

Kaisa Granqvist, Raine Mäntysalo, Raisa Valli,  
Vesa Kanninen, Anne Herneoja, Kati-Jasmin  
Kosonen, Tiina Ronkainen & Tero Piippo

# Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittaminen ilmiölähtöisesti

Valtioneuvoston  
selvitys- ja tutkimus-  
toiminnan julkaisusarja

2020:35

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-911-0



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:35

# Strategisuus ja transskalaarisuus liikennejärjestelmäsuunnittelun ja alueidenkäytön suunnittelun yhteensovittamisessa

Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun  
yhteensovittaminen ilmiölähtöisesti

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-911-0

Tekijän organisaatio: Kaisa Granqvist, Raine Mäntysalo, Vesa Kanninen, (Aalto Yliopisto), Raisa Valli,  
Anne Herneoja, Tiina Ronkainen (Sitowise Oy), Kati-Jasmin Kosonen, Tero Piippo (MAL-verkosto)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtioneuvoston kanslia	29.6.2020
<b>Tekijät</b>	Kaisa Granqvist, Raine Mäntysalo, Raisa Valli, Vesa Kanninen, Anne Herneoja, Kati-Jasmin Kosonen, Tiina Ronkainen & Tero Piippo	
<b>Julkaisun nimi</b>	Strategisuus ja transskalaarisuus liikennejärjestelmäsuunnittelun ja alueidenkäytön suunnittelun yhteensovittamisessa Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittaminen ilmiölähtöisesti	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:35	
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-911-0	<b>ISSN PDF</b> 2342-6799
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-911-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-911-0</a>	
<b>Sivumäärä</b>	167	<b>Kieli</b> suomi
<b>Asiasanat</b>	Alueidenkäytön suunnittelu, liikennejärjestelmäsuunnittelu, ilmiö, lakiuudistus, tutkimus, tutkimustoiminta	
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Yhä useammat yhteiskunnalliset ilmiöt (esim. ilmastonmuutos) ja niistä johdetut poliittiset tavoitteet (esim. ilmastonmuutoksen hillitseminen) eivät rajaudu vain yhden hallinnon tason tai sektorin piiriin. Ne eivät myöskään rajaudu alueellisesti eivätkä ajallisesti, vaan ulottuvat usealle aikaperspektiiville ja vaikuttavat useilla aluetasoilla, aina paikallisesta globaaliin. Tällöin ilmiöihin vastaaminen edellyttää eri suunnittelutasojen, -sektoreiden ja toimijoiden toimenpiteiden yhteensovittamista niin alueellisesti kuin ajallisestikin.</p> <p><i>”Strategisuus ja transskalaarisuus liikennejärjestelmäsuunnittelun ja alueidenkäytön suunnittelun yhteensovittamisessa” eli YHTÄJALCAA-tutkimushanke on rakentanut käsitteellistä lähestymistapaa, jossa nämä ilmiöt otetaan maankäytön ja liikennesuunnittelun yhteensovittamisen lähtökohdaksi. Tämän lähestymistavan pohjalta hanke on kehittänyt toimintatapoja maankäytön ja liikennesuunnittelun järjestelmien ja -prosessien yhteensovittamiseksi siten, että eri tasoilla ratkaistavia haasteita voidaan tunnistaa ajoissa ja reagoida niihin oikea-aikaisesti, oikeilla suunnitteluvälineillä. Yhteensovittamisen toimintatapojen pohtiminen on noussut ajankohtaiseksi alueidenkäytön suunnittelua, aluekehittämistä sekä liikennejärjestelmä- ja väyläsuunnittelua ohjaavien lakien uudistusten yhteydessä.</i></p>	
	Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.	
<b>Kustantaja</b>	Valtioneuvoston kanslia	
<b>Julkaisun myynti/ jakaja</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti">vnjulkaisumyynti</a>	

## Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	29.6.2020	
Författare	Kaisa Granqvist, Raine Mäntysalo, Raisa Valli, Vesa Kanninen, Anne Herneoja, Kati-Jasmin Kosonen, Tiina Ronkainen & Tero Piippo		
Publikationens titel	Strategi och trans-sklaritet i integration av transportsystem planering och fysisk planering		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:35		
ISBN PDF	978-952-287-911-0	ISSN PDF	2342-6799
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-911-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-911-0</a>		
Sidantal	167	Språk	finska
Nyckelord	Fysisk planering, transportsystem planering, fenomen, lag reform, forskning, forskningsverksamhet		
<p>Referat</p> <p>Ett ökande antal samhällsfenomen (t.ex. klimatförändringar) och relaterade politiska mål (t.ex. klimatförändring) berör mer än en nivå eller regeringssektor. De är inte heller rumsligt eller tidvis begränsade, men når olika skal både i rum och tid, från lokalt till globalt och från kort till lång sikt. Att reagera på sådana fenomen kräver integration av åtgärder på olika nivåer och sektorer, både rumsligt och tidsligt.</p> <p>Forskningsprojektet YHTÄJALKAA (<i>Strategi och trans-sklaritet i integration av transportsystem planering och fysisk planering</i>) har byggt ett konceptuellt tillvägagångssätt där sådana fenomen tas som utgångspunkt för att integrera markanvändning och transportsystemplanering. Med detta tillvägagångssätt har projektet utvecklat åtgärder för att samordna system och processer för fysisk planering och transportplanering, så att frågor som ska hanteras på olika nivåer kan identifieras i god tid, med lämpliga tidsinställda svar med lämpliga planeringsverktyg. Samordningen av markanvändning och transport och relevanta planeringsinstrument har blivit mycket aktuellt med de senaste och pågående lagstiftningsreformerna som gäller planeringssystemet för markanvändning, transportsystem och vägar och regional utveckling.</p>			
Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt			
Förläggare	Statsrådets kansli		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti">vnjulkaisumyynti</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Prime Minister's Office	29 June 2020	
<b>Authors</b>	Kaisa Granqvist, Raine Mäntysalo, Raisa Valli, Vesa Kanninen, Anne Herneoja, Kati-Jasmin Kosonen, Tiina Ronkainen & Tero Piippo		
<b>Title of publication</b>	Strategicness and transcalarity in integrating transport system and land use planning		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2020:35		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-287-911-0	<b>ISSN (PDF)</b>	2342-6799
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-911-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-911-0</a>		
<b>Pages</b>	167	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Spatial planning, transport system planning, phenomena, research, research activities		
<p><b>Abstract</b></p> <p>An increasing number of societal phenomena (e.g. climate change) and related policy objectives (e.g. climate change mitigation) are a concern of more than one level or sector of government. Moreover, they are not limited spatially or timewise, but reach different scalar perspectives both in space and time, from local to global and from short to long term. Responding to such phenomena demands integration of actions at different levels and sectors, both spatially and temporally.</p> <p>The YHTÄJALCAA research project (<i>Strategicness and transcalarity in integrating transport system and land use planning</i>) has built a conceptual approach where such phenomena are taken as the point of departure in integrating land use and transport system planning. With this approach, the project has developed measures for coordinating systems and processes of land use and transport planning, so that issues to be dealt with at different levels could be identified in due time, with appropriately timed responses utilizing appropriate planning tools. Addressing integration and coordinative capacity of planning activities and tools in land use and transport has become highly topical with the recent and ongoing legislative reforms concerning the land use planning system, transportation system and roads, and regional development.</p>			
<p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>			
<b>Publisher</b>	Prime Minister's Office		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti">vnjulkaisumyynti</a>		





# Sisältö

<b>LUKIJALLE</b> .....	11
<b>1 Johdanto</b> .....	12
1.1 Tutkimuksen tausta.....	12
1.1.1 Tarve maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamiselle.....	12
1.1.2 Aiempi tutkimus- ja kehitystoiminta maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamiseksi.....	14
1.1.3 Maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittaminen viimeaikaisten lakiuudistusten kontekstissa.....	15
1.2 Tutkimuksen tavoite .....	18
1.3 Tutkimuksen toteutustapa, aineistot ja menetelmät.....	20
1.3.1 Tapaustarkastelut.....	20
1.3.2 Työpajat .....	21
1.3.3 Ideatehdas-kyselyt .....	22
1.4 Raportin rakenne.....	22
<b>2 Ilmiöpohjainen suunnittelu suunnittelutasojen ja -sektoreiden yhteenliittäjänä</b> .....	23
2.1 Kohdeperustaisesta suunnittelusta ilmiöpohjaiseen suunnitteluun.....	23
2.1.1 Kohdeperustainen suunnittelu.....	23
2.1.2 Tarve kohdeperustaisen suunnittelun kehittämiseen.....	24
2.1.3 Integraation ulottuvuudet ja tasot .....	27
2.1.4 Ilmiöt ja niiden tunnistaminen integraation lähtökohdaksi.....	28
2.1.5 Ilmiöpohjainen suunnittelu tarvitsee rajakohteita .....	31
2.1.6 Integraation muodot ilmiöpohjaisessa suunnittelussa .....	36
2.2 Mahdollisuudet ilmiöpohjaiseen suunnitteluun hierarkkisten suunnittelujärjestelmien puitteissa.....	37
2.3 Päätelmiä.....	41
<b>3 Ajallinen sektorien ja tasojen läpäisevyys: neljä teesiä</b> .....	43
3.1 Sektoroituneesta suunnitelmakeseisyydestä integroivaan strategisen toiminnan ohjelmointiin.....	44
3.1.1 Hankesuunnittelua strategisen suunnittelun raamittamana .....	45
3.1.2 Työpajan ja Ideatehtaan satoa.....	49
3.2 Sektorilähtöisten ennusteiden laadinnasta aktiivisempaan skenaariotyöskentelyyn .....	50
3.2.1 Itseään toteuttavat liikenne-ennusteet.....	50
3.2.2 Ennusteista trendiskenaarioita .....	52

3.2.3	Eksploraatiiviset ja normatiiviset skenaariot: mikä on mahdollista ja mikä tavoiteltavaa .....	53
3.2.4	Backcastingillä kehityspolulle kohti tavoitetta .....	56
3.2.5	Työpajan ja Ideatehtaan satoa .....	58
3.3	Pitkän aikavälin ilmiöpohjaisten skenaarioiden ja lyhyen aikavälin toimien yhteensovittamista tukevat tietämisen muodot .....	60
3.3.1	Neljänlaista tietämistä .....	60
3.3.2	Tietämisen muodot strategisessa suunnittelussa .....	62
3.3.3	Työpajan ja ideatehtaan satoa .....	64
3.4	Maankäytön ja liikenteen suunnitteluprosessien synkronointi eri tasoilla .....	65
3.4.1	Suunnittelusyklien tahdistaminen .....	66
3.4.2	Yhteistyöalustat ja keskustelufoorumit .....	67
3.4.3	Työpajan ja ideatehtaan satoa .....	68
3.5	Päätelmiä .....	69
<b>4</b>	<b>Vaikutusten arviointi ilmiöpohjaisessa suunnittelussa</b> .....	<b>72</b>
4.1	Kohti ilmiöpohjaista vaikutusten arviointia .....	74
4.1.1	Suunnitelmien luonne vaikuttaa arviointiprosessiin ja tasojen välisyyteen .....	76
4.1.2	Arvioinnin rajaus suunnitelman tarkkuustason ja merkittävien vaikutusten perusteella .....	78
4.1.3	Yhteistyössä kehittämistä arviointiprosessin eri vaiheissa .....	80
4.1.4	Arviointimenetelmät suuntaavat ja rajaavat käsiteltävää kohdetta .....	82
4.1.5	Tavoitteiden merkitys .....	83
4.2	Vaikutusten arvioinnin kytkeytyminen jatkuvaan, iteroivaan suunnitteluun .....	85
4.2.1	Ilmiöpohjaisen suunnittelun vaikutusten arviointi .....	86
4.2.2	Ilmiöpohjainen vaikutusten arviointi jatkuvassa iteroituvassa suunnittelusykliässä .....	87
4.3	Päätelmiä .....	89
<b>5</b>	<b>Ilmiöpohjaisuuden huomioiva suunnittelujärjestelmä</b> .....	<b>91</b>
5.1	Maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen uudistuvissa maankäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmissä .....	91
5.2	Keskustelufoorumit tasojen välisen yhteensovittamisen mahdollistajina .....	98
5.2.1	Kaupunkiseutukaavan tarve ja tavoitteet .....	100
5.2.2	Liikennejärjestelmäsuunnitelmien strategisuuden kehittäminen .....	103
5.2.3	MAL-sopimusmenettelyn kehittäminen .....	104
5.3	Tasoja, sektoreita ja alueita läpäisevät rajakohteet osana suunnittelujärjestelmiä .....	108
5.4	Päätelmiä .....	111
<b>6</b>	<b>Johtopäätökset ja politiikkasuositukset</b> .....	<b>114</b>

<b>Lähteet</b> .....	131
<b>Liite 1: Työpajojen yhteenvedot</b> .....	135
<b>Liite 2: Ideatehtaiden tulokset</b> .....	157



## LUKIJALLE

Tämä julkaisu on YHTÄJALCAA-tutkimushankkeen loppuraportti, johon on koottu hankkeen keskeiset tulokset ja johtopäätökset. YHTÄJALCAA-hanke on vastannut Valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman osioon Kestävä alue- ja kaupunkikehitys ja sen teemaan ”Liikenteen ja maankäytön uudistuva suunnittelu”. Hanke on toteutettu tammikuu 2019 – kesäkuu 2020 välisenä aikana.

Hankkeen ovat toteuttaneet professori Raine Mäntysalo (hankkeen johtaja), Kaisa Granqvist (hankekoordinaattori) ja Vesa Kanninen Aalto-yliopistosta; Raisa Valli (osahankkeen johtaja), Anne Herneoja ja Tiina Ronkainen Sitowise Oy:stä sekä Kati-Jasmin Kosonen (osahankkeen johtaja) ja Tero Piippo MAL-verkostosta. Tutkimusryhmä on tehnyt tiivistä yhteistyötä koko hankkeen ajan ja sen kaikkien osa-alueiden parissa.

Hanketta on ohjannut ohjausryhmä, johon kuuluvat Petteri Katajisto (pj.) (ympäristöministeriö, YM), Ulla Koski (YM), Kaisa Mäkelä (YM), Juha Nurmi (YM), Mervi Karhula (liikenne- ja viestintäministeriö), Olli Voutilainen (työ- ja elinkeinoministeriö), Anna-Kaisa Ahtiainen (Uudenmaan ELY-keskus), Frank Hering (Kymenlaakson liitto), Aimo Huhdanmäki (Väylävirasto), Sari Lajunen (Traficom) ja Johanna Vilkuna (Kuntaliitto).

Haluan kiittää tutkimusryhmää sekä ohjausryhmää tiiviistä yhteistyöstä ja hyvistä ja rakentavista keskusteluista. Suuri kiitos kuuluu myös kaikille hankkeen työpajoihin ja tapaustarkasteluihin osallistuneille maankäytön ja liikenteen asiantuntijoille. Hanke ei olisi onnistunut ilman teidän panostanne.

Petteri Katajisto, hankkeen ohjausryhmän pj., ympäristöministeriö  
kesäkuu 2020

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

### 1.1.1 Tarve maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamiselle

Maankäytön ja liikenteen keskinäinen riippuvuus on laajasti tunnistettu (esim. Bertolini 2012; Wegener & Fürst 1998). Tästä huolimatta maankäytön suunnittelussa liikenne on nähty usein vain yhtenä monista maankäyttömuodoista, joita suunnitelmissa sovitetaan yhteen. Käytännössä tämä tarkoittaa alueiden varaamista väylille, niiden kattavaa vaikutusten arviointia ja suunnittelua kaavoituksen keinoin. Vaikka yksittäisten väylien maankäytöllisiä vaikutuksia on arvioitu kattavasti osana suunnittelua, pohdinta liikennejärjestelmistä on jäänyt maankäytön suunnittelun ulkopuolelle. Liikennesuunnittelussa puolestaan tähtäimeksi on perinteisesti asetettu liikkuvuuden parantaminen ja liikkumisen nopeuttaminen ilman, että kyseenalaistetaan sitä, millaista kaupunkia ja millaista aluerakennetta liikenne tuottaa. (Bertolini 2012, 188; Lampinen 2015, 78.) Esimerkiksi Lampin (2015) mukaan tiesuunnittelun tavoitteeksi on nostettu mahdollisimman sujuva liikkuminen, sillä se on nähty perustana ihmisten hyvinvoinnille ja yhteiskuntataloudelliselle tehokkuudelle. Sujuvan liikkumisen tavoite on kuitenkin asettanut erityisesti henkilöauton käyttöä palvelevan tieverkon suunnittelun liikennesuunnittelun keskiöön. Näistä lähtökohdista käsin liikennesuunnittelu on omalta osaltaan myötävaikuttanut yhdyskuntarakenteen hajautumiseen ja autoriippuvuuden kasvuun (Kanninen ym. 2010; ks. luku 3). Tämä kehityssuunta ei suinkaan ole ollut suunnittelun tavoitteena, vaan se poikkeaa sekä liikennesuunnittelun ulkopuolella asetetuista että sen itsensä määrittelemistä tavoitteista. (Lampinen 2015, 8–9)

*Yhteiskunnalliset ja ympäristölliset haasteet, kuten kehityksen kestävyys ja ilmastonmuutos, edellyttävät maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista*

Yhteiskunnalliset ja ympäristölähtöiset haasteet, erityisesti kehityksen kestävyys, ilmastonmuutos ja talouden niukkuus, luovat paineen tämän kehityksen korjaamiseen (esim. Bertolini 2012; Stead 2016). Wegenerin (2009) mukaan kestävän kehityksen tavoite haastaa modernistiseen perinteeseen nojaavan maankäytön ja liikenteen suunnittelun niin perusta-

vanlaatuisesti, että voidaan puhua jopa paradigman muutoksesta. Tämän muutoksen keskiössä on pyrkimys maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun parempaan yhteensovittamiseen sekä eri sektoripolitiikkojen yhteensovittamiseen laajemminkin (esim. Koresawa & Konvitz 2001; Stead & Meijers 2009; Van Asselt ym. 2015). Tosun ja Lang (2017) tähdentävät, että juuri ilmastonmuutoksen hillitseminen ja ympäristönsuojelu sysäsivät liikkeelle laajemman keskustelun sektoripolitiikkojen yhteensovittamisesta, vaikka sinänsä pyrkimyksissä ei ole mitään uutta (esim. Pressman & Wildansky 1984).

Myös Suomessa keskustelun maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisesta sysäsi toden teolla vauhtiin valmistautuminen Rio de Janeiron ympäristökokoukseen (1992). Vaikka kokouksesta on jo kohta kolmekymmentä vuotta, ympäristölliset ja yhteiskunnalliset tavoitteet sekä ilmiöt eivät ole suinkaan menettäneet merkitystään. Päinvastoin, ne haastavat voimakkaasti suomalaisen maankäytön ja liikenteen suunnittelun kenttää tälläkin hetkellä. Esimerkiksi ympäristöministeriö (2018, 4) on todennut alueidenkäytön suunnittelun osalta:

*Maailmassa ja suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuva kehitys haastaa uusiin toimiin. Tulevaisuudessa alueidenkäytön suunnitteluun ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavat yhteiskunnalliset ja ympäristölähtöiset muutokset ja ilmiöt vahvistuvat. Näitä ovat muun muassa ilmastopolitiikka ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen ja väestömuutokset, kaupunkiseutujen kasvu ja kaupungistuminen, liikkumisen murros sekä digitaalisuuden muutokset hallintorakenteissa.*

Liikenteen suunnittelua puolestaan haastavat paitsi liikkumisen murros ja kaupungistuminen, myös erityisesti osana kansallisia ilmastopoliittisia tavoitteita asetettu kunnianhimoinen liikenteen päästövähennystavoite (Traficom 2019). Tavoitteen mukaan Suomi on hiilineutraali vuonna 2035. Tavoitteiden taustalla on Pariisin ilmastopöytäkirja ja erityisesti EU-lainsäädännön määrittelemä taakanjakopäätös, jonka mukaan Suomen tulee vähentää kasvihuonekaasupäästöjä taakanjakosektorilla (kotimaan liikenne, asuminen, maatalous, jätteet, pienimuotoinen teollisuus) 39 % vuoteen 2030 mennessä. Tämä lainsäädäntö on jäsenmaita velvoittava ja sanktioitu. Liikenteen päästövähennystavoitteiden tulee vastata tähän tavoitteeseen: Suomen tulee vähintään puolittaa kotimaan liikenteen päästöt

vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon ja tavoitella hiilineutraaliutta (0-päästöisyyttä) nopeasti tämän jälkeen (esim. Liikenne- ja viestintäministeriö 2019)

### 1.1.2 Aiempi tutkimus- ja kehitystoiminta maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamiseksi

*Suomessa on peräänkuulutettu maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamista jo 1990-luvulta alkaen. Tämän johdosta yhteensovittamisessa on otettu merkittäviä edistysaskelia niin tutkimuksen kuin käytännön suunnittelunkin kentällä*

Suomessa on peräänkuulutettu maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamista jo 1990-luvulta alkaen (ks. Maali-foorumi 2011). Tätä tarkoitusta varten esimerkiksi Tiehallinto käynnisti 1990-luvun puolivälissä strategisen maankäytön ja liikenteen tutkimusohjelman, jonka pohjalta muodostettiin usean sektorin yhteinen Ympäristövaikutuksiltaan edullinen yhdyskuntarakenne ja liikennejärjestelmä -ohjelma (LYYLI-ohjelma, 1998–2002). Sen

tavoitteena oli kehittää parempaa ymmärrystä ja käytännön työkaluja yhdyskuntarakenteen ja liikenteen muodostaman kokonaisuuden hallintaan. Tätä työtä on jatkettu myöhemmin esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön sekä ympäristöministeriön yhteisessä maankäyttö- ja liikennefoorumissa (MAALI-foorumi, 2008–2012), joka pyrki tukemaan maankäytön suunnittelun sekä liikennejärjestelmän suunnittelun sääntelyn ja prosessien lähentymistä ja vuoropuhelua kestävien yhdyskuntarakenteiden aikaansaamiseksi. Työtä on jatkettu myös useissa tutkimus- ja kehittämishankkeissa, joissa on pyritty esimerkiksi kehittämään työkaluja ja ratkaisuja autoriippuvuuden vähentämiseen (Kanninen ym. 2010), yhdyskuntarakenteen vyöhykkeisyyden tunnistamiseen (Suomen ympäristökeskus 2019) ja valtion liikenne- ja väyläratkaisujen ja kaupunkien maankäytön kehittämisen yhteensovittamiseen (Herneoja ym. 2018)

*Maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisen haasteet liittyvät lukkiutuneisiin sektorikohtaisiin suunnittelu-paradigmoihin sekä institutionaaliin ja hallinnollisiin rakenteisiin*

Myös kansainvälisen tutkimuksen avulla on kehitetty lukuisia analyysi- ja suunnittelutyökaluja maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamiseen, kuten Transit-oriented development -suunnittelumalli (mm. Knowles 2012; Curtis 2012), kolmen kaupunkikudoksen teoria (Newman ym. 2016), saavutettavuusindikaattorit (mm. Hull ym. 2012; Papa ym. 2016)

ja taloustieteelliseen ajatteluun pohjautuvat maankäytön ja liikenteen vuorovaikutuksen kysyntä-tarjontamallit (mm. Geurs & Ritsema van Eck 2001). Monet näistä työkaluista ovat suunnittelijoiden käytössä ja useilla alueilla tehdään nykyään tiivistä yhteistyötä maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamiseksi esimerkiksi seudullisen



MAL-työn puitteissa ja maankuntien suunnittelutyössä (Maali-foorumi 2011; Herneojja ym. 2018)

Tästä huolimatta maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittaminen on edelleen haastavaa. Syitä tähän on lukuisia. Stead ja Meijers (2009) erottelevat esimerkiksi poliittis-ideologiset, kulttuuriset, taloudelliset, institutionaaliset, hallinnolliset sekä prosessiin ja työkaluihin liittyvät syyt. Suomalaisessa kontekstissa yhteensovittamista on nähty vaikeuttavan esimerkiksi toimijoiden lukkiutuneet ajatusmallit; suunnittelun hankelähtöisyys ja hankekeskeiset arviointiperiaatteet, jotka hämärtävät ratkaisujen pitkäaikaisten ja laaja-alaisten vaikutusten hahmottamista; tavoitteiden konkreettisten sisältöjen määrittelyjen puute; hallinnon hajautuminen ja sektoroituminen; sekä suunnittelun ammattiryhmien eriytyminen normeiltaan, käsitteiltään ja välineiltään (Lampinen 2015; Maali-foorumi 2011). Herneojjan ym. (2018) mukaan näiden lisäksi maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun integraatiota hankaloittavat muun muassa edunvalvonta, maankäytön ja liikennesuunnittelun prosessien erilaisuus, suunnittelun erilaiset aikajänteet ja yhteistyön jäsentymättömyys, vastuiden selkiytymättömyys monitoimijaisessa yhteistyössä ja kokonaisuuden hallinnassa sekä yhtenäisten toimintamallien puute. Monista huomattavista edistysaskeleista huolimatta tarve maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun integraation kehittämiseksi säilyy.

### 1.1.3 Maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittaminen viimeaikaisten lakiuudistusten kontekstissa

Maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista tehdään laeissa määriteltujen suunnittelujärjestelmien puitteissa. Maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisen toimintaympäristöä muuttavat tällöin paitsi ympäristölliset ja yhteiskunnalliset haasteet, myös muutokset suunnittelujärjestelmiä ohjaavissa laeissa. Suomessa tässä hallinnollisessa toimintaympäristössä muutosten kohteina ovat tällä hetkellä alueidenkäytön suunnittelua ohjaava maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), aluekehittämistä ohjaava laki alueiden kehittämisestä ja rakennusrahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014). Uusi liikennejärjestelmän suunnittelua ohjaava laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (572/2018) astui voimaan 2018.

Käynnissä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa määritetään suomalainen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä tuleviksi vuosikymmeniksi. Hallitusohjelmassa (Valtioneuvosto 2019, 49) uudistuksen päätavoitteiksi on kirjattu hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Suunnittelujärjestelmän osalta pyrkimyksenä on ollut paitsi järjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen, myös sen kehittäminen tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi (Valtioneuvosto 2018). Uudistuksen valmistelun aikana on pohdittu esimerkiksi kaupunkiseudun nostamista omaksi suunnittelutasokseen

nykyisten kolmen kaavataso rinnalle ja toisaalta nykyisen maakuntakaavan luonteen muuttamista strategisemmaksi ja ohjausvaikutuksiltaan joustavammaksi (esim. Irjala 2020). Yleis- ja asemakaavoituksen kaksitasoisuuden sijaan on esitetty myös siirtymistä vain yhteen kaavatasoon kunnissa, joskin uudistustyön edetessä tästä pyrkimyksestä on luovuttu (Kuntaliitto 2020). Nämä suunnittelujärjestelmän rakenteisiin esitetyt muutokset yhdessä yksinkertaistamisen pyrkimyksen kanssa haastavat pohtimaan suunnittelutasojen välistä yhteistyötä ja työnjakoa sekä suhdetta liikennejärjestelmän suunnitteluun yhteiskunnallisiin ilmiöihin vastaamiseksi.

Aluekehittämistä ohjaa laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista sekä aluekehittämispäätös (2020), jossa aluekehittämisen painopisteet määritellään hallituskaudelle (2020–2023). Päätöksen ja uudistettavan lain, jonka on tarkoitus astua voimaan 2021, tavoitteet suuntaavat aiempaa enemmän huomiota kestävään kehitykseen ja ilmastonmuutoksen hillintään, alueiden vahvuuksien kehittämisen lisäksi. Tämän uuden painotuksen pohjalta yhdeksi aluekehittämisen tavoitteeksi on nostettu kestävä yhdyskuntakehitys ja toimivat yhteydet, joiden pohjalta pyritään edistämään verkottuviin keskuksiin ja niiden väliin kehitysvyöhykkeisiin tukeutuvaa aluerakennetta ja kestävää yhdyskuntarakennetta. Toisaalta uudistettava laki ja aluekehittämispäätös korostavat aiempaa enemmän kumppanuuksien ja yhteistyön merkitystä aluekehittämistyössä, vaikka sinällään ne eivät esitä alueiden kehittämisen järjestelmään muutoksia. Kumppanuuksilla tarkoitetaan esimerkiksi uudenlaisia sopimisen ja yhteistyön käytäntöjä. Nämä uudet toimintamallit ja aluekehittämisen painopisteet haastavat pohtimaan aluekehittämisen työkalujen ja painopisteiden roolia maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisessa.

Myös liikennejärjestelmän suunnittelua ohjaava lainsäädäntö on ollut muutoksessa. Heinäkuussa 2018 voimaan tullessa laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä (572/2018) tehtiin valtakunnan tasoisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinta lakisääteiseksi. Tarkoituksena oli vahvistaa laissa myös maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman lakisääteinen asema, mutta tästä luovuttiin maakuntauudistuksen kariuduttua. Näin maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun ohjaaminen jäi osaksi aluekehittämisen lainsäädäntöä. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tarkoituksena on lisätä liikennepoliittikan pitkäjänteisyyttä ulottamalla suunnittelu vähintään 12 vuoden aikajänteelle aiemman keskimäärin hallituskauden kattaneen liikennepoliittisen selonteon sijaan. Liikennejärjestelmällä ja yhdyskuntarakenteella on suunnitelmassa vahva kytkös, samalla tarkastellen maan eri alueiden saavutettavuutta ja elinkeinojen kehittymisedellytyksiä (Traficom 2019). Lain myötä määrittyivät liikennejärjestelmäsuunnittelun tasot, jotka on tarpeen ottaa huomioon, kun pyrkimyksenä on sovittaa yhteen maankäytön ja liikenteen suunnittelua muuttuvassa hallinnollisessa toimintaympäristössä.

Kun maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista tarkastellaan nyt muuttuvassa hallinnollisessa toimintaympäristössä, ei Steadin (2016) mukaan riitä, että yhteensovittaminen nähtäisiin vain maankäytön ja liikenteen hallinnonalojen horisontaalisena tavoitteiden ja toimien yhteensovittamisena. Hänen mukaansa yhteensovittaminen tulisi aina nähdä myös vertikaalisena, ajallisena ja alueellisena yhteensovittamisena:

- *Horizontaalinen yhteensovittaminen:* hallinnon eri sektoreiden tavoitteiden ja toimien yhteensovittaminen
- *Vertikaalinen yhteensovittaminen:* hallinnon eri tasojen välillä tapahtuva tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittaminen
- *Alueellinen yhteensovittaminen:* saman hallinnonalan eri toimijoiden, joilla on erilaiset hallinnolliset vastuut ja alueelliset piirit, tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittaminen
- *Ajallinen yhteensovittaminen:* poliittisten ohjelmien, suunnitelmien ja toimenpiteiden ajallinen koordinointi ja harmonisointi eri alueiden välillä.

*Pohdittaessa maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista muuttuvassa hallinnollisessa toimintaympäristössä, on tärkeää huomioida, että yhteensovittaminen käsittää yhteensovittamisen hallinnonalojen, hallinnon tasojen, alueiden ja aikajänteiden välillä*

Pelkkään yhdellä hallinnon tasolla tapahtuvaan horisontaaliseen yhteensovittamiseen verrattuna yhteensovittaminen monimutkaisuutuu huomattavasti, kun pyrkimyksenä on samanaikaisesti sovittaa yhteen myös eri hallinnon tasoja, alueita ja aikaulottuvuuksia. Stead ja Geerlings (2003, 187) kuitenkin huomauttavat, että tästä huolimatta tutkimuksessa on vain harvoin tarkasteltu näitä maankäytön ja liikenteen hallinnollisen yhteensovittamisen eri ulottuvuuksia samanaikaisesti (ks.

kuitenkin Dufhues & Bertolini 2016; Hrelja ym. 2017; Rode 2019; van Geet ym. 2019; Vigar 2009). Usein tutkimukset ovat keskittyneet keskustelemaan maankäytön ja liikenteen horisontaalisesta yhteensovittamisesta vain yhdellä hallinnon tasolla, jolloin vertikaalinen ja ajallinen yhteensovittaminen jäävät huomiotta (esim. Curtis & James 2004), tai vertikaalisesta yhteensovittamisesta yhden hallinnonalan sisällä, jolloin horisontaalinen yhteensovittaminen jää huomiotta (esim. Hatzopoulou & Miller 2008; Högström et al. 2018; Marsden & May 2006). Tämän tutkimushankkeen lähtökohtana on, että yhteiskunnalliset ja ympäristölliset haasteet edellyttävät samanaikaista maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun horisontaalista, vertikaalista, ajallista ja alueellista yhteensovittamista. Näin tutkimuksessa on pyritty tarkastelemaan kaikkia näitä yhteensovittamisen ulottuvuuksia.

## 1.2 Tutkimuksen tavoite

”Strategisuus ja transskalaarisuus liikennejärjestelmäsuunnittelun ja alueidenkäytön suunnittelun yhteensovittamisessa” eli YHTÄJALKAA-tutkimushanke vastaa edellä esitettyyn maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisen tarpeeseen muuttuvassa hallinnollisessa toimintaympäristössä. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena (VN TEAS 2019, 5.3) sen pyrkimyksenä on ollut tuottaa tietoa, joka tukisi sekä alueidenkäytön suunnittelua että liikennejärjestelmä- ja väyläsuunnittelua ohjaavien lakien määrittämien suunnittelujärjestelmien parempaa yhteensovittamista hallinnon eri tasoilla.

*YHTÄJALKAA-hankkeessa on kehitetty uudenlainen näkökulma maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamiseen. Tätä näkökulmaa kutsumme ilmiöpohjaiseksi yhteensovittamiseksi.*

Tämä suunnittelujärjestelmien parempi yhteensovittaminen edellyttää yhteensovittamisen horisontaalisen, vertikaalisen, alueellisen ja ajallisen ulottuvuuden haltuunottoa. Tätä varten YHTÄJALKAA-tutkimushankkeessa on rakennettu käsitteellistä lähestymistapaa, jota kutsumme ilmiöpohjaiseksi yhteensovittamiseksi. Tämän lähestymistavan pohjalta hanke on kehittänyt toimintatapoja suunnitte-

lujärjestelmien ja -prosessien yhteensovittamiseksi siten, että eri tasoilla ratkaistavia haasteita voidaan tunnistaa ajoissa ja reagoida niihin oikea-aikaisesti, oikeilla suunnitteluvälineillä.

Ajatus ilmiöpohjaisesta maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisesta perustuu siihen, että yhä useammat yhteiskunnalliset ilmiöt (esim. ilmastonmuutos) ja niistä johdetut poliittiset tavoitteet (esim. ilmastonmuutoksen hillitseminen) sekä suunnittelukysymykset (esim. autoriippuvuuden vähentäminen) eivät rajaudu vain yhden hallinnon tason tai sektorin piiriin. Ne eivät myöskään rajaudu alueellisesti eivätkä ajallisesti, vaan ulottuvat usealle aikaperspektiiville ja vaikuttavat useilla aluetasoilla, aina paikallisesta globaaliin. Tällöin ilmiöihin vastaaminen edellyttää eri suunnittelutasojen, -sektoreiden ja toimijoiden toimenpiteiden yhteensovittamista niin alueellisesti kuin ajallisestikin. Monet tutkijat (esim. Majoor & Salet 2008; Sassen 2001) näkevät tasojen, sektoreiden ja aikajänteiden ylittämisen viittaavan uusien, paikkaan sitoutumattomien yhteyksien ja niihin liittyvien verkostojen vahvistumiseen. Ilmiöt luovatkin näin uudenlaisia verkostoja ja kumppanuuksia, kun ne liittyvät aiemmin irrallisina näyttäytyneet suhteet osaksi verkoston sisäistä toimintaa, kuitenkin kyseenalaistamatta olemassa olevien suunnittelujärjestelmien roolia. Ilmiöpohjaisella suunnittelulla voidaan kuvailla tätä tasojen ja sektoreiden yhdistävää ja ylittävää suunnittelun tapaa, jota yhteiskunnallisiin ilmiöihin vastaaminen edellyttää kussakin suunnittelukohteessa ja joka nivoo aiemmin irralliset suunnitteluverkostot yhteen.

*YHTÄJALKAA-hanke pyrkii tuottamaan suosituksia siihen, kuinka maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelua voidaan sovittaa yhteen ilmiöpohjaisesti ja kuinka liikennejärjestelmän suunnittelu voidaan huomioida uudistuvassa alueidenkäytön suunnittelussa*

Tässä ilmiöpohjaisessa suunnittelussa korostuu strateginen ennakointi- ja reagointikyky, joka vastaa ajallisen yhteensovittamisen haasteeseen (ks. luku 3). Sitä tarvitaan, sillä maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelulta edellytetään nykyisin valmiuksia vastata nopeasti erilaisiin tarpeisiin samalla, kun tarvitaan johdonmukaista toimintaa yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi ja mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Esimerkiksi

Duffhues ja Bertolini (2016) ovat kuitenkin tunnistaneeet, että käytännössä yhteensovittamisessa kriittisin vaihe on tavoitteiden kääntäminen toteutettaviksi toimenpiteiksi ja näiden toimenpiteiden kääntäminen vaikutuksia mittaaviksi indikaattoreiksi. Tämän takia olemme pohtineet hankkeessa sekä toteuttamismenettelyiden, kuten sopimusmenettelyt (ks. luku 5), että vaikutusten arvioinnin (ks. luku 4) roolia osana ilmiöpohjaista suunnittelua. Nämä pyrkimykset olemme pukeneet seuraaviksi YHTÄJALKAA-hankkeelle asetetuiksi tutkimuskysymyksiksi:

1. Miten maankäytön ja liikenteen integroinnin malleilla ja työkaluilla vastataan hallinnolliseen ja alueelliseen transskalaarisuuden haasteeseen ja siten kyetään vastaamaan yhteiskunnallisiin haasteisiin oikeilla suunnittelutasoilla, erityisesti kaupunkiseudun liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen sekä toisaalta maakunnallisen ja valtakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen rajapinnoilla?
2. Millaisilla maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen prosessimalleilla edistetään strategisesti reagointikykyistä ja toimintaympäristön muutoksia ennakoivaa maankäytön ja liikenteen suunnittelua (vastaaminen ajallisen transskalaarisuuden haasteeseen)?
3. Miten tällaiseen prosessiajatteluun sovitetaan yhteen liikenteen ja maankäytön suunnittelun vaikutusten arvoinnit, jotka kohdistuisivat strategiaan yhdyskunta- ja aluekehityksen yhteisvaikutuksiin eri alueellisissa skaaloissa ja aikahorisonteissa?
4. Miten maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen sopimusmenettelyjä voitaisiin kehittää vastaamaan yhteiskunnallisia haasteita ja sovittaa sopimusmenetelmät paremmin yhteen lakisäätöisten suunnitteluinstrumenttien kanssa?

Näiden kysymysten kautta YHTÄJALKAA-hanke pyrkii tuottamaan suosituksia siihen, kuinka maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelu sovittetaan yhteen ilmiöpohjaisesti ja kuinka liikennejärjestelmän suunnittelua tulisi käsitellä alueidenkäytön suunnittelussa, uudistuva alueidenkäytön lainsäädäntö huomioiden.

## 1.3 Tutkimuksen toteutustapa, aineistot ja menetelmät

YHTÄJALKAA-tutkimushankkeelle asetettuihin tutkimuskysymyksiin on pyritty vastaamaan tapaustarkastelujen, työpajatyöskentelyn ja Ideatehdas-työkalulla toteutettujen kyselyiden avulla. Siinä missä kukin hankkeen neljästä työpajasta ja siihen liittyvästä Ideatehdas-kyselystä on keskittynyt tuottamaan tietoa yhden tutkimuskysymyksen tarpeisiin, tapaustarkasteluilla on pyritty tuottamaan tietoa kaikkiin neljään tutkimuskysymykseen vastaamiseksi:



Kuva 1. YHTÄJALKAA-hankkeen toteutustapa

### 1.3.1 Tapaustarkastelut

Tutkimushankkeessa toteutettiin keväällä 2019 neljä tapaustarkastelua, joiden kohteina olivat Jyväskylä, Lahti, Helsingin seutu-Uusimaa ja Turun seutu. Tarkastelut perustuvat dokumenttianalyysiin, jonka aineistona olivat suunnitteludokumentit ja aihepiiristä jo aikaisemmin tuotetut tutkimukset sekä arvioinnit. Dokumenttianalyysin lisäksi tapaustarkasteluiden aineistona ovat olleet haastattelut keskeisten maankäytön ja liikenteen suunnitteluun osallistuvien viranhaltijoiden kanssa. Haastatteluja toteutettiin yhteensä 23 kappaletta.

Kaikissa neljässä tapaustarkastelussa huomion kohteena ovat olleet ilmiöt, toimintamallit, menetelmät ja suunnitteluvälineet, jotka kytkevät suunnittelun eri tasoja yhteen. Tästä huolimatta tapaustarkastelun kohteet (Jyväskylä, Lahti, Helsingin seutu-Uusimaa, Turun seutu) on valittu sillä perusteella, kuinka kukin niistä peilaa erityisesti yksittäisen tutkimuskysymyksen problematiikkaa:

- **Jyväskylä:** Alueellisen yhteensovittamisen haasteeseen vastaavat maankäytön ja liikenteen suunnittelun työkalut ja mallit
  - Tapaustarkastelun kohteena Jyväskylän kaupungin integroiva maankäytön ja liikenteen suunnittelu sekä tämän kanssa rinnakkain toteutettu kaupunkiseudun rakennemallityö ja maakunnallinen liikennejärjestelmätyö
- **Lahti:** Ajallisen yhteensovittamisen huomioiminen jatkuvan suunnittelun prosessien ja strategisen ennakkoinnin avulla
  - Tapaustarkastelun kohteena Lahden iteroituva strateginen suunnitteluprosessi yleiskaavoitusta ja kestävän kaupunkiliikkumisen suunnittelua (SUMP) yhteensovittamalla
- **Helsingin seutu-Uusimaa:** Tavoitelähtöinen vaikutusten arviointi maakunnallisen ja kaupunkiseudun maankäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittamisessa
  - Tapaustarkastelun kohteena vaikutusten arvioinnin rooli Uusimaa 2050-suunnitelman ja Helsingin seudun MAL 2019 -suunnitelman tavoitteiden ja toimenpiteiden valinnassa sekä yhteensovittamisessa
- **Turun seutu:** Strategiset liikenneinfravetoiset kaupunkikehittämishankkeet sopimusmenettelyineen ja niiden tasojenvälisyys
  - Tapaustarkastelun kohteena Turun seudun MAL-sopimusmenettely sekä liikennevetoisten infrahankkeiden kytkeytyminen näihin menettelyihin

### 1.3.2 Työpajat

Tapaustarkastelujen lisäksi keskeisenä yhteiskehittävän tutkimuksen menetelmänä sekä vuorovaikutuksen välineenä ovat olleet työpajat, joita järjestettiin yhteensä neljä, loppuvuodesta 2019 ja alkuvuodesta 2020. Yhteiskehittely on mahdollistanut alustavien tutkimustulosten esittelyn sekä testaamisen työpajoissa. Hypoteeseja ja ratkaisumalleja on voitu kehittää työpajoissa edelleen, ja niissä on myös syntynyt uutta tietoa. Työpajatyöskentelyn tulokset on kirjattu muistiin ja raportoitu kunkin työpajan jälkeen (liite 1). Kukin neljästä työpajasta kokosi yhteen runsaat 40 maankäytön ja liikenteen asiantuntijaa:

- viranomaistahoista kansalliselta, maakunta- ja kuntatasolta;
- korkeakouluista ja tutkimuslaitoksista;
- yksityiseltä sektorilta (esim. konsulttitoimistot).

Työpajat tarjosivat myös keskeisen vuorovaikutus- ja viestintäkanavan hankkeelle. Valtionhallinnon toimijat ovat voineet ammentaa työpajoista pohdintoihinsa työn alla olevissa lakiuudistuksissa. Maakunnan ja kunnan tasolla työskenteleville suunnittelijoille työpajat ovat tarjonneet mahdollisuuden reflektoida työpajan problematiikkaa oman suunnittelualueen kannalta. Työpajat ovat näin siis keskittyneet paitsi tiedon tuottamiseen myös ymmärryksen rakentamiseen ja tulosten jalkauttamiseen ja juurruttamiseen.

### 1.3.3 Ideatehdas-kyselyt

Työpajojen vuorovaikutteista työskentelyä jatkettiin Ideatehdas-työkalulla, joka on yhteiskehittämisen verkkotyökalu. Sen avulla jalostettiin kussakin neljässä työpajassa esitetyjä näkemyksiä, ideoita, havaintoja ja kokemuksia (liite 2). Ideatehdas-kyselyiden avulla täydennettiin hankkeen työpajoissa kerättyä oppeja ja jatkettiin työpajoissa käytyä keskustelua noin kuukauden verran. Osallistujat esittivät arvion työpajan tulosten pohjalta muodostettuihin väitteisiin. Lisäksi he pystyivät esittämään omia kehittämis ehdotuksia ja kommentoimaan muiden kantoja. Verkkotyökalun avulla voitiin ottaa työpajoja laajempi joukko mukaan keskusteluun ja ratkaisumallien tuottamiseen. Kyselyihin vastasi yhteensä 124 henkilöä.

## 1.4 Raportin rakenne

Tässä raportissa tarkastellaan tapaustarkastelujen, työpajojen ja Ideatehdas-kyselyjen avulla kerättyä tietoa, jota peilataan aiempien tutkimusten ja selvitysten tuloksia ja lakien uudistustyöhön liittyvää aineistoa vasten.

Luvussa 2 esitellään hankkeen lähtökohdaksi valittua ilmiöpohjaista suunnittelua ja siihen liittyvää rajakohdetyöskentelyä erityisesti alueellisen yhteensovittamisen näkökulmasta. Luvussa 3 tarkastellaan ajallisen yhteensovittamisen näkökohtia tulevaisuuden epävarmuustekijöihin orientoitumisessa ja suunnitteluprosessien koordinoinnissa. Luvussa 4 tarkastellaan vaikutusten arviointia osana ilmiöpohjaista suunnittelua ja iteroituvaa suunnittelujärjestelmää. Luvussa 5 keskitytään yhteensovittamisen hallinnolliseen organisaatioon ja tehdään kytkentöjä maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen. Luku 6 kokoaa hankkeen johtopäätökset ja esittää politiikkasuositukset erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta silmällä pitäen.



## 2 Ilmiöpohjainen suunnittelu suunnittelutasojen ja -sektoreiden yhteenliittäjänä

Johdannossa hahmotettiin tämän tutkimuksen päälinjat. Tässä luvussa esittelemme hankkeessa kehitettyä ilmiöpohjaisen suunnittelun lähestymistapaa. Tarkastelemme erityisesti, kuinka ilmiöpohjainen lähestymistapa mahdollistaa sektoreiden ja tasojen yhteensovittamisen alueellisesta näkökulmasta.

Tarkastelu käsittää kolme osaa. Ensin esitellään tähänastisia pyrkimyksiä suunnittelun tasojen ja sektoreiden yhdistämiseen ja ylittämiseen niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Toiseksi käsitellään ilmiöpohjaisen suunnittelun määrittelyjä sekä tämän hankkeen puitteissa että tutkimuskirjallisuuteen nojaten. Kolmanneksi työpajatyöskentelyn ja hankkeen esimerkkitapausten (Jyväskylä, Lahti, Turun seutu, Helsingin seutu-Uusimaa) pohjalta nostetaan esiin ilmiöpohjaisen suunnittelun toteuttamisen mahdollisuuksia tasoihin ja sektoreihin nojaavien suunnittelujärjestelmien puitteissa.

### 2.1 Kohdeperustaisesta suunnittelusta ilmiöpohjaiseen suunnitteluun

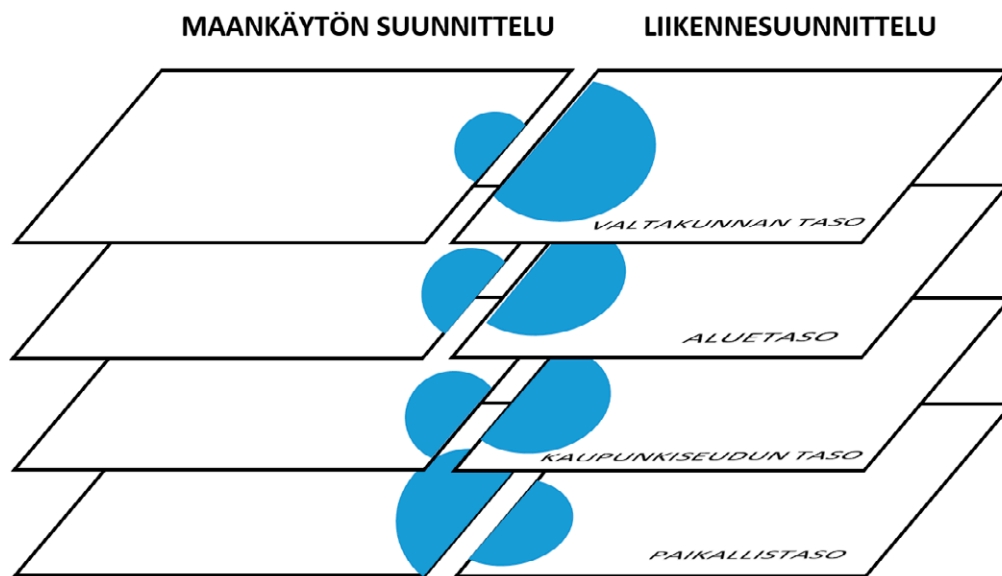
#### 2.1.1 Kohdeperustainen suunnittelu

*Kokonaiskuva monitahoisista suunnitteluongelmista hämärtyy, kun suunnittelua toteutetaan sektorikohtaisten hankkeiden kautta*

Vallitseva suunnittelun muoto, nk. kohdeperustainen suunnittelu, on muotoutunut osana yhteiskuntien modernisaatiota ja organisoitumista viimeisten reilun sadan vuoden aikana, perustuen kulloinkin vallinneisiin teoreettisiin

ja käytännöllisiin kehittämis- ja suunnittelunäkemyksiin (esim. Lampinen 2015). Nykyisessä kohdelähtöisessä käytännössä kohteiden suunnittelu nousee usein jollakin tasolla ja sektorilla tunnistetuista ongelmista. Suunnittelun kohde määrittyy tällöin tasojen ja

sektoreiden kautta, esimerkiksi maakuntasuunnittelun piiriin kuuluvaksi ongelmaksi tai liikennejärjestelmäongelmaksi – ilman, että suunnittelujärjestelmä sinällään johdattaisi pohtimaan ongelman laajempia yhteiskunnallisia kytkentöjä ja ulottuvuuksia. Kun ongelmien tunnistajista tulee niiden ”omistajia”, ongelmat pirstaloituvat sektoreittain ja tasoitain jakautuvien suunnittelujärjestelmien kautta toteutettaviksi hankkeiksi, joita ohjaavat järjestelmien omat välineet ja normit (kuva 2). Tällöin kokonaiskuva monitahoisista suunnitteluongelmista ja kohteista hämärtyy, kun kukin toimija toteuttaa omia hankkeitaan ja toimii osaoptimoinnin ehdoilla (esim. Maali-foorumi 2011).



**Kuva 2.** Suunnitteluongelmien pirstaloituminen suunnittelun tasojen ja sektoreiden omista lähtökohdista käsin

### 2.1.2 Tarve kohdeperustaisen suunnittelun kehittämiseen

Kohdeperustaisen suunnittelun ongelmallisuus on ymmärretty jo vuosikymmeniä sitten. On nähty, että suunnittelun eri hallinnonalojen ja/tai -tasojen toimintoja tulisi tuoda yhteen luomalla yhteisiä normeja, välineitä ja hankkeita. Kutsumme tällaista suunnittelunäkemyksiä yleisesti *integroivaksi suunnitteluksi*. Integroivaa suunnittelua on toteutettu esimerkiksi tuomalla eri sektoreiden tai alueiden suunnittelukysymykset yhteen kokonaisuudeksi, joiden avulla toivotaan pystyttävän luomaan yhteistä toimintapolitiikkaa. Sektoreiden ja tasojen yhteiseen pitkän aikavälin politiikkaan on pyritty jo 1990-luvulta lähtien, mm. laatimalla lukuisia strategisia hallinnonalojen välisiä ohjelmia muun muassa kestävästä kehityksestä. Euroopan Unionin tasolla tämä näkyi ns. Cardiff-prosessissa, jossa kestävä kehitys pyrittiin integroimaan energia-, liikenne- ja maatalouspolitiikkaan. Alueellisessa kehittämisessä pyrittiin yhteiseurooppalaiseen näkemykseen mm. ESDP-prosessin

kautta. Keski-Euroopassa erityisesti väliportaan (maakunnallisessa) suunnittelussa siirryttiin strategiseen ja sektorirajoja ylittävään suunnitteluotteeseen. Yhteiseurooppalainen näkemys jäi kuitenkin ohueksi, ja samalla EU:n laajeneminen korosti erilaisten tavoitteiden olemassaoloa ja sektorikohtaisten ongelmien käsittelyn ensisijaisuutta.

Myös suomalainen maakuntasuunnittelu tavoitteli 1990-luvulla samankaltaista integroivaa lähestymistapaa. Liikennesektori oli aktiivinen, ja mm. LYYLI-tutkimusohjelma (Ympäristövaikutuksiltaan edullinen yhdyskuntarakenne ja liikennejärjestelmä) käsitteli laajasti maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisen kysymyksiä ja politiikkoja vuosituhannen vaihteessa. Siirryttäessä 2000-luvulle on hallinnonalojen yhteinen strategioiden laadinta vähentynyt, joskin yhteensovittamisen tavoite on säilynyt. Maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisessa keskeistä yhteistä pohdintaa tehtiin Maankäyttö- ja liikennefoorumissa (2008–2011) ja Suomen aluerakenne (ALLI) -työssä. Se loi pohjaa muun muassa eri alueellisten skaalojen tarkastelulle liikennejärjestelmän suunnittelussa.

*Valtion, maakuntien ja kuntien väliset roolit ovat epäselviä suunnittelukysymyksissä, joiden ratkaisu vaatii toimia usealla tasolla*

Käytännössä suomalaisessa maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun tasoja ylittävässä integroinnissa on edelleen useita haasteita. Epäselväksi ovat jääneet esimerkiksi valtion, maakuntien ja kuntien roolit niiden suunnittelukysymysten ratkaisemisessa, jotka

eivät rajaudu selkeästi vain yhdelle hallinnon tasolle vaan joiden ratkaiseminen edellyttää toimia usealla hallinnon tasolla. Tähän mennessä toimijoita hallinnon eri tasoilta on pyritty tuomaan yhteen erilaisten verkostomaisten yhteistyöfoorumien ja uusien suunnitteluvälineiden avulla. Esimerkiksi MAL-sopimukset ja niihin liittyvät ylikunnallista yhteistyötä korostavat suunnittelukäytännöt ovat tarjonneet välineen toimijoiden yhteentuomiseen ja näiden erilaisten intressien yhteensovittamiseen. Sekä valtio että kaupunkiseutujen kunnat ovat pyrkineet edistämään yhteistyötä. Yhtäältä valtio on patistanut kaupunkiseutuja sektoreiden ja kuntien väliseen yhteistyöhön kaupunkiseutusuunnitelmien ja rakennemallien kautta. Toisaalta kaupunkiseudut ovat halunneet päästä osallisiksi valtion infrastruktuurirahoituksesta MAL-sopimusten ja esimerkiksi kasvukäytävääjattelun kautta. Näin on syntynyt myös tasojen välistä yhteistyötä (esim. Herneoja ym. 2018).

MAL-sopimusten, kasvusopimusten ja erilaisten neuvottelukäytäntöjen onkin nähty tuovan mahdollisuuksia muodostaa yhteisiä tavoitetiloja ja käsitellä kysymyksiä, joille ei ole lakisääteistä toimintamallia ja toiminnan tasoa (esim. nk. metropolitaso). Nämä sopimuskäytännöt ja niihin liittyvä ylikunnallinen suunnittelu on nähty lähes poikkeuksetta hyödyllisinä (esim. Ympäristöministeriö 2020). Tämän kehityksen myötä on hyväksytty lakisääteisten ja vapaamuotoisten käytäntöjen rinnakkaisuus.

*Alueiden kehittämistarpeiden tai ilmiöiden ympärille on rakennut yhteistyöverkostoja. Ne eivät kuitenkaan vähennä hallinnollisten hierarkioiden tai lakisääteisen suunnittelun merkitystä. Tällöin korostuvat yhteydet joustavien verkostojen ja hierarkisen hallinnon välillä.*

Käytäntöjen rinnakkaisuus on havaittu myös tutkimuksissa. Kiihtyvän kaupunkiseutuistumisen ja globaalien verkostojen voimistumisen yhteisvaikutuksena kehitys jakautuu eri seuduille entistä epätasaisemmin, ja yhä harvemmin olennaiset kehityskulut asettuvat nykyisten suunnittelujärjestelmien puitteisiin ongelmitta. Näin on syntynyt epäsuhta yksittäisten hallinnon tasojen toimintamallien ja toimintamahdollisuuksien välillä.

Hierarkkinen aluehallinto ei pysty käsittelemään tässä uudessa tilanteessa olennaisia, ilmiöihin kiinnittyviä kysymyksiä ja haasteita ilman joustavia toimintamuotoja, jotka operoivat rakenteiden väleissä: yhtäältä hallinnon toimialojen väleissä, toisaalta hallinnon aluetasojen väleissä, ja kolmanneksi eri institutionaalisten toimijoiden väleissä. Hierarkiat eivät kuitenkaan ole korvautuneet tai korvautumassa verkostoilla (esim. Harbo ym. 2018), vaan hierarkioiden ja verkostojen välille on pikemminkin kehittymässä monimuotoisia yhteyksiä, myös erilaisia koordinaatioon pyrkiviä käytäntöjä. Uudet, monitasoiset ja monitoimijaiset käytännöt eivät ole myöskään vähentäneet lakisääteisten suunnittelupolitiikojen merkitystä. Lakisääteinen suunnittelu on kuitenkin riippuvaista sen kyvystä tehdä yhteistyötä vapaamuotoisten suunnitteluvälineiden puitteissa, ja tämä riippuvuus pirstaloi muodollista ohjausvaltaa. Samoin vapaamuotoiset suunnitteluvälineet ovat riippuvaisia lakisääteisen suunnittelun tarjoamista toiminnan puitteista ja oikeutuksesta.

Olenaisena pidetäänkin tasapainon löytämistä aluepohjaisen, demokraattisesti ankkuroituneen hallinnon ja joustavien välitilan muutosstrategioiden välillä (esim. Salet 2006, Getimis 2012, Van Straalen & Witte 2018). Työpajoissa esitettiin myös kriittisiä näkökantoja, vaikka tasapainon löytämistä pidettiin tärkeänä. Uusien joustavien ja vapaamuotoisten suunnitteluvälineiden ja -käytäntöjen nähtiin esimerkiksi muuttavan toimintasuhteita ja vaikeuttavan oikeudellisten vaikutussuhteiden ymmärtämistä. Ideatehtaassa asiaa kommentoitiin seuraavasti:

*”Suunnitteluprosessit ovat työläämpiä ja poikkihallinnollisen valmistelun kautta myöskään toteuttamisen vastuutahot eivät välttämättä ole selkeitä ja niitä voi olla useita.”*

Kuitenkin myös uudentyypisen toiminnan edut tunnustettiin:

*”Lopputulos kuitenkin on vaikuttavampi.”*

*Suunnittelun sektoreiden ja tasojen välinen integraatio edellyttää toimijaverkostojen muodostamista ja toimijoiden välistä vuorovaikutusta*

Tarve integroivaan ja ilmiöperustaiseen suunnitteluun näyttäisi olevan selkeä – uudet monitahoiset haasteet ja ongelmat vaativat juuri niiden ratkaisuun sopivia välineitä. Ideatehtaan kommentteissa todetaan:

*”Nykyisellä menettelyllä ei asiaa voida ratkaista kokonaisvaltaisesti. Näin ollen asiat harvoin myöskään täysin ratkeavat.”*

### 2.1.3 Integraation ulottuvuudet ja tasot

Edellisten alalukujen perusteella on ilmeistä, ettei ole olemassa yhtä oikeaa maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun integroinnin tapaa tai syvyyttä, jonka avulla ratkaista edellä todettuja suunnittelun haasteita ja ongelmia. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden (esim. Geerlings & Stead, 2003; Stead 2016) mukaan integraatio voi olosuhteista riippuen saada erilaisia muotoja, ja erilaiset tarpeet voivat johtaa eritasoisiiin integroimistoi- miin. Integraation osuvuuden varmistamiseksi onkin ymmärrettävä yhtäältä, mitä ollaan integroimassa (integroinnin ulottuvuudet) ja toisaalta, miten integraatiota tulisi tehdä ja millaiset integroimistoimet voivat olla toimivimpia (integroinnin tasot). Nojaten varsinkin Hollannissa tehtyyn monimuotoiseen integraatiotutkimukseen (erityisesti Dominic Steadin työhön) olemme tiivistäneet nämä integroinnin ulottuvuudet ja tasot typologiaksi, jolla integraation erilaisia muotoja ja käytäntöjä voidaan havainnollistaa (kuva 3). Kehittämämme typologia on luonteeltaan yleinen, joten jokaisella ulottuvuudella ja tasolla voi käytännössä olla hyvinkin erilaisia sisältöjä tilanteesta, teemasta ja toimijoista riippuen.

	Sektorin sisäinen	Horisontaalinen	Vertikaalinen	Alueellinen	Ajallinen
<b>Yhteistyö</b>	Liikennedatan jakaminen ja vaihto	Vapaamuotoinen MAL-työskentely	Kaava- ja liikennefoorumit	Kaupunkiseutujen kaavoittajaryhmät	Tieto suunnittelun aikajärjestyksestä
<b>Yhteensovittaminen</b>	Tie- ja katuverkkojen rinnakkaistarkastelut	Rinnakkaiset M-A-L suunnitteluprosessit	Suunnittelutiedon formalisointi	Kaupunkiseutujen rakennemallit	Synkronoidut suunnitteluprosessit
<b>Yhdenmukaisuus</b>	Liikennejärjestelmäsuunnittelu (LJS)	MAL(PE-Y)-suunnittelu	Skaalautuva suunnittelun tietovaranto	Kaupunkiseutusunnittelu (kaava)	Synergistinen prosessikokonaisuus

#### Kuva 3. Integraation ulottuvuudet ja tasot (mukaillen Geerlings & Stead 2003, Stead 2016)

Kuvassa 3 integraation tasot on jaoteltu kolmeen tyyppiin. *Yhteistyö* on vähiten integroitunut taso. Sillä viitataan yksinkertaisesti keskusteluyhteyteen ja jonkinlaiseen tiedonvaihtoon toimijoiden välillä. *Yhteensovittaminen* (koherenssi, yhteinen johdonmukaisuus) viittaa yhteistyön lisäksi jonkinasteiseen tavoitteiden ja toiminnan läpinäkyvyyteen ja yritykseen välttää niiden välisiä konflikteja. Yhteensovittaminen on suhteiden löytämistä eri

hallinnon tasojen tai alojen välillä, kuitenkin edelleen periaatteessa hierarkkisesti järjestäytyneenä: yhteensovittamisessa jokin tai jotkut tahot lähtökohtaisesti kontrolloivat yhteensovittamisen toimenpiteitä. Yhteensovittava vuorovaikutus perustuu ennalta asetettuihin tavoitteisiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että toimijoiden sisällölliset tavoitteet olisivat välttämättä samoja tai yhteneväisiä. *Yhdentäminen* puolestaan käsittää yhteistyön ja yhteensovittamisen ohella myös yhteistä työskentelyä synergioiden kehittämiseksi eri tavoitteiden ja toimintojen välille, keskinäisriippuvuuksien tunnistamiseen perustuvan motivaation hyödyntämistä yhteisten sisällöllisten tavoitteiden muodostamiseksi sekä yhteisten tavoitteiden hyödyntämistä muun toiminnan muotoilussa. Näin sisällöllisten tavoitteiden yhdentäminen on keskeistä.

