



Tuloksellisuustarkastuskertomus 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten kaupunki- ja metropolipolitiikkaa on toteutettu ja kehitetty tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen. Jälkiseurannan osana työ- ja elinkeinoministeriölle sekä ympäristöministeriölle lähetettiin 12.8.2014 selvityspyyntö, jossa pyydettiin vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko kaupunkipoliittisten toimenpiteiden tuki- ja seurantajärjestelmiä yksinkertaistettu ja selkeytetty? Jos on, niin miten?
2. Miten kaupunkipoliittisten toimenpiteiden eriyttämistä ja kohdentamista on edistetty eri alueilla (muun muassa kilpailukykyä edistävät toimenpiteet) alueiden kehittämisen ja kaupunkipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi?
3. Miten kansallisen ohjelmaperusteisen alueiden kehittämisen roolia ja profiloitumista on kehitetty tukemaan kaupunkipoliittisia tavoitteita?
4. Mitä toimenpiteitä on tehty kaupunkipoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioinnin kehittämiseksi?
5. Miten (suur)kaupunkiseutujen sosiaalisten ongelmien uhkat on huomioitu kaupunkipolitiikan kehittämisessä?
6. Mitä toimenpiteitä on tehty metropolialueen sosiaalisen eheyden ja alueiden välisen segregaation uhkien torjumiseksi?
7. Miten aiesopimusmenettelyä on selkeytetty ja kehitetty?
 - a) Miten sopimusten sitovuutta on parannettu?
 - b) Miten aiesopimusten käyttöä on edistetty muiden suurkaupunkien kehittämisessä?

Työ- ja elinkeinoministeriö vastasi selvityspyyntöön 19.9.2014 päivätyllä selvityksellä (kysymykset 1–5 ja 7b) ja ympäristöministeriö 18.9.2014 päivätyllä selvityksellä (kysymykset 6 ja 7). Lisäksi jälkiseurannassa hyödynnettiin hallituksen ohjelmasiakirjoja, kansallisten erityisohjelmien arviointiraportteja sekä muita julkisesti saatavilla olevia asiakirjoja. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2. Jälkiseurannan havainnot

Tukijärjestelmän selkeyttäminen ja seurantajärjestelmän kehittäminen vaikuttavuuden arvioinnin edellytyksenä

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että vaikuttavuuden arviointia haittaa kaupunkipoliittisten toimien hajanaisuus, julkisen tuen monikanavaisuus ja epäselkeys sekä aluetaloudellisten tilastojen tuottamisen viiveet. Kertomuksen mukaan tuen kokonaismäärän selvittäminen on vaikeaa, koska osaan toimenpiteistä ja tuesta liittyy vain löyhä kaupunkiulottuvuus. Tarkastusvirasto katsoi, että kaupunkipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiedellytykset paranisivat, jos sekä tukijärjestelmää että sen seurantajärjestelmiä yksinkertaistettaisiin ja selkeytettäisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan kaupunkipolitiikan toimenpideohjelman (2012–2015) toteutumista on selvitetty vuoden 2013 lopussa kaupungeille, ELY-keskuksille, maakunnan liitoille ja ministeriöille osoitetulla kyselyllä. Vastausten yhteenvedoa on käsitelty kootusti kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmässä sekä alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnassa, ja se on tarkoitus viedä myös hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmään (HALKE). Ministeriön mukaan toimenpideohjelman avulla on suunnattu ohjelman sisältöteemojen mukaisesti alueiden kehittämiseen käytössä olevaa valtion, kuntien ja yksityisen sektorin sekä päättyneen ohjelmakauden EU-rahoitusta.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan suurten kaupunkien kasvusopimusten seurantaan on luotu kehys, jossa on määritelty kansalliset tavoitteet sekä seurattavia mittareita. Kasvusopimusten toimeenpanoa seurataan keskitetysti kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän suurkaupunkijaostossa. Ministeriön mukaan kasvusopimukset ovat osoittaneet sopimuksellisuuden olevan hyvä tapa profiloida alueiden kehittämiskärkeä, sitouttaa toimijoita yhteisiin tavoitteisiin sekä ohjata rahoitusta. Ministeriön mukaan syksyllä 2014 toteutetaan kasvusopimusinstrumentin väliarviointi, jossa arvioidaan myös laajemmin sopimusperusteista kaupunkipolitiikkaa. Väliarvioinnilla kerätään tietoa kasvusopimusten kehittämiseksi sekä sopimuspolitiikan kehittämisen ja vahvistamisen tueksi. Ministeriön mukaan vuonna 2014 käynnistyneelle Innovatiiviset kaupungit -ohjelmalle (INKA) ollaan rakentamassa myös omia seurantamittareita. Lisäksi syksyllä 2014 käynnistetään selvitys kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan kehittämistarpeista. Tässä selvityksessä on ministeriön mukaan tarkoitus tarkastella myös kunkin politiikkalohkon vaikuttavuutta.

