



Aalto-yliopisto
Insinööritieteiden
korkeakoulu

MAL-aiesopimukset ja institutionaalinen epäselvyys

Aalto-yliopiston insinööritieteiden
korkeakoulun
maankäyttötieteiden laitoksella tehty
kandidaatintyö

Espoossa 10.2.2015

Lari Tuominen

Ohjaaja:
Professori Raine Mäntysalo

Tekijä Lari Tuominen		
Työn nimi MAL-aiesopimukset ja institutionaalinen epäselvyys		
Tutkinto-ohjelma Insinööritieteiden kandiohjelma		
Pääaine Rakennettu ympäristö		Pääaineen koodi
Vastuupettaja TkT Juhana Hiironen		
Työn ohjaaja(t) Professori Raine Mäntysalo		
Päivämäärä 10.2.2015	Sivumäärä 20	Kieli suomi

Tiivistelmä

Tämä kandidaatintyö keskittyy voimassa oleviin suurimpien kaupunkiseutujen (Helsinki, Turku, Tampere, Oulu) ja valtion välisiin MAL-aiesopimuksiin (maankäyttö, asuminen, liikenne) käyden läpi niiden lähtökohtia, sisältöä, nykyistä tilaa ja tulevaisuutta. Hollantilaisen Maarten Hajerin kuvaama käsite institutionaalinen epäselvyys (eng. institutional ambiguity) kuvaa perinteisten instituutioiden välissä tai vieressä tapahtuvaa poliittista päätöksentekoa ja tämä käsite on oivallinen kuvaamaan MAL-aiesopimusmenettelyyn liittyvää problematiikkaa. Sopiminen tapahtuu valtion puolelta ministeriöiden ja vastaavasti kuntien puolelta virkamiesten yhteisissä neuvotteluissa, joiden päätökset hyväksytään myöhemmin kunnanvaltuustoissa. Kuntien on kuitenkin lähes välttämätöntä hyväksyä tämä aiesopimus, jonka kunnan virkamiehet ovat neuvotelleet. Näissä aiesopimuksissa kunnat sitoutuvat keskittämään investointejaan määriteltyihin maankäytön, asumisen tai liikenteen kohteisiin ja vastaavasti valtio avustaa kuntia näissä investoinneissa. MAL-aiesopimus on juridisesti sitomaton sopimus, jo aiesopimus-terminalsäkin puolesta. Kyseessä on yhteisiä tavoitteita ja päämääriä heijastava suunnitelma, joka kuitenkin halutaan mieltää perinteistä pelkkää ”suunnitelmaa” sitovammaksi. Tämän päätetyn menettelytyypin kannalta on tärkeää, että MAL-aiesopimuksia voitaisiin pitää uskottavana ohjauskeinona seutukunnille. Sitouttamisen kannalta on tärkeää myös, ettei aiesopimus näyttäydy vain valtion omien etujen ajamisena, yksipuolisena sopimisena maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvistä asioista. Globalisoituneessa maailmassa ja kiristyneessä taloustilanteessa on kaupunkiseutujenkin oma etu tehdä asiat mahdollisimman tehokkaasti, hyödyntää mittakaavaedut ja investoida keskitetysti sinne missä voimaa talouteen pystytään parhaiten luomaan.

Avainsanat maankäyttö, asuminen, liikenne, MAL-aiesopimus, institutionaalinen epäselvyys

Sisältö

1 Johdanto	1
2 Teoreettiset lähtökohdat	3
3 MAL-aiesopimukset	6
3.1 Lähtökohdat ja tavoitteet	7
3.2. Toteutuksen väliarviointi	11
3.3 Tulevaisuus	14
4 Teoreettinen tulkinta	15
5 Johtopäätökset ja yhteenveto	17
Lähteet	19

Sananselitykset

<i>MAL-verkosto</i>	Valtakunnallinen maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisverkosto.
<i>Aiesopimus</i>	Juridisesti velvoittamaton sopimus, suunnitelma moraalaisella vastuulla siitä, miten valmistelutoimia tullaan jatkamaan. Toinen käytetty nimitys letter of intent (LOI).
<i>MAL-aiesopimukset</i>	Valtion ja tiettyjen kuntien välisiä aiesopimuksia koskien maankäyttöä, asumista ja liikennettä.
<i>Instituutio</i>	Oikeudellisiin säädöksiin perustuva poliittisen, sosiaalisen ja uskonnollisen elämän tiettyä muotoa edustava pysyväksi tarkoitettu organisaatio. Vakiintunut yhteiskunnallinen tapa.
<i>Institutionaalinen epäselvyys</i>	Tietty poliittinen toiminta, joka tapahtuu perinteisten instituutioiden välissä tai vieressä.

1 Johdanto

Maankäytön (M), asumisen (A) ja liikenteen (L) päätökset kunnissa heijastuvat koko seudun elinvoimaisuudessa (Sallinen 2011, s. 3-4). Seudullinen kehittäminen on yksi Suomen hallituksen tärkeistä intresseistä ja tätä halutaan edistää suurimpien kaupunkiseutujen kanssa tehtävillä MAL-aiesopimuksilla. Tavoite on parantaa erityisesti kasvavien kaupunkiseutujen toimivuutta ja kilpailukykyä. (Valtioneuvoston kanslia 2011, s. 77.)

Valtion poliittisina tavoitteina ovat maahanmuuton kasvaessa, rakennemuutosten keskellä ja kiristyneessä taloustilanteessa saada turvattua suurimpien ja elinvoimaisimpien seutujen tulevaisuus. MAL-aiesopimusmenettelyn tavoitteena on vastata jo totuttuun sopimusperusteiseen käytäntöön valtion toimijoiden ja kuntien välillä (Ojaniemi 2014, s. 4).

Aiemmin yksittäiset tahot ovat tehneet sopimuksia keskenään, mutta nyt maankäytön, asumisen ja liikenteen sopijapuolet osallistuvat yhdessä suunnitteluun ja aiesopimusten valmisteluun. Näiden kolmen aspektin yhteistyö on osoitettu tehokkaimmaksi menettelyksi rakennetun ympäristön hyväksi havaittujen päämäärien suhteen (Loikkanen 2012, s. 142-143). Näin ollen sitä on tärkeä toteuttaa myös MAL-aiesopimusmenettelyssä.

Valtio on toteuttanut MAL-aiesopimuksen tällä hetkellä Helsingin seudun, Turun kaupunkiseudun, Tampereen kaupunkiseudun ja Oulun kaupunkiseudun kanssa. Nämä aiesopimukset ovat voimassa vuoden 2015 loppuun. Yksi suurimmista haasteista on poliittisten päämäärien mahdollinen muuttuminen eduskunnassa vaalien jälkeen ja sitä myötä MAL-aiesopimuksissa luvattujen toimenpiteiden vaarantuminen (Ojaniemi 2014, s. 16).

MAL-aiesopimusmenettely on vielä niin uusi, että sen luotettavuuden ja tulevaisuuden näkymien tutkiminen on tarpeellista. Tavoitteiden saavuttaminen on erittäin tärkeää valtiolle, mutta kysymys on vielä varsin epävarmasta menettelytavasta. Sopimukset eivät ole juridisesti sitovia, joten osapuolten luottamus toisiinsa ja motivoituminen menettelylle ovat haastavia. Kyse on useamman instituution välisestä sopimisesta ja jokaisella näistä instituutioista löytyvät omat intressit tässä kasvavassa kilpailussa. Poikkeuksena todettakoon näistä instituutioista valtion hyötyvän kaikkien kaupunkiseutujen menestymisestä niin ihmisten hyvinvoinnin kuin fiskaalisten tavoitteidenkin kannalta. Kaikilla sopijapuolilla on kuitenkin viime kädessä itsenäinen valta päätöksistään.

Hollantilainen politiikan tutkija Maarten Hajer työskentelee professorina Amsterdamin yliopistossa (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency). Hän kuvaa kahden instituution välissä tai vieressä tapahtuvaa päätöksentekoa institutionaalisen epäselvyyden käsitteellä. Pyrin tätä teoreettista käsitettä hyväksikäyttäen tuomaan tulkinnallisia välineitä MAL-aiesopimusmenettelyyn liittyvien haasteiden tarkasteluun ja lisätä tätä kautta ymmärrystä näissä asioissa. Institutionaalisen epäselvyyden käsite on haastava, mutta avaan sitä Hajerin kirjoittamien artikkeleiden kautta.

Kandidaatintyössä käytän apuna aiesopimusten analysoinnissa MAL-verkoston uusinta selvitysraporttia syyskuulta 2014, työpajojen muistioita sekä osallistumistani Säätytalolla 2.10.2014 järjestettyyn työpajaan. Tämä MAL-verkoston järjestämä työpaja käsitteli MAL(PE)-aiesopimusten ja kasvusopimusten kehittämistä useiden erilaisten tahojen johdolla.

