

Kuka puuhaa valtakunnansuunnittelua?

Valtakunnansuunnittelu kuulostaa käsitteenä yhtä epäajanmukaiselta kuin astetta alemmalle hallinnolliselle tasolle assosioituva kuntasuunnittelu. Melkein kuin aihepiiri olisi reväistä 1960-luvun Yhdyskuntasuunnittelu-lehden sivuilta. Joku saattaakin ajatella, että lehden saama avustus arkistojen digitoimiseksi on johtanut katteettomaan nostalgiaan. Kuinka järkevää on edes puhua valtakunnan tason suunnittelusta nykytilanteessa, jossa suunnittelusta on sen kaikilla tasoillaan tehty kirosana, josta yritetään rimpuilla eroon?

Valitettavasti emme ole päässeet itse tavoitteesta ennakoida tulevaisuuttamme, joten olemme päätyneet tekemään samaa kuin ennen, mutta tukeutuen puutteelliseen tai korkeintaan hämmäiseen teoriaan. Nykykehityksen, jossa valtion talouden kehitystä ja tulevaisuuden resurssien jakautumista seurataan tietoisesti ja ennakoivasti, juuret ovat selvityksissä, jotka Valtiovarainministeriön kansantalousosasto tilasi keväällä 1947 Reino Ajolta ja Otto-Iivari Meurmanilta. Tuolloin, kuten tiedämme, tohtori Ajon näkemys muotoutumattomasta "valtakunnansuunnitteluopista" sai kannatusta. Sen keskiössä olivat vielä tänä päivänäkin yllättävän tutut teemat, kuten asutokurjuus ja suunnittelu ilman suunnitelmataloutta sekä huoli valtakunnan päätöksenteon ja demokratian suhteesta. Meurmanin selvitys puolestaan pääsi mukaan ainoastaan Ajon (1948) raportin pohjalta tehdyn kirjasen liitteeksi, eikä koskaan päätynyt suoraan muiden alue- ja maankäyttöasioiden kanssa sisäasiainministeriön rooteliin.

Valtakunnansuunnittelun tarve korostui Suomessa toisen maailmansodan jälkeisessä jälleenrakennuskaudessa, jolloin kohtasimme suuria haasteita esi-

merkiksi siirtoväestöä asuttaessa ja infrastruktuuria uudelleenrakentaessa. Samaan ajanjaksoon ajoittuu suomalaisen suurkunnan synty, jota Erkki Menola (2010) on kuvannut dramaattisesti kunnallisen itsetekemisen loppuna. Suunnittelu loi pohjan ns. hyvinvointiyhteiskunta-ajattelulle, jossa kuntien paikallishallinto Hangosta Utsjoelle kehittyi ottamaan vastaan valtiotason velvoitteet ilman hallinnollisia väliportaita.

Vuonna 1948 perustettu Valtakunnan suunnittelutoimisto (myöhemmin Valtion suunnittelukeskus) vastasi näihin tarpeisiin kehittämällä alueellisia kehityssuunnitelmia sekä ohjaamalla asutuksen ja teollisuuden sijoittamista. Toimisto myös vastasi liikenne- ja infrastruktuurisuunnittelusta sekä luonnonvarojen käytöstä. Tämä keskitetty ja ennakoiva suunnittelu edisti alueellista tasapainoa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta, mikä heijasteli hyvinvointivaltion ihanteita ja loi perustaa nykyaikaiselle suunnittelujärjestelmälle. Moni vastaava asia vakiintui kunnallisella tasolla vasta 10 vuotta myöhemmin rakennuslain (RakL 370/1958) myötä.

Tämä 75 vuotta vanha juopa heijastuu nykyisiin uudistuksiin, joissa eri osapuolten vahvasti lobbaama rakentamisen lainsäädäntö on halkeamassa noin viiteen erilliseen lakiin. Eräänlainen kauhun tasapaino löytyi vuosituhannen vaihteessa vahvistetusta Maankäyttö- ja rakennuslaista (MRL 132/1999). Ympäristöministeriö otti askeleen kohti valtakunnan hallintaa tuomalla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) osaksi kansanomaisesti kaavoituksena tunnettua MRL-suunnitteluinstrumenttia eli alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää.