Vuoden 2015 valtion talousarvion momentin 32.50 selvitysosassa todetaan, että kaupunkipolitiikka jatkuu kansallisena erityispolitiikkana ja metropolipolitiikka erityistoimenpiteenä. Talousarviossa todetaan myös, että valtioneuvosto ehdotti maakunnan kehittämisrahmomentin (32.50.43) ja sen määrärahan lakkauttamista.

Ohjelmaperusteista aluekehittämistä sekä siihen liittyviä kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin on aikaisemmin tuettu momentilta 32.50.43 (Maakunnan kehittämisraha). Kyseisen momentin vuoden 2013 toteutunut tilinpäätösarvo oli 11,9 miljoonaa euroa. Vuosien 2014 ja 2015 talousarvioiden mukaan INKA-ohjelmaa tuetaan momentilta 32.20.42 (Innovaatiokeskittymien kehittäminen).

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan INKA-ohjelman rahoitus ja koordinaatio on siirretty Tekesille, mikä mahdollistaa samalla INKAN kytkennän Tekesin muihin ohjelmiin.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että tehdyistä toimenpiteistä huolimatta suositus tuki- ja seurantajärjestelmän kehittämisestä ei ole vielä täysin toteutunut. Työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun selvityksen mukaan tulevilla arvioinneilla pyritään

keräämään lisätietoa, rakentamaan seurantamittareita ja selvittämään edelleen kehittämistarpeita.

Toimenpiteiden eriyttäminen ja kohdentaminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että kaupunkipoliittiset toimenpiteet ovat olleet tavoitteiden mukaisia, mutta suurkaupunkeja koskevilla toimilla on ollut myös sellaisia haitallisia sivuvaikutuksia, jotka ovat olleet osittain päinvastaisia alueiden kehittämisen tavoitteisiin nähden. Nämä sivuvaikutukset saattavat kertomuksen mukaan lisätä alueiden ja kaupunkiseutujen kehityseroja sekä heikentää kansalaisten hyvinvointia. Hyvinvoinnin heikkeneminen saattaa haitata kaupunkipolitiikan ja alueiden kehittämisen keskeisen tavoitteen eli erilaisten ja erikokoisten kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn vahvistamista. Kilpailukyvyyn vahvistamista edistävät toimet eivät ole erityisesti konkretisoituneet. Kertomuksen mukaan kaupunkipoliittisten toimenpiteiden tarkempi kohdentaminen edellyttää myös niiden räätälöintiä. Toimenpiteitä tulee eriyttää ja painottaa eri tavoin eri alueilla.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan kesällä 2012 hyväksytty kaupunkipolitiikan toimenpideohjelma 2012–2015 on keskeinen kaupunkipolitiikan toimenpiteitä määrittävä ja suuntaava asiakirja. Ministeriön mukaan kaupunkipolitiikan toimenpideohjelma on myötävaikuttanut kaupunkien elinkeinojen, innovaatiotoiminnan, palvelujen, infrastruktuurin ja ympäristön kehittymiseen ja saanut laajasti aikaan kehittämistoimenpiteitä. Toimenpideohjelmalla on toteutettu myös kaupunkien erityispiirteet huomioon ottavaa alueiden kehittämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kasvusopimukset ovat kaupunkipolitiikan ja aluekehittämisen uusi väline, jolla vahvistetaan valtion ja suurten kaupunkiseutujen välistä kumppanuutta. Kaupunkiseutujen ja valtion yhteistyössä määriteltyjen strategisten kehittämiskärkien toteutumista edistetään sekä valtion että kaupunkien omin toimenpitein. Vuonna 2013 valtio solmi kasvusopimukset kohdennetusti 12 suurimman kaupunkiseudun kanssa. Samat kaupunkiseudut ovat mukana myös INKA-ohjelmassa, jonka avulla edistetään kasvusopimukseen sisällytettyjä strategisia kärkiteemoja.

