



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

# Ehdotus alueidenkäytön kehityskuvatyön käynnistämiseksi

Jatkuvuutta, systemaattisuutta ja vaikuttavuutta alue- ja yhdyskuntarakenteen seurantaan, ennakointiin ja suuntaamiseen

30.4.2021



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

ISBN PDF: [Napsauta ja kirjoita ISBN PDF-koodi.](#)

Kuvat: [Napsauta ja kirjoita kuvaajan nimi. Jos useita, paina nimen jälkeen Shift + Enter.](#)

Taitto: [Napsauta ja kirjoita taittajan nimi. Jos useita, paina nimen jälkeen Shift + Enter.](#)

Helsinki [Napsauta ja kirjoita vuosi.](#)



## Sisällys

1.	Kehityskuvatyön lähtökodot .....	2
1.1.	Johdannoksi – Alue- ja yhdyskuntarakenteella on merkitystä.....	2
1.2.	Keskitytään alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen.....	3
1.3.	Vastataan todellisiin tarpeisiin ja haetaan laaja-alaista vaikuttavuutta .....	3
1.4.	Hyödynnetään jo olemassa olevaa työtä ja hyviä käytäntöjä .....	4
2.	Kehityskuvatyön sisältö.....	5
2.1.	Jatkuvasti muuttuva ja kehitettävä alusta – Herättää, mahdollistaa, varoittaa ja auttaa ratkaisemaan .....	5
2.2.	Kestävä kehitys tavoitteeksi – Ollaanko vai eikö olla kestävä kehityksen polulla .....	7
2.3.	Ajan ja tulevaisuuden hermoilla – lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikatahtimella.....	7
2.4.	Tilannekuva kertoo missä ollaan menossa ja mistä tullaan .....	8
2.5.	Tulevaisuuskuva hahmottaa ja arvioi tulevaa kehitystä .....	11
2.6.	Kehittämiskuva näyttää suuntaa ja miten se saavutetaan .....	12
3.	Kehityskuvatyön prosessi .....	13
3.1.	Rullaava ja vuorovaikutteinen prosessi .....	13
3.2.	Ensimmäinen kehityskuvakierros .....	14
3.3.	Viestintä tukemaan kehityskuvatyötä.....	15
4.	Kehityskuvatyön hyödyntäminen .....	16
5.	Yhteenveto – Ehdotukset alueidenkäytön kehityskuvatyön toteuttamiseksi .....	17



## 1. Kehityskuvatyön lähtökodit

### 1.1. Johdannoksi – Alue- ja yhdyskuntarakenteella on merkitystä

Väestön hyvinvointi, elinkeinojen toimintaedellytykset ja hiilineutraali yhteiskunta määräytyvät pitkälti niistä puitteista ja mahdollisuuksista, joita alue- ja yhdyskuntarakenne tarjoavat. Kysymys on toimintojen sijoittumisesta ja siitä miten toimivia kokonaisuuksia ne muodostavat.

Alue- ja yhdyskuntarakenne on voimakkaassa murroksessa. Haasteet liittyvät muun muassa ilmastonmuutokseen, kaupungistumiseen ja aluerakenteen eriytymiseen, väestörakenteen muutoksiin, globalisaatioon, digitalisaatioon tai COVID-19 -pandemian tapaisiin äkillisiin muutoksiin. Lisäksi julkinen talous asettaa yhä tiukempia raameja. Julkisen talouden velkasuhde kasvaa valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 80 prosenttiin muutaman vuoden aikana ja kestävyysvaje on noin 10 miljardia euroa vuoden 2024 tasolla. Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä alue- ja yhdyskuntarakenteen tulee kestää muutoksia, sopeutua niihin ja uudistua kestäväällä tavalla.

On ensiarvoisen tärkeää, että alue- ja yhdyskuntarakenteen keskeinen rooli ja vaikuttavuus ymmärretään, ja että sen kehittäminen perustuu pitkän aikavälin kokonaisnäkemykseen. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittyminen ja toimivuus riippuvat useista tekijöistä, jotka vaikuttavat toisiinsa hyvinkin monimutkaisesti ja erilaisin aikajäntein. Alueidenkäytön kehittämisen perustaksi tarvitaan alue- ja yhdyskuntarakenteen muutosten seuranta ja ennakoitua, erilaisten tulevaisuuskuvioiden analysointia sekä vaikutusten arviointia.

Tässä raportissa ehdotetaan valtakunnallisen alueidenkäytön kehityskuvatyön käynnistämistä ja annetaan sitä koskevia suosituksia. Ehdotettavalla kehityskuvatyöllä luodaan jatkuvuutta, systemaattisuutta ja vaikuttavuutta alue- ja yhdyskuntarakenteen seurantaan, ennakointiin ja suuntaamiseen. Kyseessä on informaatio-ohjauksen väline, joka antaa suuntaa kestäväälle alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiselle. Ennen kaikkea kyseessä on foorumi sidosryhmille ja päättäjille käydä rakentavaa vuoropuhelua alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisestä ajantasaiseen tietoon nojautuen.

Raportissa tuodaan ehdotuksen lähtökohtina esille alue- ja yhdyskuntarakenteen alueellisesti skaalautuva kokonaisuus, hahmotellaan kehityskuvatyön käyttö- ja sisältötarpeita sekä kuvataan jo olevaa alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämis- ja ennakoituvuutta, jota kehityskuvatyössä voidaan hyödyntää. Varsinaisessa ehdotusosiossa käsitellään alueidenkäytön kehityskuvatyön sisältöä, laatimisprosessia ja hyödyntämistä. Ehdotuksen valmistelua on tukenut prototyypin tekeminen, jonka avulla on pyritty kuvaamaan, testaamaan ja kehittämään erilaisia lähestymistapoja. Prototyyppi on liitteenä, kuten myös viestintäsuunnitelma ja lista alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityksen seurantaan käytettävistä indikaattoreista.

Ehdotuksen on laatinut ympäristöministeriön asiantuntijaryhmä. Prototyypin laatimisen ovat osallistuneet Varsinais-Suomen ja Etelä-Savon maakuntaliitot koealueina. Työn kuluessa on järjestetty useita kahden välisiä pohdintoja sekä laajempia työpajoja siten, että mukana on ollut muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen, ELY-keskusten, kuntien ja tutkimuslaitosten edustajia.



## 1.2. Keskitytään alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen

Tässä ehdotuksessa alue- ja yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan erilaisten toimintojen eli asumisen, työpaikkojen, palvelujen, vapaa-ajan toimintojen, liikenteen ja muun infrastruktuurin sijoittumista ja niiden keskinäisiä suhteita. Kysymys on ennen kaikkea siitä, miten toiminnot ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja minkälaisia toiminnallisia kokonaisuuksia ne muodostavat.

Yhdyskuntarakenne käsittää ihmisen arjen eli päivittäisten toimintojen alueen, joka perustuu asiointiin, työssäkäyntiin tai esimerkiksi yhteisiin asuntomarkkinoihin. Se voi ulottua kaupunkiseudusta yksittäiseen taajamaan.

Aluerakenteessa toimintojen sijoittumista tarkastellaan yhdyskuntarakennetta laaja-alaisemmin kokonaan, maakunnan tai maan osan puitteissa. Aluerakenteen silmin tunnistetaan erikokoisia ja toimintoiltaan erilaisia kaupunkiseutuja ja pienempiä yhdyskuntia eri puolilla maata, sekä niitä yhdistäviä ja palvelevia liikenne- ja viestintäyhteyksiä ja muuta teknistä infrastruktuuria.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteet vastaavat sisällöllisesti toisiaan, mutta niiden tarkastelutaso vaihtelee. Tulevaisuudessa yhä lisääntyvä digitalisaation mahdollistama paikkariippumattomuus sekä ihmisten ja työn monipaikkaisuus hälventävät toiminnallisten alueiden merkitystä ja alue- ja yhdyskuntarakenteen rajaa. Alue- ja yhdyskuntarakennetta on tärkeää tarkastella liukuvasti, ja siten, että toisen vaikutus toiseen tunnistetaan kaikissa tilanteissa. Kysymys on ennen kaikkea toimintojen sijoittumisen skaalaamisesta eri mittakaavoihin. Yhdessä alue- ja yhdyskuntarakenne sekä liikennejärjestelmä niiden tärkeänä osana luovat puitteet ja mahdollisuudet Suomen ja sen eri alueiden kehitykselle. Yhdessä alue- ja yhdyskuntarakenne sekä liikennejärjestelmä niiden tärkeänä osana luovat puitteet ja mahdollisuudet Suomen ja sen eri alueiden kehitykselle.

