

Suomi kaupungistuu - kaupungistuuko Suomi?

1-2.11.2017, Kalasataman Kellohalli, Työpajankatu 2, Helsinki

Keskiviikko 1.11.2017 Suomi kaupungistuu!

Suunnittelujärjestelmän tulevaisuus – työpajan alustus

Aamupäivän työpajan tarkoituksena on foorumin osanottajien yhteiskehittelyn keinoin evästä BEMINE-hankkeen myöhempiä politiikkasuosituksia maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistamiselle strategiseen kaupunkiseutusunnitteluun ja MALPE-työhön liittyen. Pidimme 4. syyskuuta ympäristöministeriön kanssa neuvonpidon, jossa keskustelimme ministeriön tiedontarpeista näihin teemoihin liittyen MRL:n uudistamisessa ja BEMINE-hankkeen näköpiirissä olevista vastauksista näihin tiedontarpeisiin. Tällöin sovittiin, että jatketaan problematiikan työstämistä tässä foorumissa. BEMINE-hanke tulee esittämään omat politiikkasuosituksensa lähiaikoina MRL:n valmistelutyölle hyödyntäen tämän aamuisen työpajan tuloksia.

Ympäristöministeriö oli ennen syyskuun tapaamistamme formuloinut tiedontarpeensa viideksi kysymykseksi, joista otamme kolme tässä työpajassa työstettäväksi:

- Mikä rooli sopimus pohjaisilla menettelyillä on tulevaisuudessa suunnittelujärjestelmässä?
- Miten päästään nykyistä pidemmälle sektorit ylittävässä MALPE-suunnittelussa?
- Miten ratkaistaan MALPE-menettelyyn liittyvä demokratiavaje?

Näiden lisäksi otamme vielä yhden kysymyksen, joka MRL:n toimivuuden kokonaisarvioinnissa¹ on tunnistettu keskeiseksi kehittämiskohteeksi lainuudistuksessa:

- Miten MRL:n uudistuksella voitaisiin edistää strategista yleiskaavoitusta kaupunkiseuduilla?

Kaikki nämä kysymykset kietoutuvat yhteen, ja voi hyvinkin olla niin, että yhteen kysymykseen vastaaminen tuo ratkaisun avaimia myös muihin kysymyksiin vastaamisessa.

Aloitetaan viimeisimmästä kysymyksestä: Miten MRL:n uudistuksella voitaisiin edistää strategista yleiskaavoitusta kaupunkiseuduilla?

MRL:n toimivuuden kokonaisarvioinnissa (2014) todettiin oikeusvaikutteisen yleiskaavoituksen käytännössä toteutuvan yksityiskohtaisina aluevarauskaavoina, jotka valmistelun kuormittavuudessaan, hitaudessaan ja kaikenkattavuudessaan vastaavat huonosti strategisuuden vaatimuksiin. Tälle tunnistettiin useita syitä:

¹ *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (2014)*. Helsinki: Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 1/2014.

- Yleiskaavalta halutaan pitkäjänteisesti ennakoivaa ratkaisunvalmiutta: ”Kun kerran kaavan laatimiseen ryhdytään, niin siitä halutaan myös hyötyä mahdollisimman paljon eteen tulevien maankäyttökysymysten ratkaisuisissa” (emt., 36).
- Alueen asukkaat vaativat yleiskaavalta yksityiskohtaisuutta ja ennustettavuutta: ”Kaavoilta kaivataan selkeyttä ja varmuutta oman elinympäristön muutoksiin liittyvissä kysymyksissä” (emt., 36).
- Yleiskaavoituksen yksityiskohtaisuutta vaaditaan myös viranomaisohjauksessa: ”Yleiskaava nähdään keskeisenä yhteensovittavana kaavamuotona ja siihen halutaan sisällyttää mahdollisimman paljon oman sektorinäkökulman kannalta tärkeitä asioita, jotta voidaan varmistua oman näkökulman huomioon ottamisesta jatkosuunnittelussa. Kun jo yleiskaava ohjaa tulevaa maankäyttöä melko yksityiskohtaisesti, helpottuu yksityiskohtaisempien kaavojen ohjaus. Tämä kaikki kasvattaa tarvetta kaavoihin liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien yksityiskohtaisuuteen. Kaavaprosessit paisuvat ja kynnyksien laaja-alaisempien yleiskaavojen laatimiseen nousee.” (Emt., 37.)

