

Kaupunkiseutu hallintatapana

Vesa Kanninen, Pia Bäcklund & Raine Mäntysalo

Valtion ohjaustarpeiden ja paikallisten kehittämistarpeiden yhdistelmä konkretisoituu erilaisina kaupunkiseutujen hallinnan ja suunnittelun toimintamalleina ja käytäntöinä. Aiemmin korostui hyvinvointivaltion rakentamista tukeva tasapainoisen alueellisen kehityksen ja yhdyskuntien järjestämisen logiikka, joka näyttäytyi kaavoitusjärjestelmän toimintana ja aluepolitiikan käytäntöinä. Suuntautuminen globaalissa kilpailussa menestymisen ehtoihin on tuonut mukanaan valikoivaa strategisuutta korostavia käytäntöjä: ensin rakennemallitöitä ja kaupunkiseutusunnitelmia, sittemmin erityisesti MAL-sopimuksia ja kasvusopimuksia. Näiden käytäntöjen kautta myös näkemys kaupunkiseudusta hallintatapana on muokkautumassa entistä selkeämmin yhteistyösuhteita korostavaksi, neuvotteluun ja sopimukseen pohjautuvaksi kumppanuudeksi.

Tavoitteena kaupunkiseutujen suunnittelun kehittäminen

Suomalainen lakisääteinen alueiden käytön suunnittelujärjestelmä on pian 20 vuoden ikäinen. Tällä vuosituhanella sekä aluepolitiikassa että alueiden kehittämisessä on tapahtunut kuitenkin suuria muutoksia. Esimerkiksi aluetalouksien kasvu keskittyy nykyään yhä harvemmille kaupunkiseuduille ja myös kaupunkiseutujen sisällä yhä harvempiin kuntiin. Kaupunkiseutujen yhteisiin kehittämiskysymyksiin – esim. elinkeinojen, palvelujen, liikenteen ja asumisen osalta – vastaamiseen on ollut tarpeen etsiä uusia keinoja. Sen paremmin maankäyttö- ja rakennuslain mukainen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä kuin aluepoliittinen ohjelmallinen aluekehitystyökään eivät ole pystyneet käsittelemään nykytilanteen asettamia haasteita. Kaupunkiseutujen kehittämisessä onkin siirrytty sekä alueellisesti että strategisesti valikoivampiin työkaluihin. Tämä sekä vahvistaa kaupunkiseutuja ”yhteisen” hallinnan alueina että vaikuttaa myös kaupunkiseutuyhteistyön luonteeseen käytännön tasolla.

Tavoitteenamme oli pohtia, mikä on kaupunkiseutujen luonne hallinnan rakenteina, miten voitaisiin paremmin ymmärtää kaupunkiseutuja valtion territoriaalisen hallintatavan kohteena ja kaupunkiseutujen tarpeista nousevien kysymysten käsitteijöinä. Erityisesti halusimme tuottaa näkemyksiä, jotka auttavat kaupunkiseutusunnittelun kehittämisessä.

Lähestymistapamme: kansainvälinen näkökulma kohtaa yhteiskehittelyn

Tutkimme kaupunkiseutujen asemaa sekä alueidenkäytön suunnittelun järjestelmissä että yleisemmin osana alueellista hallintoa ja hallintaa. Hallinnalla tarkoitamme lakisääteisten suunnittelutyökalujen ja alueellisen hallintojärjestelmän rinnalle rakentuneita käytäntöjä, sekä suunnittelun uudelleen organisoitumisen tapoja. Tutkimme kuuden eurooppalaisen valtion (Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti, Iso-Britannia) kaupunkiseututason kehittymistä ja suunnittelua 1990-luvulta 2010-luvun puoliväliin. Keskityimme ensinnä kaupunkiseutujen yhteistyön käsitteelliseen tarkasteluun ja sellaisiin aineistostamme nouseviin asioihin, joiden tulkitsimme resonoivan erityisesti suomalaisten kaupunkiseutujen kehityskulkujen kanssa. Hahmotimme kaupunkiseutujen hallintoa ja hallintaa monitaso-

hallinnan ja metahallinnan käsitteiden avulla. Toisekseen, konkretisoimme teoreettisia tarkasteluja empiiristen aineistojen avulla, jotta kykenisimme laatimaan sovellettavissa olevia ratkaisuja myös suomalaiseen kontekstiin. Metropolihallinnan ja kaupunkiregionalismin käsitteiden avulla tutkimme kaupunkiseutujen yhteistyön luonnetta. Loimme mallin kaupunkiseutujen suunnittelun kehittämiseksi empiiristen havaintojen ja teoreettisen keskustelun pohjalta (ks. Mäntysalo & Kanninen 2018). Kolmanneksi, osoitimme uusiin kaupunkiseutuhallinnan malleihin ja suunnittelukäytäntöihin liittyviä ongelmakohtia (ks. Bäcklund ym. 2017, Kanninen & Bäcklund 2017, Mäntysalo & Bäcklund 2017). Erityisesti kiinnitimme huomiota sopimuksiin perustuviin suunnitteluinstrumentteihin ja niiden rooliin suunnata laajemminkin yhteiskunnallista päätöksentekoa. Havaintojemme pohjalta virinnyt tarve sopimus pohjaisen, kaupunkiseututasoisen suunnittelun tarkemmalle tarkastelulle on johtanut tähän teemaan erityisesti keskittyvään tutkimushankkeeseen (www.helsinki.fi/justde).

Aineistomme käsittää kuudesta maasta kerättyjä dokumentteja (erilaiset raportit, päätösdokumentit, pöytäkirjat, suunnitelmadokumentit, jne.) jotka käsittelevät kaupunkiseutuja suunnittelun, hallinnon ja hallinnan yhteistyörakenteina. Osa aineistosta on kerätty vuosina 2007-2015 (ks. Sehested ym. 2018; Kanninen & Akkila 2015) ja näiltä osin kyse on ollut olemassa olevan informaation uudelleen tulkinnasta BEMINE-hankkeen viitekehyksen mukaisesti. Lisäksi hyödynsimme vuosina 2009-2015 tehtyjä, kaupunkiseutujen suunnittelukysymyksiä käsitelleitä asiantuntijahaastatteluja. BEMINE-hankkeen puitteissa keräsimme tutkimusmateriaalia myös hankkeen vuorovaikutus-tapahtumien yhteydessä.

Kaupunkiseutujen hallinnan ulottuvuudet

Kaupunkiseutujen hallinnan organisoitumisessa on nähtävissä niin hallinnon sisäisten suhteiden, monitasohallinnan kuin metahallinnankin piirteitä. Monitasohallinnalla tarkoitamme sellaista organisoitumisen mallia, jossa toimijat eivät sijoitu sen paremmin hallinnon hierarkioihin kuin jollekin tietylle alue- tai institutionaaliselle tasollekaan. Metahallinta puolestaan viittaa erilaisten hallinnon ja hallinnan verkostojen ja hierarkioiden hallintaan. Tämän jaottelun eri ulottuvuuksien läsnäolo kaupunkiseutujen yhteistyömuodoissa korostaa kaupunkiseutujen organisoitumisen hybridiluonnetta.

Suuri osa kaupunkiseutuyhteistyöstä on luonteeltaan varsin suoraviivaista – muttei kuitenkaan epäpoliittista – julkishallinnon sisäistä organisoitumista esim. kuntayhteenliittymiksi tai virkahenkilöverkostoiksi. Osassa yhteistyötä organisoituminen on kuitenkin luonteeltaan monimuotoisempaa ja toimijoita on mukana niin julkiselta kuin yksityiseltäkin sektorilta. Eri toimijat myös monesti toimivat erilaisilla aluetasoilla, jolloin kaupunkiseutuyhteistyö on luonteeltaan samalla hallinnon aluetasojen ylittävää ja leikkaavaa. Kaupunkiseudun hallinnollisten organisaatioiden rajoja ylittävät verkostomaiset yhteistyörakenteet myös synnyttävät uusia, vakiintumaan pyrkiviä käytäntöjä. Näissä uusissa käytäntöyhteisöissä korostuvat yhteiskehittelyn ja sosiaalisten prosessien eri muodot suunnittelun ja päätöksenteon perustana. Myös valtiotoimijoilla on moninaisten ohjaukseen käytäntöjensä kautta vaihtelevia rooleja mm. metahallinnoijina.

Suunnitteluyhteistyön lähtökohdat kaupunkiseuduilla

Kaupunkiseututasoisen organisoituminen ei tutkimisemme maissa noudata vain yhtä logiikkaa. Joillain kaupunkiseuduilla voidaan nähdä tavoitteita ”metropoliuudistukseen”, jossa pirstaloituneen vallan ja päätöksenteon aiheuttamaa epätasaista alueellista kehitystä ja hallinnan tehottomuutta pyritään demokratisoimaan ja parantamaan joko kuntaliitosten tai

uuden kaupunkiseutuhallinnon perustamisen kautta. Kaupunkiseutuhallinnon ongelmiksi ovat nousseet sekä konfliktit kuntien itsemääräämisoikeuden kanssa että kaupunkiseutujen kasvusta aiheutuva reformien vaillinaisuus. Kuntaliitoksilla suuri osa aiemmista yhteistyökysymyksistä on saatettu ”ratkaista” siirtämällä ne kuntien sisäisiksi kiistakysymyksiksi: suunnittelujärjestelmän kannalta entiset kuntayhteistyön pullonkaulat ovat poistuneet, mutta samalla on korostunut tarve kunnan sisäisten prosessien kehittämiseen yhteistyötä mahdollistaviksi. Toisaalta erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla on keskuskaupunkia hallinnollisesti laajentamalla luotu voimasuhteiden osalta entistä epätasaisempia asetelmia, jotka eivät välttämättä ole otollisia suunnittelu-yhteistyöhaasteiden ratkaisemiseen.

Useimmissa tapauksissa kaupunkiseutujen hallinta organisoituu kuitenkin kaupunkiseuturegionalistisen näkemyksen mukaisesti: kaupunkiseudun nähdään olevan sekä talouden että geopolitiikan prosessien keskipisteessä, ja sen dynamiikan nähdään rakentuvan joka tapauksessa moninaisten verkostomaisten, relationaalisten yhteistyömuotojen varaan.

Yhtäältä valtiot ovat etsineet sellaisia hallinnan tasoja ja toimintamuotoja, jotka vastaisivat valtion intressejä ja kiinnittymistarpeita globaalin talouden verkostoihin. Tässä valtiot ovat nähneet kaupunkiseudut sekä talouden prosessien konkretisoitumisen keskeisinä sijainteina että toimijoina: globaali talous tarvitsee materiaaliset kiinnittymispisteensä, jotka ilmenevät mm. megahankkeina (vaikkapa Juutinrauman silta, Tampereen Ratikka tai Pisara-rata), talousvetoisena kaupunkikehittämisenä ja yksityisen sektorin entistä tiiviimpänä osallistumisena kehittämis- ja suunnitteluprosesseihin. Kaupunkiseutu on nähty joustavana ja talouden kysymyksiä luontevasti käsittelevänä toimijakenttänä. Näin valtiot edistävät kaupunkiseututason kehittymistä niin lainsäädännön (esim. PARAS-puitelaki), kompetenssien siirron (esim. englantilaisten kaupunkiseutujen Devolution Dealit) kuin vapaaehtoiisiin rakenteisiin sidottujen taloudellisten kannustimienkin (esim. MAL-sopimukset) muodossa.

Toisaalta kaupunkiseutu on myös – ja väistämättä – paikallisen yhteistyön synnyttämä rakenne. Vaikka valtiotoimijoilla onkin entistä selkeämpi rooli yhä useampien kaupunkiseutujen organisoitumisessa mm. erilaisten sopimuskäytäntöjen myötä, on paikallinen seudullinen organisoituminen osoittautunut kaupunkiseutukehitykselle yhtä lailla välttämättömäksi tekijäksi. Kaupunkiseutuyhteistyön pioneirit ovat osoittaneet, että proaktiivinen yhteistyön kehittäminen antaa mahdollisuuksia hyödyntää ja muovata valtion asettamia raamituksia (lait, politiikkaohjelmat, rahoitusmallit) sekä hierarkkisten hallintojärjestelmien puitteissa (esim. norjalainen Kristiansandin kaupunkiseudun maakuntasuunnitelma, tanskalainen Trekantområdetin yhteinen yleiskaava) että epävirallisten hallinnan ja suunnittelun yhteistyömuotojen kautta (esim. ruotsalainen Malmö-Lund rakennekuva, hollantilainen Utrecht10-yhteistyö).

Kohti sopimus pohjaista relationaalisuutta

Uuden sopimus pohjaiset kaupunkiseutujen suunnittelun muodot ovat monella tavalla valikoivia. Valtiot ovat entistä enemmän pyrkineet eroon territoriaaliseen tasavertaisuuteen perustuvasta resurssien jakomallista ja siirtyneet kohti aktiivisuuteen ja potentiaalien hyödyntämiseen perustuvaa, kilpailua ja houkuttelevia investointimahdollisuuksia painottavaa aluepolitiikkaa. Niinpä valtion intressit kohdistuvat yhä selkeämmin niille kaupunkiseuduille, jotka pystyvät osoittamaan mahdollisuuksia erityisesti talouden kehittämisen kannalta hyödyllisiin strategisiin avauksiin ja kehittämistyöhön. Tätä voimistaa valtion resurssipolitiikan muuttuminen avustavasta ehdollistavaksi: resurssien kohdentamisen ehtona on sitoutuminen sopimuskäytäntöjen kautta.

Resursointi on myös muuttunut enemmän vipuvarren kaltaiseksi. Valtion avustuksella käynnistetään sellaisia prosesseja, jotka luovat mahdollisuuksia paikallisten julkisten panostusten ja yksityissektorin investointien houkuttelemiseen. Tämä tarkoittaa valintojen tekoa kaupunkiseudun sisällä, ja uuden tyyppistä tulkintaa hyötyjen ja haittojen jakautumisesta. Tässä yhteydessä myös kysymys kaupunkiseudun toimijoista muodostuu keskeiseksi: ketkä hyötyvät milläkin tavoin, ja miten motivoidaan erityisesti niitä toimijoita, joille haitat realisoituvat jo lyhyellä aikavälillä, mutta hyödyt vasta kauempana tulevaisuudessa? Myös hyötyjen alueellinen kohdentuminen on entistä epätasaisempaa ja muuttuvissa olosuhteissa joudutaan yhä useammin hyväksymään myös esimerkiksi talouskasvun supistumisen hallintaan liittyviä seudullisia rooleja, joissa hyötynäkökohtia olisi tarkasteltava aiempaa laueammin.

Kumppanuuksissa kysymys mukanaolosta ei enää määräydykään pelkästään hallinnon rajojen mukaan, vaan avautuu koko kaupunkiseutukehittämisen yhteistyön verkostosuhteisiin. Samalla käsitys kaupunkiseudusta muodostuu relationaaliseksi: kussakin tilanteessa kaupunkiseutu – tai kaupunkiseudun imaginaari, yhteinen käsitys kaupunkiseudusta – muotoutuu yhteistoiminnassa ja kumppanuuksissa, joita ohjaa kulloinkin asiaperustainen agenda.

Olemassa olevat alueidenkäytön suunnittelujärjestelmät ovat osoittautuneet varsin huonosti toimiviksi edellä kuvatuilla tavoilla määrittyvien kaupunkiseutujen suunnittelun ja hallinnan käsittelyyn. Tämän vuoksi kilpailun ja sopimusten lähtökohtana olevia kaupunkiseutukohtaisia suunnitelmia onkin laadittu suunnittelujärjestelmien ulkopuolella. Tämä herättää monia kysymyksiä sekä näiden käytäntöjen yhteensopivuudesta vakiintuneiden demokraattisen kontrollin muotojen kanssa (esim. missä määrin luottamushenkilöt ovat voineet vaikuttaa rakennemallien yms. lähtökohtaisiin valintoihin, tai ovatko he edes tietoisia siitä, että heidän kuntansa on osapuolena erilaisissa sopimuksissa) että tarpeesta muovata lakisääteisiä suunnittelujärjestelmiä suuntiin, jotka paremmin huomioivat strategisen suunnittelun periaatteet ja sopimuskäytäntöjen myötä syntyneet suunnittelutarpeet (esim. miten maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä kaavaillut kaupunkiseutusunnitelmat tulisi muotoilla, miten kaupunkiseudut rajattaisiin, ja mikä olisi suunnitelmien sitovuus).

Suosittelimme uudenlaista otetta kaupunkiseutujen suunnitteluun

- › Kaupunkiseutujen yhteistyön organisoituminen on järjestettävä nykyistä joustavammin ja siten, että se vastaa strategisten kehittämiskysymysten ulottuvuuksia sekä hallinnan että strategisten sisältöjen osalta. Näemme, että relationaalinen, seudun toimijoista nousevaan ja itse kehittämiskysymysten yhteisiin ratkaisutarpeisiin perustuva yhteistyön organisoitumismuoto toisi tehokkuutta, motivoituneisuutta ja ”osuvuutta” strategiatyöhön. Relationaaliseen tilakäsitykseen nojaava malli seutuyhteistyöstä ei saa kuitenkaan tukahduttaa erilaisuuksien tunnistamista ja erimielisyyksien käsittelyä.
- › Seutuyhteistyössä tarvitaan yhteisiä kiinnittymiskohtia, ”rajaesineitä”, kaupunkiseudun konkreettiseen kehittämiseen. Tähän mennessä yhteistyötä onkin kerätty esimerkiksi tiettyjen hankkeiden tai ”imaginaarien” ympärille. Näiden kautta on kyetty mobilisoimaan seudullisia voimavaroja. Tällaisessa itsenäisesti organisoituvassa työssä valtiotoimijoiden rooli liittyy entistä enemmän sen varmistamiseen, että organisoitumiselle on olemassa institutionaalinen kehys, että rajaesineitä määritellään yhteiskunnallisten hyötyjen näkökulmasta, ja että alueiden käytön ja kehittämisen tavoitteet toteutuvat ao. järjestelmän kautta.

- › Samalla on tärkeää nähdä strateginen suunnittelu prosessina, jossa erilliset suunnitelmat ovat tilannekohtaisia välineitä strategisten päämäärien saavuttamiseksi. Prosessin on oltava luonteeltaan jatkuva ja suunnitelmien on kyettävä joustamaan niin aikajänteen, skaalan kuin kattavuudenkin suhteen kulloistenkin tarpeiden mukaisesti.
- › Nykyisiä valtion ”orkestroimia” yhteistyömuotoja tulee tarkastella kriittisesti laajemman kaupunkikehityksen näkökulmasta: miten näillä, usein ”megahankkeina” näyttäytyvillä toimenpidekokonaisuuksilla edistetään kestävän kaupunkiseutukehityksen eri ulottuvuuksia?
- › Infrastruktuurihankkeet voivat toimia positiivisen kaupunkiseutukehittämisen välineinä ja seudun toimijoiden yhteisinä strategisina rajaesineinä, mikäli ne alusta pitäen yhteiskehitetään sellaisessa viitekehyksessä, jossa kriittinen ja monipuolinen kehittämisote voidaan johdonmukaisesti kuljettaa ideoinnista aina toteutukseen, seurantaan ja pidemmän aikavälin operointiin asti.
- › Kaupunkiseudullisen yhteistyön legitimaatioon ja demokraattiseen kontrolliin kaupunkiseututasolla tulee kehittää ratkaisuja, jotka tuovat poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon mukaan koko strategisen suunnittelun prosessiin. Samalla kansalaisten suoriin vaikutusmahdollisuuksiin tulee löytää tehokkaita keinoja, jotka ovat myös mahdollisimman monien saavutettavissa.

Bäcklund, P, Häikiö, L, Leino, H ja Kanninen, V (2017). Bypassing publicity and transparency for getting things done: between informal and formal planning practices in Finland. *Planning Practice and Research* 33:3, 309-325.

Kanninen, V ja Akkila I. (2015). Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu - mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. *Ympäristöministeriön raportteja* 24/2015.

Kanninen V ja Bäcklund P. (2017). Institutionaalisen osallistumisen rajat. *Teoksessa*: Bäcklund, P, Häkli, J. & Schulman, H. (toim.) *Kansalaiset kaupunkia kehittämässä*, 16-33. Tampere: Tampere University Press.

Mäntysalo, R ja Bäcklund, P (2017). The governance of planning. *Teoksessa*: Gunder, M. & Manadipour, A. & Watson, V (toim.) *The Routledge Handbook of Planning Theory*, 237-249. New York: Routledge.

Mäntysalo, R ja Kanninen, V (2018). Kaupunkiseutujen strateginen kehittämisloikka. Suunnittelujärjestelmien uudistamisella kannustimia yhteistyöhön. *Yhdyskuntasuunnittelu* 56:3, 9-24.

Sehested, K, Harbo, LG, ja Kanninen, V (2018). *Functional Urban Regions in Nordic Countries: Cooperation for sustainable success in spatial planning*. Kööpenhamina: Department of Geosciences and Natural Resource Management, University of Copenhagen.