PIRKANMAA

MASTRA

TEEMME MUUTOSTA YHDESSÄ

Strategiaa vai taktiikkaa – maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden kehittäminen

Osat A ja B: Joukkouttaminen, strategiset valinnat

9.2.2015
Pirkanmaan liitto

ISBN 978-951-590-311-2

Kannen kuvat: Lili Scarpellini
Taitto: Lili Scarpellini
Painos: kpl
Paino:

Sisällys

1. Johdanto . . . 5
2. Tavoitteet . . . 5
    2.1 Joukkouttamiseen tukeutuva strateginen prosessi . . . 5
3. Toteutus . . . 6
    3.1 Ohjausryhmä . . . 6
    3.2 Aikataulu ja organisointi . . . 6
    2.2 Strategiset valinnat . . . 6
    2.3 Strateginen kaavakartta . . . 6
4. Lähtökohtia ja keskeisiä käsitteitä . . . 7
    4.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) . . . 7
    4.2 Strateginen yleispiirteinen maankäytön suunnittelu . . . 7
    4.3 Taktiikka . . . 8
    4.4 Uuden sukupolven strategisen maakuntakaavoituksen elementtejä . . . 8
    4.5 Joukkouttaminen . . . 8
        4.5.1 Tietojohtaminen . . . 9
        4.5.2 Fasilitointi ja joukkouttaminen . . . 10
        4.5.3 Joukkouttamisen kritiikki . . . 10
        4.5.4 Maankäyttövaihtoehdot . . . 10
5. Osa A: Strateginen prosessi . . . 13
    5.1 Joukkouttaminen maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin välineenä: suunnittelun ja toteutuksen kuvaus . . . 13
    5.2 Joukkouttamisen suunnittelu ja maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointityö . . . 13
    5.3 Arviointityöpajojen toteutuksen kuvaus ja joukkouttamisen keskeisimmät tulokset . . . 13
        5.3.1 Pirkanmaan maakuntakaava 2040: työpajaseminaari . . . 14
        5.3.2 Tampereen kaupungin virkamiehet . . . 14
        5.3.3 Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman aiesopimuksen seurantaryhmä, I työpaja 14
        5.3.4 Maakuntahallituksen aamukoulu . . . 14
        5.3.5 Kaavoittajien seminaari . . . 14
        5.3.6 Pirkanmaan liiton johtoryhmä . . . 15
        5.3.7 Vesihuollon työpaja . . . 15
        5.3.8 Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman aiesopimuksen seurantaryhmä, II työpaja 15
        5.3.9 Elinkeinoelämän kilpailukyky-työpajaseminaari . . . 15
    5.4 Tulokset . . . 15
        5.4.1 Yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten arviointi . . . 15
        5.4.2 Joukkouttamisen onnistuminen eri menetelmillä . . . 18
            5.4.2.1 Osallistamismenetelmien valinta ja soveltaminen . . . 18
            5.4.2.2 Joukkouttamisen kriittinen arviointi . . . 18

6. Osa B: Strategiset valinnat . . . 20
6.1 Poliittinen arvokeskustelu maankäyttövaihtoehdoista ja valinnoista . . . 20
6.2 Arvokeskustelutilaisuuksien suunnittelu . . . 20
6.3 Järjestetyt tilaisuudet . . . 22
6.4 Arvokeskustelutilaisuuksien tarkempi rakenne . . . 22
6.4.1 Erityisteema I: Asumisen laatu . . . 23
6.4.2 Erityisteema II: Palveluverkko 2040 . . . 23
6.4.3 Erityisteema III: Työpaikkaselvitys . . . 23
6.4.4 Erityisteema IV: Läntinen ratayhteys . . . 24
6.5 Ydinkaupunkiseudun kunta- ja kaupunkikohtaiset keskustelutilaisuudet . . . 24
6.5.1 Ylöjärvi . . . 24
6.5.2 Kangasala . . . 24
6.5.3 Tampere . . . 24
6.5.4 Nokia . . . 24
6.5.5 Pirkkala . . . 25
6.5.6 Lempäälä . . . 25
6.6 Alueelliset tilaisuudet: eteläinen, pohjoinen sekä lounainen ja luoteinen Pirkanmaa . . . 25
6.6.1 Eteläinen Pirkanmaa . . . 25
6.6.2 Lounainen ja luoteinen Pirkanmaa . . . 26
6.6.3 Pohjoinen Pirkanmaa . . . 26
6.7 Ydinkaupunkiseudun kaavoittajien keskustelu . . . 27
6.8 Tulokset . . . 27
6.8.1 Lausunnot . . . 27
6.8.2 Osallistuminen keskustelemalla . . . 27
6.8.3 Vaihtoehdoista perusratkaisuihin . . . 28
6.8.4 Uusi toimintamalli maakuntakaavan laatimista varten . . . 28
6.8.5 Maakuntakaavatyön ja maakuntastrategiatyön kytkennästä . . . 29
7. Yhteenveto ja johtopäätelmät . . . 31

1. Johdanto

Ympäristöministeriö valitsi 24.5.2013 maakuntakaavoituksen kehittämisen pilottityön toteuttajaksi Pirkanmaan liiton hankkeella **"MASTRA: Strategiaa vai taktiikkaa – maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden kehittäminen**". Pirkanmaalla maakuntakaavoituksen kehittäminen on tullut ajankohtaiseksi uuden kokonaiskaavan, Pirkanmaan maakuntakaavan 2040, laatimisen myötä. Pirkanmaan tulevaisuuden haasteet liittyvät keskeisten muutostrendien hallintaan ja hyödyntämiseen sekä väestönkasvun vastaanottamiseen kestävällä tavalla. Pirkanmaalla arvioidaan asuvan vuonna 2040 noin 620 000 asukasta. Kasvu ei kuitenkaan ole itseisarvo, vaan vahvan teollisen maakunnan on hallittava rakennemuutosta kohti uudenlaista, älykästä tuotantoa, palvelukeskeisempää elinkeinorakennetta ja uusia liiketoimintamalleja. Kestävän ja vähähiilisen yhteiskunnan rakentaminen vaatii uudenlaisia lähestymistapoja, samoin ikääntyvä yhteiskunta haastaa monet aikaisemmat käytännöt. Menestys edellyttää strategiaa -yhteistä näkemystä siitä, mihin ja miten olemme menossa. Yhteisen näkemyksen muodostamiseksi Pirkanmaa on pyrkinyt kehittämään suunnitteluprosessejaan, maakuntastrategiaa ja maakuntakaavaa, avoimeksi ja vuorovaikutteiseksi alustoiksi valintojen tekemiseen.

MASTRA-hankkeen keskeisinä tavoitteena on maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden lisääminen ja maakuntakaavan roolin terävöittäminen strategisen suunnittelun välineenä. Kyse on toimintamallien luomisesta strategisten valintojen tekemiseksi maakuntakaavaprosessissa. Tarkoituksena on myös edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) toteutumista. Erityisenä painopisteenä olivat siis alue- ja yhdyskuntarakenteelliset kysymykset. Tarkoituksena on luoda toimintamalli strategisten valintojen tekemiseen maakuntakaavaprosessissa ja kehitetään maakuntakaavamerkintöjä ja määräyksiä siten, että ne antavat hyvän ohjaavan pohjan tavoitellulle yhdyskuntarakenteelle. Hanke keskittyy maakuntakaavan tason yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten arviointiin, vaikutusten arvioinnin joukkouttamiseen sekä tulosten pohjalta johdettujen kaavamääräysten kehittämiseen. Vaikutusten arviointi käsitetään aktiiviseksi suunnitteluvälineeksi, jolla voidaan nostaa esiin seudullisen yhdyskuntarakenteen kannalta merkittävimpiä tekijöitä ja tuoda niitä kiteytetysti, hyvin hahmotettavissa olevassa muodossa poliittiseen keskusteluun. Maakuntakaavamerkintöä ja -määräyksiä kehitetään siten, että ne tukevat tehtyjä valintoja. Työssä luodun toimintamallin ja kaavakartan tarkoituksena on tukea maakuntakaavan toteuttamista.

2. Tavoitteet

MASTRA-hankkeen – *Strategiaa vai taktiikkaa* – maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden kehittäminen – keskeisinä tavoitteena on maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden lisääminen ja maakuntakaavan roolin terävöittäminen strategisen suunnittelun välineenä. Kyse on toimintamallien luomisesta strategisten valintojen tekemiseksi maakuntakaavaprosessissa ja edelleen tehtyjen valintojen näkymisestä kaavakartalla sekä toteutuksessa. Strategiseen suunnitteluun maakuntakaavoituksessa tähdätään kolmella kärjellä:

A) Strateginen prosessi

Tavoite: Vahvistaa maakuntakaavan sidosryhmätoimintaa siirtämällä painopistettä osallistumisesta joukkouttamiseen sekä vahvistaa maakuntasuunnitelman ja maakuntakaavan toiminnallista yhteyttä.

Perusajatuksena on, että yhteinen suunnittelu synnyttää myös yhdessä toteutettavan kaavan.

B) Strategiset valinnat

Tavoite: Kehittää vaikutusten arviointia "pakollisesta" tehtävästä aidoksi valintojen tekemisen välineeksi.

Perusajatuksena on johtaminen tiedolla, arvovalintojen eli valitun strategian ja toteutuksen suhteen tekeminen läpinäkyväksi.

C) Strateginen kaavakartta

Tavoite: Kehittää maakuntakaavan maankäyttömerkintöjä siten, että ne edesauttavat suunnittelujärjestelmän toimivuutta.

Perusajatuksena on, että tehdyt strategiset valinnat voivat näkyä kaavakartalla ja että maakuntakaavan ja yleiskaavoituksen välistä suhdetta voidaan vahvistaa ja siten edistää maakuntakaavan toteutumista.

2.1 Joukkouttamiseen tukeutuva strateginen prosessi

Joukkouttamiseen tukeutuvalla strategisella prosessilla (hankkeen ensimmäinen kärki) vahvistetaan maakuntakaavan sidosryhmätoimintaa siirtämällä painopistettä osallistumisesta yhdessä tekemiseen. Perusajatuksena on, että yhteinen suunnittelu synnyttää myös yhdessä toteutettavan kaavan. Pirkanmaan kuntien ja kaupunkien kaavoittajat, viranhaltijat, asiantuntijat ja maakunnan poliittiset päätöksentekijät olivat aktiivisesti mukana tekemässä maankäyttövaihtoehtojen yhdyskuntarakenteellista vaikutusten arviointia. Joukkouttamisella pyrittiin hajau-

tettuun ongelmanratkaisu- ja tuotantomalliin, jossa hyödynnettiin eri intressiryhmien osaamista. Joukkouttaminen mahdollisti laajemman resursoinnin työn tekemiselle ja vahvemman sitoutumisen maakuntakaavan alustaviin ratkaisuihin. *Joukkouttamisen suunnittelun ja toteutuksen ensimmäinen vaihe* (A) kytkettiin systemaattisesti maankäyttövaihtoehtojen yhdyskuntarakenteelliseen vaikutusten arviointiprosessiin. *Joukkouttamisen toinen vaihe* (B) piti sisällään maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin tulosten esittelyä Pirkanmaan kunta- ja kaupunkipoliitikoille sekä viranhaltijoille, jotka kävivät arvokeskustelua kevään 2014 aikana. Syksyn 2013 maankäyttövaihtoehtojen vaikutustenarviointiprosessin eri työpajoissa tuotettu tieto palveli ja pohjusti arvokeskustelua.

2.2 Strategiset valinnat

Strategisilla valinnoilla (hankkeen toinen kärki) pyritään kehittämään yhdyskuntarakenteen vaikutusten arviointiprosessia ”pakollisesta” tehtävästä aidoksi valintojen tekemisen välineeksi. Kyse on uuden toimintamallin luomisesta strategisten valintojen tekemiseksi maakuntakaavaprosessissa. Laaja-alaisella tietopohjalla pyrittiin varmistamaan, että valinnat tehdään vaikutustenarvioinnin pohjalta ja että tehdyillä valinnoilla ja myöhemmällä käytännön toteutuksella (maakuntakaavalla ja kuntakaavoilla) tulisi olemaan selkeä ja läpinäkyvä suhde.

Alue- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvissä valinnoissa myös maakuntastrategian ja maakuntakaavan välinen yhteys korostuu. Maakuntastrategia (maakuntasuunnitelma) on maakunnan toiminnallisen kehittämisen peruslähtökohta siinä kun maakuntakaava on yhdyskuntarakenteen perusta. Toiminnallisella kehittämisellä on aina fyysiset seuraukset ja edellytykset, siksi ei ole samantekevää miten näiden kahden suunnitteluprosessin yhteys rakentuu ja toimii. MASTRA-työn puitteissa maakuntastrategiaa ja maakuntakaavan maankäyttövaihtoehtojen suunnittelua on pyritty toteuttamaan samassa prosessissa ja tavoitteena on raportoida saadut kokemukset.

2.3 Strateginen kaavakartta

Strategisella kaavakartalla (hankkeen kolmas kärki, C) puolestaan kehitetään maakuntakaavan maankäyttömerkintöjä siten, että ne edesauttavat alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta. Perusajatuksena on, että maakuntakaavan ja yleiskaavoituksen välistä suhdetta voidaan vahvistaa ja että maakuntakaavan toteutumista voidaan tehokkaammin edistää. Maakuntakaavamerkintöjen ja määräysten uusien lähestymistapojen muodostaminen tilattiin konsulttiselvityksenä Tampereen teknillisen yliopiston EDGE arkkitehtuuri- ja kaupunkitutkimuslaboratoriolta. Tästä osuudesta on erillinen raportti.

3. Toteutus

3.1 Ohjausryhmä

MASTRA-hankkeen ohjausryhmä kokoontui hankkeen aikana 5 kertaa. Hankeryhmän kokoukset pidettiin Pirkanmaan liitossa 21.10.2013, 12.12.2013, 13.3.2014, 25.4.2014 ja 11.9.2014. Ohjausryhmään kokoonpano on esitetty alla:

Ympäristöneuvos Harri Pitkäranta, Ympäristöministeriö (puheenjohtaja 31.3.2014 saakka)
Ylitarkastaja Juha Nurmi, Ympäristöministeriö (puheenjohtaja1.4.2014. alkaen)
Yliarkkitehti Leena Strandén, Pirkanmaan ELY-keskus
Suunnittelujohtaja Taru Hurme, Tampereen kaupunki
Yleiskaavapäällikkö Pia Hastio, Tampereen kaupunki
Aluekehitysjohtaja Jukka Alasentie, Pirkanmaan liitto
Maakuntakaavoitusjohtaja Karoliina Laakkonen-Pöntys, Pirkanmaan liitto
Maakunta-arkkitehti Hanna Djupsjöbacka (1.6.2014. alkaen), Pirkanmaan liitto
Suunnitteluarkkitehti Lasse Majuri, Pirkanmaan liitto
Projektisuunnittelija Olli Hokkanen (sihteeri 31.3.2014 asti), Pirkanmaan liitto

Tampereen teknillisen yliopiston EDGE arkkitehtuuri- ja kaupunkitutkimuslaboratoriolta ohjausryhmän kokouksiin osallistui 1.4.2014 lähtien myös projektipäällikkö Anssi Joutsinniemi ja tutkija Jaana Vanhatalo.

3.2 Aikataulu ja organisointi

Hanke käynnistyi elokuussa 2013 ja päättyy lokakuussa 2014. Ympäristöministeriön vastuulla on ollut hankkeen ohjaus ja valvonta. Pirkanmaan liitto on puolestaan vastannut hankkeen käytännön toteutuksesta, kuten joukkouttamistyöpajojen järjestämisestä ja säännöllisestä hankeraportoinnista.

Merkittävien yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten arviointi toteutettiin osittain konsultin toimesta (Sito Oy) ja osittain Pirkanmaan liiton omana työnä. Vaikutusten arvioinnin joukkouttamisesta ja joukkouttamisen raportoinnista vastasi projektisuunnittelija Olli Hokkanen. Muutoin hanke on toteutettu Pirkanmaan liiton omana työnä ja siitä ovat vastanneet maakuntakaavoitusjohtaja Karoliina Laakkonen-Pöntys ja suunnitteluarkkitehti Lasse Majuri.

4. Lähtökohtia ja keskeisiä käsitteitä

MASTRA-hankeryhmä nosti ensimmäisessä kokouksessaan 21.10.2013 esille seuraavia, hankkeen kannalta keskeisiä käsitteitä Matti Laition ja Olli Maijalan (2010) sekä Jouni Laitisen ja Minna Vesisenahon (2011) julkaisujen pohjalta:

4.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT)

Valtio valvoo yliseudullisia intressejä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) kautta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edistävät maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta. VAT:lla linjataan alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa. Tavoitteet tulee ottaa huomioon ja niitä tulee edistää maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion ja viranomaisten toiminnassa. Maakuntakaavan avulla tavoitteet konkretisoidaan maakunnallisiksi ja seudullisiksi alueidenkäytön ratkaisuiksi, jotka ohjaavat vuorostaan kuntakaavoitusta. Maankäytön suunnittelun perustana toimivat maakunnan omat maankäytön linjaukset, jotka ovat muotoutuneet yhteistyössä aluekehitystyön kanssa sekä maakuntapoliittisten prosessien kautta. Muutoin maankäytön suunnittelua ohjaavat valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä maankäyttö- ja rakennuslaki. MASTRA-hankkeessa huomioitiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tähänastinen vaikuttavuus erilaisten maakuntakaavaratkaisujen sisältöihin muun muassa väestönkehitysarvion, taajama-alueiden ja eheytyvän yhdyskuntarakenteen, toimivan liikennejärjestelmän sekä tasapainoisen keskusjärjestelmän ja palveluverkon osalta. Lisäksi MASTRA-hankkeessa otettiin huomioon uusimmat ympäristöministeriön kehittämisehdotukset maakuntakaavojen suunnitteluperiaatteiden osalta.

4.2 Strateginen yleispiirteinen maankäytön suunnittelu

MASTRA-hankkeen tehtävänä oli kehittää maakuntakaavan strategista vaikuttavuutta alueidenkäytön ohjaamisen osalta. Alueidenkäytön strategisella ohjaamisella tarkoitetaan sellaisten toimenpiteiden kokonaisuutta, joilla halutaan edistää tärkeiden alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten periaatteiden sekä maakuntapoliittisten linjausten toteuttamista. Strategisuus alueidenkäytössä ei tarkoita tiukkojen reunaehtojen rationaalista suunnittelua. Strategisuus tarkoittaa pikemminkin lukuisten ja moninaisten intressien yhteensovittamista ja tästä syystä tietynasteinen yleispiirteisyys alun suunnittelutyössä on välttämätöntä. Intressien yhteensovittamista kuvastavat esimerkiksi liikennejärjestelmäsuunnittelun aiesopimukset.

Yleispiirteisen maankäytön suunnittelun välineitä suunnittelujärjestelmässä ovat maakuntakaava ja yleiskaava. Maakuntakaavoituksen tehtävänä on ohjata kuntien alueidenkäyttöä ja rakentamista valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta. Maakuntakaava on seudullisia ja valtakunnallisia tavoitteita yhteen sovittava instrumentti ja tehokas edunvalvontaväline. Yleiskaava linjaa kunnan maankäytön strategisia valintoja. Maakuntakaavan ja yleiskaavan ”yhteentoimivuus” on MASTRA-hankkeessa erityisen kiinnostava kysymys.

Strategisuus suunnittelussa tarkoittaa muun muassa kaupunki- ja maaseutuyhteisöjen laajaa sitouttamista yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen. Yleispiirteisessä maankäytön suunnittelussa näkökulmasta poliittinen käsittely on myös osa suunnittelua. Strateginen ote yleispiirteisessä suunnittelussa on tulevaisuuden suuntien etsimistä ja selkiyttämistä, prioriteettien vahvistamista sekä raamien (reunaehtojen) luomista poliittiselle päätöksenteolle. Strategisessa yleispiirteisessä maankäytön suunnittelussa kilpaillaan lisäksi kansainvälisillä paikkamarkkinoilla. Maakunnat eivät enää siis kilpaile naapurimaakuntiensa kanssa kotimaisista ja ulkomaisista sijoituksista ja toimijoista (ks. esim. Laitio & Maijala 2010).

Aluetiede määrittelee strategisen tilallisen suunnittelun julkisen sektorin johtamaksi, muuttuvaksi, integroivaksi sekä yhteisesti tuotetuksi yhteiskuntatilalliseksi prosessiksi, jossa visiot ja viitekehykset sekä oikeutukset toimille ja toteutuksen keinoille tuotetaan. Aluetieteellisesti strateginen tilallinen suunnittelu muokkaa ja järjestää sen, mikä paikka on ja mikä paikasta tulee.