Integraation voidaan nähdä sisältävän viisi ulottuvuutta, jotka voivat olla erillisiä tai toisiinsa liittyviä. *Sektorin sisäinen* integraatio on yhden hallinnonalan sisäistä, eri yksiköiden, virastojen ja laitoksien tavoitteita ja toimenpiteitä yhdentävää kehitystä (esim. eri liikennemuotojen suunnittelu). *Horizontaalinen* integraatio tapahtuu hallinnon eri sektoreiden tai professioiden välillä (maankäyttö-liikenne), ja *vertikaalinen* integraatio on puolestaan eri hallinnon tasojen (valtio-paikallinen) välisten suhteiden käsittelyä. Horizontaalisessa ja vertikaalisessa integraatiossa korostuvat eri tasojen ja sektoreiden erilaisten tavoitteiden ja ongelmakuvien ymmärtämisen ja harmonisoinnin kysymykset. Eri tasojen välillä joudutaan tekemään ”kääntämistyötä”, jonka avulla toisten tasojen kysymyksenasettelut voivat tulla mielekkäästi ymmärretyiksi. Hallinnollisten alueiden välinen *alueellinen* integraatio viittaa puolestaan joko toisilleen läheisten (esim. kaupunkiseutu) tai samasta suunnittelukysymyksestä kiinnostuneiden (esim. Kuutoskaupungit, C21) hallinnollisten alueiden väliseen yhteisen toiminnan muotoon. Tällöin keskeiset kysymykset liittyvät käsityksiin toiminnan tavoitteista ja sisällöstä sekä toimijoiden motivaatioon. *Ajallinen* integraatio puolestaan viittaa poliittisten ohjelmien, suunnitelmien ja toimenpiteiden ajalliseen harmonisointiin eri hallinnonalojen, alueiden ja tasojen välillä (ks. luku 3). (Geerlings & Stead 2003; Stead 2016.)

#### 2.1.4 Ilmiöt ja niiden tunnistaminen integraation lähtökohdaksi

Kohdeperustainen suunnittelu siis määrittelee kohteensa olemassa olevista järjestelmistä ja institutionalisoituneista aluejaoista käsin. Tämä tarkoittaa sitä, että suunnittelujärjestelmiä ohjaaviin lakeihin, asetuksiin ja toimintapolitiikkoihin kirjatut tehtävät (ja niiden käytännön tulkinta) määrittävät sen, millaiset suunnittelun ”kohteet” tulevat käsiteltäviksi. Tämä tapahtuu pääosin hallinnon jakojen (toimialat/sektorit, aluejaot) puitteissa.

*Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa kohteita lähestytään tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta*

Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa kohteita lähestytään tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta. Tällöin tasojen ja sektoreiden integroinnin lähtökohdaksi otetaan juuri ne yhteiskunnalliset ilmiöt ja kysymykset, joihin toimijat tahoillaan

pyrkivät vastaamaan. Tieteellisessä mielessä ilmiö on havaittavissa oleva tosiasia, muutos tai tapahtuma. Erityisesti ilmiöllä viitataan odottamattomaan tai kyseenalaiseen kehityskulkuun. Ilmiöissä ei siis ole määritelmällisesti mitään havaitsemattomissa olevaa, vaikka niiden rajojen ja sisältöjen hahmottaminen saattaakin olla vaikeaa. Tällaisina ilmiöt haastavat tieteenaloittain ja/tai asiantuntijaryhmittäin järjestyneitä suunnittelun ja kehittämisen järjestelmiä, mutta ne eivät ole mahdottomia ymmärtää tai käsitellä. Esimerkiksi Triesenbergin ym. (2011) mukaan ilmiön muodostamiselle on keskeistä, että tarpeeksi suuri osa potentiaalisista toimijoista näkee jonkin asian vaikutusten vaativan siihen puuttumista. Tämä ei kuitenkaan edellytä, että kaikki toimijat olisivat yhtä mieltä ilmiön olemuksesta.

Käytännössä ilmiöitä on tunnistettu niin laeissa, suunnitteluvälineissä kuin politiikkaohjelmassakin (esim. Traficom 2019). Esimerkiksi parhaillaan uudistettavana olevan maankäyttö- ja rakennuslain yhteydessä keskeisimmiksi ilmiöiksi on tunnistettu: ilmastopolitiikka ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen ja väestömuutokset, kaupunkiseutujen kasvu ja kaupungistuminen, liikkumisen murros sekä digitalisaatio ja muutokset hallintorakenteissa. Traficom (2019) tunnistaa suomalaisen liikennejärjestelmän suunnitteluun vaikuttaviksi ilmiöiksi edellisten lisäksi liikenteen palveluistumisen. YHTÄJALKAA-hankkeen työpajassa, jossa pohdittiin ilmiöpohjaisen suunnittelun ominaisuuksia sidosryhmien kanssa, käsiteltiin kilpailukyvyyn, kaupungistumisen ja saavutettavuuden ilmiöitä. Työpajassa, samoin kuin yllä mainituissa raporteissa, havaittiin, että kaikki nämä ilmiöt haastavat nykyisiä suunnittelujärjestelmiä ja käytäntöjä (Faktaruutu 1).

## FAKTARUUTU 1. YHTÄJALKAA-TYÖPAJAN HAVAINTOJA ILMIÖPOHJAISEN SUUNNITTELUN MAHDOLLISUUKSISTA

Kilpailukyvyyn ilmiöperustaisessa huomioimisessa koettiin haasteena hallinnon siiloutuminen ja hankelähtöisyys etenkin valtionhallinnossa, ja sen vaikutukset alemmille aluetasoille (esim. valtion ratahankkeiden toteuttaminen). Siiloutuminen ja hankelähtöisyys toisaalta myös ruokkivat edunvalvontanäkökulmaa ja osaoptimointia, jotka näyttäytyvät ongelmina esimerkiksi vuorovaikutuksessa ja tiedon muotoilussa. Haasteena on myös toimenpiteiden hahmottaminen ja ajoittaminen kokonaisuuden kehittämistä palvelevasti. Keskeisenä ratkaisuna ilmiöpohjaiseen suunnitteluun siirtymisessä voidaan pitää vuorovaikutusprosessien, verkostojohtamisen ja tietopohjan hyödyntämisen kehittämistä. Näiden avulla voidaan luoda yhteistä tahtotilaa. Yhteisen tahtotilan luomisessa merkityksellistä on myös suunnittelutermin muotoilu niin, että toimijat pystyvät asemoimaan itsensä suhteessa kehitettävään kohteeseen.

Kaupungistumisen suhteen ilmiöpohjaiseen suunnitteluotteeseen siirtymisessä haasteena nähtiin laaja-alaisen ymmärryksen lisäksi myös yhteensovittaminen. Kuinka jaetaan vastuita, kun ilmiö on dynaaminen ja laaja-alainen? Millä tasolla ja miten kaupungistumisen dynamiikkaan todella voidaan vaikuttaa? Kuinka palveluverkon suunnittelu voidaan kytkeä osaksi maankäytön ja liikenteen palveluiden suunnittelua? Kaupungistumisen ilmiöpohjainen ymmärrys edellyttää yhteistä tietopohjaa ja valmistelua usean eri sektorin edustavan organisaation välillä, sillä kaupungistumisen veto- ja työntövoimatekijät liittyvät keskeisesti maankäytön ja liikenteen lisäksi myös julkisiin sekä yksityisiin palveluihin.

Saavutettavuus kytkeytyy vahvasti edellä mainittuihin ilmiöihin sekä erilaisiin tavoitteisiin, kuten tasapainoisen aluerakenteen ja kestävien liikkumismuotojen edistämiseen. Saavutettavuus käsitteenä on periaatteessa selkeä, mutta sen varsinainen määrittely (minkä saavutettavuus, kenelle, milloin, millä kriteereillä, jne.) vaatii tapauskohtaista harkintaa. Eri ilmiöiden konteksteissa saavutettavuus kytkeytyy erilaisiin tavoitteisiin, joihin liittyvät saavutettavuuskäsitykset saattavat olla keskenään ristiriitaisia. Näin saavutettavuuden ymmärtäminen vaatii aina tilanteista, ilmiöiden mittakaavat ja relevantit suunnittelun tasot huomioivaa tarkastelua.

*Voidaan tunnistaa yleisiä suunnittelua haastavia ilmiöitä, mutta lopulta kyse on siitä, kuinka ilmiö paikallistuu suunnittelukohteiksi ja tavoitteiksi*

Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa keskeistä on yhteisen ymmärryksen ja tilannekuvan muodostaminen näistä keskeisistä suunnittelua haastavista ilmiöistä, joihin ollaan etsimässä ratkaisua. Ilmiöpohjaisuutta käsitelleessä työpajassa tunnistettiin, että yhteisen ymmärryksen muodostaminen käsiteltävistä ilmiöistä

vaatii vuorovaikutusprosessien ja verkostojohtamisen kehittämistä. Vain niitä kehittämällä päästään laaja-alaiseen ymmärrykseen ilmiöistä, joista toimijoilla on runsaasti erilaisia näkemyksiä ja jotka vaikuttavat ratkaisua vaativien suunnitteluongelmien taustalla. Tätä

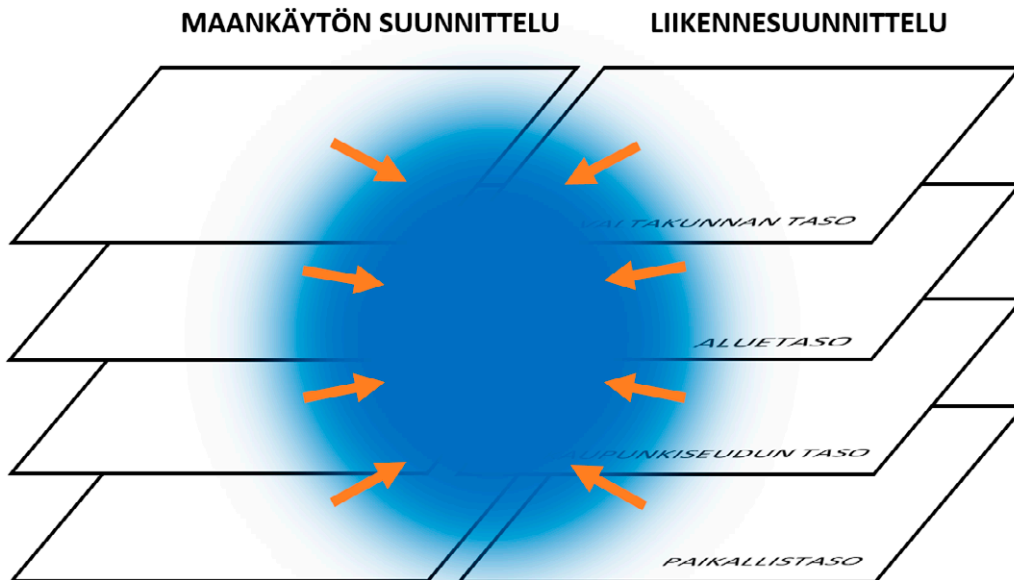


tarvitaan, sillä tapa jolla ilmiö ymmärretään, kuten vaikkapa työpajassa käsitelty kaupungistuminen, rajaa ja suuntaa suunnittelun kohdentumista. Jotta eriävät ymmärrykset kaupungistumisen ilmiöstä eivät johtaisi ristiriitaisiin toimiin, tarvitaan yhtenevää ja laaja-alaista järjestelmätason näkemystä kaupungistumisen ilmiöstä.

Toisaalta mahdollisia ratkaisuja ilmiöihin voidaan löytää vain konkreettisten suunnittelukohteiden kautta. Tällöin keskeistä on, kuinka ilmiöt perustelevat suunnittelukohteiden valintaa ja millaisia kehittämiskokonaisuuksia niiden pohjalta muodostetaan. Ilmiöpohjaisessa suunnittelukäytännössä suunnittelukohteita, -alueita ja -hankkeita lähestytään potentiaalisesti suunnittelutasoja yhdistävinä kohteina. Tällöin tunnistetut ilmiöt eivät tule ratkaistavaksi vain yhdessä kohteessa, vaan paikallinen ratkaisu voi edellyttää toimia myös muilla tasoilla ja muissa paikoissa samoilla tasoilla. Keskeistä tällöin onkin, kuinka tämä vastuunjako ja toimenpiteiden koordinointi saavutetaan. Esitämme, että yhteisen tahtotilan lisäksi toiminnan koordinointi edellyttää rajakohteita, joiden määrittelyyn siirrymme seuraavaksi.

### 2.1.5 Ilmiöpohjainen suunnittelu tarvitsee rajakohteita

Ilmiöiden määrittelyt ovat väistämättä yleisiä ja toimintaa ohjaavia luonteeltaan. Suunnittelun varsinaiset kohteet ja konkreettiset tavoitteet määrittyvät aina paikallisten suunnittelutilanteiden ja olosuhteiden perusteella. Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa nämä konkreettiset suunnittelukohteet muodostavat erityisiä tasoja ja sektoreita yhdistäviä rajakohteita (*boundary object* (Star & Griesemer 1989), suomennettu myös termein 'rajaobjekti' (esim. Leino 2008) ja 'rajaesine' (esim. Kanninen 2017; Kanninen ym. 2020)). Näiden suunnittelun (raja)kohteiden tunnistaminen suhteessa yhdessä muodostettavaan tilannekuvaan ja ymmärrykseen ilmiöistä on ilmiöpohjaisen suunnitteluotteen keskeinen sektoreita ja tasoja yhteensovittava ulottuvuus (kuva 4).



**Kuva 4.** Ilmiöt suunnittelun tasoja ja sektoreita yhdistävinä rajakohteina

Rajakohde-ajattelun (ks. Faktaruutu 2) lähtökohta on, ettei tuloksellinen yhteistoiminta vaadi kokonaisvaltaista yhteisymmärrystä toiminnan kohteesta tai toiminnan sisällöstä. Lähtökohtaisesti rajakohde toimii kuten suunnittelujärjestelmäkin: se rajaa toimijoiden näkemystä suunnittelukohteesta, toimenpiteistä ja yhteistyötarpeesta. Rajakohteelle on kuitenkin ominaista, että sen eri toimijoita yhdessä pitävä voima nousee kohteen yhteisesti tunnistetuista ominaisuuksista, ei ulkopuolisista määrittelyistä, kuten suunnittelujärjestelmien kohdalla usein on, kun niiden määrittelemät suunnitteluvälineet ohjaavat suunnittelukohteiden rajaamista ja valintaa. Näin suunnittelun rajakohde on määritelmällisesti tasoista riippumaton, tasoja yhdistävä ja tasojen välinen.

Jotta toimijat tunnistaisivat tarpeen yhteiseen toimintaan rajakohteen ympärillä, tarvitaan yhteisen kommunikaatorakenne. Tämä mahdollistaa yhteisen toiminnan, vaikkei toiminnan sisällöstä vallitsisikaan yhteistä käsitystä. Erilaiset käsitykset rajakohteesta ovat tällöin kommunikaatiota edistävä voimavara: eri merkitysten käsittely luo toimintaa edistävän jännitteen ja pohjan yhteisten merkitysten muodostamiselle (Akkerman & Bakker 2011). Yhteinen kommunikaatio kohteesta mahdollistaa keskinäisriippuvuuksien ja yhteistyötarpeiden tunnistamisen. Tietoisuus näistä riippuvuuksista motivoi puolestaan yhteistyöhön ja varmistaa jaetun omistajuuden kehittymisen, ja kunkin toimijan suhteellinen itsenäisyys oman toimintansa järjestämiseen takaa tehokkaan toimijakohtaisen toimeenpanon.

## FAKTARUUTU 2. RAJAKOHDE

Eri toimijoiden välinen vuorovaikutus käsittää aina toimijoiden, yhteisöjen tai instituutioiden välisten rajojen käsittelyä. Nämä rajat, olivatpa ne maantieteellisiä, professionaalisia, organisatorisia tai kulttuurisia, ovat keskeisiä yhteistyön ongelmakohtia. Rajakohte (Star ja Griesemer 1989) on tällaisessa yhteistyössä syntyvä rakenne, jolla on kyky pitää yllä erilaisten käytäntöjen välisiä koordinaation ja kommunikaation yhteyksiä.

Star ja Griesemer perustivat näkemyksensä tarkasteluunsa Kalifornian yliopiston eläintieteellisen museon perustamisesta ja alkuvaiheen toiminnasta: museo toimi rajakohteena, jonka käyttäjät (kokoelmien kerääjät, heitä avustaneet asukkaat ja metsästäjät, museon tutkijat, taloudelliset tukijat, yliopiston hallinto) toimivat kukin omalla tavallaan, monet toisistaan tietämättä tai koskaan kohtaamatta. Tästä huolimatta useimmilla oli samoja tavoitteita (Kalifornian luonnon suojelu tai sen tukeminen, luonnon dokumentointi, näytteiden keräämisen standardit) joiden kautta toimijat löysivät motivaation samaan tähtääviin, museon toimintaa edistäviin toimenpiteisiin.

Rajakohteen idea perustuu ajatukseen siitä, että erot toimijoiden välillä voivat olla yhteistyötä motivoivia ja että tätä positiivista jännitettä voidaan ylläpitää rakenteilla, jotka sekä tarjoavat yhteisen tartuntapinnan että antavat toimijoille vapauksia järjestää omaa ydintoimintaansa omalla tavallaan. Rajakohteelle onkin ominaista, että eri toimijoille yhteinen osa on moniulotteinen ja merkityssisällöltään pelkistynyt: yksinkertaisimmillaan kaikki ymmärtävät samoin oikeastaan vain kohteen nimen. Tämä rajakohteen pelkistyneisyys ja joustavuus mahdollistaa, että kukin toimija voi tehdä oman tulkintansa siitä ja sovittaa omat tavoitteensa sen tuoman kehikon piiriin.

Samalla kun rajakohte on yhteisessä käytössä merkityssisällöltään pelkistynyt ja joustava, on jokaisella mukana olevalla toimijalla kuitenkin myös oman toimintansa kautta muotoutuva käsitys siitä. Tämä käsitys merkityssisällöltään rikas ja toimijan oman toiminnan kannalta tarkoituksenmukainen. Nämä rikkaat sisällöt ohjaavat kunkin toimijan käytäntöjä osana niin tämän rajakohteen yhteistoimintaa kuin muutakin organisaation toimintaa. Niinpä kukin toimija joutuu käsittelemään rajakohteen ja oman toimintansa suhdetta osana kutakin siihen liittyvää suunnitteluprosessia, ja tuo yhteisiin prosesseihin niitä sisältöjä, jotka tähtäävät rajakohteen yhteisten kommunikaatio- ja koordinaatitavoitteiden saavuttamiseen. Näitä kutsutaan samaan tähtääviksi toiminnoiksi. Itse sisällöllisistä kysymyksistä voi vallita erilaisia käsityksiä. Lee (2007) korostaa rajakohteen kommunikatiivista ulottuvuutta. Neuvottelevana rakenteena rajakohte ei vaadi kattavaa ja intensiivistä koordinaatiota, vaan yhteistoiminnassa voidaan keskittyä toimijoiden tiedollisten vaatimusten käsittelyyn. Tämä korostaa myös eriaivien näkemysten mukaan ottamisen mahdollisuutta ja tarvetta. Kellogg ym. (2006) pitävät tärkeänä, että rajakohte kykenee luomaan toimijoiden välille yhteisen oppimisen ilmapiiriin, jonka avulla toimijoiden erilaiset paikalliset tiedot pystytään

muokkaamaan yksittäisten toimijoiden intressit ylittäväksi, rajakohteen ja lopulta ilmiön kannalta motivoituvaksi ”yhteiseksi maaperäksi”, joka voi ohjata toimenpiteiden puitteissa tapahtuvaa toimintaa.

Rajakohde voi olla monen muotoinen: se voi olla konkreettinen, materiaallinen ”objekti”, kuten alue, työkalu, dokumentti tai malli; se voi olla yhteinen kieli, olipa kyseessä ammattislangi tai yhteistyön myötä syntyvä keskustelun muoto; tai se voi olla prosessi, jonka avulla toimijat kykenevät koordinoimaan toimintaansa (Wenger 2000). Kellogg ym. (2006) mm. osoittivat, kuinka PowerPoint-ohjelmistosta muotoutui mainostoimiston eri ammattilaisten välinen rajakohde, jonka teknisten ominaisuuksien ja esittämisen tavan nähtiin muodostuneen keskinäisen tiedonvaihdon ja ymmärryksen lisäämisen välineeksi, joka sinällään koordinoi eri osastojen toimintaa. Leino (2013) näki, että historiallinen asuinalue ”Pispala” moninaisine historiallisine, kulttuurisine, tunteellisine ja taloudellisine merkityksineen toimi suunnitteluprosessia koordinoivana ja yhteistä ymmärrystä rakentavana rajakohteena.

Kun Kuopiossa ohjataan eri sektoreiden yhteistyötä vyöhykemallin kautta, MAL-sopimuksissa määritellään kaupunkiseutu yhteisen toiminnan viitekehyydeksi, tai kasvukäytävän kehittämistyö konkretisoidaan asemanseutujen toimintakeskittymiin, ollaan tekemisissä rajakohteiden kanssa. Hyvänä esimerkkinä aluesuunnitteluun liittyvistä rajakohteista on mainittu mm. Tampereen ”Ratikka” (esim. Kanninen 2017), joka on muovautunut kaupunkiseudun kehittämisen yhteiseksi tunnusmerkiksi. Raitiotien ympärille muovautuneessa toimintakokonaisuudessa mukana oleville se merkitsee eri asioita, yhteistä on vähimmillään ehkä vain ajatus ”Ratikasta” sitä tukevine hankelähtöisine tarinoineen. Samalla se tarjoaa mahdollisuuden yhteistyöhön erilaisista merkityksistä ja käytännöistä huolimatta – kullakin toimijalla on oma ydintoimintansa, joiden koordinaation kautta toiminnoista muovautuu samaan tähtääviä. Raitiotie on samalla keskeinen seudullisen kehittämisen infrastruktuuri, uusien maankäytön ja liikenteen ratkaisujen mahdollistaja, kiinteistöjen jalostuksen ja maan arvonnousun väline, rakentamisen prosessi ja palvelujen järjestämisen tekijä.

Esimerkin rajakohteen merkityksestä ilmiöpohjaisessa suunnittelussa ja yhteistoiminnan koordinoinnissa tarjoaa hankkeen tapaustarkastelukohteena olleessa Jyväskylässä sijaitseva Kankaan alue ja sen suunnittelu.

Jyväskylässä on pyritty toteuttamaan ilmiöpohjaista suunnittelua. Tällä työllä on vahva mittakaavoja silloittava ote: tarkastelu kattaa eri mittakaavat valtakunnallisen liikenneverkon näkemyksestä aina paikallisiin asemakaavamuutoksiin. Juuri tällaista lähestymistapaa, jossa valtakunnallisten väylien ja paikallisen ympäristön suunnittelu kohtaavat, on Jyväskylässä kokeiltu suunniteltaessa Kankaan aluetta, joka sijaitsee valtakunnallisten väylien solmukohdassa. Ilmiöpohjaisen suunnittelun lähestymistavassa Kangasta voidaan kutsua *rajakohteeksi*.

Koska Kankaan aluetta on lähestytty silloittavana kokonaisuutena, alueen suunnitteluhankkeella ei ole yhtä omistajaa vaan aluetta suunnitellaan eri toimijoiden yhteistyönä, esimerkiksi maankäyttö ja liikenne yhteen sovittaen. Toimijoiden yhteistyö ja näiden keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen on mahdollistettu luomalla rajakohteille tyypillinen kommunikaatorakenne. Kankaan alueeseen kohdistuvassa yhteistyössä on korostunut kommunikaatorakenteen tuottama sisältövetoinen puhe, jossa alueen itsensä kehittäminen on keskiössä – ei suinkaan suunnitteluvälinelähtöinen puhe, jossa korostuisi kunkin toimijan oma tehtäväkenttä. Ymmärrys paikallisen ilmiökokonaisuuden (kaupunkiympäristön laadun, liikenneinfrastruktuurin ja saavutettavuuden parantaminen) ja eri suunnittelutasojen kysymyksenasettelujen yhteyksistä on saavutettu eri toimijoiden yhteisen keskusteluprosessin kautta. Kankaan rajakohdeluonteeseen toinen olennainen ominaisuus, eli sen pelkistynyt ja monet tulkinnat mahdollistava merkitys, tulee näkyväksi Rantaväylän osayleiskaavatarkastelussa. Siinä etsittiin skenaario- ja työryhmätyöskentelyllä yhteistä ja yleisluonteista ymmärrystä reunaehdoista ja tulevaisuuden mahdollisuuksista nojaamatta sektoraalisiin suunnittelukysymyksiin. Kuitenkin esimerkiksi yleiskaavoittajan tai liikennesuunnittelijan käsitys ja tietämys Kankaan alueesta on paljon monimuotoisempi kuin ne sisällöt ja merkitykset, joita jaettiin kaikkien toimijoiden kesken osayleiskaavatarkastelussa. Tämä tietämys mahdollistaa samaan tähtäävät toiminnot alueen toteuttamiseksi ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Samalla korostuu se, että rajakohde on olemassa toiminnan kautta: Kankaan alue on rajakohde vain niin kauan kuin se toimii eri suunnittelutasoja ja toimijoita yhteen keräävänä toiminnan kohteena. Yhteistyötä tehdään Kankaan alueella niin kauan kuin se on tarpeellista ja hyödylliseksi koettua yhdessä ymmärretyn päämäärän saavuttamiseksi. Tässä mielessä rajakohde on sekä analyyttinen että toiminnallinen käsite.

Vaikka tässä on nostettu Jyväskylän Kankaan alue esimerkiksi rajakohteesta, tunnistettiin niitä myös muissa tapaustarkasteluissa. Esimerkiksi Lahdessa rullaavan yleiskaavoituksen mallilla on rajakohteen luonne: konsepti on luonut aikajänteiden määrittelyjen kautta tietynlaisen yhteisen toimintamallin, johon eri toimijoiden oma toiminta kiinnittyy. Vaikkei yleiskaava muodollisesti ohjaa maakunnan suunnittelua, on Lahden tapauksessa rullaavalla toimintamallilla ollut koordinoivaa vaikutusta kaikille suunnittelun tasoille. Tärkein esiin noussut ilmiöpohjainen kysymys käsittelee Lahden asemaa (saavutettavuutta) suhteessa Helsingin seutuun ja osana Etelä-Suomen ydinaluetta. Lahti haluaa parantaa sekä suhteellista että absoluuttista saavutettavuuttaan erityisesti Helsingin seudulta ja Helsinki-Vantaan lentoasemalta. Paikallisesti tämä näyttäytyy erityisesti Lahden asemaseudun suunnittelun korostumisena, jossa myös valtatie 12:n uudella linjauksella (nk. eteläinen ohitustie) on ratkaiseva rooli. Näin valtakunnallinen, seudullinen ja paikallinen taso kietoutuvat ilmiöpohjaisesti toisiinsa, ja (tulevan) MAL-sopimustyön, maakuntasuunnittelun ja yleiskaavoituksen koordinaatio niiden ajallisen yhteensovittamisen kautta mahdollistaa eri suunnittelun organisaatioiden ja verkostojen toiminnan samaan tähtäävyyden. Myös Turussa nousivat esiin mahdollisina rajakohteina liikennevetoiset hankkeet, joilla nähdään

olevan seudullista ja ylläalueellista merkitystä (esim. Tunnin juna -hanke). Kuitenkaan näitä kohteita ei täysin ollut pystytty suunnittelemaan toimijoiden tavoitteita yhteensovittaan.

## 2.1.6 Integraation muodot ilmiöpohjaisessa suunnittelussa

Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa oletetaan, että ilmiöiden asettamien haasteiden halluunotto ja ratkaiseminen edellyttävät integroivaa suunnitteluotetta (ks. luku 2.1.3). Integroiva suunnittelu saa eri muotoja ja toteutuu eri tasoisena riippuen siitä, liittyykö sen yhteisen ymmärryksen luominen ilmiöstä ja suunnittelun tavoitteista järjestelmätason toimiin, (raja)kohteiden tunnistamiseen ja muodostamiseen vai toimenpiteiden toteuttamiseen. Geerlingsin ja Steadin (2003) luokitusta hyödyntäen esitämme, että yhteisen ymmärryksen luominen ilmiöstä järjestelmätasolla edellyttää sektoreiden ja tasojen yhdentämistä, rajakohteiden tunnistaminen yhteensovittamista ja toimenpiteiden toteuttaminen yhteistyötä (taulukko 1).

**Taulukko 1.** Ilmiöpohjaisen suunnittelun yhteisen toiminnan ulottuvuudet suunnittelun eri vaiheissa

<b>Ilmiötaso</b> <b>YHDENTÄMINEN</b>	Kokonaisvaltainen, laajaan tietopohjaan perustuva käsitys yhteiskunnallisten haasteiden ja tarpeiden taustalla vaikuttavista ilmiöistä, niiden ulottuvuuksista ja keskinäisistä vaikutuksista → Suunnittelun tilannekuva, toimijat, edunvalvonta ja yleiset tavoitteet Tilannekuvan tulkinta suhteessa paikallisiin olosuhteisiin → Suunnittelun paikalliset tavoitteet, ristiriidat ja toimijoiden keskinäisriippuvuudet
<b>Rajakohteiden taso</b> <b>YHTEENSOVITTAMINEN</b>	Suunnittelun rajakohteiden tunnistaminen tilannekuvan ja tavoitteiden perusteella → Suunnittelukohteen ytimen määrittely (ulottuvuudet, skaalat, paikalliset toimijat) → Toimenpiteiden kartoitus → Edunvalvonta, suhteet suunnittelujärjestelmiin, ulkoiset kytkennät
<b>Toimenpiteiden taso</b> <b>YHTEISTYÖ</b>	Toimijoiden näkökulmat, vastuut; yhteistyön ja yhteensovittamisen tarpeet, yhteiset toimenpiteet; toimenpiteiden ulottuvuudet, toimenpiteiden keskinäisriippuvuudet, ulkoiset kytkennät

Ilmiöpohjaisen suunnittelun lähtökohtana on, että vaikuttavista ilmiöistä sekä suunnittelun tarpeista, tavoitteista ja toimintaympäristöstä tarvitaan yhteinen ymmärrys ja ajantasainen tilannekuva, joka on alueellisesti, ajallisesti ja hallinnollisesti laajempi kuin kulloinkin suunnittelukohteiden. Ymmärrys ja tilannekuva ohjaavat ilmiöperustaisten tavoitteiden muodostamista *järjestelmätasolla*, yhteistyön hyödyt tunnistaen. Ymmärrys edellyttää paitsi yhteisten myös toimijakohtaisten hyötyjen ymmärtämistä. Näiden hyötyjen hahmottamisen kautta toimijoiden väliset keskinäisriippuvuudet tulevat näkyviksi. Järjestelmätasolla suunnittelua tulisikin *yhdentää* mahdollisimman pitkälle, jotta yleisen tason tavoitteet muodostaisivat luotettavasta tilannekuvasta nousevan johdonmukaisen kokonaisuuden. Tämä ei tarkoita, että kaikkien toimijoiden tulisi olla yhtä mieltä kaikista suunnitteluun liittyvistä asioista, vaan että suunnittelun pohjaksi olisi olemassa

tilanteeseen sopiva, suunnittelun mahdollistava ja toimijoiden kannalta mielekäs, yhteisiin tavoitteisiin pohjautuva lähestymistapa.

Tavoitteet ohjaavat *suunnittelukohteiden* valikoitumista, luonnetta, ulottuvuuksia ja niiden välisiä suhteita. Näin valikoituville suunnittelukohteilla on rajakohteen luonne, joka mahdollistaa tavoitteiden ja toimenpiteiden *yhteensovittamisen*. Kukin suunnittelukohte toimii tällöin yleisellä tasolla ilmiöön kiinnittyvien tavoitteiden toteuttajana, ja lisäksi kullakin toimijalla (tai toimijoista koostuvalla yhteistyöverkostolla) on oma, konkreettinen ja selkeä käsityksensä kohteeseen liittyvästä suunnittelutarpeesta ja toimenpiteistä.

*Toimenpiteiden tasolla* ilmiöpohjainen suunnitteluote on lähimpänä sektoripohjaista suunnittelua. Kun strateginen ulottuvuus (ilmiötaso) yhdentää yleiset yhteiskunnallisen ja yhdyskuntien kehittämisen näkemykset ja kun ohjelmoinnin ulottuvuus (kohteiden taso) kerää toimijat ja sovittaa yhteen toiminnat, niin toimenpiteet voidaan toteuttaa *yhteistyön* avulla. Tällöin kullakin toimijalla on oma selkeä näkökulmansa, (osin) lakisäätteiset mandaattinsa ja vastuunsa, ja suunnittelujärjestelmien kautta määrittyvät tehtävänsä. Yhteistyöorientaatio varmistaa, että eri toimijat ovat tietoisia muiden toiminnasta. Näin suunnittelun rajakohteiden tasolla yhteensovitetut tavoitteita toteuttavat toimenpiteet jalostuvat vaadittaviksi suunnitelmiksi, jotka laaditaan lähtökohtaisesti olemassa olevien suunnittelujärjestelmien puitteissa. Vapaamuotoiset suunnitelmat täydentävät suunnitelmakokonaisuuden tarvittavilta osin.

## 2.2 Mahdollisuudet ilmiöpohjaiseen suunnitteluun hierarkkisten suunnittelujärjestelmien puitteissa

Tässä alaluvussa pohditaan, millaisia mahdollisuuksia on omaksua ilmiöpohjainen lähestymistapa hierarkkisten suunnittelujärjestelmien puitteissa. Vaikka ilmiöt ovat periaatteessa suunnittelun tasoista riippumattomia, ilmiöpohjainen lähestymistapa ei edellytä suunnittelun tasojen hylkäämistä. Käytännössä monet ilmiön ominaisuudet ja vaikutukset ovat nähtävissä eri tasojen toimenpiteiden kautta, ja näin niihin on etsittävä myös ratkaisuja nämä tasot huomioiden. Niinpä ilmiöpohjaisuus alueellisessa suunnittelussa onkin ennen kaikkea eri tasojen tarpeiden huomiointia kaikilla tasoilla yhteisen ilmiökäsityksen ohjaamana.

Liikennejärjestelmän suunnittelussa ovat sen eri aluetasojen tarpeet ja keskinäiset suhteet nousseet huomion kohteeksi etenkin valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun käynnistyttyä. Lainsäädäntö kuvaa liikennejärjestelmäsuunnittelua hyvin väljästi eikä suunnitelmille ole asetettu hierarkkista suhdetta. Näin valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle ei ole säädetty ohjaavaa roolia suhteessa maakunnalliseen tai

kaupunkiseutua koskevaan liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Laki ei myöskään kuvaa tasojen välistä tiedon vaihtoa tai yhteistyöjärjestelyjä.

Vastaavasti maankäytön suunnittelujärjestelmässä tasojen väliset suhteet on määriteltävä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Eri tasojen roolit on kuvattu ja hierarkkiset suhteet tasojen välillä määriteltävä. Periaatteessa vertikaalinen yhdentäminen on sisäänrakennettu järjestelmään. Lisäksi laki tarjoaa alueelliseen yhteensovittamiseen pyrkivää joustavuutta esimerkiksi yhteisen yleiskaavoituksen muodossa. Lain lähtökohta on kuitenkin se, että kullakin tasolla ratkaistaan sille kuuluvat kysymykset. Nämä kysymykset on myös määriteltävä tasojen mukaisesti (esim. ylikunnallisten maankäytön kysymysten ratkaisu maakuntakaavoituksessa).

Näin sekä liikennejärjestelmän suunnittelun että maankäytön suunnittelun järjestelmät ohjaavat ajattelua suunnittelun tasojen kautta. Hankkeen tapaustutkimuksissa ja työpaajoissa on kuitenkin noussut esiin monia prosesseja ja käytäntöjä, jotka haastavat järjestelmätasojen työnjakoa. Näissä lähestymistavoissa käsiteltävät kysymykset liittyvät samanaikaisesti moniin suunnittelun tasoihin ja sektoreihin. Ne pyrkivät tavoittamaan suunnittelukohteiden tarkastelua ilmiöpohjaisesti. Seuraavat esimerkit valaisevat, kuinka ilmiöpohjainen tarkastelu mahdollistuu suunnittelujärjestelmien puitteissa.

*Jyväskylän tapaustarkastelun* perusteella suunnittelukohteiden ilmiöpohjaisen tarkastelun mahdollistaa ennen kaikkea oikeusvaikutteisten ja epämuodollisten suunnittelun välineiden vuoropuhelu. Esimerkiksi ALLI-tarkastelujen nähtiin antaneen syötteitä sekä maakuntakaavoitukseen että maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelutyöhön. Rakennemallit ovat kaupunkiseudulla toimineet kaavoitusta ohjeistavina, sillä niiden on nähty ruokkivan luovempaa ajattelua kuin lakisääteisten kaavaprosessien. Ne eivät edellytä sitoutumista toteutukseen samalla tavalla kuin oikeusvaikutteiset kaavat. Epämuodollisten suunnitteluvälineiden käytön myötä eri hallinnon tasojen lakisääteiset ja oikeusvaikutteiset suunnitteluprosessit kytkeytyvät toisiinsa tavoitteiden ja sisältöjen kautta. Myös MAL-sopimusmenettelyt ja kaupungin oma maankäytön toteutusohjelma KymppiR nähtiin hyvinä välineinä ylittää sektorirajoja yhteisten toimenpiteiden tuloksellisuuden seurannan kautta. Erityisesti juuri KymppiR – rajakohde sekin – huomioi kehittämiskysymyksiä ja ongelmia ilmiöpohjaisesti. Jyväskylässä nähtiin, että kaikkien suunnittelukohteiden käsittelyssä tarvitaan yksittäistä kohdetta laajempaa kuvaa kehityshaasteista ja suunnittelun vaikutuksista.

*Lahden tapaustarkastelussa* nousi esiin, että myös Lahdessa on muovautumassa kaupunkiseudun alueelliseen kehittämiseen ilmiöpohjainen lähestymistapa, jossa lakisääteisen suunnittelun eri tehtäviä yhteensovitetään ja osin yhdennetäänkin verkostomaisen toimintatavan avulla. Lahden kaupungin yleiskaavatyöhön (Lahden Suunta) on liitetty kestävä kaupunkiliikkumisen ohjelma, Lahden ympäristöohjelma sekä palveluverkon



suunnittelu (ks. luku 3). Esimerkiksi kestävästä kaupunkiliikunnan kysymyksissä myös ELY-keskuksen roolia on ajateltu vahvistettavan, jotta kaupunkiseudullinen ulottuvuus toteutuisi paremmin. Seudullisen joukkoliikenteen suunnittelu tapahtuu jo (lähes) maankunnan tasolla, ja raideverkon paikallisliikenteen kehittämisedellytyksiä on pohdittu koko Etelä-Suomen puitteissa.

*Uudenmaan tapaustarkastelussa* maakuntakaavoituksen ja MAL 2019-prosessin rinnakkaisuus nähtiin onnistuneena yhteensovittamisena. Prosessien nähtiin kehittyneen useiden tekijöiden, esimerkiksi lainsäädännön, hallinnon, vaikutusten arvioinnin ja sopimusten kehittymisen ansiosta. Vaikka suunnittelun alueelliset ulottuvuudet ovat muuttuneet, toimiva työjako on pääosin löytynyt. Haastatteluissa kerrottiin kuitenkin myös erillisistä prosesseista aiheutuneen päällekkäistä työtä ja vaikeuksia hahmottaa suunnittelun kokonaiskuvaa. Rinnakkaisia prosesseja arvioitiin kuitenkin rakentavasti: omistajuuden ja roolien selkeyttäminen nähtiin keinona oikean tason ja tarkkuuden löytämiseen, ja näin prosessien tiiviimpään yhdistämiseen. Keinona omistajuuden ja roolien selkeyttämiseen nähtiin puolestaan muutoskohtien tunnistaminen. Tämä tarkoittaa sitä, että keskitytään muutosta edellyttäviin asioihin ja niiden ratkaisemiseksi tarvittaviin valintoihin.

*Turun tapaustarkastelussa* puolestaan korostuivat haasteet strategisen, ilmiöpohjaisen näkemyksen viemisessä käytäntöön. Rakennemalli ja seudullinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on laadittu koordinoitusti ja niitä pidetään seudullisen vision ilmaisuina. MAL-sopimuksen toimenpiteiden valinnassa ei haastattelijain perusteella kuitenkaan aina korostu vain kaupunkiseudun yhteisen vision edistäminen ja kaupunkiseudulliset ilmiöt, vaan myös kuntien välinen tasapuolisuus. Tässä mielessä vision yhteiset tavoitteet eivät johda rajakohteiden löytämiseen, vaan visio jää ilmiöpohjaisesta suunnitteluotteesta vasten tarkasteltuna ilman koherenttia toteutuksen mallia. Toisaalta Turun seudulla korostetaan, että MAL-sopimusten ympärille on muodostunut kuntien välinen keskustelufoorumi ja kuntien välistä suunnittelu yhteistyötä. Tämä viittaa luvussa 2.1.2 esitettyyn käytännölliseen kohdeperustaisen suunnitteluotteen yhteistyöongelman ratkaisuun, ja tässä mielessä kehitys on kohti ilmiöpohjaista ajattelua. Näin tutkimuskohteemme myös osoittavat, että eri kaupunkiseuduilla ollaan eri tilanteissa, ja ratkaisuja on lähdetty etsimään eri tavoin. Tämän voi nähdä ilmiöpohjaisen suunnitteluotteen tarpeellisena lähtökohtana.

*Työpajassa* hyvänä esimerkkinä ilmiöpohjaisen suunnittelunäkemyksen mahdollisuuksista pidettiin logistiikka-alueiden kysymyksiä. Logistiset yhteydet ja niiden vaatimien varikkoalueiden saavutettavuus ovat kilpailukyvyyn keskiössä, jolloin liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittamista eri tasojen välillä ei voida tehdä vain esimerkiksi henkilöliikenteen tarpeista käsin tai varikoiden maankäytön kannalta. Yhteensovitus vaatii valtakunnallisen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamista sekä investointien kohdentamista. Varikot ovat valtakunnallisen ja seudullisen saavutettavuuden kannalta välttämättömiä, mutta tuottavat paikallisesti haittavaikutuksia. Näin varikko toimii

rajakohteen: eri toimijat näkevät sen eri tavoin ja suhtautuvat toiminnassaan varikkojen sijoittamisen kysymyksiin jopa ristiriitaisesti, mutta erilaiset varikon merkitykset pohjautuvat samaan ilmiötason kysymyksenasetteluun. Tämän ilmiön ymmärtämiseen ja yhteisiin tavoitteisiin perustuva integrointi on omiaan yhdensuuntaistamaan eri toimijoiden toimintaa. Pohjimmiltaan kaikkien etu (jollain aikavälillä ja jossain mittakaavassa) on varikkojen tehokas sijoittaminen. Työpajassa muodostetun näkemyksen mukaan ilmiöön keskittyvän lähestymistavan kautta voitaisiin luoda nykyistä enemmän ymmärrystä positiivisista vaikutuksista sekä ymmärrystä paikallisten haittojen ja järjestelmätason hyötyjen suhteista. Tarvitaan tarpeiden varhaista ennakoimista, yhteistoimintaa ja vuorovaikutteista hyvin johdettua prosessia, jolla varikoiden tilavaraukset tehdään. Vuorovaikutteinen prosessi johtaa siihen osallistuvien sitoutumiseen, mutta tarvitaan myös pitäviä päätöksiä, jotka ilmenevät mm. oikeusvaikutteisina kaavoina, joihin voidaan paikallistasolla tukeutua tilanteissa, joissa vuoropuhelulla ei päästä sopuun.

Haasteena ilmiöpohjaisessa otteessa nähtiin ison kuvan muodostaminen ja suunnittelu-kohteen rajaaminen ilmiöön perustuen: yhden haastatellun mukaan Kankaan alueen liikenteellistä ja järjestelmätason tarkastelua on tehty lähinnä valtatie ja sen liikenteen toimivuuden kannalta. Tarkastelu koko verkon kannalta saattaisi vaikuttaa toimenpiteiden laajuuteen (esim. siihen, miten kaupunkiseudun liikennevirtoja hajautetaan) ja tarkastelu eri toimintojen kannalta taas saattaisi tuoda mukaan vaihtoehtoisia toteutusmalleja. Rajakohdeluonteen tavoittamiseksi olisikin huolehdittava siitä, että ilmiötasolla kyetään hahmottamaan olennaisten ilmiöiden luonne tarpeellisessa laajuudessa ja syvyydessä. Tämä tarkoittaa kommunikaation rakentamista siten, että ilmiön tunnistamisen yhteydessä ei määritellä rajakohdetta suunnitteluvälineiden – sen paremmin lakisäätteisten kuin vapaaehtoistenkaan – mukaisesti, vaan ilmiön järjestelmätasoisesta ymmärtämisestä ja nähtävissä olevien eri tasoisten suunnittelukysymysten kautta. Tämä ei ole ongelmallista suunnittelu-yhteistyön ja toimintojen yhteensovittamisen kannalta, sillä toimijoiden rooli skaalautuu toiminnan operationalisoinnin myötä: ne, joille rajakohteen suunnittelutarpeet ovat keskeisimpiä ja/tai moninaisimpia, ovat useampien toimenpiteiden omistajia, ja näin suurimmassa roolissa.

Näiden esimerkkien perusteella voidaan todeta, että ilmiöpohjainen suunnittelu voi tulla mahdolliseksi, jos kyetään osoittamaan mukana oleville toimijoille hyötyjä, jotka ylittävät nykyisen toiminnan hyödyt, kuten Ideatehdas-kyselyssä kommentoitiin:

*”Ilmiöpohjaisuus luo uutta motivaatiota entisten rinnalle ja jopa sijaan”*

*”Ilmiöpohjainen lähestymistapa avaa ajattelun laajemmaksi. Ei toki varmaankaan tee suunnittelusta helpompaa, mutta voi lisätä yleistä kiinnostusta ja ymmärrystä (kansalaisten, päättäjien).”*

Suunnittelunäkemyistä laajennettaessa hyödyt jakautuvat kuitenkin entistä suuremmalle joukolle, joten motivaatio ei voi nousta ainoastaan yleisen tehokkuuden parantumisen kautta. Kunkin toimijan on kyettävä näkemään kasvavat hyödyt jollain ulottuvuudella, esimerkiksi pitkällä aikavälillä tai parantuneen yhteensovittamisen tuomana resurssitehokkuutena omassa toiminnassa. Ilmastomuutoksen hillintä on hyvä esimerkki tästä: lyhyellä aikavälillä jotkin tahot voivat kokea toimenpiteet haitallisina tai tarpeettomina, mutta katsottaessa kokonaisuutta pidemmällä aikavälillä yhä useammille korostuvat hyödyt ja jopa välttämättömyys.

## 2.3 Päätelmiä

Olemme tunnistanee tarpeen siirtyä perinteisestä, kohdeperustaisesta suunnittelunäkemyksestä kohti ilmiöpohjaista suunnitteluotetta. Ilmiöpohjaisuus rikkoo käsityksen suunnitteluhierarkioista nykymuodossaan, rikkomatta kuitenkaan suunnittelujärjestelmiä. Tämän se tekee korostamalla verkostomaisen, vapaamuotoisen suunnittelun vuorovaikutusta nykyisten suunnittelujärjestelmien kanssa. Samalla ilmiöpohjainen suunnitteluote pyrkii kohdentamaan maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun integraation järkevästi: kaiken ei tarvitse olla täysin yhdenmukaista – eikä tällaista pyrkimystä nähdä edes hyödyllisenä.

Ilmiöpohjainen suunnitteluote korostaa laajan yhteiskunnallisen sekä alueiden käytön ja kehittämisen ymmärryksen, prosessien ja toiminnan moninäkökulmaisuuuden sekä toimenpiteiden ohjelmoinnin keskinäisriippuvuuksia. Täten ilmiöpohjaisessa suunnitteluotteessa korostuvat erityisesti tulevaisuuskuvien muotoiluun, tavoitteiden asettamisen sekä rajakohteiden ja konkreettisten suunnittelutoimenpiteiden määrittelyn periaatteet. Tässä suunnitteluotteessa näkökulmien *yhdentäminen*, tehdään erillään suunnitteluinstrumenttien (sekä lakisääteisten että vapaamuotoisten) rajoitteista ja vaateista. Käytännössä yhdentämistä tehdään esimerkiksi nykytilan kartoitusten, tulevaisuuden visioiden ja strategisten tavoitteiden määrittelyn kautta. Tavoitteiden ja tilannekuvan perusteella muotoutuvien rajakohteiden puitteissa syntyy *yhteensovittamisen* kautta samaan tähtäävien toimintojen kokoelma – kullakin toimijalla on samansuuntainen yleinen käsitys suunnittelun kokonaisuudesta ja omasta roolistaan siinä, ja tämän pohjalta suuntautuva oma (sektoraalinen, alueellinen, disiplinaarinen tms.) erityinen ja syvälinen käsityksensä omasta roolistaan ja toiminnastaan. Ymmärryksen ja toimintojen *yhteensovittamisen* ja samansuuntaistumisen kautta kehittyvät konkreettisia toiminnallisia *yhteistyön* muotoja, joilla ratkotaan käytännön suunnitteluongelmia.

Rajakohde-ajattelu on erityisen sopiva strategista suunnitteluyhteistyötä ajatellen. Se kääntää suunnittelun tavallaan pääläelleen: sen sijaan, että pohdittaisiin, mitä sisältöjä

tulevaan suunnitelmaan tarvitaan, kysytään pikemmin, miten suunnitteluinstrumentit auttavat ratkomaan todellisiin ilmiöihin perustuvia suunnittelun ja kehittämisen kysymyksiä. Lähestymistapa auttaa paitsi tekemään suunnittelusta entistä osuvampaa myös tehostamaan nykymuodoissaan usein päällekkäisten ja moninaisuudessaan epäselvyyttä luovien järjestelmä- ja verkostoratkaisujen toimivuutta.

### 3 Ajallinen sektorien ja tasojen läpäisevyys: neljä teesiä

Edellisessä luvussa tarkastelimme maankäytön ja liikennesuunnittelun sektorien ja tasojen läpäisevyyttä alueellisesta näkökulmasta. Tässä luvussa tarkastelemme asiaa ajallisesta näkökulmasta. Käsittelemme ajallisuutta yhtäältä suunnitteluprosessien ajallisen synkronoinnin kannalta, toisaalta tulevaisuuteen orientoitumisen ja siihen liittyvien tietämisen muotojen kannalta. Esitämme neljä teesiä, joiden mukaan ajallinen sektorien ja tasojen läpäisevyys maankäytön ja liikennesuunnittelussa edellyttää:

1. siirtymää sektoroituneesta suunnitelmakeskeisyydestä integroivaan strategisen toiminnan ohjelmointiin;
2. suunnittelun monitahoisempaa tulevaisuuteen orientoitumista, jossa sektorilähtöisten ennusteiden laadinta asetetaan aktiivisempaan mahdollisia tulevaisuuksia kartoittavan ja tavoitteellisia kehityspolkuja hahmottavan skenaariotyöskentelyn kontekstiin;
3. nykyistä monipuolisempia tietämisen muotoja, joilla tuetaan pitkän aikavälin ilmiöpohjaisten skenaarioiden ja lyhyen aikavälin toimien yhteensovittamista;
4. maankäytön ja liikenteen suunnitteluprosessien synkronointia suunnittelun eri tasoilla eri aikajäniteineen.

Käsittelemme kutakin teesiä omassa alaluvussaan. Esittelemme myös kunkin alaluvun lopussa teesejä käsitelleen työpajan ja Ideatehdas-kyselyn tuottamia näkemyksiä teeseihin liittyen. Ne ovat osaltaan vaikuttaneet teesien kypsymiseen tässä esitettyihin muotoihinsa. Peilaamme teesejä Lahden tapauksen kautta.

### 3.1 Sektoroituneesta suunnitelmakeskeisyydestä integroivaan strategisen toiminnan ohjelmointiin

Tuoreessa laissa liikennejärjestelmästä ja maanteistä (2018/572) todetaan yleisenä määritelmänä, että ”Liikennejärjestelmäsuunnittelu on jatkuvaa ja vuorovaikutteista vaikutusten arviointiin sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvaa suunnittelua” (15 a §). Valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan on lain mukaan sisällytettävä 12 vuodeksi laadittava ja vähintään hallituskausittain tarkistettava ohjelma, joka sisältää valtion ja kuntien toimenpiteitä (15 b §). Suunnitelmaa hallituskauden alussa päivitettäessä sitä samalla jatketaan neljällä vuodella eteenpäin niin, että 12 vuoden suunnittelujänne säilyy. Huomionarvoista edellä esitellyissä liikennejärjestelmäsuunnittelun linjauksissa on, että niistä näyttäisi välittyvän näkemys suunnittelutyöstä jatkuvana prosessina ja toteutuksen ohjelmointina, jota määräajoin tarkistetaan. Tällainen toimintaorientaatio suunnitteluun tuntuisikin olevan luontevampaa liikennejärjestelmän suunnittelulle kuin maankäytön suunnittelulle. Liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan ja suunnitelman toteutuksen välillä ei ole sellaista katkosta kuin maankäytön suunnittelussa. Liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnasta vastaava julkinen taho vastaa yleisesti ottaen myös liikennejärjestelmän operointiin liittyvien liikkumispalveluiden järjestämisestä ja liikenneverkkojen ylläpidosta ja kehittämisestä. Siten liikennejärjestelmän suunnittelu nivoutuu liikennejärjestelmän toiminnan hallintaan. ’Liikennejärjestelmäsuunnittelusta’ puhumisen sijaan usein käytetäänkin ilmausta ’liikennejärjestelmätyö’.

Maankäytön suunnittelussa taas suunnitelman laadinnan ja toteutuksen välillä on perinteisesti nähty katkos, erityisesti pohjoismaisen sääntelyä korostavan juridis-hallinnollisen suunnittelukulttuurin (ks. Newman & Thornley 1996) piirissä. Kunnat ja maakunnat ovat laatineet kaavojaan pääasiassa muiden kuin niiden itsensä toteutettaviksi, jolloin keskittyminen itse kaavoihin ja niihin sisältyviin maankäytön määräyksiin kaavojen toteuttajille on nähty ensisijaiseksi niin kaavoitustyössä kuin tätä ohjaavassa lainsäädännössäkin. Toimintalähtöisyyden sijaan maankäytön suunnittelu on siis ollut suunnitelmalähtöistä: asemakaavoja yleispiirteisemmissäkin kaavoissa vallitsevana käytäntönä on laatia suhteellisen yksityiskohtaisia aluevaraustyyppisiä kaavoja, joiden toivotaan voimaantulonsa jälkeen säilyttävän ohjaavuutensa mahdollisimman pitkään varaamiensa alueiden toteutumisessa. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonaisarviointiraportissa (Ympäristöministeriö 2014) todetaan, että yleiskaavalta halutaan pitkäjänteisesti ennakoivaa ratkaisuvaihtoehtoa: ”Kun kerran kaavan laatimiseen ryhdytään, niin siitä halutaan myös hyötyä mahdollisimman paljon eteen tulevien maankäyttökysymysten ratkaisuisissa” (emt., 36).

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (1999/132) ei sisälly velvoitteita kaavojen ajantasaisuuden tarkistamisesta määräajoin, lukuun ottamatta säädöstä (60 §) asemakaavan ajantasaisuuden tarkistamisesta vähintään 13 vuotta voimassa olleen, merkittäviltä osin

toteutumattoman asemakaavan kohdalla. Kansainvälisessä keskustelussa tällaista suunnittelua kutsutaan "blueprint-suunnitteluksi".

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen valmistelutyössä keskeiseksi tavoitteeksi on nostettu yleispiirteisen alueiden- ja maankäytön suunnittelun strategisuuden edistäminen, erityisesti kaupunkiseututasolla. Aluevaraustyyppisyyden sijaan on tässä keskustelussa haluttu korostaa strategisten kaavojen kehittämisperiaatetyypistä ohjaavuutta ja valikoituvuutta strategisesti tärkeisiin maankäyttölinjauksiin. Vähälle huomiolle lienee kuitenkin jäänyt strategiseen suunnitteluun olennaisena sisältyvä toimintaorientaatio ja tästä vedettävät päätelmät siihen, miten strategisen maankäytön suunnittelun *tekemistä* pitäisi ajatella.

### 3.1.1 Hankesuunnittelua strategisen suunnittelun raamittamana

*Strategisen suunnittelun kohteena on toiminnan ohjaus ja ohjelmointi tulevaisuuteen liittyvien epävarmuustekijöiden hallitsemiseksi*

Andreas Faludi (2000) on jäsentänyt eroja hankesuunnitelmien ja strategisten suunnitelmien välillä (taulukko 2). Hankesuunnitelman muoto on 'blueprint', kun taas strategista suunnitelmaa luonnehtii periaate sen jatkuvasta päivittämisestä. Jälkimmäinen ottaa

kohteekseen toiminnan ohjauksen ja ohjelmoinnin. Sen sijaan hankesuunnittelussa kohde on suunniteltava alue hankkeena, jonka suunnittelu ja tähän liittyvä vuorovaikuttaminen päättyy alueen suunnitelman valmistumiseen. Suunnitelman toteutumista ei problematisoida, vaan sen oletetaan suoraan ohjaavan alueen myöhempää kehitystä. Aikaulottuvuutta käsitellään korkeintaan hankkeen toteutuksen vaiheistamisen osalta (esim. asema-kaavoituksen ja yhdyskuntateknisen infran rakentamisen vaiheistamisessa). Tulevaisuus nähdään ikään kuin suljettuna, kun taas strategisessa suunnittelussa tulevaisuus nähdään avoimena, ulkoisia muutosvoimia, epävarmuuksia ja riskejä sisältävänä. Strategisessa suunnittelussa tulevaisuuteen sisältyvien epävarmuuksien hallinta on keskeinen tema. Strategiset suunnitelmat eivät ole suoraan alueellisten kohteidensa toteutusta ohjaavia, vaan ne vaikuttavat suunnittelun toimintaan tämän strategisuutta kehystävänä raamina (vrt. Healey 2009). Myös vuorovaikutus on strategisessa suunnittelussa jatkuvaa.

**Taulukko 2. Hankesuunnitelmien ja strategisten suunnitelmien erot (Faludin 2000, 303 mukaan).**

	Hankesuunnitelmat	Strategiset suunnitelmat
Kohde	Materiaalinen	Toiminta
Vuorovaikuttaminen	Käyttöönottoon asti	Jatkuva
Tulevaisuus	Suljettu	Avoin
Aika	Rajoittunut hankkeen vaiheistukseen	Keskeinen teema
Muoto	”Blueprint”	Jatkuvasti päivittyvä
Vaikutus	Suora, hyvin tiedossa	Epäsuora, raami johon viitataan

John Friedmann (2004, 56) on ilmaissut osuvasti strategisen suunnittelun ja siihen liittyvän vuorovaikutuksen toimintaorientaation:

*”Strategisessa suunnittelussa tavoite ei ole ’suunnitelmien’ tuottaminen (ei edes strategisten suunnitelmien) sinänsä vaan näkemyksellisyyden aikaansaaminen odotettavissa oleviin muutoksiin ja rohkaiseminen niitä koskevaan julkiseen keskusteluun.”*

Vastaavasti Patsy Healey (2013, 49) toteaa, että ”vaikka strateginen ajattelu voi muokata suunnitteludokumenttejamme, strategiat eivät ”asu” niissä. Niille täytyy jatkuvasti ”antaa elämä”, kun ihmiset viittaavat niihin oikeuttaessaan toimiaan käytäntöjen virrassa.” Koskien yleiskaavoituksen strategisuutta Lahden pitkäaikainen, jo eläköitynyt, yleiskaavoittaja Raimo Airamo ilmaisi tämän pyrkimyksen eräissä haastattelussa näin:

*”... yleiskaavan luonteeseen kuuluu yleiskaavallisen asiantuntemuksen jatkuva läsnäolon tarve. Tärkeä huomio oli se, että elämää on koko ajan yleiskaavoitusprosesseista huolimatta, ja erilaisiin tarpeisiin on jatkuvasti annettava vastaus yleiskaavallisesta näkökulmasta. Mekanismi ei siis toteudu yksinomaan siten, että ensin tehdään yleiskaava, jonka jälkeen lähdetään sitä toteuttamaan. On toki myös asioita kuten suuret infrastruktuurin ratkaisut, jotka ovat pitkävaikutteisia ja jotka on yleiskaavassa tai maakuntakaavassa ratkaistava. Yleiskaavaprosessia voisi luonnehtia eräänlaisena päällä olevana, joka kulkee omaa rataansa, asettaa omia reunaehtoja ja vaikuttaa päättäjiin minkä vaikuttaa. Yleiskaavaa voisi luonnehtia enemmän ajattelutapana kuin tiukkana normina, joka ohjaa suoraan. Siitä syntyi tämä ajatus läsnäolevasta yleiskaavasta: on oltava jatkuva valmius yleiskaavalliseen ajatteluun ja vaikutusten arviointiin. Tämä oli sen perusajatus.” (Mäntysalo ym. 2014, 38.)*

On helppoa nähdä yhteys Faludin hankesuunnitelmien ja yksityiskohtaisten aluevaraus-tyyppisten kaavojen välillä. Lahdessa kehitetyssä ”läsnäolevan yleiskaavoituksen” mallissa kuitenkin noudatetaan Faludin strategisen suunnittelun periaatteita ilman, että luovutaan yleiskaavojen laadinnasta aluevaraus-tyyppisiin. Tässä ei ole ristiriitaa. Lahden strateginen

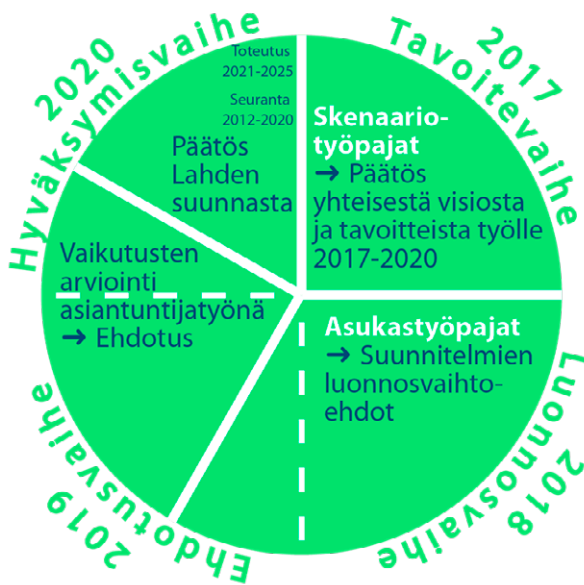


yleiskaavoitus on kaupungin laveamman ja jatkuvan strategiatyön puitteissa tapahtuvaa muodoltaan hankemaisten keskipitkän aikajänteen yleiskaavojen laadintaa, jota jatkuvasti valtuustokausittain päivitetään. Lahdessa siis laaditaan 10–15 vuoden aikajänteen yleiskaavoja, joita kuitenkin päivitetään nelivuosittein. Voidaan ajatella, että Lahdessa kaupungin jatkuva strategiatyö raamittaa sitä, miten yleiskaavoitusta ja sen ohjaavuutta hankkeistetaan, määrääjain tehtäville tarkistuksille tämä altistaen. *Strateginen suunnittelu on hankesuunnittelun strategista hallintaa.*

### *Strateginen suunnittelu on hankesuunnittelun strategista hallintaa*

Lahden ”rullaavan” kaupunkistrategian ja oikeusvaikutteisen yleiskaavan laadinnan toimintapolitiikka tarjosi esimerkkitaikauksen, jonka kautta ajallisen sektoreiden ja tasojen läpäisevyyden problematiikkaa ja haltuunottoa avattiin ja käsiteltiin YHTÄJALKAA-hankkeen työpajassa lokakuussa 2019 ja sitä seuranneessa Ideatehdas-työskentelyssä. Lahden tapauksen relevanssia nimenomaan maankäytön ja liikennesuunnittelun integraation kannalta on lisännyt vielä se, että meneillään olevalla kolmannella strategia-kaavasyklistä nelivuotiseen valmisteluprosessiin on integroitu kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelman laadintaprosessi (Sustainable Urban Mobility Plan – SUMP).

Kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelma (SUMP) on kestävän liikkumisen kehittämis työkalu, joka ottaa huomioon kaikki liikennemuodot. Sen avulla pyritään edistämään toimivampien ja kokonaisvaltaisempien kaupunkialueiden kehittämistä yli hallinnollisten rajojen ja sektorien, samalla alueen eri toimijoita osallistaen. Euroopan komissio pyrkii edistämään SUMP-suunnitelmien käyttöönottoa sekä suunnittelua tukevaa tiedonvaihtoa kaupungeissa koko EU:n alueella. Sekä SUMP-suunnittelutyössä että Lahden yleiskaavaprosessissa korostuvat prosessin syklisyys ja sen eri vaiheiden tärkeys, pitäen sisälleen yhteisten tavoitteiden asettamisen, suunnitelman huolellisen valmistelun, arvioinnin ja seurannan sekä eri osapuolten tiiviin yhteistyön ja kansalaisten osallistamisen prosessin alusta loppuun asti. Näiden prosessien yhtäläisyyksien vuoksi Lahden yleiskaavoitusprosessin syklinen ohjelmointi on tarjonnut edullisen pohjan SUMP-suunnittelun integrointiin prosessiin. (Härkönen 2018.) Meneillään olevalla suunnittelukierroksella (2017–2020) pyrkimyksenä on myös ollut suunnittelutasojen sekä suunnittelun ja toteutuksen vahvempi kytkeminen yleispiirteiseltä suunnittelutasolta detaljitason tasolle sekä edelleen rakentamiseen ja ylläpitoon, jotka korostuvat erityisesti kestävän kaupunkiliikkumisen edistämässä (kuva 5).



**Kuva 5.** 'Lahden suunta' -työksi nimetyn suunnittelusyklin 2017–2020 vaiheet, joissa yhteensovitetaan yleiskaavan päivitystyö ja kestävän kaupunkiliikunnan suunnitelman laadintatyö (Honkanen 2019).

*Eteneminen sisällöt eikä rakenteet edellä motivoi*

Lahdessa yleiskaavaan lakisäätöisenä suunnitteluinstrumenttina ei lähtökohtaisesti ole suhtauduttu toiminnan strategisuutta "ulkoa" raamittavana normialustana, vaan sitä on käytetty työkaluna strategisen toiminnan "sisäisistä" tavoitteista käsin. Lähtökohtana ei siis ole ollut se, että ryhdytään laatimaan oikeusvaikutteista yleiskaavaa "ulkoisin" odotusarvoin, sisällyttäen siihen toteuttajia pitkällä aikavälillä sitovaa sisältöä. Sen sijaan lähtökohdaksi on ollut, että kaupungilla on tietynlainen jatkuvan strategiatyön toimintapolitiikka, johon halutaan sisällyttää maankäytölliset ja liikenteelliset ulottuvuudet – ja tästä lähtökohdasta käsin on otettu käyttöön oikeusvaikutteinen yleiskaava ja SUMP-konsepti tämän jatkuvan strategiatyön instrumentteina. (ks. Mäntysalo ym. 2019a.) Kun näkökulma vaihdetaan sektorikohtaisten normien ja erityislainsäädännöllisten suunnitteluinstrumenttien institutionaalisista raamituksista strategialähtöisyyteen ja siihen, miten nämä instrumentit voisivat toimia tämän strategiatyön työkaluina, voi tämä näkökulman vaihto poistaa tarpeettomia rajanvetoja sektoreiden väliltä. Strategiatyön kokoava ohjelmointi, kuten Lahden rullaavassa strategiatyössä, voi tuoda yhteen aiemmin erillisinä mielletty suunnitteluprosessit.

### 3.1.2 Työpajan ja Ideatehtaan satoa

*Suunnitelmakeskeisyudessa päähuomio keskittyy suunnitelmien laadintaan ja valmiiden suunnitelmien toteutukseen, kun toimintakeskeisyudessa pyritään organisoimaan ja ohjelmoimaan toimintaa yhteisesti sovittujen strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tätä teemaa käsitellessä työpajakeskustelussa ongelmana ei kuitenkaan nähty aina olevan vain suunnitelmakeskeisyys sinänsä vaan jännite suunnitelma- ja toimintakeskeisyyden sekä eri toimijoiden strategisten tavoitteiden välillä.*

Tämän alaluvun alussa sanotusta huolimatta suunnitelmakeskeisyys tunnistettiin haasteeksi erityisesti liikennesektorilla, jossa suunnitelmat kohdistuvat tiukasti rajattuihin maantieteellisiin kohteisiin tai tiettyihin väylien osuuksiin. Laajemman kokonaisuuden suunnittelu sirpaloituu tällöin useisiin ”tiepätkä-hankkeisiin”, joiden rahoitus ja toteutus sovitaan aina erikseen. Erityisesti poliittisessa päätöksenteossa sekä valtio- että kuntatasolla liikennehankkeet näyttävät yhdyskuntarakenteellisista konteksteistaan irrotettuina merkittävinä investointikohteina, joihin liitetään poliittisia voittoja ja tappioita. Tällainen järjestelmä edistää Faludin hankesuunnittelun omaista suunnitelmakeskeisyyttä.

#### *MAL-sopimukset mahdollistavat liikennesuunnittelun avautumisen yhteisille strategisille tavoitteille*

Toisaalta haasteeksi nähtiin esimerkiksi MAL-työssä suunnitelmakeskeisen (hankekeskeisen) liikennesuunnittelun yhteensovittaminen vahvemmin ohjelmakeskeisyyteen nojaavien maankäytön ja erityisesti asumisen suunnitte-

lun kanssa. Tässä yhteensovittamistyössä nähtiin suurten kaupunkiseutujen kuntien ja valtion välisten MAL-sopimusten ja niihin liittyvän suunnitteluyhteistyön olevan avainasemassa, sillä ne mahdollistavat liikennesuunnittelun avautumisen yhteisille strategisille tavoitteille. Niissä toteutuu myös peräkkäisten sopimuskausien valmistelun ja seurannan syklinen toimintaorientaatio. Toisaalta kaupunkiseututasolla tehtävässä MAL-suunnittelussa näyttöä suunnitelmakeskeisyyttä suurempana haasteena kuntien osaoptimointi: vaikka kaupunkiseudun kunnat voivat olla hyvinkin toimintakeskeisiä, ohjelmoidaan kaupunkiseudun suunnittelua etupäässä kuntalähtöisten strategisten tavoitteiden mukaisesti eikä kaupunkiseudulla yhteisesti sovittujen (vrt. Hytönen ym. 2016; Hytönen & Ahlqvist 2019). Kuntarajojen ylittäminen on suunnittelussa kipukohta, jota toimintakeskeisellä suunnitteluotteellakaan on vaikea parantaa.

Kuntaorganisaatioiden sisällä suunnittelussa on kuitenkin siirrytty enenevässä määrin strategiseen toiminnan ohjelmointiin ja strategisten toimintapolitiikkojen kehittämiseen. Haasteena on kuitenkin, miten tällaiset esimerkiksi yleiskaavatasoa tai koko kaupungin aluetta koskevat toimintapolitiikat sovitetaan yhteen vallitsevien institutionaalisten rakenteiden (suunnittelun ja toteutuksen tasojen ja sektoreiden organisaatiot) kanssa. Tätä haastetta kuvasi Lahden yleiskaavoittaja Petri Honkanen alustuksessaan

tarpeella kytkeä Lahden toimintakeskeinen yleiskaavoitus yhteen asemakaavoituksen ja rakentamisen kanssa.

Kuinka yhdessä sovitut strategiset kärjet saataisiin sitten ohjaamaan toimintaa koko kaupunkiorganisaatiossa tai kaupunkiseudun kaikissa kunnissa? Ennemmin kuin suunnittelun hierarkioiden muuttamisesta, vastaus voi löytyä keskittymisestä toimintatapoihin ja niiden muuttamiseen. Toimintatapoja voidaan rajata käsittämään vain tiettyjä keskeisiä kohteita, solmukohtia, yhteyksiä tai alueita yhteisinä rajakohteina (vrt. Mäntysalo ym. 2019b). Kuten yksi vastaaja työpajaa seuranneessa Ideatehdas-kyselyn avovastauksessaan totesi:

*”Olen ehdottomasti sitä mieltä, että toimintatapoja muuttamalla voitaisiin saada aikaan paljon sellaista kehitystä, jonka ajatellaan usein mahdollistuvan vain lainsäädännöllis-hallinnollisten muutosten kautta. Toki rakenteet ja normit ohjaavat toimintaa, mutta liikkumavaraa on, jos vain halutaan tila täysimääräisesti käyttää.”*

## 3.2 Sektorilähtöisten ennusteiden laadinnasta aktiivisempaan skenaariotyöskentelyyn

### 3.2.1 Itseään toteuttavat liikenne-ennusteet

*Ennusteisiin nojaava ja matka-aikasäästöjä tavoitteleva valtakunnallinen tiesuunnittelu on yhdessä kuntien osa-optimoivan maankäytön suunnittelun kanssa myötävaikuttanut osaltaan kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteiden hajautumiseen ja autoriippuvuuden kasvuun*

Valtakunnalliset liikenne-ennusteet nojautuvat etupäässä väestöennusteeseen, bruttokansantuotteen kehityksen ennusteisiin ja toimialarakenteen ennusteisiin (Lapp ym. 2018). Niiden pohjana ovat keskeisiltä osin menneeseen liikennekäyttämiseen perustuvat liikennemallit, jotka ekstrapoloivat historiallista kehitystä pitkälle tulevaisuuteen. Nämä mallit puolestaan perustuvat edelleen 1900-luvun puolivälin jälkeen kehitettyihin ennustemene-

telmiin. Vaikka liikennemallit ovatkin kehittyneet olennaisesti alkuaikojen yksinkertaisista vetovoimamalleista, ei niihin ole ollut tapana sisällyttää strategisia ulottuvuuksia, kuten toimenpiteitä henkilöautoliikenteen rajoittamiseksi. (Lampinen 2015.) Liikenne-ennusteet eivät huomioi tulevaisuuden mahdollisia systeemitason muutoksia liikennejärjestelmään, kuten merkittäviä investointeja joukkoliikenteeseen tai muutoksia tienkäyttömaksu- ja pysäköintipolitiikkoihin, saati liikenneteknologian ja -markkinoiden kehityksen tai arvo-  
muutosten vaikutusta liikennekäyttämiseen – muutoin kuin liikenne-ennusteiden luotettavuutta rajaavina epävarmuustekijöinä. Kun valtakunnallisessa liikennesuunnittelussa ei ole käytettävissä liikenne-ennusteiden rinnalla vaihtoehtoisia skenaarioita, joissa aktiivisesti luodattaisiin tällaisia systeemitason mahdollisia muutoksia, päättyy se

liikenne-ennusteisiin nojautessaan ylläpitämään konservatiivisesti vallitsevan liikennekäyt-  
täytymisen trendiä, näin tukien autoliikkuvuuden kasvua.

Seppo Lampinen (2015) on väitöstutkimuksessaan kriittisesti tarkastellut liikenne-ennus-  
teiden käyttöä valtakunnallisessa tiesuunnittelussa kaupunkiseutujen kohdalla. Kaupunki-  
seutuistuminen on johtanut siihen, että kaupunkiseutujen kautta kulkevat valtakunnalli-  
set tiet jäävät väistämättä niiden sisälle vaikuttaen voimakkaasti niiden sisäiseen liikenteeseen.  
Liikennemäärämittauksin on helppo todentaa, että kaupunkiseutujen tieosuuksilla  
valtakunnallisten teiden autoliikenne muodostuu pääosin seudun sisäisestä liikenteestä,  
ei tämän kautta kulkevasta pitkämatkaisesta liikenteestä. Esimerkiksi Oulussa valtakunnal-  
listen tieosuuksien autoliikenteestä yli 90% on Oulun sisäistä (Lampinen 2015). Tätä seik-  
kaa ei kuitenkaan huomioida, kun liikenne-ennusteisiin nojautuen perustellaan uusia ohi-  
tustiehankkeita ja kaistalisäyksiä nykyisiin ohitusteihin. Myös vuonna 2017 annetussa  
LVM:n asetuksessa maanteiden ja rautateiden pääväylistä ja niiden palvelutasosta huo-  
mio pääteillä kohdistuu pitkämatkaisen liikenteen sujuvuustarpeisiin tekemättä eroa kau-  
punkiseutujen sisäisten ja muiden tieosuuksien välillä. Liikenne-ennusteissa ennustetaan  
autoliikenteen kasvutrendin jatkuvuutta, kun vastaavasti kaupunkiseutujen ohitustiehank-  
keiden yhteiskuntataloudellisissa hyöty-kustannusanalyseissä hyödyt lasketaan määrää-  
vältä osin (n. 75 %) tämän lisääntyvän autoliikenteen rahallistettuina matka-aikasäästöinä -  
jotka siis ovat pääosin kaupunkiseutujen sisäisen autoliikenteen matka-aikasäästöjä. (Lam-  
pinen 2015.) Näin valtakunnallinen tiesuunnittelu tulee totunnaisiin liikenne-ennusteiden  
laadinnan ja hyöty-kustannuslaskennan metodeihin nojautessaan jopa vahvistaneeksi auto-  
liikkuvuutta kaupunkiseuduilla vallitseviakin trendejä enemmän.

Oma lukunsa on, miten kaupunkiseutujen lisääntyvät autoliikennevirrat ohitusteillä vai-  
kuttavat maankäyttöpäätöksiin kaupunkiseutujen kunnissa, jotka kilpailevat keskenään  
kaupan ja muun yritystoiminnan investoinneista sekä hyvätuloisista, pientaloasumi-  
sesta haaveilevista veronmaksajista. Kaupunkiseutujen viime vuosikymmeninä tapahtu-  
nut hajautumiskehitys on osoitus suunnittelun perustavanlaatuisesta epäonnistumisesta,  
missä epäonnisesti ovat lyöneet kättä yhtäältä liikennesuunnittelun reaktiivinen autoli-  
ikenteen sujuvoittaminen ja toisaalta kaupunkiseutujen kuntien osaoptimoiva, kasvavia  
seudullisia autoliikennevirtoja uusille pientalo-, kaupan suuryksikkö- ja yritysalueilleen  
kaappaava kaavoittaminen.

*Ennusteet tarvitsevat rinnalleen  
skenaariotyötä, jossa luodetaan  
strategisiin valintoihin ja tavoittei-  
siin, kuten autoriippuvuuden vä-  
hentämiseen, kiinnittyviä mahdol-  
lisia kehityspolkuja*

Muun muassa kaupunkiseutukuntien maan-  
käytön osaoptimoinnin ja autoliikkuvuuden  
historiallisia trendejä vahvistavan valtakunnal-  
lisen liikennesuunnittelun tuloksena on  
kaupunkiseutujen hajautuneita ja autoriippu-  
vaisia yhdyskuntarakenteita. Tätä tulosta  
mikään suunnittelun osapuoli ei ilmaise

tavoitteleensa, mutta sitä ne yhdessä ovat kuitenkin olleet tuottamassa keskinäisen koordinoimattomuutensa vuoksi, koskien sekä suunnittelutasojen että -sektoreiden kohtaamattomuutta. Tämä kohtaamattomuuden problematiikka on monisäikeinen, mutta tässä yhteydessä tarkastelemme yhtä keskeistä osatekijää ja siihen sisältyviä kehitysmahdollisuuksia: suunnittelun menetelmällistä suhdetta tulevaisuuteen.

Liikkumiskäyttäytymisen trendien passiivinen tulevaisuuteen ekstrapolointi tarvitsee rinnalleen strategista maankäytön ja liikenteen suunnittelua tukevaa orientoitumista tulevaisuuteen, jossa luodetaan strategisiin valintoihin ja tavoitteisiin kiinnittyviä mahdollisia kehityspolkuja. Kaupunkiseutujen suunnittelussa onkin tässä suhteessa tapahtunut edistystä.

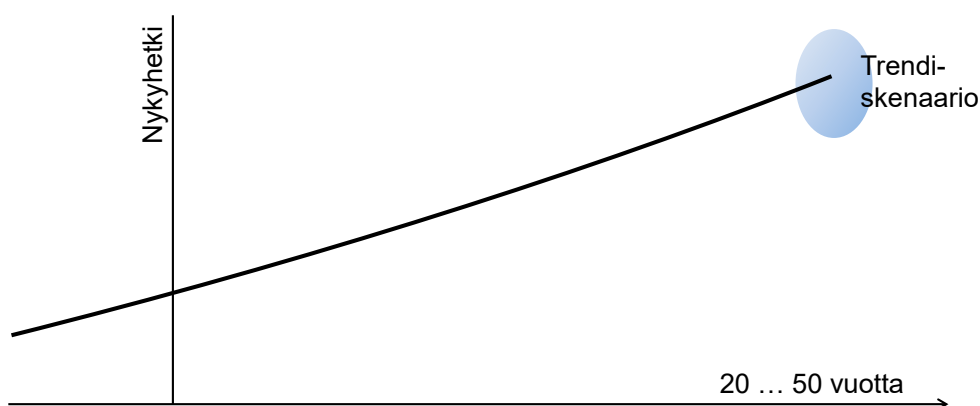
### 3.2.2 Ennusteista trendiskenaarioita

Yhdysvalloissa Keith Bartholomew (2007, myös Bartholomew & Ewing 2008) on kartoittanut maankäytön ja liikenteen skenaariosuunnittelun hankkeita maan yli 50 metropolialueella. Keskeisenä motiivina skenaariosuunnittelun käytölle näissä hankkeissa oli taittaa ja kääntää vallitseva autoriippuvuuden kasvun ja yhdyskuntarakenteen hajautumisen trendi tarkastelemalla vaihtoehtoisten, yhdyskuntarakenteita tiivistävien maankäyttöpoliitikkojen ja kestävyyttä edistävien liikennepoliitikkojen tuottamia tulevaisuuden kehityspolkuja. Maankäytön ja liikenteen skenaariosuunnittelu USA:n metropolialueilla sai alkunsa 1990-luvulla reaktiona perinteisen liikenne-ennusteiden käytön kyvyttömyydelle käsitellä liikenne-investointien ja maankäyttömuutosten dynamiikkaa. Toisaalta maankäytön ja liikenteen skenaariosuunnittelu avasi liikenne-ennusteiden vaihtoehdottomuutta ja kapea-alaisuutta, mikä ei ollut vastannut ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain-säädännön (National Environmental Policy Act) vaatimuksia huomioida liikenne-investointien ympäristövaikutuksia laajasti ja eri vaihtoehtoratkaisuihin pohjautuen.

Näissä maankäytön ja liikenteen skenaariosuunnittelun prosesseissa ei yleensä kuitenkaan luovuttu liikenne-ennusteiden käytöstä, vaan niitä hyödynnettiin muodostettaessa trendiskenaarioita, joihin strategisen suunnittelun skenaarioita verrattiin (kuva 6). Trendiskenaariossa vallitseva yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehitystrendi oletetaan jatkuvaksi suunnittelun 20 tai 50 vuoden aikajänteellä, ja tämän ympäristövaikutukset arvioidaan. Tämän jälkeen muodostetaan vaihtoehtoisia skenaarioita, joissa maankäytön ja liikenteen tuleva järjestäminen poikkeaa trendiskenaariosta mm. voimakkaammin yhdyskuntarakennetta tiivistämällä ja toimintoja sekoittamalla sekä kasvua enemmän kantakaupunkialueille keskittämällä. Näihin skenaarioihin voi sisältyä myös erilaisia joukkoliikenteen ja liikenneinfran investointeja ja tiemaksupoliitikoita. Näiden trendiskenaariolle vaihtoehtoisten skenaarioiden ympäristövaikutukset arvioidaan vastaavasti. Yhtenä keskeisenä vertailuarvioinnin mittarina on skenaarioiden vaikutukset ajoneuvokilometrien määrään. Yleensä jatkosuunnittelun pohjaksi valitaan skenaario, joka tuottaa vähemmän

ajoneuvokilometrejä ja muita yhteiskuntataloudellisia kustannuksia kuin trendiskenaario. (Bartholomew & Ewing 2008.)

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnittelun vaikutusten arvioinnista säädetään SOVA-laissa (200/2005), johon kytkeytyvä asetus (19.5.2005/347) YVA-lainsäädännön tapaan edellyttää, että suunnitelmaa arvioidaan myös suhteessa kehitykseen, jossa suunnitelmaa ei toteuteta (4 §, kohta 2). Tällaista kehitystarkastelua voidaan vastaavasti pitää trendiskenaariona, jonka suhteen eri liikennepoliittisten toimien vaikutuksia arvioidaan. Helsingin seudun MAL 2019 -suunnitelmaluonnoksen arviointityössä tarkasteltiin suunnitelman eri liikennepoliittisten toimien vaikutuksia tavoiteltaessa liikenteen hiilidioksidipäästöjen puolittamista vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 päästötasoon nähden – arvioiden niitä suhteessa kehitykseen ilman näitä toimenpiteitä, millä päästöt supistuisivat vain kolmanneksen. Päästövaikutuksiltaan merkittävimpana liikennepoliittisena toimenpiteenä tarkasteluun sisältyi tiemaksujen käyttöönotto, mihin ei tällä hetkellä ole lainsäädännöllisiä edellytyksiä. (HSL 2019.)



**Kuva 6.** Historiallisesta trendistä ekstrapoloitu trendiskenaario

### 3.2.3 Eksploraatiiviset ja normatiiviset skenaariot: mikä on mahdollista ja mikä tavoiteltavaa

Bartholomew (2007) kuitenkin kritisoi USA:n metropolialueiden maankäytön ja liikenteen skenaariosuunnittelun käytäntöjä siitä, että niissä laaditut vaihtoehtoiset skenaariot rajoittuvat *normatiivisiin skenaarioihin*, jotka ilmentävät ennalta asetettuja kestävästä yhdyskuntarakenteen ja liikkumisen strategisia tavoitteita. Niistä puuttuvat *eksploraatiiviset skenaariotarkastelut* (vrt. Albrechts 2005), joita on ollut tapana käyttää strategisen

yritysjohtamisen skenaariotyössä – erityisesti Peter Schwartzin (1991) kehittämän uraauurtavan skenaariosuunnittelun metodin pohjalta.

Schwartzilainen skenaariosuunnittelun metodi tarkoittaa, että organisaation omaa strategista tavoitteenasettelua ja toimenpiteitä ei aseteta skenaariosuunnittelun lähtökohdaksi, vaan ensin, joskin strategisen suunnittelun ongelmanasetteluun kytkeytyen, kartoitetaan organisaation toimintaympäristön muutosvoimia aina globaalitasolta paikallistasolle. Näitä muutosvoimia tarkastellaan eri teemoista – sosiaaliset, teknologiset, taloudelliset, ympäristölliset, poliittiset, kulttuuriset – yhdistellen muutosvoimien tunnistettujen trendien tarkasteluja luovaa mielikuvitusta hyödyntävään muutosvoimien mahdollisten kehityskulkujen sekä emergoituvien muutosvoimien ja systeemimuutosten hahmottamiseen.

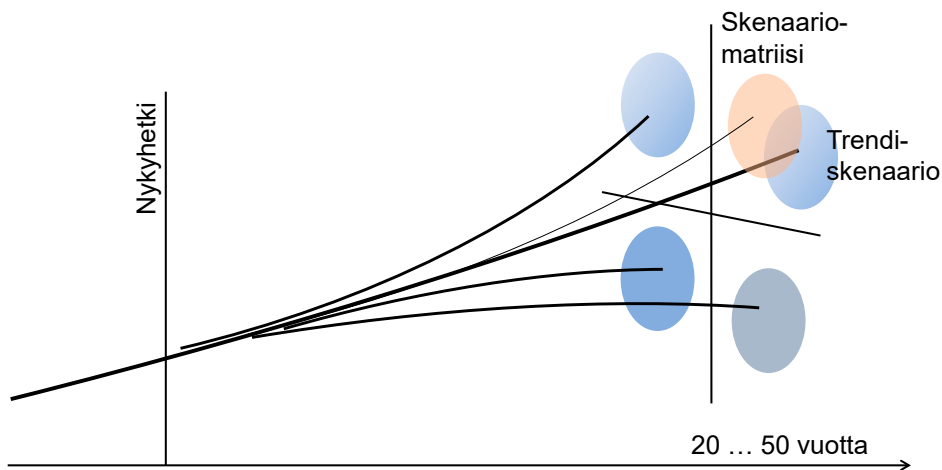
Näin muodostettuja muutosvoimia järjestetään ja yhdistellään seuraavassa vaiheessa kokoavien teemojen alle. Voidaan puhua 'ilmiöistä', jotka ikään kuin nousevat eri teemaattisten muutosvoimien aineistosta yhteisiksi nimittäjiksi. Näitä ilmiöitä jäsennetään seuraavassa vaiheessa edelleen suhteessa toisiinsa pyrkien nimeämään kokoavia polarisointeja niiden asettelemiseksi toisiaan vasten (esim. keskittävä/hajauttava, toiminnallisesti yksipuolinen/sekoittunut, hierarkkinen/verkostomainen, säilyttävä/uudistava). Kun näin saadut akselit seuraavaksi asetellaan kohtisuorasti toisiaan vasten matriisiksi (tyypillisesti nelikenttä), saadaan matriisin soluiksi eri yhdistelmiä akselien polarisoinneista (esim. hierarkkisesti keskittävä/verkostomaisesti keskittävä/hierarkkisesti hajauttava/verkostomaisesti hajauttava) (kuva 7).



**Kuva 7.** Kuvitteellinen skenaariomatriisi

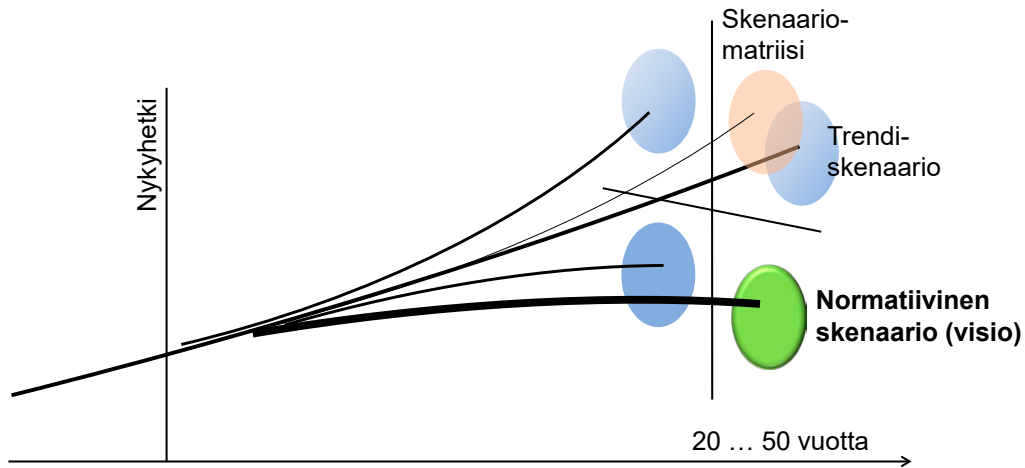


Näiden matriisin solujen pohjalta muodostetaan ydinideat vaihtoehtoisille eksploraatiivisille skenaarioille, joita seuraavassa vaiheessa työstetään alussa hahmotettuja muutosvoimia skenaarioittain tarkentaen (kuva 8). Skenaariosuunnittelu tässä vaiheessa tarkoittaa, että organisaation omat strategiset toimenpiteet sovitetaan osiksi näitä skenaarioita: mitä strategisia valintoja on tehtävä käsillä olevan skenaarion muutosvoimiin mukautumiseksi ja niihin vaikuttamiseksi, jotta saadaan organisaation kannalta ”elinkelpoinen” skenario silloinkin, kun ulkoiset muutosvoimat eivät ole myötäsukaisia suhteessa organisaation tavoitteisiin.



**Kuva 8.** Skenaariomatriisin ydinideoihin perustuvat eksploraatiiviset skenaariot trendiskenaarion rinnalla

Vasta tämän vaihtoehtoisten skenaarioiden suunnittelutyön jälkeen tehdään normatiivinen valinta skenaarioiden välillä – tai eri skenaarioita yhdistellen – organisaation normatiivisen skenaarion muodostamiseksi, toisin sanoen strategisen suunnittelun visioksi (kuva 9).



**Kuva 9.** Normatiivisen skenaarion (vision) valinta eri skenaarioiden joukosta

*Eksploraatiivisilla skenaarioilla luodataan mahdollisia tulevaisuuksia, normatiivinen skenaario ilmaisee, millaista tulevaisuutta halutaan tavoitella*

Näin tuotetut skenaariot eivät ole ennusteita vaan sisäisesti koherentteja ja ”uskottavia” tarinoita siitä, millaisia tulevaisuuden kehityskulkuja eri oletusarvoin voi muodostua ja mitkä ovat niiden potentiaaliset vaikutukset alueen ihmisten elämään, talouteen ja ekologiaan. Friedmann-sitaattiin palatak-

semme, niiden tarkoituksena on ”näkemysellisyden aikaansaaminen odotettavissa oleviin muutoksiin ja rohkaiseminen niitä koskevaan julkiseen keskusteluun.” Toisin kuin ennusteissa, ei edetä liikenne- tai väestöluvut edellä vaan ensisijaisesti yritetään ymmärtää ilmiöitä kehityskulujen takana – joita projisoidaan myös luvuin. Schwartzilaista skenaariosuunnittelun metodia on seudullisen liikennesuunnittelun kontekstiin soveltanut mm. Christopher Zegras kollegoineen (2004).

Esimerkiksi Helsingin seudun MAL 2019 -suunnittelutyön alkuvaiheessa tehtiin skenaariotarkastelu, jossa tuotettiin pitkän aikavälin (2030–2050) trendiskenaario (”Jatkumo”) ja kolme eksploraatiivista skenaariota. Kukin haarautui lyhyen aikavälin (2030) trendiskenaariosta. (HSL 2017.)

### 3.2.4 Backcastingillä kehityspolulle kohti tavoitetta

Normatiivisen skenaarion, tai vision, muodostamisen jälkeen voidaan edelleen hyödyntää backcasting-menetelmää. Se on John B. Robinsonin (1990) kehittänyt skenaariosuunnittelun muoto, jonka tarkoituksena on ”katsoa taaksepäin” annetusta pitkän aikavälin visiosta tai tavoitteesta nykyhetkeen ja orientoida nykyinen toiminta kehityspolulle

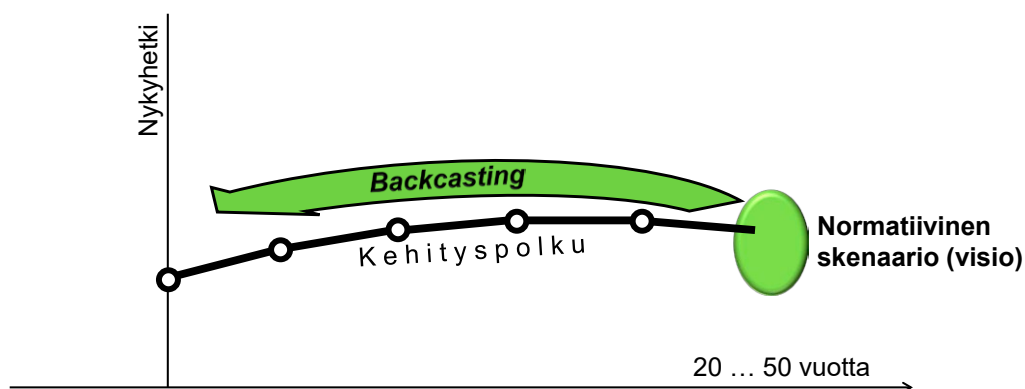
kohti tätä visiota tai tavoitetta. Backcasting-menetelmän käyttöönotto on hyödyllistä silloin, kun tavanomaiset ennustetarkastelut osoittavat epätoivottua pitkän aikavälin kehitystä, kuten autoliikkuvuutta lisäävien liikenne-ennusteiden kohdalla. Lähestymistavat backcasting-menetelmään ovat kahtalaisia: yhtäältä fokusoidutaan kehityspolun kartoittamiseen, toisaalta toimintaan ja toimijoihin. (Neuvonen ym. 2014.)

*Backcasting on skenaariomenetelmä, jolla ohjelmoidaan toimintaa kehityspolulle kohti annettua tavoitetta tai visiota*

Kehityspolkuorientoitunut backcasting pyrkii luomaan siltaa nykyhetken valintamahdollisuuksien ja pitkän aikavälin tavoitteen välille (kuva 10). Se kysyy: miten muutos tehdään? Miten tunnistetaan nykyhetken ja näköpiirissä olevan lähitulevaisuuden teknisluonteisesti raamitettujen päätösagendojen tuolta puolen

muutostekijöitä, jotka voisivat antaa kipinää tavoitellulle pitkän aikavälin kehitykselle? Nämä muutostekijät voivat liittyä esimerkiksi politiikka- ja suunnitteluprosesseihin, taloudellisiin kannustimiin ja käyttäytymistapojen muutoksiin. (Neuvonen ym. 2014.)

Toimintaorientoituneessa backcastingissa näitä 'miten'-kysymyksiä täydennetään kysymällä 'kuka': kuka tai ketkä voisivat aikaansaada muutoksen? Tässä backcastingin muodossa pyritään tunnistamaan avaintoimijoita ja sidosryhmiä, joilla voisi olla vaikuttava rooli kehityspolun muodostumisessa. Näkökulma korostaa elintapa- ja arvomuutosten roolia kehityspolun muodostumisessa, ja tähän liittyvää sosio-kulttuurista toimijuutta, jota teknis-taloudellinen rationaalisen valinnan teoria esimerkiksi liikkumisvalintoja tekevästä subjektista ei tavoita. (Neuvonen ym. 2014.)



**Kuva 10.** Backcasting normatiivisesta skenaariosta nykyhetken ja kehityspolun muodostaminen.

### *Skenaariosuunnittelun menetelmäkokonaisuudessa yhdistellään trendi- ja eksploraatiivisia skenaarioita sekä normatiivisia skenaarioita ja backcastingia*

Kun yllä esitelty ennusteiden ja skenaariomenetelmien kirjo tuodaan yhteen strategisen maankäytön ja liikennesuunnittelun viitekehksessä, saadaan skenaariosuunnittelun menetelmäkokonaisuus tämän suunnittelun tueksi. Liikenne-ennusteilla on tässä kokonaisuudessa tärkeä rooli 'business as usual' -tyypp-

pisinä trendiennusteina, joiden vaikutuksia verrataan schwartzilaisittain tuotettujen eksploraatiivisten skenaariosuunnitelmien vaikutuksiin. Näiden vertailujen pohjalta muotoillaan edelleen normatiivinen skenaariosuunnitelma kohti pitkän aikavälin visiota (esim. mikä skenaariosuunnitelma minimoi liikennesuoritteet, mikä edistää parhaiten saavutettavuutta, mikä edistää parhaiten kestävästä kaupungistumisesta). Backcasting-menetelmä on vastaavasti käyttökelpoinen, kun halutaan määrittää kehityspolku ratkaisevien päätöskelten tunnistamiseksi nykyhetken päätöstilanteista kohti tätä visiota ja kun edelleen tämän pohjalta ohjelmoidaan ja koordinoidaan strategista toimintaa (miten, kuka/ketkä).

### 3.2.5 Työpajan ja Ideatehtaan satoa

#### *Backcasting auttaa sitomaan käytännön toimenpiteet paremmin tavoiteltuun visioon ja myös kommunikoidaan niistä eri toimialojen ja sidosryhmien välillä*

Aihetta käsitelleessä YHTÄJALKAA-hankkeen työpajassa todettiin skenaariotyöskentelyllä olevan potentiaalia strategisen tavoitteenasettelun poliittisessa käsittelyssä. Sillä nähtiin voitavan luoda hyvää pohjaa yhteisen tahtotilan määrittelylle ja eri aikajänteiden huomioon ottamiselle, millä voi olla toimien poliittisen

hyväksyttävyyden kannalta suuri merkitys. Työpajassa keskityttiin erityisesti backcasting -menetelmään ja sen suhteeseen ennusteiden laadintaan. Backcasting -menetelmä todettiin hyödylliseksi syy-seuraus yhteyksien tunnistamisessa ja strategisen polun konkreettisuudessa rakentamisessa nykyhetkestä kohti haluttua tulevaisuutta. Sen nähtiin auttavan sitomaan käytännön toimenpiteet paremmin tavoiteltuun visioon ja myös kommunikoidaan niistä eri toimialojen ja sidosryhmien välillä kuin myös virkamiesten, asukkaiden ja poliitikkojen kesken. Tällainen vuorovaikutteisuus ja sen myötä tapahtuva toimijuuksien tunnistaminen onkin olennaista erityisesti toimintaorientoituneessa backcastingissä (Neuvonen ym. 2014). Backcasting nähtiin hyvänä menetelmänä havainnollistamaan, kuinka abstrakteista ilmiöistä ja niihin liitettävistä tavoitteista päästään konkreettiseen toimintaan sekä kehittämishankkeiden- ja toimenpiteiden priorisointiin, kun visioiden toteutusta ohjelmoidaan. Kun strategisista toimenpiteistä ja päätöksistä koostuva polku tehdään näkyväksi, voidaan havainnollistaa, kuinka tavoite jää saavuttamatta, jos jotain näistä päätöksistä tai toimenpiteistä ei toteuteta. Backcasting-menetelmää kerrottiinkin jo aletun hyödyntää strategisessa yleis- ja maakuntakaavoituksessa ja osin myös liikennesuunnittelussa.

*Backcasting -menetelmän aiempaa laajempi hyödyntäminen liikennesuunnittelussa voisi auttaa siirtymään aiempaa tavoitteellisempaan suunnitteluun ja miettimään rohkeammin näihin tavoitteisiin tarvittavia toimenpiteitä*

Liikennesuunnittelun todettiin kuitenkin olevan vielä vahvasti ennustepohjaista. Erityisesti valtakunnan tasolla liikenne-ennusteilla nähtiin edelleen olevan vahva ohjausvaikutus niitä toteuttaviin liikenneinvestointeihin – sellaisien investointien sijaan, joilla muutetaisiin ennustetun kehityksen suuntaa. Backcasting -menetelmän aiempaa laajempi hyödyntäminen liikennesuunnittelussa voisi-

kin auttaa siirtymään aiempaa tavoitteellisempaan suunnitteluun ja miettimään rohkeammin näihin tavoitteisiin tarvittavia toimenpiteitä. Esimerkiksi nostettiin henkilöautoliikenteen radikaalin vähentämisen tavoite, jota on hankala toteuttaa, kun samaan aikaan ennusteiden pohjalta varaudutaan henkilöautoliikenteen kasvuun. Toisaalta liikennesuunnittelun lisäksi nähtiin tarpeelliseksi saada myös palveluverkkosuunnittelu backcasting-menetelmän piiriin niin, että yhteydet palveluverkon ja maankäytön suunnittelun välillä selkeytyisivät.

Liikenne-ennusteiden käyttöä ei kuitenkaan torjuttu, kuten ei edellä esitellyissä amerikkalaisissa skenaariosuunnittelun käytännöissäkään. Jatkuvassa strategisessa suunnittelussa nähtiin voitavan hyödyntää myös liikenne-ennusteita, mutta alistaen ne yhteisesti sovittaville tavoitteille. Täten jatkuvassa suunnittelussa on sija myös ennusteille, eikä se vaadi vastakkainasettelua suhteessa backcasting-menetelmään. Kun ennusteita hyödynnetään strategisesti backcasting -menetelmän välineinä, tulee ilmiöperustaisen tavoitteen ja ennusteen trendiskenaarion välinen ajassa levenevä railo näkyväksi, jolloin korostuu tarve laajaa ja rohkeaa keskusteluun tavoitteesta sekä keinoista siihen pääsemiseksi. Harvoin tavoitteen saavuttamiseksi on vain yksi keino, vaikka niin usein annetaan ymmärtää.

Työpajaa seuranneessa Ideatehdas-kommentoinnissa pitkälti jaettiin edellä esitellyt näkemykset. Backcastingista mm. todettiin, että se *”vähentää menneisyyteen perustuvan ennustamisen ylivoimaa.”* Myös vaikutusten arviointi jo skenaariotyön yhteydessä nähtiin tärkeäksi: se *”saattaa auttaa skenaarioiden muodostamisessa – tällaista tulevaisuutta haluamme/emme halua.”* Kaikki Ideatehtaan vastaajat (n=12) olivat vähintään jokseenkin samaa mieltä väittäessämme työpajakeskustelun pohjalta: *”Kun mukana on useita eri toimialoja, tarvitaan yhteinen tulevaisuuskuva ja ymmärrystä siihen johtavien askelten vaikutuksista, suuruusluokista ja siitä, miten yhden toimialan askeleet vaikuttavat muiden askeleisiin.”* Esitimme Ideatehdas-kyselyssä myös väittämän: *”Backcasting luo edellytyksiä lyhyen aikavälin toimien strategisten vaikutusten arvioinnille pitkän aikajänteen ilmiöpohjaisten tavoitteiden näkökulmasta.”* Vaikka kolme neljännestä vastaajista oli vähintään jossain määrin samaa mieltä, tämä kommentoija problematisoi backcasting-menetelmän tiedolliset perusteet:

*”Suunnittelun pitäisi perustua tutkittuun tietoon siltä osin kuin mahdollista. Asetettavat tavoitteet (ml. numeeriset tavoitetasot) ohjaavat suunnittelua ja legitimoivat sen toisin kuin backcasting. Liikennemallin numerot eivät ole absoluuttisesti oikein, mutta koska ne voidaan perustaa tutkittuun tietoon, niin kannattaa tehdä. Tarkastelua tulee tehdä riittävän erilaisilla skenaarioilla, jotta nähdään myös sellaisten muutujien roolia kokonaisuudessa, joista ei tutkimustietoa ole.”*

Tämä tiedon problematisointi johdattelee seuraavaan teesiin, joka tähtää eri tietämisen muotojen tunnistamiseen ja jäsentämiseen, kun ennusteita ja skenaarioita laaditaan sekä visioita ja niihin johtavia backcasting -polkuja muodostetaan strategisessa maankäytön ja liikenteen suunnittelussa.

### 3.3 Pitkän aikavälin ilmiöpohjaisten skenaarioiden ja lyhyen aikavälin toimien yhteensovittamista tukevat tietämisen muodot

#### 3.3.1 Neljänlaista tietämistä

Edellä esitelty Ideatehdas-kommentti heijastelee käsitystä, että vain matemaattis-luonnontieteellisin menetelmin hankittu tieto on ”tutkittua” tietoa. Tietoteoriassa on kuitenkin eritelty useita tiedon muodostuksen kategorioita eri pätevyyskriteereineen – matemaattis-luonnontieteellisen tiedon ollessa vain yksi kategoria. Kukin kategoria muodostaa ikään kuin oman tietämisen säännöstönsä, jonka puitteissa oikea tieto erotetaan väärästä tai tarkoituksenmukainen tieto epätarkoituksenmukaisesta. Nämä tiedon eri kategoriat eivät ole yhteismitallisia.

Rauno Huttunen ym. (1999) ovat toimintatutkimuksen kontekstiin liittyen eritelleet neljä tiedon kategoriaa, tai täsmällisemmin sanoen tiedon pätevyysteoriaa: millä ehdoin tieto tunnistetaan päteväksi ja oikeutetaan. Näistä ensimmäinen on tiedon korrespondenssiteoria. Siinä tietoa tai väittämää pidetään päteväenä, jos sen nähdään olevan vastaava, korrespondentti, kuvaamansa todellisuuden kanssa. Mitä tarkempi kuvaus, malli tai selitys todellisuudesta annetaan, sitä parempaa tietoa sen katsotaan olevan. Korrespondenssitieto on aristoteliläisittäin ilmaistuna epistemistä tietoa (episteme). Sitä hankittaessa kysytään: mitä?, missä?, milloin?, kuinka paljon? kuinka usein?; sen tyyppisiä kysymyksiä, mitä mm. tilasto- ja tilastollisen paikkatietotutkimuksen keinoin kerätyltä aineistolta kysytään. Liikenne- ja väestöennusteiden pätevyyttä arvioidaan tällä tavoin. Mitä tarkemmin ne kykenevät kuvaamaan historiallista trendiä, sitä suuremmalla varmuudella niiden uskotaan ennustavan tulevaisuutta. Korrespondenssitiedon muoto on evidenssi.

Toinen tiedon pätevyysteoria on tiedon koherenssiteoria. Tässä tiedon pätevyyttä ei arvioida sen vastaavuutena ”ulkoisen” todellisuuden kanssa, vaan huomio kohdistuu tiedon tai väittämän ”sisäiseen” johdonmukaisuuteen ja aukottomuuteen. Eksploratiivisen skenaarion pätevyyttä arvioidaan tällä tavoin: muodostaako se vakuuttavan tuntuksen tarinan tapahtumien mahdollisesta kehityskulusta nykyhetkestä tulevaisuuteen?, onko tarinan juoni rooleineen ja kehityskaarineen looginen ja johdonmukaisesti muutosvoimiin kytkeytyvä? (Mäntysalo ym. 2014; Mäntysalo & Grišakov 2017). Aristoteliläisittäin ilmaistuna tämä on teknistä tietoa (techne) taidon merkityksessä: miten evidenssimuotoista trenditietoa muutosvoimista voidaan uskottavasti yhdistää luovaa ajattelua ja mielikuvitusta hyödyntäviin hahmotuksiin vaikeasti ennakoitavista ja vielä syntymättömistäkin muutosvoimista – ja miten edelleen voidaan muodostaa näiden yhdistelmien pohjalta mahdollisten tulevaisuuksien eri skenaarioita? Tähän skenaarioiden muodostamisen taitoon Schwartz (1991) viittaa käänteentekevä teoksensa nimessä: *The Art of the Long View*. Schwartzilaisten skenaarioiden tarinallisen muodon mukaan nimeämme tässä koherenssitiedon muodoksi tarina. Koherentit skenaariotarinat ovat tarinoita tässä ajassa vaikuttavista ja tulevaisuudessa kehkeytyvistä ilmiöistä.

Kolmas tiedon pätevyysteoria on tiedon konsensusteoria. Se pohjaa Jürgen Habermasin (1984; 1987) kommunikatiivisen toiminnan teoriassaan esittämään ajatukseen väittämien kommunikatiivisesta oikeutettavuudesta ja hyväksyttävyydestä. Siinä väittämien pätevyyttä arvioidaan julkisen keskustelun kautta niiden käytännöllis-eettisen oikeutettavuuden kannalta suhteessa siihen, miten ne heijastavat yhteisössä vallitsevia arvoja ja moraalikäsitteitä. Aristoteliläisittäin ilmaistuna tämä on froneettista tietoa (fronesis): miten toimia oikein?, mitkä tavoitteet ja päätökset edistävät hyvää elämää ja ovat eettisesti perusteltavissa muille? Tämän tyyppinen tiedon pätevyyden arviointi on olennaista, kun tehdään ehdotuksia ja päätöksiä normatiiviseksi skenaarioksi tai visioksi asetettavan skenaarion suhteen poliittisessa prosessissa. Konsensustiedon muoto on argumentti.

*Strategisessa suunnittelussa tarvitaan matemaattis-luonnontieteellisin menetelmin hankitun tiedon ohella myös muita tietämisen muotoja. Tarvitaan taitoa laatia mahdollisten tulevaisuuksien skenaarioita, eettistä harkintakykyä asettaa yhteisesti hyväksyttäviä pitkän aikajänteen tavoitteita sekä kykyä organisoida toimintaa näitä kohti*

Neljäs tiedon pätevyysteoria on *pragmatistinen teoria*, joka pohjaa pragmatistiseen tieteenfilosofiaan. Siinä tiedon pätevyyttä arvioidaan sen käytännöllisen käyttökelpoisuuden mukaan. Tiedon arvo riippuu sen välineellisyydestä käytännön toiminnan organisoinnissa. Toisin kuin korrespondenssiteoriassa, väitettä ei arvioida suhteessa sen kuvaamaan kohteeseen, vaan sitä arvioidaan suhteessa sen mukaisen toiminnan seurauksiin.

Tämä pätevyysteoria on ensisijainen, kun arvioidaan backcasting -menetelmän avulla muodostettuja kehityspolkuja: voidaanko niiden avulla organisoida toimintaa kohti

annettua tavoitetta?, keiden tulee toimia ja miten?, mitä on tehtävä nyt ja mitä seuraavaksi? Myös pragmatistinen tieto on aristoteliläisittäin teknistä. Sen muoto on *väline*.

Nämä tiedon pätevyysteoriat yhteen vetämällä saadaan alla oleva taulukko (taulukko 3), jossa edellisessä alaluvussa esitellyt strategisen maankäytön ja liikennesuunnittelun eri tulevaisuusorientaatiot voidaan jäsentää kutakin vastaavan tietokategorian mukaan. Tämä jäsentely vastaa myös pitkälti Simin Davoudin (2015) esittämää tietämisen eri muotojen jäsenystä, kun suunnittelu ymmärretään tietämisen käytäntönä (*planning as practice of knowing*): suunnittelussa *tietäminen* on suunnittelun toiminnallisuutta. Näiden neljän tietämisen muodon harkitsevasta yhteiskäytöstä muodostuu Davoudia mukaillen suunnittelun *viisaus (wisdom)*.

**Taulukko 3. Suunnittelun tulevaisuusorientaatioita vastaavat tietokategorioiden ominaisuudet.**

	Ennusteiden laadinta	Esploraatiivisten skenaarioiden laadinta	Normatiivisen skenaarion (vision) valinta	Kehityspolun backcasting
Tiedon pätevyys	Vastaavuus 'ulkoisen' todellisuuden kanssa	'Sisäinen' koherenssi	Kommunikatiivinen oikeutettavuus	Käytännöllinen käytettävyys
Ohjaavat kysymykset	Mitä? Missä? Milloin? Kuinka paljon? Kuinka usein?	Miten (muodostetaan)?	Miksi? Kenen kannalta?	Miten (ohjelmoidaan)? Kuka tekee?
Tiedon muoto	Evidenssi	Tarina	Argumentti	Väline
Aristotelinen intellektuaalinen hyve	Episteme	Techne	Fronesis	Techne
Tietäminen suunnittelussa	Tietäminen	Taitaminen	Harkinta	Tekeminen

### 3.3.2 Tietämisen muodot strategisessa suunnittelussa

*Olennaista ennuste- ja skenaariotyössä on saada aikaan kyvykkyyttä nykyhetkessä orientoitua ja ohjelmoida kehityspolkua kohti poliittisesti sovittua visiota samalla, kun varaudutaan suunnitelmallisesti myös ei-toivottaviin pitkän aikajänteen skenaarioihin sekä myös vision myöhemmän uudelleenarvioinnin tarpeeseen*

Kulloisessakin strategisen suunnittelun prosessissa on erikseen arvioitava, sekä alussa että pitkin matkaa, miten näitä neljää eri tietämisen muotoa on suhteutettava ja painotettava. Tämä itsessään on strateginen kysymys. Joissakin prosesseissa painottuvat enemmän teknisluonteiset haasteet, toisissa poliittiset kiistakysymykset; joissakin evidenssin puute näyttäytyy suurimpana ongelmana, toisissa uusien tulevaisuusnäkömyiden ideoinnin tarve. Suunnittelun eri tietämisen muotoja yhdistelemällä



voidaan arvioida, missä kulloinkin menevät evidenssin luotettavuuden, skenaariotyön mielikuvituksen ja kehityspolkujen toteutettavuuden teknis-tieteelliset rajalinjat (tekninen epävarmuus – Forester 1993) sekä toisaalta ongelmamääritysten ja tavoitteenasetteluiden kommunikatiivisen oikeutettavuuden poliittiset rajalinjat (poliittinen epäselvyys – Forester 1993). Olennaista ennuste- ja skenaariotyössä on aikaansaada kyvykkyyttä nykyhetkessä orientoitua ja ohjelmoida kehityspolkua kohti yhteisesti sovittua visiota samalla, kun varaudutaan suunnitelmallisesti myös ei-toivottaviin pitkän aikajänteen skenaarioihin sekä myös vision myöhemmän uudelleenarvioinnin tarpeeseen. Tällaisten tulevaisuushorizonttien rakentamisella voidaan strategisesti arvioida, mitä suunnitteluratkaisuja ja hankkeita voidaan lyhyellä aikajänteellä ”lukita” polulla kohti pitkän aikajänteen visiota, samalla menettämättä kykyä reagoida yllättäviin muutosvoimiin polun varrella ja tehdä korjausliikkeitä niihin liittyen (Mäntysalo ym. 2014; 2015). Tätä kutsumme *strategiseksi inkrementalismiksi* (ks. Mäntysalo ym. 2019a).

Tulevaisuuteen orientoitumisessa ei kuitenkaan riitä vain eteenpäin katsominen, vaan tarvitaan myös taaksepäin katsomista. Ilman jälkimmäistä emme voisi tunnistaa sitä polkua, jota pitkin olemme tulleet nykytilanteeseemme ja siitä käsin muodostettaviin näköaloihin kohti tulevaisuutta. Edellä olemme kritisoineet evidenssityyppisen ennustetiedon käyttöä pitkän aikajänteen tulevaisuuksien haltuunotossa – muutoin kuin trendiskenaariona, jota vasten varsinainen normatiivinen skenaario voidaan asettaa ja tätä arvioida. Mutta historiallinen trenditieto on ensiarvoista seurantatietona, kun ajan tasalla pidettävien tietojärjestelmien monitoroidaan aiempien suunnitelmien toteutuneisuutta, yhdyskuntarakenteen ja liikennekäyttötymisen tapahtunutta kehitystä, muutoksia väestössä eri alueilla, työpaikoissa, elinkeinoissa, palveluissa jne.

Lahdessa on kiinnitetty suurta huomiota paikkatietopohjaisen seurantatietojärjestelmän rakentamiseen valtuustokausittain päivitettävän yleiskaavoituksen käytäntöä käynnistettäessä 2010-luvun taitteessa; ja nyt viimeisimmällä kierroksella myös liikennedatata on yhdistetty järjestelmään. Ilman tätä jatkuvasti päivitettävissä olevan datajärjestelmän käyttöönottoa ei nelivuositain uudistettavien, koko kaupungin kattavien oikeusvai-  
kutteisten yleiskaavojen kaavoituspolitiikka olisi ollut ylipäättään mahdollinen – se olisi ollut aivan liian raskas. (Palomäki 2018; 2013.) Jatkuvan suunnittelun tilannekuvan ylläpitämiseen tarvitaan evidenssitietoa. Kaavoituksen tietojärjestelmiä edelleen kehitet-  
täessä mm. tietomallinnuksen suuntaan (vrt. Jama ym. 2018) on kuitenkin hyvä pitää mie-  
lessä evidenssitiedon rajoitteet: se on hyvä ”renki” menneen kehityksen monitoroinnissa ja lähitulevaisuuden luotauksessa, mutta huono ”isäntä” pitkän aikajänteen tulevaisuuksien hahmottamisessa.

### 3.3.3 Työpajan ja ideatehtaan satoa

Työpajakeskustelussa eri tietämisen muotojen yhteensovittamisessa nähtiin keskeisenä tunnistaa järjestelmät, joiden puitteissa erityisesti seurantatietoa kootaan ja käytetään – tai tulisi koota ja käyttää. Nykytilanteessa ei aina tunnisteta järjestelmiä eikä järjestelmätason vaikutuksia, sillä toimijat ovat edelleen siiloutuneet sekä eri tasojen että sektoreiden mukaan. Toisaalta nähtiin ensiarvoisen tärkeänä siirtyä nykymuotoisen yksipuolisesta seurantatietoon nojaavasta ennusteiden laadinnasta siihen, että tämän tyyppistä tietoa käytetään strategisesti jatkuvan suunnittelun tukena, kun pitkän aikavälin muutostarpeita perustellaan. Skenaariotyöllä nähtiin voitavan testata seurantatiedon luotettavuutta ennustamisessa.

*Tarvitaan lisää tietoa suunnitelmien ja toimien potentiaalisista ilmiö- ja systeemitason vaikutuksista, mutta on pulaa keinoista tuottaa tällaista tietoa suunnitteluun ja päätöksenteon tueksi. Usein suunnittelu onkin helposti saatavilla olevan tiedon ohjaamaa*

Radikaalien systeemimuutosten ymmärtäminen ja niihin tarttuminen ovat sinänsä suuria haasteita. Ei ole yksiselitteistä vastausta siihen, millaisella tiedolla tällaista reflektiivisyyttä pystyttäisiin edesauttamaan. Yleisesti koettiin, että tiedon pitäisi olla yhtäältä luotettavaa ja että toisaalta sitä pitäisi pystyä muovaamaan sellaiseen muotoon, että sitä voitaisiin käyttää aineistona perusteltaessa radikaaleja toimia. Kysymys on kuitenkin siitä, pidetäänkö luotettavana vain sentyyppistä tietoa, joka on sokea ”mustille joutsenille”. Nykytilanteessa tarvitaan lisää tietoa erilaisten suunnitelmien ja toimien potentiaalisista ilmiö- ja systeemitason vaikutuksista, mutta keinoja tuottaa tällaista tietoa suunnitteluun ja päätöksenteon sopivassa muodossa on turhan rajallisesti. Kuka siis uskaltaa asettaa tarpeeksi radikaaleja tavoitteita?

Nähtiin, että nykyinen tiedon kerääminen saattaa olla todellisten systeemisten ja ilmiökohtaisten vaikutusten ymmärtämisen kannalta sattumanvaraista. Olemassa oleva ja helposti saatavilla oleva tieto ohjaavat osaltaan arviointikäytäntöjen muovautumista, ja arviointikäytännöt puolestaan määrittelevät, millaista ja minkä muotoista on sopiva tieto. Entistä laajemman käsityksen arvioinnista, eräänlaisen ”jälkiviisastelun”, pitäisi olla pikemmin toivottavaa kuin kiellettyä. Näin pystyttäisiin ehkä paremmin hahmottamaan muutosten tekemiseen tosiasiallisesti tarvittavia välineitä ja toimenpiteitä.

Tiedon käyttämiseen aineistona päätöksenteossa nähtiin lisäksi liittyvän psykologinen ulottuvuus: positiivinen informaatio on päätöksenteossa helpompaa hyväksyä kuin epämiellyttävä. Tämä koskee erityisesti kasvua kapeasti, vain taloudellisesta näkökulmasta tarjattavaa kehittämisajattelua. Epämiellyttävä tieto torjutaan ja rajataan pois, ja samalla ehkä oikeutetaan oman toiminnan jatkaminen kestävämmällä kehityspolulla. Sekä

kasvuajattelun että sille yhteensopivan tiedon tuotannon keskiöön olisikin syytä asettaa kapean talouskehityksen sijaan hyvinvoinnin kasvu.

Työpajaa seuranneen Ideatehdas-kyselyn vastaajat olivat samoilla linjoilla. Kaikki vastaajat olivat vähintään jokseenkin samaa mieltä seuraavien työpajatuotoksiin pohjaavien väittämien kanssa:

- Olemassa oleva ja helposti saatava tieto ohjaa osaltaan arviointikäytäntöjen muovautumista. – Yhden vastaajan kommentti:

*”Tiedon käyttötapausten parempi ennakointi ja tunnistaminen on tärkeää. Silloin voitaisiin käyttää laajemmin tietoa kuin sitä, mitä helposti on saatavissa.”*

- Vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia tulee analysoida ja varautua niihin liittyviin epävarmuuksiin ja riskeihin.

Valtaosa vastaajista oli vähintään jokseenkin samaa mieltä myös seuraavien väittämien kanssa:

- Keskustelun pohjaksi tarvitaan vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia, jotka ottavat huomioon poliittisen realismin ja hyväksyttävyyden (yksitoista vastaajaa kahdestatoista).
- Nykyiset suunnittelutiedon hankinnan tavat ovat todellisten systeemisten ja ilmiökohtaisten vaikutusten ymmärtämisen kannalta puutteellisia (kymmenen vastaajaa kahdestatoista).

Yksi vastaaja kommentoi jälkimmäistä väittämää tällä tavoin:

*”Tietoa saattaa hyvinkin olla, mutta ei tunneta tiedon käyttökelpoisuutta. Haasteena on, että ei oikein osata edes tunnistaa millaisia tiedonkäyttötapauksia voisi olla erilaisille tiedoille. Tiedon tuottajien ja käyttäjien välistä kuilua pitäisi täyttää.”*

### 3.4 Maankäytön ja liikenteen suunnitteluprosessien synkronointi eri tasoilla

Tässä luvussa on hahmoteltu maankäytön ja liikennesuunnittelun strategista toimintamallia, jossa suunnittelua tehdään ”rullaavasti” niin, että kullakin suunnittelukierroksella ”luki-taan” hankkeistettavia suunnitelmia tai niiden vaiheistettuja osia lyhyellä aikajänteellä – pyrkien asemoimaan ne pitkäjänteisesti kehittämispolulla kohti strategista tavoitetta,

samalla ylläpitäen reagoitiherkkyyttä ei-toivottaviin skenaarioihin. Uudelle suunnittelukierrokselle pyörähdettäessä luodaan seurantatiedon avulla ensiksi tilannekuva siitä, mihin on edetty kehittämissuunnitelman avulla: ovatko aiemmilla kierroksilla hankkeistetut suunnitelmat toteutuneet suunnitellusti ja onko toimintaympäristössä tapahtunut toteutettavuuteen vaikuttaneita muutoksia? Tämän tilannekuvan luonnilla taustoitetaan strategisen tavoitteen päivitystä, jossa siirretään tavoitteen aikatahtainta vastaavasti kierroksen aikamitan eteenpäin, uudelleenarvioidaan tavoitteen tieteellis-tekninen tarkoituksenmukaisuus (myös suhteessa skenaariohorisonttien ajanmukaisuuteen) ja poliittinen hyväksyttävyyttä. Tämän tavoitepäivityksen raamittamana päivitetään kehittämissuunnitelman tilannekuva muodostuksella tarkennetusta ”nykysijainnista” kohti muokattua ja ajassa eteenpäin siirtynyttä tavoitetta ja hankkeistetaan suunnittelun seuraavat askeleet.

