

Tieto, toimijat ja demokratia MAL-toiminnassa

Jouni Häkli, Kirsi Pauliina Kallio, Olli Ruokolainen & Pia Bäcklund

Kaupunkiseutujen kokonaisvaltainen suunnittelu on haasteellista, sillä se edellyttää yhteistyötä yli hallinnollisten sektorien ja kuntarajojen. Haasteiden voittamiseksi on kehitetty uudenlaisia suunnittelun ja yhteistyön muotoja, joissa on mukana asiantuntijoita, kuntien edustajia ja valtionhallintoa. Selvitimme tutkimuksessamme, millaiseen tietopohjaan seudullisen suunnittelun toimijat nojaavat työssään ja millaisia johtopäätöksiä tästä voidaan tehdä suunnittelun läpinäkyvyyden ja hyväksyttävyyden kannalta.

Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Kaupunkiseuduilla on yhä keskeisempi asema kansantalouden kehityksessä, niin kansainvälisesti kuin Suomessakin (esim. Jonas & Moisio 2016). Kaupungistumisen myötä väestö keskittyy edelleen, joten seudulliset suunnitteluratkaisut ovat keskeisiä ajankohtaisiin haasteisiin vastaamisessa – kuten ilmastonmuutoksen hillitsemisessä. Samalla kaupunkiseutujen kokonaisvaltainen suunnittelu on haasteellista, sillä se edellyttää hallinnollisten sektorien välillä tapahtuvaa yhteistyötä, sekä kuntien välillä että sisällä (Kanninen & Akkila 2015). Kaupunkiseudullisessa suunnittelussa onkin jouduttu ottamaan käyttöön uudenlaisia suunnittelun ja yhteistyön muotoja, joissa on mukana eri alojen asiantuntijoita, kuntien edustajia ja valtionhallintoa (Kanninen 2017). Tämän maankäyttöön (M), asumiseen (A) ja liikenteeseen (L) epäsuorasti vaikuttavan yhteistyön näkyvimpiä ilmentymiä ovat neljän suurimman kaupunkiseudun ja valtion kesken laadittavat MAL-sopimukset (Mäntysalo & Kosonen 2016).

Suunnitteluasiantuntijoiden välinen strateginen seutuyhteistyö on herättänyt kysymyksiä demokratian ja legitimitetin suhteen, koska se tapahtuu lakisääteisen suunnittelu-järjestelmän ulkopuolella, mutta vaikuttaa myös kaavoitustason suunnittelun sisältöihin merkittävästi (Bäcklund ym. 2017). Tutkimushankkeen kahden osaprojektin yhteistyönä toteutetun tietotarveanalyysin tavoitteena oli selvittää, millaiseen tietopohjaan seudullisen suunnittelun asiantuntijat nojaavat työssään ja millaisia johtopäätöksiä tästä voidaan tehdä suunnittelun läpinäkyvyyden ja hyväksyttävyyden kannalta.

Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksessamme kartoitimme, millaista tietoa suunnittelijoilla ja asiantuntijoilla on seudulliseen suunnitteluun ja kehittämiseen liittyvien taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kestävyysarvioimiseksi. Tietotarvekyselyn toteuttivat BEMINE-konsortion Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun kaksi osahanketta yhdessä MAL-verkoston kanssa sähköisenä kyselynä. Kysely lähetettiin toukokuussa 2017 valtakunnallisen maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisverkoston eli MAL-verkoston jäsenille ja BEMINE-hankkeen yhteistyötahojen edustajille. Kyselyn teemat koskivat muun muassa suunnittelijoiden tiedonkäyttöä ja heidän mielipiteitään eri tietolähteiden tärkeydestä ja tiedon saatavuudesta. Kyselyyn vastasi 111 henkilöä, jotka edustivat yli 30 kuntaa ja seitsemää eri kaupunkiseutua.

