

# Kaavoittajan vika

Viimeisen vuosikymmenen aikana suomalaisen kasvavan kaupunkiseudun hahmoksi on vakiintunut superlähiö. Ylevät suunnittelutavoitteet ja niihin sopimaton koruton kaavoituskäytäntö ovat totisessa toimessaan istuvalla kaavoittajalle vaikea paikka. Noin puoli vuotta sitten syytin kaavoittajia paskapuheesta, eikä aikaakaan, kun vastineessa minulle jo vakuuteltiin, että kaavoittajana työskentelevät tekevät työtään vilpittömästi hyvä elinympäristö sydämellään. Tämänkertaisella otsikollani en kerjää lisää subjektiivisia tunteenpurkauksia oman työn haasteista ja eettisestä erinomaisuudesta. Sen sijaan herättelen keskustelua siitä, kenellä tänä päivänä on vastuu kaupunkirakenteeksi kumuloituvasta kokonaisuudesta. Tarkastelen siis yksityiskohtaisemmin suomalaisen vaiheittain rakentuneen kaavoittajainstituution ongelmallisuutta.

Luodaan aluksi lyhyt katsaus kunnallisen yhdyskuntasuunnittelun historiaan. Noin sata vuotta sitten kaupunkiehimme valittiin ensimmäiset kaupunginarkkitehdit. Viimeistään 70 vuotta sitten ryhdyttiin palkkaamaan kaupungingeodeetteja kunnaninsinöörien toimenkuvasta eriytyneisiin tehtäviin. Perusteet viroille olivat selkeät: oli tärkeää kerätä paikallista asiantuntemusta niistä perusteista, joilla tulevaisuus asemoidaan (asemakaava) ja paalutetaan (tonttijako). Tulevaisuuden visioihin suhtauduttiin vakavasti. Molemmista ammateista on tunnistettavissa sekä oppihistoriallinen että ammatillinen asiantuntemus, jonka avulla näihin yhteiskunnallisiin tehtäviin pätevoidyttiin.

Käänteentekevä taitekohta kaavoituksen nykytilan ymmärtämiseen löytyy 1990-luvusta, joka ei ollut aiemmalle kehitykselle armelias. Maatamme kohosi koko OECD-maiden syvin lama ja uusi julkisjohtaminen. Ajatusmalli tulevien muutosten takana oli yksinkertainen ja perusteltu. Julkinen työ on tuottamatonta ja tehotonta, eikä pärjää kilpailun kautta vauhtiaan kiertävälle yksityiselle sektorille. Seurauksena oli julkisen työn arvostuksen alasajo, virkojen muuttuminen toimiksi ja töiden vaiheittainen siirtyminen konsulteille. Vastuut kadotettiin, mutta toimetta ei jääty.

Ideologia markkinoista laatua ja tehokkuutta parantavana mekanismina on kaunis ja vastaansanomaton, mutta saavutettiin sillä mitä tavoiteltiin? Millaisia olivat kaavoittajana uudet roolit ja kuinka uusia ne lopulta olivat?

Kaavoitus, sellaisena kuin sen tunnettiin, tuli kaikkien kuntien hallintoon vaiheittain vuoden 1958 rakennuslain, hyvinvointiyhtenäiskunta-ajattelun ja 1960-luvun kaupungistumisen aallon myötä. Moni kunta lähti suunnitteluun takamatkalta, eikä maalaiskunnilla tai kauppaloilla aina ollut organisaatioita eikä resursseja suunnittelun ja rakentamisen läpi viemiseen. Aluerakentamissopimuksia seuranneiden ylilyöntien jälkeen oli tärkeää, että kuntaan kerättiin osaamista, jota erilliset projektit eivät kyenneet tuottamaan. Sen seurauksena Suomen kuntiin vakiintui kaavoittajaprofessio ja suuriin kuntiin aluevastuussa olevien arkkitehtien tehtävät. Järjestelmä oli vahvimmiltaan 1980-luvulla.

Ideologinen muutos heijastui myös tehtävänimikkeisiin: aluearkkitehteista siirryttiin projektijohtajiin. Samalla unohtui, että aluearkkitehtijärjestelmän hyvyys ei perustunut siihen, minkä ammattikunnan alaan työt kuuluivat. Työnkuvassa pääpaino oli paikallisten sisäsyntyisten muutostarpeiden tunnistamisessa ja projektien synnyttämisessä. Nykyisessä markkinaliberaalissa toimintamallissa pääpainona on taas alueellisesta sijainnista hyötymään pyrkivien hankkeiden oikeuttaminen. Aluearkkitehti oli nimellään vastuussa työnsä lopputuloksesta sekä asukkaille että päättäjille, kun taas projektijohtaja on lähinnä vastuussa johtamalleen projektisalkulle ja konsortionsa johdolle.

