

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Ilmiölähtöisyydellä kiinni maankäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittamisen ongelmiin

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

Yhteiskunnalliset ja ympäristölliset ilmiöt kuten ilmastonmuutos haastavat maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelua ja vaativat niiden yhteensovittamista.

YHTÄJALKAA-tutkimushanke on rakentanut suunnittelun lähestymistapaa, jossa yhteiskunnalliset ilmiöt otetaan maankäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittamisen lähtökohdaksi. Tämän lähestymistavan pohjalta hanke on kehittänyt menetelmiä suunnittelujärjestelmien ja -prosessien yhteensovittamiseksi siten, että suunnittelun taso- ja sektorirajat ylittäviin ilmiöihin päästäisiin nykyistä paremmin kiinni. Yhteensovittamisen toimintatapojen parhaimmillaan noussut ajankohtaiseksi maankäytön suunnittelua, aluekehittämistä sekä liikennejärjestelmäsuunnittelua ohjaavien lakien uudistusten yhteydessä. Hanke antaa politiikkasuosituksia näihin lakiuudistuksiin liittyen.

Suositus 1:	Lakisääteisten suunnitteluinstrumenttien ja yhteistyöfoorumien hallittua yhteispeiliä on kehitettävä
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
Suositus 3:	Sopimusmenettelyjä tulee kehittää huomioiden erilaiset strategista suunnittelua kattaavat aluetasot
Suositus 4:	Kaavojen sisältö-, selvitys- ja arviointivaatimusten tarkoituksenmukaisuutta tulee parantaa huomioiden strategisten kaavojen alue- ja aikaulottuvuudet ja rajakohdemaiset sisällöt
Suositus 5:	Suunnitteluprosessit tulee pyrkiä tahdistamaan ja suunnitelmat pitämään jatkuvasti ajan tasalla
Suositus 6:	Valtakunnallisen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvatyötä on jatkettava

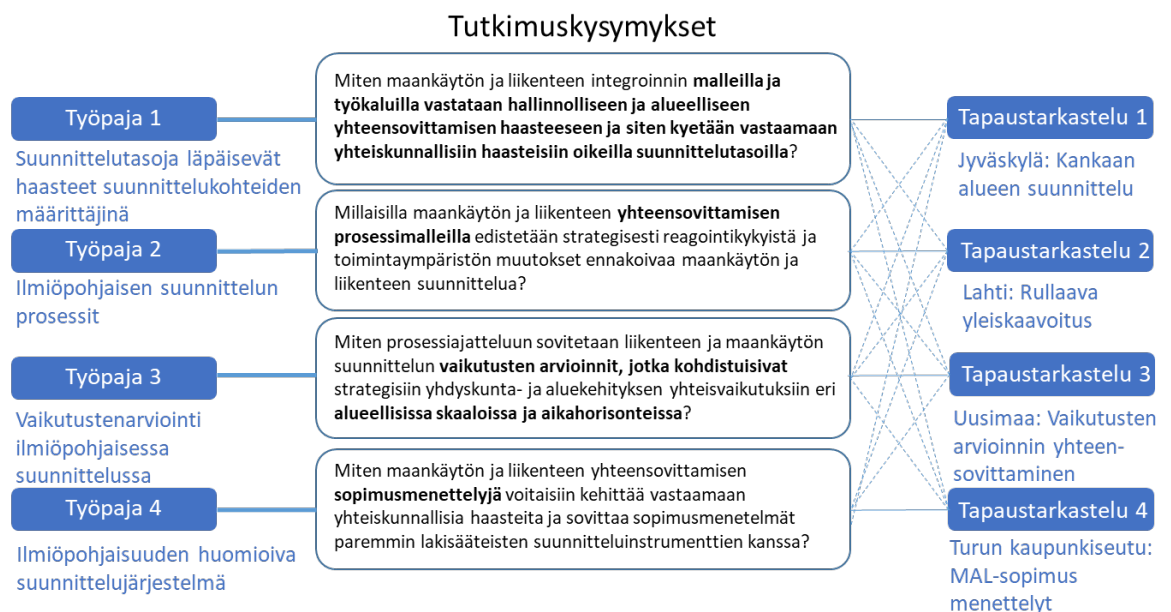
Yhteiskunnalliset ja ympäristölliset ilmiöt edellyttävät maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista

Yhä useammat yhteiskunnalliset ja ympäristölliset ilmiöt (esim. ilmastonmuutos) ja niistä johdetut poliittiset tavoitteet (esim. ilmastonmuutoksen hillitseminen) haastavat suunnittelujärjestelmiä, sillä ne 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.

