

Kaupunkiseutujen integroiva suunnittelu ja hallinta

Raine Mäntysalo & Vesa Kanninen

MALPE-suunnittelu

Suomalaisten kaupunkien laajeneminen on suurelta osin muutaman viime vuosikymmenen tulos. Suomalainen kehitys on joiltain osin ainutlaatuista: yhdyskuntarakenteen hajautuminen on osin suunniteltua ja osin suunnittelematonta, ja uudenlaista kaupunkiympäristöä syntyy kaupunkien reunamille reuna-alueiden kehittyessä ja laajentuessa. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen vaikuttaa sekä kaupunkien ja ympäröivien kehysalueiden väliseen vuorovaikutukseen että kehysalueiden elinvoimaisuuteen. Hajautumiskehitys tapahtuu kuitenkin ilman tiivistä, tiheään asutettua keskuskaupunkia. Kuten muissakin eurooppalaisissa maissa, muuttoliikkeen kiihdyttämä hajautuminen paitsi nopeuttaa alueiden välistä ja sisäistä erilaistumista, myös asettaa haasteita kestäväen kehityksen periaatteiden toteuttamiselle. Lisääntyvä monipaikkaisuus, jolla tarkoitetaan säännöllistä asumista ja/tai työskentelyä useammassa paikassa, ja kasvava monikulttuuristuminen haastavat nykyiset kaupunkisuunnittelun tavat. Kaupungit joutuvat kamppailemaan säilyttääkseen tehokkuutensa ja kilpailukykyänsä. Demokratianäkökulmasta uusien seututasoisten suunnittelutapojen olisi kyettävä tunnistamaan kaupunkilaisten monimuotoinen arki ja mahdollistamaan osallistuminen myös kuntarajat ylittävissä suunnitteluprosesseissa.

Kaupunkiseutujen yhteistyötä vaikeuttavat myös julkisen hallinnon siiloutuminen ja kuntien keskinäinen kilpailu. Tämä johtaa osaoptimointiin, kun kukin hallintosektori tai kunta pyrkii saamaan aikaan juuri itselleen parhaita ratkaisuja. Kaupunkiseutujen kehittämiseen osallistuu monia toimijoita, joilla

on erilaisia intressejä, toimintakulttuureja ja institutionaalisia käytäntöjä. On myös vaikea hahmottaa, mitkä ja ketkä ovat kulloinkin oleelliset toimijat. Seututason suunnittelussa ja päätöksenteossa on epäselvyyksiä siitä, kuka toimii ja kuka päättää ja millä valtuuksilla. Esimerkiksi valtiolla on monta eri "ääntä" ja näillä äänillä eri valtuudet toimia.

Näiden kaupunkiseutujen yhteistyön ongelmien ylittämiseksi on muotoutunut löyhä, eri hallinnonaloja yhteen tuova suunnittelun toimintamalli ohjaamaan maankäyttöä (M), asumista (A), liikennettä (L), palveluja (P) ja elinkeinokehitystä (E) hallinnon eri tasoilla ja sektoreilla: "MALPE". MALPE-suunnittelun ulottuvuuksien kattava ymmärtäminen on haastavaa jopa alan asiantuntijoille. Tällä yhdyskuntakehittämisen eri sektoreita yhteen kietovalla kehittämisotteella vaikutetaan kuitenkin olennaisesti siihen, millaisia elinympäristöjä ihmisille tulevaisuudessa mahdollistetaan kaupunkiseuduilla. Kyse on esimerkiksi arjen liikkumisen sujuvoittamisesta, kohtuuhintaisen asumisen mahdollistamisesta, eri alueiden sosio-ekonomisen erilaistumisen ehkäisemisestä, elinkeinotoiminnan seudullisten vahvuuksien tukemisesta, kaupunkiympäristön viihtyisyydestä sekä palvelujen saavutettavuudesta yli kuntarajojen.