## 1.3. Vastataan todellisiin tarpeisiin ja haetaan laaja-alaista vaikuttavuutta

Alue- ja yhdyskuntarakenne luo puitteet ja mahdollisuudet eri valtion eri hallinnonalojen ja alueiden toiminnalle, joilla taas vaikutetaan alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä ohjataan maakuntien ja kuntien alueidenkäytön suunnittelulla. Valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet linjaavat ja ohjaavat alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä valtakunnallisesti merkittävässä kysymyksissä.

Alue- ja yhdyskuntarakenteiden kehitykseen vaikutetaan myös liikennejärjestelmäsuunnittelulla ja aluekehittämällä sekä investoinnin ja valtion rahoitusta suuntaamalla. Valtionhallinnossa ja alueilla tehdään muitakin merkittäviä alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavia päätöksiä esimerkiksi palveluverkon suhteen. Siksi on tärkeää, että valtionhallinnossa ja alueilla toimitaan samaan suuntaan ja luodaan valmiuksia vastata tulevaisuuden tarpeisiin.

Ajankohtaiset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat yhteiskunnalliset haasteet ja muutokset, kuten ilmastonmuutos, kaupungistuminen ja julkisen talouden kantokyky, eivät kosketa vain yhtä suunnittelutasoa tai -sektoria, vaan edellyttävät perinteistä tarkastelutapaa laajempaa näkemystä mahdollisista tulevaisuuksista ja toisiinsa vaikuttavista tekijöistä. Tällaisten ilmiöiden ymmärtäminen ja niihin liittyviin laajajalotteisiin systeemiin muutoksiin tarttuminen ovat suuria haasteita ja tässä esitetyn kehityskuvan ydintä.



Näin kehityskuvatyön tulokset palvelevat laaja-alaisesti yhteiskuntakehittämistä ja läpileikkaavasti eri sektoreita ja erilaisia alueita. Lopputuloksena syntyy yhteinen strateginen alusta yhteistyöhön pohjautuvalle alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen ja sen muutoksiin varautumiselle.

#### 1.4. Hyödynnetään jo olemassa olevaa työtä ja hyviä käytäntöjä

Alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja laajemmin ennakointiin liittyvä tutkimus- ja kehittämistoiminta on varsin laaja-alaista. Aiemmin Suomen aluerakenteesta on ympäristöministeriön toimesta tehty kolme kehityskuvaa noin kymmenen vuoden välein: Alueidenkäyttö ja aluerakenne 2017 (1995), Kilpailukykyä, hyvinvointia ja ekotehokkuutta, Suomen aluerakenteen ja alueidenkäytön kehityskuva (2006) ja uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi, Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050 (2015). Näistä viimeisin valmistettiin neljän ministeriön yhteistyönä.

Kehityskuvilla on muodostettu valtakunnallinen näkemys tavoiteltavasta aluerakenteesta. Niiden valmistelu on perustunut tulevaisuuden ennakointiin sekä erilaisiin vaihtoehto- ja näkökulmatarkasteluihin. Kehityskuvat on valmisteltu vuorovaikutuksessa eri sidosryhmien kanssa siten, että valmisteluprosessi on tarjonnut sidosryhmille mahdollisuuden tuoda esiin omia näkemyksiään ja keskustella yhteisesti aluerakenteen kehittämisestä pitkällä aikavälillä.

Kehityskuvat osoittavat, että alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen on pitkäjänteistä työtä, jossa linjaukset ovat saaneet uusia painotuksia ajan ja toimintaympäristön muutosten myötä. Kahdenkymmenen vuoden kuluessa varsinkin digitalisaatio on voimistunut ja muuttanut ihmisten ja yritysten tilallisia tarpeita. Ilmastonmuutos tunnistettiin jo vuoden 1995 -kehityskuvassa orastavana muutostekijänä, mutta nyt sen merkitys on alue- ja yhdyskuntarakenteenkin ytimessä. Kehitystä on leimannut myös kansainvälistyminen ja sen mukanaan tuomat mahdollisuudet ja uhat. Eryityisesti viimeaikaiset talouskriisit, 2008 finanssikriisi ja Covid-19 pandemian aiheuttama talouskriisi ovat johtaneet laajoihin velkaelvytyksiin, jonka vuoksi julkinen velkaantuneisuus suhteessa bruttokansantuotteeseen on voimakkaasti nousut. Julkisen talouden kantokyky on entistäkin tärkeämpi investointeihin ja sitä kautta alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen vaikuttava muutostekijä.

Kehityskuvia on hyödynnetty laajalti varsinkin asian kannalta keskeisten ministeriöiden ja maakuntien liittojen työssä ja myös kansainvälisessä aluesuunnittelu -yhteistyössä. Kehityskuvista saadussa palautteessa painotetaan niiden osallistavan valmisteluprosessin sekä tilannekuvan ja ennakointityön merkitystä. Puutteena on nähty se, että yhdyskuntarakenteen käsittely on jäänyt niissä vähemmälle, vaikka alue- ja yhdyskuntarakenteen kytkeytyvät toisiinsa hyvin tiiviisti.

Yhdyskuntarakenteen osalta Suomen ympäristökeskus SYKE tuottaa ajantasaista seurannan aineistoa, johon on koottu tietoa eri yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavista muuttujista vuodesta 1990 alkaen. YKR-aineistot soveltuvat muun muassa yhdyskuntarakenteen pitkän aikavälin muutosten seurantaan ja tilan analysointiin, alue- ja yhdyskuntarakenteen tutkimukseen, operatiiviseen ja ohjaavaan toimintaan sekä erilaisiin vaikutusten arviointi- ja suunnittelutehtäviin. SYKE:n toimesta tapahtunut alue- ja yhdyskuntarakenteen seuranta on luonut hyvät valmiudet tuoda esiin varsinkin yhdyskuntarakenteessa tapahtuneita muutoksia, sekä ylläpitää seurannan jatkuvuutta.



Kehityskuva -konsepti ja SYKE:n yhdyskuntarakenteen seuranta tarjoavat hyvän perustan kehittää alue- ja yhdyskuntarakenteen jatkuvaa ja systemaattista seurantaa, ennakointia ja suuntaamista. Oleellista on tarkastella alue- ja yhdyskuntarakennetta samanaikaisesti ja rinnakkain, luoda jatkuvuutta ja tietopohjan ajantasaisuutta sekä panostaa yhdessä oppimiseen ja kehittämiseen sekä myös viestintään.

Kehityskuvatyössä huomioidaan valtioneuvoston eri sektoreiden tilannekuva- ja ennakointityö ja luodaan työnjakoa ja yhteistyötä niiden välille. Varsinkin valtioneuvoston ennakointiverkoston työ tarjoaa kehityksen tunnistaa toimintaympäristön muutostekijöitä. Vastaavasti kehitteillä olevat ja jatkuvasti ylläpidettäväksi tarkoitetut työ- ja elinkeinoministeriön aluekehittämisen tilannekuva ja liikenne- ja viestintäministeriön liikennejärjestelmäsuunnittelun taustalle tarkoitettu strateginen tilannekuva ovat alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityskuvan kannalta keskeisiä ja toisiaan täydentäviä kehittämisalustoja. Rullaavan suunnittelun yleistymisen eri tasoilla ja sektoreilla avaa mahdollisuuden prosessien tahdistamiseen, työnjakoon ja keskinäiseen lisäarvoon ja strategisuuden vahvistamiseen.

## 2. Kehityskuvatyön sisältö

### 2.1. Jatkovasti muuttuva ja kehitettävä alusta – Herättää, mahdollistaa, varoittaa ja auttaa ratkaisemaan

Kehityskuvatyö luo ja ylläpitää kestävään kehitykseen perustuvaa kokonaiskuvaa ja strategista arviota alue- ja yhdyskuntarakenteen tilanteesta ja kehitysnäkymistä sekä kehittämisen tarpeista, tavoitteista ja toimista. On pystyttävä vastaamaan mahdollisimman ajantasaisesti siihen, missä ollaan menossa, mitä tulevaisuus tuo mukanaan ja mihin suuntaan ja miten alue- ja yhdyskuntarakennetta tulisi kehittää muuttuvassa toimintaympäristössä.

