

## **Seudullisen liikennejärjestelmätyn ominaispiirteet kehittämisen lähtökohtana**

*Tapani Touru, väitöskirjatutkija (Tampereen yliopisto) ja MAL-konsultti (Sitowise Oy).*

Liikennejärjestelmäsuunnittelua toteutetaan Suomessa monella hallinnollisella tasolla. Seudullisella tasolla liikennejärjestelmäsuunnitelmia laaditaan Helsingin seudulla lakisääteisenä. Muilla kaupunkiseuduilla mm. Tampereen seudulla, liikennejärjestelmätyn- ja suunnitelmia on tehty vapaaehtoisesti. Yhteistyön vahvana kannustimena toimivat kuntien ja valtion väliset maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-sopimukset. Vuosille 2024–2027 solmitut MAL-sopimukset velvoittavat seitsemää MAL-kaupunkiseutua laatimaan kestävän kaupunkiliikenteen SUMP-suunnitelmat (SUMP=Sustainable Urban Mobility Plan). Sopimukset ovat linjassa muuttuneen TEN-T-asetuksen (TEN-T= Sustainable Urban Mobility Plan) kanssa, joka säätelee Euroopan unionin liikenneverkkojen kehittämistä. Velvoittavuuden myötä seudullisen liikennejärjestelmätyn ja -suunnittelun selkänöjan voi ajatella vahvistuneen.

Orpon hallitusohjelman mukaisesti MAL-sopimukset linkitetään osaksi valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa ja lainsäädäntöä. Tällä hetkellä, kesäkuussa 2025, alueidenkäyttölaki on lausunnoilla, valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa viilataan ja liikenne- ja viestintävirasto Traficom valmistautuu uuteen rooliinsa kansallisena SUMP-yhteyspisteenä. Paraikaa ollaan käynnistämässä ohjetyn kaupunkiseutujen SUMP-suunnittelun tukemiseksi. Lähiajat näyttävät, miten seudullisen liikennejärjestelmätyn ja suunnittelun prosessia ja statusta tullaan täsmentämään sekä kehittämään kansallisella tasolla. Tähän asti seudullisen liikennejärjestelmätyn- ja suunnittelun rooli, tavoitteet ja status ovat olleet jokseenkin yleispiirteisesti määritettyjä. Yhteistyötä on tehty vapaamuotoisesti, alueiden tarpeisiin pohjaten.

Itse olen muodostanut käsityksen seudullisesta liikennejärjestelmätyöstä teorian ja käytännön yhdistelmänä. Lähtökohtaisen ymmärryksen liikennejärjestelmätyöstä muodostin teoriaan nojaten diplomityönsäni vuonna 2011. Vuodesta 2013 toimin liikennesuunnittelijan ja liikennejärjestelmäryhmän päällikön rooleissa Helsingin seudulla sekä vuoden 2018 alusta vuoden 2024 lokakuuhun toimin liikennejärjestelmäpäällikkönä Tampereen kaupunkiseudulla. Ymmärrykseni seudullisesta liikennejärjestelmätyöstä on muodostunut vahvasti tämän käytännön kokemuksen pohjalta. Selkeää ja kattavaa ohjetta siitä, mitä, miksi ja miten seututasoista liikennejärjestelmätyötä tulisi tehdä, ei ole tullut vastaan. Olemassa olevat ohjeet kuvaavat lähinnä tavoiteteemoja: kestävyyttä tulisi edistää. Roolini antamalla mandaatilla ja kokemukseeni nojaten olen voinut itse määritellä mainitun kahden kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyönkäytäntöjä parhaaseen ymmärrykseeni tukeutuen. Aina en kuitenkaan ole ollut täysin vakuuttunut siitä, miten vahva selkänoja koordinoimillani prosesseilla on ollut. Vuorovaikutuksessa eri sidosryhmien kanssa on käynyt ilmi, että toimijoilla voi olla hyvinkin erilaisia käsityksiä siitä, mitä, miten ja miksi yhteistyössä tulisi tehdä. Seudullisen vaikuttavuuden mahdollistamiseksi olisi suotavaa, että keskeisillä sidosryhmillä olisi näihin kysymyksiin jokseenkin samanlainen vastaus.

