi mahdollisista näkemyksistä. Pitkän tähtäimen liikennepoliittiset linjaukset ministeriötasolta rajaavat liikennesektorin rahoitusta ja tärkeiksi koettuja kehityskohteita.

Liikenne 2030 on alaotsikoitu ”Suuret haasteet, uudet linjat”. Asiakirjan sisältö on jaettu kolmeen osaan: ministeriön laatiman ”Liikenteen visio 2030:n”, liikennejärjestelmän keskeisten haasteiden ja liikennepoliittikan linjausten esittelyyn. Inayatullahin (1998) Causal Layered Analysis -menetelmää sovelletaan seuraavassa pääsääntöisesti kahteen ensin mainittuun, Liikenteen visio 2030:een sekä liikennejärjestelmän keskeisiin haasteisiin.

CLA:n ensimmäinen tarkastelutaso on litanian. Litanian taso voidaan nähdä tulevaisuuskuvan pintatasoksi, jonka tulkinta vaatii vain vähän analyttistä otetta. Inayatullah (1998) mainitsee esimerkkinä mediassa esiin nostetut, usein liioitellut tulevaisuuskuvat, jotka toimivat usein ”pelon politiikan” keinoin. Litania voi herättää tuntemuksia avuttomuudesta (mitä voidaan tehdä), apatiasta (mitään ei voida tehdä) tai turhautumisesta (miksei asialle tehdä mitään). Litania otetaan annettuna ja sitä kyseenalaistetaan harvoin. (Inayatullah 1998.) Liikenteen visio 2030 ei tarjoa litanian tasolla paljoakaan analysoitavaa, sillä siinä tulevaisuutta käsitellään tavoitetilana, jossa uhkia ei ole näkyvissä. Sen sijaan asiakirjan haasteita¹ käsittelevä luku ohjaa lukijan suurten, pelottavien kysymysten ääreen. Liikenteen keskeisistä haasteista ensimmäisenä mainitaan ilmastonmuutos, joka on uhka koko maapallon ekosysteemille ja jonka torjumisessa liikennesektorilla on avaintoimijan rooli. Liikennesektori tuottaa jo nyt viidenneksen kasvihuonepäästöistä, eikä asiakirja anna toivoa päästä Kioton pöytäkirjan asettamiin päästötavoitteisiin. Haasteista tunteisiin vetoaa myös ”muuttuvaa, hiljenevää maaseutua” käsittelevä luku (LVM 2007a, 21), jossa elinvoimaisia toiminnallisia kokonaisuuksia arvioidaan Suomeen mahtuvan vain kymmenkunta. Sanomaa tehostaa Tilastokeskuksen väkiluvun kuntakohtaista muutosta vuoteen 2030 kuvaava teemakartta.

¹ Haasteiksi nimetään ilmastonmuutos, elinkeinoelämän kilpailukyky, kasvavat, ruuhkautuvat kaupunkiseudut, muuttuva, hiljenevä maaseutu, lähiympäristön laatu, tieliikenteen turvallisuus, uusi, älykäs teknologia sekä liikennesektorin tehokkuus (LVM 2007, 16–25). Lisäksi mainitaan vaikeasti ennakoitavat kehityskulut, joita ovat arvot ja asenteet, lähialueiden kehitys ja energian hinta (emt., 26–27).

Litaniaan tasolla *Liikenne 2030* ja Liikenteen visio 2030 voisivat myös asettua tarkasteluun median reaktioiden kautta. *Helsingin Sanomien* asiakirjaa käsittelevä kolumni (HS 1.4.2007) tuo tulkintaan litaniaulottuvuuden. Kolumneissa toimittaja kärjistää asiakirjan sisältöä ja päivittelee, kuinka voidaan samanaikaisesti vähentää liikenteen päästöjä ja taata ihmisten ja tavaroiden liikkuminen. Tulevaisuuden liikenteellä haasteita riittää, ja *Liikenne 2030* jää väisäksi esitykseksi mahdollisista ratkaisuista.

Litaniaa syvempi tulevaisuuskuvien taso on sosiaalisten syiden taso. Tulevaisuuteen vaikuttavia taloudellisia, kulttuurisia, poliittisia ja historiallisia syitä tulkitaan määrällisen aineiston avulla. Tämän tyyppistä tulkintaa harjoittavat Inayatullahin (1998) mukaan poliittiset instituutiot, ja tulkinnoissa otetaan kantaa valtion ja muiden toimijoiden rooliin asiassa. Akateeminen analyysi ja tekniikkaan perustuvat selitykset kuuluvat tasolla tehtävään tulkintaan. Käytetyt aineistot kyseenalaistetaan sosiaalisten syiden tasolla, mutta kyseenalaistaminen ei ulotu aiheen rajaukseen ja itse kysymykseen. (Inayatullah 1998.) *Liikenne 2030:n* yhteydessä on julkaistu perusteluviestinnän tarpeisiin ja liikennepoliittisten linjausten tueksi asiakirja ”Liikenne 2030 – taustat” (LVM 2007b). Tausta-aineistossa sosiaalisten syiden tasolla tapahtuva perustelu toteutetaan pääosin tilastollisten esitysten, taulukoiden, teemakarttojen ja diagrammien avulla. Perustelut valituille linjauksille tulevat esitettyjen haasteiden näkökulmista. Itse strategia-asiakirjasta sosiaalisten syiden taso on ”siivottu” lähes näkymättömiin.

Sosiaalisten syiden kohdalla on kiinnostava pohtia, miksi juuri nämä haasteet on valittu asiakirjaan. Ilmeistä on, ettei valinta ole sen enempää ”objektiivisen tärkeysjärjestyksen” mukaisesti kuin myöskään sattumalta tehty. Liikenne ja liikennejärjestelmä liittyvät elimellisesti yhteiskuntaan ja sen toimintaan, joten liikenteen kannalta merkittävä haaste voi olla lähes mihin tahansa elämänalueeseen liittyvä. Tämän vuoksi voidaan olettaa, että *Liikenne 2030:ssa* käsitellyt haasteet koskevat yhteiskuntaa laajemminkin. Aiheet ovat ajankohtaisuudeltaan sitä luokkaa, että niihin tulee ottaa kantaa myös liikennepoliittisissa linjauksissa. Kuten edellä todettiin, on ympäristöajattelun ja ilmastonmuutosta koskevan keskustelun esiinmarssi tapahtunut sekä liikennepoliitikassa että julkisuudessa yleensäkin.

Kolmannella tarkastelutasolla etsitään näkemykseen sisältyvää diskurssia ja maailmankuvaa. Tavoitteena on löytää toimijoista riippumattomia syvempiä sosiaalisia, kielellisiä ja kulttuurisia rakenteita. Syvempien käsitysten havaitseminen tarkasteltavan aiheen taustalta on olennaisen tärkeää analyysin tässä vaiheessa. Erilaiset diskurssit ja maailmankuvat toimivat aiheen rakentajana

sen sijaan, että ne vaikuttaisivat siihen välillisesti. Yksilön näkemys vaikuttaa siihen, miten hän muotoilee kysymyksen tai aiheen. (Inayatullah 1998.) Diskurssien ja maailmankuvan taso siis selittää ne perustat, joiden johdosta litaniatason kuvaus on laadittu ja joihin esitetyt sosiaaliset syyt tosiasiaassa perustuvat (TVA 2007). Näitä perustoja avaa hyvin Liikenteen visio 2030 (LVM 2007a, 12–16), jonka sisältö tiivistetään seuraaviin tavoitteisiin:

- Sujuvat matkat ovat osa ihmisten hyvää arkea
- Toimiva logistiikka on keskeinen osa elinkeinoelämän kilpailukykyä
- Liikennejärjestelmä tukee alueiden omia vahvuuksia
- Turvallisuus on matkojen ja kuljetusten tärkein laatutekijä
- Laadukas ympäristö myös tuleville sukupolville
- Sosiaalinen kestävyys tarkoittaa tasa-arvoa
- Tavoitteena taloudelliset ratkaisut ja pitkäjänteinen kehittäminen
- Liikennesektori toimii tehokkaasti, verkottuneesti ja innovatiivisesti.

Diskursseja analysoitaessa voidaan kiinnittää huomio ensinnäkin tavoitteiden esitysjärjestykseen. Sujuvat matkat mainitaan ensimmäisenä, liikenneturvallisuus ja ympäristöseikat puolessavälissä ja toiminnan taloudellisuus, tehokkuus ja pitkäjänteisyys (!) häntäpäässä esityslistalla. Hyvinvoivaan Suomeen kuuluvat siis tärkeimpinä ihmisten hyvä arki ja elinkeinoelämän kilpailukyky. Hyvän arjen näkökulmaa voitaneen pitää myös tietynlaisena yläkategoriana muille vision näkökulmille, jolloin tärkeimmäksi alakategoriaksi nousee elinkeinoelämän kilpailukyky.

Diskurssien taso paljastaa elinkeinoelämän tärkeys -diskurssin lisäksi muitakin ulottuvuuksia. Yksi on liikenteen hillinnän ristiriitainen tulkinta. Toisaalta uhat kuten ilmastonmuutos ja ruuhkautuvat kaupunkiseudut vaatisivat liikenteen vähentämistä, toisaalta hyvään arkeen kuuluu vaivaton liikkuminen – kasvavassa määrin, kuten Liikenteen visio (LVM 2007a, 12) toteaa. Kulikutapavalintoihin sen sijaan otetaan kantaa useammassakin vision alaluvussa. Diskursseihin kuuluu myös Helsinki-diskurssi, joka kiteytyy vision kolmannessa kohdassa. Taantuva maaseutu mahtui vielä liikenteen kohtaamiin haasteisiin, mutta Liikenteen visio ei huomioi juurikaan pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuvia ja liikkuvia. ”Suuret kaupunkiseudut, etenkin pääkaupunkiseudun ja sen lähialueiden muodostama metropoli, toimivat Suomen kansantalouden menestyksen moottoreina (LVM 2007a, 13)”. Esityksen ympäristödiskurssiin liittyy läheisesti kestävyysdiskurssi: visiossa otetaan esille niin ekologinen kuin sosiaalinenkin kestävyys (emt., 14).

Liikenteen visio 2030:n perusteella ainakin yksi taustalla vaikuttava maailmankuva ja arvojen perusta on siis näkemys taloudellisesta kasvusta ja kilpailukyvyistä hyvinvoinnin, hyvän arjen edellytyksenä. Vision alaluvuista jokaisessa (laadukasta ympäristöä ja sosiaalista kestävyyttä käsitteleviä osia lukuun ottamatta) tuodaan tavalla tai toisella talousnäkökulma esille. Esimerkiksi liikenneturvallisuus on elinkeinoelämälle kilpailukykytekijä (LVM 2007a, 13). Teknis-taloudelliseen maailmankuvaan on kuitenkin ujuttautumassa muitakin arvoja, ympäristöajattelu ja sosiaalinen kestävyys. Näitä ei ole sidottu talouden kasvuun tai kilpailukykyyn, ja syyn voisikin ajatella olevan juuri siinä, että näkökulmat ovat niin tuoreita. Vielä ei osata nähdä esimerkiksi ekotehokasta liikkumista tai esteetöntä liikkumisympäristöä tulevaisuuden menestystekijänä. Tämä voi muodostua ongelmaksi, kun tavoitteita ryhdytään toteuttamaan. Jos talouskasvun kaltaista todellista hyötyä on vaikea havaita, voivat ympäristötavoitteet ja sosiaalinen kestävyys jäädä pelkiksi ihanteiksi vailla yhteyttä käytäntöön.

Voisiko löydettyjä diskursseja ja maailmankuvaa verrata Chatterjeen ja Gordonin (2006) löytämiin skenaarioihin? Visiossa tavoitellaan monessa suhteessa globaalin kestävyiden ihanneskenaariota, jossa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöarvot pyritään pitämään tasapainossa. Vision taustalla vaikuttava talouskasvun tukeminen romuttaa kuitenkin osan kestävästä liikkumisen tavoitteista. Päätöksenteko ja toiminta tapahtuvat vision mukaan pitkälti talouden ehdoilla: jos hyvä ympäristö ja talouskasvu ovat toisensa poissulkevia tekijöitä, valinta olisi talouskasvu.

Neljäs ja syvin analyysitaso on myyttien ja metaforien taso. Myyteillä ja metaforilla Inayatullah (1998) tarkoittaa aiheen tai ongelman tiedostamattomia, usein tunnepohjaisia ulottuvuuksia. Käytetty kieli on usein epätarkkaa ja enemmän visuaalista kuin tekstuaalista (emt.). Myyttien taso ei näy suoraan, vaan se on löydettävissä kätkeytyneiden ilmausten, kuvausten ja oletusten kautta (TVA 2007). Ehkä juuri siksi tulkintaa tekevän täytyy etsiä omaa ”teoriasidonnaista mutu-tuntumaansa” yhä assosiatiivisemmin.

CLA-analyysin kolmannella tasolla maailmankuva määrittyi talouskasvua korostavaksi mutta myös ympäristöongelmat tiedostavaksi (muttei välttämättä huomioon ottaen). Myyttejä maailmankuvan ja diskurssien takaa voidaan lähteä etsimään ensinnäkin ihmisen ja luonnon välisen suhteen kautta. Ihminen on luonnon herra (talouskasvua tavoitellaan, eikä ihmisten liikkumista pyritä hillitsemään) ja ihmisen hyvinvointi edellyttää uhrauksia. Toisaalta luonto sanelee ilmastonmuutoksen muodossa ihmiselle ehtoja, joita pitää ainakin retoriikan tasolla noudattaa.

Luonto voitaisiin siis kärjistetyksi tulkita myös tietynlaiseksi uhkatekijäksi liikenteelle ja sitä kautta ihmisen (talouden) kehitykselle.