MALPE-suunnittelua vaikeuttavat polkuriippuvuudet, jotka ovat seurausta tiettyjen toimintamallien ja niitä tukevien käytäntöjen urautumisesta tietyille kehityspoluille. Näin ollen kaupunkiseutujen kokonaisvaltaisen strategisen suunnittelun ja kehittämisen ongelmat eivät ole ratkaistavissa vain tuomalla maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinojen kehittämisen vaikuttajat saman pöydän ääreen ja luomalla näiden välille uusia keskinäisen suunnittelun ja sopimisen työkaluja ja malleja. Esimerkiksi kuntien ja valtion välillä solmittaviin MAL(PE)-sopimuksiin ja seudullisiin rakennemalleihin liittyvät kuntien ja valtion sitoutumisen ongelmat kiteytyvät sekä institutionaalisiiin epäselvyyksiin (ks. Hajer 2009) toimivaltasuhteissa että kuntalähtöiseen edunvalvontaan tilanteessa, jossa vahva peruskuntainstituutio ja pirstoutunut kuntarakenne kohtaavat kaupunkiseudulla. Kun tällaisia epämuodollisia seudullisen suunnittelun ja sopimisen verkostomaisia toimintamalleja luodaan olemassa olevien itsehallinnollisten instituutioiden ja niiden lakisääteisten valmistelu- ja päätöksentekoprosessien rinnalle, voidaan tunnistettuja ongelmia jopa pahentaa niiden ehkäisemisen tai ratkaisemisen sijaan. Vaarana on synnyttää harkitsemattomia "hallintohimmeleitä", joissa roolit, vastuut ja toimivaltasuhteet sekä päätösten oikeuttamisen perusteet hämärtyvät. Kun osallistavista ja lakisääteisistä käytännöistä siirrytään kohti "pehmeitä" käytäntöjä, saatetaan samalla kaventaa osallistumisen mahdollisuuksia kau-

punkiseutujen hallinnassa, jolloin asioiden poliittinen ulottuvuus pääsee yhä harvemmin esiin.

Tähän monitahoiseen problematiikkaan on tartuttu BEMINE-konsortio-hankkeessa (Beyond MALPE-Coordination: Integrative Envisioning, 2016–2019). Hanke on yksi kolmesta Strategisen tutkimuksen neuvoston ohjelman rahoittamasta Kaupungistuva yhteiskunta –teeman hankkeesta. Tämän teemanumeron kahdessa tieteellisessä artikkelissa ja kolmessa katsauksessa esitellään eräitä hankkeen tähänastisia tuloksia. Hankkeen konsortio on laaja (ks. bemine.fi), ja kaikkia hankkeelle olennaisia tutkimusnäkökulmia ja –tuloksia ei tämän teemanumeron puitteissa pystytä esittelemään.

Teemanumeron kirjoitukset

Tähän teemanumeroon valikoituneet kirjoitukset käsittelevät *kaupunkiseutujen integroivaa suunnittelua ja hallintaa* eri näkökulmista. Ensimmäisessä artikkelissa *Raine Mäntysalo ja Vesa Kanninen* luonnostelevat seudullista strategisuutta edistävää toimintamallia, joka kytketään meneillään oleviin maakunta- sekä maankäyttö- ja rakennuslain ja maantielain reformeihin. Toimintamallissa keskitytään seudullisiin strategioihin, joiden toteuttamiseksi tavoitellaan valtion tukea sopimusmenettelyin. Vallitsevassa käytännössä tällaiset sopimusmenettelyt, kuten MAL(PE)-sopimukset, ovat koskeneet suurimpia kaupunkiseutuja, jotka kytkennöissään kaupunkiseutujen epämuodollisiin rakennemalleihin ovat olleet epäselvässä suhteessa kuntien ja maakuntien lakisäätöiseen suunnitteluun ja demokratiaprosesseihin. Toimintamallillaan Mäntysalo ja Kanninen pyrkivät hälventämään tätä epäselvyyttä esittämällä, että seudullinen strategiatyö ja siihen liittyvä sopimusmenettely etenisivät jatkuvassa dialogissa tämänhetkisisissä lainuudistuksissa paikkaansa etsivien seudullisen kaavatyön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun rinnalla.