### 3.4.1 Suunnittelusyklien tahdistaminen

Miten tällä tavoin ”rullaava” strateginen suunnittelu sitten voitaisiin ohjelmoida niin, että maankäytön ja liikennesuunnittelun sektoreilla tapahtuvat kierrokset tilannekuviin sekä lyhyen ja pitkän aikajänteen näkymiseen saataisiin sovitettua yhteen ja keskinäiseen vuorovaikutukseen – ei vain suunnittelutasojen sisällä vaan myös niiden välillä?

*Rullaavassa suunnittelussa pitkän aikavälin strategiaa toteutetaan ja päivitetään lyhyissä (esim. 4 v.) sykleissä. Se mahdollistaa sekä hankkeiden strategisen ohjelmoinnin että pitkän aikavälin strategian joustavan päivittämisen toimintaympäristön muuttuessa*

Lahden esimerkkinä on havainnollistanut kehitystyötä yleiskaavoituksen ja kestävän kaupunkiliikkumisen suunnittelun yhteensovittamiseksi valtuustokausittain päivittyvinä synkronoituina sykleinä kaupunkisuunnittelun tasolla. Myös Päijät-Hämeen liitossa on tiivistetty maakuntakaavoituksen ja liikennejärjestelmäsunnittelun yhteistyötä vuonna 2019 valmistuneiden maakuntakaavan ja liikennejärjestelmäsunnitelman laadinnassa. Molem-

pien osalta pyritään tekemiemme haastattelujen mukaan siirtymään maakuntavaltuustokausittain päivittyvään nelivuotissykliin, jolla synkronoidutaan Lahden kaupungin nelivuotiseen yleiskaavoitus- ja liikennesuunnittelusykliin. Maakuntasuunnitelman ja -kaavan ajantasaisuus tarkistettaisiin valtuustokauden alussa ja molemmat päivitetäisiin valtuustokauden aikana. Maakunnan liikennejärjestelmäsunnitelman 12 (4+8) vuoden aikajänne otettaisiin myös maakuntakaavoitukseen, koordinoituen edelleen ajallisesti erityisesti Lahden yleiskaavoituksen kanssa.

Nelivuotissykliin rytmittäminen 12 vuoden jaksoissa voisi tarkoittaa perustavampaa strategisten tavoitteiden arviointia taustaselvityksineen 12 vuoden välein, ja kevyempää suunnitelmien päivittämistä nelivuotiskausittain tällä välillä. Tällä 12 vuoden jaksotuksella taas saadaan yhteensopivuutta tekeillä olevan valtakunnallisen liikennejärjestelmäsunnitelman

12-vuotisen rytmin kanssa rahoitusohjelmineen. On lisäksi huomattava, että MAL-sopimusmenettelyä ollaan Rinteen-Marinin hallitusohjelman mukaisesti parhaillaan uudistamassa nelivuotisista sopimuksista 12-vuotiseksi, nelivuositain päivittyen, ja että MAL-sopimusmenettelyä ollaan laajentamassa kolmelle uudelle kaupunkiseudulle: Lahti, Jyväskylä ja Kuopio (Ympäristöministeriö 2020).

### 3.4.2 Yhteistyöalustat ja keskustelufoorumit

Prosessien synkronointi eri sektoreiden ja tasojen välillä on tärkeää maankäytön ja liikennesuunnittelun integraation institutionalisoinnin kannalta, mutta se vaatii konkreettista yhteistyöalustojen rakentamista tiedon jakamiseksi ja vaihtamiseksi kaikissa neljässä edellisessä alaluvussa esitellyissä tietämisen muodoissaan. Seurantatiedon ja yhteisten seuranta-indikaattoreiden jakamistarve onkin jo saanut paljon huomiota, mutta vähäisemmälle huomiolle on jäänyt taso- ja sektorirajat ylittävän yhteisen skenaariotyön mahdollisuudet integroitumisessa, ennen kaikkea kokonaisvaltaisiin ilmiöihin tarttumisessa, kuten ilmastomuutos, kaupungistuminen, alueiden saavutettavuus, kilpailukyky ja ikääntyminen. Skenaariotyön perusteellisuuden aste voi vaihdella, esimerkiksi juuri painottuen 12 vuoden välein tehtäviin perusteellisempiin skenaariotarkasteluihin suhteessa neljän vuoden välein tehtäviin. Kuten eräissä Ideatehdas-komentissa todetaan:

*”Pitäisi luoda myös yleisiä vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia, jottei jokaisessa prosessissa tarvitse lähteä puhtaalta pöydältä. Näitä vaihtoehtoja sitten voisi muokata/tuunata suunniteltuun kohteeseen sopivaksi...”*

*Suunnitteluprosessien yhteensovittamisen tueksi tarvitaan jatkuvia keskustelufoorumeita, jotka kokoavat yhteen toimijoita eri toimialoilta ja hallinnon tasoilta*

Tärkeä alustaulottuvuus ovat *jatkuvat keskustelufoorumit*. Päijät-Hämeen liitossa on liikennejärjestelmäsuunnittelun puolella edistetty keskustelufoorumin syntymistä suunnittelutasojen välille muodostamalla suunnittelua koordinoiva liikennejärjestelmätyöryhmä, joka vastaa osaltaan kuntien ja valtion sekä muiden

sidosryhmien välisestä säännöllisestä liikenteeseen liittyvästä vuorovaikutuksesta, myös naapurimaakuntien suuntaan. Haastatellut tunnistivat tarpeen vahvistaa maankäyttöpuolen kytkeytymistä foorumin työhön. Maankäytön suunnittelussa taas on jo vuosikymmeniä toiminut säännöllisesti kokoontuva Lahden kaupunkiseudun yhdyskuntarakenneryhmä, jota Lahden kaupunki johtaa. Se koostuu laajasta joukosta eri kuntien ja maakuntaliiton sekä ELY-keskuksen viranhaltijoita, ja eri kokoonpanoilla käsitellään eri asioita asemakaavoituksesta, kadunrakentamisesta ja liikennesuunnittelusta yleiskaavoihin, maakuntakaavoitukseen ja maakunnan liikennejärjestelmän suunnitteluun. Kuitenkin maakunnan liikennejärjestelmätyöryhmässä on ollut Lahden kaupungin osalta

edustettuna vain liikennesuunnittelupuoli, kun taas MAL-sateenvarjon alla asioista on ”aina” keskusteltu ja näissä edetty monien työryhmien kautta.

Erityisesti Turun tapaustarkasteluun liittyvissä haastatteluissamme korostui MAL-sopimusmenettelyn merkitys MAL-asioiden keskustelufoorumina ministeriöiden, ARAn, kaupunkiseudun kuntien, maakunnan liiton sekä ELY-keskuksen välillä. Yli varsinaisten sopimusasioiden se on mahdollistanut laajemman tiedon vaihdon, pohdinnan ja ymmärryksen rakentamisen suunnittelusektoreiden ja -tasojen välillä jatkuvana, sopimuskaudesta toiseen ylläpidettävänä prosessina. MAL-sopimuskausien pidentäminen 12-vuotiseksi institutionalisoi tätä foorumia entisestään.

### 3.4.3 Työpajan ja ideatehtaan satoa

YHTÄJALKAA-hankkeen neljännessä työpajassa helmikuussa 2020 nousi esiin tarve jatkuvalle keskustelufoorumille, jossa valtakunnallisen aluerakenteen seurannan ja kehittämisen näkökohtia voitaisiin tarkastella yhdessä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa, ja tämän ohella maan eri osien valtakunnallisiin runkoverkkoihin, kehityskäytäviin ja solmukohtiin liittyen myös ao. maakuntaliittojen, ELY-keskusten ja kuntien kanssa. Muutaman vuoden takainen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050 -työ (ALLI, Ympäristöministeriö 2015), jossa muodostettiin näkemystä valtakunnallisesta pitkän aikavälin tavoiteltavasta aluerakenteesta ja sitä tukevasta liikennejärjestelmästä, koettiin onnistuneena nimenomaan taso- ja sektorirajat ylittävänä keskustelufoorumina. Vastaavatyypiselle keskustelufoorumille nähtiin edelleen tarve, nimenomaan jatkuvana yhteistyöalustana, jossa jatkuvaan valtakunnalliseen liikennejärjestelmän suunnitteluun liittyvät aluerakenteelliset tavoitteet ja vaikutukset tulisivat käsitellyiksi. Uuden valtakunnansuunnitteluinstrumentin käyttöönotto liikennepuolella tekee tämän tarpeen erityisen ajankohtaiseksi.

*Tarvitaan aikaisemman ALLI-työn kaltainen jatkuva keskustelufoorumi, jossa valtakunnallisen aluerakenteen seurannan ja kehittämisen näkökohtia voitaisiin tarkastella yhdessä valtakunnallisen liikennejärjestelmän suunnittelun kanssa. Keskustelufoorumi mahdollistaa yhteisen tilannekuvan ja tavoitteiden muodostamisen*

ALLI-työn merkitys ennen muuta keskusteluprosessina nousi esiin myös hankkeen työpajassa lokakuussa 2019. Työpajassa korostettiin, että suunnitteluprosesseja synkronoitaessa eri tasojen ja sektoreiden välillä tarvitaan eri näkökulmien ymmärtämistä. Ymmärtämisen avaimia ovat yhdessä tekeminen, halu ymmärtää eri tahojen tavoitteita ja visioita, roolien tunnistaminen ja keskinäisen luottamuksen rakentaminen. On myös ymmärrettävä, että on joukko reunaehtoja, jotka koskevat eri tavoin eri toimijoita. Tällaisia reunaehtoja tulee

lainsäädännöstä, erilaisista päätöksentekotilanteista ja politiikasta. Myös taloudelliset realiteetit ja alueiden erilaisuus on tunnistettava.

Yhteisen tulevaisuuskuvan katsottiin mahdollistavan yhteisten tavoitteiden muodostamisen ja toteuttamisen konkretisoinnin. Kun mukana on useita hallinnon eri sektoreiden ja tasojen toimialoja, voi toteutuksen askelluksessa olla toiminnan luonteesta johtuen suuriakin eroja. Tarvitaan ymmärrystä askelten vaikutuksista, suuruusluokista ja siitä, miten yhden toimialan askeleet vaikuttavat muiden askeleisiin: mahdollistavatko ne vai estävät? Ymmärrys asioiden tasojen läpäisevyydestä on tärkeää: Lahden eteläisen ohitustien (Vt. 12) kustannusjakoneuvotteluja oli helpottanut, kun tietoon pohjaten oli tunnistettu tien paikallinen, seudullinen ja valtakunnallinen rooli. Yhteisen halutun tulevaisuuden määrittely edellyttää riittävää aikaa vuorovaikutukselle ja pohdinnalle. Kuitenkaan pelkkä halutun tulevaisuuden määrittely ei riitä. Tarvitaan analyysiä siitä, miten ja missä määrin se haastaa nykyjärjestelmän.

Työpajassa pohdittiin, että voisi olla paikallaan luoda isolla siveltimellä vaihtoehtoisia tulevaisuuksia, jotka ottavat huomioon poliittisen realismin ja hyväksyttävyyden. Keskustelua rajoittavat kuitenkin tabuaiheet, esimerkiksi mikä on sopiva väestömäärä tai tavoiteltava elinkeinorakenne. Erilaisten poliittisten päämäärien vaikutusten ristiintarkasteluja tulisi kuitenkin tehdä: onko mahdollista ja millä ehdoilla samaan aikaan pitää koko Suomi asutuna ja tiivistää kaupunkirakennetta, varmistaa maataloustuotteiden kotimaisuus ja estää asuntomarkkinoiden eriytyminen?

Työpajaa seuranneen Ideatehdas-kyselyn vastaajat pitkälti jakoivat työpajassa esitetyt näkemykset, mutta avovastauksissa tuotiin esiin myös huolia prosessien synkronointiin liittyvistä resurssoinnin, fasilitoinnin ja johtamisen haasteista. Eri foorumien koordinointia ja yhteensulauttamistakin tarvitaan, sillä suunnittelija ei voi käyttää kaikkea aikaansa eri verkostojen kokouksissa istumiseen, olivatpa ne miten antoisia hyvänsä. Yhteisen tulevaisuuskuvan saavuttamisen mahdollisuus problematisoitiin myös, sekä eri poliittisten tahojen että suunnittelutahojen kesken. Eräässä kommentissa tulevaisuuskuvan ja siihen liittyvän strategisen tavoitteenasettelun robustius nähtiin tärkeäksi niin, että se olisi riittävän väljä sietämään myös likimääräisyyttä suhteessa eri toimijoiden tavoitteisiin.

### 3.5 Päätelmiä

Kaupunkiseutukuntien maankäytön osaoptimoinnin ja autoliikkuvuuden historiallisia trendejä vahvistavan liikennesuunnittelun edesauttamana kaupunkiseuduille on muodostunut hajautuneita ja autoriippuvaisia yhdyskuntarakenteita. Tätä tulosta mikään suunnittelun osapuoli ei ilmaise tavoitelleensa, mutta sitä ne yhdessä ovat kuitenkin olleet

tuottamassa keskinäisen koordinoimattomuutensa vuoksi. Tässä luvussa on tarkasteltu suunnittelun menetelmällistä suhdetta tulevaisuuteen yhtenä tämän kohtaamattomuuden keskeisenä osatekijänä. Vallitsevien liikkumiskäyttäytymisen trendien reaktiivinen tulevaisuuteen ekstrapolointi tarvitsee rinnalleen strategista maankäytön ja liikenteen suunnittelua tukevaa orientoitumista tulevaisuuteen, jossa luodetaan strategiaan valintoihin ja tavoitteisiin kiinnittyviä mahdollisia kehityspolkuja.

Edellä on luonnosteltu vuorovaikutteisen skenaariosuunnittelun menetelmäkokonaisuus osana strategista maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelua. Siinä liikenne-ennusteita käytetään trendiennusteina, joiden vaikutuksia verrataan eksploraatiivisten, ilmiöpohjaisten skenaariosuunnitelmien vaikutuksiin. Näiden vertailujen pohjalta muotoillaan edelleen normatiivinen skenaariosuunnitelma kohti pitkän aikavälin visiota (esim. mikä skenaariosuunnitelma minimoi liikennesuoritteet, mikä edistää parhaiten saavutettavuutta, mikä edistää parhaiten kestävästä kaupungistumisesta). Backcasting-menetelmällä määritetään lopulta kehityspolku ratkaisevien päätösaskelten tunnistamiseksi nykyhetken päätöstilanteista kohti tätä visiota ja strategisen toiminnan ohjelmoimiseksi.

Eri skenaariosuunnittelun menetelmät tässä kokonaisuudessa edustavat eri tietämisen muotoja (tietäminen, taitaminen, harkinta, tekeminen), jotka ovat keskenään yhteismitattomia. Kulloisessakin strategisen maankäytön ja liikennesuunnittelun prosessissa on erikseen arvioitava, miten näitä neljää eri tietämisen muotoa on painotettava ja suhteutettava toisiinsa. Suunnittelussa on arvioitava, missä kulloinkin menevät ennusteen luotettavuuden (tietäminen), skenaariotyön mielikuvituksen (taitaminen) ja kehityspolkujen toteutettavuuden (tekeminen) teknis-tieteelliset rajalinjat sekä toisaalta ongelmamäärittelyjen ja tavoitteenasetteluiden kommunikatiivisen oikeutettavuuden (harkinta) poliittiset rajalinjat.

Rajat ylittävä skenaariotyö mahdollistaa strategisen reagointikyvyn ja toimintaympäristön muutosten ennakoimisen, jossa muodostetaan yhteisiä pitkän aikajänteen tavoitteita ja sovitetaan yhteen tähän tähtääviä lyhyen aikavälin toimia – varautuen myös muihin, ei-tavoiteltaviin skenaarioihin. Lahden esimerkkiä hyödyntäen olemme tuoneet esiin ”rullaavan”, syklisesti etenevän suunnitteluprosessin potentiaalin tällaisessa strategisessa inkrementalismassa: tehdään pidemmän aikajänteen strategista suunnittelua koko ajan jatkuvana prosessina ja sen puitteissa ”lukitaan” määräajoin suunnitteluratkaisuja lakisääteisiin suunnitelmiin – niitä seuraavilla suunnittelukierroksilla tarvittaessa avaten ja korjaten. Monipuolisen skenaariotyöskentelyn kautta muodostetaan ymmärrys siitä, mitä kannattaa ja on varaa lukita lyhyellä aikajänteellä ja mitä ei. Rullaava suunnittelu on samanaikaisesti sekä jatkuvaa pitkän aikajänteen strategista toimintaa että lyhyellä aikajänteellä lukittavaa hankesuunnittelua. Kun strateginen suunnittelu mielletään jatkuvana ja toimintaorientoituneena suunnittelutyönä, voidaan siirtyä sektoroituneesta suunnitelmakeskeisyydestä sektoreita yhteen liittävään strategiseen toiminnan ohjelmointiin. Tätä ohjelmointia eivät



lähtökohtaisesti raamita sektorikohtaiset ja lakisääteiset suunnitteluvälineet, vaan tunnistetut ilmiöt ja yhteisesti sovitut strategiset tavoitteet ja toimet niihin tarttumiseksi. Näin on tehty meneillään olevalla Lahden suunta -suunnittelusyklillä, jossa nelivuotiseen yleiskaavan päivityssykliin on synkronoitu kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelman (SUMP) laadinnan sykli.

Rullaava suunnitteluajattelu on yleistymässä sekä maankäytön että liikennejärjestelmän suunnittelun piirissä eri tasoilla, kuten yleis- ja maakuntakaavoissa, eri tasojen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa ja ketjutetuissa tai määräajoin päivittyvissä MAL-sopimusprosesseissa. Tällöin on tärkeää, että suunnittelusykliä tahdistetaan suhteessa toisiinsa strategisesti tärkeimpien suunnitteluprosessien osalta, ei vain sektoreiden välillä, vaan myös tasojen välillä (valtakunnallisesti tärkeän kasvukesittymän suunnittelusykli – ao. kaupunkiseudun suunnittelusykli – ao. maakunnan suunnittelusykli – valtakunnallisen suunnittelun sykli). Samantahtisuus ei tässä tarkoita, että kaikilla suunnittelutasoilla syklien pitäisi olla samanpituisia; ne voivat olla jaksollisesti skaalautuvia (4–8–12 v.).

Suunnitteluprosessien synkronointi on hallinnollista järjestämistä. Sen tekevät eläväksi jatkuvat keskustelufoorumit, joissa avataan tulevaisuushorisontteja ja tehdään suunnitelmien ilmiöpohjaista ja strategista yhteensovittamistyötä. MAL-sopimusmenettelyllä on ollut varsinaista tehtäväänsä laajempi merkitys myös tähän tarpeeseen vastaavana keskustelufoorumina. Erityisesti aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050 -työn (ALLI 2050) kaltaisen keskustelufoorumien jatkuvuuden tarve korostui YHTÄJALKAA-hankkeen työpajoissa.

## 4 Vaikutusten arviointi ilmiöpohjaisessa suunnittelussa

Edellisissä luvuissa on tarkasteltu maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun sektoreiden ja tasojen läpäisevyyttä alueellisesta ja ajallisesta näkökulmasta. Tässä luvussa tarkastellaan, miten suunnittelun muutokset vaikuttavat vaikutusten arviointiin, kun arvioinnin keskeinen tarkoitus on edistää kestävästä kehityksestä sekä parantaa suunnittelun ja päätöksenteon laatua tuottamalla tietoa ja lisäämällä ymmärrystä tehtävien ratkaisujen vaikutuksista. Näin vaikutusten arviointi liittyy oleellisesti noudatettavaan suunnittelunäkemykseen, suunnittelutasoihin ja ajallisiin tarkastelunäkökulmiin.

Tässä tutkimuksessa on vaikutusten arvioinnissa käytetty teoreettisena lähtökohtana Peter Checklandin pehmeää systeemimetodologiaa (Checkland 1981; Checkland & Scholes 1999), joka kehitettiin erityisesti laajojen ja kompleksisten ongelmien ymmärtämiseen. Metodologian taustaoletuksena on, että esimerkiksi yhteiskunnalliset ongelmat eivät johdu vain ko. ongelma-alueen sisäisistä syistä vaan niihin vaikuttavat myös muut yhteiskunnallisen päätöksenteon ja tapahtumisen alueet. Siksi tarkasteltava kokonaisuus, kuten esimerkiksi suunnittelunäkemykset, käsitykset arvioinnin ja suunnittelun roolista, sektoroituminen sekä kestävä kehitys tulkinnaat vaikuttavat suunnitteluongelman ja toivotun tulevaisuuden määrittelyyn, käsitykseen nykytilasta, valittaviin toimenpiteisiin sekä yhteistyöprosessiin ja siihen mukaan otettavien toimijoiden valintaan. Näillä kaikilla on puolestaan vaikutusta käytettäviin arvioinnin menetelmiin, kuten tulevan kehityksen arvioinnin, tiedonkeruun, identifioimisen, vertailun ja arvioinnin, kommunikoinnin, organisoimisen, johtamisen ja päätöksentekoaikojen esittämisen menetelmiin (Valli 1998).

Seuraavassa ovat tarkasteltavana vaikutusten arvioinnin keskeiset vaiheet:

- vaikutusten tunnistaminen ja merkityksen arviointi,
- todennäköisesti merkittävien vaikutusten ja niiden kohdistumisen arviointi,
- vaihtoehtoisten ratkaisujen esiin nosto ja vertailu,
- vuorovaikutuksen järjestäminen ja eri näkökantojen huomioon otto sekä
- tarkasteltujen vaihtoehtojen ja ratkaisuehdotuksen vaikutusten ja ratkaisun haittojen lieventämistoimien esittäminen osana suunnittelukohteen päätösaineistoa.

Nämä vaiheet esitetään luvun lopussa iteroivan jatkuvan suunnitteluprosessin osina, jota hahmoteltiin edellisessä luvussa. Vaikutusten arviointia on tarkasteltu seuraavien aineistojen avulla:

1. Maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista tarkastelleet Liikenneviraston, MAL-verkoston, liikenne- ja viestintäministeriön sekä ympäristöministeriön työt, joissa hahmotettiin sektoreiden ja suunnittelutasojen yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia ja siten ne auttoivat fokuosoimaan tarkastelua tällä hetkellä keskeisiin kysymyksiin.
2. Uudenmaan liiton maakuntakaavan (Uusimaa 2050) ja Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitelman (MAL 2019) valmistelun yhteensovittamiseen ja niihin liittyvään vaikutusten arviointiin liittyvät eri suunnittelutasojen asiantuntijoiden haastattelut ja työpajaesitelmät, jotka nostivat esiin valtakunnallisen, maakunnallisen, seudullisen ja paikallisen näkökulmien yhtäaikaiseen tarkasteluun liittyviä näkökulmia ja vaikutusten arvioinnin kehittämisehdotuksia.
3. Vaikutusten arviointia ilmiöpohjaisessa suunnittelussa käsitellyt työpaja, jossa tarkasteltiin arvioinnin menetelmiä, arviointia yhteistyöfoorumina ja päätöksenteon tukena sekä arvioinnin osallisia.
4. Ideatehdastyöskentely, jolla täydennettiin työpajassa saatuja näkemyksiä vaikutusten arvioinnista ilmiöpohjaisessa suunnittelussa

## 4.1 Kohti ilmiöpohjaista vaikutusten arviointia

Maankäytön ja liikenteen suunnittelun vaikutusten arvioinnille asettavat puitteet maankäyttö- ja rakennuslaki (kaavat), laki maanteistä ja liikennejärjestelmästä ja SOVA-laki (Faktaruutu 3).

### FAKTARUUTU 3.

#### **Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132**

*Lain yleinen tavoite(1 §)*

Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä.

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

*Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa (9 § (5.5.2017/254))*

Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

#### **Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (8.4.2005/200)**

*Tavoite (1 §)*

Tämän lain tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja hyväksymisessä, parantaa yleisön tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia sekä edistää kestävää kehitystä.

#### **Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (13.7.2018/572)**

*Lain tarkoitus (1 §)*

Lain tarkoituksena on järjestää liikennejärjestelmäsuunnittelu siten, että siinä sovitetaan yhteen valtakunnalliset ja alueelliset tavoitteet ja luodaan edellytykset toimivalle liikennejärjestelmälle ja sen kehittämiselle.

Lain tarkoituksena on myös ylläpitää ja kehittää liikkumis- ja kuljetustarpeiden vaatimia toimivia, turvallisia ja kestävää kehitystä edistäviä maantieyhteyksiä osana liikennejärjestelmää sekä varmistaa maantieverkon valtakunnallinen yhtenäisyys ja palvelutaso. Lain tarkoituksena on lisäksi turvata osallistumismahdollisuudet valtion

omistamien maanteiden suunnitteluun toteuttamalla ja edistämällä hyvää hallintoa ja oikeusturvaa maanteitä koskevissa asioissa.

*Menettely suunnitelmia valmisteltaessa (15 d § 1. ja 3. mon)*

Liikenne ja viestintäministeriön on valmistettava valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma yhteistyössä suunnitelman kannalta keskeisten ministeriöiden, viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Suunnitelmaluonnoksesta on pyydettävä lausunto niiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, maakuntien liitoilta ja muilta toimijoilta, joiden toimialaan tai tehtäviin suunnitelma olennaisesti liittyy.

Suunnitelman valmistelusta vastaavan on varattava muillekin kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille tahoille mahdollisuus tutustua mainituissa lainkohdissa tarkoitettuihin suunnitelmaluonnoksiin sekä esittää niistä mielipiteensä. Mahdollisuus varataan julkaisemalla kuulutus 108 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Vastaavalla tavalla on julkaistava kuulutus hyväksytystä suunnitelmasta perusteluineen sekä siitä, miten lausunnot ja mielipiteet on otettu huomioon.

*Vuorovaikutus (27 §)*

Yleissuunnitelmaa ja tiesuunnitelmaa laadittaessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on varattava kunnalle, kiinteistön omistajille ja muille asianosaisille sekä niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin suunnitelma saattaa vaikuttaa, mahdollisuus osallistua suunnitelman valmisteluun, arvioida suunnitelman vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiassa.

Huolimatta lainsäädännöllisestä perustasta kumpaankin lakiin sisältyy paljon vapausasteita suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin toteuttamiselle. Haastatteluissa ja työpajoissa nähtiinkin, että jo nykyisillä työkaluilla menettelytapoja ja yhteistyötä kehittämällä voidaan saavuttaa nykyistä parempi lopputulos mm. vaikutusten arvioinnissa ja soveltaa ilmiöpohjaista ajattelua suunnitteluun.

*Ilmiöpohjaista suunnittelua tukeva vaikutusten arviointi on mahdollista nykyisten lain määrittämien työkalujen avulla, kun kehitetään menettelytapoja ja yhteistyötä*

Seuraavassa tarkastellaan huomioita, joita saatiin koskien vaikutusten arvioinnin nykytilaa ja kehittämistoimia pyrittäessä ilmiöpohjaista suunnittelua tukevaan arviointiin. Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa kohteita lähestytään tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta (ks. Luku 2). Niihin

vastaaminen edellyttää sekä strategista kykyä pitkän aikajänteen ennakkointiin että valmiuksia reagoida nopeasti erilaisiin tarpeisiin lyhyellä aikajänteellä. Näin ilmiöpohjainen suunnittelu edellyttää paitsi sektoreiden ja tasojen välistä yhteistyötä myös askelittain eteneviä ja jatkuvia suunnittelun prosesseja (ks. Luku 3). Tällaisissa prosesseissa vaikutusten arvioinnin ja sen menetelmien tulisi tuottaa tietoa, joka huomioi eri aikajänteet sekä

suunnittelun ja päätöksenteon vaiheet, mutta myös parhaimmillaan sen tulisi tarjota yhteistyöfoorumi suunnittelun monille toimijoille.

#### 4.1.1 Suunnitelmien luonne vaikuttaa arviointiprosessiin ja tasojen välisyyteen

Uudenmaan maakuntakaavan ja Helsingin seudun MAL 2019 -suunnitelman laadinnan prosessit tarjosivat niiden samanaikaisen ajoittumisen vuoksi esimerkkitapauksen, jossa pystyttiin tarkastelemaan, miten suunnittelutasojen vuorovaikutus vaikutusten arvioinnissa toteutui ja mitä kehittämisajatuksia prosesseista on nostettavissa (Faktaruutu 4).

Vaikutusten arviointi pyrki molemmissa tapauksissa tuottamaan tietoa kaavan ja suunnitelman toteuttamisen merkittävistä vaikutuksista, palvelemaan suunnitteluongelmien ratkaisemista ja eri vaiheissa tehtäviä valintoja. Sen tarkoituksena oli auttaa eri intressien yhteensovittamista ja haitallisten vaikutusten vähentämistä tai lieventämistä. Näin se tuki päätöksentekoa, osallistumista sekä kaavan ja suunnitelman toteuttamista. Lisäksi vaikutusten arvioinnilla, sen menetelmillä ja arviointiyhteistyön tiivistymisellä nähtiin olleen merkitystä, kun sekä maakuntakaavoitusta että MAL-suunnittelua oli kehitetty eri toteuttamiskertojen välillä. Vaikutusten arvioinnin lisäksi suunnitelmien luonteen kehittymiseen olivat vaikuttaneet lainsäädännölliset, hallinnon ja päätöksenteon muutokset.

Lakisäätäinen maakuntakaava on erilainen suunnittelun väline kuin vapaaehtoisuuteen pohjautuva MAL-suunnittelu. Tämän takia suunnitelmien vaikutusten arviointi oli luonteeltaan osin erilaista, vaikka myös vapaaehtoiselta MAL-suunnitelmalta edellytetettiin SOVA-lain (Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 8.4.2005/200) mukaista vaikutusten arviointia sen liikenneosoiden osalta. Lakisäätisyys toi Uudenmaan maakuntakaavaprosessiin enemmän pakollisia arvioitavia asioita, osallisia sekä osallistumisen ja päätöksenteon vaiheita kuin MAL-prosessissa. MAL-prosessissa arvioidut asiat perustuvat merkittävien vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiohjelman laadintaan, vaikka koko MAL-suunnitelma arvioitiin myös SOVA-lain vaatimusten mukaisesti. Osallistuminen perustuu päätöksentekoon osallistuvien organisaatioiden edustukseen eri vuorovaikutusryhmissä ja prosessissa laadittavaan vuorovaikutussuunnitelmaan.

*Suunnittelutasojen yhteensovittamiseksi arviointiprosessit kannattaa ohjelmoida yhteen prosessien alussa*

Riippumatta suunnitelmien erilaisesta luonteesta vaikutusten arviointi on nykyään kytkeytynyt suunnitteluun huomattavasti aikaisempaa tiiviimmin, mikä on havaittavissa muun muassa Helsingin seudun MAL-työssä verrattaessa sitä esimerkiksi pääkaupunkiseudulla aloitettuihin erityisesti

liikennejärjestelmäsuunnitteluun keskittyneisiin suunnitelmiin. Suunnittelun ja arvioinnin kytkentä korostaa prosessien ohjelmoinnin ja aikataulutuksen merkitystä niin, että



Uutta aiempiin vastaaviin suunnitelmiin verrattuna olivat yhteiset työpajat ja osin yhteiset selvitykset. Yhteisestä aikataulusta ja työpajoista huolimatta kummankin suunnitelman vaikutusten arvioinnit tehtiin edelleen melko irrallaan toisistaan. Molemmissa järjestettiin myös päällekkäistä vuorovaikutusta, mikä kuormitti etenkin pieniä kuntia. Haastatteluissa todettiin, että jatkossa arvioinnin toteutusta kannattaisi yhdistää tiiviimmin toisiinsa ja tehdä rinnakkaisten arviointiprosessien ohjelmointi ja yhteensovittaminen ajoissa. Nyt suunnitteluprosessien aikataulut kuitenkin kytkettiin toisiinsa, samoin kaavan valmistelun ja MAL-suunnitelman iteroinnin vaiheet, mikä antoi paremmat mahdollisuudet suunnittelutasojen kytkentään.

#### 4.1.2 Arvioinnin rajaus suunnitelman tarkkuustason ja merkittävien vaikutusten perusteella

Työpajassa käydyssä keskustelussa todettiin, että vaikutusten arvioinnin tulisi aidosti hyödyttää ja kehittää suunnittelua eikä sitä tulisi tehdä vain suunnitelmien legitimoimiseksi. Tämä tarkoittaa arvioinnin näkemistä, kehittämistä ja toteuttamista integroituna ja iteroituvana osana suunnitteluprosessia.

Resurssien käytön kannalta ongelmalliseksi arvioinnin tekee tällä hetkellä, että sitä usein toteutetaan suunnitelmien tavoitteiden ja luonteen kannalta liian tarkasti, kun arviointitulosten hyödyntäminen jää siitä huolimatta liian vähäiseksi. Resurssien kannalta on ongelmallista, ettei kyetä rajaamaan tarkastelua kullakin tasolla todennäköisesti merkittäviin vaikutuksiin ja siirtämään muiden vaikutusten tarkastelua tarkentavan (hanke)suunnittelun tasoille, joissa paremmin kyettäisiin tarkastelemaan kyseistä vaikutusta ja siihen vaikuttavia toimenpiteitä. Tähän tarkkuuteen katsottiin jouduttavan lakiperustan ja erityisesti sen viranomaistulkinnan tapojen ohjaamana. Lisäksi todettiin, että vaikutusten arvioinnin tulisi kohdentua eri tavalla eri tasoilla suunnitelman yleisen tarkkuustason mukaisesti. Tällöin alkuperäinen suunnitteluongelma tai -kysymys tulisi kyetä rajaamaan siten, että sitä voidaan käsitellä luontevasti eri tasoilla. Yhteensovittamisessa nähtiin olevan tärkeää keskittyä muutosta edellyttäviin asioihin ja niiden ratkaisemiseksi tarvittaviin valintoihin. Muutoskohtien tunnistus auttaisi tällöin oikean tarkkuustason sekä suunnittelun vastuutahojen ja osallisten määrittelyä, ja siten osuvien suunnittelutasojen valintaa ja olennaisten suunnittelukohteiden tunnistamista.

*Arviointia kannattaa tehdä iteroituvasti suunnitteluprosesseihin integroituna ja selkeämmin rajattuna kullakin suunnittelutasolla*

Työpajassa todettiin, että vaikutusten arvioinnin tulisi tarkentua suunnittelun tarkentumisen myötä. Prosessien omistajilla tulisi olla rohkeutta – ja lainsäädännön sekä sen tulkinnan puolesta mahdollisuus – samalla rajata prosesseja ja tehdä niistä asteittain



tarkentuvia, jotta nimenomaan eri tasojen merkittävimmät vaikutukset löytyvät prosessin aikana.

Ideatehtaassa työpajan ajatukset saivat tukea seuraavin ilmaisin:

*”Arviointia varten tarvittavien taustatietojen tulisi vastata suunnittelun tarkkuustasoa ja ohjaustarvetta. On aivan turhaa keskittyä johonkin pieneen yksityiskohtaan, jos suunnittelupöydällä on laaja strateginen asia. Hyvä mahdollisuus keventää suunnittelua.”*

*”Tuntuu päälle liimatulta arvioida lain asettamien vaatimusten vuoksi sellaisia asioita, joihin todellisuudessa suunnitelmalla ei suoraan vaikuteta, eikä mahdollistavan suunnitelman todellisista vaikutuksista voida muodostaa riittävän selvää käsitystä.”*

*”Lainsäädäntö on vaikutusten arvioinnin tarkkuuden osalta varsin tulkinnanvarainen. Arvioinnin tarkkuuteen ovat vaikuttaneet todennäköisesti myös ohjeistukset kuten MRL-oppaat ja viranomaiskäytännöt, joiden johdosta yleispiirteiseltä suunnittelulta on vaadittu liian yksityiskohtaisia selvityksiä.”*

*”Miksi käyttää resursseja sellaiseen arviointiin, jota ei ”lyödä lukkoon” ko. suunnittelutasolla. Rajallisia resursseja pitää oppia kohdentamaan ja käyttämään oikein.”*

*”Tämä edellyttää sitä, että kaikilla osapuolilla on yhteisymmärrys siitä, mitä kultakin suunnittelutasolta edellytetään.”*

***Yhteisesti määritellyt mahdollisimman konkreettiset tavoitteet tukevat toimenpiteiden valintaa ja keskittymistä merkittäviin vaikutuksiin***

Esimerkitapauksessamme vaikutusten arviointi pyrittiin toteuttamaan samalla tarkkuustasolla ja samassa laajuudessa kuin kaava tai suunnitelma laadittiin. Rajauksessa otettiin huomioon, että vaikutuksia on selvitettävä koko siltä alueelta, jolle suunnitelmalla

voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Jälkimmäisellä seikalla on erityisen suuri merkitys nimenomaan Uudenmaan alueella, missä sijaitsevat monet valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittävät solmut, kuten esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasema ja Vuosaaren satama. Näin vaikutukset kohdistuvat maakuntaa selvästi laajemmalle alueelle. Tosin niin tapahtuu myös MAL 2019 -suunnitelman osalta, vaikka sen osalta näitä vaikutuksia tarkasteltiin rajallisesti.

Maakuntakaavan ja MAL-suunnitelman arviointeihin vaikutti siis erilainen alueraus – MAL -suunnitteluun osallistui 14 kuntaa, maakuntakaavan laadintaan 26 kuntaa.

Maakuntakaavassa mukana oli myös valtakunnallinen ja kansainvälinen perspektiivi ja siten selvästi laajempi vaikutusalue.

Yhteistyö valtakunnallisten viranomaisten (Liikennevirasto ja ELY-L) ja muiden maakuntien liittojen ja ministeriöiden kanssa oli valtakunnallisten tarpeiden huomioon ottamisen kannalta avaintekijä. Vastaavasti tiivis yhteistyö seudun kuntien, kuntayhtymien (erityisesti HSL) ja päättäjien (mm. seuduittaiset poliittiset ohjausryhmät) kanssa tuki seudullisten kehittämistarpeiden huomioon ottamista ja vaikutti kehittämismerkintöihin prosessin aikana. Uusimaa-kaavassa erilaisia mittakaavoja (maakunnallinen/seudullinen) pyrittiin hallitsemaan kahden tason suunnittelulla: koko maakunnan tason ei-oikeusvaikutteisella rakennesuunnitelmalla (jota edelsi rakennemallityö) ja seuduille laadittavilla Helsingin seudun, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavoilla.

Helsingin seudun 14 kunnan MAL 2019 -suunnitelmassa määritettiin yhdessä tavoitteet vähäpäästäisestä, houkuttelevasta, elinvoimaisesta ja hyvinvoivasta seudusta. Nämä tavoitteet konkretisoitiin suunnitteluperiaatteiksi ja investoinneiksi ohjaamaan seudun kuntien suunnittelua. Vaikutusten arvioinnilla oli keskeinen rooli MAL 2019 -suunnitelman tavoitteita toteuttavien toimenpiteiden valinnassa. Vaikutusten arviointiohjelmaa laadittaessa laadittiin arviointikehikko, jossa tunnistettiin merkittävät ympäristövaikutukset ja tekijät, jotka olisi otettava huomioon vaikutusten arvioinnissa. Suunnitteluprosessin aikana jokainen suunnitelmaversio arvioitiin, jolloin arviointitieto mahdollisti suunnitelman tarkentamisen askel askeleelta paremmin tavoitteita vastaavaksi. Vaikutusten arviointi onkin siten enemmänkin prosessi, jonka tulee jatkua koko suunnitteluprosessin ajan, kuin menetelmä. Arvioinnissa keskityttiin arvioimaan ehdotettuja toimenpiteitä ja keinoja suhteessa suunnitelman keskeisiin tavoitteisiin, joiden pohjalta tehtiin suosituksia jatkosuunnitteluun. Arviointityötä tukemaan oli määritetty keskeiset numeeriset päämittarit, ja näitä tukevat muut mittarit sekä keinojen ja toimenpiteiden laadullinen arviointi.

### 4.1.3 Yhteistyössä kehittämistä arviointiprosessin eri vaiheissa

Työpajassa korostui yhteistyön merkitys suunnittelu- ja arviointiprosessin eri vaiheissa ymmärryksen luomisen, suunnittelun läpinäkyvyyden ja kokonaisuuden paremman laadun saavuttamiseksi. Vaikka keskusteluissa todettiin, että yhteistyö tarvitsee foorumeita, nähtiin näitä olennaisempaan yhdessä tekeminen, kuten eräs Ideatehtaan vastaaja tiivistää:

*”Ei pelkästään yhteistyötä tehostavia menetelmiä vaan mielipiteiden, arvojen ja arviointien rationaalisen käsittelyn vakioituja prosesseja.”*

Pidettiin tärkeänä, että eri prosessien omistajat tunnistavat yhteistyön paikat sekä voivat eri tahojen asiantuntijoita ja osallisia mukaan prosessiin. Näin kyetään katsomaan

tarkasteltavaa ilmiötä riittävän laaja-alaisesti, välttämään sektoroitumista ja asioiden tarkastelua vain omista lähtökohdista sekä parantamaan ymmärrystä eri näkökulmista. Tähän laaja-alaiseen tarkasteluun kaivattiin menetelmällistä tukea. Esimerkiksi ymmärrystä toisten näkökulmista voitaisiin tukea toimijoiden rooleja sekoittavilla, yhteistyötä tehostavilla menetelmillä. Kaikkien tulisi kuitenkin olla tietoisia siitä, missä roolissa ja millä mandaatilla kukin on yhteistyössä mukana.

Työpajassa todettiin, että suunnitteluprosessien käynnistyessä ja niiden aikana tehdään monia valintoja ja päätöksiä alkaen siitä, käynnistetäänkö suunnittelu, miten suunnittelun kohde rajataan, mitä suunnittelulla tavoitellaan ja mitkä tahot otetaan mukaan. Virkamiesvalmistelulla on näissä valinnoissa suuri merkitys. Huomionarvoista on, että dokumentointia näistä päätöksistä ei välttämättä tehdä. Päätöksiä ohjaa usein tarkoituksenmukaisuuden arviointi, joka perustuu arvioijan kokemuspohjaan ja vallitsevaan ilmapiiriin.

*Yhteistyöprosessi kannattaa ohjelmoida huolella ja varmistaa, että olennaiset tahot pääsevät mukaan prosessiin*

Esimerkkitapauksesta saatujen kokemusten perusteella on eri toimijoiden välinen tiivis yhteistyö tärkeää ilmiöpohjaisessa suunnittelussa. Yhteistyön kautta löydetään ennakoiden mm. suunnitelmien yhteiset linjaukset ja toisaalta myös ristiriidat, jolloin niitä on

helpompi sovittaa yhteen. Rinnakkaisten prosessien edustajien käyttäminen suunnitelmien arvioinnissa ristiin on antoisaa ja lähentää suunnitteluprosesseja toisiinsa, mutta vaatii paljon sekä arvioijilta että suunnittelijoilta. Osallisuuden kautta arvioidaan mm. arvioinnin riittävyyttä.

Ideatehtaan väittämään: "Vaikutusten arvioinnin tulosten yhteiseen käsittelyyn tulisi varata enemmän aikaa suunnitteluprosessin eri vaiheissa" saatiin muun muassa seuraavia kommentteja.

*"Yhteisen ymmärryksen muodostumiseen suunnitteluratkaisuista voisi auttaa se, että liian perusteellisten selvitysten sijasta käytäisiin laajaa keskustelua suunnitelman vaikutuksista ja siitä, miten mahdollisia ristiriitoja voitaisiin ratkaista."*

*"Vaikutuksia tarkastellaan yleensä suhteessa keskenään ristiriitaisiin tavoitteisiin. Yhteinen käsittely mahdollistaa sen, että vaikutusten arvioinnin tulokset ohjaavat suunnittelukokonaisuutta tavoitteiden kannalta oikeaan suuntaan."*

*"Vaikutusten arviointi on olennainen työkalu suunnittelun laadun parantamiseksi."*

*"Tällä tavoin vaikutusten arvioinnin tulokset tulee otetuksi paremmin huomioon suunnitteluprosessissa ja -ratkaisussa."*

#### 4.1.4 Arviointimenetelmät suuntaavat ja rajaavat käsiteltävää kohdetta

Työpajassa todettiin, että suunnittelussa on tällä hetkellä käytössä sekä määrällisiä että laadullisia vaikutusten arvioinnin menetelmiä. Niitä on aikojen saatossa kehitetty joihinkin tiettyihin suunnittelutarpeisiin tai vaikutusten arviointiin, kuten liikennemallit liikennejärjestelmän suunnitteluun tai kustannus-hyötyanalyysi hankkeiden taloudellisuuden vertailuun. Sen sijaan järjestelmätasolle kehitettyjä menetelmiä on vähän, mikä vaikeuttaa toisiinsa vaikuttavien tekijöiden vuorovaikutuksen tunnistamista.

##### *Lähtötiedot ja arviointimenetelmät saattavat suunnata ja rajata käsiteltävää kokonaisuutta liiaksi ja johtaa ei-optimaalisiin ratkaisuihin*

Todettiin, että arvioinnissa tarvitaan yleensä eri menetelmien käyttöä ja vaikutusten ristiintaulukointia. Arviointimenetelmien ymmärrys ja tarkoituksenmukainen käyttö on tärkeää, sillä niiden perustana olevat arvovalinnat ohjaavat suunnittelukohteesta saatavaa näkemystä.

Huolestuttavana pidettiin, että huomiota ei useinkaan kiinnitetä siihen, miten menetelmät suuntaavat ja rajaavat käsiteltävää aihetta. Keskustelua käydään harvoin siitä, mitä menetelmällä ei voida arvioida tai mikä on menetelmään sisältyvä luottamus-/vaihteluväli. Myöskään lähtötietojen asettamia rajoitteita ei usein esitetä. Näin prosessin aikana voi käsitys nykytilasta, tulevaisuudesta ja käytettävissä olevien toimenpiteiden vaikutuksista muodostua rajoittuneeksi.

Työpajassa koettiin eri aikaskaalojen yhdistäminen ongelmalliseksi. Haasteena on arvioida mielekkäästi sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteita sekä kehityspolkuja. Kun tarkastellaan pitkää aikaväliä, tarvitaan jonkinlainen välipäätös konkretisoimaan strategisia, abstraktilla tasolla olevia tavoitteita. Tarkemmin pitäisi kuitenkin tarkastella lähempänä olevien vuosien tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien toimenpidekokonaisuuksien vaihtoehtoja, jotta tavoitteiden ja toimenpiteiden välille syntyisi kytkeä ja voitaisiin ainakin valita oikea suunta pitkän aikavälin kehityspolulla. Tämä haastaa nykyiset tiedonkeruun tavat ja kannustaa valitsemaan arvioinnin välineet niin, että ne sopivat ilmiön tarkasteluun. Tarvitaan siis menetelmiä, jotka tuovat tutuille vaihtoehdoille myös uusia näkökulmia ja vaihtoehtoja. Tarvitaan myös päättäjien mukaan ottamista prosessin alussa, kun keskustellaan suunnittelun tavoitteista ja vaihtoehdoista.

Työpajassa tunnistettiin edellisten lisäksi selviä menetelmäpuutteita vaikutusten kohdentumisen tarkasteluissa, palvelujen huomioon ottamisessa, yhteistyön järjestämisessä sekä tulosten selkeässä ja havainnollisessa esittämisessä. Kokonaisuuden hallinnan ohella on yhteistyössä kyettävä pilkkomaan tarkastelua niin, että syntyy hallittavia työpaketteja, joiden arvioinnissa voi olla eri vastuutahot ja sisällöt. Ideatehtaassa vallitsi yksimielisyys siitä, että sektorirajat ja suunnittelutasot ylittävälle vaikutusten arvioinnin menetelmille on tarvetta.

Esimerkitapauksessamme maakuntakaavan aikaperspektiivi on huomattavasti kauempana vuodessa 2050 kuin MAL 2019 -työssä johtuen niiden erilaisesta luonteesta. Maakuntakaava on luonteeltaan mahdollistava ja kauempana toteutuksesta kuin MAL 2019, jossa tarkastellaan toki kehitystä vuoteen 2030 ja suuntaa antavasti vuoteen 2050, mutta jossa konkreettinen toteutusohjelma tähtää lähivuosiin ja laadittavaan yhteiseen MAL-sopimukseen. Prosessissa on siis välttämätöntä saavuttaa eri toimijoiden välillä yhteinen ymmärrys toimenpiteistä, kun sen sijaan kaava voi toteutua monella eri tavalla ja erilaiset näkemykset eivät välttämättä konkretisoidu. Kaavojen arvioinnin tehtävänä on kokonaisuuden näkeminen; silloin on edunvalvonnan kannalta löydettävissä useita ratkaisuja.

Uusimaa-kaavan vaikutusten arviointiprosessi erosi MAL 2019 -suunnitelman vaikutusten arvioinnista myös siinä, että käytössä oli enemmän laadullisia kuin määrällisiä mittareita. Tämä johtui kaavan yleispiirteisestä tarkkuustasosta, maantieteellisestä laaja-alaisuudesta ja lain asettamista vaatimuksista. MAL 2019 -työssä kerättiin kattavasti tietoa Helsingin seudulta, mikä helpotti Helsingin seudun osamaakuntakaavan laatimista. Toisaalta tietoa oli paljon ja sen keräämisen menetelmät vaihtelivat. Tärkeää kuitenkin oli, että tieto kulki; silloin oli yhteistyötä mahdollista saada aikaiseksi.

Uusimaa 2050 -kaavan ja MAL 2019 -suunnitelman vaikutusten arviointia tehtiin yhteistyössä esimerkiksi asiantuntijayhteistyön sekä liikenteellisten ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin muodossa. Onnistuneen arviointiyhteistyön perustana oli suunnitteluprosessien ohjelmointi ajoissa yhteen ja selkeä viestintä niiden rooleista ja tuloksista ulospäin.

#### 4.1.5 Tavoitteiden merkitys

Esimerkitapauksessa havaittiin, että aikaperspektiivillä on vaikutusta esimerkiksi tavoitteiden asettamiseen. Tavoitteet olivat MAL 2019 -työssä selvästi konkreettisempia ja arvioinnin kannalta niiden käyttö oli relevantimpaa kuin kaavatyössä, missä ne ovat luonteeltaan enemmän laadullisia ja missä niiden toteutumiseen liittyi enemmän epävarmuustekijöitä.

*Tavoitteiden tulee olla kullakin suunnittelutasolla ratkaistavissa olevia asioita ja siten mahdollistaa oppimista ja päätösten läpinäkyvyyttä*

Tavoitteiden asettamisen merkitys ja päätavoitteiden priorisointi oli kuitenkin tärkeää molemmilla suunnittelutasoilla. Yhteiset tavoitteet olivat selkänajana kummassakin prosessissa. Yhteinen tavoiteasetanta voisi yleisemminkin jatkossa toimia eri suunnittelutasojen prosessien yhdistäjänä. Myös yhteinen vaikutusten ja

niiden merkittävyyden tunnistaminen voisivat tukea ilmiöpohjaista suunnittelua. Joka tapauksessa tarvitaan selkeää viestintää osallisille prosessien suhteesta, rooleista, eroista ja yhteneväisyyksistä.

*Tavoitteiden asettaminen edellyttää yleisten ilmiöön sidottujen ylikansallisten ja kansallisten tavoitteiden konkretisointia kullekkin tasolle*

Kun puhutaan yhtenäisestä tavoitteiden asettamisesta, ei kuitenkaan tarkoiteta samojen tavoitteiden toistamista suunnittelutasolta toiselle vaan tulkintaa siitä, mitä kullakin suunnittelutasolla pitäisi saada aikaiseksi, jotta kokonaisuus etenisi toivottuun suuntaan, ja mitä muita tavoitteita tulisi ottaa huomioon

toimenpiteitä suunniteltaessa. Niinpä esimerkiksi valtakunnalliset liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähennystavoitteet eivät ole sellaisenaan tehokas tavoite ohjaamaan suunnitellua kaupunkiseututasolla vaan on kyettävä tulkitsemaan, millä seudun käytössä olevin toimin ja kuinka voimakkaasti kaupunkiseutu kykenee tukemaan päästövähennystavoitetta sekä kansainvälisin ja valtakunnallisin toimin toteutettavia toimia eri aikaskaaloissa. Lisäksi on kyettävä arvioimaan, miten suunnittelualueen erilaiset olosuhteet vaikuttavat toimien mahdollisuuksiin ja vaikutuksiin, jotta tavoitteet ovat myös saavutettavissa. Tavoitteiden asetanta edellyttää siis yleisen ilmiöön liittyvän tavoitteen konkretisointia kyseiselle suunnittelutasolle. Tuo konkretisointi antaa organisaatioille ja päätöksentekijöille mahdollisuuden ymmärtää ilmiötä ja siihen vaikuttamisen mahdollisuuksia sekä siten tukee oppimista, omien toimenpiteiden ja yhteistyön merkityksen tunnistamista. Ohjaavien tavoitteiden asettaminen edellyttää myös aika ajoin eri suunnittelutasojen ja sektoreiden toimien yhteistä tarkastelua niin, että eri päätöksentekijät eri tasoilla pystyvät ymmärtämään toimien vaikutuksia ja kohdistumista sekä vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä.

Työpajassa katsottiin, että tavoitteiden asettamisella on merkittävä rooli läpinäkyvämmän päätöksenteon aikaansaamisessa. Päätöksenteon kannalta on tärkeää havainnollistaa arviointitulokset mahdollisimman havainnollisesti. Se ei aina ole yksinkertaista. Viestiminen on kuitenkin tärkeää suunnittelun ja arvioinnin läpinäkyvyyden kannalta ja arviointitulosten tehokkaamman ja laajemman hyödyntämisen kannalta. Usein organisaatioissa arviointitulokset jäävätkin systemaattisesti hyödyntämättä, jos viestintä niistä on kerta-luontoista tai ne toteutetaan organisaation ulkopuolisen arvioitsijan toimesta.

*”Kyllä. arvioinnin merkitys tulisi ylipäättään ymmärtää, että se vie ja vaatii aikaa. Tulosten käsittely on erityisen tärkeää, mutta siihen ei ole usein tarpeeksi aikaa. Mikä on kyllä tosi erikoista!”*

*”Tämä tärkeää organisaatioiden oppimisen ja aiheiden eteenpäin viemisen kannalta”*

Työpajassa katsottiin poliittisten päättäjien olevan huonosti sitoutuneita vaikutustiedon käyttöön, mikä on haasteena suunnittelujärjestelmälle. Myös arvioitiin, että kansalaisten parempi tuntemus strategisen tason suunnitteluprosesseista voisi herättää median mielenkiinnon ja näin muodostaisi painetta entistä läpinäkyvämpään vaikutustietoon

perustuvaan päätöksentekoon. Voitaisiin muodostaa prosessi, jossa päätettäisiin ensin tavoiteltavista vaikutuksista ja sitten etsittäisiin keinot, jotka parhaiten tuottavat haluttuja vaikutuksia.

Ideatehtaassa esitimme, että prosessin alussa päättäjien tulisi osallistua suunnittelun ja sen vaikutusten arvioinnin tavoitteiden ja vaihtoehtojen valintaan, jotta voitaisiin nykyistä paremmin valita sellaiset arviointimenetelmät, joiden tuottama tieto peilaa päättäjien arvovalintoja. Tähän väittämään saatiin sekä puoltavia että vastustavia näkökulmia. Seuraava kannanotto kuvaa hyvin vastaajien näkemystä väittämään kohdistuvista riskeistä:

*”Samaa mieltä, että päättäjät pitää osallistaa aikaisessa vaiheessa. Kuitenkaan ei saa olla niin, että suunnitteluprosessi ja vaikutusten arviointi vain mukautuvat päättäjien ilmaisemiin mielipiteisiin, vaan vaikutusten arvioinnin ja suunnitteluprosessiin kuuluvan vuorovaikutuksen pitää kyetä myös tarpeen mukaan muokkaamaan päättäjien ajattelua. Tarvittaessa päättäjien arvot pitää voida kyseenalaistaa.”*

Samoin Ideatehtaassa esittämämme oletus ”median kiinnostuminen vaikutusten arvioinnista loisi painetta kytkeä päätöksenteko entistä läpinäkyvämmiin arviointitietoon” sai kannatusta ja sitä pidettiin suotavana, mutta toisaalta sen nähtiin sisältävän riskejä.

*”Julkisuus on lähtökohtaisesti hyvä asia, mutta on varottava, ettei arvioinnista nouse esiin vain median kannalta kiinnostavat näkökulmat.”*

*”Median kiinnostus liikenteen ja maankäytön suunnitteluun on pääosin hyvä asia. Media voi kuitenkin ohjata keskustelua ja huomiota myös huonolla tavalla, joten tässä pitää noudattaa harkintaa ja varovaisuutta.”*

## 4.2 Vaikutusten arvioinnin kytkeytyminen jatkuvaan, iteroivaan suunnitteluun

Tässä luvussa vaikutusten arviointia tarkastellaan edellisten lukujen pohjalta sellaiseen suunnitteluun kytkeytyneenä, jossa

- maankäytön ja liikenteen suunnitteluprosessit synkronoidaan eri tasoilla ja eri aikajäniteillä tukemaan niiden integroivaa strategisen toiminnan ohjelmointia
- tuetaan pitkän aikavälin tavoitteellisia kehittämispolkuja hahmottavien ilmiöpohjaisten skenaarioiden ja lyhyen aikavälin toimien

yhteensovittamista ja nykyistä monipuolisempia tietämisen muotoja.

Ilmiöpohjaisen arvioinnin hahmottelussa käytetään lähtökohtana Lahden rullaavan strategiatyön suunnitteluprosessia ja sen vaiheistusta, jolla on samankaltaisuutta Helsingin seudun MAL 2019 -suunnitelman vaikutusten arviointiprosessin kanssa. Seuraavassa hahmottelussa hyödynnetäänkin edellisissä luvuissa havaittuja seikkoja.

#### 4.2.1 Ilmiöpohjaisen suunnittelun vaikutusten arviointi

*Suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin alku on tärkeä koko suunnittelun kokonaisuuden kannalta ja siinä käytävälle vuoropuhelulle tulisi varata riittävästi aikaa*

Ilmiöpohjaisen suunnittelun vaikutusten arviointi voidaan tiivistää eri osallistujien yhteiseksi organisoiduksi oppimisprosessiksi, jonka keskeisinä elementteinä ovat yhdessä muodostettu käsitys nykytilasta ja eri suunnittelutasojen mahdollisuuksista haluttujen vaikutusten aikaansaamiseen kunkin ilmiön

osalta. Jotta tämä saataisiin aikaiseksi, tarvitaan yhteistä tilannekuvaa nykytilasta, ratkaistavista haasteista ja tarkasteltavista merkittävistä vaikutuksista sekä visiota mahdollisista ja toivottavista tulevaisuuksista ja niihin johtavien toimien esiin nostamista pohjaksi käsittelylle. Tarvitaan siis monipuolista tietoa suunnittelua ja vaikutusten arviointia ohjelmoitaessa ja tiedon tarkistamista suunnittelun edetessä.

Suunnittelun alussa tarvitaan edellisillä suunnittelukierroksilla kerättyjä tietoja, seuranta-tietoja toimien vaikutuksista, suunnittelukohteiden tilasta ja tietoja osa-alueilta, joita aiemmin ei ole tarkasteltu. Jälkimmäisiä voivat olla esimerkiksi muiden suunnittelutasojen ja toimijoiden tiedot.

*Laaja-alainen tilannekuva mahdollistaa tavoitteiden rajaamisen. Sen muodostaminen edellyttää seurantatietoa ja vuorovaikutusta.*

Kun perinteinen sektoroitunut suunnittelu käyttää pääasiassa omia tietoja toimistaan ja niiden vaikutuksista sekä selvityksiä keinoista oman toiminnan haasteiden ratkaisemiseksi, ilmiöpohjaisessa suunnittelussa ja vaikutusten arvioinnissa tarvitaan laajemmin tietoa hyvin-

voinnin nykyisistä ja tulevista haasteista ja eri toimijoiden mahdollisuuksista vastata haasteisiin sekä toimien vaikutuksista. Laajentunut näkökulma antaa mahdollisuuden ymmärtää eri toimien ristikkäisvaikutuksia, eri toimijoihin kohdistuvia toimia, toimien yhteisvaikutusta, ja siten edesautetaan suunnittelun tavoitteiden ja näiden saavuttamisen mahdollisten keinojen tunnistamista. Kuten työpajassa todettiin, tämä tarvitsee tuekseen järjestelmätasolle kehitettyjen menetelmien kehittämistä, jotta rajallisempiin tarkoituksiin kehitetyt menetelmät eivät suuntaisi tavoitteenasettelua. Ennen kaikkea kuitenkin



todettiin, että tähän tilannekuvan muodostamisvaiheeseen ja sen aikana tehtävään vuorovaikutukseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja varata siihen riittävästi aikaa ja resursseja. Samalla tulisi pohtia, miten suunnitelmasta myöhemmin päätöksiä tekevät saataisiin mukaan prosessiin ja näille tärkeät näkökohdat huomioituiksi.

#### 4.2.2 Ilmiöpohjainen vaikutusten arviointi jatkuvassa iteroituvassa suunnittelusykliä

Lahden suunnittelusykliä sekä Uudenmaan maakuntakaavan ja MAL-työn toteutuksessa ja vaikutusten arvioinnissa on yhteisenä piirteenä iteroivan eli vaiheittain tarkentuvan prosessin toteuttaminen. Seuraavassa on näiden pohjalta määritelty vaikutusten arvioinnin päävaiheet ja vaikutusten arvioinnin kehittämistarpeet huomioon ottava vaikutusten arvioinnin kokonaisuus (taulukko 4).

Lahden suunnittelusykliä (kuva 5) tavoitevaiheeksi nimetyssä syklin osassa tulevat käsiteltäviksi vaikutusten arviointiohjelman keskeiset kysymykset ja niiden tarkastelemiseen käytettävät aineistot ja menetelmät: vaikutusten tunnistaminen ja merkityksen arviointi, todennäköisesti merkittävien vaikutusten ja niiden kohdistumisen arviointi, vaihtoehtojen ratkaisujen esiin nosto ja vertailu, vuorovaikutuksen järjestäminen ja eri näkökantojen huomioon otto sekä tarkasteltujen vaihtoehtojen ja ratkaisuehdotuksen vaikutusten ja ratkaisun haittojen lieventämistoimien esittäminen osana suunnittelukohteen päätösaineistoa.

Lisäksi tässä vaiheessa luodaan prosessin toteutuksen päälinjat, kuten suunnitelman vaiheistus ja kunkin vaiheen pääasiallinen sisältö, aikataulut ja eri toimijoiden rooli työssä sekä arvioinnin kytkeytyminen suunnitelman laadintaan sekä vuorovaikutus eri tahojen kanssa. Jos tässä vaiheessa onnistutaan ottamaan mukaan kaikki ilmiön tarkastelussa ja toimenpiteiden toteuttamisessa olennaiset tahot, luodaan edellytykset sektoreiden ja tasojen läpäisevyydelle ja yhteisen prosessin luomiselle. Olennaiset tahot ovat tällöin muitakin kuin maankäytön ja liikenteen asiantuntijoita.