Metaforien muodostamisessa yhdeksi lähtökohdaksi voitaisiin ottaa löydetty Liikenteen visio 2030:sta löydetty Helsinki-keskeisyyden diskurssi. Kehityksen keskiössä ovat pääkaupunkiseutu ja sen lähialueet, joten muulla Suomella (erityisesti maaseutualueilla) ei kehityksen näkökulmasta ole suurtakaan merkitystä. Metafora voisi näin olla kaupunki yhteiskunnan sydämenä; elintoimintojen ylläpitäjänä, elimellisenä keskuksena. Liikenne ei metaforien tasolla ole kuitenkaan yhtään vähemmän tärkeässä roolissa: jos kaupunki on yhteiskunnan sydän, on liikenne sen verisuonisto. Liikenteen tärkeys ja välttämättömyys muun yhteiskunnan elinvoimalle on luonnollisesti läsnä liikenne- ja viestintäministeriön katsauksessa. Organismimetafora nostaa asiakirjan syövereistä esille vielä yhden piirteen: liikenne, kuten muutkaan yhteiskunnan osa-alueet eivät ole autonomisia kokonaisuuksia, vaan vaativat toimiakseen yhteisiä päämääriä ja yhteistyötä. Kansliapäällikkö Pursiainen peräänkuuluttaa sitä jo asiakirjan esipuheessa, ja sama toive toistuu mm. Liikenteen visio 2030:ssa useissa yhteyksissä (LVM 2007a, 13–15).

Liikenne 2030:n tarkastelu CLA-menetelmän avulla paljastaa tulevaisuuden liikennepolitiikan suurimman haasteen olevan ilmastonmuutos. Kuitenkaan ympäristöarvot eivät visioiden tasolla nouse kärkeen, vaan liikenteen tehtävä on ensisijaisesti taata ihmisten hyvä arki ja elinkeinoelämän kilpailukyky. Talouskasvun edistäminen läpäisee liikenteen visiossa ympäristönäkökulmaa ja sosiaalista kestävyyttä lukuun ottamatta kaikki osa-alueet. Vaikuttaisi siltä, ettei näillä osa-alueilla nähdä olevan merkitystä tulevaisuuden talouskasvulle. Tästä voi seurata tavoitteiden jääminen hyväksi aikeiksi paperilla. Vallitsevia arvoja ovat paitsi talouskasvun näkeminen hyvinvoinnin edellytyksenä, myös pääkaupunkiseudun nostaminen maan muiden alueiden edelle – siitä huolimatta, että yhtenä kehityksen haasteena mainitaan juuri taantuva maaseutu.

4.4 Neliporrasperiaate – toinen tulkinta

On aika palata neliporrasperiaatteeseen ja sen toteutumiseen – ehtoihin, mahdollisuuksiin ja edellytyksiin. Edellä on käsitelty liikennettä monitasohallinnan, kestävän kehityksen, autoistumisen ja yhteistyön näkökulmista sekä tehty syväskellus liikenteen tulevaisuuteen. Tässä luvussa

pyritään antamaan vastaus tutkimuskysymyksen ensimmäiseen alakysymykseen siitä, *miten neliporrasperiaate vastaa tämän toimintaympäristön asettamiin reunaehdoihin.*

Monitasohallinta kuvastaa päätöksenteon hajautumista ja uudelleenkeskittymistä, jossa valtiollisten toimijoiden rooli on muutoksessa. Hallinta laajenee sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti. Monitasoisessa ja -tahoisessa päätöksentekoympäristössä myöskään neliporrasperiaatteen avulla ei pyritä keskittämään vastuuta toimenpiteistä yhdelle toimijalle. Yksi neliporrasperiaatteen sanomista on, että Tiehallinto ei ole ainoa toimija liikennesektorilla. Liikennettä pyritään periaatteen mukaisessa näkemyksessä tarkastelemaan kokonaisuutena, eri liikennemuotoja erottamatta.

Liikenteen ja yhteiskunnan välisen suhteen keskiössä on esitetyn perusteella pyrkimys kohti kestävästä kehitystä, *kestävää liikkumista*. Kestävän kehityksen diskurssi nostaa ympäristöarvot vahvasti esille, mutta liikenteen tulevaisuuskuvissa ympäristötekijöiden huomioiminen ei ole vielä varmaa tai itsestään selvää. Ympäristönäkökulman sijaan neliporrasperiaate korostaa asiakaslähtöisyyttä, mutta sitoutuminen liikenteen hallintaan toteuttaa myös kestävästä kehityksen periaatetta. Sopsisiko neliporrasperiaate siis Koskiahon (1997) kuvaaman uudenlaisen liikennesuunnittelun paradigmaan tai Vallin (1998) rakennemuutoksen politiikkaan? Periaatteen aikaansaama muutos tuskin on aivan yhtä perinpohjainen, mutta sen voidaan tulkita vievän osaltaan liikennepolitiikkaa yhteiskunnallisempaan suuntaan.

Kestävästä liikkumisesta kuuluu olennaisena osana liikenteen hallinta. Henkilöautojen lukumäärä on kasvussa, eikä kasvun taitumisesta ole merkkejä. Autoilulla on merkityksiä, jotka ulottuvat yksilön tunnetasolta aina yhteiskunnan sosiaaliin rakenteisiin. Autoilu on esitetyn perusteella henkilökohtainen valinta, johon on neliporrasperiaatteenkin keinoin vaikea vaikuttaa. Neliporrasperiaatteen ensimmäiselle askelmalle sijoittuva pyrkimys liikenteen hallintaan voi manifestoitua tiedotuksen ja asiantuntijalausuntojen keinoin. Tehostettu joukkoliikenteen tarjonta sekä kevyen liikenteen väylien parantaminen ovat periaatteen seuraaville portaille sijoituvia keinoja vähentää autoriippuvuutta.

Liikenteen hallinnan keinoiksi määriteltiin laajan toimenpidepaletin lisäksi liikenteen ja maankäytön suunnittelun välisen yhteistyön lisääminen. Edellä kuvattiin sekä yhteistyön ihannetta että sitä, mikä usein on lähempänä todellisuutta: teoriassa yhteistyö on sitoutumista yhteisiin päämääriin ja yhteistä tahtotilaa, käytännössä se on usein omien intressien tavoittelua, voittojen maksimointia ja tappioiden minimointia. Neliporrasperiaatteen toteutumisen kannalta yhteistyössä

on käytännössä kysymys toimijoiden vastuista ja osallistumisesta. Liikenteen hallintaan Tiehallinto ei voi sitoutua ainoana toimijana. Sekä Tiehallinnon että maankäytöstä vastaavien kuntien ja maakuntien liittojen tulisi löytää omat hyötynsä yhteistyöstä.

5 Neliporrasperiaate empiirisen aineiston valossa

5.1 Aineiston analyysimenetelmä

Edellä on tarkasteltu neliporrasperiaatetta suunnittelun, liikennepoliittisten sitoumusten sekä erilaisten tulevaisuuskuvien valossa. Tutkimuksen tässä osassa on tarkoitus selvittää, mitä haastatellut kokevat neliporrasperiaatteen tarkoittavan ja miten he näkevät periaatteen vaikuttavan omaan työhönsä sekä liikennepoliittikkaan ja -suunnitteluun yleensä. Käytetyt menetelmät on sovellettu grounded theorysta Charmazin (2006) ja Locken (2005) mukaan sekä aineistolähtöisestä sisällönanalyysista Tuomen ja Sarajärven (2002) mukaan. Kuten johdantoluvussa todettiin, on molempien analyysimenetelmien lähtökohtana aineistolähtöisyys. Tutkimuksessa tuotetaan teoria ”mittatilaustyönä” aineistosta, tarkoituksena ei ole testata jotakin jo olemassa olevaa teoriaa. Seuraavissa luvuissa esitettävä teoria on *tutkimuksen kolmas tulkinta neliporrasperiaatteesta*.

Grounded theory on sosiologien Barney B. Glaserin ja Anselm Straussin 1960-luvulta alkaen kehittämä tutkimus- ja analyysimenetelmä. Tutkija laatii teorian aineistonsa pohjalta, ilman etukäteen asetettuja tutkimushypoteeseja. Aineiston kerääminen ja analyysi eivät ole toisistaan erillisiä vaiheita, vaan ne limittyvät toisiinsa. Teorianmuodostus on koko tutkimuksen ajan kestävä prosessi, ja analyysia tehdessä tehdään jatkuvaa vertailua muotoutumassa olevien teoreettisten kategorioiden välillä. (Charmaz 2006, 5.)

Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on grounded theorya suoraviivaisempi analyysimenetelmä. Sisällönanalyysilla pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110). Analyysi on kolmivaiheinen prosessi, jossa vastaus tutkimuskysymykseen saadaan poimimalla aineistosta merkittävimmät pelkistetyt ilmaukset, ryhmittelemällä ne sitten luokkiin ja luomalla lopuksi luokkien perusteella teoreettinen käsitteistö. Empiirisestä aineistosta saadut havainnot muodostavat näin käsitteellisemmän näkemyksen tutkimuksen kohteesta ja tekevät yksittäisen tutkimuksen tuloksista yleistettävän. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110–115.)

Aineistolähtöisen analyysin ja grounded theoryn välinen ero voisi olla se, että grounded theoryssa ei pyritä edustamaan koko aineistoa, vaan aineistosta valitaan ne yksiköt, jotka muodostavat teorian

kannalta relevantin kokonaisuuden. Aineistolähtöinen analyysi pyrkii lähtökohtaisesti tarkemmin edustamaan koko aineistoa. Toisaalta siinäkin tutkimuskysymys määrittelee sen, mitä aineistosta tutkitaan ja mitä jätetään tutkimatta.

Taulukko 6. Aineiston analyysin vaiheet.

1. Haastattelujen litterointi sanasta sanaan
2. Lukeminen, alleviivaus, koodaus rivi riviltä
3. Fokusoitu koodaus
4. Tiivistelmien kirjoittaminen
5. Tauko
6. Muistioiden kirjoittaminen
7. Kategorioiden luominen

Aineiston analyysin vaiheet on esitetty Taulukossa 6. Vaiheet 1-3 noudattavat Charmazin (2006) tulkintaa grounded theoryn mukaisesta analyysistä. Haastattelut kuunneltiin ja litteroitiin sanasta sanaan, jonka jälkeen ne koodattiin rivi riviltä. Tämä tarkoittaa litteroidun haastattelun jokaisen rivin asiasisällön tiivistämistä muutaman sanaan. Vaihetta seurasi fokusoitu koodaus, jonka tarkoituksena on poimia koodatusta aineistosta merkittävimmät ilmaukset. Pelkistettyjen ilmausten poimiminen on myös Tuomen ja Sarajärven (2002) aineistolähtöisen analyysin ensimmäinen vaihe. Fokusoitu koodaus vaatii tutkijalta vahvaa päätöstä siitä, millä koodeilla on eniten merkitystä ja millaiset koodit tukevat kategorioiden muodostusta (Charmaz 2006, 57). Koodauksen perusteella kustakin haastattelusta kirjoitettiin tiivistelmä, toisin sanottuna koodauksen aikana poimituista ilmauksista koostettiin yhtenäinen kertomus. Tiivistelmien tekoa seurasi analyysissä luova tauko.

Tutkijan tulee tuntea aineistonsa hyvin, mutta liiallinen upottautuminen siihen voi estää tulkinnan nostamisen yleisemmälle tasolle (Locke 2001, 85). Voisikin sanoa, että aineiston analyysi vaatii sekä läpikotaista tuntemista että valikoivaa unohtamista. Tässä tutkimuksessa ratkaisu ongelmaan oli analyysin jättäminen tauolle. Tauon jälkeen oli vuorossa alkuperäisen aineiston läpikäyminen uusin silmin. Aineiston käsitteellistämiseen käytettiin Tuomen ja Sarajärven (2002) aineistolähtöistä analyysia. Aineiston analyysi ei ole suoraviivainen prosessi, jossa alussa tehdyt valinnat säilyvät muuttumattomina alusta loppuun. Aineistoa pelkistettäessä ja kategorioita luotaessa joudutaankin usein palaamaan taaksepäin ja hakemaan vastauksia käsittelemättömästä aineistosta (Charmaz 2006, 103).

Analyysi on kirjoitettu aineistosta esiin nostettuja teemoja käsitteleviksi muistioiksi. Muistioiden kirjoittaminen (*memo-writing*) on osa grounded theoryn mukaista aineiston analyysia. Muistioiden on tarkoitus houkuttaa tutkija tarkastelemaan aineistoa perinpohjaisesti, spontaanisti ja luovasti. Kirjoittaminen aloitetaan analyysin varhaisessa vaiheessa, ja muistioita täydennetään, muokataan ja poistetaan tutkimuksen edetessä. Alkuun muistiot voivat käsitellä yksinkertaisesti sitä, mitä haastatellut tarkalleen ottaen sanovat, myöhemmin niissä voidaan paneutua käsitteellistämään aineiston kannalta relevantteja teemoja. (Charmaz 2006, 72, 80–81.) Tässä tutkimuksessa muistiot käsittelevät neliporrasperiaatteen eri määritelmiä, periaatetta ajattelutavan ja toimintatavan muutoksina; periaatetta oppimisprosessina sekä yhteistyötä neliporrasperiaatteen toteutumisen edellytyksenä.

Aineistolähtöisen analyysin suurin haaste on antaa itselleen vapaus tulkita aineistoa ilman turhia rajoituksia. Tutkimuksen tässä osassa oli suuri houkutus jakaa haastatteluaineisto kolmeen ryhmään, tarkastella niitä ensin erikseen ja muotoilla sitten synteesi koko aineistosta, mutta käytännössä analyysi ei edennytkään niin yksioikoisesti. Yleisempiä, koko aineistoa koskevia teemoja ei voitu jättää analyysin viimeiseen lukuun, vaan ne suorastaan vaativat käsittelyä siinä järjestyksessä kun ne nousivat aineistosta. Intuition merkitys korostuu usein aineistolähtöisessä analyysissa (Tuomi & Sarajärvi 2002, 103). Analyysin annetaan siksi myös tässä tutkimuksessa kulkea ”omalla painollaan”: siitä on pyritty muodostamaan eräänlainen jatkuvajuoninen kertomus, joka etenee osin vastaajaryhmien mukaan ja osin teemoittain. Pyrkimyksenä on luoda kuvaus neliporrasperiaatteesta ja sen toteutumisesta toiminnan eri tasoilla, yleisestä (strategioista) yksittäiseen (hankkeeseen). Luku jakautuu vastaajaryhmien mukaisiin alalukuihin, jotka jakautuvat edelleen muistioihin (ensimmäinen alaluku) tai teemoihin. Ääneen luvuissa pääsevät ko. vastaajaryhmän jäsenet, ellei toisin mainita. Suorat lainaukset on analyysissa merkitty lainausmerkein, ja yli kahden rivin mittaiset lainaukset on sisennetty ja kirjoitettu kursiviin. Viimeisessä alaluvussa esitetään yhteenveto aineiston analyysista.