Kaikenkattavuuden ja pitkäjänteisen varmuuden tavoittelu eivät kuitenkaan ole strategisen suunnittelun ominaispiirteitä. Strategista suunnittelua tarvitaan, kun halutaan tehdä visionäärisiä valintoja mahdollisten eri kehityssuuntien välillä ja niihin liittyen priorisointeja resurssien käytön ja investointien suhteen – samalla tiedostaen, että toimitaan vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä. Kyse on siis valikoivasta pitkäjänteisestä tavoitteellisuudesta yhdistettynä tähän tavoitteluun liittyvän epävarmuuden hallintaan – ei kaikenkattavuudesta, josta strategiset valinnat puuttuvat, eikä pitkän aikavälin ennakoitavuudesta, joka harvoin vastaa todellisuutta.

”Yleiskaavoituksen kehittäminen strategisempaan suuntaan vaatiikin monen tahon yhteispeliä. Strategiseen ohjaamiseen sisältyy ajatus siitä, että suunnataan toimintaa antamatta vielä toteuttamisen tavasta sellaisia yksityiskohtaisia vastauksia, joiden antamiselle ei ole edellytyksiä tai jotka jopa estävät luovien ja hyvien toteuttamistapojen kehittämisen jatkossa. Myös selvitykset ja vaikutusten arviointi täytyy suhteuttaa siihen, mitä ollaan päättämässä. Täytyy löytää tapoja käsitellä asioiden keskeneräisyyttä ja hyväksyä se, että kaikkea ei päätetä tässä ja nyt. Tarvitaan viranomaiskulttuuria, jossa katsotaan enemmän kokonaisuutta oman sektorinäkökulman rinnalla.” (Emt., 37.)

MRL:n kokonaisarviointiraportissa esitetään pohdittavaksi lain uudistuksen yhteydessä mm. strategisille yleiskaavoille erillisiä sisältövaatimuksia, strategisten kaavamerkintöjen kehittämistä sekä yleiskaavan oikeusvaikutusten mitoittamista erilaisiin tilanteisiin sopiviksi.

Jo Paras-hankkeen yhteydessä esiin nostettu strategisen yleiskaavoituksen kehittämistarve liittyy kaupunkiseutujen yleiskaavoitukseen. MRL:n pykälät 46-49 kuntien yhteisestä yleiskaavasta eivät ole toimineet tarkoitetulla tavalla toiminnallisia kaupunkiseutuja kattavina ohjaukselineinä vaan lähinnä yhteisinä osayleiskaavoina kahden kunnan rajan ylittävän alueen yleispiirteisessä ohjauksessa. Kaupunkiseutujen kunnat eivät ole olleet halukkaita sitoutumaan yhteiseen oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan eivätkä alistaa sitä ympäristöministeriön vahvistettavaksi (joskin alistusmenettelystä on viime vuonna luovuttu). Koko kaupunkiseudun kattavaa yhteistä yleiskaavoitusta perustelisi tarve kaupunkiseudun strategiselle ohjaamiselle kokonaisuutena - mutta strategisuus merkitsisi myös valintoja ja priorisointeja, kuten edellä todettiin. Useista kunnista koostuvilla kaupunkiseuduilla tämä on usein hankalaa, kun se käytännössä tarkoittaisi valintoja myös kuntien kesken, minne asutuksen kasvua

ohjataan, missä yritysalueita vahvistetaan, minne sijoitetaan suuret kaupan hankkeet ja minne sijoitetaan ei-halutut seudulliset hankkeet kuten jätteidenkäsittelylaitokset. Itsenäisen kunnan on poliittisesti vaikeaa hyväksyttää omilla päätöksentekijöillään ja äänestäjillään itselleen epäedullista, vaikkakin seudun strategisesta näkökulmasta perusteltua, yhteistä yleiskaavaa. Siispa kaupunkiseudun yhteisestä strategisesta yleiskaavoituksesta on pääosin luovuttu ja siirrytty epämuodolliseen ja ei-sitovaan rakennemallityyppiseen kuntien yhteiseen strategiseen suunnitteluun.

Ensimmäinen työpajatehtävä siis on: **Miten MRL:n uudistuksella voitaisiin edistää strategista yleiskaavoitusta kaupunkiseuduilla?** Miten voitaisiin lainuudistuksella edistää yleiskaavoituksen strategista valikoivuutta ja epävarmuuden hallintaa nimenomaan kaupunkiseuduilla? Mitä tämä voisi tarkoittaa esim. strategisen yleiskaavan sisältövaatimusten, kaavamerkintöjen kehittämisen ja oikeusvaikutteisuuden mitoituksen osalta? Mitä tämä merkitsee strategisen yleiskaavoituksen rytmittämisen kannalta? Tuoko kaavoituksen digitalisoituminen tähän ratkaisuja (tietokanta-ajattelu, tietoyhdennetty rakentaminen, toteutuksen seuranta, selvitysten jatkuva päivittyminen)?

Entä mitä itse kaupunkiseudulla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä? Miten strateginen valikoivuus määrittäisi itse kaupunkiseutua? Tunnistetaanko kaupunkiseutu tietyn strategisen teeman mukaan (esim. kasvukäytävän, jokilaakson kulttuuriympäristökokonaisuuden tai merkittävän seudullisen infrahankkeen yleiskaava) vai tulisiko kaupunkiseudut laissa määritellä yksiselitteisesti tietyn kriteerin mukaan, kuten työssäkäyntialuemitoituksella?

Kuten MRL:n kokonaisarviointiraportissa todetaan,

”alueidenkäytön ohjausjärjestelmään kohdistuu toisinaan sellaisia kuntien ja maakunnan liittojen strategiaan liittyviä paineita, joita ei ole mahdollista ratkaista yksin kaavoituksella. Esimerkiksi asumisen, liikennejärjestelmän, palvelurakenteen ja elinkeinojen kehittäminen edellyttää määrätietoista maankäyttöpolitiikkaa ja kokonaisvaltaista toimintojen ja niiden edellyttämien investointien suunnittelua.” (Emt., 17.)

Kaupunkiseuduilla tarvitaan siis kaavojen ohella myös muita strategisen suunnittelun ja ohjauksen instrumentteja, erityisesti MALPE-työssä. Tässä tullaan seuraavaan työpajakysymykseen: **Miten päästään nykyistä pidemmälle sektorit ylittävässä MALPE-suunnittelussa?**

Miten kaupunkiseutujen suunnittelua on kehitettävä, jotta päästään aidosti kaupunkiseutujen ongelmien ratkaisuihin? Keskeiset strategiset kysymykset, kuten kestävyden ja elinvoiman edistäminen, sijoittuvat tyypillisesti eri sektoreiden väleihin. Miten nämä kysymykset voitaisiin tuoda eri suunnittelusektoreiden agendoille, kun eri sektoreiden toiminnalle on erilaiset lainsäädäntö- ja normiperustat, tulostavoitteet, aikajänteet ja ylipäätään näiden taustalla erilaiset käsitteelliset välineet määrittää ongelmia, niiden syitä, ratkaisumalleja ja vaikutuksia? Miten strategiset kaupunkiseutukysymykset voitaisiin tunnistaa ja määritellä sektorilähtöisyydestä riippumattomasti niin, että ei jouduta alistumaan vain yhden sektorin, esim. kaavoituksen, toimintamallin ehdoille?

Millaisilla alustoilla ja millaisin yhteistyöelimin ja –toimintamuodoin tällaista integroivaa suunnittelua olisi toteutettava sikäli kuin kaavoitus ei tällaista alustaa voi tarjota? Miten tätä koordinoitaisiin ja johdettaisiin nimenomaan kaupunkiseudulla, joka sijoittuu kunta- ja maakuntatason väliin? Mitä voidaan oppia tähänastisen kaupunkiseutujen MALPE-työn hyvistä kokemuksista?

Kaavajärjestelmälle rinnakkaisten MALPE-suunnittelun toimintamallien käyttö johtaa puolestaan seuraavaan työpajakysymykseen: **Miten ratkaistaan MALPE-menettelyyn liittyvä demokratiavaje?**

Kun kaupunkiseudun MALPE-suunnittelua tehdään yhteistoiminnallisesti itsehallinnollisten kuntien ja mahdollisten muiden toimijoiden kesken, nousee esiin kysymys tämän yhteistoimintaverkoston tai –elimen toiminnan oikeutettavuudesta. Mistä se saa valtuutuksensa seudullisten MALPE-suunnitelmien ja strategioiden laadintaan, kun työhön osallistuvien kuntien valtuutukset rajoittuvat niiden omien hallinnollisten rajojen piiriin? Miten huolehditaan tämän MALPE-työn demokraattisuudesta, kun vuorovaikutusvelvoitteet ja oikeudelliset muutoksenhakumahdollisuudet rajoittuvat kuntien omien valmistelu- ja päätösprosessien piiriin?

BEMINE-hankkeen tutkimuksissa ja myös aiemmin tehdyissä selvityksissä on käynyt ilmi, että kaupunkiseutujen MALPE-työhön osallistuvat viranhaltijat usein mieltävät seudullisten MALPE-ratkaisujen saavan valtuutuksensa kuntien lakisäätteisten päätösprosessien kautta. Ajatuksena on ollut, että seudullisia MALPE-asioita valmistellaan kunnilta saaduilla valtuutuksilla valmistelutyönä, johon ei sisälly poliittista toimivaltaa. Valmistelutyön tulokset ajatellaan alistettavan sitten kuntien päätöksentekoaikavälille. Tämä tulkinta aliarvioi sitä poliittista merkitystä, joka tähän seudullisten strategioiden muotoiluun ja MALPE-hankkeiden valmisteluun sisältyy. Tämä valmistelutyö on harvoin riittävän avointa kuntalaisten näkökulmasta - ja harvoin myöskään kuntien luottamushenkilöiden näkökulmasta. Tuloksena on, että seudulliset MALPE-ratkaisut tulevat kuntademokratian piiriin pikemmin jälkikäteisinä kuntatasoisen toteutuksen päätösasioina sen sijaan, että kuntademokratia etukäteisesti ohjaisi MALPE-työn agendoja. Tämä avoimuuden riittämättömyys MALPE-työssä ei johdu yksinomaan sen poliittisuuden aliarvioinnista, vaan kyse on myös MALPE-työn koordinoitongelmista suhteessa kuntien siihen liittyviin valmistelu- ja päätöksentekoprosesseihin sekä vaikeuksista yleistajuistaa monimutkaisia MALPE-asioita.

Miten siis ratkaistaisiin MALPE-menettelyn demokratiavaje? Löytyykö ratkaisu seudun MALPE-valmistelun ja kuntien valmistelu- ja päätösprosessien paremmasta koordinaatiosta ja rinnakkaisuudesta? Onko MALPE-menettelyille luotava omat vuorovaikutusfooruminsa? Onko MALPE-työn sisältöjä avattava yleistajuisemmiksi?

Tähän problematiikkaan liittyy myös neljäs työpajakysymys: **Mikä rooli sopimus pohjaisilla menettelyillä on tulevaisuudessa suunnittelujärjestelmässä?**

Neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla on vuosikymmenen taitteesta alkaen tehty valtion ja kuntien välisiä MAL-(aie)sopimuksia ja sittemmin kymmenellä suurimmalla kaupunkiseudulla myös kasvusopimuksia. Kasvavilla kaupunkiseuduilla on jatkossakin tarve saada valtiolta investointitukea seudullisesti merkittäville hankkeille ja ohjelmille ja toisaalta valtio voi käyttää seudullista investointitukeaan kannustimena kaupunkiseutujen kuntien strategiselle yhteistyölle. MAL-sopimusmenettelyn tähänastisten kokemusten valossa menettelyssä nähdään vielä useita kehittämistarpeita, mutta on koettu myös edistytyn erityisesti yhteisen MAL-ymmärryksen ja -koordinoitumisen rakentumisessa, ja menettelyä halutaan jatkaa. Moni pienempi kaupunkiseutu haluaisi myös päästä MAL-sopimusmenettelyn piiriin. Myös yleisesti ”sopimusyhteiskunta” jatkaa vahvistumistaan ja sopimuksellisuus valtaa uusia alueita yhteiskunnassa.

Mikäli siis tällaisia sopimus pohjaisia menettelyitä jatketaan, mikä rooli niillä pitäisi olla suunnittelujärjestelmässä? MAL-sopimukset kytketään usein seudullisiin rakennemalleihin niiden

toteuttamisesta sopimisen instrumentteina. Entä lakisääteinen suunnittelujärjestelmä? Tulisiko valtion kannustaa entistä enemmän MAL-sopimusten kytkemiseen myös seudullisiin tai seudullisesti koordinoituihin yleiskaavoihin ja liikennejärjestelmäsuunnitelmiin niiden toteutuksen instrumentteina? Tulisiko niistä säätää uudistetussa MRL:ssa ja millä tarkkuudella? Esimerkkinä sopimusmenettelyn tuomisesta nykyiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 1999 on maankäytösopimus (91 b §). Sitä ennen maankäytösopimuksia laadittiin rakennuslain ulkopuolella vuodesta 1964 alkaen ja ne olivat yleisiä erityisesti lähiörakentamisessa kuntien ja rakennusliikkeiden välisinä nk. aluerakentamissopimuksina. Onko MAL-sopimusmenettely institutionalisoitumassa sellaiseksi vakiintuneeksi toimintamuodoksi, että myös se pitäisi tunnistaa uudistetussa MRL:ssa? Mikä rooli uudistettavalle maakuntahallinnolle pitäisi antaa sopimusmenettelyissä?