Yhteisessä prosessissa voidaan luoda yhteinen käsitys nykytilan haasteista yhtä sektoria ja suunnittelutasoa laajemmin, liittämään maankäytön ja liikenteen suunnittelu laajemmin yhteiskunnan kehittymiseen, ymmärtämään eri ratkaisujen vaikutuksia muille toimijoille, tarkastella tulevaisuuden haasteita ja toivottavia tulevaisuuksia sekä kehittämisspolkuja niiden saavuttamiseksi, tunnistaa ulkoisia tekijöitä ja riskejä tulevan kehityksen arviointiin, tiedonkeruuseen ja vaikutusten tunnistamiseen käytettyjen menetelmien puitteissa.

*Ilmiöpohjaisen suunnittelun vaikutusten arviointi on prosessi, jonka tavoitteena on yhteinen oppiminen*

Lisäksi yhteisessä prosessissa voidaan sopia tarkastelun rajauksista, yhteisistä ja erikseen tehtävistä selvityksistä ja vertailu- ja

arviointimenetelmistä sekä prosessin organisointi- ja johtamismenetelmistä. Kaiken kaikkiaan muodostuu suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin verkosto ja jatkuvat keskustelufoorumit mm. yhteinen ”tilannehuone”, jossa toimijoiden keskeinen ymmärrys ja oppiminen on mahdollista. Pitkällä aikavälillä jatkuvasta yhteistyöstä on esimerkkitapauksissa havaittu saatavan selkeitä hyötyjä. Tässä tilannehuoneessa voidaan ottaa huomioon joustavasti suunnittelukokonaisuus ja räätälöidä prosessia ja vaikutusten arviointia tilanteen mukaan läpinäkyvästi niin, ettei tingitä suunnittelulle ja arvioinnille asetetuista periaatteista, mutta voidaan kohdentaa resursseja kyseisen suunnittelun ja vaikutusten kannalta merkittäviin kysymyksiin ja siirtää muut kysymykset myöhempään suunnitteluun ja arviointiin.

Lahden suunnittelusyklin luonnosvaiheeksi nimetyssä osassa muodostetaan yhteisen tilannekuvan pohjalta alustavat vaihtoehdot suunnitelmasta niin, että asetetut tavoitteet saavutetaan. Tällöin ilmiöpohjaisessa suunnittelussa voidaan tarkastella myös sellaisia vaihtoehtoja, joissa toimet toteutetaan muilla suunnittelutasoilla. Tilannehuoneessa muodostetaan suunnitelmien ja toimenpiteiden luonnosvaihtoehdot. Luonnosvaihtoehtojen vaikutusten arvioinnilla tuotetaan pohja ehdotettaville toimenpiteille, kun verrataan vaikutuksia asetettuihin tavoitteisiin, tulevaisuuskäsityksiin ja riskeihin.

Työpajassa kiteytettiin tiivistetysti ilmiöpohjaisen suunnittelun vaikutusten arviointi prosessiksi, jonka tavoitteena on yhteinen oppiminen. Tällöin tarvitaan paitsi toimenpiteiden määrällistä ja laadullista arviointia, myös ilmiöön liittyviä järjestelmätason arviointeja, joilla pystytään kyseenalaistamaan suunnittelun tavoitteita sekä tunnistamaan toisiinsa vaikuttavia tekijöitä. Yhteisen oppimisen mahdollistamiseksi tulisi arviointi nähdä osana suunnittelua ja sitä tulisi resurssien käytön tehostamiseksi rohkeasti rajata suunnitelman luonteen ja tavoitteiden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Päätöksenteko tulisi kytkeä entistä läpinäkyvämmiin arviointitietoon, josta keskusteluun tulisi varata organisaatioissa nykyistä enemmän aikaa.

**Taulukko 4. Suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin vaiheet ja niissä huomioitavia tekijöitä.**

Suunnittelun vaiheet	Vaikutusten arviointi	Erityisesti huomiota seuraaviin tekijöihin
<b>Tavoitevaihe</b>	Seurantatietojen hyödyntäminen Havaitut nykytilan ongelmat ja puutteet yhteiskunnallisten tavoitteiden täyttämässä	Tietopohjan riittävyys Tulevaisuustarkastelut ja riskien tunnistus Osallistujien valinta ja kytkentä päätöksentekoon Suunnittelutasojen vuorovaikutus
Yhteinen visio tule- vasta ja käsitys keskeisistä olemassa olevista ongelmista ja niiden pohjalta suunnittelutavoitteiden ja -kriteerien asettaminen	Merkittävimmät tarkasteltavat kysymykset ja vaikutukset (arviointikehikon luominen) ja eri toimijoiden esittämät tavoitteiden saavuttamisvaihtoehdot	Suunnittelutavoitteiden tulkinta suunnittelua ja yhteistyötä ohjaaviksi sekä mahdollisten lisäselvitysten käynnistäminen Päätäjien mukaanotto prosessiin Suunnittelutasojen ja sektoreiden vuorovaikutuksen ymmärrys ilmiön haltuunotossa Riittävä aika vuoropuhelun toteutukseen
Suunnittelun organisointi ja rajaaminen, raamipäätös	Arviointiohjelma	Koordinointi/integrointi muihin suunnittelutasoihin, roolien ja vastuiden tunnistus sekä sopivan rajauksen valinta Merkittäviin kysymyksiin huomion kiinnittävä ja suunnitteluun integroitu arviointi
<b>Luonnosvaihe</b>		
Mahdollisten ratkaisujen esiin nostaminen	Potentiaalisten ratkaisuvaihtoehtojen suuruusluokkien arviointi ja vertailu arviointikehikkoon ja tavoitteisiin	Arviointimenetelmien kyky ottaa huomioon järjestelmävaikutuksia Horisontaalinen ja vertikaalinen yhteistyö
Tarkasteluun otettavien toimien valinta	Vertailu arviointikehikkoon ja arviointikriteereihin tavoitteena löytää riittävä toimenpiteiden voimakkuus	Kvantitatiivisten arvioiden tekeminen Kriittisten vaikutusten tai kohdentumisen tunnistus Sidosryhmien näkemysten huomioon otto
<b>Ehdotusvaihe</b> <b>Hyväksymiskelpoinen ehdotus</b>	Vaikutusarvioinnin täsmentäminen Riskiarviointi suhteessa mahdollisiin tulevaisuuksiin	Arviointitulosten havainnollisuus Vuoropuhelu päättäjien kesken Päätösten läpinäkyvyys

### 4.3 Päätelmiä

Ilmiöpohjaista suunnittelua tukeva vaikutusten arviointi on mahdollista toteuttaa nykyisten lain määrittämien työkalujen avulla, kun kehitetään menettelytapoja ja yhteistyötä. Se on parhaimmillaan eri osallistujien yhteinen organisoitu oppimisprosessi, jonka keskeisinä elementteinä ovat yhdessä muodostettu käsitys nykytilasta, ratkaistavista haasteista ja tarkasteltavista vaikutuksista, joiden hahmottamista ohjaa suunnitelmien luonne ja tavoitteet. Prosessia ohjaavatkin näin myös visio mahdollisista ja toivottavista tulevaisuuksista ja niihin johtavista toimista.

Suunnitteluprosessin ja samalla myös vaikutusten arvioinnin alku on tärkeä vaihe koko suunnitteluprosessin kannalta, sillä prosessin alussa muodostetaan yhteinen, laaja-alainen tilannekuva, joka puolestaan mahdollistaa suunnittelun tavoitteiden rajaamisen. Tämän

takia yhteisen tilannekuvan muodostamiselle tulisi varata prosessin alussa riittävästi aikaa. Tilannekuvan muodostaminen edellyttää paitsi vuoropuhelua toimijoiden välillä, myös seurantatietoa. Seurantatietoon ja arviointimenetelmiin ylipäätään tulisi kiinnittää huomiota, sillä käytettävissä oleva tieto ja menetelmät suuntaavat ja rajaavat suunnittelua. Siksi arviointimenetelmien ymmärrys ja tarkoituksenmukainen käyttö ovat tärkeitä.

Yhteisen oppimisen mahdollistamiseksi tulisi arviointi kytkeä osaksi suunnittelua. Arviointia kannattaa tehdä iteroituvasti suunnitteluprosesseihin integroituna. Vaikutusten arvioinnin tulisi tarkentua suunnittelun tarkentumisen myötä ja siksi arviointia tulisi resursien käytön tehostamiseksi rohkeasti rajata suunnitelman luonteen ja tavoitteiden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Yhteisesti määritellyt mahdollisimman konkreettiset tavoitteet tukevat toimenpiteiden valintaa ja vaikutusten arviointia, sillä ne auttavat sen rajaamista näiden tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Tavoitteiden tulee olla kullakin suunnittelutasolla ratkaistavissa olevia asioita ja siten mahdollistaa oppimista ja päätösten läpinäkyvyyttä.

Kun puhutaan suunnittelutasojen yhteensovittamisesta, keskeistä ei ole vain tavoitteiden ja arvioinnin rajaaminen, vaan myös arviointiprosessien ohjelmointi. Eri tasojen arviointiprosessit kannattaisi ohjelmoida huolella yhteen suunnitteluprosessien alussa ja varmistaa, että olennaiset tahot pääsevät mukaan prosessiin.

## 5 Ilmiöpohjaisuuden huomioiva suunnittelujärjestelmä

Tässä luvussa pohdimme, kuinka maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelua voidaan sovittaa yhteen nykyisten suunnittelujärjestelmien puitteissa ja kuinka näitä suunnittelun järjestelmiä voitaisiin kehittää, jotta ne tukisivat ilmiöpohjaisuutta tässä yhteensovittamisessa. Tarkoituksena on nostaa esiin kriittisiä huomioita yhteensovittamisen edellytyksistä tapaustarkastelujemme, erityisesti Turun seudun ja Helsingin seudun – Uudenmaan tapaustarkastelujen, sekä hankkeen tammikuussa 2020 järjestetyn työpajan ja Ideatehdas-kyselyn pohjalta.

Luku etenee seuraavasti. Ensin luvussa esitellään maankäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmiä sekä pohditaan mahdollisuuksia, joita ne tarjoavat sektoreiden ja tasojen väliselle yhteensovittamiselle. Tämän jälkeen pohdimme lakisäätteisten ja epämuodollisten suunnitteluinstrumenttien sekä verkostojen roolia tasojen välisen yhteensovittamisen näkökulmasta. Kolmanneksi pohdimme, kuinka eri tasojen ja toimijoiden tavoitteita ja intressejä voidaan käytännössä yhteensovittaa rajakohteiden avulla ja kuinka rajakohteet toimivat osana suunnittelujärjestelmää.

### 5.1 Maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen uudistuvissa maankäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmissä

Nykyiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään, joka on määritelty vuonna 2000 voimaan tulleessa maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja -asetuksessa (895/1999), kuuluu kolme hierarkkisesti järjestettyä kaavatasoa: maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Kaavoissa yleispiirteisempi suunnittelutaso ohjaa yksityiskohtaisemman tason suunnittelua. Maakuntakaavasta vastuu on maakunnan liitolla ja yleis- sekä asemakaavoista kunnilla. Kunnat ja kaupunkiseudut voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan, joskin tätä

mahdollisuutta on käytetty vain harvoin. Näitä kaavatasoja ohjaavat kansallisella tasolla asetetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Vuonna 2018 käynnistetyn maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteeksi on nostettu yllä kuvatun alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän yksinkertaistaminen ja

*Keskeisimmät alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään esitetyt muutokset koskevat kaupunkiseutukaavan nostamista osaksi yleispiirteistä suunnittelua ja maakuntakaavan strategisuuden vahvistamista*

sen kehittäminen vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin, erityisesti ilmastonmuutokseen hallintaan (Valtioneuvosto 2019). Keskeisinä järjestelmän yksinkertaistamisen välineinä ovat suunnittelun digitalisaatio ja kaavatasojen roolien selkeyttäminen. Roolien selkeyttämiseksi on ehdotettu, että maakuntakaavan rooli muuta suunnittelua ohjaavana instrumenttina olisi nykyistä rajatumpi. Se olisi luonteeltaan

strategisempi, jolloin siinä korostuisi suunnittelun yleispiirteisyys ja kohdentuminen vain merkitykseltään valtakunnallisten ja maakunnallisten asioiden käsittelyyn. Maakuntakaavassa keskityttäisiin maakunnan aluerakennetta, liikennejärjestelmää ja -verkkoa sekä viherrakennetta koskevien ratkaisujen tekemiseen nykyistä yleispiirteisemmin, mikä keventäisi suunnittelua maakuntatasolla.

On myös esitetty, että kaupunkiseudut nostettaisiin omaksi suunnittelutasokseen, jolloin suunnittelualue muodostaisi ylikunnallisen kaupunkiseudun ydinrakennetta koskevan alueen. Samalla nykyiset rajallisella maantieteellisellä alueella toteutettavat kaavat, eli kuntien yhteinen yleiskaava ja velvoite pääkaupunkiseudun yhteisen yleiskaavan laatimiseksi, poistettaisiin laista. Tällä on pyritty mahdollistamaan ylikunnallinen strateginen ja yleispiirteinen suunnittelu aiempaa paremmin (Ympäristöministeriö 2018), mikä on tunnistettu keskeiseksi kehittämistarpeeksi esimerkiksi MRL:n toimivuusarvioinnissa (2013). Nykyisessä järjestelmässä kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehitystä on ohjattu lakisääteisten maakuntakaavojen ja yhteisten yleiskaavojen lisäksi vapaamuotoisin rakennemallein ja MAL-suunnitelmin. Kaupunkiseututasolle kohdistuvaa maakuntakaavoitusta on myös toteutettu. Oikeusvaikutteinen kaupunkiseutukaava vastaisi moniin vapaamuotoisiin suunnitelmiin liitettyihin haasteisiin, kuten demokratiavajeeseen osallistumisessa ja päätöksenteossa. On esitetty, että kaupunkiseutukaavassa keskityttäisiin kaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta, liikennejärjestelmää, liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittamista sekä viherrakennetta koskevien ratkaisujen tekemiseen. Yhtenä ajatuksena on nostettu esiin, että kaupunkiseutukaava korvaisi yleispiirteisen suunnittelun kuntatasolla ainakin suurimmilla kaupunkiseuduilla, mikäli kunnat katsoisivat sen tarkoituksenmukaiseksi ja seudun yhdyskuntarakenteen vaatisi yhteistä käsittelyä mm. liikennejärjestelmän tai merkittävän uudisrakentamisen suhteen. Kaupunkiseutukaavaa alemman tasoinen kaavoitus pysyisi ennallaan, kun siirtymisestä yhteen kaavatasoon kunnissa on luovuttu lainuudistustyössä (Kuntaliitto 2020). Vielä uudistusprosessin alussa kaavatasoja edellytettiin

olevan suurilla kaupunkiseuduilla vain kaksi: maakunta- tai kaupunkiseutukaava ja kunta-kaava. Kaupunkiseutukaavan laatimista on sittemmin kaavailtu vapaaehtoiseksi siten, että maakuntakaavoituksen ohjaavuus pienenee olennaisesti kaupunkiseutukaava-alueella, jos kunnat sellaisen laativat.

Kaupunkiseutukaava olisi siten ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa kunnissa. Samalla kaupunkiseutukaavoituksen puitteissa jatkettaisiin aiempien, vapaamuotoisten suunnitelmien parissa tehtyä yhteistyötä koko kaupunkiseudun alueella. Kaupunkiseutukaavan voidaan siis ajatella muodostavan uuden limittäisesti ohjaavan kaavatason maakuntakaavan ja kunnan oman yleiskaavoituksen välille, eräänlaisen kaavahierarkian ”kolme ja puoli -vaihtoehdon”, jossa ei ole missään vaiheessa neljää täyttä ohjaavaa kaavainstrumenttia eri tasoilla mutta vähintään kolme (maakuntakaava eri ohjausvaikutuksilla, kaupunkiseutujen kuntien yhdessä hyväksymä yleispiirteinen kaava tai vaihtoehtoisesti kunnan oma yleiskaava sekä kunnan oma asemankaava). Parhaimmillaan tämä keventäisi ja selkeyttäisi kuntien yleispiirteistä kaavoitusta ottamalla huomioon koko kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ohjaustarpeen ja vähentämällä kunnan sisäisen yleissuunnittelun tarvetta. Joka tapauksessa uusi järjestelmä tuo kaupunkiseuduille suunnitteluprosessiin vaihtoehtoisuutta maakuntakaavan ja kunnan oman yleiskaavan oheen, kuntien tahotilan mukaisesti.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) rooli suunnittelua ohjaavana välineenä säilyisi nykyisen kaltaisena, joskin maakuntakaavoituksen rooli VATien välittäjänä yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen olisi nykyistä vähäisempi.

### *Liikennejärjestelmäsuunnittelussa merkittävin muutos on valtakunnallisen suunnittelun pitkäjänteisyys, lakisääteisyys ja läpäisevyys monella eri tasolla*

Vuonna 2018 voimaan tulleen lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä (572/2018) myötä tehtiin valtakunnan tasoisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinta lakisääteiseksi. Laki ei tuonut sinällään muutosta maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun oikeudelliseen asemaan, josta on säädetty laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014). Lain mukaan maakunnan liitto vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan käynnistämisestä, yhteistyön johtamisesta ja suunnittelun yhteensovittamisesta. Maakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman avulla hahmotetaan alueen liikenteellinen visio, tavoitteet sekä keinovalikoima tavoitteiden saavuttamiseksi. Maakunnat tekevät liikennejärjestelmäsuunnitelman alueidensa liikenneverkkojen ja olosuhteiden suuntaamiseksi sekä kuntien ja muiden sidosryhmien, mm. elinkeinoelämän näkemysten, yhteenkuromisen mahdollistamiseksi. Maakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadintaa ohjaavat erikseen nimetyt ohjausryhmät sekä poliittisella mandaatilla maakuntavaltuusto ja -hallitus. Uusimmat maakunnalliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat pyrkivät

huomioimaan vaikutusten arvioinnin ja eri tasoilla tapahtuvan yhteensovitystyön aikaisempia suunnitelmia paremmin. Sekä valtakunnan että maakunnan tasolla tapahtuvaa liikennejärjestelmätyötä leimaa toimivan ja turvallisen liikkumisen varmistaminen henkilö- ja tavaraliikenteessä.

*Kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyö* (vrt. luku 3) on noteerattu valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteissa ja tausta-aineistoissa. Kaupunkiseudut laativat suunnitelmansa useimmiten toimivaltaisen joukkoliikenneviranomaisen kattamalle alueelle. HSL-alueella alueellisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla on lainsäädännöllinen erityisasema, josta säädetään laissa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009). MAL-sopimuseuduilla seudullinen liikennejärjestelmätyö sisältää MAL-sopimukseen sisällytetyt toimenpiteet ja kehittämisteemat. Uusimmalla neuvottelukierroksella sopimuksilta edellytetään vahvaa painotusta kestäviin liikkumismuotoihin ja päästövähennystoimiin. MAL-sopimuseutuja pienemmillä kaupunkiseuduilla seudullisen liikennejärjestelmätyön tai yhteistyöryhmän toiminta perustuu paikalliseen yhteistyötarpeeseen ja -haluun. Näillä seuduilla joukkoliikenteeseen sekä sujuvaan ja turvalliseen liikkumiseen liittyvät yhteiset lakisääteiset tehtävät on voitu nivoa osaksi muuta yhdyskuntarakenteen tai alueellisen kehittämisen suunnittelua.

Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan aikana läpivalaistaan Suomen koko liikennejärjestelmä, liikenne- ja viestintäverkoista palveluihin. Lisäksi prosessissa luodaan yhtenäinen näkemys siitä, miten järjestelmää ylläpidetään ja kehitetään yhteistyössä kuntien, kaupunkiseutujen, maakuntien ja elinkeinoelämän kanssa seuraavan 12 vuoden aikana. Rahoituskehykselle ja vaikutusten arvioinnille on annettu suunnitelman laadinnassa erityisen paljon painoarvoa. Jatkuvan ja rullaavan strategisen suunnittelun tavoin valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on tarkoitettu määräajoin eli hallituskausittain päivitettäväksi, säilyttäen 12 vuoden rullaava jatkumo.

### *Uudistuva alueiden kehittämisen lainsäädäntö korostaa vuorovaikutuksen ja sopimusperustaisen kumppanuuden merkitystä aluekehittämisessä*

Alueiden kehittämistä ohjataan lailla alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014), jota ollaan parhaillaan uudistamassa. Uuden aluekehittämislain on tarkoitus astua voimaan vuonna 2021. Uuden lain ja hallitusohjelmaan (Valtioneuvosto 2019) nojaavan aluekehittämispäätöksen

(2020–2023) lähtökohtana on, että aluekehittämistä tehdään alueiden ja kaupunkien vahvuuksien pohjalta, vuorovaikutusta lisäten. Aluekehittämispäätöksessä painotetaan vuorovaikutuksen lisäämisen merkitystä valtioneuvoston sisällä, valtion ja maakuntien välillä, maakunnissa sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden sekä järjestöjen ja kansalaisten kesken, jotta alueiden kehittäminen olisi mahdollisimman vaikuttavaa (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020). Uudessa laissa maakuntien liittojen rooli aluekehitysviranomaisena



säilyy, ja maakunnan liitoilla on keskeinen rooli vuorovaikutuksen edistäjänä. Käytännössä vuorovaikutus tarkoittaa paitsi vakiintuvia vuorovaikutuksen käytäntöjä, kuten aluekehityskeskusteluja valtion ja maakuntien välillä, myös uusien alue- ja /tai teemalähtöisesti kumppanuuksiin ja sopimuksiin perustuvien toimintamallien kehittämistä (Valtioneuvosto 2019).

Näiden meneillään olevien uudistusten lopputuloksena on syntyvässä maankäytön ja liikenteen suunnittelun järjestelmä, joka periaatteessa tarjoaa hyvät mahdollisuudet maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamiselle maakunta- ja kaupunkiseututasolla. Maakuntatasolla maakunnan liitot ovat vastuussa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman ja maakuntakaavan laatimisesta sekä aluekehittämisestä. Kuntayhtymämuotoisina maakunnat nivovat suunnittelun tasoja ja toimijoita yhteen alueellaan tai maakuntien välillä. Uudeksi kaavatasoksi ehdotettu kaupunkiseutukaava puolestaan tarjoaisi vastinparin kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnittelulle ja ao. toteuttamisohjelmille.

Sinänsä ilmiöpohjainen suunnittelu ei kuitenkaan edellytä tiukkarajaisten ja tiukasti yhdellä tasolla pysyttelevien maankäytön ja liikenteen suunnitelmien vastinparien muodostamista. Päinvastoin, ilmiöpohjaisuus korostaa vertikaalista yhteistyötä tasojen välillä, mikä mahdollistaa, että vastinparit esimerkiksi tiettyä suunnittelutasoa edustaville liikennejärjestelmäsuunnitelmille voivat löytyä muuta suunnittelutasoa edustavista kaavatasoista ja suunnitelmista (mm. rakennemallit) ja päinvastoin. Tasokohtaisten vastinparien muodostamisen sijaan keskeistä olisikin kiinnittää huomiota *alueiden erilaisuuden ja kehitysprosessien tunnistamiseen*. Tällöin voitaisiin paremmin tunnistaa eri toimijoiden ja suunnitelmien rooli ja ajoitus eri alueilla sekä mahdollistaa vuoropuhelun syntyminen suunnitteluprosessin eri vaiheissa ja eri suunnittelutasoilla laadittavien suunnitelmien välillä.

*Tarvitaan kansallista liikennejärjestelmän ja aluerakenteen ennakointityötä, joka ei kuitenkaan rajaudu vain kansallisen tason tarkasteluun, vaan tarkentuu usealle suunnittelutasolle, niitä yhteenliittäen*

Alueiden ominaispiirteiden ja yhteensovittamisen tarpeiden tunnistaminen vaatii liikennejärjestelmän ja aluerakenteen ennakointityötä kansallisella tasolla, josta on myös asianomaisissa ministeriöissä keskusteltu. Työpajassa hyväksi esimerkiksi nostettiin muutaman vuoden takainen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050 -työ (ALLI 2050),

jossa muodostettiin näkemystä pitkän aikavälin tavoiteltavasta aluerakenteesta ja sitä tukevasta liikennejärjestelmästä. Työpajaa seuranneessa ideatehtaassa kommentoitiin aluerakenteen ennakointityötä seuraavasti:

*“ALLI aineistot pitää päivittää säännöllisin väliajoin. Aluerakenteen ja liikennejärjestelmä kehityskuva on hyvä tuottaa myös säännöllisellä kierrolla.”*

*“Valtakunnallisen liikennejärjestelmätöyön tueksi on oltava perusteltu näkemys valtakunnallisen alue- yhdyskuntarakenteen kehityksen mahdollisista kehityssuunnista.”*

*“Vähän vierastan sanaa valtiojohtoinen. Auerakenteen kehityksen ennakointi- ja seurantatyöhön pitäisi saada vahvaa osallistumista alueilta, samoin valtakunnalliseen liikennejärjestelmätöyöhön”*

Ennakointityötä tulisi työpajan havaintojen mukaan ajatella eräänlaisena tilannehuoneena, joka toimisi yhteisen ymmärryksen rakentamisen foorumina. Niin ikään työpajassa sekä hankkeen tapaustarkasteluissa tähdennettiin, että valtakunnallisen liikennejärjestelmätöyön ja kansallisen aluerakenteen ennakointi- ja seurantatyön tulisi huomioida kansallisten tarpeiden lisäksi myös erilaiset alueelliset tarpeet ja toimintaympäristöt. Tämä alueellisten tarpeiden tunnistaminen ja yhteensovittaminen onkin otettu valtakunnallisen liikennejärjestelmätöyön lähtökohdaksi (Traficom 2019). Tapaustarkasteluista nousi esiin, että valtakunnalliselta liikennejärjestelmäsuunnitelmalta odotetaan linjauksia keskeisistä kysymyksistä maakunnan ja kaupungin tasoilla. Nämä selkeät linjaukset kansalliselta tasolta voisivat tuoda helpotusta usein hankalaksi koettuun seutuyhteistyöhön ja kuntien osaoptimointiin. Toisaalta valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman odotettiin myös luovan rakenteen ja mandaatin ylimaakunnalliseen yhteistyöhön. Jos ennakointi- ja seurantatyötä ajateltiin tilannekuvan rakentamisena, voisi tilannekuva olla sellainen, että siitä selviäisi, missä prosessissa jokin asia ratkaistaan ja milloin. Tilannekuva tukisi näin tasoja läpäiseviä suunnitteluprosesseja, sillä eri suunnittelun tasoilla käytävien keskustelujen oikea-aikaisuus on ratkaisevaa sekä liikenne- että aluerakennekysymyksissä. Työpajaa seuranneessa ideatehdaskommentoinnissa peräänkuulutettiin juuri näitä tasoja läpäiseviä prosesseja:

*“Enemmän on kehitettävää eri suunnittelutasojen välisessä keskustelussa kuin eri sektoriorganisaatioiden keskustelussa. Mahdollisuudet parempaan, mutta organisaatioiden roolit ja resurssit isona kysymysmerkkinä tämän toteutumiseksi.”*

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa on keskitytty vahvasti strategisen suunnittelun edellytysten kehittämiseen kaupunkiseuduilla. Työpajan ja sitä seuranneen ideatehdaskeskustelun perusteella sitä pidettiin hyvänä ratkaisuna, kuten ideatehtaan kommentit tähdentävät:

*“Nyt kaupunkiseudut keskiössä ja se on tärkeää”*

*“Suunnittelupaine kohdistuu erityisesti kaupunkiseuduille, joten huomio pitäisi myös olla erityisesti näillä alueilla.”*

Toisaalta samalla työpaja ja Ideatehdas-kysely vahvistivat, että uudistuksessa maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen työkalujen kehittäminen *suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella* on jäänyt vähemmälle huomiolle

*”Uudistuksessa keskitytään voimakkaasti kaupunkiseutuihin ja ratkaisuja on yritetty löytää tästä näkökulmasta. Välillä tuntuu että kuntien erilaisuus on unohtunut.”*

*”Kaavoitusta on kehitettävä palvelemaan paremmin kaupunkiseutujen ulkopuolisten alueiden suunnittelua. Miltä osin kysymys on lainsäädännöstä ja miltä käytännöistä onkin sitten jo toinen kysymys.”*

Työpajassa todettiin osuvasti, että erityisesti suurten ja kasvavien kaupunkiseutujen ulkopuolisten alueiden väestön vähenemisen myötä (ks. luku 2) tarve maankäytön ja liikenteen yhteensovittamiselle kasvaa näillä alueilla. Väestön vähenemisen takia syntyy tarve esimerkiksi palveluverkon ylikunnalliselle suunnittelulle ja seudun harvenevien taajamien yhteyksien turvaamiselle. Myös näissä kunnissa tai seuduilla tulisi omaksua strateginen ote suunnitteluun ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, jonka kautta monen toimijan keskinäistä yhteistyötä ja kestävästä liikkumisesta hallintaa voi ohjata. Toisaalta työpajassa nousi esille huoli siitä, millä työkaluilla tällaista strategista suunnittelua ja yhteistyötä voidaan tehdä, jos maakuntakaavan roolia muuta suunnittelua ohjaavana instrumenttina kevennetään ja jos kunnilla ei ole resursseja tai kiinnostusta tehdä yleiskaavoja tai paikallisen joukkoliikenteen puuttumisen vuoksi yhteistä liikennesuunnittelua. Paikallistasolla strategisella suunnittelulla voidaan tukea kestävien liikkumismuotojen kilpailukykyä ja sitä kautta vaikuttaa paitsi ilmastotavoitteisiin, myös ko alueiden kaupunkitilan käyttöön ja viihtyisyyteen. Maankäytön suunnittelu ja liikennejärjestelmätyö ovat keinoja, joilla tunnustetaan kestävästä liikkumisesta parhaiten tukevat sijainnit uusille asumisen kohteille ja palveluille.

*MRL:n uudistuksessa on huolehdittava maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisesta myös suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella ja aluetasojen välillä*

Toisaalta kun maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen lähtökohdaksi on otettu, että juuri kaupunkiseutu on keskeinen taso, jolla toimijoiden tavoitteita ja intressejä tulee pyrkiä sovittamaan yhteen, ei tunnusteta, että ilmiöt muovaavat jatkuvasti uudentyyppisiä alueita, joilla maankäytön ja liikennesuunnittelun yhteensovitustyötä tulisi tehdä. Yhteistyöra-

kenteiden ja toiminnallisten kaupunkiseutumääritelmien kautta määrittynyt kaupunkiseututaso ei esimerkiksi kata periurbaaneja, nykyisten kaupunkiseutujen ulkopuolelle kurkotavia alueita eikä *ylimaakunnallisia kehityskäytäviä*, jotka muodostuvat liikennehankkeiden ympärille.

Työpajoissa nousi esille, että kansallisen aluerakenteen ennakoitavuudelta sekä valtakunnalliselta liikennejärjestelmäsuunnitelmalta odotetaan linjauksia priorisoitavista kehityskäytävistä ja liikennehankkeista. Koettiin, että nykyään ylimaakunnallisiin väylä- ja liikennehankkeisiin ei kyetä vastaamaan maankäytön suunnittelulla, sillä pitkän aikajänteen maankäytön suunnitelmiin tuodaan suuria ratahankkeita ilman, että ensin tarkasteltaisiin niiden tarvetta ja aluerakennevaikutuksia laaja-alaisesti. Riittävää pohdintaa vaille jää usein myös uusien ratahankkeiden vaikutukset nykyisen rataverkon kysyntään. Näihin haasteisiin voitaisiin vastata kansallisella aluerakenteen ja liikenteen ennakoitavuudella, mutta myös aluekehittämisen keinoin ja työkaluin. Esimerkiksi aluekehittämispäätöksessä (Valtakunnalliset... 2020, 4) todetaan, että aluekehittämisellä vahvistetaan monikeskuksista, verkottuvaa ja toimiviin liikenneyhteyksiin perustuvaa aluerakennetta ja tähän rakentamiseen perustuvia kasvuvyöhykkeitä, jotka luovat investointimahdollisuuksia ja edistävät työvoiman liikkuvuutta ja kestävien ja vähähiilisten liikkumis- ja kuljetuspalveluiden kehittymistä. Tällöin ylimaakunnallinen yhteistyö liikenteen ja alueidenkäytön suunnittelun osalta voitaisiin kytkeä elinvoiman kehittämiseen, ja elinvoiman kehittämiseen tähtääviin suunnitteluvälineisiin.

## 5.2 Keskustelufoorumit tasojen välisen yhteensovittamisen mahdollistajina

*Suunnitteluvälineiden ja -prosessien yhteensovittamiseksi tarvitaan jatkuvia keskustelufoorumeja ja verkostoja, jotka kokoavat yhteen toimijoita eri hallinnon tasoilta ja aloilta*

Edellisessä alaluvussa esitettiin, kuinka maankäytön ja liikenteen suunnittelun välineet mahdollistavat yhteensovittamisen suunnittelun hierarkian eri tasoilla, sekä tasojen välillä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on määritelty maankäytön suunnittelutasojen hierarkkinen suhde, ja myös liikennejärjestelmäsuunnitelmien oletetaan olevan ohjaavassa suhteessa

toisiinsa, siten että alemman tason suunnitelmat eivät saa olla ristiriidassa valtakunnallisen suunnitelman kanssa, vaikka lainsäädännössä määrittelyjä ei tehdä (ks. luku 2). Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa tämä ohjaussuhteiden määrittäminen ja vastinparien löytäminen suunnitelmista ei kuitenkaan yksin toteuta maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamista eri tasojen välillä. Tarvitaan lisäksi vuoropuhelua lakisääteisten ja epämuodollisten suunnitteluvälineiden välillä sekä erilaisilla jatkuvilla keskustelufoorumeilla ja verkostoissa (ks. luku 5.3). Ideatehtaassa asia ilmaistiin näin:

*”Tarvitaan selkeät forumit valtakunnallisen, maakunnallisen ja seudullisen strategisen suunnittelun yhteensovittamiselle, mutta tarvitaan myös demokraattisia prosesseja tukevat lakisääteiset välineet kuntien osatimoinnin välttämiseksi.”*

Turun tapaustutkimus tarjoaa esimerkin epämuodollisten suunnitteluvälineiden, verkostojen ja jatkuvien keskustelufoorumeiden merkityksestä eri tasojen välisessä yhteensovittamisessa. Turun seudulla maankäytön ja liikenteen strategista yhteensovittamista on tehty aina 1990-luvulta alkaen. Nyt voimassa oleva rakennemalli ja seudullinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (2012), joka laadittiin yhteneväksi maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa, ovat keskeisiä välineitä, joilla yhteistä seudullista kehityssuuntaa on visioitu. Yhteisen vision muodostamiseksi nämä suunnitelmat on laadittu rinnakkaisissa prosesseissa yhteneväille, kaupunkiseudun työssäkäyntialueen kattavalle 14 kunnan alueelle. Seudullinen rakennemalli ja liikennejärjestelmäsuunnitelma noudattelevat päälinjoiltaan Turun kaupunkiseudun osamaakuntakaavaa (2004), joka laadittiin noin 10 vuotta aikaisemmin Turun kaupunkiseudulle. Rakennemallin ja liikennejärjestelmäsuunnitelman keskeiset linjaukset on taas otettu vuonna 2018 hyväksytyyn vaihemaakuntakaavan lähtökohdaksi (taajamien maankäytön, palveluiden ja liikenteen vaihemaakuntakaava), joka on antanut rakennemallin keskeisille osille lainvoiman sekä alistanut ne lakisääteiseen osallistumisprosessiin. MAL-sopimukset, joita Turun seudulla on laadittu vuodesta 2011 alkaen, mielletään, paitsi keskeisiksi maakuntakaavan, rakennemallin ja liikennejärjestelmäsuunnitelman toteuttamisen työkaluiksi kuntakohtaisten kaavojen ja toimenpideohjelmien lisäksi, myös jatkuviksi seudullisen yhteistyön ja keskustelun foorumeiksi – seudullisen yhteistyön ”liimaksi”.

*Alueidenkäytön suunnittelun yksinkertaistaminen ei aina edellytä pykälämuutoksia vaan maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteistyön rakenteiden ja verkostojen vahvistamista sekä yksinkertaistamista*

Tästä eri suunnitteluvälineiden linjakkaasta yhteensovittamisesta ja yhteisistä tavoitteista huolimatta liikenteen ja maankäytön suunnitteluprosessit on seudulla käytännössä toteutettu erillisinä prosesseina, eikä ”yhteisiä pöytiä” ja kokouksia ole juuri pidetty. Osasyynä tähän pidettiin sitä, että jo esimerkiksi seudun jatkuva liikennejärjestelmätyö on edellyttänyt

monimutkaista organisoitumisen rakennetta lukuisine työryhmineen, joista osa on ollut päällekkäisiä. Vaaraksi nouseekin, että yhteensovittamisen lisäämiseksi perustetuista moninaisista foorumeista ja työryhmistä muodostuu hankalasti hallittava ja hahmotettava organisatorinen kokonaisuus, joka todellisuudessa jopa vaikeuttaa yhteensovittamistyötä entisestään. Toisena osasyynä pidettiin seudun suunnittelukulttuuria, jota kuitenkin työ rakennemallin ja MAL-sopimusten parissa oli muovannut. MAL-sopimuksia seuraavasta ja koordinoivasta MAL-työryhmästä olikin muodostunut keskeinen väline seudun kuntien väliseen suunnitteluun ja sopimiseen. Tämä sopiminen ei kohdistunut vain MAL-sopimusasioihin, vaan työryhmässä käsiteltiin tätä laajemmin seudullisia suunnitteluasioita, vaihdettiin tietoa ja rakennettiin ymmärrystä suunnittelutasojen ja -sektoreiden välillä. Näin MAL-sopimukseen liittyvä keskusteluryhmä tarjosi pysyvän rakenteen sektoreiden väliselle suunnitteluyhteistyölle Turun seudulla.

Turun esimerkin perusteella voidaan todeta, että tasojen väliseen yhteensovittamiseen tarvitaan sekä lakisääteisiä ylikunnallisia suunnitteluvälineitä, kuten maakuntakaavaa, että vapaamuotoisia visioivia suunnitteluvälineitä, kuten rakennemalleja, ja näiden lisäksi vielä seudullisen sopimisen keskustelufoorumeita. Rakennemalleilla oli keskeinen rooli yhteistä visiota luovina dokumentteina, lakisääteisillä välineillä rooli tämän vision tarkentamisessa ja alistamisessa lakisääteisille prosesseille, ja keskustelufoorumeilla rooli seutuyhteistyön 'liimana', jossa yhteistä näkemystä (uudelleen)rakennetaan ja juurrutetaan käytännön toimenpiteiden tasolla jatkuvasti.

Työpajatyöskentelyssä todettiin, että rakennemallitarkastelujen merkitys ilmiöpohjaisuudessa korostuu, kun se vapauttaa suunnittelua strategisempaan suunnitteluotteeseen sekä kaupunkiseuduilla että maakunnissa. Ilmiöiden kannalta taas lakisääteiset kaavat monine sisältövaatimuksineen koettiin joustavuudessaankin hankalina suunnitteluvälineinä. Tämä näkemys korostaakin, että oikeusvaikutteisia suunnitelmia tulisi laatia vain niissä kohdin, joissa se todellisuudessa on suunnitelman luonteen kannalta tarpeellista. Muilta osin tulisi pyrkiä keventämään suunnittelujärjestelmää mahdollistamalla visioiva suunnittelu esimerkiksi rakennemallien avulla ja tukemalla verkostoitumista. Tämä näkemys vastaa hyvin MRL:n uudistuksen tavoitteita. Uudistuksessa esimerkiksi maakuntakaavan ohjausvaikutusta on ehdotettu kevennettäväksi. Työpajan mukaan oikeusvaikutteiset välineet luovat vaikuttavuutta ja varmuutta, johon vapaamuotoisilla välineillä ei päästä. Tämän takia myös oikeusvaikutteisten suunnitelmien sisältöä ja laatua koskevien lain vaatimusten tulisi tunnistaa tarve visioivalle suunnittelulle, jotta joustavuus lyhyen ja pitkän aikavälin haasteisiin vastaamiseen säilyisi (ks. luku 3).

## 5.2.1 Kaupunkiseutukaavan tarve ja tavoitteet

*Kaupunkiseututasolla strateginen tavoitteiden yhteensovittaminen voitaisiin saavuttaa kehittämällä nykyisiä suunnitteluvälineitä ja täydentämällä niitä uusilla yhteistyömenettelyillä*

Tämä nostaa esiin kysymyksen kaupunkiseutukaavasta, jota on esitetty uudistettavassa MRL:ssä keskeiseksi välineeksi, jonka avulla yhdyskuntarakenteeseen ja liikennejärjestelmään liittyviä tavoitteita sovitetaan yhteen eri tasojen välillä. Työpajan perusteella kaupunkiseutukaava voisi periaatteessa tarjota hyvän välineen tähän yhteensovittamistyöhön. Jotta

kaupunkiseutukaava tarjoaisi välineen yhteensovittamiseen, sen tulisi ensinnäkin perustua yhteisiin tavoitteisiin. Toisaalta, sen tulisi olla luonteeltaan oikeusvaikutteinen tai sen laatimisen tulisi olla pakollista, jotta kaavoja toteutettaisiin ja niihin sitouduttaisiin. Työpajaa seuranneen Ideatehdas-keskustelun perusteella kaupunkiseutukaavan odotetaan tuovan selkeän rakenteen seudulliseen vuoropuheluun ja mahdollistavan sitovan päätöksenteon:

*”Yhteistyöareenoilla luodaan yhteistä ymmärrystä ja vaihdetaan tietoja sekä lisätään luottamusta toisiimme. Kaupunkiseutukaavassa tehdään päätöksiä ja sitoudutaan niihin”*

*”Mikäli se ei ole sitovassa yhteisessä kaavassa, ei pelkkä hyvä yhteistyö pelasta, koska kaupunkiseudulla löytyy aina kunnan omia osaoptimoimia harrastavia poliittisia tahoja ja kytkentöjä, joilla maanomistuksen kannalta ”oikeat tahot” saavat hankeensa läpi vaikka ne ovat yhteisten tavoitteiden vastaisia. Näistä meillä on hyviä ja huonoja esimerkkejä kaupunkiseuduilla. Maapolitikassa on kysymys suurista arvonnousuista ja siinä ei hyvä tahto riitä, eikä kunnan sisällä ole virkamiesten mahdollista estää poliittisia kytkykauppoja. Siksi ylikunnallinen päätöksenteko on välttämätöntä. Sekään ei kytkykauppoja ja sopimista aina estä, mutta tekee siitä ehkä vaikeampaa.”*

*”Kaupunkiseutukaava pitäisi ensin saada onnistumaan, näillä näkymin sen vapaaehtoinen toteuttaminen ei ole realistista. Toteutuessaan se saattaisi edistää strategisesti tärkeimpien asioiden toteutumista kuntarajasta riippumatta. Selkeyttäminen aina hyvä juttu.”*

Työpajassa esitettiin kuitenkin myös kritiikkiä kaupunkiseutukaavaa kohtaan: se lisäisi työmäärää ja monimutkaistaisi yhteistyön rakenteita. Kaavan oikeusvaikutteisuus voisi myös vaikeuttaa tavoitteiden yhteensovittamista sekä jäykistää suunnittelujärjestelmää tarpeettomasti. Tämä kritiikki ei kuitenkaan kohdistunut ylikunnalliseen suunnitteluun sinänsä, vaan ylikunnallista suunnittelua kaupunkiseuduilla pidettiin ensiarvoisen tärkeänä. Työpajassa nousikin esiin kysymys, toisiko kaupunkiseutukaava välineenä todella lisäarvoa suhteessa nykyisiin käytettävissä oleviin suunnitteluvälineisiin. Ideatehtaassa asiaa polemoitiin seuraavasti:

*”Yhteistyöareenoiden selkeyttäminen edistää kaupunkiseutujen strategista suunnittelua paremmin kuin kaupunkiseutukaava.”*

*”Kaupunkiseutukaavoja ei koskaan saada aikaiseksi kuin paikoissa missä on yksi selkeä keskuskaupunki eikä kolme isoa kuten pääkaupunkiseudulla. Tämä asia ei ylipäätään voi olla päätöksenteon kannalta irrallaan kunnallislainsäädännöstä eikä maakuntia koskevasta lainsäädännöstä, mikä taas palautuu perustuslakiin. Ensin pitää luoda rakenne ja vasta sitten luoda uutta lainsäädäntöä. Yhteistyöareenat ovat todellakin tarpeen samoin yhteisten visioiden luominen kehittämisestä.”*

Tältä pohjalta työpajassa ja Turun tapauksen haastatteluissa nousi esiin, että joillain alueilla myös nykyisiä suunnitteluvälineitä voitaisiin kehittää vastaamaan paremmin niitä tarpeita, joita kattamaan uutta kaupunkiseutukaavavälinettä on hahmoteltu.

Turun tapaustarkastelussa nousi esiin, että Varsinais-Suomessa on jo laadittu Turun kaupunkiseudun (8 kuntaa) kattava osamaakuntakaava (2004). Myös Varsinais-Suomen taajamien maankäytön, palveluiden ja liikenteen vaihemaakuntakaavaa (2018) suunniteltiin laadittavaksi vain Turun seudun (14 kuntaa) alueelle. Turun seudulla maakuntakaavan koettiin tarjoavan hyvän ja riittävän välineen seudullisten visioiden oikeusvaikutusten vahvistamiselle ja lakisääteisen osallistumisprosessin varmistamiselle. Tätä näkemystä vahvistise, että seudullisen toimielimen puuttuessa Varsinais-Suomen liitolla on ollut aktiivinen rooli seutuyhteistyön edistämässä ja yhteisissä maankäytön suunnitteluprosesseissa.

Esimerkin perusteella voidaan pohtia, voisiko tarvittaessa maakuntakaavan strategisuuta ja joustavuutta lisätä kohdentamalla kaavoitusprosessia kaupunkiseututasolle, kuntien niin toivoessa? Tällöin kaupunkiseututaso ei kaavasunnittelussa olisi uusi tai maakuntakaavaa rajaava kaavataso, vaan maakuntakaavoituksen kaupunkiseutukohdennus varmistaisi maakuntakaavan ja kuntien välisen ylikunnallisen suunnittelun vuoropuhelun. Tämä olisi toimiva malli erityisesti niillä seuduilla ja maakunnissa, joissa tätä on jo kokeiltu eikä toimivaa kaupunkiseudullista suunnittelu- ja yhteistyörakennetta ole resurssien puitteissa tarkoituksenmukaista rakentaa. Sisältönäkökulmasta tämä toisi jänteveyttä myös niiden seutujen maankäytön suunnitteluun, joissa asunto- tai liikerakentamisen kasvupaine on vähäisempi mutta alueellisen liikennejärjestelmän suunnittelun tarve on ilmeinen. Kaupunkiseutukohtaisten maakuntakaavojen laatiminen ei kuitenkaan poista tarvetta seudullisten rakennemallien tai kehityskuvien kaltaiselle visioivalle yhteissuunnittelulle ja toimenpiteiden ohjelmoinnille.

Maakuntakaavan lentokorkeuden nosto, jota lakiuudistuksessa on tavoiteltu, onnistuisi kaupunkiseuturajauksesta huolimatta kohdistamalla se vain strategisesti merkittäviin kysymyksiin, jotka rakennemallitarkasteluissa nousisivat esiin. Toisaalta nousevat esille kysymykset esimerkiksi kaupunkiseudun kattavan maakuntakaavan päätöksenteosta – päättäisivätkö kaupunkiseutuun rajatusta maakuntakaavasta vain kaupunkiseudun kunnat vai koko maakunnan? Samalla pohdittavaksi tulevat nykyiset kuntayhtymämuotoiset kaupunkiseudut. Saavatko ne oikeuden kaupunkiseututasoisen suunnitelman laadintaan automaattisesti vai vasta neuvotteluprosessin tuloksena valtion tai maakunnan kanssa? Näiden seutujen näkökulmasta automaattinen maakuntatason prosessi lisää päällekkäisyyttä. Järjestelmään tarvitaan joustoa ja liikkumavaraa tilannekuvan perusteella.

Tunnistaen nämä haasteet voidaan myös pohtia, voitaisiinko rakennemalleja sekä niihin suurilla kaupunkiseuduilla kytkettyjä MAL-sopimusmenettelyjä toimenpideohjelmien kehittää niin, että ne täyttäisivät kaupunkiseutukaavalle tai -suunnitelmalle asetetut tavoitteet yhdyskuntarakenteen kestävyuden, saavutettavuuden ja osallisuuden näkökulmista? Voitaisiinko liikennejärjestelmän suunnittelun strategisuutta kehittää niin, että se mahdollistaisi paremman maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisen?



## 5.2.2 Liikennejärjestelmäsuunnitelmien strategisuuden kehittäminen

Nykyään alueelliset ja paikalliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat ovat pitkälti tukeutuneet sektorikohtaiseen liikenteen tai mahdollisesti yhdyskuntarakenteen tehokkuusnäkökulman tarjoamaan suunnitteluun (Traficom 2019). Strategisuuden saavuttamisessa keskeistä on liikennejärjestelmätöön kehittäminen ja kytkeminen kiinteämmin osaksi seudun visioivaa rakennemallityötä tai toimenpiteitä ohjaavaa kaupunkiseutusuunnitelmaa tai -kaavaa, kuitenkin niin, ettei maankäytön suunnittelua tehtäisi ainoastaan liikennesuunnittelun ehdoilla. Esimerkiksi Turun ja Jyväskylän tapaustarkasteluissa selvisi, että liikennejärjestelmän suunnittelu on seuduilla ja maakunnissa keskittynyt pitkälti henkilö- ja raskaan autoliikenteen suunnitteluun, vaikka sen pitäisikin käsitellä koko liikennejärjestelmää ja tämän kestävyyttä. Seudullinen joukkoliikenteen kehittäminen ja integroiminen maankäyttöön koettiin myös vaativaksi, koska se ei jäsenny paikallisiksi investoinneiksi ja kaikkien kulkumuotojen väliseksi vuoropuheluksi. Liikennejärjestelmäsuunnitelmaa ei tapausseuduilla koettukaan tehokkaaksi suunnittelun työväliseksi sellaisenaan vaan yhdistettynä muuhun (kestävän) yhdyskuntarakenteen suunnitteluun.

Eri tasojen välinen yhteistyö jättää silti ajallisen yhteensovittamisen tapaus- ja suunnitelma-kohtaiseksi. Haasteena pysyy: Miten yhdistää eri aikajänteiden tavoitteita ja toimenpiteitä lyhyen tähtäimen sopimusmenettelyissä ja erittäin pitkän aikajänteen investoinneissa liikenne- ja ilmastovaikutuksineen? Ideatehtaassa tätä yhdistämistä kommentoitiin seuraavasti:

*”Yhteinen tahto- ja tavoitetilä tulee olla lähtökohta. Tämän jälkeen sovitaan ja vastuutetaan toimet siten, että tavoitteisiin päästään. Tällainen strateginen tahtotila tulee olla valtakunnan tasolta lähimittakaavaan”*

*”Reaaliaikaisuus. Esimerkiksi palveluverkkojen ohjaus ja optimointi reaaliaikaiseen käyttäjätietoon ja tarpeeseen perustuen. Oppeja käyttöön prosessi- ja tuotekehityksen puolelta.”*

*Liikennejärjestelmätöön ja laaja-alaisen maankäytön suunnittelun vuoropuhelua tulisi kehittää kiinnitettynä tiiviimmin eri suunnittelutasot yhdistäviin kysymyksiin*

Suomessa seutujen välillä on liikennejärjestelmäsuunnittelussa merkittäviä eroja. Helsingin seudun tapaustarkastelu (ks. luku 4) tarjosikin hyvän esimerkin siitä, kuinka MAL 2019 -suunnitelmassa liikennejärjestelmän suunnittelua oli lähestytty laaja-alaisesti ja sovittaen se yhteen niin maankäytön suunnittelun, asunto-

politiikan kuin ilmastotavoitteidenkin kanssa. MAL 2019 -suunnitelmassa nostettiin kartalla esitettyä suunnitelmaa tärkeämmäksi yhteisesti sovitut kestävyteen liittyvät tekijät ja yhdessä hyväksytyt tavoitteet ja yhteiset suunnitteluperiaatteet. Näillä koettiin

olevan seudulla keskeinen kuntien ja joukkoliikenneviranomaisen suunnittelua ohjaava rooli.

Kaupunkiseututasoisen liikennejärjestelmäsuunnittelutyön ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamisella on jo useimmilla alueilla perinteitä. Kyseisen yhteensovittustyön vaikuttavuus perustuu kuntien yhteiseen sopimiseen ja kohtaamiseen eri suunnittelutasoilla mm. rajakohteiden tunnistamisen kautta (ks. luku 5.3). Yhtäältä käytännön työskentely kiinnittyy kuntien yhdessä tuottaman liikenne- ja palveluympäristön ylläpitoon ja kehittämiseen, vaikkapa seudullisen joukkoliikenteen muodossa. Useimmilla maakuntien keskusseuduilla näissä palveluissa on kuntien yhteenliittymiä ja suunnittelutarve on väistämättä ylikunnallinen. Niiden seutujen, joilla on käytössä seudullisia foorumeita ja perinteet integroivaan suunnitteluun yhteisten rakenteiden tai vaikkapa yhteisen yleiskaavatyön pohjalta (mm. Helsingin seutu, Tampereen seutu, Oulun seutu, Joensuun seutu, Jyväskylän seutu ja Kotkan-Haminan seutu) voi odottaa toimivan intensiivisemmin myös liikennejärjestelmäsuunnittelun piirissä ja yhdistävän tämä rohkeammin osaksi seudullista maankäytön suunnittelua. Kaupunkiseutukaavasta tai -suunnitelmasta voi näin muodostua määräävä suunnitteluprosessi, jossa liikennejärjestelmätyötä sovitetaan rohkeammin osaksi seudullista maankäytön suunnittelua.

### 5.2.3 MAL-sopimusmenettelyn kehittäminen

MAL-sopimusmenettely on noussut tärkeäksi välineeksi valtion ja kuntien yhteistyöhön (ks. luku 2) yhteiskunnallisten haasteiden, erityisesti ilmastonmuutoksen ja kaupungistumisen käsittelyssä (Ympäristöministeriö 2020). Niiden tarkoitus on ollut toimia ensisijaisesti rakennemallien toteuttamisen välineinä ja samalla sekä valtion ja seudun kuntien välisenä että seudun sisäisenä neuvotteluvälineenä. Sekä tässä tutkimuksessa että muualla (esim. Vatiilo 2020) on tullut esille, että sopimusmenettely on ollut arvostettu ja kansainvälisestikin hyvä esimerkki suurten kaupunkiseutujen yhteisestä neuvottelukyvystä.

Camilla Randin Liikennevirastolle tekemän tutkimuksen mukaan (2018) MAL-sopimusmenettely on tapa yhdistää eri tasojen ja toimijoiden näkemyksiä yhteisten MAL-teemojen parissa. MAL-sopimuksia on toistaiseksi laadittu neljälle kaupunkiseudulle (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu). Sopimusmenettelyn piiriin haluvia seutuja on ilmoittautunut enemmänkin ja menettelyn laajentamista 7–11 kaupunkiseudulle on vaadittu. Vuoden 2019 vaalien jälkeen laaditussa hallitusohjelmassa on todettu, että MAL-sopimuksia on mahdollista laajentaa uusille yli 100 000 asukkaan kaupunkiseuduille; neuvottelut käynnistetään Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduilla. (Vatiilo 2020.) Neuvottelujen edellytyksenä ovat sellaiset suunnitteluhaasteet, joihin sopiminen valtion kanssa voi tuoda ratkaisuja, sekä seudun valmiudet kuntien väliseen yhteistyöhön ja yhteiseen maankäytön suunnitteluun.

*MAL-sopimusten hallituskaudet  
ylittävää sitovuutta, avoimuuteen  
perustuvaa kumppanuutta ja pit-  
käjänteisyyttä tulisi parantaa*

Sopimusmenettelyn osalta on noussut esiin myös kehittämistarpeita, erityisesti niiden ajallinen ja menetelmällinen integraatio. Camilla Randin (2018) mukaan tunnistettuja kehitystarpeita ovat muun muassa yhteisymmärrys tavoitteita edistävästä toimenpiteistä,

osapuolien aito sitoutuminen ja sopimusmenettelyn jatkuvuuden turvaaminen. Sopimukset ovat olleet ajallisesti hyvin lyhytjänteisiä. Niiden kesto on useimmiten ollut hallituskauden mittainen, vajaan neljä vuotta. Randin haastattelututkimuksessa erityisesti sopimusten lyhyt kesto sai kovaa kritiikkiä ja Rand päätyi esittämään kahden hallituskauden mittaista sykliä. Myös sopimuskauden aikana toteutetut seuranta- ja arviointiprosessit ovat kohdanneet kritiikkiä (ks. luku 4). Ajallisen vaikuttavuuden parantamiseksi uusia, nyt neuvottelun alla olevia sopimuksia on suunniteltu pidennettäväksi 12-vuotisiksi, jolloin yhteys maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmätöön pitkäjänteiseen suunnitteluotteeseen tiivistyisi. (Traficom 2020; Vatiilo 2020.)

Haasteena on silti tämän ei-lakisäätöisen menettelytavan riippuvaisuus kulloisestakin hallitusohjelmasta. Selvitysmies Vatiilo (2020) onkin todennut, että aika ajoin valtioneuvostossa on pohdittu, pitäisikö MAL-sopimusmenettely saada lakisäätöiseksi. Perusteluna on sopimusmenettelyn jatkuvuuden turvaaminen, aseman selkeyttäminen ja läpinäkyvyyden lisääminen. Lainsäädännöllinen sitovuus voisi lisätä mahdollisuuksia alueiden erilaisuuden tunnistamiseen, kaupungistumisen osatekijöiden vahvempaan huomioimiseen sekä suunnitteluvalmiuksien tunnustamiseen, ja yhtä lailla mahdollisen demokratiavajeen poistamiseen. Tutkimuskirjallisuudessa (mm. Kosonen & Mäntysalo 2016) on esitetty epäilyjä lakisäätöisyyttä kohtaan. Sen on nähty jäykistävän MAL-sopimusmenettelyä: useat eri MAL-sopimusten piirissä toimivat tahot ja kuntien edustajat kokevat sopimuksellisen, suoran neuvottelumenettelyn sopivan nopeampoisemmalle kehityskululle yhdyskuntarakenteen kehittämisessä mm. liikennejärjestelmän suunnittelun aisaparina. Ideatiedeskustelussa MAL-sopimusten vakiinnuttamista lainsäädäntökytkennän kautta kommentoitiin näin:

*“MAL-sopimusten aikatavoitetta tulisi pidentää nykyisestä ja se onnistunee vain lainsäädännön kautta. Sen sijaan tulee karsia sisältöä siihen mitä sillä oikeasti halutaan ohjata: asuntotuotantoa oikeaan paikkaan oikeaan aikaan ja liikennehankkeita. Sen sijaan siitä pitää karsia kaikki ”tilpehööri” mikä siihen ajautunut, kun ei ole olemassa paikallisia ja alueellisia liikennepoliittisia ohjelmia erikseen. Kimppakyydit ym. eivät kuulu MAL-suunnitelmiin.”*

Vatiilo (2020) kannustaa kuitenkin selvittämään ja pohtimaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnan yhteydessä, millaisin kaupunkiseudun ominaisuuksia ja suunnitelmia koskevin edellytyksin

MAL-sopimuksia voitaisiin jatkossa solmia. Esimerkkinä sopimuksellisuuden roolin vahvistamisesta ovat mahdolliset suurten kaupunkiseutujen tie- ja ruuhkamaksut (esim. Helsingin seutu), joiden tuottojen kaupunkiseutukohtaisen kohdentamisen problematiikka on sisällöllisesti MAL-sopimuksen aluetta, mutta vaatii tukevaa lainsäädäntöä taakseen (nykyisessä hallitusohjelmassa mainittu). Jos MAL-sopimusten asemaa päätetään vahvistaa lainsäädännössä, on pohdittava, pitääkö niiden sisältöä linjata laissa ja sen perusteluissa, vai onko tarkoituksenmukaisempaa, että sisältö voi elää ajassa ja että siihen voi ottaa kantaa paikallisen tilanteen mukaan. Hankkeen työpajoissa ja ideatehtaassa uudistamistarvetta pohdittiin, mutta ei pelkästään lainsäädäntökysymyksenä:

*”Tulisi käydä poliittista keskustelua siitä, ketkä ovat asiantuntijoita maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa. Keitä halutaan uskoa ja kuunnella. Tältä pohjalta päästäisiin sitten toivottavasti siihen, että kouluttautuneet ja kokemusta omaavat ihmiset ovat niitä asiantuntijoita. Ja sitten voitaisiin seuraavaksi keskustella siitä, minkä ilmiöiden pohjalta näiden asiantuntijoiden olisi hyvä suunnittelua tehdä, ja milloin sekä millaisella prosessilla niitä ilmiöitä ts. suunnittelun näkökulmia uudistetaan.”*

*Sopimusten ilmiöherkkyyttä tulisi kehittää ja sopimusten sisältöä selkeyttää yksinkertaistaa, mutta samalla nivoa tiukemmin alueen yhteiseen suunnitteluprosessiin*

MAL-sopimuksen sisällön kehittyminen voi edellyttää sen roolin vahvistamista ja yhteisen suunnittelunäkemyksen selkeyttämistä. Turun tapaustutkimuksessa nousi esille, että MAL-sopimuksilla oli rooli, paitsi kuntien ja valtion välisen sopimisen, myös kuntien välisen sopimisen ”yleistyökaluna” ja seutuyhteistyön

liimana. Sama logiikka on sopimusosapuolten laajuudessa: mukaan on otettava kaikki, joilla on jotakin roolia Varsinais-Suomen MAL-työssä ja Turun seudun elinvoiman kehittämisessä. Tuloksena sopimukselle on annettu poikkeuksellisen laaja rooli yhteisenä foorumina tai alustana toimimiselle. Tällainen roolin laajentuminen oli kuitenkin rapauttanut sopimusten sisällön strategisuutta, ja seudun vuoteen 2019 voimassa ollut sopimus sisälsi suuren määrän eri teemoja sekä paljon pieniä hankkeita, jotka oli otettu mukaan ”jokaiselle jotakin”-neuvotteluilla. Ajattelutapa ei koskenut pelkästään kuntatasoa ja kuntien välistä kaupankäyntiä vaan myös valtio-kunnat -keskustelua.