5.2 Strateginen taso: periaatteen kehittäjät

Kun analysoitava aineisto muodostuu kahdesta haastattelusta, ei ole luontevaa puhua kategorioiden muodostamisesta tai tietyn saturaatiopisteen saavuttamisesta. Suppeasta aineistosta ei pyritä hakemaan eroja vaan samankaltaisuuksia. Periaatteen kehittäjien haastattelujen analyysissa pyritään

ensiksi selvittämään, *mitä neliporrasperiaatteella halutaan sanoa*. Tässä luvussa esitellään neliporrasperiaate siten, kuin sen kehittäjät ovat sen määritelleet. Haastateltavat määrittelivät neliporrasperiaatteen omista näkökulmistaan, mutta lähtökohta näkemyksille on sama. Ei ole yllättävää, että periaatteen kehitystyössä alusta asti mukana olleet kokevat periaatteen positiivisena ja järkevänä työkaluna ja puhuvat sen käytön puolesta:

Sanotaan että on konsulttiselvitys jonka mukaan on fiksumpaa nuorenparin heti ottaa se helvetillinen laina ja rakentaa 8 makuuhuoneen talo, ja sitten riveta harkitsemaan lasten tekoa. Kulkevat sitten ryysyissä ja eivät syö juuri mitään eikä ole varaa juuri mihinkään kun on tehty tämä valtava investointi. Mutta se on semmoinen investointi tulevaisuuteen, että ei sitä vielä tarvita, mutta kannattaa se tehdä kun sitä 20 vuoden päästä tarvitaan. Eihän normaali ihminen ajattele tällai.

Vastaajaryhmää käsittelevää osaa seuraa ensimmäinen teema-analyysi, joka on kirjoitettu kahdeksi muistioksi neliporrasperiaatteen vaatimasta muutoksesta, ja sen tarkoituksena on vastata osaltaan tutkimuksen päätutkimuskysymykseen: miten neliporrasperiaate voi toteutua Tiehallinnon toiminnan eri tasoilla?

Haastateltavien mukaan neliporrasperiaate tarkoittaa ensinnäkin *avarampaa näkökulmaa liikennesuunnittelussa*: se laajentaa tarkastelun koskemaan koko liikennejärjestelmää. Etsittäessä ratkaisuja liikenteen ongelmiin käytössä tulisivat siten olla mahdollisimman monen liikennemuodon sekä yhdyskuntasuunnittelun tarjoamat keinot. Varsinkin neliporrasperiaatteen ensimmäisille portaille asetetut tavoitteet vaativat toimenpiteitä yhteistyössä, eivätkä yksittäiset toimijat, kuten Tiehallinto, ole yksin päättämässä ja toteuttamassa niistä. Toinen haastateltavista totesi, että

erityisesti ensimmäisen kohdan toimenpiteet on silloin vähän niinkun Tiehallinnon suosituksia muille tai Tiehallinto ottaa niitä ajaakseen yhteistyössä. (...) Me edelleen yritetään kirjata ne tänne toimenpiteiksi mutta ne ei ole suoraan meidän hallinnassamme.

Yhdessä tekemiseen liittyy myös toinen neliporrasperiaatteen ytimessä oleva tekijä, *resurssien tehostaminen*. Yksinkertaisesti sanottuna olemassa olevilla resursseilla pyritään saamaan parempia ratkaisuja aikaan. Neliporrasperiaate tavoittelee tehokkaimpien keinojen löytämistä yli reviirirajojen ja samalla oman edun tavoittelun sijaan yhteisen edun ymmärtämistä. Tarkoitus on löytää ongelmiin tehokkaimmat ratkaisut, olivatpa ne kenen ratkaisuja tahansa. Tämä vaatii sitoutumista yhteistyöhön niin Tiehallinnolta kuin muiltakin osapuolilta: osallisten pitää haastateltavan sanoin ”löytää ikään kuin motiivit omalle osallistumiselleen sellaiseen hankkeeseen mille määräykset antaa myöten”.

Neliporrasperiaate oli tullut haastateltaville tutuksi pohjoismaisten kontaktien kautta Ruotsista. Toinen ajattelutavan alkulähde oli CEDR:n (2004) Big Shift. Tieto kulki aluksi Tiehallinnon

suunnittelujohdolle ja suunnitteluseminaareihin, ja varsin pian se yhdistettiin Kuvion 3 (ks. luku 2) mukaisesti tienpidon suunnittelun kehikkoon. Kehikon kolmannella tahkolla olivat aiemmin Tiehallinnon eri tuotteet, hoito, ylläpito, investoinnit ja liikenteen hallinta, mutta niiden korvaaminen neliporrasperiaatteen eri askelilla tuntui luonnolliselta:

Koska sehän nyt oli se suunnittelun koko kehikko siinä. Että ei me mennä suin päin suunnittelemaan hoitoa, ylläpitoa ja niin edelleen vaan me lähdetään kysynnän hallinnasta. Että se on meidän hommia myös.

Kysynnän hallinta liittyy neliporrasperiaatteen kautta osaksi Tiehallinnon toimintaa, mutta sitä ei kuitenkaan ole pyrkimys nostaa yhtä näkyvästi esille kuin ruotsalaisessa mallissa. Vägverket lähti periaatteen kehityksessä liikkeelle nimenomaan kestävän kehityksen toteuttamisesta ja siten kysynnän hallinnasta. Suomalaisessa sovelluksessa liikkumisen vähentämiseen on sen sijaan otettu neutraalimpi asenne, vaikka sitä pidetään yhtä kaikki tärkeänä osana neliporrasperiaatteen toteuttamista. Tiehallinnon käytännöissä kysynnän hallintaa ei haluttu erikseen korostaa, vaan tavoite tulisi esille osana analyysia. Valinnan taustalla on ajatus ympäristölähtöisen ajattelutavan kohtaavan mahdollisesti vastustusta ja haastattelun sanoin ”nostavan karvat pystyyn”. Ympäristöasiat eivät tämän perusteella vaikuttaisi olevan edelleenkaan helposti lähestyttäviä liikennesektorilla. Ympäristölähtöisyys ei ole itseisarvo liikennesektorilla, vaan saa hyväksynnän vasta silloin, kun se sisältyy suurempaan kokonaisuuteen; tässä yhteydessä tuo suurempi kokonaisuus on tehokkuuteen ja asiakaslähtöisyyteen pyrkivä suunnittelumalli.

Neliporrasperiaate on siis haastattelijain määritelmässä näkökulmaa avartava ja resursseja tehostava käytäntö, joka tuo toimintaan myös kysynnän hallinnan. Haastattelijain analyysin seuraavassa vaiheessa tarkastellaan sitä, mitä neliporrasperiaate muuttaa, tai paremminkin millaisia muutoksia neliporrasperiaate vaatii toteutuakseen. Seuraavassa esitettävät, neliporrasperiaatetta kuvaavat kaksi muistiota käsittelevät toimintatapojen ja ajattelutapojen muutosta. Teemat nousivat aineiston analyysin keskeiseksi havainnoksi. Kaksi tapaa ymmärtää muutoksen erottuvat jo periaatteen kehittäjien haastatteluissa, ja ne toimivat taustana myöhemmille tiepiirin virkamiesten sekä ljs-työryhmän jäsenten haastattelijain analyysille.

On hankala arvioida, mikä on muistioiden looginen esittämisjärjestys. Toimintatapojen muutos ei tunnu järkevältä ilman ajattelutapojen muutosta, ja vastaavasti ajattelutapojen muutos aikaansaa muutoksia toimintatavoissa. Ei ole myöskään helppoa arvioida, missä kulkee toiminta- ja ajattelutapojen välinen ero. Tässäkään kolikon eri puolia ei saada irrotettua toisistaan. Samassa haastattelussa tulivat usein muutoksen molemmat muodot esille, eikä haastatteltavia siksi voida

jakaa yksioikoisesti kahteen leiriin. Neliporrasperiaatteen vaatimista tai aiheuttamista muutoksista ensimmäisenä esitellään tässä toimintatapojen muutos.

Neliporrasperiaate toimintatapojen muutoksena

Toimintatapojen ja ajattelutapojen muutoksen sijaan voidaan puhua myös radikaalista ja moderatiivisesta muutoksesta. Turtian (2001, 627) mukaan moderatiivinen tarkoittaa kohtuullista tai kohtuullistavaa, moderationismin ollessa maltillinen poliittinen suuntaus. Moderationismin vastakohta on radikalismi. Radikaali (lat. *radix*, juuri) tulisi tässä yhteydessä ymmärtää *perusteellisena, juuriin menevänä*, joka vaatii perinpohjaisia muutoksia (Turtia 2001, 811). Moderatiivinen muutos on tässä toimintatapojen ja radikaali ajattelutapojen muutosta. Muutoksen muodot eivät ole toisistaan erillään tai edes rinnakkain, vaan *päällekkäin*: kyse on muutoksen laajuudesta – tai paremminkin syvyydestä. Vastakkain ovat liikenteen ongelmien ratkaisutapojen muutos ja muutos tavassa määritellä, mikä on liikenteen ongelma.

Moderatiiviseksi muutokseksi käsitetään sellainen muutos, joka näkyy ensisijaisesti toimintatavoissa, mutta joka ei edellytä toiminnan takana olevien arvojen muutosta. Taustalla ovat samat arvot kuin ennenkin, mutta tavat noudattaa niitä muuttuvat. Vahvin haastatteluissa esiin noussut esimerkki tästä on näkemys siitä, kuinka uusi tai vanha neliporrasperiaate on. Jos neliporrasperiaatteen mieltää muutokseksi ainoastaan toimintatavoissa, voidaan tulkita että periaatetta on noudatettu aina. Neliporrasperiaate on kärjistäen tulkittuna eräänlainen lokerikko, johon jo olemassa olevat, tutut ja järkevät menetelmät jaetaan:

(...) että tätähän me ollaan aina tehty ja niin onkin, mutta neliporrasperiaate ehkä tarkoittaa että systematisoidaan sitä ja varmistetaan sitä. Että hyvin monet jutut on tehty aiemminkin tähän tapaan. Esimerkiksi just tämä vaiheittainen toteutus on aina vaikkapa yleissuunnitelmassa.

Neliporrasperiaate toimintatapojen muutoksena tarkoittaa ensi sijassa toimenpiteiden vaiheistamista kevyistä raskaampiin. Haastatteluissa neliporrasperiaatteen määrittely keskittyy periaatteen portaikkoon: tulkinnessa tarkastellaan eri portaille sijoitettavia toimenpiteitä ja portaiden muodostamaa kehityspolkua. Erona entiseen ovat mainitut toimenpiteiden systematisointi ja varmistaminen sekä lisäksi toimenpiteiden tietty itsenäisyys, eli mahdollisuus pysähtyä tietylle portaalalle, jos ongelma saadaan poistettua. Kuitenkin tulkinnoissa korostuu ajatus siitä, että ongelma

saadaan ratkaistua lopullisesti vasta periaatteen ylimmällä portaalla. Porrasmetaforan ongelmana on, että se ei motivoi pysähtymään ensimmäisen, toisen tai kolmannen askeleen jälkeen. Portaikko tavataan nousta loppuun saakka.

Neliporrasperiaate ajattelutavan muutoksena

Tässä näkemyksessä neliporrasperiaate edustaa muutosta syvimmällä tasolla. Neliporrasperiaate ja vaiheittain toteuttaminen eroavat tässä tulkinnassa toisistaan selkeästi. Periaate tarkoittaa kokonaisen toimintakulttuurin muutosta. Haastateltavien mukaan neliporrasperiaatetta on mahdollista soveltaa kaikessa toiminnassa, vain soveltamisen aste-erot vaihtelevat. Suunnittelun ylimmällä tasolla tehty päätös tulee ottaa huomioon toteutuksessa sen sijaan, että suunnittelun joka vaiheessa lähdettäisiin ikään kuin puhtaalta pöydältä.

Ajattelulähtöisenä, radikaalina muutoksena neliporrasperiaate haastaa perinteisen tavan ratkaista liikenteen ongelmia. Tiehallinnon suunnittelukäytäntöihin on haastattelujen perusteella kuulunut voimakas tuotelähtöisyys. Alueiden liikenteeseen liittyviin ongelmiin toivotaan Tiehallinnolta ratkaisuksi suoraan esimerkiksi kevyen liikenteen väyliä, alikulkuja ja hirviaitoja. Neliporrasperiaatteen mukaista kehityspolkua ei voida laatia, jos lopputulos (investointi) on jo nimetty ainoaksi mahdolliseksi ratkaisuksi. Haastateltavien mukaan riittäisi, että Tiehallinnolle esitettäisiin ongelma, kuten vaarallinen risteysalue, jonka jälkeen Tiehallinnon vastuulle jäisi laatia ratkaisun periaatteellinen pohtiminen. Samalla suunnittelun luovuus ja innovatiivisuus suunnitteluprosessissa lisääntyisi:

Että jos sä tilaat tien a:sta b:hen ja sanot vielä, millainen tie, niin ei siinä nyt kauheasti jää konsultille tilaa innovaatioille. Mutta jos sen sijaan ratkaistaankin palvelutason ongelmia, niin kuin neliporrasperiaatteessa automaattisesti tehdään, niin siinä ei olla suunnittelemassa tuotteita, vaan siinä ollaan suunnittelemassa palvelutasoa.

Periaatteen avulla pyritään löytämään ratkaisuja, jotka poistavat ongelmat vähemmällä rahalla ja pienemmillä toimenpiteillä. Tarkoitus ei olekaan löytää ratkaisuja, jotka riittävät pitkälle tulevaisuuteen, vaan ennemminkin keinoja nykytilanteen parantamiseen. Pienten askelten periaate ottaa huomioon tulevaisuuden epävarmuuden. Edellä on jo todettu, ettei tulevaisuudesta voida tietää mitään varmaa. Siksi laajamittainen investointi yksittäisiin, mittaviin hankkeisiin voi pahimmillaan tarkoittaa ”molempien jalkojen naulaamista lattiaan”.