Tavoitteena ei ole löytää vastauksia, ovatko aiesopimuksissa kuvatut tavoitteet toteutumassa lähiaikoina, eikä vertailla kaupunkiseutujen sopimuksia keskenään, vaan perehtyä aiesopimuksissa käytettyihin menettelytapoihin ja niiden kehittämiseen. Kandidaatintyö vie MAL-aiesopimusmenettelyn problematiikan tarkastelua pelkästä juridisen sitomattomuuden ongelmasta laajempaan institutionaalisen epäselvyyden ilmentymiseen.

2 Teoreettiset lähtökohdat

Tarkastelemme ensiksi Maarten Hajerin vuonna 2003 kirjoittamaa artikkelia *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void* ja tämän jälkeen hänen vuonna 2006 kirjoittamaansa artikkelia *The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance*. Viimeiseksi käymme läpi Hajerin ajattelun soveltamista suomalaisessa suunnittelukontekstissa Tampereen keskustan liikenneosayleiskaavan prosessiin liittyen.

Maarten Hajerin kuvaama käsite *institutionaalinen epäselvyys* tarkastelee tilanteita, joissa poliittinen toiminta, kuten kunnallinen valmistelu ja päätöksenteko, tapahtuvat perinteisten instituutioiden välissä tai vieressä. (Hajer 2003.) Hajer käytti termistä aiemmin nimitystä *institutional void*, mutta se ymmärrettiin institutionaaliseksi tyhjyydeksi, joka johti väärinkäsityksiin termin merkityksestä. Näin ollen myöhemmin hän alkoi käyttää nimitystä *institutional ambiguity* (suom. institutionaalinen epäselvyys) (Hajer 2006, s. 53).

Artikkeli *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void* kertoo alussa politiikan tekemisen muuttumisesta. Ei ole enää yleisesti hyväksytyjä sääntöjä ja ohjeita, joiden mukaan politiikkaa tulisi tehdä. Toimijat eivät vain häikäilemättömästi tee "lempiratkaisuitaan" päätöksissään vaan he joutuvat huomioimaan uudet säännöt päätöksenteossa, eli "pelissä" kuten Hajer kuvaa. Joukko tietyn asian takana olevia ihmisiä järjestäytyy poliittiseksi ryhmittymäksi. Heillä on mahdollisuus saada median avulla niin suuri valta ajamassaan asiassa, että päättäjien on mukauduttava tähän mielipiteeseen. (Hajer 2003, s. 175-176) Artikkelissa käydään läpi viisi esimerkkiä tapauksista, jotka ovat tulkittavissa institutionaalisen epäselvyyden käsitteen avulla.

Hajerin esimerkissä Shell suunnitteli upottavansa Brant Spar -öljylautan Atlantin valtameren, mutta Greenpeace nostatti asian tempauksellaan koko maailman tietoisuuteen. Kohu sai Shellin hinaamaan öljylautan Norjan vuonoon odottamaan ratkaisua. Päätös upottaa tuo öljylautta merenpohjaan oli täysin laillinen, koska se oli tuotu Britannian viranomaisten tietoon. Viranomaiset julistivat upottamisen vieläpä olevan käytännöllisin tapa ympäristön kannalta. Vielä Shellin muuttuneen mielipiteenkin jälkeen Britannian pääministeri John Major puolusti ratkaisua öljylautan sijoittamisesta pohjaan. Shell joutui taisteluun, jossa sen oli pelastettava imagoinsa ympäri maailman, ja näin se muutti suunnitelmaa Brent Sparin suhteen. (Hajer 2003, s. 177-179.)

Perinteisten valtaapitävien instituutioiden rinnalle nousi siis uusi ryhmittymä, joka pystyi julkisuuden kautta painostamaan monikansallisen suuryrityksen vaihtamaan toimintatapaansa, vaikka virallinen instituutio jopa kannusti sitä.

The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance käsittelee Euroopan unionin monitasoista rakennetta, jossa päätöksenteon ympäristö ei ole yksinkertainen. On vaikea tarkastella hallinnon epävirallista dynamiikkaa, jota esiintyy verkostoissa, jotka ovat moniosaisia, monen keskeisiä, ylikansallisia ja kulttuurien välisiä. Artikkelin kuvaama epävirallinen hallinto EU:ssa vaikeana "keskustelupelinä". Toimijat eivät vain keskustele tuloksista, vaan myös keskustelun säännöistä. Tämä

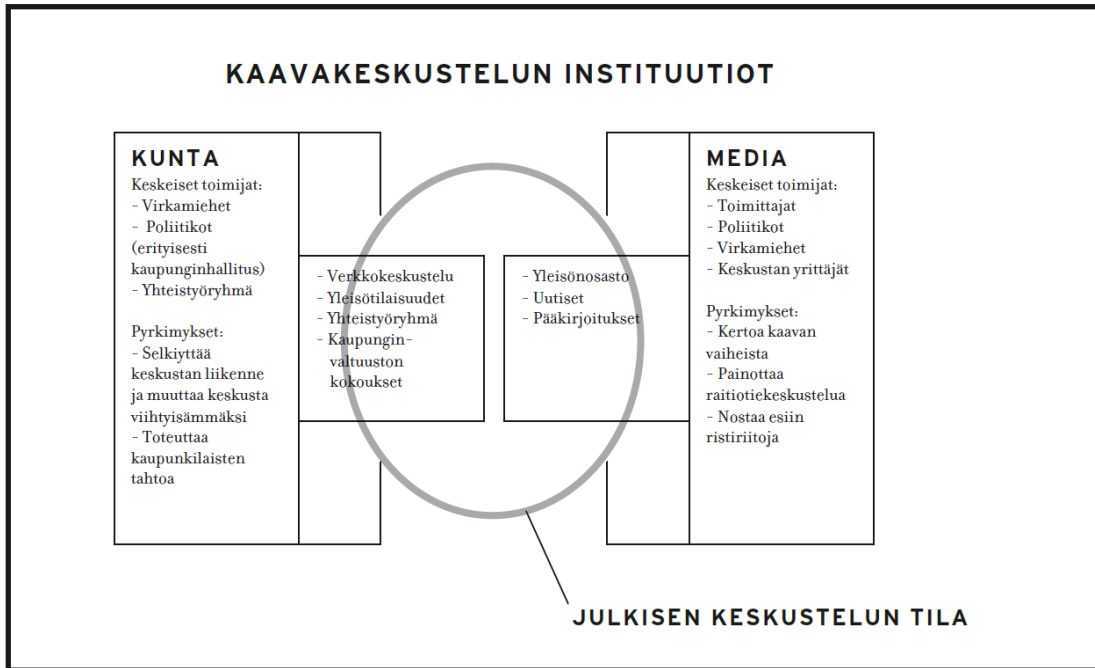
prosessi luo "elävät instituutiot", joissa osallistujat hyväksyvät säännöt, ja nämä yhteiset päätökset saavat tunnustusta, uskottavuutta ja hyväksyntää. Hajer kertoo tämän tarkoittavan ratkaisevaa roolia keskustelun näytelmällisyyteen, joka yhdessä ratkaisee, onko keskustelu onnistunut vai ei. Historiallisista syistä maiden poliittis-kulttuurillinen erilaisuus johtaa sekaviin ja monimerkityksellisiin instituutioihin, mikä valitettavasti takaa neuvotteluiden jatkumisen vuosiksi, jopa vuosikymmeniksi. (Hajer 2006, s. 43, 51-53.)

Artikkelissa *Keskustan rajattu merkitys* Markus Laine, Helena Leino ja Minna Santaoja käyvät läpi Tampereelle laaditun liikenneosayleiskaavan valmisteluprosessiin liittyviä tapahtumia. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa vuonna 2000 uutena vaatimuksena tulivat avoimuus ja vuorovaikutteisuus kaavasuunnitteluprosessien kulussa. Tämä toi kansalaiset uudella tavalla mukaan toimintaan. Samalla lisättiin kaavoittajien painetta ottaa ulkopuolelta tulevat vaatimukset huomioon. Osallistumisen rooli on kuitenkin ollut epäselvä, sillä kansalaiset eivät ole saavuttaneet vakiintunutta toimija-asemaa kaavasuunnittelun vaiheissa.