Suunnittelujärjestelmien kehittäminen vastaamaan yhteiskunnallisia ja ympäristöllisiä ilmiöitä, kuten kaupungistumista, demografisia muutoksia ja digitalisaatiota, on tavoitteena meneillään olevissa lainuudistuksissa: maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistuksessa ja lain alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) uudistuksessa. Liikennejärjestelmäsuunnittelua ohjaavan lain (laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005) jo toteutuneiden uudistusten yhtenä lähtökohtana on ollut ilmastopoliittisten tavoitteiden edistäminen. Monitahoisiin ja laajoihin ilmiöihin vastaaminen edellyttää suunnittelujärjestelmiltä herkkyyttä eri suunnittelutasojen ja -sektoreiden tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteensovittamiseen.

Suomessa maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista on peräänkuulutettu jo 1990-luvulta alkaen. Tavoite yhteensovittamisesta on jäänyt monin osin toteutumatta, vaikka yhteistyötä tehdään virkahenkilöiden kesken yhä enemmän ja suunnittelijoilla on käytössä monia yhteensovittamista tukevia analyysi- ja suunnittelutyökaluja. Sen seurauksena maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun prosessit eivät riittävästi tue sektoreiden ja tasojen välistä vuoropuhelua.

YHTÄJALKAA-hankkeen tavoitteena on ollut kehittää tätä vuoropuhelua niin, että suunnittelun taso- ja sektorirajat sekä alueelliset ja ajalliset skaalat ylittäviin ilmiöihin päästäisiin nykyistä paremmin kiinni. Tätä varten hankkeessa on rakennettu käsitteellistä lähestymistapaa, jota kutsumme ilmiöpohjaiseksi suunnitteluksi. Ilmiöpohjaisen suunnittelun luonnetta ja mahdollisuuksia on hankkeessa pohdittu yhdessä sidosryhmien kanssa. Sidoryhmät ovat osallistuneet hankkeen tapaustarkasteluihin (Jyväskylä, Lahti, Uusimaa ja Turun kaupunkiseutu), neljään työpajaan ja Ideatehdas-työkalulla toteutettuihin interaktiivisiin kyselyihin.



Ilmiöpohjainen suunnitteluote

Yhteiskunnallisesti ja ympäristöllisesti merkittävät ilmiöt haastavat nykyisiä suunnittelukäytäntöjä, joissa usein suunnitteluongelmat määrittyvät hallinnollis-ammattillisista suunnittelusektoreista ja –tasoista käsin. Ilmiölähtöisessä suunnittelussa tavoitteita ja kohteita lähestytään tasoja ja sektoreita läpäisevien ilmiöiden kautta, mikä auttaa tunnistamaan kytkentöjä ja keskinäisriippuvuuksia eri toimijoiden välillä. Ilmiöpohjaisen suunnitteluotteen suurin ero nykyiseen suunnittelukäytäntöön on juuri tavoitteiden asettelussa ja kohteiden määrittelyssä.

”Ilmiöpohjaisen suunnitteluotteen suurin ero nykyiseen suunnittelukäytäntöön on tavoitteiden asettelussa ja kohteiden määrittelyssä”

Tavoitteiden asettaminen perustuu ymmärrykseen niiden taustalla vaikuttavista ilmiöistä. Ymmärryksen luomista tukee tilanne- tai tulevaisuuskuva, jossa huomioidaan eri toimijoiden tavoitteet ja toimintaympäristön muutokset. Ilmiölähtöisyys korostaa hierarkioiden rinnalla joustavia, verkostomaisia toimintamuotoja. Ne on nähty hyödylliseksi tavaksi muodostaa ymmärrystä kokonaisuuksista, yhteistä tulevaisuuskuva ja sovittaa yhteen tavoitteita sektoreiden ja suunnittelutasojen välillä. Ilmiöt myös nostavat esiin uudentyypisiä alueita suunnittelukohteiksi, joiden suunnittelu vaatii uusia yhteistyökokoonpanoja. Näiden kohteiden kautta ilmiöt konkretisoituvat eri sektoreille ja tasoille. Kohteet toimivat yhteisenä pelkistyksenä sektoreiden ja tasojen välisessä vuorovaikutuksessa (ns. rajakohteina) yhdistäen yksittäisiä hankkeita ja toimenpiteitä kehittämiskokonaisuuksiksi. Näitä kehittämiskokonaisuuksia toteutetaan nykyisten hierarkkisten ja lakisääteisten suunnitteluvälineiden avulla, jotka tuovat toteutukseen vaikuttavuutta ja varmuutta. Ilmiöpohjaisuus korostaa kuitenkin verkostomaista yhteistyötä hierarkkisten suunnittelujärjestelmien rinnalla ja tuo järjestelmiä yhteen ilman pyrkimystä sektoreiden täydelliseen yhteensulauttamiseen.

