

# Strategisen suunnittelun näkökulman vahvistaminen maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa

Raine Mäntysalo & Vesa Kanninen

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) on ollut voimassa vuodesta 2000. Lakia on vuosien mittaan päivitetty useaan otteeseen pykäläkohtaisin muutoksin, mutta ympäristöministeriö on toukokuussa 2018 käynnistänyt lain kokonaisuudistuksen. Tavoitteena on hallituksen esitys uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi vuoden 2021 loppuun mennessä.

Nykyisen lain toimivuuden kokonaisarviointi valmistui vuoden 2013 lopussa. Siinä tunnistettiin seuraavia BEMINE-hankkeen tematiikkaan kytkeytyviä lain ongelmakohtia:

- › kuntakohtaisten maankäyttöintressien yhteensovittamisen vaikeudet kasvavilla kaupunkiseuduilla, mikä myötävaikuttaa seutujen yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen ja palveluiden järjestämisen vaikeutumiseen,
- › kaavoituksen kuormittavuus erityisesti yleiskaavatasolla kaavavalmistelun tietoperustaisuudelle asetettujen vaatimusten vuoksi, kun lakia tulkitaan viranomaiskäsitelyssä, mikä heikentää yleiskaavan edellytyksiä toimia strategisena maankäytön ohjausinstrumenttina,
- › edellisiin liittyen, epämuodollisten strategisen suunnittelun ja niihin liittyvien sopimusmenettelyjen yleistymisen kaupunkiseuduilla sekä näiden epäselvä suhde lakisääteiseen kaavoitukseen ja tästä aiheutuvat ongelmat suunnittelun legitimitetille ja demokraattisuudelle.

BEMINE-hankkeessa olemme kehittäneet yhteiskehittelyä hyödyntäen toimintamallin näihin haasteisiin vastaamiseksi. Mallin laadintaa pohjustettiin BEMINE-tutkijoiden ja ympäristöministeriön yhteisellä tapaamisella syyskuussa 2017 ja tämän jälkeen hankkeen kolmannessa yhteiskehittelyfoorumissa marraskuussa 2017, johon osallistui n. 100 avainsidosryhmäedustajaa ja tutkijaa. Antti Irjala ympäristöministeriöstä piti alustuksen MRL:n uudistuksen alustavista tavoitteista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään liittyen ja Raine Mäntysalo alusti osaltaan uudistustarpeista ja –haasteista BEMINE-hankkeen silloisten tutkimustulosten näkökulmista. Yllä lueteltuihin ongelmakohtiin liittyen MRL:n uudistamista ideoitiin useissa rinnakkaistyöryhmissä peilaten skenaariotyöskentelyn tuottamiin tulevaisuuden kehitysnäkymiin.

Vuoden 2018 alussa Tampereen yliopiston pro. Häklin tutkimusryhmä järjesti tilaisuuden, jossa kuultiin kaupungin, kaupunkiseudun ja ympäristöministeriön näkemyksiä ja keskusteltiin MRL-uudistuksen kaupunkiseutunäkökulmista ja demokratiavaikutuksista. Vuoden 2018 mittaan Aalto-yliopiston ja Tampereen yliopiston prof. Vakkurin tutkimusryhmät esittelivät kaupunkiseutujen hallinnan ja suunnittelun uusia malleja eri ministeriöiden edustajille useissa ministeriöiden tätä varten järjestämissä tilaisuuksissa.

Mäntysalo ja Vesa Kanninen esittelivät uuden, relationaaliseen seutukäsitykseen nojaavan toimintamallin luonnosta ensin tapaamisessa ympäristöministeriön kanssa tammikuussa 2018 ja tämän jälkeen STN-hankkeiden yhteisessä Rakkaudesta tieteeseen –tapahtumassa helmikuussa 2018, hankkeen neljännessä yhteiskehittelyfoorumissa sekä Helsingin kaupungin järjestämässä kaupunkipolitiikkaseminaarissa maaliskuussa 2018. palautetta saatiin runsaasti eri sidosryhmiltä, ml. eri ministeriöt. Toimintamalli julkaistiin tieteellisenä artikkelina

syksyllä 2018 Yhdyskuntasuunnittelulehdessä 3/2018. Hankkeeseen sisältyvää ajattelua esiteltiin myös keväällä 2018 ilmestyneessä Helsingin kaupungin julkaisemassa tutkijapuheenvuorojen kokoomajulkaisussa Kaupunkien aika, sekä mallia luotaavassa blogikirjoituksessa.

