



Tuloksellisuustarkastuskertomus 224/2011

Kaupunki- ja metropolipolitiikka

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 1/2011



Tuloksellisuustarkastuskertomus 224/2011
Kaupunki- ja metropolipolitiikka

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 1/2011

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-183-4 (nid.)
ISBN 978-952-499-184-1 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 410/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen kaupunki- ja metropolipolitiikkaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, ympäristöministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2014.

Työ- ja elinkeinoministeriön tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 31.1.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksen luvuissa 3.4.4 ja 4 esitetyn hallintoviranomaisen ohjetta koskevan muutoksen johdosta.

Helsingissä, 27. päivänä toukokuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Marko Männikkö

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

työ- ja elinkeinoministeriö

ympäristöministeriö

Asiasanat:

kaupunkipolitiikka, metropolialue, aluekehitys, arviointi, EU-tuet, maakunnan liitot

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	11
1 Johdanto	17
2 Tarkastusasetelma	20
2.1 Kohteen kuvaus	20
2.1.1 Kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteet	20
2.1.2 Säädösperusta	23
2.1.3 Valtiontaloudellinen merkitys	25
2.1.4 Vastuulliset viranomaiset	32
2.2 Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät	37
2.3 Tarkastuksen rajaukset	43
3 Tarkastushavainnot	45
3.1 Kaupunki- ja metropolipolitiikan toimenpiteet ja niiden kohdistuminen	45
3.1.1 Kaupunkipolitiikan toimenpiteet	45
3.1.2 Metropolipolitiikan toimenpiteet	52
3.2 Kaupunki- ja metropolipolitiikan ohjaus ja valvonta	54
3.2.1 Toiminnan koordinointi	55
3.2.2 Ohjausmenettelyt	60
3.3 Kaupunki- ja metropolipolitiikan tuloksellisuuden edellytykset	66
3.3.1 Pohjoismaisten kaupunkiseutujen vertailu	67
3.3.2 Metropolialueen ja suurkaupunkien merkitys Suomessa	79
3.4 Kaupunkipoliittisten toimenpiteiden tulosten arviointi	84
3.4.1 Kaupunkipolitiikan toteuttaminen osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmilla	87
3.4.2 KOKO-ohjelman toteutus ja tulosodotukset	92
3.4.3 Metropolipolitiikan toteuttaminen ja haasteet	102
3.4.4 Hanketarkastelu	112
3.4.5 Tulosten hyödyntäminen	124
3.5 Ei-aiotut sivuvaikutukset	133
4 Tarkastusviraston kannanotot	145
Lähteet	151
Liitteet	163

Kaupunki- ja metropolipolitiikka

Tarkastuksen kohteena olivat kaupunki- ja metropolipolitiikan toimenpiteet, koordinaatio ja ohjaus sekä tavoitteiden saavuttaminen. Kaupunkipolitiikka on osa kansallista aluepolitiikkaa, jota ohjaa nykyisin laki alueiden kehittämistä. Pääkaupunkiseudun metropolipolitiikkaa käsiteltiin tarkastuksessa osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten tuloksellista kaupunki- ja metropolipolitiikkaa on ollut osana alueiden kehittämistä.

Tarkastuksen perusteella kaupunki- ja metropolipolitiikan toimenpiteet ovat olleet tavoitteiden mukaisia, mutta toimenpiteillä on ollut myös sellaisia haitallisia sivuvaikutuksia, jotka ovat olleet osittain päinvastaisia alueiden kehittämisen tavoitteisiin nähden. Nämä sivuvaikutukset saattavat lisätä alueiden ja kaupunkiseutujen kehityseroja sekä heikentää kansalaisten hyvinvointia.

Tarkastuksessa tehtyjen laskelmien mukaan kaupunki- ja metropolipolitiikkaan kohdistuu julkisia varoja vuosittain vaihtelevasti 80–200 miljoonaa euroa, josta kansallisten julkisten varojen osuus on lähes 90 prosenttia. EU:n tukiosuus on runsaat 10 prosenttia. Julkisista varoista noin neljäsosa käytetään EU-ohjelmiin. Kuntien myöntämän tuen määrästä ei ole tarkkaa tietoa. Myöskään valtion talousarviossa ei ole riittävästi eritelty kaupunkipoliittisiin toimiin käytettäviä varoja. Laskelmien tekemistä haittaavat lisäksi epävarmuus hankkeiden kaupunkiulottuvuuden tasosta, EU:n rakennerahastovarojen myöntämisvaltuuksien vaihtelu ja seurantajärjestelmien kirjo. Edellä mainitut luvut eivät sisällä infrastruktuurihankkeita.

Julkisen tuen monikanavaisuus, kaupunkipoliittisten toimien hajanaisuus ja monimuotoisuus sekä aluetaloudellisten tilastojen tuottamisen viiveet haittaavat toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia. Tarkastuksessa havaittiin, että tuen myöntäminen useasta eri lähteestä ei ole ohjannut tukea kaupunki- tai metropolipolitiikan kannalta suunnitelmallisesti eikä myöskään strategisesti tärkeisiin kohteisiin, eivätkä hankkeet ole muodostaneet synergisiä hankekokonaisuuksia. Tarkastusvirasto katsoo, että kaupunkipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiedellytykset paransivat, jos sekä tukijärjestelmää että sen seurantajärjestelmiä yksinkertaistettaisiin ja selkeytettäisiin.

Kansallisen kaupunkipolitiikan koordinoituvastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Kaupunkipolitiikkaa ohjataan valtioneuvoston kaupunkipoliittisella periaatepäätöksellä. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän tehtä-

vänä on muun muassa edistää hallitusohjelman ja valtioneuvoston alueiden kehittämisen tavoitepäättökseen kaupunkipoliittisten linjausten toteuttamista, kehittää valtion ja kaupunkiseutujen välisiä yhteistyömuotoja, seurata ja ennakoida kaupunkiseutujen kehitystä sekä edistää kaupunkitutkimusta. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) koordinoi metropolipolitiikkaa ja määrittelee sen painopisteet. Kukin ministeriö vastaa HALKE:n suuntaviivojen pohjalta metropolipolitiikan valmistelusta ja toteuttamisesta hallinnonalallaan. Metropolialueen politiikan valmistelua koordinoi ympäristöministeriö.

Tarkastuksessa havaittiin, että hallinnon toimenpiteet ovat tukeneet kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteita. Kansallista kaupunkipolitiikkaa on toteutettu lähinnä ohjelmaperusteisen alueiden kehittämistyön avulla. Kaupunkipolitiikan pääasiallisia työkaluja ovat olleet osaamiskeskusohjelma (OSKE), aluekeskusohjelma (AKO) ja alueellinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO). Metropolipolitiikkaa on toteutettu valtion ja kuntien yhteistyönä kärkihankkeiden avulla. Näiden hankkeiden edistymistä on tuettu valtion ja metropoliseudun kuntien välisillä aiesopimuksilla. Metropolipolitiikkaa on tuettu myös metropolialueen kaupunkitutkimus- ja yhteistyöohjelmalla (KatuMetro).

Osaamiskeskusohjelmalla on vahvistettu kilpailukykyä. Ohjelman avulla on edistetty myös suurten kaupunkiseutujen innovaatiostrategioiden toteutusta kaupunkipoliittisten linjausten mukaisesti. Osaamiskeskusohjelman rooli on muuttunut ohjelmakauden 2007–2013 aikana. Ohjelma on siirtynyt aluekehittäjän roolista yhä enemmän alueellisen innovaatiopolitiikan pääinstrumentiksi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ohjelman roolia alueiden kehittämisessä tulisi siksi selkeyttää.

Aluekeskusohjelman sulautuminen koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan saattaa tuoda tavoiteristiriitoja kaupunkipolitiikan ja koheesiotoimenpiteiden välille. KOKO-ohjelman rooli voi jäädä ongelmalliseksi, kun sillä pyritään samanaikaisesti kehittämään alueita sekä innovaatio- ja osaamisperusteisesti että koheesioperusteisesti. KOKO-ohjelman rooli osaamiskeskusohjelmaa täydentävänä ja aidosti lisäarvoa tuottavana ohjelmalla ei tarkastuksen perusteella toteudu riittävän selvästi. Myös tukijärjestelmän epäselvyys haittaa KOKO-ohjelman profiloitumista.

KOKO-ohjelman kaupunkipoliittisiin toimiin kohdistuvia panoksia ja vaikutuksia on ongelmallista todentaa. Syynä on lähinnä se hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän päätös, että KOKOlla ei ole omia, sille osoitettuja määrärahoja. Tavoiteltuja kaupunkipoliittisia vaikutuksia saattaa vaikeuttaa myös se, että maakunnan liitoilla on merkittävä rooli maakunnan kehittämisrahan jaossa alueellaan, ja tämän takia varojen riittävä kohdentaminen kaupunkipoliittisiin toimiin voi olla epävarmaa. KOKO-ohjelmalla on tavoiteltu selvimmin alueellisen koheesion vahvistamiseen

liittyvää yhteistyön edistämistä. Tarkastuksen perusteella ohjelman kaupunkipoliittisten toimien edistäminen näyttäisi edellyttävän terävöittämistä.

Metropolipolitiikan toimenpiteet ovat kohdistuneet tavoitteiden mukaisesti metropolialueen maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL), elinkeinopolitiikan ja kansainvälistymisen, monikulttuurisuuden, maahanmuuton ja kaksikielisyyden sekä sosiaalisen eheyden kysymyksiin. Aiesopimuksilla on pyritty edistämään myös toimijoiden kumppanuutta.

Liikenneministeri ei ole kuulunut metropolipolitiikkaa koordinoivaan hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmään. Tarkastuksen mukaan tämä on osaltaan vaikeuttanut metropolipolitiikan kärkihankkeiden ja aiesopimusten toimenpiteiden toteuttamista. Metropolipolitiikan toimeenpanossa on ollut myös ongelmia koordinoida sosiaalista eheyttä edistäviä toimenpiteitä. Lisäksi haasteena on ollut saada yhteistyö toimimaan siten, että kaikki toimijat sitoutuvat tavoitteisiin.

Tarkastuksen perusteella aiesopimukset ovat tukeneet metropolipolitiikan tavoitteita, ja menettely on hyödynnettävissä myös kaupunkipolitiikassa. Aiesopimusmenettelyä tulisi kuitenkin selkeyttää ja lisätä eri toimijoita koskevaa sopimusten sitovuutta.

Tarkastuksessa havaittiin hyvinä käytänteinä kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän ja sen jaostojen toiminta. Suurkaupunkijaosto on edistänyt valtion keskushallinnon ja kaupunkiseutujen yhteistyötä. Kaupunkitutkimusjaosto on puolestaan vahvistanut kaupunkipolitiikan tietopohjaa sekä aktivoitunut verkostoitumista ja tiedonvaihtoa. Tarkastuksen perusteella kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän laaja kokoonpano ja sen eri jaostojen toiminta ovat olleet tärkeitä myös kaupunkipolitiikan toimenpiteiden seurannan ja kehittämisen kannalta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan alueiden kehittämisessä ei ole riittävästi huomioitu kilpailukyvyyn vahvistamista. Myös kaupunkipolitiikan kilpailukykyä edistävien toimenpiteiden, kuten hyvinvointia lisäävien toimien, tulisi olla aiempaa näkyvämpiä.

Metropolialueen ongelmana on ydinalueiden asumisen kalleus ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puute, mitkä ovat lisänneet yhdyskuntarakenteen hajautumista. Se puolestaan voimistaa liikenteen kasvua ja lisää energian kulutusta sekä infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitokustannuksia. Monikulttuurisuuden kasvu on suurentanut metropolialueella myös sosiaalisen eheyden ja alueiden välisen segregaatoin uhkia. Sosiaalisten ongelmien huomioiminen ja niihin varautuminen tulee tarkastusviraston käsityksen mukaan olemaan myös yksi keskeisistä kaupunkipolitiikan kehittämisaikavälillä.

Tarkastusvirasto katsoo, että aluekehittämisen toimenpiteitä tulee eriyttää ja painottaa niitä eri tavoin eri alueilla. Aluekehittämisen suuntaamisen

eriytyminen edellyttää myös tavoitteiden eriyttämistä. Syynä eriyttämis-
tarpeelle ovat yhdyskuntarakenteen muutokset sekä globaali kilpailu, joka
koskee kaikkia alueita. Eriyttäminen edellyttää alueiden kehittämislain-
säädännön uudistamista sekä muutoksia kansallisen aluepolitiikan ja EU:n
koheesio- ja aluepolitiikan toimenpiteisiin ja tukijärjestelmään. Kaupunkipoliittis-
ten toimenpiteiden tarkempi kohdentaminen edellyttää myös niiden räätä-
löintiä. Eriytettyjen toimenpiteiden tarve edellyttää niiden pikaista käytän-
töön pantoa.

Kaupunkipoliittisten toimien tuloksellisuuden edellytyksenä ovat otol-
listen suhdanteiden lisäksi kaupunkiseutujen demografisten tekijöiden
luomat mahdollisuudet. Demografiset tekijät määrittelevät myös kaupun-
kiseutujen kilpailukykyä. Suomessa väestön, bruttokansantuotteen ja kou-
lutuksen painopisteet ovat keskittyneet metropoliseudun ohella muutama-
in suurkaupunkiseutuihin.

Tarkastuksen perusteella metropoliseudun ja suurkaupunkiseutujen
väestönkehitykseen ovat vaikuttaneet lähinnä kuntarakenteen muutokset,
muuttoliike sekä syntyvyys suhteessa kuolleisuuteen. Tiettyjen kaupun-
kiseutujen epäedullisen ikärakentekehityksen pysäyttämiseksi näiden kau-
punkiseutujen tulisi pystyä vahvistamaan nuorten työikäisten muuttoliiket-
tä edistäviä vetovoimatekijöitä. Kisa kaupunkiseutujen houkuttelevuudes-
ta ja niiden menestymisestä on kuitenkin kovaa.

Kaupunkipoliittisilla toimilla oli tärkeä rooli 1990-luvun lamasta selviy-
tymisessä. Tehokkaasti suunnatulla kaupunkipoliittisella voima-
merkitys talouden elvyttämisessä myös viime vuosina koetun talouskriisin
taltuttamiseksi. Suomessa voidaan edelleen rakentaa menestystä osaami-
sen vahvistamisen, yhteistyön, vahvojen kaupunkiseutujen ja hyvinvoin-
tiyhteiskunnan varaan. Valtion ja kaupunkiseutujen kumppanuutta tarvi-
taan myös kaupunkiseutujen ongelmallisten kehityspolkujen katkaisemi-
seksi. Nuorten työllistymiseen ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyyn pi-
täisi kiinnittää enemmän huomiota kaikilla kaupunkiseuduilla.

Stads- och metropolpolitiken

Föremål för revisionen var åtgärderna inom stads- och metropolpolitiken, koordineringen och styrningen av den samt hur dess målsättningar har uppnåtts. Stadspolitiken utgör en del av den nationella regionalpolitiken, som numera styrs av lagen om utveckling av regionerna. Metropolpolitiken i huvudstadsregionen behandlades vid revisionen som en del av den helhet som utvecklingen av regionerna utgör. Huvudfrågan vid revisionen var, hur resultatet av stads- och metropolpolitiken har varit som en del av utvecklingen av regionerna.

På basis av revisionen har åtgärderna inom stads- och metropolpolitiken varit samstämmiga med målsättningarna, men åtgärderna har också haft sådana skadliga biverkningar, som delvis har varit motsatta i förhållande till målsättningarna för utvecklingen av regionerna. Dessa biverkningar kan öka på skillnaderna i utveckling mellan regionerna och stadsområdena samt försvara medborgarnas välbefinnande.

Enligt beräkningar som har gjorts vid revisionen riktas till stads- och metropolpolitiken offentliga medel årligen i varierande omfattning 80–200 miljoner euro, av vilka andelen för nationella offentliga medel är nära 90 procent. Stödandelen från EU är drygt 10 procent. Av de offentliga medlen används ca en fjärdedel för EU-program. Om beloppet av det stöd som beviljas av kommunerna saknas exakta uppgifter. Inte heller i statsbudgeten har de medel som används för stadspolitiska åtgärder specificerats tillräckligt. Beräkningarna försvåras dessutom av osäkerhet visavi nivån för projektens stadsdimension, variationerna i fullmakterna för beviljande av medel från EU:s strukturfonder och av brokigheten i uppföljningssystemen. De ovan nämnda siffrorna inkluderar inte infrastrukturprojekt.

De många kanalerna för offentligt stöd, splittringen och mångformigheten i de stadspolitiska åtgärderna samt fördröjningarna i alstring av regionalekonomisk statistik försvårar en utvärdering av åtgärdernas verkningar. Vid revisionen iaktogs, att beviljandet av stöd från flera olika källor inte har styrt stödet systematiskt ur stads- eller metropolpolitikens synvinkel och inte heller till strategiskt viktiga objekt, och projekten har inte utgjort synergiska projekthelheter. Revisionsverket anser, att förutsättningarna för en utvärdering av de stadspolitiska åtgärdernas verkningar skulle förbättras, om både stödssystemet och dess uppföljningssystem skulle göras enklare och klarare.

Ansvaret för koordineringen av den nationella stadspolitiken har arbets- och näringsministeriet. Stadspolitiken styrs med statsrådets stadspolitiska principbeslut. Den stadspolitiska samarbetsgruppen har till uppgift att bl.a. främja att de stadspolitiska linjedragningarna i regeringsprogrammet och statsrådets målbeslut om regional utveckling förverkligas, utveckla formerna för samarbete mellan staten och stadsområdena, följa med och föregripa stadsområdenas utveckling samt främja forskningen om städerna. Ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling (HALKE) koordinerar metropolpolitiken och definierar dess tyngdpunkter. Ettvart ministerium svarar på grundval av HALKE:s riktlinjer för beredningen och förverkligandet av metropolpolitiken på sitt förvaltningsområde. Beredningen av politiken angående metropolområdet koordineras av miljöministeriet.

Vid revisionen observerades, att förvaltningens åtgärder har stött stads- och metropolpolitikens målsättningar. Den nationella stadspolitiken har förverkligats närmast med ett programbaserat arbete för utveckling av regionerna. De främsta verktygen i stadspolitiken har varit kompetenscentrumprogrammet (OSKE), regioncentraprogrammet (AKO) och programmet för kohesion och konkurrenskraft (KOKO). Metropolpolitiken har förverkligats i samarbete mellan staten och kommunerna med hjälp av spetsprogram. Hur dessa program har framskridit har stötts med intentionsavtal mellan staten och kommunerna i metropolområdet. Metropolpolitiken har också stötts med forsknings- och samarbetsprogrammet inom stadsforskningen i metropolområdet (KatuMetro).