Laition ja Maijalan (2010) mukaan strategiseen yleispiirteiseen maankäytön suunnitteluun kytkeytyvät seuraavat keskeiset käsiteparit:

- ***joustavuus vs. sitovuus***. Miten tarkasti halutaan siis määritellä jatkosuunnittelun reunaehdot? Äärimmäinen joustavuus välttää kokonaan reunaehtojen asettamista lainsäädännön asettamissa puitteissa. Toisessa ääripäässä halutaan taas jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa määrittää lopputuloksen laadun kannalta tärkeänä pidettyjä asioita jatkosuunnittelua sitovalla tavalla. Strategisen suunnittelun kannalta on oleellista tunnistaa ne asiat, joihin reunaehtoja tarvitaan. Aivan oleellista on varmistaa, ettei suljeta pois sellaisia jatkosuunnittelun mahdollisuuksia, joilla on merkitystä strategisten tavoitteiden määrittelyssä.

- ***reaktiivisuus vs. ohjaavuus***. Käsiteparilla tarkoitetaan sitä, millä tavalla halutaan suunnata kehitystä tiettyyn suuntaan. Reaktiivinen lähestymistapa on suunnittelun näkökulmasta luonteeltaan passiivinen. Siinä ollaan valmiita tarttumaan erilaisiin avautuviin

mahdollisuuksiin. Ohjaava lähestymistapa puolestaan on proaktiivista. Sen noudattajat pyrkivät tekemään selkeämpiä valintoja ja luomaan edellytyksiä valittujen linjausten toteuttamiseksi. Ohjaavuuden osalta on kriittistä löytää ne maankäytölliset puitteet ja edellytykset, kun maakunnallista kehitystä halutaan ohjata kaavoitustoimin tiettyyn suuntaan.

- ***yleispiirteisyys vs. konkreettisuus.*** Korostettaessa ohjaamisen joustavuutta ja reaktiivisuusmahdollisuutta tarvitaan monenlaisiin toteuttamismahdollisuuksiin asioiden yleispiirteistä kuvaamista. Edellä esitettyjen sitovuuden ja ohjaavuuden kasvaessa tarvitaan taas entistä konkreettisempaa lähestymistapaa.

Tasapainon löytäminen ohjaavuuden ja joustavuuden välillä on aivan oleellista. Yleispiirteinen suunnitteluote korostuu varsinkin silloin kun ollaan valmistelemassa uuden kokonaismaakuntakaavan perusrakennetta ja edelleen uutta maakuntakaavaluonnosta.

4.3 Taktiikka

Strategia koostuu missiosta, visiosta sekä oman toimintaympäristön analyysistä. Se antaa suunnan toiminnalle, jolla visio eli tahtotila halutusta tulevaisuudesta saavutettaisiin. Strategiaa pyritään toteuttamaan taktiikalla, joka tarkoittaa puolestaan ennalta asetetun päämäärän saavuttamiseksi valittua menettelytapaa ja toimeenpanoohjetta. Taktiikka on aina seurausta valitusta strategiasta, joka voi koostua myös useista eri suunnitelmista ja osista.

4.4 Uuden sukupolven strategisen maakuntakaavoituksen elementtejä

Uuden sukupolven strateginen maakuntakaavoitus huomioi osallistamisen merkityksen ennen maakuntakaavan perusrakenteen linjaamista. Nykyään tiedostetaan, että valtakunnallinen ja alueellinen politiikan teko on monesti toimivampaa kun top-down-päätöksenteosta siirrytään yhä enemmän niin kutsuttuun bottom-up-tapaiseen lähestymistapaan, joka huomioi paremmin eri toimijoiden osallistamisen ja kuulemisen. Alhaalta ylöspäin tehtävä maakuntapolitiikka huomioi paikallistason lukuisat eri intressiryhmät ja näiden poliittiset näkemykset entistä paremmin.

Nykyaikainen tasa-arvoinen suunnittelu on monitasoista. Alueellisella tasolla tarkoitetaan koko maakunnan toimintaympäristöä ja maakunnassa tehtävää maakuntapolitiikkaa kun taas kansallinen taso viittaa Suomen valtion tekemään politiikkaan. Alueellinen taso voi tarkoittaa myös urbaania tasoa, joka muodostuu esimerkiksi seutukuntien kautta. Monikansallisella tasolla viitataan Euroopan unionin tekemään alue- eli koheesiopolitiikkaan, joka ohjaa kansallisen tason politiikkaratkaisuja. Globaali taso viittaa globaaliin hallintaan, joka pyrkii samankaltaistamaan erilaisia politiikan teon toimintatapoja maailmassa. Kaiken kaikkiaan oleellista on mieltää, että poliittisen toiminnan eri skaalatasoja ei pitäisi enää nähdä hierarkkisessa mielessä toistensa päälle ladotuiksi toiminnan sfääreiksi vaikkakin eri poliittistaloudellisten toimijoiden kompleksiset hierarkiarakenteet ovat ehdottomasti ja luonnollisesti olemassa. Lisäksi eri poliittisten toimijoiden kytköksien tarkastelua tästä ”tasaisesta näkökulmasta” ei pidä sekoittaa olemassa olevaan hierarkkiseen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään, jossa suunnittelun eri tasoilla on varsin selkeä hierarkia. Suunnittelu nojautuu hierarkkisiin skaalatasoihin periaatteellisista, käytännöllisistä ja traditionaalisista syistä.

Osallistamista ja ihmisten kuulemista on yleisesti hyödynnetty vasta sitten, kun maakuntakaava on saatu valmiiksi. Strateginen ote maakuntakaavan laadinnassa ei ole Suomessa yhtenäinen. Alueilla on erilaisia käytäntöjä ja vakiintuneita yhteistyöfoorumeita. Maakuntakaavoitustyöhön vaikuttavien osallisten suuri määrä edellyttää modernien vuorovaikutusmenetelmien käyttöä. Joukkouttaminen, jota käsitellään seuraavassa luvussa, tarjoaa yhden ratkaisun lukuisien maakunnallisten asiantuntijajoukkojen, poliittisten toimijoiden ja sidosryhmien yhdessä tekemisen.

4.5 Joukkouttaminen

Joukkouttaminen eli joukkoistaminen (*crowdsourcing*) tarkoittaa yleisön tai ryhmien osallistamista, jossa tarkastellaan ja tehdään asioita yhdessä. Joukkouttaminen on sellaista tiedon keruuta ja analysointia, jossa hyödynnetään sidosryhmien ja yhteisön osaamista ja voimavaroja. Pelkässä osallistumisessa on aina se vaara, että osallisuus eli johonkin kuulumisen tunne puuttuu ja että kokouksissa ei synny keskustelua kaikkien osapuolten välillä. Tästä syystä tarvitaan osallistamista ja ennen kaikkea tehokkaita joukkouttamisen välineitä, joilla saadaan kaikki mukaan ja joilla voidaan nostaa osallisuuden tunnetta. Osallistavassa dialogisessa lähestymistavassa ajatellaan, että asioita voidaan parhaiten ymmärtää ja tutkia yhteisessä vuoropuhelussa. Tarvitaan yhteistä ajattelua, niin ettei yksi taho sanele ylhäältä alaspäin, miten asiat ovat. Laajojen alueellisesti merkittävien asioiden kehittämiseen dialogisen osallistava lähestymistapa on käytännössä ainoa mahdollisuus.

Joukkouttaminen edistää luovan tietoympäristön ja innovaatioiden kehittymistä, ja sen hyödyt perustuvat kollektiiviseen älykkyyteen. Voidaan esimerkiksi kysyä, miten on mahdollista saada erittäin laadukas vastaus kysymykseen, kun itsenäisiä ehdotuksia kerätään suurelta ja monimuotoiselta joukolta. Eri asiantuntijatahot osallistuvat joukkouttamisprosesseihin vaikuttaakseen ja helpottaakseen omaa työtään. Joukkouttamisen kautta on mahdollista parantaa hyviä yhteistyösuhteita toimeksiantajaan ja edistää sidosryhmäsuhteita. Ennen kaikkea joukkouttamisella varmistetaan, että tuotteista ja prosesseista (esim. maa-

kuntakaava) tulee sellaisia, joita halutaan ja tavoitellaan. **Vain joukkoina ja toisensa kohdatessaan aidoissa dialogisissa vuorovaikutteisissa tilanteissa ihmiset kykenevät muuttamaan ympäristöään ja yhteiskuntaa haluamaansa suuntaan.** Joukkojen on kohdattava toistensa myös riittävän usein, jotta haluttua kehittämisen suuntaa voidaan tarvittaessa korjata.

Yleisestä käsityksestä poiketen uusimmat tutkimukset ovat esittäneet, että joukkouttamiseen osallistuvat ovat yleensä vain oman aihealueensa ammattilaisia (esim. Brabham 2012; Morgan & Wang 2010). Pirkanmaan liitto tukeutui maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointityössään nimenomaan juuri tähän joukkouttamisen määritelmään. Mitä monipuolisempia asiantuntijajoukkoja valitaan, sitä paremmin ne sopivat ongelmanratkaisuun tai esimerkiksi juuri maankäyttövaihtoehtojen arviointityöhön.

Joukkouttamisen avulla luovasta tietoympäristöstä saadaan tehtyä entistä luovempi. Joukkouttamisen avulla säästetään kustannuksissa ja saadaan käyttöön laajaa tietopääomaa ja monipuolista osaamista. Organisaatiot pystyvät vähentämään tutkimuksen- ja tuotekehityksen kustannuksiaan tukeutumalla joukkouttamiseen. Myös Pirkanmaan liitto alueviranomaisena kykeni tehostamaan Pirkanmaan uuden kokonaismaakuntakaavan luonnostelu- ja suunnitteluprosessiaan ottamalla joukkouttamisen osaksi strategista kaavatyötään.

Pirkanmaan liitto pyrkii MASTRA-pilottihankkeensa kautta uudistamaan maakuntakaavamerkintöjä sekä kehittämään innovatiivisen toimintamallin maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointiin ja näiden tulosten esittelyyn, jotta valintojen tekeminen olisi helpompaa maakuntakaavan perusrakenteen linjaamisen osalta. Kyseessä oli innovatiivinen ja ennen kaikkea strateginen prosessi, jollaista ei ole Pirkanmaalla ennen kokeiltu. Useiden erilaisten asiantuntijajoukkojen ja sidosryhmien osallistamista ennen uuden kokonaismaakuntakaavan perusrakenteen linjaamista kokeiltiin nyt ensimmäistä kertaa. Joukkouttamista käytettiin ja kehitettiin hankkeessa kahdessa eri vaiheessa:

- ***I) Vaikutusten arvioinnin välineenä*** (Asiantuntijajoukkojen osallistaminen työpajoissa)

→ Joukkouttaminen oli eksplisiittistä eli julkilausuttua poliittisesti neutraaleissa arviointityöpajoissa. Joukkouttamisen tehtävänä oli tuottaa, suodattaa ja jalostaa faktatietoa maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnista poliittista arvokeskustelua varten. Tiedon suodattamisen ansiosta vältyttiin informaatiotulvalta.

- ***II) Päätöksenteon välineenä*** (Poliittinen arvokeskustelu vaihtoehdoista ja valinnoista sekä synteesin muodostaminen maankäyttövaihtoehdoista maakuntakaavan perusrakenteen linjausta varten)

→ Joukkouttaminen näyttäytyi poliittisessa arvokeskustelussa implisiittisenä eli julkilausumattomana prosessina. Tämä tarkoitti sitä, että julkisuudessa puhuttiin vain arvokeskustelutilaisuuksien järjestämisestä eikä joukkouttamista käsitteenä nostettu esille, kun kerättiin tietoa erilaisista poliittisista arvoista ja intresseistä. Tieto arvokeskustelua varten oli jo tuotettu maankäyttövaihtoehtojen vaikutustenarviointivaiheesta (Vaihe I), tiedon pohjalta hahmotettiin pirkanmaalaisia arvoja.

- ***III) Suunnitteluvälineenä*** (Tehtyjen valintojen johtaminen kaavakartalle, maakuntakaavoittajien ja yleiskaavoittajien yhteinen näkemys merkintöjen ja määräysten kehittämisestä)

→ Joukkouttaminen toteutettiin kolmessa strukturoidussa työpajassa, joiden osallistujat vielä kommentoivat konsultin tekemiä johtopäätöksiä ja kehittämisajatuksia. Ensimmäinen työpaja järjestettiin maakuntakaavoituksen asiantuntijoille, toinen Tampereen kaupunkiseudun yleiskaavoittajille ja kolmas Helsingin, Vantaan, Jyväskylän ja Tampereen yleiskaavoittajille. Oulun yleiskaavoituksesta ei päästy osallistumaan työpajaan. Mukana kolmannes työpajassa oli myös em. kaupunkien alueella toimivien maakuntien liittojen kaavoitusjohtajat. Työpajojen kulku ja tulokset on esitetty C-osan raportissa.

Keskeistä joukkouttamisessa luovan tietoympäristön stimuloinnin kannalta on yhdistää tiettyjä johtajuus- ja työtapoja. Nykyään tiedostetaan, että innovaatioprosessin eri vaiheet tarvitsevat erilaisen ympäristön ja ennen kaikkea erilaisia ja dynaamisia työtapoja. Näin ollen joukkouttamisen rooli onkin korostunut tämän päivän organisaatioissa entistä enemmän osana koko innovaatioprosessia. Pirkanmaan liitto, joka tähtäsi MASTRA-pilottihankkeensa kautta innovatiiviseen toimintamalliin maakuntakaavoituksen kehittämisen osalta, hyödynsi joukkouttamistyöpajoissaan tietojohtamisen ja fasilitoinnin eri menetelmiä.

4.5.1 Tietojohtaminen

Joukkouttaminen ottaa paljon aineksia tietojohtamisesta. Tietojohtaminen käsitteenä syntyi osana tietoyhteiskuntakehitystä, jossa painotetaan erityisesti tietoa ja osaamista. Tällä käsitteellä tarkoitetaan periaatetta, tekniikkaa, prosessia tai käytäntöä, jonka avulla muun muassa tiedon ja tietämyksen luominen sekä hyödyntäminen organisaatioiden välillä ja organisaatioiden sidosryhmäverkostoissa on mahdollista. Tietojohtaminen on kattokäsite, jonka alle voidaan lukea muun muassa innovaatiojohtaminen ja aineettoman pääoman johtaminen, kuten esimerkiksi sidosryhmäverkostot.

4.5.2 Fasilitointi ja joukkouttaminen

Joukkouttaminen ei ole kuitenkaan pelkästään fasilitointia vaikkakin fasilitoinnista saadaan paljon vaikutteita itse osallistamistyöpajojen suunnitteluun ja toteutukseen. Fasilitointi tarkoittaa helppoa (*facil*) ja oikean työskentelytavan löytämistä, jotta huomio voitaisiin keskittää itse asiasisältöön eli substanssiin. Fasilitaattori ei ole substanssiasiantuntija vaan prosessin neutraali vetäjä ja ryhmän toiminnan tehostaja. Joukkouttamisessa työpajan vetäjän eli joukkoistajan analyyttinen ote korostuu kuitenkin tilanteen mukaan. Joukkoistaja voi johdatella tai johtaa suoraan tilaisuuksia substanssiasiantuntemuksensa kautta. Se, missä määrin fasilittaattori ottaa kantaa asiapuoleen, riippuu tilanteesta ja kohderyhmästä. Dialogisen vuorovaikutteisen ja rakentavan keskusteluilmapiirin luomiseksi joukkoistajalla on oltava taito kuunnella ja puhua sekä kyky käsitellä omia tunteitaan sekä nähdä taustalla vaikuttavia voimia. Samaa taitoa edellytetään luonnollisesti myös muilta tilaisuuteen osallistuvilta henkilöiltä. Joukkouttaminen ei kuitenkaan ole vain keskustelua, vaan se pitää enimmissä määrin sisällään myös saadun tiedon analysoinnin ja raportoinnin sekä kohtaamistilanteiden (esim. työpajojen) huolellisen suunnittelun.

4.5.3 Joukkouttamisen kritiikki

Joukkouttamiseen liittyy myös yleisesti tiedossa olevaa kritiikkiä. Esimerkiksi informaation epäsymmetria toimeksiantajan ja joukon välillä on yleistä. Joukkoistaja joutuu analysoimaan myös laatuongelmia liittyen työpajojen järjestämiseen sekä vastaanottamaan myös usein myös huonoja ja jopa vääriä ehdotuksia tehtävän kannalta. Varsinaisen käytettävissä olevan substanssitiedon erottaminen on monesti työlästä ja joskus jopa mahdotonta. Erilaisten edunsaajien intressit saattavat usein olla voimakkaastikin ristiriidassa keskenään ja tämä saattaa haitata yhteiseen päämäärään pääsyä. Varsinkin erilaisten arvovaltaisten tahojen kärjekkäät ja vahvat mielipiteet asioista saattavat viedä ja johdatella tilaisuuksia liikaa kapeiden intressien suuntaan. Lisäksi lukuisten ehdotusten huolelliseen läpikäyntiin ei aina ole käytettävissä riittävästi aikaa.

4.5.4 Maankäyttövaihtoehdot

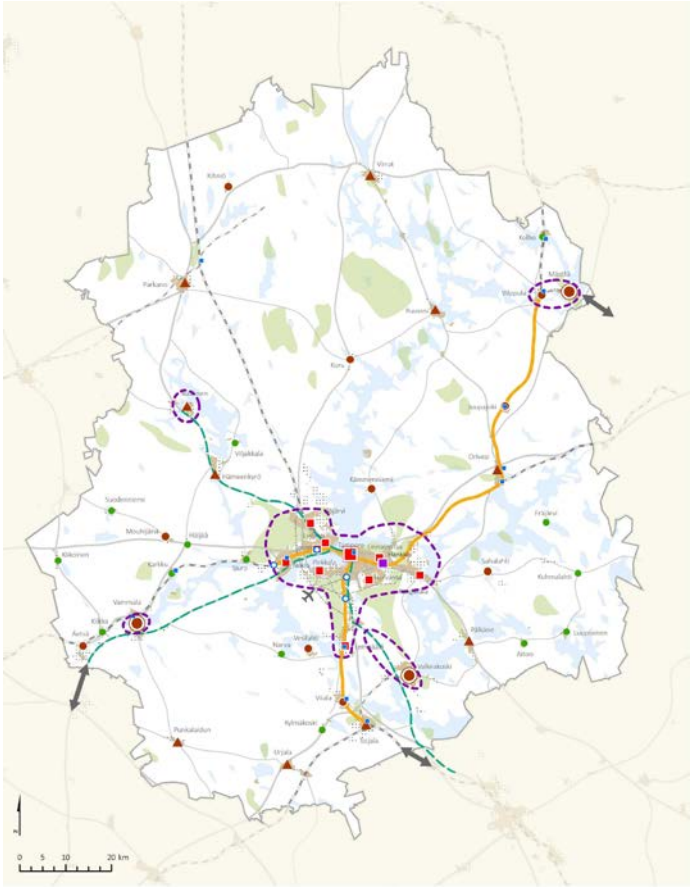
Pirkanmaan uuden kokonaismaakuntakaavan valmisteluvaiheessa nähtiin tarpeelliseksi laatia yleispiirteiset, koko Pirkanmaata koskevat maankäyttövaihtoehtotarkastelut, joiden avulla käynnistettiin laaja maakunnallinen arvokeskustelu alueen kehityksen kannalta oleellisista alue- ja yhdyskuntarakenteen kysymyksistä.

Maankäyttövaihtoehtojen työstämisessä pyrittiin avoimeen ja vuorovaikutteiseen prosessiin. Kuntien kaavoittajien, kaupunkiseudun kuntayhtymän ja Pirkanmaan liiton edustajista koostuva työryhmä laati työohjelman, jonka mukaisesti suunnitteluprosessia vietiin eteenpäin. Työn pohjaksi tehtiin yhdyskuntarakenteen ja liikenteen nykytila-analyysi. Maankäyttövaihtoehtojen mitoituksen pohjana käytettiin Pirkanmaan liiton väestö- ja työpaikkasuunnitetta, jossa puolestaan oli hyödynnetty maakunnallista skenaariotarkastelua. Maankäyttövaihtoehtojen laadintavaiheessa keväällä 2013 järjestettiin useita työpajoja niin kaavoittajatyöryhmälle kuin maakuntakaavan ohjausryhmälle sekä Pirkanmaan kuntapäättäjille ja -virkamiehille. Työpajatyöskentelyn pohjalta jalostettiin alustavat ideamallit viideksi yleispiirteiseksi maankäyttövaihtoehdoksi, jotka pohjautuivat erilaisiin aluerakenne- ja liikennejärjestelmämalleihin sekä niiden yhdistelmiin. Vaihtoehdoista laadittu luonnosraportti esiteltiin kesäkuussa 2013 maakuntavaltuustolle, jossa saatiin evästystä myös vaikutusten arviointityölle. Saadun palautteen perusteella hiottiin alkusyksyn aikana neljä lopullista maankäyttövaihtoehtoa.