Tästä suomalaisen suunnittelun käännteestä löytyy kuitenkin eräs kriittinen ja vähemmän tarkasteltu ulottuvuus: sen toimivuus on keskeisellä tavalla kiinni toiminnan arvioinnissa. Uusliberaaliin talouspolitiikkaan on sen syntysijoilla kuulunut vahva julkisen hallinnon seuranta. Esimerkiksi Britanniassa julkishallinnon tehokkuutta valvoo 140 erilaista tahoa. Suomen kaltaisen pienen kansantalouden ongelmana on, että eri toimijoiden roolit ja asiantuntemukset sekoittuvat, koska näitä rakenteita ei ole ja kaikki kuuluvat samaan sisäpiiriin. Jokainen alalla toimiva on tahtomattaan veljensä vartija. Syntyvä yhteistyö muistuttaa ikävällä tavalla peliteoriasta tunnettua *iteroitua vangin dilemmaa*. Siinä evolutiivisesti menestyksekkäin strategia on tehdä yhteistyötä hinnalla millä hyvänsä, ja jos se ei onnistu, kannattaa maksaa samalla mitalla takaisin (*tit-for-tat*).

Nykykaavoitus onkin tuottanut kaavoitushankkeiden ja teknisten järjestelmien suunnitteluun huomattavan määrän "leikkikilpailua", jossa tarjoajina on projekteista toiseen aina sama kourallinen toimistoja, joita tilaaja näennäisesti kilpailuttaa. Konsulttiorganisaatiossa suuri osa työajasta menee uusien projektien hankkimiseen, jolloin yksittäiseen suunnitteluprosessiin jää aikaa

muutamia kymmeniä tunteja. Tehokkuus, joka näennäisesti saavutetaan hanketasolla maata kiertävien konsulttien nimissä, osoittautuu valitettavan usein toisesta projektista kierrätetyksi näennäisinnovaatioksi, jossa on yhtä paljon uutuutta kuin takavuosien arkkitehtikilpailuiden jättishakeissa ja jatulintarhoissa. Kuntaorganisaation tehtäväksi on jäänyt projektin käynnistäminen, arviointimatriisin laadinta ja hallinnollinen loppuunsaattaminen. Työmäärä ei ole olennaisesti vähene tai tehostu, vaan eriytyy, yksipuolistuu ja tyhmenee.

Onko tästä epäterveen projektityön suosimisesta ja hallinnon sisällöllisestä tyhjentymisestä näyttöä? Kuntatasolla tutkimusta ei ole, koska sellaista ei kukaan tilaa, kuten ei juuri muutakaan toiminnan ulkopuoliseen auditointiin liittyvää työtä. Valtion tason *konsulttidemokratiaa* ovat Hanna Kuusela ja Matti Ylönen onneksi eritelleet laajuudessa, jonka jokainen kunnallishallinnossa työtä tehnyt tunnistaa selkärangassaan.

Julkisen vallan rapautumista kuvaa osuvasti kunnallisten virkojen täytössä esiintyvä hyve ”konsulttimaailman tuntemus”, joka hallintoa vähättelevässä ilmapiiressä kääntyy itseään vastaan. Samalla kun teollisuudessa esitellään *lean* tai *just in time* -tuotantofilosofioiden kaltaisia käytäntöjä, voi konsulttielämän kyllästävä viranomaisen epähuomiossa kuvitella ne innovaatioiden sijaan ylimääräisiksi kustannuksiksi ja huomaamattaan syödä koko markkinamekanismin ideologiset lupaukset. Sen sijaan, että julkishallinto pakottaisi rakentajat haastavampiin ratkaisuihin, kunnan virastossa istuva insinööri antaa kustannussyihin vedoten urakoitsijan makuuttaa viemäriputkia viikkotolkulla tyhjän työmaan viereen aidatulla puistoalueella. Yhtä yleistä näyttää olevan käytäntö, jossa katulinjaan kiinnirakentamisen edellytyksenä on, että rakennuttaja voi seisottaa rakennusmateriaaleja ja työkoneitaan jalkakäytävillä parhaimmillaan vuosien ajan. Rakentamisen ja kunnossapidon ulkoisvaikutusten siirtäminen muiden riesaksi tai ylisuuriksi tilavarauksiksi ei ole yritysmyönteisyyttä, vaan ympäristö- ja markkinavihamielisyyttä.