Alueidenkäytön kehityskuvatyön voi kiteyttää myös seuraavasti: On alue- ja yhdyskuntarakenteen unilukkari; on valmiina tulkitsemaan nousevia ilmiöitä; auttaa muita kehittämään omaa toimintaansa sekä tarjoaa tietoa suunnittelun ja päätöksenteon tueksi.

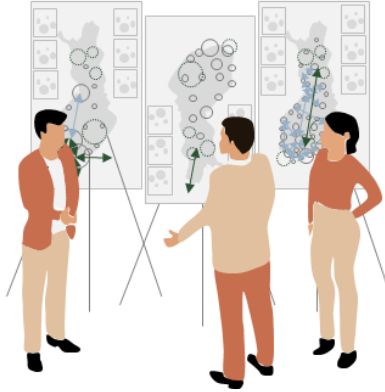
Kehityskuvatyön sisältö ehdotetaan jaettavaksi kolmeen osaan, jotka ovat tilannekuva, tulevaisuuskuva ja kehittämisskuva. Tilannekuva tuo esiin tämän hetkisen toimintaympäristön ja alue- ja yhdyskuntarakenteen nykytilan ja sen viimeaikaisen kehityksen. Tulevaisuuskuvasssa tunnistetaan alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavia muutostekijöitä ja ilmiöitä sekä hahmotellaan ja arvioidaan tulevaisuuden kehityskulkuja, joihin on varauduttava. Kehittämisskuva määrittelee suuntaa alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykselle ja tarvittavia kehittämisen toimia.



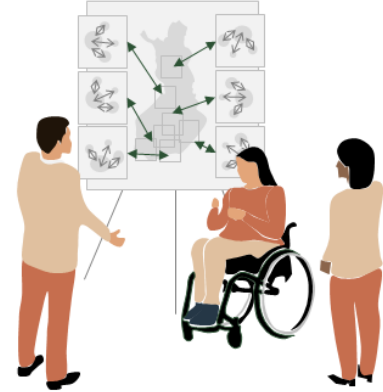
## Tilannekuva



## Tulevaisuuskuva



## Kehittämiskuva



*Kuva: Kehittämiskuvatyön ytimessä alue- ja yhdyskuntarakenteen tilanne, tulevaisuus ja kehittäminen sekä niiden pohjalta käytävä vuoropuhelu*

Kehityskuvatyö ehdotetaan toteutettavan jatkuvasti rullaavana prosessina siten, että vuosittain ylläpidetään tilannekuva ja että tulevaisuus- ja kehittämisskuva päivitetään aina neljän vuoden välein hallituskauden loppupuolella. Kehityskuvatyön jatkuvuuden ja vaikuttavuuden kannalta on tärkeää panostaa yhteiskehittämiseen ja viestintään.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen luo puitteet ja mahdollisuudet eri sektoreiden ja alueiden toiminnalle, joilla taas vaikutetaan alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä ohjataan maakuntien ja kuntien alueidenkäytön suunnittelulla. Valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet linjaavat ja ohjaavat alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä valtakunnallisesti merkittävissä kysymyksissä.

Valtakunnallisesti alue- ja yhdyskuntarakenteiden kehitykseen vaikutetaan välittömästi myös liikennejärjestelmäsuunnittelulla ja aluekehittämisellä sekä valtiontalouden keinoin. Valtionhallinnossa tehdään muitakin merkittäviä alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavia päätöksiä esimerkiksi palveluverkon suhteen. Siksi on tärkeää, että valtionhallinnossa ja alueilla toimitaan samaan suuntaan ja luodaan valmiuksia vastata tulevaisuuden tarpeisiin.

Ajankohtaiset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat yhteiskunnalliset haasteet ja muutokset, kuten ilmastonmuutos, kaupungistuminen ja julkisen talouden kantokyky, eivät kosketa vain yhtä suunnittelutasoa tai -sektoria, vaan edellyttävät perinteistä tarkastelutapaa laajempaa näkemystä mahdollisista tulevaisuuksista ja toisiinsa vaikuttavista tekijöistä. Tällaisten ilmiöiden ymmärtäminen ja niihin liittyviin laajalotteisiin systeemiin muutoksiin tarttuminen ovat suuria haasteita ja tässä esitetyn kehityskuvatyön ydintä.

Näin kehityskuvatyön tulokset palvelevat laaja-alaisesti yhteiskuntakehittämistä ja läpileikkaavasti eri sektoreita ja erilaisia alueita. Lopputuloksena syntyy yhteinen strateginen alusta yhteistyöhön pohjautuvalle alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiselle ja sen muutoksiin varautumiselle.





## 2.2. Kestävä kehitys tavoitteeksi – Ollaanko vai eikö olla kestävän kehityksen polulla

Kestävä kehitys on koko yhteiskuntakehityksen keskeinen tavoite niin Suomessa kuin maailmanlaajuisesti. Suomi on sitoutunut toteuttamaan YK:n kestävän kehityksen agenda. Maankäyttö- ja rakennuslaissa, joka ohjaa alue- ja yhdyskuntarakenteen suunnittelua, kestävä kehitys on alue- ja yhdyskuntarakenteen suunnittelun keskeisimpänä tavoitteena ja sitä on täsmennetty muun muassa eri kaavoille asetetuissa sisältövaatimuksissa.

Kestävä kehitys tarkoittaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista sekä ekologista kestävyyttä. Kestävä on vain sellainen kehitys, jossa kaikki edellä mainitut ulottuvuudet on otettu huomioon siten että ne toteutuvat samanaikaisesti. Alue- ja yhdyskuntarakenteen tarkasteluun ja kehittämiseen kestävä kehitys sopii hyvin, koska alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen vaikuttavat tekijät voivat olla keskenään ristiriitaisia ja vaativat yhteen sovittamista.

Ekologinen kestävyys painottaa etenkin hiilineutraalia yhteiskuntaa. Kestävän kehityksen perusehtona on luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien toimivuuden säilyttäminen sekä ihmisen taloudellisen ja aineellisen toiminnan sopeuttaminen pitkällä aikavälillä luonnon kestävyyskykyyn. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kannalta ekologisessa kestävyudessa painottuu etenkin ilmastonmuutos ja sen myötä hiilineutraalisuus ja resurssitehokkuus, mutta myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen sekä ympäristön, maaperän, vesien ja ilman hyvä tila.

Sosiaalinen kestävyys edellyttää yhdenvertaisia mahdollisuuksia hyvinvointiin. Sosiaalisessa kestävyudessa keskeisenä tavoitteena on taata hyvinvoinnin edellytysten ja kulttuuriperinteen siirtyminen sukupolvelta toiselle ja tasavertaisesti eri alueiden ja väestöryhmien välillä. Alue- ja yhdyskuntarakenteen osalta sosiaalinen kestävyys painottaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta ja sitä tukevaa keskus- ja palveluverkkoa ja liikennepalveluja, mutta myös asuin- ja elinympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta ja viihtyisyyttä, sekä eri elämäntilanteisiin sopivia asumismahdollisuuksia ja kulttuuriperinteen säilymistä.

Taloudellinen kestävyys on sisällöltään ja laadultaan tasapainoista kasvua, joka ei perustu pitkällä aikavälillä velkaantumiseen tai varantojen hävittämiseen. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen osalta taloudellinen kestävyys painottaa kansallisuusvarallisuudesta eli rakennetusta ympäristöstä huolehtimista ja sen kustannustehokasta käyttöä, tuottavia ja tehokkaita investointeja, elinkeinotoiminnan hyviä toimintaedellytyksiä ja uusiutumisen, teknologiakehityksen ja hyvän saavutettavuuden mahdollistamista sekä raaka-aineiden saatavuuden turvaamista.

## 2.3. Ajan ja tulevaisuuden hermoilla – lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikatahtämällä

Alue- ja yhdyskuntarakenteen ovat pitkäkestoisia ja vahvasti polkuriippuvia, kun taas toimintaympäristö muuttuu nopeammin. Kestävä kehitys ja sen saavuttaminen ja ylläpitäminen painottuvat eri tavoin eri alueilla ja eri aikana riippuen alueen olosuhteista ja toimintaympäristön muutoksista. Kestävä kehitys ei ole päämäärä sinänsä eikä alue- ja yhdyskuntarakenteen ole koskaan valmis. Alue- ja yhdyskuntarakenteen tulisi vastata aina kunkin ajan tarpeisiin mahdollisimman hyvin ja toisaalta sen kehittämistyössä tulisi luoda valmiuksia vastata ja varautua tulevaisuuden tarpeisiin ennalta.