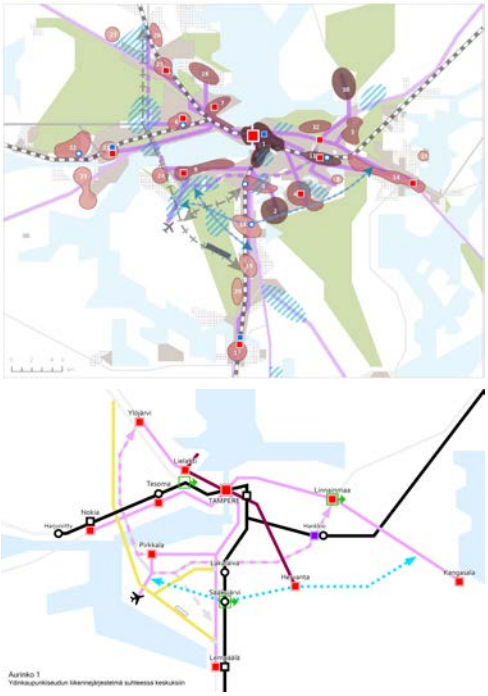
Vaihtoehdot muodostettiin liikennejärjestelmältään, palveluverkon ja maankäytön suhteen loogisiksi kokonaisuuksiksi, joiden avulla tutkittiin mahdollisuuksia erilaisiin kasvun suuntiin koko maakunnan alueella. Kaikista neljästä maankäyttövaihtoehdosta laadittiin erikseen Tampereen ydinkaupunkiseutua koskeva tarkempi tarkastelu, jossa käsiteltiin mm. uusien asuin- ja työpaikka-alueiden sijoittumista sekä merkittäviä kasvusuuntia, keskustoja ja uusia alakeskuksia, lähijunaliikenteen laajuutta, 2-kehän linjausvaihtoehtoja, järjestelyratapihan siirtoa ja Tampereen keskusta-alueen laajentumista, raideliikenteen ulottamista lentokentälle, uuden henkilöliikenteen aseman sijoittumista Tampereen eteläpuolelle sekä kaupunkiraitiotien vaihtoehtoja.

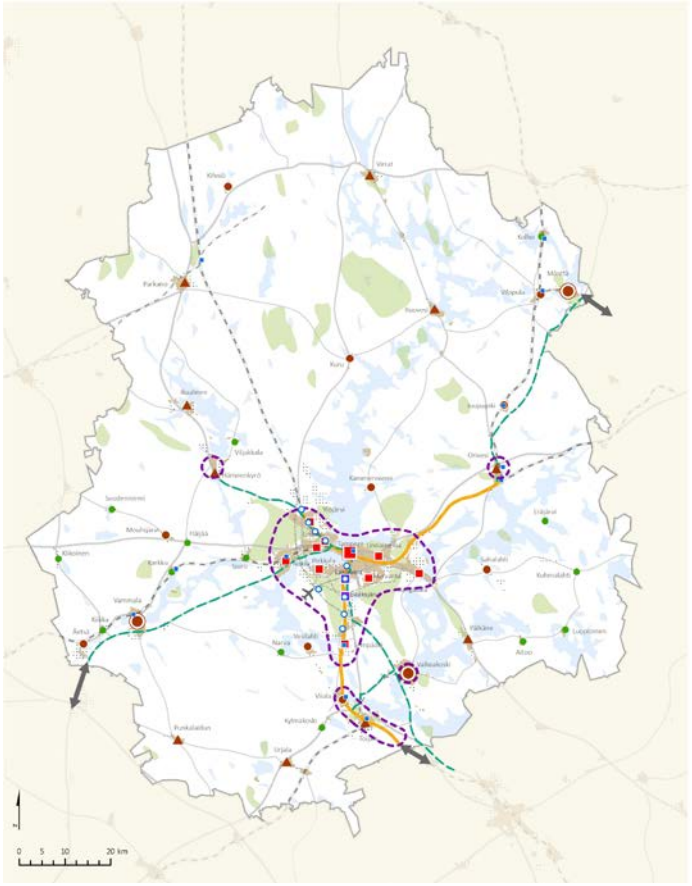
Maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointi toteutettiin syksyn 2013 aikana joukkouttamista hyödyntäen, Pirkanmaan liiton ja ympäristöministeriön yhteisen MASTRA -hankkeen puitteissa. Vaikutusten arviointia esiteltiin maakuntavaltuustossa joulukuussa 2013, ja valtuustoryhmät esittivät asiasta myös omat ryhmäpuheenvuoronsa. Maankäyttövaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista tuotettu aineisto asetettiin julkisesti nähtäville ja lausunnoille helmikuussa 2014. Tulokset ja palaute käsiteltiin maakuntavaltuuston kevätkokouksessa 2014, jolloin valtuusto määritti maakuntakaavaluonnoksen laadintaa varten tarvittavat kaavan perusratkaisut.

Tutkitut maankäyttövaihtoehdot olivat:

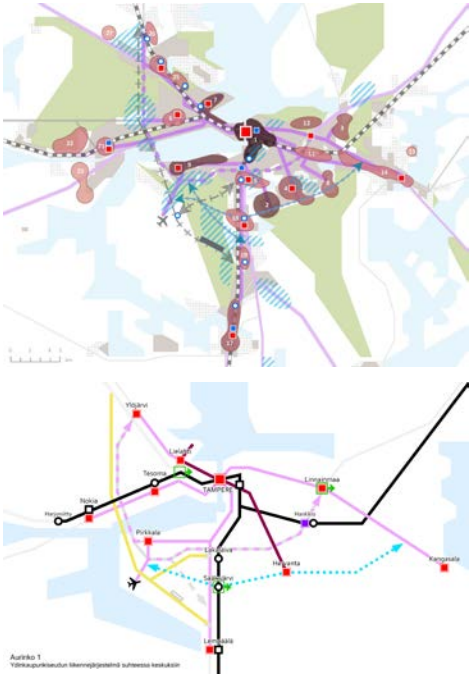


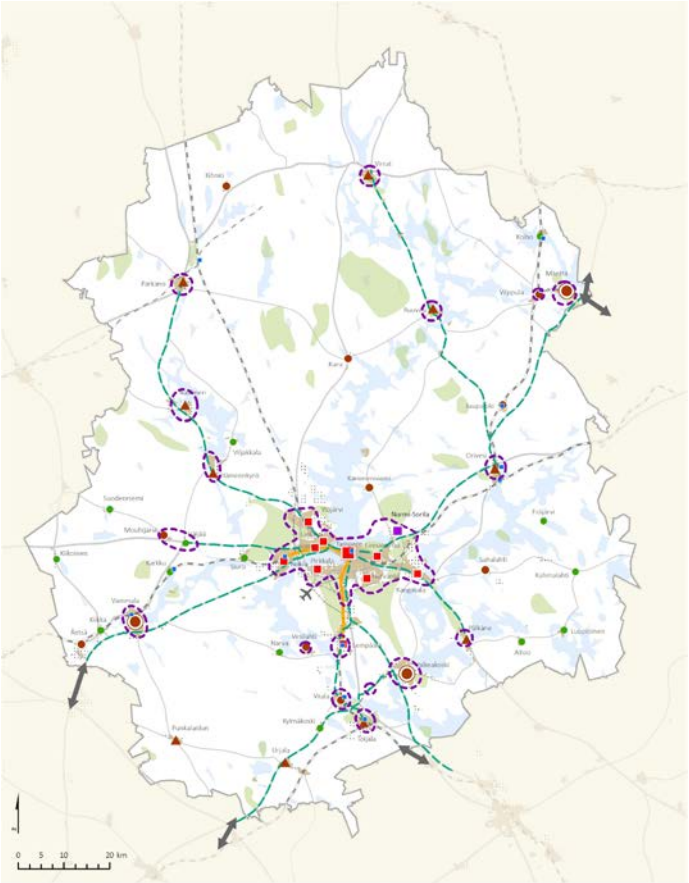
Aurinko 1: Ydinkaupunkiseutua ja seutukeskuksia (Valkeakoski, Sastamala, Ikaalinen, Mänttä-Vilppula) tiivistävä ja keskittävä malli.



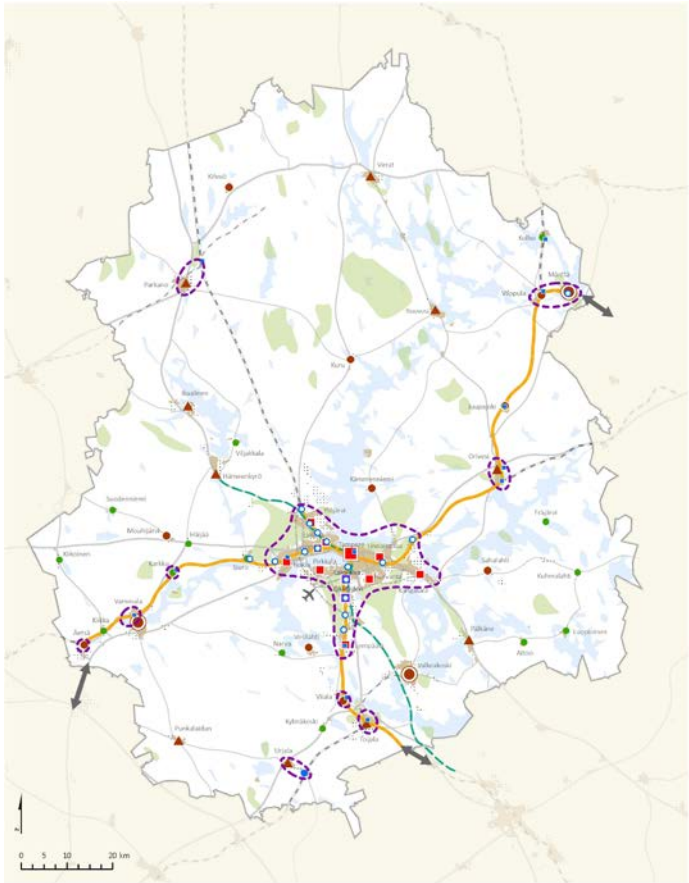


Aurinko 2: Vaihtoehto pohjautuu ydinkaupunkiseudun voimakkaaseen kehittämiseen sekä Helsinki-Hämeenlinna-Tampere -kehityskäytävän tuomien mahdollisuuksien hyödyntämiseen ja kehittämiseen, jossa eteläosien asemanseutujen ja liikenteen solmukohtien merkitys korostuu.





Planeetat: Raideliikenteen kehittymiseen nojaava vaihtoehto. Koko maakunnassa kehitetään tehokkaasti rakennettuja, raideliikenteeseen tukeutuvia asemanseutuja.



Tähdet: Tieverkkoa vahvasti hyödyntävä monikeskusvaihtoehto. Vaihtoehdolla on tutkittu nykyisten keskusten kehittämistä sekä keskusverkon kehittämisedellytyksiä siten, että suurimpia keskuksia tiivistetään ja vahvistetaan.

5. Osa A: Strateginen prosessi

5.1 Joukkouttaminen maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin välineenä: suunnittelun ja toteutuksen kuvaus

Tässä luvussa esitetään joukkouttamisen suunnittelun ja toteutuksen kuvaus liittyen Pirkanmaan maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointiin. Työpajojen toteutuksen kuvauksen yhteydessä nostetaan esille myös joitakin keskeisempiä tuloksia vaikutusten arvioinnista. Selkeiden ja ytimekkäiden tulosten saanti on yksi joukkouttamisen eduista, silloin kun työpajat on suunniteltu ja toteutettu hyvin. Pirkanmaan liiton järjestämät maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointityöpajat olivat:

- Pirkanmaan maakuntakaava 2040: työpajaseminaari kuntien päätöksentekijöille
- Tampereen kaupungin virkamiesten ja Pirkanmaan liiton yhteinen arviointityöpaja
- Pirkanmaan liikennejärjestelmän aiesopimuksen seurantaryhmän I työpajaosuus
- Maakuntahallituksen aamukoulu
- Pirkanmaan kaavoittajien seminaari
- Pirkanmaan liiton johtoryhmän tekemä maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointi
- Vesihuollon työpaja
- Pirkanmaan liikennejärjestelmän aiesopimuksen seurantaryhmän II työpajaosuus
- Elinkeinoelämän kilpailukyky-työpajaseminaari
- Liikenteen ja logistiikan suppean hankeryhmän arviointityöpaja

Lopuksi pohditaan joukkouttamisen onnistumista eri menetelmillä yllä listattujen työpajojen ja seminaarien osalta sekä esitetään kriittinen itsearviointi.

5.2 Joukkouttamisen suunnittelu ja maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointityö

Maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin joukkouttamiseksi suunniteltiin ja toteutettiin arviointityöpajoja, joissa Pirkanmaan alueidenkäytön asiantuntijat ja poliittiset päätöksentekijät osallistettiin erilaisten työmenetelmien kautta. Tavoitteena oli arvioida maankäyttövaihtoehtojen yhdyskuntarakenteelliset vaikutukset ja niiden strategiset erot. Työtä tehtiin yhteistyössä konsultin (Sito Oy) kanssa ja osittain myös Pirkanmaan liiton omasta toimesta. Maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten neutraali arviointi muodosti joukkouttamisen ensimmäisen vaiheen.

Ennen vaikutusten arvioinnin prosessia tarkasteltiin Pirkanmaan alueellisten toimijoiden ja sidosryhmien nykyisiä työskentelytapoja ja niiden vahvistamista suhteessa maakuntakaavaan. Tarkoituksena oli pohtia, millaiset kehittämisverkostot sopivat parhaiten joukkouttamiseen. Alun kartoitustyön pohjalta laadittiin suunnitelma työpajoista, hahmotettiin vuorovaikutteisuuden tasot (paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason eri toimijat) sekä resursoitiin joukkouttaminen ottaen huomioon tiukka aikataulu. Alueidenkäytön asiantuntijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden osallistamisessa hyödynnettiin maakuntakaavan 2040 vuorovaikutussuunnitelmaa.

Asiantuntijajoukkouttamisella, joka koski alueidenkäytön asiantuntijoita, pyrittiin tiedon tuottamiseen (mita vaikutuksia eri vaihtoehdoilla on) sekä tiedon merkittävyyden tunnistamiseen (mitkä ovat alue- ja yhdyskuntarakenteen kannalta keskeisimpiä vaikutuksia). Tärkeää oli tiedostaa maakunnallinen taso, arvioinnin yleispiirteisyys, alueellinen ja yhteiskunnallinen merkittävyys sekä se, mitä maakunta haluaa olla tulevaisuudessa. Päätavoitteena oli luoda kumppaneille tilaisuus yhteisestä ja avoimen tiedon, vaihtoehtojen ja ratkaisujen tuottamiseen.

Maankäyttövaihtoehdot eivät olleet arviointiprosessissa oikeusvaikutteisia suunnitelmia eikä niitä toivottu sellaisina koettavankaan. Työpajoihin osallistuneita kannustettiin liioittelemaan vaikutuksia hieman, jotta eri mallit korostuisivat sopivasti ja että näiden hyödyt, haitat ja riskit tunnistettaisiin helposti.

Seuraavassa alaluvussa on esitelty 21.10.2013 - 29.1.2014 järjestettyjen joukkouttamisen ensimmäisen vaiheen arviointityöpajojen toteutus. (Joukkouttamisen toinen vaihe tammikuusta maaliskuuhun 2014 tuli puolestaan kohdistumaan poliittiseen arvokeskusteluun, jota käytiin maankäyttövaihtoehtojen tulosten pohjalta ja jonka tähtäimenä oli valintojen tekeminen).

5.3 Arviointityöpajojen toteutuksen kuvaus ja joukkouttamisen keskeisimmät tulokset

Osallistamis -ja arviointityöpajat raportoitiin tarkasti osaksi MASTRA-aineistoa. Saatua arviointitietoa ja laadittuja työpajamuistioita hyödynnettiin perusteellisesti maankäyttövaihtoehtojen vaikutustenarviointiraportin kirjoittamisessa. Laajan asiantuntija -ja sidosryhmäverkoston joukkouttamisella tuotettiin hyödyllistä tietoa, jonka jalostamiseen ja suodattamiseen olennaisten asioiden osalta haluttiin panostaa. Alla esitettyjen työpajojen toteutuksen kuvauksen yhteydessä haluttiin nostaa esiin myös joitakin keskeisimpiä tuloksia maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin osalta:

5.3.1 Pirkanmaan maakuntakaava 2040: työpajaseminaari

Konsulttivetoisessa työpajaseminaarissa Pirkanmaan kuntapäättäjille 22.10.2013 hyödynnettiin niin sanottua ”kannatusmittari”-osallistamismenetelmää, jossa neljässä ryhmässä henkilöt saivat ottaa kantaa annettuihin väittämiin, ns. teeseihin. Parityöskentelyn tuloksena osallistettavat saivat antaa äänensä sille maankäyttövaihtoehtomallille, joka vastasi parhaiten kahdenkeskistä näkemystä. Fasilitaattorit kiersivät ryhmissä vaihtaen väittämien teemoja. Jokainen ryhmä valitsi keskuudestaan puheenjohtajan, joka esitteli koko yleisölle lopuksi keskeisimmät havainnot sekä kannatuslukemat neljän eri teemakokonaisuuden osalta.

Oman seudun näkökulmasta mielekkäimpinä pidetyt maankäyttövaihtoehdot jakautuivat voimakkaasti annettujen mielipiteiden perusteella. Konsultin raportoimien tulosten mukaan Etelä-Pirkanmaa ja kaupunkiseutu kannattivat vaihtoehtoa Aurinko 2, kun taas Pohjois-Pirkanmaa ja Länsi Pirkanmaa kallistuivat Tähdet -ja Planeetat-vaihtoehtojen puoleen. Jotkut seutukunnat kokivat, ettei heidän alueitaan ollut maankäyttövaihtoehtoja muodostettaessa huomioitu samanveroisesti ja että kaupunkiseudun kehittämisen korostui jossain määrin aivan liikaa. Useassa keskustelussa tuotiin esille, ettei maakuntakaavoituksella voida niin vahvasti vaikuttaa nykyisiin kehitystrendeihin vähenevän tai vanhenevan väestön alueilla.

5.3.2 Tampereen kaupungin virkamiehet

Ensimmäinen joukkouttaminen toteutettiin Tampereen kaupungin virkamiesten ja Pirkanmaan liiton yhteisessä maankäyttövaikutusten arvioinnin työpajassa 21.10.2013. Työpajassa käytiin ryhmäkeskustelua kahdessa pienryhmässä annetuista teemakysymyksistä, minkä jälkeen järjestettiin yhteinen päätöskeskustelu. Molemmissa ryhmissä vastaukset kirjattiin ylös. Virkamiehet keskittyivät erityisesti kilpailukyvyn sekä taloudellisuuden ja tuottavuuden teemakysymyksiin. Keskeisin tulos oli se, että Aurinko 1 ja Aurinko 2-malleissa nähtiin potentiaalia maakuntakaavan kärkitavoitteiden toteutumisen kannalta siten, että painotus voisi olla Aurinko 2-mallissa. Tähdet- eli monikeskusmallista keskusteltiin hyvin vähän.

5.3.3 Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman aiesopimuksen seurantaryhmä, I työpaja

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman (LJS) aiesopimuksen seurantaryhmän kokouksessa 23.10.2013 työpajatyöskentelyosuus toteutettiin johdettuna ryhmäkeskusteluna maankäyttövaihtoehdoista, jotka esiteltiin ennen työskentelyn käynnistymistä. Neljän liikenneaiheisen kysymyksen vastauksista ilmeni, että Planeetat-vaihtoehto nähtiin monessa kohtaa mielekkäimmäksi. Myös Aurinko 2-mallin mukaista kehitystä olisi järkevä tavoitella seurantaryhmän mielestä.

5.3.4 Maakuntahallituksen aamukoulu

Pirkanmaan maakuntahallituksen aamukoulun 28.10.2013 yhteydessä järjestetty työpaja poikkesi luonteeltaan edellisistä työpajoista poliittisen kontekstinsa takia. Poliitikot jaettiin ryhmäkeskustelua varten etukäteen sekoitettuihin ryhmiin (kaksi kaupunkiseuturyhmää ja kaksi seutukaupunkiryhmää), joissa kuhunkin kuului yksi kirjuri ja yksi maankäyttövaihtoehtojen asiantuntija. 14 maakuntahallituksen jäsenelle laadittiin kymmenen kysymystä, joista neljä oli erityisesti suunnattu kaupunkiseuturyhmille. Keskustelun painotus oli Planeetat-mallissa ja etenkin Aurinko 2-vaihtoehdossa läntisessä kaupunkiseuturyhmässä, johon Pirkanmaan liiton edustajista muodostettu ryhmä myös liittyi. Itäisessä ja eteläisessä kaupunkiseuturyhmässä puolestaan myös Aurinko 1-vaihtoehto nousi suhteellisen paljon esiin. Molemmissa ryhmissä Tähdet-vaihtoehdon esilletuonti jäi erittäin vähäiseksi. Oriveden ja Sastamalan muodostamassa seutukaupunkiryhmässä Tähdet -ja Planeetat-vaihtoehdot nousivat erityisesti esiin potentiaalisina vaihtoehtoina. Valkeakosken, Mänttä-Vilppulan ja Sastamalan muodostamassa toisessa seutukaupunkiryhmässä puolestaan painotus oli Planeetat ja Aurinko 1-vaihtoehdoissa.