Med kompetenscentrumprogrammet har stärkts konkurrenskraften. Med hjälp av programmet har också främjats att de stora stadsområdenas innovationsstrategier har förverkligats i enlighet med de stadspolitiska linjedragningarna. Kompetenscentrumprogrammets roll har förändrats under programperioden 2007–2013. Programmet har övergått från rollen som regional utvecklare till att allt mer vara det huvudsakliga instrumentet för en regional innovationspolitik. Enligt revisionsverkets uppfattning borde programmets roll i utvecklingen av regionerna därför göras klarare.

Att regioncentraprogrammet sammansmälts med programmet för kohesion och konkurrenskraft kan medföra konflikter vad målsättningarna beträffar mellan stadspolitiken och kohesionsåtgärderna. KOKO-programmets roll kan bli problematisk, när man med det går in för att samtidigt utveckla regionerna både innovations- och kompetensbaserat och kohesionsbaserat. KOKO-programmets roll i att komplettera kompetenscentrumprogrammet och medföra ett genuint mervärde förverkligas på basis av revisionen inte tillräckligt klart. Också oklarheten i stödsystemet är till förfång för profileringen av KOKO-programmet.

Det är problematiskt att verifiera KOKO-programmets satsningar och verkningar på de statspolitiska åtgärderna. Orsaken är närmast det beslut av förvaltningen och ministerarbetsgruppen för regional utveckling att KOKO inte har egna för programmet anvisade anslag. De målsatta stadspolitiska målsättningarna kan också försvåras av att landskapsförbunden spelar en viktig roll i fördelningen av landskapsutvecklingspengar på sitt område, och att det därför kan vara osäkert om tillräckligt med pengar riktas till stadspolitiska åtgärder. Med KOKO-programmet har man tydligast eftersträvat att främja samarbete som stärker den regionala kohesionen. På basis av revisionen förefaller ett främjande av programmets stadspolitiska åtgärder att förutsätta skärpning.

Åtgärderna inom metropolpolitiken har i enlighet med målsättningarna hänfört sig till frågor som berör markanvändning, boende och trafik i metropolområdet (MAL), näringspolitik och internationalisering, mångkulturalitet, migration och tvåspråkighet samt social enhetlighet. Med intentionsavtalen har man också gått in för att främja partnerskap mellan aktörerna.

Kommunikationsministern har inte hört till den ministerarbetsgrupp för förvaltning och regional utveckling som koordinerar metropolpolitiken. Enligt revisionen har detta för sin del försvårat genomförandet av metropolpolitikens spetsprojekt och åtgärderna i intentionsavtalen. I förverkligandet av metropolpolitiken har också förekommit problem med att koordinera de åtgärder som främjar den sociala enhetligheten. En utmaning har dessutom varit att få samarbetet att fungera så, att alla aktörer förbinder sig till målsättningarna.

På basis av revisionen har intentionsavtalen stött metropolpolitikens målsättningar, och förfarandet kan utnyttjas också i stadspolitiken. Förfarandet med intentionsavtal borde emellertid klargöras och de olika aktörernas bindningar till avtalen stärkas.

Vid revisionen observerades som ett gott förfarande verksamheten i stadspolitikens samarbetsgrupp och dess sektioner. Storstadssektionen har främjat samarbetet mellan statens centralförvaltning och stadsområdena. Sektionen för stadsforskning har för sin del stärkt stadspolitikens faktaunderlag och har aktiverat nätverksbildningen och informationsutbytet. På basis av revisionen har den breda sammansättningen av stadspolitikens samarbetsarbetsgrupp och verksamheten i dess olika sektioner varit viktiga också med tanke på uppföljningen och utvecklandet av åtgärderna inom stadspolitiken.

Enligt revisionsverks uppfattning har i utvecklingen av regionerna inte tillräckligt beaktats en stärkning av konkurrenskraften. Också de åtgärder i stadspolitiken som främjar konkurrenskraften, såsom åtgärder i syfte att öka välbefindandet, borde vara synligare än tidigare.

Ett problem i metropolområdet är hur dyrt det är att bo i kärnområdena och bristen på hyresbostäder till skäligt pris, vilket har ökat splittringen av samhällsstrukturen. Det för sin del leder till mer trafik och ökar på energiförbrukningen och höjer kostnaderna för att bygga och upprätthålla infrastrukturen. Den ökade mångkulturaliteten har i metropolområdet också ökat på hoten mot social enhetlighet och på hoten om segregation mellan olika regioner. Att notera de sociala problemen och bereda sig på dem bör enligt revisionsverkets förmenande därför vara ett av de centrala områdena när stadspolitiken utvecklas.

Revisionsverket anser, att åtgärderna i den regionala utvecklingen bör diversifieras och betonas på olika sätt i olika områden. En diversifiering av inriktningen av den regionala utvecklingen förutsätter också att målsättningarna diversifieras. Anledningarna till behovet av diversifiering är förändringarna i samhällsstrukturen samt den globala konkurrensen, som berör samtliga regioner. Diversifieringen förutsätter att lagstiftningen om utveckling av regionerna förnyas och förändringar i åtgärderna i den nationella regionalpolitiken och i EU:s kohesionspolitik samt i stödsystemet. En exaktare inriktning av de stadspolitiska åtgärderna förutsätter också att de skraddarsys. Behovet av diversifierade åtgärder kräver att de snarast förverkligas i praktiken.

En förutsättning för framgångsrika stadspolitiska åtgärder är förutom gynnsamma konjunkturen också de möjligheter som skapas av de demografiska faktorerna i stadsområdena. De demografiska faktorerna anger också stadsområdenas konkurrenskraft. I Finland har tyngdpunkterna i befolkning, bruttonationalprodukt och utbildning koncentrerats förutom till metropolområdet till några storstadsområden.

På basis av revisionen har befolkningsutvecklingen i metropolområdet och storstadsområdena påverkats närmast av förändringarna i kommunstrukturen, flyttningsrörelsen samt nativiteten i förhållande till mortaliteten. För att den ogynnsamma utvecklingen av åldersstrukturen i vissa stadsområden ska kunna hejdas, borde dessa stadsområden kunna stärka attraktionsfaktorer som främjar flyttningsrörelsen bland unga människor i arbetsför ålder. Konkurrensen mellan stadsområdenas attraktionskraft och deras framgång är emellertid hård.

De stadspolitiska åtgärderna spelade en viktig roll i återhämtningen från depressionen på 1990-talet. En effektivt planerad stadspolitik kan vara av stor betydelse också för att ekonomin ska återhämta sig efter de senaste årens upplevda ekonomiska kris. I Finland kan framgång alltjämt byggas på starkt kompetens, samarbete, starka stadsområden och välfärdssamhället. Partnerskap mellan staten och stadsområdena behövs också för att bryta problematiska utvecklingsspår i stadsområdena. I samtliga stadsområ-

den borde man ägna större uppmärksamhet åt de ungas sysselsättning och
åt att förhindra deras sociala utslagning.

1 Johdanto

Kaupunkipolitiikan keskeisimpänä tavoitteena on vahvistaa erilaisten ja erikokoisten kaupunkiseutujen kilpailukykyä sekä edistää niiden elinvoimaa, hyvinvointia ja yhteistyötä. Kaupunkiseuduilla on tärkeä asema myös Lissabonin strategian ja nyttemmin EU 2020 -strategian mukaisessa EU:n kilpailukyvyn vahvistamisessa. Kaupunkipolitiikan kehityksen kannalta yhtenä merkittävänä tekijänä on komission vuonna 1998 hyväksymä kaupunkien kestävästä kehittämisestä Euroopan unionissa koskeva toimintakehys¹.

Suomessa ensimmäisen kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toimikautena olivat vuodet 1997–1999. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän asettamista edelsi eri ministeriöissä tehty työ kaupunkipolitiikan sisällön määrittämiseksi. Suomalaisen kaupunkipolitiikan erityispiirteenä on nähdä kaupungit taloudellisen kasvun vetureina, panostaa osaamiseen ja kilpailukyvyn vahvistamiseen sekä tukea monikeskuksista aluerakennetta. Muualla Euroopassa kaupunkipolitiikan lähtökohtana on usein tarve ratkaista kaupunkeihin keskittyviä ongelmia. Esimerkiksi sosiaalisiin ongelmiin on puututtu voimakkaasti². Eurooppalaisessa keskustelussa kaupunkitalouksien kehittämisen ja sosio-kulttuurisen ulottuvuuden lisäksi kolmantena suurena teemakokonaisuutena on ollut ympäristö.

Suomessa kaupunkipolitiikka sisältyy kansalliseen alueiden kehittämisen erityispolitiikkaan yhdessä maaseutupolitiikan ja saaristopolitiikan kanssa. Kaupunkipolitiikkaa on harjoitettu muun muassa aluekeskusohjelmilla Uudenmaan ulkopuolella ja kaupunkiohjelmilla Uudellamaalla³. Osaamiskeskusohjelmalla on toteutettu vuodesta 1994 lähtien osaamispe-
rusteista kaupunkipolitiikkaa.

Pääkaupunkiseudun erityiskysymyksiä varten on käynnistetty metropolipolitiikka sekä tehty valtion ja Helsingin seudun kuntien välisiä aiesopimuksia⁴. Metropolipolitiikka on mainittu nimettynä politiikkakokonaisuutena ensimmäistä kertaa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa⁵. Helsingin seutu on Suomen ainoa metropolialue, ja sen

¹ Euroopan komissio 1998.

² Ks. Kuokkanen 2005.

³ Aluekeskusohjelmaa toteutettiin vuoteen 2009 asti. Myös aluekeskusohjelmaan sisältyneiden kaupunkiohjelmien toimikaudet päättyivät vuonna 2009.

⁴ Ks. HALKE 2007 ja 2008.

⁵ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (19.4.2007).

kilpailukyky ja tasapainoinen kehitys ovat tärkeitä koko maan kannalta. Helsingin seudun erityispiirteet edellyttävät aluepolitiikalta erityistä huomiota.

Vuoden 2010 alusta käynnistynyt alueellinen koheesio⁶- ja kilpailukykyohjelma (KOKO) kattaa koko maan (pl. Ahvenanmaa). Myös metropolialue huomioidaan yhtenä aluekehittämisalueena ja sen kytkentää muihin Suomen alueisiin vahvistetaan⁷.

Kaupunkipolitiikan tukeminen on osa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan momentin 32.50.43 (Maakunnan kehittämisraha) määrärahan käyttöä. Valtion talousarviossa tukea kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin ei ole eritelty. Vuoden 2011 talousarvion sanotun momentin selvitysosan mukaisesti pääosa momentin määrärahasta on ohjelmiin sitomatonta ja jätetty maakunnan liittojen ja asianomaisten ministeriöiden käytettäväksi.

Kaupunkien kehittämistä tuetaan myös ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahoihin. Kaupunkiulottuvuutta koskevia hankkeita tuetaan lisäksi rakennerahasto-ohjelmin.

Vaikka valtion määrärahojen käyttö suorina julkisina tukina kaupunkipoliittisiin toimiin ei ole määrällisesti kovin suurta, kaupunkipolitiikan merkitys on kuitenkin kansantaloudelle erittäin merkittävä. Myös tämä kansantaloudellinen merkitys puolsi tarkastuksen tekemistä.

Suurten kaupunkien ja metropolien merkitys kasvaa globaalissa taloudessa. Suuriin keskuksiin kasautuu inhimillistä pääomaa, ja niiden huoltosuhde on keskimääräistä parempi. Arvioiden mukaan⁸ nuorten ja työikäisen väestön keskittyminen tulee kohdistumaan lähivuosina aiempaa harvemmille kaupunkiseuduille.

Syksyllä 2008 rahoituskriisinä alkanut maailmantalouden lama on pakkottanut pohtimaan uusia keinoja elvyttää taloutta. Taloudellisen taantum tai laman negatiiviset vaikutukset ovat kohdistuneet erityisesti suhdanneherkkiin elinkeinoaloihin⁹. Myös metropolialue ja suurimmat kaupunkiseudut ovat globaalitaloudesta riippuvaisia ja alttiina negatiivisille vaikutuksille.

Kansallisen kaupunkipolitiikan keinoin on mahdollista tukea taantumasta selviytymisen ja talouden elvyttämisen toimenpiteitä. Suurempien kau-

⁶ *Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikalla (koheesiopolitiikalla) lisätään jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta (koheesiota) sekä vähennetään alueiden välisiä kehityseroja.*

⁷ *Työ- ja elinkeinoministeriö 2008a.*

⁸ *Ks. von Bruun & Kirvelä 2009, s. 30.*

⁹ *Ks. myös tarkastuskertomus 121/2006 (Yritystukien vaikutusten pysyvyys), s. 73–75, 86–87.*

punkiseutujen odotetaan pystyvän paremmin vastaamaan talouslaman haasteisiin monipuolisemman tuotantorakenteensa ansiosta. Rakennemuutostilanteissa myös innovaatiotoiminnan merkitys korostuu.

Tämä kaupunkipolitiikkaan kohdistuva tarkastus täydentää osaamis- ja aluekeskusohjelmista¹⁰ tehtyjä tarkastuksia. Tämän tarkastuksen tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin kaupunki- ja metropolipolitiikalle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet ja onnistuneet tukemaan erilaisten kaupunkiseutujen kilpailukykyä, elinvoimaa, hyvinvointia ja yhteistyötä. Tarkastuksessa kaupunkipolitiikkaan on luettu myös suurkaupunkipolitiikka, jota toteutetaan osana kaupunkipolitiikkaa. Metropolipolitiikkaa käsitellään tarkastuksessa erillisenä politiikkana mutta osana laaja-alaista alueiden kehittämisen kokonaisuutta.

Tarkastus kohdistui kaupunkitutkimuksessa yleisesti käytettyihin aihepiireihin¹¹ siten, että tarkastuksen pääpaino on kaupunkipolitiikan ja -talouden teemoissa¹². Kaupunkipolitiikalla tarkoitetaan tässä tarkastuksessa erityisesti valtion toimenpitein tukemaa kaupunkien kehittämisspolitiikkaa. Euroopan komission mukaan¹³ hyvä kaupunkihallinto ja paikallinen toiminta ovat merkittäviä tekijöitä pantaessa täytäntöön kestäväää kehitystä tukevia EU:n politiikkoja ja kansainvälisiä sitoumuksia. Tarkastuksessa käsiteltiin eri toimijoiden yhteistyötä, kumppanuuteen perustuvia aiesopimuksia sekä EU:n rakennerahasto-ohjelmiin määriteltyä kaupunkiulottuvuutta ja siihen liittyviä toimenpiteitä. Metropolialueen hallintomallit sekä alueen kuntien mahdollista yhdistymiset rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle.

Vuonna 2011 Suomessa on yhteensä 336 kuntaa, joista 108 käyttää kaupunki-nimitystä¹⁴.

¹⁰ *Tarkastuskertomus 13/2001 (Osaamiskeskukset aluekehitystyössä) ja tarkastuskertomus 152/2007 (Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006).*

¹¹ *Ks. Jauhiainen & Harvio 2008, s. 30–35.*

¹² *Kaupunkipolitiikan ja -talouden yleisimpinä aiheina ovat muun muassa kaupunkien kehittäminen, kaupunkien kilpailukyky, kaupunkiverkostot ja kaupunkien innovatiivisuus. Tarkastuksessa viitattiin myös kaupunkiekologiaan ja kaupunkien sosiaaliseen rakenteeseen.*

Tarkastuksen ulkopuolelle jäivät kaupunkikulttuuriin ja -sosiologiaan, kaupunkisuunnitteluun ja arkkitehtuuriin, kaupunkiluontoon, kaupunkien rakenteeseen sekä kaupunkihistoriaan liittyvät aihepiirit.

¹³ *Euroopan komissio 1998, s. 9.*

¹⁴ *Kuntalain (365/1995) 5 §:n mukaan kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.*

2 Tarkastusasetelma

2.1 Kohteen kuvaus

2.1.1 Kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteet

Kaupunkipolitiikan tavoite ja pääasialliset ohjelmatyökulut

Kansallisen kaupunkipolitiikan keskeisin tavoite on vahvistaa erilaisten ja erikokoisten kaupunkiseutujen¹⁵ kilpailukykyä sekä edistää niiden elinvoimaa, hyvinvointia ja yhteistyötä¹⁶. Kaupunkipolitiikan linjausten mukaisesti kaupunkipolitiikalla edistetään valtion ja kaupunkiseutujen kumppanuudella muun muassa suurten kaupunkiseutujen innovaatiostrategioiden toimeenpanoa ja innovaatioympäristöjen kehittämistä.

Kaupunkipolitiikan tavoitteena on edistää myös systemaattisten mekanismien luomista innovaatioiden leviämislle sekä innovaatiokeskittymien välillä että suurimmista keskittymistä pienempiin keskittymiin.

¹⁵ *Kaupunkiseutu koostuu keskuskaupungista (ydin- tai keskuskunnasta) ja sitä ympäröivistä kehyskunnista. Kaupunkiseutujen alueita ei ole säädetty, vaan kaupunkiseudut voivat itse määrittellä, mistä kunnista ne koostuvat. Kaupunkiseutu ei ole siten käsitteenä yksiselitteinen (ks. myös valtiovarainministeriö 2009, s. 13)*

Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan kaupunkipolitiikassa käytetään yleensä käsitettä toiminnallinen kaupunkiseutu, jolla tarkoitetaan samaan työssäkäyntialueeseen kuuluvista kunnista koostuvaa toiminnallista seutua. Toiminnallisuuden rajana on yleensä pidetty vähintään 10 prosentin pendelöintiastetta keskuskaupunkiin. Tämän määrittelyn soveltuvuudesta suomalaisiin kaupunkiseutuihin on kuitenkin viime aikoina käyty keskustelua. Paras-hankkeessa kuntarakenteen kehittämisen lähtökohdaksi on otettu myös toiminnallisuus. Puitelain 5 §:n mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Työ- ja elinkeinoministeriöstä tuotiin esille myös se, että kuntajakolain uudistuksen yhteydessä vuonna 2009 tuotiin esille sama tavoite. Se kirjattiin lain 2 §:ään: "Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Tavoitteena on myös, että kunta muodostuu työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta."

¹⁶ *Lähde: www.tem.fi.*

Kaupunkipolitiikan pääasiallisia työkaluja ovat olleet osaamiskeskusohjelma (OSKE), aluekeskusohjelma (AKO) ja alueellinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO). Osaamiskeskusohjelmaa on toteutettu vuodesta 1994 lähtien. Aluekeskusohjelmaa toteutettiin vuosina 2001–2009. Alueellista koheesio- ja kilpailukykyohjelmaa alettiin toteuttaa vuonna 2010. Samalla aluekeskusohjelma sulautettiin alueelliseen koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan. Myös suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuuksia on toteutettu aluekeskus- ja osaamiskeskusohjelmien pohjalta¹⁷.

Suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuus

Suurten kaupunkiseutujen merkitys koko maan menestykselle, hyvinvoinnille ja kansantaloudelle on huomattava, sillä kaupunkiseuduilla syntyy paljon uusia innovaatioita, tietoa ja osaamista. Suomen suuret kaupunkiseudut kilpailevat maailmanmarkkinoilla yritysten ja niiden toimintojen sijoittumisesta¹⁸. Jotta seudut menestyisivät kansainvälisessä kilpailussa, niiden erityisrooli tulee ottaa huomioon myös alueiden kehittämisen toimenpiteissä.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan tärkein kaupunkipolitiikkaa ohjaava asiakirja on kaupunkipolitiikan periaatepäätös 2009–2011. Sitä on käsitelty jäljempänä luvuissa 2.1.2 ja 3.2.2.

Suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuuden toiminnan lähtökohdaksi on hallitusohjelman linjaus, jonka mukaan hallituksen tavoitteena on vahvistaa suurkaupunkipolitiikkaa¹⁹. Politiikkakokonaisuus on osa kansallista kaupunkipolitiikkaa, ja sillä määritellään kaupunkiseutujen kehittämisen painopisteet. Hallitusohjelman mukaan suurkaupunkipolitiikan painopisteet ovat seuraavat:

1. vahvistetaan suurimpien kaupunkiseutujen kansainvälistä kilpailukykyä
2. vahvistetaan suurimpien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyttä
3. ehkäistään suurimpien kaupunkiseutujen sosiaalista ja alueellista eriytymistä²⁰.

¹⁷ Sisäasiainministeriö 2004b, s. 30 ja 57.

¹⁸ Ks. sisäasiainministeriö 2003 ja 2006b.

¹⁹ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (19.4.2007), s. 25–26.

²⁰ Ks. myös hallituksen strategia-asiakirja 2007, s. 48.

Metropolipolitiikka

Helsingin seutua voidaan pitää Euroopan mittakaavassa Suomen ainoana metropolialueena²¹. Helsingin seudun kilpailukyky ja tasapainoinen kehitys on tärkeää koko maalle²². Metropolialueen erityispiirteet edellyttävät myös aluepolitiikalta erityistä huomiota.

Hallitusohjelman mukaan²³ metropolipolitiikan tavoitteena on

- ratkaista pääkaupunkiseudun alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmia
- edistää elinkeinopolitiikan ja kansainvälistymisen toteutusta
- ehkäistä syrjäytymistä
- edistää monikulttuurisuutta ja kaksikielisyyttä
- vahvistaa ja laajentaa valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken aiesopimuskäytäntöä sekä valtion eri hallinnonalojen kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä.

Tavoitteena²⁴ on myös vahvistaa metropolialueen kansainvälistä kilpailukykyä muun muassa koulutuspolitiikalla, hyödyntämällä ja kehittämällä seudun innovatiopotentiaalia sekä turvaamalla osaavan työvoiman saataavuus.

Pääkaupunkiseudun ja Uudenmaan kaupunkiohjelmat

Kaupunkiohjelmien toimikausi päättyi vuonna 2009. Vuoden 2009 loppuun saakka pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmaan sisältyi seudun yhteisiä kehittämishankkeita, ja ohjelmalla kehitettiin seudun kaupunkien keskinäisen yhteistyön käytänteitä.

Pääkaupunkiseudun lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on tukenut ohjelmamuotoista kehittämistä myös ympäröivillä kaupunkiseuduilla: Keski-Uudenmaan KUUMA-seudun yhteistyötä ja Länsi-Uudenmaan kaupunkiohjelmaa. Aluekeskusohjelman puitteissa on tuettu lisäksi seudullisen yhteistyön kehittämistä Hyvinkään–Riihimäen sekä Porvoon seuduilla. Uudenmaan kaupunkiohjelmat kytkeytyivät toiminnallisesti monella ta-

²¹ *Metropolialueen määritelmät ovat moninaisia ja epäselviä. Ks. metropolialueen määrittelystä muun muassa valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta (VNS 9/2010 vp.). Myös Euroopan mittakaavassa Helsingin seudun väkiluku on metropolialueeksi pienehkö, mutta toisaalta Luxembourg pitää pääkaupunkiseutuaan metropolina.*

²² *Ks. muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuuskausa, 8.9.2010.*

²³ *Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (19.4.2007), s. 26.*

²⁴ *Metropolipolitiikan painopisteet/taustamuistio, 13.12.2007.*

valla metropolialueeseen²⁵. Vuoropuhelulla metropolialueella toteutettavien kaupunkiohjelmien kesken pyrittiin myös edistämään ja luomaan pohjaa monikeskuksisen Helsingin metropolialueen yhteistyön kehittämiseksi.

Vuoden 2010 alusta käynnistyneeseen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) alueellisiin kokonaisuuksiin kuuluvat myös pääkaupunki-seutu, KUUMA-seutu ja Länsi-Uusimaa²⁶.

2.1.2 Säädosperusta

Kaupunkipolitiikka on osa kansallista aluepolitiikkaa. Suomen kansallista aluepolitiikkaa ohjaa vuoden 2010 alusta voimaan tullut laki alueiden kehittamisestä (1651/2009)²⁷. Samaan aikaan tulivat voimaan valtioneuvoston asetukset alueiden kehittamisestä (1837/2009) sekä eräiden työ- elinkeinoministeriön ohjelmien ja hankkeiden rahoituksesta²⁸ (1695/2009).

Alueiden kehittamisestä annetun lain 4 §:n mukaan alueiden kehittämisen tavoitteena on

1. vahvistaa alueiden kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä
2. edistää taloudellista tasapainoa ja elinkeinotoiminnan kehitystä
3. edistää kestävästä työllisyyttä
4. vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehittyneisyseroja sekä parantaa niiden omia vahvuuksia ja erikoistumista
5. edistää väestön hyvinvointia ja osaamista sekä alueiden kulttuuria
6. parantaa elinympäristön laatua ja kestävästä alue- ja yhdyskuntarakennetta.

Laissa alueiden kehittamisestä säädetään myös alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmästä sekä alueiden kehittämistehtävien hoitamisesta vastaavista viranomaisista ja niiden välisestä työnjaosta. Lain 1651/2009 nojalla perustetun alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnan²⁹ kokoon-

²⁵ Ks. *Uudenmaan kaupunkiohjelmien arvioinnista lähemmin sisäasiainministeriö 2007b.*

²⁶ *KOKOssa aloitti vuoden 2010 alussa 52 kuntien muodostamaa ohjelma-alueita, joihin kuului yhteensä 322 kuntaa Manner-Suomen 326 kunnasta.*

²⁷ *Lailla kumottiin alueiden kehittämislaki (602/2002), joka puolestaan kumosi alueiden kehittamisestä 10.12.1993 annetun lain (1135/1993) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.*

²⁸ *Nimikkeestä huolimatta asetukset koskevat valtion antamaa tukea. Käsitettä rahoitus on käytetty virheellisesti myös jäljempänä tässä luvussa mainitun lain 1652/2009 nimikkeessä.*

²⁹ *Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta aloitti työnsä 15.3.2010 alkaen.*

pano ja tehtävät on määritelty valtioneuvoston asetuksessa 1837/2009. Tämä asetus sisältää myös säännöksiä alueiden kehittämiseen liittyvien ohjelmien ja muiden asiakirjojen sisällöstä sekä niiden valmistelusta.

Valtioneuvoston asetuksella alueiden kehittämisestä on tarkoitus ohjata alueiden kehittämistä valtakunnan ja maakuntatasolla siten, että kehittämistyö perustuu sellaiseen vuorovaikutukseen ja verkostoitumiseen, joka luo edellytykset eri alueiden tasapainoiselle kehittymiselle sekä kestäväan kehitykseen perustuvalla hyvinvoinnilla ja taloudellisella kasvulla. Lisäksi tarkoituksena on vahvistaa alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmää sekä selkeyttää alueiden kehittämisen roolia valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen päätöksenteossa³⁰.

Laissa eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1652/2009) on säännökset tuen myöntämiseen ja käyttöön liittyvistä menettelyistä. Lain tarkoituksena on selkeyttää maakunnan kehittämISRahan ja rakennerahastovarojen myöntämis-, maksamis- ja seurantamenettelyjä maakunnan liitoissa sekä eräiltä osin myös uusissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Kansallinen ja Euroopan unionin aluepolitiikka muodostavat kokonaisuuden, jossa EU:n politiikalla tuetaan keskeisiä kansallisia ja alueellisia kehittämisspyrkimyksiä³¹. EU:n osarahoittamat rakennerahasto-ohjelmat ovat osa ohjelmaperusteista alueiden kehittämistä, ja niiden kautta suunnattavat varat nivoutuvat eri hallinnonalojen toimintaan. Alueiden kehittämisestä annetun lain 2 §:n mukaan Euroopan yhteisön rakennerahastoista osarahoitettavien ohjelmien toimeenpanoon ja rakennerahastojen rahoituksen ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden hallinnointiin sovelletaan sitä, mitä rakennerahastolaissa (1401/2006) tai muussa laissa säädetään.

Kaupunkipolitiikkaa ohjataan aluekehityslainsäädännön ohella valtioneuvoston 13.5.2009 hyväksymällä kaupunkipolitiikan periaatepäätöksellä vuosille 2009–2011³². Kyseessä oli ensimmäinen kaupunkipolitiikkaa ohjaava periaatepäätös. Periaatepäätöksen mukaan metropolipolitiikan käynnistämisen taustalla on se, että kansallisessa kaupunkipolitiikassa metropolialueen merkitys tunnustetaan koko maan kehittämisen kannalta. Met-

³⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö, muistio 18.12.2009, Liite 1.

³¹ Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka täydentää ja tukee kansallista politiikkaa. EU:n alue- ja rakennepolitiikalla lisätään jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä vähennetään alueiden välisiä kehityseroja. EU:n tuki jäsenmaille kanavoidaan jäsenmaissa valmisteltujen ja komission hyväksymien tavoiteohjelmien kautta. Ohjelmat hyväksytään määrääjäksi.

³² Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2009b.

ropolipolitiikan linjaukset ja kärkihankkeet oli hyväksytty hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä joulukuussa 2007.

EU-tasolla kaupunkipolitiikan periaatepäätöstä suuntaa vuonna 2007 jäsenmaiden kesken hyväksytty Leipzigin peruskirja (Leipzig Charter), jossa määritellään yhteiset kaupunkipolitiikan yleisperiaatteet. Leipzigin peruskirja korostaa integroitua kaupunkien kehittämisotetta sekä eurooppalaisen monikeskukseiseen kaupunkijärjestelmään pohjautuvan tasapainoisen aluerakenteen luomista. EU:lla ei ole suoraa toimivaltaa kaupunkipolitiikassa³³. Koska muiden politiikkasektorien toimilla (esimerkiksi koheesio-, liikenne- ja ympäristöpolitiikka) on merkittäviä vaikutuksia kaupunkeihin, on eri politiikkasektorien ja hallinnon tasojen toimijoiden yhdistäville politiikalle kuitenkin tarvetta.

Kansallista kaupunkipolitiikkaa on harjoitettu muun muassa aluekeskusohjelmalla, joka on ollut valtioneuvoston erityisohjelma. Aluekeskusohjelmaa on toteutettu myös osana maakuntien kehittämistä. Aluekeskusohjelmaa on ohjattu hallitusohjelmilla, hallituksen strategia-asiakirjoilla ja alueiden kehittämisestä annetun lain perusteella annetuilla valtioneuvoston päätöksillä alueiden kehittämisen valtakunnallisista tavoitteista³⁴. Kansallista kaupunkipolitiikkaa on harjoitettu myös osaamiskeskusohjelman ja kaupunkiohjelmien³⁵ toimenpitein.

2.1.3 Valtiontaloudellinen merkitys

Kaupunkien kehittämistä tuetaan työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan määrärahoihin. Kaupunkiulottuvuutta koskevia hankkeita tuetaan lisäksi rakennerahasto-ohjelmien varoin.

³³ *Kuntaliitto 2007a.*

³⁴ *Valtioneuvosto määrittelee valtakunnalliset alueellisen kehittämisen tavoitteet määräjajaksi, käytännössä omaksi toimikaudekseen (ks. muun muassa valtioneuvoston päätökset 15.1.2004 ja 20.12.2007). Valtakunnallisten kehittämistavoitteiden saavuttamiseksi valtioneuvosto voi käynnistää määräaikaista erityisohjelmia. Aluekeskusohjelmaa toteutettiin vuosina 2001–2009.*

³⁵ *Kaupunkiohjelmat ovat olleet kaupunkien ja kaupunkiseudun kuntien itse laatimia määräaikaista kehittämisohjelmia, joiden laadintaa valtio on tukenut ja joiden toimeenpanoon valtio on osallistunut. Kaupunkiohjelmamenettelyllä toteutetut hankkeet perustuivat kaupunkien omiin lähtökohtiin. Kaupunkiohjelmien toimikaudet päättyivät vuonna 2009.*

Valtion talousarviossa kaupunkipolitiikan tukeminen sisältyy momentin 32.50.43 (Maakunnan kehittämISRaha) määrärahaan. Selvitysosan mukaan määräraha on alueiden kehittämISRaissa tarkoitettua alueiden kehittämISRan rahoitusta³⁶, jota suunnataan erityisesti alueellisiin osaamispanostuksiin. Lain 1652/2009 pykälän 3 mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa varojen osoittamispäätöksessä ehtoja ja antaa maakunnan liitoille ohjeita ohjelmien hallinnoinnista sekä tuen myöntämISRästä, maksamisesta, seurannasta ja valvonnasta.

Vuoden 2011 talousarviossa momentille myönnettiin 32,2 miljoonaa euroa ja siitä arvioitiin käytettävän osaamiskeskusohjelmaan 10,0 miljoonaa euroa. Selvitysosan mukaan määrärahan käytöstä kohdistuisi 22,2 miljoonaa euroa ohjelmiin sitomattomaan osaan (69 prosenttia määrärahasta). Sitomattoman osan käyttöä ei ole eritelty.

Vuoden 2010 talousarviossa momentille myönnettiin yhteensä 30,2 miljoonaa euroa ja siitä arvioitiin käytettäväksi osaamiskeskusohjelmaan 9,0 miljoonaa euroa ja loput (70 prosenttia) ohjelmiin sitomattomaan osaan.

Vuonna 2009 momentille 32.50.43 myönnettiin yhteensä 32,7 miljoonaa euroa ja vuonna 2008 yhteensä 33,2 miljoonaa euroa. Vuosina 2008 ja 2009 momentin 32.50.43 määrärahan arvioitu käyttö oli eritelty erikseen osaamiskeskusohjelmaan, kaupunkipoliittisiin toimiin (mukaan luettuna metropolipolitiikka ja aluekeskusten kehittämISRäminen), maaseutupoliittisen kokonaisohjelman alueelliseen osioon, saaristo-ohjelmaan sekä ohjelmiin sitomattomaan osuuteen (noin 13 milj. euroa molempina vuosina).

Vuoden 2010 alusta käynnistyneeseen koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan (KOKO) sulautuivat alueellisen kehittämISRän erityisohjelmista aluekeskusohjelma (AKO), joka sisälsi Uudellamaalla toteutettavat kaupunkiohjelmat, maaseutupoliittisen erityisohjelman alueellisen osion (AMO) sekä saaristo-ohjelman paikallisen ja alueellisen toteuttamisen. KOKO-ohjelmaan nimettiin 52 kuntien muodostamaan aluetta. Ohjelmakausi kestää vuoden 2013 loppuun. Sen sijaan osaamiskeskusohjelmaa ei sulautettu koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan³⁷.

³⁶ Vuoden 2010 alusta voimaan tulleen eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta annetun lain (1652/2009) 2 §:ssä on määritelty maakunnan kehittämISRahan tarkoitus. Sen mukaan maakunnan kehittämISRahalla tarkoitetaan valtion talousarvioon otettuja, yksinomaan kansallisia alueiden kehittämISRän tarkoitettuja määrärahoja. Momentin 32.50.43 selvitysosassa rahoituksella tarkoitetaan avustusta.

³⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2008a ja HE 146/2009 vp.

Osaamiskeskusohjelmaan momentilta 32.50.43 käytettävät varat on tarkoitettu kohdentaa vuonna 2007 käynnistyneellä ohjelmakaudella kansainvälisen huippuosaamisen kehittämiseen muutamilla vahvoilla aloilla. Tämä lisää myös suurten kaupunkiseutujen painoarvoa sekä alueellisen että kansallisen innovaatiopolitiikan toteuttajina. Koska valtion panostukset kohdistuvat kansainvälisen huippuosaamisen kehittämiseen, on kullakin kaupunkiseudulla keskeinen rooli siinä, että osaamisperusta rakennetaan seudulla olevien vahvuuksien varaan. Lisäksi vuosina 2008–2011 on osaamiskeskusohjelman klustereiden koordinointiin saanut käyttää momentille 32.20.42 (Innovaatiokeskittymien kehittäminen) myönnettyä määrärahaa. Näiden määrärahojen avulla generoidaan hankkeille myös varoja eri lähteistä, kuten työ- ja elinkeinoministeriö, opetusministeriö, Tekes, yritykset, EU:n rakennerahastot ja EU:n tutkimuksen puiteohjelmat.

Vuoden 2008 talousarvion momenttiperustelujen selvitysosan mukaan suurkaupunkipolitiikalla, osana muuta kaupunkipolitiikkaa, vahvistetaan suurimpien kaupunkiseutujen kansainvälistä kilpailukykyä, yhdyskuntarakenteen eheyttä ja ehkäistään niiden sosiaalista ja alueellista eriytymistä. Pääkaupunkiseudun erityiskysymyksiä varten on käynnistetty metropolipolitiikka, joka kohdistuu pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti metropolialueen maankäytön, asumisen ja liikenteen, elinkeinopolitiikan ja kansainvälistymisen, monikulttuurisuuden, maahanmuuton ja kaksikielisyyden sekä sosiaalisen eheyden kysymyksiin³⁸. Vuosina 2009–2011 valtion talousarviossa momentin 32.50.43 selvitysosassa metropolipolitiikan yhteydessä mainitaan kansainvälistymisen sijaan kansainvälinen kilpailukyky. Vuodesta 2010 lähtien työ- ja elinkeinoministeriön tuet suurkaupunkipolitiikkaan ja metropolipolitiikkaan sisältyvät koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan (KOKO).

Muu kansallinen kaupunkien kehittämisen tukeminen

Ympäristöministeriön hallinnonalalla kaupunkien kehittämistä tuetaan muun muassa lisäämällä vuokra- ja asumisoikeusasuntotuotantoa (momentti 35.20.20). Valtion tukemasta asuntotuotannosta suurin osa kohdistuu suurimpiin kasvukeskuksiin.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)³⁹ voi myöntää valtion asuntorahaston varoista (momentti 35.20.60⁴⁰) määräaikaista käynnis-

³⁸ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (19.4.2007), s. 26.