INKA-ohjelmaa on pidetty mahdollisuutena toimia myös katalysaattorina Suomen kilpailukyvyyn vahvistamisessa. Innovaatiotoiminnan ongelmana on kuitenkin edelleen se, miten saattaa tehokkaammin uudet ideat strukturointivaiheeseen kautta kaupallistamiseen.¹

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan osana Manner-Suomen rakennerahasto-ohjelmaa suurimmille kaupungeille on käynnistetty lisäksi kestävän kaupunkikehityksen hankekokonaisuus 6Aika – Avoimet ja älykkäät palvelut².

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kaupunkipoliittisten toimenpiteiden eriyttämiseksi pienempiä kaupunkiseutuja varten on käynnistetty seutupilottimenettely, joka vahvistaa yhteistyötä ja verkottumista valituissa kehittämisteemoissa yliaalueellisesti, vauhdittaa kansallisesti merkittävien avauksien luomista ja edistää kumppanuuksia. Lisäksi kaupunki- ja maaseutupolitiikan yhteisenä hankkeena on vuonna 2013 valmis-

¹ Alueet globaaleissa ekosysteemeissä – Osaamiskeskusohjelman loppuarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Innovaatio 19/2013, s. 62, 66.

² 6Aika – Avoimet ja älykkäät palvelut on kestävän kaupunkikehityksen strategia, jossa ovat mukana Suomen suurimmat kaupungit, ns. kuutoskaupungit Helsinki, Espoo, Vantaa, Oulu, Tampere ja Turku. Suurimpien kaupunkiseutujen käyttö uusien palvelumuotojen kehitysympäristönä vahvistaa Suomen kilpailukykyä, koska niiden muodostama kaupunkiverkosto on riittävän suuri myös kansainvälisiin vertailuihin (lähde: <http://6aika.fi>).

tunut uusi paikkatietopohjainen kaupunki-maaseutuluokitus, joka helpottaa alueiden erilaisuuden huomioimista suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Jälkiseurannan perusteella suositus toimenpiteiden eriyttämisestä ja tarkemmasta kohdentamisesta on osittain toteutunut. Toimenpiteiden alueellisessa eriyttämisessä ja kohdentamisessa on kuitenkin vielä parantamisen varaa. Myös kilpailukyvyyn vahvistamista edistävät toimet edellyttävät edelleen konkretisoitua.

Kansallisten erityisohjelmien roolien selkeyttäminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että kansallisen ohjelmaperusteisen alueiden kehittämisen roolia ja profiloitumista tulisi selkeyttää ja terävöittää kaupunkipoliittisten toimien edistämiseksi. Tarkastuskertomuksessa annettiin suositukset koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) kaupunkipoliittisten toimenpiteiden terävöittämisestä sekä osaamiskeskusohjelman (OSKE) roolin selkeyttämistä alueiden kehittämisessä. Tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen molemmat ohjelmat ovat päättyneet.

Päätöksessään valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista valtioneuvosto päätti (15.12.2011), ettei KOKO-ohjelmaa jatketa kansallisena erityisohjelmaksi vuoden 2011 jälkeen³. Julkisen talouden tervehdyttäminen on edellyttänyt voimakkaita säästötoimia julkisessa hallinnossa. Sitoutuessaan tähän tavoitteeseen hallitus päätti supistaa muun muassa aluekehittämiseen ohjattuja määrärahoja. Tämän johdosta KOKO-ohjelman kansallinen ohjelmamenettely ja ohjaus päättyivät 31.12.2011. KOKO-ohjelma päättyi siten kaksi vuotta sovittua aiemmin: alun perin KOKOn ohjelmakausi käsitti vuodet 2010–2013. Osana KOKO-ohjelmaa ei myöskään pääkaupunkiseudun koheesio- ja kilpailukykyohjelman (PSK-KOKO) toimintaan kohdennettu enää valtion eikä kuntien rahoitusta, joten PKS-KOKO ja sen hankkeet päättyivät kevään 2012 aikana määrärahan loppuessa.⁴

KOKO-ohjelmasta on valmistunut väliarviointi⁵, mutta erillistä loppuraporttia ohjelmasta ei ole työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tehty⁶. Ohjelman päättämistä koskeviin toimenpiteisiin kuului kuitenkin myös se, että loppuarviointi tehtäisiin vuonna 2012 ja toimenpiteitä seurataan KOKO-tietopankin kautta vuoden 2013 loppuun saakka⁷.