*MAL -prosessi ei yksinään riitä luottamuksen rakentajaksi, mutta se voi toimia yhteisen näkemyksen ylläpitäjänä ja vahvistajana*

MAL-sopimusprosessin haasteena onkin samanaikaisen koordinaation ajatus eri tasoilla (valtio, kaupunkiseutu, kunnat), jolloin kokonaisnäkemys saattaa jäädä syntymättä ja prosessorientaatio on suunnattu prosessin tehokkaaseen läpiviemiseen tarkemmin ajattelematta prosessin sisältöä. Myöskään

seutua ei välttämättä kehitetä strategisena kokonaisuutena. Sopimusmenettelystä tulee helposti eri intressien temmellyskenttä, jolloin yhteinen suunnitteluote jää uupumaan. Tällaisessa menettelyssä yhteisiksi aiotut linjaukset ovat helposti tulosta osaoptimoinnista yksittäisen organisaation tai toisinaan suunnittelutason näkökulmasta. Mahdollinen omalle organisaatiolle koitua hyöty kokonaisuuden optimoinnista jää välittymättä/ oivaltamatta. Keskinäinen luottamukseen perustuva yhteistyö on toimivan MAL-prosessin perusta. MAL-prosessi ei yksinään kykene luottamuksen rakentajaksi, mutta se voi toimia luottamuksen ylläpitäjänä ja vahvistajana.

MAL-sopimusmenettelyn tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi siinä esitettyjä tavoitteita ja tavoitteista johdettuja toimenpiteitä tulisi puntaroida huolellisesti yhteistyössä kaupunkiseudun kuntien ja valtion sekä eri sektoreiden välillä. MAL-sopimusmenettely on kuntien ja valtion, siis tasojen välinen yhteistyöfoorumi, jonka vaikuttavuus perustuu paljolti muiden aluetta koskevien suunnitelmien toteutuksen ohjelmointiin. Kunta-valtio -yhteisnäkemyistä on työpajojen ja Ideatehtaan tuotosten valossa varaa vielä tehostaa. Tavoitteet tulisi arvioida tai priorisoida niin, etteivät niitä toteuttavat toimenpiteet olisi risiiritäisiä keskenään.

Kuten edellä alaluvussa 5.1 totesimme, myös suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella (muut seudut, ylimaakunnalliset kehityskäytävät) on maankäytön ja liikennesuunnittelun yhteensovittamista vaativia strategisen suunnittelun kysymyksiä, joissa myös valtiolla voi olla merkittävä rooli. Onko siis perusteltua rajautua vain suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehittämiseen MAL-sopimusmenettelyn kehittämistarpeita arvioidaessa? Myös muita sopimusmenettelyjä tulisi kehittää yhdessä ko. alueiden suunnittelun kanssa, kuten esimerkiksi uudistettava aluekehittämisen lainsäädäntö esittää. Työpajassa nousi esiin, että pienempien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ratkaiseminen vaatisi yhteistyötä: tarvittaisiin MAL-sopimuksia rajatumpia, mutta toimivia sopimusmalleja, jotta kaupunkirakenteen tiivistäminen ja täydentäminen onnistuisi. Toisaalta nykyisten ylimaakunnallisten kehittämishankkeiden edistämiseen tähtäävät menettelytavat ovat uupuneet nykyisistä ohjelmista, jolloin kaivattaisiin myös ylimaakunnallisia sopimusmalleja. Ajatus nousi esiin mm. Ideatehdas-kyselyssä:

*”MAL-sopimusmenettelyn tavoin tarvitaan valtion, kuntien ja maakuntien kumppanuusjärjestelyjä myös ylimaakunnallisissa alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun kysymyksissä.”*

### 5.3 Tasoja, sektoreita ja alueita läpäisevät rajakohteet osana suunnittelujärjestelmiä

Edellisissä alaluvuissa hahmoteltiin, kuinka suunnitteluvälineitä voidaan kehittää, jotta suunnittelutasojen välinen yhteensovitus parantuisi. Alaluvuissa ei kuitenkaan esitetty vastausta siihen, kuinka eri tasojen ja toimijoiden tavoitteita ja intressejä voidaan käytännössä yhteensovittaa. Tähän pureudumme seuraavaksi.

Nykytilanteessa suunnittelujärjestelmät ovat suurten ilmiöiden edessä, mutta yksittäisten toimijoiden ja organisaatioiden keinot pureutua niihin yksin tai nykyisten toimintatapojen puitteissa ovat erittäin rajallisia. Siksi ilmiöitä käsitelleessä työpajassa nähtiinkin, että eri toimijoiden tulisi kyetä tähtäämään samaan, ilmiön kautta määrittävään päämäärään, jolloin olisi mahdollista saada aikaan vaikuttavuutta. Työpajassa mm. pohdittiin maankäytön ja liikenteen suunnittelun integraatiota: tulisiko ylipäänsä laatia rinnakkaisia suunnitelmia (esim. maakuntakaava ja liikennejärjestelmäsuunnitelma) vai tulisiko tavoitella yhteistä tavoitetta ja sen perusteella yhteen sovittaen hyödyntää eri alojen suunnittelun työkalupakkeja yhden suunnitelman aikaan saamiseksi? Sektoreiden yhteistyö ja yhteensovittaminen sekä suunnittelutasojen välisten yhteyksien kehittäminen onkin ollut viime vuosikymmeninä suunnittelun integraation tavoitteena. Integraatiota tavoitellessa on pyritty luomaan politiikkapaketteja ja heuristisia viitekehyksiä (Givoni ym. 2013, Stanley 2014; ks. myös Puustinen ym. 2016), kehittämään horisontaalisia ja vertikaalisia suhteita (Preston 2012) sekä yhdistämään sektorien välistä ja hallinnan tasojen sisäistä yhteistoimintaa (Stead 2016). Näille kaikille on yhteistä nimenomaan yhteiseen tavoitetilään pääseminen.

Samalla on kuitenkin havaittu, että yhteiseen tavoitetilään pääsy on juuri se ongelma, johon järjestelmätason integraatiopyrkimykset eivät ole pystyneet tarttumaan. Toimijoiden oman toiminnan polkuriippuvuudet (ks. Hytönen ym. 2012, 2016) ja sektorikohtaiset rajoitteet yhdessä yhteisestä toiminnasta nähtyjen hyötyjen epätasaisen jakautumisen kanssa ovat johtaneet siihen, että yhdistämiselle ei ole muodostunut tarpeellista motivaatiota, eikä sitä ole tällöin kyetty edistämään. Vaikka toimijoiden motivaatio yhteiseen toimintaan on viime vuosikymmenen aikana parantunut ja yhteistyömuotoja kehitetty, on yhteinen tavoitteenasettelu jäänyt yhteistyön ja yhteensovittamisen käytäntöjen jalkoihin. Nykyisten järjestelmien kontekstissa (ks. Luku 5.1) uusiin ilmiöihin puretuvalle tavoitteenasettelulle ja jopa yhteensovittamisen käytännöille ei tunnu löytyvän toimivia, lakiperustaisia välineitä. Näin yhteisiin tavoitteisiin ei ole päästy.

Ilmiöiden korostamisella pyrimme kuitenkin löytämään osaratkaisun tähän suunnittelujärjestelmiin sisäänrakennettuun ongelmaan. Työpajoissa korostuivat erilaiset esimerkit hyödylliseksi havaitusta yhteisestä toiminnasta, jossa taustalla voi olla eri toimijoiden erilaisia tavoitteita. Yhteistä toimintaa ohjaa kuitenkin näkemys haasteista, joiden

kohdalla eri tavoitteet ovat yhdensuuntaisia. Tähän pyrimme kiinnittämään huomion ilmiöpohjaisuuden kautta.

Ilmiöpohjainen suunnitteluote haastaa jo sinällään vahvasti nykyiset toimintatavat. Ilmiöt ovat väistämättä suunnittelutasoista ja suunnittelun sektoreista riippumattomia, ja niiden määrittely ei näin ollen voi tapahtua (pelkästään) nykyisen kaltaisen, tasojen pitkälti poisulkevaan työjakoon perustuvan suunnittelujärjestelmän kautta. Ilmiöpohjaisuus johdat-  
taa suunnittelua strategisempaan, uusia yhteistyömuotoja ja -kuvioita sisältävän suunnit-  
teluotteen suuntaan. Ideatehtaassa kommentoitiin ilmiöpohjaisuutta seuraavasti:

*”Kun ymmärretään ilmiö eri osapuolten näkökulmasta, löydetään yhteinen tahtotila ja ratkaisut.”*

*”Strateginen maankäytön suunnittelu on lähtökohtaisesti ilmiöpohjaista, joten ky-  
seisen lähestymistavan tuominen myös liikennesuunnitteluun, jossa perinteisesti on  
lähestytty asioita hankkeiden näkökulmasta, on perusteltua.”*

Työpajoissa korostettiin, että strategisuutta tulisi vahvistaa useilla eri aluetasoilla ja poh-  
tia uudentyypisissä yhteistyöryhmissä. Kun alueellisesti materialisoituvat ilmiöt ote-  
taan suunnittelun lähtökohdaksi, tunnistetaan jo lähtökohtaisesti moninaiset kytkennät  
eri taso- ja sektorilähtöisesti määriteltyjen suunnittelukohteiden välillä. Suunnittelukohteita  
voivat olla niin tiehankkeet kuin vaikkapa asuinalueetkin. Jos suunnittelukohteiden lävis-  
tää useita tasoja mutta myös useita alueyksiköitä (esim. kehityskäytävien suunnittelu tai  
nk. tunnin juna -hankkeet), yhteisen ymmärryksen ja näkemyksen tarve korostuu. Luvussa  
2 esitelty rajakohteen käsite tarjoaa yhteisen kiinnittymispisteen eri suunnittelutasojen  
ja -sektoreiden keskustelulle ja vuorovaikutukselle. Rajakohte-ajattelu on erityisen sopiva  
strategista suunnitteluyhteistyötä ajatellen. Se kääntää suunnittelun tavallaan pääläel-  
leen: sen sijaan, että pohdittaisiin, mitä sisältöjä tulevaan suunnitelmaan tarvitaan, kysy-  
tään pikemminkin miten suunnitteluinstrumentit auttavat ratkomaan todellisiin ilmiöihin  
perustuvia olennaisia suunnittelun ja kehittämisen kysymyksiä.

Rajakohte-ajattelun lähtökohta on, ettei tuloksellinen yhteistoiminta vaadi kokonaisval-  
taista yhteisymmärrystä. Rajakohteiden ympärille muodostettu kommunikaattorakenne  
mahdollistaa yhteisen toiminnan, vaikkei toiminnan sisällöistä vallitsisikaan yhteistä käsi-  
tystä, sillä se osoittaa keskinäisriippuvuuksia ja samalla yhteistyötarpeita. Nämä puoles-  
taan mahdollistavat yhteisten ilmiötasoisten tavoitteiden muodostamisen. Tietoisuus riip-  
puvuuksista motivoi yhteistyöhön, ja kunkin toimijan suhteellinen itsenäisyys oman toi-  
mintansa järjestämiseen varmistaa sekä osaomistajuuden kehittymisen että tehokkaan  
toimijakohtaisen toimeenpanon.

Näin ilmiöpohjaisessa suunnittelussa pyritään rajakohteiden avulla tavoittamaan yhteisten tavoitetilojen kirjo ja vaihtelu: erilaiset näkemykset ja merkitykset voivat muodostaa keskustelua tehokkaammin kuin jo valmiiksi yhteiset ajatukset. Näin ilmiöpohjainen suunnitteluote pystyy hyödyntämään toimijoiden erilaisia lähestymistapoja ilmiöiden hahmottamisessa ja tarvittavien suunnittelun välineiden valinnassa sekä kehittämisessä. Sen sijaan, että pyrittäisiin yhdentämään tavoitteita eri tasoilla ja sektoreilla, hahmotetaan yhteistä käsitystä siitä suunnittelun tarpeiden takana vaikuttavasta ilmiöstä, johon itse asiassa etsitään ratkaisuja. Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa kyse onkin ilmiön ymmärtämisestä eri tilanteissa (tasoista riippumatta) ja tämän ymmärryksen soveltamisesta kohteita suunniteltaessa. Tämä soveltaminen tapahtuu kahtaalla: yhteistyössä eri verkostotoimijoiden kesken sovelletaan yleisiä periaatteita, joiden perusteella luodaan yhteistä ymmärrystä, politiikkaa ja käytäntöjä tarpeellisessa määrin. Omassa toiminnassaan kukin toimija ja verkosto puolestaan soveltaa ilmiöymmärrystä konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti, jotta ongelmiin voidaan puuttua tehokkaasti ja täysimääräisesti juuri sillä tasolla ja paikoissa, joissa se on tarpeen kohteiden suunnittelun kannalta.

### *Rajakohteita voi suunnitella ja kehittää järjestelmällisesti*

Tähän mennessä rajakohteita on tunnistettu jälkikäteen, intuitiivisesti ja osin sattumanvaraisestikin. Rajakohteita voi kuitenkin myös suunnitella ja kehittää järjestelmällisesti.

Rajakohteiden kehittämisestä järjestelmällistä tekee juuri tietoinen pyrkimys yhteiseen ilmiötasoiseen ymmärrykseen, ja siihen liittyviin yhteisiin tavoitteisiin tähtääminen. Tämän yhteisiin tavoitteisiin tähtäämisen kautta pystytään synnyttämään toimiva kommunikaatio ja näin myös mahdollistetaan eri toimijoiden tilannekohtainen suunnittelun toimenpiteiden yhteensovittaminen.

Miten rajakohteet sitten toimivat käytännössä osana suunnittelujärjestelmää? Ilmiöihin pohjautuva ja rajakohteisiin kiinnittyvä suunnitteluote ei korosta suunnittelujärjestelmien täydellistä uudistamista tai yhdistämistä, vaan kiinnittää huomiota pikemminkin nykyisten järjestelmien yhteisen toiminnan parantamiseen (ks. Luku 5.1). Koska kommunikaation parantaminen on keskeinen osa sekä ilmiötason yhteistoimintaa että rajakohteisiin kiinnittyvää yhteensovittamistyötä, liittyvät myös järjestelmien kehittämisvaatimukset kommunikaatorakenteiden muodostamiseen (ks. Luku 5.2). Samalla on huomioitava toimijoiden laaja yhteisymmärrys siitä, että vapaamuotoisen toiminnan joustavuutta ja käytännöllistä keskustelevuutta tulisi hyödyntää tavalla tai toisella – useiden näkemysten mukaan tulevaisuudessakin (myös) vapaamuotoisuus ja -ehtoisuus säilyttäen.

Työpajatyöskentelyssä keskeisenä pidettiin vuorovaikutusprosessien kehittämistä ja verkostojohtamisen vahvistamista. Näin rajakohteet tulisikin edelleen nähdä hybrideinä, joissa vapaamuotoisuus ja lakisääteisyys kohtaavat. Rajakohteita ei voida ajatella ilman yhteistä, vaikkakin ”ohutta” näkemystä tavoitteista. Näin ollen tavoitteiden asetteluun



tulisi olla foorumi, jossa nämä tavoitteet asetetaan. Tällaista toimintaa tulisi kyetä johtamaan tehokkaasti, mikä edellyttää sekä formaalin aseman luomista tällaiselle rakenteelle että verkostomaisen työskentelytavan ja siihen liittyvän joustavuuden – ilmiöihin fokusoinen kyvyn – säilyttämistä.

Tavoitteita luodaan toki nykyjärjestelmänkin puitteissa, erityisesti eri suunnittelutasojen ja vapaamuotoisten yhteenliittymien strategiatyössä. Tällä työllä voi olla tärkeä rooli myös rajakohteiden muotoilussa. Näin sekä strategiatyön kehittämisen että ilmiöitä tunnistamaan kykenevien toimintamuotojen kehittelyn tulisi olla suunnittelujärjestelmien kehittämisessä mukana. Myös lainsäädännölliset puitteet näitä edistäville ja toteuttaville foorumeille tulisi muotoilla, jotta niillä olisi vaikuttavuutta suunnittelujärjestelmien sisällä. Samalla näiden puitteiden tulisi olla joustavia, jotta vapaamuotoisuuden etuja voidaan yhdistää järjestelmätyön hyötyihin.

Vaikka itse toiminnassa pysyttäisiinkin pääosin nykyisen kaltaisen järjestelmän puitteissa, järjestelmällinen ilmiöpohjainen suunnittelutyö ei ole tarpeetonta. Ilmiöpohjainen ja rajakohteisiin kohdistuva suunnitteluote käsittelee viime kädessä suunnittelun substanssia. Tämä näkemys tukeutuu työpajoissa esitettyihin näkemyksiin: tilanne pitää ymmärtää ensin ja sitten suunnitella ratkaisuja tilanteesta käsin. Niinpä yhteinen tilannekuva tarpeista, tavoitteista ja realismista on paitsi hyödyllinen, myös ehdottoman tarpeellinen. Se ei kuitenkaan synny pelkästään normeilla, vaan tarvitaan jatkuvaa vuoropuhelua. Yhteinen ymmärrys edellyttää ajantasaista tilannekuvaa kaikissa mittakaavoissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikesta tulisi olla konsensus kaikilla tasoilla ja tilanteissa, vaan että ilmiön pohjalta avautuvat suunnittelun kysymykset ja kohteet koetaan tarpeellisiksi ja että eri näkemyksiä ja ristiriitoja ratkotaan ja yhdennetään niiden puitteissa.

## 5.4 Päätelmiä

Käynnissä olevat ja hiljattain toteutetut lakiuudistukset ovat tuomassa muutoksia maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisen kontekstiin. Lakiuudistusten lopputuloksena on syntymässä järjestelmä, joka periaatteessa tarjoaa hyvät mahdollisuudet maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun ilmiöpohjaiselle yhteensovittamiselle maakunta- ja kaupunkiseututasolla. Kaupunkiseututasoisen suunnittelun vahvistaminen maankäyttö- ja rakennuslain välineistössä tarjoaa mahdollisuuden seudun kuntien väliseen yhteistyöhön ja maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittamiselle, jos siinä huomioidaan myös seudullinen liikennejärjestelmätyö. Maakuntatasolla maakunnan liitot ovat vastuussa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman ja maakuntakaavan laatimisesta sekä aluekehittämisestä, maakuntasuunnitelman muodossa. Kuntayhtyminä maakunnat nivovat suunnittelun tasoja ja toimijoita yhteen alueellaan tai maakuntien

välillä. Kuntayhtymämuotoiset kaupunkiseudut voivat toimia samoin seututasolla ja lisäksi sopimusmenettelyjen muodossa varmistaa suunnittelun vertikaalisen yhteensovittamisen.

Ilmiöpohjainen suunnittelu ei kuitenkaan edellytä tällaisten tiukkarajaisten maankäytön ja liikennejärjestelmäsuunnitelmien vastinparien muodostamista, vaan korostaa horisontaalisen yhteistyön lisäksi vertikaalista yhteistyötä tasojen välillä. Horisontaalisen ja vertikaalisen yhteensovittamisen tarpeiden tunnistaminen erilaisilla alueilla edellyttää liikennejärjestelmän ja aluerakenteen ennakoitavuutta kansallisella tasolla (vrt. ALLI 2050). Tämän ennakoitavuuden avulla voitaisiin tunnistaa strategista suunnittelua vaativia aluekokonaisuuksia, joita ilmiöt nostavat esiin. Ennakoitavuuden ei tulisi keskittyä ainoastaan kansallisen alue- ja liikennejärjestelmän rakenteen tarkasteluun, vaan skaalautua joustavasti käsittämään eri suunnittelun tasoja, joille ennakoitavuus voi tarjota selkänöjää.

Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa tasojen väliseen yhteensovittamiseen tarvitaan lisäksi vuoropuhelua lakisääteisten ja epämuodollisten suunnitteluvälineiden välillä sekä erilaisilla jatkuvilla keskustelufoorumeilla ja verkostoissa. Kun pyrkimyksenä on suunnittelujärjestelmän selkeyttäminen, tulisi huomiota kiinnittää lakisääteisen järjestelmän yksinkertaistamisen lisäksi näiden yhteistyön verkostojen ja foorumeiden kokoavuuteen ja joustavuuteen läpi suunnittelutasojen sekä tarkoituksenmukaiseen työnjakoon niiden kesken. Toisaalta, kun ilmiöpohjaisissa suunnitelmissa rakennemallitarkasteluiden ja muiden vapaamuotoisten suunnitelmien rooli korostuu visioinnissa ja ilmiöiden haltuunotossa, tulisi oikeusvaikutteisia suunnitelmia laatia vain niissä kohdissa, joissa se on suunnitelman tavoitetasoa ja luonteen kannalta tarpeellista, esimerkiksi tukemaan pitkäjänteisempää suunnittelua tai pyrkimyksiä hallita ilmastovaikutuksia. Muilta osin tulisi pyrkiä keventämään suunnittelujärjestelmää mahdollistamalla visioiva suunnittelu esimerkiksi rakennemallien avulla ja tukemalla seudullista suunnitteluyhteistyötä sekä verkostoitumista eri tasojen välillä.

Kaupunkiseutukaavaa kuitenkin pidetään tervetulleena lisänä suunnitteluvälineistöön, sillä se mahdollistaa paremman sitoutumisen seudullisten suunnitelmien laadintaan ja toteuttamiseen. Joillain seuduilla kaupunkiseutukaavavälineellä tavoiteltu strateginen tavoitteiden yhteensovittaminen voitaisiin kuitenkin saavuttaa myös kehittämällä nykyisiä lakisääteisiä ja epämuodollisia suunnitteluvälineitä. Maakuntakaava voisi joustavasti käsitellä vain kaupunkiseutua koskevan alueen, esimerkiksi seuduilla, joilla tästä käytännöstä on jo kokemusta ja seudullisen suunnitteluorganisaation tai yhteistyöryhmittymän perustaminen tarkoittaisi uutta suunnittelutasoa. Seuduilla, joilla suunnittelu-yhteistyötä on jo harjoitettu pidempään, kaupunkiseutukaava tai -sopimus lujittaisi ylikunnallista suunnittelua ja yhteistyötä parhaiten. Strategisuutta voidaan parantaa yhdistämällä liikennejärjestelmätyö rakennemallityön kanssa siten, että ne muodostavat riittävän seudullisen tahtotilan ja toimivat pohjana kuntien ja valtion viranomaisten yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle ja toimenpideohjelmille. Joillain seuduilla MAL-prosessit ja niihin liittyvä suunnittelu

ja yhteistyö voisivat lisätä sitoutumista. MAL-sopimusten vaikuttavuuden parantamiseksi tulisi kuitenkin MAL-sopimusten sisällön strategista luonnetta kehittää. Toisaalta voitaisiin pohtia, tulisiko sopimisen menettelyitä monimuotoistaa ja luoda menettelyjä, jotka kattaisivat esimerkiksi erilaisia ilmiöiden esiin nostamia strategista suunnittelua vaativia aluekoonaisuuksia (esim. kehityskäytävät). Sopimuksista voisi näillä alueilla muodostua tärkeitä rajaesineitä, jotka toisivat toimijoita yhteen.

## 6 Johtopäätökset ja politiikkasuositukset

Suomessa on peräänkuulutettu maankäytön ja liikennesuunnittelun yhteensovittamista aina 1990-luvulta alkaen. Vaikka yhteistyötä tehdään virkahenkilöiden kesken yhä enemmän ja suunnittelijoilla on käytössä monia yhteensovittamista tukevia analyysi- ja suunnittelutyökaluja, kuten yhdyskuntarakenteen vyöhykemallit ja saavutettavuusindikaattorit (Suomen ympäristökeskus, 2013; Hull ym., 2012; Papa ym., 2016), tavoite yhteensovittamisesta on jäänyt monin osin toteutumatta. Sen seurauksena maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun prosessit eivät riittävästi tue sektoreiden ja tasojen välistä vuoropuhelua, jolloin ei tyydyttävästi kyetä ratkaisemaan yhteisiä ongelmia, kuten yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitystä ja autoriippuvuuden kasvua.

*”Strategisuus ja transskalaarisuus liikennejärjestelmäsuunnittelun ja alueidenkäytön suunnittelun yhteensovittamisessa” eli YHTÄJALKAA-tutkimushanke on pyrkinyt tuottamaan tietoa maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisen tueksi. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena se on pyrkinyt erityisesti tuottamaan tietoa, joka tukee maankäyttö- ja rakennuslain uudistamista, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan erityislakien mukaista liikennejärjestelmä- ja väyläsuunnittelua sekä edellisiin liittyvää vaikutusten arviointia.*

Yhteensovittamisen tueksi YHTÄJALKAA-tutkimushankkeessa on rakennettu käsitteellistä lähestymistapaa, jota kutsumme ilmiöpohjaiseksi suunnitteluksi, sillä aikamme yhteiskunnalliset ilmiöt ja tavoitteet edellyttävät maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista, niin sektoreiden ja suunnittelutasojen kuin suunnittelun aikahorisonttien ja alueellisten skaalojenkin välillä.

Seuraavassa esittelemme kokoavasti tätä ilmiöpohjaista yhteensovittamista ja esitämme hankkeen keskeiset *johtopäätökset* kunkin hankkeelle asetetun tutkimuskysymyksen osalta. Näiden pohjalta annamme lopuksi *politiikkasuosituksia* maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyötä ja lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä soveltamista silmällä pitäen.

**Tutkimuskysymys 1:** Miten maankäytön ja liikenteen integroinnin malleilla ja työkaluilla vastataan hallinnolliseen ja alueelliseen transskalaarisuuden haasteeseen ja siten kyetään vastaamaan yhteiskunnallisiin haasteisiin oikeilla suunnittelutasoilla, erityisesti kaupunkiseudun liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen sekä toisaalta maakunnallisen ja valtakunnallisen liikennejärjestelmän ja aluerakenteen rajapinnoilla?

Ajankohtaiset yhteiskunnalliset haasteet ja muutokset, kuten ilmastonmuutos, kaupungistuminen, digitalisaatio tai väestörakenteen muutokset, eivät kosketa vain yhtä suunnittelutasoa tai -sektoria, vaan **edellyttävät perinteistä tarkastelutapaa laajempaa näkemystä mahdollisista tulevaisuuksista ja toisiinsa vaikuttavista tekijöistä**. Tällaisten ilmiöiden ymmärtäminen ja niihin liittyviin laajalotteisiin systeemiin muutoksiin tarttuminen ovat suuria haasteita.

**Olemme muodostaneet näkemyksen ilmiöpohjaisesta suunnitteluotteesta**, jonka mahdollisuuksia olemme pohtineet yhdessä hankkeen sidosryhmien kanssa. Ilmiöpohjainen suunnitteluote on esitetty vaihtoehtona vallitsevalle, suunnittelujärjestelmien ominaisuuksiin kytkeytyvälle kohdeperustaiselle suunnitteluotteelle. Kohdeperustaisessa suunnitteluotteessa suunnittelun tasot sekä hallinnon sektorit määrittävät suunnitteluongelmien luonteen, laajuuden ja käsittelytavan. Sen sijaan ilmiöpohjaisen otteen avulla voidaan tunnistaa tavoitteiden asettamisen taustalla vaikuttavia ilmiöitä, jotka lähes välttämättä koskettavat eri mittakaavoja ja aikajäniteitä.

**Ilmiöpohjaisen suunnitteluotteen keskeiset lähtökohdat ovat yhteisten tulevaisuuskuvioiden hahmottaminen, yhteisten tavoitteiden asettaminen, rajakohteiden tunnistaminen ja yhteistyön organisointi.** Yhteisten haluttujen tulevaisuuksien hahmottaminen edellyttää eri näkökulmien ymmärtämistä. Ymmärtämisen avaimia ovat yhdessä tekeminen, halu ymmärtää eri tahojen tavoitteita ja visioita, roolien tunnistaminen ja keskinäisen luottamuksen rakentaminen. Yhteisten tulevaisuuskuvioiden hahmottaminen mahdollistaa yhteisten tavoitteiden muodostamisen sekä niiden toteuttamisen konkreettisen rajakohteiden avulla. **Ilmiöpohjaisen suunnitteluotteen suurin ero nykyiseen käytäntöön onkin suunnittelun tavoitteiden asettelussa ja suunnittelun rajakohteiden määrittelyssä.**

Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa tavoitteet asetetaan ilmiöiden näkökulmasta ja siten lähestymistapa on lähtökohtaisesti suunnittelun sektori- ja tasorajoja ”rikkova”. Tämä korostuu myös suunnittelukohteiden määrittämisessä sektori- ja tasorajat läpäisevinä *rajakohteina*. **Rajakohde konkretisoi ilmiöt eri sektoreille ja tasoille ja toimii samalla yhteisenä pelkistykseen näiden välisessä vuorovaikutuksessa yhdistäen alueita ja hankkeita ja auttaen tarkastelemaan eri mittakaavoja ja ohjelmoimaan**

**toimijaverkostoja.** Ohjelmointi toiminnoiksi tapahtuu – milloin mahdollista – suunnittelujärjestelmien puitteissa, ja lopulta toimenpiteet voivat noudattaa pitkälti nykyjärjestelmiä. Rajakohteet ovat siis suunnittelun kohteita, joissa on erityisesti tarpeen tarkastella suunnittelun eri tasoja, aikajäniteitä ja eri toimijoiden käytössä olevia ratkaisumahdollisuuksia. Esimerkiksi tapaustarkastelukohteessamme Jyväskylässä rajakohteina voidaan pitää valtateitä 4 ja 9, joissa yhdistyvät kaupungin kehittämisenäkökohdat, seudulliset tarpeet sekä valtakunnallisen liikenteen tarpeet ja liikenneverkon kehittäminen.

**Ilmiöpohjaisessa suunnitteluotteessa sektoreiden ja tasojen integroinnin syvyys vaihtelee** prosessin aikana ilmiön luonteen ja rajakohdeperustaisen koordinoitumisen mukaan käsittäen yhteistyön, yhteensovittamisen ja yhdentävän toimintatavan. Yhdentävässä toimintatavassa tunnistetaan ilmiön kannalta keskeiset alueelliset ulottuvuudet ja tavoitteet, ratkaisuihin vaikuttavat muut ilmiöt sekä ratkaisuihin vaikuttavat toimijat ja vaikutusten kohdistuminen. **Yhdentävää toimintatapaa** tarvitaan, kun yhteiseen ymmärrykseen perustuen muodostetaan suunnittelua ohjaavia yhteisiä tavoitteita, sovitetaan ristiriitaisia tavoitteita, tunnistetaan ja valitaan yhteensovittamisen toimenpiteitä sekä muodostetaan yhteistyöverkostoja. Kun tavoitteista ja toimenpiteistä on yhteinen käsitys, voidaan kokonaisuuden käsittelyä rajata ja löytää toimintaympäristöjä, tavoitteita ja toimenpiteitä, joissa päästään eteenpäin yhdentävän toimintatavan sijasta eri toimijoiden tekemistä **yhteensovittamalla** rajakohteiden avulla. Käytännön toimenpiteissä usein **yhteistyö** on riittävä yhteisen toiminnan taso, mikäli tavoitteet ja ohjelmointi ovat kunnossa. Yhteistyöllä viitataan yksinkertaisesti keskusteluyhteyteen ja jonkinlaiseen tiedonvaihtoon toimijoiden välillä.

Näin kysymykset tasojen välisestä vertikaalisesta integraatiosta, sektorien välisestä horisontaalisesta integraatiosta sekä alueellisesta yhteistyöstä liudentuvat kysymyksiksi ilmiöiden hahmottamisen ja konkretisoinnin kapasiteeteista.

Nämä johtopäätökset ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta pohjautuvat luvun kaksi päätelmiin.

**Tutkimuskysymys 2:** Millaisilla maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen prosessimalleilla edistetään strategisesti reagoitukykyistä ja toimintaympäristön muutoksia ennakoivaa maankäytön ja liikenteen suunnittelua?

Strateginen reagoitukyky ja toimintaympäristön muutosten ennakointi edellyttävät maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelulta sektoreita integroivia ja ajallisesti synkronoituja suunnitteluprosesseja ja toisaalta uudenlaista monitahoisempaa tulevaisuuden orientoitumista, joka tukee pitkän aikavälin tavoitteiden tulkintaa yhteiseksi

suunnaksi ja lyhyen aikavälin toimien yhteensovittamista. Tätä edesauttaa suunnitteluprosessien näkeminen jatkuvana ja toimintaorientoituneena suunnittelutyönä, **jossa siirrytään sektoroituneesta suunnitelmakeskeisyydestä sektoreita yhteen liittävään strategiseen toiminnan ohjelmointiin**. Strateginen toiminnan ohjelmointi edellyttää sektoreille yhteistä ja alati päivitettävää näkemystä tulevasta (toivotusta) muutoksesta, jota tuotetaan jatkuvassa organisoidussa vuorovaikutuksessa. Tästä näkemyksestä muodostuu toiminnan rajakohdemainen strateginen kehys, joka sitoo yksittäiset hankkeet strategian piiriin mahdollistaen niiden priorisoinnin ja ajoittamisen. **Tätä toimintaa ohjaavaa kehystä eivät lähtökohtaisesti sanele lakisäätteisten sektorikohtaisten suunnitteluvälineiden normiperustat, vaan tunnistetut ilmiöt ja yhteisesti sovitut strategiset tavoitteet ja toimet niihin tarttumiseksi**. Toimitaan siis normien mukaisesti niitä strategisesti tulkiten ja käytäntöön soveltaen ilman, että toimitaan normilähtöisesti. Onkin syytä kiinnittää huomiota prosesseihin, joissa nämä tavoitteet ja toimet määritetään, ja avarrettava näköaloja lakisäätteisten suunnitteluvälineiden strategiseen soveltamisen mahdollisuuksiin niin, että strategisen kehysten muodostaminen mahdollistuu näiden välineiden puitteissa. Siirtyminen strategiseen ohjelmointiin edellyttää, että yhteiset strategiset tavoitteet ohjaavat myös liikennehankkeiden rahoitusta ja toteutusta, valtiotasolta kuntatasolle.

Strategisten tavoitteiden muodostamisen lähtökohtana ovat olleet usein sektorikohtaiset ennusteet etupäässä liikenteen, väestön ja talouden kehityksestä. **Toimintaympäristön muutoksia ennakoiva strateginen suunnittelu kuitenkin edellyttää näiden passiiviseen tulevaisuuteen ekstrapolointiin perustuvien ennusteiden rinnalle aktiivisempaa skenaariotyöskentelyä. Siinä hyödynnetään tulevaisuuden mahdollisuuksia ja toimien pitkäaikaisvaikutuksia esiintuvia menetelmiä, jotka auttavat ymmärtämään nykytilan ja tulevan kehityksen välisiä kytkentöjä ja valintojen merkityksiä**. Skenaariotyöskentelyssä luodetaan mahdollisia tulevaisuuksia sekä muodostetaan tavoiteltavan tulevaisuuden visio ja linjataan siihen kiinnittyvä kehityspolku. Skenaariotyöskentelyssä voidaan suunnitelmien ja politiikkatoimien vaikutuksia arvioida suhteessa tilanteeseen, jossa niitä ei toteuteta (nk. ennusteen kaltainen **trendiskenaario**), mutta myös tutkia, millaiset kehityssuunnat ovat mahdollisia tunnistettujen ilmiöiden ajamana (**eksploratiiviset skenaariot**). Näin mahdollisiin kehityskulkuihin varautuen voidaan ennakoivasti sovittaa organisaation omat toimet niihin, kun samalla pyritään kohti omaa tavoiteltavaa visiota (**normatiivinen skenaario**). Vision tavoittelussa voidaan edelleen käyttää **backcasting-skenaariomenetelmää**, jolla linjataan kehityspolku ratkaisevien päätösaskelten tunnistamiseksi nykytilanteesta kohti tätä visiota ja ohjelmoidaan strategisia askelia tällä kehityspolulla. Backcasting-menetelmä tarjoaa käytännön työkalun, jolla voidaan tunnistaa tarvittavia toimia vision toteuttamiseksi ja näin edesauttaa näiden toimien priorisointia. Luvussa 3 esiteltiin näiden **eri skenaariomenetelmien yhdistelyn menetelmäkokonaisuus strategisen maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun ja niihin liittyvän vaikutusten arvioinnin tueksi**.

**Eri skenaariomenetelmät kiinnittyvät eri tietämisen muotoihin.** Ennusteiden/trendiskenaarioiden laadinnassa hyödynnetään matemaattis-luonnontieteellisin menetelmin hankittua tietoa, jolla voidaan perustella lyhyen aikavälin toimia ja kytkeä ne vastaaventyypiseen tapahtuneen kehityksen seurantatietoon. Kutsumme sitä *tietämiseksi*. Eksploratiivisten skenaarioiden laadinnassa tarvitaan taitoa luoda erilaisia skenaariotarinoita mahdollisista tulevaisuuksista. **Juuri tarinallisuuden kautta päästään kiinni ilmiöihin ja kyetään kuvaamaan niiden kehkeytymistä ja kehityskulkua suhteessa eri toimijoiden rooleihin ja kohtaloihin niin arkielämän kuin yhteiskunnallisten rakenteidenkin tasolla.** Tätä kutsumme *taitamiseksi*.

Normatiivista skenaariota valittaessa tarvitaan arvokeskustelua ja siihen liittyvää eettisen harkinnan ja poliittisen argumentoinnin kykyä, jotta voidaan muodostaa yhteisesti hyväksyttävissä oleva visio. Tätä tietämisen muotoa kutsumme *harkinnaksi*. Backcastingissa puolestaan tarvitaan toiminnan ohjelmoinnin ja koordinoimisen taitoa, kun linjataan kehityspolkua ja tähän liittyviä toimia kohti tavoiteltua visiota. Tätä tietämisen muotoa kutsumme *tekemiseksi*.

Kulloisessakin strategisen suunnittelun prosessissa on erikseen arvioitava, sekä alussa että pitkin matkaa, miten näitä eri tietämisen muotoja (tietäminen, taitaminen, harkinta ja tekeminen) on suhteutettava ja painotettava suhteessa toisiinsa – ymmärtäen niiden yhteismitattomuus. **Suunnittelujärjestelmissä tulisi tunnistaa nämä erilaiset strategiseen suunnitteluun liittyvät tietämisen muodot ja huomioida ne, kun asetetaan vaatimuksia suunnitelmien sisällölle sekä selvitysten ja arviointien riittävyydelle ja taroituksenmukaisuudelle.** Nykykäytännöissä ja lain tulkinnoissa korostuu nk. evidenssi-tieto (*tietäminen*), joka on omiaan hankesuunnittelun tietoperustana, mutta soveltuu vain osin strategisen suunnittelun tietotarpeisiin.

**Maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun prosesseja voidaan ajallisesti synkronoida rullaavan suunnitteluprosessin avulla, jossa yhdistetään lyhyen aikavälin toimet pitkän aikavälin tavoitteisiin.** Rullaavuus viittaa strategisen suunnittelun pitkän aikaperspektiivin tavoitteiden vaiheittaiseen hankkeistaamiseen, toteutuksen seurantaan ja (uudelleen)arviointiin toistaan seuraavien syklisten (esim. 4 vuotta) kierrosten avulla. Kun siirrytään yhä enenevässä määrin rullaavaan suunnitteluun eri suunnitteluvälineiden parissa, kuten yleis- ja maakuntakaavoissa, eri tasojen liikennejärjestelmäsuunnitelmissa ja MAL-sopimusprosesseissa, on tärkeää, että suunnitelmien aikajänteet tahdistetaan suhteessa toisiinsa (esim. 4+8 (12) vuotta). Tämä suunnitelmien ajallinen synkronointi ei kuitenkaan riitä vaan tarvitaan jatkuvia keskustelufoorumeita, jotka kokoavat eri tasoja sekä sektoreita yhteen ja joissa suunnitelmien yhteensovittamistyötä tehdään yhteisen tahtotilan pohjalta. Näistä hyväksi esimerkeiksi hankkeen työpajoissa mainittiin MAL-sopimusprosessit ja aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050 -työ (ALLI 2050).



Nämä johtopäätöksen tutkimuskysymyksen kaksi osalta pohjautuvat raportin luvun kolme päätelmiin.

**Tutkimuskysymys 3:** Miten tällaiseen prosessiajatteluun sovitetaan yhteen liikenteen ja maankäytön suunnittelun vaikutusten arvioinnit, jotka kohdistuisivat strategiaan yhdyskunta- ja aluekehityksen yhteisvaikutuksiin eri alueellisissa skaaloissa ja aikahorisonteissa?

Jotta vaikutusten arviointi voitaisiin sovittaa yhteen strategiaan ja jatkuviin suunnittelun prosesseihin, **tarvitaan vaikutusten arvioinnin menettelytapojen kehittämistä.** Tämä ei välttämättä vaadi muutoksia lainsäädäntöön, vaan menettelytapoja voidaan kehittää informaatio-ohjauksen ja lain tulkintaan liittyvän ohjeistuksen avulla. Kehittämistä vaativat erityisesti vaikutusten arvioinnin ohjelmointi osana suunnitteluprosessia, tavoitteiden asettamisen käytännöt suunnitteluprosessissa ja viestintä vaikutusten arvioinnin aikana.

**Kehittämisen keskeiseksi tavoitteeksi tulisi asettaa, että vaikutusten arviointi kytke-  
tään tiiviimmin osaksi maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun prosessia.**

Käytännössä vaikutusten arviointi tulisi ohjelmoida ja aikatauluttaa osaksi suunnitteluprosessia niin, että sitä tehdään koko prosessin ajan vaikuttaen suunnittelun tulevaisuus- ja vaihtoehtotarkasteluihin, päätöksiin, täsmennyksiin ja korjauksiin. Jos pyrkimyksenä on sovittaa eri tasojen suunnitteluprosesseja yhteen, tulee myös niiden arviointiprosessit ohjelmoida yhteen suunnitteluprosessin alussa, millä säästetään resursseja ja vältetään päällekkäisyyksiä. Täten suunnitteluprosessin alkuvaiheen painoarvo kasvaa. Osana ohjelmointia tulisi sopia tarkastelun rajauksista, yhteisistä ja erikseen tehtävistä selvityksistä ja vertailu- ja arviointimenetelmistä sekä prosessin organisointi- ja johtamismenetelmistä. Parhaimmillaan tavoitteiden asettamisen, johtamisen ja ohjelmoinnin avulla voitaisiin siirtä nykyisestä arviointiyhteistyöstä jopa tasojen väliseen arviointien yhdessä tekemiseen.

**Suunnittelun tavoitteiden asettaminen on nähtävä keskeisenä vaikutusten arvioinnille, sillä tavoitteiden tulisi ohjata vaikutusten arvioinnin kohdentamista ja tarkkuustasoa.**

Näin tavoitteet voivat auttaa rajaamaan arviointia kullakin tasolla merkittävimpiin oletettuihin vaikutuksiin ja sopeuttamaan arviointia paremmin suunnitelman tarkkuustasoon. Tämä tarkoittaa, että eri tasoilla ja sektoreilla tehtäviä suunnitelmia tulisi pyrkiä sovittamaan yhteen jo tavoitteiden asettamisen vaiheessa. Toisaalta se tarkoittaa, että lainsäädännön tulisi mahdollistaa tavoitteiden ja vaikutusten arvioinnin nykyistä rohkeampi rajaaminen. Tavoitteiden rajaaminen edellyttää kullakin tasolla yleisten ilmiöön sidottujen ylikansallisten ja kansallisten tavoitteiden konkretisointia. Omalle tasolle sopivien tavoitteiden konkretisointi edellyttää yhteisen tilannekuvan muodostamista. Tässä tilannekuvan muodostamisessa tulee tulevaisuustarkastelujen ohella laajasti hyödyntää seurantatietoa, myös oman organisaation ja sektorin ulkopuolelta, ja

ymmärtää, miten muut osapuolet toimivat ilmiöön vastaamiseksi. Nykyisin käytössä on kuitenkin vain vähän menetelmiä, joilla toimenpiteiden järjestelmätason vaikutuksia voitaisiin hahmottaa.

**Järjestelmätasolle kohdennettuja arviointimenetelmiä tulisi siksi kehittää.** Ne auttavat tunnistamaan eri organisaatioiden mahdollisuuksia vaikuttaa ilmiöihin ja niiden väliin vuorovaikutussuhteisiin. Näin arviointimenetelmät tukisivat oppimista sekä omien toimenpiteiden ja yhteistyön merkityksen tunnistamista. Sektorirajat ja suunnittelutasot ylittävälle vaikutusten arvioinnin menetelmille on ylipäättään tarvetta. Huomiota tulisi kiinnittää aiempaa enemmän arvioinnin lähtötietoihin ja menetelmien valintaan, sillä helposti saatavilla olevat lähtötiedot ja totunnaiset arviointimenetelmät saattavat suunnata ja rajata käsiteltävää kokonaisuutta liiaksi.

**Vaikutusten arvioinnin ja niistä viestimisen tavoitteena tulisi olla yhteinen oppiminen.** Yhteinen oppiminen edellyttää, että olennaiset tahot pääsevät mukaan prosessiin sen kaikissa vaiheissa ja että arvioinnin tuloksista viestitään laajasti ja selkeästi organisaation sisällä, luonnollisesti myös poliittisille päättäjille.

**Tutkimuskysymys 4:** Miten maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen sopimusmenettelyjä voitaisiin kehittää vastaamaan yhteiskunnallisia haasteita ja sovitaa sopimusmenetelmät paremmin yhteen lakisääteisten suunnitteluinstrumenttien kanssa?

MAL-prosesseista, jotka kattavat niin rakennemallien laadintaan tähtäävän suunnittelutyön kuin itse MAL-sopimusten laadinnan, on kehittynyt tärkeitä työkaluja valtion ja suurten kaupunkiseutujen kuntien väliseen samoin kuin suurten kaupunkiseutujen sisäiseen yhteistyöhön. Nykyään näillä verkostomaisilla maankäytön ja liikennesuunnittelun yhteistyöfoorumeilla on oma keskeinen roolinsa lakisääteisten suunnitteluvälineiden rinnalla. Verkostomaisessa suunnittelu-yhteistyössä voidaan tehdä visiointia ja tavoitteiden yhteensovittamistyötä vapaammin kuin pelkästään lakisääteisten suunnitelmien laadinnan puitteissa, sillä ne eivät lähtökohtaisesti sido toteutusta. Jälkimmäiset ovat kuitenkin edelleen välttämättömiä päätösten demokraattisuuden ja sitovuuden turvaamiseksi. Tarvitaan siis verkostomaisen ja lakisääteisen suunnittelun strategisesti näkemyksellistä yhteispeliä. Pyrkimys yhteispeliin voi kuitenkin johtaa erilaisten työryhmien ja foorumeiden määrän hallitsemattomaan kasvuun, mikä voi jopa vaikeuttaa yhteensovittamista.

**Kun pyritään alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän selkeyttämiseen, tulisi huomiota kiinnittää yhteistyön verkostojen ja foorumeiden kokoavuuteen ja joustavuuteen läpi suunnittelutasojen sekä tarkoituksenmukaiseen työnjakoon niiden kesken.**

Kaupungistumisen ja kaupunkiseutujen kasvun myötä on syntynyt tarve yhteisen seudullisen tahtotilan muodostamiseen ja toimien yhteensovittamiseen. On etsitty keinoja kaupunkiseutusunnittelun ja sen välineiden kehittämiseen. Yhtenä ratkaisuna kaupunkiseutusunnittelun kehittämiseen on MRL:n uudistuksen yhteydessä esitetty kaupunkiseutukaava. Kaupunkiseutukaava on nähty välineenä, joka voi vastata vapaamuotoisiin instrumentteihin liitettyyn demokratiavajeeseen ja sitouttaa kuntia yhteisten suunnitelmien toteuttamiseen.

Vaikka monet näkevät kaupunkiseutukaavan tervetulleena lisänä suunnitteluvälineisiin, se voi kuitenkin huonossa tapauksessa muodostua uudeksi kaavatasoksi, joka voi joissain tilanteissa lisätä työmäärää ja yhteistyötarvetta sekä monimutkaistaa yhteistyön organisoinnin rakenteita entisestään. Kannattaakin harkita, tuoko kaupunkiseutukaavan käyttöönotto lakisääteisenä suunnitteluvälineenä sellaista lisäarvoa maankäytön ja liikenteen ohjaukseen, mitä kunta- ja maakuntakaavoituksen nykyisin keinoin tai vapaamuotoisin suunnitteluvälinein ei voitaisi saada aikaan. **Strategisten tavoitteiden yhteensovittamista voidaan nimittäin tehdä myös nykyisiä suunnitteluvälineitä kehittämällä.**

- Maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmätöön omilla kuntarajat ylittävillä yhteensovittamismenetelmillä (esim. rakennemallit, yhteistyöfoorumit) voidaan jo nykyoloissa saavuttaa hyviä tuloksia, kun joustavoitetaan ja yksinkertaistetaan yksittäisen seudun tasolla tehtävää suunnittelua.
- Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä sisältää jo nykyisellään mahdollisuuden kunnallisten yleiskaavojen laatimiseen yhteisessä prosessissa ja kuntien yhteisten yleiskaavojen laadintaan
- Alueellista liikennejärjestelmätöitä puolestaan tehdään jo lähtökohtaisesti ylikunnallisena prosessina ja tavoitelähtöisesti, Helsingin seudulla erillislainsäädännön velvoittamana.
- Joillain kaupunkiseuduilla tehdään kaavallista ohjausta osamaakuntakaavan puitteissa.

Mitä kaavainstrumenttia kaupunkiseudun kehityksen ohjaamiseksi käytetäänkin, ei sitä ole syytä nähdä vaihtoehtona verkostomaiselle rakennemallityölle, vaan käyttää näitä rinnan edellä mainitun yhteispelin hengessä. **Alueellisten yhteistyötä edellyttävien ilmiöiden ratkaisemiseen ei siis kyetä pelkästään lain määrittelemien suunnittelutasojen lisäämisellä. Verkostomaisen ja lakisääteisen suunnittelun rullaava ja itsekorjaava yhteispeli ratkaisee. Yhteispelissä on tarpeellista yhtäältä avata pitkän aikajänteen mahdollisia maailmoja ja toisaalta etsiä keinoja, joilla voidaan parantaa lyhyen aikajänteen yhteisten päätösten sitovuutta.**

Kun kehitetään yhteispeliä, on huomioitava, että kaupunkiseutujen lähtökohdat, toimintatavat ja tarpeet ovat erilaiset. Niiden kaavallisen ohjauksen välinekokonaisuuteen vapaaehtoinen kaupunkiseutukaava saattaa paikoin tuoda oman lisänsä olematta kaikkialla houkutteleva tai tarpeellinen. Näemme, että kaupunkiseuduilla käyttökelpoista kaavallisen ohjauksen kokonaisuutta on syytä kehittää. **Koko suunnittelujärjestelmän strategisuutta tulisi nostaa. Kytkeytymistä ilmiöihin ja ilmiöpohjaiseen rakennemallityöhön tulisi vahvistaa.**

Suurilla kaupunkiseuduilla kytkentä ilmiöpohjaisuuteen vahvistaisi MAL-sopimusten merkitystä strategisena välineenä ja vähentäisi niiden näyttäytymistä lähinnä teknisenä toimenpidelistana ja investointiluettelona. Tällöin **MAL-sopimusten roolia tulisi vahvistaa ja sopimusten sisältöä selkeyttää ja yksinkertaistaa sekä nostaa ne osin strategisemmalle ilmiöpohjaiselle visioivalle tasolle.** Ilmiöpohjaisuudesta muodostettuja tavoitteita ja tavoitteista johdettuja toimenpiteitä pitäisi puntaroida huolellisesti yhteistyössä kaupunkiseudun kuntien, maakunnan ja valtion sekä eri sektoreiden kesken. Jatkuva rakennemallityö ja siihen kytkeytyvät kausittain uudistettavat MAL-sopimukset voisivat toimia strategista jatkuvuutta muodostavana liimana iteroituvien maakunta-, kaupunkiseutu- ja kuntakaavasunnittelun sekä liikennejärjestelmätyön välillä.

**Maakuntakaavaa voitaisiin kehittää joustavammaksi kohdentamalla sen käyttö alueellisesti ja temaattisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.** Maakunnat voisivat tarvittaessa rajata osamaakuntakaavoja ja liikennejärjestelmäsuunnitelmia kohdentamaan kaupunkiseutuihin, huomioiden samalla yhtä maakuntaa laajemmat tavoitteet. Tämä tukisi samalla liikennejärjestelmätyön yhteyttä strategiseen alueidenkäytön suunnitteluun sekä siirtymistä sektorikohtaisesta suunnittelusta ilmiöpohjaiseen suunnitteluun. Vaikutus suunnitteluun olisi ilmeinen, sillä nykyiset maakuntien ja seutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmat tukeutuvat pitkälti sektorikohtaiseen, liikenteen tai mahdollisesti yhdyskuntarakenteen tehokkuusnäkökulmaan perustuvaan suunnitteluun. Tavoite on täytynyt, kun yksittäinen toimenpide on suoritettu, esimerkiksi investointikohde on toteutettu. **Ilmiöpohjaisuuden huomioiva liikennejärjestelmätyö sen sijaan sisältää kompleksisen toimenpiteiden kirjon, josta ei voida päättää yksin sektorin sisällä, vaan on haettava aktiivisesti yhteistä näkemystä ja resursseja muiden sektoreiden kanssa.** Liikennejärjestelmäsuunnitelmat voisivat noudatella valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman teemoja strategisesti iteroituen ja noudatella näin rullaavan suunnittelujärjestelmän mallia. Erityisesti alueellisen liikennejärjestelmätyön strategisuuden saavuttamisessa keskeistä on sen kytkeminen kiinteämmin osaksi maakunnan tai kaupunkiseudun kehittämistä sekä rakennemallityötä. Tässä työssä liikennejärjestelmäsuunnittelun ei tulisi jäsentyä vain investoinneiksi vaan maankäytön kanssa yhteensovitetuiksi tavoitteiksi ja suunnitteluperiaatteiksi.

Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettaessa huomio on kiinnittynyt vahvasti strategisen suunnittelun edellytysten kehittämiseen kaupunkiseuduilla, jolloin maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamisen kysymykset kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla ja niiden väliin jäävillä ylimaakunnallisten liikennehankkeiden viitoittamilla käytävillä ovat jääneet liian vähälle huomiolle. **Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja siihen pohjautuva liikennejärjestelmätyö tarvitsevat keskeisille väylille ja kehityskäytävävyöhykkeille niille paremmin soveltuvia yhteistyö- ja suunnitteluvälineitä**, jotka nivovat kehityskäytävän päihin ja välille kohdistuvia suunnittelukysymyksiä ja osapuolia joustavasti yhteen. Maakunnallinen suunnittelutyö soveltuu yksinään heikonpuoleisesti kehityskäytävien ilmiöpohjaiseen suunnitteluun. Nykyjärjestelmän puitteissa ilmiöt ja käytävät pilkkoutuvat maakunnittaisiksi ja kaupunkiseuduittain korvamerkityiksi suunnittelu- ja investointikohteiksi, joiden toteuttaminen saattaa olla jopa ristiriidassa ylätasoon tavoitteiden kanssa.

Tilanteen korjaamiseksi on tulossa uusia mahdollisuuksia, sillä luonnos alueiden kehittämislain uudistamiseksi ja aluekehittämispäätös luovat edellytyksiä lisätä sopimusperustaisia kumppanuuksia niin maakunnissa kuin maakuntien ja valtionkin välillä. Jatkossa voitaisiin kehityskäytävien laajuudelle ulottuvaan sopimiseen maankäytön ja liikennejärjestelmän toimista soveltaa aluekehittämisen sopimuksellista lähestymistapaa. Samalla sopimusten strategisuus syventyisi, kun sopimukseen nostettaisiin vain koko käytävän yhteiset tavoitteet ja suunnittelun kannalta oleelliset toimenpiteet. Ne voisivat edelleen olla yksittäisiä kaupunkien keskustoissa tai seudulla olevia kohteita, jos ne olisivat merkityksellisiä koko käytävän kannalta. Esimerkkinä vaikkapa Riihimäen kolmioraide, Kupittaaan alueen kokonaiskehittäminen tai metron jatkeet Helsingin seudulla. **Suurten kaupunkiseutujen lisäksi voitaisiinkin laatia valtion, maakuntien ja kuntien välisiä sopimuksia myös ylimaakunnallisilla kehityskäytävillä.**

Sopimusten demokraattista olemusta voitaisiin syventää ulottamalla sopimusmenettely kuntien demokraattisista toimielimistä maakuntavaltuustoihin ja -hallituksiin ja maakuntasuunnitteluun oleellisesti kuuluvaan elinkeino yhteistyöhön. Valtion osalta menettely tukeutuisi valtakunnalliseen 12-vuotiseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja nivoksi alueelliset ja paikalliset liikennejärjestelmäsuunnitelmat yhteiseen väylä- ja kehityskäytäväsuunnitteluun. **Pienemmillä kaupunkiseuduilla ja muillakin seuduilla kuin suurilla kaupunkiseuduilla voi olla tarve omanlaiseensa sopimusmenettelyyn (esim. luonnonvara- ja matkailualueet). Nämä sopimusmenettelyt voisivat olla nykyisiä rajoitumpia ja ketterämpiä.**

Suunnittelua tukemaan **olisi tarpeen tehdä kaukonäköistä ennakointityötä valtakunnallisesti myös alueidenkäytön puolella vastineena valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnittelulle.** Jatkuva, itseään tarkistava aluerakenteen ennakointi- ja seurantatyö ja vuoropuhelu valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa loisi herkkyyttä

tunnistaa valtakunnallisen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän strategisesti tärkeät alue- ja verkostokokonaisuudet ja toimenpiteitä vaativat ilmiöt. Juuri nämä kokonaisuudet voitaisiin ottaa sopimusmenettelyjen piiriin.

Nämä johtopäätöksen tutkimuskysymyksen kolme osalta pohjautuvat raportin viidennen luvun päätelmiin.

**Tutkimuskysymys 5:** Mitä päätelmiä tutkimuskysymysten 1–4 käsittelyn kautta on tehtävissä MRL:n uudistukseen sekä uuden lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä soveltamiseen?

Edellä esitettyjen johtopäätösten pohjalta hanke antaa seuraavat kuusi politiikkasuositusta liittyen meneillään olevaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen ja lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä soveltamiseen.

**Suositus 1: Lakisääteisten suunnitteluinstrumenttien ja yhteistyöfoorumeiden hallittua yhteispeliä on kehitettävä**

Yhteensovittavassa, ilmiöpohjaisessa maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelussa tarvitaan lakisääteisten suunnitteluvälineiden ja verkostomaisen suunnittelun välineiden ja foorumeiden yhteispeliä. Teemaluonteisilla yhteistyöfoorumeilla, rakennemallityöllä ja sopimusmenettelyihin perustuvilla prosesseilla voidaan joustavasti ylittää sektori- ja tasorajat suunnittelutyössä, mutta suunnittelun eri vaiheissa tehtävien päätösten demokraattisuus, oikeutettavuus ja sitovuus edellyttävät lakisääteisten suunnitteluvälineiden käyttöä.

Vuosien varrella suunnittelun muodot ja käytännöt ovat muuttuneet vallitsevan lainsäädännön puitteissa. Tärkeää onkin, ettei lainsäädäntö tarpeettomasti jähmetä suunnittelua nopeasti muuttuvassa maailmassa eikä rajoita liikaa alueellisia omat olosuhteet huomioivia tulkintoja. Tilaa voitaisiinkin jättää informaatio-ohjaukselle esimerkiksi hyödyntäen hyviä käytäntöjä. Maakunnissa ja seuduilla tarvitaan maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteistyön virtaviivaistamista. Tilannetta helpottaisi, jos liikennejärjestelmän suunnittelun sisältöjä eri aluetasoilla sovitettaisiin ilmiöpohjaisesti yhteen ja yhtäaikaaisesti maankäytön suunnittelun kanssa. Toimivuutta parantaa organisaatiokenteiden järjeistäminen, ei vain lain määrittelemien suunnitteluvälineiden muuttaminen. Tarvitaan suunnittelutasot ja -sektorit läpäiseviä epämuodollisia ilmiöt ja ilmiölähtöisen suunnitteluotteen huomioivia yhteistyöfoorumeita. Niissä ja parhaimmillaan yhteisessä rullaavassa strategisessa suunnittelussa voidaan eri toimijoiden kanssa yhteisesti

sopia suunnittelun keskeisistä sisällöistä ja rajauksista sekä lakisääteisten ja muiden yhteistyöinstrumenttien yhteispelistä. Yhteistyöfoorumeita ei tulisi kuitenkaan rakentaa jo runsaslukuisten foorumeiden päälle vaan foorumeita pitäisi pyrkiä sulauttamaan toisiinsa. Lakisääteisen ja verkostomaisen suunnittelun yhteispelin selkärangan tarjoaa rullaavasti etenevä strateginen suunnittelu, jossa yhtäältä verkostomaisesti avataan pitkän aikajänteen mahdollisia maailmoja ja toisaalta lakisääteisesti lukitaan päätöksiä pitkän aikajänteen tavoitteellisuuteen pyrkien mutta rullaavan käytännön mukaisesti näitä päätöksiä lyhyellä aikajänteellä tarkistaen ja mahdollisesti korjaten seurantatiedon ja muuttuvien tulevaisuuden näkymien pohjalta (ks. suositus 5).

Suositus on laadittu ensisijaisesti lukujen kaksi, kolme ja viisi päätelmien ja johtopäätösten pohjalta.

**Suositus 2: Ilmiöpohjaisuus tuo valtio- ja kuntatason väliin moninaisia maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun strategista yhteensovittamistyötä edellyttäviä alueellisia kokonaisuuksia suurten kaupunkiseutujen ohella. Tämän työn organisoinnissa ja suunnitteluvälineiden valinnassa on tärkeää jättää tilaa aluelähtöisyydelle**

Kasvavien kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun edistäminen on tärkeää, ja sitä on mahdollista tehdä erilaisin välinein. Tähän on meneillään olevassa MRL:n uudistustyössä ehdotettu välineeksi kaupunkiseutukaavaa. Kaupunkiseutukaava tuo oman lisänsä maankäytön ja liikenteen ohjauksen välinekokonaisuuteen kaupunkiseuduilla. Joillakin kaupunkiseuduilla suunnittelyyhteistyön vallitsevat käytännöt, organisaatorakenteet ja poliittisen kuntayhteistyön edellytykset huomioiden se voi olla tervetullut työkalu maankäytön ja liikenteen seudulliseksi järjestämiseksi. Kaupunkiseutuyhteistyön lähtökohdat sekä toiminnan ja sen organisoinnin muodot ovat kuitenkin alueittain poikkeavia. Yhteensovittava kuntakaavoitus esimerkiksi perustuen suunnittelyyhteistyöhön seudullisessa verkostomaisessa rakennemalli- ja liikennejärjestelmätyössä tai osamaakuntakaavoituksessa voi joissain tapauksissa palvella seudun tarpeita paremmin. Korostamme seutujen vapautta valita omista alueellisista lähtökohdistaan ja vahvuuksistaan käsin, minkä välineiden ne katsovat parhaiten soveltuvan kaupunkiseutujensa strategiseen ohjaukseen ja miten ne edellisessä suosituksessa mainitsemamme lakisääteisten ja verkostomaisten suunnitteluvälineiden yhteispelin järjestävät tähän liittyen. Tässä järjestämisessä on tärkeää tunnistaa ja valtuuttaa sopiva taho koordinoimaan työtä.

Toisaalta ilmiöpohjaisuus edellyttää, ettemme kapeakatseisesti rajoitu vain suurten ja kasvavien kaupunkiseutujen problematiikkaan ylikunnallisessa maankäytön ja liikenteen yhteensovitustyössä. Niiden ohella on myös muita aluerakenteisiin ja liikenneverkkoihin

liittyviä strategista suunnitteluetta edellyttäviä ylikunnallisia ja ylimaakunnallisiakin kokonaisuuksia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi ylimaakunnalliset kehityskäytävät, seudulliset matkailun ja vapaa-ajanvieton keskittymät, luonnonvara-alueet ja kulttuurimaisemakokonaisuudet – unohtamatta perifeeristyviä seutuja, joilla kuntayhteistyö ja valtion tuki tulevat välttämättömiksi palveluiden hallitun alasajon ja yhdyskuntarakenteiden ja -järjestelmien rationaalisen supistamisen mahdollistamiseksi – hyvän elämän edellytykset turvaten.