5.3.5 Kaavoittajien seminaari

Pirkanmaan kuntien kaavoittajien seminaarin 7.11.2013 yhteydessä hyödynnettiin parityöskentely-osallistamismenetelmää. Pareille jaettiin valmiit kysymyslomakkeet. Jokainen pari arvioi vain yhtä valmiiksi annettua vaihtoehtoa ja esitti vastauksensa sekä näkemyksensä lopuksi koko ryhmälle. Työpajaosuus päättyi yhteiseen kommenttikeskusteluun. Kysymykset jaettiin kunkin vaihtoehdon osalta samanlaisiin teemoihin. Teemoiksi valikoituivat *vaikutukset asumiseen, vaikutukset palveluiden saavutettavuuteen sekä kehityksen moottorit ja riskit.*

Kaikki mallit nousivat tasapuolisesti esiin oikein valitun ryhmätyömenetelmän ansiosta -mikään malli ei korostunut ylitse muiden. Aurinko 1, Aurinko 2, Planeetat ja Tähdet-malleja arvioitiin kutakin kaksi kertaa. Yleisesti loppukeskustelussa todettiin, että kehitystä on pystyttävä hyvin stimuloimaan. Kiinnostusta herätti kysymys 2-asumisesta. Kakkosasumisen osalta mainittiin, että ihmiset voivat ehkä myös käyttää julkisia kulkuvälineitä. Todettiin, että Planeetat-vaihtoehto on kaikkein radikaalein ja että todennäköisesti kombinaatio eri malleista tarvittaisiin maakuntakaavaluonnoksen pohjaksi. Todettiin myös, että nykyinen kehitys saattaa estää Tähdet-mallin toteutumisen, millä on vähäiset vaikutukset muun muassa kakkosasumisen kannalta. Aluekeskusten kannalta vaihtoehto on positiivinen, mutta epäuskottava ottaen huomioon nykyiset taloudelliset trendit. Aurinko 1-malli muuttaa työpaikkojen painopistettä ja harvemmin asutuilla alueilla työmatkaliikenne voi

lisääntyä työpaikkoja keskitettäessä. Toinen samaa mallia arvioinut pari puolestaan katsoi, että asuminen ja työpaikkatoiminnot sijaitsevat Aurinko 1-mallin osalta riittävän hyvin ja optimaalisesti. Aurinko 2-mallin osalta todettiin, että malli edellyttäisi investointeja rata- ja tieverkkoon. Myös muiden mallien osalta oli erotettavissa pienempiä ja suurempia näkökulmaeroja.

5.3.6 Pirkanmaan liiton johtoryhmä

Pirkanmaan liiton johtoryhmä teki maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointia kokouksessaan 18.11.2013. Johtoryhmälle esitettiin kysymyksiä mallien kehityksen moottoreista, riskeistä ja kytkeytymisestä laajempaan aluerakenneyhteyteen. Johtoryhmä huomioi maankäyttövaihtoehdoista saamansa kommentit kunnilta ja kaupungeilta sekä asiantuntijoilta eri työpajoista. Johtoryhmän käymä keskustelu raportoitiin ja lisättiin osaksi MASTRA-hankkeen aineistoa koskien maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointia.

5.3.7 Vesihuollon työpaja

Vesihuollon työpajassa 22.11.2013 tehtiin yhteisesti yleispiirteisemmällä tasolla vaikutusten arviointia, joka liitettiin myös osaksi MASTRA-aineistoa. Työpajan menetelmänä käytettiin johdettua ryhmäkeskustelua valmiiksi laadittua kysymyksiä hyödyntäen. Pirkanmaan vesihuollon asiantuntijoilta kysyttiin aluksi, miten kuntien väliset yhteistyöjärjestelyt toimivat vedenhankinnassa sekä jätevesien johtamisessa ja käsittelyssä. Tämän jälkeen kysyttiin, mitä vaikutuksia maankäyttövaihtoehdoilla olisi vesihuollon tulevaisuuden kehittymiseen vedenhankinnan sekä jätevesien johtamisen ja käsittelyn osalta. Lopuksi pohdittiin, mitä pitää kehityksen osalta tapahtua, jotta mallien mukaiset yhdyskuntarakenteet olisivat kestäviä myös vesihuollon näkökulmasta. Lisäksi kysyttiin, mitkä asiat voivat estää toivotun kehityksen. Millaisia paineita eri vaihtoehdot tuovat mm. kuntien välisiin yhteistyökäytänteisiin?

Työpajaan osallistuneiden mielestä oli positiivista, että kärjistettyjä maankäyttövaihtoehtoja oli laadittu. Vedenhankinnan kannalta vaihtoehdoilla ei kuitenkaan ollut merkittäviä eroja. Alan asiantuntijoiden mukaan jo nykytilanne ja näköpiirissä oleva kehitys edellyttää maakunnan tietyissä osissa vedenhankinnan ratkaisujen tekemistä ja toimintavarmuuden parantamista.

5.3.8 Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelman aiesopimuksen seurantaryhmä, II työpaja

Pirkanmaan liikennejärjestelmäsuunnittelman aiesopimuksen seurantaryhmälle järjestettiin toinen työpajauttaminen 9.1.2014 kokouksen yhteydessä. Seurantaryhmään kuuluvilta kysyttiin muun muassa onko eri malleissa toteutuksen edellytykset olemassa ja millaisella vaihtoehtojen yhdistelmällä olisi hyvä lähteä eteenpäin. Päätulos oli se, että ryhmä piti kiinni 23.10.2013 antamasta kannastaan koskien maankäyttövaihtoehtoja.

5.3.9 Elinkeinoelämän kilpailukyky-työpajaseminaari

Elinkeinoelämän kilpailukyky-työpajaseminaariin kutsuttiin kuntien elinkeinojen kehittämisen ja kehitysyhtiöiden edustajia, Pirkanmaan ELY-keskuksen edustajia, sekä Tampereen kauppakamari. Pirkanmaan liitosta työpajaan osallistui sekä maankäytön että aluekehittämisen asiantuntijoita. Ryhmäkeskustelua käytiin valmiiden kysymysten pohjalta. Kahdessa työpajaryhmässä esitettiin varsin voimakkaita kannanottoja ja mielipiteitä vaihtoehdoista Pirkanmaan elinkeinoelämän johtavien asiantuntijoiden toimesta. Osa mielipiteistä ja kommenteista oli ristiriidassa toistensa kanssa. Myös Pirkanmaan liiton omat näkemykset ja linjaukset olivat osaltaan jokseenkin ristiriidassa joidenkin vaikutusvaltaisten elinkeinoelämän edustajien intressien kanssa. Eniten ristiriitoja ilmeni keskustelussa kehittämisvyöhykkeistä ja luonnollisen kasvun suunnista. Myös kaupan ohjauksen lähtökohdista käytiin väittelyä. Lisäksi pohjoisen Pirkanmaan elinkeinoelämän kehittämiseen annettiin erilaisia vastauksia esimerkiksi matkailutoimintojen kehittämisen, kuntien välisen yhteistyön ja Internet-markkinoinninkin osalta. Pääasiallinen tulos työpajaseminaarista oli se, että kaupan toiminnot sijoittuvat Pirkanmaalla sinne, missä ihmiset viihtyvät ja kuluttavat. Sosiaalisella uusintamisella ja kuluttamisella nähtiin olevan vahva yhteys kaupan toimintojen sijoittumiseen. Tilaisuudessa keskusteltiin myös maakuntastrategian roolista ja tämän yhteydestä maankäyttövaihtoehtoihin.

Työpajaseminaari poikkesi muista aikaisemmista tilaisuuksista siinä mielessä, että elinkeinoelämän edustajilla oli ensimmäisenä käytettävissään maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin alustavat tulokset, kun ”neutraalia vaikutusten arviointia” pyrittiin edelleen tekemään. Alustavat tulokset antoivat mahdollisuuden perusteellisempaan vaikutusten arvioinnin tekoon, johon kuitenkaan ei aivan täysin päästy voimakkaiden intressiristiriitojen vuoksi. Keskustelu jäi varsinkin toisessa ryhmässä yleispiirteisemmälle tasolle eikä vaikutusten arvioinnin kysymyksiin saatu suoria vastauksia. Arvokeskustelua tilaisuus palveli paremmin, mutta neutraalin vaikutusten arvioinnin osalta jäätiin puolitiehen.

5.4 Tulokset

5.4.1 Yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten arviointi

Maankäyttövaihtoehtojen työpajatyöskentelyssä kerättiin palautetta myös vaikutusten arvioinnissa huomioitavista tärkeimmistä näkökulmista. Tärkeäksi painotukseksi nähtiin yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten tarkastelu.

Toteutuneessa vaikutusten arvioinnissa tätä tarkastelua edustavat eri toimintojen tasapainoisen sijoittumiseen, rakenteelliseen tiiveyteen ja hajautumiseen sekä rakenteen laajentumissuuntiin liittyvät tarkastelut. Myös liikenteelliset ja palveluverkkoon liittyvät tekijät painottuivat vaikutusten arviointityössä. Tehty vaikutustarkastelu peilautui maakuntakaavan laadinnalle asetettuihin kokonaistavoitteisiin, tuoden esiin sen, miten hyvin eri vaihtoehdoissa esitetyt ratkaisut näitä maakuntakaavatyön kolmea päätavoitteita toteuttavat.

Maakunnan kilpailukyvyn vahvistamistavoitteen näkökulmasta tarkasteltiin eri vaihtoehtojen

- liikennejärjestelmää kilpailukykytekijänä,
- liikennepalvelujen taloudellista toteutusta ja infrarakenteen hyödyntämistä,
- joukkoliikenteen toimintaedellytysten parantamista,
- elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä,
- työpaikka-alueiden erikoistumista,
- seutujen ominaispiirteitä ja vahvuuksien tukemista,
- rakentamisen tiiveyttä ja laajuutta sekä
- asuin- ja työpaikka-alueiden tasapainoista sijoittumista.

Sosiaalisesti ja ympäristön kannalta vastuullisen yhdyskuntarakenteen kehittämistavoitteen toteutumista tarkasteltiin eri vaihtoehdoissa

- palveluiden saavutettavuuden,
- asuinympäristön ominaisuuksien ja laadun sekä
- viherverkkoon aiheutuvien vaikutusten osalta.

Luonnonvarojen kestävän käytön ja energiatehokkaan yhdyskuntarakenteen tavoitenäkökulmasta arvioitiin eri vaihtoehtojen vaikutuksia

- vesihuoltoon,
- asunto- ja toimitilarakentamiseen sekä
- liikenteeseen (muutokset matkaryhmissä, liikennemäärissä ja kulkumuotojakaumassa).

Huomion arvoista on, että vaikutusten arviointi pyrittiin tekemään yleispiirteisenä, maakuntakaavan edellyttämällä tarkkuustasolla. Yhteenveto arvioinneista esitettiin vaihtoehdoittain ja seuduittain taulukkoina, joissa vaikutukset pelkistettiin negatiivisiksi, neutraaleiksi tai positiivisiksi.

MAAKUNNAN KILPAILUKYVYN VAHVISTAMINEN				
Ydinkaupunkiseutu	**Aurinko 1**	**Aurinko 2**	**Planeetat**	**Tähdet**
Liikennejärjestelmä vahvistaa maakunnan kilpailukykyä	++	+++	++	+
Tarvittavat liikennepalvelut ovat järjestettävissä taloudellisesti	++	+++	++	+
Joukkoliikenteen toimintaedellytykset paranevat	++	+++	+++	+
Maankäyttövaihtoehdot tukevat elinkeinoelämän kilpailukykyä	++	+++	+	+/-
Työpaikka-alueiden erikoistumisen syventämiselle ja kilpailukyvyn vahvistumiselle on hyvät edellytykset	++	+++	++	+
Seutujen keskeiset ominaispiirteet on otettu huomioon ja niiden vahvuuksia tuetaan	+++	+++	++	--
Yhdyskuntarakenne tiivistyy / ei hajaudu	++	+++	+++	+
Asuin- ja työpaikka-alueet sijoittuvat tasapainoisesti	+	+++	+++	++
SOSIAALISESTI JA YMPÄRISTÖN KANNALTA VASTUULLISEN YHDYSKUNTARAKENTEEN KEHITTÄMINEN				
Palveluiden saavutettavuus paranee	+	++	++	+/-
Asumismuotojen valikoima ja valinnan mahdollisuudet lisääntyvät	++	+++	++	+/-
Viherverkon pirstoutuminen	--	-	-	---

MAAKUNNAN KILPAILUKYVYN VAHVISTAMINEN				
Pohjoinen Pirkanmaa	**Aurinko 1**	**Aurinko 2**	**Planeetat**	**Tähdet**
Liikennejärjestelmä vahvistaa maakunnan kilpailukykyä	+/-	+	++	+/-
Tarvittavat liikennepalvelut ovat järjestettävissä taloudellisesti	+/-	+	+	+/-
Joukkoliikenteen toimintaedellytykset paranevat	+/-	+	++	+/-
Maankäyttövaihtoehdot tukevat elinkeinoelämän kilpailukykyä	++	+	++	++
Työpaikka-alueiden erikoistumisen syventämiselle ja kilpailukyvyn vahvistumiselle on hyvät edellytykset	++	++	++	+++
Seutujen keskeiset ominaispiirteet on otettu huomioon ja niiden vahvuuksia tuetaan	++	+	++	+++
Yhdyskuntarakenne tiivistyy / ei hajaudu	+++	+	++	++
Asuin- ja työpaikka-alueet sijoittuvat tasapainoisesti	+	+/-	+	++
SOSIAALISESTI JA YMPÄRISTÖN KANNALTA VASTUULLISEN YHDYSKUNTARAKENTEEN KEHITTÄMINEN				
Palveluiden saavutettavuus paranee	+/-	--	+	+
Asumismuotojen valikoima ja valinnan mahdollisuudet lisääntyvät	-	-	+	+
Viherverkon pirstoutuminen	+/-	+/-	+/-	+/-

MAAKUNNAN KILPAILUKYVYN VAHVISTAMINEN				
Eteläinen Pirkanmaa	**Aurinko 1**	**Aurinko 2**	**Planeetat**	**Tähdet**
Liikennejärjestelmä vahvistaa maakunnan kilpailukykyä	++	+++	++	+/-
Tarvittavat liikennepalvelut ovat järjestettävissä taloudellisesti	+/-	+/-	+	+/-
Joukkoliikenteen toimintaedellytykset paranevat	+	++	+++	+/-
Maankäyttövaihtoehdot tukevat elinkeinoelämän kilpailukykyä	++	+++	+	+/-
Työpaikka-alueiden erikoistumisen syventämiselle ja kilpailukyvyn vahvistumiselle on hyvät edellytykset	++	+++	++	+
Seutujen keskeiset ominaispiirteet on otettu huomioon ja niiden vahvuuksia tuetaan	++	++	++	+
Yhdyskuntarakenne tiivistyy / ei hajaudu	++	+++	+++	+
Asuin- ja työpaikka-alueet sijoittuvat tasapainoisesti	+	+++	++	++
SOSIAALISESTI JA YMPÄRISTÖN KANNALTA VASTUULLISEN YHDYSKUNTARAKENTEEN KEHITTÄMINEN				
Palveluiden saavutettavuus paranee	+	++	++	+
Asumismuotojen valikoima ja valinnan mahdollisuudet lisääntyvät	+	++	++	+/-
Viherverkon pirstoutuminen	+/-	+/-	+/-	+/-

MAAKUNNAN KILPAILUKYVYN VAHVISTAMINEN				
Lounainen ja luoteinen Pirkanmaa	**Aurinko 1**	**Aurinko 2**	**Planeetat**	**Tähdet**
Liikennejärjestelmä vahvistaa maakunnan kilpailukykyä	+/-	+/-	++	+
Tarvittavat liikennepalvelut ovat järjestettävissä taloudellisesti	+	++	+	+/-
Joukkoliikenteen toimintaedellytykset paranevat	+/-	+/-	++	+
Maankäyttövaihtoehdot tukevat elinkeinoelämän kilpailukykyä	++	++	++	++
Työpaikka-alueiden erikoistumisen syventämiselle ja kilpailukyvyn vahvistumiselle on hyvät edellytykset	++	++	+++	+++
Seutujen keskeiset ominaispiirteet on otettu huomioon ja niiden vahvuuksia tuetaan	+/-	+/-	++	++
Yhdyskuntarakenne tiivistyy / ei hajaudu	++	+	+++	+
Asuin- ja työpaikka-alueet sijoittuvat tasapainoisesti	+	+/-	+++	++
SOSIAALISESTI JA YMPÄRISTÖN KANNALTA VASTUULLISEN YHDYSKUNTARAKENTEEN KEHITTÄMINEN				
Palveluiden saavutettavuus paranee	+	-	+	+
Asumismuotojen valikoima ja valinnan mahdollisuudet lisääntyvät	+/-	+/-	++	+
Viherverkon pirstoutuminen	-	+/-	-	+/-

Arviointi toteutettiin sekä joukkouttamalla sidosryhmiä että monialaisena asiantuntija-arviona. Kustakin teemasta muodostettiin joukko kysymyksiä, joiden kautta teemaa lähestyttiin. Arvioinnissa tunnistettiin vaihtoehtojen esittämien ratkaisujen toteuttamiseen liittyviä seurauksia, epävarmuustekijöitä ja riskejä. Näin arviointi voitiin pitää laadullisella tasolla. Liikenteen osalta tukeuduttiin myös mallinnusten tuloksiin, ns. TALLI -mallia käyttäen. Vaikutusten arvioinnin aikana etenkin päättäjien taholta nousi tiedontarve investointien määrästä suhteessa tiettyyn ratkaisuun. Liikennepalvelujen taloudellinen toteutus ja infrarakenteen kustannustehokkuus otettiinkin tarkasteltavaksi maakunnan kilpailukykyyn vaikuttavana kokonaisuutena, ja esitettiin mm. havainnollisina taulukkoina. Prosessin lopussa painottui asiantuntijatyö, kun työpajojen anti koottiin yksiin kansiin ja laadittiin yhteenveto.

Varsinaisten vaikutusten lisäksi vaihtoehtojen toteutumisen riskianalyysi osoittautui kriittiseksi tekijäksi valintojen tekemisen eli perusratkaisujen muodostamisen kannalta. Riskianalyysin merkittävyyttä korostivat niin asiantuntijat kuin poliitikot.

5.4.2 Joukkouttamisen onnistuminen eri menetelmillä

Joukkouttamistyössä päätettiin käyttää perinteisiä osallistamismenetelmiä johtuen joukkojen taustoista, tilaisuuksien viranomaisluonteesta sekä ajankäytöstä. Perinteiset osallistamismenetelmät olivat luontevia ja sopivat tarkoitukseen. Käytetyt osallistamismenetelmät, jotka esiteltiin työpajojen kuvauksien yhteydessä, lukeutuvat fasilitoinnin toisen sukupolven ryhmätyömetodeihin. Kolmannen sukupolven uudet osallistamismenetelmät, joita edustavat muun muassa idealogi, dynaaminen fasilitointi ja open space, päätettiin jättää hyödyntämättä. Seuraavaksi pohditaan, miten joukkouttamisessa onnistuttiin perinteisillä menetelmillä. Miten joukkouttamisen hyvät ja huonot puolet näyttäytyivät maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointiprosesseissa?

5.4.2.1 Osallistamismenetelmien valinta ja soveltaminen

Tehokkaimmin joukkouttaminen onnistui maakunnan kaavoittajille järjestetyssä työpajassa 7.11.2013, jossa kaikki maankäyttövaihtoehdot nousivat tasapuolisesti esiin oikein valitun osallistamismenetelmän ansiosta (parityöskentely, jossa jokainen pari arvioi vain yhtä mallia). Erilaisissa ”vakiintuneissa” työryhmissä, joissa edustajia oli myös valtion virastoista jne. toimi hyvin johdettu ryhmäkeskustelu. Johdettua ryhmäkeskustelua hyödynnettiin esimerkiksi liikennejärjestelmän aiesopimuksen seurantaryhmän työpajan yhteydessä. Myös Pirkanmaan liiton ja Tampereen kaupungin yhteinen vaikutustenarviointityöpaja onnistui toteutukseltaan varsin hyvin. Onnistumisen taustalla olivat alueen ja asian hyvä tuntemus.