Tästä lähtökohdasta aloitin vuonna 2020 väitöskirjaan tähtäävän Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyön toimintatutkimuksen. Vuosina 2020–2023 käynnissä olleessa tutkimuksessa pyrin sanoittamaan sekä kehittämään seudullisen liikennejärjestelmätyön käytäntöä yhdessä liikennejärjestelmätyön toimijoiden kanssa. Tavoitteena on ollut tunnistaa seudullisen liikennejärjestelmätyön erityisiä ominaispiirteitä, joita kuvaamalla voidaan lisätä yhteisymmärrystä työn luonteesta sekä selkeyttää siten yhteistyöhön osallistumista ja sen koordinoimista. Perimmäisenä tavoitteena on lisätä yhteistyön vaikuttavuutta kestävästä liikennejärjestelmästä ja yhdyskuntarakenteen kehittämisessä sekä kestävästä liikkumisesta edistämiseksi.

Toimintatutkimukseni menetelminä ovat olleet yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden haastattelut (2020), heille suunnatut kyselyt (2021

ja 2022) sekä yhteistyökokousten jatkuva havainnointi (2020-2023). Olen tehnyt aineistosta analyysjä ja tuonut niitä käsiteltäväksi Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyöryhmän ”kehityskusteluihin”, joita kutsun interventioiksi. Interventiot ovat käsitelleet sitä mitä, miten ja miksi seudullisessa liikennejärjestelmätöössä tehdään, kenen siihen tulee osallistua ja milloin mitäkin tulisi tehdä.

Seuraavassa kuvataan toimintatutkimukseni keskeisiä havaintoja. Väitöskirjaksi nämä havainnot jalostuvat vasta myöhemmin. Niitä ei siis ole toistaiseksi kytketty aiempaan tutkimukseen tai todennettu vertaisarvioinnilla. Havainnot esitetään tässä yhteydessä allekirjoittaneen asiantuntijanäkemyksinä niiden ajankohtaisuuden vuoksi.

## **Havainnot Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyöstä vuosilta 2020–2023**

### *Seudullisen liikennejärjestelmätöön kuvaus*

1. Seudullista liikennejärjestelmätöötä koskeva ohjeistus ja lainsäädäntö on yleispiirteistä eikä kuvaa selkeästi seututasoisen yhteistyön ja suunnittelun roolia liikennejärjestelmän kehittämisessä, mikä antaa yhteistyölle paljon vapauksia.
2. Seudullisen liikennejärjestelmätöön keskeisiksi koetut tehtävät voidaan tyypitellä kestävän liikennejärjestelmän kehittämiseen liittyvän yhteistyön ylläpitoon ja koordinointiin, strategiseen suunnitteluun, temaattiseen suunnitteluun, kehityksen seurantaan ja seudulliseen edunvalvontaan.
3. Seudullinen liikennejärjestelmätöön käytäntö ja sen tehtävät vastaavat hyvin (yleisellä tasolla) määritettyihin ja käytännössä muodostuneisiin odotuksiin. Toisin sanottuna yhteistyön tehtäviin ollaan tyytyväisiä ja teemat ovat yleispiirteisten tavoitteiden mukaisia.

*Seudullisen liikennejärjestelmätyn erityisiä ominaispiirteitä*

4. Seudulliseen liikennejärjestelmätyn koordinointiin ja siihen osallistumiseen liittyy merkittäviä rajoitteita, joista merkittävin on yhteistyöhön käytettävissä oleva aika.
5. Toimijoilla on hyvinkin erilaisia käsityksiä siitä, mitä seudullisen yhteistyön oleelliset tulokset ovat ja mikä toimijoiden rooli on niiden jalkauttamisessa.
6. Seudulliseen yhteistyöhön osallistuu hyvin erityyppisiä organisaatioita ja henkilöitä, joilla on erilaiset lähtökohdat, motiivit, motivaatio ja mandaatti osallistua liikennejärjestelmäyhteistyöhön.
7. Organisaation osallistumisen aktiivisuus kytkeytyy vahvasti yhteistyöhön nimetyn henkilön lähtökohtiin ja tapaan hoitaa tehtävänsä.
8. Yhteistyön koettu tarve muuttuu ajassa toimintaympäristön mukana.