Menemättä toimintamallin varsinaiseen esittelyyn tässä kirjoituksessa, voidaan nostaa esiin mallin niitä ominaisuuksia, joilla on ollut vaikuttavuutta MRL:n uudistustyössä käytyyn keskusteluun. Näitä ovat:

### **1. Seudun olemuksen ja alueellisten rajauksien ymmärtäminen myös strategisena kysymyksenä.**

Työmatkaetäisyys- ja kuntien työpaikkaomavaraisuusmitoituksiin sekä talousalueajatteluun perustuva nk. toiminnallisiin kaupunkiseutuihin perustuva seutukäsitys on strategisesta näkökulmasta kapea-alainen, kuten myös Simin Davoudin kirjoitus em. Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä osoittaa. Se tarvitsee rinnalleen relationaalista seutuajattelua, jossa seutulähtöisestä strategiatyöstä käsin tunnistetaan tälle olennaiset toimijat ja kumppanuudet sekä alueidenkäytölliset rajaukset. BEMINE-hanke on nostanut esiin toiminnallisten kaupunkiseutujen ohella muunlaisten seuturajauksien strategisen merkityksen, kuten periurbanit reuna-alueet ja kehityskäytävät. SYKEN ja Demos Helsingin skenaariotyö tuotti 'Tunnin Suomi' –skenaarion, joka nostaa seutuajattelun uudelle, koko eteläisen Suomen pääkeskusten kytkeytyvyyttä koskevalle tasolle. Eräät kevään eduskuntavaaleissa menestyneet kansanedustajaehdokkaat nostivat tämän strategisen idean vaaliteemakseen. Mäntysalo nosti relationaalisen seutuajattelun esiin myös alustuksessaan helmikuussa 2019 ympäristöministeriössä järjestetyssä kutsuttujen asiantuntijoiden keskustelutilaisuudessa, jossa ympäristöministeriö keskustelutti eri vaihtoehtoja alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän eri suunnittelutasojen rooleiksi ja keskinäisyyhteiksi. Ajatus synnytti pohdintaa ympäristöministeriön viranhaltijoissa.

### **2. Strategisuuden kautta määrittyvä seudullisuus kuntayhteistyön motivoijana.**

Kuntien sitouttaminen strategiseen yhteistyöhön kaupunkiseuduilla on yleisesti tiedossa oleva haaste. Toiminnallisiin kaupunkiseutuihin perustuva kaupunkiseutukuntien nimeäminen edustaa liiaksi ylhäältä, valtiotasolta, johdettua ajattelua. Relationaalinen seutuajattelu mahdollistaa alhaalta, strategisen kuntayhteistyön tasolta, nousevat seuturajaukset. Tässä seutuja ei tasapäistetä vain yhdenlaisen niiden olemusta määrittävän seutukäsityksen ehdoilla, vaan luodaan kannustimia kuntien omalle strategisen yhteistyön organisoitumiselle näille olennaisten teemojen mukaan (esim. seudullinen elinkeinoklusteri tai kulttuuriympäristökokonaisuus) yhteistyössä yritys-, yhteisö- ja kansalaistoimijoiden kanssa.

### **3. Seutusopimusmenettelyn kytkeytyminen elimelliseksi osaksi seudun strategisen suunnitelman laadintaa ja toteutuksen ohjelmointia.**

Toimintamalli perustuu strategisen spatiaalisen suunnittelun teoreettisessa keskustelussa nostettuun näkemykseen, että fokusta on siirrettävä strategisten suunnitelmien laadintaan keskittymisestä jatkuvaan strategiatyöhön. Strateginen seutus suunnittelu edellyttää toimiakseen seudullisen strategisuuden kehystämistä, jossa osallistetaan eri toimijoita seudun strategisen suunnitelman kehkeyttämiseen ja samalla mobilisoidaan ja sitoutetaan heitä sen toteuttamiseen. Hyvä strateginen seutus suunnittelu synnyttää itse kollektiivista liikevoimaa