Osallistamismenetelmien valinnassa ja soveltamisessa onnistuttiin hyvin. Tärkeintä oli se, että syntyi keskustelua ja aiheet tulivat kaikille tutummaksi. Joukkouttamisella saatiin luoduksi osallistettaville kokemus siitä, että kaikki olivat mukana tekemässä yhteisiä tulevaisuuden linjauksia. Työpajojen edetessä hyödynnettiin edellisistä työpajoista saatuja kokemuksia ja kiinnitettiin erityistä huomiota ytimekkäiden ja selkeiden kysymyspatteristojen laadintaan ja siihen, ettei kysymyksistä tulisi liian johdattelevia. Työpajoissa erottui selkeästi henkiöiden tausta. Substanssin hallitsevat suunnittelun ammattilaiset olivat nopeammin sisällä maankäyttövaihtoehdoissa, ja pystyivät etenemään analyyttiseen vaikutusten arvioinnin pohdintaan nopeasti. Poliittisten päättäjien työpajoissa (Maakuntahallituksen aamukoulu) aikaa tuli kuitenkin antaa vaihtoehtojen ominaisuuksien hahmottamiseen. Vaihtoehtojen ominaisuuksiin kohdistunut kritiikki oli samalla tavalla jakautunutta. Päättäjät valitsivat edunvalvonnan näkökulman, maankäytön asiantuntijat suunnittelunäkökulman ja viranhaltijat sektoritulokulman.

Työpajojen suunnitteluvaiheessa erotettiin ja ryhmiteltiin osallistamismenetelmät koskien ideoiden luomista sekä ideoiden kriittistä arviointia ja valintaa. Tiedostettiin, että monet osallistamismenetelmät kattavat jo valmiiksi sekä ideoiden luomisen että ideoiden arvioinnin ja valinnan. Oikean osallistamismenetelmän valitsemiseksi määriteltiin ensin joukkouttamistilaisuuksien luonne ja niiden päätarkoitus. Arvioitiin oliko tilaisuuksissa kysymys uusien, erilaisten, rohkeiden ja originellien ideoiden tuottamisesta (divergenssi) vai valmiiksi annettujen ideoiden loogisesta ja kriittisestä arvioinnista (konvergenssi). Molempia ajattelutapoja tarvitaan tulokselliseen luovuuteen. Divergentti eli avaava ajattelu on välttämätön uutuusarvon tuottamisessa, kuten maakuntastrategiaprosessissa kysyttäessä, mitä Pirkanmaan haluaa olla. Konvergenttia eli sulkevaa ajattelua tarvitaan taas ideoiden hyödyllisyyden arvioimisessa, kuten eri maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnissa. Käytännössä MASTRA-hankkeen joukkouttamistyöpajojen yhteydessä oli kysymys enemmissä määrin konvergenttisesta ajattelumallista, mikä oli tarkoituskin. Pyrittiin siis kriittisesti arvioimaan valmiiksi annettujen mallien ominaisuudet tulevaa kombinaation muodostusta varten, mikä tuli olemaan pohja maakuntakaavaluonnosta varten. Päätehtävän selkeän tiedostamisen kautta oikeat osallistamismenetelmät voitiin helposti valita.

5.4.2.2 Joukkouttamisen kriittinen arviointi

Työpajoissa nousi huolellisesta suunnittelusta huolimatta esille uusien ideoiden esiintulo (divergenssi) liittyen eri maankäyttövaihtoehtoihin. Jotkin toimijat esittivät täydennyksiä malleihin, mainitsivat joistakin puutteista sekä pyysivät havainnollisia ratkaisuja esimerkiksi maaseutukontekstiin. Pieni osa ryhmäläisistä ei ollut ymmärtänyt täysin

työpajojen tarkoitusta, joten tästä syystä osallistamismenetelmien soveltamiseen ja valitsemiseen tulisi jatkossa keskittyä aiempaa enemmän. Toteutettujen maankäyttövaihtoehtojen arviointityöpajojen kautta saatiin myös lisää näkemyksiä siitä, mitä Pirkanmaa haluaa olla yhdyskunrakenteellisesta näkökulmasta, vaikka tarkoitus oli vain keskittyä neljän jalostetun mallin yhdyskuntarakenteelliseen vaikutusten neutraaliin arviointiin. Mallien laatimisessa ennen MASTRA-hankkeen alkua oli tarkoitus luoda (divergenssi) –nyt oli tarkoitus arvioida (konvergenssi). Toisaalta maankäyttömallien vaikutusten arviointiprosessi on yhteydessä maakuntakaavan strategiaprosessiin. Kyseessä on toisiaan täydentävä kokonaisuus, jossa maakuntakaava 2040:n alustavat tavoitteet täsmentyvät yhtä aikaa. Esimerkiksi Pirkanmaan strategisen tulevaisuusfoorumin työpajassa 8.11.2013 hyödynnettiin onnistuneesti *Six Thinking Hats*-osallistamismenetelmää. Menetelmän avulla pienryhmät pakotettiin tarkastelemaan aihetta tietystä näkökulmasta käsin erilaisen ideoiden tuottamiseksi eri teemojen alla. Metodin hyödyntäminen avasi keskustelua ja eri tahojen lukkiutunutta ajattelua tehokkaimmin verrattuna muihin hyödynnettyihin menetelmiin. Hattutekniikka mahdollisti mielipiteiden ilmaisun vapaammin eri roolien kautta. Ihmiset sanoivat sellaisia ajatuksia ääneen, joita muutoin ei olisi tuotu julki. Hattutekniikalla ajatusten suuntaaminen tiettyyn suuntaan oli selvästi helpompaa. Metodin hyödyntämisen pohjalla oli Pirkanmaan strategisen tulevaisuusfoorumin esitelmäaineistoa, joka virtuaalisesti esitettiin työpajaan osallistuneille alussa. Onnistuminen metodin käytön osalta vaati siis relevantin tiedon jakamista aiemman tulevaisuustyön osalta, jotta työpajalaiset kykenivät nopeasti tarttumaan oleellisiin asioihin keskusteluissaan ”eri hattujen alla”.

Yksi keskeinen havaittu ongelma on, että työpajatyöskentelyä ei aivan tehty ”tuorein silmin” vaan maankäytön asioista oli kaikilla ennakkoon tietoa, ideoita, asenteita ja toiveita. Työpajoissa ilmeni näin väistämättä tiettyjen ajatusten pönkittämistä, ja tämä kenties heikensi keskustelun avoimuutta. Roolit olivat paikoin lukkiutuneet. Joukkouttamisen onnistumiseen vaikutti myös se, miten osalliset suhtautuivat Pirkanmaan liiton toimintaan sekä se, kuinka kiinnostuneita he olivat käsiteltävästä aiheesta ja minkälaisessa vireystilassa he olivat.

6. Osa B: Strategiset valinnat

6.1 Poliittinen arvokeskustelu maankäyttövaihtoehdoista ja valinnoista

Pirkanmaan maakuntakaava 2040 – Maankäyttövaihtoehdot ja vaikutusten arviointi -raportti valmistui maakuntahallituksen 10.2.2014 kokoukseen, jossa päätettiin pyytää työstä lausunnot Pirkanmaan kunnilta ja keskeisiltä sidosryhmiltä. Raportti asetettiin nähtäville Pirkanmaan liiton Internet-sivuille. Raportti oli nähtävillä 17.2.-12.3.2014 välisen ajan lisäksi myös Pirkanmaan liitossa. Asukkaille ja muille osallisille annettiin mahdollisuus antaa raportista palautetta 12.3.2014 asti. Pirkanmaan kuntia ja kaupunkeja pyydettiin esittämään lausunnossa kantansa seuraaviin kysymyksiin:

- Mikä vaihtoehdoista tuottaa kuntanne /seutunne näkökulmasta ympäristön kannalta kestävintä ja elinkeinotoiminnan kannalta kilpailukykyisintä yhdyskuntarakennetta ja millä perusteella?
- Mitkä ovat keskeisimmät eri vaihtoehdoista syntyvät tavoitteet ja johtopäätelmät, jotka tulee jatkosuunnittelussa ottaa huomioon?
- Minkä vaihtoehdon toteuttamiseen kuntanne/seutunne voimavarat parhaiten riittävät?

Lausuntojen antamisen väliselle ajalle päätettiin MASTRA-ohjausryhmän 12.12.2013 päätöksellä järjestää aiheeseen liittyen myös yhdeksän arvokeskustelutilaisuutta. Maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin työn tuloksia käytiin yhdessä Pirkanmaan kuntien johdon ja luottamushenkilöiden kanssa 10.2. - 21.2.2014 sekä 3.3. - 7.3.2014 välisinä aikoina kunnissa järjestettävissä tilaisuuksissa.

Tässä joukkouttamisen toisessa vaiheessa (MASTRA-hankkeen B-osa) pyrittiin siihen, että Pirkanmaan kunnissa ja kaupungeissa päästäisiin irti joistakin asetetuista vanhoista tavoitteista maankäytön kysymysten osalta ja että arvojen välisiä suuria ristiriitoja maankäyttövaihtoehtojen kohdalla voitaisiin myös pienentää. Poliittiset päätöksentekijät oli ”herätettävä hyvissä ajoin” ennen maakuntakaavan perusrakenteen linjaamista maankäyttövaihtoehtojen ja näiden välisten kombinaatiomahdollisuuksien pohjalta. Tämän joukkouttamisen toisen vaiheen toteuttamisen onnistumisen ehtona oli se, että maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin tulokset oli raportoitu loogisiksi kokonaisuuksiksi siten, että niitä voitiin punnita poliittisesti yhteismitallisesti.

Haasteellisinta tässä vaiheessa oli tunnistaa poliittisten intressien hienorakeisuus maankäyttövaihtoehtojen osalta. Joukkouttamisen toisen vaiheen onnistuminen edellytti ensin ymmärryksen muodostamista Pirkanmaan poliittisten konstellaatioiden toiminnasta. Demokratiaan kuuluu se, että lukuisten erilaisten poliittistaloudellisten intressiryhmien kapeat edut on annettu kunta- ja kaupunkipoliitikkojen vaalittavaksi. Tiettyjen poliittisten arvovalintojen ymmärtäminen liittyen maankäyttövaihtoehtoihin edellytti taustalla vaikuttaneiden syiden kartoittamista. Millaisia etuja Pirkanmaan kunta- ja kaupunkipoliitikot pyrkivät ajamaan ja suojelemaan? **Päätavoitteena tässä MASTRA-hankkeen vaiheessa oli kuitenkin selvittää, minkälaisia eväitä poliittinen arvokeskustelu antaisi yhdyskuntarakenteen ohjaamisen kehittämiselle tulevaisuuden kannalta.** Oleellista oli myös ”valmentaa” keskeiset poliittiset päätöksentekijät synteesin luomista varten maankuntakaavan perusrakenteen linjaamisen osalta keväällä 2014. Tehtävänannon tarkentamisen jälkeen valmisteltiin erilaisia esityksiä riippuen keskustelutilaisuuksien kohdekunnista sekä tilaisuuksiin ilmoittautuneiden henkilöiden asemasta ja heidän edustamastaan organisaatiosta.

6.2 Arvokeskustelutilaisuuksien suunnittelu

Pirkanmaan ydinkaupunkiseudun kunnille ja kaupungeille järjestettiin omat arvokeskustelutilaisuutensa, koska maankäyttövaihtoehdot oli laadittu tarkempina ydinkaupunkiseudulle. Pirkanmaan muille kunnille ja kaupungeille järjestettiin kolme alueellista keskustelutilaisuutta. Näihin arvokeskustelutilaisuuksiin kutsuttiin:

- kunnan- ja kaupunginhallituksen jäsenet
- kaavoitusasioita käsittelevien lautakuntien jäsenet
- kunnan ja kaupungin / alueen maakuntavaltuuston jäsenet
- kunnanjohtajat ja kaupunginjohtajat
- kaavoituksesta vastaavat johtajat ja päälliköt
- kunnan- ja kaupunginvaltuuston jäsenet (Ylöjärvi, Pirkkala ja Lempäälä)

Maakuntakaavan perusrakenteen linjaaminen edellytti johdonmukaiseen synteesiin pääsyä. Suunnittelutyön kautta haluttiin alusta pitäen varmistaa se, että Pirkanmaan maakuntavaltuustolle kyettäisiin tarjoamaan hyvät eväät ja puitteet päätöksentekoa varten. Arvokeskustelutilaisuuksiin haluttiinkin erityisesti kutsua myös Pirkanmaan kuntien ja kaupunkien maakuntavaltuuston edustajia. Oli tärkeää varmistua pitkällä aikajänteellä päättäjien tietämyksen riittävästä tasosta maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin tulosten osalta.

Tiedolla johtaminen oli avainasemassa arvokeskusteluun pääseminen kannalta. Saadun tiedon maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnista oli tuettava poliittista päätöksentekoa ja sen avulla oli kyettävä antamaan arvioita mahdollisten päätösten seurauksista koskien uuden kokonaismaakuntakaavan perusrakenteen linjausta. Maakuntakaavoitustyössä tietoa oli tuotettu maankäyttövaihtoehtojen laadinnan ja arvioinnin osalta tavoitteellisesti ja

strategisesti. Keskustelutilaisuuksien tausta-aineistoksi laadittiin esimerkiksi voimassaolevan kokonaismaakuntakaavan toteutuneisuuden tilannekatsaus ensimmäisen MASTRA-ohjausryhmän 21.10.2013 päätöksellä. Tämän lisäselvityksen avulla voitiin arvokeskustelun kannalta strategisesti nostaa esille vaikeita paikallisia kysymyksiä maankäytön osalta.

Arvokeskustelutilaisuuksien suunnitteluvaiheessa varmistettiin, että Pirkanmaan liitolla oli tarjota tietoa poliittisten päättäjien kannalta relevanteista asioista. Tiedolla pyrittiin johdattelemaan. Suppean yksityiskohtaisen asiantuntijatiedon, syntetisoivan tiedon (esimerkiksi vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen) sekä suppean kokemuksellisen tiedon (esimerkiksi päivittäinen liikkuminen ja asuminen) erillisen hyödyntämisen sijasta pyrittiin näiden kolmen mielekkääseen yhdistelmään. Kaikissa näissä tiedon muodoissa oli erotettavissa omat hyötytekijänsä. Esimerkiksi etenkin suppean kokemuksellisen tiedon hyödyntäminen oli perusteellista siitä syystä, että kaikki luottamushenkilöt eivät olleet tutustuneet maankäyttövaihtoehtoihin ja näistä kirjoitettuun vaikutustenarviointiraporttiin. Niinpä maankäyttövaihtoehtoja päätettiin yksinkertaistaa siten, että esitelmiin valittiin aina jotain päättäjille tuttua. Asumisen, työssäkäynnin, asioinnin, vapaa-ajan ja päivittäisen liikkumisen teemoista löydettiin näille, varsinaiseen asialle perehtymättömille päättäjille, jotain tuttua.

Ennen arvokeskustelutilaisuuksien alkua huomioitiin saadut viralliset puoluepoliittiset lausunnot maankäyttövaihtoehdoista kesäkuun ja joulukuun 2013 Pirkanmaan maakuntavaltuuston kokouksista. Lisäksi useita epäviralliset kannanottoja oli jo annettu maankäyttövaihtoehdoista poliittisesti neutraaleiksi tarkoitettujen vaikutustenarviointityöpajojen yhteydessä. Näiden virallisten lausuntojen analysointi ja läpikäynti oli myös tärkeää keskustelutilaisuuksien suunnitteluvaiheessa. Alle on valittu joitakin tärkeitä otteita puoluepoliittisista ryhmäpuheenvuoro-lausunnoista joulukuun 2013 valtuustokokouksesta:

- **Kokoomus**: ”Asettamatta eri vaihtoehtoja paremmuusjärjestykseen - mikä ei olisikaan oikea etenemisen tapa - kokoomuksen ryhmä tarkastelee maankäytön tulevaisuutta vastaamalla esitettyihin kysymyksiin.”

- **SDP**: ”Sosialidemokraattisen maakuntavaltuustoryhmän mielestä Aurinko 2 ja 1 turvaavat parhaiten koko maakunnan pitkäjänteisen kehityksen sekä toimivan ja eheytyvän aluerakenteen. Näihin vaihtoehtoihin tai niiden yhdistelmään voidaan myös lisätä toimivia osioita Planeetat vaihtoehdosta.”

- **Perussuomalaiset**: ”Lähijunaliikenteen hyödyntäminen on tärkeää olemassa olevaa rataverkostoa hyödyntämällä, vaihtoehto Planeetat on tältä kannalta hyvä. – – – Perussuomalaiset eivät kuitenkaan kannata keskittämistä niin, että maaseudun elinvoima kärsii. Sen lisäksi, että on koko maakunnan etu kehittää lentokentän aluetta ja liikenneyhteyksiä, on turvattava kunnolliset liikenneyhteydet ja elinkeinomahdollisuudet kautta Pirkanmaan.”

- **Keskusta**: ”Keskusseudun, eteläisen kasvusuunnan ja rataverkoston hyödyntäminen ei kuitenkaan voi merkitä maakunnan kehittämisen laiminlyöntiä kuntakeskuksissa ja asutuissa kylissä. Tästä syystä vaihtoehdossa Tähdet oleva malli luo parhaat kehitysnäkymät koko maakunnan alueelle. Ydinkaupunkiseudun osuus kasvusta on tässäkin mallissa yli 80 %. Sekin merkitsee voimakasta kehittämistä koko maakunnan näkökulmasta.”

- **Vihreät**: ”Kaavan valmistelussa vihreät painottavat sekä tiivistämistä ydinkaupunkiseudulla että asemaseutujen ja raideliikenteen kehittämistä. Vihreät suhtautuvat Helsinki - Hämeenlinna - Tampere -vyöhykkeen kehittämiseen positiivisesti. Tämä ajattelu yhdistää maankäyttövaihtoehtojen malleja Planeetat ja Aurinko 2.”

- **Vasemmistoliitto**: ” – – – Vasemmistoliiton valtuustoryhmä näkee tarpeen jatkaa maankäyttövaihtoehtojen ja niiden vaikutustenarvioinnin tutkimista ja valmistelua. Jos ihan yksinkertaisesti laskee vaikutusten arvioinnista annetut plussat yhteen kaikista eri tekijöistä eri maakunnan alueilla ja laskee paljonko plussia tulee eri vaihtoehdoista yhteensä, niin selvästi eniten plussia saisi Planeetat-vaihtoehto. Mielestämme yksikään esitetyistä vaihtoehdoista ei kuitenkaan sellaisenaan ja puhtaaksi viljeltynä voi olla Pirkanmaan kehityksen tulevaisuus. Kaikissa on sekä hyviä että vähemmän hyviä puolia. Tämä on tavallaan vastaus valtuustoryhmille esitettyyn kysymykseen maakunnan menestystä turvaavasta parhaasta suunnitteluperiaatteesta.”

- **Kristillisdemokraatit**: ”Tampereen kaupunkiseudun toimiessa veturina, Aurinko- vaihtoehtojen lisäksi on erittäin tärkeää huomioida raideliikennettä korostava Planeetat- malli ja seutu- ja paikalliskeskuksia korostava Tähdet- malli. Planeetat-malliin ehdotamme lisäksi selvitystä pikajunien mahdollisuutta pysähtyä Ylöjärvellä, joka olisi suuresti helpottamassa voimakkaasti kehittyneen Ylöjärven ja koko luoteisen Pirkanmaan liikennettä pääradan varrella. Maakunnan menestymiseksi on haettava kaikkia tukevia vaihtoehtoja ja vältettävä massiivista keskittämistä.”

Joidenkin puolueiden lausunnot olivat joulukuun 2013 maakuntavaltuuston osalta hyvinkin suoria, joidenkin taas epäsuorempia. Esimerkiksi Kokoomus otti epäsuorasti kantaa vaihtoehtoihin vastaamalla erillisiin kysymyksiin kun taas SDP antoi suoran vastauksen mallien paremmuuden osalta. Toki Kokoomuksen lausunnosta paistoi läpi vahvasti vahvan ydinkaupunkiseudun ja HHT-vyöhykkeen kehittäminen, mikä kertoi puolueen kallistumises-

ta Aurinko 2-vaihtoehtoon. Kesäkuun ja joulukuun 2013 maakuntavaltuuston politiikkadokumenttien tarkastelu ja analysointi osoitti sen, että puolueiden suhtautuminen maankäyttövaihtoehtoihin vaihteli ja että selkeän kannan muodostaminen tapahtui eriaikaisesti puolueiden välillä. Virallisten dokumenttien peilaaminen järjestettyjen arvokeskustelutilaisuuksien kannanottoihin mahdollisti puolueiden sisäisten ristiriitojen esilletuonnin ja varsinkin tarkempien alueellisten ja kuntakohtaisten intressien erottamisen. Tilaisuuksiin pystyttiin valmistautumaan paremmin, kun tiedostettiin vallitsevat näkemyserot. Lisäksi saatettiin huomata, miten eri puolueiden kanta maankäyttövaihtoehtoihin oli tarkentunut joulukuun 2013 valtuuston jälkeen ja miten jotkin puolueet pyrkivät muodostamaan tarkemman kantansa vasta ”loppusuoralla” juuri ennen maakuntakaavan varsinaista perusrakenteen linjaamista.