Toisessa artikkelissa *Olli Ruokolainen, Jouni Häkli, Kirsi Pauliina Kallio ja Pia Bäcklund* tarkastelevat kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun prosesseja ja tiedon tuottamista kansalaisten niissä saamien ja omaksumien roolien näkökulmasta. Hallinnon subjektina kansalaisen rooli seudullisena poliittisena toimijana ei pääse esiin, kun hallinnon institutionalisoidut tehtävämääritykset ja toimivallan maantieteelliset rajat karsinoivat heitä “asukkaiksi” tai “palveluiden käyttäjiksi” “kuntalaisina” tai “maakuntalaisina”. Artikkelissa kerrotaan suunnittelun asiantuntijoiden ja tutkijoiden yhteiskehittelyprosessista, jossa luotiin sekä teoreettisia että käytännöllisiä edellytyksiä näiden karsinoiden ylittämiseksi kohti seudullista kansalaisuutta – *seutulaisuutta*.

Teemanumeron ensimmäisessä katsauksessa *Simin Davoudi* tarkastelee, miten “kaupunkiseutu” tiedollisena objektina niin Suomessa kuin Britanniassakin on

muotoutunut *spatiaaliseksi imaginaariksi*, jollaisena sitä tottuneesti käsitellään hallinnossa, suunnittelussa ja tutkimuksessa. Kaupunkiseutu talouden logiikan kautta ymmärrettynä toiminnallisena alueena (“functional urban region”) on Davoudin mukaan rakentunut tiedollisesti viime vuosikymmenten kuluessa tiettyjen kartografisten sekä tiedonkeruu- ja analyysimetodien valintojen kautta.

Antti Rehusen, Mika Ristimäen ja Ville Helmisen katsaus selvittää alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitystrendejä sekä niiden merkitystä maankäytön ja aluekehittämisen järjestelmien uudistustyölle. Alueiden erilaistumiskehitys luo tarvetta erilaisten ohjausmekanismien ja toimenpiteiden kehittämiseksi eri alueille, kun järjestelmiä uudistetaan.

Teemanumeron kolmannessa katsauksessa *Ilari Karppi ja Kaisu Kuusela* raportoivat BEMINE-hankkeeseen kytkeytyneen Rajaton sijoittumisalue–projektin työpajatyöskentelystä, jossa Tampereen seudun kahdeksan kuntaa työstivät elinkeinoalueidensa yhteisiä kehittämisteemoja yhteiseen seutustrategiaan tukeutuen. Hankkeen yhteiskehittelytyön tavoitteeksi tunnistettiin kuntien keskinäisen kilpailuasetelman ylittämisen ohella maankäytön suunnittelun aiempaa vahvempi kytkeminen elinkeinoalueiden ja edelleen yritysten kehitysdynamiikkaan.

Yhteiskehittely tutkimusorientaationa

Karppi ja Kuuselan katsaus samoin kuin teemanumeron kaksi artikkelia hyödyntävät *yhteiskehittelyä* tutkimusmetodina. Tällainen tutkimusote sisältyy Strategisen tutkimuksen neuvoston keskeisiin tavoitteisiin: puhutaan tutkimuksesta yhteiskehittelynä tutkimukseen kytkeytyvien käytännön toimijoiden kanssa. Tässä yhteydessä on viitattu englanninkielisiin termeihin “co-creation” ja “co-design”.

Toiminnan teoriassa ja kehittävässä työntutkimuksessa yhteiskehittely on terminä liitetty mm. Bart Victorin ja Andrew Boyntonin (1998) lanseeraamaan käsitteeseen “co-configuration”. Tällä he viittaavat työn ja tuotannon uuteen paradigmaan sellaisilla aloilla, joilla uusien tuotteiden valmistaminen vaatii asiakkaiden ja käyttäjien osallistamista niiden kehittelyyn. Näitä aloja ovat mm. tieto- ja kommunikaatioteknologian alat, joissa tietoteknisiä ohjelmistoja räätälöidään asiakasyritysten ja –yhteisöjen erityisiin tarpeisiin yhteistyössä näiden kanssa. Ei riitä, että kuluttajalle annetaan jokin valikoima tuotteen variaatioita valittavaksi, vaan tuotteen kuluttaja tarvitaan mukaan itse tuotantoprosessiin, jotta ylipäätään käyttökelpoinen tuote saataisiin aikaiseksi.