KOKO-ohjelman väliarvioinnin mukaan KOKOn toimijoiden näkemykset ohjelman merkityksestä ja toimintatapojen onnistuneisuudesta vaihtelivat suuresti. Väliarvioinnissa tuotiin kehittämisehdotuksena esiin ohjelman toiminnan fokusointi ja terävöittäminen.⁸

Vuonna 1994 käynnistynyt osaamiskeskusohjelma päättyi kolmannen ohjelmakauden (2007–2013) jälkeen 31.1.2013. Osaamiskeskusohjelman loppuarvioinnin mukaan⁹ ohjelma tuli kansallisena instituutiona elinkaarensa päähän. Ohjelman merkitys oli myös selkeästi heikentynyt suurilla kaupunkiseuduilla. Vuonna 2014 käynnistynyt Innovatiiviset kaupungit -ohjelma (INKA) on osaltaan jatkamassa OSKEN aktiviteetteja. Osaamiskeskusohjelman loppuarvioinnin yhtenä tehtävänä oli laatia suosituksia siitä, mihin INKA-ohjelmassa tulisi kiinnittää huomiota.

³ Ks. työ- ja elinkeinoministeriön kirje 23.12.2011. TEM/3550/581/2008.

⁴ Ks. Pääkaupunkiseudun koheesio- ja kilpailukykyohjelma (PSK-KOKO) 2010–2012. Loppuraportti, s. 3, 19.

⁵ Alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) väliarviointi 30.11.2011.

⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö, sähköpostitiedonanto 25.9.2014.

⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön kirje 23.12.2011. TEM/3550/581/2008.

⁸ Alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) väliarviointi 30.11.2011, s. 39, 43.

⁹ Alueet globaaleissa ekosysteemeissä – Osaamiskeskusohjelman loppuarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Innovaatio 19/2013.

Osaamiskeskusohjelman loppuarvioinnin mukaan on oletettavaa, että alueellinen näkökulma tulee taas korostumaan, kun osaamiskeskusohjelma päättyy. Alueellisen kehittämisen vastuu tulee kuitenkin säilymään niillä organisaatioilla, jotka ovat vastanneet osaamiskeskustoiminnasta. Loppuarvioinnin mukaan INKA-ohjelman keskeisin tehtävä on tukea kaupunkidemonstratioita. Arvioinnin mukaan INKA-ohjelmassa tuulos- ja toteutusvastuu tulisi myös selkeyttää.¹⁰

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan siirryttäessä osaamiskeskusohjelmasta INKA-ohjelmaan kaupunkeihin kohdistetun innovaatiopolitiikan profiili vahvistuu. Keskeisenä muutoksena on se, että INKA keskittyy suurimpiin kaupunkeihin ja vain viiteen monialaiseen teemaan. Ministeriön mukaan kaupungeilla on kehittämistyössä tärkeä rooli, ja ne ovat keskeisiä toimijoita muun muassa edelläkävijämarkkinoiden luomisessa. Tätä kautta INKA painottaa innovaatioiden viemistä käytäntöön. Samalla haetaan kokonaan uutta toimintakulttuuria kaupungeille.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kasvusopimusten myötä ohjelmaperusteinen aluekehittäminen on samalla osittain korvautunut sopimusperusteisellä kehittämisellä, mikä on tuonut selvän muutoksen suhteessa aiempaan aluekehittämiseen. Ministeriön mukaan sopimusperusteisen kaupunkipolitiikan etuna ohjelmaperusteiseen verrattuna on se, että sektoritoimijat tulevat omilla toimenpiteillään vahvemmin mukaan aluekehittämiseen. Ohjelmaperusteisuus jatkuu kuitenkin osittain, sillä EU-ohjelmat on aiempaa läheisemmin viritetty tukemaan kaupunkikehittämistä: erityisesti suurten kaupunkien EU-rahoituskokonaisuuden 6Aika kautta. EU-hankekokonaisuus on samalla myös kytketty kyseisten kaupunkien kasvusopimusten osaksi. Kasvusopimuksessa sovitut tavoitteet ja toimenpiteet ohjaavat osaltaan EU:n rakennerahastojen kansallista ja alueellista suuntaamista. Ministeriön mukaan kasvusopimuksen sisällöllisiä painopisteitä edistetään muun muassa ELY-keskusten ohjauksessa. Maakunnan liitto ottaa kasvusopimuksessa esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet huomioon maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelmien laadinnassa.