³⁹ Valtion asuntorahasto muuttui Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukseksi (ARA) vuoden 2008 alussa. ARA kuuluu ympäristöministeriön hallinnonalaan ja

tysavustuksia vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakennuttamiseen valtion-talousarvion puitteissa. Valtion asuntorahaston varoista saadaan momentin päätösoosan perustelujen mukaan myöntää määräaikaista avustuksia myös pääkaupunkiseudun ja sen lähialueen sekä Jyväskylän, Kuopion, Oulun, Tampereen ja Turun seutujen kunnille lähiöiden kehittämiseen. Lähiö-avustuksiin on osoitettu vuosittain kolme miljoonaa euroa vuosina 2009–2011.

Kasvavien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta pyritään eheyttämään myös kaavoituksella. Tavoitteena on samalla hillitä ilmastonmuutosta. Kaavoitustavoitteiden saavuttamista tuetaan kunnallistekniikka-avustuksilla (momentti 35.20.60) ja niihin varataan vuosittain 10 miljoonaa euroa vuosina 2010–2012. Avustus kohdistuu kasvukeskuksiin painopisteenä Helsingin seutu. Kaupunkiseutujen suunnittelun (erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen) edistämiseksi pyritään kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjaamiseksi kestävämpään suuntaan sekä toteuttamaan myös kunta- ja palvelurakennemuutosten (Paras-hanke) tavoitteita.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla momentin 31.30.63 (Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen) määräraha on momentitiperustelujen selvitysoosan mukaan⁴¹ osittain alueiden kehittämislaisissa tarkoitettua alueiden kehittämisen rahoitusta. Vuoden 2011 määrärahasta arvioidaan käytettäväksi suurten kaupunkien joukkoliikennetukeen⁴² 10,0 miljoonaa euroa. Vuoden 2010 määrärahan käyttöarvio oli 7,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2009 tuki oli 5,0 miljoonaa euroa.

Rakennerahastot ja muu EU-tuki

Kaupunkiulottuvuuden hankkeita voidaan tukea kansallisten erityisohjelmien määrärahojen lisäksi rakennerahasto-ohjelmien varoilla.

Suomi saa EU:n rakennerahastoista vuosina 2007–2013 noin 1,7 miljardia euroa. Kansallisia julkisia varoja sitoutuu EU-ohjelmiin noin 2,0 miljardia euroa, ja yksityisiä varoja on arvioitu käytettävän ohjelmiin noin 2,3

on sen tulosohjauksessa. ARA vastaa keskeisesti valtion asuntopolitiikan toimeenpanosta.

⁴⁰ *Momentille ei myönnetä määrärahaa.*

⁴¹ *Ks. vuoden 2010 talousarvio.*

⁴² *Koskee Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seutujen joukkoliikennettä.*

miljardia euroa⁴³. Ohjelmiin käytettäisiin siten keskimäärin noin 850 miljoonaa euroa vuodessa.

Suomessa rakennerahasto-ohjelmiin määritelty kaupunkiulottuvuus on sisällytetty Etelä- ja Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelmiin omana suurten kaupunkiseutujen kehittämisen toimintalinjana (TL 4). Siihen sisältyy myös samoja teemoja kuin ESR-ohjelmaan.

Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman käytettävissä on julkisia varoja yhteensä 345 miljoonaa euroa, ja EU:n osuus siitä on 138 miljoonaa euroa⁴⁴. Länsi-Suomen ohjelman vastaavat luvut ovat 398 miljoonaa euroa ja 159 miljoonaa euroa⁴⁵. Vuosittain varoja on käytettävissä keskimäärin 49 miljoonaa euroa Etelä-Suomen ja 57 miljoonaa euroa Länsi-Suomen EAKR-ohjelmiin. Molemmissa ohjelmissa käytetään 5 prosenttia ohjelman kokonaisvaroista toimintalinjan 4 tukemiseen.

Pääkaupunkiseudun ja Turun seudun (Etelä-Suomen ohjelma) sekä Tampereen ja Vaasan seutujen (Länsi-Suomen ohjelma) kehittämisessä keskitytään näiden seutujen kilpailukyvyyn edistämiseen sekä ongelmallisimpien kaupunginosien erityisongelmiin.

Itä- ja Pohjois-Suomessa, joissa ei ole erillistä kaupunkitoimintalinjaa, kaupungeilla on itsellään omat integroidut kehittämissuunnitelmansa, jotka sisältävät myös rakennerahastovaroin tuettavia toimia. Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelman käytettävissä on julkisia varoja yhteensä 731 miljoonaa euroa, ja siitä EU:n osuus 366 miljoonaa euroa⁴⁶. Vuosittain käytettävissä oleva määrä on siten noin 104 miljoonaa euroa. Pohjois-Suomen ohjelman vastaavat luvut ovat 623 miljoonaa euroa ja 311 miljoonaa euroa⁴⁷. Vuosittain käytettävissä oleva määrä on siten noin 89 miljoonaa euroa.

Kaupunkiulottuvuus sisältyy myös Manner-Suomen ESR-toimenpideohjelmaan. Se jakautuu rakenteellisesti kahteen osaan: valtakunnalliseen osioon ja alueelliseen osioon. Erityisesti näistä jälkimmäiseen sisältyy kaupunkiulottuvuutta. ESR-varoin tuetaan lisäksi suurkaupunkien paikallista aloitteellisuutta ja syrjäytymisen ehkäisyä (ns. Urban-teema).

ESR-toimenpideohjelman alueellisia osioita on neljä (Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Länsi-Suomi ja Pohjois-Suomi). Näistä kaupunkiulottuvuutta si-

⁴³ Ks. muun muassa <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2183> ja *Vipuvoimaa EU:lta, Rakennerahastokauden 2007–2013 yleisesite*.

⁴⁴ Ks. muun muassa *Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013 ja Kuntaliitto 2007b*.

⁴⁵ Ks. *Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013*.

⁴⁶ *Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013*, s. 51.

⁴⁷ *Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013*, s. 54.

sältyy Etelä- ja Länsi-Suomen ohjelmiin. Etelä-Suomen alueosiossa kaupunkiulottuvuutta on tarkasteltu läpäisyperiaatteella, eli se on otettu huomioon kaikissa toimintalinjoissa. Länsi-Suomen alueosiossa kaupunkiulottuvuus on suuralueen yhtenäinen teema, jolloin siihen voidaan yhdistää myös muiden rahastojen toimia⁴⁸. Sen sijaan Itä- ja Pohjois-Suomessa kaupunkiulottuvuuden mukaisia toimia ei toteuteta erillisinä vaan osana normaalia ohjelmatoimintaa (kaupunkiulottuvuus on toimintalinjoissa sisäänrakennettuna). ESR-toimenpideohjelman käytettävissä on julkisia varoja rakennerahastokaudella 2007–2013 yhteensä noin 1,4 miljardia euroa eli vuosittain keskimäärin yhteensä 200 miljoonaa euroa. Kokonaismäärästä EU:n osuus on noin 615 miljoonaa euroa ja kansallinen osuus noin 799 miljoonaa euroa⁴⁹.

Valtakunnallisen osion (yhteensä noin 544 milj. euroa) sisällä toimia on keskitetty kansallista politiikkaa täydentäviin laajoihin valtakunnallisiin kehittämisohjelmiin Itä-Suomen suuralueen ulkopuolisilla alueilla (Etelä-Suomi, Länsi-Suomi ja Pohjois-Suomi NUTS II -alueet). ESR-ohjelman alueosiot (yhteensä 510 milj. euroa, vuosittain keskimäärin 73 milj. euroa) perustuvat ESR:n strategiaan painopisteisiin sekä alueiden kehittämistarpeisiin, ja ne on laadittu suuraluekohtaisesti (NUTS II). Kaupunkiulottuvuuden tason arvioidaan olevan noin 5 prosenttia (noin 25,5 milj. euroa eli vuosittain noin 3,6 milj. euroa)⁵⁰ alueellisen osion ESR-toimista.

Itä-Suomella on erityisasema valtakunnallisen osion ulkopuolella. Itä-Suomi voi kuitenkin osallistua valtakunnalliseen osioon omilla päätöksillään ja oman rahoituskehyksensä⁵¹ puitteissa. Myös alueellisessa osiossa Itä-Suomi on siirtymäaluetta. Itä-Suomella on käytettävissä julkisia varoja noin 360 miljoonaa euroa⁵² eli vuosittain noin 51 miljoonaa euroa.

Urban Audit on Euroopan komission hanke⁵³, jonka tarkoituksena on kerätä tilastollista tietoa suurten ja keskisuurten kaupunkien sekä kaupunkiseutujen elinolosuhteista kolmen vuoden välein. Kaikkiaan tietoja on noin 300 EU-maan kaupungista. Suomesta Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu⁵⁴ ovat osallistuneet Urban Audit -hankkeeseen, mutta niistä vain Helsinki osallistui hankkeen pilottivaiheeseen.

⁴⁸ *Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirja 2007–2013, s. 69.*

⁴⁹ *Emt, s. 68.*

⁵⁰ *Ilman Itä-Suomen osuutta.*

⁵¹ *Itä-Suomelle on laadittu oma, erikseen seurattava rahoituskehys.*

⁵² *Kattaa valtakunnallisen ja alueellisen osion mukaisten toimien tuet (180 milj. euroa EU:n osuus ja 180 milj. euroa kansallinen osuus).*

⁵³ *Ks. http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_fi.htm.*

⁵⁴ *Kansalliseen Urban Audit -rinnakkaishankkeeseen on osallistunut 39 kaupunkiseutua. Ks. lähemmin sisäasiainministeriö 2004a.*

Urbact-ohjelma on puolestaan yhteisöaloiteohjelma, joka edistää kokemustenvaihtoa Euroopan kaupunkien välillä. Urbact II -ohjelma 2007–2013 on jatkoa edellisen rakennerahastokauden Urban-ohjelmien kokemustenvaihto-ohjelmalle (Urbact I). Ohjelman tavoitteena on edelleen kokemustenvaihtoverkkojen, työryhmien ja tutkimusten avulla selvittää kaupunkien kehittämisen hyviä kokemuksia, koota sekä levittää niitä⁵⁵. Urbact-ohjelma on yksi yhdeksästä Euroopan alueellisen yhteistyön tavoitteen ohjelmista. Suomi saa yhteisöltä varoja Euroopan alueellisen yhteistyön tavoitteen ohjelmiin⁵⁶ yhteensä 81 miljoonaa euroa (noin 11,6 milj. euroa vuodessa), josta kuitenkin vain pieni osa ohjautuu Urbact-ohjelmaan.

EU:n jäsenmaat tekevät yhteistyötä kaupunkipolitiikassa kokemustenvaihdon lisäksi kaupunkien yhteisten kehittämissperiaatteiden määrittelyssä. Näitä yleistason tavoitteita määritellään yhteistyössä laadittavissa periaateasiakirjoissa, jotka työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan hyväksytään yleensä ministeritasolla.

EU:n koheesipolitiikan painopiste on heikoimmin kehittyneissä alueissa. Kaudella 2007–2013 tuista⁵⁷ yli 80 prosenttia suunnataan sellaisille alueille, jotka ovat BKT-mittarilla kaikkein heikoimpia. Nämä alueet sijaitsevat kahden viimeisimmän laajentumisen vuoksi lähinnä uusissa jäsenmaissa. Leipzigin peruskirjassa vedotaan komissioon ja jäsenmaihiin, jotta kaupungeille taattaisiin riittävästi tukea niitä kohtaaviin haasteisiin vastaamiseksi. Kaudella 2007–2013 kaupungeille on varattu rakenne- ja koheesiorahastoista yhteensä 19,5 miljardia euroa. Jäsenmaita kehoitetaan lisäksi hyödyntämään enemmän julkisen ja yksityisen sektoreiden kumppanuuksia kaupunki-infrastruktuureihin liittyvien investointien lisäämi-

⁵⁵ Ohjelmaan osallistuvat kaikkien EU 27 -maiden lisäksi ainakin Norja. Vanhaan ohjelmaan pystyivät osallistumaan vain Urban-ohjelmien kaupungit. Tätä rajoitetta ei enää ole, joten osallistuvien kaupunkien määrä lisääntyy. Kaupunkien lisäksi voivat osallistua muut kaupunkien kehittämiseen liittyvät toimijat, kuten erilaiset alueviranomaiset tai yliopistot. Suomessa ensisijaisena kohdejoukkona ovat suuret kaupunkiseudut.

⁵⁶ Alueiden välistä yhteistyötä toteutetaan koko Euroopan alueella, ja yhteistyö jakaantuu Interreg-tyyppiseen yhteistyöhön sekä kolmeen verkosto-ohjelmaan: Interact II, Urbact ja Espon.

⁵⁷ Kaudella 2007–2013 koheesipolitiikan budjetti on yhteensä 347 miljardia euroa, mikä vastaa noin kolmannesta EU:n budjetista, ja se on laajin yksittäinen taloudellisen tuen lähde kasvuun ja työllisyyteen kohdistuvasta EU-tason tuesta. Suomeen osoitetaan 1,6 miljardia euroa alueellisen kilpailukyvyyn ja työllisyyden tavoitteeseen sekä 120 miljoonaa euroa Euroopan alueellisen yhteistyön tavoitteeseen.

seksi⁵⁸. Leipzigin kokouksessa aloitettiin keskustelu myös Euroopan investointipankin (EIB)⁵⁹ rahoituksen hyödyntämisestä kaupunkien kehittämishankkeisiin. Myöhemmin tämä keskustelu johti JESSICA-rahoitusinstrumentin luomiseen komission ja EIB:n yhteistyönä. Kaupunkien kehittämiseen suunnattua välinettä ei ole vielä kokeiltu Suomessa, mutta työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan tulevilla ohjelmakaudella se saattaa tulla ajankohtaiseksi.

2.1.4 Vastuulliset viranomaiset

Taustaa

Ympäristöministeriö asetti vuonna 1994 työryhmän pohtimaan kansallista kaupunkipolitiikkaa. Samanaikaisesti myös Suomen Kuntaliitossa pohdittiin kaupunkipolitiikan perusteita⁶⁰. Kaupunkien kehittämistyöryhmä aloitti toimintansa vuonna 1995. Sen tehtävänä oli määritellä kaupunkien kehittämispolitiikan sisältöä. Työryhmien toiminnan tuloksena valtioneuvosto asetti 19.12.1996 hallinnonalojen välisen ensimmäisen kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän, jonka toimikautena olivat vuodet 1997–1999.

Kaupunkipolitiikan ohjaus

Kansallisen kaupunkipolitiikan koordinoivastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä. Kaupunkipolitiikkaa ohjataan valtioneuvoston hyväksymällä kaupunkipoliittisella periaatepäätöksellä⁶¹. Periaatepäätöksen mukaisia toimia tehdään kansallisilla ja EU:n kehittämisohjelmiin sisältyvillä varoilla (ks. luku 2.1.3). Kaupunkipolitiikkaa ohjaa kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä⁶².

⁵⁸ Kuntaliitto 2007a.

⁵⁹ EIB on mukana neljässä yhteisessä rahoitusvälineessä, joiden tarkoituksena on tehostaa yhteistyötä komission ja suurten eurooppalaisten rahoituslaitosten välillä:

- JASMINE (yhteinen toimi EU:n mikroluottolaitosten tukemiseksi)
- JASPERS (Euroopan alueiden hankkeille annettava yhteinen apu)
- JEREMIE (Euroopan yhteiset resurssit mikro- ja keskikokoisten yritysten tukemiseksi)
- JESSICA (Euroopan yhteinen tuki kaupunkialueiden kestäviä investointeja varten).

⁶⁰ Ks. Antikainen ym. 2002.

⁶¹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2009b.

⁶² <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2162>.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän tehtävät

Valtioneuvosto asetti⁶³ helmikuussa 2007 kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän, jonka toimikauden piti kestää vuoden 2010 loppuun⁶⁴. Ryhmän tavoitteena on edistää kaupunkiseutujen kilpailukykyä ja vahvistaa monikeskuksista kaupunkiverkkoa⁶⁵. Yhteistyöryhmän tehtävänä on

- edistää hallitusohjelman ja valtioneuvoston alueiden kehittämisen ta-voitepäättöksen kaupunkipoliittisten linjausten toteuttamista
- koordinoida ministeriöiden kaupunkipoliittisia toimenpiteitä
- kehittää valtion ja kaupunkiseutujen välisiä yhteistyömuotoja sekä edistää valtion keskushallinnon ja aluehallinnon, maakunnan liittojen ja kaupunkiseutujen kuntien keskinäistä vuoropuhelua sekä yhteistyötä kaupunkiseutujen kehittämisedellytysten vahvistamiseksi
- edistää kaupunkiseutujen kansallista ja kansainvälistä verkostoitumista ja kokemustenvaihtoa
- toimia aluekeskusohjelman⁶⁶ yhteistyöryhmänä tehtävänä ohjelman seuranta, arviointi ja kehittäminen
- edistää ja seurata suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuuden toteuttamista
- seurata, arvioida ja ennakoida kaupunkiseutujen kehitystä sekä edistää kaupunkitutkimusta.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän jäsenten kokoonpano heijastaa kaupunkiverkkoa:

- yhteistyöryhmässä on edustus eri aluekeskusohjelmatyypeistä⁶⁷
- keskushallinnosta ovat mukana kaupunkipolitiikan toteuttamisen kannalta keskeiset ministeriöt
- maakunnan liitoista yhteistyöryhmässä on neljä edustajaa suuralueittain

⁶³ SM022:00/2007 (ks. sisäasiainministeriö 2007a).

⁶⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö on 13.12.2010 jatkanut kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toimikautta 30.6.2011 saakka. Vuonna 2007 asetettu kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä oli järjestyksessä kolmas. Ensimmäinen asetettiin vuosiksi 1997–1999 ja toinen vuosiksi 2000–2002. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän työtä jatkoi aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, jonka toimikausi päättyi vuonna 2003.

⁶⁵ Kaupunkiverkosta tarkemmin sisäasiainministeriö 2006a. Ks. myös sisäasiainministeriö 2004a.

⁶⁶ Aluekeskusohjelma on sulautettu KOKO-ohjelmaan vuoden 2010 alusta.

⁶⁷ Ks. edellinen viittaus.

- lisäksi yhteistyöryhmässä on Suomen Kuntaliiton edustaja sekä pysyviä asiantuntijoita Suomen Akatemiasta ja Tekesistä.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän alaisuudessa toimii kaksi jaostoa. Suurkaupunkijaoston tehtävänä on valmistella, edistää ja seurata hallitusohjelman mukaista suurkaupunkipolitiikkaa, edistää ja seurata suurten kaupunkiseutujen poliittikkakokonaisuuden toteuttamista sekä kehittää yhteistyömuotoja valtion ja suurten kaupunkiseutujen välille.

