

Rajaton seutu:

Kaupunkiseutu elinkeinoalueiden yhteistä hyvää etsimässä

Ilari Karppi & Kaisu Kuusela

Tampereen kaupunkiseudun kunnat tarkastelivat keväällä 2018 yritysalueidensa yhteisiä kehittämisteemoja. Rajaton sijoittumisalue (RS)-hankkeessa pyrittiin työskentelemään perinteisesti vaikeasti ylitettävien rajojen yli, ensiksikin kaupunkiseudun kuntien kesken ja toiseksi maankäytön ja elinvoimatyön ammatillisesti erilaisten sektoreiden välillä. Se kytkeytyi Tampereen yliopistossa toteutettavan BEMINE-osahankkeen työskentelyyn ja huipentui neljän työpajan sarjaan.

Seudun kasvun ja yhdyskuntarakenteen painotuksista on sovittu Tampereen kaupunkiseudun Rakennesuunnitelmassa 2040 (2014) ja Pirkanmaan Maakuntakaavassa 2040 (2017). Koska seuduilla ei ole itsenäisiä juridisia velvoitteita tai rooleja, keskityttiin RS-työskentelyssä (1) oppimaan yhdessä tarkasteltavista ilmiöistä ja (2) sopimaan tarkoituksenmukaisesti esiin nousevista kehittämissysymyksistä, tarvittaessa yli hallintorajojen.

Tausta

Vuonna 2005 perustetun Tampereen Kaupunkiseudun tehtävänä on edistää seudun kuntien yhteistyötä alueen kehittämiseksi. Yhteistyö perustuu kuntien päätöksiin ja rakentuu eri toimialoja kattavan työryhmätyöskentelyn varaan. Seutuyhteistyön perustan muodostaa seutustrategia. (Tampereen kaupunkiseutu, 2018)

Elinkeinoalueiden yhteiskehittämisen tarve kaupunkiseudulla on kirjattu seudun kuntien valtuustoissa hyväksytyyn Tulevaisuuden kaupunkiseutu-strategiaan (mt.). RS-hankkeen tavoitteeksi tunnistettiin tämän lisäksi maankäytön suunnittelun aiempaa vahvempi kytkeminen elinkeinoalueiden ja lopulta yritystenkin kehitysdynamiikkaan. Aiempi seutuyhteistyö on painotunut asuntotuotannon ohjaamiseen ja liikennejärjestelmän kehittämiseen.

RS-hankkeen ytimessä on mittakaavallinen metropolisaatio, yhteiskunnan merkittävien toimintojen rakentuminen suurten kaupunkiseutujen varaan. Kunnilla on perustuslain suojaama itsehallinnollinen asema ja esimerkiksi eurooppalaisen rakennepolitiikan harjoittamiseen on tarvittu kuntien maakuntatasoista organisoitumista. Kaupunkiseudut taas ovat sopimusperustaisen julkisen toiminnan ilmentymiä: niiden omatoiminen liikkumavara on hyvin rajallinen (Karppi & Vakkuri 2018).

Inspiraatio hankkeelle saatiin Ranskan Lyonista, jossa elinkeinotyö on kytetty maankäytön suunnitteluun tuloksekkaasti. Lyonissa tehty työ voidaan nähdä mallina myös kehittämistyön rakentamisesta. Erityisen innostavaa on tällöin Francois Ascherin (1995, 193–4) ajattelu suunnitteluprosessista, jossa osallistava, seudun eri yhteisöjen jakamaa vastuuntuntoa ja yhteistä taistelutahtoa herättelevä prosessi ylittää merkitsevyydessään ja ohjaavuudessaan varsinaisen suunnitteludokumentin.

RS-hanketta voidaan tarkastella Ascherin teesien kautta. Toimijoiden muodostamien verkostojen yhdessä oppimisen ja sopimisen prosessi on keskeinen lähtökohta itsenäisten toimijoiden työskentelylle myös suomalaisilla kaupunkiseuduilla. (mt., 194).

Selvitysvaihe

Projektin valmistelu käynnistyi syksyllä 2017 tiedonkeruuvaiheella. Paikkatietoanalyysin pyrittiin vastaamaan yksinkertaisiin kysymyksiin: Kuinka laaja on seudun keskeinen työpaikkavyöhyke? Mistä rakentuu seutumittakaavainen yhteinen nimittäjä, elinkeinopohja tai kansainvälinen identiteetti? Mihin paikallisiin toimintaympäristöihin seudullisuus ei yllä?

Pirkanmaan ELY-keskus laati SYKE:n aineistoihin pohjautuvan tarkastelun yhdyskuntarakenteen kehityksestä vuodesta 1990 vuoteen 2015. Siinä kuvattiin työpaikkojen sijoittumisdynamiikka tällä aikajänteellä. Tuloksia peilattiin SYKE:n määrittelemiin yhdyskuntarakenteen vyöhykkeisiin.

Seudun avaintoimialat määriteltiin Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisterin pohjalta, Tampereen kauppakamarin Pirkanmaan liiton kanssa julkaisemaa Pirkanmaan talous -katsausta (2017) hyödyntäen. Avaintoimialojen keskeisimmät keskittymät ja merkittävimmät toimintaympäristöt vietiin kartalle omina vyöhykkeinään.