Havainnot tuovat esille sen, että vähäisen virallisen ohjauksen mahdollistama, käytännössä kehittynyt, liikennejärjestelmätyn toimintamalli on toimijoiden näkökulmasta oikeansuuntaista. Tampereen seudulla on pitkä seudullisen yhteistyön kulttuuri. Tutkimukseni tukee toteutuneen mallin edelleen kehittämistä. Toisaalta tehdyt havainnot vahvistivat tutkimukseni lähtökohtana olleen hypoteesin siitä, että osalla toimijoista on hyvin erilaisia käsityksiä siitä, mitä, miten ja miksi seudullisessa liikennejärjestelmätyn tulisi tehdä. Seudulliselta yhteistyöltä saatetaan esimerkiksi odottaa täsmällisempiä suunnitelmia tai edunvalvontaan odotetaan vahvempaa tukea sellaisiin kehitysteemoihin, jotka seudullisesta näkökulmasta näyttävät osuutuvina. Selkeästi poikkeavat näkemykset yhteistyön merkityksestä voivat johtaa vähäiseen osallistumiseen tai kritiikkiin seututyön prosesseja kohtaan. Vähäinen osallistuminen heikentää edelleen toimijan edellytyksiä sisäistää seututyön merkitystä ja mahdollisuuksia. Aukot osallistumisessa puolestaan heikentävät yhteistyön seudullista koherenssia,

potentiaalista vaikuttavuutta ja yhteistyön yhteishenkeä, mikä puolestaan lisää asiantuntijatyön epävarmuutta.

Tutkimukseni lähtökohta hypoteesin toisena osana on, että lisäämällä yhteisymmärrystä seudullisen liikennejärjestelmätyn tehtävistä (mitä), vastuista (miten) ja merkityksestä (miksi), voidaan helpottaa yhteistyöhön osallistumista ja lisätä yhteistyön vaikuttavuutta. Yhteisymmärryksen muodostamisessa on keskeistä tunnistaa seudullisen yhteistyön resurssit ja muut realiteetit. Toimintatutkimuksessani olen pyrkinyt kehittämään sellaista liikennejärjestelmätyn, jota on ollut edellytyksiä toteuttaa. Vapaaehtoisuuteen ja luottamukseen perustuvassa yhteistyössä yhteinen konsensus seudullisen liikennejärjestelmätyn roolista ja yhteistyön mahdollisuuksista on erityisen tärkeää. Mikäli odotukset eivät ole realistiset, tulee pettymyksiä. Yhteistyön totuudenmukainen määrittely antaa myös työtä koordinoivalle tekijälle varmuuden ja selkänöjan seudullisen yhteistyön johtamiseen.

Tehdyt havainnot ovat perustelleet kolme kehitysteemaa, joihin keskittymällä yhteisymmärrystä on voitu lisätä. Näitä kehitysteemoja on käsitelty seudun liikennejärjestelmätyn interventioissa.

1. Täsmennetään ja sanoitetaan ajassa orgaanisesti muotoutunut yhteistyön roolia ja tehtäväkuvausta vastaamaan koettua tarvetta ja käytäntöä (mitä)
2. Organisoidaan liikennejärjestelmätyn sen tavoitteet, resurssit ja mandaatti tunnistuen (miten)
3. Kytetään seudullinen liikennejärjestelmätyn ja sille annettu mandaatti selkeästi toimeenpanosta vastaavien organisaatioiden toimintaympäristöön ja vuosikelloon vaikuttavuuden mahdollistamiseksi (miksi)

Teemojen ympärillä tapahtuneet interventiot ovat johtaneet seuraaviin käytännön toimenpiteisiin, jotka ovat vaikuttaneet yhteistyön hallintoon ja muodostaneet siten virallisen ohjausvaikutuksen.