Ongelmalähtöinen lähestymistapa parantaa toiminnan asiakaslähtöisyyttä, sillä se kiinnittää haastateltavien mukaan huomiota juuri ihmisten arjen oikeisiin ongelmiin. Samalla pitää kuitenkin pystyä perustelemaan, miksi uusi toimintatapa on järkevä, ja tämä vaihe on neliporrasperiaatteen kehitystyössä vielä kesken. Perusteiden löytäminen edellyttää periaatteen soveltamistapojen analysoimista, mitä Tiehallinnossa on jo tehtykin (esim. Pesonen & Hillo 2007). Neliporrasperiaatteen kannalta haasteellista on, että perinteiset hyötyä ja kustannusta mittaavat menetelmät eivät sovellu sellaisenaan periaatteen tehokkuuden tarkasteluun. Haastattelussa nousi esiin kysymys, ”jos ratkaisuna on maankäytön tiivistäminen esimerkiksi, niin millainen h/k sille tempulle lasketaan sitten?” Tähän eivät periaatteen kehittäjätäkään vielä osaa vastata.

Ajattelutapana neliporrasperiaate voi kohdata vastustusta, jos se mielletään pelkäksi ismiksi. Neliporrasperiaate ajattelutapojen muutoksena haastaa nykyisen toimintakulttuurin, ja on vaarana, että se aiheuttaa vastareaktion. Toinen periaatteen kehittäjästä kuvaili, että neliporrasperiaatteen läpimeno tulee haastateltavan mukaan olemaan ”ihan sikahankalaa kun tämä vanha toimintakulttuuri asuu meidän kaikkien toimijoiden päissä”. Neliporrasperiaatteen ei ole tarkoitus olla ismi tai tienpidon uusi slogan, joka tulee hyväksyä koska niin on päätetty. Periaatteen tulisi olla perustellusti järkevämpi tapa tehdä.

5.3 Toimenpidetaso: tulkintoja Hämeen tiepiiristä

Analyysin tässä osassa kokemuksia neliporrasperiaatteesta kerätään Tiehallinnon Hämeen tiepiirissä tehdyistä neljästä haastatteluista. Edellisessä luvussa määriteltiin se, mitä periaatteella halutaan sanoa, ja tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten sanoma on otettu vastaan. Keskeisenä tehtävänä on siis selvittää, *miten haastateltavat kokevat neliporrasperiaatteen soveltuvan työhönsä Tiehallinnossa*. Esiin nostetaan soveltuvuuden esteitä sekä mahdollisia keinoja esteiden poistamiseksi. Kuten edellisessä luvussa, myös tässä luvussa lähdetään liikkeelle määrittelemällä neliporrasperiaate haastateltavien omin sanoin. Määrittelyä seuraavat haastateltavien arviot periaatteen soveltuvuudesta työhön sekä kehittämisehdotuksia.

Neliporrasperiaate oli kaikille haastateltaville tuttu. Tietoa periaatteesta haastateltavat olivat saaneet useaa kautta: ruotsalaisista Vägverketin raporteista, muutaman vuoden takaa Tiehallinnon

seminaareista ja suunnittelupäiviltä, suunnittelupäälliköltä sekä muun tiedonhaun yhteydessä löytyneistä Tiehallinnon julkaisuista. Tärkeäksi tiedotuskanavaksi mainittiin Tiehallinnon intranet-sivusto Sinetti, jossa oli tiedotettu myös neliporrasperiaatteeseen liittyvistä ajankohtaisista asioista. Tiedon kulkua Tiehallinnossa kuvaa hyvin haastateltavan lausahdus ”jostain sitä tietoa on tullut vaan”. Tiedonsaanti riippuu haastattelujen perusteella työntekijän omasta aktiivisuudesta sekä siitä, kuinka paljon neliporrasperiaate kytkeytyy hänen työnkuvaansa.

Periaatteen kehittäjien määritelmät neliporrasperiaatteesta olivat lähtökohdiltaan samanlaisia. Sen sijaan tiepiirissä tehdyissä haastatteluissa esiin nousi toisistaan paljonkin eroavia näkemyksiä lähtien siitä, mitä neliporrasperiaatteen nähtiin tarkoittavan. Periaatteen neljä porrasta ja portaisiin kuuluvat toimenpiteet olivat haastateltavilla hyvin tiedossa, mutta portaiden yhteys laajempaan kokonaisuuteen sai hyvin erilaisia tulkintoja. Määritelmissä esiintyivät sekä toiminta- että ajattelutapojen muutos. Toimintatapojen muutoksena neliporrasperiaate oli toimenpiteiden jakamista portaille ja jo tuttujien, hyvänä pidettyjen asioiden parempaa tiedostamista. Laajimmillaan, ajattelutapojen muutoksena, neliporrasperiaate tulkittiin ongelmalähtöiseksi näkökulmaksi sekä pyrkimykseksi yhdistää liikennepoliittiset linjaukset käytännön toimintaan. Tällöin korostettiin itse toimenpiteen sijaan sen aikaansaamia vaikutuksia.

Periaatteen kehittäjät mielsivät neliporrasperiaatteen aidosti universaaliksi ajattelumalliksi, mutta tiepiirin tasolla periaatteen soveltuvuutta kaikkeen toimintaan epäiltiin. Yleisesti ottaen periaate koettiin hyväksi, mutta sen yhteydet omaan työhön olivat jääneet epäselviksi. Soveltumattomuus omaan työnkuvaan voi johtua siitä, että periaate nähdään muutokseksi toiminnan tasolla. Neliporrasperiaate on näkemyksessä kokonainen suunnittelun kehikko, ja sen noudattaminen tarkoittaa, jos ei aivan kirjaimellisesti, niin ainakin melko tarkasti porrastetun suunnittelumallin mukaista toimintaa. Periaatteen kehittäjät korostivat edellä, että tärkeintä on ottaa periaate toiminnassa huomioon. Osa tiepiirin haastateltavista koki puolestaan, että periaatetta täytyy kirjaimellisesti soveltaa kaikessa työssä. Omasta työnkuvasta pitäisi siis löytyä niin kysynnän hallintaa, liikenteen tehostamista kuin investointejakin koskevia toimenpiteitä. Usein näin ei ole, ja tällöin työntekijä voi kokea neliporrasperiaatteen kokonaisuudessaan omaan työhönsä soveltumattomaksi. Jotkin Tiehallinnon prosessit on suunnattu toimimaan alueella, joka kattaa neliporrasperiaatteesta vain yhden portaan. Esimerkiksi esisuunnittelussa käytössä ovat kaikki portaavat ensimmäisestä neljänteen, mutta teiden ylläpidon mahdollisuudet toimia rajoittuvat 2. portaalle. Tällöin neliporrasperiaatteen soveltamiseen ei nähdä olevan mahdollisuuksia.

Neliporrasperiaatteen soveltamiseen liittyviä ongelmia voisi vähentää lisäämällä tiedotusta. Haastateltavat kaipasivat periaatteelle lisää ohjeistusta esimerkkikirjaston tai tarkastuslistan muodossa. Periaatetta tulisi avata enemmän ja havainnollistaa käytännön esimerkeillä, jotta sen käyttömahdollisuudet selviäisivät paremmin. Periaatetta kuvaava kaavio (Kuvio 1) on usein ainoa käsillä oleva ohjeistus, jonka jokainen määrittelee omanlaisekseen. Periaatteen teoria ja käytäntö eivät tällöin aina kohtaa:

Että mä oon ymmärtänyt että ne pilottikohteet joissa sitä on sovellettu niin siellä on ollut alussa hyvin suuria käynnistysvaikeuksia siitä että millä me löydetään niitä enemmän vieraampia ykkös- ja kakkosportaille toimenpiteitä. Että siellä niinku helposti ollaan skeptisiä ja kyynisiä. Että jos tehdään joku tie mettän läpi ni milläs me saadaan ne mettän eläimet kulkeen joukkoliikenteellä? (...) Jos ei sulla oo kokemuspohjaa mistä ammentaa niin se turhauttaa.

Haastateltavat nostivat erilaisissa yhteyksissä esiin Tiehallinnon rahoituskehysten. Neliporrasperiaatetta pidettiin ensinnäkin valeasuna olosuhteiden vaatimaan resurssien säästämiseen. Tällöin toiminnan järkevyyden ei koettu lisääntyvän mainittavasti, vaan oikeastaan nähtiin tapahtuvan päinvastoin: neliporrasperiaatteessa säästämisen tulkittiin korostuvan häiritsevästi ja heikentävän suunnittelun ekotehokkuutta ja järkevyyttä yleensä. Epäiltiin, että resurssien säästäminen on mennyt muiden tavoitteiden, ympäristö- ja asiakasnäkökulman, edelle.

Toinen yhteys rahoitukseen tai sen niukkuuteen oli pelko siitä, että neliporrasperiaatteen mukainen toiminta vie rahat investoinneilta. Toimintatapojen muutoksesta lähtevä tulkinta näkee kaikki portaat käytäviksi läpi, jolloin ison investoinnin edessä olevien vaiheiden kannattavuutta tai järkevyyttä tulee harkita tarkkaan. Pienemmät toimenpiteet eivät saa olla este suurten ja tarpeellisten investointien toteutumiselle. Rahoituksen riittämiseen liittyy myös liikennettä koskevien rahoituspäätösten lyhytjänteisyys. Tiehankkeista päättävän eduskunnan toimintakausi kestää neljä vuotta kerrallaan, eikä pitkän linjan liikennepolitiikkakaan haastateltavan arvion mukaan vaikuta juuri sitä kauempaa. Päättäjien vaihtuessa voivat myös tehdyt päätökset vaihtua¹.

Neliporrasperiaatteen toteutumista vaikeuttavista tekijöistä puhuttaessa ei pidä unohtaa tilaajien ennakkoluuloja ja odotuksia. Edellisessä luvussa mainittiin, kuinka Tiehallinnolta toivotaan usein ratkaisuksi liikenteen ongelmiin valmiiksi päätettyjä tuotteita sen sijaan, että etsittäisiin keinoja ongelmalähtöisesti. Tilaajalle voi olla vaikea perustella, miksi pienempikin investointi tai muutos

¹ Tästä hyvänä esimerkkinä käy valtiovarainministeri Kataisen povaama lykkäys, joka koski edellisen hallituksen vuodelle 2008 sopimia tiehankkeita (HS 22.8.2007).

nykytilanteeseen on riittävä. Ulkoinen paine ratkaista ongelma suoraan mittavalla investoinnilla voi olla suuri.

Sitoutuminen neliporrasperiaatteeseen voisi olla tässä luvussa esiteltyjä ongelmakohtia yhdistävä käsite. Neliporrasperiaatteeseen ajattelutapana tulisi sitoutua, jotta se voisi toteutua. Jokainen on oman alansa asiantuntija ja tulkitsee periaatetta sen kautta. Neliporrasperiaate määritellään varsin uskollisesti nimenomaan suunnittelun neliportaiseksi välineeksi. Tiehallinnossa työskentelevien tulisi tietää periaatteesta ja sen sovelluksesta enemmän, jotta voitaisiin nähdä mahdolliset tavat soveltaa sitä myös omassa työssä. Jos neliporrasperiaate on vain eriasteisten toimenpiteiden portaikko, on selvää, ettei sitä saada sellaisenaan istutettua useimpien työnkuvaan. Vaihtoehtona on tulkita periaate ongelmalähtöiseksi ajattelutavaksi, joka pitää ottaa huomioon työssä mutta jota ei kirjaimellisesti tarvitse noudattaa. Tällöin ei olla porrastamassa omaa työtä eikä edes toimenpiteitä, vaan haetaan toisenlaista lähestymistapaa ongelmaan. Paitsi Tiehallinnossa työskenteleviä, toisenlaisen lähestymistavan vaatimus koskee myös yhteistyökumppaneita. Neliporrasperiaate tuo investointien vaihtoehdoksi tai rinnalle myös toisenlaisia ratkaisuja, joiden käyttökelpoisuus kaipaa vielä lisää julkisuutta.

5.4 Liikennejärjestelmäsuunnitelmataso: kokemuksia Päijät-Hämeestä

Analyysin viimeisessä osassa kokemuksia neliporrasperiaatteesta tarkastellaan Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisprosessista. Maakunnan kokonaisvaltaisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen käynnistyi vuoden 2004 loppupuolella, ja suunnitelma valmistui vuoden 2006 lopulla. Suunnitelma on maakuntatasolla alueen ensimmäinen. Työn tilaajina toimivat Päijät-Hämeen liitto, Hämeen tiepiiri, Ratahallintokeskus, Etelä-Suomen lääninhallitus sekä maakunnan kaikki 12 kuntaa¹. (Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelma 2006, 3.) Projektiin kuului laajempi ohjausryhmä sekä pienempi, työtä tiiviimmin ohjannut työryhmä. Tätä tutkimusta varten haastateltiin kuutta työryhmän kymmenestä jäsenestä sekä kahta laajempaan ohjausryhmään kuulunutta. Heidän kokemustensa perusteella on tarkoitus selvittää, *millainen työkalu neliporrasperiaate on liikennejärjestelmäsuunnitelmatyössä*. Luvun alussa

¹ Artjärvi, Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Lahti, Nastola, Orimattila, Padasjoki ja Sysmä

esitellään liikennejärjestelmäsuunnitelma lyhyesti. Tämän jälkeen esitellään haastateltavien määritelmät neliporrasperiaatteesta. Analyysi jatkuu kahdessa muistiossa, joissa käsitellään neliporrasperiaatetta oppimisprosessina sekä yhteistyön merkitystä periaatteen toteutumisessa.

Liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta annettiin vuonna 1994 kehoitus, joka koski kaikkia kaupunkiseutuja. Liikennejärjestelmäsuunnittelun ajatus on sisällyttää suunnitelmiin muutkin liikennemuodot kuin tieliikenne sekä kytkeä liikenteen ja maankäytön suunnittelu toisiinsa. Samalla tavoitellaan liikennetarpeen ja liikenteen ympäristöhaittojen minimointia sekä kaikille väestöryhmille tasa-arvoisia mahdollisuuksia liikkumiseen. Monet liikennejärjestelmäsuunnitelmat ovat kuitenkin typistyneet liikenneinvestointien hankelistoiksi ja jääneet vaille aitoa kytkeä maankäytön suunnitteluun. (Liikenne yhdyskunnan... 2003, 59–60.)

Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelman aikatahtain on vuodessa 2025. Suunnitelma esittelee tavoitetasona *Visio 2025:n*, jossa Päijät-Hämeen valtakunnallinen ja kansainvälinen kilpailukyky on vahva korkealaatuisten liikenneyhteyksien ja hyvän logistisen sijainnin ansiosta. Maakunnan hyvä saavutettavuus ja viihtyisä elinympäristö houkuttelevat asumaan ja yrittämään. Visio on jaettu konkreettisiin tavoitealueisiin ja näiden sisällä yleistavoitteisiin, jotka on esitetty Taulukossa 7. (Päijät-Hämeen ... 2006, 12–14.)

Taulukko 7. Liikennejärjestelmän kehittämisen visio ja tavoitteet (Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelma 2006, 12–14).

Tavoitealue A - Ihmisten hyvinvointi	Tavoitealue B - Elinkeinoelämä
1. Toimivalla liikennejärjestelmällä taataan eri väestöryhmien hyvät ja tasapuoliset liikkumismahdollisuudet Päijät-Hämeessä. 2. Liikenneturvallisuutta parannetaan kansallisten tavoitteiden mukaisesti. 3. Liikenneympäristön esteettömyyttä parannetaan. 4. Huolehtimalla lähipalvelujen säilymisestä vähennetään autoriippuvuutta arkiliikumisessa ja turvataan kaikkien asukkaiden pääsy palvelujen luo.	1. Vahvistetaan Päijät-Hämeen hyvän valtakunnallisen logistisen sijainnin tuomaa kilpailuetua maakunnan elinkeinoelämälle. 2. Tieverkko tarjoaa elinkeinoelämän kuljetusten tarvitsemat yhteydet. 3. Rautatiekuljetusten kilpailukykyä parannetaan. 4. Työmatkaliikenteen toimivuus turvataan kaikilla kulkutavoilla.
Tavoitealue C - Ympäristö	Tavoitealue D - Alueiden ja yhdyskuntien kehittäminen
1. Hillitään autoliikenteen kasvua ja tuetaan ympäristöä säästäviä liikkumistottumuksia. 2. Pienennetään liikenteestä johtuvaa pohjavesien saastumisriskiä. 3. Vähennetään liikenteen melusta ja tärinästä aiheutuvia haittoja	1. Maakunnan kasvu toteutetaan yhdyskuntarakennetta hajauttamatta. 2. Päijät-Häme lisää houkuttelevuuttaan monipuolisena asuin- ja vapaa-ajan ympäristönä.

Neliporrasperiaatteen mukainen kehityspolku (Taulukko 8) on esillä suunnitelmassa laaditun liikennestrategiassa. Neliporrasperiaatetta on strategiassa jatkettu 8-osaiseksi. Liikennestrategiassa esiin nostetut tavoitteet tuodaan toteuttajan käytäntöön toimenpideohjelmassa, jossa ne konkretisoidaan toimenpiteiksi ja asetetaan toteuttamisjärjestykseen kiireellisyyden mukaan. Kullekin toimenpiteelle määritellään lisäksi taho, joka on vastuussa sen edistämisestä.

Taulukko 8. Liikennestrategian painopisteet neliporrasperiaatteen mukaisesti (Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelma 2006, 27–29).

1. Liikenteen kysyntään vaikuttaminen	2. Nykyisen infrastruktuurin tehokkaampi käyttö	3. Nykyisen infrastruktuurin parantaminen	4. Uuden infrastruktuurin rakentaminen
1. Liikkumistottumuksiin ja -asenteisiin vaikuttaminen 2. Liikkumis- ja kuljetustarpeet maankäytön ja palvelujen suunnittelussa	3. Maakunnan asukkaiden tasapuoliset liikkumismahdollisuudet 4. Lahden seudun houkuttelevuus asumisen alueena 5. Päijät-Hämeen elinkeinoelämän kilpailukyky	6. Maakunnan liikennejärjestelmän kehittäminen kestävien periaatteiden mukaan 7. Kuljetusten toimintavarmuuden parantaminen	8. Maakunnan kehittymistä tukevien isojen investointien edistäminen

Ljs-vastaajaryhmän määrittely neliporrasperiaatteesta oli tarkastelutasojen kirjavin, mikä ei olekaan kovin yllättävää. Työryhmän jäsenten tausta ja työkenttä oli erilainen, ja he tulkitsivat neliporrasperiaatetta kukin omista lähtökohdistaan. Neliporrasperiaatteen määritelmät vaihtelivat toimenpiteiden jakamisesta tasoille liikenteen syiden syvällisempään pohdintaan. Kuten aiemmin esitetyissä ryhmissä, myös tässä haastateltavien ryhmässä periaatteen määrittelyistä oli löydettävissä jako toimintatapojen ja ajattelutapojen muutokseen. Toimintatapojen muutos oli tuttua suunnitteluprosessin tai toimenpiteiden jakamista portaille. Suurimmalle osalle vastaajista neliporrasperiaate tarkoitti nimenomaan ajattelutapojen muutosta. Tällöin puhuttiin syihin puuttumisesta, kestäväen kehityksen toteuttamisesta, resurssien tehostamisesta ja näkemyksen laajentamisesta. Neliporrasperiaate tulkittiin keinoksi päästä tuotelähtöisestä toiminnasta uudenlaisen liikennepolitiikan toteuttamiseen, kritiikiksi tilaajan esittämää hankelistaa kohtaan. Seuraavassa sitaatissa heijastuu hyvin myös edellisissä luvuissa esiin tuotu tilaajan taholta tuleva paine. Tottumuksena on ollut tilata tie, jos liikenne ei ole sujunut toivottavalla tavalla, ja muita mahdollisia ratkaisuja on pidetty toisarvoisina tai väliaikaisina¹:

¹ Tämä näkyi myös Helsingin Sanomien (24.8.2007) uutisoinnissa Itäväylällä olevista betoniporsaista. Esteet ovat ehkäisseet onnettomuuksia tehokkaasti, mutta ratkaisu mielletään yhtä kaikki vuosia kestäneeksi väliaikaisjärjestelyksi, josta halutaan päästä investoinnilla eroon.

Mutta niin lähtökohtahan on ollut se läpi historian että karvalakkilähetystöt ympäri Suomen käy pyytämässä tietä sinne sun tänne. Ja puhutaan siltarumpupolitiikasta ja siitä. Ja tässä halutaan aivan selvästi päästä vähän parempaan maailmaan ja uuteen ulottuvuuteen. Että käydään läpi ihan näitä, että millä tavalla liikenne syntyy ja on olemassa.

Vastaajaryhmään kuului lisäksi haastateltavia, jotka eivät tieneet, mikä neliporrasperiaate on. Ottaen huomioon periaatteen saaman painoarvon liikennejärjestelmäsuunnitelmassa tämä oli melko yllättävää. Selitys oli kuitenkin luonnollinen: haastateltavat olivat olleet suunnitelman laatimisen aikana erittäin kiireisiä, eivätkä olleet ehtineet osallistumaan kaikkiin työryhmän kokouksiin, jossa neliporrasperiaatteesta oli kerrottu tai jossa oli käsitelty periaatteeseen liittyviä asioita. Kokouksissa aktiivisemmin käyneet kertoivat saaneensa kattavan kuvan neliporrasperiaatteesta ljs-työtä ohjanneelta konsultilta. Osa haastateltavista oli lisäksi kuullut periaatteesta tai soveltanut sitä jo aiemmin omassa työssään.

Yleisesti ottaen neliporrasperiaate koettiin hyväksi työkaluksi suunnittelussa, myös silloin kun sitä ei aivan ollut sisäistetty. Haastateltavat kehuivat suunnitelman laadinnan tapahtuneen hyvässä hengessä ja yhteistyössä ja näkivät neliporrasperiaatteen vaikuttaneen prosessiin myönteisesti. Periaate ensinnäkin selkeytti kokonaisuutta ja ikään kuin liimasi suunnitelman eri osa-alueiden erilliselvitykset toisiinsa. Suunnitelman osa-alueet liittyivät neliporrasperiaatteen avulla osaksi kokonaisuutta. Toiseksi periaate teki päätöksenteosta läpinäkyvämpää ja ymmärrettävämpää myös maallikoille. Periaatteen avulla nähtiin mahdolliseksi selkeyttää tavoitteiden ja toimenpiteiden välinen yhteys, se ”millä tehdään ja miten mennään askel askeleelta ja millä päästään isoista asioista näihin konkreettisiin toimenpiteisiin”.

Aineiston analyysi jatkuu muistiolla, jossa käsitellään neliporrasperiaatetta oppimisen näkökulmasta. Haastateltavien määritelmässä toistui kuvaus neliporrasperiaatteen oppimisprosessista. Liikennejärjestelmäsuunnitelmatyö oli työskentelykehys, jossa neliporrasperiaate tuli uutena asiana mutta jossa se sisäistettiin vähitellen osaksi työskentelytapaa. Selvimmin prosessi näkyi ljs-työryhmän jäsenten haastatteluissa, mutta neliporrasperiaatteen sisäistäminen on epäilemättä ollut oppimisprosessi myös muille haastateltaville. Haastateltavien tulkintaan neliporrasperiaatteesta sisältyy prosessin koko ketju kun taas tiepiirissä asiat on opittu pikkuhiljaa sitä mukaa, kun niihin on törmätty.

Neliporrasperiaatteen oppimisprosessi

Mitä kuului neliporrasperiaatteen oppimisprosessiin? Liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintatyössä neliporrasperiaateeseen perehtyminen alkoi perusteista, sillä ei voitu olettaa periaatteen olevan tuttu osallistujille. Neliporrasperiaatteen ensimmäiset askelmat eivät alkuun tahtoneet selittyä kaikille työryhmäläisille. Perinteiseen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaan neliporrasperiaate toi lähtökohtaisen muutoksen. Kun prosessi lähti liikenteen syiden etsinnästä, oli ilmassa ensin ihmetystä. Suunnitelman laadinnan edetessä ajatus kirkastui, ja työtä tehdessä osapuolille kävi selväksi, mitä periaate tarkoittaa. Työn kuvailtiin sujuneen alun hämmennyksen jälkeen sujuvasti. Yksi haastateltavista kuvaili, että suunnitelman kirjoittamisvaiheessa neliporrasperiaatteen merkitys kirkastui täsmällisesti; hämmennystä seurasi ahaa-elämys. Periaatteesta tuli työn kuluessa lopulta itsestään selvä asia, jonka jokainen työhön osallistunut oli sisäistänyt ja johon osapuolet sitoutuivat.

Työtä tehdessä siis opittiin, mitä periaate tarkoittaa. Asiantunteva opetus joudutti oppimista: liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaa ohjanneen konsultin toimintaa pidettiin kaikkineen onnistuneena. Valmiissa suunnitelmassa on runsaasti esimerkkejä liikenteen eri osa-alueilta, siitä kuinka neliporrasperiaatetta voidaan niissä noudattaa. Toisaalta kaikille periaatteen salat eivät auenneet silloinkaan. Poissaolot kokouksista johtivat siihen, ettei neliporrasperiaatteen funktio selvinnyt suunnitelman laadintaprosessin aikana. Lisäksi tärkeämpänä saatettiin pitää suunnitelmaan muita, konkreettisempia osia:

ennen kaikkea pidin huolta vastuista: mitä kuuluu kunnille, mitä yrittäjille, mitä meille. Että sitä mä koko ajan silleen päässäni jäsensin että silloin kun vastuut on konkreettisia, silloin saadaan tuloksia, ne toteutuvat. Se oli niinku mun juttu jota minä siinä koko ajan valvoin. Tää oli sitten.. no mä voin lukea sen sitten. Tän (liikennestrategian) mä olen hypännyt aina yli, en ole tutustunut tähän mitenkään.

Mitä onnistunut oppimisprosessi sitten vaatii esimerkin perusteella? Ensinnäkin se vaatii *kaikkien osapuolten aktiivista osallistumista*. Tämä voi vaikuttaa itsestään selvältä, mutta usein käytännön tilanteet tahtovat tulla osallistumisen tielle. Harvoin lienee kyse siitä, etteivätkö työryhmän jäsenet haluaisi osallistua ljs-työhön. Toiseksi oppimisprosessin *onnistumiseen vaikuttaa opettaja itse*. Päijät-Hämeen tapauksessa konsultti teki työnsä hyvin ja sai kehuja haastateltavilta. Neliporrasperiaate on myös vahvasti läsnä valmiissa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa. Kolmantena onnistuneen oppimisprosessin edellytyksenä on *oppijan oivallus siitä, että uusi asia on tärkeä ja hyödyllinen*. Useimpien haastateltavien määritelmät neliporrasperiaatteesta kuvastivat sitä,

kuinka suunnitelman laadinnan aikana oli koettu eräänlainen ahaa-elämys. Periaate vaikuttaa saaneen hyvän vastaanoton useimmilta haastateltavilta. Koska työryhmän jäsenistä kaikki eivät osanneet työprosessin jälkeenkään määritellä, mitä neliporrasperiaate tarkoittaa, on oppimisprosessissa silti vielä parantamisen varaa.

Jos tarkastellaan tiepiirissä käynnissä olevaa oppimisprosessia, voidaan nähdä se vähemmän johdonmukaiseksi kuin Ijs-työssä. Tiepiirin työntekijät tutustuvat, jos tutustuvat, neliporrasperiaatteeseen erilaisissa yhteyksissä, eikä selkeää informaatiotilaisuutta ole siksi mahdollista järjestää. Oppiminen on pitkälti työntekijän itsensä vastuulla, hänen tulee löytää tarvittava tieto ja jalostaa se omaan käyttöönsä sopivaksi. Tiepiirin haastatteluissa kaivattiinkin edellä lisää käytännön esimerkkejä tai tarkastuslistan tyyppistä ohjeistusta periaatteesta, jotta itseopiskelu sujuisi hyvin.