Erityisesti MRL:n ensimmäisen kymmenen vuoden kehitys näyttäytyy paikallisdemokratian voittona. Laki sisälsi laajennetun osallisuuden, minkä tukena laista poistui velvoite vahvistaa kaavat ministeriössä ja valtion edunvalvonta siirtyi alueelliselle ympäristökeskukselle. Lyhyt etsikkoaika päättyi viimeistään vuonna 2009 aluehallinnon uudistamista koskevaan lainsäädäntöön (HE 59/2009), joka siirsi alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät ELY-keskuksille, joihin koottiin aiemmat työ- ja elinkeinokeskukset, tiehallinnon tiepiirit ja alueelliset ympäristökeskukset.

Todellisuudessa valtio ei alun perinkään varsinaisesti osallistanut toimintaansa. Esimerkiksi VAT-valmistelujen osallistujista löytyy lähinnä ministeriöitä, hallinto-oikeuksia, ELY-keskuksia, maakuntaliittoja ja kuntia. Epäilen, että siinä joukossa kolmen yksityishenkilön osallistumispanos ei yllä kovin vahvaksi perusteeksi. Viimeinen suora kytkös valtiohallinnon osallistumisen edistämiseksi poistui, kun MRL 64 § Neuvottelu osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta kumottiin vuonna 2017.

Kunnan ja valtion roolit ovat kulkeneet toisistaan erkaantuvia polkuja koko MRL:n 25-vuotisen historian ajan. Kun valtiohallinto on keskittynyt omien instituutioidensa etujen ajamiseen, kunnat ovat samoin katsoneet omien instituutioidensa perään. Seudulliseen yhteistyöhön tarkoitettut pakkokuntayhtymät (maakuntien liitot) ovat saaneet rinnalleen kuntien vapaaehtoisuuteen perustuvat kuntayhtymät (kaupunkiseudut), joissa kunnat edistävät omaa etuaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kuulumattomin rakennemallein. Valtio puolestaan yrittää saada tolkkua omista hankkeistaan MAL-sopimuksen kautta. Kyse ei kuitenkaan ole mistään hallinnon kylkeen kasvaneesta ”pehmeästä suunnittelusta” (Purkarthofer & Mattila, 2023), vaan aivan suoraviivaisesta ja kovasta rahalla johtamisesta, jonka toimijoina ovat uudet ”instituutioiden instituutiot”. Kun suunnittelun päätökset ovat hämärtyneet tunnistamattomiin, myös osallistuminen perustuslain tarkoittamassa merkityksessä on jäänyt muiden rakenteiden jalkoihin. Kaavoitus, sellaisena kuin olemme sen tottuneet tuntemaan, on kuollut – ja pian on myös sen takana oleva yhtenäinen lainsäädäntökin.

Tie poikkeukselliseen lainsäädännölliseen hämmennykseen on jäljitettävissä kiinnostavaan sarjaan valtiotason hallinnollisia muutoksia ja institutionaalisia polkuriippuvuuksia. Ajon ja Meurmanin ajoista jako valtionalouden suunnittelun – jota ei saa sanoa suunnitteluksi – ja ympäristöministeriöön nykyisin kuuluvaan varsinaiseen suunnitteluun – jota ei-suunnittelevat taloudensuunnittelijat kutsuvat suunnitelmataloudeksi – on vain kärjistynyt. Tai oikeastaan molempien poliittinen agenda on kokenut uudestisyntymän sektoritutkimuksen nimissä. Valtiovarainministeriön alaisuuteen perustettiin Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) vuonna 1990, kun valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristö ja Valtion taloudellinen suunnittelukeskus yhdistyivät. VATTin edeltäjän asetuksessa (245/1988) julkilausuttu velvoite oli ”tehdä rakennepolitiikkaa ja pitkän aikavälin kokonaistaloudellista suunnittelua palvelevaa tutkimus- ja selvitystyötä”, joka muuttui tiedolla johtamiseksi. VATTin (27/1990) toiminnan ydintehtäviin kuului ”julkisen talouden toiminnan tehostamista ja siihen liittyvää talouspoliittista päätöksentekoa palvelevaa tutkimus- ja selvitystyötä sekä kansantalouden pitkän aikavälin kehityksen tutkimus”. Kuten edellä mainittiin, ympäristöministeriö puolestaan nokitti perustamalla vuonna 1995 Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) Vesi- ja ympäristöhallituksen seuraajaksi (55/1995; HE 236/2009). SYKE on ottanut etunojan suunnitteluun kehittämällä omaa seurantajärjestelmänsä ohjausjärjestelmäksi, kun taas ympäristöministeriö on kehittänyt RYHTI-ohjausjärjestelmää seurantajärjestelmäksi.