Kehityskuvatyo on luonteeltaan jatkuvaa, eikä se perustu tiettyyn ohjevuoteen. Tulevaisuutta ja kehittämistä katsotaan aina tarpeen, tilanteen ja mahdollisuuksien mukaan eri aikajän-teillä niin lyhyellä, keskipitkällä kuin pitkällä aikavälillä. Kehitykseen vaikuttavat asiat ovat luonteeltaan hyvin eri tyyppisiä niiden ennustettavuuden ja epävarmuuden suhteen. Yleensä ennakoititöissä on käytetty 30 vuotta eteenpäin suuntautuvaa tarkastelua, mutta alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta ennakoitavien asioiden sumeus kasvaa ajan myötä varsinkin kun muutostekijöiden vaikutukset voivat olla keskenään erisuuntaisia ja siten niiden yhteisvaikutukset vaikeasti hahmoteltavissa. Visiota tai tiettyä ohjevuotta tärkeämpää on varmistaa, että alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on varauduttu vaihtoehtois-ten, ei vain todennäköisten vaan myös yllättävienkin, mutta vaikutuksiltaan merkittävien kehityskulujen varalle. Eri ilmiöitä voi olla tarpeen tarkastella erilaisilla aikaväleillä ja -näky-millä, mikä painottaa jatku- van seurannan tarvetta ja alue- ja yhdyskuntarakenteen muutosjoustavuutta.

## **2.4. Tilannekuva kertoo missä ollaan menossa ja mistä tullaan**

Tilannekuva ylläpitää tietoa alue- ja yhdyskuntarakenteen ajantasaisesta tilanteesta ja viimeaikaisesta kehityksestä. Tilannekuva ankkuroidaan alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta keskeisiin muuttujiin, joiden avulla voidaan arvioida alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä ja ennen kaikkea sen toimivuutta ja kestävyyttä sekä rakentaa polkuriippuvuutta tulevaan kehitykseen, sen perusuraan ja muihin kehityskuluihin ja julkisen talouden ennakoituun kehitykseen.

### **2.4.1. Auerakenteen tilannekuva**

#### **Väestö- ja työpaikkakehitys**

Väestö- ja työpaikkakehitys maan eri osissa kuvaa keskeisesti aluerakenteen kehittymistä, sen keskittä-vää ja eriyttävää kehitystä, ja se vaikuttaa keskeisesti myös yhdyskuntarakenteiden kehittymiseen ja kehittämistarpeisiin.

Väestömäärät perustuvat maan sisäiseen muuttoliikkeeseen, syntyvyyteen, kuolleisuuteen ja maahanmuuttoon. Väestömäärän ohella on seurattava väestörakenteen muutoksia, jotka liittyvät ikärakenteeseen ja huoltosuhteeseen. Muuttujia tarkastellaan niin absoluuttisesti paikkatietoihin ja ruutuaineistoon perustuen, kuin erilaisten toiminnallisten ja hallinnollisten rajausten kautta. Rajauksina voidaan käyttää kaupunki-maaseutu -luokitusta samoin kuin hallinnollisia rajoja, jotka nekin perustuvat toiminnallisuuteen, kuten maakunta- ja kunta- ja seuturajauksissa on kysymys.

#### **Monipaikkaisuus**

Väestön vakituinen kotipaikka ei kuvaa yksiselitteisesti väestön sijoittumista ja aluerakennetta, koska ihmiset todellisuudessa ja yhä enemmän viettävät aikaansa muualla kuin kotipaikallaan. Tämän takia tarkastelussa on mukana myös monipaikkaisuus, jolla tarkoitetaan laajasti ihmisten elin- tai työympäris-tön koostumista useasta eri paikasta ja heidän säännöllisestä liikkumisestaan näiden paikkojen välillä.

Monipaikkaisuus ilmenee vapaa-ajan asuntoina tai kakkosasuntoina, päivittäisen asiointiympäristön ja työssäkäyntialueen ulkopuolella harrastamisena, opiskeluna toisella paikkakunnalla tai uusperheiden useampana kotina. Monipaikkaisuus voi siis liittyä niin asumiseen, työhön, vapaa-aikaan kuin sosiaali-siin suhteisiin, ja se voi olla joko vapaaehtoista tai olosuhteiden tai elämäntilanteen pakottamaa.



## **Kaupunkiverkon kattavuus**

Kaupunkiverkon tarkastelulla kuvataan erilaisten kaupunkiseutujen monipuolisuutta ja vahvuutta ja niiden sijaintia maan kattavasti. Aluerakenteen monikeskuksisuus on keskeistä muun muassa kaupunkimaisten palvelujen ja toimintojen saatavuuden turvaamiseksi maan eri osissa. Monikeskuksisuuden kannalta tärkeitä ovat eri puolilla maata sijaitsevat osaamisen ja taloudellisten toimintojen monipuoliset kärkiseudut. Nämä kaupunkiseudut toimivat aluerakenteen solmukohtina niin kansainvälisesti, valtakunnallisesti kuin alueellisesti.

Merkittävän kaupunkiseudun asema määrittyy kaupunkiverkkotutkimuksessa seitsemän muuttujan kautta. Kaupunkiseutu määrittyy kansallisesti merkittäväksi kaupunkiseuduksi, jos sen suhteellinen osuus väestöstä tai eri talouden toiminnoista ylittää yhden prosentin kansallisesta arvosta tai jos sillä on kansallisesti merkittävä asema hallinnollisesti tai korkeakoulurakenteissa. Kaupunkiverkkotutkimusta on tehty vuodesta 1998 lähtien aluksi ympäristöministeriön toimeksiannosta. Sen avulla on seurattu kansallisen kaupunkiverkon rakennetta ja kehittymistä, ja kaupunkien luokittelua on hyödynnetty kansallisen kehittämissäpolitiikan kohdentamisessa.

## **Alueiden välinen vuorovaikutus ja toiminnallisten alueiden/vyöhykkeiden kehittyminen**

Aluerakenne voidaan nähdä verkkona, jossa kaupunkiseudut ja alueet toimivat vuorovaikutuksessa ja työnjaossa keskenään. Alueellinen vuorovaikutus eli ihmisten ja yritysten liikkuminen ja kontaktit tapahtuvat yhä laajemmilla alueilla, jotka eivät noudata hallinnollisia rajoja. Aluesuunnittelua ja -kehittämistä ei voi tämän vuoksi suunnata vain hallinnollisten alueiden mukaan, vaan on tarpeen seurata eri alueiden välisen vuorovaikutuksen kehittymistä ja tunnistaa erilaisia toiminnallisia aluekokonaisuuksia ja -verkostoja.

Alueellinen vuorovaikutus tapahtuu enenevästi toiminnallisissa aluekokonaisuuksissa, jotka määrittyvät pitkälti keskusten vetovoiman ja saavutettavuuden perusteella. Esimerkiksi työssäkäynti ja asiointi ylittävät usein hallinnolliset rajat. Kaupungistuminen ja liikenne- ja viestintäjärjestelmän kehittyminen ovat aiheuttaneet nopeita muutoksia toiminnallisissa alueissa, mikä näkyy esimerkiksi työssäkäyntialueiden merkittävänä laajentumisena.

Aluerakenne näyttäytyy myös kaupunkikeskusten väliin sijoittuvina kehitysvyöhykkeinä tai -käytävinä, joiden perustana on toimiva liikennejärjestelmä. Kehitysvyöhykkeen kaupunkien välillä on paljon esimerkiksi työssäkäyntiin, opiskeluun, yritystoimintaan ja palvelujen käyttöön liittyviä yhteyksiä ja liikkumista. Suurempien kaupunkien väliin jäävät alueet pyrkivät hyötymään sijainnistaan ja pääsemään mukaan keskusten kasvuun. Vyöhykkeiden kautta pystytään hahmottamaan myös alueiden välisiä virtoja ja kytkentöjä.

## **Saavutettavuus ja kulkumuotojakaumat**

Saavutettavuus on aluerakenteen kestävyys ja toimivuuden kannalta olennainen muuttuja. Kysymys on siitä, miten erilaiset keskuksat voidaan saavuttaa erilaisiin aikavyöhykkeisiin perustuen; miten esimerkiksi Helsinki (lentokenttä) saavutetaan maan muista osista tai miten Oulun keskus saavutetaan sen vaikutusalueelta. Liikennejärjestelmä ja sen kehittyminen ovat saavutettavuuden kannalta keskeisessä roolissa. Aluerakenteen kestävyys kannalta olennaista on myös se, millä kulkumuodoilla yhteydenpito käytännössä toteutetaan ja on mahdollista toteuttaa ja miten liikennemäärät kehittyvät ajan



myötä. Kestävyyden kannalta on myös pystyttävä seuraamaan verkkoyhteyksien avulla tapahtuvaa digitaalista palvelujen tarjontaa ja käyttöä.