toteuttamiselle, eikä suunnittelua voida ajatella irrallisena sen toteuttamisesta. Tästä näkökulmasta käsin strategista kaupunkiseutusuunnitelmaakaan ei pidä ajatella irrallisena kaupunkiseutusopimusmenettelystä, jossa sovitaan keskeisistä lyhyen aikavälin hankkeista, investoinneista ja sitoumuksista tämän strategisen suunnitelman toteuttamiseksi. Strateginen seutusuunnittelu ja sen toteutuksesta sopiminen voisivat parhaimmillaan toimia syklimäisesti sopimuskausittain jaksottuen niin, että seudun strategista suunnitelmaa päivitetään sitä mukaa, kun sen sopimuksenvaraisesta lyhyen aikavälin toteutuksesta saadaan kokemuksia, siten samalla luoden edellytyksiä uudelle sopimuskierrokselle. Valtio on kannustanut neljää suurinta kaupunkiseutua nk. MAL-sopimuksilla strategiseen yhteistyöhön maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä, mutta tällaiset sopimusmenettelyt pitäisi kytkeä elimellisemmin kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun prosesseihin. Nykyisessä menettelyssä strateginen seutuajattelu sirpaloituu yksittäisistä (liikenne-)hankkeista ja (tuetun vuokra-asuntotuotannon) määrällisistä velvoitteista sopimiseen. Toimintamallimme ehdottaa seutusopimusmenettelyn sisällyttämistä uudistettuun MRL:iin, jotta myös lainsäädäntötasolla luotaisiin kitkattomammin edellytyksiä aidommin strategiselle seutusuunnittelulle, jossa strategisen suunnitelman toteutuksen ohjelmointi ja siitä sopiminen kytkeytyy elimellisesti itse strategisen suunnitelman laadintaan. Helmikuun keskustelu- ja työpajatilaisuudessa yksi ympäristöministeriön esittämistä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisen vaihtoehtoista sisällytti seutusopimukset lain kaupunkiseututasoisen suunnittelun instrumenttivalikoimaan.

#### **4. Sopimuksellisten järjestelyjen demokratiavaikutukset.**

Niin uudet, lakisääteisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ulkopuoliset strategiset maankäytön suunnittelun muodot kuin niihin perustuvat sopimuskäytännötkin ovat herättäneet kysymyksiä käytäntöjen demokraattisesta ankkuroinnista ja toiminnan legitimitetistä. Parhaimmillaankin tällaiset käytännöt ovat vain epäsuorassa poliittisessa kontrollissa, ja vakiintuneiden toiminta- ja kontrollimekanismien puuttuessa suuri osa luottamushenkilöistä on epätietoisia tai tietämättömiä näistä käytännöistä ja omasta roolistaan niiden suhteen. BEMINE-hankkeen vuorovaikutuksessa tunnistettujen tietotarpeiden pohjalta Helsingin yliopistossa on käynnistynyt Suomen Akatemian rahoituksella JustDe-hanke (2018-2022), jossa julkis-julkisen sopimuksellisuuden demokratiavaikutuksia ja -tulkintoja käsitellään pohjoismaisen vertailututkimuksen keinoin. Monet BEMINE:n sidosryhmät jatkavat yhteiskehittelyä tämän hankkeen puitteissa.

#### **5. Maankäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun strateginen integrointi.**

Toimintamallimme korostaa seudullisen liikennejärjestelmäsuunnittelun strategista luonnetta ja tarvetta sovittaa yhteen liikennejärjestelmäsuunnittelu ja maankäytön suunnittelu strategisesta näkökulmasta. Kesällä 2018 voimaan tullut laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (980/2018) teki liikennejärjestelmäsuunnittelun lakisääteiseksi valtakunnan ja maakunnan tasoilla. Valmisteltavana olevassa MRL:n uudistuksessa on huomioitava näiden lakisääteisten instrumenttien suuri strateginen rooli, kun maankäytön suunnittelun strategisuutta pyritään säädöksiin edistämään kaupunkiseutu- ja maakuntatasoilla. On pyrittävä luomaan lainsäädännölliset edellytykset ja velvoitteet strategisesti viisaalle ylikunnallisen yhdyskuntarakenteen ohjaamiselle maankäytön ja liikennejärjestelmän näkökulmia yhteensovittaen. Toimintamallissa ehdotetaan rajaesineen käsitteeseen pohjaavaa koordinoitua yhteensovittamista tällaisen yhteensovittamisen mahdollistamiseksi. Tämä näkökohta on toistaiseksi jäänyt melko vähälle huomiolle MRL:n uudistustyössä, mutta

valtionneuvoston kanslian rahoituksella on vuoden 2019 alussa käynnistynyt juuri tähän tematiikkaan keskittyvä tutkimushanke YHTÄJALKAA. Hankkeen toteutuksesta vastaa Mäntysalon johdolla konsortio, jonka partnereina ovat Sitowise ja BEMINE-hankkeen pääpartnerin tutkijat Aalto-yliopiston rakennetun ympäristön laitokselta sekä hankkeen vuorovaikutuspartnerina toiminut MAL-verkoston koordinaatiotiimi.