Ilmiötaso YHDENTÄMINEN	Kokonaisvaltainen suunnittelujärjestelmien taso, 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
Kohteiden taso YHTEEN- SOVITTAMINEN	Suunnittelun rajakohteiden tunnistaminen tilannekuvan ja tavoitteiden perusteella Suunnittelukohteen ytimen määrittely (ulottuvuudet, skaalat, paikalliset toimijat) → Toimenpiteiden kartoitus → Edunvalvonta, suhteet suunnittelujärjestelmiin, ulkoiset kytkennät
Toimenpiteiden taso YHTEISTYÖ	Toimijoiden näkökulmat, vastuut; yhteistyön ja yhteensovittamisen tarpeet, yhteiset toimenpiteet; toimenpiteiden ulottuvuudet, toimenpiteiden keskinäisriippuvuudet, ulkoiset kytkennät

Ilmiöpohjaisuus edellyttää strategisempaa suunnitteluotetta

Ilmiöt edellyttävät monitahoisempaa tulevaisuuteen orientoitumista, jossa sovitetaan yhteen pitkän aikavälin tavoitteita ja lyhyen aikavälin toimia. Tätä edesauttaa siirtyminen sektoroituneesta (hanke)suunnitelmakeskeisyydestä sektoreita yhteen liittävään strategiseen toiminnan ohjelmointiin.

	Hankesuunnitelmat	Strategiset suunnitelmat ¹
Kohde	Materiaalinen	Toiminta
Vuorovaikuttaminen	Käyttöönottoon asti	Jatkuva
Tulevaisuus	Suljettu	Avoim
Aika	Rajoittunut hankkeen vaiheistukseen	Keskeinen teema
Muoto	"Blueprint"	Jatkuvasti päivittyvä
Vaikutus	Suora, hyvin tiedossa	Epäsuora, raami johon viitataan

Strategisessa suunnittelussa näkemys toivotusta muutoksesta muodostaa toimintaa ohjavan kehyksen, jonka perusteella toteutettavia hankkeita tunnistetaan ja arvioidaan. Sektorikohtaisten suunnitteluvälineiden normiperustat eivät siis määritä tätä kehystä, vaan tunnistetut ilmiöt. Näiden ilmiöiden tunnistaminen ja toivotun muutoksen määrittäminen edellyttävät mahdollisten tulevaisuuksien haltuunottoa skenaariotyöskentelyn avulla, sektorikohtaisten ennusteiden rinnalla. Hankkeita arvioidessa vaikutusten arviointi nousee keskeiseen rooliin. Sen avulla peilataan, toteuttavatko lyhyen aikavälin toimet pitkän aikavälin tavoitteita. Strategisessa suunnittelussa vaikutusten arvioinnin tulee näin peilata strategisten suunnitelmien luonnetta ja tavoitteita.

”Eteneminen sisällöt eikä rakenteet edellä motiivoi strategista suunnittelua”

Arvotettujen hankkeiden toimeenpanoa lakisäätöiden suunnitteluvälineiden puitteissa voidaan ohjelmoida rullaavan suunnittelun avulla. Rullaavuus viittaa pitkän aikaperspektiivin strategisten suunnitelmien ja tavoitteiden vaiheittaiseen hankkeistamiseen, toteutuksen seurantaan ja (uudelleen)arviointiin useiden syklisten (esim. 4 tai 12 vuotta) kierrosten avulla. Rullaavan suunnittelun avulla voidaan eri sektoreiden ja tasojen suunnitteluprosesseja sovittaa yhteen, tahdistamalla nämä sykliset kierrokset. Maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun prosessien ajallinen yhteensovittaminen edellyttää myös yhteistyöalustoja, joissa tietoa vaihdetaan syklisen aikana.