Uusien yritysten sijoittumisvalintoja tarkasteltiin konsulttityönä. Näin saatiin tietoa paitsi seudulle viimeisen 10 vuoden aikana sijoittuneiden tai syntyneiden yritysten sijaintipreferensseistä, myös erikokoisten yritysten tarpeista sekä seudusta yrittäjien silmin nähtynä.

Rakentamista koskevassa tarkastelussa peilattiin eri toimialojen rakentamisen uudistuotantoa eri rakennustyyppien kokonaisvolyymiin ja aiempiin sijainteihin. Tarkasteluun valittiin teollisuuden varastot ja tuotantotilat, liikerakentaminen ja toimistot. Tietopohjana oli huoneistorekisteri. Esiin piirtyi seudun keskuksesta kehätien ja sisääntuloväylien varsien alati laajeneva työpaikkavyöhyke.

Osaamisintensiivisyyden vahvistuminen seudulla näkyi työpaikkatiheyden ja -määrän vahvana kasvuna kampusten (Tampereen teknillinen yliopisto, Tampereen yliopisto sekä Tampereen yliopistollinen sairaala) läheisyydessä. Kaudelle 1990–2015 mahtui kuitenkin jaksoja, joilla osa kasvusta kohdentui myös muualle kuin kampusten lähelle. (Alppi et al., 2018) Tarkastelujaksolla 2010–2015 nousussa olivat erityisesti kehätien varren työpaikkamäärät. (YKR-aineisto)

Työpajat

Työpajoja oli kaikkiaan neljä. Kahteen ensimmäiseen osallistuivat seudun kuntien elinkeinoista ja maankäytöstä vastaavat viranhaltijat. Työpajojen välissä osallistujille annettiin välityöt, joissa syvennettiin näkemystä pajoissa käsitellyistä aiheista. Välitöillä tuotettiin materiaalia jatkokäsittelyyn.

Työpajavaihe käynnistyi projektin alussa kerätyn suuren tietomassan sisäistämällä. Seudun ominaispiirteitä tarkasteltiin kunnissa tehtävän elinkeinojen kehittämistyön valossa. Keskusteluun tuotiin myös selvästi seutumittakaavaisia teemoja jalostettavaksi edelleen seututasoisen elinkeinoalueiden kehittämisen kärkihankkeiksi.

Työpajassa seudun kehityksen kannalta tärkeitä aihealueita kuvaavia termejä ryhmiteltiin ja otsikoitiin teemakokonaisuuksiksi. Samalla pohdittiin myös elinkeinokehittämisen ja maankäytön suunnittelun keskeisiä kohtaamis-pintoja sekä maankäytön ja liikennesuunnittelun mahdollisia rooleja yrityskentän tukijoina.

Kokoontumisen jälkeen osallistujat pohtivat, kuuluivatko kootut teemat maankäytön vai elinkeinotyön piiriin ja millä aikajän-teillä niiden edistämisen ajateltaisiin vaikuttavan. Näin jatkotyötä pyrittiin suuntaamaan kuntien tai seudullisten toimijoiden työpöydille joko maankäyttö- tai elinkeinotyökärki edellä.

Toisessa työpajassa teemat sijoitettiin kartalle. Esiin piirtyivät seudun kuntien intressiä korostavat näkemykset sekä hankkeet, joita oli jo käsitelty aiemmin valmistuneissa suunnitelmissa seutu- ja maakuntatasolla.

Kehittämispolut

Viimeisten työpajojen tavoitteena oli muodostaa kuntien yhteinen maankäyttönäkemys osana seudun elinvoimatyötä. Niihin osallistuivat kuntajohtajat sekä kunnanhallituksista koottu seutuyhteistyössä ylintä valtaa käyttävä seutuhallitus.

Lähtöaineistona oli tulevaisuuden hankkeita kuvaava kartta, seudun rakennesuunnitelmasta ja maakuntakaavasta tuttu kuva laajenevasta yhdyskuntarakenteesta sekä listaus keskeisistä tulevien vuosien liikenneratkaisuisista. Elinkeinotyön tarjoamat mahdollisuudet seudun yritysalueiden kehittämiseen hiipuivat taka-alalle, vaikka maankäytön suunnittelun kannalta haastavat kehittämiskohteet olikin tunnistettu.

Kuntien oma toimijuus nousi vahvasti etualalle, vaikka työpajan fasilitoinnissa korostettiin seutumittakaavaa työpaikkadynamiikassa, rakentamisessa ja eri toimialojen sijoittumislogiikassa. Seudullisuutta tukevissa puheenvuoroissakin korostuivat seutu- tai maakuntatasoisessa suunnittelussa jo sovitut, yhdyskuntarakenteen laajenemista ja seudullista joukkoliikennettä koskevat ratkaisut.