Molempien ministeriöiden alaisuudessa toimivia asiantuntijaorganisaatioita pidetään niin riippumattomina, että ne ovat alkaneet kilpailla yliopistojen, ajatuspajojen ja konsulttitoimistojen kanssa tilaajalle sopivasta tiedosta. Kyse ei tietysti ole pelkästään valtion laitosten korvanneiden asiantuntijaorganisaatioiden tuottamasta tiedosta. Nykyisen verkostomaisen toiminnan epävarmat kulmat ovat aivan yhtä ilmeisiä: Mistä päätetään, jos Kuntaliitto tilaa selvityksen osittain omistamaltaan FCG:ltä? Mikä varsinaisesti on STN-hankkeiden mukanaan tuoma etu Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisena toimivan Suomen Akatemian toiminnassa?

Tietojohtamisen vaarana on, että päädyimme yhä vahvemmin valikoidulla tiedolla johtamiseen tai selvitykseen sopimattomiin aineistoihin. Päätöksenteossa käytettävä tieto voi siis olla osittaista huomaamattomuuden tai tarkoitushakuisuuden vuoksi. Ainakin olemme uusine tutkimuksen rahoituskuvioinemme vielä kovin kaukana Stafford Beerin (1972) oivalluksesta, että hyvä ja oikea tieto ei perustu organisaatiohierarkian sisäiseen tiedonvaihtoon. Miellyttämisellä ja resursseista tinkaamisella vääristyvää tietoa on mahdollista kontrolloida ainoastaan johdon organisaatiostaan teettämällä auditoinnilla. Pierre Rosanvallon (2008) puolestaan tarjosi lääkkeeksi vastademokratiaa, jossa erilaisten tarkkailu- ja arviointijärjestelmien rinnalla toimiva epäsuora osallistuminen on tilivelvollisuuden tae. Vain kriittinen ja epäluuloinen asenne kansalaisilta voi varmistaa päätöksenteon vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden.

Epämääräisten kumppanuuksien ja konsultoinnin ilon myötä olemme vaarassa menettää viimeisenkin tutkimuksen kriittisyyden. Vertaisarvioidunkin tilaustutkimuksen narratiivi voi olla niin kapea, että tiedon soveltaminen herättää vain uusia ongelmia tai vahvistaa poteroita. Kriittisen ulkopuolisen arvioinnin tekeminen vaikeutuu, kun Suomi entisenä avoimen tiedon mallimaana systemaattisesti hankaloittaa datan saatavuutta. Sanomalehtien kaupunkitoimitukset ovat puolestaan vallanneet voimat, jotka uskottelevat, että suomalaisen kaupungistumisen kipupisteet ovat lattekahvissa ja polkupyörissä. Viimeisen vuosikymmenen aikana kehkeytyneestä kaupunkipolitiikasta ja kansainvälisen kaupunkikeskustelun tapaan maaseudun ja kaupungin välimaastoon puskevasta seutukaupunkipolitiikasta on helppo tunnistaa valtion ja kansalaisten muuttuneet roolit. Tulevan vuoden aikana seuraamme tiiviisti niin lain uudistusta, aktivismia kuin muita yhdyskuntasuunnittelun kehityssuuntia.

Anssi Joutsiniemi

Lähteet

Ajo, R. (1948). *Valtakunnansuunnittelu*. Lahti: WSOY.

Asetus taloudellisesta suunnittelukeskuksesta 245 / 1988.

Beer, S. (1972). *Brain of the firm*. Lontoo: Allen Lane.

Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 59 / 2009.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen ympäristökeskuksesta HE 236 / 2009.

Laki Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta 12.1.1990 / 27.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999 / 132.

Mennola, E. (2010). *Kulosaaren ilta: K. J. Ståhlberg ja kunnallisen itsetekemisen loppunäytös*. Studium Europa Oy.

Purkarthofer, E., & Mattila, H. (2023). *Finland. Academy for Territorial Development in the Leibniz Association*. Saatavilla: https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/finland#spatial_planning [luettu 1.3.2024]

Rakennuslaki 370 / 1958.

Rosanvallon, P. (2008). *Vastademokratia. Poliittikka epäluulon aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.