#### 2.4.2. Yhdyskuntarakenteen tilannekuva

##### **Kaupungistuminen ja taajamoituminen**

Yhdyskuntarakenne käsittää ihmisten arjen eli päivittäisten toimintojen alueen, joka voi ulottua kaupunkiseudusta pienemmän kunnan keskustaajamaan. Tilannekuvassa on pystyttävä tunnistamaan ja seuraamaan kehitystä erilaisten yhdyskuntien osalta. Lähtökohtana kuvataan kaupungistumista eli taajamoitumisastetta, joka kertoo missä määrin väestöä sijoittuu taajamiin yleensä ja erikokoisiin taajamiin eli minkälaisia taajamia näin muotoutuu. Kaupungistumista ja taajamoitumista voidaan kuvata Suomen ympäristökeskuksen YKR- taajamiin ja kaupunki-maaseutu -luokitukseen perustuen ottaen tarpeen mukaan huomioon myös taajamia alhaisemman tehokkuuden kylä- ja vapaa-ajan alueita. Kolmas yhdyskuntasuunnittelun kannalta väestön keskittymistä kuvaava mittari on asemakaavoitetulla alueella asuvan väestön osuus.

##### **Väestön ja työpaikkojen sijoittuminen**

Yhdyskuntarakenteen kehitystä ja rakennetun alueen kasvua voidaan arvioida tarkastelemalla taajamien pinta-alaa ja väestöä sekä näiden suhdetta. Tällöin kiinnitetään huomiota myös taajamien laajenemiseen ja asukastiheyden kehittymiseen, jolla on keskeinen merkitys yhdyskuntarakenteen eheytyksen/täydentymisen ja olemassa olevien rakenteiden hyödyntämisen kannalta.

Kaupunkiseudun sisäistä yhdyskuntarakennetta voidaan käsitellä luokituksella, joka rajaa taajamista ydinkeskustat ja alakeskustat. Keskusta-alueilla on selkeästi tiiviimmin muun muassa palveluiden työpaikkoja, vähittäiskauppoja ja väestöä kuin ympäröivillä alueilla. Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeiden avulla taajaman sisäistä rakennetta voidaan tulkita tarkemmin kuin pelkällä keskusta-alueiden rajauksella. Tässä luokituksessa taajama-alue jaetaan jalankulku-, joukkoliikenne- ja autokaupungin vyöhykkeiksi. Kriteereinä ovat muun muassa etäisyys keskustasta, joukkoliikenteen vuorotiheys sekä kävelyetäisyys pysäkille.

Työpaikkojen muutoksen seuranta yhdyskuntarakenteen näkökulmasta on haasteellista, sillä eri aikajaksoilla työpaikkojen määrään vaikuttaa voimakkaasti talouden syklisyys. Työpaikkojen sijaintitiedot päivittyvät myös hitaasti, ja tuorein tieto kuvaa yleensä 2–3 vuoden takaista tilannetta.

##### **Saavutettavuus, liikennemäärät ja kulkumuotojakaumat**

Yhdyskuntarakenteen toimivuus ilmenee etenkin silloin, kun tarkastellaan eri toimintojen keskinäisiä suhteita ja sekoittumista. Tällöin on seurattava väestön sijoittumista suhteessa työpaikkoihin, palveluihin ja virkistysalueisiin sekä asukkaiden keskimääräisiä työssäkäynti- ja asiointimatkoja. Viime kädessä kestäväyyden kannalta on olennaista se, miten työssäkäyntiin, asiointiin tai vapaa-ajan viettoon tehtävä liikkuminen muuttuu ja millä kulkumuodoilla tehtävät matkat suoritetaan.

##### **Muita yhdyskuntarakenteeseen liittyviä muuttujia**

Asuminen on tarpeen ottaa yhdyskuntarakenteen seurannassa huomioon, koska asumisväljyys ja asuntojen riittävyys ja kohtuuhintaisuus ovat sosiaalisen kestäväyyden ydintä. Asuntojen hintakehitys ja



asuntojen (rakennetun ympäristön) käyttöaste kuvaa myös asuntovarallisuuden kehittymistä ja taloudellista kestävyyttä. Lisäksi elinympäristön laatua tulisi pystyä seuraamaan osana yhdyskuntarakenteen kehittymistä, mikä edellyttää pitkäaikaisseurannan kehittämistä.

## 2.5. Tulevaisuuskuva hahmottaa ja arvioi tulevaa kehitystä

Kehityskuvatyössä tulevaisuus nähdään avoimena, ulkoisia muutosvoimia, epävarmuuksia ja riskejä sisältävänä. Tulevaisuuteen sisältyvien mahdollisuuksien ja uhkien ja epävarmuuksien tunnistaminen sekä yhteinen ymmärrys niiden vaikutuksista ja hallinnasta on koko kehityskuvatyön keskeinen haaste. Eri toimijoiden tulisi kyetä vastaamaan samoihin, ilmiön kautta määrittyviin tarpeisiin, jolloin olisi mahdollista saada aikaan samansuuntaisia toimia ja siten vaikuttavuutta.

### Tunnistetaan keskeiset ilmiöt/muutostekijät ja niiden herkkyys ja vaikuttavuus

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on ylläpidettävä näkemystä siitä, mitkä ovat keskeisimpiä Suomen tulevaisuuteen ja erityisesti alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen ja kestäväan kehittämiseen vaikuttavia ilmiöitä ja muutostekijöitä ja mikä on arvio niiden todennäköisyydestä/epävarmuudesta ja vaikuttavuudesta sekä keskinäisestä riippuvuudesta.

Toimintaympäristön muutoksia tarkastellaan erilaisten meneillään ja näköpiirissä olevien ilmiöiden ja muutostekijöiden kautta. Tällaisia ovat esimerkiksi ilmastonmuutos, kaupungistuminen, digitalisaatio, julkisen talouden kehitys, elinkeinon uudistuminen, monipaikkaisuus tai COVID-19 –epidemian tapaiset äkilliset muutokset ja villit kortit. Näiden kautta määritellään alue- ja yhdyskuntarakenteen perusuraa ja muita skenaarioita ja mahdollisia kehityskulkuja sekä arvioidaan niitä kestäväan kehityksen kannalta.

Muutostekijöiden riskianalyysiä tarvitaan tunnistamaan niihin liittyvät epävarmuudet ja riskit ja vaihtoehtoiset kehityskulut, joihin on varauduttava. Ristivaikutusanalyysiä tarvitaan muutostekijöiden keskinäisriippuvuuksien sekä skenaarioiden liikkeellepanevien voimien ja ajureiden tunnistamiseksi.

### Määritellään perusura ja tunnistetaan muita skenaarioita ja villejä kortteja

Tunnistettujen ilmiöiden ja muutostekijöiden kautta määritellään alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdollisia kehityskulkuja, joihin alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on varauduttava. Aktiivinen skenaariotyöskentely hyödyntää tulevaisuuden mahdollisuuksia ja uhkien pitkäaikaisvaikutuksia kuvaavia menetelmiä, jotka auttavat ymmärtämään nykytilan ja tulevan kehityksen välisiä kytkentöjä ja valintojen merkitystä.

Skenaarioiden kuvaamisessa hyödynnetään tilannekuvassa käytettyjä keskeisiä muuttujia. Lähtökohdiana on perusura, jossa kehitys jatkuu jotakuinkin samanlaisena kuin nykyisellään, eli kehitys on vahvasti polkuriippuvaista ottaen kuitenkin huomioon tunnistettujen ilmiöiden todennäköisimmät yhteisvaikutukset. Näiden lisäksi hahmotellaan muita erilaisia skenaarioita alue- ja yhdyskuntarakenteen tulevaisuudesta, jotka ovat mahdollisia ja jotka erkaantuvat perusurasta ajan myötä. Näiden lisäksi on tärkeää tunnistaa ja tarkastella (stressitesti) ”villejä kortteja” eli yksittäisiin ilmiöihin liittyviä yllättäviä ja epätodennäköisiä, mutta toteutuessaan merkittävästi alue- ja yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavia tekijöitä.