Yhteistyö onnistumisen edellytyksenä

Aineiston analyysin viimeinen muistio käsittelee neliporrasperiaatteen vaatimaa yhteistyötä. Teema toistui kaikkien kolmen vastaajaryhmän haastatteluissa. Haastattelurungoissa yhteistyötä koskevat kysymykset käsitelivät lähinnä Tiehallinnon ja yhteistyökumppaneiden välisiä suhteita, mutta haastateltavat ottivat aiheen itse esille. Yhteistyön vaatimus koski ennen kaikkea liikenteen ja maankäytön suunnittelua:

Kyllä se siellä todettiin että maankäyttö ja lisäalueiden sijoittelu aiheuttaa lisää liikennettä ei samalla tavalla sijoitettuna vaan tietyllä tavalla huonosti sijoitettuna lisää. Sitä asiaa ei päästy purkamaan kun tää oli kuitenkin liikennesuunnittelijoiden porukka.

Mahdollisuudet vaikuttaa koettiin rajallisiksi, sillä liikennejärjestelmäsuunnitelmatyössä mukana oli lähinnä liikenteen asiantuntijoita. Liikenteen ja maankäytön yhdistämiseen liittyviä asioita käsiteltiin työryhmän kokouksissa ja tätä pidettiin hyvänä, mutta asioihin ei päästy konkreettisesti vaikuttamaan ilman maankäytön asiantuntijoita ja päätöksentekijöitä. Liikenteen syihin puuttumiseen työryhmä oli liian suppea. Toisaalta vastuuta liikenteen hallinnasta ei voida tyhjentävästi jakaa liikennejärjestelmäsuunnitelman puitteissa, sillä liikenteen syntyyn vaikuttavat myös yksilöt haluineen ja tarpeineen:

Joo no se oli se semmoinen yksi johtopäätös että tää pöytä oli tavallaan liian pieni. Niitä osapuolia on sitten muuallakin just niitä liikennettä synnyttäviä just jotka tekee niitä

päätöksiä ja ihan siihen saakka että miten perheet tekee sijoittumispäätöksiä kun ne mieltii asuntojen hintaa.

Yhteistyön esteenä pidettiin myös sitä, että itse tekemisen kulttuuri on juurtunut syvälle. Liikenteen syihin voidaan puuttua vain yhteistyössä oman sektorin sekä maankäytön suunnittelusta vastaavien tahojen kanssa, mutta haastateltavat myönsivät, että usein ongelmat halutaan ratkaista mieluummin yksin. Yhteistyö vaatii enemmän aikaa, ja vaikka ongelmiin ei yksin tehdessä voitaisi puuttua yhtä perusteellisesti, koetaan se helpommaksi tavaksi ratkaista ongelma. Periaatteen kehittäjät korostivat neliporrasperiaatteen pyrkivän resurssien tehostamiseen, ja tehostamisen puolestaan vaativan parhaiden keinojen etsimistä yhdessä. Periaatteen kehittäjien tavoin myös Päijät-Hämeen ljs-työhön osallistuneet myönsivät liikenneinfrastruktuurin toteuttamiseen ja erityisesti sen rahoitukseen liittyvän jopa mustasukkaisuutta. Yksin tekemisestä tulisi päästä keskustelemaan yhteistyöhön, eikä se ole helposti saavutettavissa oleva tavoite.

Neliporrasperiaatteen soveltamisen edellytys on yhteistyö. Yhdessä tekemisen edellytys puolestaan on neliporrasperiaatteesta tiedottaminen, johon varsinkin tiepiirin haastateltavat ottivat kantaa. Laajan valtakunnallisen toimintansa ja julkaisutoimintansa myötä Tiehallinnolla on tärkeä ja näkyvä rooli liikennesektorilla. Vaikka liikenne- ja viestintäministeriön kasvavaa osallistumista neliporrasperiaatteen kehitystyöhön liikennejärjestelmäsuunnitelmatasolla pidettiin erittäin hyvänä, koettiin myös Tiehallinnon oma aktiivisuus edelleen tärkeäksi neliporrasperiaatteen tunnetuksi tekemisessä. Liikenteen ja maankäytön suunnittelun yhteistyön lisääminen oli itsestään selvä vaatimus myös periaatteen kehittäjien mielestä:

Mutta että kyllä mä näen että neliporrasperiaate on tuomassa yhdyskuntasuunnittelun tähän mukaan. Että ei voi jatkossa olla niin että alueita ja yhdyskuntia suunnitellaan jossain ja liikenneverkkoa toisaalla vaan tämä on yhtä pullaa. Samaan aikaan ja koko ajan, että tämä on tällainen never-ending story. (Periaatteen kehittäjä)

5.5 Mikä neliporrasperiaate?

Tätä katoinkin sitten.. tää nyt on tota.. en mä siihen oikein ole kuullut ja sitten tää säpsäytti tää neliporrasperiaate. Että mikä tää neliporrasperiaate oikein on? (Ljs-työryhmän jäsen)

Ei ole yksiselitteistä vastausta kysymykseen siitä, millainen on teoria grounded theory -menetelmää noudattavassa tutkimuksessa. Teoria voi määritelmästä riippuen tarkoittaa esimerkiksi empiiristä yleistyä, selvitystä muuttujien välisestä suhteesta, tutkimuskohteen abstrahointia tai

tutkimuskohteen kuvailua (Charmaz 2006, 133). Teorian luomiseen kuuluu tulkintamahdollisuuksien näkeminen, yhteyksien luominen aineiston kategorioiden välille ja kysymysten esittäminen aineistolle. Teoriaa luodessaan tutkija liikkuu yksittäisestä (konkreettisesta aineistosta) yleiseen (käsitteiden tasolle) ja testaa havaintojaan kokemuksiinsa. Charmazin (emt., 136) mukaan teoria löytyy usein prosesseja ja toimintaa analysoimalla. Tässä luvussa pyritään tarkastelemaan neliporrasperiaatteen tulkintaa aktiivisena toimintana. Periaatteen merkitys muuttuu jatkuvasti ja riippuu siitä, kuka sen määrittelee.

Neliporrasperiaate tulkitaan lähtökohtaisesti hyväksi menettelyksi kaikkien haastateltavien määrittelyissä. Periaatteen kehittäjät korostivat liikennejärjestelmänäkökulman, liikenteen laajemman kontekstin, sisältävän neliporrasperiaatteen myötä paremmin suunnitteluprosessiin. Tiepiirin virkamiehet näkivät neliporrasperiaatteen potentiaalin toteutuvan parhaiten liikennejärjestelmäsuunnitelmatyössä. Ljs-työryhmän jäsenet olivatkin sitä mieltä, että neliporrasperiaatteen soveltaminen sujui hyvin Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintaprosessissa. Periaate on saanut suosiota – ehkä jopa liikaakin. Yksi ljs-työryhmän jäsenistä kuvasi haastattelussa, kuinka neliporrasperiaatteessa on jo ”*must-jutun*” piirteitä: neliporrasperiaate halutaan toteuttaa joka suunnitelmassa, sopi se sinne tai ei. Toinen periaatteen kehittäjistä kertoi, kuinka hän haluaisi aina periaatteesta puhuessaan huomauttaa, ettei neliporrasperiaatetta tulisi soveltaa turhaan; tehtäköön perinteisillä menetelmillä silloin kun suunnittelun lähtökohdat ovat selkeät.

Ajatus neliporrasperiaatteen sopivuudesta tai sopimattomuudesta liikennesuunnitteluun on palautettavissa radikaaliin ja moderatiiviseen tai ajattelu- ja toimintatapojen muutokseen. *Ajattelutapana periaate käy kaikkeen työskentelyyn, mutta pelkkänä neliporrasperiaatena toimintamallina sitä ei tulisi käyttää vain muodon vuoksi, sillä se ruokkii tulkintaa periaatteesta kulissina.* Ajattelutavan muutoksena periaate on sovellettavissa kaikkeen toimintaan, ja juuri ajattelutapojen muutos on periaatteen kehittäjien tavoitteena. Toimintatapojen muutoksena puolestaan periaate soveltuu vain sellaiseen työhön, jossa mahdolliset toimenpiteet ovat jaettavissa neljälle portaalle. Tällaisena työkaluna periaate on omimmillaan silloin, kun käytettävissä on mahdollisimman laaja toimenpiteiden valikoima. Päijät-Hämeen tapauskohtainen tarkastelu osoittaaakin, että erityisesti liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnassa neliporrasperiaate toimii hyvin. Periaate jäsentää sekä suunnitelman osa-alueita (mm. joukkoliikenne, logistiikka) että kerroksia (strateginen ja toimenpidetaso) toisiinsa ja toimii työskentelyn johdonmukaisena viitekehysenä.

Tiepiirin työntekijät kaipasivat käyttöönsä periaatteen sovellusmahdollisuuksista lisää tietoa. *Tiedottamista neliporrasperiaatteen soveltamisesta tarvitaan sekä Tiehallinnossa työskenteleville että asiakkaiden ja yhteistyökumppaneille, kunkin kohderyhmän tarpeista lähtien.* Tiepiirin haastateltavat kaipasivat työhönsä esimerkkikirjastoa tai tarkastuslistaa periaatteen sovelluksesta. Asiakkaille ja yhteistyökumppaneille tiedottamisen painopiste voisi puolestaan olla sen kertomisessa, millaisia muutoksia on suunnitteluprosessiin, vastuunjakoon ja työskentelytapoihin tulossa neliporrasperiaatteen soveltamisen myötä. Tiedottamisen myötä neliporrasperiaatteen tulkinta voisi yhdenmukaistua. Tässä vaiheessa on kuitenkin vaikea arvioida, vakiintuisiko periaatteen määritelmä tiettyyn kohtaan moderatiivinen–radikaali -akselilla, vai tulkittaisiinko se aivan uudella tavalla.

Ohjeistuksen parantamiseen liittyen voisi olla hyödyllistä pohtia periaatteeseen sisältyvää porrasmetaforaa. Ensinnäkin portaat voivat aikaansaada mielikuvan, että suuria investointeja ei tehdä silloinkaan, kun ne olisivat tarpeellisia, vaan periaatteen jokaisella portaalla pitää ensin tehdä jotain ennen lupaa siirtyä seuraavalle. Investoinnit eivät ikään kuin saa oikeutusta, ellei alla olevia portaita ole tehty. Neliporrasperiaate vaikuttaisi tämän vuoksi sotivan järkevää suunnittelua vastaan, mikä todennäköisesti herättää vastustusta. Toiseksi portaikko mielikuvana voi korostaa loppuun asti kulkemista: lopullinen ratkaisu löydetään vasta ylimmällä portaalla. Nykymuodossaan neliporrasperiaatetta esittävä kuvio (Kuvio 1) pyrkii poistamaan ongelman kahteen suuntaan kulkevilla nuolilla. Myöskään väyläpalvelujen suunnittelun kehikossa (Kuvio 3) portaita ei ole suoraan asetettu numerojärjestykseen. Yksi ljs-työryhmän haastateltavista ehdotti *periaatteen portaiden korvaamista kerroksilla tai tasoilla*. Tällöin periaatteen kuvauksessa voitaisiin kenties paremmin korostaa sitä, että tapauskohtaisesti voidaan siirtyä suoraan kulloinkin sopivalle toimenpidetasolle, eikä toimenpiteitä välttämättä tarvita periaatteen jokaisessa vaiheessa.

6 Lopuksi

Tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, miten neliporrasperiaate voi toteutua Tiehallinnon toiminnan eri tasoilla. Tärkeäksi empiriseksi havainnoksi nousivat erilaiset ja osin ristiriitaiset tulkinnat periaatteesta toiminnan eri tasojen välillä. Se, miten neliporrasperiaate voi toteutua, riippuu tutkimuksen perusteella siitä tulkitaanko periaate ensisijaisesti toiminta- vai ajattelutavan muutokseksi. Ljs-työryhmän yhteydessä todettiin edellä, että *kukin määrittelee neliporrasperiaatteen omista lähtökohdistaan*. Tähän voisi kiteytyä myös neliporrasperiaatteen kolmas ja tältä osin viimeinen tulkinta kokonaisuudessaan. Pelkistetyimmillään määritelmässä kohtaavat arki ja ihanteet. *Neliporrasperiaate voi olla vanhoja tuttuja asioita ”puettuna” uuteen kuosiin tai pyrkimystä ongelmälähtöiseen ajattelutapaan, kohti kestäväää liikkumista*.

Neliporrasperiaate jaettiin tutkimuksen johdanto-osassa järjestelmää ja toimintakykyisyyttä valottaviin puoliin (Kuvio 2), joista järjestelmä käsitti periaatteen ulkoiset reunaehdot ja toimintakykyisyys haastattelujen perusteella tehdyt tulkinnat. Ajatusta pelkistäen voidaan neliporrasperiaate kuvata järjestelmäksi, jolla on ”kova” ja ”pehmeä” ulottuvuus. Järjestelmän kovaan ulottuvuuteen kuuluu Kuvion 1 mukainen neliportainen suunnittelumalli, joka on luotu vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja sen asettamiin haasteisiin. Pehmeä ulottuvuus puolestaan sisältää kaikki ne tulkinnat ja merkitykset, joita periaatteelle annetaan. Kuten useimpia muita järjestelmiä, on myös neliporrasperiaatetta tarkasteltava kokonaisuutena, joka sisältää sekä pehmeän että kovan puolen. Tutkimuksessa neliporrasperiaatteen sanoma ei aina kohdannut käyttäjää oletetulla tavalla. Haasteena onkin tuoda periaatteen puolia lähemmäs toisiaan: kuinka saada järjestelmän pehmeä ja kova ulottuvuus vuorovaikuttamaan?