Kaupunkitutkimuksen jaoston tehtävänä on edistää kaupunkiseutujen kansallista ja kansainvälistä verkostoitumista ja kokemustenvaihtoa, seurata, arvioida ja ennakoida kaupunkiseutujen kehitystä sekä edistää soveltavaa kaupunkitutkimusta⁶⁸. Jaosto ei tee tai teetä laajamittaisesti omaa tutkimusta vaan seuraa ja ohjaa kaupunkitutkimuksen kenttää.

Hallitusohjelmassa linjattu suurkaupunkipolitiikan sisältö vastaa vuonna 2006 hyväksytyä suurten kaupunkiseutujen poliittikkakokonaisuutta⁶⁹, jonka edistäminen ja seuraaminen on suurkaupunkijaoston tehtävä. Poliittikkakokonaisuuden toimeenpanosuunnitelmassa määriteltiin viisi keskeistä hankekokonaisuutta, jotka ovat

1. kaupunkiseutujen innovaatiostrategioiden toteuttaminen
2. uusi lähiöhanke sekä positiiviset erityistoimet eriytymisen haittojen ehkäisemiseksi⁷⁰

⁶⁸ *Jauhiaisen & Harvion (2008) mukaan Suomessa kaupunkitutkimukset ovat käsitelleet yleisimmin kaupunkikulttuurin tai -sociologian aihepiirejä. Tyypillisiä aiheita ovat kaupunkiväestö, kaupunkitilan kokeminen ja muutokset, kaupunkimarkkinointi ja imago, kuluttaminen ja luovuus. Ensisijaisen aihepiirin mukaan eniten on kuitenkin julkaistu kaupunkipolitiikkaa ja -taloutta koskevia tutkimuksia. Näissä huomiota ovat saaneet kaupunkien hallinta, innovaatiotoiminta, verkostot sekä kilpailukyky.*

Suomessa tutkitaan kaupunkeja monista näkökulmista: poliittisista, taloudellisista, kulttuurisista, sosiaalisista, historiallisista ja ympäristöllisistä. Monissa tutkimuksissa sovelletaan samanaikaisesti erilaisia näkökulmia. Suomessa tehdyn kaupunkitutkimuksen teemat ovat myös laajentuneet ja monipuolistuneet. Nykyään tutkitaan varsin paljon kaupunkeihin liittyviä strategioita ja diskursseja. Lisäksi kaupunkipolitiikka ja kansainvälistyminen ovat nousseet merkittävästi esille. Kaupunkitutkimuksella tuetaan myös metropolipolitiikan tavoitteita.

⁶⁹ *Ks. sisäasiainministeriö 2006b.*

⁷⁰ *Poikkihallinnollisella lähiöohjelmalla pyritään parantamaan asuinalueiden kilpailukykyä ja ehkäisemään segregatiota. Ohjelma on ympäristöministeriön koordinoima. Siihen osallistuvat myös opetusministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Lisäksi infrastruktuurin ja liikennejärjestelmien kehittämiseen osallistuu liikenne- ja viestintäministeriö yhdessä kaupunkiseutujen kuntien kanssa. Segregatiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä asuinalueiden sisäistä ja välistä sosioekonomista eriytymistä.*

3. maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun yhteen sovittaminen yhteistyössä valtion ja kaupunkiseutujen kanssa
4. yhteistyö kansainvälisessä markkinoinnissa ja ulkomaisten investointien houkuttelussa
5. työperusteisen maahanmuuton edistäminen.

Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnan tehtävät

Valtioneuvoston maaliskuussa 2010 asettaman alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnan tehtävänä on sovittaa yhteen, ennakoita, seurata ja arvioida alueiden kehittämissuunnitelmia sekä ohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa. Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnan on raportoitava säännöllisesti työ- ja elinkeinoministeriölle tehtäviinsä kuuluvien asioiden edistymisestä. Neuvottelukunta nimetään valtioneuvoston toimikaudeksi. Neuvottelukunnalle siirtyivät alueiden kehittämisen neuvottelukunnan ja rakennerahastoneuvottelukunnan tehtävät. Valtioneuvoston asetuksessa 1837/2009 on tarkemmat säännökset alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnan⁷¹ ja maakunnan yhteistyöryhmien kokoonpanosta ja tehtävistä. Maakunnan liitot toimivat aluekehittämisviranomaisina maakunnissa.

Metropolipolitiikan ohjaus

Valtionhallinnossa hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) koordinoi metropolipolitiikkaa ja määrittelee sen painopisteet. Metropolipolitiikan painopisteet on johdettu edellä luvussa 2.1.1 mainituista tavoitteista. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän painopistepäätöksessä (13.12.2007)⁷² määriteltiin vuosina 2008–2011 metropolipolitiikan kärkihankkeiksi seuraavat (suluissa hankkeen vastuuministeriöt):

Ohjelman käytännön toteutuksesta vastaa Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus tukeaan lähiöohjelman johtoryhmä (ympäristöministeriö vastaa johtoryhmän työskentelystä). Ks. tarkemmin ympäristöministeriö 2008a.

⁷¹ Neuvottelukunnassa ovat edustettuina ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö sekä ympäristöministeriö. Lisäksi neuvottelukunnassa ovat edustettuina maakunnan liitot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset suuralueittain, aluehallintovirastot, Suomen Kuntaliitto ry, keskeiset työmarkkina- ja elinkeinojärjestöt sekä ympäristö- ja sukupuolten tasa-arvoa edistävät järjestöt.

⁷² HALKE 2007.

1. Valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen aiesopimuksen laatiminen riittävän asunto- ja tonttitarjonnan turvaamiseksi sekä tähän liittyen valtioneuvoston asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa erityisesti Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevat ratkaisut. Helsingin seudun MAL-vision⁷³ toteuttamispolkuun liittyvän valtion ja kuntien yhteistyön kehittäminen. (Ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö.)
2. Seudun keskeisten maankäyttöratkaisujen ja liikenneinvestointien tiiviimpi yhteen sovittaminen muun muassa uudistamalla pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaan perustuva aiesopimus. (Liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö.)
3. Metropolialueen kilpailukykystrategian valmistelun ja toteutuksen tukeminen valtion ja seudun kuntien yhteistyöllä innovaatiopolitiikassa (muun muassa innovaatioyliopisto), osaamisen kehittämisessä, osaan työvoiman saannin varmistamisessa ja ulkomaisessa markkinoinnissa. (Työ- ja elinkeinoministeriö, opetusministeriö.)
4. Pääkaupunkiseudulle kohdennetun maahanmuuttopoliittisen ohjelma-kokonaisuuden laatiminen ja toteuttaminen valtion ja seudun kuntien yhteistyönä. Nämä sisältävät myös työperäisen maahanmuuton edistämisen, julkisen ja kolmannen sektorin edellytysten vahvistamisen maahanmuuttajien työvoimaresurssin hyödyntäjinä sekä pilottiohjelman maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi. (Sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetusministeriö.)
5. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman laatiminen sekä lähiohjelman kautta kohdistettavat sosiaalista eheyttä vahvistavat toimenpiteet. (Ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö.)

Kukin ministeriö vastaa HALKEN suuntaviivojen pohjalta metropolipolitiikan valmistelusta ja toteuttamisesta hallinnonalallaan. Metropolialueen politiikan valmistelua koordinoi ympäristöministeriö. Ministeriöitä avustaa ja HALKEN käsittelyä valmistelee eri ministeriöiden edustajista koostuva sihteeristö. Metropolipolitiikka-hankkeen sihteeristönä toimivan työryhmän asettamispäätöksen⁷⁴ mukaan työryhmän tehtävänä on hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjausten pohjalta

⁷³ *Helsingin seudun kuntien maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) visiotyön lähtökohdanna on raportti Helsingin seutu 2050, näkökulmia seutuvisioon.*

⁷⁴ *Ympäristöministeriö 2007 (YM027:00/2007, 10.9.2007).*

1. valmistella hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle metropolipolitiikan linjauksia sekä arvioida ja raportoida sille metropolipolitiikan toteutumisesta
2. avustaa asianomaisia ministeriöitä metropolipolitiikan valmistelussa ja toteutuksessa
3. avustaa asianomaisia ministeriöitä metropolipolitiikkaa palvelevassa yhteistyössä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa.

Työryhmän asettamisen tavoitteena oli vahvistaa valtion eri hallinnonalojen kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä metropolipolitiikassa sekä edistää muutoinkin hallitusohjelman metropolipolitiikan tavoitteiden toteutumista. Sihteeristönä toimivan työryhmän toimikaudeksi asetettiin 10.9.2007–31.12.2010.

Metropolipolitiikkahankkeen neuvottelukunta asetettiin 24.7.2008⁷⁵ HALKEN painopistepäätöksen (13.12.2007) mukaisesti vahvistamaan kumppanuutta ja seuraamaan metropolipolitiikan toteutumista. Neuvottelukunnan toimikaudeksi asetettiin 1.8.2008–31.12.2010.

2.2 Tarkastuskysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Pääkysymyksenä oli, *miten tuloksellista kaupunki- ja metropolipolitiikka on ollut osana alueiden kehittämistä*. Täydentävinä tarkastuskysymyksinä olivat seuraavat:

1. Miten kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteiden mukaiset toimenpiteet ovat kohdistuneet?
2. Onko kaupunki- ja metropolipolitiikan ohjaus- ja toteutusmalli tukenut asetettujen tavoitteiden saavuttamista?
3. Onko kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteiden asetanta tukenut tuloksellista toimintaa?

Ensimmäinen tarkastuskysymys oli, *miten kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteiden mukaiset toimenpiteet ovat kohdistuneet*.

Tarkastuskysymystä tarkentavina kysymyksinä olivat seuraavat:

- Mitä toimia tavoitteiden saavuttamiseksi on toteutettu?
- Miten toimet ovat kohdistuneet ja jakautuneet eri tavoitteiden kesken?

⁷⁵ Ks. ympäristöministeriö 2008b (YM21:00/2008, 24.7.2008).

- Ovatko kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteet ja toimet tukenet alueiden kehittämisen tavoitteita?

Tarkastuksen kohteena olivat kaupunki- ja metropolipolitiikan toimenpiteet ja niiden kohdistuminen. Kaupunkien kehityksen kannalta keskeisimpiä valtion toimenpiteitä ovat olleet yleinen yhteiskuntapolitiikka, kansallisesti harjoitettu sektoripolitiikka ja erityiset kaupunkipoliittiset toimenpiteet⁷⁶. Kaupunkipoliittisia toimenpiteitä ovat olleet

- osaamiskeskusohjelma kaupunkiseutujen osaamisperusteisen kilpailukyvyyn tukemiseksi
- aluekeskusohjelma koko maan kattavan elinvoimaisen kaupunkiverkon ylläpitämiseksi
- sosiaalista eheyttä tukevat toimenpiteet, muun muassa Urban-ohjelma ja sosiaalinen asutopolitiikka
- tavoite 2 -ohjelman kaupunkiosiot (Oulu, Tampere ja Turku)
- kaupunkiseutujen infrastruktuurin kehittäminen
- Helsingin seudun kehittäminen.

Käytettyjen toimenpiteiden kriteerinä oli kaupunki- ja metropolipolitiikan sekä alueiden kehittämisen tavoitteiden tukeminen. Tavoitteiden toteutumista käsitellään kolmannen tarkastuskysymyksen yhteydessä.

Kaupunkipoliittisten toimien (tarkastuksessa kaupunki- ja metropolipolitiikkaa toteuttavat toimet) kohdistumisen ja tavoitteiden tukemisen suhteen arviointiperusteena käytettiin alueiden kehittämisestä annetussa laissa esitettyjä alueiden kehittämisen yleisiä tavoitteita (ks. luku 2.1.2) sekä kaupunki- ja metropolipolitiikalle asetettuja tavoitteita (ks. luku 2.1.1).

Kaupunkipolitiikan työkaluista tarkastuksessa arvioitiin sitä, mikä merkitys on osaamiskeskusohjelmalla (OSKE), aluekeskusohjelmalla (AKO) ja alueellisella koheesio- ja kilpailukykyohjelmalla (KOKO) ollut kaupunkipoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa, sekä sitä, miten ne ovat tukenet alueiden kehittämisen tavoitteita. Tarkastuksessa arvioitiin myös rakennerahastotoiminnan kaupunkiulottuvuuteen liittyviä toimenpiteitä ja niiden kohdentumista suhteessa kaupunkipoliittisiin tavoitteisiin.

Koheesio- ja kilpailukykyohjelman tavoitteena on parantaa kaikkien alueiden kilpailukykyä ja tasapainottaa aluekehitystä tukemalla vuorovaiikutusta ja verkottumista sekä vahvistaa alueiden välisiä kehittämisyöhykkeitä ja osaamiskeskittymiä. Ohjelmalla pyritään aikaansaamaan myös Lissabonin sopimuksessa esitettyä alueellisen koheesio- ulottuvuut-

⁷⁶ *Sisäasiainministeriö 2006b, s. 12.*

ta. Koheesio- ja kilpailukykyohjelmalla voidaan tukea myös maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) kehittämistä ⁷⁷.

Koheesio- ja kilpailukykyohjelman ohjelmakautena ovat vuodet 2010–2013, joten tarkastuksessa arvioinnin kohteena olivat lähinnä ohjelmaan sulautetuista erityisohjelmista aluekeskusohjelma (AKO), joka sisälsi myös kaupunkiohjelmat Uudellamaalla. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman merkitystä voitiin arvioida vain vuodelta 2010.

Osaamiskeskusohjelman merkitystä osaamisperusteisen kaupunkipoliitiikan toteuttajana arvioitiin myös ohjelmakauden 1999–2006 loppuarvioinnin ja keväällä 2010 valmistuneen ohjelmakauden 2007–2013 väliarvioinnin tulosten perusteella. Osaamiskeskusohjelman kansallisena tavoitteena on muun muassa tukea alueiden välistä erikoistumista ja työnjakoa sekä lisätä alueellisten innovaatioympäristöjen vetovoimaa.

Tarkastusaineistona käytettiin ohjelmatietojen ja tehtyjen arviointien lisäksi hallinnon asiakirja-aineistoja, tutkimuksia kaupunki- ja metropolipoliitikasta, tilastoja alueiden kehittämisestä, hankkeiden seurantarekistereitä, maakunnan liitoille ja kaupunkiseuduille suunnattuja kyselyjä sekä haastatteluaineistoa. Tarkastuksessa haastateltiin työ- ja elinkeinoministeriön, ympäristöministeriön sekä Pohjois-Pohjanmaan liiton edustajia.

Maakunnan liittoihin ja erityyppisiin kaupunkikohteisiin suunnatuissa kyselyissä kerättiin tietoja eri toimijoiden rooleista, kaupunkipoliittisten toimien rahoituksesta ja vaikuttavuudesta. Kyselyistä ja seurantarekistereistä saatujen hanketietojen avulla pyrittiin arvioimaan, miten kaupunkipoliittisiin toimiin kohdistuneet hankkeet ovat tukeneet tavoitteita. Lisäksi tarkasteltiin hankevalintaa siitä näkökulmasta, onko alueella ollut yhteistä näkemystä tavoitteista.

Toinen tarkastuskysymys oli, *onko kaupunki- ja metropolipoliitiikan ohjaus- ja toteutusmalli tukenut asetettujen tavoitteiden saavuttamista.*

Tarkastuskysymystä tarkentavina kysymyksinä olivat seuraavat:

- Miten seuranta ja valvonta ovat toteutuneet?
- Onko kaupunki- ja metropolipoliitiikan toimijoiden ja toimenpiteiden koordinointi tukenut tavoitteiden saavuttamista?
- Miten kaupunkipoliitiikan yhteistyöryhmän toiminta on painottanut tavoitteita?

Tarkastuskohteena olivat kaupunki- ja metropolipoliitiikan toimijat sekä toteuttamisen ja toimijoiden keskinäinen koordinaatio ja ohjaus.

Tarkastuskriteerinä oli eri toimijoiden määriteltyjen tehtävien ja tavoitteiden (ks. luku 2.1.4) toteutuminen. Toimijoille asetetuissa tavoitteissa on

⁷⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö 2008a.

pyritytty laajentamaan eri hallinnonalojen yhteistyötä. Yhteistyön arviointiperusteena käytettiin myös koordinoinnin toimivuutta. Ohjauksen arviointiperusteena käytettiin ohjausinformaatiota, raportointia ja raportointikäytäntöjä eri toimijoiden välillä.

Ohjausta ja koordinointia tarkastettiin ohjedokumenttien lisäksi maakunnan liitoille suunnatun kyselyn sekä eri ministeriöihin tehtyjen haastattelukäyntien avulla. Ohjausta tarkastettiin myös seurantarekistereiden hanketietojen perusteella.

Keskushallinnon välistä yhteistyötä sekä keskushallinnon ja aluehallinnon, maakunnan liittojen ja kaupunkiseutujen kuntien yhteistyötä selvitettiin kyselyjen, haastattelujen sekä kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän asiakirja-aineiston avulla.

Kolmas tarkastuskysymys oli, *onko kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteiden asetanta tukenut tuloksellista toimintaa.*

Tarkastuskysymystä tarkentavina kysymyksinä olivat seuraavat:

- Miten kaupunki- ja metropolipolitiikan vaikutuksia on arvioitu?
- Mitä tuloksia kaupunki- ja metropolipolitiikalla on saavutettu?
- Ovatko kansallisten ohjelmien ja rakennerahasto-ohjelmien kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoiteasetanta ja tulokset poikenneet toisistaan?
- Ovatko käytetyt panokset tukeneet asetettuja tavoitteita?

Tarkastuskohteena oli kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteiden toteutuminen sekä tulosten todennettavuuden arviointi. Saavutettujen tulosten perusteella arvioitiin lisäksi kaupunki- ja metropolipolitiikan toiminnan tehokkuutta, tavoitteiden realistisuutta ja vaikuttavuuden edellytyksiä.

Kaupunki- ja metropolipolitiikan vaikuttavuuden arvioinnissa näkökulmana oli se, miten tuloksia voidaan hyödyntää alueiden kehittämisessä ja taloudellisen kehityksen tukemisessa. Lisäksi arvioitiin alueiden kehittämisen tavoitteiden ja aluepolitiikan toimenpiteiden yhdenmukaisuutta.

Tarkastuksessa vaikuttavuuden arvioinnilla tarkoitettiin tavoitteiden toteutumisen arviointia eli jälkikäteistä arviointia (ex post). Tavoitteiden toteutumisen lisäksi on tärkeää ottaa huomioon toimenpiteiden kokonaisvaikutukset, kuten kustannustehokkuus tai ei-aiotut sivuvaikutukset. Vaikutusten arviointi liittyi puolestaan vaikutusten ennakkolliseen (ex ante) arviointiin, johon kuuluu myös tieto nykytilasta ja trendikehityksestä⁷⁸.