Tietotarvekyselyn tavoitteena oli tuottaa tietoa koko BEMINE-konsortiolle sekä MAL-verkoston jäsenille kaupunkiseututasoiseen suunnitteluun ja kehittämiseen liittyvistä tietotarpeista, sekä tiedon hallinnan ja hyödyntämisen välineistä. Lähtökohtana oli kartoittaa toimijoiden omia kokemuksia ja käsityksiä nykyisistä tietokäytännöistä ja tiedon hallinnasta.

Jouni Häkli, Tampereen yliopisto, jouni.hakli@tuni.fi

Kirsi Pauliina Kallio, Tampereen yliopisto, kirsipauliina.kallio@tuni.fi

Olli Ruokolainen, Tampereen yliopisto, olli.ruokolainen@tuni.fi

Pia Bäcklund, Helsingin yliopisto, pia.backlund@helsinki.fi

Lisäksi kysely tuotti tietoa siitä, millaisena toimintana maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu nähdään. Halusimme selvittää, missä määrin nykykäsitykset ja parantamishdotukset eroavat seutujen ja toimijoiden välillä, aihealueittain tai aikajänteittäin. Yleisemmin tietotarpeen analyysin kohteena oli, millaisena pätevä tieto määritellään ja millä tavalla nykyiset tietokäytännöt ohjaavat seutuyhteistyön muotoja.

Tulokset

Tietotarvekyselyn tulokset osoittavat, että seudullisen MAL-työn tietopohja on korostuneen kvantitatiivista asiantuntijatietoa. Lisäksi kaupunkiseudullinen suunnittelu ja kehittäminen on kerätyn kyselyaineiston perusteella vahvan viranhaltijavetoista. Työskentely pohjautuu ensisijaisesti eri ammattilaisten tuottamaan asiantuntijatietoon ja hyödynnetty tietopohja rakentuu määrällisistä indikaattoreista ja datasta.

Suunnittelun ja päätöksenteon perustaminen riittävään tietopohjaan on edellytys vaikuttavalle toiminnalle. Määrällisen tiedon korostuminen päätöksentekoprosesseissa voi kuitenkin samalla merkitä sitä, että olennaisia poliittisia, konfliktoituneita tai vahvoihin intresseihin kytkeytyviä teemoja tullaan häivyttäneeksi näennäisen neutraalin tiedon taustalle. Myös määrälliseen muotoon taipumattomat tiedon muodot (esim. kokemusperäinen tieto) voivat tällöin rajautua pois päätöksenteon piiristä.

Millaista tietoa sinulla on käytössäsi kehittämistyön tueksi?

Ympäristön tilaa koskeva tieto
Palvelutarvetta koskeva tieto ja ennusteet
Liikenneselvitykset ja ennusteet
Kartta- ja paikkatieto
Kuntataloutta koskeva tieto ja ennusteet
Maaperä- ja kasvillisuustieto

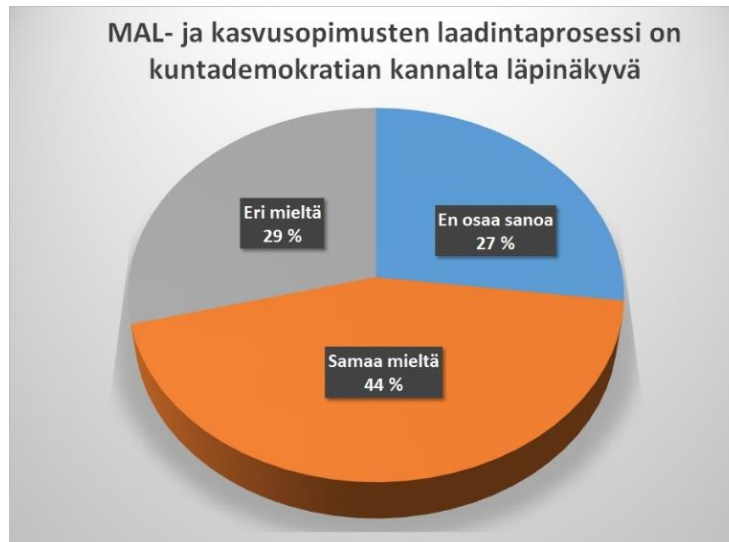
Kuva 43: MAL-toimijoiden yleisimmin käyttämiä tietolähteitä.