Ilmiöpohjaisen suunnittelun soveltaminen maankäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmissä

YHTÄJALKAA-hankkeessa on tutkittu mahdollisuuksia hyödyntää ilmiöpohjaista, yhteensovitettavaa ja strategisuuteen nojaavaa suunnitteluotetta ajankohtaisissa maankäyttö- ja liikennejärjestelmän suunnittelua koskeissa lakiuudistuksissa. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa, jossa hallituksen esitys uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi valmistuu vuoden 2021 loppuun mennessä, on pyritty selkeyttämään kaavatasoja. Maakuntakaavan roolista muuta suunnittelua ohjaavana instrumenttina on kaavailtu entistä rajatumpaa ja kaupunkiseudut on nostettu mukaan omaksi suunnittelutasokseen. Kaupunkiseututaso on nähty uudistuksessa keskeisenä tasona, jossa maankäytön sekä liikenteen sektoreiden ja eri suunnittelutasojen tavoitteita on tarpeen erityisesti sovittaa yhteen. Tähän asti keskeisenä yhteensovittamisen työkaluna niin valtion ja seutujen välillä kuin seutujen sisälläkin ovat toimineet suurimpien kaupunkiseutujen MAL-sopimukset. Lainuudistuksessa liikennejärjestelmäsuunnittelun välineiksi ovat vakiintumassa valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmä-

suunnitelma sekä kaupunkiseutujen liikennejärjestelmätyö, joiden vuoropuhelua laki edellyttää. Maakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta säädetään parhaillaan uudistettavassa laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista, joka määrittää maakunnan liitot keskeisiksi aluekehitysviranomaisiksi. Seuraavat hankkeessa annetut toimenpide-ehdotukset koskevat ilmiöpohjaisen, strategisuuteen nojaavan suunnitteluotteen vahvistamista näiden lakien määrittämien suunnittelujärjestelmien puitteissa.

Yhteenvedo toimenpide-ehdotuksista

Suositus 1: Lakisääteisten suunnitteluinstrumenttien ja yhteistyöfoorumien hallittua yhteispeliä on kehitettävä

Yhteensovittavassa, ilmiöpohjaisessa maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelussa tarvitaan lakisääteisten ja vapaamuotoisten suunnitteluvälineiden sekä yhteistyöfoorumien 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 myös lakisääteisten suunnitteluvälineiden käyttöä. Yhteispelin kehittäminen edellyttää, ettei lainsäädäntö tarpeettomasti jähmetä suunnittelua nopeasti muuttuvassa maailmassa eikä rajoita liikaa alueellisten tulkintojen mahdollisuuksia. Toisaalta maakunnissa ja seuduilla tarvitaan yhteistyön foorumien ja organisaatorakenteiden virtaviivaistamista.

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

Meneillään olevassa MRL:n uudistustyössä on ehdotettu kaupunkiseutukaavaa välineeksi kasvavien kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun edistämiseen. Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, onko kaupunkiseudun muodostaminen omaksi kaavatasokseen kaikissa olosuhteissa käyttökelpoinen tapa edistää kaupunkiseutujen strategista kaavaohjausta. Yhteensovittava kuntakaavoitus esimerkiksi perustuen suunnittelyyhteistyöhön seudullisessa verkostomaisessa rakennemalli- ja liikennejärjestelmätyössä tai osamaakuntakaavoituksessa voi joissain tapauksissa palvella seudun tarpeita paremmin. Toisaalta ilmiöt nostavat esiin myös uudentyypisiä ylikunnallisia ja -maakunnallisia aluekokonaisuuksia, jotka edellyttävät aluerakenteeseen ja liikenneverkkoon liittyvää strategista suunnittelua. Myös näiden alueiden suunnitteluun tarvitaan joustavia välineitä. Haikailematta kaatuneen maakuntahallintouudistuksen perään korostamme maakunnan roolia maankäytön ja liikenteen suunnittelutasoja ja –sektoreita verkottavana toimijana ja yhteistyön fasilitaattorina, myös aluekehittämisen mahdollisuudet ja näkökulmat huomioiden. Fasilitoinnissa voidaan hyödyntää epämuodollisia rakennemallityypisiä työkaluja ja sopimusmenettelyjä.