Alueiden kehittämisen tavoitteiden saavuttamisen kriteerinä käytettiin ensimmäisen kysymyksen yhteydessä mainittujen yleisten tavoitteiden toteutumista. Valtioneuvoston asetuksen 1837/2009 pykälässä 17 valtakun-

⁷⁸ Ks. käsitteistä Valtioneuvoston kanslia 2009.

nallisessa seurannassa ja arvioinnissa edellytetään käytettäväksi sellaisia vaikuttavuustavoitteita ja -mittareita⁷⁹, jotka kuvaavat

1. alueiden taloutta ja kilpailukykyä
2. työmarkkinatilannetta
3. väestönkehitystä ja hyvinvointia
4. ympäristön kestävästä kehitystä.

Kokonaisvaltaista alueiden kehittämisen vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointijärjestelmän kehikkoa sekä mittariston kehittämistä on ideoitu vuonna 2007 käynnistyneen alueiden kehittämisen kokonaisarvioinnin avulla⁸⁰.

Alueiden kehittämisen tavoitteiden saavuttamisen arviointiperusteena käytettiin vakiintuneiden mittareiden⁸¹ lisäksi tietyn aluepoliittisen toimenpiteen tuotoksia, tuloksia ja vaikuttavuutta todentavia erillisiä mittareita, mikäli niitä oli annettu.

Kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteiden saavuttamista ja tuloksia arvioitiin tulostavoitteiden perusteella sekä suhteessa panoksiin. Tavoitteena oli arvioida, onko panosten käyttö ollut tehokasta. Hanketietojen avulla analysoitiin, mitä kaupunkipoliittisiin toimiin kohdistuneilla hankkeilla on tavoiteltu ja mitä mahdollisia tuloksia niihin käytetyillä varoilla on saavutettu. Tilastotietojen avulla vertailtiin Pohjoismaiden metropolien

⁷⁹ Valtioneuvoston asetuksen 1837/2009 pykälän 17 käytettävät mittarit määrätään tarkemmin valtioneuvoston päätöksessä valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista tehdyssä valtioneuvoston päätöksessä ja niitä sovelletaan soveltuvin osin myös muissa alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisten suunnitelmien ja ohjelmien vaikuttavuuden seurannassa.

Valtioneuvoston tavoitepäätöksessä (20.12.2007) alueiden kehittämisen tavoitteena ovat seuraavat:

1. alueiden kansallisen ja kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistaminen
2. alueiden elinvoimaisuuden vahvistaminen ja alueellisten kehityserojen pienentäminen
3. alueellisten erityishaasteiden ratkaiseminen.

Valtioneuvoston päätöksen (20.12.2007) mukaan tavoitteiden toteutumista ja aluekehitystä arvioidaan säännöllisesti hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän tuli päättää aluekehittämisen vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointijärjestelmästä, tunnushuvuista ja mittareista 30.6.2008 mennessä kokonaisjärjestelmän suositusten pohjalta.

⁸⁰ Ks. työ- ja elinkeinoministeriö, 19.6.2008.

⁸¹ Esimerkiksi alueiden kehittämisen kokonaisarvioinnissa maakuntien ja seutukuntien kehityskuvan mittareina on käytetty Tilastokeskuksen tietoja muuttoliikkeestä, väestöstä, työpaikoista (alueella työssä käyvät) ja alueellisesta bruttokansantuotteesta.

ja suurkaupunkien kehitystä. Lisäksi arvioitiin kansainvälisten vertailututkimusten tuloksia suhteessa kansallisella kaupunkipolitiikalla saavutettuihin tuloksiin. Vertailussa pyrittiin löytämään myös hyviä kaupunkipolitiikan toteutuskäytänteitä. Hyväksi koettujen käytänteiden kokoaminen, kehittämisen ja vaihto tukevat Leipzigin peruskirjan (2007) mukaista kokemusten vaihtoa.

Tulosten hyödyntämisen arviointiperusteena käytettiin valtioneuvoston periaatepäätöksen (13.5.2009) linjauksia⁸² sekä kaupunkipolitiikalla saavutettujen tulosten hyödyntämistä ja hyödyntämismahdollisuuksia. Vertailuna käytettiin edellä mainittujen kansainvälisten tutkimustulosten mahdollista hyödyntämistä. Tarkastushavaintojen perusteella arvioitiin, onko toiminta tukenut muun muassa taloudellista kehitystä. Lisäksi arvioitiin, tulisiko kaupunki- ja metropolipolitiikka mahdollisesti eriyttää koheesiopolitiikkaan perustuvasta alueiden kehittämisestä. Koheesiopolitiikan keskeisenä tehtävänä on taata tasapuoliset kehitysedellytykset erilaisille alueille sekä kytkeä erilaiset alueet ja toimijat mukaan aluekehittämiseen.

Seurantarekistereistä saatavien hanketietojen sekä kansallisen ja kansainvälisen tutkimus- ja arviointiaineiston lisäksi tarkastusaineistona käytettiin kansallista ja pohjoismaista tilastoaineistoa sekä tarkastuksessa kerättyä haastattelu- ja kyselyaineistoa.

Tarkastuksessa tehdyt haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Haastatteluaineistoa täydennettiin sähköpostitiedusteluilla. Kyseilyt lähetettiin kaikille Manner-Suomen maakunnan liitoille (n=19)⁸³ ja erityyppisille kaupungeille (n=20). Maakunnan liitoille osoitettuun kyselyyn vastasi 17 liittoa (89 prosenttia) ja kaupungeille osoitettuun kyselyyn vastauksia tuli 11 (55 prosenttia). Vastanneet kaupungit edustivat metropoliseutua, suurkaupunkiseutuja sekä maakuntakeskuksia. Ns. seutukaupungit⁸⁴ eivät vastanneet.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palaute työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä metropolipolitiikan osuudesta ympäristöministeriöltä, lii-

⁸² *Kaupunkipolitiikan periaatepäätöksessä on yhteensä 17 toimintalinjausta, joiden avulla määritellään tarkemmin sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteet. Linjaukset koskevat kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn parantamista, kaupunkiseutujen koheesion vahvistamista ja ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaamista (toimintalinjauksista tarkemmin luvussa 3.2.2).*

⁸³ *Lukuun sisältyy myös Kainuun maakunta -kuntayhtymä.*

⁸⁴ *Ns. seutukaupungit ovat määritelleet itsensä kaupungeiksi, jotka ovat talousalueensa keskuksia tai keskuspareja mutta eivät ole maakuntiansa keskuksia (ks. tarkemmin TEM155:0/2008, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän pöytäkirja 14.11.2008 ja työ- ja elinkeinoministeriö 2009b, s. 22).*

kenne- ja viestintäministeriöltä sekä valtiovarainministeriöltä. Saadut palautteet otettiin huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

2.3 Tarkastuksen rajaukset

Tarkastus rajattiin ajallisesti siten, että kaupunkipolitiikasta tarkasteltiin 2000-luvun toimenpiteitä ja pääpaino oli ohjelmakaudessa 2007–2013. Metropolipolitiikan tarkastelu rajattiin hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmän (HALKE) painopistepäätöksen (13.12.2007) mukaisiin ja vuosina 2008–2011 toteuttaviin kärkihankkeisiin.

Tarkastuksen keskeisenä näkökulmana oli kaupunkipolitiikan rooli kansallisessa alueiden kehittämisessä sekä valtion kaupunkipoliittisten toimien merkitys taloudellisen kehityksen tukemisessa. Tarkastuksessa käsiteltiin kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn lisäksi jossain määrin myös muita kysymyksiä, kuten hyvinvointia ja sosiaalista eheyttä.

Tarkastuksessa kaupunkipolitiikan näkökulmissa huomioitiin myös metropolipolitiikka siltä osin, kuin se koski koheesio- ja kilpailukykyohjelman puitteissa toteutettua kansallista alueiden kehittämistä sekä alue- ja kaupunkipolitiikan mahdollista suuntaamistarvetta. Koheesio- ja kilpailukykyohjelma toimii yhtenä metropolipolitiikan instrumenttina.

Metropolipolitiikkaa toteutetaan varsinaisesti hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmän (HALKE) painopistepäätöksen mukaisten kärkihankkeiden avulla (ks. luku 2.1.4). Tarkastuksessa käsiteltiin näitä hankkeita alueiden kehittämisen ja metropolipolitiikan tavoitteiden näkökulmasta. Sitä vastoin metropolialueen hallintomallikysymykset rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle. Hallintomalleja on tarkasteltu lähemmin syksyllä 2009 käynnistyneessä ja marraskuussa 2010 valmistuneessa selvityksessä⁸⁵, jossa vertailtiin eri maiden metropolialueilla kehitettyjä ja käytössä olevia hallintomalleja selvitystyön tilauksen mukaisesti⁸⁶. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin myös Helsingin ja Vantaan mahdollista yhdistymistä koskevat kysymykset.

Tarkastuksessa ei myöskään tehty etukäteisarviointia ns. verkostometropolin toiminnasta tai mahdollisista vaikutuksista. Visio laajasta verkos-

⁸⁵ *Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitoksen tekemä selvitys luovutettiin asuntoministeri Jan Vapaavuorelle sekä hallinto- ja kuntaministeri Tapani Töllille 5.11.2010. Selvityksessä hallintomalli-termin sijaan käytettiin hallintamallia. Selvityksestä lähemmin ympäristöministeriö 2010b.*

⁸⁶ *Valtiovarainministeriö, Tiedote 21.10.2009.*

tometropolista⁸⁷ on keskittynyt Etelä-Suomen ja olemassa olevien suurten kaupunkiseutujen verkoston kehittämiseen toiminnalliseksi verkostometropoliksi. Toiminnallisella kokonaisuudella ja sen kehittämällä ei kuitenkaan tarkoiteta tässä yhteydessä hallinnollista rajausta tai hallinnollisia ratkaisuja. Verkostometropolimallissa ulkopuolelle jääville suurille kaupunkiseuduille tulisi laatia omat kaupunkikohtaiset kehittämissuunnitelmat. Verkostometropoli edellyttäisi mittavia investointeja raideliikenneinfrastruktuurin kehittämiseen ja samalla maankäytön ohjaamista joukkoliikenneyhteyksien varteen.

Tarkastuksessa huomioitiin maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) kysymykset niiltä osin, kuin ne liittyivät metropolipolitiikan tavoitteisiin ja kärkihankkeisiin. Maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvät kysymykset ovat olleet esillä myös tuloksellisuustarkastuksessa 208/2010, jonka aiheena olivat valtion toimet kasvukeskusten tonttitarjonnan lisäämisessä ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä⁸⁸.

⁸⁷ *Ks. von Bruun & Kirvelä 2009, s. 78–79.*

⁸⁸ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010a.*

3 Tarkastushavainnot

3.1 Kaupunki- ja metropolipolitiikan toimenpiteet ja niiden kohdistuminen

Tarkastuksen perusteella hallinnon toimenpiteet ovat tukeneet kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteita. Kansallista kaupunkipolitiikkaa on toteutettu lähinnä ohjelmaperusteisen alueiden kehittämistyön avulla.

Metropolipolitiikkaa on toteutettu valtion ja kuntien yhteistyönä kärkihankkeiden avulla. Näiden hankkeiden edistymistä on tuettu valtion ja metropoliseudun kuntien välisillä aiesopimusmenettelyillä, joilla on pyritty edistämään myös toimijoiden kumppanuutta.

Metropolialuetta koskeviin valtioneuvoston toimenpiteisiin kuuluu erityistoimenpiteenä toteutetun metropolipolitiikan lisäksi valtakunnallisen alueidenkäytön tavoitteiden tarkistaminen ja asuntopoliittinen toimenpideohjelma.

Alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksena on varmistaa se, että valtakunnallisesti merkittävät asiat otetaan huomioon maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) tulivat voimaan 1.3.2009. Tarkistetut tavoitteet edellyttävät alueiden käytössä ja suunnittelussa aikaisempaa vahvemmin ilmastonmuutoksen hillitsemistä. Painopisteinä ovat kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen paremmat toimintaedellytykset, palvelujen hyvä saavutettavuus sekä yhdyskuntien ja alueidenkäytön energiatehokkuuden parantaminen. Asuntopoliittinen toimenpideohjelma muodostaa perustan valtion toimenpiteille tontti- ja asuntotarjontaa koskevassa aiesopimuksessa sekä pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmassa.

Luvussa 3.1.1 tarkastellaan lähemmin kaupunkipolitiikan toimenpiteitä ja luvussa 3.1.2 metropolipolitiikan toimenpiteitä. Kaupunki- ja metropolipolitiikan toimenpiteiden tuloksellisuuden arvioinnin edellytyksiä tarkastellaan lähemmin luvussa 3.3 ja tuloksia luvussa 3.4.

3.1.1 Kaupunkipolitiikan toimenpiteet

Suomessa kaupunkipoliittisessa työssä on ollut keskeistä kaupunkien kehittämisen laaja näkökulma, jossa on pyritty ottamaan huomioon taloudel-

lisen kasvun, sosiaalisen elinympäristön, kestävän kehityksen ja hyvän hallinnon periaatteet⁸⁹.

Kaupunkipoliittisten toimenpiteitä ovat suunnanneet Lissabonin strategian mukainen EU:n kilpailukyvyn vahvistamistavoite sekä kansallisella tasolla laki alueiden kehittämisestä, hallitusohjelman tavoitteet, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, hallinnonalojen aluestrategiat, maakuntasuunnitelmat, maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat sekä kaupunkiseutujen omat strategiat. Kansallisia tavoitteita on tukenut lisäksi EU:n rakennerahasto-ohjelmien vuosiksi 2007–2013 määritelty rakennerahastostrategia⁹⁰.

Hallitusohjelman suurkaupunkipolitiikan painopisteiksi (ks. luku 2.1.1) on asetettu aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toimenpidesuosittelusten⁹¹ mukaisesti se, että vahvistetaan osaamiseen perustuva kilpailukykyä sekä turvataan sosiaalista eheyttä, ehjää yhdyskuntarakennetta ja hyvää elinympäristöä.

Aluepolitiikan kehittämisestä vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön mukaan⁹² yhtenä keskeisistä periaatteista aluekehittämisen resurssien suuntaamisessa on tunnistaa kaupunkiseutujen rooli talouden veturina ja vahvoina innovaatioympäristöinä sekä monikeskuksinen kaupunkiverkko kestävän yhdyskuntarakenteen perustana.

Kansallista kaupunkipolitiikkaa on toteutettu pääosin ohjelmaperusteisen aluekehittämistyön avulla. Suomi on ollut edelläkävijänä osaamis-, tieto- ja innovaatioperusteisen kaupunkipolitiikan kehittämisessä. Jo ennen EU:n mukana tuomaa ohjelmaperusteista aluepolitiikkaa Suomessa oli kansallinen osaamiskeskusohjelma. Sen avulla alueita on kannustettu kehittämään ja vahvistamaan huippuosaamistaan. Kaupunkiseuduilla on parhaat edellytykset houkutellessa pääomaa, yrityksiä ja osaavaa työvoimaa.

Aluekeskusohjelmaa on toteutettu vuosina 2001–2009 valtioneuvoston erityisohjelmalla. Ohjelman tavoitteena oli vahvistaa kaupunkiseutujen elinvoimaa perustuvaa, koko maan kattavaa aluekeskusverkostoa. Aluekeskusohjelmalla ja vuonna 1994 käynnistetyllä osaamiskeskusohjelmalla on pyritty saavuttamaan kansallisen aluekehittämisen tavoitteita (osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelman tuloksista lähemmin luvussa 3.4.1).

Kun hallitus hyväksyi vuoden 2010 alusta käynnistyneen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO, ks. luku 2.1.3) ohjelma-alueet, samalla se

⁸⁹ Ks. myös *aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä 2003, s. 21.*

⁹⁰ Ks. *sisäasiainministeriö 2006c.*

⁹¹ Ks. *aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä 2003.*

⁹² *Työ- ja elinkeinoministeriön aluestrategian 2009–2011 toteutumisen tilannekatsaus, 16.3.2010, Muistio.*

päätti myös kuuden teemaverkoston käynnistymisestä. Teemaverkostot ovat

- innovaatio ja osaaminen
- hyvinvointi
- luovat alat
- maankäyttö, asuminen ja liikenne (MAL)
- kansainvälistyminen, Venäjä
- matkailu.

Temaattisten verkostojen lisäksi ohjelmaan sisältyy ns. tyyppiverkosto ikärakenteeltaan haasteellisten alueiden erityiskysymyksiä varten (ikärakenteen muutosalueille suunnattu DEMO-verkosto)⁹³.

Työ- ja elinkeinoministeriön aluestrategian (2009–2011) mukaan⁹⁴ KOKO-ohjelman Innovaatiot ja osaaminen -verkoston sekä maaseutuohjelman toimenpiteitten tavoitteina on parantaa keskusten ulkopuolisten alueiden valmiuksia toimia kansallisissa verkostoissa sekä aktivoita maaseutuyrityksiä vaativien T&K&I-hankkeiden toteuttamiseen ja valmisteluun. Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) yhteensovitusta edistetään KOKO-ohjelman MAL-verkostossa (KOKO-ohjelman tuloksista luvussa 3.4.2).

Joulukuussa 2007 valtioneuvosto päätti valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista vuosiksi 2007–2011. Tämän päätöksen linjausten ja keskeisten tavoitteiden mukaan vahvoihin maakuntiin ja toimivaan kaupunkiverkostoon perustuva aluerakenne vahvistaa kaupunki- ja maaseutualueiden elinvoimaisuutta ja mahdollistaa tasaisemman taloudellisen kasvun ja työllisyyden koko maassa. Kehittämällä räätälöityä politiikkaa eri alueille tavoitteena oli tunnistaa myös suuret kaupunkiseudut ja luoda erillistä metropolipolitiikkaa (metropolipolitiikan toimenpiteistä luvussa 3.1.2).

Ympäristöministeriön hallinnonalalla alueiden kehittämisen tavoitepäätöksen mukaisia toimia toteutetaan vuosina 2010–2012 uusitulla infraavustuksella, jolla korostetaan yhdyskuntarakenteen eheytymistä, kuntien

⁹³ Ikärakenteeltaan vanhin KOKO-alueista on Pielisen Karjala (Lieksa, Nurmes ja Valtimo). Seuraavaksi vanhinta väestö on Keski-Suomen maaseutualueilla.

⁹⁴ Ks. Työ- ja elinkeinoministeriö 2009f. Työ- ja elinkeinoministeriön aluestrategian (2009–2011) ja sen sisällölliset tavoitteet perustuvat alueiden kehittämislakiin, valtioneuvoston päättämiin valtakunnallisiin alueiden kehittämisen tavoitteisiin, EU:n alue- ja rakennepolitiikan linjauksiin, työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategiaan sekä ministeriön eri osastojen substanssistrategioihin.

välisestä yhteistyöstä ja kohtuuhintaista asuntotuotantoa⁹⁵. Ympäristöministeriö on edistänyt toimillaan asuntojen uustuotantoa ja asuntomarkkinoiden tasapainottamista sekä asuntokannan käyttöä. Talouden taantumassa ministeriö on elvyttänyt myös rakennusalan työllisyyttä toteuttamalla muun muassa valtion tukemia elvytystoimenpiteitä vuoden 2009 alusta alkaen. Valtion tukemaa asuntotuotantoa on suunnattu suurimpiin asutuskeskuksiin valtioneuvoston periaatepäätöksessään (14.2.2008) tekemän asuntopoliittisen toimenpideohjelman mukaisesti.