Kullekin strategista maankäytön ja liikennesuunnittelua edellyttävälle aluetyypille ei voida muodostaa omaa kaavavälinettä. Näemmekin tarpeen myös maakunnan strategisen roolin kehittämiseksi. Emme tässä haikaile kaatuneen maakuntahallintouudistuksen perään vaan korostamme maakunnan roolia eri suunnittelutasoja ja -sektoreita verkottavana toimijana, myös aluekehittämisen osalta. Ketteränä toimijana maakunta voi kohdentaa strategisen maakuntakaavan käytön alueellisesti ja temaattisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Joissain tapauksissa maakunnat voivat rajata strategista suunnittelua edellyttävät kaupunkiseudut omiksi ilmiöpohjaisuuteen nojaaviksi temaattisiksi kokonaisuuksikseen, joissa yhdistyvät maakuntakaavoituksen ja liikennejärjestelmäsuunnittelun ilmiöpohjainen työskentely yhteistyössä ao. seutujen kuntien ja seudullisten organisaatioiden kanssa. Toisaalta maakunnat voivat toimia fasilitaattoreina seudun kuntien väliselle sekä näiden ja valtion väliselle yhteistyölle siellä missä vastaavia seudullisia yhteistyöorganisaatioita ei ole muodostettu. Tässä fasilitoinnissa voidaan hyödyntää myös epämuodollisia rakennemallityyppisiä työkaluja ja sopimusmenettelyjä.

Ylimaakunnalliset strategiset aluekokonaisuudet edellyttävät joustavaa maakuntien välistä yhteistyötä sekä valtakunnallisen liikennejärjestelmä- ja aluerakennetyön sekä kaupunkiseutujen tukea tälle. Keskeinen, mutta alihyödynnetty kannustin yhteistyölle sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti, on valtakunnallinen ja maakunnallinen aluekehittämistyö ja sen kytkennät kansallisiin ja EU:n aluekehittämissuunnitelmiin.

Suositus on laadittu ensisijaisesti lukujen 2 ja 5 päätelmien ja johtopäätösten pohjalta.

**Suositus 3: Sopimusmenettelyjä tulee kehittää huomioiden erilaiset strategista suunnittelua kaipaavat aluetasot**

Suurten kaupunkiseutujen MAL-sopimusmenettelyistä on vuosien mittaan kehkeytynyt hyviä foorumeita keskinäiselle oppimiselle maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun välillä sekä keskustelulle ja tiedon vaihdolle kaupunkiseututason ja valtakunnan tason välillä. Siitä on myös muodostunut areena kaupunkiseudun kuntien väliseen sopimiseen ja työväline seudullisesti laadittujen suunnitelmien ja ohjelmien toimeenpanosta



sopimiseen. Tässä sopimisessa edunvalvonta on toisinaan korostunut strategisuuden kustannuksella. Investointien osatavoitteen jaottelu vesittää pahimmillaan kokonaistavoitteita, esimerkiksi kestävä liikunnan edistämisen tai yhdyskuntarakenteen tiivistämisen osalta. Sopimusten strategista luonnetta tulisi vahvistaa.

Kuitenkin, kuten yllä todettiin, suuret kaupunkiseudut eivät ole ainoa relevantti strategista suunnittelua ja eri suunnittelutasojen koordinaatiota kaipaava aluetyyppi. Sopimusmenettelyjä on syytä kehittää edelleen sisällöllisesti ja ajallisesti. Samanaikaisesti erityisesti valtio-osapuolen on pidettävä yllä ”tilannehuonemaista” (ks. suositus 6) kehityskuvaa ja herkkyyttä sille, mistä kulloinkin nousevat valtakunnallisen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän strategisesti tärkeät ja keskeisiin ilmiöihin linkittyvät alue- ja verkostokokonaisuudet. Herkkyydestä huolimatta sopimusten pitkäjänteisyyteen ja hallituskaudet ylittävään kes-  
toon tulee panostaa, jotta osapuolet eri tasoilla sitoutuvat niihin.

Suurten kaupunkiseutujen rinnalla valtion sekä kuntien ja/tai maakuntien välisiä sopimuksia voi olla tarpeen laatia ilmiöiden teemoittamina myös ylimaakunnallisilla kehityskäytävillä ja pienemmillä kaupunkiseuduilla sekä muilla seuduilla. Liikenneinvestointivetoisuuden nojaaminen sopimusmenettelyjen kannustimena ei ole riittävä sisältö useiden alueiden välisessä menettelyssä; kehityskäytävän tulee pohjautua alueen kaupunkiseutujen, maakuntien ja valtion yhteisesti tunnistamiin edistettäviin teemoihin ja tunnistettuihin ilmiöihin. Yhteinen ymmärrys toimenpiteitä vaativista ilmiöistä löytyy jatkuvalla aluerakenteen ja liikennejärjestelmän ennakoitavuudella ja seurannalla (ks. suositus 6).

Suositus on laadittu ensisijaisesti luvun 5 päätelmien ja johtopäätösten pohjalta.

**Suositus 4: Kaavojen sisältö-, selvitys- ja arviointivaatimusten  
tarkoituksenmukaisuutta tulee parantaa huomioiden strategisten kaavojen alue- ja  
aikaulottuvuudet ja rajakohdemaiset sisällöt**

Strategisuutta yleispiirteisessä kaavoituksessa (maakunta- kaupunkiseutu- ja yleiskaavatasot) tavoiteltaessa ja tähän istuvia kaavojen sisältö-, selvitys- ja arviointivaatimuksia linjattaessa on tärkeää tunnistaa strategisten ja hankesuunnitelmien ero (ks. luku 3). Strategisen kaavoituksen puitteissa ohjelmoidaan (aluevaraustyyppistä) hankekaavoitusta pyrkien valikoivuuteen. Strategisessa kaavoituksessa suunnittelutyötä arvotetaan ja ohjelmoidaan strategisten tavoitteiden perusteella. Yleispiirteisten kaavojen osalta tämä merkitsee tarvetta parantaa selvitys- ja arviointivaatimusten osuvuutta suhteessa niiden tavoitteisiin: niiden on oltava tarkoituksenmukaisia kaavan strategisten tavoitteiden ja niiden myötä keskeisiksi nousevien temaattisten suunnittelukysymysten kannalta – vaikka selvityksiä ja arviointeja onkin tehtävä myös laajemmin (ks. luku 4).

Tavoitelähtöisyydestä huolimatta strategisissa kaavoissa pyritään mukautuvuuteen suhteessa pitkän aikajänteen tulevaisuuden epävarmuustekijöihin. Näiden strategisen kaavan toteutettavuuteen liittyvien epävarmuustekijöiden kartoittaminen ja arviointi tulisi ottaa aiempaa vakavammin. Samoin kaavassa tehtyjä linjauksia tulisi voida perustella niiden kyvyllä mukautua suhteessa näihin epävarmuustekijöihin. Tässä korostuu, ei vain vaihtoehtoisten suunnitelmien laadinta ja arviointi, vaan myös niiden kytkeytyminen vaihtoehtoihin skenaarioihin ja näiden arviointiin. Tämä myös tarkoittaa, että selvitysten ja arviointien riittävyttä ja tarkoituksenmukaisuutta ei voida tarkastella yksinomaan evidenssityypisen tiedon kriteerein, vaan tulevaisuuden ilmiöiden epävarmuustekijöiden hahmottamiseksi ja niihin vastaamiseksi tarvitaan muunkinlaisia tietämisen muotoja (ks. luku 3).

Strategisen kaavan sisältöä koskevissa vaatimuksissa tulisi siis huomioida sen hankekaavoitusta ohjelmoiva luonne: miten se ohjeistaa hankekaavoitusta ja luo tälle edellytyksiä strategisesti asettamiensa "lukitusten", toteutuksen alue- ja aikaraamitusten, puitteissa? Hankekaavat eivät koske vain asemakaavoja, vaan myös yleiskaavoja voidaan olosuhteiden ja ohjaustarpeiden mukaan laatia hanketyyppisinä kaavoina.

Strategisen kaavan sisällöllisissä määrityksissä on tärkeää käyttää myös rajakohdemaisia termejä, jotka ohjaavat ajattelua maankäytön ja liikenteen yhteistarkastelua edellyttäviin seikkoihin sekä liikennejärjestelmän suunnittelun vaikutusten arvioinnin kehittämiseen tältä osin. Tällaisia ovat tässäkin raportissa monin kohdin käytetyt termit, kuten 'autoriipuvainen yhdyskuntarakenne', 'saavutettavuus' ja 'solmukohta'.

Suositus on laadittu ensisijaisesti lukujen 3 ja 4 päätelmien ja johtopäätösten pohjalta.

**Suositus 5: Suunnitteluprosessit tulee pyrkiä tahdistamaan ja suunnitelmat pitämään jatkuvasti ajan tasalla**

Strategisessa suunnittelussa olennaista on sen jatkuvuus ja mukautuvuus odottamattomiin kehityskuluihin. Tässä raportissa olemme tarkastelleet erityisesti Lahden rullaavaa yleiskaavoitusta ja kestävän kaupunkiliikkumisen suunnittelua tällaisen jatkuvan strategisen suunnittelun muotona sekä Päijät-Hämeen maakuntakaavoituksen ja liikennejärjestelmäsuunnittelun synkronoitumista sen rullaavaan sykliin. Lahden mallia on eri tavoin sovellettu myös muualla (Tampere, Riihimäki, Vihti, Raahe...). Lahdelle ominainen nelivuotissyklisyys on tietyllä tavalla toteutunut myös suurimpien kaupunkiseutujen MAL-suunnittelussa ja MAL-sopimuskausien ketjutuksissa. Nyt MAL-sopimusten aikajännettä on ehdotettu pidennettäväksi 12-vuotiseksi nelivuotissyklein tapahtuvin tarkistuksin. Vastaava aikajänne tarkistusasteineen on käytössä myös valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa. MRL:n uudistuksen valmistelussa on ehdotettu vapaaehtoisen

kaupunkiseutukaavan voimassaoloajan säätämistä 12-vuotiseksi. Tällainen ”rullaavan” suunnittelun yleistyminen eri tasoilla ja sektoreilla avaa mahdollisuuden näiden suunnitteluprosessien tahdistamiseen, strategisuuden vahvistamiseen ja ilmiöpohjaisuuden huomiointiin (ml. tulevaisuustarkastelut, suunnittelutasojen yhteensovittaminen ja vaikutusten arvioinnit) keskuskaupungin, seudun/maakunnan ja valtakunnan tasojen välillä, mikä säästäisi myös suunnitteluressseja. Kaikkia strategisen suunnittelun prosesseja paikallis-, seutu-, maakunta- ja valtiotasolla ei kannata eikä voikaan synkronoida, vaan synkronoiviksi valikoitavien prosessien valinnassa on käytettävä strategista harkintaa. Strategisen kaavoituksen rullaavasta menettelystä ei liene syytä tehdä varsinaista normia MRL:n uudistuksessa, mutta olisi tärkeää painottaa strategisten kaavojen määräajoin tapahtuvan tarkistamisen ja päivittämisen tarvetta.

Aikajänteestä puhuttaessa on tärkeää tehdä ero yhtäältä suunnitelman tarkistamisen ja päivittämisen aikajänteen ja toisaalta suunnitelman tulevaisuuden tähtäimen hyvinkin pitkän aikajänteen välillä. Rullaavassa strategisessa suunnittelussa tähtäimen aikajänne on pitkä, mutta suunnitelmien ja niiden toteutustoimenpiteiden tarkistamisen ja päivittämisen aikajänne on lyhyt, kuten Lahden esimerkki osoittaa (vrt. suositus 1).

Suositus on laadittu ensisijaisesti luvun 3 päätelmien ja johtopäätösten pohjalta.

**Suositus 6: Valtakunnallisen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvatyötä on jatkettava**

Jatkuva strateginen suunnittelutyö korostuu erityisesti valtakunnallisessa ja alueellisessa liikennejärjestelmä- ja aluerakennetyössä. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnittelu tarvitsee rinnalleen valtakunnallista aluerakennetyötä niin, että molemmin puolin käydään säännöllistä yhteiseen tilannekuvaan pyrkivää vuoropuhelua sekä vaihtoehtotarkasteluihin perustuvaa arviointia ja skenaariotyötä (ks. suositukset 3 ja 5). Tilannekuvatyössä tarvitaan myös tasojen välistä skaalautuvuutta, jossa nähdään kytkentöjä valtakunnan tason aluerakenteen teemojen ja aluelähtöisten yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeiden välillä. Tätä työtä voisi käytännössä toteuttaa ympäristöministeriön johtama alue- ja yhdyskuntarakennefoorumi, joka kytkeytyisi valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun, mutta kokoaisi verkostomaisesti tilanteen ja tarpeen mukaan myös maakunnallisia, seudullisia ja paikallisia toimijoita. Foorumin tavoitteena olisi toimia valtakunnallisen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän strategisen kehittämisen eräänlaisena tilannehuoneena eri hallinnonaloja ja ministeriöiden vastuualueita yhdistäen. Muutaman vuoden takainen ALLI-työ tarjoaa esimerkin tämältyyppisestä foorumista. Foorumin kytkeytyvyydestä myös työ- ja elinkeinoministeriön sekä maakuntien liittojen vastuulla olevaan aluekehityksen ennakointi- ja seurantatyöhön tulisi huolehtia.

Olisi pohdittava, asettavatko verkostomainen ja jatkuva aluerakenne- ja liikennejärjestelmätyö sekä 12-vuotissykliä toteuttava valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnittelu kehittämissuunnitelmissa valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille oikeusvaikutteisena ohjausvälineenä. Nähdäksemme valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tulisi täsmentää nykyisestä ja kytkeä ne vahvemmin valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnittelun kysymyksiin. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tulisi jatkossa pystyä uudistamaan tai päivittämään siten, että niillä voidaan reagoida mm. valtakunnallisen liikennejärjestelmän kehittämisen edellyttämiin alueidenkäyttöön tarpeisiin.

Suositus on laadittu ensisijaisesti lukujen 3 ja 5 päätelmien ja johtopäätösten pohjalta.

## LÄHTEET

- Akkerman, S. & Bakker, A. (2011). Boundary Crossing and Boundary Objects. Review of analysis. Teoksessa D. Rogers and D. Whitten (toim.), *Interorganizational Coordination*. Iowa: Iowa State University.
- Albrechts, L. (2005). Creativity as a drive for change. *Planning Theory* 4(2), 247–269.
- Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, alustavia pykäläluonnoksia 11.10.2019 (2019). Vierailtu 7.4.2020. [https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2019/10/Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-suunnitteluj%C3%A4rjestelm%C3%A4n-alustavat-pyk%C3%A4l%C3%A4luonnokset\\_111019.pdf](https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2019/10/Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-suunnitteluj%C3%A4rjestelm%C3%A4n-alustavat-pyk%C3%A4l%C3%A4luonnokset_111019.pdf)
- Bartholomew, K. & Ewing, R. (2008). Land Use-Transportation Scenarios and Future Vehicle Travel and Land Consumption: A Meta-Analysis. *Journal of the American Planning Association* 75 (1), 13–27.
- Bartholomew, K. (2007). Land use-transportation scenario planning: promise and reality. *Transportation* 34, 397–412.
- Benson, J.K. (1982), 'Networks and policy sectors: a framework for extending interorganizational analysis. Teoksessa D. Rogers and D. Whitten (toim.), *Interorganizational Coordination*. Iowa: Iowa State University.
- Bertolini, L. (2012). Integrating mobility and urban development agendas: a manifesto. *disP-The Planning Review*, 48(1), 16–26
- Community Care Policy for People with Mental Handicaps. *Journal of Social Policy* 19(2), 141–168
- Curtis, C. & James, B. (2004). An institutional model for land use and transport integration, *Urban Policy and Research*, 22(3), 277–297.
- Davoudi, S. (2015). Planning as practice of knowing. *Planning Theory* 14(3), 316–331.
- Duffhues, J., & Bertolini, L. (2016). From integrated aims to fragmented outcomes: Urban intensification and transportation planning in the Netherlands. *Journal of Transport and Land Use*, 9(3), 15–34.
- Elander, I., & Gustafsson, E. (2019). From policy community to issue networks: Implementing social sustainability in a Swedish urban development programme. *Environment and Planning C: Politics and Space* 37(6), 1082–1101.
- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice & Research* 15(4), 299–318.
- Forester, J. (1993). *Critical theory, public policy, and planning practice*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Friedmann, J. (2004). Strategic spatial planning and the longer range. *Planning Theory & Practice* 5(1), 49–67.
- Geerlings, H. & Stead, D. (2003). The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport Policy* 10, 187–196.
- Getimis, P. (2012). Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach. *Planning Practice and Research*, 27(1), 25–40. DOI: 10.1080/02697459.2012.659520
- Geurs, K. & Ritsema van Eck, J.R. (2001). Accessibility measures. Review and Applications. Evaluation of Accessibility Impacts of Land-Use Transport Scenarios, and Related Social and Economic Impacts. Bilthoven: RIVM Research for Man and Environment.
- Givoni, M., Macmillan, J., Bannister, D., & Feitelson, E. (2013). From policy measures to policy packages. *Transport Reviews*, 33(1), 1–20.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action Vol. 1. Reason and the rationalization of society*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action Vol. 2. Critique of functionalist reason*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Hardy, B., G. Wistow ja R.A.W. Rhodes (1990). Policy Networks and the Implementation of Community Care Policy for People with Mental Handicaps. *Journal of Social Policy*, 19(2), 141–168.
- Harvey, F. & Chrisman, N. (1998). Boundary objects and the social construction of GIS technology. *Environment and Planning A*, 30(9), 1683–1694.
- Hatzopoulou, M., & Miller, E. J. (2008). Institutional integration for sustainable transportation policy in Canada. *Transport Policy*, 15(3), 149–162
- Healey, P. (2009). In search of the “strategic” in spatial strategy making. *Planning Theory & Practice* 10(4), 439–457.
- Healey, P. (2013). Comment on Albrechts and Balducci “Practicing strategic planning”. *disP* 49(3), 48–50.
- Herneoja, A., Valli, R., Lautso, J., Lindroos, K. & Seppä, I-M. (2018). Development of methods for the coordination of transportation and land use. Research reports of the Finnish Transport Agency 53/2018. Helsinki: Finnish Transport Agency, Transport and Land Use.
- Honkanen, P. (2019). Lahden jatkuvan yleiskaavoituksen malli ja sen kytkennät kestäväan kaupunkiliikkuimiseen, esitys YHTÄJALKAA-hankkeen työpajassa Helsingissä 29.10.2019.
- Hrelja, R., Monios, J., Rye, T., Isaksson, K. & Scholten, C. (2017). The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems. *International Journal of Sustainable Transportation* 11(8), 611–622.

- HSL (2017). MAL 2019 – Ilmiöt ja skenaariot. Vierailtu 16.6.2020. [https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/mal2019\\_ilmiot\\_ja\\_skenaariot\\_raportti\\_19122017.pdf](https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/mal2019_ilmiot_ja_skenaariot_raportti_19122017.pdf)
- HSL (2019). MAL 2019 vaikutusten arviointiselostus. Vierailtu 16.6.2020 [https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/liite2\\_mal\\_2019\\_vaikutusten\\_arviointiselostus\\_liitteineen.pdf](https://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/liite2_mal_2019_vaikutusten_arviointiselostus_liitteineen.pdf)
- Hull, A., Silva, C. & Bertolini, L. (2012). COST Action TU1002 – Accessibility Instruments for Planning Practice. COST Office Saatavissa: <http://www.accessibilityplanning.eu/wpcontent/uploads/2012/10/COST-Report-1-FINAL.pdf>
- Huttunen, R., Kakkori, L., & Heikkinen, H.L.T. (1999). Toiminta, tutkimus ja totuus. Teoksessa Heikkinen, R. Huttunen & P. Moilanen. toim. Toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Juva: Atena kustannus, 111–36.
- Hytönen J., Mäntysalo R., Akkila I., Kanninen V. ja Niemi P. (toim.) (2012). Kaupunkiseutujen kasvukivut II. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Acta nro 241. Helsinki: Kuntaliitto.
- Hytönen, J., & Ahlqvist, T. (2019). Emerging vacuums of strategic planning: an exploration of reforms in Finnish spatial planning. *European Planning Studies* 27(7), 1350–1368.
- Hytönen, J., Mäntysalo, R., Peltonen, L., Kanninen, V., Niemi, P., & Simanainen, M. (2016). Defensive routines in land use policy steering in Finnish urban regions. *European Urban and Regional Studies* 23(1), 40–55.
- Härkönen, T. (2018). Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP) -prosessin soveltuvuus Lahden yleiskaavoitukseen, julkaisematon Aalto-yliopiston kandidityö.
- Högström, J., Balfors, B. & M. Hammer (2018). Planning for sustainability in expansive metropolitan regions: exploring practices and planners' expectations in Stockholm, Sweden, *European Planning Studies*, 26(3), 439–457.
- Irjala, A. (2020). Uudistuva alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä. Esitys YHTÄJALKAA-hankkeen työpajassa 4.3.2020.
- Jama, T.; Lehtovuori, P.; Rajaniemi, J.; Siikonen, M.; Mäntynen, J.; Rantanen, A.; Joutsiniemi, A.; Koskela, K.; Kärkinen, T.; Saarikoski, P. & Saarniaho, K. (2018). Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen. Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke). Ympäristöministeriön raportteja 4. Helsinki: Ympäristöministeriö. Luettavissa: <[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160505/YMra\\_4\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160505/YMra_4_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>
- Kanninen, V. (2017). *Strateginen kaupunkiseutu – Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena*. Espoo: Aalto University Doctoral Dissertations 227/2017.
- Kanninen, Vesa; Mäntysalo, Raine; Ristimäki, Mika & Kontio, Panu (toim.) (2010). Autoriippuvainen yhdyskunta ja sen vaihtoehdot. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu B 101.
- Knowles, R.D. (2012). Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: from the Finger Plan to Ørestad. *Journal of Transport Geography* 22, 251–261.
- Kononen, A., Koskela, R., Mansikka, I. & Lamminmäki, T. (2019). Uusimaa kaavan ja Helsingin seudun MAL-suunnitelman yhteispeli vaikutusten arvioinnissa. Esitys YHTÄJALKAA-seminaarissa 19.11.2019.
- Koresawa, A. & Konvitz, J. (2001) Towards a new role for spatial planning. Teoksessa OECD (toim.) *Towards a New Role for Spatial Planning*, pp. 11–32. Pariisi: OECD.
- Kosonen K. & Mäntysalo R. (2016). MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. Teoksessa Karppi I., R. Mäntysalo & S Puustinen (toim.): *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseudulla. näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*, 31–44.
- Kosonen, L. (2007). Kuopio 2015. Suomen ympäristö 36/2007, Rakennettu ympäristö. Helsinki: Ympäristöministeriö
- Kuntalaki 410/2015 (2015). Vierailtu 14.4.2020. [https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search\[type\]=pika&search\[pika\]=kuntalaki](https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search[type]=pika&search[pika]=kuntalaki)
- Kuntaliitto (2020). Kuntakaavasimulaatio osoittaa: yleiskaava tarpeen myös tulevaisuudessa. Vierailtu 7.4.2020 <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2020/kuntakaavasimulaatio-osoittaa-yleiskaava-tarpeen-myos-tulevaisuudessa>
- Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014 (2014). Vierailtu 7.4.2020. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140007>
- Laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (572/2018). Vierailtu 7.4.2020 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050503>
- Laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoja ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 829/2009 (2009). Vierailtu 7.4.2020 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090829>
- Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 8.4.200/2005 (2005). Vierailtu 16.6.2020 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050200>
- Lampinen, S. (2015). Tässä tie, missä kaupunki? Liikennesuunnittelu ja yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Acta Universitatis Tamperensis 2090, Tampere: Tampereen yliopisto
- Lapp, T., Ilikkanen, P., Ristikartano, J., Niinikoski, M., Rinta-Piirto, J., & Moilanen, P. (2018). Valtakunnalliset liikenne-ennusteet. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 57/2018. Helsinki: Liikennevirasto.
- Leino, H. (2008). Kansalaisosallistuminen kaupunkisuunnittelussa: rajaorganisaatioita vai hybridien hallintaa? *Alue ja ympäristö*, 37(2), 41–48.

- Liikenne- ja viestintäministeriö (2019). Fossiilittoman liikenteen tiekartta. Vierailtu 16.6.2020 <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM050:00/2019>
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132). Vierailtu 7.4.2020 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>
- Majoor, S. ja W. Salet (2008). The enlargement of local power in trans-scalar strategies of planning: recent tendencies in two European cases. *Geojournal* 72, 91–103.
- Marsden, G., May, A.D., 2006. Do institutional arrangements make a difference to transport policy and implementation? Lessons for Britain. *Environ. Plann. C Govern. Pol.* 24, 771–789.
- Miller, J.G. & K. J. Hatten (1995). Issue based planning. Manufacturing Roundtable Report. Boston: Boston University.
- Mulligan, P., K. Hatten & J. Miller (1996). From Issue-based Planning to Hoshin: Different Styles for different situations. *Long Range Planning*, 29(4), 473–484.
- Mäntysalo, R., & Grišakov, K. (2017). Framing 'evidence' and scenario stories in strategic spatial planning. Teoksessa L. Albrechts, A. Balducci & J. Hillier (toim.), *Situated practices of strategic planning* (348–361). London: Routledge.
- Mäntysalo, R., Kangasoja, J.K., & Kanninen, V. (2014). Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa – Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi. Ympäristöministeriön raportteja 18/2014, Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Mäntysalo, R., Kangasoja, J.K., & Kanninen, V. (2015). The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. *Planning Theory and Practice* 16(2), 169–183.
- Mäntysalo, R.; Olesen, K. & Granqvist, K. (2019b). 'Artefactual anchoring' of strategic spatial planning as persuasive storytelling. *Planning Theory*, e-julkaisu ennen painettua versiota, <https://doi.org/10.1177/1473095219893002>
- Mäntysalo, R.; Tuomisaari, J.; Granqvist, K. & Kanninen, V. (2019a) The Strategic Incrementalism of Lahti Master Planning: Three Lessons. *Planning Theory & Practice* 20(4), 555–572.
- Neuvonen, A.; Kaskinen, T.; Leppänen, J.; Lähteenoja, S.; Mokka, R. & Ritola, M. (2014). Low-carbon futures and sustainable lifestyles: A backcasting scenario approach. *Futures* 58, 66–76.
- Newman, P. & Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects*. London: Routledge.
- Newman, P.; Kosonen, L. & Kenworthy, J. (2016). Theory of urban fabrics: Planning the walking, transit/public transport and automobile/motor car cities for reduced car dependency. *Town Planning Review*, 87(4), 429–458.
- Palomäki, J. (2013). Lahden yleiskaava. Teoksessa P. Korkala, M. Laitio, R. Manninen, P. Paajanen, J. Palomäki, L. Rossi & V. Vänskä (toim.), *Yleiskaavoituksen uusia tuulia* (9–16). Ympäristöministeriön raportteja 10/2013, Helsinki: Ympäristöministeriö. Luettavissa: <http://www.ym.fi/download/noname/%7BAFFA035F-CD01-4C91-991E-F904030CB853%7D/32785>
- Palomäki, J. (2018). Lahden yleiskaava. Teoksessa P. Hastio, P. Korkala, M. Laitio, R. Manninen, P. Paajanen & J. Palomäki, *Yleiskaavoituksen uusimpia tuulia – Lahdessa, Oulussa, Tampereella ja Helsingissä vuonna 2017* (14–22). Ympäristöministeriön raportteja 2/2018, Helsinki: Ympäristöministeriö. Luettavissa: [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160442/YMra\\_2\\_18\\_Yleiskaavoituksen\\_uusimpia\\_tuulia\\_web.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160442/YMra_2_18_Yleiskaavoituksen_uusimpia_tuulia_web.pdf?sequence=1)
- Papa, E., Silva, C., te Brömmelstroet, M. & Hull, A. (2016). Accessibility instruments for planning practice: a review of European experiences. *Journal of Transport and Land Use* 9 (3), 57–75
- Pressman, J. & Wildansky, A. (1984). *Implementation*. California: University of California Press.
- Preston, J. (2012). Integration for Seamless Transport. *International Transport Forum Discussion Paper No. 2012–01*.
- Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Karppi, I. (toim.) (2016): Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.
- Rand, C. (2018). Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettely ja sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 42/2018. Helsinki: Liikennevirasto, liikenne- ja maankäyttöosasto.
- Rode, P. (2019). Urban planning and transport policy integration: The role of governance hierarchies and networks in London and Berlin. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 39–63
- Roodpol-Mekkes, P. & Brink, A. (2015). Rescaling spatial planning: spatial planning reforms in Denmark, England, and the Netherlands. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 3, 184–198.
- Salet, W. (2006). Rescaling territorial governance in the Randstad Holland: The responsiveness of spatial and institutional strategies to changing socio-economic interactions, *European Planning Studies*, 14(7), 959–978
- Sassen, S. (2001). *The Global City* (toinen painos). Princeton: Princeton University Press.
- Schwartz, P. (1991). *The art of the long view*. New York: Doubleday.



- Stanley, J.K. (2014). Land use/transport integration: Starting at the right place. *Research in Transportation Economics* 48, 381–388.
- Star, S.L., & Griesemer, J.R. (1989). Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907–39. *Social Studies of Science* 19, 387–420
- Stead, D. & Geerlings, H. (2003). The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research. *Transport policy*, 10(3), 187–196
- Stead, D. (2016). Key research themes on governance and sustainable urban mobility. *International Journal of Sustainable Transportation*, 10(1), 40–48.
- Stead, D., & Meijers, E. (2009). Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors. *Planning theory & practice*, 10(3), 317–332.
- Suomen ympäristökeskus (2019). Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet. Vierailtu 31.3.2020. [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto\\_ja\\_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa\\_yhdyskuntarakenteesta/Yhdyskuntarakenteen\\_vyohykkeet](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Yhdyskuntarakenteen_vyohykkeet)
- Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38(6), 553–570
- Traficom (2019). Liikennejärjestelmän nykytila ja toimintaympäristön muutokset. Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 22 / 2019. Helsinki: Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.
- Triezenberg, H., Knuth, B.A. & Yuan, Y.C. (2011). Evolution of Public Issues in Wildlife Management: How Social Networks and Issue Framing Change Through Time. *Human Dimensions of Wildlife* 16(6), 381–396.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2020). Alueiden kehittämisen painopisteet. Vierailtu 16.6.2020 <https://tem.fi/aluekehittamispaatos>
- Valtioneuvosto (2019). Pääministeri Sanna Marinin Hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja Osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisu 2019:31
- Valtioneuvosto (2018). Maankäyttö ja rakennuslain kokonaisuudistus. Vierailtu 16.6.2020 <https://valtioneuvosto.fi/hanke/-/hankesivu/hanke?tunnus=YM014%3A00%2F2018>
- Valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 19.5.2005/347 (2005). Vierailtu 16.6.2020 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050347>
- Van Asselt, H., Rayner, T. & Persson, Å (2015). "Climate Policy Integration." Teoksessa K. Bäckstrand and E. Lövbrand (toim), *Research Handbook on Climate Governance*, 388–399. Cheltenham: Edward Elgar.
- van Geet, M.T., Lenferink, S., Arts, J., & Leendertse, W., (2019). Understanding the ongoing struggle for land use and transport integration: Institutional incongruence in the Dutch national planning process. *Transport Policy*, 73, 84–100.
- van Straalen, F.M. & Witte, P. A. (2018). Entangled in scales: multilevel governance challenges for regional planning strategies. *Regional Studies, Regional Science*, 5:1, 157–163.
- Vatilo, M. (2020). MAL-sopimusmenettelyn laajentaminen uusille kaupunkiseuduille. Ympäristöministeriön julkaisu, 1:2020. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Wegener, M. & Fürst, F. (1999). Land-Use Transport Interaction: State of the Art. *Berichte aus dem Institut für Raumplanung* 46. Dortmund, Saksa: Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung.
- Wegener, M. (2009). Possible Future Transport and Land Use Strategies for Sustainable Urban Development in European Cities.
- Vigar, G. (2009). Towards an integrated spatial planning?. *European Planning Studies*, 17(11), 1571–1590
- Ympäristöministeriö (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen Ympäristö 1/2014. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö (2015). Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi. Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050. Helsinki: Ympäristöministeriö. Luettavissa: <http://hdl.handle.net/10138/155054>
- Ympäristöministeriö (2018). Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi. Luonnos 12.4.2018
- Ympäristöministeriö (2020). MAL-sopimusmenettelyn laajentaminen uusille kaupunkiseuduille. Ympäristöministeriön julkaisu 2020: 1. Helsinki: Ympäristöministeriö. Luettavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-041-5>
- Zegras, C.; Sussman, J.; & Conklin, C. (2004). Scenario Planning for Strategic Regional Transportation Planning. *Journal of Urban Planning and Development*, 130(1), 2–13.



## Liite 1: Työpajojen yhteenvedot

### Suunnittelutasoja läpäisevät haasteet suunnittelukohteiden määrittäjinä YHTÄJALKAA-hankkeen työpaja, 17.9.2019

#### Työpajan yhteenvedo

**Työpajassa pohjustettiin siirtymistä nykyisestä kohdelähtöisestä suunnittelusta ilmiöperustaiseen suunnitteluun.** Alustuksessaan hankkeen johtaja professori Raine Mäntysalo (Aalto-yliopisto) totesi, että nykyisessä kohdelähtöisessä käytännössä kohteiden suunnittelu nousee usein jollakin tasolla ja sektorilla tunnistetuista ongelmista. Kun ongelmien tunnistajista tulee niiden ”omistajia”, ongelmat pirstaloituvat sektoreittain ja skaaloittain jakautuvien suunnittelujärjestelmien kautta toteutettaviksi hankkeiksi, joita ohjaavat järjestelmien omat välineet ja normit. Tällöin kokonaiskuva kohteista hämärtyy, kun kukin toimija toteuttaa omia hankkeitaan ja toimii osaoptimoinnin ehdoilla.

Sen sijaan ilmiöpohjaisessa suunnittelussa kohteita lähestytään tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta. Tällöin ilmiön näkökulmasta tunnistetaan yhteykennät eri taso- ja sektorilähtöisesti määriteltyjen suunnittelukohteiden välillä. Yhteinen ymmärrys ilmiöistä mahdollistaa kohteiden yhteisen omistajuuden, tasosta riippumatta. Kohteista tulee näin ns. rajakohteita. Näissä rajakohteissa yhdistyy sekä fyysinen materiaalisuus että käsitteellinen pelkistyneisyys. Niiden avulla voidaan näin koordinoita suunnittelua ja toimenpiteitä eri sektoreilla ja hallinnon tasoilla.

Työpajassa **Jyväskylän kaupunkisuunnittelu- ja maankäyttöjohtaja Leena Rossi esitteli ilmiöpohjaista suunnittelua ja siinä tunnistettuja haasteita Jyväskylässä.** Rossi havainnollisti, kuinka kaikilla yhteiskunnallisilla ilmiöillä on spatiaalinen ulottuvuus. Spatiaaliset ulottuvuudet näkyvät kaupungin ja seudun sisäisen yhdyskuntarakenteen kudelman muodostumisessa, mutta yhteiskunnalliset ilmiöt vaikuttavat myös tiettyjen omaa sisäistä ja seudullisesta kudelmasta irrallista logiikkaansa seuraavien kohteiden sijoittamiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi kansalliset valtatie, rautatiet, energiantuotantolaitokset, jätteenkäsittelylaitokset, lentokentät ym. Juuri tällaiset kohteet vaativat ilmiöpohjaista suunnittelua, kun niitä sovitetaan yhteen paikallisen ja seudullisen yhdyskuntarakenteen kanssa. Jyväskylässä uudenlaista lähestymistapaa on kokeiltu esimerkiksi suunniteltaessa Kankaan aluetta, joka sijaitsee valtakunnallisten väylien solmukohdassa. Aluetta on lähestytty kokonaisuutena, jossa valtakunnallisten väylien ja paikallisen ympäristön suunnittelu kohtaavat. Tällöin hankkeella ei ole yhtä omistajaa vaan aluetta on suunniteltu eri toimijoiden yhteistyönä, maankäyttö ja liikenne yhteen sovittaen. Tässä yhteistyössä on

korostunut sisältövetoinen puhe, eli Kankaan alueen kehittäminen, eikä suunnitteluväline-  
lähtöinen puhe.

**Työpajatyöskentelyssä noin 40 asiantuntijaa pohti Jyväskylän esimerkin pohjalta kolmea keskeistä ilmiötä, jotka ylittävät suunnittelutaso- ja -sektorirajat: 1) kilpailukyky, 2) kaupungistuminen ja 3) saavutettavuus.** Työpajatyöskentelyssä asiantuntijat pohtivat, kuinka annettu ilmiö näkyy heidän työssään – millaisina haasteina ja tavoitteina – ja millaisia vaikutuksia näillä on muiden toimijoiden työhön ilmiön parissa.

### Kilpailukyky

Paikallistasolla kilpailukyky näkyy työpaikka-, kauppa-, terminaali- ja yritysalueiden sijoittamisena kaupunkirakenteeseen. Toisaalta kilpailukyky ei tarkoita vain näiden toimintojen sijoittamista vaan myös työvoiman saatavuutta ja houkuttelua, jolloin myös monipuolinen asumistarjonta on keskeistä samoin kuin kestävä ja vaivaton liikkuminen työpaikoille, ns. sujuva arki. Saavutettavuus sekä kaupunkiympäristön viihtyvyys, toimivuus ja kestävyys nousevat tällöin kilpailukyvyn kannalta merkittäviksi. Näiden **suunnittelu vaatii toiminnallisten yhteyksien ja paikalliseen elinvoimaan vaikuttavien tekijöiden laajempaa ymmärrystä**. On ymmärrettävä, että alueiden elinvoimaprofiilit eroavat toisistaan. Siinä missä korkean teknologian aloilla työpaikat seuraavat työntekijöitä, matalamman teknologian aloilla työntekijät seuraavat työpaikkoja. Tämän dynamiikan takia on tunnistettava oman alueen elinkeinoprofiili ja asuinympäristön vetovoimaisuustavoite suhteessa siihen. Elinvoimaiset alueet ovat koko maan kilpailukyvyn lähde.

Paikallisen elinvoiman lisäksi valtakunnallinen ja kansainvälinen saavutettavuus sekä yhteydet kaupunkien ja seutujen välillä ovat kilpailukyvyn osatekijöitä. Valtakunnallisen kilpailukyvyn kannalta tarvitaan yhteyksiä ja vuorovaikutusta sijainniltaan keskeisten ja kehittyneiden sekä perifeeristen ja vähemmän kehittyneiden alueiden välillä. **Toisaalta näiden yhteyksien kehittäminen saattaa olla ristiriidassa paikallisten ja seudullisten yhteyksien kehittämisen kanssa, jolloin yhteensovittamista tarvitaan.** Kuitenkin logistiset yhteydet ja niiden vaatimat varikkoalueet olivat kilpailukyvyn keskiössä, jolloin yhteensovittamista eri tasojen välillä ei voida tehdä vain henkilöliikenteen tarpeista käsin. Yhteensovitus vaatii valtakunnallisen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamista sekä investointien kohdentamista.

Haasteena kilpailukyvyn ilmiöperustaisessa huomioimisessa koettiin juuri hankelähtöinen kehittäminen. Tähän vaikutti hallinnon siiloutuminen ja hankelähtöisyys etenkin valtionhallinnossa ja sen vaikutukset alemmille aluetasolle (esim. valtion ratahankkeiden toteuttaminen). Siiloutuminen ja hankelähtöisyys toisaalta ruokkivat edunvalvontanäkökulmaa ja osaoptimointia, jotka näyttäytyvät ongelmina esimerkiksi vuorovaikutuksessa ja tiedon muotoilussa. Haasteena oli myös toimenpiteiden hahmottaminen ja ajoittaminen

kokonaisuuden kehittämistä palvelevasti. **Keskeisenä ratkaisuna ilmiöpohjaiseen suunnitteluun siirtymisessä pidettiin vuorovaikutusprosessien, verkostojohtamisen ja tietopohjan hyödyntämisen kehittämistä.** Näiden avulla voidaan luoda yhteistä tahtotilaa. Yhteisen tahtotilan luomisessa merkityksellistä oli myös suunnittelutermin muotoilu niin, että toimijat pystyvät asemoimaan itsensä suhteessa kehitettävään kohteeseen.

### **Kaupungistuminen**

Ilmiönä kaupungistuminen liitetään usein kaupunkeihin ja kaupunkiseutuihin. **Kaupungistuminen vaikuttaa ilmiönä kuitenkin kaikilla alueilla.** Siinä missä kaupungistuminen aiheuttaa väestönkasvua ja painetta rakenteen tiivistämiseen ja kestäviin liikennetarkaisuihin kasvavilla kaupunkiseuduilla, kasvavien kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla se aiheuttaa väestön vähenemistä (erityisesti nuoret ja työkäiset) ja taantumiskehitystä. **Tällöin kaupungistumisen tarkastelu ilmiönä tarkoittaa, että tunnustetaan veto- ja pitovoimatekijät eri tasoilla ja ymmärretään suunnittelun erilaisten toimintaympäristöjen väliset kytkennät.**

Kasvavilla kaupunkialueilla huomio kiinnittyy kaupunkirakenteen tiivistämiseen ja täydentämiseen sekä kestävien liikkumisjärjestelmien edistämiseen. **Suunnittelun haasteena näillä alueilla on tiivistävän rakenteen ja ihmisten elinympäristönsä kohdistamien tarpeiden ja arvostusten yhteensovittaminen.** Vaikka yhtäältä pyritään tiivistämiseen, ihmisten elämäntavat kaupunkialueilla huokuvat arvostusta väljää rakennetta ja yksityisautoihin tukeutuvaa liikkumista kohtaan. Voidaan katsoa, että kaupunkimaisen asumisen kulttuuri puuttuu monilta alueilta.

Vaikka kaupungeista ja kaupunkiseuduista puhutaan usein juuri kasvun problematiikasta käsin, eivät kaikki kaupungit kasva. **Haja-asutusalueiden lisäksi myös näissä taantuissa kaupungeissa joudutaan miettimään, kuinka turvata kestävästä liikkumisesta mahdollistava yhdyskuntarakenne ja sujuvan arjen mahdollistava palveluverkko.** Haasteet liittyvät tällöin elinvoiman ja kilpailukykyyn säilyttämiseen myös keskustien ulkopuolella, mikä usein on haastavaa supistuvilla alueilla, joilla toimintoja pyritään usein tietoisestikin keskittämään.

Näiden erityyppisten alueiden dynamiikkaan vaikuttavat myös yhteydet niiden välillä. Tarvitaan toisaalta investointeja kasvaville seuduille ja niiden välille kestävyystavoitteiden mukaisesti, mutta myös investointeja, jotka takaavat, ettei jatkuva kaupungistumiskehitys kiihdy. Koska nämä tavoitteet ovat usein ristiriitaisia tarvitaan yhteisiä tavoitteita ja toimintapuitteita. **Tulisi tunnistaa, että kaupungistumisen dynamiikkaan usein vaikutetaan toimilla, jotka vaikuttavat aluerakenteeseen laajasti, vaikka paikallistasolla kaupungeissa tapahtuvalla suunnittelullakin on roolinsa.**

Haasteena ilmiöpohjaiseen suunnitteluotteeseen siirtymisessä on laaja-alaisen ymmärryksen lisäksi myös yhteensovittaminen. Kuinka jaetaan vastuita, kun ilmiö on dynaaminen ja laaja-alainen? Millä tasolla ja miten kaupungistumisen dynamiikkaan todella voidaan vaikuttaa? Kuinka palveluverkon suunnittelu voidaan kytkeä osaksi maankäytön ja liikenteen palveluiden suunnittelua? **Kaupungistumisen ilmiöpohjainen ymmärrys edellyttääkin yhteistä tietopohjaa ja valmistelua usean eri sektorin edustava organisaation välillä, sillä kaupungistumisen veto- ja työntövoimatekijät liittyvät keskeisesti maankäytön ja liikenteen lisäksi myös julkisiin sekä yksityisiin palveluihin.**

### Saavutettavuus

Saavutettavuus ilmiönä liittyy eri mittakaavatasoihin paikallisesta aina valtakunnalliseen ja globaaliin. Ilmiönä se kytkeytyy myös erilaisiin tavoitteisiin kuten tasapainoisen aluerakenteen ja kestävien liikkumismuotojen edistämiseen, jotka konkretisoituvat kaikilla näillä tasoilla (esim. kestävä liikkuminen paikallisesti vs. kestävä liikkuminen kansallisesti). Juuri tämän moniulotteisuuden takia **saavutettavuuden määrittelyyn tunnistettiin olevan tarvetta, sillä se näyttää eri tavoin esimerkiksi ihmisten arkiliikumisessa kuin globaalissa logistiikassa.** Usein toimenpiteillä, joilla parannetaan esimerkiksi globaalin logistiikan (esim. lentokenttä) tai kansallisen kestävä liikenteen yhteyksiä (esim. rautatie), on paikallisia heijastevaikutuksia, jotka saattavat vaikeuttaa saman tavoitteen toteutumista paikallisella tasolla (esim. kansallinen rautatieverkosto vs. kaikkien alueiden elinvoima, joka mahdollistaa paikallisesti kestävä liikumisratkaisut). Ne vaativat suunnitteluratkaisuja myös paikallistasolla, jotta ihmisten arki ja ympäristön reunaehdot tulevat huomioitua.

**Vaikka tämä saavutettavuuden moniulotteisuus hahmotettaisiinkin, tunnistettiin ryhmässä, että saavutettavuuteen vaikuttavia asioita linjataan väärillä tasoilla.** Maakuntatasolla linjataan uusien ratojen sijainteja, vaikka radat ovat suuressa määrin valtakunnallisen saavutettavuuden asioita. Valtakunnan tason ratkaisuja nähtiin tehtävän paloittein ja valtakunnalliselta liikennejärjestelmäsuunnitelmalta odotetaan pitkäjärjestyttä. Koska saavutettavuuteen liittyvät ilmiöt ja tavoitteet ovat laaja-alaisia ja yksittäisten toimijoiden/organisaatioiden keinot pureutua niihin ovat erittäin rajallisia, nähtiin, että eri **toimijoiden tulisi pyrkiä samaan päämäärään**, mikä tarkoittaa, että tavoitteet eri tasoilla on vähintään sovitettu yhteen. Voitaisiin esimerkiksi pohtia, laaditaanko kaksi suunnitelmaa (maakuntakaava ja liikennejärjestelmäsuunnitelma) vai onko laadittava **yhteinen suunnitelma ja työkaluvalikoima tavoitteeseen pääsemiseksi.** Yhteensovittaminen edellyttäisi myös vaikutusten arvioinnin menetelmien kehittämistä, sillä tällä hetkellä saavutettavuuden liikennevaikutusten arviointiin on olemassa menetelmiä, maankäytön suunnitteluun ei. Toisaalta vaikutusten arviointi ei riitä, vaan tarvitaan ennakoivaa, kattavaa, laajaa vuorovaikutusta.

Yhteiseen keskusteluun nostettiin alkukeskustelusta **varikot**, jotka ovat valtakunnallisen ja seudullisen saavutettavuuden kannalta välttämättömiä, mutta jotka paikallisesti tuottavat haittavaikutuksia. Tunnistettiin, että keskustelu varikoista on haittalähtöistä, mutta ilmiöiden kautta voitaisiin saada positiivisia vaikutuksia esiin. Ilmiöpohjaisuus ei kuitenkaan poista sitä, että tarvitaan varikkotarpeiden varhaista ennakointia, yhteistoimintaa ja vuorovaikutteista hyvin johdettua prosessia, jolla varikoiden tilavaraukset tehdään. Vuorovaikutteinen prosessi johtaa siihen osallistuvien sitoutumiseen, mutta tarvitaan myös pitkäjänteisiä päätöksiä, jotka ilmenevät mm. oikeusvaikutteisina kaavoina, joihin voidaan paikallistaloudella tukeutua tilanteissa, joissa ei vuoropuhelulla päästä sopuun.

### **Kohti suunnittelukohteiden uudelleenmäärittelyä ilmiöpohjaisesti**

Antoisasta ryhmäkeskustelusta ammentaen voidaan todeta, että keskeistä ilmiöpohjaiseen suunnitteluun siirtymisessä on vuorovaikutusprosessien ja verkostojohtamisen kehittäminen, jotta päästään laaja-alaiseen ymmärrykseen ilmiöstä ja kyetään luomaan yhteistä tahtotilaa. **Tahtotila kirkastuu, jos kyetään vastaamaan kysymykseen: Miksi suunnittelua tehdään? Mikä on sen tarkoitus ja hyöty? Kenelle suunnittelua tehdään ja mikä on ns. asiakkaiden rooli?** Näiden kysymysten kautta voidaan löytää yhteinen tavoite ja työkaluvalikoima tavoitteeseen pääsemiseksi. Kun tavoite on selvillä, tarvitaan vahvaa omistajuutta käytännön toimenpiteiden osalta. Näillä ilmiöpohjaisesti määrittyvissä toimenpiteillä ei tulisi kuitenkaan ratkaista ilmiöitä kansalaisten kustannuksella. **Suunnitelun tulisikin olla paitsi ilmiö- myös asiakasperustaista.**

## Ilmiöpohjaisen suunnittelun prosessit YHTÄJALCAA-hankkeen työpaja, 29.10.2019

### Työpajan yhteenveto

**Työpajassa pohjustettiin, kuinka jatkuvan suunnittelun prosesseilla voidaan edistää ilmiöperustaista suunnittelua.** Ilmiöperustaisessa suunnittelussa kohteita lähestytään tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta. Niihin vastaaminen edellyttää sekä strategista kykyä pitkän aikajänteen ennakointiin että valmiuksia reagoida nopeasti erilaisiin tarpeisiin lyhyellä aikajänteellä. **Ilmiöiden vaatimaa ennakointikykyä ja reagoitiherkkyyttä on etsitty askelittain etenevästä ja alati läsnäolevassa jatkuvasta suunnitteluprosessista.** Kuten suunnitteluteoreetikko John Friedmann (2004, s. 56) on todennut, tällaisessa suunnittelussa tavoite ei ole 'suunnitelmien' tuottaminen (ei edes strategisten suunnitelmien) sinänsä vaan näkemyksellisyyden aikaansaaminen odotettavissa oleviin muutoksiin ja rohkaiseminen niitä koskevaan julkiseen keskusteluun".

**Alustuksessaan Lahden kaupungin maankäytön johtaja Petri Honkanen esitteli Lahden jatkuvan yleiskaavoituksen mallia ja sen kytkentöjä kestäväan kaupunkiliikku-miseen.** Honkasen mukaan mallin perustana on valtuustokausien määrittelemä nelivuotiskello, jonka avulla yleiskaavan päivittämisprosessi on synkronoitu yhteen kaupungin strategian laadinnan ja päivittämisen samoin kuin sitä toteuttavien kestäväan kaupunkiliikku-misen, ympäristö- ja palveluohjelmien kanssa. Nelivuositteain rytmitetyn päivituksen ja synkronoinnin avulla kaupunki sitoutuu paitsi toteuttamaan pitkän aikajänteen (tavoite-vuosi 2030) strategisia tavoitteita yli valtuustokausien myös vastaamaan lyhyen aikavälin tarpeisiin. Rytmityksen takia yleiskaavan sisältö ja tavoitteet tulevat nelivuositteain uudelle-arvioinnin kohteeksi. Tätä yleiskaavoituksen nelivuotismallia Lahti on soveltanut ja kehittänyt jo vuodesta 2009. Edellisellä kierroksella (2013-2016) yleiskaavaprosessi kytket-tiin horisontaalisesti ympäristö- ja palveluohjelmiin ja tällä kierroksella pyrkimyksenä on kytkeminen vertikaalisesti asemakaavoituksesta, aina rakentamiseen ja ylläpitoon, jotka korostuvat erityisesti kestäväan kaupunkiliikku-misen edistämisessä.

**Lahden jatkuvan yleiskaavoituksen mallin inspiroimana hankkeen johtaja profes-sori Raine Mäntysalo (Aalto-yliopisto) esitti neljä teesiä jatkuvan suunnittelun pro-sesseista, joista 33 asiantuntijaa keskustelivat työpajatyöskentelyssä.** Ensimmäi-senä teesinä Mäntysalo esitti, että jatkuvassa suunnittelussa yksittäisten suunnitelmien laadintaa merkityksellisempää on ilmiöpohjaisen strategisen toiminnan ohjelmointi ja strategisen toimintapolitiikan kehittäminen. Jotta jatkuva suunnittelu olisi myös pitkä-jänteistä eikä keskittyisi vain toiminnan ohjelmointiin lyhyellä aikavälillä, esitti Mäntys-alo toisena teesinään, että sektorikohtaisten ennusteiden laadinnasta tulisi siirtyä ilmiö-pohjaiseen kehityspolkutyöhön, jossa luodaan johdonmukainen kehityspolku tavoitellun tulevaisuuden tilan ja nykytilanteen toimien välille. Kolmantena teesinään hän esitti, että

kehityspolkutyö vaatii seurantatiedon yhdistämistä ymmärryksen tulevaisuuden epävarmuustekijöistä. Neljännen teesin mukaan, yhteinen ymmärrys ei ole riittävää, vaan tarvitaan myös jatkuvan suunnittelun prosessien sovittamista käytännössä ajallisesti yhteen myös muilla tasoilla käynnissä olevien prosessien kanssa. Työpajatyöskentelyssä maankäytön- ja liikenteen asiantuntijat keskustelivat edistävätkö Mäntysalon neljä teesiä todella ilmiöpohjaista suunnittelua ja osin haastivatkin ne.

### **Strategisten suunnitelmien laadintaan keskittymisestä strategisen toiminnan ohjelmointiin**

Suunnitelmakeskeisyudessa päähuomio keskittyy usein suunnitelmien laadintaan ja toteutukseen, kun toimintakeskeisyudessa pyritään organisoimaan toimintaa yhteisesti sovittujen strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi. **Ongelmana ei näyttäytynyt kuitenkaan aina suunnitelmakeskeisyys sinänsä vaan jännite suunnitelma- ja toimintakeskeisyyden ja eri toimijoiden strategisten tavoitteiden välillä.**

Suunnitelmakeskeisyys tunnistettiin erityisesti haasteeksi liikennesektorilla, jossa suunnitelmat kohdistuvat tiukasti rajattuihin maantieteellisiin kohteisiin tai tiettyihin väylien osuuksiin. Laajemman kokonaisuuden kattava suunnittelu koostuu tällöin useista sirpaleisista ”tiepätkistä”, joiden rahoitus ja toteutus sovitaan aina erikseen. Tällainen järjestelmä edistää suunnitelmakeskeisyyttä. Toisaalta ongelmaksi nähtiin esimerkiksi MAL-työssä suunnitelmakeskeisen liikennesuunnittelun yhteensovittaminen vahvemmin ohjelmakeskeisyyteen nojaavien maankäytön ja erityisesti asumisen suunnittelun kanssa. Tässä yhteensovittamistyössä nähtiin kuntien ja valtion välisten MAL-sopimusten olevan avainasemassa, sillä ne mahdollistavat liikennesuunnittelun avautumisen yhteisille strategisille tavoitteille. Toisaalta kaupunkiseututasolla tehtävän MAL-suunnittelun haasteeksi ei niinkään näyttäytynyt suunnitelmakeskeisyys, vaan se, että kaupunkiseudun kunnat voivat olla hyvinkin toimintakeskeisiä, mutta toimintaa ohjelmoidaan oman kunnan strategisten tavoitteiden mukaisesti eikä kaupunkiseudulla yhteisesti sovittujen. **Kuntarajojen ylittäminen on suunnittelussa kipukohta, johon toimintakeskeisellä suunnitteluotteellaan on vaikea parantaa.**

Kuntaorganisaatioiden sisällä suunnittelussa on kuitenkin siirrytty enenevässä määrin strategiseen toiminnan ohjelmointiin ja strategisten toimintapolitiikkojen kehittämiseen. **Haasteena kunnilla on kuitenkin, kuinka tällaiset esimerkiksi yleiskaavatasoa tai koko kaupungin aluetta koskevat toimintapolitiikat sovitetään yhteen olemassa olevan rakenteen (ml. suunnittelujärjestelmä) kanssa.** Tätä haastetta Petri Honkanen alustuksessaan kuvasi tarpeella kytkeä Lahden toimintakeskeinen yleiskaavoitus yhteen asemakaavoituksen ja rakentamisen kanssa.

Kuinka yhdessä sovitut strategisen kärjet saataisiin sitten ohjaamaan toimintaa koko kaupunkiorganisaatiossa tai kaupunkiseudun kaikissa kunnissa? **Vastaus voi löytyä keskittymisestä toimintatapoihin ja niiden muuttamiseen, ennemmin kuin suunnittelun hierarkioiden muuttamiseen sekä näiden toimintatapojen rajaaminen käsittämään vain tiettyjä keskeisiä kohteita tai alueita, jotta voivat muodostua eri toimijoiden tavoitteita koordinoiviksi raja-esineiksi.**

### Sektorikohtaisten ennusteiden laadinnasta ilmiöpohjaiseen kehityspolkutyöhön

**Ilmiöpohjaisella kehityspolkutyöllä viitataan backcasting -suunnittelumenetelmään, jossa asetetaan ensin normatiiviset kriteerit tavoiteltavalle tulevaisuudelle ja tämän jälkeen muodostetaan mielekäs ja johdonmukainen kehityspolku tämän tulevaisuuden ja nykytilanteen välille.** Menetelmänä se on vastakohtainen forecasting – menetelmälle, jossa vallitsevien historiallisten trendien pohjalta muodostetaan ennuste tulevasta kehityksestä (enemmän tai vähemmän nykyisyyttä), johon suunnittelulla varaudutaan.

Backcasting -menetelmä auttaa tunnistamaan erilaisia tulevaisuuden tavoitteita sekä vaihtoehtoisia askelia niihin pääsemiseksi. **Se on hyödyllinen menetelmä syy-seuraus yhteyksien tunnistamisessa** ja strategisen polun konkreettisesti rakentamisessa nykyhetkestä kohti haluttua tulevaisuutta. Toisaalta backcasting -menetelmä auttaa sitomaan käytännön toimenpiteet paremmin tavoiteltuun visioon ja myös viestimään niistä eri toimialojen ja sidosryhmien välillä kuin myös virkamiesten, asukkaiden ja poliitikkojen kesken. Se onkin **hyvä menetelmä havainnollistamaan, kuinka abstrakteista ilmiöistä päästään konkreettiseen toimintaan ja hyvä työkalu kehittämishankkeiden- ja toimenpiteiden priorisointiin sekä perusteluun, kun visioiden toteutusta ohjelmoidaan.** Kun strateginen toimenpiteistä ja päätöksistä koostuva polku tehdään näkyväksi, voidaan helposti havainnollistaa, kuinka tavoite jää saavuttamatta, jos jotain näistä päätöksistä tai toimenpiteistä ei toteuteta.

**Backcasting -menetelmää onkin alettu jo hyödyntää laajasti strategisessa yleis- ja maakuntakaavoituksessa ja osin myös liikennesuunnittelussa.** Kuitenkin liikennesuunnittelu on vielä vahvasti ennustepohjaista. Nähtiin, että ennusteiden vahva rooli johti näitä ennusteita toteuttaviin liikenneinvestointeihin ennemmin kuin investointeihin, jotka muuttaisivat ennustetun kehityksen suuntaa. Backcasting –menetelmän aiempaa laajempi hyödyntäminen liikennesuunnittelussa voisikin auttaa siirtymään aiempaa tavoitteellisempaan suunnitteluun ja miettimään rohkeammin näihin tavoitteisiin tarvittavia toimenpiteitä. Esimerkiksi nostettiin henkilöautoliikenteen radikaalin vähentämisen tavoite, jota on hankala toteuttaa, kun samaan aikaan ennusteiden pohjalta varaudutaan henkilöautoliikenteen kasvuun. Toisaalta liikennesuunnittelun lisäksi tulisi myös palveluverkosuunnittelu saada backcasting -menetelmän piiriin, niin että yhteydet palveluverkon ja maankäytön suunnittelun välillä selkeytyisivät.



**Jatkuvassa suunnittelussa voidaan kuitenkin hyödyntää myös ennusteita**, kuten juuri ennusteita henkilöautoliikenteestä, mutta **strategisesti alistaen ne yhteisesti sovituille tavoitteille**. Täten jatkuvassa suunnittelussa on sija myös ennusteille, eikä se vaadi backcasting- ja forecasting -menetelmien vastakkainasettelua. **Kun ennusteita hyödynnetään strategisesti backcasting -menetelmän välineinä, korostuu tarve laajaan ja rohkeaan keskusteluun näistä ilmiöperustaisista tavoitteista sekä keinoista niihin pääsemiseksi – harvoin tavoitteen saavuttamiseksi on vain yksi keino, vaikka niin usein annetaan ymmärtää.**

### **Seurantatiedon yhdistäminen ymmärrykseen pitkän aikavälin epävarmuustekijöistä**

**Seurantatieto on nykytilan tietoa, joka antaa edellytykset ymmärtää tapahtunutta kehitystä, ja samalla auttaa näkemään lähitulevaisuuteen. Strategisen suunnittelu tarvitsee kuitenkin myös epäjatkuvien kehityskulkujen, normatiivisten tavoitteenasettelujen ja tulevaisuustyön yhdessä tuottamaa ilmiöpohjaista tietoa pitkän aikavälin epävarmuustekijöistä. Miten nämä ovat sovitettavissa yhteen?**

Yhteensovittamisen kannalta keskeistä on tunnistaa järjestelmät, joiden puitteissa erityisesti seurantatietoa kootaan ja käytetään – tai tulisi koota ja käyttää. Nykytilanteessa ei aina tunnisteta järjestelmiä eikä järjestelmätason vaikutuksia, sillä toimijat ovat edelleen siiloutuneet sekä eri tasojen että toimialojen mukaan. Toisaalta olisi ensiarvoisen tärkeää siirtyä nykymuotoisesta seurantatietoon luottavasta ennustamisesta (forecasting -menetelmä) ja seurantatiedon strategiseen käyttöön jatkuvan suunnittelun tukena, kun halutaan perustella pitkän aikavälin muutostarpeita. Seurantatiedon luotettavuutta ennustamisessa voitaisiin testata skenaariotyöllä.

