Tampereen yliopisto

Henri Helve

MAL-SOPIMUKSET JULKISHALLINNON KUMPPANUUDEN MUOTONA JA OHJAUKSEN VÄLINEENÄ

Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-seudut

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2022

TIIVISTELMÄ

Henri Helve: MAL-sopimukset julkishallinnon kumppanuuden muotona ja ohjauksen välineenä - Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-seudut
Pro-gradu tutkielma 84 sivua, 3 liitesivua
Tampereen yliopisto
Kunta- ja aluejohtaminen
Huhtikuu 2022

Maankäytön, asumisen ja liikenteen -sopimuksia (MAL) on tehty vuodesta 2012 lähtien neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle. Vuodesta 2021 alkaen MAL-sopiminen laajentui Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille. MAL-sopimuksilla vahvistetaan seudun kuntien sisäistä sekä seudun ja valtion välistä yhteistyötä ja kumppanuutta MAL-asioissa. MAL-sopimusten piirissä asuu vuodesta 2021 alkaen 55 % suomalaisista. Sopimuskumppanuus on vakiintunut osaksi kaupunkipolitiikan ja aluekehittämisen välineistöä, mutta sen synnyttämän kumppanuuden tutkiminen on ollut rajallista. Tutkimuksen tavoitteena olikin selvittää, millainen kumppanuus MAL-sopimuksien kautta syntyy Jyväskylän, Lahden ja Kuopion MAL-seutujen sekä valtion keskushallinnon välille.

Tutkimuksen viitekehys muodostui MAL-sopimuksien määrittelystä strategisen yhteistyön ja kaupunkiseutujen valossa, sekä julkishallinnon ohjauksesta. Julkishallinnon ohjaus on kunta-valtio suhdetta ja sen määrittelyä kumppanuuden valossa. Julkishallinnon johtaminen sekä monitasohallinta luovat perustaa kumppanuuden tarkastelun lähtökohdiksi. Tutkimus oli laadullinen tutkimus, joka lähestyi aihetta aineistolähtöisesti. Tutkimuksen aineistona oli 12 kuntien viranhaltijoille ja valtion keskushallinnon virkahenkilölle tehtyä teemahaastattelua. Haastateltavat henkilöt edustivat Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-sopimusseutujen MAL-sopimusten teossa mukana olleita henkilöitä. Haastatelluista henkilöistä neljä edusti keskuskaupunkeja, kaksi Lahden ja Kuopion seudun suurimpia kuntia ja kuusi valtion keskushallinnon MAL-sopimuksissa mukana olevaa ministeriötä. Haastattelut toteutettiin alkuvuodesta 2022. Aineiston analysointiin käytettiin teema-analyysia.

MAL-sopimukset ovat osa valtiojohtoista strategista kumppanuutta. MAL-sopimuksilla edistetään strategisia tavoitteita, jotka valtio useimmiten määrittelee. MAL-sopimusten tavoitteet ovat siirtyneet yhä enemmän määrällisistä tavoitteista kohti laadullisia tavoitteita, kuten asuntotuotannon määrällisistä tavoitteista kohti elinympäristön laatuun liittyviä tavoitteita. MAL-sopimukset tarjoavat merkittäviä rahallisia hyötyjä sopimuskunnille, sekä molemmille osapuolille vaikeammin määriteltävissä olevia aineettomia hyötyjä, kuten sosiaalisen ja henkisen pääoman karttumista sopimusprosessin myötä. Sopimukset tarjoavat myös kuntien haluaman suoran keskusteluyhteyden valtion keskushallinnon ministeriöihin. Suoralla neuvotteluyhteydellä nähdään olevan tärkeä rooli erityisesti suurten koko seutua koskettavien liikenneinvestointien hankkimisessa alueelle. Sopimuksellinen kumppanuus MAL-viitekehyksessä lisää seutujen sisäistä sekä seutujen ja valtion välistä yhteistyötä luomalla formaalin ja strukturoidun tavan yhteistyön toteuttamiselle. Sopimus ja sopimuksellisuus nähdään toimivaksi tavaksi organisoida julkishallinnon toimintaa rajatuissa ja toimivalta-, sektori-, sekä hallintorajat ylittävässä kumppanuudessa. Sopimukset ovat joustava ja ketterä tapa ylittää pienimittakaavaisen toiminnan organisoinnit ja edistää laaja-alaista sektori- ja hallintorajat ylittävää katsantoa yhteisesti sovittujen tavoitteiden edistämiseksi ja toiminnan yhteensovittamiseksi. MAL-sopimukset edistävät kestäviä ja elinvoimaisia toiminnallisia kaupunkiseutuja ja niiden rakentumista.

MAL-sopimukset ja sopimuksellinen kumppanuus luo tietyissä erityislaatuisissa tilanteissa toimivalta- ja hallintorajat ylittävän sopimusosapuolten yhteisiä tavoitteita edistävän tavan järjestää toimintaa. MAL-sopimuksilla pyritään ratkaisemaan ja yhteensovittamaan kuntien ja valtion toimintaa yhteisillä tavoitteilla ja sitoutumisella eheän ja kestävän yhdyskuntarakenteen saavuttamiseksi suurimmilla kaupunkiseuduilla. Sopimukset edistävät tasavertaisempaa kumppanuutta valtion ja kuntien välillä. MAL-sopimuksien laajentuminen viestii systeemisestä muutoksesta ja siitä, että sopimusohjausta on haluttu edistää valtion ja kuntien välisessä kumppanuudessa. MAL-sopimukset ja sopimuksellinen kumppanuus haastavat yhtenäiskunta-ajattelua resurssiohjauksen ja resurssien kohdentamisen kautta.

Avainsanat: MAL-sopimus, kumppanuus, julkishallinnon ohjaus, sopimuksellisuus, kaupunkiseutu

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1. Johdanto 1
2. Tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet 5
2.1. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen toteutus 7
2.2. Tutkimusasetelma 8
3. Tutkimuksen viitekehys 9
3.1. MAL-sopimukset 9
3.1.1 Strateginen yhteistyö 11
3.1.2. Kaupunkiseudut 12
3.2. Julkishallinnon ohjaus 14
3.2.1. Kunta-valtio -suhde 17
3.2.2. Kumppanuus 19
3.2.3. Julkishallinnon johtaminen 22
3.2.4. Monitasohallinta 23
3.2.5. Sopimukset ja sopimuksellisuus 24
4. Aineisto ja tutkimusmenetelmät 28
5. MAL-sopimukset kumppanuuden muotona 31
5.1. Valtiojohtoinen strateginen kumppanuus 32
5.1.1. Strategisen kumppanuuden väline 33
5.1.2. Valtiojohtoisuus 35
5.1.3. MAL-sopimuksien laajentuminen 37
5.1.4. Kumppanuusajattelu 41
5.1.5. Taloudellista hyötyä sopimuksista 42
5.1.6. MAL-sopimukset ja valtion eri instrumentit 47
5.2. Formaali seutujen sisäinen ja valtion välinen yhteistyö 49
5.2.1. Sopimuksien kaksi tasoa 49
5.2.2. Yhteistyörakenteet 51
5.2.3. Seutuyhteistyö 53
5.2.4. Koordinaatio 55
5.3. Sopimukset ja sopimuksellisuus ohjauksen välineenä MAL-teemassa 56
5.3.1. Sopimus – kun parempaakaan ei ole keksitty 56
5.3.2. Sopimusosapuolet 59
5.3.3. Sopimustavoitteet – määrällisistä laadullisiin 60

5.3.4. Sopimuksien hallinnollinen taakka ... 61
5.3.5. Sopimuksellisuuden ja sopimuksien riskit ja haasteet ... 63
5.4. Kestävät, elinvoimaiset ja kasvavat kaupunkiseudut MAL-viitekehyksessä ... 64
5.4.1. Kaupunkiseutuhaasteiden ratkaisemista ... 64
5.4.2. Elinvoiman edistäminen sekä saavutettavuus ... 67
5.4.3. Polkuriippuvuus ... 68
5.4.4. Kaupunkipolitiikka ... 69
5.4.5. Tulevaisuuden tavoitteet ... 71
6. Loppupäätelmät ... 74
7. Pohdinta ja jatkotutkimukset ... 78
LÄHTEET ... 81
Liitteet ... 85

Kuvioluettelo

Kuvio 1 Julkishallinnon ohjaus mukaelmana Mäntysalo ja Roininen (2009) kuvaajasta sivulla 15.

1. JOHDANTO

Julkishallinnon kumppanuus on muuttuvaa (Virtanen 2003, 298–302). Sen 1970-luvulta alkanut kehitys liikkeenjohdollisempaan julkishallinnon johtamiseen on peruja *New Public Management* -teoriasta (NPM), jolla tarkoitetaan uutta julkishallinnollista johtamista (Ferlie, Fitzgerald & Pettigrew 1996). NPM teoriana on hallinnut julkishallinnon keskustelua ja ohjannut julkishallinnon toimintaa kohti markkinavetoisempaa ja liikkeenjohdollisempaa toimintatapaa (Lane 2000). Tämä teoria on evolutionäärisen kehityksen kautta muotoutunut *New Public Governance -teoriaksi* (NPG), joka on tuonut mukanaan yhä vahvemmin sopimuksellisuuden osaksi julkishallinnon toimintatapoja. NPG on noussut esiin keskeisenä hallitsevana toimintatapana, jolla julkishallinto pyrkii ohjaamaan ja luomaan jatkuvuutta sekä ennustettavuutta julkishallinnon toiminnan järjestämisessä ja ohjaamisessa. (Osborne 2006.) Julkishallinnon paradigmojen muutos on ollut tarvelähtöistä ja korostanut muutoksia toimintatavoissa.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen -sopimukset (MAL) ovat valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen välisiä sopimuksia, joilla pyritään vahvistamaan seutujen sisäistä ja valtion välistä yhteistyötä. Yhteistyötä ja yhteistä tahtotilaa vahvistetaan yhdyskuntarakenteen ohjauksessa, sekä maankäytön asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. (YM 2021.) Sopimuksilla asetetaan tavoitteita yhteistyölle ja sopimuksiin asetettujen tavoitteiden etenemistä ja toteutumista seurataan (esim. Lahden kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031). Sopimukset solmitaan määräajoiksi nykyisen sopimuskauden pituuden ollessa 12 vuotta. Nykyisten uusien vuonna 2020 ja 2021 tehtyjen MAL-sopimuksien kausi ulottuu vuoteen 2031 saakka. Sopimuksissa on määritelty toimenpiteitä, joista pääosa koskee vuosia 2021–2023. Sopimuksia päivitetään ensimmäisen neljän vuoden jälkeen vuonna 2023. Näiden toimenpiteiden edistymistä seurataan säännöllisesti. (YM 2021.)

MAL-sopimismenettelyn historialliset juuret ovat lähtöisin 1990-luvulta pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnittelusta, johon liittyi osaksi luonnosmainen maankäytön tarkastelu (YM 2020, 12). MAL-sopimusten syntyperä on maankäytön ohjauksen tehostamisessa sekä valtion rahoituksen kohdentamisessa keskeisiin hankkeisiin, joilla on elinkeinopoliittisesti aluettaan suurempi merkitys. Nykyisellään MAL-sopimismenettelyn kautta valtion keskushallinnon ja suurimpien kaupunkiseutujen välille syntyy vapaaehtoinen formaali prosessi ja suora keskusteluyhteys yhteisesti sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän yhteyden kautta valtion

keskushallinnon sekä alue- ja paikallishallinnon on mahdollista keskustella, neuvotella ja sopia tärkeimmistä maakäyttöön, asumiseen ja liikkumiseen liittyvistä kysymyksistä ja tavoitteista. Sopimuksilla voidaan myös ohjata sekä kohdentaa rahoitusta ja asettaa esimerkiksi asuntotuotannolle määrällisiä tavoitteita. (YM 2020.) Näihin kysymyksiin kuuluvat varsin usein suuret valtion keskushallinnosta lähtevät tai valtakunnalliset investoinnit, kuten raideliikenteen investoinnit. MAL-sopimuksilla on merkittäviä vaikutuksia alueiden ja kaupunkien elinvoimaisuuteen, varsinkin kun uusien hyvinvointialueiden uudistuksen myötä kuntien tehtäväkentän keskiössä on yhä vahvemmin elinvoimaisuus ja sivistystoimi. MAL-sopimukset tarttuvat megatrendien kuten kaupungistumisen asettamiin haasteisiin ja pyrkivät ratkaisemaan näitä haasteita kestävän kehityksen keinoin.

MAL-sopimuksilla tavoitellaan kestäviä ilmastoviisaita kaupunkiseutuja, joilla asuntotuotanto pyritään ohjaamaan helposti saavutettaville alueille (YM 2021). Liikkumismuodoissa MAL-sopimuksilla pyritään tukemaan kestävien liikkumismuotojen osuuden kasvua, kuten joukkoliikennettä ja sen osuutta liikenteestä. Asumisen ja liikkumisen taustalla on maankäytön ja kaavoituksen riittävyys kestävän asumisen ja liikkumisen vyöhykkeillä. Megatrendeihin liittyen MAL-sopimukset tarttuvat esimerkiksi liikenteen haasteisiin, sillä MAL-sopimuksella ohjataan liikennettä ja sen suunnittelua erityisesti liikenteen solmukohdissa. Kestävän kehityksen tavoitteita edistetään myös julkisen liikenteen kehittämisen suhteen raideliikenteessä ja eri liikkumismuotojen yhdistämisessä. (ks. esim. Lahden kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031.)

Sopimuksellisuus on jo pitkään ollut yksi keino, jolla julkisen sektorin toimintaa voidaan järjestää (Bryntse & Greve 2002, 1). Kumppanuussuhteen ja sopimuksellisen kumppanuuden tarkastelu on tärkeää, koska MAL-sopimuksilla pyritään ratkaisemaan laajoja yhteensovittamisen ja koheesion puutteesta johtuvia ongelmia, joihin yksi hallinnontaso ei pysty tai kykene löytämään ratkaisuja. MAL-sopimukset pyrkivät myös irtaannuttamaan tietynlaisesta paikallispolitikoinnista ja osaoptimoinnista, jossa koko seudun etu voisi jäädä saavuttamatta. Sopimuksellisuuteen pohjautuva aluekehittäminen ja strategiset kumppanuudet ovat vakiintuneet käyttöön erityisesti MAL-sopimusten myötä (Mäntysalo & Kanninen 2018, 10–11). Sopimuksellisuus voidaan nähdä jo vakiintuneena käsitteenä ja toimintatapana myös kaupunki- ja aluekehittämiseen liittyvässä poliittisessa päätöksenteossa (ks. esim. Hyyryläinen 2000). Sopimuksellinen kumppanuus voidaan laskea kuuluvaksi hallinnon ohjauksen välineissä osittain neuvotteluohjauksen piiriin. Mäntysalon ja Roinisen (2009) mukaan valtion ohjauskeinoista tasavertaisimpaan kumppanuuteen perustuvin ohjauksen muoto on neuvotteluohjaus. Neuvotteluohjaus on lähestymistavaltaan *bottom-up* ja eroaa siten perinteisemmistä *top-down* ohjausmuodoista, kuten rahoitus, ja normiohjauksesta.

Sopimuksellista kaupunkipolitiikkaa ja aluekehittämistä on pilotoitu vuodesta 2006 alkaen, jolloin aluekeskusohjelmissa ja niissä esitetyissä neuvottelumenettelyesityksissä oli piirteitä nykyisestä sopimuksellisesta kumppanuudesta ja MAL-sopimusprosessista. Nykyisen kaltaiseen sopimuksellisuuteen perustuvan kaupunki- ja aluekehittämisen voidaan nähdä alkaneen pääministeri Jyrki Kataisen 2011 hallitusohjelmasta, jossa kaupunkipolitiikkaa suunnattiin yhä vahvemmin aie- ja kasvusopimuksiin (Valtioneuvoston Kanslia 2011). Tätä politiikkakehitystä ovat jatkaneet myöhemmin myös pääministeri Juha Sipilä (kesk.) ja pääministeri Antti Rinne (SDP), sekä myöhemmin pääministeri Sanna Marin (SDP) hallitusohjelmissaan.

Pääministeri Antti Rinteen (SDP) ja myöhemmin pääministeri Sanna Marinin (SDP) hallitusohjelmaan kuului kansallisen kaupunkistrategian laatiminen (Valtioneuvoston julkaisuja 2021). Kansallisessa kaupunkistrategiassa on nostettu esiin kaupunkien ja valtion välinen kumppanuus, kaupungit ilmastoviisaan kehityksen edelläkävijyydessä, kuin myös koko maan hyvinvoinnin ja osaamisen vauhdittamisessa, sekä kaupunkien erilaisten roolien tunnistaminen ja haasteet yhteisen kumppanuuden vahvistamisessa. Kansallisessa kaupunkistrategiassa (2021, 6) nostetaan esille kumppanuus ja kuinka.

> *”Yhteistyö kaupunkien ja valtion välillä on lisääntynyt, mutta sitä on edelleen tarpeen syventää ja laajentaa uusiin sisältöihin. Kumppanuus on vahvistuva toimintatapa kaupunkien ja valtion välillä, ja parhaimmillaan se toteutuu eri kokoisten kaupunkien ja kaupunkiseutujen kanssa yhteistyössä -tavoitteiden asettamisesta toimeenpanoon saakka.”*

Kansallinen kaupunkistrategia nostaa esiin myös erilaistuvat ja monimuotoistuvat kaupungit, joiden haasteiden ratkaisemiseksi nähdään tavoitteellisena intressinä kaupunkipolitiikan perustuminen valtion ja kaupunkien väliseen tasavertaiseen kumppanuuteen (Valtioneuvoston julkaisuja 2021, 7). Kansallisen kaupunkistrategian neljä painopistealuetta ovat Elinvoimainen kaupunki, Hyvinvointia jokaiselle, Toimivat yhteydet ja Ilmastoviisas kaupunki. Niiden voidaan nähdä kuvastavan erinomaisen hyvin MAL-sopimuksissa esiintyviä piirteitä ja sopimuksiin asetettuja tavoitteita (esim. YM 2021; Kuopion kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031).

Muuttuvan julkishallinnon kumppanuuden ja MAL-sopimuksien tutkimisella voidaan nähdä olevan myös laajempaa yhteiskunnallista merkitystä. MAL-sopimuksen piirissä olevilla alueilla asuu 55 %

Suomen väestöstä (YM 2021). Yhä suurempi osa väestöstä asuu kaupunkimaisessa ympäristössä Tilastokeskuksen väestörakennetilaston (2018) mukaan. Kaupungistumisen megatrendi huomioiden voidaan nähdä, että aiheen tutkimisella on erityisen tärkeä rooli selittäessä miten kaupungistuvan väestön maankäyttöä, asumista ja liikkumista suunnitellaan suurimmilla ja kasvavilla kaupunkiseuduilla, sekä millainen kumppanuus sopimuksien kautta syntyy julkishallinnon *public-public*-kumppanuudessa.

Maankäytön omistajuus ja vastuu julkishallinnon organisaatiolla on jakaantunutta. Suomessa kunnilla on lainsäädännön takaama kaavoitusmonopoli (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132 § 4, § 20). Kuntien vastuulle kuuluu myös maankäyttö- ja rakennuslain § 12 luvun mukaan taloudellinen vastuu yhdyskuntarakenteen kustannuksista koskien katuja ja yleisiä alueita. Valtion vastuulle kuuluvat tie- rata- ja vesiväylien ylläpito ja kehittäminen (Laki väylävirastosta 2009/862 § 1). MAL-sopimuksien kautta voidaan nähdä, että valtion on mahdollista vaikuttaa tavoitteilla ja resurssiohjauksella kaavoitukseen kaupunkiseuduilla esimerkiksi asuntotuotannon sijoittamisen ja yhdyskuntarakenteen sijoittumisen ohjauksella. MAL sopimisen tutkimisen merkitystä korostaa se, ettei Suomessa ole olemassa valtakunnallista kaavaa. Ainoat valtakunnallisesti olemassa olevat kaavat koskevat Natura2000 -luonnonsuojelualueita, sähköverkkoja sekä liikenteen osalta valtaväyliä. Valtakunnansuunnittelun puuttuminen, eli valtion keskushallinnon vähäinen ja rajallinen ohjaus maankäyttöön väylärakenteen ulkopuolella kielii kuntien vahvasta voimasuhteesta kaavoituksellisesti ja maankäytön hallinnan osalta suhteessa valtioon.

MAL-sopimuksien voidaan nähdä myös eriyttävän kuntia kuntakentällä, sillä tämä uusi sopimuksiin perustuva järjestelmä luo uuden vaikutus- sekä viestintäkanavan kuntien ja valtion välille. MAL-sopimuksilla kohdennetaan resursseja valtion toimesta sopimuksissa mukana oleville kaupunkiseuduille ja kaupunkiseudun kaupungeille ja kunnille, mutta järjestely ei ole kaikkien kuntien ja kaupunkien käytettävissä. Ajatuksena resurssien valinnaisesta kohdentamisesta tietyin perustein, sekä neuvotelurakenteiden luomisesta tietyille kunnille, kaupungeille ja kaupunkiseuduille voidaan nähdä yhtenäisyyksiä mahdollisesta yhtenäiskunta-ajattelun lopettamisen pilotoinnista. Ajatusta yhtenäiskunta-ajattelun loppumisesta ja siirtymisestä moninaiskunta-ajatteluun on esimerkiksi Anni Jäntti (2016, 192–223) esittänyt väitöskirjansa eräänä loppupäätelmänään. Jäntti (2016, 193) kuvailee yhtenäiskunta-ajattelun konkretisoitumista moninaiskunta-ajattelulla, kun kuntien erilaisuus tunnistetaan ja sallitaan, sekä ajatusta erilaisista kunnista pidetään jopa arvokkaana ja toivottavana. Ajatus yhtenäiskunnasta pitää sisällään näkemyksen siitä, että kunta määritellään valtiollisena tarkoitusperiä palvelevana toimijana ja katsontakannaltaan kunnat ovat *top-down-*

tyyppisiä (Jäntti 2016, 222). Jäntti (2016, 223) lopettaa väitöskirjansa toteamukseen kunnissa käynnissä olevassa rekonstruktiosta, jossa kunnat ovat keksimässä itseänsä uudelleen ja kuntien tarkastelu yhteiskunnallisena funktiona on muuttumassa.

MAL-sopimuksia on tutkittu melko vähän. Tutkimus, jota MAL-sopimuksista on tehty, on liittynyt niiden legaliteettiin ja maankäytöllisiin ja maankäytön suunnitteluun liittyviin kysymyksiin kuin myös MAL-sopimusten demokratiavajeeseen (ks. esim. Vaattovaara, Joutsiniemi, Airaksinen & Wilenius 2021). Vaattovaaran ym. (2021) demokratiakritiikki MAL-sopimuksien suhteen kumpuaa osaltaan demokraattisen elementin suorasta puuttumisesta osana MAL-sopimuksia, sekä kumppanuussuhteiden paikoittaisesta epämääräisyydestä. Myös Virkkala (2002, 16–17) on hieman epäsuorasti MAL-sopimuksiin liittyen, tarkastellut kumppanuuden suhdetta demokratiaan ja vastuukysymyksiin. Virkkala (2002, 38–39) näkee demokratiavajeen synnyn taustalla liian kaukana ja kansalaisille ymmärtämättömänä tapahtuvan päätöksenteon. Strategisen maankäytön suunnittelun, asumisen, liikenteen, julkisen hallinnon johtamisen sekä tavoitteiden tutkimista on tarkasteltu joissain opinnäytetöissä MAL-sopimusten näkökulmasta (ks. esim. Niemi 2021). Tutkimukselle MAL-sopimusten ja julkishallinnon johtamiselle sopimuksellisuuden ja sopimuksien kautta syntyvän kumppanuuden näkökulmasta on siis tarvetta. MAL-sopimusten ja erityisesti sopimusten piiriin laajentuneiden Kuopion, Lahden ja Jyväskylän kaupunkiseutujen tarkastelu avaa näkökulmia, millainen kumppanuus ja suhde sopimuksien kautta syntyy suhteessa valtion keskushallintoon. Kummankin sopimusosapuolen haastatteluilla voidaan kerätä näkemyksiä syntyvästä kumppanuudesta ja siitä, miten sopimukset nähdään ja onko näissä näkökulmissa eroavaisuuksia. Myös mahdolliset tavoitteet ja perusteet saattavat olla erilaisia, joten aiheen tutkiminen avaa sopimuksien syvempiä tekijöitä ja näkökulmia.

2. TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TAVOITTEET

Tässä pro gradu -tutkimuksessa tutkitaan vuonna 2021 maankäytön, asumisen ja liikenteen -sopimisen (MAL) piiriin tulleiden uusien MAL-sopimusseutujen, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden, sekä Kuopion ja Lahden kaupunkiseutujen väestömäärältään suurimpien kuntien Heinolan ja Siilinjärven suhdetta valtion keskushallintoon, sekä MAL-sopimista kumppanuuden muotona valtion keskushallinnon ja uusien MAL-seutujen välillä. Tutkimusta valtion ja kaupunkien välisestä kumppanuudesta, sekä sopimuksellisuudesta ja erityisesti uusista MAL-sopimuksista tarvitaan, sillä näillä sopimuksilla voidaan nähdä olevan ohjausvaikutusta kaupunkiseutujen kehitykseen, seudulliseen yhteistyöhön ja seudun ja valtion keskushallinnon väliseen kumppanuuteen.

Sopimuksien pitkä 12 vuoden kesto ja sopimuksiin asetetut tavoitteet luovat myös strategisen merkityksen sopimuksien olemassaololle yli hallituskausiksi. Pitkäaikaisella sitoutumisella vapaaehtoiseen yhteistyön muotoon, jossa tavoitteet neuvotellaan ja asetetaan yhteisesti ja niiden tavoittelemiseen sitoudutaan, on merkittävää vaikutusta niin sopimuksessa mukana oleviin kuntiin, kuin valtioon. Valtion sääntely- ja ohjausmekanismeilla suhteessa kuntiin on kuntien itsehallinnollista asemaa rajoittava vaikutus (Oikarinen, Voutilainen, Mutanen & Muukkonen 2018, 13).

Yhteistyö valtion keskushallinnon ja kuntien välillä sopimuksien myötä sopimusaihepiirissä on syventynyt ja yhteistyö ja sen tavat ovat muuttuneet, kun MAL-sopimuksien kautta on syntynyt uusia formaaleja ja strukturoituja tapoja yhteistyölle ja sen muodoille (ks. esim. Lahden kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031). MAL-sopimukset ovat laajojen kokonaisuuksien ja yhteisen tahtotilan luomista näissä kokonaisuuksissa. MAL-sopimuksilla onkin pyrkimys auttaa ministeriöitä näkemään oman hallinnonalansa yli sen alueellisen kokonaisuuden, jossa ministeriöiden toimenpiteiden kokonaisvaikutus näkyy. MAL-sopimus pyrkii myös auttamaan kuntia näkemään seutuyhteistyön muodossa oman hallinnollisen rajansa yli, sekä seudun kokonaisena toiminnallisena kokonaisuutena. On tärkeää huomata, etteivät MAL-sopimukset muuta osapuolten toimivaltuuksia. Kunnilla on edelleen kaavoitusmonopoli alueellaan, eikä sopimuksia tehdä ristiriidassa voimassaolevan lainsäädännön kanssa. Siksi MAL-sopimuksia tuleekin tutkia siitä näkökulmasta, mitä ne muuttavat kumppanuudessa ja millainen ohjauksen muoto sopimuksellisuus on.

Yksi sopimuksien tuoma muutos on niiden kautta osapuolten välille muodostuva kumppanuus ja se, miten sopimusosapuolet näkevät tämän kumppanuuden. Kumppanuutta ja sen muodostumista eri osapuolten välisessä yhteistyössä on tutkittu melko vähän, viimeisimpänä Seija Virkkalan (2002) tutkimus. Nyt käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena onkin pyrkiä selittämään sitä, miten sopimuksellisuus ja kumppanuus MAL-sopimuksien kautta nähdään. Tutkimuksessa tarkastellaan julkishallinnon sopimuksellista *public-public*-kumppanuutta MAL-sopimusten kautta. Sopimuksellisuus on aiemmissa tutkimuksissa (ks. esim. Hyyryläinen 2000; Mäntysalo & Kanninen 2018) todettu keskeiseksi ohjauksen muodoksi kaupunki- ja aluekehittämisessä. Tutkimuksen rajauksella kolmeen uuteen MAL-seutuun pyritään selkeyteen ja yhtenäisyyteen, koska kolme uutta MAL-seutua ovat samanlaisessa tilanteessa, eikä seuduilla ole aiemmin ollut MAL-sopimusta.

Tutkimus pyrkii syventämään ymmärrystä julkishallinnon kumppanuudesta ja suhteesta MAL-sopimuksien ja sopimuksellisuuden kautta. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten

kumppanuus MAL-sopimusten kautta nähdään ja mitä sopimuksellisuus on tuonut kunta-valtio suhteeseen.

Tutkimuksen tutkimuskysymys on:

> *Millaisen kumppanuuden MAL-sopimus luo Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-sopimusseutujen keskuskaupungin, seutujen suurimpien kuntien ja valtion keskushallinnon välille viranhaltijoiden ja virkahenkilöiden näkökulmasta?*

Osakysymyksinä tutkimuksessa toimii:

> *Millaisena MAL-sopimusmenettelyn kautta syntyvä kumppanuus näyttäytyy valtion keskushallinnolle ja kuntien paikallishallinnolle?*
>
> *Mitä MAL-sopimuksilla halutaan tehdä ja saada aikaiseksi ja onko jotain tavoitteita jo saavutettu?*

2.1. Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksen toteutus

Tutkimus on aineistolähtöinen tutkimus, jonka toteuttamisessa hyödynnettiin laadullisen tutkimuksen keinoja. Laadullinen tutkimus sopii tutkimustavaksi, kun tutkimuksen tarkoituksena on kuvailla jotain kohdetta. Laadullisessa tutkimuksessa edetään empiirisistä havainnoista ja havaintomateriaalin tulkinnoista kohti aineiston analysointia. Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on tuottaa mahdollisimman syvällistä tietoa kohteesta ja kuvailla tutkittavaa ilmiötä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009.)

Tutkimuksen kysymyksiin ei ole mahdollista saada tutkimusmenetelmän mukaisia vastauksia jo olemassa ja saatavilla olevasta aineistoista, joten tutkimuksen aineiston keräämiseksi oli tarpeellista toteuttaa haastatteluja. Haastattelut kohdistettiin sopimusten teossa mukana olleille kuntien viranhaltijoille ja ministeriöiden virkahenkilöille, joilla voidaan katsoa olleen relevanttia tietoa tutkittavasta aiheesta. Haastateltavien valinnat tehtiin ennalta valikoiden henkilöistä, jotka ovat olleet mukana Jyväskylän, Kuopion ja Lahden vuoden 2021 MAL-sopimusneuvotteluissa. Laadullisessa tutkimuksessa usein pyritäänkin harkiten valitsemaan näytteet ja aineisto, jotta tutkimuksen aineisto tuottaa mahdollisimman relevanttia tietoa suhteessa tutkimusongelmiin (esim. Sarajärvi & Tuomi 2018).

Aineistonkeruumenetelmäksi valittiin puolistrukturoitu teemahaastattelu. Haastattelumuodoksi valittiin yksilöhaastattelu. Haastattelutilanteessa haluttiin edetä tiettyjen valmiiksi ja ennalta määriteltyjen teemojen kautta, mutta jättää kuitenkin tilaa vapaalle puheelle (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47–48). Tämä aineiston keruun tyyli oli sopivin valinta, sillä julkishallinnon kumppanuuden ja sopimuksellisuuden tutkiminen voitiin olettaa liittyvän tiettyihin teemoihin.

Tutkimuksessa tehdyillä menetelmävalinnoilla haluttiin korostaa sopimuksessa olevan kahden osapuolen näkemyksiä samasta aiheesta ja teemasta puhuttaessa. Siksi tutkimuksen haastattelutilanteissa valittiin kummallekin osapuolelle samanlaiset kysymykset ja etenemisjärjestys. Puolistrukturoitu haastattelu antoi haastateltavien vapaalle puheelle ja näkemyksille tilaa haastattelutilanteessa. Menetelmävalinnat ja teemahaastattelu muotona kertovat osapuolten antamista merkityksistä samalle teemalle.

2.2. Tutkimusasetelma

Tutkimusasetelma muodostuu kahden eri julkishallinnon tason eli valtion keskushallinnon ministeriöiden virkahenkilöille, sekä kuntien edustaman paikallishallinnon viranhaltijoille tehdyistä teemahaastatteluista. MAL-sopimukset ovat vuorovaikutteinen prosessi, jossa kaksi eri julkishallinnon toimijaa neuvottelee kumppanuudesta ja sen muodosta. Tutkimus tarkasteleekin näitä kahden eri osapuolen esittämiä näkökulmia MAL-sopimuksien kautta syntyvään kumppanuuteen ja sopimuksellisuuteen ohjauksen välineenä.

Muuttuvan julkishallinnon kumppanuuden tarkastelu on haasteellista. Toisaalta kumppanuus on hyvin läpinäkyvää ja tietoa on helposti saatavilla julkisten sopimusten, muistioiden tai muun julkisen tiedon kautta. Osan tiedosta voidaan olettaa kuitenkin olevan saavuttamattomissa. Tämän tutkimuksen muuttuvan kumppanuuden tarkasteluun tarvittiin suhteen pohjalla olevien sopimusten lisäksi haastateltavaksi ihmisiä, jotka olivat olleet mukana sopimusten laatimisessa ja sopimusprosessissa. Heidän näkemyksensä auttoi valottamaan sitä, eroavatko sopimusten osapuolien näkemykset toisistaan ja miten he näkivät kumppanuuden. Haastatteluiden kautta oli myös mahdollista saada vastauksia kysymyksiin, joita kirjoitetuissa sopimuksissa ei mainita. Ajallisesti sopimuksien solmimisesta haastatteluihin oli kulunut vasta hyvin lyhyt aika, joten voitiin olettaa, etteivät keskeiset henkilöt sopimuksien takana olleet vaihtuneet eivätkä tieto sekä näkemykset olleet

keskeisesti muuttuneet sopimusneuvottelujen aikaisesta tai myöskään muuttuneet mahdollisten uusien sopimusneuvottelujen myötä. Myöskään uusien MAL-sopimusten tai nykyisten MAL-sopimusten päivittäminen tai suunnittelu ei ollut käynnistynyt, joten haastateltavien tieto ja tietämys ei sekoitu uusiin käynnissä oleviin sopimusprosesseihin.

Haastateltavaksi valittiin viranhaltijoita jokaisesta uudesta MAL-seudusta, Jyväskylästä, Kuopiosta ja Lahdesta kaksi henkilöä. Valtion keskushallinnosta haastateltavaksi valittiin virkahenkilöitä jokaisesta MAL-sopimuksien teossa mukana olleesta ministeriöstä yhdestä kahteen henkilöä. Haastateltavat valittiin yhtäläisesti siten, että ministeriöistä ja kaupunkiseuduilta oli yhtäläinen määrä haastateltavia. Haastateltavien valinnoissa valtion keskushallinnosta haastateltavat rajattiin koskemaan vain ministeriöiden virkahenkilöitä, koska sopimusten valmistelussa ja neuvotteluissa keskeiset henkilöt ovat ministeriöiden virkahenkilöitä, eivätkä esimerkiksi poliitikkoja. Valtion virkahenkilöistä haastateltavaksi valittiin henkilöt, jotka ovat olleet mukana vuoden 2021 Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-sopimusneuvotteluissa. Ministeriöihin tehtävistä haastatteluista haastateltavat informantit valittiin siten, että haastateltavat edustivat kaikkia neljää keskeistä sopimuksissa mukana olevaa ministeriötä; ympäristöministeriötä (YM), työ- ja elinkeinoministeriötä (TEM), valtiovarainministeriötä (VM) sekä liikenne- ja viestintäministeriötä (LVM). Haastateltavien valinnat tehtiin siten, että jakauma edustaa tasapuolisesti näitä ministeriöitä. Ministeriöt ovat myös keskeisemmässä roolissa sopimusten teossa kuin valtion muut erityisosapuolet, kuten Asumisen-rahoitus ja kehittämiskeskus (ARA). Näin ollen esimerkiksi ARA, joka on mukana sopimuksissa, ei muodosta haastateltavien informanttien joukkoa sen erityisluonteen vuoksi.

3. TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

3.1. MAL-sopimukset

MAL-sopimukset ovat valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen välisiä sopimuksia, joilla vahvistetaan seudun kuntien keskinäistä, sekä valtion ja seudun välistä yhteistyötä. Sopimuksissa asetetaan ja määritellään tavoitteet sopimuskaudelle. MAL-sopimuksissa maankäyttöä, asumista ja liikennettä suunnitellaan kokonaisuutena, tavoitteen ollessa ilmastoviisaiden kaupunkiseutujen tukemisessa, asuntotuotannon lisäämisessä helposti saavutettavilla alueilla, sekä kestävien liikkumismuotojen osuuden kasvattamisella liikenteessä. (YM 2020.) Sopimuksien sopijaosapuolina valtiolta on ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö,

valtiovarainministeriö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, sekä alueen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Sopimuksien sopijaosapuolena paikallishallinnossa on useimmin toiminnallisen kaupunkiseudun kunnat. Keskeisenä sopijaosapuolena paikallishallinnosta on kaupunkiseudun keskuskaupunki, jonka tulee olla yli 100 000 asukkaan kaupunki. (Vatilo 2020, 13; Valtioneuvoston julkaisuja 2019, 105.)

MAL-sopimukset kokoavat kuntien ja keskushallinnon osapuolet keskustelemaan ja neuvottelemaan kaupunkiseuduittain. MAL-sopimukset ovat valtiolähtöisiä (Valtioneuvoston julkaisuja 2019) ja tätä myöten valtion keskushallinnolle syntyy ohjausvaikutusta sopimuksien kautta suhteessa kuntiin. MAL-sopimuksissa usein nousee esille niiden rahoituselementti, jolla voidaan kohdentaa ja ohjata rahoitusta paikallishallinnolle esimerkiksi liikennehankkeisiin. Kunnille MAL-sopimukset tarjoavat suoran keskusteluyhteyden valtion keskushallinnon kanssa. Usein MAL-sopimusneuvotteluissa on myös tehty ”MAL-matkailua”, jossa valtion keskushallinto jalkautuu MAL-sopimusseudulle tutustumaan paikallishallintoon ja käymään neuvotteluja kunnissa.

Suomen kuntakenttä on fragmentoitunut 309 itsehallinnolliseen kuntaan ja kaupunkiin (Tilastokeskus luokitustiedotteet 2021). MAL-sopimuksissa kunnat ja valtion keskushallinto voivat keskustella ja neuvotella suorassa yhteydessä toisiinsa sopimuksien sisällöstä. MAL-sopimukset tarjoavat formaalin ja strukturoidun tavan neuvotella sekä tavata valtion keskushallintoa, sekä pitkän ylihallituskautisen sopimusten keston. MAL-sopimuksia ja sitä millainen kumppanuus valtion ja paikallishallinnon välille MAL-sopimuksien kautta muodostuu, on tutkittu hyvin vähän, jos lainkaan.

MAL-sopimuksiin liittyy keskeisinä elementteinä se, että ne ovat vapaaehtoisia eivätkä lakisääteisiä. Sopimuksilla voidaan osoittaa rahoitusta ja asettaa tavoitteita, sekä ohjata resursseja ja asettaa tavoitteita maankäytölle, asumiselle ja liikenteelle (ks. esim. Lahden seudun MAL-sopimus 2021–2031). Sopimukset tehdään valtion ja kaupunkiseudun välille. Valtion osapuolina sopimuksissa on valtion keskushallinnon ministeriöt, sekä valtion aluehallinnon edustajat, kuten ELY:t, sekä erityisosapuolet, kuten ARA. Paikallishallinnon osapuolen muodostaa kaupunkiseudun yli 100 000 asukkaan keskuskaupunki, sekä toiminnallisen kaupunkiseudun kaupungit ja kunnat. Nämä eivät aina määrity suoraan seutukunnista, vaan voivat olla erityistapauksissa seutukuntien ulkopuolisia mutta seutuun kiinteästi liitoksessa olevia kuntia. Tällainen on esimerkiksi Jyväskylän MAL-seudun tapauksessa Äänekosken kaupunki, joka kuuluu osaksi Jyväskylän seudun MAL-sopimusta vaikkei Äänekosken kaupunki olekaan osa Jyväskylän seutukuntaa. (Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031.)

Häkli ja Kallio (2018, 147) nostavat esiin, kuinka MAL-sopimukset ovat tulleet voittamaan osaoptimoinnin pyrkimällä kannustamaan ja lisäämään yhteistyötä seudun sisällä ja siihen kannustavia menettelytapoja. MAL-sopimukset nähdään valtio-ohjattuina, strategiseen yhteistyöhön perustuvina, notkeiden prosessien ja ketterien toimintatapojen rakentajana lakisääteisten ja Euroopan hidasliikkeisimmän maankäytön suunnittelujärjestelmän rinnalle rakentuvana järjestelmänä. MAL-sopimuksilla pystytään tukemaan suoralla rahoituksella esimerkiksi joukkoliikennettä, jotta kaupunkiseutuja voidaan kehittää nopealiikkeisemmin. (Häkli & Kallio 2018, 147–148.) Kehittäminen on kuitenkin sidoksissa toimivaltaisuuteen.

Haveri (2002, 9) nostaa esille, kuinka toimivallaltaan selkeästi rajatussa aiheessa tavoitteet tuloksissa ja vaikutuksissa voidaan nähdä julkisen vallan huomion kohdentamisena panokseen ja prosessiin. Toimivallassa ja sen siirtämisessä Haveri (2002, 7–9) on tulkinnut olevan kaksi erillistä mutta toisiinsa vaikutuksissa olevaa prosessia, joissa toimivaltaa voidaan joko järjestelmän tasolla hajauttaa hierarkiassa ylempänä olevilta organisaatioilta alemmille organisaatiotasoille tai toimivaltaa voidaan hajauttaa organisaatiotasoisesti, jolloin organisaation sisällä siirrytään johtajakeskeisestä organisaatiosta kohti hajautetumpaa ja verkostomaista organisaatiota. MAL-sopimukset eivät kuitenkaan siirrä toimivaltaa sopimusosapuolten välillä, vaan muodostavat enemmänkin yhteistyön muodon osapuolten välille, millä voidaan edistää eri tavoitteita ja muodostaa strategisia kumppanuuksia paikallishallinnon ja keskushallinnon välillä.

3.1.1 Strateginen yhteistyö

Lakisääteisen suunnittelun haasteet strategisten tavoitteiden yhteensovittamisen kanssa nähdään sopivan huonosti yhteen (Mäntysalo, Kangasoja & Kanninen 2015). Yksi MAL-sopimuksien tavoitteista, jonka Valtioneuvosto on linjannut, on sopimuksien sitovuuden vahvistaminen (Valtioneuvoston julkaisuja 2019). Sitovuuden vahvistaminen ja MAL-sopimuksien laajentaminen kolmelle uudelle kaupunkiseudulle, vahvistaa MAL-sopimuksien strategisuutta ja strategista näkökulmaa. Strategisuuden vahvistumista voidaan perustella sopimusjärjestelmän ja rakenteiden laajentumisella, sekä sopimuksellisen ohjauksen laajentumisesta johtuvalla ohjausvaikutuksen laajentumisella. Sopimusperustaisuus ja paikallisten tavoitteiden ja kansallisten tavoitteiden yhteensovittaminen uudenlaisilla verkostomaisilla järjestelyillä on noussut esiin useissa teoksissa tapana järjestää eri hallinnontasojen välisiä haasteita (ks. Stead & Nadin, 2009; Stead, 2012).

Strategisuudessa ja strategisessa yhteistyössä voidaan nähdä hajautetun hallinnon keskustelun piirteitä. Esimerkiksi Sotarauta (1996) on tulkinnut hallinnon muutostarpeita ja hänen tulkintansa korostavat keskitetyn hallinnon ja suunnittelun hajauttamistarpeita. Myöhemmin myös Vedung (2003) on tarkastellut samoja teemoja, kuin myös Rantala ja Sulkunen (2006) käyttäen projektiyhteiskunnan käsitettä. Sotarauta (2000) on tuonut myös esille näkemyksen evolutionäärisestä kehityksestä, johon MAL-sopimukset voidaan nähdä sopivan. Sotarauta (2000, 103–104) liittää evolutionäärisen kehitysnäkemyksen liittyvän osaksi bifurkaatiota eli polkuriippuvuutta, jossa systeemin on mahdollista valita eri tulevaisuuteen johtavista poluista, jossa tietyn polun valitseminen sulkee pois muita mahdollisia polkuja. Evolutionäärinen kehitysnäkemys on jaettu Uusikylän ja Valovirran (2007) mukaan neljään elementtiin, jotka ovat; kompleksisuus, emergentti kehitys, todellisuuden moninaisuus ja dynaamisuus.

MAL-sopimusten voidaan nähdä edustavan osaltaan ilmiötä, josta käytetään nimitystä tyhjä valtio (hollow state). Klijn (2002) toteaa, että tyhjässä valtiossa palvelut ja politiikkalopputulemat syntyvät ja muodostuvat verkostoissa. Verkostoja MAL-sopimuksissa edustavat eri organisaatiot, jotka joutuvat neuvottelemaan yhteisen tahtotilan luomisesta sopimusneuvotteluja varten. MAL-sopimuksien tarkoituksia ja tavoitteita on määritelty esimerkiksi Matti Vatilon (2020) tekemässä selvityksessä, jossa perustana sopimisen tarpeen syntymiseen MAL-sopimuksissa ovat niitä koskevat ratkaisut, joilla on merkittäviä kuntarajat ylittäviä tai sellaisia laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia, joiden ratkaisemiseksi sopiminen kuntien ja valtion kesken tuottaa lisäarvoa. Yksi keskeinen tavoite on resurssien yhteen kokoaminen. Valtiojohtoisten sopimusten, joita Suomessakin MAL-sopimukset ovat, on tunnistettu edistävän strategista yhteistyötä kaupunkiseuduilla (Häkli & Kallio, 2018).

3.1.2. Kaupunkiseudut

Suomessa on siirrytty 2000-luvun alusta alkaen kohti kaupunkiseutujen aktiivisempaa kehittämistä (Kostiainen & Sotarauta 2000). Kaupunkiseutujen merkitys kansallisesti ja kansainvälisesti on korostunut ja samalla yksittäisten suurimpien kaupunkien merkitys on lisääntynyt. MAL-sopimuksissa nousee esiin talouden ja kasvun kasautuminen kaupunkiseuduilla, kuin myös vallan hajauttaminen ja hajautuminen. Kaupunkiseutujen aktiivisempaa kehittämistä voidaan tarkastella esimerkiksi kaupunkiseutuihin liittyvien määreiden ja määritelmien kasvulla, kuin myös yhdyskuntarakenteen kehityksen ohjaamiseen liittyvillä toimenpiteillä ja tavoitteilla.

Euroopan unionin ja OECD:n määritelmä käsitteelle toiminnallinen urbaani alue (*functional urban area*) FUA, muodostuu urbaanista keskuksesta, kaupungista ja työmatkavyöhykkeestä (*commuting zone*) (Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri 2019). Toiminnallisen urbaanin alueen määrittäminen muodostuu neljästä vaiheesta.

1. Urbaani keskus, jossa on vierekkäin korkean tiheyden (1500 asukasta/neliökilometri) soluja, jotka muodostavat yhdessä yli 50 000 asukkaan vierekkäisten solujen kokonaisuuden.
2. Kaupunki, yksi tai useampi paikallishallinnon yksikkö, jossa on vähintään 50 % asukkaista on urbaanissa keskuksessa.
3. Tunnistettu työmatkavyöhyke. Vierekkäisiä paikallishallinnon yksiköitä, joista vähintään 15 % työllisistä asukkaista työskentelee kaupungissa. (Urbaanissa keskuksessa)
4. Toiminnallisen urbaanin alueen määritelmä on yhdistelmä kaupunkia ja sen työmatkavyöhykettä.

(Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri 2019, 5)

Suomessa toiminnallisia urbaaneja alueita ovat kaupunkiseudut. Suomessa kaupunkiseudut ja niiden kehitysvaiheet esimerkiksi Häkli ja Kallio (2018, 148) kuvaavat historiallisessa perspektiivissä olevan seurausta 1970–1980-lukujen muuttoliikkeestä ja sen kautta keskuskaupungin ympärille muodostuneista työssäkäyntialueista. Sama kehityskaari on jatkunut 1990-luvulla voimakkaana alueellisena kasvun keskittymisenä viidelle kaupunkiseudulle. Häkli ja Kallio (2018, 148) kuvaavat kaupunkiseutujen kehityksen olevan sidoksissa vahvasti maailmanlaajuisen talouden ja kasvun kasautumisen alueelliseen dynamiikkaan.

Suomessa on tunnistettu ja huomattu pidemmän aikaa, ettei kaavoitus ole pysynyt kaupunkikehityksen vauhdissa mukana (Mäntysalo & Roininen 2009, 17; Häkli & Kallio 2018, 148). Tämä on huomattu esimerkiksi kasvukeskuksissa, joissa on paikoin esiintynyt haasteita vastata kaavoituksella esimerkiksi asuntotarpeisiin. Kuntien vastuulla oleva kaavoitus, fragmentoitunut kuntakenttä, sekä seudullisen kaavoituksen ja suunnittelun puute ovat aiheuttaneet selkeää tarvetta luoda koherenttia yhteiskuntarakennetta yli kuntarajojen. Yhdyskuntarakenteen on myös huomattu olevan hyvin vahvasti sidoksissa paikallisiin ominaispiirteisiin (Mäntysalo & Roininen 2009, 17). MAL-sopimukset pyrkivät vastaamaan näihin haasteisiin kannustamalla kaavoitukseen ja sen

lisäämiseen määrällisesti siten, että kaavoitus tehdään kaupunkiseutukohtaisesti, mikä huomioi kaupunkiseudun ja alueen erityispiirteet.

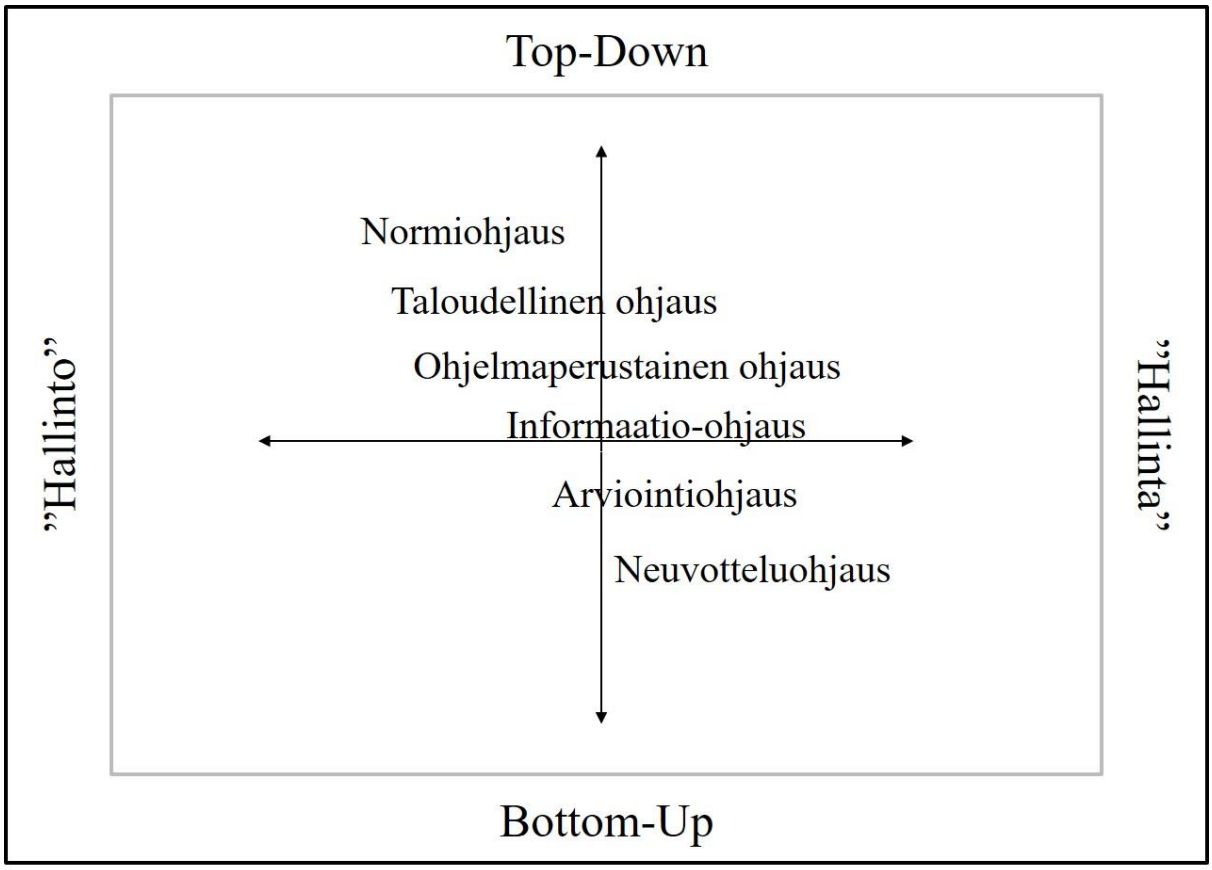
Suomessa kunnilla on vahva itsehallinto (ks. esim. Anttiroiko ym. 2007). Kunnat ovat järjestäneet suuren osan olemassaolostaan palvelut, jotka valtion keskushallinto on määrännyt (Yliaska 2010, 363). Valtion keskushallinto on normittanut, valvonut ja sanktioinut kuntien toimeenpanovastuulle määrättyjen palvelujen järjestämistä, mutta samalla pitänyt itsellään ohjauksen ja rahoituksen (Yliaska 2010, 363; Tiihonen & Tiihonen 1984, 192–193).

Sääntelyn ja resurssiohjauksen lisääntyminen 2000-luvulla on aiheuttanut ristiriitoja valtion ja kuntien välille (esim. Oikarinen ym. 2018). Vaikka usein tahtotila ja tavoitteet ovat yhteneväisiä näkee Nyholm (2011, 133–134), että valtion ollessa kykenemätön ilmaisemaan ja artikuloimaan tahtotilaansa tarpeeksi selkeästi kunnille, näkevät kunnat syntyvän tavoitteiden ristiriitatilan luottamuspulana, johon kunnat eivät kykene itse vaikuttamaan. Nyholm (2011, 134) jatkaa, kuinka ohjausjärjestelmien muutokset 2000-luvulla ovat nostaneet esiin tarpeen tehdä kunnista valtiolle vahva kumppani, ja samalla tuoda kunnille laajemmat mahdollisuudet vaikuttaa kuntia koskevan päätöksenteon valmisteluun.

3.2. Julkishallinnon ohjaus

Julkishallinnon ohjauksen tarkastelussa on keskeistä tarkastella, miten ja missä muodoissa ohjausta tapahtuu. Tässä tarkastelussa ohjaavaksi osapuoleksi nähdään pääosin valtion keskushallinto, kuten historiallisesti on todettukin (ks. esim. Kekkonen 1939). Ohjauksen instrumentit muodostuvat valtion eri ministeriöiden yhdessä ja erikseen käyttämistä välineistöstä. Ohjauksen välineitä voidaan tulkita eri näkökulmista. Strategista julkishallinnon ohjausta voidaan tulkita esimerkiksi valtionvarainministeriön kuntaohjauksessa käytetyn neljän välineen mukaan. Nämä ohjaukset välineet ovat informaatio, sopimus, laki ja rahoitus. (ks. esim. Heinämäki 2012, 83–115; Nyholm, Haveri, Majoinen & Pekola-Sjöblom 2017, 120.) Valtio käyttää valtaa kuntiin näillä ohjauskeinoilla ohjatakseen kuntien toimintaa. Kuntien vahvan itsehallinnon lisäksi kunnilla on kaavoitusmonopoli (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132 § 4, § 20). Näin syntyy tilanne, jossa valtio ei voi vaikuttaa suoraan kuntien kaavoitukseen. Kaavoitukseen vaikuttaakseen valtion on käytettävä epäsuoraa valtaa ohjausvälineiden kautta.

Mäntysalo ja Roininen (2009) listaavat julkishallinnon ohjauksen välineinä normiohjauksen, taloudellisen ohjauksen, ohjelmaperusteisen ohjauksen, informaatio-ohjauksen, arviointiohjauksen ja neuvotteluohjauksen. Nämä ohjauksen eri välineet voidaan Mäntysalon ja Roinisen mukaan jaotella kehikkoon, jossa ohjauskeinot jakautuvat alla olevan kuvaajan mukaisesti.



Kuvio 1 Mukaelma Mäntysalo & Roininen (2009) kuvaajasta

Mäntysalo ja Roininen (2009) kuvaavat hallinnon ohjausta ja ohjauksen välineiden asemoitumista suhteessa toisiin ohjauksen välineisiin ja tapaan onko keskiössä kummasta suunnasta kumpuava ohjaus ja onko ohjauksen muoto enemmän hallintoa vai hallintaa. *Top-down* -ohjaus kuvaa valtio lähtöistä ohjausta ja *bottom-up* -ohjaus kunta lähtöistä ohjausta. Ohjauksen välineistä normiohjaus on eniten ohjauksen muotona hallintoa ja lähtöisin valtiosta. Neuvotteluohjaus on Mäntysalon ja Roinisen (2009) kuvaajan mukaan eniten *bottom-up* ohjauksen muoto ja lähtöisin kunnista, sekä lähinnä hallintaa hallinnon muotona. Muut ohjauksen välineet vaihtelevat asteikolla kunta ja valtiolähtöisyyden välillä, sekä onko kyseessä mikä hallinnon muoto. Ohjauksen välineet ovat suhteessa toisiinsa ja kuvaavat vain suhteellisesti ohjauksen tasoa ja muotoa. Lähimpänä neutraaleinta ohjauksen muotoa on informaatio-ohjaus. Normiohjaus nähdään selkeimmin *top-down* ohjauksen muotona, jota voisi kuvailla saneluvallaksi. Normiohjauksella tarkoitetaan useimmin lakeja ja

säädöksiä. Ohjauksen välineet eivät edusta asteikolla puhtaasti jotain ohjauksen tasoa tai muotoa, vaan voivat sisältää piirteitä muista tasoista ja muodoista.

Mäntysalo ja Roininen (2009, 8) ovat perustelleet ohjauksen tarpeina muun muassa yhteiskunnan kaupungistumisen ja ohjaamisen kohti ekotehokkaampaa suuntaa. Hallinnon ohjauksen keinojen Mäntysalo ja Roininen (2009, 8–9) katsovat ulottuvan PARAS-hankkeeseen sekä elinympäristöjen laatutavoitteiden, liikennejärjestelmien kehittämisen, hyvinvoinnin lisäämisen ja ilmastonmuutoksen hillintään. PARAS-hankkeen voidaan tulkita olleen sisällöltään ja teemoiltaan tietynlainen ponnistuslauta, jonka myötä MAL-sopimukset ovat syntyneet. PARAS-hankkeessa kuntien toimintaa pyrittiin tehostamaan luomalla vahva taloudellinen pohja, hillitsemällä menojen kasvua ja parantamalla tuottavuutta. Toiminnan tehostamisen keinoina asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käytettiin kuntaliitoksia. Kuntaliitoksissa voidaan nähdä olleen, kuten Saarimaa ja Tukiainen (2018, 357–262) asian asettelevat, mittakaavaetujen tavoitteleminen, palvelujen räätälöinti ja ulkoisvaikutuksen hallinta. PARAS-hankkeen lopputulemat muodostavat perustaltaan MAL-sopimuksien kanssa hyvin samankaltaisen rakenteen. Mittakaavaedut voidaan kytkeä kaupunkiseutuun, palvelujen räätälöinti sopimuksiin ja ulkoisvaikutuksen hallinta ennen sopimusneuvotteluja tehtävään valmistelutyöhön yhteisen tahtotilan saavuttamiseksi.

Nyholm (2011, 128) toteaa, ettei kuntien ja valtion välinen suhde ole stabiili, vaan se muuttuu ajassa. Tähän muutokseen Nyholm (2011, 128) listaa monien tekijöiden vaikuttavan, kuten toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, kuntien ja valtion roolit ja politiikka. Yksi keskeinen meneillään oleva muutos on maankäyttö- ja rakennuslain uudistus kaavoitus- ja rakennuslaiksi (YM 2021). Lakiuudistus oli vuoden 2021 aikana lausuntokierroksella ja sen valmistelusta vastasi ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslaki on tärkein Suomessa maankäyttöön liittyvä laki. Maankäyttö- ja rakennuslaki voidaan lukea keskeiseksi normiohjauksen välineeksi, jolla luodaan esimerkiksi formaalit suhteet ja rakenteet päätöksenteolle kunnan ja valtion sekä yksityisten toimijoiden välillä. (Mäntysalo & Roininen 2009, 12.) Maankäyttö ja -rakennuslain uudistuksen yksi keskeinen kohta on toistaiseksi vapaaehtoisessa muodossa ja oikeudellisesti sitomattomana esitettävät kaupunkiseutusuunnitelmat, jotka jokaisen MAL-seudun tulisi tehdä (Hallituksen esitys eduskunnalle kaavoitus- ja rakentamislaista 2022).

Päätöksenteon prosessiin liittyy epävarmuuksia yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Klijn (2002, 152) jakaa päätöksenteon prosessiin liittyvät epävarmuudet kolmeen pääryhmään. 1.Tiedon epävarmuus (knowledge uncertainty) 2. Instutionaalinen epävarmuus (institutional uncertainty) 3.

Strateginen epävarmuus (Strategic uncertainty). Epävarmuudet voivat johtua useista eri tekijöistä. MAL-sopimuksien voidaan katsoa puuttuvan tietyissä määrin jokaiseen näistä pääryhmistä, sillä sopimuksilla hälvennetään epävarmuutta ja luodaan varmuutta sopimuskausiksi osapuolten välille. MAL-sopimukset ja niihin liittyvät neuvottelut ovatkin tapa päätöksenteon prosessille MAL-tematiikassa.

MAL-sopimuksien lähestyminen on haasteellista, koska niille ei ole syntynyt mitään vakiintunutta lähestymistapaa. Julkishallinnon ohjauksessa *bottom-up* lähestymistapana hallinnan muotona lienee tilanteeseen parhaimmin sopivin, koska se korostaa MAL-sopimusten neuvottelupuolta ja perinteisen hierarkkisen lähestymisen korvautumista sopimusosapuolten lähentymisenä yhdenvertaisimmiksi toimijoiksi sopimuksissa. Rahoitus ja informaatio-ohjaus eivät ole sopimusten keskeisin tekijä, vaan neuvottelukumppanuus ja tapa toimia joustavasti ja ketterästi suorassa yhteydessä toisiinsa. Tulkintaan liittyy kuitenkin epävarmuuksia ja sopimukset eivät poista hierarkkisuutta tai hallinnollisuutta osana kumppanuuden muotoa, mutta voidaan jokseenkin perustellusti todeta, että osassa sopimuksista ne ainakin hälvenevät.

3.2.1. Kunta-valtio -suhde

Kunta-valtio -suhteella viitataan useimmin valtion ja itsehallinnollisten paikallisyhteisöjen välisiin suhteisiin, jotka muotoutuvat valtion paikallishallintoon kohdistamasta ohjauksesta ja muista toimintatavoista (ks. Laffin 2009, 22; Nyholm ym. 2017, 188). Ohjauksen tavoiksi Nyholm ym. (2017, 120) määrittelee perinteiset sääntely-, resurssi-, ja informaatio-ohjauksen, kuin myös viimevuosina lisääntyneet epäviralliset ohjauksen muodot, kuten monitaso- ja monitaho-ohjauksen. Kaikkiin ohjausmalleihin sisältyy Nyholm ym. (2017, 120–121) mukaan kannustimia ja rajoituksia. Suhdetta ja sen muutoksia kuvataan tapahtuvan kaikissa ohjauksenmuodoissa myös niin, että muutokset koskevat vain yhtä hallinnonalaa tai toimialaa, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tai useaa hallinnonalaa ja toimialaa, kuten esimerkiksi vapaakuntakokeiluissa 1989–1996 (Nyholm ym. 2017, 120–121). Nyholm (2011, 128) kuvaa kunta-valtio -suhdetta monisyiseksi suhteeksi valtionhallinnon toimijoiden ja paikallishallinnon toimijoiden eli kuntien välillä, mutta käytännössä suhde muotoutuu kuitenkin valtion kuntiin kohdistamasta ohjauksesta, joka vaikuttaa kunnan asemaan suhteessa valtioon.

Kunta-valtio -suhteen tarkastelua on tehty melko vähän (Nyholm ym. 2017, 121). Teoreettisen tarkasteluun voidaan kuitenkin hyödyntää Stokerin (1991) autonomiakäsitteistöä, joka kuvastaa

kahden eri osapuolen suhdetta ja sen sisältöä. Nyholm ym. (2017, 121) on tiivistänyt Stokerin käsitteistön kolmeen käsitteeseen. Agenttimalliin, suhteellisen autonomian malliin ja vuorovaikutusmalliin (ks. Stoker 1991). MAL-sopimuksien valossa suhdetta voi tarkastella jokaisen mallin valossa, sillä agenttimallin rahoitukseen perustuva tulonmuodostus, suhteellisen autonomian kunnan itsenäisyyden toteutuminen ja valtion rajallinen puuttuminen, sekä vuorovaikutusmallin vastuut ja velvoitteet, sekä neuvottelujen tuloksena syntyvä lopputulema kuvaavat kaikki kuntien ja valtion välistä suhdetta MAL-sopimuksissa. Tämän tarkastelun valossa kuntien suhde valtioon on vahva, tasavertainen tai heikko riippuen siitä mitä näkemystä ja näkökulmaa painotetaan (Nyholm ym. 2017, 121). Stokerin näkemyksiä Nyholm ym. (2017, 121) tulkitsevat kuntien autonomian valossa, jossa kuntien itsehallinto nähdään valtiolta saatuna ja kunnat ovat tällöin vain valtion tavoitteiden toteuttamiseen osoitettuja jatkeita, joiden autonomisuus yksikköinä pohjautuu kuntien poliittiseen ulottuvuuteen.

Kunta ja valtio muodostavat MAL-sopimuksissa *public-public* -suhteen. Nyholm ym. (2017, 122) näkevät historiallisessa kehityskulussa, että hallinto- ja oikeusvaltion aikakaudella julkisen sektorin tehtäväkentän laajentuessa kunnista tuli apuväline valtiolle ja tämän aikakauden valossa kunta-valtio -suhteessa voidaan nähdä agenttimallin piirteitä. Sama kehitys jatkui Nyholmin ym. (2017, 123) mukaan myös hyvinvointivaltion aikakaudella ja kunta-valtio -suhteen kehityksessä vahvistui agenttimallin piirteet. 1980-luvun hallinnon uudistuksista NPM-teorian vauhdittama demokratiakausi taas nähdään Nyholmin ym. (2017) mukaan tuoneen kunta-valtio suhdetta lähemmäs Stokerin (1991) suhteellista autonomiaa. 2000-luvun kehityksen suhteen Nyholm ym. (2017) näkevät haasteita monisyisyydessä ja osaltaan ristiriitaisissa kehityssuunnissa esimerkiksi normiohjauksen keventämisessä yhtäällä ja lisääntymisestä sekä yksityiskohtaisuuden kasvussa toisaalla. Toisaalta Nyholmin ym. (2017, 124) mukaan vuorovaikutteisuus on kasvanut ja ohjausmuodot monimuotoistuneet, sekä suhteen oikeudellinen ja poliittinen luonne on korostunut. Suhteen muodon tarkastelussa yksiselitteisyyden puuttuminen ja suhteen monisyisyys luovat tilanteen, jossa pitääkin keskittyä suhteen eri puoliin ja suhteen muotojen ilmenemiseen eri muodoissa peilaten erityisesti historialliseen taustaan ja jo todettuihin ja vakiintuneisiin ohjauksen ja kumppanuuden tapoihin.

Tulevaisuuden kunta-valtio -suhteen kehityssuuntia pohtiessa Nyholm ym. (2017, 131) näkevät oleellisina muutoksia ohjaavina tekijöinä ja muutosvoimina kuntien eriytymiskehityksen, jonka johdosta kuntien intressit suhteessa valtioon eriytyisivät. Erilaisten kehityspolkujen myötä kunnista voisi Nyholmin ym. (2017, 131) mukaan tulla joko ”*Vahvat kunnat valtion kumppaneina”* tai ”*Suhteellisen itsenäinen valtion agentti”*. Ensimmäinen kehityspolku korostaisi kuntien itsehallintoa

ja poliittista luonnetta ja tätä kehitystä voisi myös heijastaa esimerkiksi pormestarimallin suosion kasvu. Toisessa kehityspolussa kuntien itsehallinto nähtäisiin osin valtiolta saatuna, osin valtiosta erillisenä, mikä jatkaisi ohjausmuotojen monimuotoistumiskehitystä ja kuntien ohjaukseen vaikuttavien tahojen määrän lisääntymistä. (Nyholm ym. 2017, 131–132.) Kunta-valtio -suhteelle tärkeänä Nyholm (2011, 129) kuitenkin näkee sen, miten ja mitä ohjausmekanismeja tai ohjausvaltaa suhteessa käytetään ja miten tämä määrittää kuntien ja valtion välistä suhdetta (ks. Niiranen ym. 2010; Turkkila 2002).

MAL-sopimuksien tavoitteet ovat laajasti yhteiskuntaan ja kaupungistumiseen kytkeytyviä. Tavoitteet liittyvät niin megatrendeihin kuten ilmastonmuutokseen ja kaupungistumiseen, kuin myös esimerkiksi hallinnonrajat ylittävän kumppanuuden tukemiseen ja vuorovaikutuksellisuuteen. MAL-sopimuksissa muodostetaan yhteiset tavoitteet kaupunkiseudun ja valtion välille. Nämä tavoitteet liittyvät usein esimerkiksi ilmastonmuutoksesta tai kestävää kehitystä koskeviin näkemyksiin, jotka kumpikin osapuoli jakavat. (ks. esim. Lahden kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031). Toisaalta tavoitteissa voi esiintyä ristiriitaisuutta ja ne voivat olla hyvin erilaisia verrattuna osapuolten muissa yhteyksissä edistämiin ja ajamiin tavoitteisiin.

3.2.2. Kumppanuus

Brown ja Keast (2003) jakavat kumppanuuden kuuluvaksi kolmeen C:hen, yhteistyö (cooperation), koordinaatio (coordination) ja kumppanuus (collaboration). Kumppanuudella tarkoitetaan Keastin ja Mandellin (2014, 12–13) mukaan, vakaata, pitkäaikaista suhdetta, jossa kumppanuutta harjoittavat tahot ovat itsenäisiä, mutta tunnistavat toistensa tarpeen toiminnan ja toimintojen suorittamiseksi. Keast ja Mandell (2014, 12) sanoittavat että tavoitteisiin ei voida päästä yksin ja että samat haasteet jaetaan toisen kanssa (ks. Innes & Booher 1999, 7). Keast ja Mandell (2014) jakavat toimijoiden välisen suhteen verkostoissa yhteistyöhön, koordinaatioon ja kumppanuuteen. Tätä kolmen käsitteen kokonaisuutta Keast ja Mandell (2014, 12–13) tarkastelevat jatkumolla, jossa yhden käsitteen jonkin piirteen olemassaolo ei poissulje muiden käsitteiden piirteiden esiintymistä jossain muodossa riippuen vahvasti käsitteen intensiteetin tasosta ja muodollisuudesta suhteessa. Yhteistyö on tässä epävakain suhteen muoto, mutta pitää sisällään esimerkiksi vallan säilymisen organisaatiolla ja sitoutumisen sekä tilivelvollisuuden omaa organisaatiota kohtaan. Koordinaatio muodostaa keskinkertaisen suhteen tason, joka perustuu olemassa oleviin suhteisiin, strukturoituihin kommunikaatiovirtoihin, kuin myös osittain itsenäisiin tavoitteisiin. Kumppanuus on korkea

luottamuksen suhteen muoto, jossa keskiössä on systeeminen muutos, tiheä kommunikaatiovirta, jaettu valta ja ajallisesti pitkä sitoutuminen.

Esimerkiksi Mattila ja Kallio (2018, 111–112) liittävät kumppanuuden käsitteenä verkostoihin, joiden johtaminen edellyttää jaettua johtajuutta, yhteisiä tavoitteita ja niiden luomista, sekä luottamusta ja sitoutumista niihin yhteisen toiminnan kautta. Mattila ja Kallio (2018, 114) puhuessaan verkostojen johtamisesta verkostojen johtamisen (management) ja hallinnan (governance) käsitteiden kautta he nostavat esiin myös kumppanuuden käsitteen (collaboration). Mattila ja Kallio (2018, 114) näkevät kumppanuuden keskeisessä roolissa yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi. Virkkala (2002, 13) tulkitsee kumppanuutta monimuotoisuuden hallintana, silloin kun keskiössä olevat kysymykset eivät ole vain yhden sektorin tai viranomaisen ratkaistavissa.