Tarkastuksessa esitetyt suositukset KOKO- ja OSKE-ohjelmien rooleista sekä ohjelmien toimenpiteistä eivät ole jälkiseurannan perusteella toteutuneet. KOKO-ohjelman loppuarvioinnin puuttuminen luo myös kuvan ohjelman profiloitumisen ja läpiviennin ongelmista. Sopimusperusteinen kehittäminen sekä INKA-ohjelma ovat keskittyneet suurimpiin kaupunkeihin, joten kansallisten erityisohjelmien rooli alueiden kehittämisessä on jäänyt ohueksi ja korvautunut muilla toimenpiteillä, joiden merkitys jää myös epäselväksi alueiden näkökulmasta.

Sosiaalisiin ongelmiin varautuminen sekä sosiaalisen eheyden ja alueiden välisen segregaaation uhkien torjuminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että sosiaalisten ongelmien huomioiminen ja niihin varautuminen tulee tarkastusviraston käsityksen mukaan olemaan yksi keskeisistä kaupunkipolitiikan kehittämisalueista. Tarkastusvirasto katsoi, että valtion ja kaupunkiseutujen kumppanuutta tarvitaan kaupunkiseutujen ongelmallisten kehityspolkujen katkaisemiseksi. Kertomuksen mukaan nuorten työllistymiseen ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyyn pitäisi kiinnittää enemmän huomiota kaikilla kaupunkiseuduilla. Kertomuksen mukaan metropolipolitiikan toimeenpanossa on ollut ongelmia koordinoita sosiaalista eheyttä edistäviä toimenpiteitä. Metropolialueella monikulttuurisuuden kasvu on suurentanut sosiaalisen eheyden ja alueiden välisen segregaaation uhkia.

¹⁰ Alueet globaaleissa ekosysteemeissä – Osaamiskeskusohjelman loppuarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Innovaatio 19/2013, s. 51, 61–62, 78.

Sopimusperusteiseen kaupunkipolitiikkaan ja metropolipolitiikkaan panostaminen kuuluivat pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan, jossa korostettiin myös alueiden sosiaalisen eheyden huomioimista ja kaupunkiköyhyyden ehkäisyä.¹¹

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen puoliväli-istunnon (28.2.2013) arvioinnin mukaan metropolipolitiikkaa toteutetaan useiden kärkihankkeiden ja muun muassa aiesopimusmenettelyn keinoin. Hallituskaudelle 2011–2015 linjatun metropolipolitiikan keskeiset painopistealueet ovat maankäyttö, asuminen ja liikenne; kansainvälinen kilpailukyky; maahanmuutto; sosiaalinen eheys sekä hallinnon rakenteiden kehittäminen.¹² Metropolialueen sosiaalisen eheyden vahvistaminen on nostettu siten yhdeksi pääministeri Jyrki Kataisen ja sittemmin pääministeri Alexander Stubbin hallituksen hallitusohjelman mukaisen metropolipolitiikan viidestä painopistealueesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan sosiaalisen eheyden vahvistamiseen liittyvää kumppanuutta on valmisteltu toistaiseksi lähinnä pääkaupunkiseudulla. Muissa suurissa kaupungeissa on kaivattu valtion läheisempää kumppanuutta kaupunkipolitiikan toimenpideohjelman mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tällaisista hankkeista ovat esimerkkeinä metropolialueen maahanmuuttajien aiesopimus (2013–2015) sekä MAL-aiesopimusten sosiaalisesti yhteisvastuullinen asuntopolitiikka. Ministeriön mukaan suurkaupunkien sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi on käynnistetty ympäristöministeriön vetämä Asuinalueiden kehittämisohjelma 2013–2015, jossa poikkihallinnollisten toimien avulla muun muassa ehkäistään asuinalueiden eriytymistä (segregaatiota), edistetään asuinalueiden palvelutarjontaa, elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä sekä vahvistetaan asukkaiden osallisuutta, terveyttä ja hyvinvointia. Myös kolmella kasvusopimuskaupunkiseudulla, Lahdessa, Porissa ja Oulussa kasvusopimuksen yhtenä painopisteenä on työllisyyden lisääminen, nuorten työmahdollisuuksien tarjoaminen ja sosiaalisen koheesion vahvistaminen. Kaupungit ovat verkottuneet kyseisen painopisteen toteuttamiseksi. Lisäksi maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviä hankkeita on käynnissä useissa kaupungeissa.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan metropolipolitiikan painopisteiden keskeiset hankkeet on käsitelty metropolipolitiikan neuvottelukunnassa 9.2.2012. Sosiaalisen eheyden vahvistamisen ja alueiden välisen segregaatiosuhkeen torjumisen tavoite sisältyvät osaltaan useisiin hankkeisiin. Sosiaalisen eheyden kumppanuusohjelma sekä pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelma on kirjattu erityisesti sosiaalisen eheyden painopistealueen keskeisiksi hankkeiksi. Keväällä 2014 sosiaalisen eheyden kumppanuusohjelman valmisteluryhmä totesi kuitenkin, ettei käytettävissä olevassa aikataulussa ole tarkoituksenmukaista käynnistää erillistä ohjelmaa. Valmisteluryhmä ehdotti, että sosiaalisen eheyden vahvistamisen edellyttämät toimet otetaan huomioon metropolihallinnon ja sote-hallinnon valmistelussa.