## **Arvioidaan vaikutukset kestäväen kehityksen kannalta, mitä uhkia ja mahdollisuuksia**

Keskeinen osa tulevaisuuskuva on arvioida ilmiöiden ja niistä johdettujen perusuran ja muiden skenaarioiden ja kehityskulkujen vaikutuksia kestäväen kehityksen eri ulottuvuuksien; taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristön kestävyuden näkökulmasta ja tunnistaa mahdollisia "kestävyysevajeita", joiden kuromiseen on varauduttava eri aikajäniteillä. Arvioinnissa tunnistetaan kestäväen alue- ja yhdyskuntarakenteen uhkia ja mahdollisuuksia ja sitä kautta tulevaisuuden haasteita ja tarpeita. Alue- ja yhdyskuntarakenteen kestävyydelle täsmennetään tavoitteisto/kriteeristö.

### **2.6. Kehittämiskuva näyttää suuntaa ja miten se saavutetaan**

Kehittämiskuvassa kiteytyy näkemys toisaalta siitä, mihin suuntaan alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystä tulisi ohjata, jotta se pysyy tai ohjautuu kestäväen kehityksen uralle, ja toisaalta siitä mitä toimia tarvitaan eri aikajäniteillä.

#### **Suunnan määrittely – Tavoitteet ja varautumiset**

Tulevaisuustarkastelun pohjalta on tunnistettu alue- ja yhdyskuntarakenteen keskeiset kehittämis- ja varautumistarpeet kestäväen kehityksen eri ulottuvuuksissa perusuran ja erilaisten muiden skenaarioiden ja kehityskulkujen näkökulmasta. Näin on tunnistettu, mitkä ovat alue- ja yhdyskuntarakenteen vahvuuksia ja mahdollisuuksia, joita on kyettävä ylläpitämään tai hyödyntämään sekä toisaalta heikkouksia ja uhkia, joita on pyrittävä poistamaan tai joiden torjuminen on välttämätöntä tai joihin on muutoin pyrittävä varautumaan.

Kehittämiskuvassa tarpeita tarkastellaan kokonaisuutena niitä ristiintaulukoiden eri aikajäniteillä ja määrittellään keskeiset kehittämisen painopisteet ja tavoitteet/linjaukset, jotka on tarpeen ottaa jatkossa huomioon, jotta alue- ja yhdyskuntarakenne kehittyy kestäväällä tavalla. Kehittämisen linjaukset voidaan kuvata myös tavoiteltavana skenaariona. Tähän voi liittyä myös erilliset varautumissuunnitelmat villien korttien tarkastelujen pohjalta. Tavoitteet voidaan asettaa myös ilmiöiden näkökulmasta, jolloin lähestymistapa on jo lähtökohtaisesti suunnittelun sektori- ja tasorajoja rikkova.

#### **Miten saavutetaan ja miten ylläpidetään – toimien määrittely**

Suunnan ja linjausten/tavoitteiden asettamisen jälkeen tarkastellaan konkreettisesti mitä tulee tehdä ja milloin, jotta tavoitteet/linjaukset voidaan saavuttaa ja jotta voidaan varautua myös yllättäviin kehityskuluihin. Toimien osalta on syytä tarkastella nykyisten ohjauskeinojen toimivuutta ja muutostarpeita sekä uusien ohjauskeinojen kehittämistä.

Tarvittavia toimia tarkastellaan erilaisin aikajänitein huomioiden julkisen talouden mahdollisuudet. Tähän on käytettävissä erilaisia menetelmiä. Kehityspolkuorientoitunut backcasting pyrkii luomaan siltaa nykyhetken valintamahdollisuuksien ja pitkän aikavälin tavoitteen välille. Se kysyy: miten muutos tehdään? Haetaan muutostekijöitä, jotka voisivat antaa kipinäa tavoitellulle pitkän aikavälin kehitykselle? Nämä muutostekijät voivat liittyä esimerkiksi politiikka- ja suunnitteluprosesseihin, taloudellisiin kannustimiin, merkittäviin investointeihin ja käyttäytymistapojen muutoksiin. Tässä backcastingin muodossa pyritään tunnistamaan avaintoimijoita ja sidosryhmiä, joilla voisi olla vaikuttava rooli kehityspolun muodostumisessa.





On tarpeen tunnistaa alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen kohteita, jotka konkretisoivat ilmiöt eri sektoreille ja tasoille ja toimivat samalla yhteisenä pelkistykseenä näiden välisessä vuorovaikutuksessa yhdistäen alueita ja hankkeita ja auttaen tarkastelemaan eri mittakaavoja ja ohjelmoimaan toimija-verkostoja. Rajakohteet ovat siis suunnittelun kohteita, joissa on erityisesti tarpeen tarkastella suunnittelun eri tasoja, aikajäniteitä ja eri toimijoiden käytössä olevia ratkaisumahdollisuuksia

### 3. Kehityskuvatyön prosessi

#### 3.1. Rullaava ja vuorovaikutteinen prosessi

##### **Pidetään yllä jatkuvasti vuosittain ja sidotaan hallituskauden rytmiin**

Alueidenkäytön kehityskuvaa pidetään jatkuvasti yllä. Tämä jatkuvuus koskee niin tilanne-, tulevaisuuskuin kehittämiskuvaa. Vuositasolla päivitetään tilannekuva, ja arvioidaan ja analysoidaan keskeisimpiä muutoksia. Vastaavalla tavalla tulevaisuuskuvan osalta ylläpidetään näkemystä (pidetään tuntosarvet ylhäällä) siitä, mitkä ovat keskeisiä muutostekijöitä, ja tunnistetaan niissä tapahtuvia muutoksia. Kehittämiskuvan osalta seurataan ja arvioidaan eri sektoreiden ja alueiden alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyviä toimia ja niiden samansuuntaisuutta ja vaikuttavuutta.

Kehityskuvatyö sidotaan hallituskausien mukaisesti neljävuotisrytmiin siten, että neljäntenä vuotena kootaan ja päivitetään kehittämiskuva, eli esitetään ja päivitetään näkemys siitä, mihin suuntaan ja miten alue- ja yhdyskuntarakennetta kehitetään. Hallituskauden kolmantena vuotena toistetaan skenaario-prosessi tai ainakin sen tärkeimmät skenaariot olisi hyvä päivittää aina toimintaympäristön muuttuessa.

##### **Ympäristöministeriö vastaa kehityskuvatyön ylläpitämisestä**

Kehityskuvatyön ylläpidosta vastaa ympäristöministeriö yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen kanssa. Työtä ohjaamaan asetetaan yhteinen asiantuntijaryhmä. SYKE:llä on keskeinen rooli tilannekuva koskevien aineistojen tuottamisessa ja niiden ylläpidossa. Ympäristöministeriön ja SYKE:n toiminnan ja talouden suunnittelussa varaudutaan kehityskuvatyön ylläpitämiseen ja varataan siihen riittävät resurssit huomioiden kuitenkin se, että kehityskuvatyö ankkuroituu jo olemassa olevaan työhön ja tehostaa sitä.

Kehityskuvatyö edellyttää tietotuotannon ja -aineistojen pitkäjänteisen käytön mahdollistamista. Etenkin YKR-ruututiedot ovat alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön seurannan ja tutkimuksen keskeisin tietoineisto, joiden käyttö tutkimustoimintaan on varmistettava. SYKE:n on pystyttävä jatkossakin päivittämään taajamarajoja, kaupunki-maaseutuluokitusta ja muita yhdyskuntarakenteen aluejakoja vertailukelpoisesti ja jatkamaan alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistyötä tilastokeskuksen aineistoihin pohjautuen.

##### **Kehityskuvatyöstä sidosryhmien yhteiskehittämisen foorumi ja tilannehuone**

Kehityskuvatyötä kehitetään sidosryhmien yhteisenä foorumina, joka mahdollistaa yhteisen oppimisen ja yhdessä tekemisen. Tavoitteena on toimia valtakunnallisen alue- ja yhdyskuntarakenteen strategisen kehittämisen eräänlaisena tilannehuoneena eri hallinnonaloja ja -tasojen tilanteen ja tarpeen mukaan



verkostomaisesti yhdistäen. Verkostomaisessa yhteistyössä voidaan tehdä ennakointia, visiointia ja tavoitteiden yhteensovittamistyötä vapaammin kuin pelkästään lakisäätteisten suunnitelmien laadinnan puitteissa. Kun ymmärretään ilmiöt eri osapuolten näkökulmasta, löydetään yhteistä tahtotilaa ja ratkaisuja. Suunnittelua käännetään tavallaan pääläelleen: sen sijaan, että pohdittaisiin, mitä sisältöjä tulevaan suunnitelmaan tarvitaan, kysytään pikemminkin, miten suunnitteluinstrumentit auttavat ratkomaan todellisiin ilmiöihin perustuvia olennaisia suunnittelun ja kehittämisen kysymyksiä.