Alueiden kehittämisen tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen kaupunkiseuduilla liittyvät läheisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden tarkoituksena on muun muassa varmistaa se, että valtakunnallisesti merkittävät asiat otetaan huomioon maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa.

Valtioneuvosto päätti 13.11.2008 valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta⁹⁶. Tarkistuksen kohteena oli valtioneuvoston vuonna 2000 tekemä päätös⁹⁷. Tarkistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) tulivat voimaan 1.3.2009. Niiden mukaan ilmastomuutosta alueiden käytössä ja suunnittelussa pitää hillitä aiempaa vahvemmin. Painopisteinä ovat kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen paremmat toimintaedellytykset, palvelujen hyvä saavutettavuus sekä yhdyskuntien ja alueidenkäytön energiatehokkuuden parantaminen. Nämä painopisteet ovat myös komission esittämien kaupunkien kestävänn kehittämisen toimintakehyksessä esitettyjen toimien mukaisia⁹⁸.

Tuloksellisuustarkastuksen 208/2010 (Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä) mukaan kasvukeskusten asuntojen hinnat ovat 2000-luvulla jatkaneet nousua useista valtion strategioista ja ohjelmista huolimatta. Siksi muuttoliike kasvukeskusten kehyskuntiin on lisääntynyt, mistä on seurannut yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tämä on puolestaan pidentänyt työmatkoja ja kasvattanut yksityisautoilua⁹⁹.

⁹⁵ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010.

⁹⁶ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta, 13.11.2008.

⁹⁷ Tarkistuksen kohteena olivat luvut 4.2–4.7 sekä luvut 8 ja 9. Muilta osin valtioneuvoston päätös 30.11.2000 jäi voimaan.

⁹⁸ Euroopan komissio 1998, s. 15.

⁹⁹ Hajautuminen saattaa synnyttää myös kaupunkien sisällä eriytyneitä esi- ja reunakaupunkialueita, joilla ei ole yhteyttä kaupunkikeskukseen ja joilta itseltäänkin voi puuttua toiminnallinen keskus. Tällainen kehitys on ollut tyypillistä USA:ssa. Ks. hajautumisesta tarkemmin muun muassa Anttiroiko 2010.

Liikenteen lisääntyminen on vaikeuttanut ilmastotavoitteiden saavuttamista. Maankäytön suunnittelu ja valtion liikennejärjestelmän suunnittelu eivät ole myöskään tukeneet riittävästi toisiaan. Tarkastusviraston mukaan suurten raideinvestointien suunnittelussa ja toteutuksessa tulisi yhteen soveltaminen varmistaa erityisen huolella.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) nykyistä parempi yhteen soveltaminen yhdyskuntarakennetta eheyttävällä tavalla kaupunkiseutujen kuntien kesken on myös Paras-hankkeen keskeisiä tavoitteita. Maankäytön ohjausjärjestelmän kehittämisellä pyritään pysäyttämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön 28.12.2009 asettama työryhmä¹⁰⁰ on selvittänyt lainsäädäntömuutoksia ja kaupunkiseutulinjausten toimeenpanoa yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi eheyttävämpään suuntaan.

Vuonna 2009 liikenne- ja viestintäministeriö tuki ensimmäistä kertaa kolmen suurimman kaupunkiseudun (Helsinki, Tampere ja Turku) joukkoliikenteen kehittämistä valtionavulla yhteensä viidellä miljoonalla eurolla (momentti 31.30.63, Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen). Muita kaupunkiseutujen joukkoliikennettä koskevia toimenpiteitä ovat olleet muun muassa

- joukkoliikenteen kehittämisohjelma APAJA
- kaupunkiseutujen joukkoliikenteen kehittämisohjelma KETJU
- ratainvestoinnit (Seinäjoki–Oulu- sekä Lahti–Luumäki-rataosien palvelutason parannushankkeet, Seinäjoki–Vaasa-radan sähköistys ja Kehärata).

Suurilla kaupunkiseuduilla on tehty myös liikennejärjestelmäsuunnitelmia. Ensimmäinen maankäytön ja liikenteen aiesopimus on laadittu 12.11.2009¹⁰¹. Se koski Oulun seutua. Aiesopimukseen kirjatut toimenpiteet pyritään tekemään vuosien 2009–2012 aikana.

Edellä mainitun, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön yhteisesti asettaman työryhmän tehtävänä oli myös laatia kesäkuun 2010 loppuun mennessä ehdotus Tampereen ja Turun seuduilla kokeiluluontoisesti käyttöön otettavasta seudun kuntien ja valtion välisestä maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettelystä. Pilotointi kestäisi vuoden

¹⁰⁰ Työryhmän toimikausi oli 1.1.2010–30.10.2010. Työryhmän asettaminen perustui valtioneuvoston marraskuussa 2009 eduskunnalle antamaan selontekoon kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (VNS 9/2009 vp.) sisältyvien kaupunkiseutulinjausten toimeenpanoon.

¹⁰¹ Ks. Oulun seutu 2009 ja Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010.

2012 loppuun saakka. Paras-selonteon eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunnan näkemys oli, että myös Oulun kaupunkiseutu tulisi lisätä MAL-aiesopimusmenettelyn pilotoinnin kohteeksi¹⁰². Työryhmä käynnistikin syksyllä 2010 uudestaan neuvottelut aiesopimuksesta Oulun seudun kuntien kanssa. Aiesopimuksen piiriin otetaan mukaan myös Yli-Iin kunta, sillä se on päättänyt liittyä vuoden 2013 alusta uuteen Oulun kaupunkiin. MAL-aiesopimuksen valmisteluun osallistuvat seudun kuntien ja ministeriöiden edustajien lisäksi Liikennevirasto, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus sekä maakunnan liitto. Aiesopimusprosessissa keskeisenä tavoitteena on määritellä MAL-asioiden lisäksi se, että toisena valtakunnan keskuksena Oulun seudulla on laaja vastuu pohjoisen kehittämisestä¹⁰³.

Valtiovarainministeriöstä sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä saatujen tietojen mukaan valtion ja Tampereen kaupunkiseudun MAL-aiesopimus on allekirjoitettu 2.3.2011. Neuvottelut ovat edelleen käynnissä Helsingin, Turun ja Oulun seutujen kanssa.

Suomessa kaupungistuminen on tapahtunut lähiöistymällä tai esikaupungistumalla¹⁰⁴. Tällainen kehitys on vahvistanut kaupunkirakenteen hajautumista. Lähiöt ovat olleet alttiina myös sellaisille sosiaalisille ongelmille, jotka ovat joissakin tapauksissa heikentäneet kaupunkien viihtyisyyttä. Vuosina 2008–2011 toteutettavaan Lähiöohjelmaan on valittu 59 hanketta 14 kaupungista. Hankkeiden avulla pyritään kehittämään asuinalueiden viihtyisyyttä, toimivuutta ja asukastoiminnan mahdollisuuksia¹⁰⁵.

Tutkimus- ja kehitystyöllä on ollut tärkeä rooli kansallisen ja alueellisen kilpailukyvyyn kehittämisessä. Kansainvälisesti kilpailukykyisen osaamisen pohjan vahvistaminen on yksi kaupunkipolitiikan tärkeimmistä tehtävistä. Kilpailukykyisten alueellisten innovaatioympäristöjen syntymistä ja kehittymistä on tuettu koulutuksella ja tutkimuksella. Myös kaupunkiseutujen innovaatiostrategioissa kilpailukyvyyn kehittämisen keskeisimpiä tekijöitä ovat koulutus, tutkimus ja tutkimustulosten hyödyntäminen, yritystoiminnan, liikennejärjestelmän ja infrastruktuurin kehittäminen sekä osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen. Korkeakoulut ovat olleet merkittävästi mukana osaamiskeskusohjelmassa (2007–2013). Kaupunki-

¹⁰² Ks. valtiovarainministeriö 2010b, s 13, 76–80. Työryhmän toimikautta on aiesopimusmenettelyn osalta jatkettu lokakuuhun 2011 asti ja työryhmän tehtäväksi määriteltiin MAL-aiesopimuksen laatiminen myös Helsingin seudun kanssa (Tampereen, Turun ja Oulun lisäksi).

¹⁰³ Valtiovarainministeriö 2010b, s. 85.

¹⁰⁴ Anttiroiko 2010, s. 10.

¹⁰⁵ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010.

politiikan tavoitteet ja toimenpiteet näyttäisivät olevan osittain yhteneväisiä tai päällekkäisiä kansallisen innovaatiopolitiikan kanssa.

Rakennerahasto-ohjelmiin (ks. EU-tuen määristä luvussa 2.1.3) määritelty kaupunkiulottuvuus on kohdistunut Etelä- ja Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelmissa omana suurten kaupunkiseutujen kehittämisen toimintalinjanaan (TL 4)¹⁰⁶. Suurten kaupunkiseutujen kehittämisessä on keskitytty yhtäältä seutujen kilpailukyvyyn edistämiseen ja toisaalta ongelmallisimpien kaupunginosien erityisongelmiin. Itä- ja Pohjois-Suomessa ei ole erillistä kaupunkitoimintalinjaa, vaan kaupungeilla on itsellään omat integroidut kehittämissuunnitelmansa, jotka sisältävät myös rakennerahastovaroin tuettavia toimia. EU-varoin on tuettu myös Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta sekä ENPI-ohjelmia¹⁰⁷, joilla edistetään raja-alueiden ja laajempien, rajat ylittävien yhteistyöalueiden integroitumista sekä alueiden ja kaupunkien välisten verkostojen syntymistä ja vahvistumista.

Manner-Suomen ESR-toimenpideohjelmaan¹⁰⁸ sisältyvää kaupunkiulottuvuutta on toteutettu ohjelman kaikissa neljässä alueellisessa osiossa. Näistä kaupunkiulottuvuus on sisällytetty osaksi Etelä- ja Länsi-Suomen osioita. Itä- ja Pohjois-Suomessa kaupunkiulottuvuuden mukaiset toimet ovat osa normaalia ohjelmatoimintaa, ja kaupunkiulottuvuus on toimintalinjoissa sisäänrakennettuna. Itä-Suomella on erityisasema valtakunnallisen osion ulkopuolella, mutta se voi osallistua valtakunnalliseen osioon omilla päätöksillään ja oman rahoituskehyksensä puitteissa. Myös alueellisessa osiossa Itä-Suomi on siirtymäaluetta. ESR-varoin on tuettu lisäksi suurkaupunkien paikallista aloitteellisuutta ja syrjäytymisen ehkäisyä (ns. Urban-teema).

Urbact-kokemustenvaihto-ohjelmalla¹⁰⁹ (ks. luku 2.1.3) edistetään kokemustenvaihtoa Euroopan kaupunkien välillä. Ohjelma toimii kaupunkien välisten teemaverkostojen kautta. Tavoitteena on selvittää kaupunkien kehittämisen hyviä kokemuksia sekä koota ja levittää niitä¹¹⁰. EU:n

¹⁰⁶ Osaa toimintalinjan 4 teemoista toteutetaan myös ESR-ohjelmalla.

¹⁰⁷ ENPI tarkoittaa eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välinettä, jolla rahoitetaan ulkosuhdeohjelmia EU-maan ja EU:n ulkopuolisen maan välillä. Kaudella 2007–2013 Manner-Suomessa toteutetaan yhdeksää Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen ohjelmaa ja kolmea ENPI-ohjelmaa.

¹⁰⁸ Manner-Suomen ESR-toimenpideohjelma jakautuu rakenteellisesti kahteen osaan: valtakunnalliseen osioon ja alueelliseen osioon.

¹⁰⁹ Urbact II -ohjelma 2007–2013 on jatkoa edellisen rakennerahastokauden Urban-ohjelmien kokemustenvaihto-ohjelmalle (Urbact I).

¹¹⁰ Keräys tapahtuu kokemustenvaihtoverkkojen, työryhmien ja tutkimusten kautta.

jäsenmaat tekevät yhteistyötä kaupunkipolitiikassa kokemustenvaihdon lisäksi kaupunkien yhteisten kehittämisperiaatteiden määrittelyssä¹¹¹.

3.1.2 Metropolipolitiikan toimenpiteet

Metropolipolitiikkaa on toteutettu valtion ja kuntien yhteistyönä kärkihankkeiden avulla (ks. luku 2.1.4) sekä aiesopimusmenettelyillä. Pääkaupunkiseudun koheesio- ja kilpailukykyohjelman (PKS-KOKO; ks. tuloksesta luku 3.4.2) tavoitteet, teemat ja hankkeet pohjautuvat metropolialueen kilpailukykystrategiaan, jonka valmistelu ja toteutus kuuluvat yhteen hallituksen metropolipolitiikan kärkihankkeista (kärkihanke 3). Metropolipolitiikan toteuttamista tuetaan myös laaja-alaisen metropolialueen kaupunkitutkimus- ja yhteistyöohjelman (KatuMetro) avulla. Vuonna 2010 allekirjoitetun KatuMetro-sopimuksen mukaan valtionhallinnon tehtävänä on edistää tutkimustiedon levittämistä ja käyttöön saamista yhteistyössä ohjausryhmän ja muiden sopijaosapuolten kanssa.

Metropolipolitiikan tavoitteiden mukaisesti (ks. luku 2.1.1) valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välillä on solmittu aiesopimuksia, joilla on pyritty lisäämään myös eri hallinnonalojen kumppanuutta. Aiesopimuksilla on tuettu kärkihankkeita (luku 2.1.4) seuraavasti:

- Kärkihanke 1: Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus Helsingin seudun asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi allekirjoitettiin tammikuussa 2008, ja se tuli voimaan huhtikuun alusta 2008 ja on voimassa vuoden 2011 loppuun. Aiesopimuksella on sovittu valtion ja kuntien yhteisistä asuntopoliittisista toimenpiteistä tontti- ja asuntotarjonnan parantamiseksi Helsingin seudulla. Helsingin seudun maankäyttöä, asumista ja liikennettä yhteen sovittavan ns. MAL-vision jatkotyöhön on valtiota pyydetty myös mukaan.
- Kärkihanke 2: Aiesopimus Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman (PLJ 2007)¹¹² toteutuksesta valtion, seudun kaupunkien ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV)¹¹³ välillä allekirjoitettiin elokuussa 2008. Sopimus perustui YTV:n hallituksen 2.3.2007 tekemään liikennejärjestelmäpäätökseen ja valtioneuvoston

¹¹¹ Yleistason tavoitteita määritellään yhteistyössä laadittavissa periaateasiakirjoissa.

¹¹² Ks. lähemmin YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta 2007.

¹¹³ YTV:n toiminta lakkautettiin 31.12.2009. Sen tehtävät siirrettiin vuoden 2010 alusta kahdelle uudelle kuntayhtymälle: Helsingin seudun liikenne (HSL) ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY).

27.3.2008 antamaan liikennepoliittiseen selontekoon¹¹⁴. Sopijapuolet ovat valmistelleet yhteistyönä liikennejärjestelmäsuunnitelmaa koko Helsingin seudulle (HLJ 2011). Se on tarkoitus kytkeä tiiviisti seudun MAL-työhön ja käynnissä olevaan Uudenmaan maakuntakaavatyöhön. Laadintatyö käynnistyi vuonna 2008, ja se on edennyt suunnitellusti. Vastaisuudessa vuoden 2010 alusta aloittanut Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) valmistelee Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö ilmoittaa, että HLJ on valmistunut ja hyväksytty HSL:n hallituksessa maaliskuussa 2011.

- Kärkihanke 3: Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus metropolialueen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi allekirjoitettiin maaliskuussa 2010, ja se on voimassa vuoden 2011 loppuun. Sopimus kattaa neljä teema-alueita¹¹⁵, jotka ovat myös aiesopimuksen toimenpiteiden (yhteensä 10) ryhmittelyn perustana. Tällä aiesopimuksella tuetaan Helsingin seudun pyrkimyksiä maailmanluokan innovaatiokeskittymäksi. Samalla aiesopimuskäytäntö tukee valtion ja kaupunkiseutujen kumppanuuden kehittämistä metropolialueen kilpailukykystrategian toteutuksessa. Toimenpiteitä toteutetaan edellä mainittujen teema-alueiden pohjalta. Kilpailukykystrategiaa on valmisteltu pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman¹¹⁶ ja EAKR-ohjelman tuella.
- Kärkihanke 4: Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välinen aiesopimus maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi allekirjoitettiin joulukuussa 2009, ja se on voimassa vuosina 2010–2012. Aiesopimuksella sovittiin kokonaisjärjestelmän kehittämisestä maahanmuuttajien työllistymisen ja sitä tukevien palveluiden tehostamiseksi¹¹⁷.
- Kärkihanke 5: Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman 2008–2011 toteuttamiseksi on laadittu valtion ja suurimpien asunnottomuuskaupunkien (metropolialueella Helsinki, Espoo ja Vantaa) vä-

¹¹⁴ Liikenne- ja viestintäministeriö 2008.

¹¹⁵ Teema-alueet ovat:

1. huipputason koulutuksen ja osaamisen vahvistaminen

2. hyvän elämänlaadun sekä viihtyisän ja turvallisen elinympäristön rakentaminen

3. käyttäjälähtöisten innovaatioympäristöjen vahvistaminen ja innovatiivisten julkisten hankintojen kehittäminen

4. metropolialueen kansainvälistyminen ja kytkeytyminen globaaleihin verkostoihin.

¹¹⁶ Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmaa on toteutettu vuosina 2002–2004, 2005–2007 ja 2008–2010.

¹¹⁷ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010.

liset aiesopimukset, jotka allekirjoitettiin elokuussa 2008 ja jotka tulivat voimaan syyskuussa 2008. Aiesopimukset sisältävät konkreettiset toimeenpanosuunnitelmat, joissa on yksilöity ja aikataulutettu käynnistettävät hankkeet ja muut toimenpiteet. Poikkihallinnollinen lähiö-ohjelma 2008–2011 julkistettiin 13.5.2008 ja siihen hyväksyttiin ensimmäiset hankkeet helmikuussa 2009¹¹⁸.

Valtioneuvoston toimenpiteistä koskevat metropolialuetta lisäksi valtakunnallisen alueidenkäytön tavoitteiden tarkistaminen ja asuntopoliittinen toimenpideohjelma. Tarkistetuissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa painotetaan yleisten kaupunkiseutujen painotusten ohella myös sitä, että Helsingin seudulla pitää varmistaa riittävä tonttituotanto sekä ohjata rakentamista erityisesti raideliikenteen palvelualueille. Toimenpiteillä tuetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämistä koskevia kärkihankkeita (kärkihankkeet 1 ja 2).