MAL-suunnittelua ei toistaiseksi ole juurikaan avattu laajemmalle kansalaisosallistumiselle, eivätkä rakennesuunnitelmien ja seutustrategioiden kaltaiset dokumentit ole monille kaupunkiseudun asukkaille tuttuja. Vaikka kaupunkiseuduilla tehdyt päätökset viedään kuntien valtuustojen hyväksyttäväksi, osa kyselyn vastaajista kokee myös, että kuntatason poliitikkojen on vaikea seurata suunnittelun ja päätöksenteon ketjuja.

Epätietoisuutta on osin jopa kuntien ja kaupunkien asiantuntijoiden piirissä. MAL-suunnittelu vaikuttaa jääneen etäiseksi monille käytännön toimijoille, joiden tehtäväkuvan kannalta toiminnalla on merkitystä. Kuvaava esimerkki prosessin tunnettuudesta on, että kyselyn vastaajista muutama MAL-sopimukseen kuulumattoman kunnan edustaja arveli kuntansa olevan mukana MAL-sopimusmenettelyssä. Tutkimusaineistomme perusteella näyttääkin siltä, että MAL-suunnittelun ytimessä on pienehkö joukko avaintoimijoita. Laajemmalle virkahenkilöiden, kuntien henkilöstön, valtuutettujen ja kansalaisten joukolle MAL-toiminta on edelleen varsin vieras asia eikä sitä tunneta kovin hyvin.

Prosessien läpinäkyvydessä parantamisen varaa

Kuntademokratian ja läpinäkyvyyden kannalta MAL-prosessit ovat muodollisen legitimejä. MAL-suunnittelu saa legitimaationsa pääosin edustuksellisen demokratian kautta suodattuneena, sillä kuntien valtuustot antavat hyväksyntänsä keskeisille seudullisessa suunnittelussa ja sopimisessa syntyville dokumenteille sekä linjauksille. Tästäkin osin läpinäkyvydessä ja tietokäytännöissä on kehitettävää, jotta kuntien luottamushenkilöt ymmärtäisivät MAL-suunnittelun ja kehittämisen sisältöjä paremmin, ja jotta kaupunkiseutujen kehityksestä voitaisiin käydä aktiivisempaa ja avoimempaa keskustelua.



Kuva 44: Kyselyyn vastanneiden näkemys MAL-sopimusmenettelyn läpinäkyvyydestä osana kuntademokratiaa (n=111).

Toisaalta kansalaisosallistumisen asema on MAL-suunnittelun yhteydessä varsin häilyvä. Vastaajista vain kolmanneksen mielestä MAL- ja kasvusopimusten sisällöstä välittyy riittävästi tietoa seudun asukkaille (kuva 35). Tämä johtaa kahdella tavalla epätydyttävään tilanteeseen: ensinnäkin MAL-prosessien legitimitetti on vähintäänkin rajallinen ja toiseksi MAL-työn tietopohjassa jää hyödyntämättä kansalaisten seudullista elettyä arkea koskeva tietämys.



Kuva 45: Vastaajien näkemys kansalaisten mahdollisuudesta seurata MAL-sopimusten sisältöä (n=111).

Kaupunkiseutujen strategisessa suunnittelussa ja kehittämisessä, jota MAL-toimintakin edustaa, kilpailuvaltteja ovat oikeaan hetkeen tarttuminen ja uusien mahdollisuuksien tunnistaminen muita ennen. Tämä selittää ketteriksi ja notkeiksi miellettyjen uusien