Foorumin ja yhteiskehittämisen vahvistamiseksi:

- luodaan verkkopohjainen alusta, jonka kautta kehityskuvatyötä koskeva tiedonvälitys, tiedonvaihto ja vuorovaikutus toteutuvat
- järjestetään säännöllisesti/vuosittain alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämispäivät, jotka keskittyvät kehityskuvan sisältöihin ja ylläpitoon ja muiden ajankohtaisten asiaan liittyvien tutkimusten ja vastaavien esittelyyn ja niistä keskusteluun
- perustetaan alue- ja yhdyskuntarakenteen tieteellinen tukiryhmä/paneeli, joka edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä, ja joka antaa suosituksia päätöksentekoon ja vahvistaa monitieteellistä otetta alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä.
- Järjestetään alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen osallistuville verkkopohjainen toistuva kysely/barometri alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityskuvatyön sisältöihin liittyen.
- Kehittämiskuva valmistellaan vuorovaikutuksessa eri sidosryhmien kanssa siten, että valmisteluprosessi tarjoaa sidosryhmille mahdollisuuden tuoda esiin omia näkemyksiään.

### 3.2. Ensimmäinen kehityskuvakierros

Vuosina 2021-2022 toteutetaan osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa ”Alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdolliset tulevaisuudet” -ennakointihanke. Siinä luodaan tietopohjaa ja perustaa alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityskuvatyölle ja erityisesti sen tulevaisuuskuva -osiolle.

Hanke tuottaa esityksen alue- ja yhdyskuntarakenteen todennäköisestä tulevaisuudesta eli perusurasta sekä muista mahdollisista kehityskuluista, joihin alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on varauduttava. Hankkeessa arvioidaan tarkasteltavien kehityskulkujen vaikutuksia kestäväan kehitykseen ja määritellään alue- ja yhdyskuntarakenteen kestäväan kehittämisen kannalta tärkeimmät tulevaisuuden haasteet ja tarpeet.

Valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeessa kehitetään ennakoinnin menetelmää, joka loisi jatkuvuutta ja jota voitaisiin päivittää jatkossa. Lisäksi hankkeessa kehitetään alue- ja yhdyskuntarakenteen kestäväan kehitykseen perustuvaa arviointikriteeristöä sekä pilotoidaan yhteiskehittämiseen perustuvaa tilannehuonetyöskentelyä. Hankkeessa myös määritellään ja simuloidaan alue- ja yhdyskuntarakenteen dynamiikkaa kokonaisuutena valtakunnallisesti ja myös erilaisten alueiden ja eri sektoreiden näkökulmasta. Hankkeessa pyritään tunnistamaan nykyistä systemaattisemmin, mistä alue- ja yhdyskuntarakenne koostuu, mitkä tekijät vaikuttavat sen kehitykseen, miten se kehittyy ja toimii sekä miten ja mihin se vaikuttaa.





Varsinainen ensimmäinen kehityskuva laadittaisiin rinnan valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeen kanssa ja sen tuloksia hyödyntäen siten, että se valmistuisi vuoden 2023 aikana.

Tämän jälkeen kehityskuvatyo lähtee pyörimään vuositasolla esitetyllä tavalla seuraavan hallituskauden alusta. Kehityskuvatyon sisältöä ja prosessia arvioidaan ja kehitetään jatkuvasti.

### 3.3. Viestintä tukemaan kehityskuvatyötä

Alueidenkäytön kehityskuvatyon yksi keskeinen tarkoitus ja tavoite on kasvattaa sidosryhmien, päättäjien ja yleisön tietoutta alue- ja yhdyskuntarakenteen ja sen kehittämisen merkityksestä.

Kehityskuva työn jatkuvuus, vaikuttavuus ja sen rooli yhteisenä foorumina edellyttää systemaattista ja tehokasta viestintää ja vuorovaikutusta.

Viestinnän ja vuorovaikutuksen tavoitteena on

- Keskeiset sidosryhmät osallistuvat työhön ja jakavat tietoa eteenpäin omissa kanavissaan.
- Kestävästä alue- ja yhdyskuntarakenteesta syntyy monipuolista keskustelua niin perinteisessä kuin sosiaalisessa mediassa. Ympäristöministeriön asiantuntijat kannustavat keskusteluun ja osallistuvat siihen myös itse.
- Sidoryhmät kokevat yhteisen kehittämisen tuloksena syntyneen tiedon omakseen ja se otetaan laajasti käyttöön.

Päävastuu viestinnästä ja vuorovaikutuksesta on ympäristöministeriöllä. Kannustamme sidoryhmiä viestimään aktiivisesti omissa kanavissaan. Viestinnän onnistumisen kannalta on keskeistä se, että sidoryhmät osallistuvat kehityskuvatyöhön ja jakavat tietoa eteenpäin.

Viestinnän ensisijaisia kohderyhmiä ovat ne sidoryhmät ja päättäjät, jotka vastaavat alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisestä, jotka omalla toiminnallaan vaikuttavat siihen välillisesti, tai joiden toiminnalle alue- ja yhdyskuntarakente on tärkeä edellytys.

Kehityskuvatyon viestinnän pääkanavaksi perustetaan oma verkkosivu ympäristöministeriön verkkopalveluun. Verkkosivu kokoaa kehityskuvatyon keskeisen ajantasaisen sisällön ja sinne linkitetään aiheeseen liittyvää tausta-aineistoa. Viestinnässä hyödynnetään sosiaalista mediaa ja mediaviestinnän keinoja. Viestintää ja vuorovaikutusta palvelevat myös kehityskuvatyöhön liittyvät erilaiset sisäiset ja ulkoiset seminaarit, pyöreän pöydän keskustelut, työpajat sekä keskustelutilaisuudet, joita järjestetään myös verkkotilaisuuksina.

Kehityskuvatyölle on laadittu viestintäsuunnitelma, jota päivitetään työn edistyessä.



## 4. Kehityskuvatyön hyödyntäminen

Kehityskuvatyö johdattaa alue- ja yhdyskuntarakenteen kestävästä kehittämisestä nykyistä strategisempaan ja muutosjoustavampaan sekä uusia synergiamuotoja sisältävän kehittämisotteen suuntaan. Kehityskuva on luonteeltaan asiantuntemukseen perustuvaa informaatio-ohjausta ja tausta-aineistoa eri tahoille erilaisiin tilanteisiin ja tarpeisiin. Ennen kaikkea se on foorumi sidosryhmille käydä keskustelua ja luoda yhteistä näkemystä alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisestä. Omassa toiminnassaan kukin toimija soveltaisi ennakoitua ja ilmiöymmärrystä konkreettisesti, jotta haasteisiin voidaan puuttua tehokkaasti ja täysimääräisesti juuri sillä tasolla ja paikoissa, joissa se on tarpeen.

Kehityskuva tukee uudistettavan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaista alueidenkäytön suunnittelua. Valtioneuvoston päätettäväksi tulevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) linjaavat alueidenkäyttöä ja siten alue- ja yhdyskuntarakennetta valtakunnallisesti merkittävissä asioissa. Tavoitteiden valmistelu ja niiden päivittäminen tulee perustua alueidenkäytön valtakunnallisten tarpeiden ennakointiin ja tunnistamiseen, johon nyt esitettävä kehityskuvatyö tarjoaa osaltaan mahdollisuuden.

Maakuntien liitot vastaavat maakuntakaavoituksesta, erityisesti aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteista, kun taas kaupunkiseutujen ja kuntien alueidenkäytön suunnittelussa vastaan yhdyskuntarakenteen kehittämisestä. Kehityskuvatyö ja siihen osallistuminen tarjoaa maakuntien ja kuntien suunnittelun taustaksi valtakunnallista kokonaiskuvausta alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi.

Kehityskuvatyö palvelee muutakin alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa, kuten asuntopoliittista suunnittelua, kansallisen kaupunkistrategian toteuttamista sekä valtion ja kuntien välisiä erilaisia sopimusmenettelyitä, niiden kehittämistä ja niiden toteutumisen seuranta. Tällaisia sopimusmenettelyitä ovat esimerkiksi valtion ja kaupunkiseutujen väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimukset.