Radikaalien systeemimuutosten ymmärtäminen ja niihin tarttuminen ovat sinänsä suuria haasteita, ja kysymykseen siitä, millaisella tiedolla näitä pystyttäisiin edesauttamaan ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Yleisesti voidaan sanoa, että tiedon pitää olla luotettavaa ja sitä pitäisi pystyä muovaamaan sellaiseen muotoon, että sitä voitaisiin käyttää aineistona perusteltaessa radikaaleja toimia. **Nykytilanteessa tarvitaan lisää tietoa erilaisten toimien ja suunnittelun vaikutuksista ilmiö- ja systeemitasoilla, mutta keinoja tuottaa tällaista tietämystä suunnitteluun ja päätöksentekoon sopivassa muodossa on turhan rajallisesti. Kuka siis uskaltaa asettaa tarpeeksi radikaaleja tavoitteita?**

Nykyinen tiedon kerääminen saattaa olla todellisten systeemisten ja ilmiökohtaisten vaikutusten ymmärtämisen kannalta sattumanvaraista. Olemassa oleva ja helposti saatava tieto ohjaavat osaltaan arviointikäytäntöjen muovautumista, ja arviointikäytännöt puolestaan määrittelevät, millaista ja minkä muotoista on sopiva tieto. Entistä laajemman käsityksen arvioinnista, eräänlaisen ”jälkiviisastelun”, tulisi olla toivottua pikemmin kuin

kiellettyä. Näin pystyttäisiin ehkä paremmin hahmottamaan muutoksiin tosiasiallisesti tarvittavia välineitä ja toimenpiteitä.

Tiedon käyttämiseen aineistona päätöksenteossa liittyy lisäksi psykologinen ulottuvuus: positiivinen informaatio on päätöksenteossa helpompaa hyväksyä kuin epämiellyttävä. Tämä liittyy erityisesti kasvua kapeasti, vain taloudellisesta näkökulmasta tarkastelemaan kehittämisajatteluun. **Epämiellyttävä tieto torjutaan ja ulkoistetaan, ja samalla oikeutetaan oman toiminnan jatkaminen kestävämmällä kehityspolulla. Sekä kasvuajattelun että sitä kuvaavan tiedon tuotannon keskiöön olisikin syytä asettaa talouskehityksen sijaan hyvinvoinnin kasvu.**

### Alueidenkäytön ja liikenteen suunnitteluprosessien synkronointi eri tasoilla

Suunnitteluprosessien synkronointi eri tasoilla edellyttää **muiden näkökulmien ymmärtämistä**. Ymmärtämisen avaimia ovat yhdessä tekeminen, halu ymmärtää eri tahojen tavoitteita ja visioita, roolien tunnistaminen ja keskinäisen luottamuksen aikaansaaminen. On myös ymmärrettävä, että on joukko **reunaehdoja**, jotka koskevat eri tavoin eri toimijoita. Tällaisia reunaehdoja tulee lainsäädännöstä, erilaisista päätöksentekotilanteista ja politiikasta. Myös taloudelliset realiteetit ja alueiden erilaisuus on tunnistettava.

**Yhteinen haluttu tulevaisuus mahdollistaa yhteisten tavoitteiden muodostamisen ja toteuttamisen konkretisoinnin. Kun mukana on useita eri toimialoja, voi askeluksessa olla toiminnan luonteesta johtuen suuriakin eroja. Tarvitaan ymmärrystä askelten vaikutuksista, suuruusluokista ja siitä, miten yhden toimialan askeleet vaikuttavat muiden askeleisiin – mahdollistavatko ne vai estävät?** Ymmärrys asioiden ulottuvuuksista on tärkeää: Lahden eteläisen ohikulkutien (vt 12) kustannusjakoneuvotte-luja helpotti, kun tietoon pohjaten tunnistettiin tien paikallinen, seudullinen ja valtakunnallinen rooli. **Yhteisen halutun tulevaisuuden määrittely edellyttää riittävää aikaa vuorovaikutukselle ja pohdinnalle.** Kuitenkaan pelkkä halutun tulevaisuuden määrittely ei riitä. **Tarvitaan analyysiä siitä, missä määrin se haastaa nykyjärjestelmän.**

Voisi olla paikallaan luoda isolla siveltimellä **vaihtoehtoisia tulevaisuuksia**, jotka ottavat huomioon poliittisen realismin ja hyväksyttävyyden. Keskustelua rajoittavat kuitenkin tabuaiheet, esim. mikä on sopiva väestömäärä tai tavoiteltava elinkeinorakenne. **Eri-laisten poliittisten päämäärien yhteisvaikutusten ristiintarkasteluja tulisi kuitenkin tehdä:** Onko mahdollista ja millä ehdoilla samaan aikaan pitää koko Suomi asuttuna ja tiivistää kaupunkirakennetta, varmistaa maataloustuotteiden kotimaisuus ja estää asunto-markkinoiden eriytyminen?

Skenaariotyöskentelyllä voidaan luoda hyvää pohjaa tahtotilan määrittelylle ja eri aikajäniteiden huomioon ottamiselle, millä voi olla toimien hyväksyttävyyden kannalta suuri

merkitys. On tunnistettu, että ALLI-työn kuluessa käyty keskustelu on ollut tärkeää. Se on antanut enemmän kuin varsinainen lopputuote.

Hyviä kokemuksia on saatu Lahden prosessista. **Siellä selkeä tavoiteraportti mahdollisti etenemisen strategiasta toimintaan ja tulkinnan suunnittelijakielelle**, minkä koettiin tekevän sitoutumisen helpoksi. Tavoitetta muodostettaessa on paikallaan avata **eri toimijoiden prosesseja ja aikajänteitä**. Tarvitaan aikaa yhteiselle pohdinnalle ja **toisten toiminnan ominaisuuksien ymmärtämistä**.

### Jatkuva suunnittelu ilmiöpohjaisuuden edistäjänä

Työpajassa siis esitettiin, että jatkuva suunnittelun omaksumisella voidaan edistää suunnittelun ilmiöperustaisuutta. Asiantuntijat tunnistivat, että useissa organisaatioissa on jo omaksuttu jatkuvan suunnittelun piirteitä, joita Mäntysalo avasi neljän teesin avulla. Kuitenkin vaikutti myös siltä, että erityisesti liikennesuunnittelun prosessit, osin suunnittelu sekä rahoitusjärjestelmän luonteesta johtuen nojautuivat edelleen suunnitelma- sekä hankelähtöisyyteen ja ennustepohjaisuuteen. **Olisiko liikennesuunnittelun herkistäminen jatkuvan suunnittelun prosesseille keino maankäytön ja liikenteen suunnittelun parempaan yhteensovittamiseen?** Toisaalta, vaikka maankäytön suunnittelussa oli omaksuttu tavoitelähtöisen jatkuvan suunnittelun piirteitä, heräsi kysymys: **millaisia prosesseja ja tietoa tarvitaan, että keskustelu tavoitellusta tulevaisuudesta sekä sen saavuttamisen on laajaa, avointa ja haastaa nykyjärjestelmän?** Seuraavassa työpajassa keskustellaan, mikä voisi olla vaikutusten arvioinnin rooli tässä prosessissa

## **Vaikutustenarviointi ilmiöpohjaisessa suunnittelussa**

### **YHTÄJALCAA-hankkeen työpaja, 19.11.2019**

#### **Työpajan yhteenveto**

Työpajassa pohdittiin, kuinka vaikutustenarviointi voi tukea ilmiöpohjaista suunnittelua. Ilmiöperustaisessa suunnittelussa kohteita lähestytään tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta. Niihin vastaaminen edellyttää sekä strategista kykyä pitkän aikajänteen ennakkointiin että valmiuksia reagoida nopeasti erilaisiin tarpeisiin lyhyellä aikajänteellä. Näin ilmiöpohjainen suunnittelu edellyttää paitsi sektoreiden ja tasojen välistä yhteistyötä myös askelittain eteneviä ja jatkuvia suunnittelun prosesseja. Tällaisissa prosesseissa vaikutustenarvioinnin ja sen menetelmien tulisi tuottaa tietoa, joka huomioi eri aikajänteet sekä suunnittelun ja päätöksenteon vaiheet, mutta myös parhaimmillaan tarjota yhteistyöfoorumi suunnittelun monille toimijoille.

Alustuksessaan HSL:n ja Uudenmaanliiton edustajat esittelivät Uusimaa-kaavan ja Helsingin seudun MAL-suunnitelman yhteispeliä vaikutusten arvioinnissa. Ryhmäpäällikkö Aarno Kononen (HSL) pohjusti, kuinka Helsingin seudun 14 kunnan MAL 2019 -suunnitelmassa on yhteistyössä määritetty tavoitteet vähäpäästäisestä, houkuttelevasta, elinvoimaisesta ja hyvinvoivasta seudusta. Nämä tavoitteet on konkretisoitu suunnittelupe-riaatteiksi ja investoinneiksi, joiden tulisi ohjata seudun kuntien suunnittelua. Liikenne-suunnittelija Reetta Koskela (HSL) kertoi, että vaikutusten arvioinnilla oli keskeinen rooli MAL 2019 -suunnitelman tavoitteita toteuttavien toimenpiteiden valinnassa. Suunnitteluprosessin aikana jokainen suunnitelmaversio arvioitiin, jolloin arviointitieto mahdollisti suunnitelman ja sitä toteuttavien toimenpiteiden tarkentamisen askel askeleelta paremmin tavoitteita vastaavaksi. Vaikutustenarviointityössä keskityttiin arvioimaan ehdotet- tuja toimenpiteitä ja keinoja suhteessa suunnitelman keskeisiin tavoitteisiin, joiden pohjalta tehtiin suosituksia jatkosuunnitteluun. Tätä varten arviointityössä oli määritetty kes- keiset numeeriset päämittarit, ja näitä tukevat muut mittarit sekä keinojen ja toimenpitei- den laadullinen arviointi.

Ympäristöasiantuntija Tanja Lamminmäki (Uudenmaan liitto) korostikin, että vaikutusten arviointi ei ole menetelmä, vaan prosessi, jonka tulee jatkua koko suunnitteluprosessin ajan. Uusimaa 2050 -kaavan vaikutustenarviointiprosessi kuitenkin erosi MAL 2019 -suun- nitelman vaikutusten arvioinnista siinä, että käytössä oli enemmän laadullisia kuin mää- rällisiä mittareita. Tämä johtui kaavan yleispiirteisestä tarkkuustasosta, maantieteellisestä laaja-alaisuudesta ja lain asettamista vaatimuksista. Kaavoituspäällikkö Ilona Mansikka (Uudenmaan liitto) kertoi, että Uusimaa-kaavan ja MAL 2019 -suunnitelman vaikutustenar- viointityössä oli tehty yhteistyötä esimerkiksi asiantuntijayhteistyön sekä liikenteellisten ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin muodossa. Tämän onnistuneen arviointiyhteistyön

perustana oli vaikutustenarviointiprosessien ohjelmointi ajoissa yhteen ja selkeä viestintä vaikutustenarvioinnin roolista ja tuloksista ulospäin. Kuitenkin Mansikka nosti esiin kysymyksen: Tulisiko ilmiöpohjaisessa suunnittelussa siirtyä yhteistyöstä yhdessä tekemiseen?

Tämän kysymyksen myötä T&K johtaja Raisa Valli (Sitowise) johdatti 35 työpajaan saapunutta maankäytön ja liikenteen asiantuntijaa pohtimaan, millaista vaikutusten arvioinnin ilmiöpohjaisessa suunnittelussa tulisi olla. Raisa Valli pohjusti, että ilmiöpohjaisen suunnittelun kannalta on keskeistä pohtia vaikutusten arvioinnin menetelmiä, yhteistyötä ja yhdessä tekemistä vaikutusten arvioinnissa, vaikutusten arvioinnin osallisia ja roolia päätöksenteossa sekä jatkuvan suunnitteluprosessin vaatimuksia vaikutustenarvioinnille.

## Vaikutusten arvioinnin menetelmät ilmiöpohjaisen suunnittelun tukena

MAL- suunnittelussa on tällä hetkellä käytössä sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia vaikutusten arvioinnin menetelmiä. Ne on aikojen saatossa kehitetty johonkin tiettyyn suunnittelutarpeeseen tai vaikutusten arviointiin, kuten liikennemallit liikennejärjestelmäsuunnitteluun tai kustannus/hyötyanalyysi hankkeiden taloudellisuuden vertailuun. Sen sijaan järjestelmätasolle kehitettyjä menetelmiä on vähän, mikä vaikeuttaa toisiinsa vaikuttavien tekijöiden vuorovaikutuksen tunnistamista.

Arvioinnissa tarvitaan yleensä eri menetelmien käyttöä ja vaikutusten ristiintaulukointia. Arviointimenetelmien ymmärrys ja tarkoituksenmukainen käyttö on tärkeää, sillä niiden tausta, sisältyvät arvovalinnat ohjaavat suunnittelukohteesta saatavaa näkemystä. Huomiota ei useinkaan kiinnitetä siihen, miten menetelmät suuntaavat ja rajaavat käsiteltävää aihetta. Keskustelua käydään harvoin siitä, mitä menetelmällä ei voida arvioida tai mikä on menetelmään sisältyvä luottamus-/vaihteluväli. Myöskään lähtötietojen asettamia rajoitteita ei usein esitetä.

Kun arvioidaan kehitystä, haasteena on arvioida mielekkäästi sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteita sekä kehityspolkuja. Kun tarkastellaan pitkää aikaväliä, tarvitaan jonkinlainen välipäätös konkretisoimaan strategisia abstraktilla tasolla olevia tavoitteita. Tarkemmin pitäisi kuitenkin tarkastella lähempänä olevien vuosien tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpidekokonaisuuksien vaihtoehtoja, jotta tavoitteiden ja toimenpiteiden välillä syntyisi kytkentä ja voitaisiin ainakin valita oikea suunta pitkän aikavälin kehityspolulla. Tämä haastaa nykyiset tiedonkeruun tavat ja kannustaa valitsemaan arvioinnin välineet niin, että ne sopivat ilmiön tarkasteluun. Tarvitaan siis menetelmiä, jotka tuovat tutuille vaihtoehdoille myös uusia näkökulmia ja vaihtoehtoja, mutta myös päättäjien mukaan ottamista prosessin alussa, kun keskustellaan suunnittelun tavoitteista ja vaihtoehdoista. Lisäksi selviä menetelmäpuutteita on vaikutusten kohdentumisen tarkasteluissa, palvelujen huomioon ottamisessa, yhteistyönjärjestämisessä sekä tulosten

selkeässä ja havainnollisessa esittämisessä. Kokonaisuuden hallinnan ohella on yhteistyössä kyettävä pilkkomaan tarkastelua niin, että syntyy hallittavia työpaketteja, joiden arvioinnissa voi olla eri vastuutahot ja sisällöt.

## Vaikutusten arviointi toimijoiden yhteistyöfoorumina

Vaikutusten arvioinnin tulisi aidosti hyödyttää ja kehittää suunnittelua eikä sitä tulisi tehdä vain suunnitelmien legitimoimiseksi. Tämä vaatisi arvioinnin näkemistä, kehittämistä ja toteuttamista integroituna ja iteroituvana osana suunnitteluprosessia. Vaikutustenarvioinnin tulisi myös kohdentua eri tavalla eri tasoilla. Tällä hetkellä ollaan kuitenkin ”oravanpyörässä”, jossa arviointi on jokaisella tasolla suunnitelmien tavoitteiden ja luonteen kannalta liian tarkkaa. Tarkkuuteen pyritään lakiperustan ohjaamana. Turhaa arviointia tehdäänkin paljon – jossain tapauksissa jopa 80% voi olla itse asian kannalta tarpeetonta.

Arvioinnin tulisi keskittyä kokonaisuuksiin, jotka on tunnistettu ”lentokorkeuden” mukaisesti. Tällöin jo alkuperäinen suunnitteluongelma tai -kysymys tulisi rajata siten, että sitä voidaan käsitellä luontevasti eri tasoilla. Samalla olisi sekä tunnistettava kunkin suunnittelutehtävän ja arvioinnin tärkeät kysymykset että oltava kiinnostunut muista tasoista ja niillä tehtävistä arvioinneista.

Vaikutusten arvioinnin tulisi tarkentua suunnittelun tarkentumisen myötä. Prosessien omistajilla tulisikin olla rohkeutta – ja lainsäädännön puolesta mahdollisuus – samalla rajata prosesseja ja tehdä niistä asteittain tarkentuvia, jotta nimenomaan eri tasojen merkittävimmät vaikutukset löytyvät prosessin aikana.

Yhteistyölle tulee kehittää foorumeita, mutta olennaisempaa olisi synnyttää yhdessä tekemistä. Eri prosessien omistajien tulisi tunnistaa yhdessä tekemisen paikat ja motivoida eri tahojen tarvittavat ihmiset paikalle. Sektoroitumisen myötä eri toimijat katsovat asioita omista lähtökohdistaan, ja osalla osallisista voi olla hyvinkin rajattu näkökulma. Kaikkien tulisi kuitenkin olla tietoisia siitä, missä roolissa ja millä mandaatilla kukin on yhteistyössä mukana. Toimijoiden ymmärrystä eri näkökulmista tulisi parantaa. Tätä voitaisiin tukea toimijoiden rooleja sekoittavilla, yhteistyötä tehostavilla menetelmillä. Näin tähdättäisiin järjestelmiin, joissa jokainen taho olisi valtuutettu ottamaan tarkoituksenmukaisen roolin kussakin tilanteessa ja kullakin tasolla.

## Vaikutusten arviointi päätöksenteon tukena ja vaikutusten arvioinnin osalliset

Suunnitteluprosessien käynnistyessä ja niiden aikana tehdään monia valintoja ja päätöksiä alkaen siitä, käynnistetäänkö suunnittelu, miten suunnittelun kohde rajataan, mitä suunnittelulla tavoitellaan ja mitkä tahot otetaan mukaan. Virkamiesvalmistelulla on näissä

valinnoissa suuri merkitys. Huomionarvoista on, että dokumentoitua vaikutustenarviointia ei näistä päätöksistä välttämättä tehdä. Päätöksiä ohjaa usein tarkoituksenmukaisuuden arviointi, joka perustuu arvioijan kokemuspohjaan ja vallitsevaan (poliittiseen) ilmapiiriin.

Tavoitteiden rooli vaikutusten arvioinnissa edellyttää pohdintaa. Esimerkiksi MAL 2019 -suunnitelma on saanut kritiikkiä korostuneesta tavoitteisiin vertaamisesta. On nähty, että olisi pitänyt tarkastella myös vaikutuksia liikennejärjestelmän kokonaisuuteen. Voidaan toisaalta ajatella niin, että vaikutusten arviointitieto mahdollistaa suunnittelulle asetettujen tavoitteiden muokkaamisen.

Poliittisten päättäjien sitoutuminen vaikutustiedon käyttöön päätöksenteossa on haaste suunnittelujärjestelmälle. Kansalaisten parempi tuntemus strategisen tason suunnittelu- prosesseista voisi herättää median mielenkiinnon ja näin luotaisiin painetta entistä läpinäkyvämpään vaikutustietoon perustuvaan päätöksentekoon. Voitaisiin muodostaa prosessi, jossa päätettäisiin ensin tavoiteltavista vaikutuksista ja sitten etsittäisiin keinot (hankkeet), jotka parhaiten tuottavat haluttuja vaikutuksia.

## Vaikutusten arviointi jatkuvassa suunnittelussa

Jatkuvassa suunnittelussa tulisi lähteä liikkeelle kehityspolkuajattelusta, joka kytkee yhteen pitkän aikavälin tavoitteet, keskipitkän aikavälin ohjelmoinnin ja lyhyen aikavälin toimenpiteet. Vaikutusten arvioinnin tulisi varmistaa, että pysytään halutulla kehityspolulla. Jotta tämä pystytään varmistamaan, tulisi seurantatiedon kerääminen varmistaa. Jatkuvassa suunnittelussa seurannan ja jatkuvan tiedonkeruun rooli korostuu. Vaikutustenarvioinnin fokus kirkastuu prosessin aikana, kun askelittain kirkastetaan tavoitteita ja niiden toteuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Näin vaikutustenarvioinnissa voidaan keskittyä arvioimaan päätöksenteon kautta valikoituneita toimenpiteitä suhteessa iteroituvan prosessin keskeisiksi koettuihin tavoitteisiin. Vaikutustenarvioinnin kohteen tällä tavoin rajaaminen ei tarkoita, etteikö toimenpiteillä olisi muitakin vaikutuksia. Tämän takia seurantatietoa tulisi kerätä laajasti ja mahdollisia vaikutuksia visualisoida esimerkiksi vaikutuskartalla.

Jatkuvan vaikutusten arvioinnin kannalta on haaste, että vaikutustenarviointi toteutetaan usein ulkopuolisen toimijan toimesta kertaluonteisena hankkeena. Kuinka ulkopuoliset arvioitsijat voivat tällöin hyödyntää organisaation 'hiljaista tietoa', jotka selittävät valittuja toimenpiteitä. Toisaalta, kuinka organisaatio saa käyttöönsä sen hiljaisen tiedon ja osaamisen joka ulkopuoliselle arvioitsijalle karttuu arviointiprosessin aikana? Hiljaisen tiedon esiintuomisessa huomiota tulisi kiinnittää erityisesti arviointitiedon selkeään esiintuomiseen jatkuvan suunnitteluprosessin eri vaiheissa ja varata riittävästi aikaa arviointituloksista keskustelemiseen organisaation sisällä. Koska jatkuvan suunnitteluprosessi kytkee

yhteen sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteet, tulee arvioinnin menetelmät valita niin, että myös pitkän aikavälin tavoitteita voidaan kyseenalaistaa.

## Ilmiölähtöistä suunnittelua tukeva vaikutustenarviointi

Ilmiöpohjaisessa suunnittelussa vaikutusten arviointi tulisi nähdä prosessina, jonka tavoitteena on yhteinen oppiminen. Tällöin tarvitaan paitsi toimenpiteiden kvalitatiivista ja kvantitatiivista arviointia, myös järjestelmätason arviointeja, joilla pystytään kyseenalaistamaan suunnittelun tavoitteita sekä tunnistamaan toisiinsa vaikuttavia tekijöitä. Yhteisen oppimisen mahdollistamiseksi, tulisi arviointi nähdä osana suunnittelua ja sitä tulisi rohkeasti rajata suunnitelmien luonteen ja tavoitteiden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Päätöksenteko tulisi kytkeä entistä läpinäkyvämmiin arviointitietoon, josta keskusteluun tulisi varata organisaatioissa nykyistä enemmän aikaa



## Ilmiöpohjaisuutta tukeva suunnittelujärjestelmä YHTÄJALKAA-hankkeen työpaja, 4.2.2020

### Työpajan yhteenveto

Työpaja haastoi maankäytön ja liikenteen asiantuntijat pohtimaan millainen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä tukisi ilmiöpohjaisuutta maankäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamisessa. Ilmiöpohjaisuus viittaa yhteensovittamisen tapaan, jossa suunnittelukohteita lähestytään suunnittelun tasoja ja sektoreita läpäisevien yhteiskunnallisten ilmiöiden kautta. Pohdinta ilmiöpohjaisuuden tukemisesta nousee ajankohtaiseksi etenkin, kun alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistamistyön yhteydessä.

Tätä uudistuvaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää esitteli ympäristöneuvos Antti Irlja (Ympäristöministeriö). Hänen mukaansa uudistuksen tavoitteena on paitsi yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää myös uudistaa MRL siten, että se huomioi alueidenkäytön suunnittelun tulevaisuuden haasteita. Keskeisimmiksi haasteiksi, tai toisin sanoen ilmiöiksi, hän tunnisti ilmastonmuutoksen, digitalisaation ja alueiden erilaistumisen. Näin voidaan todeta, että pyrkimyksenä on uudistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ilmiöt huomioivaksi. Kuitenkin Irlja tähdensi, että suunnittelujärjestelmän sisältämistä kaavatasoista ei ole päätöstä ja keskustelu kaavojen laadullisista ja sisällöllisistä vaatimuksista on ollut toistaiseksi vähäistä.

Alustuksessaan Turun kaupungin kehittämispäällikkö Timo Hintsanen totesi, että keskeisin ilmiö joka vaikuttaa Turun kehitykseen on kaupungistuminen ja sen mukanaan tuoma nopea väestönkasvu. Tähän kaupungistumisen ilmiöön Turku on pyrkinyt vastaamaan strategisen kaupunkikehittämisen keinoin, joka tuo yhteen paitsi maankäytön ja liikenteen **suunnittelun** myös elinkeinojen ja palveluiden kehittämisen. Hintsasen mukaan kaavoitus nähdään Turussa lähinnä operatiivisena työkaluna strategisten suunnitelmien toteuttamiseen. Niiden laatimisessa Turku on puolestaan hyödyntänyt kaavajärjestelmän ulkopuolisia työkaluja, kuten visioita, masterplaneja ja rakennemalleja. Esityksessään suunnittelujohtaja Heikki Saarento (Varsinais-Suomen liitto) totesi, että rakennemallilla on ollut merkittävä rooli Turun kaupunkiseudun suunnittelussa. Sen tavoitteet ja linjaratkaisut ovat yhdistäneet sekä suunnittelun tasoja että sektoreita, kun ne ovat välittyneet Turun seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaan, Varsinais-Suomen maakuntakaavaan ja Turun strategiseen suunnitteluun. Saarento kuitenkin totesi, että ilmiöpohjainen suunnittelu tarvitsee tuekseen nykyistä vahvempaa vuorovaikutusta tasojen välillä. Liikennejärjestelmäpäällikkö Hanna Lindholm (Varsinais-Suomen ELY-keskus) totesi, että nykyisillä kaupunkiseudun liikennejärjestelmän ja alueidenkäytön suunnittelun yhteistyön rakenteilla

tehokkaampaa ja vaikuttavampaa vuorovaikutusta on kuitenkin vaikeaa saavuttaa. Yhteistyöhön perustettuja ryhmiä on liikaa ja ne ovat osin päällekkäisiä. Hänen mukaansa suunnittelujärjestelmää yksinkertaistaminen edellyttääkin myös suunnittelun organisoinnin yksinkertaistamista.

Tältä pohjalta YHTÄJALKAA-hankkeen johtaja Raine Mäntysalo (Aalto Yliopisto) kutsui noin 45 työpajaan osallistunutta asiantuntijaa pohtimaan kuinka alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää ja suunnittelun organisointia tulisi kehittää, jotta se paitsi yksinkertaistuisi, myös sopisi yhteen liikennejärjestelmän suunnittelun kanssa. Ryhmät pohtivat kuinka alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää tulisi kehittää ilmiöpohjaisuutta tukevaksi kaupunkiseuduilla, kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla sekä koko valtakunnan tasolla ja millaisia muutoksia se edellyttäisi toimijoiden rooleihin sekä organisoitumiseen.

## Maakunta- ja kaupunkiseutukaavan yhteys liikennejärjestelmän suunnitteluun

Ollakseen toimiva, kaupunkiseutukaavan tulisi täyttää kolme perusehtoa: 1) sen tulisi perustua yhteiseen tavoitteistoon – eri suunnittelutasojen, kuntien ja sektoreiden välillä; 2) sen tulisi olla oikeusvaikutteinen; 3) ja kolmanneksi, sen tulisi olla kustannus- ja systemitehokas. Tällä viitataan siihen, ettei kaupunkiseutukaavasta tulisi aiheutua työmäärän lisääntymistä, eikä se saisi monimutkaistaa sen paremmin kaavoitusjärjestelmää kuin päätöksentekoaakaan. Ylipäätänsä uusien suunnittelutasojen luominen nähtiin ongelmallisena, vaikka pidettiin selvänä, että kaupunkiseutu olisi liikennejärjestelmänäkökohtien huomiointin kannalta luonteva suunnittelutaso.

Yhteiset tavoitteet nähtiin paitsi keskeisenä lähtökohtana suunnittelutasojen ja -sektoreiden yhteensovittamisessa myös vaikeimpana yhteistyön kysymyksenä. Kaupunkiseutukaavalla nähtiin olevan mahdollinen rooli tässä tavoitteiden yhdentämisessä. Pitkälle vietyinä kaupunkiseutukaava voisi olla eräänlainen ”tavoitelaboratorio”, jossa kullakin toimijalla olisi mahdollista nähdä eri tahojen tavoitteet oman toimintansa ja toiminnan tasonsa näkökulmasta. Näin pystyttäisiin entistä laajemmalla joukolla ja erityisesti liike-elämän toimijoita osallistavalla otteella keskustelemaan, konkretisoimaan ja päättämään tavoitteista nykyistä tehokkaammin.

Tällaisen kaupunkiseutukaavoituksen tavoitelaboratorion tulisi kyetä yhdistelemään valtakunnan ja maakunnan tasoilta asetettavia tavoitteita paikallisiin tavoitteisiin. Näiden eri tasojen asettamien tavoitteiden tulisi yhdentyä kaupunkiseutukaavassa ilmiöiden kautta motivoituvana tavoitteistona. Samalla valtakysymykset tulisi käsitellä: kuka johtaa, mitä toimia tai ilmiöitä hoidetaan milläkin instrumentilla, ja milloin kunkin tason toimijat pääsevät mukaan tavoiteprosessiin. Koettiin, että yhteistyöprosessin tiivistämistä ja

yksinkertaistamista tukeville instrumenteille olisi käyttöä valtakysymysten käsittelyssä ja vastuiden ”välittämisessä” kumppanusfoorumitoiminnan kautta.

Kaupunkiseutukaavan oikeusvaikutteisuutta pidettiin tärkeänä. Oikeusvaikutteisuuden järjestämistä muiden ehtojen puitteissa pidettiin kuitenkin haastavana: miten oikeusvaikutteisuus tulisi rajata, ja mihin sen tulisi kohdistua? Mitkä ilmiöt tulisi pyrkiä ratkaisemaan kaupunkiseutukaavoituksella, ja miten? Ilmiöiden ratkaisemiseksi voitaisiin hyödyntää jo olemassa olevia toimintamalleja, kuten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän suunnittelua, jotka voitaisiin liittää osaksi kaupunkiseutukaavaa. Toisaalta kaupunkiseutukaava voisi toimia myös osana maakuntakaavoitusta: kaupunkiseutujen tasolla ratkaistavat asiat tulisivat maakuntakaavaan tarkennuksina. Tällöin kuitenkin törmätään poliittisen päätöksen teon ongelmaan: se siirtyy eri tasolle kuin käsiteltävät kysymykset. Kaupunkiseutukaava voisikin mahdollisesti olla kaupunkiseudun kuntakaavojen tai yleiskaavojen yhteinen strategiaosa, jolloin kukin kunta säilyttäisi tilanteisen tulkinnanvaran omassa suunnittelussaan. Tällainen kaupunkiseututasolla tehty strategia olisi notkeampi kuin maakunnassa synnyttävä. Jos kaupunkiseutukaava toteutettaisiin erillisenä, maakuntakaava voisi olla varsinainen strateginen instrumentti, ja kaupunkiseutukaavassa käsiteltäisiin ajankohtaisia ilmiöitä, joihin tulisi olla valmius puuttua lyhyelläkin aikavälillä. Kunnille jäisi edelleen oma päätösvaltansa kuntakaavoituksen puitteissa.

## Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja alueidenkäytön yhteensovittaminen ilmiöpohjaisesti

Ryhmä pohti, kuinka suunnittelujärjestelmää tulisi uudistaa, jotta se loisi mahdollisuudet vastata ylimaakunnallisiin väylä- ja liikennehankkeisiin. Ryhmän mukaan nykyinen suunnittelujärjestelmä mahdollistaa ylimaakunnallisiin väylä- ja liikennehankkeisiin vastaamisen. On enemmänkin yhteistyöhalukkuutta koskeva kysymys kuin suunnittelujärjestelmää koskeva kysymys, miten hyvin alueidenkäytöllisiä asioita tarkastellaan ylimaakunnallisesti. Ylimaakunnallisessa yhteistyössä voisi hyödyntää esimerkiksi ALLI-työtä nykyistä enemmän. Ongelmana ylimaakunnallisiin väylä- ja liikennehankkeisiin vastaamisessa on tällä hetkellä se, että pitkän aikajänteen suunnitelmiin tuodaan suuria ratahankkeita ilman, että ensin tarkasteltaisiin niiden tarvetta ja aluerakennevaikutuksia laaja-alaisesti. Riittävää suunnittelua vaille jää usein myös se, millaisia vaikutuksia uudella hankkeella on nykyisen rataverkon kysyntään. Tätä ongelmaa ei helpota se, että nyt uudistettavassa MRL:ssä on ehdotettu maakuntakaavan lentokorkeutta niin, että kaavassa keskitytään abstraktimpiin asioihin.

Haasteena on myös se, että liikennejärjestelmää koskevasta lainsäädännöstä puuttuu maakuntataso. Sen voi kuitenkin nähdä tasona, joka toisaalta välittää alueen tarpeita valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan ja toisaalta tulkitsee valtakunnallisia linjauksia vaikkapa kaupunkiseuduille sopivaan muotoon. Odotettuja valtakunnallisia

linjauksia olisivat muun muassa kehityskäytävien priorisointi. Toisaalta taas nähtiin, valtakunnallinen liikennejärjestelmätyö tarvitsee vastinparikseen aluerakenteen ennakointityötä, josta on ympäristöministeriössä keskusteltu. Tämän ennakointityön tulisi olla jatkuvaa ja osapuolia kokoavaa.

Ryhmä pohti, voisiko tätä aluerakenteen ennakointityötä ajatella tilannehuoneena, joka toimisi yhteisen ymmärryksen rakentamisen foorumina. Tällöin asiantuntijatasolla muodostettu ja ylläpidetty yhteinen ymmärrys aluerakenteen tilannekuvasta välittyy poliittisille päättäjille päätösten perusteluissa. Vastaavan kaltaista asiantuntijuuteen perustuvaa valtakunnallisen liikennejärjestelmän tilannekuvaa tarvittaisiin aluerakenteen tilannekuvan pariksi.

Tilannekuva voiskin olla sellainen, että siitä selviäisi, missä prosessissa jokin asia ratkaistaan ja milloin. Tilannekuva tukisi näin tasoja läpäiseviä suunnitteluprosesseja, sillä eri suunnittelun tasoilla käytävien keskustelujen oikea-aikaisuus on ratkaisevaa sekä liikenneettä aluerakennekysymyksissä.

## Maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen suurten kaupunkiseutujen ulkopuolisilla seuduilla

Tarve ylikunnallisella ja ylimaakunnalliselle maankäytön ja liikenteen yhteensovittamiselle tulee kasvamaan suurten kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla. Syynä tähän on kaupungistumisen ilmiö ja väestön väheneminen, jota se aiheuttaa usein suurten kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla. Väestön vähenemisen johdosta syntyy tarve esimerkiksi palveluverkon ylikunnalliselle suunnittelulle ja seudun harvenevien taajamien yhteyksien turvaamiselle. Tällöin näiden paikallistenkin yhteyksien ja palveluiden suunnittelu edellyttää ylikunnallista suunnittelua.

Toisaalta nähtiin, että kaupungistuminen ilmiönä on kääntänyt koko valtakunnan tasolla huomion vahvasti suuriin kaupunkiseutuihin ja niiden välisten yhteyksien parantamiseen. Usein tuntuu kuitenkin jäävän huomiotta se, millaisia (negatiivisia) vaikutuksia näiden yhteyksien parantamisella on kaupunkiseutujen välisille alueille tai muille seudullisille yhteyksillä. Tähän ei uskottu myöskään valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tuovan helpotusta, sillä usein kyse on paikallisten ja seudullisten yhteyksien heikkenemisestä.

Pulmallista on se, että väestön väheneminen samanaikaisesti kasvattaa tarvetta ylikunnalliseen suunnitteluun, mutta syö kuntien resursseja toteuttaa ylikunnallista suunnittelua. Nousi huoli esille siitä, että millä työkaluilla tällaista suunnittelua voidaan tehdä, jos maakuntakaavaa ohjataan nykyistä abstraktimmaksi ja sen ohjausvaikutusta kavennetaan eikä kunnilla ole resursseja tai kiinnostusta tehdä kunnissa yleiskaavoja. Tarpeellisia resursseja

kunnat voisivat koota esimerkiksi paremmalla verkostoyhteistyöllä. Kuitenkaan tämä yhteistyö ei ratkaise sitä ongelmaa, että jos maakuntakaavan ohjausvaikutusta kevennetään, ei esimerkiksi merkittävien maisemallisten arvojen ja luonnonsuojelulle eikä tuulivoiman suunnittelulle jää oikeusvaikutteista suunnitteluvälinettä.

## Toimijoiden roolit

Toimijoiden rooleissa on paljon kehitettävää huolimatta lainsäädäntöhankkeiden tulevista käänteistä ja siitä, minkälaisia suuntaviivoja uudistukset noudattavat. Laaja kaupunki- ja aluekehittämisen kenttä vaatii laajemman ja monitahoisemman vuorovaikutusfoorumin kuin silloin kun tehdään tasoihin kiinnittyvää kaavaa.

Ilmiöpohjainen suunnittelu haastaa jo sinällään vahvasti nykyiset toimintatavat. Ilmiöpohjaisuus irrottaa suunnittelua strategisemmalle, uusia yhteistyömuotoja ja -kuvioita sisältävälle suunnitteluotteelle. Ryhmän mielestä strategisuutta tulisi korostaa useilla eri aluetasoilla ja pohtia uuden tyyppisissä yhteistyöryhmissä. Jos suunnittelukohde lävistää usean tason mutta myös useita alueyksiköitä (esim. käytäväsuunnittelu tai nk. tunnin juna-hankkeet), yhteisen ymmärryksen ja näkemyksen tarve korostuu. Hankkeen alussa esitetty rajaobjekti-käsite tarjoaa yhteisen kohteen eri suunnittelutasojen keskustelulle ja vuorovaikutukselle.

Jokainen suunnittelutaso sisältää myös edunvalvontaa ja se on syytä tunnistaa ja tunnustaa suunnitteluprosessin myötä. Edunvalvonnan värittämät suunnitteluteemat on mahdollista taklata hyvällä perustiedolla ja yhteisellä tietopohjalla – kaikilla tahoilla ja tasoilla on käytettävissä vähintään sama perustieto tai data. Vahva tietopohja ja jaettu ymmärrys tavoiteltavasta suunnasta auttaa toimijoita valmistautumaan uusiin monialaisiin ilmiöihin kuten väestömuutokset, kaupungistuminen, sosiaalisen kestävyuden haaste ja ilmastomuutokseen sopeutuminen. Tällaiset uudet monialaiset, kaikkia sektoreita koskettavat ilmiöt suorastaan vaativat uusien toimijoiden kutsumista suunnittelu- ja neuvottelupöytiin. Ne vaativat myös suunnittelun loppukohteiden, eri-ikäisten kaupunkilaisten ja paikallisyhteisöjen näkemyksen laajempaa huomioimista. Samalla tulisi arvioida erilaisten vyöhykkeiden kehitysnäkymiä ilmiöiden suhteen.

MAL-yhteensovitusyö suurimmilla kaupunkiseuduilla on prosessi, joka jo sisältää näitä elementtejä ja kokoaa monia toimijoita yhteen. Sen sijaan MAL-työn tietopohjassa ja päätöksenteon tueksi toteutettavissa vaikutustenarvioinnissa ja mittaamisessa on jo yhdellä seudulla aukkoja, ja etenkin yhdistettäessä useiden seutujen tietoja yhteen (esim. käytävä-hankkeissa). Lisäksi arviointiin olisi sisällytettävä suunnitteluprosesseihin sisältyvien *valintojen* etukäteis- ja jälkiarviointi vaihtoehtotarkasteluineen. Ryhmässä nousi ehdotukseksi myös toimijaverkkoteorian ja -analyysien hyödyntäminen arviointiprosessissa: mitkä toimijat ovat tavoitellulle tulevaisuudelle (tässä aluerakenteelle) olennaisimmat ryhmät?

## Ilmiöpohjaisuutta tukeva suunnittelujärjestelmä

Millainen sitten on ilmiölähtöpohjaisuutta tukeva suunnittelujärjestelmä? Työpajan perusteella voidaan todeta ainakin, että ilmiöpohjaisuus vaatii tuekseen strategista suunnittelua ja uudenlaisia yhteistyö- ja kumppanuusfoorumeja. Tällaisiksi uudenlaisiksi foorumeiksi työpajassa hahmoteltiin esimerkiksi, tilannehuonetta aluerakenteen kehittymisestä sekä kaupunkiseutukaavaa, joka voisi toimia eräänlaisena seudullisen tavoitelaboratoriona. Näissä ehdotuksissa korostui tarve ajantasaisiin tilannekuviin ja ennakointityöhön, jossa rakennetaan yhteistä ymmärrystä sekä tietopohjaa toimijoiden välille ja sovitetaan näiden tavoitteita yhteen. Ilmiöpohjaiselta suunnittelujärjestelmältä vaaditaan myös joustavuutta, niin että tavoitteiden ohjaavuus voidaan määrittää erilaisille alueille ja ilmiöille sopivaksi. Joustavuus on tärkeää erityisesti aluerakenteen eriytyessä. Joustavuudesta huolimatta järjestelmässä olisi tärkeää ratkaista vallan ja vastuunjaon kysymykset, sillä eri suunnittelun tasoilla käytävien keskustelujen oikea-aikaisuus on ratkaisevaa sekä liikenne- että aluerakennekysymyksissä.

## Liite 2: Ideatehtaiden tulokset

Yhtäjakaa hankkeen aikana järjestettiin neljä Ideatehdas-verkkokyselyä. Ideatehtaiden tavoitteena oli jatkaa ja täydentää hankkeen aikana järjestettyjen työpajojen työskentelyä. Ideatehtaissa asetettiin vastaajien arvioitaviksi ja kommentoitaviksi työpajoista esiin nousseita toimenpiteitä ja keskustelujen pohjalta nousseita väittämiä, joita vastaajat saivat arvioida. Lisäksi vastaajilla oli mahdollisuus esittää omia ehdotuksia muiden vastaajien arvioitavaksi. Ideatehtaiden tulokset antoivat lisäarvoa esiin tulleiden toimenpiteiden arviointiin.

Ideatehtaiden teemat olivat seuraavat:

1. Suunnittelutasoja läpäisevät haasteet suunnittelukohteiden määrittäjänä
2. Ilmiöpohjaisen suunnittelun prosessit
3. Vaikutusten arviointi ilmiöpohjaisessa suunnittelussa
4. Ilmiöpohjaisuuden huomioiva suunnittelujärjestelmä

## 1. Ideatehdas – Suunnittelutasoja läpäisevät haasteet suunnittelukohteiden määrittäjänä

Ensimmäinen ideatehdas kysely oli vastattavissa lokakuussa 2019. Kutsuttuja vastaajia kyselyyn oli 160, joista 30 % vastasi kyselyyn.



Alle on koottu ideatehtaassa esitetyt väittämät ja niiden arviot

Väittämä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Tunnistetaan ja avataan eri suunnittelutasojen merkitys ja rooli selkeästi.	22	59 %	36 %	5 %	0 %
Sektori-/siiloajattelu ja toimintatapa pitäisi saada poistettua, jotta kokonaisuuden ja niukkojen resurssien kannalta parhaat toimintatavat yleistyvät.	22	50 %	41 %	9 %	0 %
Ilmiöpohjainen lähestymistapa edistää suunnittelusektoreiden välistä vuoropuhelua	37	49 %	49 %	3 %	0 %
Ilmiöpohjainen lähestymistapa auttaa ymmärtämään suunnitteluongelmaa osana laajempaa kokonaisuutta	37	46 %	49 %	5 %	0 %
Suunnittelujärjestelmässä tulisi jokaisella tasolla määritellä kullakin tasolla olennaiset asiat, ja tarkemalle tasolle tulisi jättää enemmän ratkaisumahdollisuuksia.	36	44 %	47 %	8 %	0 %
Suunnittelulle tulee määritellä tavoitteet, joihin sitoudutaan poliittisesti. Tämän jälkeen suunnittelulla etsitään ratkaisuja ja arvioidaan ratkaisujen vaikutuksia suhteissa tavoitteisiin.	25	40 %	52 %	8 %	0 %
Ilmiöpohjainen lähestymistapa edistää suunnittelutasojen välistä vuoropuhelua	37	38 %	38 %	24 %	0 %
Ilmiöpohjainen lähestymistapa lisää osallistujien motivaatiota	37	24 %	62 %	14 %	0 %
Ilmiöpohjainen lähestymistapa tukee suunnittelun toteuttamista nykyistä paremmin.	36	17 %	72 %	11 %	0 %



Väittämien arvioimisen lisäksi vastaajia pyydettiin laittamaan seuraavien kysymysten ratkaisut tärkeysjärjestykseen (1. sija =tärkein).

Mikä on mielestäsi tärkein haaste joka tulisi ratkaista kehitettäessä suunnittelua ilmiöpohjaiseksi?

sijoitus	Tärkein haaste
3	Toisiinsa vaikuttavien tekijöiden hahmottamisen vaikeudet
4	Sitoutumisen puute
4	Siiloutuminen/sektoroituminen valmistelussa
4	Resurssien puute
4	Prosessien yhteensovittamisen ja hallinnan ongelmat
5	Omistajuus päätöksenteossa
5	Edunvalvonta suunnittelun/valmistelun aikana
6	Tiedon puute
(n=31)	<b>Vähiten tärkeä haaste</b>

Millä toimilla voidaan mielestäsi parhaiten edistää ilmiöpohjaisen suunnittelun kehittymistä?

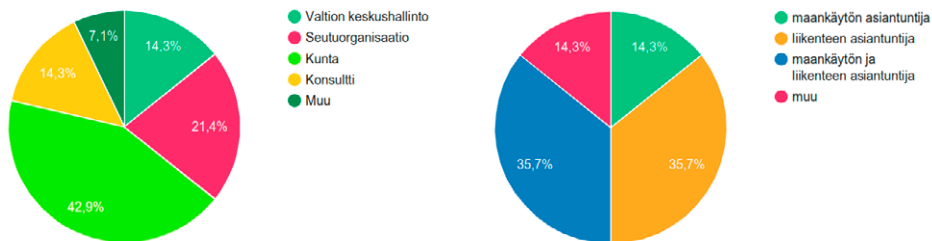
sijoitus	Suunnitteluprosessi toimii paremmin jos
3	Tunnistetaan mitkä asiat ovat keskeisiä eri suunnittelun tasoilla
3	Johdetaan prosessia suunnitelmallisesti
4	Toimitaan pitkäjänteisesti yhteistyössä
4	Varmistetaan sitoutuminen
5	Tunnistetaan osalliset
5	Valmistelut tehdään verkostomaisesti
5	Kyetään rajaamaan käsiteltävää asiaa
7	Nojaututaan oikeusvaikutteisuuteen ja sitoviin päätöksiin
(n=31)	<b>Suunnitteluprosessi kehittyy vähiten</b>

Mitkä seikat vaikuttavat mielestäsi ilmiöpohjaisen suunnittelun laatuun?

sijoitus	Tärkein laatua parantava tekijä
3	Konkreettiset tavoitteet ohjaavat suunnittelua
3	Luodaan yhteinen visio
3	Suunnitteluongelma rajataan yhteistyössä
4	Osallistujilla on yhteinen tietopohja
4	Vahvistetaan käyttäjänäkökulmaa
4	Huomioidaan, että samalla suunnittelutasolla esim. maakunta, on useita erilaisia alueita ja tarpeita
(n=29)	<b>Vähiten laatua parantava tekijä</b>

## 2. Ideatehdas – Ilmiöpohjaisen suunnittelun prosessit

Toinen ideatehdaskysely oli vastattavissa marraskuussa 2019. Ideahdaskyseluun kutsuttuja vastaajia oli yhteensä 160, joista 10% vastasi kyselyyn.



Alla on esitetty ne ideatehtaassa esitetyt väittämät ja niiden arviot, joiden arvioinnissa oli vastaajat olivat erimielisiä

Väittämä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Backcasting luo edellytyksiä lyhyen aikavälin toimien strategisten vaikutusten arvioinnille pitkän aikajänteen ilmiöpohjaisten tavoitteiden näkökulmasta.	12	25 %	50 %	25 %	0 %
Suunnittelun toimintatapoja voidaan muuttaa nykyisen suunnittelujärjestelmän puitteissa.	13	54 %	23 %	23 %	0 %
Suunnittelun kehittämisessä olennaisia ovat toimintatapojen muutokset.	13	46 %	31 %	23 %	0 %
MAL-työssä on haasteellista, että suunnitelma-/hankekeskeinen liikennesuunnittelu ei ohjaa laajempaan katsantoon, kun taas maankäytön ja erityisesti asumisen suunnittelu on ohjelmakeskeistä.	13	38 %	31 %	23 %	8 %
Kun alueidenkäytön ja liikenteen suunnitteluprosesseja synkronoidaan eri tasoilla, tarvitaan erilaisten poliittisten tavoitteiden yhteisvaikutusten ristiintarkastelua taustaksi suunnittelulle ja tulevaisuuden tahtotilan muodostukselle.	12	42 %	42 %	17 %	0 %
Nykyiset suunnittelutiedon hankinnan tavat ovat todellisten systeemisten ja ilmiökohtaisten vaikutusten ymmärtämisen kannalta puutteellisia.	12	33 %	50 %	17 %	0 %
Backcasting -menetelmän aiempaa laajempi hyödyntäminen suunnittelussa voisi auttaa siirtymään tavoitteellisempaan ja rohkeampaan ratkaisujen etsintään.	12	25 %	58 %	17 %	0 %
Kaupunkiseututasolla toimintaa ohjaavat kuntien omat maankäytön tavoitteet eivätkä kaupunkiseudulla yhteisesti sovitut tavoitteet.	13	54 %	31 %	15 %	0 %

Alla on esitetty ideatehtaassa esitetyt väittämät ja niiden arviot, joista vastaajat olivat suu-  
relta osin samaa mieltä.

Väittämä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Suunnittelussa tulisi aiempaa enemmän keskittyä alkuvaiheen ideointiin, jonka tulisi olla riittävän vuorovaikutteista. Myös vaikutuksia tulisi arvioida suhteessa eri skenaarioihin silloin, kun suunnittelulle mietitään lähtökohtia ja tavoitteita.	8	75 %	13 %	13 %	0 %
Keskustelun pohjaksi tarvitaan vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia, jotka ottavat huomioon poliittisen realismin ja hyväksyttävyyden.	12	33 %	58 %	8 %	0 %
Alkuvaiheen visioinnille ja tavoitteiden muodostamiselle on annettava riittävästi aikaa.	2	100 %	0 %	0 %	0 %
Vaihtoehtoisia tulevaisuuskuvia tulee analysoida ja varautua niihin liittyviin epävarmuuksiin ja riskeihin.	12	92 %	8 %	0 %	0 %
Kun mukana on useita eri toimialoja, tarvitaan yhteinen tulevaisuuskuva ja ymmärrystä siihen johtavien askelten vaikutuksista, suuruusluokista ja siitä, miten yhden toimialan askeleet vaikuttavat muiden askeleisiin.	12	58 %	42 %	0 %	0 %
Suunnittelun eri osapuolet tulee tunnistaa ja ottaa mukaan yhteiskehittämiseen.	2	50 %	50 %	0 %	0 %
Olemassa oleva ja helposti saatava tieto ohjaa osaltaan arviointikäytäntöjen muovautumista.	12	25 %	75 %	0 %	0 %

### 3. Ideatehdas – Vaikutusten arviointi ilmiöpohjaisessa suunnittelussa

Kolmas ideatehdaskysely oli vastattavissa joulukuussa 2019. Kutsuttuja vastaajia oli 160, joista 20 % vastasi kyselyyn.



Alla on esitetty ideatehtaassa esitetyt väittämät ja niiden arviot, joiden arvioinnissa oli vastaajat olivat erimielisiä

Väittämä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Prosessin alussa päättäjien tulisi osallistua suunnittelun ja sen vaikutusten arvioinnin tavoitteiden ja vaihtoehtojen valintaan, jotta voitaisiin nykyistä paremmin valita sellaiset arviointimenetelmät, joiden tuottama tieto peilaa päättäjien arvovalintoja.	21	48 %	33 %	10 %	10 %
Hankearvioinnin lisäksi ilmiöpohjainen suunnittelu ja sen vaikutusten arviointi tarvitsee tuekseen järjestelmätasolle (kuten MAL-suunnittelu) kehitettyjä menetelmiä, jotta paremmin tunnistettaisiin toisiinsa vaikuttavia tekijöitä.	21	48 %	33 %	19 %	0 %
Vaikutusten arvioinnin skaalautuvuutta eri tasoille hankaloittaa sektoroituminen. Tarvitaan yhteistyötä tehostavia menetelmiä ja foorumeita.	21	38 %	62 %	0 %	0 %
Yhteiset parhaat käytännöt menetelmistä ja prosesseista jakoon esimerkiksi uuden monialaisen vaikutusten arviointiin keskittyvän vuotuisen "Vaikutukset"-seminaarin kautta.	16	38 %	38 %	25 %	0 %
Huomiota pitäisi nykyistä enemmän kiinnittää siihen, miten menetelmät ja niissä käytetyt lähtötiedot suuntaavat ja määrittävät käsiteltävää aihetta.	21	33 %	57 %	10 %	0 %
Suunnitelman toteutumisen arviointi on syytä miettiä samaan aikaan kuin suunnitelman vaikutusten arviointi.	10	30 %	50 %	20 %	0 %

Väittäjä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Vaikutusten arviointia ilmiöpohjaisessa suunnittelussa voitaisiin edistää yhteisellä tietopohjalla. Tässä valtakunnallisella rakennetun ympäristön tietojärjestelmällä ja siihen tukeutuvilla arviointimenetelmillä voi olla merkittävä rooli.	17	29 %	53 %	18 %	0 %
Kokonaisuuden hallinnan ohella on yhteistyössä kyettävä rajaamaan ja kohdentamaan tarkasteluja niin, että syntyy hallittavia työpaketteja. Niiden arvioinnista voivat vastata eri tahot ja sisällötkin voivat olla erilaiset.	22	27 %	50 %	23 %	0 %
Lähtötiedot ja parhaat menetelmät käytävä läpi ja kirjattava yli kaikkien hallinnon tasojen.	11	27 %	55 %	18 %	0 %
Median kiinnostuminen vaikutusten arvioinnista loisi painetta kytkeä päätöksenteko entistä läpinäkyvämmiin arviointitietoon.	21	24 %	43 %	33 %	0 %
Eri ilmiöiden tunnistaminen tasapainoisesti ja eri ilmiöiden yhteiset rajapinnat kuvattava (onko yksi vai useita viitekehyksiä?).	11	18 %	73 %	0 %	9 %
Nykyiset oikeuskäytännöt ja lainsäädäntö johtavat yleispiirteisessä suunnittelussa liian tarkkaan arviointiin.	22	18 %	55 %	27 %	0 %
Tällä hetkellä menetelmien käytössä on useita puutteita, jotka haittaavat suunnitelma- ja ohjelmatason vaikutusten arviointeja.	21	14 %	52 %	33 %	0 %

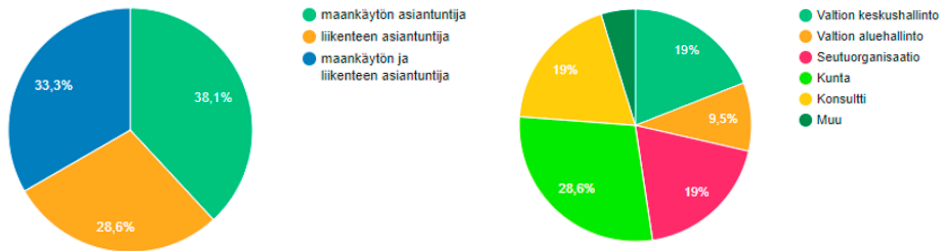
Alla on esitetty ideatehtaassa esitetyt väittämät ja niiden arviot, joista vastaajat olivat suurelta osin samaa mieltä

Väittäjä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Tiedon, arviointien ja niiden tulosten tulisi olla mahdollisimman avoimia ja läpinäkyviä.	4	100 %	0 %	0 %	0 %
Parhaimmillaan vaikutusten arviointi on sisällä suunnitteluprosesseissa ja sen tulokset ohjaavat suunnittelussa tehtäviä valintoja.	19	89 %	11 %	0 %	0 %
Parhaimmillaan vaikutusten arviointi on sisällä suunnitteluprosesseissa ja sen tulokset ohjaavat suunnittelussa tehtäviä valintoja (ja jos eivät ohjaa, perustellaan miksi).	16	88 %	13 %	0 %	0 %
Vaikutusten arviointitietoa tulisi käyttää suunnitteluratkaisujen valintaan ja mitoitukseen.	22	82 %	18 %	0 %	0 %

Väittäjä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Arvioinnin tulisi olla visuaalisesti ja kirjallisesti helposti omaksuttavassa muodossa.	10	80 %	20 %	0 %	0 %
On tärkeää dokumentoida vaikutusten arvioinnissa käytetyt menetelmät sekä se, miten vaikutusten arviointi on vaikuttanut suunnitteluun.	10	80 %	20 %	0 %	0 %
Sektorirajat ja suunnittelutasot ylittävillä vaikutusten arvioinnin menetelmille on tarvetta.	16	75 %	25 %	0 %	0 %
Arviointia tulisi rohkeammin rajata suunnittelutason vaatimuksia vastaavaksi.	22	64 %	27 %	9 %	0 %
Vaikutusten arvioinnin tulosten yhteiseen käsitteilyyn tulisi varata enemmän aikaa suunnitteluprosessin eri vaiheissa.	22	59 %	32 %	9 %	0 %
Vaikutusten arviointitietoa ja toimintaympäristön seurantatietoa tulisi hyödyntää tavoitteiden uudelleenarvioinnissa.	21	57 %	38 %	5 %	0 %
Vaikutusten arviointi kiinteäksi osaksi suunnittelua. Tarkoittaa suunnitteluprosessien määrittelyä niin, että tavoitteet ja mittarit määritellään alussa ja vaikutuksia arvioidaan suunnittelun aikana suhteessa niihin ja korjataan suunnitelmaa. Tämä tarkoittaa myös, että tähän varataan riittävästi resurssia (aikaa).	16	56 %	44 %	0 %	0 %
Riittävät selvitykset arvioinnin lähtökohdiksi.	4	50 %	50 %	0 %	0 %

## 4. Ideatehdas – Ilmiöpohjaisuuden huomioiva suunnittelujärjestelmä

Neljäs ideatehdaskysely oli vastattavissa helmi-maaliskuu 2019. Kutsuttuja vastaajia oli 160, joista 15 % vastasi kyselyyn.



Alla on esitetty ideatehtaassa esitetyt väittämät ja niiden arviot, joiden arvioinnissa oli vastaajat olivat erimielisiä.

Väittämä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Kaupunkiseutujen ulkopuoliset alueet jäävät liian vähälle huomiolle alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistuksessa.	19	5 %	37 %	53 %	5 %
Jos maakuntakaavan ohjaavuutta kevennetään, kaupunkiseutujen ulkopuoliset kunnat eivät saa riittävää tukea ylikunnalliseen suunnitteluun.	19	16 %	37 %	42 %	5 %
MAL-sopimuksista ei pidä säätää uudistettavassa MRL:ssä.	19	26 %	32 %	37 %	5 %
MAL-sopimusmenettelyn tavoin tarvitaan valtion, kuntien ja maakuntien kumppanuusjärjestelyjä myös ylimaakunnallisissa alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun kysymyksissä.	19	32 %	32 %	32 %	5 %
Eri keinovalikoimat käyttöön rakennettuun ympäristöön ja rakentamattomaan ympäristöön. Rakennetussa ympäristössä suunnittelun- ja toteutuksen keinovalikoima on kehittämistoiminnan vaatimukset täyttävää ja rakentamattomassa ympäristössä perinteisempää "kaavoitus" toimintaa. Eri ohjaus-, rahoitus-, johtamis- ja päätöksentekomallit.	13	8 %	54 %	31 %	8 %
Jotta kaupunkiseutujen kunnat motivoituisivat yhteisen oikeusvaikutteisen kaupunkiseutukaavan laadintaan, tulee valtiotahon asettaa tällaisen kaavan laatiminen MAL-sopimuksen laadinnan ehdoksi.	19	32 %	26 %	26 %	16 %
Yhteistyöareenoiden selkeyttäminen edistää kaupunkiseutujen strategista suunnittelua paremmin kuin kaupunkiseutukaava	19	26 %	37 %	26 %	11 %

Väittäjä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjaavuutta tulee lisätä sitoen se tavoitteisiin eikä hankkeisiin.	19	26 %	47 %	26 %	0 %

Alla on esitetty väittämät, joista vastaajat olivat samanmielisiä

Väittäjä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Nostetaan suunnittelun keskiöön ihminen ja tarkastellaan ilmiötä "kuntalaisen" lävitse tai kautta. Käyttäjälähtöisen suunnittelun ja suunnittelumenetelmien tuominen osaksi maankäytön suunnittelua sekä liikennesuunnittelua. Vain tällä tarkastelulla on mahdollista ymmärtää suunnittelun kompleksisuus ja mahdollista ottaa mukaan kaikki toimijat = läpileikata.	13	46 %	23 %	23 %	8 %
Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa hyvin ilmiöpohjaisen lähestymistavan. Kyse on enemmän suunnitteluprosesseista kuin sääntelystä.	11	9 %	73 %	18 %	0 %
Tiedolla johtamisen vahvistaminen.	13	38 %	38 %	15 %	8 %
Valtakunnallinen liikennejärjestelmätyö tarvitsee vastinparikseen valtiojohtoista aluerakenteen kehityksen ennakointi- ja seurantatyötä.	19	47 %	42 %	11 %	0 %
Ilmiöpohjainen suunnittelu edellyttää yhteistyön organisoitumista uudella tavalla eri tasoilla kehittämisstrategian luomiseksi ja toteuttamiseksi.	19	42 %	47 %	11 %	0 %
Väestön väheneminen ja muut asiat lisäävät tarvetta ylikunnalliselle suunnittelulle kaupunkiseutujen ulkopuolella.	19	42 %	47 %	11 %	0 %
Enemmän yhteistyötä eri suunnittelutasojen ja eri organisaatioiden välille. Vähemmän panoksia esim. lausuntomenettelyihin ja omien organisaatioiden näkemysten tuottamiseen, enemmän ymmärrystä siitä, mikä on yhteiskunnalle ja sen kansalaisille hyväksi.	11	36 %	55 %	9 %	0 %
Reaaliaikaisuus. Esimerkiksi palveluverkkojen ohjaus ja optimointi reaaliaikaiseen käyttäjätietoon ja tarpeeseen perustuen. Oppeja käyttöön prosessi- ja tuotekehityksen puolelta.	13	15 %	69 %	8 %	8 %
Yhteinen tahto- ja tavoitela tulee olla lähtökohta. Tämän jälkeen sovitetaan ja vastuutetaan toimet siten, että tavoitteisiin päästään. Tällainen strateginen tahtotila tulee olla valtakunnantasolta lähimittakaavaan.	14	57 %	29 %	7 %	7 %



STRATEGISUUS JA TRANSSKALAARISUUS LIIKENNÄRJESTELMÄSUUNNITTELUN JA ALUEIDENKÄYTÖN SUUNNITTELUN  
 YHTEENSOVITTAMISESSA – ALUEIDENKÄYTÖN JA LIIKENNÄRJESTELMÄN SUUNNITTELUN YHTEENSOVITTAMINEN ILMIÖLÄHTÖISESTI

Väittäjä	n	Täysin samaa mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Täysin eri mieltä
Tulevatkin ilmiöt pitäisi pystyä ennakoimaan.	14	29 %	64 %	7 %	0 %
Ilmiöpohjaisuuden huomioiva suunnittelujärjestelmä edellyttää kaikki suunnittelun tasot (valtakunnallinen, seudullinen, paikallinen) ja eri sektorit ylittävää yhteistyötä.	13	62 %	38 %	0 %	0 %

TIETOKAYTTOON.FI