Tampereella ongelmana oli institutionaalisen statuksen puute kansalaisvaikuttajien ryhmältä. Tämän lisäksi mediassa käytävän julkisen keskustelun painoarvo oli otettava huomioon sen vaikuttavuuden takia, jolloin kaavaprosessissa olevat erilaiset intressit sekoittuivat prosessissa. Aktiivinen kuntalainen liikkui tässä institutionaalisisessa välitilassa. Yhteistyöryhmälle jäi esimerkiksi epäselväksi, kuinka hyvin heidän viestinsä meni perille kaavasta päättävälle kaupunginhallitukselle. Tästä johtuen he laativatkin kaksi kirjallista kannanottoa, koska kokivat toimivansa epäselvässä tilanteessa. Mediassa käyty keskustelu vaikutti kaavan sisältöön, mutta virallinen valta päätöksenteossa oli kunnalla. (Laine 2007.)

Laine, Leino ja Santaoja löysivät kolmea erilaista institutionaalista epäselvyyttä tästä kaavaprosessista: (1) instituutioiden välinen, (2) instituutioiden sisäinen ja (3) sisällöllinen epäselvyys.

Sisäinen instituution epäselvyys näyttäytyi vuorovaikutussuhteiden jäsentymättömyytenä. Ryhmän rooli suhteessa kunnan päätöksentekoprosessiin jäi jäsenille epäselväksi. Ryhmä koki olleensa näiden prosessien vieressä. Laine, Leino ja Santaoja näkevät institutionaalisen epäselvyyden käsitteen vahvuutena, että "*se kiinnittää huomion toimintaa määritteleviin instituutioihin, prosesseihin ja niiden sisällä sekä välillä vaikuttavien toimijoiden toimintamahdollisuuksiin. Tällöin tarkastelun kohteeksi ei valita vain yhtä toiminnan tasoa tai instituutiota, vaan tutkimus ohjautuu prosessin kannalta keskeisiin käännteisiin.*" (Laine 2007).



Kuva 1. Kaavio kuvaa Tampereen keskustan liikenneosayleiskaavan keskeisimpiä instituutioita ja julkisen keskustelun tilaa. Lähde: Keskustan rajattu merkitys, Laine, Leino, Santaoja, 2007.

Uudet toimintatavat eivät näin suoraan korvaa vanhoja, vaan tulevat niiden rinnalle. Nämä uudet toimintatavat ohjaavat tavat toimivat siis samanaikaisesti osin ristiriitaisestikin vanhojen rinnalla. (Hiironniemi 2005.) Tämä näkyy Tampereen tapauksessa kansalaisosallistumisen retoriikkana, joka ei todellisuudessa kulje osoitetun reitin kautta, vaan luo omia perinteisen instituution vallan ulkopuolella toimivia reittejä. Tampereen tapauksessa kyse on lehdistön kautta vaikuttamisesta. Lain luoma toimintamalli siis vaihtaa institutionaalisen epäselvyyden tilaa tarkemmin määritellystä vapaampaan ympäristöön. Vapaammassa ympäristössä toimiessaan sen vaikuttavuus saattaa kuitenkin olla vahvempi, kuin virallisen instituution “kyljessä” toimiessaan. Hajerin (2003) esimerkki Shell öljy-yhtiön öljylautan tapauksessa kyseenalaisti kokonaan virallisen instituution vallan päättää, mikä toiminta on hyväksyttävää ja mikä ei. Yhteiskunnan voidaan nähdä näin laajentuneen perinteisestä vahvojen instituutioiden tilasta uuteen, laajempaan ympäristöön, jossa vaikuttamisen muodot asettuvatkin enemmän perinteisten instituutioiden välille. Näin perinteinen totuttu valtakäsitys on murroksessa ja on vaikeampi aistia, mistä ja keneltä todellinen näkyvä tai näkymätön vaikuttavuus päätöksentekoon syntyy.

MAL-aiesopimusmenettelyssä on kyse myös perinteisten institutionaalisten raja-aitojen rikkomisesta, kun valtio ja suurimpien kaupunkiseutujen kunnat pyrkivät edistämään näillä aiesopimuksilla kaupunkiseutujen elinvoimaisuutta ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Neljännessä luvussa tutkimme löytyykö tästä aiesopimusmenettelystä kenties institutionaalista epäselvyyttä ja millä tavoin.

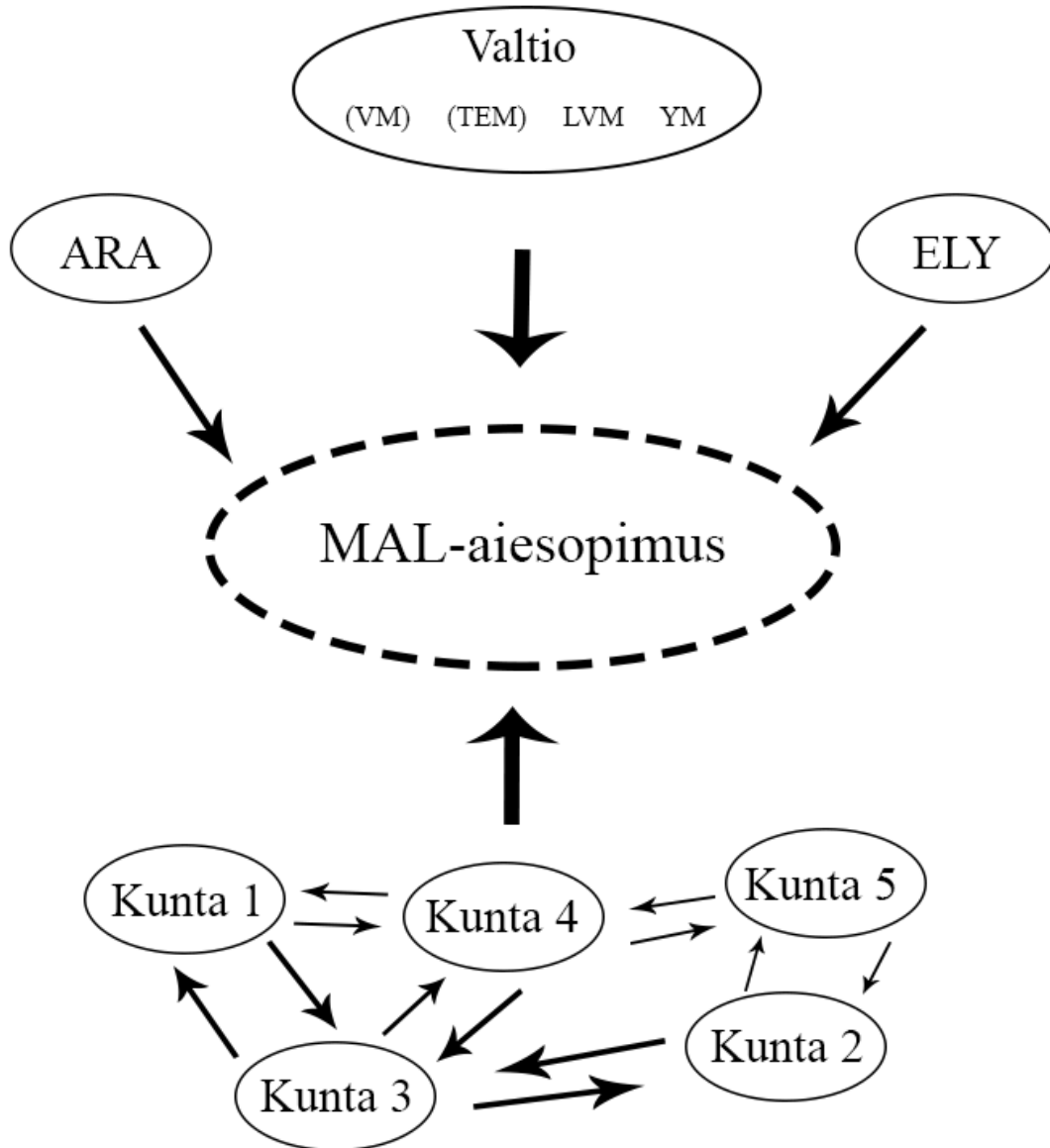
3 MAL-aiesopimukset

Juridisesti sitomaton MAL-aiesopimus yhdistää maankäytön (M), asumisen (A), liikenteen (L) kehittämisen seutukunnissa. Valtiolla on laadittuna MAL-aiesopimus Helsingin seudun, Turun seudun, sekä Tampereen seudun kanssa. Valtion ja Oulun seudun välillä on MALPE-aiesopimus, jossa mukana ovat myös palvelut (P) ja elinkeinot (E).

MAL-verkosto toimii valtakunnallisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisverkostona. Sen toiminta aloitettiin vuonna 2010 ja se pohjautuu kansalliseen koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan (KOKO). Vuoden 2014 teemoina ovat olleet maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun yhteensovittaminen kaupunkipoliittiseen kehittämiseen, täydennysrakentaminen ja laadukas kaupunkiasuminen, kehityskäytävien MALPE-suunnittelu sekä seutukohtainen työskentely ajankohtaisissa asioissa. Verkosto järjestää jäsenseutujen ja valtion osapuolten vuoropuheluun tähtäävää toimintaa kuten seminaareja, työpajoja sekä selvityksiä. (MAL-verkosto.) MAL-aiesopimukset ovat verkostoa kiinnostava työkalu laajemmassa MAL-tematiikassa.

Lähtökohdat ja tavoitteet kohdassa käymme läpi mistä mainitut aiesopimukset koostuvat. Toteutuksen väliarviointi -alaluvussa tarkastelemme Niina Ojaniemen tekemää selvitysraporttia MAL-verkostolle, Säätötilalla 2.10.2014 järjestettyä seminaaria, sekä MAL-verkoston tapaa kehittää aiesopimuksia työpajoissa ja viimeisessä alakohdassa MAL-aiesopimusten tulevaisuutta.

3.1 Lähtökohdat ja tavoitteet



Kuva 2. MAL-aiesopimusmenettely osapuolittain kuvattuna. Suluissa olevat eivät ole aiesopimuksissa allekirjoittajina. Nuolten suunta ja suuruus kuvaavat toimijoiden välillä olevia erilaisia suhteita. Jotkut kunnat saattavat esimerkiksi nähdä tietyt kunnat tärkeämpinä kumppaneina kuin toiset omiin hyötyihinsä pohjautuen. Näin näillä kyseisillä kunnilla on mahdollisesti vahvempaa vuoropuhelua keskenään muihin kuntiin verrattuna.

MAL-aiesopimuksien tavoitteena on parantaa kaupunkiseutujen kilpailukykyä ja toimivuutta. Seurantaryhmät raportoivat tasaisin väliajoin sopimusten toteutumisesta MAL-verkostolle. Toimiva yhdyskuntarakenne luo perustan kilpailukyyn luomiselle ja

tätä tarvitaan kilpailun koventuessa, niin Suomen kaupunkien kuin Suomen ja Euroopan välillä. MAL-aiesopimusmenettely vastaa tähän luomalla suurimpien seutukuntien sisälle yhteistyötä ja vuoropuhelua yrittämällä poistaa verokilpailua ja osaoptimointia, mihin kaupunkiseutujen kunnilla on taipumus sortua. Seutukuntien pitäisi nähdä alueensa yhtenä isona areenana, jossa ei kilpailla toisiaan vastaan, vaan yhteisiä ennätyksiä tavoitellen. Varsinainen seutuajattelu ei ole vain Suomen sisällä synnytettyä, nimittäin Euroopan unioni tarkastelee jäsenmaitaan esimerkiksi seutujen kautta tukia jakaessaan (Eurooppatiedotus).

MAL-aiesopimusmenettely on lähtenyt liikennejärjestelmäsuunnittelusta Helsingin seudulla, jossa aiesopimuksia tehtiin neljän vuoden välein 14 kunnan alueella. Vuonna 2012 aiesopimuksia laajennettiin ottamalla niihin mukaan myös maankäytön ja asumisen osa-alueet. Menettelystä on pyritty löytämään hallinnonalojen rajoja rikkova työkalu, jossa huomioitaisiin kuntakohtaisten etujen sijaan koko alueen etu. (Eduskunta 2014, s.22-23, 38.) Tämä palvelee myös kansallista etua ja siksi valtio haluaakin osallistua osarahoittajana aiesopimuksissa kaavavaltuutuksiin hankkeisiin.

Helsingin seudun MAL-aiesopimus on laadittu kesäkuussa 2012. Se kattaa Helsingin seudun kunnat: Espoo, Helsinki, Hyvinkää, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula, Vantaa ja Vihti. Sopimuksen alussa todetaan sopimuksen luonne, joka juridisessakin mielessä on aikomus kuvata yhteistä tahtotilaa. Valtion ja edellä mainittujen kuntien yhteisenä tavoitteena on vahvistaa Helsingin seudun toimivuutta ja kilpailukykyä. Edellytysten lisääminen asuntotuotannolle nähdään myös tärkeänä, kuin myös seudun elinkeinopolitiikan toteuttaminen yhteistyössä.

Teemana ovat kolme lähtökohtaa: kestävä rakenne, energiatehokkuus ja yhteisvastuullisuus asuntopolitiikassa. Kestävässä rakenteessa tärkeimpänä asiana ovat seudullinen kehittäminen kokonaisuutena ympäristöllisesti, taloudellisesti, sekä sosiaalisesti kestäväällä tavalla. Maankäyttöä, asumista ja liikennettä kehitettäessä otetaan huomioon kansalliset ilmastotavoitteet. Asuntotuotannossa nähdään monipuolinen asuntotarjonta houkuttelevana tekijänä työvoiman saannin, kilpailukykyyn sekä sosiaalisen eheyden kannalta. Hyötynä aiesopimuksesta kunnille valtio sitoutuu osallistumaan liikenteen ja muun infrastruktuurin toimenpiteiden rahoitukseen sekä osallistumaan asuntotuotantoon edistäviin tukitoimiin. Vastaavasti kunnat lupautuvat toimimaan samoin kuin valtio eli osallistumaan maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisujen rahoittamiseen.

Helsingin seudun aiesopimuksessa asuntojen tuotantotavoitteena on 12000 - 13000 asuntoa vuosittain Helsingin seudulle. Näistä vähintään 20 % tulee olla ARA-vuokra-asuntotuotantoa. Tavoitteisiin päästäkseen kunnat sitoutuvat luomaan edellytykset tälle asemakaava-alueilla. Valtio inventoi kaikki valtion tai valtionyhtiöiden hallinnassa olevat maa-alueet Helsingin seudulta. Näistä asuntotuotantoon sopivat ja juuri tämän aiesopimuksen tavoitteiden mukaiset maa-alueet myydään kunnille kohtuulliseen hintaan. Kunnilla on velvoite rakentaa varsinkin juuri näille maille kohtuuhintaista asumista. Asuntorakentamisen kustannusten alentamiseksi selvitetään mahdollisuuksia luopua väestönsuojista ja vähentää autopaikkojen määrää. Kunnat lisäävät mahdollisuuksien mukaan tonttien rakennusoikeuksia ja helpottavat käyttötarkoituksen muutoksia vajaan rakennetuilla alueilla. Kaavoituksessa ja maankäytössä tähdätään yhteisiin suunnitelmiin ottamalla huomioon kokonaisuudet. Liikenteen tiehankkeet

määritellään yksilöityinä ja mukana ovat alustavat arviot valtion rahallisesta osallistumisesta hankkeisiin. Aiesopimus on voimassa vuoden 2015 loppuun asti ja yhteisenä tavoitteena loppuun on kirjattu, että sopijapuolet valmistelevat ja hyväksyvät uuden aiesopimuksen ennen vanhan umpeutumista. (Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen MAL-aiesopimus.)

Turun kaupunkiseudun MAL-aiesopimus päättyy vuoden 2015 lopussa. Lähtökohtana aiesopimuksessa mainitaan pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelma 2011, jonka mukaan MAL-aiesopimusmenettelyä jatketaan ja kehitetään sitovammaksi. Aiesopimuksen laadinnassa on käytetty perustana *Turun kaupunkiseudun rakennemallityötä 2035*. Sopijapuolina ovat valtion lisäksi Turku, Aura, Kaarina, Lieto, Masku, Mynämäki, Naantali, Paimio, Parainen, Raisio, Rusko, Sauvo ja Tarvasjoki. Valtion puolelta sopijana ovat ympäristöministeriö, asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA), liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto ja Varsinais-Suomen ELY-keskus. Valmistelussa on lisäksi ollut mukana Varsinais-Suomen liitto, valtiovarainministeriö (VM) ja työ- ja elinkeinoministeriö (TEM).

Kilpailukyvyn vahvistamisessa nähdään Turun seutu osana Tukholma-Turku-Salo-Helsinki-Pietari kehityskäytävää sekä Etelä-Suomen laajempaa työssäkäyntialuetta. Maa- ja asuntopolitiikassa kunnat yhtenäistävät toteutusta. Toimenpiteillä yritetään parantaa palveluiden ja työpaikkojen saavutettavuutta, edistää kestävien kulkutapojen kasvua, tukea seudullisten joukkoliikennetarkoitusten toteutumista ja muun liikennejärjestelmän toimivuutta turvallisuus ja vaikutukset ympäristöön huomioiden. Aiesopimuksen toimenpiteet on jaettu neljään osaan: maankäyttö, vetovoimainen asuminen, kestävä liikennejärjestelmä, kestävä kasvu ja kaupunkiseudun kilpailukyky. Maankäytössä ensimmäisenä pääpainona on kaupunkiseudun yhteisen maankäyttöstrategian toteuttaminen kehittämällä asema- ja yleiskaavavarannon määrät vastaamaan tarpeita. Toisena pääpainona ovat keskustojen ja taajamien kehittäminen yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi. (Valtion ja Turun kaupunkiseudun välinen MAL-aiesopimus.)

Tampereen kaupunkiseutu on laatinut vuonna 2013 MAL-aiesopimuksen valtion kanssa. Sopimus umpeutuu vuoden 2015 lopussa. Aiesopimus on jatkoa 2011-2012 olleelle aiesopimukselle. Sopimuksessa ovat mukana kaupunkiseudun kuntien puolelta Tampere, Lempäälä, Kangasala, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti ja Ylöjärvi ja valtion puolelta ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto, Pirkanmaan ELY-keskus sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). Neuvotteluihin ovat myös osallistuneet työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö.

Sopimus edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sekä kansallisten ilmasto- ja energiatavoitteiden toteutumista. Tavoitteina on tukea palveluverkon ja elinkeinon kehittämistä, vahvistaa seutukuntien ja valtion välistä kumppanuutta MAL-yhteistyössä ja avustaa kestävä kasvun periaatteiden toteutumisessa. Erityisinä tavoitteina on väestön kasvuun varautuminen, keskustojen kehittäminen, asuntotuotannon monipuolistaminen ja yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Kunnat toteuttavat erityisesti asuntotuotantoa, palveluita ja työpaikkoja jo olemassa olevien joukkoliikenneverkostojen läheisyyteen. Maankäyttöä suunnitellaan pitkällä aikavälillä samanaikaisesti raideliikenteen kehittämissuunnitelman kanssa. Liityntäpysäköintijärjestelyitä myös edistetään samalla. Kaavoituksessa pyritään

varaamaan yleiskaavavarantoa noin 10 vuodeksi ja asemakaavavarantoa asuntotuotantoon 3-4 vuoden tarpeiden verran. Valtio luovuttaa asuntotuotantoon soveltuvat maa-alueet kohtuulliseen hintaan kunnille ja vastahtona kunnat kaavoittavat näille alueille kohtuuhintaista asumista. Asuntotuotantotavoitteena on keskimäärin 3100 asunnon rakentaminen vuosittain, josta 20 prosenttia koostuisi kohtuuhintaisesta vuokra-asuntotuotannosta. ARA tukee Tampereen kaupunkiseutua osassa infrahankkeita.

Valtio osoittaa liikennehankkeisiin viisi miljoonaa euroa ja kunnat vastaavasti saman määrän. Toimenpiteillä pyritään parantamaan joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä. Kaupunkiraitiotien suunnitteluun ja toteutukseen valtio osallistuu 30 prosentilla ja raideliikenneinvestointeihin 50 prosentilla. Kunnat sitoutuvat huomioimaan talousarvioissaan aiesopimuksessa esitettyjen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteuttamisen. (Valtion ja Tampereen seudun kuntien välinen MAL-aiesopimus.)

Oulun seudun aiesopimus on muista kaupunkiseuduista poiketen MALPE-aiesopimus eli maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinon aiesopimus. Se on laadittu vuonna 2013 edellisen maankäytön ja liikenteen aiesopimuksen tilalle ja tämä uusi on voimassa vuoden 2015 loppuun. Edelliseen sopimukseen verrattuna tässä ovat mukana asumis-, palvelu- ja elinkeinonäkökulmat. Seudun osapuolina ovat Oulun seudun kunnat Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä, sekä Pohjois-Pohjanmaan liitto. Valtion puolelta ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikennevirasto, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus. Sopimusta valmistelemassa ovat olleet myös valtiovarainministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö.

Oulun seutu on Pohjois-Suomen merkittävin työssäkäyntialue ja sen hyvinvointi luo elinvoimaa koko Pohjois-Suomen alueelle. Oulu tekee aktiivista yhteistyötä Barentsin ja Perämerenkaaren toimijoiden kanssa. Oulun seutu on nimetty äkillisen rakennemuutoksen alueeksi ja seudulle tullaan laatimaan myös erillinen kasvusopimus yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Aiesopimisen tavoitteena kuvataan suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksen sovittaminen maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta.

Alueella on suuri nuorisotyöttömyys, jota yritetään paikata toteuttamalla nuorisotakuun toimenpiteitä. Kunnat sitoutuvat ottamaan uusia alueita käyttöön siinä järjestyksessä, että ne täydentäisivät jo olevaa rakennetta ja olemassa olevia yhdyskuntateknisiä verkostoja sekä nykyisen joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä. Kuntien keskinäisenä tavoitteena on myös, että yli 90 prosenttia asuntojen kokonaistuotannosta sijoittuisi asema- ja yleiskaava-alueille asumiseen osoitetuille alueille. Asuntojen uustuotannosta 20 prosenttia tavoitellaan toteutettavaksi kohtuuhintaisena vuokra-asuntotuotantona, joka sisältää myös ARA-rahoitteisia asuntoja. Liikennehankkeista mainitaan Seinäjoki-Oulu radan parantaminen sekä Oulu-Kajaani- ja Oulu-Kemi -yhteysvälien kehittäminen. (Valtion ja Oulun seudun kuntien välinen MALPE-aiesopimus.)

3.2 Toteutuksen väliarviointi

MAL-verkosto on järjestänyt viime vuosina muutamia työpajoja, joissa on käsitelty aiesopimuksiin liittyneitä hankkeita, sekä seurattu MAL-aiesopimusten toteutumista. Niina Ojaniemi on myös laatinut v. 2014 kattavan selvitysraportin MAL-aiesopimusten sitouttamiseen liittyvistä tekijöistä muun muassa haastatteleamalla 28 asiantuntijaa kattaen kaikki neljä sopimusseutua.

Ensin käsittelemme Niina Ojaniemen selvitystä ja sen jälkeen 2.10.2014 järjestettyä työpajaa Säätytalolla, johon myös itse osallistuin.

Niina Ojaniemen vuonna 2014 tekemä selvitys pureutuu MAL(PE)-aiesopimusten sitoutumiseen eri osapuolia haastatteleamalla, sekä tarkastelemalla menettelyn suhdetta lakisääteiseen kaavoitusjärjestelmään ja maankäytön suunniteluun. Keskeisimpinä kehittämiskohteina löytyy viisi asiaa: keskustelujen ja vuorovaikutusten kehittäminen, toimijoiden roolin selkeyttäminen, tavoitteiden ja sisällön tarkistaminen, seurannan kehittäminen ja lainvoimaisuuden pohtiminen.

Ojaniemen tekemien haastatteluiden perusteella MAL-aiesopimusmenettely on edistänyt huomattavasti vuorovaikutusta valtion ja kuntien välillä, sekä auttanut asiantuntijoiden välistä keskustelua. Tämä on auttanut laaja-alaisempien kokonaisuuksien omaksumista. Valtion näkemys aiesopimusmenettelystä on yleisesti ottaen myönteinen, mikä on varsin oletettavaa aiesopimusmenettelyn historian tuntien. Kuitenkin valtion edustajat yhdistäisivät MAL-aiesopimuksen ja kasvusopimuksen kaupunkiseuduilla.

Aiesopimuskausien ajoittaminen valtion hallituskausien kanssa samaan sykliin koettiin valtiota menettelyyn sitouttavana tekijä. Valtiovarainministeriön roolin vahvistaminen nousi haastatteluissa esiin kaikilla seuduilla, myös valtion edustajienkin keskuudessa. Perusteluna tälle oli valtiovarainministeriön mieltäminen ”rahakirstun vartijaksi”. Kansalaisvuorovaikuttamisen mahdollisuudesta keskusteltaessa ei sitä koettu tarpeelliseksi MAL-aiesopimusten tapauksessa. Edustuksellisen demokratian koettiin toteutuvan jo kuntien kautta.

Vuokra-asuntotuotannossa ehdotettiin siirryttäväksi kuntakohtaisesta tarkastelusta vyöhyketarkasteluun. Tämä helpottaisi asuntopoliittisten tavoitteiden asettamista seuduille. Tavoitteet yksityisen asuntotuotannon toteutuneista määristä määräytyvät pitkälti markkinoiden kysynnän mukaan. Tässä yhteydessä mahdollinen juridinen sitovuus mainittiin erittäin ongelmalliseksi. Kuka olisi korvausvastuussa jos tavoitteita ei saavutettaisi.

Helsingissä sekä Turussa toivottiin maakunnan liitolta vahvempaa osallisuutta MAL-aiesopimukseen. Perusteluna oli, että maakunnan liiton tehtävänä on omalta osaltaan edistää aiesopimuksessa kirjattuja prosesseja. (Ojaniemi 2014.)

Osallistuin 2.10.2014 Säätytalolla MAL(PE)-aiesopimusten ja kasvusopimusten kehittämistyöpajaan. Työpaja koostui noin viidestäkymmenestä osanottajasta eri kaupungeista, ELY-keskuksista, maakuntaliitoista, Helsingin seudun liikenteeltä (HSL) sekä valtion ministeriöiden edustajista. Edustajia oli työ- ja elinkeinoministeriöstä, ympäristöministeriöstä sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä. Päivän aikana esiteltiin tässä edellä kuvaamani Niina Ojaniemen selvitys ja pidettiin esityksiä niin seudullisen näkökulman puolelta sopimusten toteuttamiseen liittyen kuin valtionkin näkökulmasta ministeriöiden edustajien esittelemänä. Työ- ja elinkeinoministeriön erityisasiantuntija Olli T. Alho puhui MAL-aiesopimusten ja kasvusopimusten lähestymistavan erilaisuudesta ja Tampereen kaupunkiseudun seutujohtaja Päivi Nurminen ilmaisi halun näiden kahden pitämisestä erillisinä sopimuksina. Asuntotuotantoon kommentoitiin, etteivät kunnat koe sitä omakseen, koska valtio on tässä mukana. Tämä laskee siten motivaatiota sen toteuttamiseksi.

Esitelmien jälkeen kaikki osanottajat kokoontuivat neljään eri ryhmään pohtimaan omaa, heille annettua näkökulmaansa. Näkökulmia olivat sopimusmenettelyn vaikuttavuus, oikeutettavuus, resursointi, sekä MAL-aie- ja kasvusopimusmenettelyn idea ja tarkoitus. Olen jakanut nämä työryhmät numeroiden järjestykseen 1-4, joita tiivistän ja analysoin seuraavaksi muun muassa työryhmien sihteerien tekemien muistiinpanojen pohjalta.

Ryhmä 1. Sopimusmenettelyn vaikuttavuus

Sopimuksissa sovitut muotoilut koetaan ympäröiviksi, joten niiden konkretisointi saattaa jäädä epäselväksi. Molempien puolien, kuntien ja valtion, sitoutumista epäillään. Aiesopimukset koetaan jossain määrin vapaaehtoisiksi, vaikka kuntien valtuustot ovatkin niistä päättäneet. Reunakuntien sitoutumista kyseenalaistetaan eniten. Kunnat kokevat sopimukset yksipuolisiksi, valtion sanelemisiksi, joissa moni konkreettinen asia karsitaan pois siitä johtuen, että valtio ei pysty sitoutumaan konkreettisiin asioihin. Aiesopimuksen on kuitenkin tarkoitus olla niin kuntien välinen, valtion eri osapuolten välinen, kuin kuntien ja valtionkin välinen. Valtion rooli on tässä kuitenkin kaikista haasteellisimmin. Valtion päätökset budjetista vuosittain koettiin epävarmimmiksi kuin kuntien. Ryhmä koki MAL-aiesopimukset vielä niin nuoreksi menettelyksi, ettei vielä ole kunnollista näyttöä niiden vaikuttavuudesta, joten sen yhdistäminen kasvusopimukseen olisi riski. Tampereen edustajat ihmettelivät miten kaksi sopimusta voisi olla liikaa yhdelle kaupungille eli miksi MAL-aiesopimus ja kasvusopimus pitäisi yhdistää.

Ryhmä 2. Sopimusmenettelyn oikeutettavuus

Sopimukset neuvotellaan suljettujen ovien takana ja vain harvojen osapuolten toimesta. Ryhmä kuitenkin koki, että sopimusmenettely on kuntien ja muiden organisaatioiden välistä dialogia, johon ei ole perusteltua soveltaa laajempaa osallistumista. Seutujen haasteet ovat erilaisia, joten yhtä kaikille soveltuvaa ratkaisua ei ole. Seudun koko ja organisaatorakenne vaikuttavat siihen, minkälaista sopimusta alueella pystytään hallitsemaan. Suuremmille seuduille soveltuu MAL-tyyppinen sopimusrakenne, mutta pienemmille ja keskisuurille pystyttäisiin hyödyntämään MALPE-sopimusta. Sopimuksien tavoitteista toivottiin täsmällisempiä, jo neuvotellessa enemmän käytännön ulottuvuutta, sekä toteutumisen mittareista sopimista.

Ryhmä 3. Sopimusmenettelyn resursointi

Pohdittiin onko MAL-aiesopimuksessa liikaa asioita sovittavana. Tärkeimpiä asioita olisi ainakin painotettava enemmän sopimuksissa ja seudullisia vahvuuksia huomioitava. MAL-aiesopimus nähtiin myös kehyskunnissa “kasvusopimuksena”, koska aiesopimuksessa kuvattujen asioiden menestyminen koettiin jo sinänsä kasvuksi kehyskuntien tapauksessa. On huomioitava siis seutujen erilaisuus ja erilaiset tarpeet. Ryhmä ideoi myös osittain yhteisiä neuvotteluita samankaltaisten seutujen tapauksessa ajan säästämiseksi. MAL-aiesopimusmenettely haluttiin pitää vain suurimpien kaupunkiseutujen ja valtion välisenä.

Ryhmä 4. MAL-aie- ja kasvusopimusmenettelyn idea ja tarkoitus

Muualla Suomessa MAL-aiesopimuksilla koettiin luotavan kasvua seuduille, mutta Helsingin seudulla vastaavasti vastattavan automaattiseen kasvuun sitä hallitsemalla. Neuvotteluihin toivottiin lisää valtion edustajia sekä enemmän ymmärtämystä valtion suunnalta. Useiden asioiden koettiin myös tapahtuvan riippumatta kasvusopimuksesta. Olisi syytä tunnistaa, mitä tapahtuu sopimuksesta johtuen ja mitä ei. Helsingin seudulla käytettyä sopimuseurantaa toivottiin lisää muuallekin päin Suomea. Vaalien jälkeinen aika nähtiin epävarmana kaupunkipolitiikan suhteen valtasuhteiden mahdollisesti muuttuessa. Roolien selventämistä toivottiin lisää sopimuksen osapuolten kesken. Toivottavaa olisi, että kaupungit loisivat strategisen näkemyksen, jonka toisivat neuvotteluihin mukaan.

Yleisellä tasolla koko työpajassa toivottiin sopimusmenettelyn jatkuvan ja se nähtiin kulttuurien erilaisuutta madaltavana toimintana.. Huolta koettiin valtion sitoutumisen jatkuvuudesta vaalien ja uuden hallitusohjelman jälkeen. Valtion vuosittainen budjettikäytäntö loi myös osassa ryhmiä epävarmuutta pidempiaikaisia ohjelmia toteutettaessa. Kolme neljästä ryhmästä ei nähnyt ongelmaa MAL-teemojen yhdistämisessä kasvusopimusten kanssa, jos menettelyä tähän vain harkittaisiin huolella. Valtion seurantatyöryhmä on esittänyt, että luotaisiin yhteinen kaupunkiseutusopimus, joka sisältäisi osia MAL-aiesopimuksesta sekä kasvusopimuksesta. Tällä poistettaisiin sopimusten sisällölliset päällekkäisyydet. Näiden sopimusten yhdistämistä vastustettiin perusteluina sopimustyyppien erot tematiikoiltaan, kohderyhmiltään, kestoiltaan ja konkretiatoiltaan. Kasvusopimukset ovat myös valtion ja yksittäisen kunnan (seudun keskuskaupungin) välisiä, kun MAL-aiesopimuksissa on mukana aina useita kuntia. Sopimusmenettelyn järjestykseen toivottiin, että seutukunnat ensiksi järjestäytyisivät rajaten niille tärkeimmät asiat ja vasta tämän jälkeen valtio liittyisin neuvotteluihin mukaan. Myös raja seututasolla tarvittaviin osapuoliin vedettäisiin ennen tätä. Seurannasta toivottiin kevyempää ja yhdenmukaisempaa ajantasaisuus huomioiden.

MAL-verkoston järjestämien työpajojen pienryhmätyöskentely erilaisilla teemoilla annettuna on hyvä lähtökohta aiesopimusten kehittämiseksi. Ryhmien osallistujien määrä oli kuitenkin yli kymmenen kaikissa neljässä ryhmässä, joten oli havaittavissa, että osallistujista vain osan mielipiteet nousivat esille kirjattuihin asioihin. Näin ollen osassa ryhmissä ei ainakaan syntynyt vuorovaikutteista keskustelua, jossa olisi vaihdettu monipuolisesti kokemuksia eri näkökulmista, vaan syntyi muutaman hengen mielipiteiden vaihtoa. Ryhmien kokoa pienentämällä ja samalla ehkä koko työpajan

osallistujamäärää vähentämällä voitaisiin mahdollisesti saavuttaa aktiivisemmän joukon pieniä työryhmiä innovatiivisemmilla ajatuksilla.

3.3 Tulevaisuus

MAL-aiesopimusmenettelyn jatkaminen tulevaisuudessa voidaan nähdä todennäköisenä kolmella sopimusalueella, ehkä Helsingin seutua lukuun ottamatta. Hallitus on antanut esitysluonnoksen (Eduskunta 2014) metropolihallinnosta eduskunnalle joulukuussa 2014. Metropolihallinnon keskeisenä tavoitteena on luoda mahdollisimman hyvät edellytykset maankäytön, asumisen ja liikenteen tehtävien suunnittelulle, edistää yhteistä päätöksentekoa ja syventää kaikkien 14 Helsingin seudun kunnan yhteistyötä nykyisestä. Porvoolle, sekä Lohjalle on tarjottu, tietyin edellytyksin, niiden halutessa myös mahdollisuus liittyä mukaan metropolihallintoon. Alueen kunnilta, Uudenmaan liitolta, sekä Uudenmaan ELY-keskukselta koottaisiin tehtäviä metropolihallinnolle. Rahoitus tulisi osin kuntien maksamista maksuosuuksista suhteessa asukaslukuihin. Metropolihallintoesityksen läpimeno on kuitenkin epävarmaa.

MAL-aiesopimuksilla on osittain edistetty yhdyskuntarakenteen ohjausta sekä muiden MAL-teemojen yhteensovittamista, mutta suunnittelun yhteistyön ei ole koettu riittävästi johtavan ongelmien kokonaisvaltaiseen ratkaisemiseen. Vapaaehtoisen suunnitteluyhteistyön ei ole esimerkiksi nähty estäneen kuntien välistä haitallista kilpailua. Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa eivät ole maankäyttö- ja rakennuslain velvoitteesta huolimatta laatineet yhteistä yleiskaavaa alueelleen.

Metropolisopimuksella yhdessä metropolikaavan toimeenpano-osan kanssa korvattaisiin nykyinen MAL-aiesopimusmenettely ja kasvusopimusmenettely Helsingin seudulla. Metropolisopimus muistuttaisi sisällöltään kuitenkin jo laadittuja MAL-aiesopimuksia, mutta se olisi aiesopimusta voimakkaammin osapuolia sitova. Esimerkkinä valtion metropolialueelle suunnattavan liikenne- ja muun infrarahoituksen myöntäminen voisi riippua metropolihallinnon tai kuntien tehtäväksi metropolisopimuksessa sovittujen toimenpiteiden toteutumisesta.

Metropolialueen yhdyskuntarakenteen suunnitteluongelmien ratkaiseminen koko metropolialueen käsittävällä päätöksentekoaikavälillä lisää SYKE:n tutkimuksen (Nilsson ym. 2014: Strategies for Sustainable Urban Development and Urban-Rural Linkages) mukaan ennakoitavuutta metropolialueen kehittämisessä ja siten edistää kestävä ja kilpailukykyisen yhdyskuntarakenteen toteutumista. Tutkimuksessa tutkittiin 30 eurooppalaisen metropolialueen suunnittelua. (Eduskunta 2014, s. 16-24, 46-54.) Täten metropolihallinnon tärkeys näyttäisi ensisijaiselta, mutta pelkkää uutta byrokratian tasoa ei ole kuitenkaan syytä luoda.

4 Teoreettinen tulkinta

MAL-aiesopimusmenettely kerää ympärilleen useita toimijoita, joilla jokaisella on edes jotenkin poikkeavat intressit. Aiemmin toimijat ovat tehneet keskinäisiä sopimuksia, jolloin laaja-alaisemmin katsottuna asiat ovat olleet enemmän irrallaan toisistaan. Nyt kaikki toimijat viedään yhteiseen “sopimuspöytään”, jolloin tahojen omat intressit nousevat päätöksenteossa enemmän esille.

Kuntaseutujen sisällä esiintyy kilpailua seudullisen kehittämisen yhteydessä, mutta myös seudun kuntien, sekä valtion välillä voi nousta intressiristiriitoja. Valtio ja kunnat ovat perinteisiä valtaa käyttäviä instituutioita, mutta nyt päätöksentekoa viedään kunnanvaltuustoista ja ministeriöstä näiden instituutioiden välimaastoon, MAL-aiesopimuspöytään. Tämä perinteisestä modernistisesta hallintojärjestelmästä siirtyminen synnyttää institutionaalisen epäselvyyden tiloja. Hajer kuvaa näitä institutionaalisen epäselvyyden tiloja perinteisten instituutioiden välissä tai vieressä tapahtuvaksi poliittiseksi toiminnaksi (Hajer 2003).

Kootaan eri sektoreita keskustelemaan asioiden yhteensovittamisesta, jotta löydettäisiin yhteinen tavoite. Kuitenkaan ei voida olla varmoja, ymmärtävätkö kaikki asian samalla tavalla. MAL-aiesopimusmenettelyssä sovitaan maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisesta eri sektoreiden kesken, mutta myöhemmin huomataankin eri tahojen ymmärtäneen sovitut asiat eri tavoin.

Toteutuksen väliarvioinnissa kuvattiin useita erilaisia tilanteita, joissa ilmeni institutionaalista epäselvyyttä. Kuntien sekä valtion sitoutuminen nähtiin epävarmana, koska kummallakaan osapuolella ei ole institutionaalista velvoitetta sitoutumiseen, eikä täysin vapaaehtoiseen sitoutumiseenkaan luoteta. Valtion on vaikea sitoutua rahoituksessa konkreettisiin tavoitteisiin, näin ollen tavoitteet on kirjoitettu ympäripyöreiksi. Sovittavia asioita on paljon, joten menettely saattaa tuntua osapuolista kompleksiselta. Päällekkäisyys muihin sopimusmenettelyihin, kuten kasvusopimukseen, ei mitenkään vähennä tätä. Kunnat eivät koe esimerkiksi asuntotuotantoa ydintehtäviinsä, eivätkä koe pystyvänsä vaikuttamaan siihen täysin. Tästä huolimatta kuntien on sovittava asiasta. Nämä asiat hämärtävät osapuolten vastuita, tavoitteita, intressejä ja täten luovat institutionaalista epäselvyyttä.

Menettelytapa on lisäksi niin uusi, että ei ole kokemusta tämän Hajerin kuvaaman uuden politiikan tilan vaikuttavuudesta. Valtion vuosittainen budjetointi luo myöskin institutionaalista epäselvyyttä toimijoiden välille, koska aiesopimuksissa sovitaan monivuotisista investoinneista ja näin ollen sovittujen asioiden toteutuminen on epäselvää.

Klassis-modernistinen sektoroitunut politiikka selkeillä työnjaoilla ja hierarkioilla on muuttunut uudeksi politiikan tilaksi (Hajer 2003). Tämä uusi politiikan tila vaatii uudistumista kaikilta osapuolilta ja perinteisten totuttujen valtainstituutioiden uudistamista vastaamaan nykypäivän ympäristön vaatimuksiin.

Parhaimpiin lopputuloksiin päästäkseen on löydettävä vähintään yhteinen “kieli” eri toimijoiden välillä. Yhteistoiminnalla pystytään siirtymään pikku hiljaa kohti tätä

päämäärä. Pelkkä MAL-aiesopimusmenettely ei muodosta tätä siltaa toimijoiden välille. Tarvitaan syvempää yhteistyötä ja kanssakäymistä. Vahva institutionaalinen elin kaupunkiseudulle kuroisi näitä instituutioiden välitiloja umpeen. Strateginen kehittäminen institutionaalisten rakenteiden muuttuessa ottaisi näin askeleen eteenpäin. Metropolihallinnon esityksellä tähdätään tähän suuntaan Helsingin seudulla ja muualla Suomessa taas kuntaliitoksien keinoin.

5 Johtopäätökset ja yhteenveto

Ensimmäiseksi kandidaatintyössä selvitettiin politiikan tutkija Hajerin kuvaamaa institutionaalisen epäselvyyden käsitettä esimerkkien kautta. Käsite tuntuu aluksi hyvinkin abstraktilta näin insinööriajattelulle. Ei ole vain yhtä tilannetta, jossa institutionaalista epäselvyyttä voitaisiin nähdä, vaan käsite soveltuu monipuolisesti erilaisiin tilanteisiin. Institutionaalista epäselvyyttä ilmenee niin kansalaisvaikuttamisen joukon kuin instituutioiden virallisesti itsekin muodostaman ryhmän tilanteessa. MAL-aiesopimuksien tapauksessa kaupunkiseudut ovat kuntien ja valtion institutionaalisten tasojen välissä olevan institutionaalisen epäselvyyden näyttämöitä.

Teoreettisena käsitteenä Hajerin kuvaama institutionaalinen epäselvyys soveltuu hyvin tähän uusien, yhteiskunnassa näyttäytyvien, toimijoiden aiheuttamien epäselvyyksien selvittämiseen. Ojaniemi (2014) tarkasteli selvitysraportissaan MAL-aiesopimukseen liittyviä ongelmia enimmäkseen sitouttamisen aspektista, mutta haasteita voidaan kuvata myös paljon perustavamman laatuisten lähestymisen avulla. Sitoutumisen kautta tapahtuva pohdinta kohdistaa analyysin varsin kapealle alueelle ja vaikka päätelmät yksittäisistä ongelmista saattavatkin olla varsin samankaltaisia kuin institutionaalisen epäselvyyden käsitteen kautta tarkasteltaessa, niin kuitenkin ongelmien laajemmat syyt jäävät selvittämättä. Hajerin institutionaalinen epäselvyys auttaa ongelmien analysoimiseksi syvemmältä ja kytkee ne laajempaan poliittis-hallinnollisen murroksen problematiikkaan.

Suurten kaupunkiseutujen nähdään olevan Suomen kilpailukyvyyn moottoreina globaalissa kilpailussa ja tätä tavoitetta voidaan edistää kaupunkiseutujen strategisella yhdyskuntasuunnittelulla kilpailun edistämiseksi. Seudut on nähtävä laajempina kuntarajat ylittävinä kokonaisuuksina, joissa pendelöinti, rajat ylittävät markkinat ja liikkuvat palvelut olisivat arkipäivää. Tämä vaatii toimivan yhdyskuntarakenteen sovittamisen maankäytön, asumisen sekä liikenteen suhteen. Kaupunkiseutujen kilpailukykyä ei pystytä edistämään enää vain perinteisten julkisten instituutioiden taholta, vaan tähän tarvitaan yksityisen sektorin toimijoiden investointeja, esimerkkinä asuntotuotanto. Tämä synnyttää uudenlaisia tiloja, jotka eivät sovi suoraan perinteisiin julkishallinnon mekanismeihin.

Helsingin seudulla metropolihallinto synnyttäisi uuden edustuksellista valtaa käyttävän instituution, jolla olisi paljolti kytkentä MAL-aiesopimuksissa kuvattuihin teemoihin. Aiempi juridisesti sitomaton sopimusmenettely muuttuisikin organisoiduksi julkista valtaa käyttäväksi hallinnoksi, joka suunnittelisi maankäyttöä, asumista ja liikennettä yhtenäisesti seudulla ilman kunkin tahon omien intressien tavoittelua. Instituutioiden välitila institutionaalisen epäselvyyden lähteenä kurottaisiin siis näin umpeen uudella seutuhallintoelimellä. Tämä olisi ainakin tavoite, mutta näyttäytyisivätkö metropolihallinnon päättäjät omien alueidensa edustajina omine intresseineen vai kokonaisvaltaisesti koko seudun parasta ajattelevina metropolipäättäjinä?

Valtion intressinä MAL-aiesopimusmenettelyssä voidaan nähdä myös vuoropuhelun muodostaminen kaupunkiseutujen välille. Pääkaupunkiseudulla kaavaillut kuntien (pakko)liitokset ovat aiheuttaneet vahvoja tunteita eräiden kaupunkien päättäjissä sekä kuntalaisissa (Espoon kaupunki 2015) ja näin ollen metropolihallinto asettuisi

välimaastoon nykyistä tilannetta ja kuntaliitoksia vaihtoehtoina vertailtaessa. Myös valtion kuntaliitoksille asettamat perusteet eivät täyty pääkaupunkiseudun kuntia tarkasteltaessa (Valtiovarainministeriö 2004). Muilla kolmella MAL-aiesopimuksia hyödyntävillä kaupunkiseuduilla tilanne on kuitenkin erilainen. Näissä seutukunta koostuu yhdestä erityisen elinvoimaisesta ja muuttovoittoisesta kaupungista sekä sen ympäriltä löytyvistä pienemmistä kaupungeista tai kunnista (Kytö 2013). Näissä tapauksissa seudun kuntien yhdistäminen seudun elinvoimaisimpaan kaupunkiin toisi vähintään metropolihallinnon tuomat edut alueelle, mutta myös poistaisi useita muitakin päällekkäisiä hallintorakenteita.

Yhteisen identiteetin muodostaminen, esimerkiksi kuntaliitoksilla, seutualueella saattaisi merkittävästi vähentää poliitikkojen paineita osaoptimoinnille oman alueensa hyväksi. Kohteena olisi toivon mukaan yhteinen maali saavutuksien osalta, eikä maaleja ympäri kenttää. Tämä hallintojen yhdistäminen poistaisi aiemmin tunnistamaamme institutionaalista epäselvyyttä. Yksiselitteistä tai kaikkia miellyttävää ratkaisua tässä seutukuntien problematiikassa ei kuitenkaan ole helposti löydettävissä.

Lähteet

- Eduskunta. 2014. Hallituksen esitys eduskunnalle metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20141210Lausun/02_HE_metropoli_luonnos_101214.pdf.
- Espoon kaupunki. 2015. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: http://www.espoo.fi/fi-FI/82_prosenttia_huomautuksen_jattaneista_s%2861924%29_
- Eurooppatiedotus. 2014. EU-rahoitusta hankkeisiin ja ohjelmiin. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: <http://eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=92852#.VMgvymOEM4I>.
- Hajer, Maarten. 2003. *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void*. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: <http://maartenhajer.nl/upload/HAJER%20Policy%20without%20Polity.pdf>.
- Hajer, Maarten. 2006. *The Living Institutions of the EU: Analysing Governance as Performance*. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: http://www.maartenhajer.nl/upload/HAJER_Perspectives_on_Euro_Pol_and_Soc.pdf.
- Hiironniemi, S., 2005. Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2005. S. 133.
- Kytö, Hannu, Kral-Leszczynska, Monika. 2013. Muuttoliikkeen voittajat ja häviäjät – Tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista. S. 39. ISBN 978-952-5801-90-3.
- Laine, Markus, Leino, Helena, Santaoja, Minna. 2007. Yhdyskuntasuunnittelu. Vol.45:1.
- Loikkanen, Heikki A., Laakso, Seppo, Susiluoto, Ilkka. 2012. Metropolialueen talous. S. 142-143. ISBN 978-952-272-264-5.
- MAL-verkosto. Etusivu. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: <http://www.mal-verkosto.fi/>.
- Ojaniemi, Niina. 2014. MAL(PE) – aiesopimustensitoutumiseen vaikuttavat tekijät. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: http://www.mal-verkosto.fi/filebank/918-Selvitys_MALPE-aiesopimukseen-sitoutuminen_Ojaniemi_MAL-verkosto-2014.pdf
- PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: <http://www.pbl.nl/en/aboutpbl/employees/maarten-hajer>.
- Sallinen, Sini. 2011. Elinvoimainen kunta. [Viitattu 10.2.2015]. Saatavissa: http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/elinkeinopolitiikka/Documents/Elinvoimainen_kunta.pdf
- Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen MAL-aiesopimus. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: <http://www.ym.fi/download/noname/{48F9E135-2DA4-4FF5-861B-F4744BE1EF2A}/24031>.
- Valtion ja Oulun seudun kuntien välinen MALPE-aiesopimus. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa: <http://www.ym.fi/download/noname/{936675A8-235D-418A-93B2-4560F05D179C}/32786>.

Valtion ja Tampereen seudun kuntien välinen MAL-aiesopimus. [Viitattu 15.1.2015].
Saatavissa: <http://www.ym.fi/download/noname/{5D0FA48C-2CB3-4662-A066-DEE8695CE7F1}/24834>.

Valtion ja Turun kaupunkiseudun välinen MAL-aiesopimus. [Viitattu 15.1.2015].
Saatavissa: <http://www.ym.fi/download/noname/{38FFBD61-32C9-42BD-9416-C95D32B4D995}/24032>.

Valtioneuvoston kanslia. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.
[Viitattu 10.2.2015]. Saatavissa:
<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>

Valtiovarainministeriö. 2014. Valtioneuvostolle ehdotetaan laajennettua toimivaltaa kaupunkiseutujen kuntaliitoksissa. [Viitattu 15.1.2015]. Saatavissa:
http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140117Valtio/name.jsp