Jos tarkoituksena on luoda suunnittelumalli, jolla on jokseenkin yhtenäinen merkitys, ei tutkimuksen tulos mitä moninaisimmista tulkinnoista ole erityisen rohkaiseva. Neliporrasperiaate on ollut käytössä Suomessa suhteellisen vähän aikaa, ja ehkä juuri siksi määritelmät nojautuvat vielä paljolti yksilöiden omiin kokemuksiin ja näkemyksiin liikenteestä ja liikennesuunnittelusta. Tutkimuksen perusteella periaatteen kehitystyössä tulisi kiinnittää kasvavaa huomiota sen oppimisprosessiin. Selkein tapa vaikuttaa periaatteen tulkintoihin näyttäisi olevan periaatteen lähtökohdista ja sen käytöstä saaduista kokemuksista tiedottaminen.

Tutkimuskysymystä täsmennettiin kysymällä, mihin neliporrasperiaate on tienpitoa viemässä. Periaatteen lähtökohtana on liikenteen hallinta, ja sen voidaan siksi nähdä sitoutuvan yhteiskunnallisen liikennepolitiikan toteuttamiseen ja vievän osaltaan tienpitoa kestävän kehityksen ja *kestävän liikkumisen* suuntaan. Liikenteen ja muiden yhteiskunnan suunnittelusektorien, erityisesti maankäytön suunnittelun välinen yhteistyö nousee liikenteen hallinnan kysymyksessä tärkeään rooliin. Kuten haastatteluaineiston analyysissä edellä todettiin, on niin Ijs-työryhmissä, tiepiirissä kuin periaatteen kehittäjienkin kesken havaittavissa kasvavaa painetta toteuttaa maankäytön ja liikenteen suunnittelua nykyistä tiiviimmässä yhteistyössä. Mahdollisuudet vaikuttaa liikenteen kehitykseen vain yhden toimijan resurssein ovat rajalliset, ja siksi yhteistyön merkityksen nostaminen esiin myös neliporrasperiaatteen yhteydessä on luontevaa. Liikenteen ja maankäytön suunnittelun yhteistyötä on tutkittu runsaasti, mutta neliporrasperiaatteen yhteydessä aiheeseen olisi hyvä perehtyä jatkotutkimuksessa.

Neliporrasperiaatteen toteutumista on mahdollista tarkastella myös tapausesimerkkinä organisaatiokulttuurin muutoksesta. Yleisellä tasolla esimerkin perusteella voidaan hahmottaa erilaisia rooleja yksilöille. Roolit tai toimintamallit määrittyvät sen mukaan, kuinka valmiita yksilöt ovat sitoutumaan organisaatiokulttuurin muutokseen ja luottamaan siihen, että muutos on tarkoituksenmukainen ja järkevä. Neliporrasperiaatteen tapauksessa sitoutumisen havaittiin vaihtelevan suuresti. Tiehallinnon tasolla neliporrasperiaate voitaisiin tulkita organisaatiokulttuurin muutoksen poliittiseksi julkilausumaksi. Lähtökohdiltaan periaate sitoutuu voimakkaasti yhteiskunnallisempaan liikennepolitiikkaan ja kestävän kehityksen toteuttamiseen. Tämä on Tiehallinnolta selkeä viesti liikenteen hallinnan puolesta ja osoittaa, että valtion väylävirasto näkee velvollisuudekseen tarkastella liikenteen syntyä myös kriittisesti. Puhe neliporrasperiaatteesta sellaisena kuin se on nyt voi loppua aikanaan, mutta saman kriittisyyden soisi vahvistuvan ja jäävän perinnöksi tuleville suunnittelumalleille.

Kirjallisuus

- Aarnikko, Heljä, Kalenoja, Hanna, Murto, Risto & Salli, Riikka (2002): *Liikennejärjestelmän ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutus. Esimerkitapauksina Tampereen kehä II ja Vuoreksen alue*. Tiehallinnon selvityksiä 4/2002. Helsinki: Tiehallinto.
- Alasuutari, Pertti (2002): Tutkimuksesta kirjaksi. Teoksessa Kinnunen, Merja & Löytty, Olli (2002): *Tieteellinen kirjoittaminen*. Tampere: Vastapaino. 149–161.
- Andersson, Harri (1998): *Liikenne ja maankäyttö - jälkiarviointi*. S1 Tielaitoksen strateginen projekti. Tielaitoksen selvityksiä 6/1998. Helsinki: Tielaitos.
- Auton yhdyskunta. Maankäytön ja liikenteen selvityksiä* (1995). S1 Tielaitoksen strateginen projekti. Tielaitoksen selvityksiä 35/1995. Helsinki: Tielaitos.
- Bache, Ian & Flinders, Matthew: Multi-level Governance: Conclusions and Implications. Teoksessa Bache, Ian & Flinders, Matthew (toim.) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press. 195–206.
- Bannister, David, Dreborg, Karl, Hedberg, Leif, Hunhammar, Sven, Steen, Peter & Åkerman, Jonas (2000): Transport Policy Scenarios for the EU: 2020 Images of the Future. *Innovation* 13(1). 27–45.
- Bartle, John R & Leuenberger, Deniz (2006): The Idea of Sustainable Development in Public Administration. *Public Works Management & Policy* 10(3). 191–194.
- Benz, Arthur & Eberlein, Burkard (1999): The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* 6(2). 329–348.
- Bertolini, L., le Clercq, F. & Kapoen, L. (2005): Sustainable accessibility: a conceptual framework to integrate transport and land use plan-making. Two test-applications in the Netherlands and a reflection on the way forward. *Transport Policy* 12(2005). 207–220.
- CEDR Conference of European Directors of Roads Subgroup Telematics (2004): *The Move of European Road Administrations towards Network Operations*. Luettu osoitteessa http://www.cedr.fr/home/fileadmin/user_upload/Publications/2004/towards_Network_Operations__Big_Shift_.pdf (20.8.07)
- Charmaz, Kathy (2006): *Constructing Grounded Theory. A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. London, Thousand Oaks & New Delhi: SAGE.
- Chatterjee, Kiron & Gordon, Andrew (2006): Planning for an unpredictable future: Transport in Great Britain in 2030. *Transport Policy* 13(2006). 254–264.
- Dahlström, Carl (2004): Rhetoric, Practice and the Dynamics of Institutional Change: Immigrant Policy in Sweden, 1964–2000. *Scandinavian Political Studies* 27(4). 287–310.

- Dudley, Geoffrey (2004): The Enlightenment Function and Dimensions of Time: Evolutionary Theory and Limits of Privatisation in British Trunk Roads Policy. *British Journal of Politics & International Relations* 6(2004). 389–408.
- Dudley, Geoffrey & Richardson, Jeremy (2003): *Why Does Policy Change? Lessons from British transport policy*. London & New York: Routledge.
- Eising, Rainer (2004): Multilevel Governance and Business Interests in the European Union. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 17(2). 211–245.
- Eskola, Jari (2001): Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) (2001): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Chydenius-Instituutin julkaisuja 3/2001. Jyväskylä: PS-Kustannus. 132–157.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Etappi 1/2007*: Pääjohtaja Jukka Hirvelä: Tiehankkeet merkittävästi nykyistä taloudellisemmin.
- Etzioni, Amitai (1978): Mixed-scanning: A "Third" Approach to Decision-making. Teoksessa Teoksessa Faludi, Andreas (toim.) (1978): *A Reader in Planning Theory*. Oxford, New York, Toronto, Sydney, Paris & Frankfurt: Pergamon Press. 217–229.
- Flyvbjerg, Bent (1998): *Rationality and Power. Democracy in Practice*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Hautamäki, Lauri (1991): *Alueellisen suunnittelun teorian ja menetelmät*. Aluetieteen laitoksen julkaisuja. Sarja A, 12. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Haveri, Arto (1994): *On adaptive and strategic behaviour of local level communities*. Acta universitatis tamperensis ser A vol. 393. Tampere: University of Tampere.
- Helsingin Sanomat* 1.4.2007: Liikenne 2030 jäi vaisuksi. Kolumni.
- Helsingin Sanomat* 22.8.2007: Jyrki Katainen: tiehankkeita voidaan lykätä. Kotimaa.
- Helsingin Sanomat* 24.8.2007: Betoniporsaat tukkineet Itäväylää jo vuosia. Kaupunki.
- Häikiö, Liisa (2005): *Osallistumisen rajat. Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella*. Tampere: Tampere University Press.
- Inayatullah, Sohail (1998): Causal layered Analysis. Post-structuralism as a Method. *Futures* 30(8). 815–830.
- Inayatullah, Sohail (2002): Introduction. *Futures* 34(2002). 479–491.
- Jauhiainen, Jussi S. & Niemenmaa, Vivi (2006): *Alueellinen suunnittelu*. Tampere: Vastapaino.

- Karlsson, Rasmus (2005): Why the far-future matters to democracy today? *Futures* 37(2005). 1096–1103.
- Karppi, Ilari (toim.) (2001): *Aluerakenteen muutokset ja tulevaisuuden haasteet. Vt 2 -yhteysvälin Helsinki-Pori kehittämisen yhteiskunnalliset ja alueelliset vaikutukset*. Aluetieteen verkkojulkaisut 1/2001. Tampere: Tampere University Press.
- Karppi, Ilari (toim.) & Hanhijärvi, Jani (2005): *Vähäliikenteiset radat. Päätöksenteko- ja toimintaympäristön muutokset*. Aluetieteen verkkojulkaisut 4/2005. Tampere: Tampere University Press.
- Kiiskilä, Kati & Kalenoja, Hanna (2001): Vapaa-ajan liikkumisen tulevaisuuden näkymiä – kestävän kehityksen näkökulma. *Futura* 4/01. 27–40.
- Kiiskilä, Kati & Viren, Riitta (2004): Kuluttamisen tulevaisuuden haasteet: liikenne. *Futura* 1/04. 19–25.
- Koskiahho, Briitta (1997): *Kaupungista ekokaupungiksi. Urbaanin ekologian Eurooppa*. Tampere: Gaudeamus.
- Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa & Viljanen, Ville (2007): Laadullisen tutkimuksen menetelmäpaja. Moniste.
- Laine, Markus, Leino, Helena & Santaoja, Minna (2007): Keskustan rajattu merkitys. Tapaus Tampereen keskustan liikenneosayleiskaava. *Yhdyskuntasuunnittelu* 45(1). 6–21.
- Levä, Kimmo (1995): Valtakunnansuunnittelusta yhteiskuntasuunnitteluun. Teoksessa Masonen, Jaakko & Hänninen, Mauno (toim.) (1995): *Pikeä, hikeä, autoja. Tiet, liikenne ja yhteiskunta 1945-2000. Tuhat vuotta tietä, kaksisataa vuotta Tielaitosta* -sarjan 3. osa. Helsinki: Tielaitos, painatuskeskus. 202–212.
- Liikenne yhdyskunnan suunnittelussa* (2003). Ympäristöopas 104. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2005): *Työmatkaliikkumisen ohjauksen mahdollisuudet Suomessa*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 94/2005. Valtioneuvosto: Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2007a): *Liikenne 2030. Suuret haasteet, uudet linjat*. Ohjeita ja strategioita 1/2007. Valtioneuvosto: Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2007b): *Liikenne 2030 – Taustat*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 18/2007. Valtioneuvosto: Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of “Muddling Through”. Teoksessa Faludi, Andreas (toim.) (1978): *A Reader in Planning Theory*. Oxford, New York, Toronto, Sydney, Paris & Frankfurt: Pergamon Press. 151–169.
- Locke, Karen (2001): *Grounded Theory in Management Research*. London, Thousand Oaks & New Delhi: SAGE.

Lucas, Karen (2005): Providing transport for social inclusion within a framework for environmental justice in the UK. *Transport Research Part A* 40(2006). 801–809.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. 5.2.1999/132. Luettu FINLEX-tietokannassa osoitteessa <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> (26.7.2007)

Masonen, Jaakko (1995): Liikenneturvallisuus ja ympäristö. Teoksessa Masonen, Jaakko & Hänninen, Mauno (toim.) (1995): *Pikeä, hikeä, autoja. Tiet, liikenne ja yhteiskunta 1945-2000. Tuhat vuotta tietä, kaksisataa vuotta Tielaitosta* -sarjan 3. osa. Helsinki: Tielaitos, painatuskeskus. 222–257.

Möser, Kurt (2004): Transport und Mobilitätslust. Autofahren in Vergangenheit und Zukunft. Teoksessa Zanger, Cornelia, Habscheid, Stephan & Gaus, Hansjörg (toim.) (2004): *Bleibt das Auto mobil? Mobilität und Automobil im interdisziplinären Diskurs*. Frankfurt a.M.: Peter Lang. 58–71.

Nijkamp, Peter, van Delft, Hadewichj, Geerlings, Harry & van Veen-Groot, Danielle (2000): Transportation between Globalization and Localization. *Innovation: The European Journal of Social Sciences* 13(1). 11–25.

Palonen, Kari (1987): *Tekstistä politiikkaan. Johdatusta tulkintataitoon*. Julkaisuja 54. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Palonen, Kari (2003): Poliittika. Taustaa ja tavoitteita. Teoksessa Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.) (2003): *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino. 467–518.

Papunen, Paavo (1986): *Monitasosuunnittelu alueellisessa kehittämisessä. Alhaalta ylöspäin suuntautuvan kehittämisen mahdollisuuksista aluepoliittisen suunnittelujärjestelmän toiminnassa*. Aluetieteen laitos. Tutkimuksia sarja B 38/1986. Tampere: Tampereen yliopisto.

Peltola, Jarmo (1995): Hyvinvointi-Suomen liikenne. Teoksessa Masonen, Jaakko & Hänninen, Mauno (toim.) (1995): *Pikeä, hikeä, autoja. Tiet, liikenne ja yhteiskunta 1945-2000. Tuhat vuotta tietä, kaksisataa vuotta Tielaitosta* -sarjan 3. osa. Helsinki: Tielaitos, painatuskeskus. 42–55.

Peters, P. Guy & Pierre, Jon (2004): Multi-level Governance and Democracy. Teoksessa Bache, Ian & Flinders, Matthew (toim.) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press. 75–89.

Pesonen, Hannu & Hillo, Kari (2007): *Neliporrasperiaatteen soveltaminen Hämeenlinnanväylän liikennekäytävän kehittämisessä*. Tiehallinnon selvityksiä 15/2007. Helsinki: Tiehallinto.

Preston, John & Rajé, Fiona (2007): Accessibility, mobility and transport-related social exclusion. *Journal of Transport Geography* 15(2007). 151–160.

Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelma (2006). Päijät-Hämeen liitto A160.

Rajan, Sudhir Chella (2006): Climate change dilemma: technology, social change or both? An examination of long-term transport policy choices in the United States. *Energy Policy* 34(2006). 664–679.

- Ruostetsaari, Ilkka (1995): *Liikennepolitiikkaa etsimässä*. Tielaitoksen selvityksiä 71/1995. Helsinki: Tielaitos.
- Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (2005): Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) (2005): *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino. 22–56.
- Saari, Maarit (2006): Liikennejärjestelmätyö – neliporrasajattelusta profilointiin. Esitysaineisto, HTU-syysseminaari Aulanko 15.11.2006.
- Sager, Tore & Ravlum, Inger-Anne (2004): Inter-Agency Transport Planning: Co-ordination and Governance Structures. *Planning Theory & Practice* 5(2). 171–195.
- Schwandt, Thomas A. (1994): Constructivist, Interpretivist Approaches to Human Inquiry. Teoksessa Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (toim.) (1994): *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, London & New Delhi: SAGE. 118–137.
- SIKA Statens institut för kommunikationsanalys (2005): *Fyrstegsprincipen – infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? En utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen*. SIKA Rapport 2005:11. Stockholm: Statens institut för kommunikationsanalys
- Sotarauta, Markku (1998): *Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura.
- Stake, Robert E. (1994): Case Studies. Teoksessa Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (toim.) (1994): *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, London & New Delhi: SAGE. 236–247.
- Stead, Dominic (2003): Transport and land-use planning policy: really joined up? *International Social Science Journal* 55(176). 333–347.
- Stead, Dominic & Geerlings, Harry (2005): Integrating transport, land use planning and environment policy. Views of practitioners from Denmark, England and Germany. *Innovation* 18(4). 443–453.
- Talvitie, Antti (2006): Experiential incrementalism: On the theory and technique to implement transport plans and policies. *Transportation* 33(2006). 83–110.
- Taskinen, Johanna (2005): Infrastruktuurin tarjonnasta kysynnän hallintaan – Foucault’lainen tulkinta liikennepolitiikan kehityksestä. *Yhdyskuntasuunnittelu* 43:3. 8–23.
- Tiehallinto (2005): *Tieliikenne-ennuste 2004–2040. Vuoden 2003 ennusteen tarkistaminen*. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 19/2005. Helsinki: Tiehallinto.
- Tiehallinto (2006): *Suunnittelun lähivuosien keskeiset muutossuunnat – SUUNTA 2010*. Helsinki: Tiehallinto.

- Tiehallinto (2007): *Käyttäjälähtöisyys seudullisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa. Kokemuksia Varkauden ja Pieksämäen seudun sekä Joensuun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadinnasta*. Tiehallinnon selvityksiä 19/2007. Helsinki: Tiehallinto.
- Tiittula, Liisa & Ruusuvuori, Johanna (2005): Johdanto. Teoksessa Ruusuvuori, Johanna & Tiittula, Liisa (toim.) (2005): *Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*. Tampere: Vastapaino. 9–21.
- Tilastokeskus (2006): Ajoneuvokanta kasvoi 4 prosenttia vuonna 2006. Verkkojulkaisu. Luettu osoitteessa http://www.stat.fi/til/mkan/2006/mkan_2006_2007-02-15_tie_001.html (21.7.2007)
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2002): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Turtia, Kaarina (2001): *Sivistyssanat*. Helsinki: Otava.
- TVA Tulevaisuudentutkimuksen VerkostoAkademian (2007): Kriittinen tulevaisuudentutkimus ja Causal Layered Analysis (CLA). Moniste.
- Työelämä* 3/2006: Työt yhä vähemmän paikkaan sidottuja. 9–10.
- Urry, John (2004): The 'System' of Automobility. *Theory, Culture & Society* 21(4/5). 25–39.
- Valkoinen Kirja: Eurooppalainen liikennepoliittikka vuoteen 2010 – valintojen aika*. KOM/2001/0370. Euroopan komissio 12.9.2001. Luettu osoitteessa http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fi&type_doc=CO Mfinal&an_doc=2001&nu_doc=370 (22.8.2007)
- Valli, Raisa (1998): *(Ympäristö)vaikutusten arviointi liikennepoliittisessa suunnittelussa*. Helsinki: Helsingin yliopisto. Limnologian ja ympäristönsuojelun laitos.
- Valtatie 26 Husula-Taavetti. Esiselvitys*. Kaakkois-Suomen tiepiiri 2007. Luonnos 2.2.2007.
- Valtioneuvoston kanslia (2006): *Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi*. Kansallinen kestävä kehityksen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006.
- Vägverket (2002): *Analysis of Measures in accordance with the Four-stage Principle - a general approach to analysis of measures for the road transport system*. Publication 2002:72. Borlänge: Vägverket.
- Weiste, Henriikka & Soininen, Minna (2006): *SUUNTA 2010 – kansainvälinen tarkastelu. Eräitä huomioita eurooppalaisesta liikennejärjestelmäsuunnittelusta*. Tiehallinnon sisäisiä julkaisuja 10/2006. Helsinki: Tiehallinto.

Liite 1. Haastatellut henkilöt

Periaatteen kehittäjät:

Matti Holopainen, Tiehallinto, Asiantuntijapalvelut 25.5.2007

Eeva Linkama, liikenne- ja viestintäministeriö 25.5.2007

Tiepiirin virkamiehet:

Jouni Sivenius, Tiehallinto, Hämeen tiepiiri 22.5.2007

Erika Helin, Tiehallinto, Hämeen tiepiiri 24.5.2007

Risto Mäki, Tiehallinto, Hämeen tiepiiri 31.5.2007

Janne Lintilä, Tiehallinto, Hämeen tiepiiri 1.6.2007

Ljs-työryhmän jäsenet:

Erkki Rope, Päijät-Hämeen liitto 23.5.2007

Antti Kailio, Heinolan kaupunki 28.5.2007

Matti Hoikkanen, Lahden kaupunki 29.5.2007

Kimmo Kuparinen, Artjärven kunta 30.5.2007

Heikki Kankaanpää, Hämeen ympäristökeskus 4.6.2007

Seppo Nikkanen, Etelä-Suomen lääninhallitus 4.6.2007

Arja Aalto, Ratahallintokeskus 6.6.2007

Esa Halme, Päijät-Hämeen liitto 12.6.2007

Liite 2. Teemahaastattelurunko (periaatteen kehittäjät)

1. Taustatiedot

- Nimi, organisaatio/yksikkö
- Työtehtävät, työn kuvaus

2. Neliporrasperiaatteesta yleisesti

- Missä yhteydessä kuolit ensimmäisen kerran neliporrasperiaatteesta? Koska se oli?
- Kertoisitko omin sanoin, mistä neliporrasperiaatteesta on kyse?
- Onko neliporrasperiaatteen mukaisessa suunnittelussa eroja ”vanhan mallin” mukaisesti toteutettuun suunnitteluun? Millaisia erot ovat?

3. Neliporrasperiaatteen kehitystyöstä

- Miten ja milloin neliporrasperiaate ”lanseerattiin” Tiehallinnossa?
- Millaisin tavoin periaatetta on kehitetty eteenpäin?
- Miten neliporrasperiaatteesta on tiedotettu?

4. Oma näkemys neliporrasperiaatteesta

- Millaisia kokemuksia periaatteen käytöstä on tähän mennessä saatu?
- Millainen mielikuva sinulle on syntynyt neliporrasperiaatteen soveltamisesta? Millaisia hyviä puolia periaatteeseen sisältyy, entä haasteita tai ongelmia?
- Millaisiin tarpeisiin neliporrasperiaate voi mielestäsi vastata? Millaiseen käyttöön se soveltuu?
- Kuinka hyvin arvioisit periaatteen toteutuneen tähän mennessä? Onko jotain, joka vaatii vielä kehitystyötä?

5. Neliporrasperiaate ja Tiehallinnon toimintakenttä

- Mikä on Tiehallinnon rooli neliporrasperiaatteen kehittämisessä?
- Vaikuttaako periaatteen käyttöönotto Tiehallinnon ja yhteistyökumppaneiden väliseen suhteeseen? Muuttuuko Tiehallinnon rooli yhteistyössä? Miten?

6. Tulevaisuus

- Mihin neliporrasperiaatteen kaltainen malli vie tienpitoa? Tuoko se erilaisia näkökulmia tienpitoon?
- Voitaisiinko periaatteen kaltaista mallia hyödyntää myös muissa organisaatioissa?

Liite 3. Teemahaastattelurunko (tiepiiri)

1. Taustatiedot

- Nimi, organisaatio/yksikkö
- Työtehtävät, työn kuvaus

2. Neliporrasperiaatteesta yleisesti

- Missä yhteydessä kuultit ensimmäisen kerran neliporrasperiaatteesta? Koska se oli?
- Kertoisitko lyhyesti omin sanoin, mistä neliporrasperiaatteesta on kyse?
- Mistä olet saanut tietoa neliporrasperiaatteesta?

3. Neliporrasperiaate omassa työssä

- Onko neliporrasperiaatteen mukaisessa suunnittelussa eroja ”vanhan mallin” mukaisesti toteutettuun suunnitteluun? Millaisia erot ovat? Korostuvatko neliporrasperiaatteen mukaisessa suunnittelussa eri asiat kuin muussa suunnittelussa?
- Sovellatko neliporrasperiaatetta omassa työssäsi? Miten?
- Millaisia kokemuksia sinulla on neliporrasperiaatteen soveltamisesta? Millaisia hyviä puolia periaatteeseen sisältyy, entä haasteita tai ongelmia?
- Miten neliporrasperiaate soveltuu työhösi? Lisääkö se mahdollisuuksia, rajoittaako se toimintaa, ei sovellu lainkaan?
- Onko neliporrasperiaate vaikuttanut työnkuvaasi tai työtapoihisi? Jos on, miten?

4. Oma näkemys neliporrasperiaatteesta

- Millaisiin tarpeisiin neliporrasperiaate voi mielestäsi vastata? Millaiseen käyttöön se soveltuu? (Perusteluviestintä, ympäristöajattelu, suunnittelun tehostaminen, joku muu?)
- Millainen mielikuva sinulle on neliporrasperiaatteesta syntynyt? (pos/neg)
- Onko jotain, jonka tekisit mielelläsi toisin? Miten kehittelisit neliporrasperiaatetta eteenpäin?

5. Neliporrasperiaate ja Tiehallinnon toimintakenttä

- Mikä on Tiehallinnon rooli neliporrasperiaatteen kehittämisessä? (aktiivisuus/passiivisuus)
- Vaikuttaako periaatteen käyttöönotto Tiehallinnon ja yhteistyökumppaneiden väliseen suhteeseen? Muuttuuko Tiehallinnon rooli yhteistyössä? Miten?

6. Tulevaisuus

- Mihin neliporrasperiaatteen kaltainen malli vie tienpitoa? Tuoko se erilaisia näkökulmia tienpitoon, vaikuttaako se yhteistyöhön? Vaikuttaako se esim. TTS-suunnitteluun? Miten?
- Voitaisiinko periaatteen kaltaista mallia hyödyntää myös muissa organisaatioissa?

Liite 4. Teemahaastattelurunko (case)

1. Taustatiedot

- Nimi, organisaatio
- Työtehtävät, työn kuvaus
- Osallistuminen Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelman toteuttamiseen

2. Neliporrasperiaatteesta yleisesti

- Missä yhteydessä kuultit ensimmäisen kerran neliporrasperiaatteesta? Koska se oli?
- Kertoisitko omin sanoin, mistä neliporrasperiaatteesta on kyse?
- Mistä sait tietoa neliporrasperiaatteesta työprosessin aikana?

3. Neliporrasperiaate liikennejärjestelmäsuunnittelussa

- Onko neliporrasperiaatteen mukaisessa suunnittelussa eroja ”vanhan mallin” mukaisesti toteutettuun suunnitteluun? Millaisia erot ovat? Korostuvatko neliporrasperiaatteen mukaisessa suunnittelussa eri asiat kuin muussa suunnittelussa?
- Miten neliporrasperiaate soveltui työhön? Lisäsikö se mahdollisuuksia, rajoittiko se toimintaa, eikö se soveltunut lainkaan?
- Miten suunnittelutyöhön osallistuneiden tahojen yhteistyö sujui? Vaikuttiko neliporrasperiaate yhteistyöhön?
- Millaisia kokemuksia sinulle jäi neliporrasperiaatteen soveltamisesta? Millaisia hyviä puolia periaatteeseen sisältyy, entä haasteita tai ongelmia?
- Miten arvioisit liikennejärjestelmäsuunnitelman onnistuneen kokonaisuudessaan? Vaikuttiko neliporrasperiaatteen käyttö onnistuneisuuteen?
- Onko neliporrasperiaate vaikuttanut työtapoihisi liikennejärjestelmäsuunnittelussa tai työtapoihin yleensä? Jos on, miten? Pitäisikö sen mielestäsi vaikuttaa?

4. Oma näkemys neliporrasperiaatteesta

- Millaisiin tarpeisiin neliporrasperiaate voi mielestäsi vastata? Millaiseen käyttöön se soveltuu?
- Millainen mielikuva sinulle on neliporrasperiaatteesta syntynyt? (pos/neg)
- Onko jotain, jonka tekisit mielelläsi toisin? Miten kehittelisit neliporrasperiaatetta eteenpäin?

5. Neliporrasperiaate ja Tiehallinnon toimintakenttä

- Mikä on Tiehallinnon rooli neliporrasperiaatteen kehittämisessä? (aktiivisuus/passiivisuus)
- Vaikuttaako periaatteen käyttöönotto Tiehallinnon ja yhteistyökumppaneiden väliseen suhteeseen? Muuttuuko Tiehallinnon rooli yhteistyössä? Miten?

6. Tulevaisuus

- Mihin neliporrasperiaatteen kaltainen malli vie mielestäsi tienpitoa? Tuoko se erilaisia näkökulmia tienpitoon, vaikuttaako se yhteistyöhön?
- Voitaisiinko periaatteen kaltaista mallia hyödyntää myös omassa organisaatiossasi?