Mitä tutkimus sitten voisi olla yhteiskehittelynä ja milloin yhteiskehittelyä tutkimusta tarvitaan? Tutkimuksen ”tuote” on tieto. Analogisesti edellä kerrottuun nähden voimme erottaa toisistaan tutkijat tiedon tuottajina ja

tiedon ”kuluttajat” tutkimustiedon käyttäjinä ja hyödyntäjinä. Yrjö Engeström (2004) korostaa tällaisen toimintamallin usein myös käsittävän strategisten allianssien muodostamisen monimutkaisten kysymysten käsittelyyn pitkällä aikavälillä. Yhteiskehittävä tutkimus olisi siten järjestettyä, pitkäjänteistä tutkimustiedon yhteistuottamista käyttötarpeisiin, jotka ovat niin monimutkaisia, tai pikemminkin vaikeaselkoisia, että tiedon käyttäjät ja hyödyntäjät tarvitaan mukaan tutkimusprosessiin.

Kaiken tutkimuksenkaan ei toki tarvitse olla yhteiskehittelyä. Kyse on siitä, kuinka vaikeaselkoisten tietotarpeiden kanssa olemme milloinkin tekemisissä – onko yhteiskehittely tutkimustiedon käyttäjien kanssa *metodologisesti* tarpeen tutkimusongelman selättämiseksi? Tieteen maailmassa työn ja tuotannon yhteiskehittelyn paradigmaa vastaa Michael Gibbonsin ja hänen kollegojensa 1990-luvun puolivälissä lanseeraama *transdisiplinäärisyyden* paradigma (Gibbons ym., 1994). Heidän teesinsä on, että yhä yleisemmin yhteiskunnalliset ja ympäristölliset ongelmat (mm. ilmastonmuutokseen, markkinoiden globalisaatioon ja teknologian kehitykseen liittyvät) ovat niin monitahoisia, vaikeasti hahmotettavia ja ennustettavia, että poikkitieteellinen tutkimus eri alojen tutkijoiden kesken ei parhaimmillaankaan enää riitä niiden haltuunottoon. Tutkijoiden on kurottauduttava omista piireistään itse tieteen rajojen ulkopuolelle tekemään yhteistyötä näiden ongelmien parissa työskentelevien käytännön toimijoiden kanssa. Tällaisessa transdisiplinäärisessä yhteiskehittelyssä yhteistyö käytännön toimijoiden kanssa edistää tutkijoiden ymmärrystä tutkimistaan ongelmista mutta samalla liittyy heidät osaksi kehittämistyötä, jolla pyritään käytännöllisiin ratkaisuihin ja toimintamalleihin ongelmiin reagoimiseksi. BEMINE-hankkeessa tutkittavat kaupunkiseutujen integroivan suunnittelun ja hallinnan ongelmat ovat hyvä esimerkki sellaisesta kompleksisesta problematiikasta, joka edellyttää tällaista tutkimusotetta.

KIRJALLISUUS

- Engeström, Yrjö (2004). New forms of learning in co-configuration work. *Journal of Workplace Learning: Employee Counselling Today* 16:1/2, 11–21.
- Gibbons, Michael & Limoges, Camille & Nowotny, Helga & Schwartzman, Simon & Scott, Peter & Trow, Martin (1994). *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*. Sage, London.
- Hajer, Maarten (2009). *Authoritative Governance. Policy-making in the Age of Mediatization*. Oxford University Press, Oxford.
- Victor, Bart & Boynton, Andrew (1998). *Invented here. Maximizing your organization's growth and profitability. A practical guide to transforming work*. Harvard Business School Press, Boston MA.