Kehityskuva ja siihen perustuva alue- ja yhdyskuntarakenteen ennakointityö tarjoaa vastinparin valtakunnalliselle ja alueelliselle liikennejärjestelmäsuunnittelulle, ja se luo synergiaa alue- ja yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiselle. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnittelu tarvitsee rinnalleen valtakunnallista aluerakennetyötä niin, että molemmin puolin käydään säännöllistä yhteiseen tilannekuvaan pyrkivää vuoropuhelua sekä vaihtoehtotarkasteluihin perustuvaa arviointia ja skenaariotyötä.

Kehityskuvatyö tukee ilmastopoliittista suunnittelua sekä aluekehittämisen ja kaupunki- ja maaseutupoliittikan linjaamista ja toimien suuntaamista jatkossa. Merkittävää on myös muiden sektorien kytkeytymisen ja synergian laaja-alainen vahvistaminen alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä ja ennakoinnissa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan, opetuksen, valtion talouden ja verotuksen ja alue- ja yhdyskuntarakenteen välisen kytkeytymisen vahvistaminen on tärkeää.

Kansainvälisestä näkökulmasta kehityskuvatyö palvelee Suomen ja sen lähialueiden välistä ja koko Euroopan laajuisia aluesuunnitteluyhteistyötä tuomalla esiin Suomen kannalta keskeisiä tulevaisuuden näkökohtia ja tarpeita. Kehityskuvatyö luo edellytyksiä myös YK:n kestävästä kehityksestä tavoitteiden ja kansainvälisten linjausten edistämiseksi. Esimerkkejä näistä kansainvälisistä linjauksista ovat vuonna 2020 hyväksytyt EU:n Alueellinen Agenda 2030 ja kaupunkipolitiikka linjaava Leipzigin peruskirja.



## 5. Yhteenveto – Ehdotukset alueidenkäytön kehityskuvatyön toteuttamiseksi



*Kuva: Yhteenveto kehityskuvatyön sisällöstä ja rullaavasta prosessista*

Esitämme seuraavaa:

Ympäristöministeriö käynnistää alueidenkäytön kehityskuvatyön, joka luo ja ylläpitää kestäväan kehitykseen perustuvaa strategista kokonaiskuvaa ja arviota alue- ja yhdyskuntarakenteen tilanteesta, kehitysnäkymistä sekä kehittämisen tarpeista, tavoitteista ja toimista.

Alueidenkäytön kehityskuvatyöstä jatkuvaa, systemaattista ja vaikuttavaa toimintaa

- Keskitytään alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, joka vaikuttaa merkittävästi väestön elinoloihin, elinkeinojen toimintaedellytyksiin tai esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaan.
- Vaikutetaan siihen, että alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisestä vastaavat ja siihen osallistuvat toimijat varautuvat ennalta keskeisiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja muutostekijöihin ja ohjaavat kehitystä toisiaan tukien samaan suuntaan huomioiden ennakoitavissa oleva talouskehitys ja julkisen talouden kantokyky.
- Jatketaan ja kehitetään ympäristöministeriön aikaisempaa aluerakenteen kehityskuvatyötä ja hyödynnetään siinä SYKE:n alue- ja yhdyskuntarakenteen seuranta- ja kehittämistyötä, sekä luodaan työnjakoa valtioneuvoston ennakointiverkoston ja eri ministeriöiden ja alueiden tilanearvio- ja ennakointityöhön.



Jatkuvasti ylläpidettävä alueidenkäytön kehityskuva jaetaan tilanne-, tulevaisuus- ja kehittämiskuvaan

- Tilannekuva kertoo alue- ja yhdyskuntarakenteen tilanteesta eli missä ollaan menossa ja mistä tullaan tarkastelun perustuessa keskeisiin muuttujiin.
- Tulevaisuuskuva hahmottaa ja arvioi tulevaa kehitystä, johon on varauduttava. Se ylläpitää näkemystä alue- ja yhdyskuntarakenteen muutostekijöistä, perusurasta ja muista mahdollisista kehityskuluista sekä arvioi niitä kestäväen kehityksen näkökulmasta.
- Kehittämiskuva määrittelee kestäväen alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen suuntaa ja tarvittavia toimia muuttuvassa toimintaympäristössä.

Alueidenkäytön kehityskuvasta eri toimijoiden yhteinen foorumi ja ”tilannehuone”

- Kehityskuvatyöstä vastaa ympäristöministeriö yhteistyössä Suomen ympäristökeskuksen kanssa. Toiminnan suunnittelussa ja resursoinnissa luodaan tähän edellytykset. SYKE vastaa erityisesti tietosisällöistä. Kehityskuvatyö edellyttää tietotuotannon ja –aineistojen pitkäjänteisen käytön mahdollistamista.
- Tilannekuvaa pidetään yllä vuosittain rullaavasti ja kehittämiskuvaa päivitetään neljän vuoden välein hallituskauden viimeisenä vuotena.
- Kehityskuvatyön kehittämiseksi yhteisenä foorumina ja yhteiskehittämisen vahvistamiseksi:
  - luodaan verkkopohjainen alusta ”tilannehuone”, jonka kautta kehityskuvatyötä koskeva tiedonvälitys, tiedonvaihto ja vuorovaikutus toteutuvat.
  - järjestetään säännöllisesti/vuosittain alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämispäivät, jotka keskittyvät kehityskuvan sisältöihin ja ylläpitoon ja muiden ajankohtaisten asiaan liittyvien tutkimusten, liikennehankkeiden ja vastaavien esittelyyn ja niistä keskusteluun.
  - perustetaan alue- ja yhdyskuntarakenteen tieteellinen tukiryhmä/paneeli, joka edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä, ja joka antaa suosituksia päätöksentekoon ja vahvistaa monitieteellistä otetta alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä.
  - Järjestetään alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen osallistuville verkkopohjainen toistuva kysely/barometri alue- ja yhdyskuntarakenteen kehityskuva -työn sisältöihin liittyen
  - Kehittämiskuva valmistellaan vuorovaikutuksessa eri sidosryhmien kanssa siten, että valmisteluprosessi tarjoaa sidosryhmille mahdollisuuden tuoda esiin omia näkemyksiään ja keskustella yhteisesti alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisestä pitkällä aikavälillä.
- Kehityskuva työn jatkuvuus, vaikuttavuus ja sen rooli yhteisenä foorumina edellyttää systemaattista ja tehokasta viestintää. Viestinnän avulla kasvatetaan sidosryhmien, päättäjien ja yleisön tietoutta alue- ja yhdyskuntarakenteen ja sen kehittämisen tärkeästä merkityksestä osana muuta yhteiskuntakehitystä sekä sen kehittämisen tarpeista.



## Kehityskuvatyötä hyödynnetään laaja-alaisesti

- Kehityskuvatyö suunnataan valtionhallinnolle ja maakuntien liitoille ja kunnille hyödynnettäväksi pitkän tähtäimen kehittämis- ja suunnittelutyössä.
- Kehityskuvatyötä hyödynnetään erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa alueidenkäytön suunnittelussa, ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ajantasaisuuden arvioinnissa ja valmistelussa.
- Kehityskuva ja siihen perustuva alue- ja yhdyskuntarakenteen ennakointityö tarjoaa vastinparin valtakunnalliselle ja alueelliselle liikennejärjestelmäsuunnittelulle.
- Se tarjoaa myös lähtökohtia kansainväliselle aluesuunnittelu yhteistyölle tuomalla esille Suomen näkökulmaa ja yhteistyötarpeita.
- Omassa toiminnassaan kukin toimija soveltaa ennakointityötä ja ilmiöymmärrystä konkreettisesti, jotta haasteisiin voidaan puuttua tehokkaasti ja täysimääräisesti juuri sillä tasolla ja paikoissa, joissa se on tarpeen.

## Kehityskuvatyö ja sen kehittäminen käynnistyvät ennakointihankkeella

- Kuluvana vuotena käynnistetään VN TEAS -hankkeena ”Alue- ja yhdyskuntarakenteen mahdolliset tulevaisuudet”, joka luo perustaa kehityskuvan tulevaisuus -osiolle, ja jonka yhteydessä kehitetään kehityskuvatyötä laajemminkin.
- Hallituskauden loppupuolella, vuoden 2023 aikana valmistuu ensimmäinen tässä esitetty kehityskuva.
- Sen jälkeen kehityskuvatyö etenee jatkuvana prosessina.