Kumppanuuden tarkastelu on mielekästä ajatellen MAL-sopimuksia, sillä kuten Mattila ja Kallio (2018, 114) toteavat, on kumppanuudessa kyse enemmänkin uusien tapojen ja systeemien kehittämisestä innovatiivisella tavalla kuin tehtävien suorittamisesta ja koordinoinnista. Mattila ja Kallio (2018) näkevät kuinka kumppanuus jakaantuu moneksi: se voi olla lyhytkestoista toimijoiden väliseltä suhteeltaan hyvin riippumatonta tai pitkäkestoista ja toimijoiden väliseltä suhteeltaan hyvin vahvaa sitoutumista edellyttävää (vrt. Keast & Mandell 2014).

Valtion keskushallinnon ja kaupunkiseudun suhdetta, joka MAL-sopimuksien kautta syntyy, kuvastaa hyvin Keastin ja Mandellin (2014) määrittelemä kumppanuus. Sopimuksien kautta syntyvässä suhteessa vakaan suhteen luo ajallisesti pitkä sitoutuminen samoin kuin kiinteät keskinäiset tavoitteet ja tiheät kommunikaatiovirrat (ks. esim. Lahden kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031). Keast ja Mandell (2014), kuvatessaan toimijoiden välistä suhdetta verkostoissa, näkevät luottamuksen ja formaalisuuden muutokset keskeisinä tekijöinä suhteen siirtymisessä tasolta toiselle. Koordinaation tasoa kuvastaa Keastin ja Mandellin (2014, 11) mallissa projektisuus. Vaikka kumppanuuden suosio on noussut, on kumppanuuden toteuttamisessa silti olemassa ero teoreettisten tavoitteiden ja ymmärryksen, sekä käytännön toiminnan välillä. Samalla kuitenkin Keast ja Mandell (2014, 11) toteavat, että vaikka kumppanuutta on esitelty uutena lähestymisenä, on kumppanuudella ja sen eri muodoilla pitkä historiallinen tausta. Virkkala (2002, 10) liittää kumppanuuden käsitteen kuuluvan perinteisessä tulkinnassa NPM-teoriaan, vaikkakin kumppanuutta voidaan tulkita muidenkin käsitteiden valossa. Kumppanuuskäsitettä onkin Virkkalan (2002, 9–11) mukaan aiemmin tulkittu julkisen ja yksityisen sektorin välisessä yhteistyössä, sekä kuntien ja alueiden välisessä yhteistyössä.

Seija Virkkala (2002) tarkastelee kumppanuutta suomalaisessa hallinnollis-poliittisessa kontekstissa, jossa kumppanuus on tapa saavuttaa strategisia tavoitteita. Tarkastelussa kumppanuus tulkitaan alueellisen kehittämisen välineeksi. Virkkalan (2002) tulkinnat kumppanuudesta rakentuvat kaksiosaisesti. Ne tarkoittavat yhtäältä normia, joka on jo osoittautunut valtavirraksi alueellisessa kehittämisessä ja toisaalta sitä, miten kumppanuutta sovelletaan, muovataan ja uudistetaan eri käytännöissä. Tässä Virkkalan (2002) esittämässä tulkinnassa kumppanuus todellistuu vasta sille annettujen tulkintojen perusteella, joita kumppanuudessa luodaan toiminnalla, neuvottelukäytännöillä, dokumenteilla ja ohjelmilla. Kumppanuutta koskevasta ymmärryksestä Virkkala (2002, 7) toteaa, että toimijat tulkitsevat sitä eri tavoin kritisoiden tai hyödyntäen tulkintaa ja oikeuttaen kumppanuudella erilaisia ratkaisuja, päätöksiä ja käytäntöjä. On merkittävää huomata, että Virkkala (2002, 11) väittää kumppanuuksien muodostumisen tapahtuvan yleisimmin virallisten hallintoelinten ulkopuolella. Kumppanuuksien muodostumisessa onkin Virkkalan (2002, 10–11) mukaan tärkeää havaita vallankäytön ja päätöksenteon muodostumisen kannalta ketkä osallistuvat päätöksentekoon ja ketkä suljetaan päätöksenteon ulkopuolelle, sekä miten muodostuu vastuu tehdyistä päätöksistä.

Verkostomaisessa ympäristössä myös esimerkiksi Airaksinen (2009) näkee, että verkostot muodostuvat itsenäisistä toisistaan riippumattomista toimijoista, joihin kuuluminen on vapaaehtoista. Airaksisen (2009) mukaan yhteiset tavoitteet ja verkoston tuottama lisäarvo yhdessä niiden dynaamisuuden ja matalan hierarkkisuuden kanssa pitävät verkoston kasassa. MAL-sopimuksissa on nähtävissä piirteitä kaikista näistä suhteen muodoista, mutta kumppanuus kuvastaa monilta osin parhaiten sitä, millainen suhde sopimuksien kautta syntyy. Erityisen hyvin kumppanuus kuvaa uusien yhteistyön tapojen ja ajallisesti pitkäjänteisen sitoutumisen näkökulmasta MAL-sopimuksia - varsinkin, kun tarkastellaan sopimusosapuolten, kaupunkiseudun ja valtionhallinnon välille syntyvää suhdetta. Kumppanuuden muodon tarkastelussa seutuyhteistyössä on havaittavissa enemmän yhteistyön ja koordinaation piirteitä. Tämän kumppanuuden muodon tutkiminen ei kuitenkaan ole tämän tutkielman keskiössä. Julkishallinnon tasojen toimijoiden välistä suhdetta ei ole ongelmatonta kuvata verkostojen näkökulmasta, sillä toimijat eivät ole riippumattomia toisistaan. Käsitteellinen jaottelu edellä esiin tuotujen näkökulmien kautta auttaa kuitenkin ymmärtämään ja kuvaamaan syntyvää suhdetta tarkemmin.

3.2.3. Julkishallinnon johtaminen

MAL-sopimuksia voidaan tarkastella julkishallinnon johtamisen valossa. Osborne (2006) näkee julkishallinnon johtamisen kehityksen evolutionäärisenä kaarena, jossa 1800-luvulta hallinneesta julkishallinon teoriasta Public Administration (PA) on siirrytty 1970–80-luvun taitteessa New Public Managementtiin (NPM) ja viimeisimpänä New Public Governanceen (NPG) 2000-luvun vaihteessa. Osbornen (2006) näkemyksen mukaan nämä kolme julkishallinnon johtamisen teoriavaihetta eivät ole mitenkään toisiaan poissulkevia, tai sellaisia etteivät ne voisi limittyä ja olla samanaikaisesti olemassa toistensa kanssa. Eroavaisuudet johtamistapojen välillä nousevat muun muassa hierarkkisuudesta ja sen muodoista, jotka myös Klijn (2002) nostaa esille. Hierarkiat, markkinat ja verkostot eivät kuitenkaan Thompsonin ym. (1991) mielestä esiinny täysin puhtaassa muodossa missään organisaatiossa. MAL-sopimuksiin liittyvän julkishallinnon johtamisen näkökulmasta voidaan katsoa, että MAL-sopimukset sisältävät monia eri julkishallinnon johtamisen muotoja ja tapoja. Verkostojohtajuudessa korostuu organisaatioiden väliset riippuvuussuhteet, jotka muodostuvat itsenäisistä toimijoista ja yhteisistä tavoitteista, mutta muodostavat löyhän, joustavan ja dynaamisen organisointitavan järjestää toimintaa (Mattila & Kallio 2018, 113–114).

Julkishallinnon toimintaa voidaan tarkastella monien käsitteiden ja eri teorioiden samalla käsitteelle antamien eri tulkintojen valossa. Esimerkiksi Osborne (2006) on nähnyt NPG:n sopimuksellisuutta lisäävänä teoriana julkishallinnon toiminnan järjestämisessä ja organisoimisessa. Karppi ja Sinervo (2009) ovat tutkineet ja lähestyneet *Governance* -käsitettä hallinnon ohjauksen tapana. *Governance* -käsitteen lisäksi tutkimuksen tarkastelussa keskeisenä teemana on sopimuksellisuus ja sopimuksellisuuden käsite. Osbornen (2006) esittämä jaottelu tekijöistä, joista PA, NPM ja NPG muodostuvat ja jotka ovat niille keskeisiä, on oiva tapa jaotella näiden eri hallintomallien ominaisuuksia. Osborne (2006) erottelee keskeiset julkishallinnon johtamistapoja erottelevat tekijät seuraavasti. PA:n keskeisiä tekijöitä ovat muun muassa; *"rule of law"* dominanssi, byrokratian keskeinen rooli päätöksenteossa ja politiikoissa, politiikka-hallinto-jako julkishallinnon sisällä, sitoutuminen inkrementaaliseen budjetointiin, sekä asiantuntijoiden hegemonia palveluiden toimittamisessa.

NPM-teorian keskeisiksi tekijöiksi Osborne (2006) määrittelee yksityisen sektorin managerointitekniikoiden lisäksi mitattavuuden ja tulokset, kustannustietoisuuden julkisten palveluiden tuottamisessa ja sopimukset resurssien allokoinnissa. Samalla Osborne (2006, 378–380) huomauttaa, että NPM-teorian kriitikot ovat argumentoineet muun muassa sen puolesta, että NPM on

riippuvainen maantieteestä. NPM-teorialla on Osbornen (2006, 378–380) mukaan monet kasvot ja NPM-teorian hyödyt ovat parhaimmillaankin osittaisia tai vähintään haastettuja. Maantieteellisellä riippuvuudella kuvataan sitä, että NPM:n käyttö on rajautunut Anglo-amerikkalaisille alueille, Australiaan, sekä Skandinaviaan PA:n ollessa dominantti muualla (ks. Kickert 1997). NPM:n maantieteellisiä vaikutuksia kuvataan maantieteestä riippuvaksi myös focuksen osalta ja täten esimerkiksi Brittiläiset ja Amerikkalaiset varianttien välillä on eroja (ks. Borins 2002). NPM:n hyödyiksi Osborne (2006) nostaa muun muassa sen tuloksellisuuden, mitattavuuden, sekä osaltaan ongelmien yksinkertaistamisen mitattaviksi ja arvioitaviksi tuloksiksi. Nyholm (2011, 131–132) näkee kunta-valtio suhteen tarkastelussa keskeisenä *governance* -ajattelun ja sen lähtökohdat, että eri toimijoilla on mahdollisuus politiikassa ja hallinnossa vaikuttaa siihen, mitä lainsäätäjä tekee ja voi tehdä.

3.2.4. Monitasohallinta

Suomessa 1980- ja 1990-lukujen aikana tehdyillä hallinnollisilla reformeilla *New Public Management* -idean hengessä oli vaikutusta kuntien ja valtion väliseen suhteeseen (Yliaska 2010, 361). Uudistusten tavoitteena NPM-aikakaudella on ollut esimerkiksi hallinnon hajauttaminen, byrokraattisen hallinnon joustavoittaminen, sekä taloudellisen tehokkuuden kasvattaminen (esim. Yliaska 2010, 361; Osborne 2006; Haveri 2002). Kuitenkin vaikka hallinnolliset uudistukset siirsivät valtaa pois keskitetystä hallinnosta kunnille, jäi keskushallinnolle ja erityisesti ministeriöille silti valtaa suhteessa kuntiin erityisesti strategisen toimivallan suhteen (Yliaska 2010, 361–362; Temmes & Kiviniemi 1997, 66–70).

Historiallisesti on katsottu, että Suomessa kuntien valta on erityisesti valtionapujärjestelmän myötä ollut valtiosta johdettua (ks. esim. Kekkonen 1939; Merikoski 1938). Yliaska (2010, 371–373) näkee kontrolli-, talous-, sekä resurssivallan keskittämisellä ministeriöille ja operationaalisen toimintavallan keskittämisessä kunnille vallan desentralisaatiota. Keskushallinnolla on valtaa strategisissa päätöksissä, kun taas kunnille jää toiminnallisista järjestelyistä päättäminen. Tätä näkemystä tukee myös Heinämäen (2012, 83–87) esittämät näkemykset valtiosta toiminnan rahoittajana ja kunnista toiminnan toteuttajana. Ajatus pohjautuu Musgraven (1956) fiskaaliseen julkishyödykkeiden tuottamisen ajatteluun, jossa valtion tehtävä on strateginen resurssiohjaus toiminnan operationalisoinnin jäädessä paikalliselle tasolle. Monitasohallinnan puolesta esimerkiksi liittyen ympäristön ja ilmastonsuojeluun ovat puhuneet muun muassa Hooghe ja Marks (2003), perustellen

näkökulmaansa ajatuksella, jonka mukaan keskitetty yksittäinen hallintaelin ei kykene ottamaan riittävästi huomioon alueellista monimuotoisuutta ja vaihtelevuutta.

Bache ja Flinders (2004, 5) kuvaavat monitasohallintaa valossa, jossa keskushallinto jakaa omaa auktoriteettiään (*disperse authority*) vertikaalisesti eri osapuolille paikallisella tasolla, sekä horisontaalisesti ei-valtiollisille toimijoille (*non-state actors*). Euroopassa tätä toteuttaa esimerkiksi EU. Kommunikaation lisääminen on tärkeää, jos valta on jaettua. Eräänä perusteena monitasohallinnalle ja jaetulle vallalle on tyytymättömyyden kasvu hallinnon laatuun jo olemassa olevissa valtioissa, kuin myös uusien hallinnon muotojen räjähtänyt kasvu yhdistettynä uusiin sääntöihin ja ohjausmekanismeihin, jotka vähentävät valtion keskushallinnon monopolia ja lisäävät alueellisten ja käytännöllisten näkökulmien vaikutusta ja merkitystä (*territional and functional aspects of the state from the centralized nation state*). (Bache & Flinders 2004, 6.)

Hallinnon eri tasojen väliseen toimintaan liittyy tiettyä problematiikkaa erityisesti, kun hallinnon eri tasojen tavoitteet ja intressit ovat ristiriitaisia keskenään. Myös toimivaltakysymykset ja esimerkiksi kaavoitukseen liittyvä kuntien monopoliasema, jossa kunnat voivat toteuttaa melko vapaasti toimintaansa, aiheuttaa ristiriitoja ja problematiikkaa hallinnon eri tasojen välisen toiminnan yhteensovittamisessa. Suomessa paikallishallinnon yksiköt kunnat ja kaupungit ovat kumppanuudessa valtion keskushallinnon kanssa. Suomen hallintojärjestelmä on jakautunut kahteen tasoon, valtion keskushallintoon ja kuntien muodostamiin paikallishallinnon yksiköihin. Vuoden 2023 alusta alkaen mukaan tulee myös ensimmäinen aluehallinnon toimija, kun sosiaali-, terveys-, ja pelastustoiminnon palvelut siirtyvät 21. hyvinvointialueelle, sekä Helsingin kaupungille. Kuitenkin kyseessä on yksi yhteinen julkinen hallinto. Siten eteen tuleekin kysymys, miten julkishallinnon toimintaa järjestetään tai ohjataan kysymyksissä, joissa julkishallinnon intressit ja toimivallat risteävät tai toiminnan ohjaaminen ei välttämättä toteudu asiaan puuttumatta?

3.2.5. Sopimukset ja sopimuksellisuus

Julkishallinnon ohjauksessa on 2000-luvun aikana noussut esiin yhä enemmän sopimuksellisuus ja sopimusperusteisuus (ks. esim. Klijn 2002, 156–162; Bäcklund, Ruokolainen, Kallio & Häkli, 2017; Mäntysalo, Jarenko, Nilsson & Saglie, 2015). Sopimuksilla pyritään järjestämään ja hallinnoimaan eriytettyjen roolien yhteistyösuhteita (Ihalainen 2007, 64; Klijn 2002, 159–161). Nyholm (2011, 132–133) näkee 2000-luvulla voimistuneena kehityssuuntana sen, että julkishallinto pyrkii ratkaisemaan yhä haastavampia ja vaikeampia ongelmia yhteistyöllä, sekä kumppanuuteen ja verkostomaiseen johtajuuteen perustuen (ks. Goldsmith 2002, 93–94). Tämä kehityssuunnan voidaan katsoa tuoneen

kuntia enemmän valtion kumppaneiksi, jolloin valtion toteuttama yksipuolinen saneluvalta vähenee ja ratkaisujen etsiminen tapahtuu aiempaa enemmän tasavertaisemmista lähtökohdista (Nyholm 2011, 133).

MAL-sopimukset eroavat siitä, miten sopimuksia perinteisesti ajatellaan jonkun tuotteen tai palvelun hankkimiseksi. MAL-sopimuksia on haasteellista nähdä hankintavälineenä, joten on mielekkäämpää tarkastella niitä enemmänkin julkishallinnon johtamisen ja ohjauksen näkökulmasta sekä pohtien, miten niitä käytetään esimerkiksi strategisten intressien ja tavoitteiden tavoittelun välineenä. Sopimuksien tarkastelu puhtaan sopimusoikeudellisista lähtökohdista ei valaise sitä, millaisena tämä sopimuksellinen kumppanuus nähdään tai mitä haasteita siihen liittyy juridiikan ulkopuolelta. MAL-sopimukset muodostavat myös hyvin rajallisen ohjauksen muodon aihepiiriltään ja sisällöltään, joten aihepiirin tulkinta koko julkista organisaatiota ja sen suhdetta kaikissa aihepiireissä muuttavana toimintana ei ole mielekästä. MAL-sopimuksissa on yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia perinteiseen tilaaja-tuottaja malliin perustuvassa sopimuksellisuuden perusmalliin nähden. Tilaaja-tuottaja -mallissa on selkeä tuottaja jolta tilaaja yleensä tilaa selkeästi määrällisen ja määritettävissä olevan määrän hyödykkeitä, joiden avulla voidaan yleensä määritellä selkeä hinta hyödykkeelle (ks. esim. Hodge & Greve 2007). Kuitenkaan täysin sellaisenaan ei MAL-sopimuksia nähdä niiden *public-public*-luonteen vuoksi sekä siksi, ettei sopimuksissa suoranaisesti muodostu hankkijaa ja tuottajaa tai niiden perusteella ei hankita selkeästi määriteltävissä olevaa hyödykettä, mikä usein ymmärretään *public-private -partnershipiä* tarkasteltaessa.

Sopimukset ovat ohjauksen välineenä vapaamuotoisia ja vapaaehtoisia. Sopimuksia on tehty ja sopimuksellisuutta on käytetty myös muualla, kuten innovaatio-ekosysteemisopimuksissa ja INKA- eli innovaatio- ja kasvusopimuksissa (ks. esim. Kortesoja ym. 2017). MAL-sopimuksissa on tunnistettavissa ohjauksen muotoja ja välineitä, joilla julkinen hallinnon taso ohjaa toisen julkisen hallinnon tason toimintaa tai ainakin pyrkii ohjaamaan sitä. Tähän myös osoittavat MAL-sopimuksiin kirjatut tavoitteet, joihin pääsemiseen valtion keskushallinto pyrkii kaupunkiseutuja ohjaamaan. Tämä ohjausnäkökulma on erityisen tärkeä juuri siksi, ettei Suomessa valtiolla ole paikallishallintoon nähden monissa kysymyksissä juurikaan toimivaltaa. Valtion keskushallinto käyttääkin useimmin ohjausvaltaa toiminnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjausintressille on myös perusteita, sillä paikallishallinnolla ei aina ole intressejä toimia valtiovallan haluamalla tavalla tai toimiminen niin ei ole paikallishallinnon oman edun mukaista. Tätä ajatellen on halutun toiminnan edistämiseksi tarkoituksenmukaista käyttää kannustimia.

MAL-sopimukset solmitaan kaupunkiseutukohtaisesti (ks. esim. Lahden kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031). Valtion näkökulmasta kaupunkiseudut ovat keskiössä, kun pohditaan alueellista elinvoimaa. Kanninen (2017, 21) nostaa esiin kaupunkiseutujen merkityksen sisäisen yhteistyön edistäjänä. Kaupunkiseudut ovat myös kaupungistumisen megatrendin keskiössä, sillä Suomessakin MAL-sopimuksen piirissä olevilla kaupunkiseuduilla asuu 55 % kaikista suomalaisista (YM 2021). MAL-sopimuksien kaupunkiseudut muodostuvat toiminnallisen kaupunkiseudun käsitteen ympärille (*functional urban area* FUA), jota esimerkiksi Euroopan unioni käyttää ajattelussa kaupunkiympäristöistä (Dijkstra, Poelman, Veneri 2019). Kanninen (2017) puhuessaan yhteistoiminnallisen alueen ongelmista hallinnan rakenteiltaan löyhässä toimintaympäristössä kaupunkiseuduilla, johon liittyy Suomessa haasteita esimerkiksi toimivallan näkökulmasta. Suomessa toiminnallinen kaupunkiseutu muodostuu itsehallinnollisista kunnista (ks. esim Lahden kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031).

MAL-sopimuksien olemassaoloa tukevat myös esimerkiksi kaavoituksessa todetut haasteet seudullisten yhteisten näkemysten aikaansaamiseksi lakiin perustuvilla toimenpiteillä (Kanninen & Bäcklund, 2017). Kuntien oma edunvalvonta ja MAL-sopimuksien tavoite kaupunkiseudun sisäisestä eheydestä ja yhtenäisyydestä ovat MAL-sopimuksissa keskeisiä yhteensovittamisen tavoitteita. Kuntien vastuu maankäytön suunnittelusta alueellaan on osa kuntien edunvalvontaa. Tätä velvollisuutta ja oikeutta kutsutaan "kaavoitusmonopoliksi" (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999/132 § 4, § 20). MAL-sopimuksia käytetäänkin kaupunkiseutujen suunnittelun välineenä. Kaupunkiseutujen suunnittelun välineiksi ovat Kannisen ja Bäcklundin (2017) mielestä muotoutuneet vapaaehtoiset ja epämuodolliset sopimuskäytännöt. Kaupunkiseudut kattavina sopimuksina MAL-sopimukset sitouttavat kaupunkiseudun keskuskaupunkia ja keskuskaupunkia ympäröiviä seutukuntia löytämään yhteisiä ratkaisuja kaupunkiseudun kehittämiseksi eheäksi kokonaisuudeksi sekä asettamaan yhteisiä ja yhteisesti sovittuja tavoitteita seudulle ja seudun kehittymiselle ja kehittämiselle.

MAL-sopimukset yhdistävät yhtenäiseksi kokonaisuudeksi vahvasti lainsäädännöllisesti säädeltyjä aloja ja toimintoja vapaasti säädellyllä ja joustavalla tavalla, tällä edistetään osiensa summaa suurempaa lopputulosta. MAL-sopimukset eivät ole laillisesti sitovia, eikä sopimuksessa sovittujen asioiden tai velvoitteiden rikkomisesta synny siten sanktioita tai rikos- tai sopimusoikeudellisia seuraamuksia. Sopimukset korostavatkin yhteistä kumppanuutta yli lain tuoman yksipuolisen pakottavuuden. MAL-sopimukset eivät ole juridisia sopimuksia, vaan osapuolten yhteisiä yhteiskunnallis-poliittisia tahdonilmauksia. (Vatilo 2020, 11.) MAL-sopimukset kuuluvat

sopimusvapauden piiriin. Niiden asemaa ei ole määritelty lainsäädännössä. Maankäyttö, asuminen ja liikenne erillisinä teemoina jakautuvat Suomessa eri hallinnonalojen ja toimijoiden vastuulle. Eri hallinnonalojen välisessä yhteistyössä on huomattu siiloutuminen yhtenä tekijänä, joka on estänyt yhtenäistä ja eheää suunnittelua.

MAL-sopimuksien poliittinen hyväksyttävyys on tullut vahvemmin osaksi hallitusohjelmia vuodesta 2011, jolloin MAL-sopimukset nostettiin esiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa. Tätä kehitystä on jatkettu myöhemmissä vuoden 2015 pääministeri Juha Sipilän, sekä vuoden 2019 pääministeri Antti Rinteen ja myöhemmin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmissa. Vuoden 2019 hallitusohjelmassa suurimmat muutokset olivat sisältötavoitteiden tarkennukset ja MAL-sopimusten keston pidentäminen 12 vuoteen sekä mahdollisuus MAL-sopimusmenettelyn laajentamiseen yli 100 000 asukkaan kaupunkikeskuksiin. (Vatilo 2020, 13; Valtioneuvoston kanslia 2011; Valtioneuvoston julkaisuja 2019.)

Sopimukset ja sopimuksellisuus on tunnistettu julkishallinnon ohjauksen välineenä. Muun muassa Hyyryläinen (2000, 300) on todennut sopimuksellisuuden olevan järjestäytyneiden yhteiskuntien peruste. Sopimuksellisuus korvaa Hyyryläisen (2000) mukaan organisaatioiden sisäisiä tai välisiä alistus- tai ohjaussuhteita, joita on aiemmin ollut organisaatioilla. Myös byrokraattisuuden väheneminen voidaan nähdä tavoitteena, kun sopimuksellisuutta lisätään (Hyyryläinen 2000, 300). Sopimuksellisuuden tarkastelussa Hyyryläinen (2000) jakaa käsitteen tarkastelun vertikaaliseen ja horisontaaliseen sopimuksellisuuteen. Vertikaalinen sopimuksellisuus on hierarkkisesti eri organisaatioiden välisiä sopimuksia. Vertikaalinen sopimuksellisuus on saman tason organisaatioiden välisiä sopimuksia. Usein sopimuksia on käytetty esimerkiksi tilaaja-tuottaja -mallin kaltaisissa toiminnoissa julkisen sektorin hankkiessa tuotteita tai palveluita. Sopimuksia ja sopimuksellisuutta voidaan kuitenkin myös käyttää julkishallinnon toiminnan ohjaukseen, kuten esimerkiksi valtiojohtoisissa sopimuksia hyödyntävissä ohjelmissa, kuten esimerkiksi innovaatio-ekosysteemisopimuksissa on käytetty enenevissä määrin 2010-luvulla.

Klijn (2002, 150) nostaa esille artikkelissaan, kuinka julkishallinnon johtamisessa erimielisyyksistä huolimatta ollaan kutakuinkin yksimielisiä siitä, kuinka julkisorganisaatioiden muoto ja se, kuinka julkisorganisaatiot pyrkivät hallitsemaan yhteiskunnallisia ongelmia on muuttunut dramaattisesti 1980-luvulta alkaen aina 2000-luvulle saakka. Erimielisyydet Klijn (2002, 150–152) mukaan kumpuavat julkishallinnon johtamisen muodosta ja siitä, miten julkishallinto hallinnoi ja johtaa yhteiskunnallisia haasteita. Klijn (2002, 150) nostaa esille sen, kuinka NPM-teorian myötä

hallinnolliset reformit ovat johtaneet yhä laajempaan sopimuksellisuuden ja sopimuksien hyödyntämiseen julkishallinon tuottamissa palveluissa, jonka seurauksena politiikat sekä organisaatioden rakenteet ovat pienentyneet. Sopimuksellisuuden ja muiden markkinatapaisten mekanismien (*market like mechanisms*) lisäämisestä hallinnon järjestämisessä ovat Klijnin lisäksi puhuneet muun muassa Osborne ja Gaebler (1992). Klijn (2002) liittää artikkelissaan sopimuksellisuuden vahvasti osaksi verkostojohtamisen kasvamista (ks. Kickert et al. 1997; Rhodes 1997).

4. AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimuksen aineiston muodosti 12 teemahaastattelua, jotka toteutettiin valtionhallinnon virkahenkilöille sekä kuntien viranhaltijoille. Haastatteluihin valittiin henkilöitä, jotka ovat olleet mukana Jyväskylän, Kuopion ja Lahden vuoden 2021 MAL-sopimusten teossa edustaen sopimuksissa kuntia tai valtion keskushallintoa. Haastateltavat henkilöt valittiin ennalta seuloen ja heille lähetettiin sähköpostitse kutsu osallistua haastatteluun (liite 1). Haastateltaville tuotiin haastattelukutsussa ilmi, että haastattelut ovat teemahaastatteluja, joiden sisältö keskittyy uusien MAL-alueiden MAL-sopimuksiin ja sopimuksellisuuden kautta muodostuvaan julkishallinnon kumppanuuteen. Haastattelukutsuja lähetettiin yhteensä 14. Kaksi haastattelukutsun saanutta ei vastannut kutsuun ja kaksi henkilöä ohjasi olemaan yhteydessä heidän mielestään aiheen paremmin tuntevaan henkilöön samasta organisaatiosta. Suoritetuista 12 tutkimushaastattelusta kuusi on tehty kuntien viranhaltijoille ja kuusi valtion keskushallinnon virkahenkilöille. Jokaista haastateltavaa haastateltiin vain kerran. Haastattelut toteutettiin 7.1.2022-24.2.2022 välisenä aikana.

Teemahaastatteluissa käytettiin puolistrukturoitua haastattelurunkoa (liite 2). Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina ja vallitsevan koronatilanteen vuoksi etäyhteyksin, käyttäen Teams-videopuhelualustaa. Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien suostumuksella litterointia varten. Kerätty aineisto, tallennetut nauhoitukset ja litteroinnit säilytettiin tutkimusprosessin ajan ja tuhottiin asianmukaisesti tutkimusprosessin päättyessä. Haastateltavista ei kerätty yksilöiviä tietoja, joten haastateltavista ei syntynyt henkilötietorekisteriä. Haastateltavat henkilöt anonymisoitiin litteroidusta aineistosta siten, ettei yksittäistä henkilöä ole mahdollista tunnistaa lopullisesta tutkimuksesta. Haastateltavien anonymisointi tapahtui aineiston analyysiprosessissa koodaamalla. Sitaateissa ja suorissa lainauksissa haastateltavat esitetään valtion hallinnon tai kuntien edustajina. Saman tahon eri haastattelut on eroteltu toisistaan järjestysnumeroin. Kaupunkiseutuja, kuntia, kaupunkeja tai

ministeriöitä ei yksilöidä ja yksilöivät tiedot lainauksissa viitaten kaupunkiin, kohteeseen tai ministeriöön on poistettu.

Teemahaastatteluilla pyrittiin tuomaan esiin tietoa, jota sopimuksista tai muusta kirjallisesta aineistoista ei ollut muutoin saatavilla. Haastateltavien valinnoissa huomioitiin se, että haastateltavat jakautuvat alueellisesti edustavasti, siten että jokaiselta uudelta MAL-sopimuksiin liittyneeltä kaupunkiseudulta oli yhdenvertaisesti haastateltavia. Haastateltavien joukko muodostui keskuskaupungista, sekä väestöltään suurimmasta seutukunnasta Kuopion ja Lahden MAL-seuduilla. Jyväskylän MAL-seudulla molemmat haastateltavat valikoituivat Jyväskylän kaupungista. Seutukuntien valinnat ja edustavuus kuvaavat sitä, että MAL-sopimukset luodaan kaupunkiseuduille (YM 2021) ja kaupunkiseutuun kuuluvat kunnat ovat mukana sopimuksissa ja sopimuksien valmistelussa, vaikka keskuskaupungit ovat sopimuksien keskeisin osapuoli paikallishallinnosta.

Kerätty aineisto on edustavuudeltaan huomioinut sopimuksissa keskeiset ja merkittävimmät osapuolet. Haastateltavat valittiin siten, että haastatellut edustavat yhtäläisesti keskuskaupunkeja, seutukuntia ja valtion keskushallinnon ministeriöitä. Paikallishallinnon edustavuus Jyväskylän, Kuopion ja Lahden seutujen osalta jakautuu seuraavasti. Jyväskylän seudulta molemmat haastateltavista edustivat keskuskaupunki Jyväskylää. Kuopion seudulta yksi haastateltava edusti keskuskaupunki Kuopiota, yksi väestömäärältään kaupunkiseudun suurinta kuntaa Siilinjärveä. Lahden seudulta yksi haastateltavista edusti keskuskaupunki Lahtea, yksi väestömäärältään kaupunkiseudun suurinta kuntaa Heinolaa. Valtionhallinnon haastateltavista kaksi edusti Valtiovarainministeriötä (VM), kaksi Työ- ja elinkeinoministeriötä (TEM), yksi Ympäristöministeriötä (YM), sekä lisäksi yksi Liikenne- ja viestintäministeriötä (LVM).

Haastatteluiden kestot vaihtelivat noin 25 minuutista hieman yli tuntiin. Haastatteluissa jokaiselle esitettiin ensin kaksi taustoittavaa kysymystä ja sen jälkeen 14 haastattelukysymystä (liite 2), joista viisi ensimmäistä kysymystä oli välitetty haastattelukutsussa ja joihin haastateltavilla oli ollut mahdollisuus tutustua etukäteen. Taustoittavilla kysymyksillä varmistuttiin siitä, että henkilö on ollut mukana vuonna 2021 MAL-sopimisen piiriin tulleiden Kuopion, Jyväskylän tai Lahden MAL-sopimusten teossa edustaen sopimusosapuolina olleita kuntia tai ministeriöitä. Loput kysymyksistä esitettiin haastateltaville ensimmäistä kertaa haastattelun aikana. Kysymykset esitettiin samassa järjestyksessä kaikille. Haastattelun aikana haastateltaville henkilöille esitettiin tarkentavia kysymyksiä vastausten perusteella. Haastattelutilanteen alkuun kaikille haastateltaville tuotiin ilmi, että haastattelut anonymisoidaan siten, ettei yksittäistä henkilöä ole mahdollista tunnistaa aineistosta.

Aineistossa oli huomattavissa kylläänytymistä tehtyjen haastattelujen myötä, eivätkä uudet haastateltavat tuoneet enää uusia asioita tai teemoja esiin.

Kerätty haastatteluaineisto litteroitiin ja litteroitu aineisto teema-analysoitiin. Aineiston litterointi toteutettiin sanasta sanaan editoiden, jättäen kuitenkin pois tarkoituksettomat äännähdykset ja toistot sekä eleet silloin, jos niiden merkitys ei vaikuttanut haastattelun sisältöön tai haastateltavan sanomaan. Aineiston analyysiprosessissa litteroinnin ja pelkistämisen yhteydessä vastaajat koodattiin. Haastateltavista käytetään heidän suorissa lainauksissaan tai muissa tiettyyn haastatteluun liittyvissä viittauksissa lyhennettä, jossa ensimmäiset kaksi kirjainta kertovat haastateltavan edustaman tahon (VE valtion edustaja, KK keskuskaupunki, ja SK seudun kunta). Haastattelut on numeroitu järjestysnumeroin. Kirjainlyhenteen viimeisenä tunnistavana päätteenä on järjestysnumero 1–6, joka erottaa toisistaan samalle taholle, mutta eri henkilöille tehdyt haastattelut eri haastattelut. Näin ollen KK1 ja KK2 tai VE1 ovat kolme eri haastattelua. Haastateltavat on koodattu siten, että esimerkiksi ensimmäinen keskuskaupungissa tehty haastattelu on KK1 (keskuskaupunki 1). Haastatteluiden sisällöstä on poistettu yksittäiseen kaupunkiin, kohteeseen tai ministeriöön viittaavat ilmaukset. Yksittäisten haastattelujen suhteen heidän edustamaansa kaupunkia tai ministeriötä ei eritellä. Tutkimuksen tuloksissa aineiston perusteella esitetään valtion keskushallinto yhtenä tahona, sekä keskuskaupungit omana tahonaan ja seudun kunnat omana tahonaan. Tutkimuksen tavoitteena oli keskittyä sopimuksellisuuteen kumppanuuteen, eikä esimerkiksi tiettyjen kaupunkien välillä syntyvään kumppanuuteen tai sopimuksien yksityiskohtaisiin tavoitteisiin.

Aineiston analyysimenetelmäksi valittiin teema-analyysi. Teema-analyysi toteutettiin aineistolähtöisen teema-analyysimallin mukaan (ks. esim. Sarajärvi & Tuomi 2018). Aineiston analysoinnissa esiin tuodaan teemoja ja havaintoja edeten kohti yleisempiä luokittelukategorioita, joiden avulla voidaan selittää tutkittavaa ilmiötä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009). Litteroitu aineisto pelkistettiin ja pelkistetyt ilmaukset tyypiteltiin. Analyysiprosessin viimeisessä vaiheessa tyypitelty aineisto teemoiteltiin ja teemoista muodostettiin tutkimuksen tuloksien pääteemat ja alateemat. Prosessin eteneminen noudatteli Milesin ja Hubermanin (1994) mukaista prosessia tutkimuksessa kiinnostavien asioiden tunnistamisesta aineistosta ja niiden ryhmittelystä sekä kategorisoinnista. Tutkimuksen aineisto on jaoteltu aineistosta analysoinnin tuloksena neljään pääteemaan. Pääteemat muodostuvat alateemoista, joita on pääteemoittain neljästä kuuteen. Tutkimuksen tuloksena syntyneet teemat ovat toisistaan erillisiä, mutta eivät toisiaan poissulkevia.