Budjettiriihen yhteydessä (28.8.2014) hallitus linjasi, että metropolihallinnolle tulee maankäyttöön, liikenteeseen ja asumiseen liittyviä tehtäviä. Linjausten mukaan metropolihallinnon muut mahdolliset tehtävät sovitaan valmistelutyön edetessä. Linjauksissa ei siten ollut enää erillisinä tehtävinä kirjattu muun muassa segregaatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyvien seudullisten kysymysten ratkaisemista, jotka olivat mukana vielä hallituksen elokuussa 2013 linjaamassa rakennepoliittisessa ohjelmassa.¹³

Maahanmuuttajien kotoutumista ja kotouttamista koskevassa tarkastuskertomuksessa (Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa) tuotiin esille useita suosituksia maa-

¹¹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011, s. 44.

¹² Hallitusohjelman tavoitteiden ja toimien toteutuma. Hallituskauden puolivälin kokonaistarkastelu. Valtioneuvoston kanslia 28.2.2013, s. 16.

¹³ Ks. Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. 29.8.2013. LIITE 1, toimenpide 3.7, s. 18.

hanmuuttajien kotouttamisen kehittämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Kyseisessä tarkastuksessa tuotiin esiin muun muassa se, että maahanmuuttajien syrjäytymisriskin kustannukset näkyvät esimerkiksi pääkaupunkiseudulla suhteellisen suurena toimeentulotuen käyttönä verrattuna kantaväestöön. Maahanmuuttajaryhmissä oli kuitenkin suuria eroja.¹⁴

Jälkiseurannan perusteella sosiaalisen eheyden ja alueiden välisen segregaaation uhkien torjumiseksi on käynnistynyt useita hankkeita, mutta sosiaalisen eheyden vahvistamisen toimet uhkaavat jäädä muiden tavoitteiden alle tai huomioitavaksi muissa valmisteluissa.

Aiesopimusmenettelyn kehittäminen

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että aiesopimukset ovat tukeneet metropolipolitiikan tavoitteita, ja menettely on hyödynnettävissä myös kaupunkipolitiikassa. Aiesopimusmenettelyä tulisi kuitenkin selkeyttää ja lisätä toimijoita koskevaa sopimusten sitovuutta. Kertomuksen mukaan liikenneministeri ei ole kuulunut metropolipolitiikkaa koordinoivaan hallinnon ja aluekehityksen (HALKE) ministerityöryhmään. Tämä on osaltaan vaikeuttanut metropolipolitiikan kärkihankkeiden ja aiesopimusten toimenpiteiden toteuttamista. Metropolipolitiikan kärkihankkeiden lyhytkestoisuus saattaa kertomuksen mukaan heikentää toimenpiteiden vaikuttavuutta. Metropolialueen hallintomallikysymykset rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallinnon ja aluekehityksen (HALKE) ministerityöryhmään on kuulunut liikenneministeri. Keväällä 2014 liikenneministerin eron vuoksi ministerin tehtävät siirtyivät HALKEN puheenjohtajana toimineelle hallinto- ja kuntaministerille (siitä lähtien liikenne- ja kuntaministeri). Myös pääministeri Alexander Stubbin hallituksen hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmään on kuulunut liikenne- ja kuntaministeri, joka on toiminut myös työryhmän puheenjohtajana.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan aiesopimukset on laadittu pääosin vuoden 2015 loppuun saakka. Aiesopimusten sitovuuden parantamista on kehitetty erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusten (MAL-aiesopimukset) yhteydessä, joiden menettelyistä on pitkäaikaisimmat kokemukset. MAL-aiesopimukseen sisältyy kaikkia osapuolia koskeva seurantamenettely. Seurannalla voidaan arvioida sopijapuolten sitoutumista, panosten vaikuttavuutta ja sopimuksen tarkoituksenmukaisuutta.