6.3 Järjestetyt tilaisuudet

Poliittisten arvokeskustelutilaisuuksien suunnittelussa ei voitu olettaa, että kaikki onnistuisi faktapohjaisen tietouttamisen osalta heti. Tästä syystä MASTRA-ohjausryhmä päätti 12.12.2013 kokouksessaan, että keskustelutilaisuuksien välissä pidettäisiin noin viikon mittainen tauko. Arvokeskustelutilaisuudet järjestettiinkin siis kahdessa vaiheessa. Ohjausryhmä painotti kaksiosaisuutta informaation hakemisella, jotta voitiin muodostaa oikeanlainen kehys toista kierrosta varten. Keskustelutilaisuudet on listattu alla:

Ensimmäinen vaihe 10.2. - 21.2.2014

1. Eteläisen Pirkanmaan keskustelutilaisuus Akaassa 12.2.2014

(Kutsutut kunnat ja kaupungit: Valkeakoski, Akaa, Urjala, Pälkäne, Vesilahti, Lempäälä)

2. Ylöjärven kaupungin keskustelutilaisuus 13.2.2014

3. Kangasalan keskustelutilaisuus 18.2.2014

4. Lounaisen ja luoteisen Pirkanmaan keskustelutilaisuus Hämeenkyrössä 19.2.2014

(Kutsutut kunnat ja kaupungit: Punkalaidun, Sastamala, Hämeenkyrö, Ikaalinen, Parkano, Kihniö)

5. Pohjoisen Pirkanmaan keskustelutilaisuus Juupajoella 20.2.2014

(Kutsutut kunnat ja kaupungit: Mänttä-Vilppula, Ruovesi, Virrat, Juupajoki, Orivesi)

Tauko 22.2. - 2.3.2014

Toinen vaihe 3.3. - 12.3.2014

6. Nokian kaupungin keskustelutilaisuus 4.3.2014

7. Tampereen kaupungin keskustelutilaisuus 4.3.2014

8. Pirkkalan kunnan keskustelutilaisuus 5.3.2014

9. Lempäälän kunnan keskustelutilaisuus valtuustoseminaarin yhteydessä 12.3.2014

Näiden arvokeskustelutilaisuuksien lisäksi päätettiin samasta aiheesta kuulla myös ydinkaupunkiseudun kaavoittajia 19.2.2014 järjestetyssä vapaamuotoisemmassa tilaisuudessa.

Keskustelutilaisuuksista laadittiin muistiot. Keskusteluja oli tarkoitus peilata myöhemmin saatuihin virallisiin lausuntoihin maankäyttövaihtoehtoraportista, jotta voitiin päätellä, missä määrin suunnittelijoiden keskustelutilaisuuksissa esille tuoma faktatieto vastasi kuntien ja kaupunkien omia näkemyksiä maankäytön tilasta ja tulevaisuudesta. Maakuntakaavan perusrakenteen linjaamisessa oli viime kädessä kysymys poliittisesta arvovalinnasta, ja oli mielenkiintoista tietää, missä määrin suunnittelijoiden esille tuomaa näkemystä oli kuunneltu. Missä määrin yhtenäisen linjan löytämisen taustalla korostui tutkittu faktatieto? Jos esitetty faktatieto ei vastannutkaan kuntien ja kaupunkien omia käsityksiä tulevaisuuden maankäytöstä ja alue-rakenteesta, niin miten sitten maakunnan liiton olisi pitänyt toimia.

6.4 Arvokeskustelutilaisuuksien tarkempi rakenne

Keskustelutilaisuudet olivat kaikki noin kahden tunnin mittaisia ja ne jakautuivat kahteen osaan. Tilaisuuksien esitelmien väliin oli varattu riittävästi aikaa kysymyksille ja arvokeskustelulle. Näin tiedolla pystyttiin johtamaan rakentavasti aidoissa syntyneissä dialogisissa vuoropuheluissa.

Tilaisuudet rakentuivat esityksiltään seuraavasti:

- I esitys: Maakuntakaavoitustyön yleisesittely sekä maankäyttövaihtoehtojen ja näiden vaikutusten arvioinnin tulosten esittely
- II esitys: Erityisteema tulosten esittelyyn

Jokaisen tilaisuuden alussa Pirkanmaan liitto esitteli lyhyen johdannon maakuntakaavoitustyöhön. Maakuntakaavoituksen yleisesittelyn pitäminen tilaisuuksien alussa oli varsin tärkeää, sillä kaikille poliittisille toimijoille maakuntakaavoitustyö ei ollut tuttua. Oletettiin lisäksi, että kaikki päättäjät eivät olleet ehtineet tutustua maankäyttövaihtoehtojen vaikutustustenarviointiraporttiin perusteellisesti tai ei ollenkaan. Lähes kaikilta kunnilta ja kaupungeilta tuli lisäksi toivomuksia perusasioiden läpikäynnistä liittyen maakuntakaavoitukseen ja kaavojen hierarkiaan.

Yleisesittelyn jälkeen kunnille ja kaupungeille esitettiin tiiviisti maankäyttövaihtoehdot sekä näiden vaikutusten arvioinnin tulokset. Esitykset räätälöitiin jokaista kuntatilaisuutta varten erilaiseksi ja niissä huomioitiin etenkin alueelliset ja kuntakohtaiset maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin tulokset. Tulokset on luettavissa *Pirkanmaan maakuntakaava 2040 – Maankäyttövaihtoehdot ja vaikutusten arviointi* -raportista.

Jokaisen tilaisuuden toiseksi esitykseksi valittiin jokin seuraavista erityisteemoista:

- Erityisteema I: Asumisen laatu
- Erityisteema II: Palveluverkko 2040
- Erityisteema II: Työpaikkaselvitys ja maankäyttövaihtoehdot
- Erityisteema IV: Läntinen ratayhteys

6.4.1 Erityisteema I: Asumisen laatu

Asumisen laatu päätettiin valita ensimmäiseksi erityisteemaksi. Pirkanmaan liitto hahmotteli suunnittelutyössään asumisen laadun konseptimallit, jotka kaikki mahdollistavat laadukkaita asumisympäristöjä Pirkanmaalle 2040. Uusien asumisen konseptien mallintaminen nähtiin mielekkääksi tehtäväksi, koska Pirkanmaalle on tulevaisuudessa muuttamassa paljon uusia asukkaita. Asumisen laadun konseptimalleja havainnollistettiin valokuvaesimerkein ja ne kytkettiin osaksi maankäyttövaihtoehtoja. Seuraavat mallit luonnosteltiin havainnollistamaan erityisteemaesitystä:

- Vanhan kaupungin keskusta
- Näköala-asuminen
- Naapurusto
- Asema-puistola
- Pienpientalo
- Kotikylän raitti

Mielikuvia herättävät mallit oli laadittu niin, että niissä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteet toteutuisivat hyvin. Mikään luonnostelluista malleista, joista innostuttiin Akaan ja Kangasalan tilaisuuksissa keskustelemaan, ei edustanut utopiaa vaan ne olivat kaikki toteutettavissa. Toteutettavuus riippui kylläkin siitä, missä määrin tiettyihin alueisiin panostettaisiin kuntien ja maakunnan kaavoitustoimien kautta. Joukkoliikenteen vaihtopaikat ja koko liikennejärjestelmä oli kytkettävä ja hahmotettava tarkasti asumisen laadun konsepteissa.

Erityisteema osoittautui hyväksi valinnaksi, sillä asumisen laadusta on keskusteltu yhä enemmän 2010-luvulla. Tulevaisuudessa ihmiset muuttavat enemmän ja ovat entistä tietoisempia eri asumisyhdyskuntien laatutekijöistä. Kasvu ei tule itsestään kuntiin, kaupunkeihin ja alueille vaan ihmisten houkutteleminen vaatii onnistunutta markkinointityötä asumisen ja asumisen laadun osalta. Kaikkein tärkein rooli on fyysisellä ympäristöllä ja liikkumismahdollisuuksilla. Nämä voivat joko tukea tai vaikeuttaa jokapäiväistä elämää. Lisäksi aivan oleellista on huomioida kasvanut yhteisöllisyyden ihanteiden tavoittelu yksilökeskeisessä maailmassa. Ihmisillä on myös entistä suurempi tarve rentoutua työn paineista.

6.4.2 Erityisteema II: Palveluverkko 2040

Pirkanmaan palveluverkko 2040-erityisteeman tarkoituksena oli johtaa tiedolla. Pirkanmaan liiton palveluverkkoselvitys 2040:n perusteella määriteltiin tavoitteellinen keskusverkko ja keskusmerkinnät. Tämä strateginen selvitys tarkasteli keskustatoimintojen ja palvelujen alueita sekä vähittäiskaupan mitoitusta ja suuryksiköitä. Palveluverkkoselvityksellä oli merkittävä taustavaikutus taajama- ja työpaikka-alueiden merkintöihin, joita myös MASTRA-hankkeessa kehitettiin. Selvitys osoitti toteutuneen kehityksen Pirkanmaalla siten, että väestö keskittyy voimakkaasti kaupunkiseudulle ja hyvien liikenneyhteyksien varteen maakunnan eteläisissä, läntisissä ja kaakkoisissa osissa. Suhteellisesti nopeinta kasvu on kaupunkiseudun eteläisissä kunnissa sekä Ylöjärven maaseutumaisilla alueilla. Väestöä menettävillä alueilla on haasteita palveluverkon ylläpidossa ja uudelleenjärjestelyssä. Palveluverkkoselvitys valittiin erityisteemaksi lounaisen ja luoteisen Pirkanmaan sekä pohjoisen Pirkanmaan alueellisiin keskustelutilaisuuksiin. Etenkin Pirkanmaan reuna-alueilla ja yhdistyneiden kuntien välialueilla keskustelu palveluverkon tilasta oli hyvin ajankohtaista ja tästä syystä tämä erityisteema valittiin juuri Hämeenkyrön ja Juupajoen aluetilaisuuksiin.

6.4.3 Erityisteema III: Työpaikkaselvitys

Työpaikkoja ja elinkeinoelämän kilpailukykyä sekä näiden näyttäytymistä osana maankäyttövaihtoehtoja tarkasteltiin kolmannessa erityisteemassa, joka valittiin Nokian kaupungin tilaisuuden sekä maakuntahallituksen aamukoulun yhdeksi esitykseksi. Tarkoitus oli tuoda esityksen kautta esiin muutamia keskeisiä yleisiä huomioita koskien työpaikkojen ja elinkeinoelämän kilpailukyvyn suhdetta maankäyttövaihtoehtoihin. Auringot-vaihtoehtojen osalta korostettiin esimerkiksi elinkeinorakenteen profiloitumista, erikoistuneiden työpaikka-alueiden syntymistä sekä kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyn lisäämistä. Planeetat-mallin osalta painotettiin puolestaan tiiviiden asemanseutujen toimistotyökeskittymiä kun taas Tähdet-vaihtoehdon kohdalla korostettiin tasalaatuisten ja nykyisten kaltaisten yritysalueiden muodostumista. Pirkanmaan liitto halusi erityisesti huomauttaa, että kaikissa vaihtoehdoissa nykyiset vahvat työpaikka-alueet säilyttävät merkityksensä. Osaamisintensiiviset työpaikat ja erikoistuneet palvelut tulisivat keskittymään ydinkaupunkiseudulle. Auringot ja Planeetat mahdollistaisivat järjestelyratapihan siirron.

6.4.4 Erityisteema IV: Läntinen ratayhteys

Valtakunnallisesti merkittävä läntinen ratayhteys, jonka suunnittelutyö aloitettiin vuonna 2008, valittiin erityisteemaksi Ylöjärven, Pirkkalan ja Lempäälän arvokeskustelutilaisuuksiin kiinnostavuutensa takia. Lähtökohtaisesti oli suunniteltu tavaraliikenteen rataa, joka poistaisi ongelmia Tampereen keskustan osalta. Alustuksen aiheeseen tilaisuuksissa tämän erityisteeman osalta piti konsultti (Sito Oy) sekä Pirkanmaan ELY-keskus. Läntinen ratayhteys valittiin, koska sen suunnittelun yhteydessä määriteltiin kytkentä myös laadittuihin maankäyttövaihtoehtoihin. Erityisteeman valinta oli perusteltua myös siitä syystä, että konsultin laatimiin ratavaihtoehtoihin voitiin vielä vaikuttaa hyvin paljon. Arvokeskustelutilaisuuksien alkamisen taustalla oli juuri päättynyt kuntakierros koskien läntisen ratayhteyden suunnitteluttamista. Kuntakierroksen aikana asiaa oli jo siis esitetty kuntien virkamiesjohdolle. Arvokeskustelutilaisuuksiin oli mielekästä integroida läntinen ratayhteys, sillä kunnille haluttiin nyt antaa mahdollisuus keskustella ratayhteyden suhteesta maankäyttövaihtoehtoihin sekä täsmentää ja tarkentaa viittä eri ratavaihtoehtoa omasta näkökulmastaan.

Läntisen ratayhteyden hanke kytkeytyi tiiviisti maankäytön suunnitteluun. Maankäyttö ja liikenne kulkevat käsi kädessä ja tätä puolta haluttiin tämän erityisteeman kautta tuoda Pirkanmaan kuntakentällä vahvemmin esille. Tämän tosiasian painottaminen oli kuitenkin haasteellista, sillä suunnitteilla olevalla radalla ei vielä ollut järjestelmällistä kytkentää paikalliseen maankäyttöön. Maakuntakaavalla on osoitettu yhteystarve läntiselle ratayhteydelle, joten jo tästä syystä paikallista maankäyttöä tuli Ylöjärven, Pirkkalan ja Lempäälän keskustelutilaisuuksissa tarkastella tarkemmin suhteessa koko ydinkaupunkiseudun liikennejärjestelmään.

6.5 Ydinkaupunkiseudun kunta- ja kaupunkikohtaiset keskustelutilaisuudet

6.5.1 Ylöjärvi

Ylöjärven keskustelutilaisuus maankuntakaavan vaihtoehdoista ja valinnoista järjestettiin kaupungin valtuustosalissa 13.2.2014. Tilaisuudessa keskusteltiin myös läntisen ratayhteyden suunnittelutilanteesta konsultin pitämän johdantoesityksen jälkeen. Todellinen poliittinen arvokeskustelu jäi saavuttamatta maakuntakaavan vaihtoehtojen ja valintojen osalta. Tilaisuuden eteneminen ”valtuustokokouksen etiketin lailla” saattoi osaltaan estää vapaampaan poliittiseen arvokeskusteluun pääsemisen. Läntinen ratayhteys haluttiin kaupungin omasta toiveesta lisätä tilaisuuden ohjelmaan erityisteemana, sillä tämä oli aiheena erittäin ajankohtainen Ylöjärvellä. Vaikkakin läntisen ratayhteyden suunnittelutyö huomioi maakunnan liiton työstämät maankäyttövaihtoehdot, keskustelun painopiste oli kuitenkin ratayhteyden eri vaihtoehdoissa ja siinä, miten Ylöjärven kaupungin kaavoitustoimien tulisi ottaa huomioon läntinen hanke.

6.5.2 Kangasala

Kangasalan keskustelutilaisuus järjestettiin 18.2.2014 kunnan valtuustosalissa. Tilaisuudessa keskusteltiin maakuntakaavoituksesta yleisellä tasolla Pirkanmaalla sekä maankäyttövaihtoehdoista ja maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin tuloksista Kangasalan näkökulmasta. Lisäksi tilaisuudessa kiinnostuttiin keskustelemaan asumisen laadun erityisteemasta. Kaiken kaikkiaan tilaisuudesta välittyi vahvasti se viesti, että Kangasalan kunnan voimavarat ovat rajalliset, eikä kaikkia suuntia voida kehittämisen osalta mitenkään valita. Kangasala kiinnitti maankäyttövaihtoehtojen osalta erityistä huomiota ja mielenkiintoa 2-kehän suunnitteluun, millä tarkoitetaan 60km/h nopeuksista tietä, joka yhdistää maankäyttöä muihin teihin. Pirkanmaan liitto painotti, että maankäyttövaihtoehdoista vain Planeetat-malli jatkaisi 2-kehää Kangasalan keskustaan asti.

6.5.3 Tampere

4.3.2014 järjestetyn keskustelutilaisuuden keskeisin tulos oli se, että Planeetat-malli ei näyttäytynyt nyky-Tampereen vaihtoehtona. Tämän lisäksi painotettiin, ettei ongelmia ollut niinkään väestön mahtumisessa Tampereelle vaan pikemminkin asuntorakenteen monipuolisuudessa. Tilaisuudessa korostettiin vahvasti sitä, että tulevaisuuden työpaikka-alueet määrittyvät radikaalisti kuntarajojen ja kuntaliitosten tuloksena. Hankkio ja Kolmenkulman alue olivat nyt niitä alueita, joista olisi pidettävä kiinni Tampereen mukaan. Maankäyttövaihtoehtojen laatiminen ja näiden vaikutusten arviointi oli ollut riippumatonta kuntaliitoskeskustelusta, mikä oli tarkoituskin. Neutraaliin vaikutusten arviointiin ei pitänyt yhdistää poliittisia kysymyksiä kuntarajoista. Nyt poliittisessa arvokeskustelussa kuntaliitoskysymys nousi luontevalla ja tärkeällä tavalla esiin Pirkanmaan suurimman kaupungin esittämänä kaupunkipoliittisena kysymyksenä. Kuntaliitoksien kautta yhdyskuntarakenteen hallittavuus monesti paranee, ja tämä on nähtävä kuntafuusioiden yhtenä hyötytekijänä. Tampere korosti, että se on ainoa, joka pystyy ydinkaupunkiseudulla merkittäviin investointeihin. Kuitenkin tulevaisuuden merkittävin investointien teko olisi mahdotonta itsenäisten naapurikuntien puolesta, mikäli kuntarakennekysymys ei etenisi. Jos nykykuntarajoilla jatkettaisiin, tulisi Tampereen kaupungin mukaan löytää uusia instrumentteja kasvun suuntien ohjaamiseen.

6.5.4 Nokia

Nokian keskusteltutilaisuus vaihtoehdoista ja valinnoista järjestettiin kaupungin valtuustosalissa 4.3.2014. Etukäteen tiedettiin, että Nokian kaavoittajien keskuudessa oli aikaisemmin ollut epätietoisuutta maankäyttövaihtoeh-

doista. Tästä syystä maankäyttövaihtoehtojen perusteelliseen läpikäyntiin tuli ensimmäisessä esityksessä erityisesti kiinnittää huomiota. Lisäksi tuli huomioida Nokian asema ydinkaupunkiseudulla ja sen kannattamat kasvun suunnat. Tilaisuuden alussa esitettiin maakuntajohtajan toimesta Nokian kannalta keskeisiä kysymyksiä. Nokian olisi ratkaistava muun muassa, kuinka lähelle asemanseutuja se asettaisi painopisteen, millainen on kaupungin tulevaisuuden teollisuusaluepolitiikka ja aikooko kaupunki kasvaa pohjoisen suuntaan. Pirkanmaan liitto painotti, että tavoitteena oli saada maakuntakaavan aluevarauksista erittäin perusteltuja myös Nokian kohdalla. Tasapainoinen ja hyvin mitoitettu Pirkanmaan maakuntakaava olisi myös Nokian etu. Todettiin, että kuntien sisällä ja eri kylissä oli jo havaittavissa poliittista realismia. Tiedossa ei olisi isoja ylimitoituksia.

Nokian puolelta oltiin huolissaan olemassa olevien selvitysten perusteellisesta hyödyntämisestä ja siitä rajoittaisiko maakuntakaavoitustyö jo valittujen kasvun suuntien seuraamista. Pirkanmaan liiton mukaan erilaisia lähtökohta-aineistoja on käytetty suunnittelutyössä. Lähtökohtaisesti Pirkanmaan liitto ei ole muuttamassa niitä kasvusuuntia, joiden kehittämiseen kunnat ja kaupungit olivat jo vahvasti sitoutuneet pitkällä aikajänteellä. Nokialle haluttiin tässä yhteydessä tuoda esille joukkoistamisen ja eri välivaiheiden tärkeys. Vakuutettiin, että kuntia ja kaupunkeja kuunnellaan jatkuvasti. Tilaisuuden päätti toinen erityisteema työpaikka-alueiden kilpailukyvystä sekä tähän liittynyt kommenttikeskustelu. Todettiin, että niissä vaihtoehdoissa, missä elinkeinojen hyödyt ovat suurimmat, olisi odotettavissa vauraampaa työväestöä.