toimintatapojen kasvavaa suosiota kaupunkiseutujen kehittämisessä. Seudullisille MAL-toimijoille suunnatun kyselymme vastauksissa toistuvat huomiot, joiden mukaan uusia epävirallisia toimintatapoja tarvitaan lieventämään kaupunkiseutujen kuntien välisiä jännitteitä ja helpottamaan eri alojen asiantuntijoiden välistä kommunikaatiota. Ketteryyden tarvetta perustellaan usein myös tarpeella kasvattaa asiantuntijaroolissa toimivien henkilöiden keskinäistä luottamusta (Bäcklund ym. 2017). Urbaania kehitystä pohdittaessa päästäänkin tyypillisesti suhteellisen hyvään yksimielisyyteen siitä, että ongelmia tulisi tunnistaa ja ratkaista aiempaa kokonaisvaltaisemmin, nopeammin, joustavammin sekä tulevaisuuden tarpeet huomioiden. Tällöin mikä tahansa ketterä toimintatapa, joka edesauttaa kaupunkiseudun toimijoiden yhteistyötä, seudullisen kehityskuvan muodostamista ja edellä mainittujen haasteiden ratkaisemista, saattaa vaikuttaa tervetulleelta ja kannatettavalta.

Byrokraattisuutta välttelevällä ja julkishallinnon tasoihin monimuotoisesti kiinnittyvällä toiminnalla on kuitenkin kääntöpuolensa, kun tilannetta tarkastellaan demokraattisen yhteiskunnan periaatteiden näkökulmasta. Kaupunkiseutujen johtavien asiantuntijoiden sopiessa kaupunkirakenteen tulevista suurista linjauksista ja suunnittelemisen periaatteista notkeasti ohi lakisääteisen ja kankeaksi koetun maankäytön suunnittelujärjestelmän päädytään helposti tinkimään suunnitteluprosessin avoimuudesta ja demokraattisuudesta. Tällöin keskuskaupunkien ja niitä kehystävien kuntien maankäyttöä ja tulevaisuutta määritellään kaupunkiseututasoisissa strategisen tason suunnitteluprosesseissa, joiden lähtökohtana ei ole kansalaisten kuuleminen tai linjausten demokraattinen oikeuttaminen. Sen sijaan yhteistyötä tehdään olennaisiksi nähtyjen yksityisten ja julkisten tahojen kanssa, joihin voi tuki kuulua esimerkiksi kansalaisjärjestöjä ja poliittisin perustein valittuja kuntien edustajia, mutta tasapuolisuutta tai edustavuutta ei näissä prosesseissa tavoitella välttämättä lainkaan.

Johtopäätökset

Tutkimuksemme perusteella vaikuttaa siltä, että MAL-suunnittelu ja kehittäminen eivät ole lähtökohtaisesti suljettuja prosesseja, mutta käytännössä ne rajautuvat usein pienen seudullisen suunnittelun käytännöt ja tietopohjan hallitsevan asiantuntijajoukon toiminnaksi. Tällainen toimijapiirin kapeus yhdistettynä suunnittelun tietokäytäntöjen sulkeutuneisuuteen voi tarkoittaa kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun tietopohjan kaventumista. Tällöin esimerkiksi seudullista arkea elävien kansalaisten tuottamaa tietoa ei saada hyödynnettyä. Ehdotammekin, että seudulliseen suunnitteluun ja sopimiseen liittyviä tietokäytäntöjä tulisi kehittää, jotta seutusuunnittelusta kiinnostuneet ymmärtävät mistä, milloin ja millä perusteilla asioita valmistellaan ja niistä päätetään.

Bäcklund, Pia, Olli Ruokolainen, Kirsi Pauliina Kallio & Jouni Häkli (2017). Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa. *Terra* 129: 3, 159–169.

Jonas, Andrew & Sami Moisio (2016). City regionalism as geopolitical processes. A new framework for analysis. *Progress in Human Geography* 42:3, 1–21.

Kanninen, Vesa (2017). *Strateginen kaupunkiseutu. Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena*. Aalto University publication series, Doctoral Dissertations, 227/2017.

Kanninen, Vesa & Ilona Akkila (2015). Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu. Mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. *Ympäristöministeriön raportteja* 24/2015.

Mäntysalo, Raine & Kati-Jasmin Kosonen (2016). MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen. Teoksessa Puustinen, Sari, Raine Mäntysalo & Ilari Karppi (toim.): *Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla. Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin*. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 4/2016, 31–42.