Ympäristöministeriön mukaan muiden suurkaupunkien kehittämiseksi ympäristöministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö ovat asettaneet suurten kaupunkiseutujen MAL-aiesopimusten valtio-osapuolen valmisteluryhmän, jonka toimikausi on 15.4.2015 saakka. Valmisteluryhmän tehtävänä on muun muassa valmistella ehdotuksia menettelyn kehittämiseksi, laajentamiseksi ja sitovuuden lisäämiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on puolestaan käynnistänyt vuonna 2012 kasvusopimusmenettelyn valtion ja suurten kaupunkiseutujen välisen kumppanuuden vahvistamiseksi. Valtio on solminut kasvusopimukset 12 suurimman kaupunkiseudun kanssa joulukuussa 2013. Kasvusopimukset ovat voimassa vuoden 2015 loppuun asti.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan kasvusopimus on luonteeltaan aiesopimus, jossa sovitaan valtion ja suurten kaupunkiseutujen kesken strategisista kehittämisen painopisteistä vuosille 2013–2015. Kasvusopimusten sopimuskumppaneina kaupunkiseutujen toimijoiden kanssa ovat työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintä-

¹⁴ Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2014, s. 38.

täministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä puolustusministeriö. Ministeriön mukaan näin laaja kasvusopimusmenettely on ensimmäinen valtion ja kaupunkiseutujen välillä.

Jälkiseurannan perusteella aiesopimusmenettelyä on kehitetty, sitovuutta on lisätty ja menettelyä on laajennettu myös suurkaupunkeihin. Sopimusten sitovuus ja sitovuuden seurannan lisäys koskee toistaiseksi lähinnä MAL-aiesopimuksia, mutta muutoin tarkastuksen suositus aiesopimusmenettelyn kehittämistä on toteutunut hyvin.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän ja sen jaostojen toiminnan jatkaminen

Tarkastusvirasto katsoi kertomuksessaan, että kaupunkipoliittisten toimenpiteiden seurannan ja kehittämisen kannalta kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän ja sen jaostojen toimintaa tulisi jatkaa myös vastaisuudessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä jaostoineen on jatkanut toimintaansa kaupunkipolitiikan toimenpiteitä kokoavana tahona.

Työ- ja elinkeinoministeriö perusteli kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toiminnan jatkamista koskevassa muistiossaan yhteistyöryhmän vuosien 2007–2011 kokemuksilla sekä tarkastusviraston kannanotolla yhteistyöryhmän ja sen jaostojen toiminnan merkityksestä ja suosituksella toiminnan jatkamisesta.¹⁵ Valtioneuvosto asetti 3.11.2011 kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän¹⁶ ja työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyöryhmän jaostot pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen toimikaudeksi.

Selvitys EU-avustuksia koskevasta hallintoviranomaisen ohjeesta

Tarkastuskertomuksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriöltä pyydettiin 31.1.2012 mennessä erikseen selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt EU-avustuksia koskevan hallintoviranomaisen ohjeen kuntarahoitusta käsittelevään kohtaan sekä sen mahdolliseen muutokseen. Pyyntö perustui havaintoon, jonka mukaan kokonaan julkisin varoin yrityksen toteuttamasta hankkeesta ei ollut kirjattu tukipäätökseen erityisperusteluja, mikä oli vastoin hallintoviranomaisen ohjetta. Hankkeeseen olisi tullut julkisen tuen ohella käyttää myös ei-julkisia varoja, jotka olisi tullut kirjata myös EURA 2007 -järjestelmään muina kuin julkisina varoina. Ministeriö antoi selvityksensä 13.2.2012. Ministeriön mukaan perustetta ohjeen kumoamiseen ei ollut. Ministeriö ei selvityksessään käsitellyt ohjeen vastaista tukipäätöskirjausta. Tulkinta siitä, että yrityksen toteuttama hanke voisi olla kokonaan julkista rahoitusta ilman erityisperusteluita, jäi siten puuttumaan.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin kaupunki- ja metropolipolitiikan toteuttamista ja kehittämistä tarkastuksen jälkeen.