6.5.5 Pirkkala

Myös Pirkkalan tilaisuuden 5.3.2014 kohdalla tiedostettiin, että kunnan kaavoittajien keskuudessa oli aikaisemmin ollut epätietoisuutta maankäyttövaihtoehdoista. Tästä syystä maankäyttövaihtoehtojen perusteelliseen läpikäyntiin tuli ensimmäisessä esityksessä erityisesti syytä panostaa. Maakuntakaavoituksen yleisesittelyssä korostettiin, että kaikissa maankäyttövaihtoehdoissa kasvun paine on Pirkkalan kohdalla suuri. Tästä syystä riittävän suuret aluevaraukset on tehtävä. Pirkkalan kunnan puolesta toivottiin avarakatseisuutta maakuntakaavoitukseen. Huolissaan oltiin siitä riittäisikö kunnan rahkeet vastaanottamaan sitä kasvua, jota muun muassa Aurinko 2-malli esittää kunnan alueelle. Kunnan puolesta painotettiin, että Pirkkala on aina kantanut suurempaa vastuuta, mitä sille on kokonsa puolesta kuulunut. Historiallisten faktatietojen korostamisesta huolimatta kunnassa uskottiin laajapohjaisen yhteistyön tarpeeseen naapurikuntien kanssa sekä siihen, että aitoa sekoittunutta aluerakennetta pystytään tulevaisuudessa luomaan. Hyötytekijöiksi keskustelussa ei ainoastaan nähty Tampereen ja Pirkkalan tiivistä yhdyskuntarakennetta. Myös Tampere-Pirkkala-lentoaseman merkitystä korostettiin erityisesti muun muassa pormestarin toimesta. Tilaisuuden loppuosassa keskusteltiin läntisen ratayhteyden linjauksesta konsultin ja Pirkanmaan ELY-keskuksen alustuksen jälkeen.

6.5.6 Lempäälä

Lempäälän keskustelutilaisuus, joka päätti kuntakierroksen, järjestettiin Lempäälän valtuustoseminaarin yhteydessä 12.3.2014. Erityisteemaksi Lempäälän osalta valittiin läntinen ratayhteys. Maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin tulosten esittelyn jälkeen eniten huolta kannettiin siitä pystyisikö Lempäälä vastaanottamaan Aurinko 2-mallin esittämää kasvua. Keskustelu painottui myös Hakkari-Kulju –sekä Hervanta-Sääksjärvi-lentoasema-suuntien kehittämiseen. Läntisen ratayhteyden kohdalla oltiin huolissaan siitä onko suunnittelussa huomioitu riittävästi Tampere-Pirkkala-lentoasema, johon eri maankäyttövaihtoehdot esittävät erilaisia yhteyksiä. Konsultin puolesta painotettiin, että ratayhteyden suunnittelutyö huomioi hyvin lentoaseman ja tähän liittyvän kansainvälisyyden nostamisen toimivilla liikenneyhteyksillä. Painotettiin, että läntisen ratayhteyden suunnittelu-hankkeessa luodaan parempia edellytyksiä maankäytölle. Lempäälän kunnan mielestä tärkeää olisi lisäksi se, että tavaraliikenne siirtyisi pois jo kuormitetulta pääradalta ja Sääksmäen alueelta. Järjestelyratapihan siirrosta todettiin yleisesti, että mitä kauemmas Tampereesta mennään, sitä huonommat logistiset edut järjestelyratapihaan kohdistuu. Järjestelyratapihan paikan muuttamisen päätarkoituksena oli konsultin mukaan se, että vaarallisten aineiden siirto voitaisiin suorittaa kauempana Tampereen väkirikkaista alueista. Nykyisen järjestelyratapihan sijainti Tampereen ydinkeskustan tuntumassa on turvallisuusnäkökulmasta nykylainsäädännön vastainen. Lopuksi toivotettiin tervetulleiksi uusien innovaatioiden esittäminen koskien viittä eri läntisen ratayhteyden linjausta.

6.6 Alueelliset tilaisuudet: eteläinen, pohjoinen sekä lounainen ja luoteinen Pirkanmaa

6.6.1 Eteläinen Pirkanmaa

Eteläisen Pirkanmaan aluetilaisuutta, joka järjestettiin 12.2.2014, isännöi Akaan kaupunki. Tilaisuudessa oli läsnä Akaasta, Valkeakoskelta, Lempäälästä, Urjalasta, Pälkäneeltä ja Vesilahdelta kuntapäättäjiä- ja vaikuttajia, jotka ottivat kantaa maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin tuloksiin. Tilaisuuden yhteydessä kuntaedustaja esitti järjestelyratapihan siirtämisestä Akaaseen. Akaan kanta maankäyttövaihtoehdoista kallistui Aurinko 2-malliin, jonka puolesta etenkin apulaiskaupunginjohtaja argumentoi. Tilaisuuden toinen esitys koski asumisen konsepteja, jotka herättivät myös mielenkiintoista arvokeskustelua siitä, minkälaista asumista eteläiselle Pirkanmaalle tulevaisuudessa halutaan ja mikä maankäyttövaihtoehto mahdollistaisi haluttujen asumismuotojen toteutuksen.

Tilaisuus onnistui toteutukseltaan hyvin, mutta varsinaiseen syvälliseen poliittiseen arvokeskusteluun pääseminen jäi puolitiehen. Syynä tähän oli osaltaan joidenkin luottamushenkilöiden heikompi tietämys maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin tuloksista. Myös joidenkin ihmisten vahva kiintymys omaan kotikuntansa asioihin hämärsi tietyllä tavalla alueellisen ja maakunnallisen kokonaisedun hahmottamisen tärkeyttä. Tilaisuus herätti joka tapauksessa mielenkiintoa ja siihen osallistuttiin aktiivisesti. Maankuntakaavan strategisen vaikuttavuuden kehittämisen ehtona on juurikin ihmisten aktiivinen osallistaminen ennen kaavan perusrakenteen linjaamista.

6.6.2 Lounainen ja luoteinen Pirkanmaa

Hämeenkyrön kunta isännöi 19.2.2014 lounaisen ja luoteisen Pirkanmaan alueellista keskustelutilaisuutta, johon osallistui kuntaedustajia Punkalaitumelta, Sastamalasta, Ikaalisista, Parkanosta, Kihniöstä ja isäntäkunnasta. Erityisteemaksi tilaisuuteen oli valittu palveluverkkoselvitys, josta luottamushenkilöt innostuivat eniten keskustelemaan esityksen faktatietojen pohjalta. Aurinko 1-vaihtoehdon osalta oltiin huolissaan esityksessä mainittujen Sastamalan alakeskusten palvelutason selkeästä heikentymisestä, muiden keskusten liikenteellisestä kytkennästä sekä palveluiden epätasapainoisesta saavutettavuudesta alueellisesti. Hämeenkyrön etäisyydestä lounaisen ja luoteisen Pirkanmaan pohjoisimmista keskuksista kannettiin huolta taas Aurinko 2-vaihtoehdon osalta. Mallin esittämä melko yksinapainen alueellinen kehityskuva heikentäisi tiettyjen kuntien palvelutarjontaa Pirkanmaan liiton mukaan, ja tästä annettiin kritiikkiä yleisöltä. Kritiikistä huolimatta ainakin Hämeenkyrö oli ilmoittanut jo aikaisemmin hyötyvänsä HHT-vyöhykkeen imusta huolimatta siitä, että kunta ei sijaitse vyöhykkeen alueella. Luottamushenkilöt olivat Aurinko 2-mallin kohdalla tietoisia siitä, että kehittämisen vähäisyys lounaisilla alueilla saattaisi voimistaa asioinnin suuntautumista esimerkiksi Huittisten suuntaan. Planeetat-vaihtoehdon osalta keskusteltiin palvelutarjontaan kohdistuvista parantamisedellytyksistä muun muassa Karkussa, mistä Pirkanmaan liitto mainitsi erityisteemaesityksessään. Tähdet-vaihtoehdon kohdalla keskusteltiin siitä voitaisiinko Parkano-Ikaalinen-Hämeenkyrö-akselille löytää selkeä vetovastuun ottaja seudullisista palveluista. Tämä oli tärkeä kysymys erityisteemaesityksessä. Lisäksi pohdittiin riskejä resurssien riittämisestä usean kohteen samanaikaiseen kehittämiseen. Pirkanmaan liiton mukaan keskeistä oli kysyä tekeekö Tähdet-malli alueen palvelutasosta keskinkertaista niin että selkeitä vetovoimaisia paikalliskeskuksia ei pääsisi kehittymään. Lopuksi Tähdet-mallia kiiteltiin tiettyjen tahojen puolesta vaihtoehdon tarjoamista runsaista bussiyhteyksistä.

6.6.3 Pohjoinen Pirkanmaa

Juupajoen kunnan 20.2.2014 isännöimään pohjoisen Pirkanmaan aluetilaisuuteen oli kutsutta Mänttä-Vilppulasta, Ruovedeltä, Virroilta, Orivedeltä sekä isäntäkunnasta kunnan- ja kaupunginhallituksen jäsenet, kaavoitusasioita käsittelevien lautakuntien jäsenet, alueen maakuntavaltuuston jäsenet sekä kunnanjohtajat ja kaavoituksesta vastaavat johtajat ja päälliköt. Tilaisuus onnistui toteutukseltaan erittäin hyvin, sillä keskustelu oli vilkasta, ja kysymyksiä esitettiin Pirkanmaan liitolle paljon. Erityisesti toisesta erityisteemasta, palveluverkostosta, innostuttiin keskustelemaan Hämeenkyrön tilaisuuden lailla. Tilaisuuteen osallistuneet kantoivat huolta erityisesti kylien tilasta. Pirkanmaan liiton mukaan palvelut yleensä lähtevät alueelta, kun väestö on vähentynyt merkittävästi. Tästä syystä monet kylämerkinnät joudutaan ottamaan pois käytöstä maakunnan liiton toimesta. Todettiin, että pohjoisella Pirkanmaalla Mänttä-Vilppula on kärsinyt absoluuttisesti eniten väestön vähenemisestä.

Pohjoisen Pirkanmaan osalta oltiin huolissaan siitä pystytäänkö koko maakunta säilyttämään asuttuna tulevaisuudessa. Jatkuvia tiivistämispyrkimyksiä kummasteltiin. Pohjoisen Pirkanmaan kuntien mielestä tulee yhteiskunnalle kalliiksi, jos väkeä vain keskitetään Tampereen ydinkaupunkiseudulle. Maakuntakaavoitustyön tulisi huomioida tämä tosiasia paremmin.

Keskustelutilaisuudessa joukkoliikennekysymykset nousivat myös vahvasti esiin. Pirkanmaan liitto mainitsi, että joukkoliikenne on vahva tasa-arvokysymys, minkä kehittäminen perustuu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti kestävän kehityksen huomioon ottamiseen. Monet maankäyttövaihtoehtojen ratkaisuista perustuvat toimivaan joukkoliikenteeseen, joka nostattaa maakunnan elinvoimaisuutta.

Pohjoisen Pirkanmaan mielestä maakunnan liitto saisi käynnistää enemmän pilottihankkeita myös reuna-alueilla, kun kerran kehittämispotentiaalia nähdään harvaanasutuilla alueilla. Todettiin, että hyvä maakunnallinen kehittämistyö pysähtyy Oriveden kohdalla eivätkä hyödyt säteile kauemmaksi pohjoiselle Pirkanmaalle. Myös Virtain kaupunki näki vastakkainasettelua maakunnan liiton ja pohjoisten alueiden välillä. Pirkanmaan liiton mukaan kokonaisvaltaisessa tarkastelussa ja strategisessa yleispiirteisessä maankäytön suunnittelussa on huomioitava megatrendit ja myös eurooppakehitys on muistettava. Huomautettiin, että reuna-alueiden palveluiden heikentymisen osalta tulisi muistaa, että suuryksiköitymisen trendi on jo saavuttanut saturaatiopisteensä. Uusia palvelutarjonnan konsepteja sekä etätyömahdollisuuksia tulisi enemmän tarkastella.

Kaiken kaikkiaan pohjoisen Pirkanmaan pienten kuntien näkemykset kyettiin ottamaan hyvin huomioon. MASTRA-ohjausryhmän katsoi 12.12.2013 kokouksessaan, että kokonaisvaltaisen kehityksen osalta näillä mielipiteillä on usein pieni merkitys vaikkakaan niitä ei saa missään tapauksessa väheksyä. Ohjausryhmän mukaan Pirkanmaan liiton piti tarpeen mukaan varautua lisäselvityksiin

-ja hankkeisiin, jos sellaisille olisi kysyntää reuna-alueiden mielestä.

6.7 Ydinkaupunkiseudun kaavoittajien keskustelu

Ydinkaupunkiseudun kaavoittajille järjestetty vapaamuotoisempi keskustelutilaisuus järjestettiin Pirkanmaan liitossa 19.2.2014. Tilaisuuden rakenne mukaili kuntatilaisuuksia siten, että toiseksi esitykseksi valittiin palveluverkon erityisteema. Kokeneiden kaavoituksen ammattilaisten kanssa keskustelu poikkesi kuitenkin poliittisista arvokeskustelutilaisuuksista siinä mielessä, että nyt voitiin nostaa esille yksityiskohtaisempia asioita ja pullonkauloja koskien yhdyskuntarakennetta ja aluerakennetta. Lisäksi asiantuntijakeskustelu oli vapaampaa.

Keskustelun yhteydessä kannettiin erityisesti huolta elinkeinoelämän tilasta Pirkanmaalla. Todettiin muun muassa, että tämänhetkinen lainsäädäntö on yritysten sijoittumisen osalta varsin tiukkaa, mikä ei tosin ole maakuntakaavoituksen vika. Ulkomaiset yritykset eivät voi vuokrata tilojaan vapaasti Pirkanmaalta. Pirkanmaalla olisi ydinkaupunkiseudun kaavoittajien mielestä annettava enemmän mahdollisuuksia yritysten sijoittumiseen haluamilleen paikoille, sillä jos yritykset eivät pääse sijoittumiin omien intressiensä mukaisesti, niiden toiminnot voivat päätyä muihin maakuntiin. Lisäksi keskustelussa korostettiin, että Pirkanmaan reunuskuntien valtuustoissa keskustellaan tänä päivänä suhteettoman paljon haja-asutusalueiden häviävistä palveluista. Keskusalueiden syvällisempi tarkastelu on jäänyt näillä alueilla vähemmälle. Ydinkaupunkiseudun kaavoittajat olivat paikoin huolissaan myös virkistysalueiden ja viheralueiden nykytilasta. Todettiin, että Pirkanmaan liiton ekologiset yhteydet-selvityksessä ja läntisen ratayhteyden konsulttihankkeessa on käyty hyvin läpi vaikutuksia muun muassa Lempäälän virkistysalueeseen, joka tosin on jo nyt menettänyt osan monimuotoisuudestaan viime aikoina. Lempäälässä on kuitenkin kaiken kaikkiaan laajasti pinta-alaa viheralueilla.

Tilaisuuden tärkein anti liittyi kuitenkin keskusteluun tulevaisuuden yhteistyökäytänteiden tiivistämisestä Pirkanmaan liiton ja ydinkaupunkiseudun kaavoittajien välillä. Katsottiin, että tämäntyyppisille vapaamuotoisemmille keskustelutilaisuuksille pitäisi löytyä tulevaisuudessa enemmän aikaa. **MASTRA-hankkeen strategisen maakuntakaavoituksen kehittämisen näkökulmasta tämä avaus oli positiivinen.**

6.8 Tulokset

6.8.1 Lausunnot

Kunnilta ja muutamilta muilta tahoilta pyydettiin lausunnot maankäyttövaihtoehdot ja vaikutusten arviointi -raportista. Lausunnot olivat pääsääntöisesti hyvin valmisteltuja. Tähän saattoi vaikuttaa se, että kuntien suunnittelijat oli joukkoutettu jo muutoinkin maakuntakaavan laadintaan, teemoja koskevissa työryhmissä. Myös maankäyttövaihtoehdot olivat olleet esillä jo edellisen vuoden kaavoittajatapaamisissa. Erityisesti Ylä-Pirkanmaalla näkyi pidetyn työpajan vaikutukset lausuntoihin. Työpajaan osallistuneiden käsitys koko maakunnan edusta kyettiin kuvaamaan, ja esittämään kriittisiä pohdintoja vaikutuksista. Vaihtoehtojen vaikutukset kunnan resursseihin tuotiin esille eteläisellä kasvukäytävällä, mitä oli toivottukin pohdittavaksi.

Ylipäänsä huolella laaditut lausuntopyynnön kysymykset tuntuivat ohjaavan lausuntoja toivottuun suuntaan. Tarkoitus oli välttää kaikkien vaihtoehtojen valitsemista, ilman että huomioitaisiin reaaliset toteutuksen voimavarat. Tässä onnistuttiin. Joukkoliikenteen osalta kunnat valitsivat joko maanteiden tai radan asemien varaan kehittämisen. Tosin valinnan jälkeen yksi seutukunta jäi empimään valintaansa.

Maankäyttövaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista lausuminen oli selvästi uusi vaihe maakuntakaavaa laadittaessa. Siihen nähden kunnat ja myös viranomaiset olivat pohtineet vaihtoehtoja yllättävän ennakkoluulottomasti. Joidenkin viranomaisten ja kuntien lausunto liittyi selkeästi kaavan seuraaviin vaiheisiin, tai oli selkeästi edunvalvonnan näkökulmasta laadittu.

6.8.2 Osallistuminen keskustelemalla

Järjestetyt keskustelutilaisuudet olivat varsin tiiviitä. Kun prosessi on jo pitkällä, ja aiemmista vaiheista on kertynyt paljon tietoa, oltiin tietojohtamisen kanssa valintojen edessä. Alkuun tarkoitus oli sivuta vaihtoehtojen vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, ja siirtyä keskusteluun. Arvokeskustelun päämäärä oli vastata kysymyksiin siitä, mitkä valinnat johtavat ei-toivottuun tulevaisuuteen ja mitkä vaikutukset voimme poliittisesti hyväksyä.

Keskusteluvalmiuteen vaikutti se, kuinka hyvin maankäyttövaihtoehtojen raporttiin oltiin perehdytty. Tilaisuuksien alkuun kunnat toivoivat vielä yleisesitystä maakuntakaavoituksesta, mikä vei aikaa. Käytännössä alkuun piti käydä nopeasti läpi maakuntakaava 2040, maankäyttövaihtoehdot ja vaikutukset, mikä johti varsinaisen asian lyhyeen esittelyyn. Vastaanottokapasiteetilla on rajansa, jonka arvioiminen osoittautui hankalaksi. Jos vaikuttamiseen varattu prosessi venyy pitkäksi, alkaa alku hämärtyä. Jos ensin olisi järjestetty vaihtoehtoja esittelevä tilaisuus ja heti perään keskustelevampi, olisi aikaa kulunut tuplasti. Tähän ei ollut resursseja.

Keskustelutilaisuudet herättivät kysymyksen siitä, miksei maakuntakaavoitus ole kuntapäättäjille tutumpaa. Kun strateginen suunnittelu on osa kunnan johtamista, voisi ajatella, että on kuntapäättäjän varsinaista työtä päättää asioista tuotetun tiedon pohjalta. Joissakin harvoissa pu-

heenvuoroissa tuotettiin asetelma, jossa maakunnan liitto so. maakuntakaavoittajat eivät ymmärrä tai ota varteen, mitä kunnissa halutaan. Kun yleisesti tiedetään, että kunnissa toistuu sama, suunnittelijan vieraantumista korostava puhe, on vuorovaikutteiselle suunnittelulle yhä kysyntää.

Suunnittelu aina sisältää vaihtoehtojen poissulkemista, jotta toisia voidaan kehittää. Seudulliset suunnitelmat saattavat tuoda joitain rajoitteita kunnan päätöksentekoon. Saattaa olla, että mieluisten vaihtoehtojen näyttäytyminen pitkän tähtäimen vaikutuksiltaan negatiivisina luo kokemukseen siitä, että ei tule kuulluksi. Myönteistä kehitystä on helppoa olla jakamassa. Erityisesti kaupunkiseudulla korostuivat keskustelut epämukaviksi koettujen toimintojen sijainnista. Keskustelut jätevedenpuhdistamosta, läntisestä radasta ja järjestelyratapihasta olivat toki olleet käynnissä jo pitkään. Vaihtoehdoissa oli panostettu siihen, että kaikille nykyisille kunnille ja seuduille oli tiedossa myönteistä kehitystä, jolle löytyy indikaattori maankäytön valinnoista. Tämä optimismi kantoi perusratkaisuista päättämiseen, mutta keskustelu jatkuu, sitoutumista ja irtiottoja on odotettavissa kaavaprosessin jatkuessa.