1. Liikennejärjestelmätyöryhmässä on käsitelty yhteistyöhön kytkeytyvien toimijoiden erilaiset lähtökohdat ja odotukset sekä yhteistyön taustalla olevat seutuyhteistyön hallinnolliset säännöt ja periaatteet. Käsittelyissä on tunnistettu tarve selkeyttää liikennejärjestelmätyön kuvausta. Tarpeeseen on vastattu laatimalla kaupunkiseudun kuntayhtymän hallinnollista toimintankuvausta täydentävä seudullisen liikennejärjestelmätyön toimintamalli. Yhteistyön työkaluksi laadittu toimintamalli tukeutuu edellä kuvattuihin tehtäviin (yhteistyön koordinointi, strateginen suunnittelu, temaattinen suunnittelu, seuranta, edunvalvonta) sekä niihin liittyviin vastuisiin.
2. Liikennejärjestelmätyöryhmässä on käsitelty erityyppisiin tehtäviin liittyvät resurssit ja toimeenpanon vastuut sekä edellytykset sitoutua seudullisiin päätöksiin. Seutuhallitus on nimenyt yhteistyön osallistujat liikennejärjestelmätyöryhmän valmisteleman esityksen pohjalta siten, että toimijoiden rooli osana yhteistyötä on selkeytetty. Käytännössä liikennejärjestelmätyöryhmän varsinaisiksi jäseniksi on määritetty kuntien teknisiä johtajia, joilla on mandaatti viedä toimenpiteitä käytäntöön. Valtion liikennehallinnon toimijat on tunnistettu keskeisiksi osallistujiksi, hallinnontasojen välisen tiedonvaihdon ja toimeenpanoon tähtäävän säännöllisen yhteistyön edistämiseksi. Muut osallistujat ovat mukana asiantuntijoina.
3. Yhteistyön koordinoimisen, osallistumisen ja toimeenpanon rajoitteista on käyty avoin keskustelu. Resurssien muodostamat lähtökohdat on tunnistettu vuositavoitteiden määrittelyn yhteydessä. Yhteistyön painottamisessa on tunnistettu kytkentä laajempaan suunnittelusykliin ja MAL-sopimusmenettelyyn. Käytännössä on tunnistettu nelivuotissykli ja sitä toimeenpanevat vuosikellot. Vuonna 2023 määritettyjen tavoitteiden taustalla on jo tunnistettu yhtenä lähtökohtana laadukkaana SUMP-suunnitelman laatiminen vuoteen 2027 mennessä.

Yhteistyössä käydyt kehityskeskustelut sekä edellä kuvatut kehittämistoimenpiteet ovat selkeyttäneet yhteistyötä. Yhteistyön sanoittamisesta ja kehityskeskusteluista on annettu positiivista palautetta. Keskeisenä tekijänä onnistuneessa kehitystyössä on ollut rakentava, luottamuksellinen ja avoin keskustelu, jossa erilaiset näkemykset ja edellytykset ovat tulleet kuulluksi. Kehittämistoimenpiteiden lähtökohtana on ollut tehdä se, mitä liikennejärjestelmätyöryhmän mandaatilla ja toimijoiden sen hetkisillä resursseilla on ollut mahdollista. Tavoitteena on siis ollut kehittää edelleen nykyhetkessä toimivaa käytäntöä, ei niinkään seudullisen liikennejärjestelmätyön ideaalimallia.

## **Alustavat johtopäätökset ja ajankohtaiset ajatukset**

Edellä esiteltyä Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyön toimintatutkimusta hyödyntävä väitöskirjatyöni on vielä kesken. Toimintatutkimusvaihe on kuitenkin saatu päätökseen. Samoin on osaltani päättynyt Tampereen liikennejärjestelmätyön koordinointi. Saatoin jättää tehtäväni hyvillä mielin, sillä nähdäkseni Tampereen seudun liikennejärjestelmätyö ja sen kehittäminen ovat sujuneet hyvin. Yhteistyön jatkoon oli MAL-sopimuksen myötä jokseenkin selvät sävelet. Lisäksi yhteisymmärrys siitä, miksi liikennejärjestelmätyötä seudulla tehdään, on uskoakseni lisääntynyt kehitystyön myötä. Se, mikä sen vaikuttavuus lopulta on, jää nähtäväksi. Strategisen suunnittelun ja seudullisen yhteistyön vaikuttavuus muodostuu vasta, kun ne ohjaavat toimeenpanoa. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy siten pitkällä jännteellä, rahoituksesta vastaavien organisaatioiden toimesta. Edellytyksiä ja perusteita suunnitelmien toimeenpanolle on muodostettu nähdäkseni hyvin.

Lyhyellä jännteellä tarkasteltuna vuosien 2020-2023 liikennejärjestelmätyön vaikuttavuus voidaan arvioida jokseenkin suureksi. Se on myötävaikuttanut merkittävästi Tampereen kaupunkiseudun MAL-sopimuksen 2024-2027 sisältöihin. Arvioitani yhteistyön onnistumisesta tukee mm. MAL-sopimuksen muodostumisen jälkeen 24.1.2025 julkaistu uutinen ”Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne (ps) kertoo

Tekniikka&Talouden haastattelussa, että Tampere joutui valitsemaan ystien parannuksen ja ratikan jatko-osuuden välillä.” Tampereen ja Tampereen kaupunkiseudun lähtökohdat MAL-sopimusneuvotteluissa olivat MAL-sopimusten hengen, MAL-sopimuksessa 2020–2023 määritettyjen pitkän jänteen tavoitteiden ja seudun asiantuntija-valmistelun mukainen. Neuvotteluissa tavoiteltiin valtion osallistumista kestävästä yhdyskuntarakennetta ja liikennettä kehittäviin hankkeisiin, ei niinkään valtateiden parantamiseen. Tampereen seudulta annettiin vastine ministeri Ranteen haastatteluun Aamulehdessä 13.2.2025 ”Tampere ei meidän mielestämme joutunut valitsemaan ratikan ja valtatie 9:n välillä”. Kaikilla kaupunkiseuduilla MAL-sopimusten pitkäjänteisyys ja MAL-hengen mukaiset kestävyystavoitteet eivät toteutuneet vastaavasti. Syitä siihen en lähde arvelemaan. Sen voin kuitenkin näkemyksenäni todeta, että kestävä liikenteen ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen edellyttävät pitkäjänteisyyttä ja kestävyttä tukevia strategisia valintoja sekä linjakkuutta eri hallinnon tasoilla. Seudullinen liikennejärjestelmätyö pystyy myötävaikuttamaan kestävyteen kokonaisvaltaisesti, jos yhteistyössä keskitytään oikeisiin asioihin, sille annetaan riittävästi aikaa ja se on kytketty toimeenpanoon.

Tutkimukseni havainnot ovat nähdäkseni hyvinkin ajankohtaisia. Ne tukevat TEN-T-asetuksen linjausta kestävästä kaupunkiliikenteen suunnittelemiseksi kaupunkiseuduilla, aiempaa vahvempaan selkänajaan ja ohjeistukseen tukeutuen. Selkeämmät ohjeet ja sanoitetut hyvät käytännöt mahdollistavat yhteisymmärryksen lisäämisen ja helpottavat yhteistyötä. Ohjeilla voidaan kuvata sitä, *mitä* kannattaisi tehdä ja siten töytäistä seudullista suunnittelua oikeaan suuntaan. Kestävästä kaupunkiliikenteen suunnittelun ohjeistus on siis nähdäkseni hyvinkin tarkoituksenmukaista. Joskin on myös todettava, että ohjeiden laatiminen on jokseenkin helppo aloitus, millä ei uskoakseni vielä mahdollisteta suuria muutoksia.

Erityinen haaste seudullisessa liikennejärjestelmätyössä liittyy nähdäkseni suunnitelmien ja ohjelmien jalkauttamiseen. Jotta suunnitelmien toteutumiselle luodaan hyvät lähtökohdat, tulee seudullisessa suunnittelussa tunnistaa eri sidosryhmien aidot asiakastarpeet ja lähtökohdat





vuosina 2020–2023 toteutettiin. Uskon, joskaan en vielä väitä, että toimintatutkimukseni pohjalta hahmottuneet seudullisen liikennejärjestelmätyn ominaispiirteet ja käsitteet palvelisivat hyvin tällaista suomalaisen liikennejärjestelmäsunnittelun kokonaisvaltaisempaan kehittämistä. Ja tämän kokonaisuuden kehittäminen on nähdäkseni juuri nyt ajankohtaista.