Tutkimuksen eettisyyttä voidaan tarkastella tutkimuksen luotettavuuden kautta. Tutkimuksessa haastateltuja henkilöitä voidaan pitää informantteina suhteessa käsiteltävään aiheeseen, koska he ovat havainnoijia tutkimusaiheen kannalta. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella arvioiden, ovatko tutkimuksen aineiston muodostaneet haastateltavat luotettavia informantteja kertoman tutkittavasta aiheesta eli MAL-sopimuksien kautta syntyvästä kumppanuudesta valtion keskushallinnon ja paikallishallinnon välille. Haastatellut henkilöt pystyivät esittämään suhteessa toisiinsa perusteltuja ja samankaltaisia näkemyksiä puhuessaan samasta aiheesta tai teemasta. Informantit suhtautuivat aiheeseen myös hyvin kiinnostuneesti ja kertoivat haastattelutilanteissa avoimesti näkemyksistään.

Tutkimusaineiston luotettavuuden arvioiminen Kirkin ja Millerin (1986, 41–42) kolmen kohdan arvioinnilla antaa kuvan luotettavasta tutkimusaineistosta. Tutkimuksen metodinen luotettavuus, ajallinen luotettavuus ja tulosten johdonmukaisuus voidaan katsoa toteutuvan luotettavasti. Tutkimus on toteutettu käyttäen tiedeyhteisön yleisesti tunnustamia metodeja. Tutkimuksen ajallinen luotettavuus toteutuu siten, että kerätyn aineiston aikaikkuna on selkeästi rajattu, samoin tutkimuksen kohteena ollut ilmiö. Sopimusten teosta haastattelujen tekoon on kulunut vain vähän aikaa, joten neuvottelut olivat haastateltavilla tuoreena mielessä. Tutkimushaastattelut toteutettiin Teams-yhteydellä videoiden ja kerätty videoitu aineisto litteroitiin. Tämä tarjoaa tutkimusaineiston osalta luotettavuutta sillä tuloksia ja havaintoja voidaan tarvittaessa vertailla. Tutkimustulokset ovat tulosta toistettavasta ja yhdenmukaisesta aineistoanalyysin prosessista.

Tutkimuksen haastattelujen kautta muodostuneeseen aineistoon on tutkimusprosessin aikana suhtauduttu pääosin relativistisesti. Relativistinen tulkintatapa näkyy tutkimuksessa esimerkiksi eriytyvinä tulkintoina annettavina erilaisina merkityksinä puhuttaessa samasta aiheesta. Tehdyt tutkimusvalinnat edustavat relativistista suhtautumista tutkittavaan aiheeseen, jossa kerättyä aineistoa pidetään totuuden eräinä versioina, eikä niinkään totuuden suorina heijastumina (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tutkimuksessa esitetyt totuudet ovat haastateltavien henkilöiden esittämiä eikä niitä ei voida pitää koko organisaatiota kaikissa tilanteissa edustavina näkemyksinä.

5. MAL-SOPIMUKSET KUMPPANUUDEN MUOTONA

Tutkimuksen aineistolle tehdyn teema-analyysin perusteella muodostui neljä keskeisintä teemaa. Tulosten käsittelyosio etenee näiden teemojen pääotsikoiden alla. Nämä neljä keskeistä teemaa

rakentuivat alateemoista, jotka muodostavat kappaleiden alaotsikot. Tutkimuksen alateemat on muodostettu analyysiprosessissa tehdyn tyypittelyn tuloksena. Tutkimuksen kohteena oli vuonna 2021 MAL-sopimisen piiriin tulleiden Kuopio, Jyväskylän ja Lahden -seutujen MAL-sopimuksien kautta syntyvä sopimuksellinen kumppanuus valtion keskushallinnon kanssa. Tutkimuksessa haettiin keskeisten sopimuksen tehneiden organisaatioiden näkemyksiä MAL-sopimuksista ja sopimuksellisesta kumppanuudesta.

Kuten Kirk ja Miller (1986) ovat todenneet, on tärkeä erotella toisistaan tutkijan käyttämät käsitteet ja tutkittavien käyttämät käsitteet. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys erottelee käsitteellisesti kumppanuuden ja yhteistyön Keastin ja Mandelin (2014) teorian pohjalta. Aineiston perusteella haastatellut henkilöt käyttävät ja puhuvat yhteistyöstä ja kumppanuudesta keskenään vaihdettavin termein. Onkin pidettävä mahdollisena, että aineistossa kumppanuus ja yhteistyö eivät muodosta joissain paikoin käsitteellistä eroavaisuutta. Myös termiä *aito kumppanuus* käytettiin paljon. Tälle termille ei juurikaan ole vakiintunutta tai tarkkaa määritelmää, mutta termillä aineiston perusteella viitataan usein kolmanteen kumppanuuden määrittelemättömään, mutta syvempään muotoon. Tieteellisesti aitoutta käsitteenä on haasteellista määritellä. Aineisto määrittelee aitoutta käsitteenä sosiaaliseksi konstruktioksi, jota voisi kuvailla rehellisyydeksi sekä avoimuudeksi toimia molemminpuolista ymmärrystä ja yhteistä tahtotilaa lisäten. Aineiston analyysissä ei ole ollut mahdollista erottaa täysin poissulkevasti käsitteellisesti ristiriidassa olevia kohtia. On myös pidettävänä mahdollisena, että käsitteitä on käytetty oikein, mutta eri haastateltavat tulkitsevat aihetta eri käsitteiden valossa tai tulkinnat käsitteistä ovat toisistaan eroavia. Tutkimuksen haastatteluissa ei myöskään tuotu esiin tieteessä käytettyjä ja toisistaan eroavia merkityksiä käsitteiden välillä.

5.1. Valtiojohtoinen strateginen kumppanuus

MAL-sopimukset ovat valtiojohtoisen strategisen kumppanuuden edistämisen muoto vastata paikallislähtöiseen kehittämistarpeeseen. Valtio mahdollistaa MAL-sopimisen, vaikka MAL-sopimisen tarve onkin *bottom-up* -lähtöistä. Valtiojohtoinen strateginen kumppanuus muodostuu MAL-sopimuksien kautta syntyvästä kumppanuudesta, jossa sopimukset ovat sisällöltään ja tavoitteiltaan strategisia välineitä. Sopimukset syntyvät ja niiden olemassaolo perustuu valtiolähtöisyyteen ja siihen että vain valtio voi tehdä kuntien kanssa MAL-sopimuksen. MAL-sopimuksissa on selkeä taloudellinen hyöty sopimuksissa mukana oleville kunnille ja niitä voidaan perustella strategisten tavoitteiden edistämisen välineinä. Valtiolla on myös käytössään MAL-

sopimusten lisäksi monia muita instrumentteja. MAL-sopimusten strategista luonnetta korostetaan erityisesti, vaikka MAL-sopimus on vain yksi väline monien välineiden joukossa. MAL-sopimuksien rinnalla oleva Liikenne 12 -suunnitelma nähtiin valtion kompuroimisena ja ydintavoitteiden eli MAL-kirjainten irrottautumisena toisistaan erilleen, jolloin yhtenäinen, kokoava ja laajan katsontakannan yhdenmuotoinen sopiminen hajaantuisi nykyisestä.

5.1.1. Strategisen kumppanuuden väline

MAL-sopimukset ovat strategisen kumppanuuden väline. Strateginen kumppanuus on yhteistä tahtotilan luomista, yhteiseen tahtotilaan sitoutumista sekä resurssien kohdentamista tiettyjen valittujen asioiden ja tavoitteiden edistämiseksi. Strategista kumppanuutta määrittää se, että MAL-sopimus lisää seudun sisällä tapahtuvaa organisoitumista ja yhteistä tahtotilaa sopimuksiin asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtion suuntaan laajentuva, jopa eräänlaiseksi hallintoyksiköksi määriteltävä seudullinen osapuoli luo sopimukselle laajaulotteisempaa vaikutusta verrattuna kuntien kanssa yksittäin tehtäviin sopimuksiin. Tämä edistää keskitetympää hallintoa paikallisella tasolla. Sopimuksille syntyy strategista merkitystä ja laaja-alaista vaikuttavuutta, koska ne koskettavat yli puolta suomalaisista. MAL-sopimus on aineiston perusteella strategisen johtamisen väline, joka tarjoaa suoran keskusteluyhteyden valittujen kuntien ja valtion keskushallinnon välille. Kunnat näkevät tämän keskusteluyhteyden itsearvoisesti tärkeänä ja tavoittelemisen arvoisena. Valtio näkee vastaavasti tämän yhteyden luovan mahdollisuuden keskustella ja ohjata strategisten tavoitteiden toteuttamista ja saada aikaan vaikuttavuutta.

Strateginen kumppanuus näkyy aineiston perusteella MAL-sopimuksien sisällössä ja sopimuksilla edistettävinä tavoitteina. Perusteiltaan tavoitteet voidaan jakaa elinvoimaisiin ja kestäviin kaupunkiseutuihin, sekä valtion tavoitteisiin, jotka koskevat yhdyskuntarakennetta, kaavoitusta ja ilmastoasioita sekä tiettyjä määrällisiä tuotantotavoitteita. MAL-sopimuksien eräs tavoite on kestävän yhdyskuntarakenteen edistäminen, jota toteutetaan esimerkiksi tiivistämällä yhdyskuntarakennetta ja vähentämällä hajarakentamista. Sopimuksilla edistetään ilmastopolitiikan tavoitteita, elinvoiman kehittämistä, sopimuskumppanuutta ja sen lisäämistä, seutujen välisen kilpailun vähentämistä, joukkoliikenteen edistämistä yhdessä liikennejärjestelmän toimivuuden kanssa sekä kohtuuhintaisen hyville paikoille sijoittuvan asuntotuotannon lisäämistä. Valitut tavoitteet ovat aina valinta edistää jotain tavoitetta yli muiden. Ilmastotavoitteet ja yhdyskuntarakenteen tiivistäminen yhdessä seutuyhteistyön tiivistämisen kanssa kuvaavat parhaiten yleisellä tasolla sopimukseen asetettuja ja sopimuksella tavoiteltavia tavoitteita.

Strategisen kumppanuutta on sopimuksiin neuvottelujen kautta syntyvä tavoitteen asettelu ja taso, jossa tavoitteiden tasoina kuvataan strategisia tavoitteita, eikä niinkään operationaalisia tavoitteita tai toimenpiteitä. Kunnille tämä operationaalisen tavoitteiden vähyys ja epäselvyys ovat haasteellisia kehittämiselle ja toiminnan operationalisoinnille, kuten esimerkiksi SK2 kuvaa asiaa:

> *"Mutta se ehkä liittyy siihen mun aikaisempaan kommenttiinkin, että se on aika paljon sitä strategisen tason juttua niin sit siellä puhutaan älyliikenteestä ja tällaisesta, eikä mennä sitten, että miten se älyliikenne tehdään ja mitä se tarkoittaa ja kuka maksaa ja mitä. "*

Näkemyseroja sopimuksien strategisuuden tasosta on kuitenkin olemassa. Sopimuksien nähdään toisaalta olevan tarkoituksenmukaisia juuri strategisen kumppanuuden ja tavoitteenasettelun näkökulmasta. VE6 kuvaakin tarkoituksenmukaisena pitäytyä strategisen tason sopimisessa MAL-sopimuksissa:

> *"...niin tää on sitten kuitenkin strategisen tason sopimista niin kaikki ne kohteet ja muut päätetään ja suunnitellaan sitten kumminkin vielä edelleen seuraavilla tasoilla."*

MAL-sopimuksien tavoitteet järjestävät ja organisoivat paikallishallinnon toimintaa MAL-viitekehyksessä uudelleen. Uudelleen organisoituminen on tapahtunut kunnissa MAL-toimintaan liittyvillä toimialoilla. Paikallishallinnossa organisoitumista MAL-sopimusten tavoitteiden edistämiseksi on saatettu tehdä jo ennen sopimuksien tekoa tai vasta sopimuksiin liittyvän valmistelun myötä. Sopimuksien vaikutukset kuitenkin näkyvät niin kuntaorganisaatioissa kuin myös seudullisessa organisoitumisessa. KK1 kuvaa sopimusten myötä syntynyttä kuntaorganisaation uudelleen organisoitumista näin:

> *"Se osoitti jo tää sopimusvalmistelu, kun on mennyt tässä eteenpäin, että meilläkin on itseasiassa vähän uudistettu kaupungin omaa organisaatiota. Tän takia, että me saatiin se MAL-asia paremmin haltuun."*

KK1 jatkaa puhuttaessa saavutuksista sektoritoimijoiden välisessä yhteistyössä:

> *"No kyl tota, meillä on ainakin just, jos kaupungin sisällä miettii niin kaavoituksen ja liikennesuunnittelun yhteistyö on parantunut ja kun viittaisin tossa äskön niin tota me ollaan peräti tehty organisaatiouudistus tämän takia."*

Uudelleen organisoitumista tavoitteiden edistämiseksi tapahtuu kaupunkien sisällä kuin seudullisesti. KK4 kuvaa, kuinka MAL-asioiden haltuunotto on vaatinut seudullista uudelleen organisoitumista MAL-viitekehyksessä:

> *”Mutta se tuo tietyllä tavalla siihen sellaisen rajatun ja selkeän viitekehyksen, että istutaan näissä maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa ja meillähän on tän myötä sitten muodostunut tämmönen organisoituminen ja miten täällä seudun sisällä asioita käsitellään.”*

5.1.2. Valtiojohtoisuus

MAL-sopimukset ovat valtiojohtoisia sopimuksia. Sopimukset MAL-viitekehyksessä voivat syntyä vain valtion ja kuntien välille. Vaikka kuntien tahtotila sopimiseen on erittäin vahva, ei sopimusta voi syntyä ilman valtion hyväksyntää ja valtiosta lähtevää sopimusprosessia. Valtiojohtoisuus on seurausta valtion ja kuntien välisestä ohjausasetelmasta ja resurssiohjauksesta. Sopimisen keskiössä olevat maanomistuksen jakaantuminen, maanomistuksen tavoitteiden hallinta ja maankehittäminen vaativat yhteistyötä, koordinointia ja resursseja, joita valtio MAL-viitekehyksessä tarjoaa kunnille. Kaikkiin näihin teemoihin liittyy kaupunkiseuduilla isoja maankäytöllisiä kysymyksiä, joita jakaantunut ja hajaantunut maanomistus, kuntien kaavoituksen monopoli ja laaja-alaisen yhtenäisen kaupunkiseutukehitys näkemyksen puuttuminen aiheuttaa.

MAL-sopimuksien olemassaoloa voi myös perustella tarvelähtöisesti. Valtiolla on tarve puuttua ja vaikuttaa MAL-viitekehyksen asioihin suurilla ja kasvavilla kaupunkiseuduilla, koska valtiolla ei ole MAL-teeman edellyttämää yhteensovittavaa aluehallintoa. Tarve perustuu yhteiskunnallisen kehityksen suuntaamiseen haluttujen yhteisesti sovittujen tavoitteiden mukaan, huomioiden ja kunnioittaen kuntien itsehallinnollista asemaa ja julkishallinnon järjestystä. Kunnat eivät ole itsessään kyenneet viemään kehitystä tähän valtion tavoittelemaan suuntaan. Maankäytön yhteensovittamisen nähdään vaativan kaupunkiseudun mittakaavassa yhtenäisin tavoittein joustavaa ja ketterää ei-lakisääteistä elementtiä kaupunkien ja ministeriöiden välille.

Julkishallinnon dynamiikan näkökulmasta resurssien ja hallinnollisen päätäntävallan jakaantuminen useammalle kuin yhdelle hallinnolliselle toimijalle asettaa erityisen haasteen yhteensovittaa resurssit, tavoitteet ja päätäntävalta yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tarvetta yhteensovittamiselle on. Yhteensovittamisen tarve valtiolähtöisesti perustuu myös toimivaltakysymykseen. Kuntien kaavoitusmonopoli ja itsehallinnollinen asema takaavat sen, että valtion ensisijainen toimivalta

MAL-kysymyksissä loppuu väylä- ja rataverkkoon. Keskeisten maankäytön, asumisen ja liikenteen tavoitteiden yhteensovittaminen vaatii toimivaltaisten tahojen toiminnan yhteensovittamista. Toimivaltakysymyksiä voidaan kuitenkin sovittaa vain tilanteissa, joissa toimivalta on hajaantunutta. KK4 toteaa toimivaltakysymyksestä näin:

> *”...mutta pitäisi tunnistaa niitä tosiasiallisia asioita, joissa kannattaa tehdä se yhteistyörakenne missä ollaan siinä tilanteessa, että meillä on eri toimijoilla toimivaltaa, jotka sitten käytännössä yhteen. Palveluista on aika vaikee niinkun löytää, että jos mennään vaikka perusopetukseen ja järjestämiseen, niin (kaupungin nimi poistettu) rakentaa koulut, palkkaa sinne henkilöstön, hankkii oppimismateriaalit ja näin ja se on (kaupungin nimi poistettu) tekemää palvelua Suomessa tehtyjen lainsäädännön mukaan, niin mä en nää siinä tarvetta millekään erillisille yhteistyörakenteille valtion kanssa, koska valtio ei oo siinä sillä tavalla osapuolena.”*

Hallinnon siilojen purkaminen ja formaalit rajat ylittävä yhteistyö on MAL-sopimuksien ydintä. Hallinnon siilojen ylittämistä tehdään niin valtion keskushallinnossa kuin kuntien paikallishallinnossa. Tämän tapahtumakulun saavuttaminen vaatii valtiosta lähtevää työntövoimaa. Valtio näkee erityisesti seutujen sisällä tapahtuvan työn yhteisen seudullisen tahtotilan saavuttamiseksi olevan sopimusten tärkeintä antia. Valtiolle yksittäisten kuntien kanssa tapahtuva neuvottelu näyttäytyy kielteisessä valossa. Yksittäiset neuvottelut ovat hallinnollisesti raskaita ja niistä syntyvä mahdollinen ”kyttäyskulttuuri” toisten sopimuksiin ei näyttäydy tarkoituksenmukaisena. Seutujen itseorganisoituminen ja seudun kuntien yhteistyö sekä yhteisen tahtotilan synnyttäminen tavoitteiden suhteen vaikuttaisivat olevan valtiolle suurimpia sopimuksen kautta saatavia lisäarvoja. Valtiojohtoisten sopimusten tekeminen nähdään tarkoituksenmukaisena, jos sopimuksen teolla voidaan saavuttaa paikallisella tasolla tapahtuvaa itseorganisoitumista ja valmistelutyötä yhtä kuntaa laajemmassa mittakaavassa. VE3 sanoittaa seudullisen organisoitumisen arvoa näin:

> *”Että saadaan se seudullinen keskustelu ja semmonen priorisointi tehtyä, niin se on hirmu arvokasta ja näihin on tullut tällä MAL-yhteistyössä mun mielestä ratkaisuja.”*

Sopimuksiin liittyvän tavoitteenasettelun ja rakenteen nähdään olevan valtiolähtöistä. Sopimuksien rakenne pelkistetään siten, että valtio kirjoittaa yläotsikot ja seudut täyttävät pääotsikoiden alle omat alaotsikkonsa. Vaikka MAL-sopimuksista puhutaan paljolti paikallislähtöisinä, on aineiston perusteella todettavissa, että sopimuksiin liittyy myös paljon valtiolähtöisyyttä. Valtio käyttää MAL-sopimuksissa saneluvaltaa, mutta huomioi paikalliset erityispiirteet. Paikallishallinto näyttäytyy aktiivisena suhteessa valtioon, vaikkakin valtion keskushallintoa voidaan pitää jossain määrin

aktiivisempana, kuin mitä on luultu. Valtion aktiivisuus esiintyy puhevallan käyttönä, kuten KK4 asian esittää:

> *”No sehän lähtee hyvin pitkälle, tää sopimushan lähtee niinkun, se teemoitus, sehän lähtee kyllä valtiolta. Että jos ihan katsoo sitä vaikka sopimusta, niin se sopimuspohja tai se runkorakenne, niin sehän on meillä kaikilla seuduilla yhteinen, että senhän on niinkun valtio todennut. Eli siis mitkä on pääotsakkeet ja mitkä alaotsakkeet, eli se teemoitus tulee niinkun sitä kautta. Että kyllähän niinkun valtio käyttää siinä hyvin keskeistä puhevaltaa että miten se lähtee rakentumaan.”*

5.1.3. MAL-sopimuksien laajentuminen

MAL-sopimukset laajentuivat Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-seuduille seutujen tekemän *bottom-up* -edunvalvontatyön seurauksena. Valtiolle MAL-sopimisen laajentuminen ei ollut toivottua. Kun laajentuminen lopulta tapahtui kolmelle uudelle seudulle vuoden 2021 alussa, lähdettiin MAL-työtä viemään eteenpäin valtiojohtoisesti. MAL-sopimisen laajentumisen perusteet ja syyt ovat moninaisemmat. Syitä löytyy niin epätasa-arvon poistamisesta kaupunkiseutujen välillä, kuin myös poliittisesta halusta laajentaa sopimismenettelyä sekä siitä, että Jyväskylä, Kuopio ja Lahti löysivät seutuina toisensa ja onnistuivat tekemään yhdessä ponnisteluja ja edunvalvontatyötä MAL-sopimisen laajentamiseksi seuduille. Syyt ja perusteet vaihtelevat riippuen kysyttävästä tahosta. VE3 kuvaa asiaa näin:

> *”Tääkin on semmonen kysymys mikä löytyis jostain, ketkä on ollut hallitusohjelmaa kirjoittaessa mukana, niin heiltä löytyis tähän tarkin vastaus, että miten se päätyi hallitusohjelmaan se laajentaminen. Mutta toki selvää on, että nää kolme seutua on tehnyt edunvalvontatyötä tän eteen.”*

VE1 korostaa vahvan *bottom-up*-vaikuttamistyön lisäksi myös muita asiaperusteita laajenemiselle:

> *”No siitä tuli varmaan kysyntää sekä alhaalta-ylös kaupunkiseuduilta toiveita siitä, että näin tehtäs, että sekä myös tän selvitysmies Vatilon työn kautta, niinkun objektiivisempiakin asiaperusteita sille, että näillä seuduilla pitäs niinkun MAL-kysymyksiä ratkoa yhdessä valtion kanssa ja tunnistaa niitä niinkun isompia juttuja sieltä.”*

Keskushallinnon näkemys laajentumisen perusteista Kuopion, Jyväskylän ja Lahden seuduille pohjaa näkemykseen laaja-alaisesta *bottom-up*-vaikuttamistyöstä seuduilta, mikä konkretisoitui poliittisena vaikuttamisena ja hallitusohjelmakirjauksena, kuten VE5 kuvaa:

> *"...mutta tuota eihän kukaan voi kiistää sitä, että myös poliittisella vaikuttamisella on aika iso merkitys. Että miten vaikka kaupungit on itse lobanneet sitä ja miten poliitikot on lobannut. Hallitusohjelmavaikuttamista eli hallitusohjelmassahan tuli."*

Seudut kuvaavat MAL-sopimusten laajentumista edunvalvonnalliseksi voitoksi ja epätasa-arvon korjaamiseksi sekä seutujen tunnistamiseksi osaksi suurimpia kaupunkiseutuja, kuten esimerkiksi KK1 kertoo:

> *"No kyl siinä varmasti nähtiin siinä se epätasa-arvo, että kun se esimerkiksi (kaupungin nimi poistettu) seudun kokoero suhteessa Ouluun, joka on sopimusmenettelyssä ollut mukana pidempään niin on loppujen lopuksi aika pieni ja kysymykset on aika saman tyyppisiä. Niin koettiin, että tota me ikään kuin kuulutaan siihen kerhoon."*

Kummatkin osapuolet näkivät poliittisen vaikutuksen olleen suuri ja hallitusohjelmakirjauksen varmistaneen laajentumisen. Perusteet laajentumiselle on kirjattu aineiston perusteella hallitusohjelmaan, sekä Ympäristöministeriön asettaman selvityshenkilön Matti Vatilon (2020) tekemään selvitykseen, jonka loppupäätelminä todetaan, että järjestelmän ulottamisella kolmelle uudelle MAL-seudulle voidaan saavuttaa lisäarvoa MAL-seuduilla. Valtion keskushallinnon näkemykset aineiston perusteella laajentumisesta eivät kuitenkaan ole kovin luottavaisia MAL-sopimisen idean peruslähtökohtiin seuduilla. Epäilyksiä esiintyi erityisesti siitä, että seudut näkevät MAL-sopimusprosessin vain rahanjakovälineenä. Valtion keskushallinnolle Kuopion, Jyväskylän ja Lahden kaupunkiseutujen haasteet ja ongelmat kaupungistumisen suhteen eivät ole vielä kovin akuutteja, vaikka monilla seuduilla kasvun myötä näyttäisi olevan tulevaisuudessa todennäköisesti haasteita, joihin MAL-instrumenttia on aiemmilla MAL-seuduilla käytetty onnistuneesti ja tarkoituksenmukaisesti.

MAL-sopimuksien laajentumisen taustalla on Jyväskylän, Kuopion ja Lahden tahtotila saada itselleen MAL-sopimukset. Kunnat halusivat itselleen MAL-sopimuksen, mutta sen synty vaati valtion tahtotilaa ottaa uudet seudut sopimisen piiriin. MAL-sopimusten laajentumisen nimellinen peruste, jonka valtion keskushallinto toi esiin on sopimusten laajentumisesta syntyvä lisäarvo seuduille. Lisäarvoksi nähtiin ongelmien tyyppien ja luokkien luonteiden oleminen sellaisena, joihin ei muilla käytettävissä olevilla keinoilla pystytä vaikuttamaan. Tällaisiksi ongelmiksi nimetään useimmin

asuntomarkkinoiden haasteet samoin kuin kaavoitukselliset ja liikkumiseen liittyvät haasteet. Positiivisemmasta näkökulmasta sopimuksilla pyritään luomaan lisäarvoa julkisesta liikenteestä, jotta julkinen liikenne olisi realistinen vaihtoehto liikkumiselle. Lisäksi sopimuksilla pyritään varmistamaan riittävät kaavoitusvarannot seuduilla ja kehittämään kaupunkiseutuja sekä niiden toimintaa maankäytössä, asumisessa ja liikkumisessa.

MAL-sopimuksien olemassaolon perusta pohjautuu valtionhallinnon tahtotilaan niiden olemassaolosta. VE5 kuvailee MAL-sopimuksien syntyä seuraavasti:

> *"Että kyllä se MAL-sopimus synty ihan tarpeesta luoda kaupunkipolitiikkaan uudenlainen, jolla pystytään vaikuttamaan niiden kaupunkiseutujen kehitykseen."*

MAL-sopimuksien laajentuminen viestii myös siitä, että muut ohjauksen keinot ja tavat ovat epäonnistuneet tai niillä ei kyetä vastaamaan käsillä oleviin haasteisiin. Kaavoitusmonopolin omaavat kunnat vaikuttavat valtion näkökulmasta epäonnistuneen kaavoituksessa, asuntorakentamisessa ja sen sijoittamisessa, yhdyskuntarakenteen eheydessä ja kyvyssä toteuttaa laajoja seudullisia yhtenäisiä liikenneinvestointeja. Kuntien maankäytön laadun voidaan tulkita olleen valtion näkökulmasta heikkoa. Tämä laadullinen vaje näkyy esimerkiksi yhdyskuntarakenteen hajanaistumisena, mikä onkin ollut yksi keskeinen MAL-sopimuksilla ratkaistava haaste. KK1 kuvaa, mitä MAL-sopimuksilla on historiallisessa valossa pyritty ratkaisemaan:

> *"Ja sitten se maankäyttö tuli sit sillä tavalla mukaan, etenkin siinä 2008–2009 hujakoilla kun havaittiin, että se yhdyskuntarakenne leviää aika hallitsemattomasti suurilla kaupunkiseuduilla ja haluttiin sitä sitten hillitä jollakin tavalla. Eli se hajarakentaminen."*

Kuntien näkökulmasta valtion aluehallinto on epäonnistunut aluekehittämisessä ja alueiden erityispiirteiden huomioon ottamisessa. Tästä syystä on syntynyt tarve erilaiselle aluekehittämisen välineelle. SK2 kuvaa asiaa näin:

> *"No kyllähän se varmaan mun mielestä lähtee siitä, että valtion aluehallinto on ehkä jopa epäonnistunut perustehtävässään. Vastata, niin alueiden kehittämisestä, että tavallaan on pystytty ottamaan huomioon alueiden ja kuntien erilaisuuksia ja piirteitä ja sitä kautta tulemaan. Että tavallaan mä luulen, että sieltä tavallaan se peruskivi lähtee, että on ehkä jopa epäonnistuttu siinä aluesuunnittelussa ja sen tekemisessä. Mutta sitten tavallaan, kun siinä on lähdetty hakemaan keinoja, niin sitten tällainen erillinen sopimusratkaisu, jossa sitten pystytään erityisesti tarttumaan näiden kaupunkiseutujen haasteellisuuteen."*

Julkishallinnon ohjauksen välineistä sopimuksilla on mahdollista reagoida yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja trendeihin ketterästi kuten VE4 kuvailee:

> *”…ja on aika vaikea ennakoida. Jo tämä edelleen oleva pandemiatilanne on osoittanut jo sen, että voi tulla hyvinkin yllättäviä tilanteita, että tälläisella sopimusperustaisella välineellä pystytään tällaisiin reagoimaan huomattavan paljon nopeammin kuin millään lakisääteisellä ja siinä mielessä se on niinkun erinomainen väline.”*

MAL-sopimusten laajentumista voidaan aineiston perusteella perustella strategisen kumppanuuden sekä aluepoliittisen ja aluekehittämiseen käytettävän välineen laajentumisena. MAL-sopimuksien laajentumisella voidaan nähdä olevan myös aluepoliittisia vaikutuksia. Uusien MAL-sopimusten myötä aikaisemman 4 maakunnan Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan lisäksi kolme uutta maakuntaa Keski-Suomi, Päijät-Häme ja Pohjois-Savo saivat itselleen MAL-sopimuksellisen kaupunkiseudun. Uusiin maakuntiin laajentuminen viestii kasvavista ja kehittyvistä kaupunkiseuduista aiemman kasvukolmion ja Oulun lisäksi. Kuopion, Jyväskylän ja Lahden MAL-sopimusten myötä Suomessa on nyt 7 maakuntaa, joiden keskuskaupungit ja niitä ympäröivät kaupunkiseudut ovat MAL-sopimisen piirissä. MAL-sopimusten ulottuminen yhä useampaan maakuntaan alkaa muodostaa kaupunkiseutujen verkostoa, jossa samankaltaisilla sopimisen välineillä ohjataan maankäyttöä, asumista ja liikennettä. KK1 kuvaakin laajentumisen teemaa seutujen välisen yhteistyön kautta:

> *”Ehkä se on se, että kun kuusi suurinta kaupunkia on pitänyt niin tiukasti ja tiiviisti yhtä niin on nähty, että myöskin tän ”Sisä-Suomen kasvutrion” täytyy tässä terästäytyä ja sitä edunvalvontaa muissakin kuin MAL-kysymyksissä.”*

Sopimusten laajentumisella voidaan perustella myös hallinnan näkökulmasta. Hallintaa VE1 kuvailee esimerkiksi näin:

> *”No oikeastaan se on yks näistä ensimmäisistä väkevistä kumppanuuden ja sopimuksellisuuden muodoista ja sanoisin ehkä niin, että varmaankin tota niin, ehkä ennenkaikkea tämmösen epäformaalimman tavan, joka ei siis perustu mihinkään lakiin, joka siis lähtee siitä, että tää suunnittelu yhteinen suunnittelu ja yhdyskuntarakenteen hallinta on yhteisissä intressissä sekä valtion intressissä, että kaupunkiseudun intressissä.”*

Kun tarvetta ja halua sopimuksille on, niin sopimusten on synnyttävä valtion näkökulmasta hallittaville kokonaisuuksille. Hallittavia kokonaisuuksia suhteessa valtioon ja sopimusten tavoitteisiin ovat alueellisesti ja väestöltään tarpeeksi laajat kokonaisuudet. VE3 toteaa asiasta näin:

> *”Ja että seudut on ehkä sellaisia kokonaisuuksia suhteessa valtioon. Ja tällä saadaan koordinoitua eri kehittämistoimenpiteitä, tällä saadaan asioita laitettua liikkeelle.”*

5.1.4. Kumppanuusajattelu

Valtiojohtoisiin sopimuksiin liittyy aineiston perusteella kumppanuusajattelua. Kumppanuusajattelulla tarkoitetaan sitä, että MAL-sopimuksien kautta syntyy kumppanuussuhde sopimusosapuolten välille. Kumppanuusajattelu liittyy osaltaan neuvotteluohjauksen muotoon, mutta aineiston perusteella se kiteytetään ajatukseen aidosta kumppanuudesta. Neuvottelukumppanuuteen liitetään terminä aito kumppanuus. Termien käytön erottaa taho, jota termillä halutaan kuvailla. Luottamukselle läheisenä, vaikkei korvaavana esitetään termiä ”aito kumppanuus”. Aidolla kumppanuudella tarkoitetaan valtion keskushallinnon ja paikallishallinnon välistä kumppanuutta. Aito kumppanuus syntyy luottamuksesta ja sen kasvusta valtion ja alueen välisissä keskusteluissa ja neuvotteluissa. Aidosta kumppanuudesta puhuttaessa puhutaan perinteisten hallinnon ohjauksen keinojen sijaan uusista vuorovaikutteisista ja paikalliset erityispiirteet huomioon ottavista ohjauksen muodoista ja keinoista. Aidolla kumppanuudella pyritään saamaan aikaan kohdennettuja ja vaikuttavia lopputulemia. Kumppanuusajattelu ulottuu sopimusprosessiin ja siinä käytäviin neuvotteluihin sopimuksen aikaansaamiseksi. VE3 toteaa neuvotteluista ja aidosta kumppanuudesta näin:

> *”…ja sitten että on semmosta niinkun tullaan aidosti neuvottelemaan, että ei oo semmosta niinkun ohjausta vaan valtiolta vaan yhdessä niinkun katsotaan niitä kehittämiskohteita ja neuvotellaan niistä priorisoinneista ja summista ja näin.”*

Sopimuskumppanuuden kriittisen tarkastelun voidaan myös katsoa vahvistavan toteutuvan sopimuksen legitimiteettiä ja sitoutumisen astetta. Aineiston perusteella sopimuksilla saavutetaan korkein sitoutumisen taso käytettävissä olevista välineistä ja ohjauksen muodoista. Sitoutumisen tason kasvattaminen vaikuttaisi olevan yhteydessä sopimuskumppanuuden laajentumiseen, jolle on syntynyt yhä enemmän yhteistä tahtotilaa aiempaan verrattuna. Sitoutumisen asteen lisääntyminen on nähty positiivisena asiana. Tämän johdosta siirtymä on ollut yhä enemmän kohti sopimusperusteista kumppanuutta aiemmista ohjelmaperusteisista kumppanuuksista.

Yhteistyöstä ja kumppanuudesta puhutaan aineistossa tapana, jolla voidaan keskustella sopimusosapuolille tärkeistä asioista ja investointitarpeista. Tarjottua viitekehystä kuvaillaan myös mahdollisuudeksi sparrailuun tai ideoiden pallotteluun sopimusosapuolten välillä. Keskustelunäkemys korostaa sopimuksiin liittyviä ja sopimuksissa syntyviä henkilösuhteita. Keskusteluja käyvät henkilöt edustavat kuntia tai valtiota. Aineiston perusteella neuvotteluita ja keskusteluja käyvien henkilöiden joukko on rajallinen ja henkilöt usein pysyvät samana. Tämä näkökulma korostui puhuttaessa, millaisen kumppanuuden MAL-sopimus luo valtion ja kuntien välille. Kumppanuudesta puhuttaessa kumppanuus nähdään tärkeänä asiana viedä eteenpäin ja sen edistäminen nähdään tavoittelemisen arvoiseksi, ja sen edistämisessä katsotaan onnistuneen MAL-sopimuksilla. Kumppanuutta tarkastellaan vuorovaikutteisena ja sen nimeksi annetaankin usein neuvottelukumppanuus. SK1 nostaa kuitenkin sopimuksien ollessa vasta alkutaipaleella epäilyksen tulevaisuudesta:

”Hienoja lauseitahan siellä on, mutta mikä on se totuus, niin aika näyttää.”

Kumppanuuden olemassaoloa pohditaan aineiston perusteella kriittisesti. Pohdintaan liittyy kysymys siitä, onko kumppanuutta olemassakaan, jos kummankaan osapuolen ei ole pakko tehdä sopimusta? Kumppanuus heijastuu tässä valossa vain välttämättömyytenä. Tämä on merkittävä ero muihin ohjauksen keinoihin ja muotoihin, joissa toiminnassa mukana oleminen ei ole kiinni halusta tai vapaaehtoisuudesta. Kumppanuusajattelun edellytys näyttäisi olevan siinä, että tahtotila sopimusten syntyyn ja sopimuksissa mukana olemiseen on vahva tilanteesta riippumatta. MAL-sopimuksiin liittyvä mandaatti näyttäisi osaltaan vaikuttavan siihen, että sopimus syntyy.

5.1.5. Taloudellista hyötyä sopimuksista

Valtion keskushallinto näkee monilta osin, että seutujen näkemys ja perusteet MAL-sopimuksista ovat vääriä ja MAL-sopimukset nähdään vain rahanjakovälineinä. Aineiston perusteella esimerkiksi MAL-sopimusjärjestelmän laajentamisesta uusille seuduille epäiltiin valtion keskushallinnosta erityisesti laajentumisen tarkoitusperien ja valtion taloudentilaan kohdistuvien epärealististen käsitysten vuoksi. VE2 kuvaa asiaa näin:

> *”...se ehkä tulee sitten enemmän siitä toiminnan tai sopimisen luonteesta mitä ne ongelmat mitä siihen prosessiin liittyy ja ne liittyy tavallaan ehkä just siihen, että ehkä erityisesti kuntapuolelta, että heillä on ehkä aika epärealistisia käsityksiä siitä valtion*

talouden tilanteesta. Ja tavallaan ne odotukset on isompia, kuin ehkä se että mihin me pystytään. Että onko kukaan lopulta lopputulokseen tyytyväinen on ehkä toinen asia."

VE2 jatkaa kuvailua sopimuksiin kuuluvasta rahallisista eduista ja suhteesta sopimusten keskeisiin ideoihin näin:

> *"Ja sitten tietysti seudut, jos mä nyt sanon niinkun suoraan, niin seudut ehkä enemmänkin näkee tämän sellaisena prosessina, jossa jaetaan rahaa. Ja tää on nyt ehkä vähän tämmönen (ministeriön nimi poistettu) näkökulmasta tämmönen karrikoitu näkemys. Mutta tavallaan se on ehkä tämän sopimusprosessin mun mielestä heikkous, että jos katsotaan että tämä on prosessi, jossa jaetaan rahaa, niin se vähän kärsii se alkuperäinen sopimisen idea tästä."*

Keskuskaupungit pitävät kuitenkin rahoituksellista elementtiä keskeisenä, jotta sopimuksien tavoitteita kyetään kaupunkiseuduilla toteuttamaan. KK2 kuvailee rahoituksellisen elementin roolia MAL-sopimuksissa näin:

> *"No siis se rahoituksellinen instrumenttihän on tässä semmonen seudulle merkittävä porkkana mikä niinkun kannustaa siihen yhteistyöhön ja sitten toisaalta meilläkin on MAL-sopimuksessa toisaalta vaikka kestävää liikkumista koskevia tavoitteita ja niitten niinkun edistäminen edellyttää sitä myös rahallista panostamista, että se rahallinen tuki on keskeinen siinä, että me pystytään myös niitä MAL-sopimuksen tavoitteita niinkun seudullisesti edistämään."*

Rahallisen porkkanan lisäksi toinen arvokas tekijä kaupungeille on suoran keskusteluyhteyden syntyminen valtion keskushallintoon. KK1 kuvailee rahaporkkanan olevan yksi tärkeä tekijä MAL-sopimuksissa mukana olossa, mutta muistuttaa myös muista arvokkaista sopimuksessa olevista tekijöistä:

> *"No joo kyllähän se on nähty (keskuskaupungin nimi poistettu) isona mahdollisuutena päästä keskustelemaan sitten näistä isommista kehittämishankkeista suoraan sen keskushallinnon ja ministeriötason kanssa, että kyl se on nähty silleen arvokkaaks ja totta kai se rahaporkkana siinä kiinnostaa."*

Taloudellinen hyöty näyttäytyy vastuun ja vapauden tasapainona. Valtiolle on haasteellista antaa yleisperusteista rahoitusta kunnille, ja tässä suhteessa kuntien toimintaan liittyy epävarmuutta ja epäluottamusta. Asia ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, eivätkä tulkinnat kuntapolitiikan toiminnasta resurssiohjauksessa ole selkeitä. VE3 pohtii kuntapolitiikkaa ja kuntien ohjaukseen liittyvää vapauden ja vastuun tasapainoa näin:

”...yritetään miettiä kuntapolitiikan niinkun kokonaisuutta, miten se niinkun kuinka aina tarkkaa sen ohjauksen on oltava? Milloin voidaan luottaa enemmän kuntiin ja antaa sinne niinkun yleiskatteista rahoitusta ja ehkä sitä toiminnanvapautta ja tämmöstä. Että missä se niinkun tasapaino menee? Ja toki eri kysymyksissä tarvitaan erilaista ohjausta, mutta just näissä niinkun sopimuksissa tulee ehkä se, että ne on niinkun hyviä kohdennettuja työkaluja, mutta kun niitä ei voi olla kaikille.”

MAL-sopimusten taloudellinen merkitys limittyy osaksi strategisia tavoitteita. Kuntien kaavoitusmonopolilla on selkeä strateginen merkitys, joka nivoutuu osaksi taloudellista hyötyajattelua. Valtion vaikutuskyky kuntien kaavoitusmonopoliin on hyvin rajallinen. MAL-sopimuksilla tavoitellaan seudun taloudellisen hyödyn lisäksi myös laajempaa kansantaloudellista hyötyä. Valtiolle kansantaloudellinen hyöty näyttäytyy vahvimmin kaavoituksen kautta, johon eräs tapa vaikuttaa on MAL-sopimuksien kautta. VE2 kuvailee asiaa näin:

”Että valtion kannalta tavallaan se keskeinen intressi näihin sopimuksiin ainakin (ministeriön nimi poistettu) näkökulmasta on niinkun se, että kunnilla on kaavoitusmonopoli, niin valtiolla on hyvin vähän oikeestaan muuten vaikuttaa siihen kuntien kaavoitukseen ja sitten kuitenkin niinkun Helsingin seudulla ja etenkin pääkaupunkiseudulla, se kaavoituksen määrä ja asuntotuotannon määrä, niin sillä on selkeesti kuitenkin työvoiman liikkuvuuteen ja kansantalouden kehitykseen merkittäviä vaikutuksia. Ja tavallaan meillä ei oikein oo muuta järkevää instrumenttia, kuin tää MAL-sopiminen mitä kautta sitä kaavoitusta vois niinkun määrällisesti lisätä siellä.”

Seudut ovat olleet turhautuneita valtion aluehallinnon kykyyn rahoittaa ja tukea pieniä tai suurempia seudullisia hankkeita. MAL-sopimukset nähdäänkin tapana ohittaa valtion aluehallinto ja keskustella suoraan isommista asioista valtion keskushallinnon kanssa. KK1 esittää asian näin:

”Että se on sitä niinkun aitoo keskustelua niistä isoista investoinneista, kasvutarpeista ja paineista. Että sillä tavalla päästään niistä kyllä keskustelemaan.”

KK4 kuitenkin muistuttaa, ettei MAL-sopimus poista tai ohita normaaleja toimintarakenteita ja toimintatapoja, vaikka MAL-sopimuksen kautta syntyykin lisäkanava käydä keskusteluja suoraan valtion keskushallinnon kanssa:

”...mutta ihan yhtälailla täällä paikallisesti me sit kuitenkin neuvotellaan paikallisen ELY-keskuksen johtajan kanssa näistä seudun liikennekysymyksistä, että ei se niinkun tietenkään pidäkään. Että ei se tuo mitään ohituskaistoja tähän normaaliin päätöksentekorakenteeseen mitä vaikka liikennejärjestelmän osalta tehdään.”

Myös valtion edustajat näkivät, ettei MAL-sopimuksesta saisi syntyä ohituskaistaa normaaleihin toimintatapoihin. VE5 sanoittaa asian näin:

> *”Niin tästä ei silti kuitenkaan sais tulla sellaista vaikutelmaa, eikä sais tullakaan tietynlaista ohituskaistaa sitten taas ajatellen, niinkun sen koko kaupunkiskenen, niinkun näkökulmasta.”*

MAL-sopimukset nähdään mahdollisena ratkaisuna saada aikaan merkittäviä investointeja erityisesti liikkumisen suhteen. MAL-sopimuksilla on mahdollista allokoida resursseja käytettäväksi seudullisesti merkittävien hankkeiden rahoitukseen. Investointien rahoituksen ja resurssien keskittämisen ei nähdä kuitenkaan rajautuvan vain seudullisesti merkittäviin investointeihin, vaan investoinnit voivat vaikutuksiltaan ja merkittävyydeltään olla alueellisia tai valtakunnallisia. Tulkinnat investointien merkityksestä seudullisena, alueellisena tai valtakunnallisena vaihtelevat. Valtakunnallisesti merkittävän liikennehankkeen investoinnit ovat osapuolesta riippuen joko seudullisesti, alueellisesti tai valtakunnallisesti merkittäviä. Seudullisesti merkittävänä investointina kuvataan esimerkiksi Tampereen ratikkaa. Investoinnin vaikutuksien laajuudesta riippuen vaihtelevat myös investointitarpeen rahoitusvastuun tulkinnat. Perinteinen jaottelu kuntien katuverkon ja valtion väyläverkon vastuiden suhteen ei täysin toteudu, vaan MAL-sopimuksissa katuverkon investoinnit voidaan nähdä valtion investointitarpeen kohteena, jos sen vaikutukset tai tavoitteet tukevat sopimuksiin asetettua yhteistä tahtotilaa.

MAL-sopimus nähdään investointi- ja kasvulupauksena valtiolta kaupunkiseudulle. KK1 kiteyttää ajatuksensa näin:

> *”Että silleen se on tottakai nähty siinä, että leima kyljessä kiinni ja sanotaan näin, että sijoittajille lupa investoida -tyyppinen. Sitten kun ulospäin viestitään siitä, että me ollaan MAL-seutu niin sitten valtiokin on semmonen joka uskoo siihen, että tää on kasvava seutu jatkossakin.”*

Ajatuksena valtion hyväksynnästä kaupunkiseudun kasvulle ja investoinneille voidaan tulkita kaupunkiseutujen kehityksen ja kasvun vahva sidonnaisuus valtion tukeen ja lupaukseen kasvusta. Seudut haluaisivat kasvaa, mutta seutujen kasvu omin voimin ei ole seutujen haluamassa muodossa mahdollista. Seuduille kasvu on synonyymi elinvoimalle. Kasvun nähdään tapahtuvan ja olevan liitoksissa vahvasti valtiojohtoisiin tai valtion investointitukia edellyttäviin toimiin. Investointitarpeina kuvaillaan MAL-sopimuksissakin suurimmaksi ja merkittävimmäksi muodostuvia liikenneinvestointeja. Valtion tekemien investointien asumiseen ja liikenteeseen nähdään luovan pohjaa tulevaisuudessa tapahtuvalle yksityisen rahan investointihalukkuuden kasvulle seudulle. Kaupunkiseudut näkevät kuitenkin haasteellisena investointikyvyn suhteen investointihyötyyn.

Taloudellisen hyödyn ja arvon mittaaminen on aineiston perusteella eriytynyttä kaupunkiseutujen välillä. Yhteismitallistetun kansantaloudellisen hyödyn mittaaminen eriarvoistaa seutuja ja luo epäsuhtaa esimerkiksi tässä tutkimuksessa tarkastelluille seuduille tehtäviin investointeihin, jos investoinnin kansantaloudellinen arvo ei ole yhtä suuri kuin mikä se mahdollisesti olisi suuremmalla kaupunkiseudulla, kuten vanhoilla MAL-seuduilla. Investointien hyödyn mittaamisessa aineiston perusteella tulkitaan vain välittömästi ja suoraan syntyvät kansantaloudelliset hyödyt, eikä välillisesti syntyviä hyötyjä. Hyödyn mittaamisessa välitön maanarvon nousu nähdään tärkeimpänä mitattavana hyötynä. Seudut ja erityisesti seutukunnat nostavat esiin myös epäsuhdan ja yhteismitallistamis ongelman valtion keskushallinnolle tärkeän kansantaloudellisen ja taloudellisen hyödyn suhteen. Kysymys taloudellisesta arvonnoususta on haasteellista yhteismitallistaa kaikille suurille kaupunkiseuduille. SK2 kuvaa alueellista näkökulmaa suhteessa yhteismitalliseen kansantaloudelliseen hyötyyn ja lisäarvoon näin:

> *”…vaikka kehä3:sella halutaan tehdä jokin elimerkki niin voidaan todeta, että se on maan arvon hinnannousu voi olla heti vaikka miljoonia, kymmeniä tai satoja miljoonia. Johon on sitten nähtävissä, että saadaan jotain lisäarvoa ja sitten voidaan tavallaan ajatella, että on taloudellinen intressi, joka siihen kannustaa. Mutta jos sitten ajatellaan, vaikka meidän alueella niin voi olla että samanlaista kaupallista keissiä ei synny hankkeessa, joka vois olla meillä seudulla erittäin tärkeä ja sitten vaikka koko Suomelle vaikka esimerkiksi meillä tää E75 Suomen ehkä vilkkain moottoritie menee läpi, niin kuinka paljon se on (seutukaupungin nimi poistettu) asia mitä sille tielle tehdään vai onko se enemmän koko Suomen asia?”*

Taloudellinen hyöty syntyy monista osatekijöistä. Yksi on MAL-sopimuksiin kuuluva, vaikkakin uusista sopimuksista puuttunut pienten investointien MAL-raha. Pienten investointien MAL-raha on neuvotteluvaltti ja seudun eheyden kannalta tärkeä sopimuksiin kuuluva osa. VE6 kuvailee pienten investointien MAL-rahaa näin:

> *”No kyllä tää just niinkun jos ottaa esimerkiksi sen pienten investointien MAL-rahan, niin jos me neuvoteltaisi jokaisen kunnan kanssa, valtio neuvottelis ne kohteet jokaisen kunnan kanssa erikseen, niin hitonmoinen työ ja sitten mä kyttäisin ettei toi vaan saa enemmän kun minä.”*

Taloudellisesta hyödystä valtion keskushallinnon kannalta keskeisen tavoitteen eli seudun sisäisen sopimisen ja yhteistyön tiivistämisen näkökulmasta KK3 kuvaa osuvasti kuinka:

> *”Tottakai niinkun lähtökohtasesti me halutaan olla, mutta sit se tiivistää niinkun yhteistyötä, että siellä on niitä tiettyjä rahoituselementtejä, että jos siellä jossakin*

pienessä kunnassa se on joku pyörätie jossakin, että kun heillä tulee niinkun jotakin mitä he saa sen MAL-rahoituksen kautta aikaseks siellä niin se voi olla isokin asia. Että se ei ehkä oo merkityksellinen niinkun vaikka (keskuskaupungin nimi poistettu) kannalta se puolikilometriä pyörätietä että niitähän rakennetaan joka vuosi, mutta se voi olla pienemmälle kunnalle semmonen että sen sopimuksen kautta vihdoinkin se rahoitus saadaan kun he on sitä 10 vuotta vaikutettu jonnekin ELYyn että eikö sais. Että se nimenomaan se niinkun niitä pitäis olla niitä välineitä siellä sekä sitä rahoitusta joka tiivistää sitä seudun keskinäistä yhteistyötä ja sopimista."

Vaikuttavuus on keskeinen tekijä tavoitteiden asettamisessa, mutta taloudellisen hyödyn suhteen sopimusosapuolet näyttäytyvät itsekkäämpinä ja korostavat joko seudullista tai kansantaloudellista hyötyä. Tulkinnat taloudellisesta hyödystä vaihtelevat, mutta yhteisenä tekijänä näyttäytyy suhteellinen vaikuttavuus. MAL-seuduilla pienten investointien MAL-raha näyttäytyy yhtä tärkeänä kuin kansantaloutta ja maanomistajaa hyödyttävä maanarvon nousu. Taloudellisten tavoitteiden yhteensovittaminen osapuolten hyötynäkökulmasta vaikuttaisi perustellulta, mutta aineiston perusteella paikoin hyvin löyhästi sidostuneelta sopimuksiin asetettuihin tavoitteisiin nähden. Taloudellisen hyödyn nähdään aineiston perusteella realisoituvan parhaiten laajoissa liikenneinvestoinneissa, joissa investoinnin vaikuttavuus, kansantaloudellinen, sekä suhteellinen hyöty näyttäisi parhaiten tukevan sopimuksien kaikkia osapuolia, kuten seudullisissa liikennehankkeissa. MAL-sopimusrakenteessa ja neuvotteluissa ratkaistaan suureksi osaksi taloudellinen hyöty ja arvo toimivaltakysymysten kautta. Kysymys taloudellisesta arvosta kietoutuu kysymykseen toimivallasta ja toimivallasta rakentaa katuja ja väyliä, toteaa KK4:

"Ja silloin kun ollaan tässä tilanteessa, että meillä on niinkun päällekkäistä hallinnollista rakennetta tai on asiat, jotka liittyvät toisiinsa mutta eri viranomainen päättää, niin silloin pitää hakea yhteistyörakenne, joissa niitä asioita sovitaan."

5.1.6. MAL-sopimukset ja valtion eri instrumentit

MAL-sopimukset ovat yksi väline ja tapa ratkaista ongelmia. Ne eivät kuitenkaan ole kaikenkattava väline kaikkien saman aihepiirin ongelmien ratkaisuun. Sopimuksiin on kirjattu ilmeiset tavoitteet, joita kohti pyritään, mutta aineiston perusteella sopimuksien nähdään myös ratkaisevan tai ainakin pyrkivän ratkaisemaan hyvin laajaa ongelmien joukkoa. Ratkaistavien ongelmien joukko ei kuitenkaan ole yhtenäinen ja eri kunnat ja ministeriöt näkevät ratkaistavien ongelmien joukon suhteessa toisiinsa hyvin erilaisena. Yhteistä ratkaistaville asioille on kuitenkin niiden osalta jaettu näkemys kokonaisvaltaisuudesta ja normaalit toiminnan rajat ylittävistä rajoista. MAL-sopimukset

eivät kuitenkaan ratkaise eikä niiden ole tarkoitettu ratkaisevan kaikkia MAL-aihepiirin ongelmia ja haasteita. VE4 toteaa kaiken hyvän tavoittelun lisäksi MAL-sopimusten rajallisuudesta näin:

> *”…että MAL-sopimuksissa täytyy ymmärtää, että on vain niinkun yksi väline kaiken niinkun tämmöisten yhteisen hyvän tavoittelemisessa, että sitä ei pidä ymmärtää sellaisena, että se kattaa kaiken ja sillä ratkaistaisi kaikki ongelmat. ”*

Sopimukset ovat inklusiivisia julkishallinnon resurssien operationalisoimisen välineitä. Julkishallinnon toimintaa ja ohjausta voidaan järjestää monin eri tavoin. Sopimuksellisen instrumentin käyttöä julkishallinnon ohjauksessa kuvailee esimerkiksi KK1 näin:

> *”Sopimuksellisuus on siitä hyvä, että se on joustava instrumentti ja esimerkiksi MAL-sopimuksissa on keskusteltu moneen kertaan, että pitäiskö se olla lakisääteistä. Mutta kaikki ne seudut, jotka on MAL-soppareissa mukana ja ainakin se päälinjaus ja näkemykset on ollu sen suuntaisia että ei kannata sitä ottaa lakiin koska se jäykistää sitä.”*

Julkishallinnon ohjauksessa useimmat ohjauksen keinoista ovat vastikkeettomia, ja niiden tulos syntyy jossain muualla, kuin toiminnan ohjauksessa. Vastikkeettomuudella tarkoitetaan sitä, että ”oikeista” teoista ei palkita tai ”vääristä” rangaista. Palkitseminen tulee tulkita tässä kontekstissa rahallisen avustuksen saamisena ja rangaistus rahallisen tuen puuttumisena. Sopimusohjauksessa toimintaan liittyy vastikkeellisuutta neuvotteluprosessin muodossa. VE1 kuvaa asiaa näin:

> *”No kyllä tää varmaan on tärkeetä koska, jos ois esimerkiksi sellanen malli, että kaupunkiseutu tekis vaikkapa pelkästään sen kehityskuvan tai rakennemallin tai sitten jopa seudullisen niinkun seudullisen epävirallisen tai sitomattoman yleiskaavan niin se jäis tavallaan yks puoliseksi. Valtio vois kyllä sanoo siihen, nyökätä hyväksyvästi kaupunkiin päin, että hyvin tehty, mutta ne pelimerkit ja vastikkeellisuus jäis puuttumaan sitten siitä valtion puolelta. Silloin se olis aika puhdasta informaatio-ohjausta ja neuvottelua, mutta koska tähän tulee nää rahat niin tää muuttuu konkretiaks ja oikeaksi asumisen ja liikenteen hankkeiks kaupunkiseuduilla.”*

Valtiolla on erilaisia kehittämisen instrumentteja ja ohjelmia. Liikenne 12 -suunnitelma nähdään osittain ristiriitaisena ja päällekkäisenä kehittämisen ohjelmana MAL-sopimusten kanssa. Liikenne 12 -suunnitelman nähdään myös jokseenkin sekaantuvan ja irtaannuttavan MAL-sopimusten liikenne teemaa MAL-sopimuksista. Haasteena nähdäänkin fokuksen irtaantuminen, jos sopimuksen keskeiset teemat ja kokonaisuuden hallinta hajaantuvat. Erityisesti Liikenne 12 -suunnitelman suhdetta MAL-sopimuksiin tarkastellaan kriittisessä valossa ja valtion toiminnan suhteen nähdään jopa tietynlaista

kompuroinnin riskiä. Eri instrumenttien ja ohjelmien rajapinnat nähdään epäselkeiksi ja varsinkin instrumenttien ja ohjelmien tulevaisuus on epäselvä. KK2 kuvaa asiaa näin:

> *”Että kun tää on nyt mulle enemmän niinkun henkilökohtaisesti vähän niinkun epäselvää, että miten jatkossa tää MAL-sopimusprosessi tulee kehittymään, kun on tää Liikenne 12 -suunnitelma, jossa määritellään tiettyjä liikenteen toimenpiteitä ja sitten on väyläinvestointiohjelma, jossa on sitten niinkun ihan konkreettisesti sitä hankkeiden priorisointia ja muuta mutta sitten…”*

KK2 jatkaa pohtien MAL-sopimuksen tulevaisuuden sisältökysymyksiä, jos esimerkiksi Liikenne 12 -suunnitelma hajauttaa liikenteestä sopimisen MAL-sopimuksien kaupunkiseuduilla näin:

> *”…mitä MAL-sopimusten kautta itseasiassa jatkossa niinkun sovitaan, niin se on sitten niinkun mielenkiintonen kysymys kyllä.”*

KK4 on samoilla linjoilla, mutta kuvaa MAL-kirjainten irtoamista ja sekaantuneisuutta näin:

> *”Mutta tää Liikenne 12 -suunnitelma, täähän vaikuttaa olennaisesti. Ja sehän näkyy jo meilläkin niin, että meillähän keskeytykin jo nää neuvottelut ja se oli hankalaa, koska valtio toteskin kun tää Liikenne 12 oli samanaikaisesti valmistelussa kun meillä käynnisty, uusilla alueilla, nää neuvottelut. Niin valtion edustajathan näissä neuvotteluissa sanoi, että Liikenne 12 -ohjelma on se, jossa jatkossa päätetään, miten jatkossa valtion budjettivarat kohdennetaan niinkun liikenneinvestointien osalta.”*

5.2. Formaali seutujen sisäinen ja valtion välinen yhteistyö

5.2.1. Sopimuksien kaksi tasoa

Aineiston perusteella nousee esiin, kuinka MAL-sopimukset ovat yhden sopimuksen kautta kahden tason sopimisen välineitä. MAL-sopimuksella toteutetaan seudun sisäistä yhteistyötä ja tahtotilan luomista, sekä valtion ja seudun välistä yhteistyötä. MAL-sopimukset vahvistavat yhteistyötä, jota VE5 kuvailee näin:

> *”Yks paras puoli näistä on ollut se, että se kaupunkiseudun kunnat ja kaupungit on keskustellut itse niistä asioista ja joutunut käymään joitain kipeitäkin asunto/liikennepuolen juttuja läpi siellä seudulla keskenään ja sit taas valtion puolella on tehty ne samat. Ja sit on menty siihen neuvottelupöytään missä niitä on käyty ja yhdessä jumpattu läpi, niin siinä on tavallaan vahvistanut sen kaupunkiseudun keskinäistä dynamiikkaa, mutta samalla vahvistanut sen valtion sisäistä dynamiikkaa monissa asioissa.”*

Valtiolle seutujen sisäisen yhteistyön tukeminen ja seutujen sisäsyntyisesti syntyvä yhteinen tahtotila ovat tärkeitä. Valtion näkemys on, että MAL-sopimuksilla seutujen sisäistä yhteistyötä ja yhteisen tahtotilan syntyä on kyetty tukemaan. Seuduille niiden sisäinen yhteistyö näyttäytyy eri tavoin kuin valtiolle ja sen näkemyksiin seutuyhteistyöstä. Seudullista yhteistyötä on seuduilla aina ollut. Seudullisen yhteistyön taso ja laajuus ovat olleet nykyistä MAL-sopimuksien kautta syntynyttä tilaa paremmalla tasolla aiemminkin. Toki jossain määrin tunnustetaan, että seudullinen yhteistyö ilman erityisiä yhteistyörakenteita on osoittautunut paikoin haasteelliseksi, koska se on ollut hyvin vapaamuotoista ja rakenteiltaan löyhää. Seudullisen yhteistyön kuvailussa hyvin organisoitu seutuyhteistyö, jossa on sitoutuneena myös poliittinen taso, nähdään toimivimpana seutuyhteistyön rakenteena. Seudullisen yhteistyön syventämistä ja sen laadukkuutta kuvaillaan vahvasti poliittisen sitoutumisen kautta. Seudun kuntien sitoutuneisuus näyttäisi tapahtuvan ja sen nähdään olevan sidoksissa poliittisen päätöksentekoon ja seudun sitoutuneisuuteen yhteisen tahtotilan luomiseksi poliittisessa päätöksenteossa. KK1 kuvailee horisontaalisen seudullisen yhteistyön syventämistä ja sen poliittista ulottuvuutta sekä tapoja näin:

> *”Meillä on siis sillä tavalla, että meillä on kaks edustajaa per kunta ja käytännössä ne on hyvin korkeelta tasolta, että ne on tyyliin hallituksen tai valtuuston puheenjohtajia…-- niin tota se on koettu varsin hyväksi, että meillä on sit se kun tässä täytyy se poliittinen taso olla sit koko ajan mukana.”*

Puhuttaessa sopimuksien kautta saatavasta lisäarvosta nousee esiin seutujen sisäisestä yhteistyöstä syntyvä hyöty ja kehitys, joka on sopimuksien solmimisen myötä tapahtunut seuduilla. Lisäarvoa syntyy niin yhteistyön rakenteista, säännöllisestä vuorovaikutteisesta yhteydenpidosta, sekä tiedon vaihdosta ja tiedon lisääntymisestä. Tiedon lisääntymisestä käytettävään muotoon kuvaa esimerkiksi yhteinen seudullinen tietopohja. Yhteisen seudullisen tietopohjan luomisella nähdään olevan arvoa sen tuottaman yhtäläisen tarkastelutavan osalta.

MAL-sopimusten nähdään vahvistaneen kaupunkien ja valtion välistä suhdetta. Seutujen osalta korostuu suoran ja säännöllisen puheyhteyden syntyminen ministeriöihin. Tämän puheyhteyden, jonka kuvataan tapahtuvan MAL-neuvottelupöydän ääressä, kuvataan tasavertaistavan ja lisäävän kummankin osapuolen ymmärrystä toisiansa kohtaan. Tasavertaisuus näkyy suhteessa muihin mahdollisiin ohjauskeinoihin, joita valtiolla on käytössä. Suora keskusteluyhteys ja lähentyminen eivät kuitenkaan ole poistaneet tiettyjä perustavanlaatuisia kahden eri hallinnontason välisiä haasteita, joita esimerkiksi VE3 kuvaa näin:

”Että ainahan kunta-valtio suhteessa on tiettyjä jännitteitä eikä niistäkään näissä ollen missään omassa kuplassaan olla, missä niitä ei esiintyisi.”

5.2.2. Yhteistyörakenteet

MAL-sopimus luo yhteistyölle rakenteita. Yhteistyörakenteet vahvistavat valtion ja seudun välistä kumppanuutta ja seudun sisäistä yhteistyötä. Yhteistyönrakenteet kokoavat sopimusosapuolet neuvottelemaan ja keskustelemaan sopimuksiin liittyvistä asioista ja viemään niitä eteenpäin. MAL-sopimuksien yhteistyön rakenteet ovat formaaleja yhteistyönrakenteita, joita seuduilla ei ole ennen MAL-sopimusta ollut. KK2 kuvaa asiaa näin:

”MAL-sopimuksiin liittyy semmoset tietyt yhteistyörakenteet valtion ja seudun välille mitä meillä ennen tätä MAL-sopimusta ollu.”

Yhteistyörakenteita on seuduilla ollut jo aiemminkin, eikä MAL-sopimus luo tämän suhteen muuta kuin tietyn tavan koota seudullinen yhteistyö tiettyyn formaaliin ennalta määritettyyn muotoon. Tämä ennalta määritelty formaali muoto yhteistyölle on seutujen itsensä organisoima tapa toimia. Yhtenäistä toiminnan mallia ei seuduilla ole. Yhteistyörakenteiden muutosta ja eriytyvyyttä muihin seutuihin tarkastellaankin erityisesti seudun ja valtion välisessä suhteessa.

MAL-sopimuksien voidaan aineiston perusteella tulkita olevan sopimuksiin kuuluvien ja kuulumattomien kuntien toimintaa eriyttäviä sopimuksia. Pohdittaessa, miksi kunnille on itsearvoisesti tärkeää saavuttaa sopimuksellinen kumppanuus suhteessa valtioon ja päästä MAL-sopimuksen tarjoamiin neuvotelurakenteisiin, löytyy tukea näkemyksille julkishallinnon ohjauksen asetelmasta, jossa ohjaus on välittömämpää ja vuorovaikutteista neuvottelukumppanuutta. MAL-sopimukset ovat valtion julkishallinnon ohjauksen välineistä osapuolia tasa-arvostavin väline. Niissä valtion harjoittama ohjaus on eniten kunnista lähtevää *bottom-up* -lähestymistapaista ohjausta ja seutujen erityispiirteitä huomioon ottavaa ohjausta. VE5 kuvailee MAL-sopimuksien kautta syntyvää neuvotelurakennetta ja neuvotteluasetelmaa näin:

”Että siinä ei ehkä ollut sellaista perinteistä valtio-kaupunki asetelmaa, että toinen pyytää rahaa ja toinen sanoo, että ei sitä rahaa tuu. Vaan tässä enemmän lähdettiin sieltä bottom-up -tyyppisesti eli katottiin sitä, tavallaan kartoitettiin se tilannekuva, sit

nostettiin niitä asioita pöydälle niinkun kumpikin nostaa ja sit käytiin se neuvottelu, että mistä, mitkä on ne loppukaneetit mitkä siihen aiesopimukseen tulee."

MAL-sopimukset kehittävät kaupunkiseudun dynamiikkaa ja mahdollistavat vastavuoroisen ja vastikkeellisen kumppanuuden sekä kaupunkiseuduille pääsyn valtion harjoittamiin sopimusrakenteisiin, joihin MAL-sopimuksiin kuulumattomilla seuduilla ei ole pääsyä. Yhteistyörakenteilla, joita MAL-sopimuksissa seutujen ja valtion välille syntyy, puututaan kuntien keskinäiseen kilpailuun. Sopimuksiin kuuluvien seutujen välistä kilpailua MAL-sopimus taas vähentää samoihin sopimusrakenteisiin kuulumisen osalta. MAL-sopimuksien voidaan tulkita tukevan kuntien välillä eriytyvää kilpailua ja kilpailukehitystä. MAL-sopimuksen kautta syntyy resurssien suhteen kilpailuetua sopimukseen kuuluvien ja sopimuksiin kuulumattomien seutujen välille. Tämä on huomattavana tärkeänä erona siihen, että myös monilla muillakin kuin MAL-sopimusseuduilla tehdään MAL-työtä. VE3 toteaakin:

"Että kunnathan kilpailee keskenään niinkun asukkaista ja investoinneista ja näistä valtion rahoista."

Neuvotteluiden laajuutta ja konkreettisten toimenpiteiden määrää rajaavat niihin liittyvät rajoitteet, joten neuvotteluiden kautta ei voida juurikaan puuttua muuhun kuin yhteisen tahtotilan luomiseen ja tavoitteiden yhteensovittamiseen. MAL-sopimuksien neuvottelurakenteissa voidaan neuvotella tavoitteista. Neuvottelujen toteuttaminen on kuitenkin jokseenkin rajallista tiettyjen rajoitteiden, kuten budjettiraamien vaikuttaessa neuvotteluihin liittyvään vapauteen, kuten KK3 toteaa:

"Että sitten jos ajatellaan semmoista neuvottelua tai sopimuksellisuutta, että pyrittäis yhdessä muodostamaan tahtotila, niin onhan se vähän eri ja huono lähtökohta, että toinen sanoo, että raamit on tässä ja ne ei muuksi muutu. Että ei se niinkun vaikka siitä käytetään termiä sopimuksellisuus, niin kyllä siellä taustalla on tottakai ne valtion vaikka budjettirajoitteet ja tän kaltaiset asiat. Että ei sitä nyt ihan voi sanoa että silleen ihan vapaasti vaan tässä sovitaan että mitä tehdään."

Sopimuksien yhteistyörakenteet ovat alttiimpia muuttuville ja poikkeuksellisille oloille, joita esimerkiksi koronaepidemia on aiheuttanut. Riskialttius liittyy toiminnan organisoimiseen ja siihen liittyviin riskeihin, joihin varautuminen on ollut puutteellista. Koronan takia Jyväskylän, Kuopion ja Lahden sopimusneuvottelut kärsivät, koska yhteistä pääomaa ei päässyt syntymään MAL-matkailun puuttumisen takia. "MAL-matkailua" kuvaillaan tärkeäksi osaksi sopimuksia, koska sopimukset syntyvät vuorovaikutteisessa prosessissa. Prosessille kannalta tärkeänä nähdään paikallistuntemuksen lisääminen valtion keskushallinnossa, jotta sopimuksista voidaan tehdä

paikalliset erityispiirteet huomioon ottavia. SK1 kuvaa vierailuprosessia oleelliseksi osaksi sopimuksia näin.

> *”…nyt vaan huomas sen tässä neuvottelun aikana, että ongelma oli tämä koronatilanne. Että nyt valtion neuvottelijat valtion edustajat ei päässy esimerkiksi käymään täällä alueella ollenkaan. Ja se ois ollu erittäin tärkeetä, että he niinkun tietäs ja ymmärtäs, että mikä on meidän alueen ominaispiirteitä ja mitä meidän pitäis kehittää ja se oli jännä neuvotteluissakin alussa, kun puhuttiin jostakin meidän (kohteen nimi poistettu), ei he ymmärtäny koko asiaa mikä se on kun ei he tunne tätä paikallista seutua. Sillä tavalla vähän hankala oli neuvotella, kun ei heillä ollu tietämystä.”*

MAL-sopimuksilla luodaan pääomaa myös muuten kuin vain konkreettisten investointien muodossa. Pääoma voi olla niin henkistä, sosiaalista kuin myös kokemuspohjaista. Kokemuspohjaisen pääoman luontiin liittyy uuden tiedon ja ymmärryksen synty kokemuksien kautta. Pääomaa syntyy kaikille sopimuksissa aktiivisesti mukana oleville sopimusosapuolille. MAL-matkailu liittyy osaksi henkisen ja sosiaalisen pääoman luomisen prosessia, kuten VE1 kuvaa asiaa:

> *”Traditio alkaa olla niin monessa sukupolvessa, että tää tämmönen niinkun henkinen tai sosiaalinen pääoma miten sen sanoisi valtionhallinon ja kaupunkien välillä on ilman muuta tiivistynyt ja se että näitä on ennen korona-aikaa neuvoteltu lähes yksinomaan fyysisissä palavereissa eli valtio on jalkautunut lentämällä itse kaupunkiseuduille ja kaupungintaloille, niin ja tavannut sitä seudun väkeä niinkun useamman tunnin kestävissä kokouksissa ja neuvotteluissa niin se on ollu omiaan vahvistamaan tätä suhdetta ja tavallaan erittäin hyvä henki on syntynyt näitten välille. Mutta se on tavallaan se fyysinen tapaaminen ja se niin sanottu ”MAL-matkailu” niin se on myöskin sitten lujittanut näitten MAL-ministeriöitten välistä suhdetta. Eli uskaltasin väittää se, että säännöllisesti on matkustettu tapaamaan näitä isoja kaupunkiseutuja niin matkalla on punoutunut yhtenäinen linja aika luontaisesti siihen, että miten näihin alueen ehdottamiin hankkeisiin sitten suhtaudutaan.”*

5.2.3. Seutuyhteistyö

Seutuyhteistyö on seudun yhteisen ymmärryksen ja tahtotilan luomista valtion kanssa käytäviin sopimusneuvotteluihin. Ennen sopimusneuvotteluja seuduilla priorisoidaan ja päätetään seudun kannalta keskeisistä tavoitteista. Seutuyhteistyön muodostumisen kannalta keskeistä on seudun keskuskaupungin suhde ympäröivään kaupunkiseutuun. Millainen luottamus rakentuu keskuskaupungin ja kaupunkiseudun välille, ratkaisee monia seutuyhteistyöhön liittyviä asioita.

Puhuttaessa sopimuksien kautta syntyvästä suhteesta nousee teemana esiin luottamus. Sopimuksien olemassaolon ehtona näyttäisi aineiston perusteella olevan luottamus osapuolten välillä.

Sopimuksilla, kuten MAL-sopimuksella, rakennetaan luottamusta osapuolten välille toimia perinteisten ohjauskeinojen ulkopuolella kentällä, jossa luottamukseen liittyvät riskit ja niiden arvostaminen on hankalasti määriteltävissä tai niiden arvoa ei ole määritelty. Arvon määrittely on tässä aineiston perusteella sopimuksen jääminen syntymättä tai sopimusosapuolen käyttäytyminen sopimukseen kirjatun tahtotilan vastaisesti esimerkiksi pitkittämällä toimenpiteen toimeenpanoa tai käyttäytymällä muutoin yhdessä luodun ja yhteiseksi uskotun tahtotilan vastaisesti. Luottamus vahvistaa suhdetta.

MAL-sopimusten keskiössä on keskuskaupunki. Valtion ja keskuskaupungin välinen yhteistyö nähdään helpoksi, koska tavoitteet ovat hyvin samankaltaisia. KK1 kuvaa asiaa näin:

> *”Tässä on valtion ja sen keskuskaupungin välinen yhteistyö on se juttu. Eräällä tavalla. Eli aika monessa kysymyksessä valtio ja keskuskaupunki ovat aika samalla aaltopituudella ja vie eteenpäin samantyyppisiä asioita. Ja sitten pyritään ikään kuin hillitsemään sitä niinkun kehyskuntien kermankuorintaa, jos tämmöstä termiä voi käyttää.”*

Seudun kuntien rooli on vaikeammin määriteltävissä, koska MAL-sopimus ei erityisesti edellytä jonkin seutukunnan mukana oloa. Seudun kunnat ovat kuitenkin tärkeänä osana sopimuksia, vaikka seutukuntien nähdään joiltain osin hyötyvän sopimuksista suhteettoman paljon kantaen samalla pienimmän vastuun. Tilannetta kuvaillaan paikoin kermankuorinnaksi. Toisaalta seudun kunnat näkevät myös, että sopimus ei välttämättä tarjoa niille mitään ja sopimuksissa mukana olemisen perusteet saattavat olla vähäisiä. Luottamus hyötyjen ja vastuun oikeudenmukaiseen jakautumiseen vaikuttaisi olevan keskuskaupungin ja seutukuntien välisen suhteen keskiössä MAL-sopimuksissa. Yhtenäinen ja eheä kaupunkiseutu on kuitenkin koko seutua hyödyttävä tavoitteellinen tila. MAL-sopimus vahvistaa yhtenäisen ja eheän kaupunkiseudun tavoittelua lisääntyneellä yhteistyöllä seudun sisällä.

Yhteistyön vahvistuminen seudun kuntien välillä näkyy lisääntyneenä viranhaltijoiden välisenä yhteistyönä. Yhteistyön määrä on lisääntynyt erityisesti sopimusten valmisteluvaiheessa. Yhteistyö on pakottanut seudun kunnat arvioimaan seudun vahvuuksia ja heikkouksia sekä sitä mihin suuntaan seudun kehitystä halutaan ohjata. Seudun kehityksen tarkastelu pakottaa miettimään, mitä yhteiset seudulliset tavoitteet käytännössä tarkoittavat. Seudun sisäisten neuvottelujen pitää siis pohjautua konkretiaan, eikä seudun sisällä käytävissä neuvotteluissa voi aineiston perusteella ”puhua vain lämpimikseen”.

5.2.4. Koordinaatio

Koordinaatio liittyy valtion ja seudun väliseen toimintaan resurssien kohdentamisessa oikea-aikaisesti, sekä seudun sisäisen toiminnan koordinoimiseen. Koordinaatio tapahtuu formaaleissa seudun sisäisissä ja valtion välisissä yhteistyörakenteissa. Koordinaatiota yhdistää tavoite ja pyrkimys, että asukkaalle kohdistuisi toiminnasta mahdollisimman vähän häiriötä ja haittaa. Tämä näkyy esimerkiksi toiminnan ajoittamisena. Toiminnan ajoittamisella on vaikutusta asukkaihin erityisesti laajoissa ja vaikutuksiltaan merkittävissä rakennushankkeissa. MAL-sopimuksiin keskeisesti liittyvä yhteensovittamisen tavoite kuvaa koordinaatiota osuvasti. MAL-sopimuksiin ja koordinaation liittyvissä kuvauksissa korostui se, että MAL-sopimuksilla tehdään työtä asukkaita varten. Sopimuksien ja niihin liitettävien asioiden tulisi lopulta palvella kaupunkiseudun asukkaita.

Koordinaation tarvetta korostaa MAL-sopimuksiin liittyvä suurimittakaavaisuus ja tärkeys toteuttaa suurimittakaavaiset toimenpiteet mahdollisimman oikea-aikaisesti. MAL-sopimuksien pyrkimyksenä on siirtyä mittakaavallisesti ja vaikutukseltaan kohti suurempien ja vaikutukseltaan laajempien tavoitteiden saavuttamiseen ja resurssien käytön oikea-aikaisuuteen. KK3 toteaa näin puhuessaan resurssien käytön oikea-aikaisuudesta tavoitteiden saavuttamiseksi:

> *”Ja että mahdollistetaan asuntotuotantoa tai yritystoimintaa tai sitä joukkoliikenteen kehittämistä mihin nyt niinkun ilmastotavoitteisiin esimerkiksi pyritään, että ne niinkun molemmilla, kun on samat tavoitteet niin, että molemmilla on sit ne toimenpiteet oikee aikasesti viritettynä ja resurssit niihin.”*

Koordinaatio on osapuolten, rakenteiden ja henkilöiden näissä rakenteissa vakiintumista. Säännöllinen yhteydenpito, resurssit ja mahdollisuus yhteensovittamisen yhteydessä koordinoida päätettävien asioiden toteuttamista on MAL-sopimuksissa tärkeää. KK3 kuvaa koordinaation teemaa MAL-sopimuksissa näin.

> *”Ja sitten siihen, että valtio tietää tai pystyään niinkun ajoittamaan esimerkiksi hankkeita ja toimenpiteitä yhdessä paljon paremmin. Että meillä on aina esimerkkinä käytetty tuota asemanseutua, jonka niinkun kehittäminen oli pitkän aikaa kaupunkivetoista ja valtiotoimijoille esillä, että meillä on lähdössä asemanseudun kehittäminen ja ratapihan korjaaminen pitäis ajoittaa siihen ja ei se silti niinkun. Siellä aina vaihtu ihmiset ja se ei mennytkään se viesti eteenpäin. Että sitten kun se niinkun käynnisty, niin sitten siellä ei ollutkaan valtion suunnalla rahaa käytettävissä siihen ollenkaan, että sitten niitä kaivettiin erilaisista EU-rahoituksista ja muualta että saatiin se edes niinkun jollakin tasolla käyntiin. Ja se iso remontti käynnisty vasta sitten kun ne*

rakennukset siinä, tavallaan se kaupungin osuus jo hoidettu, että ihan tällaseen, että se yhteinen ajoitus ja tiedonkulku toimii. Että pystytään niinkun tekemään yhdessä parempaa kaupunkikuvaa ja ajoittaa sitä sillä tavalla, että siitä ei eri osapuolille niinkun asukkaat ei kärsi siitä huonosta ajoituksesta, niinkun nytten tulee käymään, että ihmiset asuu siellä ja pihalla kolkutellaan useita vuosia sen jälkeen."

MAL-sopimuksien kautta tavoitellaan hajaantuneen maanomistuksen, hankkeiden, toimivallan ja ajallisen toiminnan koordinointia eheäksi kokonaisuudeksi. Sopimuksien kautta pyritään saavuttamaan koordinoitua ja koherenttia resurssien hyväksikäyttöä. Koordinaatiota voidaan pitää resurssitehokkuutta edistävänä tekijänä. Koordinaatiota ja tehokkuutta KK3 kuvaa näin:

"Mutta paljon sellasia, koska niinkun valtio on siellä kaupungin sisällä, vaikka jossakin liikenneverkoissa kokoajan ja varsinkin (keskuskaupungin nimi poistettu) moottoritie ja rata menee keskeltä niin niissä tulee kokoajan semmosia yhteensovitettavia asioita, niin se toimii se keskusteluyhteys, resurssit on oikealla vuodella kohdennettuna ja niitä hankkeita saadaan eteenpäin ne hankkeet joilla sitten on elinkeinopoliittisia tai kaupunkirakenteellisia, niinkun vaikutuksia."

Koordinaatiota ja sen vajavaisuutta kritisoidaan valtion omistajuuden ja sen osittaisen puuttumisen kautta MAL-sopimuksissa. Valtio MAL-sopimisen osapuolena ei ole koko valtio ja sopimusten ulkopuolelle jää useita merkittäviä tahoja. Tämä jättää sopimisen tarpeen *public-public*-tilanteissakin osin paikallisesti tehtäväksi.

5.3. Sopimukset ja sopimuksellisuus ohjauksen välineenä MAL-teemassa

5.3.1. Sopimus – kun parempaakaan ei ole keksitty

Sopimuksellisuus julkishallinnon ohjauksen välineenä on aineiston perusteella nopea, hyvä ja tarkoituksenmukainen väline, joka tuo mukanaan paljon positiivista yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen ja toiminnan järjestämiseen. Sopimuksellisuuden hyvinä puolina ovat erilaiset tekemiseen kannustavat porkkanat ja vapaaehtoisuus olla tai olla olematta mukana sopimuksissa. Positiiviset tekijät jakautuvat konkreettisiin tekijöihin kuten rahalliseen hyötyyn, aineettomiin tekijöihin kuten henkisen ja sosiaalisen pääoman kertymiseen sopimuksellisen prosessin myötä, eri organisaatioita hyödyttäviin tekijöihin kuten pienten investointien MAL-rahaan ja prosessitekijöihin, joita esimerkiksi ovat sopimuksiin liittyvät neuvottelut, neuvotteluprosessi, seuranta ja arviointi. Sopimuksen korvaaminen jollain muulla vaihtoehtoisella tavalla nähdään hankalaksi. MAL-tematiikkaa ja sopimuksia KK4 kuvaa näin:

”No mun mielestä sopimus on hyvä asia, mutta en tiedä mikä se nyt muu vaihtoehtoinen tapa sitten on.”

Sopimus on toimiva tapa ratkaista MAL-teemojen asioita. MAL-teemoista ja sopimuksista puhuttaessa aineisto kertoo, kuinka maankäyttöön, asumiseen ja liikkumiseen liittyy lakisääteisyys, ja monet MAL-teemat ovatkin hyvin vahvan lakisääteisen sääntelyn alla. Lakisääteisten prosessien lopputulosten kuvataan olevan hyvin erilaisia suhteessa sopimuksellisen prosessin tarjoamaan joustavuuteen ja kykyyn tunnistaa seudun erityispiirteet. Sopimuksellisuus nähdään myös tärkeäksi, koska muut mahdolliset keinot nähdään yksipuolisiksi ja vastikkeettomiksi. Sopimuksellisuus tarjoaa myös viitekehyksen, jossa eri hallinnonalat ja sektorit voidaan kytkeä toisiinsa ja rajapinnat tai osaoptimoinnin lokerot voidaan ylittää kuitenkin lainsäädännön, toimivaltarajojen, sekä hallinnon rajojen osalta hyväksyttävässä muodossa.

MAL-teema on myös toistaiseksi muuttumaton tehtäväkenttä kuntien toimintaympäristössä. Hyvinvointi- ja palvelualueuudistuksen myötä kuntien tehtäväkenttä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajana siirtyy hyvinvointimaakunnille sekä Helsingin kaupungille. Sopimukset ovat hyvä työväline tällä hetkellä, mutta muuttuva julkishallinnon rakenne ajaa pohtimaan, ovatko sopimukset enää tulevaisuudessa toimivin väline esimerkiksi MAL-teemassa. Vaikka MAL-sopimukset sisällöltään elävät ajassa, niin onko sopimus itsessään sellainen, joka kestää toimintaympäristön muutoksia. KK1 pohtii asiaa näin:

”...mutta tässä kannattaa ehkä vähän odottaa miten tää uus kunta, jossa se SOTE on siirretty pois hyvinvointialueille ja jossa toisaalta se elinvoimarooli on vahvistunut ja nyt sit työllisyysasiat ja TE-uudistus tuo ne taas kunnan tehtäväkenttään. Että tavallaan se uus kunta on erilainen kuin se missä me tällä hetkellä elämme, niin miten tää tulee vaikuttamaan sit siihen kuntarakenteeseen ja kuntayhteistyöhön seudulle. Eli se tulee niin sanotusti jäämään nähtäväksi. Tässä täytyy varmaan odottaa se kaks valtuustokautta, että mihin suuntaan se menee. Että onks nää sopimukselliset instrumentit enää siinä uudessa maailmassa? Onks ne toimivia työkaluja? Uskoisin näin, että ne on mutta mihin suuntaan niitä pitää kehittää niin se on sit semmonen mielenkiintoinen kysymys.”

Vapaaehtoisuus on sopimuksissa hyve. Sopimuksien hyvinä puolina pidetään vapaaehtoisuutta. Sopimukset ovat vapaaehtoisia ja niissä keskusteltavat ja neuvoteltavat asiat ovat myös vaikeita. Siksi on tärkeää, että sopimukset eivät synny pakottamisen seurauksena tai niistä neuvottelu ei vaadi pakottamista. Valtio ja kunnat ovat asiasta lähestulkoon yksimielisiä. Sopimuksien pakottaminen ei

ole tarkoituksenmukaista ja saattaisi vaikuttaa lopputuloksiin negatiivisesti. VE2 kuvaa, miksi MAL-sopimus on hyvä pitää vapaaehtoisena:

> *”Se on vapaaehtoinen sopimus, että se ei oo pakosti väännettävä sopimus. Mä luulen, että jos se olisi lakisääteinen pakko, niin se vaikuttas ehkä ei hyvällä tavalla siihen sopimuksen lopputulokseen.”*

Positiivisuus on varmuutta tulevasta. MAL-asioiden ratkaisemisessa sopimuksien kautta aineistossa nousee esiin positiivisia tekijöitä, jotka puoltavat sopimuksia suhteessa muihin ohjauksen välineisiin, kuten rahoitukseen, informaatio-ohjaukseen tai lakisääteisyyteen. Suhteessa muihin käytettävissä oleviin välineisiin nousee aineistosta erityisesti esille sopimusten pitkäjänteisyys, joustavuus ja eri hallinnonalojen ja sektoreiden kytkeminen toisiinsa sekä MAL-asioiden katsominen sopimuksen viitekehyksessä laaja-alaisesti. KK3 kiteyttää MAL-asioiden ratkaisemisen sopimuksellisen instrumentin käytöllä näin:

> *”No se vois olla jotakin muuta sopimuksellisuutta. Mutta ehkä tämmönen perinteinen budjettivuosittain tapahtuva niin se hävittää just tän pitkäjänteisyyden ja se on ihan puhtaasti sitten siitä, että hallitukset vaihtuu ja siihen tulee semmosta, niinkun häviää tavallaan se tai tulee semmonen katkos hallitusten vaihtuessa siinä, että tää pitkäjänteisyys on näitten MAL-sopimusten semmonen hyvä pointti.”*

MAL-sopimuksien olemassaolon voi tulkita myös viittaavaan siihen, ettei muilla käytettävissä olevilla keinoilla ole voitu saavuttaa haluttua lopputulosta tai asioiden ratkaisemisessa on epäonnistuttu. Sopimukset kertovat myös muiden ohjausvälineiden puutteista ja epäonnistumisista. MAL-sopimuksien kautta tapahtuvan ohjauksen nähdään ylittävän muiden ohjausvälineiden liian kapea-alainen ja osaoptimointiin kannustava toimintatapa. MAL-sopimuksien pääidean mukaista toimintaa on kokonaisvaltainen, poikkihallinnollinen ja ylisektoriaalinen katsanto.

MAL-sopimuksien aihekenttä on todettu hyvin haasteelliseksi. MAL-sopimuksien olemassaoloa ja tarkoitusta voidaan tiivistää eri osapuolten tavoitteiden yhteensovittamisen välineeksi. MAL-prosessissa neuvottelu ja päätöksenteko ovat koko prosessin ajan tiiviissä yhteydessä, eivätkä toisistaan erillisiä. Muissa hallinnon ohjauksen välineissä ohjaus ja prosessi ovat jossain määrin toisistaan irrallisia. Yhteensovittamisen kannalta sopimus on parhaiten toimivin väline verrattuna esimerkiksi lainsäädäntöön. Sopimuksellisuutta prosessina kuvataan vuorovaikutteiseksi. Siinä yhdistyy erilaisia ohjauksen välineitä, kuten informaatio ja rahoitusohjaus. Usean eri ohjausvälineen

käytöllä voidaan käyttää eri ohjauksen välineiden hyviä puolia ja esimerkiksi konkretisoida informaatio-ohjauksen hyvät puolet yhdistämällä siihen rahoitusohjauksen hyviä puolia eli rahaa.

Sopimuksellisuus on monitulkintainen väline ja sille annettavat tulkinnat riippuvat vahvasti tulkitsevasta tahosta. Aineiston perusteella kunnat ja kaupungit tulkitsevat sopimuksia edunvalvonnan välineenä. Kunnat tulkitsevat, että jos ne eivät ole mukana sopimuksissa, on se niille edunvalvonnallinen tappio minkä lisäksi se epätasa-arvoistaa kuntia, kaupunkeja ja seutuja. Tutkimuksen keskiössä olleilta keskuskaupungeilta on aineiston perusteella puuttunut ennen MAL-järjestelmää sopimuksellinen kehittämisväline. Kuntien antamat tulkinnat sopimuksellisuudelle kertovat myös siitä, että valtion ja seudun välistä yhteistyötä halutaan edelleen kehittää. Valtion kehittämisinstrumenttien kuvataan menevän ohjelmaperusteisista kehittämisohjelmista kohti sopimusperustaisia välineitä. Valtion antamat tulkinnat aineiston perusteella kuvaavat sopimuksia seutuyhteistyön ja koheesion lisäämisen välineenä, sekä pragmaattisena välineenä puuttua maankäyttöön ja kaavoitukseen eheän ja kestävän yhdyskuntarakenteen saavuttamiseksi.

5.3.2. Sopimusosapuolet

Kysymys sopimusosapuolista liittyy aineiston perusteella vahvasti omistajuuteen. Ketkä neuvottelevat ja kuka on erityisesti valtion osapuolelta omistaja. Valtio ei sopimuksissa ole koko valtio, vaan tiettyjen MAL-näkökannasta merkittävimpien valtion toimijoiden muodostama kokonaisuus. Valtion omistajuuden vajavaisuus näkyy esimerkiksi siinä, että valtion kiinteistövarallisuuden erikoistoimija Senaattikiinteistöt puuttuu kokonaan sopimuksista. KK3 kuvaa tilannetta valtio-osapuolen puutteellisuudesta seuraavasti:

> *”Ja se tietysti se, että valtio näkökulma, että siellä ei oo että ehkä sitä vois laajentaa vielä että mitä, että mitkä valtion osapuolet siinä sopimuksessa on mukana. Että esimerkiksi joku vaikka valtioyhtiöt ei oo siinä mitenkään mukana, että joku vaikka Senaatti tai jokin muu mikä meillä oli esimerkiksi keskustelussa (kohteen nimi poistettu) että niistä ois voinut valtion kanssa sopia, että valtio myös niinkun tukee niitä. Mutta kun Senaatti ei oo osapuoli, että ei voi sellaisia, että niitä pitää sit paikallisesti jää ratkastavaks tämmöset asiat. Että mä mietin että mikä se valtio osapuoli siellä on. Että nythän se lähinnä on kumminkin ARA, Ympäristöministeriö ja Liikenne ja viestintäministeriö että siellä ei oo hirveenä niitä. Valtio että valtio ei oo ihan koko valtio.”*

Valtio-osapuolen rajallisuutta voidaan tulkita hallittavuuden ja hallinnan näkökulmasta ja siten, ettei sopimuksiin välttämättä ole halua tai niihin ei nähdä tarvetta sisällyttää kaikkia valtio-osapuolen

toimijoita. Tällä tulkinnalla voidaan nähdä, että sopimuksien tarkoitus on säilyä enemmän valtion strategisen tavoitteenasettelun työkaluna kuin tavoitteiden operationalisoinnin välineenä. Sopimuksilla määritellään mitä halutaan tehdä, ei miten se tulisi tehdä. Sopimusneuvottelujen kannalta koko valtion oleminen neuvottelupöydässä kokoaisi neuvottelutilanteeseen tarpeettoman suuren joukon. Toiminnallisen vapauden jättäminen sopimusten toteuttamiseksi ei välttämättä toteuta parhaiten laajan katsannon ja yhteensovittamisen tavoitteita, jos toiminnan seurauksena syntyy paikallisia yhteensovittamattomia ratkaisuja eri seutujen välillä. Toiminnallista vapautta voidaan myös haluta jättää, jotta toiminnan operationalisoinnin tuloksena voisi syntyä laajemmin erilaisia toiminnan toteuttamisen tapoja, joista voitaisiin viestiä muille seuduille. Toiminnallisen vapauden jääminen neuvottelutulosten ulkopuolelle viestii myös siitä, ettei sopimusneuvotteluissa päästä tai ole voitu päästä tavoitteiden operationalisoinnin tuloksiin.

Sopimusosapuolien täytyy olla tunnistettuja toimivaltaisia toimijoita, joilla on valtaa päättää sopimuksiin liittyvistä päätöksistä. MAL-sopimuksella ei voida ohittaa näitä seikkoja, kuten KK4 perustelee sopimusosapuoliin ja toimivaltaisuuteen liittyvää kysymystä:

> *”Että jos (kaupungin nimi poistettu) kaupunki jotain tekee, niin se tehdään tietysti Suomen kuntalain, kaupungin hallintosäännön ja meidän toimivaltasuhteitten ja budjettipäätöksien mukaiset ratkaisut. Että eihän se sopimuksella tietenkään voi niitten yli kävellä. Että siinä mielessä toimivallat on kuitenkin selvät, että niitä ei voi muuttaa.”*

5.3.3. Sopimustavoitteet – määrällisistä laadullisiin

MAL-sopimuksia on ollut aiemmilla neljällä MAL-seudulla pääkaupunkiseudulla, Turussa, Tampereella ja Oulussa, joissa erityisesti pääkaupunkiseudulla on asetettu määrällisiä tavoitteita esimerkiksi asuntotuotannolle ja kaavoitukselle. Tavoitteista on puhuttu selkeästi kvantifioiden ja niiden saavuttaminen on vaatinut selkeämmin määrällisten tuotantotavoitteiden asettamista. Niitä on voitu tarkastella melko selkeästi sopimusten seurannassa ja arvioinnissa ja yksituumaisesti nähdä, ovatko ne toteutuneet tai jääneet toteutumatta. Aineiston perusteella siirtymä uusien MAL-sopimusten eli Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kohdalla, sekä vanhoilla MAL-seuduilla on ollut määrällisistä tavoitteista kohti laadullisia tavoitteita.

Sopimuksia voidaan tulkita tiettyjen tuotantotavoitteiden saavuttamisen välineinä. Puhuttaessa MAL-sopimuksiin liitetyistä tavoitteista puhutaan usein valtion määrittelemistä määrällisistä tuotantotavoitteista. Näitä tavoitteita ovat esimerkiksi kohtuuhintaisen asuntotuotannon määrälliset

tavoitteet, kuin myös määrällisesti riittävä kaavoitustarjonta. Valtion asettamat määrälliset tavoitteet ovat kulkeneet sopimuksissa mukana pitkään, mutta ne jäävät nykyisellään vähemmälle huomiolle sopimuksiin liitettävien tavoitteiden keskittyessä yhä enemmän laadullisiin tavoitteisiin. Tavoitteista ei puhuta yksiselitteisen määrällisinä tuotantotavoitteina, vaan tavoitteina, joiden saavuttaminen on abstraktimpaa ja joiden saavuttamista ei ole yksiselitteisesti määritelty.

Laadulliset tavoitteet ovat seurausta tarpeiden ja lähtökohtien muutoksesta. Lähtökohtana ei ole enää vain määrällisten tavoitteiden saavuttaminen, kuten asuntotuotannossa tietty tuotettu määrä asuntoja. Tarve on siirtynyt enemmän esimerkiksi laadukkaiden elinympäristöjen rakentamiseen, mikä huomioisi ilmastonmuutoksen. Lähtökohtien muutos kielii myös siitä, että sopimusta on uskallettu ja voitu käyttää myös muiden kuin määrällisten tavoitteiden saavuttamiseen. Laadulliset tekijät ovatkin tulleet aiempaa enemmän sopimuksiin. Taustalla vaikuttaa ajatusmaailman muutos siitä mitä sopimuksella voidaan ja mitä niillä tulisi tehdä. VE6 tiivistää asian näin:

> *”Mutta tää on ehkä just sen kun tietyllä tavalla tähän ilmastoasiaan ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen tää viherrakenteen mikä sit kaupunkiseutusuunnitelmassa on jo mukana, niin että miten sen merkitys tässä lisääntyy, että sehän on sinne asumisen viihtyvyyteen ja ilmastonmuutoksen sopeutumiseen ja viilentämiseen ja muuhun, että myös se ympäristön laatutekijät miten sitä sinne sitten tulee mukaan, että kun nyt ollaan enemmän oltu sitä että miten se joukkoliikenteen osuus kasvaa ja kävely ja pyöräily lisääntyy ja kuinka paljon asuntoja tulee, niin mimmoisia näitä laadullisia tekijöitä alkaa tulla lisää mukaan.”*

5.3.4. Sopimuksien hallinnollinen taakka

Sopimuksien hallinnollisella taakalla tarkoitetaan sopimuksien tekoon vaadittavaa työtä. Hallinnollinen työ koostuu karkeasti jaoteltuna päätöksestä aloittaa neuvottelut, neuvotteluihin valmistautumisesta ja mandaatin hankinnasta, neuvotteluprosessista, sopimusten toimeenpanosta ja sopimusten seurannasta sekä arvioinnista. Sopimukset eivät skaalaudu ja jokainen sopimusprosessi muodostaa yksilöllisen ja ainutlaatuisen prosessin, jonka lopputulemaa on haasteellista, ellei jopa mahdotonta skaalata tai viedä sellaisenaan muualle. Sopimukset ovat hallinnollisesti raskaampia ja neuvottelijoiden määrän pysyminen erityisesti valtion keskushallinnossa samana nostaa esiin resurssien niukkuuden. Sopimusprosessi on myös kunnille raskas. Hallinnollista taakkaa syntyy kaikissa prosesseissa, mutta sopimuksellisessa prosessissa taakka on alkuun muita ohjausmuotoja suurempi. Se tosin kevenee prosessin edetessä ja uusien sopimuskierrosten myötä. Aineistossa nousikin esiin hallinnollisen raskauden keveneminen sopimusprosessin jatkuessa, kun yhteistä

pääomaa on syntynyt. On silti syytä huomata, että kaikki hallinnolliset prosessit ja julkishallinnon ohjauksen muodot vaativat työtä eivätkä synny tyhjästä tai ilman työtä. Eräs hallinnolliseen taakkaan vaikuttavista tekijöistä on seutujen erilaisuus ja siitä johtuva erilaisuuden tunnistamisen tarve ja sen huomioiminen sopimuksissa. Sopimuksilla kyetäänkin tunnistamaan ja vaikuttamaan tarkkarajaisemmin erilaisiin haasteisiin. KK4 kertoo asiasta näin:

> *"Ja mun käsittääkseni se sopimuksellisuus on juuri se kanava, jolla pystytään tunnistamaan niitä eri alueitten vahvuuksia ja ominaispiirteitä. Itse en ole vielä keksinyt muuta. Mutta sitten samaan hengenvetoon sanon, että se on hyvin hallinnollisesti raskas."*

Sopimuksia kuvaillaan tapana irtaantua perinteisistä ohjauksen keinoista. Perinteiset ohjauksen keinot, kuten lainsäädäntö, budjettiohjaus ja informaatio-ohjaus säilyvät edelleen taustalla, mutta sopimukset tarjoavat työkalun pureutua tiettyihin haasteisiin tarkemmin. KK4 esittää asian näin:

> *"Niin ehkä semmonen helmasynti valtion harjoittamassa kaupunkipolitiikassa on se, että se tarjoaa niinkun oikean jalan saapasta numeroa 42 kaikille. Eli se niinkun tasapäistää alueita ja kuntia. -- ...mutta sitten on tietysti tunnistettava ja ymmärrettävä se, että Suomi on laaja maa ja meillä on 300 kuntaa ja kunnat ja kaupunkiseudut on hyvin erilaisia ja niitten niinkun vahvuudet ja ominaispiirteet ja kysymykset saavutettavuudesta, väestönkasvusta, ikärakenteesta, teollisuuden rakenteesta, elinkeinon rakenteesta ja niin edelleen. Onhan ne monelta osin poikkeavia. Ja varmaan siinä se lähtökohta ja perusfilosofia ja ajatus on se, että tämmösellä harjoitetaan sopimuksellista kaupunkipolitiikkaa, jossa tunnistetaan sen kyseisen alueen erityispiirteet ja ominaispiirteet ja tehdään sen seudun ja valtion yhdessä semmosia toimenpiteitä, jotka parhaalla mahdollisella sen myötävaikuttaa sen kyseessä olevan seudun kehitykseen tai poistaa joitakin ongelmakohtia tai pullonkauloja mitä sillä seudulla on."*

MAL-sopimuksilla pyritään tiivistämään hallinnon eri alojen ja sektoreiden välistä yhteistyötä. Eri toimialojen on nähty olleen toisistaan irrallaan. Ohjausvälineet ja niiden käyttö toisistaan erillisinä on perusteltua, mutta se ei edistä tavoitteellisesti eri sektoreiden ja hallinnonalojen välistä integraatiota. Kuntia voidaan ohjata eri ohjauksen keinoja käyttäen. VE1 kuvailee eri ohjausvälineitä näin:

> *"Perinteiset rahoitusohjaus, lainsäädäntöohjaus, informaatio-ohjaus ja sitten sopimusohjaus on nostettu neljänneksi ohjauksen välineeksi tai alalajiksi. Ja tää on varmaan ihan perusteltu jako taikka jäsennys, mutta itse mä lukisin kuitenkin tän sopimusohjauksen enimmäkseen rahoitus ja informaatio-ohjauksen kombinaatioksi, joka niinkun loksahtaa molempiin niin sanottuihin vanhoihin luokkiin tästä kuntien ja kaupunkien ohjaukseksi."*

5.3.5. Sopimuksellisuuden ja sopimuksien riskit ja haasteet

Aineiston perusteella sopimuksellisuuteen ja sopimuksiin liittyy riskejä, jotka jakautuvat teemoihin ”jos sopimusta ei synnykään” ja ”jos sopimuksen mukaan ei toimita”. On huomattavaa, että aineistossa näistä puhuttiin vain mahdollisina ja mahdollisesti toteutuvina uhkakuvina, eikä jo toteutuneina tai todennäköisesti lähitulevaisuudessa toteutuvina riskeinä. Tämä toisaalta kuvaa sopimusten teon hyvää henkeä ja sitä, kuinka toistaiseksi yhteistyön toimivuus ja sopimusjärjestelmä on ollut toimiva.

MAL-sopimuksen riskit jakautuvat myös seudun sisäiseen sekä seudun ja valtion väliseen suhteeseen. Valtion ja seudun välisessä suhteessa sopimuksien riskejä arvioidaan niin, että sopimuksiin ei sitouduta tai sopimuksissa ei toimita halutun yhteisen tahtotilan mukaisesti. Yhteisen tahtotilan mukaan toimiminen edellyttää sitä, että toimissa ei viivytellä ja sopimuksen toteuttamisen suhteen vallitsee hyvä henki. Seudun sisällä valmistelun tulee olla tiivistä ja kaikki seudun kunnat huomioivaa ja mukaan ottavaa. KK3 esittää asian seudun sisäisestä sopimisen riskeistä:

> *”Ei sitä voi valmistella sitä sopimusta, jos sitä ei tee yhdessä tai ainakin siinä voi olla riski, että niitä ei hyväksytä, jos se tapahtuu hyvin vähäisessä yhteistyössä.”*

MAL-seutujen laajeneminen on nähty riskinä. Uudet määrittelyt siitä mikä on oikean kokoinen seutu, hallinnollisen työn kasvu resurssien lisääntymättä ja sopimisen ytimen hajoaminen ovat aineistossa nimettyjä riskitekijöitä. Sopimisen hajoamisen ytimellä viitataan siihen, että neuvotteluprosessi vie aikaa ja resursseja eikä ole yhtä tehokas kuin muut hallinnon ohjauksen keinot. Jos sopimusten tekemiseen ei käytetä aikaa ja resursseja, häviää sopimisprosessista merkittävä osa. VE2 sanoittaa riskitekijöitä näin:

> *”Ja mä nään aika isona riskinä sen, että mihin se sitten vedetään se raja tän MAL-sopimisen suhteen, että onko meillä ensi hallitusohjelmassa sitten kolme uutta seutua, jotka haluaa, koska aina uudet seudut haluaa tän MAL-sopimisen piiriin ja mihinkä se vedetään se raja, että mikä on oikean kokoinen seutu?”*

Riskejä sopimuksettomuudelle on myös sitoutumattomuudessa. Aineiston perusteella MAL-sopimusten historiaa voidaan jäljittää PARAS-hankkeeseen, jossa huomattiin, että silloisilla kaupunkiseutusuunnitelmilla on vaikuttavuutta, mutta ilman toimivaa ja sitouttavaa ohjauselementtiä kaupunkiseutujen ja kuntien sitoutumisen taso silloisten kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamiseksi jäi alhaiseksi. Aineiston perusteella nouseekin esiin, että MAL-sopimuksilla valtio hakee seudun

sitoutumista sopimuksessa määriteltäviin teemoihin, sekä käytännön tason hankkeisiin ja niiden toteuttamiseen. Pelkona tai riskinä vaikuttaisi olevan, että sopimuksettomuus saattaisi lisätä riskiä seudun kuntien riitaantumisesta ja mahdollisesti sitoutumisen suhteen jäämisestä alhaisemmalle tasolle.

5.4. Kestävät, elinvoimaiset ja kasvavat kaupunkiseudut MAL-viitekehyksessä

5.4.1. Kaupunkiseutuhaasteiden ratkaisemista

Aineisto kuvasi, kuinka suurimmilla kaupunkiseuduilla on joukko erityisiä haasteita ja ongelmia, joissa vain yksi osapuoli tai taho ei voi lähteä viemään kehitystä eteenpäin ja joiden ratkaisemiseen tarvitaan eri osapuolten välistä kumppanuutta. MAL-teemojen tarjoamaa viitekehystä kuvattiin toimivaksi tavaksi tarkastella kehitystä hidastavia haasteita. Erityislaatuiset haasteet liittyvät juuri maankäyttöön, asumiseen ja liikkumiseen, joiden ratkominen sopimuksilla nähtiin toimivaksi tavaksi. Suurimmat kaupunkiseudut muodostavat myös aineiston perusteella mielekkään kehikon MAL-viitekehyksen tarjoaman kumppanuuden käyttämiselle ongelmien laajuuden ja toimenpiteiden vaikuttavuuden näkökulmasta. MAL-haasteita on myös olemassa muissa kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla, ja MAL-työtä tehdään muuallakin kuin MAL-sopimusten piirissä olevilla kaupunkiseuduilla. MAL-sopimuksien ulottaminen näille muille pienemmille seuduille nähtiin kuitenkin olevan nykymuodossaan perusteetonta. Kasvun ja suuren koon voidaan nähdä perustelevan, sen miksi MAL-sopimuksia tehdään vain suurimmille kaupunkiseuduille.

MAL-sopimuksien tekeminen suurimmille kaupunkiseuduille näyttäisi perustuvan kahteen tekijään, jotka ovat sidoksissa toisiinsa: mittakaavaan ja sen mukana tuomiin haasteisiin sekä kaupunkiseutujen erityiseen yhteiskunnalliseen rooliin. Mittakaavan kasvu ja sen mukanaan tuomat haasteet ovat sidoksissa kasvuun, erityislaatuisiin ongelmiin kohtaannossa sekä yhden julkishallinnon toimijan kykyyn vastata näihin ongelmiin. Kohtaannon erityislaatuiset ongelmat ovat kysynnän ja tarjonnan epätasapainosta johtuvia ongelmia esimerkiksi asuntotuotannossa. Liikkumismahdollisuudet saattavat olla myös riittämättömiä nykyiselle tai kasvun myötä tulevalle väestömäärälle. MAL-seutujen erityinen yhteiskunnallinen rooli perustuu erityisesti niiden kansantaloudelliseen merkitykseen, väestön asumiseen suurimmaksi osaksi näillä kaupunkiseuduilla ja siihen, että kaupunkiseudut kokoavat eri toimintoja tehokkaasti yhteen. SK2 kuvaa MAL-seutujen erityistä yhteiskunnallista asemaa näin:

”No siis kyllä se mun mielestä se perusoletus, että se pyrkii ensinnäkin tunnistamaan, että näillä MAL-alueilla on erityinen rooli kansallisessa kehittämisessä ja toinen on sitten, että näillä MAL-alueilla voi olla sellaisia yhteisiä haasteita, joihin pitää erityisesti panostaa, eikä se ratkaisu tuu tällaisella tasapäistämistuen kautta, vaan se pitäis pystyä erillisen tuen kautta ratkaisemaan.”

Suomen kuntakentän 309 kuntaa muodostavat fragmentoituneen paikallishallinnon tason. Jokainen Suomessa asuva suomalainen on jonkin kunnan asukas, mutta tämä ei rajaa yksilön elämää ja toimintaa erityisesti yhden kunnan rajojen sisälle, vaan elämä ja arki tapahtuvat kuntien rajoista välittämättä. Yhdyskuntarakenteen sovittaminen eheäksi kokonaisuudeksi vaatii koordinaatiota ja yhteensovittamista sekä sopimista kuntien välillä. Asuntotuotannon lisäämisellä erityisesti kasvukeskuksissa ja sen sijoittumisella kestävän liikkumisen alueille hyviin sijainteihin nähtiin erityisesti olevan valtion asettama tavoitetila, jonka edistämistä valtion nähtiin haluavan MAL-sopimuksilla toteuttaa. Asuntotuotantoa kuvailtiin valtion toimesta kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämiseksi kestävän asumisen vyöhykkeillä. VE4 kuvaa MAL-sopimusten käyttöä näin:

”Mutta kyllähän näitä käytetään, vaikka siihen, että saadaan tiivistettyä yhdyskuntarakennetta ja sitä asuntotuotantoa niille kestäville asumisen vyöhykkeille.”

Suurten kaupunkiseutujen erityislaatuiset haasteet asuntotuotannossa ja kaavoituksessa sekä niiden riittävyydessä ovat sidoksissa MAL-sopimusten sisältöön. Valtio näkee tarpeellisena varmistaa riittävä asuntotuotanto ja kaavoitus halutuilla alueilla suurilla kaupunkiseuduilla. Asuntotuotannon erityislaatuisuutta KK1 kuvailee näin:

”Mutta tässä on niinkun taustalla se valtion tarve, ensinnäkin saada niinkun sitä asuntotuotantoa saada lisättyä suurissa kasvukeskuksissa.”

Kaavoituksen osalta haasteiden kuvailtiin liittyvän pääosin Helsingin seutuun. Kaavoituksen rooli liittyy VE2 mukaan kansantaloudellisiin vaikutuksiin, jotka heijastuvat työvoiman liikkuvuuteen:

”Helsingin seudulla ja etenkin pääkaupunkiseudulla, se kaavoituksen määrä ja asuntotuotannon määrä, niin sillä on selkeesti kuitenkin työvoiman liikkuvuuteen ja kansantalouden kehitykseen merkittäviä vaikutuksia. Ja tavallaan meillä ei oikein oo muuta järkevää instrumenttia, kuin tää MAL-sopiminen mitä kautta sitä kaavoitusta vois niinkun määrällisesti lisätä siellä.”

MAL-teemat vaativat paljon kaavoitukselta. Siksi kaavoituksen riittävyydestä halutaan sopimuksissa varmistua ja sopia. VE3 kuvailee kaavoituksen edistämistä kaupunkiseuduilla keskeisenä tavoitteena:

”...sitten näiden kolmen sektorin, maankäytön, asumisen ja liikenteen toimintojen yhteensovittaminen ja sitten tavallaan niihin sisältyen ehkä tämmönen kaavoituksen lisääminen tai kaavoituksen riittävyys.”

Suuret ja kasvavat kaupunkiseudut tuovat mukanaan kasvavan mittakaavan. Mittakaavan kasvu suurimmissa kaupungeissa on asuntotuotantomäärien ja -tarpeiden kasvua. Mittakaavan kasvussa asukkaiden määrä ratkaisee mittakaavan erityislaatuisuuden. Vähintään 100 000 asukkaan keskuskaupunki ja sitä ympäröivä toiminnallinen kaupunkiseutu muodostavat väestömäärältään niin suuren kokonaisuuden, että ongelmat ja haasteet vaativat suhteessa muihin väestömäärältään pienempiin alueisiin erityislaatuisia ratkaisuja. MAL-sopimuksilla pyritään ratkaisemaan ongelmia, joita muilla välineillä tai keinoilla ei ole yhtä tehokasta tai mahdollista ratkaista. Mittakaavan kasvu ja ongelmien ratkaisu viittaa hallittavuuteen kaupunkiseutujen mittakaavassa. Hallittavuutta voidaan aineiston perusteella tulkita kehityksen tietynsuuntaiseksi suuntaamiseksi. MAL-sopimuksilla halutaan kehittää suuria kaupunkiseutuja MAL-asioissa tiettyyn suuntaan. SK1 sanoittaa asian näin:

”No kaupunkiseutujen kehittämistähän se varmaan se suurin kysymys on, että tota valtio haluaa, että nää suuret ja suurimpien kaupunkiseudut kehittyy MAL-asioissa tiettyyn suuntaan, mutta toivon mukaan toivon mukaan niissä on myös tämmöstä paikallisuutta, että eihän kaikki kaupunkiseudut ole samassa tilanteessa.”

Kansallisesti nähdään tärkeänä, että suurimmat ja kasvavat kaupunkiseudut ovat kilpailukykyisiä ja kaupunkiseutujen tavoitteet ovat linjassa kansallisten tavoitteiden kanssa. Kaupunkiseutujen kehittymiseen liittyy myös pyrkimys edistää ilmastotavoitteita yhdistettynä kilpailukykytavoitteiden kanssa. Esimerkiksi VE3 kuvailee kaupunkiseutujen kilpailukykyä kansallisesta asemasta näin:

”Että tämä niinkun kansallisestkin meillä on kilpailukykyiset kaupunkiseudut ja joissa nyt sit yhä enemmän myös korostuu nää ilmastokysymykset ja muut tämmöset.”

Suuruuden ja kasvun tavoitteet näyttäytyvät kaupungeille itseisarvoisina. Kaupungeilla on monenlaisia viitekehyksiä, joissa oleminen kertoo hyväksynnästä ja kuulumisesta samaan viitekehykseen muiden merkittävien kaupunkien kanssa. Kuulumista tunnistettujen kasvavien kaupunkien joukkoon voidaan pitää tavoittelemisen arvoisena, jottei kaupunkiseutu ainakaan tulisi luokitelluksi taantuvaksi tai väestöltään väheneväksi.

5.4.2. Elinvoiman edistäminen sekä saavutettavuus

MAL-sopimuksien olemassaolo perustuu kerätyn aineiston perusteella hyvin vahvasti kestävän kasvun ja elinvoiman vahvistamiseen suurimmilla kaupunkiseuduilla. MAL-sopimuksilla pyritään ratkaisemaan suurimpien kaupunkiseutujen ongelmia, joilla on merkitystä kaupunkiseutujen kasvun ja elinvoiman kannalta. Tätä suurimpiin kaupunkiseutuihin liittyvää kaupunkiseutukeskeisyyttä nostettiin esiin koko Suomen kannalta merkittävien ongelmien ratkaisemisessa. KK3 kuvaa asiaa näin:

> *”Eli ratkomalla niitä ja kehittämällä näitä suuria kaupunkiseutuja niin ratkotaan niitä aika iso osa Suomen asioista.”*

Elinvoimaisten ja kestävien kaupunkiseutujen kehittämiselle nähdään tärkeänä, ettei kehittämisen eteen tehtävä työ jää kiinni pieniin formaaleihin rajoitteisiin, jotka rajoittaisivat mittakaavan kasvulla saavutettavia etuja. Tätä näkökulmaa voidaan tarkastella myös MAL-sopimusten laajentumisen näkökulmasta ja siten, että kaupunkiseuduille kehittymisen suhteen nähdään selkeänä riskinä liiallinen pienimittakaavaisuus. MAL-sopimukset näyttäytyvät siis keinona pyrkiä ratkaisemaan osaltaan toiminnallisen kaupunkiseudun kehittymisen esteinä olevia yhdyskuntarakenteen kehittymisen rajoitteita mittakaavaedun tavoittelemiseksi. VE1 kuvaa mittakaavan tärkeyttä näin:

> *”Että niinkun ylittää sellaset pienet formaalit, niinkun rajoitteet, jotka saattas viedä tän liian pienimittakaavaseks ja tää korostaa enemmän niitä suuria strategisia yhdyskuntasuunnittelun linjoja.”*

Kaupunkiseutujen tulisi olla aineiston perusteella saavutettavia kolmella eri tasolla, seudullisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti. Seudullinen saavutettavuus on työssäkäyntialueen asukkaille suunnattua arkipäiväistä saavutettavuutta palveluille, asioinnille, työssäkäynnille ja vapaa-ajalle. Ihmiset liikkuvat seudullisesti rajoja kunnioittamatta ja arkipäiväinen liikkuminen eri toimintojen suhteen tapahtuu seudullisesti hyvin luontevasti. Seutujen välisessä saavutettavuudessa korostuvat elinkeinopoliittiset ja kilpailukykyyn liittyvät kysymykset ja tarve olla saavutettava eteläiseen suomeen. Raideliikenteen yhteyksien taso isojen kaupunkiseutujen välillä on keskeistä saavutettavuuden kannalta, mutta seutujen välistä saavutettavuutta halutaan tarkastella myös tätä laajemminkin. Raideliikenne ja sen kautta syntyvän saavutettavuuden tason nähdään olevan liitoksissa myös kolmanteen saavutettavuuden teemaan eli seutujen kansainväliseen saavutettavuuteen. Seutujen suurinopeuksiset saavutettavuuden välineet tulisi olla sidoksissa kansainvälistä saavutettavuutta parantaviin välineisiin. Kansainvälisen saavutettavuuden välineet ja

tavat kuitenkin vaihtelevat seudullisesti. Joillain seuduilla on välittömästi saavutettavissa esimerkiksi vilkasliikenteinen lentokenttä, joillekin seuduille kansainvälinen saavutettavuus rakentuu muun seudun yhteyden kautta saavutettavaan kansainväliseen yhteyteen.

Uusien MAL-sopimusseutujen Kuopion, Jyväskylän ja Lahden osalta esiin nousi myös seudun välisten liikenneyhteyksien yhteensovittaminen ja seutujen välisen saavutettavuuden parantaminen. Saavutettavuus liitettiin kaupunkiseutujen välisen saavutettavuuden lisäksi erityisesti eteläisen Suomen saavutettavuudeksi. Eteläisen Suomen vastavuoroinen saavutettavuus nähtiin itsearvoisesti tärkeäksi seuduille. Kansainvälinen saavutettavuus seuduille nähtiin MAL-sopimuksiin paikoin suoraan, paikoin välillisesti liittyvänä teemana, jolloin kansainvälinen saavutettavuus on joko seutuun sisäisesti rakennettu esimerkiksi kansainvälisiä lentoyhteyksiä tarjoavan lentokentän muodossa tai sen saavutettavuus on sidoksissa jonkin muun seudun kansainväliseen saavutettavuuteen ja tälle välille rakentuvaan saavutettavuusketjuun. Useimmin kansainvälinen saavutettavuus tarkoittaa lentoyhteyksiä, vaikka kansainvälisen saavuttavuuden yhteydessä mainintoina nousivat esiin myös raideliikenteen yhteydet.

5.4.3. Polkuriippuvuus

MAL-sopimuksissa on paljon yhtäläisyyksiä tietynlaisen polkuriippuvuuden synnylle. Polkuriippuvuudella viitataan aineiston perusteella tietyn viitekehyksen ja suunnan vakiinnuttamiseen kaupunkiseudulla. Polkuriippuvuus kertoo myös eräänlaisesta MAL-sopimuksiin liitettävästä positiivisesta riippuvuudesta. MAL-sopimuksilla voidaan ratkoa ja yhteensovittaa kaupunkiseutua haastavia ongelmia ja kehittää kaupunkiseutua positiiviseen suuntaan esimerkiksi ilmastoasioiden suhteen. Ilmastotavoitteiden ratkaisemista MAL-sopimuksilla VE1 kuvaa näin:

> *”...ja ehkä sillä ratkastaan ennen kaikkea näitä valtion yhdyskunta- ja ympäristöpolitiikan puolelta tulevia isoja haasteita niin kuin ilmastoystävällistä ilmastomyönteistä rakennetta kaupunkiseuduilla.”*

Suurimpien kaupunkien, jotka muodostavat ympärilleen toimivan kaupunkiseudun voidaan nähdä edustavan tietynlaista ideaalityyppiä kaupunki- ja aluekehityksessä. Ideaalityyppinen kaupunkiseutu MAL-sopimusten valossa on aineiston perusteella kestävä, yhdyskuntarakenteeltaan tiivis ja yhdyskuntarakenteen hajaantumista aktiivisesti torjuva, ilmastotavoitteiltaan vähintään yhdenmittainen valtion tavoitteiden kanssa, jopa joissakin tapauksissa edellä valtion asettamia ilmasto ja ympäristötavoitteita. Kuopio, Jyväskylä ja Lahti nähdään kaupunkeina, joiden kehittämiseen ja maankäyttöön on tarpeellista ja mahdollista vaikuttaa tavoitteiden asettelun ja MAL-

sopimuksien tarjoaman viitekehyksen kautta. Liikkumistavoitteet kestävän liikkumisen suhteen ja niiden edistäminen kuuluvat osaksi kaupunkiseudun kehittämistavoitteita ja näyttäytyisivät aineiston perusteella jopa eräinä perustavanlaatuisimmista MAL-teemoista. MAL-sopimuksissa olevilla kaupunkiseuduilla julkisen liikenteen on oltava realistinen liikkumisen vaihtoehto. VE6 sanoittaa asian näin:

> *"…MAL-sopiminen on seuduille mahdollista, jos se joukkoliikenne on todellinen vaihtoehto. Että tätä ei kannata tehdä kaikille. Että semmosille, missä joukkoliikenteellä on todellista merkitystä semmoisessa tapauksissa voidaan tehdä. Eli asukkaille on vaihtoehtoja ja tällä halutaan suunnata siihen, että varmasti niitä vaihtoehtoja sitten on."*

Julkisella liikenteellä tarkoitetaan MAL-sopimuksissa seudun sisäistä julkista liikennettä. Seudun sisäisen julkisen liikenteen tulisikin olla mahdollisimman hyvin yhteensovitettua ja MAL-seuduilla julkisen liikenteen tulisikin tarjota realistinen mahdollisuus liikkua ja käyttää joukkoliikennettä ilman välttämätöntä päivittäistä tarvetta yksityisautoilulle. Seudullisessa yhteensovitetussa liikennejärjestelmässä on myös kevyen liikenteen vaihtoehtojen ja kevyen liikenteen reittien yhteensovittamisen seudullisesti tarjottava ainakin jokseenkin kelvollinen vaihtoehto seudun sisäiseen liikkumiseen.

5.4.4. Kaupunkipolitiikka

MAL-sopimukset ovat osa kaupunkipolitiikan välineistöä. Kaupunkipolitiikassa on eri välineitä ja instrumentteja, joilla pyritään keskitetysti ja fokusoidusti kehittämään ja ohjaamaan resursseja tietyn asian tai kehittämistarpeen ratkaisemiseksi. Kaupunkipolitiikka on valtion harjoittamaa julkishallinnon keskitettyä ohjausta, jossa luodaan erinäisiä sopimus ja menettelyrakenteita. Kaupunkipolitiikkaa kuvaillaan aineistossa inklusiiviseksi menettelytavaksi. Kaupunkipolitiikan rakenteet ja menettelytavat ovat muuttuneet enemmän sopimuksellisuuteen perustuviksi kumppanuuksiksi erotuksena aiemmille ohjelma- ja hankekumppanuuksille. MAL-sopimuksien kuvaillaan olleen muutosvoima siihen, että kumppanuudet muodostuvat yhä enemmän sopimuksien ja sopimusrakenteiden ympärille. Menettelyrakenteisiin pääsy on itseisarvoisesti tärkeää ja se nähdään suurimmaksi osaksi erittäin positiivisessa valossa. VE5 kuvailee MAL-sopimuksia osana kaupunkipolitiikan välineistöä historiallisessa kehityskulussa näin:

> *"…joskus piirtänyt sellaisen, että miten kaupunkipolitiikka on kehittynyt, niin ennen MAL-sopimuksia me oltiin aika paljon semmosessa ohjelma/hanke-kumppanuudessa/maailmassa, missä yhdessä tekemiseen. Mutta kyllä MAL-sopimukset*

on muuttaneet sen, että me ollaan siirrytty sellaiseen sopimukselliseen kumppanuuteen enemmänkin."

VE5 jatkaa kaupunkipolitiikan kuvailua ja sen siirtymistä kohti sopimuksellisuutta seuraavasti:

> *"Että jos ajatellaan meillä, oli aika paljon silloin 90-luvulla tai ennen silloin MAL-sopimuksia 2000-luvun alussa, niin meillä oli kaikennäköisiä ohjelmia. Aluekeskusohjelma, INKA-ohjelmaa ja muuta ja sitä tehtiin ja siihen varattiin rahaa ja kaupungit ja verkostot pyöri ja se oli oman aikansa hyvä juttu. Mutta ehkä sit tavallaan, kun aina kehityksenkin pitäisi kehittyä ja pitäisi päästä vähän syvemmälle ja eteenpäin, niin kyllä varmaan se sopimuksellisuus ja se aiesopimustyyppinen oli tavallaan jatkumoa sille yhdessä tekemiselle. Että päästään tavallaan sellaiseen sitovampaan juttuun ja sit ehkä kaupunkien näkökulmasta myös sitä, että se valtio sitoutuu siihen ihan eri tavalla. Että valtiohan on hankkeissaan ja muissa eri tavalla, työntää sitä rahaa ja ei välttämättä oo mukana samalla tasolla samalla tavalla tasavertaisesti kun sitten siinä sopimusmenettelyissä. Eli kyllä mä näen enemmän, että tämä on sellainen niinkun yhden kehityspolun yks vaihe. Että se hanke/ohjelma-perustaisuus on niinkun pikkuhiljaa muuttunut enemmän ja enemmän siihen sopimuksellisuuden tekemiseen. "*

Kaupunkipolitiikan kehittymisen suhteen myös keskuskaupungit näkevät kehityksen kohti sopimuksellisuutta olevan kannatettavaa, koska siinä voidaan tunnistaa alueiden erityislaatuisuudet paremmin, kuten KK2 toteaa:

> *"Ehkä siis niinkun ylipäätään tämmönen sopimuksellinen kaupunkipolitiikka, jossa niinkun huomioidaan sitä niinkun alueitten vahvuuksia ja semmosia erityispiirteitä tunnistetaan on niinkun mun mielestä todella kannatettava kaupunkipolitiikan muoto ja nimenomaan, että tää MAL-sopimusmenettely on hyvä esimerkki just sellasesta kaupunkipolitiikasta tai semmosesta sopimuksellisesta kaupunkipolitiikasta missä valtiolla ja kunnilla on varmasti omat intressinsä ja sitten niinkun, että meillä osapuolilla on myös toimivalta niinkun toteuttaa niitä päätöksiä."*

Sopimuksia käytetään kaupunkipolitiikan välinenä, koska ne yhdistävät eri ohjauksen välineiden hyviä puolia. VE5 tiivistää asian näin:

> *"Niin ehkä tää sopimuspuoli ajoittuu johonkin sinne välimaastoon, että tässä on kyse jonkin verran rahasta ja jonkin verran informaatio-ohjauksesta. Voi olla myös jonkin verran lakijuttuja toki jotain kautta, mutta tää on ehkä semmonen pehmee-kova-keino ohjata sitä kaupunkiseudun kehitystä."*

Aineiston perusteella on valtion harjoittaman ohjelma ja sopimuksellisuuspolitiikan osalta kunnissa on nähty tärkeänä, että MAL-sopimukset laajentuvat koskettamaan muitakin kuin vain keskus- tai yliopistokaupunkeja. Kaupunkipolitiikan laajentamista ja aktiivista kehittämistä MAL-sopimuksien

kautta voidaan tulkita myös poliittisen hyväksynnän ja poliittisen osallisuuden laajentumisena kaupunkipolitiikan instrumentteihin, kuten MAL-sopimuksiin. KK3 kuvailee kaupunkipolitiikan laajentumista osana poliittista päätöksentekoa ja sitä kuinka nykyisessä hallitusohjelmassa kaupunkipolitiikka on aiempaa aktiivisempaa ja kehittämisorientoituneempaa:

> *"Ja sitten mä myös ajattelen sitä, että kaupunkipolitiikka ylipäätään on nykyisellä hallituksella ollut paljon vahvemmin mukana niinkun siinä kehittämisessä eli kaupunkipolitiikkaan on haluttu satsata ihan aidosti ja siihen liittyy myös tää MAL-sopimusten laajentaminen."*

5.4.5. Tulevaisuuden tavoitteet

VE6 *"MAL-sopimuksien sisältö elää ajassa."*

Tulevaisuudessa MAL-sopimuksien sisältöön liittyvien keskustelujen ja neuvottelujen nähdään muodostuvan kummankin osapuolen esiin nostamista asioista. Valtion nähdään nostavan esiin esimerkiksi ilmastotavoitteita, elinympäristön laatuun liittyviä tavoitteita ja kaupunkiseutujen kestävyyteen liittyviä tavoitteita, kuten liikenteen kestävyyttä ja joukkoliikenteen kehittämistä sekä kaupunginosien kehityksen vauhdittamista erityisesti kaupunginosia yhdistävien joukkoliikenneyhteyksien muodossa. Kunnat ja seudut tulevat MAL-sopimuksiin liittyvinä tavoitteina nostamaan esiin esimerkiksi paikallisesti tärkeitä asioita, liikenneyhteyksiä seudun ulkopuolelle ja seutujen välille erityisesti raideliikenneyhteyksien osalta, liikennehankkeita yleisesti ja niihin liittyen liikenteen sähköistymistä ja digitalisaatiota. Hallitusohjelmat näyttävät olevan tärkein yksittäinen sisältöjä ja tavoitteita asettava tekijä. Poliittinen päätöksenteko ja demokraattisuus ovat tässä mielessä lähentyneet hyvin virkakeskeisiä MAL-sopimuksia. Poliittinen valta näyttäytyy vahvimmin strategisessa tavoitteenasettelussa. MAL-sopimukset eivät ole sisällöltään tiukkarajaisia, joten asetettavat tavoitteet ja sisällöt voivat olla hyvin monenlaisia.

Kiinnostavana mietteenä nousi esiin tulevaisuuden kehityskulkujen pohdinta. Tulevaisuuden kehityspolut pohjautuvat aineiston perusteella megatrendeihin, valtion strategisiin tavoitteisiin, sekä kuntien elinvoimaisuuteen. Demokraattisuuden lähentyminen ja sen vahvistaminen osana sopimuksia vaikuttaisivat nousevan esiin tulevaisuudessa vahvistettavina kehityspolkuina. Demokraattisuuden polun avaamista pohditaan avoimemman keskustelun valossa. Keskeinen iso teema on kuitenkin suurten kaupunkiseutujen erityislaatuiset haasteet ja ongelmat, joihin muilla keinoin ei kyetä

vastaamaan. Kaupunkiseutujen kehitys ei ole ennalta määriteltyä ja pohdintaa kehityksestä käytiin laaja-alaisesti. Kaupunkiseutujen kehitystä halutaan tarkastella kriittisesti ja pohtia mitä tulevaisuudessa pitää tai mitä sopimuksilla tulisi ratkaista. VE3 esittää pohdinnan näin:

> *”Mutta joskus ois ihan kiva laittaa tämmöset, että joku fasilitois jonkun tämmösen missä näitä niinkun pohdittais ja otettais syötteitä niinkun semmosesta ehkä skenaarioajattelusta tai tämmösestäkin tähän työhön. No se on mielenkiintoista, että mitkä on nähtävissä nää kehityskulut? Kuinka vahvana kaupungistuminen jatkuu? Muuttaako ihmiset näihin tiiviisiin joukkoliikenneyhteyksien varrelle rakennettuihin asuntoihin edelleen? Ja jatkuuko tää tasapuolisena ympäri Suomen? Että tuleeko semmoisia ettei nähdä siihen niinkun asuntotuotantoon liittyviä haasteita ja tai yhdyskuntarakenteen hajoamiseen liittyviä haasteita. Liikenteessä varmasti haasteita löytyy, mutta se että kuinka nopeasti vaikka autokanta sähköistyy. Onko meillä niinkun ne kestävyyshaasteet, mihin ne tulee kytkeytymään? Ja mikä on joukkoliikenteen tulevaisuus?”*

Tavoitteet muuttuvat kuitenkin hitaasti. Monille oli yllätys, etteivät nykyiset sopimukset sisältäneet niin vahvasti ilmaistuna ilmastotavoitteita, joiden oletetaan olevan erityisen keskeisiä tulevaisuudessa. Tavoitteet voivat muuttua nopeasti, mutta niiden kehittyminen seuraa yhteiskunnallista ja tieteellistä keskustelua, jossa muutokset eivät tapahdu nopeasti. Tavoitteiden muutoksista signaloidaan sekä kunnista että valtiolta. Kunnista muutossignaalit näyttäytyvät paikallisten erityispiirteiden ja käytännön investointitarpeiden valossa ja pohjautuvat käytännön kokemuksiin ja empiriaan. Valtion muutossignaalit tulevat taas hallitusohjelmista ja noudattelevat pitkiä linjoja ja esimerkiksi tieteellisen keskustelun kautta pitkäaikaisina ja merkittävinä haasteina esiin nousseita seikkoja. Liikkumistavoitteiden edistämiseksi aineistossa puhutaan eri keinoista edistää tavoitteita tulevaisuudessa. Eräs aineistosta nouseva teema on ruuhkamaksut ja niiden käyttö. Ruuhkamaksujen käyttöä ei pidetä realistisena kaikille MAL-seuduille, mutta sillä nähdään potentiaalia erityisesti pääkaupunkiseudulla ja mahdollisesti tulevaisuudessa joillain muillakin seuduilla. Ruuhkamaksujen käyttö sidotaan kuitenkin hyvin vahvasti poliittisiin kehityskulkuihin. KK1 tiivistää asian näin:

> *”Otetaan vaikka pääkaupunkiseudun osalta se, että tota nyt sitten tämä niin sanottu tietullikysymys tai ruuhkamaksut. Periaatteessahan valtio pystyis MAL-sopimuksilla pakottaa ruuhkamaksut, jos haluais. Et tää on tietysti tulevasta hallituspohjasta kiinni, mutta siis tän tyyppisiä kysymyksiä mä ennakoin sinne tuleviin MAL-soppareihin. Se ei varmasti niinkun ruuhkamaksut oo mikään juttu näillä uusilla kaupunkiseuduilla, mutta pääkaupunkiseuduilla etenkin. Että tän tyyppisiä asioita mä ennakoin, että sinne saattaa tulla ja ylipäätäänsä niinkun se miten kestävää liikkumista edistetään.”*

Sopimusten tavoitteisiin liittyy tulevaisuusorientoituneisuus ja se, että kehitys tapahtuu iteraatioiden kautta sopimusprosessissa sekä sykäyksinä hallitusohjelmissa. Tulevaisuusorientoituneisuus näkyy pohdintana mahdollisista MAL-kirjaimiin liittyvistä ongelmakohdista, joista pieniä havaintoja on jo tehty. Tällaisia tulevaisuudessa MAL-kirjaimilla osaltaan ratkaistavina ongelmina pidetään esimerkiksi segregaatiota. Segregaation ehkäisemistä pidetään asiana, jota jo nyt pyritään ainakin osittain ratkaisemaan MAL-sopimuksilla, kuten VE4 asian sanoittaa:

> *"…ja pyritään ohjaamaan oikeisiin paikkoihin tän sopimusmenettelyn kautta niin, että se kestävä liikkuminen ois mahdollista ja sitten, että se ois edullista ja myös se, että kaikilla ois myös samanlaiset mahdollisuudet liikkua paikasta toiseen. Että sillä pyritään vähän myös vähentämään tällaista segregaatiota ja muuta."*

MAL-sopimuksien sisältö elää ajassa. Yhdyskuntarakenteen hajanaistumisen ehkäisemistä koskevat tavoitteet voivat muuttua ja elää ajassa, eikä tulevaisuudessa nähdä mahdottomana ratkaista esimerkiksi segregaatioon liittyviä haasteita MAL-sopimuksilla. Aineiston perusteella segregaation vähentämisen mahdollisuutta perustellaan segregaation vähentämiseen liittyvillä samankaltaisilla tavoitteilla sekä suurimpien kaupunkien ja valtion hyvin samankaltaisena tahtotilana segregaation vähentämiseen. Yhteisen tahtotilan löytämistä kuvaillaan melko helpoksi suurten kaupunkien ja valtion välillä monissa kysymyksissä, vaikkakin niihin liittyy myös haasteita. MAL-sopimuksilla voidaan melko luontevasti vaikuttaa segregaatioon esimerkiksi asumisen ja maankäytön suhteen. VE6 korostaa kuitenkin, ettei koko segregaatiota ja siihen liittyvää ongelmakenttää voida MAL-sopimuksilla ratkaista:

> *"Että sitten sen täytyy sen MAL-sopimuksen sisältökin elää sitten siinä ajassa. Ja sitten mikä nyt on ollut esillä sitten tää segregaatio. No liikenneratkaisuilla ja asumisenratkaisuilla voidaan jotain asumisessa ratkaista, mutta ei sillä taas koko segregaatio ongelmaa ratkaista."*

MAL-sopimuksilla ja sopimuksellisen kumppanuuden kautta nähdään mahdolliseksi ratkaista tulevaisuudessa muitakin kaupunkiseutuihin liittyviä haasteita. MAL-sopimuksia pidetään jossain määrin mahdollisena työkaluna toteuttaa ja implementoida myös muitakin yhteiskunnallisia asiakysymyksiä, joilla nähdään liittymäpintaa MAL-tematiikkaan. Yhteiskunnallisten asiakysymysten ratkaisuun MAL-sopimusta ja sopimuksellista kumppanuutta on käytetty huomattavan vähän. Potentiaali tähän piilee aineiston perusteella joustavassa ja ketterässä tavassa yhteensovittaa laaja-alaisella katsannolla muutoin jäykkää yhteiskuntasuunnittelun kenttää.

6. Loppupäätelmät

Tutkimuksessa on tarkasteltu vuonna 2021 MAL-sopimisen piiriin tulleiden Kuopion, Jyväskylän ja Lahden MAL-sopimuksien kautta syntyvää sopimuksellista kumppanuutta sopimusosapuolina olevien kuntien edustaman paikallishallinnon ja valtion keskushallinnon välillä. Tutkimuksen aineiston muodosti kuntien viranhaltijoille ja valtion keskushallinnon ministeriöiden virkahenkilöille tehdyt teemahaastattelut. Tutkimuksen tutkimuskysymyksenä oli *"Millaisen kumppanuuden MAL-sopimus luo Jyväskylän, Kuopion ja Lahden MAL-sopimusseutujen keskuskaupungin, seutujen suurimpien kuntien ja valtion keskushallinnon välille viranhaltijoiden ja virkahenkilöiden näkökulmasta?"*, sekä tutkimuksen osakysymyksinä *"Millaisena MAL-sopimusmenettelyn kautta syntyvä kumppanuus näyttäytyy valtion keskushallinnolle ja kuntien paikallishallinnolle?"* ja *"Mitä MAL-sopimuksilla halutaan tehdä ja saada aikaiseksi ja onko jotain tavoitteita jo saavutettu?"*.

Vastauksena tutkimuskysymyksiin voidaan tehdyn tutkimuksen ja siinä käytettyjen metodien perusteella esittää seuraavaa. MAL-sopimus ja sopimuksellinen kumppanuus luo erityisissä ja rajatuissa tilanteissa ketterän ja toimivan sekä kumpaakin osapuolta hyödyttävän toimivaltarajat ylittävän ja toimintaa koordinoivan sekä yhteensovittavan yhteistyön muodon, jossa kummankin osapuolen tavoitteita voidaan yhteistyössä toteuttaa. Sopimuksilla ja sopimuksellisuudella, kuten MAL-sopimuksissa, pyritään lopulta ratkaisemaan toimivallaltaan ja tavoitteiltaan ristiriidassa olevia kysymyksiä yhteensovittamalla ne ja tarjoamalla toimivaltaisille osapuolille mahdollisuus neuvotella, koordinoida ja yhteensovittaa toimintaansa toimivaltansa ja asettamiensa tavoitteiden puitteissa formaalissa ja strukturoidussa sopimusviitekehyksessä.

MAL-sopimuksella valtio ja kaupunkiseutu sitoutuvat vahvemmin toisiinsa. Sopimuksellinen kumppanuus on julkishallinnon ohjauksen muotona *bottom*-up-lähestymistapainen ja osapuolia eniten tasa-arvoistava ohjauksen muoto. MAL-sopimuksien laajeneminen on seurausta paikallishallinnon vaikuttamistyöstä, mutta on kuitenkin valtiojohtoista julkishallinnon ohjausta. Kunnille MAL-sopimus tarjoaa taloudellista hyötyä sekä suoran keskusteluyhteyden valtion keskushallintoon. Valtio hyötyy MAL-sopimuksesta kansantaloudellisesti sekä yhtenäisempien ja hallittavampien kaupunkiseutujen muodossa. Sopimus hyödyttää molempia osapuolia luomalla henkistä, sosiaalista ja kokemusperäistä pääomaa, jota syntyy sopimusneuvottelujen ja sopimusprosessin aikana. MAL-sopimus luo formaalin tavan neuvotella ja keskustella seudun

sisäisesti, sekä seudun ja valtion kesken kaupunkiseutujen erityislaatuisista haasteista ja tavoitteista. Sopimuksellinen kumppanuus synnyttää seudun sisällä luottamusta sekä valtion ja seudun välillä aitoa kumppanuutta. Se myös lisää sitoutumista yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin enemmän kuin mitä muilla ohjauksen keinoilla voitaisiin saavuttaa. Tämän vastauksen perusteella voidaan esittää kolme päätelmää.

Ensimmäisenä päätelmänä MAL-sopimuksien kautta syntyvä sopimuksellinen kumppanuus on ymmärrettävissä osaksi uutta kaupunkipolitiikkaa, jossa sopimuksilla voidaan pyrkiä ratkaisemaan rajattuja ja kummankin osapuolen eli kuntien valtion tavoitteisiin sopivia ongelmia. Tavoitteet ja niiden ratkaiseminen ei ole mahdollista vain yhden osapuolen toimesta. Ongelmien ratkaisussa ratkaisut toteutetaan valtiojohtoisesti, osoittamalla ongelman ratkaisuun valtion puolesta erityisiä resursseja. Resurssit muodostuvat niin informaatiosta, rahoituksesta, kuin sopimusprosessin myötä syntyvästä yhteisestä henkisestä, sosiaalisesta ja kokemusperäisestä pääomasta. Sopimuksien kautta syntyvä kumppanuus on strategista aluehallintaa, jossa MAL-alueet sitoutetaan osaksi valtio-osallista ja valtiovaikutteista maankäyttöä ja kaavoitusta. Asetetut maankäyttö- ja kaavoitustavoitteet noudattelevat valtiojohtoisten maankäytön ja kaavoituksen tavoitteiden linjaa. MAL-sopimuksissa on kaikua 1956–1973 olemassa olleesta valtakunnansuunnittelutoimistosta, jonka tehtävä oli koko Suomea koskevan aluepoliittisen suunnittelun toteuttaminen (ks. esim. Paavilainen 1968; Valtioneuvoston kanslia 2022). MAL-sopimukset toteuttavat tätä valtakunnansuunnittelun tehtävää vaikuttavuuden periaatteen kautta pyrkien valtakunnan kattavaan suunnitteluverkostoon, jossa tavoitteet ja niiden toteuttaminen ovat yhtäläisiä valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen välillä. Valtion rooli kaupunkiseutujen strategisessa kehittämisessä korostuu sopimuksien myötä.

Kysymykset MAL-sopimuksien synnyttämässä sopimuksellisessa kumppanuudessa ratkaistaan historiallisessa valossa, jossa Suomen julkishallinnon paikallishallinnon yksiköiden ja valtion keskushallinnon yksiköiden välillä on osapuolten toimivallan, tavoitteiden ja toiminnan ristiriitaisuuksia. Suomessa valtion keskushallinto ministeriöidensä kautta pyrkii erilaisin ohjauksen välinein ohjaamaan paikallishallinnon toimintaa. Sopimusohjaus lähentää sopimusosapuolia. Sopimusohjaus myös muuttaa hallinnoinnin kohteena olevan paikallishallinnon yksikön aiempaa enemmän toiminnalliseksi kokonaisuudeksi suhteessa valtioon normaalin hallintoyksikön sijaan. Uusi paikallishallinnon yksikkö on suostuvainen muotoutumaan tähän rooliin saadakseen taloudellisen hyödyn lisäksi mahdollisuuden keskustella ja neuvotella keskeisistä ja merkittävistä seutuun ja kuntaan liittyvistä kysymyksistä maankäytössä, asumisessa ja liikkumisessa suoraan

valtion päättävien hallintoyksikköjen kanssa. MAL-sopimus ei ole demokraattinen prosessi, mutta se yhdistää ja yhteensovittaa demokraattisten prosessien lopputulemia.

Toisena päätelmänä voidaan esittää, että MAL-sopimuksien kautta syntyvä kumppanuus nähdään aitona kumppanuutena ja ennen kaikkea vuorovaikutteisena prosessina, jossa keskiössä ovat yhteiset ja yhteisesti asetetut tavoitteet. Jaettu tilannekuva syntyy suoralla ja välittömällä tiedon vaihdolla ja ymmärryksen rakentamisella keskeisten osapuolten välille. Kumppanuuden kautta kertyy ajan kuluessa sopimusosapuolten välille yhteistä henkistä, sosiaalista ja kokemusperäistä pääomaa, jota näille ei muilla ohjauksen muodoilla kerry. Sopimusprosessi ja siihen tehty valmistelu sekä suunnittelutyö edistävät yhteisen jaetun näkemyksen ja ymmärryksen muodostumista kaupunkiseudun halutusta kehityssuunnasta, sekä kaupunkiseudun mahdollisista erityispiirteistä ja niiden huomioon ottamisesta. MAL-sopimuksien kautta syntyvää kumppanuutta voidaan nimittää neuvottelukumppanuudeksi ja aidon kumppanuuden alkuaskeleiksi, joiden jatko edellyttää kuntien erilaisuuden ja erityispiirteiden ymmärrystä ja huomioon ottamista. Virtuaaliset neuvottelutilanteet korona-aikana ovat heikentäneet tämän yhteisen pääoman syntyä. Sopimusprosessi mahdollistaa luovuuden ja innovatiivisuuden ideoiden jakamisen ja sparrailun suoran sekä välittömän keskusteluyhteyden kautta. Sopimuksen tarjoama kehikko on formaali ja strukturoitu tapa käydä aitoja, rehellisiä ja luottamuksellisia keskusteluja osapuolille tärkeistä strategisista tavoitteista ja niiden yhteensovittamisesta.

Kolmantena päätelmänä on, että MAL-sopimuksien kautta muodostuva kumppanuus haastaa yhtenäiskunta-ajattelua. MAL-sopimukset edistävät resurssiohjausta ja resurssien kohdentamista tietyille erityisille kunnille ja kaupunkiseuduille, jotka MAL-viitekehyksessä on nimetty suurimmiksi ja kasvaviksi kaupunkiseuduiksi. Suurilla ja kasvavilla kaupunkiseuduilla ongelmien laajuus ja suurimittakaavaisuus luovat edellytyksen ja tarpeen suoralle ja välittömälle kumppanuudelle seudun ja valtion välille. Ongelmat nähdään erityisessä valossa, jossa kumppanuutta niiden ratkaisemiseksi tarvitaan ja joiden ratkaisemiseen valtiolla on laajasti vaikutusvaltaa. Valtion vaikutusvaltaa voisi kuvailla perinteisen saneluvallan paikallisen tason erityispiirteet ottavaksi uudelleen formaloiduksi muodoksi. MAL-sopimukset kuitenkin noudattavat historiallista katsantoa ja sitä, kuinka valtio ohjaa, johtaa ja lopulta sanoo kunnille mitä niiden tulisi tehdä, ei sitä miten niiden tulisi tämä tehdä.

MAL-sopimukset edistävät kaupunkiseutujen kasvua ja kehitystä, mutta kaventavat yksittäisen kunnan autonomiaa MAL-asioissa. MAL-seuduilla kuntien tuleekin yhä enemmän neuvotella kaupunkiseudun yhteisestä kehityssuunnasta yksittäisen kunnan kehityssuunnan sijaan. Valtion rooli kaupunkiseutujen kehittämisessä vahvistuu, kun valtio tulee vahvemmin osaksi kaupunkiseutujen

kehitystä. Valtion osallisuus kaavoituksessa lisääntyy ja valtion harjoittama politiikka vaikuttaa yhä enemmän siihen, miten ja millaiseksi suuret kaupunkiseudut kehittyvät ja millaisia tavoitteita kaupunkiseutujen kehittämiselle asetetaan. Valtiolle kaupungit ovat kansantaloudellisen kasvun lähde, joten kasvua pyritään suuntaamaan kansantaloudellisesti vaikuttaviin teemoihin. Kunnille MAL-sopimus on kasvusopimus, joka mahdollistaa kasvun huomioiden seudun erityispiirteet.

Sopimuksien käyttö valtion ja kuntien välillä laajenee. Sopimuksien käytön laajentuminen viestii systeemisestä muutoksesta, jonka myötä valtio haluaa varsinkin suuremmista kaupunkiseuduista tasavertaisempia kumppaneita. Laajempien kokonaisuuksien, kuten kaupunkiseutujen merkitys kasvaa, jos sopimuksellisuutta laajennetaan yksittäisiä kuntia suuremmille kokonaisuuksille. Laajentuminen on valtiolähtöistä, vaikka kunnat ovat edistäneet tätä kehityssuuntaa omalla toiminnallaan ja edunvalvontatyöllään. Sopimuksien käytön lisäämistä puoltavat sopimuskumppanuuden positiiviset kokemukset ja sopimuksien edistämä tasa-arvoisempi kumppanuus. Tasa-arvoisempi kumppanuus edistää esimerkiksi tehokkuutta resurssien käytössä. Näin ollen yhä useampaa asiaa saatetaan tulevaisuudessa edistää valtion ja kuntien välillä sopimuksilla.

Sopimuskumppanuuden laajentuminen näyttäisi mahdolliselle myös muissakin konteksteissa public-public-kumppanuudessa kuin vain MAL-sopimuksissa. MAL-sopimukset ja sopimuksellinen julkishallinnon *public-public*-kumppanuus eivät näyttäydy tutkimuksen valossa mahdottomina toteuttaa myös muualla ja muissa konteksteissa. Tutkimuksen perusteella voidaan huomata, että sopimuksellinen kumppanuus luo paljon positiivista ja edistää uutta tasa-arvoisempaa julkishallinnon johtamista. Sopimuksilla voitaisiin pyrkiä ratkaisemaan useita tarvelähtöisiä haasteita, joiden ratkaiseminen muilla ohjauksen keinoilla ei ole onnistunut. Sopimuksilla voitaisiin myös sitouttaa paremmin eri toimijoita, kunhan vain riskien arviointi ja riskien hallinta on tehty huolella ja sopimuksien teko perustuu osapuolten vapaaehtoisuuteen. Sopimusten olemassaolo on pitkän tapahtumaketjun tuotosta. Sopimuksien tulee olla ratkaisemassa mittakaavaltaan riittävän suurta yhteiskunnallista ongelmaa, jonka ratkaiseminen muilla keinoin ei ole mahdollista. Jos sopimuksella kohdennetaan valtion puolesta resursseja ongelman ratkaisemiseksi, tulee sopimuksen olla valtiolähtöinen. Valtiolähtöisten sopimusten olemassaolon hyväksyttävyyden perusteena ja samalla takeena pidetään hallitusohjelmakirjausta. Ongelmien ratkaisemista voidaan toteuttaa neuvotteluraken teella, jossa pyritään löytämään yhteisymmärrys toimivaltarajat ylittävälle yhteensovittamiselle. Varsinkin toimivaltarajoilla tapahtuva koordinaatio ja yhteistyö yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa rajatulle joukolle vaikuttaisi mahdolliselta. Ratkaistava

melko tarkkarajainen ongelma on oltava ratkaistavissa sopimuksella, ja sen ratkaisemiseen on liityttävä tavoitteita. Yhteensovittamisen tarve sopimuksilla kielii siitä, että tarve yhteensovittamiselle on suuri, eivätkä muut keinot sen toteuttamiseksi ole mahdollisia tai niillä saatu lopputulos ei ollut halutunlainen.

7. Pohdinta ja jatkotutkimukset

Tämän luvun tarkoitus on esittää tutkimuksen aikana esiin nousseita pohdintoja tutkimuksen toteutuksesta itsessään, tutkimusvalinnoista ja tutkimuksen tuloksista. Pohdinnat peilaavat tarkastelun haasteellisuutta suhteessa käsiteltävään aiheeseen.

Tutkimusaineiston ulkopuolelle jäi sopimuksissa paikoin merkittäviäkin tahoja ja organisaatioita, kuten ELY-keskukset, ARA ja Väylävirasto. Nämä tahot edustavat kuitenkin erityisorganisaatioita, joiden puuttuminen tai osallisuuden aste sopimuksissa ei vaikuta merkittävästi sopimuksien syntyyn. Myös muita tutkimusaiheen kannalta merkittäviä tahoja ja aineistoja rajattiin tutkimusaineiston ulkopuolelle. Niitä olivat MAL-sopimuksien tekoon vaikuttaneet tahot, kuten ympäristöministeriön selvityshenkilön Matti Vatilon teettämä selvitys (Vatilo 2020). Myöskään henkilöt, jotka edustavat sopimusten ulkopuolisia organisaatioita, kuten Kuntaliittoa eivät ole kartuttaneet tutkimuksen aineistoa. Rajauksella Kuopion, Jyväskylän ja Lahden MAL-sopimuksiin saatiin esiin näkökulmia kaupunkiseuduilta, joilla ei ole aiempaa kokemusta MAL-sopimuksista, ja joille sopimuksellinen kumppanuus on uutta. Suurin osa uusien MAL-seutujen kunnista rajattiin tutkimuksen laajuuden ja toteutettavuuden vuoksi pois aineistosta. On pidettävä mahdollisena, että näkemyksistä tämän rajauksen myötä on jäänyt pois tärkeitäkin näkemyksiä. Aineisto edustaa kuitenkin kuntien osalta jokaista kolmea uutta MAL-seutua Kuopiota, Jyväskylää ja Lahtea, sekä Lahden ja Kuopion seutukuntien väestöltään suurinta kaupunkia, Heinolaa ja Siilinjärveä.

Tutkimus jätti monen kunnan näkemykset uupumaan. Pienempien seutukuntien ääni ja näkemykset eivät tutkimuksessa kuulu, vaikka ne muodostavatkin MAL-sopimuksissa oleellisen sopijajoukon. Sopimusosapuolina nämä pienemmät seutukunnat edustavat myös juuri niitä, joiden mukana olo on tärkeää sopimuksien synnylle ja riittävän toiminnallisen kaupunkiseudun eheydelle. Tutkimuksen laajuus ja menetelmät huomioiden ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tutkia näiden kuntien

näkemyksiä sopimuksellisesta kumppanuudesta. Eräs kiinnostava näkökulma olisikin selvittää, miten kaupunkiseudun pienemmät kunnat suhtautuvat MAL-sopimuksiin ja millainen MAL-sopimuksien kautta syntyvä kumppanuus on MAL-seudun sisällä. Aineistokin kertoo, että seutuyhteistyön taso on ollut aiemminkin korkealla tasolla, jolloin olisi hyödyllistä tutkia, mitä erityistä MAL-sopimuksen sopimusrakenteet tuovat seutuyhteistyöhön ja näkyykö se muussakin toiminnassa seudun kunnissa kuin vain MAL-toiminnassa.

Aineiston kattavuus on rajallinen, mutta tarjoaa viranhaltijoiden ja virkahenkilöiden osalta laajan näkökulman sopimusosapuolina olevista uusien MAL-sopimusten keskuskaupungeista Kuopiosta, Jyväskylästä ja Lahdesta, sekä seutukunnista Siilinjärveltä ja Heinolasta samoin kuin valtion MAL-ministeriöiden näkemyksistä MAL-sopimuksien kautta syntyvästä sopimuksellisesta kumppanuudesta. Aineistoa syntyi tutkimuksen aikana määrällisesti paljon, mutta huomioiden MAL-sopimusneuvotteluissa mukana olevien neuvottelijoiden ja varaneuvottelijoiden määrä, puhumattakaan taustalla tehdystä valmistelutyöstä ja valmistelijoista, ei tutkimuksen aineiston perusteella voida poissulkea sitäkään, etteikö uutta tietoa olisi mahdollisesti voinut lisähaastattelujen myötä ilmaantua.

MAL-sopimuksien olemassaolo perustuu ja nojautuu vahvasti keskuskaupunkeihin sekä keskeisiin ministeriöihin. Tätä ministeriöiden ja keskuskaupunkien merkittävyyttä MAL-sopimuksissa voidaan perustella esimerkiksi formaaleilla rajavaatimuksilla MAL-sopimukselle: ne edellyttävät 100 000 asukkaan keskuskaupungin. Epäformaaleimmat ja hankalammin määriteltävät haasteet sisältävät esimerkiksi investointitarpeet, joita keskuskaupungeilla erityisesti on. Seutukuntien rooli on osa toimivaa kaupunkiseutua, mutta niiden olemassaololle sopimuksissa ei ole erityistä formaalia perustetta mitkä seutukunnista tulisi olla mukana sopimuksissa ja mitkä eivät tule olla mukana sopimuksissa. Nämä määrittyvät sopimuksissa erikseen. Tutkimuksen haastateltavien erilaisia valintoja analysoiden voisi olla mahdollista tutkia, muuttuvatko näkökulmat ja näkemykset suhteessa MAL-sopimuksiin ja sopimukselliseen kumppanuuteen. Tarkempaa tutkimusta tulisikin tehdä, siitä mikä tarkoitus ja näkökulma seudun kunnilla on olla mukana MAL-sopimuksissa ja miten mukanaoloa perustellaan.

Tutkimusmenetelmien valinnoilla pyrittiin korostamaan eri organisaatioiden välisiä näkemyksiä ja tulkintoja samasta teemasta ja aiheesta. Valtion keskushallinnon edustajista kaikki olivat olleet myös jonkin muun MAL-sopimuksen neuvotteluissa vuonna 2021 tai 2020. Liki kaikki kuntien haastateltavista olivat olleet mukana joskus aiemmin MAL-sopimusneuvotteluissa edustaen joko

kuntaa tai valtiota. Monet haastateltavista toivat myös esiin sen, että he ovat olleet mukana MAL-neuvotteluissa kummankin osapuolen edustajana uransa aikana. Tämä kertoo ja vahvistaa näkemystä rajallisesta joukosta henkilöitä, jotka ovat MAL-sopimuksissa neuvottelijoina. Tutkimuksen aineiston perusteella varsinkin valtio-osapuolen edustajat vertasivat uusia MAL-sopimuksia suoraan vanhojen MAL-seutujen sopimuksiin ja sopimusprosesseihin. Kuntien edustajat näkivät taas eroavaisuuksia ja kahden portaan sopimusrakenteen syntymistä ja vanhojen MAL-seutujen suosimista sopimusprosessissa verrattuna uusien seutujen MAL-sopimuksiin. Sisällöt uusien ja vanhojen MAL-seutujen välillä kuvattiin olevan samoja, mutta itsessään sopimusprosessin kuvailtiin suosineen vanhoja MAL-seutuja. Paikoin rajan tekeminen sisällöllisesti sen välille milloin puhuttiin uusista sopimuksista ja milloin vanhoista oli haasteellista. Tutkimuksen aineiston koostuminen viranhaltijoista ja virkahenkilöistä antaa vain virkakoneiston näkemyksen MAL-sopimuksista. Kuten tutkimuksessa huomattiin, on poliittisella vaikutuksella erittäin suuri merkitys sopimuksien sisältöön, laajenemiseen ja hyväksyttävyyteen. Siksi poliitikkojen näkemyksiä MAL-sopimuksista ja sopimuksellisuudesta yleisestikin olisi hyvä jatkossa selvittää.

Myös MAL-sopimuksia ja sopimuksien käyttöä *public-public*-kumppanuudessa tulisi tulevaisuudessa tarkastella tarkemmin ja laajemmin. Sopimuksien käyttömahdollisuudet näyttäisivät toistaiseksi kovin rajallisilta. Sopimukset näyttäisivät tehostavan resurssien käyttöä ja kohdennusta, joten sopimuksien käytön laajentamista voisi perustella myös tehokkuuden lisäämisellä. Tutkimuksia on tehty erityisesti MAL-sopimuksien demokratiavajeesta, mutta tätäkin näkökulmaa voisi haastaa sillä perusteella, että tässä tutkimuksessa todetun nojalla poliittinen sitoutuminen sopimuksiin on vahvaa. Demokraattisuuden ja kansanvaltaisuuden lisääntyminen sopimuksissa voisi siten tapahtua poliittisen päätöksenteon osallisuuden kasvattamisella. Tämä toki jättää pohdittavaa millä tasolla ja missä muodossa poliittinen osallisuus tapahtuisi. Valtion tason kansanedustajien osallisuuden lisäämisellä vai paikallisen tason kunnallispolitiikan lisäämisellä. Kansanvaltaisuutta voisi myös pyrkiä tarkastelemaan tarkemmin seuduilla liittämällä kuntalaiset vahvemmin osaksi seudullista suunnitteluprosessia ja sitä mihin suuntaan seutua kuntalaisten mielestä halutaan kehittää.

LÄHTEET

Airaksinen, J. (2009) Hankala hallintouudistus. Tampere: Tampere University Press.

Anttiroiko, A. V., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A., & Siitonen, P. (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere university press.

Bache, I. & Flinders, M. V. (2004). Multi-level governance. Oxford University Press.

Batley, R. & Stoker, G. (1991). Local government in Europe: trends and developments. Macmillan.

Borins, S. (2002) 'New Public Management, North American Style' in K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds) The New Public Management: Current Trends and Future Prospects. London: Routledge.

Bryntse, K.& Greve, C. (2002). Competitive contracting in public sector services a comparison of policies and implementation in Denmark and Sweden. International Public Management Review. Saatavilla osoitteessa: http://www1.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/ac4c1079924cf935c1256c76004ba1a6/1aec767d5f a1833dc1256c76004ec4e4/$FILE/IPMR_3_1_Competitive.pdf Luettu 16.3.2015.

Brown, K., & Keast, R. (2003). Community-government engagement: Community connections through networked arrangements. Asian Journal of Public Administration, 25(1), 107–132.

Bäcklund, P., Ruokolainen, O., Kallio, K.P. & Häkli, J. (2017). Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa. Terra, 129:3, 159–169.

Dijkstra, L., Poelman, H., & Veneri, P. (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area.

Ferlie, E., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford University Press, USA.

Goldsmith, M. (2002): Central Control over Local Government – A Western European Comparison. Local Government Studies 28:3, pp. 91–112. London

Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus, 21(1).

Hallituksen esitys eduskunnalle kaavoitus ja rakentamislaista. Haettu osoitteesta https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744 10.2.2022

Heinämäki, L. (2012). Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali-ja terveydenhuollossa 2000-luvulla.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S. Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita (15. uud. p.). Tammi.

Hodge, A. & Greve, C. (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. Public Administration Review, 67(3), 545–558. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x

Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. IHS Political Science Series: 2003, No. 87.

Hyyryläinen, E. (2000). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena–Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, *4* 299–311.

Häkli, J. & Kallio, K.P. (2018). Ketterä kaupunkiseutu ja demokratian dilemma. T&E,

2018:2, 78–82
Ihalainen, R. (2007) Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palveluiden tuottamisen ohjauksessa. Tampereen yliopisto. Tampere 2007
Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus building as role playing and bricolage. Journal of the American Planning Association, 65(1) (Winter), 9–26.
Jyväskylän kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021-2031., Neuvottelutulos 21.4.2021 Haettu osoitteesta https://ym.fi/documents/1410903/40122839/Jyv%C3%A4skyl%C3%A4n_kaupunkiseutu_MAL-sopimus_neuvottelutulos_210421+(1).pdf/d64c1342-83b0-77ab-9026-f5b8aa3d00fe/Jyv%C3%A4skyl%C3%A4n_kaupunkiseutu_MAL-sopimus_neuvottelutulos_210421+(1).pdf?t=1619690321585 16.3.2022.
Jäntti. A., (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. Tampere University Press.
Kanninen, V. (2017). Strateginen kaupunkiseutu - Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. Aalto University.
Kanninen, V. & Bäcklund, P. (2017). Institutionaalisen osallistumisen rajat. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J. & Schulman, H. (toim.): Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere University Press, Tampere.
Karppi I, & Sinervo, L. M. (2009). Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus.
Keast, R. & Mandell, M. (2014) The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence. Journal of Management & Governance, 18(1), 9–28.
Kekkonen, U. (1939). Kunnallinen vaalioikeus (menetysperusteet). (nnam: 890031) Kekkonen, Urho: Kunnallisvaaleja koskeva lainsäädäntö selitettynä. -Jyväskylä: Gummerus 1939.- f519440.
Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. and Koppenjan, J. F. M. eds (1997) Managing Complex Policy Networks, London: Sage.
Kirk, J. & Miller, M. L. (1986). Reliability and validity in qualitative research. SAGE.
Klijn, E. H. (2002). Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, process management or a combination of the two? Public Management Review, 4(2), 149–165. https://doi.org/10.1080/14616670210130516
Kortesoja, A., Hjelt, M., Miller, T., Palomäki, S., & Sepponen, S. (2017). Kaupunkien uusi rooli innovaatioiden edistämisessä-INKA-ohjelman loppuarviointi.
Kostiainen, J. & Sotarauta, M. (toim.) (2000). Kaupungit innovatiivisina toimintaympäristöinä. Tekniikan akateemisten liitto. Helsinki.
Kuopion kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021–2031 Haettu osoitteesta https://ym.fi/documents/1410903/40122839/Kuopion+seutu_MAL-sopimus_neuvottelutulos_230421.pdf/5ee475d7-50f0-8a90-a7fd-10533d77789f/Kuopion+seutu_MAL-sopimus_neuvottelutulos_230421.pdf?t=1619690001064 24.2.2022
Laffin, M. (2009). Central–local relations in an era of governance: Towards a new research agenda. Local Government Studies, 35(1), 21–37.
Lahden kaupunkiseudun MAL-sopimus 2021-2031 Haettu osoitteesta https://ym.fi/documents/1410903/40122839/Lahden+seutu_MAL-sopimus_neuvottelutulos_22042021+(1).pdf/14c6bc20-f000-8fe4-30ee-b9cdf4e8f7fb/Lahden+seutu_MAL-sopimus_neuvottelutulos_22042021+(1).pdf?t=1619690436138 31.1.2022
Laki Väylävirastosta 2009/862. Annettu Helsingissä 13.11.2009. Haettu osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090862
Lane, J. E. (2000). New public management. Routledge.

Maankäyttö ja rakennuslaki 1999/132. Annettu Helsingissä 01.01.2000. Haettu osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990132 17.3.2022
Mattila, E., & Kallio, T. J. (2018). Kohti verkostomaista julkishallintoa: -Sivistystoimen johtaminen tulevaisuuden kunnassa. Hallinnon Tutkimus, 37(2).
Merikoski, V. K. (1938). Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Suomalainen lakimiesten yhdistys.
Miles, & Huberman, A. M. (1994). Qualitative data analysis: an expanded sourcebook (2. ed.). Sage.
Musgrave, R. A. (1956). A multiple theory of budget determination. FinanzArchiv/Public Finance Analysis, (H. 3), 333-343.
Mäntysalo, R. & Roininen, J. (2009). Kuinka alueellista muutosta hallitaan - parhaat keinot ja käytännöt: esiselvitys sektoritutkimuksen neuvottelukunnan Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit -jaostolle (teema 3). Teknillinen korkeakoulu.
Mäntysalo, R., Kangasoja, J. K. & Kanninen, V. (2015). The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland. Planning Theory & Practice, 16:2, 169–183
Mäntysalo, R., & Kanninen, V. (2018). Kaupunkiseutujen strateginen kehittämisloikka: Suunnittelujärjestelmien uudistamisella kannustimia yhteistyöhön. *Yhdyskuntasuunnittelu*, *56*(3), 9–24.
Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L. & Saglie, I. (2015). Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning-Observations from Finland, Sweden and Norway. European Planning Studies, 23:2, 349–366
Niiranen, V. − Seppänen-Järvelä, R. − Sinkkonen, M. − Vartiainen, P. (2010): Johtaminen sosiaalialalla. Gaudeamus Helsinki University Press. Helsinki.
Niemi, E. (2021). Sopimusperustaisen kaupunkiseutusuunnittelun legitimiteetti: demokraattisuus ja osallistuminen MAL-sopimusmenettelyissä.
Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K., & Pekola-Sjöblom, M. (2017). Tulevaisuuden kunta.
Nyholm, I., 2011. Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J., &
Oikarinen, T., Voutilainen, T., Mutanen, A., & Muukkonen, M. (2018). Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. KAKS kunnallisalan kehittämissäätiö. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro, 107.
Osborne, S. (2006). The new public governance? Public Management Review, 8(3), 377–387. https://doi.org/10.1080/14719030600853022
Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Reading, MA: Addison-Wesley.
Paavilainen, V. (1968). Valtakunnansuunnittelutoimisto vuosina 1956–1968.
Rantala, K., & Sulkunen, P. (2006). Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia.
Rhodes, R. A. W. (1997) Understanding Government, Buckingham: Open University Press.
Sarajärvi, A., & Tuomi, J. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi: Uudistettu laitos. Tammi.
Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/. (Viitattu 27.03.2022.)
Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2018). PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten vaikutukset.
Sotarauta, M. (1996). Ohjelmallinen aluepolitiikka ja alueelliset strategiat: Klassinen suunnittelukone vai kommunikatiivinen prosessi. Puheenvuoroja aluekehityksestä. ("Program-based regional policy and regional startegies: Classic planning machine or a communicative process" in S. Siirilä, A. Haveri & R. Linnamaa (eds.) Notions of regional policy.) Tampere University, Department for regional studies, A, 18, 145-164.

Sotarauta, M. (2000). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia.
Stead, D., & Nadin, V. (2009). Planning cultures between models of society and planning systems. na.
Stead, D. (2012). Best practices and policy transfer in spatial planning. Planning Practice and Research, 27(1), 103–116.
Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-5379. Vuosikatsaus 2018. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 8.11.2021]. Saantitapa:http://www.stat.fi/til/vaerak/2018/01/vaerak_2018_01_2019-11-22_tie_001_fi.html
Temmes, M. & Kiviniemi, M. (1997): Suomen hallinnon muuttuminen. Helsinki: Edita, 1997
Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. & Mitchell, J. (toim.) (1991) Markets, hierarchies and networks: The coordination of social life. London: Sage
Tiihonen, S. & Tiihonen, P. (1984): Suomen hallintohistoria. Helsinki: Valtion koulutuskeskus 1984
Tilastokeskus luokitustiedotteet 2021 Haettu osoitteesta https://www.stat.fi/fi/luokitukset/luokitustiedotteet/ (27.3.2022)
Turkkila, I. (2002): Kunnat valtion asialla. Tapaustutkimus valtiolta kunnille siirtyneistä vastuista. Suomen Kuntaliitto. Acta 148. Helsinki
Uusikylä, P. & Valovirta, V. (2007). Three Spheres of Performance Governance. Evaluation (London, England. 1995), 13(4), 399–419. https://doi.org/10.1177/1356389007082128
Vaattovaara, M. K., Joutsiniemi, A., Airaksinen, J., & Wilenius, M. (2021). Kaupunki politiikassa: Yhteiskunta, ihminen ja ihana kaupunki.
Valtioneuvoston kanslia. (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Saatavilla 31.7.2020: 155 https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20fe353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf
Valtioneuvoston julkaisuja 2019, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019 Osallistava ja osaava Suomi–sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Haettu osoitteesta; http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3
Valtioneuvoston julkaisuja 2021, Kansallinen kaupunkistrategia 2020-2030 Haettu osoitteesta; https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162441 7.11.2021
Vatilo, M. (2020). MAL-sopimusmenettelyn laajentaminen uusille kaupunkiseuduille.
Vedung, E. (2003). Arviointiaalto ja sen liikkeelle panevat voimat.
Virtanen, P. (2003). Suomalaisen julkishallinnon johtamisen haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta. Hallinnon tutkimus, 22(4). 298–309
Virkkala, S. (2002). Kumppanuus alueellisen kehittämisen hallintana: Suomi ja muut Pohjoismaat. Selosteita ja katsauksia/Jyväskylän yliopisto, Chydenius-instituutti, (nro 42).
Valtioneuvoston kanslia historiaa 2022 Haettu osoitteesta https://vnk.fi/ministerio/historiaa 13.4.2022
Yliaska, V. (2010). Hajautuiko valtion valta?: New Public Management ja hallinnon murros (1983-1993).
Ympäristöministeriö tiedote *MAL-sopimusten laajeneminen Jyväskylään, Kuopioon ja Lahteen sai sinetin* 23.6.2021 Haettu osoitteesta: https://ym.fi/-/mal-sopimusten-laajeneminen-jyvaskylaan-kuopioon-ja-lahteen-sai-sinetin 7.11.2021
Ympäristöministeriö 2020 Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset. Haettu osoitteesta https://ym.fi/maankayton-asumisen-ja-liikenteen-sopimukset 7.11.2021

LIITTEET

Liite 1

Haastattelukutsu

Hei!

Olen Henri Helve ja opiskelen Tampereen yliopiston hallintotieteiden kunta- ja aluejohtamisen tutkinto-ohjelmassa. Teen pro gradu –tutkielmaa maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) -sopimuksista sekä julkishallinnon kumppanuudesta sopimuksellisuuden näkökulmasta. Pro gradu -tutkielmani keskittyy tarkastelemaan vuonna 2021 MAL-sopimisen piiriin tulleiden Kuopion, Lahden ja Jyväskylän kaupunkien sekä MAL-sopimuksiin kuuluvien kaupunkiseutujen paikallishallinnon ja valtionhallinnon välistä kumppanuutta MAL-sopimuksien kautta. Tutkielmaa varten on tarkoituksena haastatella noin 10:tä viranhaltijaa paikallishallinnosta ja virkahenkilöä ministeriöistä, jotka ovat keskeisesti olleet mukana uusien MAL-sopimuksien teossa. Tutkielman on tarkoitus valmistua kevään 2022 aikana.

Haastattelut on tarkoitus suorittaa joulukuun 2021 ja tammikuun 2022 aikana. Tarvittavat lisähaastattelut tehdään helmikuussa 2022. Haastattelut toteutetaan teemahaastatteluina ja niiden kesto on arviolta noin 30–60 minuuttia. Haastattelut toteutetaan vallitsevasta koronatilanteesta johtuen pääsääntöisesti etäyhteyksin Teamsin tai Zoomin välityksellä, ellei haastateltavan kanssa muutoin sovita. Haastattelut nauhoitetaan tai äänitetään litterointia varten. Nauhoituksia säilytetään tutkimuksen teon ajan, jonka jälkeen sekä nauhoitteet, että litteroinnit hävitetään asianmukaisesti. Lisäksi haastattelut toteutetaan anonymiteetti huomioiden, joten haastateltavat henkilöt eivät esiinny lopullisessa tutkielmassa omilla nimillään.

Haastattelun kysymykset liittyvät muun muassa seuraaviin teemoihin.

- Miksi meillä on olemassa MAL-sopimuksia?
- Mihin MAL-sopimuksia käytetään?
- Millaisen kumppanuuden MAL-sopimusmenettely ja MAL-sopimukset tuovat valtion ja kuntien välille?
- Vahvistavatko MAL-sopimukset alueen ja valtionhallinnon välistä suhdetta? Miksi ja millä tavoin?

- Millaisena näette sopimuksellisuuden julkishallinnon ohjauksen välineenä?

Jos teillä on mahdollista osallistua haastateltavaksi tähän tutkimukseen, pyytäisin teitä vastaamaan tähän viestiin, jotta voimme sopia haastatteluajankohdan.

Liite 2

Haastattelurunko

Tutkielma tutkii valtionhallinnon ja paikallishallinnon välistä kumppanuutta MAL-sopimuksien ja sopimuksellisuuden kautta. Tutkielman taustatietona kysyn;
Mitä tahoa edustatte?
Oletteko olleet mukana vuonna 2021 MAL-sopimisen piiriin tulleiden MAL-sopimusten teossa edustaen jotain sopimuksissa mukana olevaa tahoa?

- Miksi meillä on olemassa MAL-sopimuksia?
- Mihin MAL-sopimuksia käytetään?
- Millaisen kumppanuuden MAL-sopimusmenettely ja MAL sopimukset tuovat valtion ja kuntien välille?
- Vahvistavatko MAL-sopimukset alueen ja valtionhallinnon välistä suhdetta? Miksi ja millä tavoin?
- Millaisena näette sopimuksellisuuden julkishallinnon ohjauksen välineenä?
- Miten näette ja miten tärkeää on, että MAL-asioita ratkaistaan nimenomaan sopimuksien kautta, eikä esimerkiksi jollain muulla vaihtoehtoisella tavalla?
- Mitä MAL-sopimukset pyrkivät mielestänne ratkaisemaan?
- Miksi ja millä perustein olette lähteneet mukaan MAL-sopimusjärjestelmään?
- Miksi MAL-sopimusjärjestelmää on laajennettu kolmelle uudelle MAL-seuduille?
- Onko MAL-sopimus lisännyt kaupunkiseutujen sisällä horisontaalista tai vertikaalista yhteistyötä?
- Onko MAL-sopimus muuttanut kaupunkien ja valtion välistä suhdetta vertikaalisemmaksi tai horisontaalisemmaksi?

- Mitä MAL-sopimuksilla on saavutettu sektoritoimijoiden välisessä yhteistyössä?
- Millaisia tavoitteita pyritään tai on pyritty edistämään MAL-sopimusten avulla?
- Mistä aiheista näette, että tulevaisuudessa käydään tärkeimmät MAL-sopimuksiin liittyvät neuvottelut ja keskustelut?