Nyt osallistujat määrittelivät välityönään kolme seuraavaa askelta seudun kehittämiseksi, lähtöaineistonaan keskusteluissa esiin nousseet maankäyttöön ja elinkeinoalueiden kehittämiseen liittyvät seudullisen mittakaavan ilmiöt. Vastauksissa korostuivat sekä kuntien oma toimijuus että seudullisen yhteistyön paikalliset kipupisteet. Elinvoimakysymysten nostamista seututasolle kritikoitiin monessa puheenvuorossa. Toisaalta korostuivat kaikille yhteiset ja tulevan seutuyhteistyön keskeisimmät haasteet kuten ilmastokysymykset. Tulevaisuusorientaatio jäi kuitenkin nykyhetken jalkoihin.

Annettu aika ei mahdollistanut viimeisen työpajan toisen tavoitteen saavuttamista: ohjelmoida ja vastuuttaa seudulla tehtävää jatkotyötä. Olisi tarvittu vielä yksi paja kehitysideoiden läpikäymiseksi niitä analysoiden ja rooleja jakaen. Samalla olisi voitu tunnistaa teemoja, jotka jäivät nyt liian vähälle huomiolle, ja ehkä myös lujittaa tahtoa yhdessä tekemiseen.

Onnistuimmeko?

Työpajasarja korosti fasilitoinnin roolia. Pajojen väliset ajat olivat prosessin syventämisen ja uudelleensuuntaamisen aikaa, mikä korosti alustuksien merkitystä. Opimme, että tiedon ja ilmiöiden esiin tuomisen lisäksi fasilitoinnin pitää voida tarjota osallistujille havainnollisia malleja työskentelyn tavoitteista ja yhteisen strategian rakentamisesta. Ajatuksemme suosia asiantuntevien osallistujien itseohjautuvuutta ei toiminut riittävän hyvin. Kuntien yhteisen ymmärryksen vahvistamisessa kuitenkin onnistuttiin, samoin myös jossain määrin yhteisten kehittämisaihioiden löytämisessä.

Työskentelyn alussa näköpiirissä ei ollut mitään pakottavaa syytä koota seututoimijat yhteen. Yhteisen strategian rakentaminen olisikin saattanut olla helpompaa, mikäli kunnilla olisi ollut vastattavanaan kaikkia kosketteleva kehittämishaaste tai teema. Vahvat argumentit esimerkiksi yhdyskuntarakenteen kestävyuden puolesta voivat jatkossa osoittautua tällaisiksi – kyseenalaistamatta tässäkin kuntien omaa toimijuutta.

Mittakaavallisen metropolisaation tunnistaminen on kuitenkin suunnittelujärjestelmälle välttämättömyys. Kunta on liian rajattu yksikkö ja maakunta liian moniaineksinen jatkuvan kaupungistumisen hallitsemiseen tarvittavien lähestymistapojen ja työvälineiden käyttäjäksi. Tässä on myös peruste kuvaamme kaltaisille harjoituksille seututason yhteisten intressien ja niiden toteuttamisen esteiden paikantamiseksi. Esimerkiksi seudun keskuksat yhdistävä pääväylästä muodostaa elinkeinoalueidenkin runkoverkkona aidosti seutumittakaavaisen kehittämislustan.

RAHOITUS

Suomen Akatemia hanke no. 303551 ja hanke ”Rajaton sijoittumisalue”

KIRJALLISUUS

Ascher, Francois (1995). Métapolis ou l’avenir des villes. Odile Jacob, Pariisi.

Alppi, Samuli & Strandén, Leena & Vaali, Martti (2018). Elinvoiman vyöhykkeet – OHKE-hanke, julkaisematon väliraportti 02.06.2018. Pirkanmaan ELY-keskus.

Aro, Timo & Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI (2018). Rajaton seutu – Tampereen kaupunkiseutu yritysten sijaintipäätösten kohteena. Julkaisematon raportti. Tampereen kaupunkiseutu, Tampere.

Karppi, Ilari & Vakkuri, Jarmo (2018). Organising complexity. Creating boundary objects for sustainable urban development. Julkaistavana teoksessa Leadership for Change. Tampere University Press, Tampere.

Pirkanmaan talous (2017). Toimialojen nykytilat ja näkymät. [viitattu 25.6.2018]
<<https://pirkanmaantalous.fi/>>

Tampereen kaupunkiseutu (2018). Tampereen kaupunkiseutu [viitattu 15.4.2018]
<http://www.tampereenseutu.fi/tampereen_kaupunkiseutu/>

MUU ASIAKIRJAMATERIAALI

Tampereen kaupunkiseutu (2017). Seutuhallituksen kokouspöytäkirjat. [viitattu 26.6.2018]

<<http://www.tampereenseutu.fi/paatoksenteko/seutuhallitus/kokoukset-2017/kokous-25.1.2017/>>

Tampereen kaupunkiseutu (2018). Seutustrategia, [viitattu 15.4.2018] <http://www.tampereenseutu.fi/tampereen_kaupunkiseutu/strategia/>

Tampereen kaupunkiseutu (2018). Seutuhallituksen pöytäkirja 31.1.2018. [viitattu 25.6.2018]

<<http://www.tampereenseutu.fi/paatoksenteko/seutuhallitus/kokoukset-2018/kokous-31.1.2018/>>