Tarkastusvirasto katsoi tarkastuskertomuksessa, että kaupunkipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiedellytykset paranisivat, jos sekä tukijärjestelmää että sen seurantajärjestelmiä yksinkertaistettaisiin ja selkeytettäisiin. Tarkastusvirasto katsoi myös, että kansallisen ohjelmaperusteisen alueiden kehittämisen roolia ja profiloitumista tulisi selkeyttää ja terävöittää kaupunkipoliittisten toimien edistämiseksi. Kertomuksen mukaan metropolipolitiikan aiesopimusmenettelyä tuli selkeyttää ja lisätä

¹⁵ Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän asettaminen 2011–2015, Muistio 18.10.2011. Työ- ja elinkeinoministeriö, Alueosasto. TEM074:00/2011.

¹⁶ Asettamispäätös 3.11.2011. TEM074:00/2011.

eri toimijoita koskevaa sopimusten sitovuutta. Lisäksi aluekehittämisen toimenpiteitä tuli eriyttää ja painottaa niitä eri tavoin eri alueilla, koska perinteiset mallit eivät riitä kattamaan moniulotteista alueiden kehittämistä eivätkä estä toimien keskenään ristiriitaisia vaikutuksia. Myös kilpailukyvyyn vahvistamista edistäviä toimenpiteitä tuli konkretisoida. Hyvinä käytänteinä tarkastusvirasto piti kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän ja sen jaostojen toimintaa kaupunkipolitiikan ohjauksen, toimenpiteiden seurannan ja kehittämisen kannalta. Tarkastusvirasto katsoi, että yhteistyöryhmän toimintaa tulisi jatkaa myös vastaisuudessa.

Jälkiseurannassa havaittiin, että kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toimintaa jatkettiin suosituksen mukaisesti. Kaupunkipoliittisia toimenpiteitä on myös eriytetty, mutta painopisteenä on ollut suurimpien kaupunkiseutujen kehittäminen. Ohjelmaperusteinen alueiden kehittäminen on osittain korvautunut sopimusperusteisella kehittämisellä. Kasvusopimuksilla vahvistetaan valtion ja suurten kaupunkiseutujen välistä kumppanuutta. Innovatiiviset kaupungit -ohjelmalla (INKA) edistetään kasvusopimuksiin sisällytettyjä strategisia kärkiteemoja. Alueiden kehittämisen muutos on merkinnyt myös rahoituksen painopisteen muuttumista ja innovaatiopolitiikan profiilin vahvistamista. Osittain ohjelmaperusteinen alueiden kehittäminen jatkuu EU-ohjelmien kautta.

Tarkastuskertomuksen antamisen jälkeen metropolialueen sosiaalisen eheyden ja alueiden välisen segregaaation uhkien torjumiseksi on käynnistynyt useita hankkeita. Metropolialueen sosiaalisen eheyden vahvistaminen on nostettu myös yhdeksi pääministeri Jyrki Kataisen ja sittemmin pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelman painopistealueeksi. Metropolialueen aiesopimusten sitovuutta on kehitetty erityisesti MAL-aiesopimuksissa. Menettelyn laajentaminen myös suurkaupunkeihin on käynnistynyt.

Jälkiseurannan perusteella kaupunki- ja metropolipolitiikan toimenpiteitä voidaan pitää pääosin tarkastuksen kannanottojen suuntaisina. Toimenpiteiden eriyttämisessä ja kohdentamisessa sekä kilpailukyvyyn vahvistamista edistävien toimien konkretisoinnissa on kuitenkin edelleen parantamisen varaa, kuten myös sosiaalisen eheyden vahvistamista koskevien toimien käytäntöön panossa. Saatujen selvitysten perusteella tarkastuksen jälkiseurantaa ei kuitenkaan ole tarpeen jatkaa.

Ylijohtaja Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen

JAKELU

Työ- ja elinkeinoministeriö
Ympäristöministeriö