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

Suurten kaupunkiseutujen MAL-sopimusmenettelyistä valmisteluprosesseineen on vuosien mittaan kehkeytnyt hyviä foorumeita keskinäiselle oppimiselle maankäytön ja liikennesuunnittelun välillä sekä keskustelulle ja tiedon vaihdolle kaupunkiseututason ja valtakunnan tason välillä. Sopimusmenettelyjä on syytä kehittää edelleen sisällöllisesti entistä strategisemmiksi ja ajallisesti pitkäjänteisemmiksi niin, että ne ulottuvat hallituskausien yli. Toisaalta suurten kaupunkiseutujen rinnalla valtion sekä kuntien ja/tai maakuntien välisiä sopimuksia voi olla tarpeen laatia myös ylimaakunnallisilla kehityskäytävillä ja ilmiöihin perustuen pienemmillä kaupunkiseuduilla ja muilla seuduilla.

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

Strategisten ja hankesuunnitelmien ero on tärkeää tunnistaa, kun tavoitellaan strategisuutta yleispiirteisessä kaavoituksessa ja linjataan tähän istuvia kaavojen sisältö-, selvitys- ja arviointivaatimuksia. Strategisen kaavoituksen puitteissa muodostetaan pitkän aikavälin tavoitteita ja ohjelmoidaan hankekaavoitusta. Tämä merkitsee tarvetta parantaa kaavojen selvitys- ja arviointivaatimusten osuvuutta suhteessa niiden luonteeseen: niiden on oltava tarkoituksenmukaisia kaavan strategisten tavoitteiden ja niiden myötä keskeisiksi nousevien teemaattisten suunnittelukysymysten kannalta. Toisaalta kaavojen selvitysten ja arviointien riittävyttä ja tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tulisi huomioida, että strategisten suunnitelmien laadinta edellyttää vaihtoehtoisten suunnitelmien laadintaa ja niiden kytkeytymistä vaihtoehtoihin skenaarioihin ja näiden arviointiin.

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

Rullaavan ja syklisen suunnittelun yleistymisen (esim. MAL-sopimusten jatkumo, valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, eräät maakuntakaavat ja kuntien yleiskaavat) eri tasoilla ja sektoreilla avaa mahdollisuuden näiden suunnitteluprosessien tahdistamiseen ja ilmiöpohjaisuuden huomioimiseen keskustaajungin, seudun/maakunnan ja valtakunnan tasojen välillä. Yhteensovitettu tai yhteinen valmistelu säästäisi myös suunnitteluresursseja. Kaikkia strategisen suunnittelun prosesseja ei kannata eikä voikaan synkronoida, vaan synkronoiviksi valikoitavien prosessien valinnassa on käytettävä strategista harkintaa.

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. Tilannekuvatyössä tarvitaan myös tasojen välistä skaalautuvuutta, missä nähdään kytkentöjä valtakunnan tason aluerakenteen teemojen ja alueläh-

töisten yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeiden välillä. Tätä työtä voisi käytännössä koordinaida ympäristöministeriön johtama alue- ja yhdyskuntarakennefoorumi. Nähdäksemme valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tulisi täsmentää nykyisestä ja kytkeä niiden sisällöt ja päivittäminen vahvemmin valtakunnallisen liikennejärjestelmän kysymyksiin.

Viitteet

¹ Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning Practice & Research* 15(4), 299-318

Lisätietoja:

Hankkeen johtaja, professori Raine Mäntysalo

Raine Mäntysalo on strategisen kaupunkisuunnittelun professori Aalto-yliopiston rakennetun ympäristön laitoksella. Professori Mäntysalon moniin tutkimusaiheisiin lukeutuu strateginen kaupunkisuunnittelu ja sen yhteys lakisääteiseen suunnitteluun ja suunnittelukäytäntöihin.

Lisätietoja: raine.mantysalo@aalto.fi, +358505124525

Hankkeen koordinaattori, tohtorikoulutettava Kaisa Granqvist

Kaisa Granqvist työskentelee tohtorikoulutettava Aalto-yliopiston rakennetun ympäristön laitoksella. Hänen tutkimuksensa keskittyy strategiseen alueidenkäytön suunnitteluun.

Lisätietoja: kaisa.granqvist@aalto.fi, +358408337754 / <https://www.aalto.fi/fi/yhtajalkaa>

YHTÄJALCAA-hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2019 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Ympäristöneuvos Petteri Katajisto

Ympäristöministeriö ja petteri.katajisto@ym.fi, +358295250120



SITOWISE



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi.