

Rajanylityksiä 1: Kestävän kaupunkiseudun hallintaa

Jarmo Vakkuri, Ilari Karppi, Iina Sankala & Kaisu Sahamies

Tutkimusryhmämme on analysoinut kestävän kaupunkikehityksen päätöksenteon järjestelmiä ja toimijoita sekä erityisesti kestävyuden hallinnan välineitä, tietoa ja mittareita. Tavoitteena on ollut luoda kokonaisvaltaista ymmärrystä siitä, millaisten päätöksenteon instrumenttien avulla suomalaista kaupunkikehitystä pyritään hallitsemaan ja mitä tästä voidaan oppia. Aineistomme muodostuu laajasta tapaus- ja haastatteluaineistosta, BEMINE-hankkeen piirissä tehdystä kyselystä sekä täydentävästä, suomalaisia kaupunkeja ja kaupunkiseutuja koskevasta dokumenttiaineistosta. Yleisen institutionaalisen viitekehyksen tarkastelulle on tarjonnut MALPE-järjestelmä. Nojaamme ajatteluun, jossa institutionaalinen monitulkintaisuus ei ole lopputulos, vaan kaupunkiseutujen toiminnan ymmärtämisen ja kehittämisen lähtökohta.

Hallinnon siiloutumista on jo vuosikymmenet pidetty keskeisenä haasteena etenkin ilkeiden ongelmien, kuten ilmastonmuutoksen ratkaisemisessa. Samalla kuitenkin on tunnustettu, että työnjako on organisaatioiden toiminnalle väistämätöntä eikä siitä pääse koskaan täysin eroon. Kaupunkiseututasolla tehtävän MALPE-työn haasteena ei ole ainoastaan hallinnollisten sektorirajojen ylittäminen kuntien sisällä. Se edellyttää myös seudun kuntarajojen ylittämistä, niin kuntajohdon tasolla strategisesti merkittävässä kysymyksissä kuin operationaalisella tasolla esimerkiksi kuntarajat ylittävissä kaavoitusasioissa. Kaupunkiseutujen edellytykset ja kokemukset yhteensovittavasta työskentelystä eroavat kuitenkin eri alueilla ja erilaisissa kysymyksissä. MALPE-todellisuuksia on siten monia, ja toisaalla seutu näyttäytyy eheämpänä kuin toisaalla.

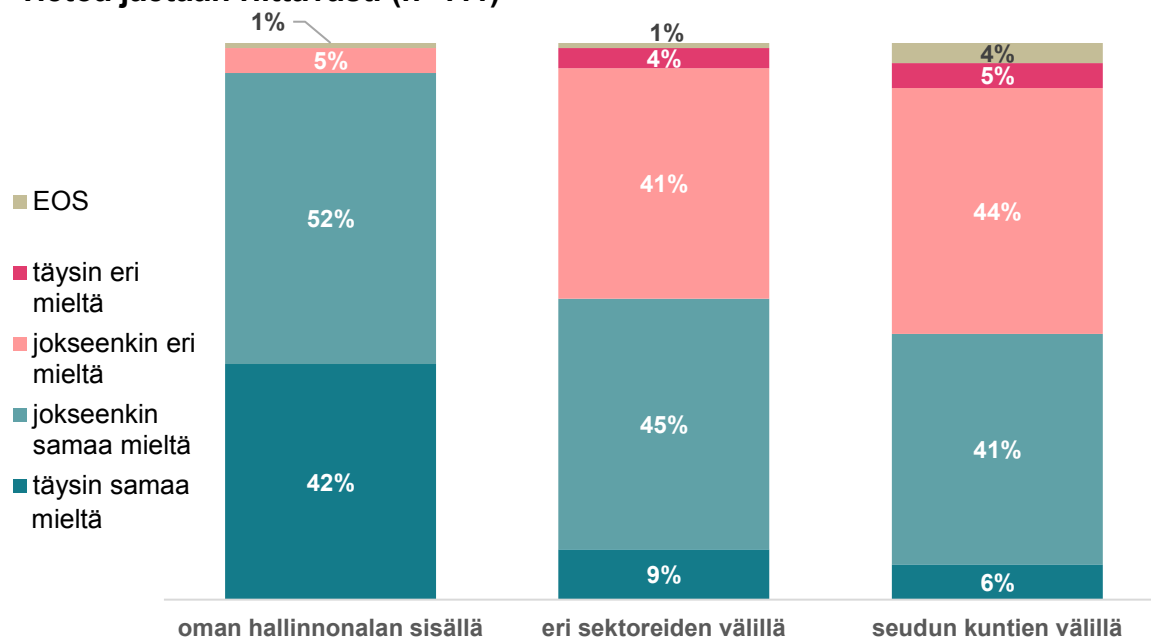
Tiedon saatavuudessa ja jakamisessa on esteitä kaupunkiseuduilla

MALPE-työssä on edistytty viime vuosina, mutta onko yhteistyö aidosti rajat ylittävää? BEMINE-hankkeessa toteutetusta MALPE-kentän nykytilaa kartoittavasta kyselystä¹ käy ilmi, että sektori- ja kuntarajat ovat edelleen huomattava este tiedonkululle (kuva 33). Siinä missä suurin osa vastaajista (94 %) kokee, että tietoa jaetaan riittävästi oman hallinnonalan sisällä, vain hieman yli puolet (54 %) kokee samoin sektorien välisestä tiedonjaosta. Alle puolet (47 %) pitää seudun kuntien välistä tiedonjakoa riittävänä.

¹Kyselyssä kartoitettiin kaupunkiseututasoiseen suunnitteluun, kehittämiseen, päätöksentekoon ja seurantaan liittyviä tietotarpeita sekä tiedon hallinnan ja hyödyntämisen välineitä. Se osoitettiin MAL-verkoston jäsenistölle sekä tutkimustiimien kotimaisille kohdealueille. Kyselyyn vastasi 111 henkilöä yli 30 eri kunnasta ja seitsemältä kaupunkiseudulta. Vastausprosentti oli 37. Vastaajat toimivat pääosin operatiivisen tason viran- tai toimenhaltijoina eri toimialoilla.

Jarmo Vakkuri, Tampereen yliopisto, jarmo.vakkuri@tuni.fi
Ilari Karppi, Tampereen yliopisto, ilari.karppi@tuni.fi
Iina Sankala, Tampereen yliopisto, iina.sankala@tuni.fi
Kaisu Sahamies, Tampereen yliopisto, kaisu.sahamies@tuni.fi

Tietoa jaetaan riittävästi (n=111)



Kuva 33: Näkemykset tiedonjaon riittävästä hallinnonalojen sisällä ja välillä sekä seudun kuntien kesken.

Tiedonjakoa hankaloittavat monenlaiset tekijät. Yhtäältä kyse voi olla **toimijoiden asenteista**: lähes puolet vastaajista ei pitänyt seudun toisen kunnan tuottamia selvityksiä kovinkaan tärkeänä tietolähteenä (kuva 34). Kun kuntapäätäjät ja viranhaltijat ovat viime kädessä vastuullisia omille taustatahoilleen, kunnille, voidaan perustellusti kysyä, kuka aidosti ajaa seudun etua. Kysymys korostuu varsinkin tilanteissa, joissa tiedon koetaan tuovan valtaa ja vahvistavan omaa asemaa erilaisista resursseista kilpailtaessa.

"Kuntien organisaatioiden siilomaisuus ja vanhat tavat ts. asenne, jossa on tärkeää hoitaa vain oma työtehtävänsä näkemättä laajemmin tehtävänä jakaa tietoa ja verkostoitua avoimesti estää tiedon jakamista."

Toisaalta, erilaiset **hallinnollis-toiminnalliset rakenteet** voivat heikentää tiedon kulkua. Esimerkiksi tiedonjaon foorumeiden tai rutiinien puuttuminen aiheuttaa osaltaan epäselvyyttä monitoimijaisessa ympäristössä. Myös valtion edustuksen epäyhtenäisyys sekä ministeriöiden keskinäisen työnjaon ja yhtenäisen kaupunkipolitiikan puute mainittiin kaupunkiseutujen kehittämistä hankaloittavina tekijöinä.

"Kollegiaalisella tasolla tiedonvälitys toimii, virasto- ja luottamuselintasolla ei niin hyvin. Syinä sektorien kilpailu arvostuksesta ja määrärahoista sekä kuntien välinen kilpailu asukkaista ja yrityksistä."

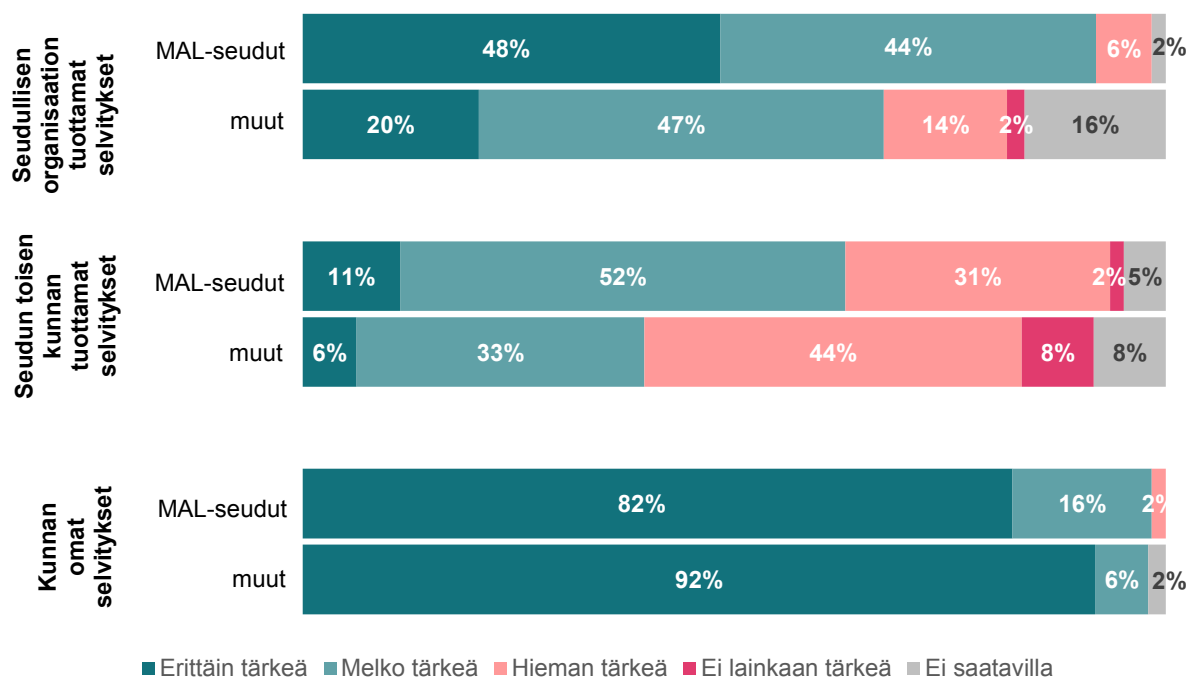
Lisäksi **yleinen tiedonhallinnan kompleksisuus** rasittaa asiantuntijatyötä tekeviä "informaatiotulvan" ja kiireen ohella. Yhteismitallista tietoa ei ole aina saatavilla ja MALPE-työhön liittyy väistämättä monitasoisuutta ja -teemaisuutta, jonka omaksumiseen ja hallintaan on organisaatio- ja henkilötasolla käytettävissä vain rajallisesti resursseja.

"Tietoa on paljon eikä se ole läheskään aina siinä muodossa, että päätöksentekijät voisivat sitä hyödyntää. Kuilu asiantuntijoiden ja päätöksentekijöiden välillä on myös liian suuri; johtamisen portaita on kovin paljon."

Kaupunkiseututasoinen yhteistyö on kehittynyt vuosien saatossa

On kuitenkin viitteitä siitä, että vakiintunut yhteistyö seututasolla helpottaa myös seudullista tietoyhteistyötä. BEMINE-kyselyn valossa seudullisen organisaation tuottamaa tietoa arvostetaan enemmän kuin seudun toisen kunnan tuottamaa tietoa. Huomionarvoista on, että erityisen tärkeänä seudullisen organisaation tuottamaa tietoa pidettiin MAL(PE)-sopimuksia tekevillä kaupunkiseuduilla, mikä viestii hyvää seutuyhteistyön tiedonjaon toiminnasta. MAL(PE)-sopimuksia tekevillä seuduilla myös seudun muiden kuntien tuottama tieto koettiin tärkeämmäksi kuin kunnissa, jotka eivät olleet mukana sopimusmenettelyssä (kuva 34).

Kuinka tärkeänä pidät seuraavista lähteistä saatavaa tietoa? (n=111)



Kuva 34: Erilaisten tietolähteiden arvostus MAL- ja ei-MAL-seuduilla

Vuosien mittainen yhteistyö on luonut joitain vakiintuneita yhteistyön foorumeita. Tampereen seututoimisto ja Helsingin kaupungin entinen tietokeskus mainittiin kyselyssä seudullisen tiedonjaon hyvinä esimerkkeinä. Myös kuntarajat ylittävät, toiminnalliset seututasoiset tarkastelut (esim. SYKEN aineistot) ovat osin auttaneet pääsemään yli kuntarajoihin perustuvasta ajattelusta.

Vaikka haasteena on edelleen suunnittelun erilaisten aikajänteiden yhteensovittaminen, etenkin maankäytön ja liikenteen suunnittelun välille koetaan muotoutuneen hyviä käytäntöjä:

”Liikenteen suunnittelu ja kaavoituksen yhteistyö toimii, mutta esimerkiksi palveluverkkoratkaisuissa liikenne jää usein huomioimatta.”

YHDESSÄ SIDOSRYHMIEN KANSSA (MAL+E)

Yritysten rajaton sijoittumisalue -työpajat Tampereen kaupunkiseudulla

Kuntien vahva rooli itsehallinnollisina toimijoina ja siten niiden tarve puolustaa autonomiaansa on seututasoisen toimintakykyyn vaikuttava realiteetti. Keväällä 2018 järjestettiin neljän työpajan sarja. Kahteen ensimmäiseen osallistuivat seudun kuntien elinkeinoista ja maankäytöstä vastaavat viranhaltijat ja kahteen viimeiseen kuntajohtajat ja kaupunkiseudun kuntien päätöksentekijöitä edustava seutuhallitus. Työpajatyöskentely osoitti koko kaupunkiseutunäkökulman avaavan tiedontuotannon merkityksen kehittämistyölle, jonka painopisteet jokaisen kunnan edustaja hahmottaa ensisijaisesti oman kuntansa näkökulmasta. Myös poliittisen tuen tai eräänlaisen selkänöjan lujittaminen maankäyttö- ja elinkeinotyön tekemiselle seutukokonaisuutta, ei siis yksittäisiä kuntia, korostaen osoittautui välttämättömäksi. Työpajatyöskentely teki näkyväksi lisätyön tarpeen kahdenlaisten rajojen ylittämiseksi: ensinnäkin kaupunkiseudun kuntien välisten ja toiseksi hyvin erilaisista ammatillisista ja institutionaalisisista taustoista nousevien maankäytön ja elinkeinojen kehittämisen tehtävien välisten. Se myös osoitti tarpeen hahmottaa aidosti seutumittakaavaisia strategisesti merkittäviä tehtäväsisältöjä yhdessä tekemisen kohteiksi.

Lue lisää: Karppi & Kuusela (2018)

Yhteenveto ja suositukset

- › Työtä hallinto- ja kuntarajojen ylittämiseksi päätöksenteossa on edelleen jatkettava. Eri hallinnonaloja edustavissa seututyöryhmissä työskentelevien johtajien tahto työskennellä kaupunkiseutumittakaavassa ei yksin riitä.
- › Yhteistyö edellyttää luottamusta, rakenteita luottamuksen ylläpitämiseksi sekä kaupunkiseudun kuntien ylimmän viranhaltija- ja luottamushenkilöjohdon panostusta seutumittakaavan avaamiseksi suunnittelutasoksi.
- › Yksinkertaisimmillaan tarvitaan seutuperspektiivin avaavaa tiedontuotantoa ja sitä kautta kaupunkiseudullisen kehityskuvan ja ymmärryksen rakentamista, mutta tätä hankaloittaa yhteisten toimintatapojen ja yhteismitallisen tiedon puute.
- › Tiedonjaossa voi olla myös vallankäytön aspekti, eikä tietoa aina jaeta kunta- ja sektorirajojen yli.
- › Vakiintunut yhteistyö MAL-teemoissa on madaltanut tiedonjaon esteitä erityisesti MAL-sopimuksia tekevillä seuduilla, kuitenkin PE-teemojen sovittaminen MAL(PE)-kokonaisuuteen on edelleen vaikeaa.

Karppi, I. & Kuusela, K. (2018). Rajaton seutu: Kaupunkiseutu elinkeinoalueiden yhteistä hyvää etsimässä. Yhdyskuntasuunnittelu 2018:3 vol. 56. Luettavissa: <http://www.yss.fi/journal/rajaton-seutu-kaupunkiseutu-elinkeinoalueiden-yhteista-hyvaa-etsimassa/>

Suppanen, O. & Sankala, I. (2017). Hiekkalaatikolla – tiedon jakamisen haasteita kaupunkiseuduilla. BEMINE-blogi <https://bemine.fi/hiekkalaatikolla-tiedon-jakamisen-haasteita-kaupunkiseuduilla/>

Vakkuri, J., Karppi, I. & Sankala, I. (2016). Päätöksenteon sudenkuopat: julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys. Teoksessa S. Puustinen, R. Mäntysalo & I. Karppi (toim.) Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla: Näkökulmia kestävästä maankäytöstä ja julkisen talouden kysymyksiin. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016, s. 45-61. Luettavissa: https://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/4_Julma.pdf/d72804ca-65ef-42f6-a53f-635b01ede1ff/4_Julma.pdf.pdf?version=1.0

Konttinen, S. (2019). Kaupunkia ei tarkastella kattojen yltä. Tampereen yliopiston Johtamisen ja Talouden tiedekunnan Vaikuttaja-blogi: <https://vaikuttaja.uta.fi/kaupunkia-ei-tarkastella-kattojen-ylta/>