Mikä sitten on kaavoituksen rooli tässä uudessa markkinajärjestyksessä? Jos kuva kerran on näin hajanainen, niin miksi sitten vastuu pitäisi olla kaavoittajan? Jos kaavan laadinta voidaan ulkoistaa kelle tahansa kaavanlaatijan pätevyuden omaavalle korkeakoulututkinnon suorittaneelle (MRA 3§), missä oikein on nykykaavoituksen institutionaalinen koti ja toiminnan vastuu? Entä mikä on sopimuskumppanien rooli tässä karusellissa? Vastaus on johdettavissa yllättävän helposti lainsäädännöstä.

Nykyisen lain sanamuodon mukaan kaavan laatimisen velvollisuus ja tarve on eksplisiittisesti määritelty kunnan tehtäväksi. Se mitä alun perin kutsuttiin arkkitehdin ja geodeetin työksi, tunnetaan nykyään osallistuvana suunnitteluna ja kunnan maapolitiikkana. Molemmat vanhat kaavo-

tukseen liittyvät toimenkuvat ovat vaihtuneet kokonaiskuvan hallinnasta asiakkuuksien hallintaan. Kunnantirehtörien työtehtävät ovat siirtyneet kunnanjonglööreille. Laki tunnistaa kunnan asiantuntemukseksi ainoastaan hallinnollisen pätevyden (MRL 20 §). Kunnan kaavoittajalla on oltava kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys, joka voi olla yhtä hyvin agronomilla, suunnittelumaantieteiljällä, limnologilla kuin jollain muulla elämäntieteiden kätymällä tai kunnan toimintatavat tuntevalla. Edellytyksenä on suunnittelutilausten edellyttämän puhelimenkäytön, päätösten esittelytekstien laadinnan ja kaavan nähtävilläoloprosessin hallinta.

Jotain kuntiin kuitenkin jää. Vaikka itse suunnittelutyö voidaan ulkoistaa, samaa ei voi tehdä prosessin omistajuudelle ja vastuulle. Vaikka lain mukaan rakennushankkeeseen ryhtyviä voi yhdyskuntaa rakennettaessa olla useita, ”kaavoitushankkeeseen ryhtyviä” ei toistaiseksi löydy muualta kuin kunnista ja kuntayhtymistä. Maankäyttö- tai MAL-sopimuskumppani ei sellainen voi olla, eikä myöskään kunnan kaavoittaja tai kaavanlaatija.

Muuntuneiden tehtävänimikkeiden ja vaatimusten jälkeen ainoa mielekäs sisältö yleiskielen kaavoittaja-sanalle olisi viittaus tahoon, joka tätä kaavoitusmonopolin suomaan käyttöä – siis kunta itse. Pyrkimys yhtenäiseen lainsäädäntöön ei ilmiselvästi tunnista nykyistä kuntien eriytyntä toimintaa ja vaikeuttaa kaavoituksen kodin tunnistamista. Virallisesti kunnan tahdon ilmaisee kunnanvaltuusto joko tekemiensä tai delegoimiensa päätösten kautta. Päätöksen taustan tarkempi jäljittäminen vaatii hieman enemmän salapoliisintyötä, sillä laki on tältä osin ilmeisen tarkoituksellisesti epämääräinen. Periaate on silti kirkas, vaikka kuinka julkilausumaton: koska kunnilla ei pääsääntöisesti ole vaikeutta määrittää asemakaavoituksensa tarvetta, ongelmaa ei pitäisi siten olla muiden kaavoitusta koskevien valintojen kanssa. Suuressa organisaatiossa kunnan kaavoituskohteiden prioriteetin määrittää tiimalasiorganisaation kuroumassa päätöksentekoa valmisteleva ylin virkamiesjohto, kun taas pienessä kunnassa saman saattaa tehdä pelkkä pursiseuran lounaspiiriin kuuluva enemmistö. Harvemmin prioriteetteja määrittää kuitenkin taho, jota laki edellyttää nimitettäväksi yli 6000 asukkaan kuntiin. Vika ja vastuu kuuluvat aina kaavoittajalle, kunhan keksimme missä vastuussa oleva taho milloinkin luuraa.

**Anssi Joutsiniemi**