6.8.3 Vaihtoehdoista perusratkaisuihin

Raportin tulosten sekä saadun palautteen pohjalta muodostettiin seutukohtaiset johtopäätelmät. Näissä johtopäätelmissä otetaan seuduittain kantaa mm. liikennejärjestelmään ja joukkoliikenneratkaisuihin, yhdyskuntarakenteen kehittämissuuntiin, kuntakeskusten rooliin, työpaikka-alueiden profilointiin, kaupan sijoittumiseen yhdyskuntarakenteessa, kansainvälisten yhteyksien vahvistamiseen sekä luonnonvaratalouden kehittämiseen. Seutukohtaiset johtopäätelmät esiteltiin maakuntavaltuustoryhmien puheenjohtajille maaliskuussa 2014, ja niistä käydyssä keskustelussa todettiin mm. maakunnan eri seutualueiden painoarvon eroavan toisistaan. Tärkeäksi nähtiin Pirkanmaan liikenteellisen etulyöntiaseman tehokas hyödyntäminen, kuten myös HHT -vyöhykkeen näkeminen laajana kokonaisuutena. Yhdyskuntarakenteen tiivistämisen tavoitetta pidettiin hyvänä lähtökohtana, ja tässä Tampereen antaman signaalin koettiin olevan tärkeässä roolissa. Todettiin myös, että eräissä kuntalausunnoissakin esitetyt huomiot Pirkanmaan kokonaisedusta ja yhteiseksi päämääräksi asettamisesta on korostuksen arvoinen asia. Pirkanmaan eteläisen suunnan painottamisen todettiin olevan suuri valinta, johon voitaneen kuitenkin yhdistää muulle Pirkanmaalle kohdistuvia kehityksen eväitä. Johtopäätelmien suurten linjojen katsottiin niinikään olevan joulukuussa 2013 maakuntavaltuuston ryhmäpuheenvuoroissa esitettyjen kannanottojen mukaisia.

Puheenjohtajien kokouksessa käydyn keskustelun myötä vahvistui käsitys siitä, mitkä ovat ne maakuntakaavan perusratkaisut, joita noudattaen maakuntakaavaluonnosta voidaan laatia. Perusratkaisuilla tähdätään koko Pirkanmaan kehittämiseen, turvaamalla niin taajamien kuin maaseudun kehittymismahdollisuudet. Maakuntakaavan perustan muodostavat pääosin maankäyttövaihtoehdossa Aurinko 2 esitetyt maankäytölliset ja liikenteelliset ratkaisut, erityisesti ydinkaupunkiseudulle ja eteläiselle Pirkanmaalle sovellettavana mallina. Muun Pirkanmaan osalta kokonaisuutta täydennetään sekä Tähdet -että Planeetta -vaihtoehdoissa esitetyillä ratkaisuilla, jotka tukevat paikallisen elinkeinoelämän ja maankäytön kehittämisedellytyksiä.

Maankäyttövaihtoehtotarkastelusta syntyneet tulokset ja saatu palaute käsiteltiin maakuntavaltuuston kevätkokouksessa 2014, jolloin valtuusto määritti maakuntakaavaluonnoksen laadintaa varten tarvittavat kaavan perusratkaisut. Yhteisen näkemyksen syntymiseen vaikutti positiivisesti se, että valtuusto oli jo kahdesti aiemmin tutustunut ja ottanut kantaa maankäyttövaihtoehtotarkastelun etenemiseen. Näin ratkaisuvaihtoehtoihin liittyvät ristipaineet ja kysymykset oli saatu purettua, ja valmius päätöksentekoon oli olemassa.

6.8.4 Uusi toimintamalli maakuntakaavan laatimista varten

Toimintamalli edellyttäisi, että maakuntakaavan 2040 osallistuvaa suunnittelua voitaisiin käyttää jonkin toisen maakuntakaavan laadinnassa. Tässä raportissa kuvatut tilanteet toistuvat varmasti monissa vastaavissa prosesseissa. Pirkanmaalla toivotaan, että toiminnan tuloksena kaavan perinteisemmät vaiheet tuottavat vähemmän työtä: Mitä varhaisempi vuorovaikutus, sitä parempi perehtyneisyys. Seuraavaan on listattu seikkoja, joiden huomioiminen edesauttaa strategisen suunnittelun avaamista laajoille joukoille:

- pidä mielessä seutujen erot ja eri toimintakulttuurit
- perehdy kuntien kehityskuviin, ja niissä käytettyyn retoriikkaan
- perehdy kunnissa vallitseviin tahtotiloihin
- selvitä itsellesi maankäytön ja muun yhteiskuntakehityksen sidoksia, syitä ja seurauksia
- pelkistä karttaesitykset, tiivistä tekstiä, panosta esiintymiseen
- selitä käsitteet kuten kytkeytyminen, akseli, kasvusuunta, painopiste, ettet luo vääriä mielikuvia tai toiveita
- pidä mukana vaihtoehtoa, joka on nykykehityksen jatkumo – mutta älä loppuun asti
- sisällytä vaihtoehtoihin joukkoliikenteen ratkaisu
- jos vaihtoehtoja muokataan prosessin aikana, tee se ulkopuolisesta aloitteesta, mutta suunnittelijan harkintavallalla
- korosta sijainnin merkitystä, lietsomatta kuntien kilpailua
- tuo maankäyttöratkaisujen riskit esiin, etenkin kustannusten nousu

- varaudu selittämään, miksi yhdyskuntarakenteen eheys on tärkeä tavoite, meni tulevaisuus minne suuntaan tahansa
- maankäyttövaihtoehtojen vaikutusten arviointi ei ole kaavaratkaisun vaikutusten arviointia
- arviointitieto on tavoitteellista - muu tieto tulee kyllä esiin keskusteluissa
- tietojohtamisessa kaikkea ei voi saavuttaa kerralla, tarvitset lukuisia toistoja
- tiedolla johtaminen edellyttää johdonmukaisuutta kaikissa prosessissa syntyvistä dokumenteista
- pysy ajan tasalla siitä, mitä tietoa olet viimeksi jakanut, muutokset huomioiden
- jos keskustelua halutaan lisää, lisää sitä
- asioita tullaan tarkastelemaan jatkossa, kerro millä foorumilla, ja milloin asiasta päätetään
- jokainen kommentti lisää kokonaisnäkemystä, mutta kaikkeen palautteeseen ei voi vastata
- jos kykenet huomioimaan kunnan toiveen suunnitteluratkaisussa, tuo se myös esiin
- käytä mieluummin ilmansuuntia ja seutujen nimiä kuin kuntien nimiä, kun kohdistat puheen tiettyyn osaan maakuntaa
- huomaa että maakuntakaavasta voi seurata maakuntastrategia, ei aina päinvastoin. Kyse molemmissa on arvovalinnoista
- resurssoi: osallistumisen järjestäminen vie aikaa ja vaivaa, aloita ajoissa.

6.8.5 Maakuntakaavatyön ja maakuntastrategiatyön kytkennästä

Maakunnan suunnittelusta määrätään laissa (alueiden kehittämislain 6 § ja maankäyttö- ja rakennuslain 25 §). Pirkanmaan maakunnan suunnittelu muodostuu maakuntasuunnitelmasta, maakuntaohjelmasta sekä maakuntakaavasta. Kaksi ensin mainittua muodostavat **Pirkanmaan maakuntastrategian**. Pirkanmaan maakuntasuunnitelma ja -ohjelma oli aiemmin valmisteltu erikseen omissa prosesseissaan ja dokumentoitu omina asiakirjoinaan. Näiden yhdistämisellä pyrittiin nyt tehokkuuteen.

Maakuntasuunnitelma tarkoittaa strategista pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelmaa, jossa esitetään maakunnan tavoiteltu alueellinen kehitys ja kehittämistyön linjaukset. Maakuntasuunnitelma muodostaa pohjan maakunnan kehittämistä koskeville toimeenpano-ohjelmille, maakuntakaavalle ja julkisen rahoituksen kohdentamispäätöksille. Se laaditaan kunnallisvaalikausittain ja sen hyväksyy Pirkanmaan maakuntavaltuusto. Maakuntasuunnitelmaa laadittaessa otetaan huomioon valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, hallinnonaloittaiset aluestrategiat sekä muut maakuntaa koskevat ohjelmat ja suunnitelmat.

Strategiaa tehdään aina yhdessä laajapohjaisen yhteistyöverkoston kautta. Maakuntastrategiatyötä tehtiin kokoamalla ja dokumentoimalla maakunnan keskeiset kehittämislinjaukset, -strategiat ja -ohjelmat. Näiden pohjalta muodostettiin Pirkanmaan yhteinen tahtotila eli visio. Maakuntastrategin laadinnan tavoitteena oli

- maakunnan omien toimijoiden samansuuntaisen toiminnan ja yhteisen kehittämisnäkemyksen vahvistaminen
- maakunnan markkinointiviestintä ja imagonrakennus ulospäin
- kehittää voimavarojen suuntaamista strategisiin kohteisiin

Pirkanmaan uuteen maakuntastrategiaan, jonka hanketoteutusta päätettiin tarkentaa toteuttamissuunnitelmilla kahden vuoden välein, kirjattiin **neljä kehittämiskokonaisuutta**:

- *Välkky*: älykäs erikoistuminen ja elinkeinorakenteiden uudistuminen
- *Ehyt*: yksilön, perheen ja yhteisöjen arki Pirkanmaalla
- *Kestävä*: luonnonvarojen kestävä käyttö sekä hyvinvoivat luonnon- ja asuinympäristöt
- *Saavutettava*: tehokkaan sujuva ja saavutettava Pirkanmaa

Maakuntastrategian luonnos valmistui MASTRA-hankkeen näkökulmasta joukkouttamisen toisen vaiheen loppuosaan. Maakuntastrategian yksityiskohtaisemman sisällön kuvaamisen sijasta **tässä luvussa tarkastellaan, miten maakuntakaavatyö pyrittiin kytkemään systemaattisesti osaksi aluekehityksen vastuulla ollutta strategiatyötä.** Miten maakuntastrategiatyön ja maakuntakaavatyön välistä toiminnallista yhteyttä onnistuttiin vahvistamaan MASTRA-hankkeen näkökulmasta.

Kytkennän vahvuudet

Maakuntastrategiatyön ja maakuntakaavoitustyön yhteistyön eduista tunnistettiin muun muassa seuraavat:

1. ***Skenaariot–maankäyttövaihtoehdot***. Pirkanmaan maakuntastrategiatyön ja maakuntakaavatyön kytkentä onnistui erityisen hyvin laadittujen maankäyttövaihtoehtojen ja skenaarioiden osalta. Laaditut maankäyttövaihtoehdot toivat konkretiaa etenkin Pirkanmaan skenaarioiden muodostamiseen syksyn 2012 ja alkuvuoden 2013 aikana. Skenaarioiden tehtävänä oli muodostaa pohjaa maakuntastrategiassa kirjatuille valinnoille. Skenaarioprosessi oli myös vastavuoroisesti tukenut maakuntakaavan maankäyttövaihtojen suunnittelua. Maankäyttövaihtoehtojen laadinta ja skenaarioiden laadinta etenivät molemmat johdonmukaisina, toisiinsa linkitettyinä prosesseina edeten yleisestä tarkastelusta kohti yksityiskohtaisempaa otetta. Näiden toiminnallinen yhteys oli selkeä ja helposti hahmotettavissa. Kaiken

kaikkiaan merkittäviä strategisia valintoja pystyttiin tekemään hyvin yhdessä. Yhteistyön onnistuneisuus näkyi valmiissa maankäyttövaihtoehdoissa ja strategiassa. Yhdistelmä maakuntakaava-maakuntaohjelma-maakuntasuunnitelma ei ollut enää mielekäs, joten tehtiin yhdessä kaavaa ja strategiaa (strategia joudutaan uusimaan useammin). Tämä oli yksi keskeisimmistä MASTRA-hankkeen tuloksista.

2. ***Eurooppakehityksen huomiointi maankäyttövaihtoehtojen arvokeskusteluissa***. MASTRA-ohjausryhmä totesi 12.12.2013 kokouksessaan, että poliittisen arvokeskustelun virittämisessä olisi myös hyödynnettävä mielekkäällä tavalla lähestymistapaa, jossa Pirkanmaa asemoidaan laajempaan Eurooppa-kontekstiin. Tässä tehtävässä maakuntajohtajalla tulisi ympäristöministeriön mukaan olemaan merkittävä rooli. Esimerkiksi Ylöjärven keskustelutilaisuudessa tässä tehtävänannossa onnistuttiin, kun valtuutetut ja muut kunnan luottamushenkilöt keskustelivat maakuntajohtajan puheenvuoron jälkeen läntisen ratayhteyden kytkeytymisestä laajempaan kansainväliseen kontekstiin, esimerkiksi yleiseurooppalainen TEN-verkko nostettiin esille. Poliittisissa arvokeskustelutilaisuuksissa tuli muistaa välittää se viesti, että Pirkanmaa ei ainoastaan kilpaile naapurimaakuntiensa kanssa kasvusta vaan tarkasteluun on otettava strategisesti myös ulkomaisia alueita ja kaupunkeja Euroopasta.

Kytkennän haasteet

Kriittinen itsearviointi on osana strategista otetta. Seuraavat haasteet erotettiin koskien uuden maakuntakaavan ja maakuntastrategian kytkemistä Pirkanmaan liiton työssä:

1. ***Asiakirjojen aikaskaalaerot.*** Kytkennän haasteina voitiin mainita useiden eri asiakirjojen aikaskaalaerot, jotka vaikuttavat prosessien luontevaan yhtyeennivoutumiseen. Koska uutta maakuntastrategian luonnosta kirjoitettiin ennen kuin uusi kokonaismaakuntakaava oli hyväksytty, strategian alustavilla kirjauksilla piti voida myös perustella uuden kokonaismaakuntakaavan varauksia ja valintoja. Tehokkaan uuden maakuntastrategian tarkoitus ei ollut siis ainoastaan ohjata maakunnan aluekehitystä pitkällä aikajänteellä, sen piti voida antaa myös hyviä eväitä uuden kokonaismaakuntakaavaluonnoksen perusrakenteen linjaamista varten. Maakuntakaavan perusrakenteen linjaamisella tarkoitettiin merkittävien kasvun suuntien määrittämistä. Keskeistä oli kysyä, miten tuleva kasvu piti kohdata yhdyskuntarakenteen näkökulmasta. Kaikkia kehittämisen suuntia ei voitu valita. Jos olisi valittu kaikki, niin ei olisi voitu puhua maakuntastrategiasta.

Monesti ollaan huolissaan siitä kulkeeko strategiatyö jäljessä suhteessa maakuntakaavoitustyöhön. Kuitenkin kritiikki koskien aikajännettä ei aina huomioi sitä, että maakuntakaavoitus on aluekehitykseen nähden määrämuotoisempaa. On monesti luonnollista, että aluekehittämistyö, joka tasapainoilee pitkän aikavälisin suurten aluepoliittisten ja kaupunkipoliittisten intressien välillä ja joka ottaa strategiaan aineksia useista kansainvälisistä ja kansallisista asiakirjoista, ei pysty aina tietyllä kapealla aikajänteellä keskustelemaan luontevasti maakuntakaavatyön kanssa. Huolenaiheet maakuntastrategiatyön etenemisestä jälkijättöisesti kaavatyön valmistelutyön kanssa ovatkin usein yliliioiteltuja.

2. ***Valtuustokausi ja uuden kokonaismaakuntakaavan teko***. Maakuntakaavatyön näkökulmasta haasteellista on huomioida valtuustokausien välinen sykli ja se, miten hyvin uuden kokonaismaakuntakaavan teko voidaan asemoida osaksi yhtä täyttä valtuustokautta.

3. ***Maankäyttövaihtoehtojen olisi ehkä täytynyt valmistua aiemmin.*** Prosessien nopean aikataulun vuoksi voitiin lisäksi kysyä olisiko keskustelu uuden maakuntakaavan vaihtoehdoista ja valinnoista ollut hedelmällisempää, jos maankäyttövaihtoehdot olisivat valmistuneet vuotta aikaisemmin. Prosessien aloittaminen riittävän ajoissa on aivan oleellista.

4. Elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaaminen ja kytkentä maankäytön suunnitteluun ei ole itsestään selvää.

7. Yhteenveto ja johtopäätelmät

Kolmivaiheisessa kehittämishankkeessa pureuduttiin strategiseen prosessiin, strategisiin valintoihin ja strategisiin kaavamääräyksiin ja -merkintöihin. Hanke toteutettiin Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 rinnalla. Hankkeella pyrittiin vastaamaan yhdyskuntarakenteen eheyden vaateisiin maakuntakaavan tasolla, osana hierarkkista kaavajärjestelmää. Kaavajärjestelmän rinnalla maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjattu osallistumisen järjestäminen pyrittiin ulottamaan ylikunnallisen suunnittelun lähtökohtiin, arvovalintoihin. Yhdyskuntarakenteen pääsuunnat päätetään maakuntakaavassa. Sitoutuminen ratkaisuihin eli maakuntakaavan periaatteiden ja määräysten toteuttaminen on nykyisin kuntien harteilla. Sitoutumisen löyhyys on yleisesti tunnistettu ongelma, jota MASTRA:ssa lähdettiin ratkomaan korostamalla strategisen prosessin avoimuutta. Vastuunkanto ja ratkaisuissa pysyminen pyrittiin varmistamaan varhaisella osallistumisella.

Laadittujen maankäyttövaihtoehtojen vaikutuksia arvioitiin asiantuntijuuden lisäksi maallikkovoimin. Kuntapäättäjille ja vastaaville alueellisille toimijoille järjestettiin mahdollisuus puntaroida vaihtoehtojen ja valintojen seurauksia; joukkoutettiin päättäjät arviointityöhön. Vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista järjestettiin strateginen prosessi, jonka lopputulemana oli maakuntavaltuuston päättämät perusratkaisut strategiselle maakuntakaavalle. Tietojohtaminen käsitettiin prosessissa keskusteluvalmiuksien lisäämisenä, eri organisaatioiden osaamisen kokoajana ja tiedon muokkaamisena päätöksenteon perusteiksi. Aktiivisessa roolissa prosessissa olivat Pirkanmaan liiton maankäytön suunnittelijat, jotka kaavatyön ohella vastasivat keskustelevan ja innostavan ilmapiirin luomisesta, tilaisuuksien fasilitoinnista ja asiantuntijatiedon suodattamisesta päättäjien käyttöön. Yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten arvioinnin joukkouttaminen tuntui työläydestään huolimatta vastaavan odotuksiin, jotka sille asetettiin. Osallistamisessa onnistuttiin luomaan päätöksenteolle tukeva tiedollinen pohja. Strategiset valintojen syntymisessä keskeisenä oli riskianalyysi, joka antoi tilaa ei-toivottujen kehityspolkujen kuvaamiseen suorina syy-seuraus -suhteina. Tältä osin työ liittyi samanaikaisesti laadittuun maakunnan strategiaan, jossa laadittiin aluksi skenaarioita maakunnan tulevaisuudesta.

Maakunnan liiton strategisina linjauksina maakuntakaava ja -strategia oli hyödyllistä ja rikastuttavaa käynnistää ja kuljettaa rinnakkain. Tämä mahdollisti niin tilastollisten analyysien kuin vapaan visioinnin tulosten hyödyntämisen molemmissa prosesseissa. Vaikka asiakirjat valmistuvat eri tahdissa, osoittautui niiden keskinäinen vaikuttavuus oleelliseksi. Strategiapaperin linjauksiin maankäytön realiteetit toivat tarvittavaa vakautta ja kehityspolkujen valintaa. Kaikkea ei voi valita.

Elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaaminen ja kytkentä maankäytön suunnitteluun ja -ratkaisuihin edellyttää jatkopohdintoja siitä, miten elinkeinoelämän ripeät syklit ja suunnittelun pitkä jänne kohtaisivat.

LÄHTEET

- Brabham, Daren (2012). The Myth of Amateur Crowds. *Information, communication & society*. 15 (3): 394-410.
- Laitio, Matti & Olli Maijala (2010). *Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen*. 54. Suomen ympäristö 28/2010. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Laitinen, Jouni & Minna Vesisenaho (2011). *Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa*. 42s. Suomen ympäristö 2/2011. Ympäristöministeriö, Helsinki.

PIRKANMAA

Nalkalankatu 12, PL 76, 33201 Tampere

Puh. (03) 248 1111 (vaihde)

faksi (03) 248 1250

pirkanmaan.liitto@pirkanmaa.fi

www.pirkanmaa.fi

TEEMME MUUTOSTA YHDESSÄ