3.2 Kaupunki- ja metropolipolitiikan ohjaus ja valvonta

Eri hallinnonalojen yhteistyötä on laajennettu kaupunki- ja metropolipolitiikan toimijoille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Valtakunnallisia alueiden kehittämisen tavoitteita on myös toteutettu tavoitepäätöksen mukaisesti. Kaupunkipolitiikan periaatepäätöksellä 2009–2011 suunnataan ja sovitetaan yhteen eri hallinnonalojen kaupunkiseutujen kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä.

Ohjausmenetellyillä pyritään siihen, että voimavarat kohdentuvat eri hallinnonaloilla tehokkaasti toimenpiteiden vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Ohjaus on ollut tavoitteita tukevaa. Ohjausmenetellyillä ei ole kuitenkaan välittömiä valtionaloudellisia vaikutuksia.

Kaupunkipoliittisten toimenpiteiden koordinoinnissa on ollut puutteita. Aluekeskusohjelmassa ei ole ollut tuolloin voimassa olleen, alueiden kehittämislain (602/2002) 17 §:ssä tarkoitettua yhteistyöryhmää. Kansallisen koordinaatiomekanismin puute häytti ohjelmatyötä ja toimeenpanoa (ohjelman tuloksista luvussa 3.4.1). Muutoin kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toiminta on ollut tavoitteen mukaista, ja sen laaja kokoonpano sekä eri jaostojen toiminta on ollut tärkeää kaupunkipolitiikan toimenpiteiden seurannan ja kehittämisen kannalta.

¹¹⁸ HALKE 2009.

Liikenneministeri ei ole metropolipolitiikkaa koordinoivan hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (HALKE) jäsen. Tämä vaikeuttaa metropolipolitiikan kärkihankkeiden ja aiesopimusten toimenpiteiden toteuttamista (metropolipolitiikan toteutuksesta luvussa 3.4.3). Metropolipolitiikan toimeenpanossa on ollut ongelmia koordinoida sosiaalista eheyttä edistäviä toimenpiteitä.

Toiminnan koordinoitua on lähemmin selvitetty luvussa 3.2.1 ja ohjausmenettelyjä luvussa 3.2.2.

3.2.1 Toiminnan koordinointi

Kaupunkiseutujen politiikassa on painotettu alueiden kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamista. Alueiden kilpailukyvyyn vahvistaminen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön ydintoimintaan¹¹⁹. Työ- ja elinkeinoministeriö on ollut mukana aktivoimassa alueiden välistä yhteistyötä ja verkostojen rakentamista. Kaupunkipolitiikan toimenpiteillä on pyritty vastaamaan muun muassa alueellisiin erityishaasteisiin. Vuoden 2010 alusta käynnistyneen alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) kansallisesta koordinoinnista on vastannut työ- ja elinkeinoministeriö. Kansallisen tason lisäksi ohjelma toimii maakunnallisella ja seudullisella tasolla.

Valtioneuvoston päätös (20.12.2007) valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista vuosille 2007–2011 valmisteltiin alueiden kehittämisen neuvottelukunnan ohjauksella yhteistyössä alueiden kehittämisen kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa. Tavoitteiden saavuttamiseksi pyrkimyksenä oli vahvistaa aluekehittämisympäristöä, koota voimavaroja sekä selkiyttää alueiden kehittämisen roolia valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen päätöksenteossa. Tavoitepäätöksen mukaan¹²⁰ tavoitteiden toteutumisen ja aluekehityksen kokonaisuusrannasta vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö, alueiden kehittämisen neuvottelukunta sekä alueilla valtion aluehallintoviranomaiset ja maakunnan liitot. Päätöksen mukaan tavoitteiden toteutumista ja aluekehitystä arvioidaan säännöllisesti hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä (HALKE).

Valtioneuvoston tavoitepäätöksen toteutumista on hallinnonaloittaisesti seurattu ministeriöiden toimittamien selvitysten ja aluestrategioiden tilan-

¹¹⁹ Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §:ssä (1021/2007) on lueteltu ne yhdeksän tehtävää tai tehtäväryhmää, jotka kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Niistä yksi on alueiden kehittäminen ja maakunnan liittojen toiminta-alueet (905/2009).

¹²⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2008b.

nekatsausten perusteella¹²¹. Tarkastushavaintojen mukaan kaupunkipolitiikan erityisohjelmissa kansallinen koordinaatio on ollut kuitenkin osittain puutteellista, koska aluekeskusohjelmalla ei vuosina 2003–2006 ja 2007–2009¹²² ole ollut alueiden kehittämislain 17 §:n mukaista yhteistyöryhmää (ks. tarkemmin luku 3.2.2 Ohjausmenettelyt).

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän koordinoimaa metropolipolitiikkaa on valmisteltu ja pantu toimeen kaupunkien, valtion, koulutus- ja tutkimuslaitosten sekä elinkeinoelämän välisellä kumppanuudella. Esimerkiksi maaliskuussa 2010 allekirjoitettua aiesopimusta metropolialueen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi on toteutettu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, opetusministeriön, ympäristöministeriön, ulkoministeriön, Helsingin seudun 14 kunnan sekä Uudenmaan liiton kanssa. Myös muiden aiesopimusten toteuttaminen on perustunut useiden eri toimijoiden kumppanuuteen. Edellytykset metropolialueen laaja-alaisen kilpailukyky- ja innovaatiotoiminnan vahvistamiselle ovat siten olemassa.

Metropolialueen politiikan valmistelua on koordinoitunut ympäristöministeriö. Valmistelusta ja toteutuksesta vastaa kukin ministeriö hallinnonalaan. Metropolipolitiikan valmistelua varten 10.9.2007 asetettu sihteeristö (ks. luku 2.1.4) on raportoinut metropolipolitiikan toteutumisesta vuosittain hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle sekä yhteistyöelimenä toimineelle metropolipolitiikkahankkeen neuvottelukunnalle. Ympäristöministeriö on asettanut 24.7.2008 tämän neuvottelukunnan. Sen tehtävänä on ollut asettamis päätöksen mukaisesti muun muassa vahvistaa kumppanuuksia ja järjestää metropolipolitiikan seuranta.

Tarkastuksen perusteella metropolipolitiikan seuranta on ollut HALKEN painopistepäätöksen (13.12.2007) sekä sen perusteella tehtyjen asettamis päätösten mukaista. Vuosittaisista raporteista on tarkastuksessa tehty se johtopäätös, että HALKE on edistänyt eri osa-alueiden kehittämistä. HALKEN mukaan¹²³ metropolipolitiikan lisäarvo on tunnistaa ja koordinoita hallinnonalojen väliin jäävien ja useiden sektoreiden yhteistyötä vaativat haasteet, tarpeet ja toimet sekä esittää ratkaisuja niihin. Metropolipolitiikan tarkoituksena on myös luoda tähän liittyviä strategisia kump-

¹²¹ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010.

¹²² Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan vuosina 2007–2009 kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä toimi asettamis päätöksen mukaan myös aluekeskusohjelman yhteistyöryhmänä, mutta ministeriön edustajien mukaan käytännössä ohjausrooli jäi vähäiseksi, kuten luvussa 3.2.2 kuvataan.

¹²³ Metropolipolitiikan painopisteet/taustamuistio, 13.12.2007.

panuuksia valtion, kuntien ja yksityisten toimijoiden välille. Tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan ongelmana on kuitenkin se, ettei HALKEN omaan kokoonpanoon kuulu liikenneministeriä, vaikka hänen toimialueensa on merkittävä metropolialueen kehittämisessä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy tarkastuksen näkemykseen ja toteaa, että ministerin mukana olo ministeriyöryhmässä olisi myös ministeriön tavoitteiden kannalta tarpeellista.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän yhtenä tehtävänä (ks. luku 2.1.4) oli koordinoida ministeriöiden kaupunkipoliittisia toimenpiteitä sekä kehittää valtion ja kaupunkiseutujen välisiä yhteistyömuotoja. Tarkastuksessa havaittiin hyvinä käytänteinä kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän ja sen alaisen suurkaupunkijaoston kokousmenettelyt. Kokouksia pidettiin eri kaupungeissa ja niissä käsiteltiin kyseisen kaupunkiseudun kehittämisenäkymiä. Menettelyt ovat edistäneet valtion keskushallinnon ja kaupunkiseutujen yhteistyötä. Kaupunkitutkimusjaoston toiminnalla on puolestaan vahvistettu kaupunkipolitiikan tietopohjaa sekä aktivoitu verkostoitumista ja tiedonvaihtoa. Yhteistyöryhmän toiminta on ollut asettamispäätöksen¹²⁴ mukaista. Tarkastuksen perusteella kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän laaja kokoonpano ja sen eri jaostojen toiminta ovat olleet tärkeitä myös kaupunkipolitiikan toimenpiteiden seurannan ja kehittämisen kannalta.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toimikautta on jatkettu 30.6.2011 saakka¹²⁵. Samalla sen tehtäviä on hieman päivitetty ja tarkennettu (ks. luku 3.2.2). Yhteistyöryhmän tavoitteeksi asetettiin edelleen edistää kaupunkiseutujen kilpailukykyä ja vahvistaa monikeskuksista kaupunkiverkkoa.

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan yhteistyö eri ministeriöiden välillä on lisääntynyt. Yhteistyö on erityisesti tiivistynyt ympäristöministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtiovarainministeriön kuntaosaston kanssa, ja siihen osaltaan on vaikuttanut Paras-hankkeen kaupunkiseutusunnitelmien seuranta- ja arviointityö. Yhteistyö ja keskustelu ovat olleet MAL-painotteista, mutta laajentuneen keskusteluyhteyden taustalla on myös Paras-hankkeesta käynnistynyt monivuotinen yhteistyö ministeriöiden välillä. Ympäristöministeriön edustajien mukaan yhteistyön lisääntymisestä huolimatta hallinnonalojen välillä sektorirajat ovat edelleen korkeat. Myös kuntien väliset rajat ovat tarpeettoman korkeat.

¹²⁴ SM022:00/2007, *Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän kaupunkitutkimusjaoston asettaminen, Aettamispäätös 16.11.2007.*

¹²⁵ *Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, Aettamispäätöksen muutos, TEM/3254/00.04.01/2010, TEM155:0/2008, 13.12.2010.*

at. Haasteena onkin saada yhteistyö toimimaan siten, että kaikki toimijat sitoutuvat tavoitteisiinsa. Esimerkiksi toimenpiteissä sosiaalisen eheyden koordinoimiseksi on ollut ongelmia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö yhtyy työ- ja elinkeinoministeriön näkemykseen tiivistyneestä yhteistyöstä. Valtiovarainministeriön mukaan myös metropolipolitiikassa ministeriöiden välinen, hallinnonalarajat ylittävä yhteistyö on ollut toimivaa. Ministeriö toteaa lisäksi, että kaupunkiseutujen ja metropolialueen kehittäminen vaativat myös vastaisuudessa sektorirajat ylittävää koordinaatiota. Suurten kaupunkiseutujen yhteistyön vahvistamista voidaan tukea myös toimivilla poikkihallinnollisilla metropoli- ja kaupunkipolitiikan keinoilla.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn perusteella maakunnan liitot pitivät yhteistyötä eri toimijoiden välillä hyvin sujuvana, ja niiden mukaan toiminta on tukenut tavoitteiden saavuttamista. Toiminta on usein hitaasti vaikuttavaa, ja tulokset näkyvät kunnolla vasta vuosien päästä. Alueellisen ja seudullisen tason toimijoita on paljon. Maakunnan liitot mainitsivat alueen kaupungit ja muut kunnat, kaupunkien kehitysyhtiöt, alueelliset elinkeinoyhtiöt, kansallisten ohjelmien toimijat, yliopistot, ammattikorkeakoulut, teknologiakeskukset, ELY-keskukset ja yritykset.

Maakunnan liittojen mukaan niiden roolina kaupunkipolitiikassa on ollut muun muassa

- toimia rahoittajana kansallisissa ohjelmissa. Myös muuta maakunnan kehittämisrahaa ja EU-varoja ohjataan kaupunkien kehittämiseen maakunnan liittojen tekemien hanketukipäätösten mukaisesti. Liitoista on mukana usein myös yhteyshenkilöt kansallisissa erityisohjelmissa.
- vastata alueellaan maakunnan kehittämisestä. Kaupunkien kehittäminen on osa maakuntasuunnitelmia, maakuntaohjelmia ja niiden toteuttamissuunnitelmia sekä maakuntakaavoitusta.
- hoitaa maakunnan edunvalvontaa.

Pääosa kaupungeista (73 prosenttia vastanneista) katsoi, että yhteistyö maakunnan liittojen kanssa on toiminut hyvin. Yhteistyön toimimattomuutta kritisoitiin muun muassa seuraavasti:

- "Maakunnan liitto ei ole ollut aktiivinen kaupunkipolitiikassa."
- "Kaupunkipoliittiset painotukset eivät perinteisesti juuri ole näkyneet maakunnan liiton linjauksissa, joskin askel parempaan on saatu aikaan."
- "Maakunnan liitot jäävät aika etäisiksi ja elävät melko tavalla omaa suunnitteluelämäänsä."

Kaupunkien mukaan yhteistyön kehittymistä maakunnan liittojen kanssa ovat edistäneet muun muassa seuraavat seikat:

- kaupunkien erityisroolin huomioiminen
- keskuskaupungin merkityksen tunnustaminen maakuntaohjelmassa
- keskuskaupungin merkitys koko maakunnan kehitykselle
- maakuntaohjelmassa asetettujen tavoitteiden yhdenmukaisuus keskuskaupungin tavoitteiden kanssa.

Omaa, kaupunkipoliittista rooliaan kaupungit ovat luonnehtineet seuraavasti:

- aktiivinen kaupunkipolitiikan kehittäminen esimerkiksi olemalla mukana kaupunkipoliittisissa foorumeissa ja verkostoissa
- aloitteellinen ja verkostoihin hakeutuva
- kansallisten erityisohjelmien rahoittajana ja toteuttajana (omistamiensa yhtiöiden kautta). Kaupunki on myös osarahoittanut EU-rakennerahasto-ohjelmien EAKR-ohjelman kaupunkiosiota (TL 4) sekä toteuttanut sen hankkeita. Lisäksi se on ollut eräänä tuen myöntäjänä myös muiden toimintalinjaosioiden (TL 1–TL 3) elinkeino- ja innovaatiohankkeille.

Metropolialueen kaupungit ovat toimineet sopimus pohjaisessa pääkaupunkiseudun yhteistyössä ja sittemmin Helsingin seudun yhteistyön kehittämisessä. Yhteistyötä on ollut myös muiden suurkaupunkien kanssa.

Suurten kaupunkien ja muiden keskuskaupunkien roolit poikkeavat vaikutusalueensa mukaisesti. Suuret kaupunkiseudut ovat merkittäviä maakunnan kehityksen kannalta, mutta niillä on suuri vastuu myös kansallisessa kehittämisessä. Suurten kaupunkiseutujen merkitystä tarkastellaan lähemmin luvussa 3.3.2. Muut keskuskaupungit toimivat lähinnä alueensa kaupunkiseudun veturina sekä toimivat yhteistyössä alueen muiden kuntien ja toimijoiden kanssa.

Kaupunkien yhteistyön sujuminen valtion kanssa oli vastausten perusteella kaksijakoinen. Suuri osa kaupungeista piti yhteistyötä toimivana, mutta vastauksissa tuotiin esiin myös yhteistyötä hidastavia ja haittaavia tekijöitä. Onnistuneimpana pidettiin yhteistyön kehittymistä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Lisäksi valtion katsottiin tarjonneen foorumin ja puitteet yhteistyölle. Hyvänä esimerkkinä on kaupunkien toimintamahdollisuus kaupunkipoliittisessa yhteistyöryhmässä, jossa kaupungit ovat voineet vaikuttaa ohjelmiin ja saaneet informaatiota.

Myös yhteistyö muiden ministeriöiden (lähinnä valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön) kanssa koettiin hyväksi; joskin toivottiin, että ministeriöiden toiminnassa kaupunkipolitiikan arvon tunnustaminen olisi vahvempaa. Esimerkiksi aiesopimusten valmistelussa on näkynyt ministe-

riöiden varovaisuus tehdä kaupunkipoliittisia ratkaisuja siitäkin huolimatta, että myös valtion viranomaiset ovat pitäneet juuri MAL-asioita ratkaisevan tärkeinä kaupunkiseutujen kehittämisessä. Vastauksissa pidettiin kärkihankkeiden ja teemojen valmisteluyhteistyötä yleisellä tasolla toimivana, mutta käytännön toteutusta ovat hidastaneet kaupunkien mielestä yllättävät, ministeriöiden väliset koordinaatio- ja työnjako- sekä määräraha-kysymykset. Yhteistyötä haittaavina tekijöinä kaupungit kokivat myös seuraavia seikkoja:

- Kaupunkipolitiikka on jäänyt taustalle, koska resurssien jaossa on näkynyt tasaavan aluepolitiikan ajattelu.
- Valtion ja kaupungin yhteistyö kaupungin preferoimien kaupunkipolitiikan toimenpiteiden toteuttamiseksi on toisinaan haasteellista ja edellyttää runsaasti neuvotteluja valtion edustajien kanssa. Kaupunkipolitiikan toteuttamista haittaa heikko yhteistyö ministeriöiden välillä sekä se, että aikaansaadut linjaukset eivät ohjaa resursseja toimintaan. Kokonaisuudessaan kaupunkipolitiikalle suunnatut resurssit ovat liian vähäiset. Tämä koskee erityisesti valtion resursseja.
- Metropolipolitiikan ongelmana on ns. peruspalveluministeriöiden toiminta: ministeriöt ovat kaupunkien mukaan usein viitanneet valtakunnalliseen kehittämistyöhön eikä erillistä panostusta metropolialueen kehittämiseen ole sen vuoksi voitu tehdä. Kaikki keskeiset ministeriöt ovat kuitenkin mukana metropolipolitiikan suunnittelussa ja seurannassa.
- Suurten kaupunkien (Tampere, Turku, Oulu) kaupunkipolitiikka ei ole asialistalla korkealla, mikä on edellyttänyt aktiivisuutta, jotta kaupunkipoliittiset linjaukset ovat edenneet.

Suuret kaupungit ovat kokeneet, että niiden näkemyksiä kaupunkipolitiikan toteuttamisessa on huomioitu, mutta kaupunkipolitiikan painoarvoa ei ole nostettu sille kuuluvalla tasolla. Metropolipolitiikka ja metropolialueen erityismerkitys on puolestaan paremmin huomioitu ja kansallisesti tunnustettu. Keskisuuret kaupungit kokevat jääneensä väliinputoajiksi.

3.2.2 Ohjausmenettelyt

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista vuosille 2007–2011 sisälsi pyrkimyksen vahvistaa tavoitepäättöksen ohjausvaikutusta ministeriöiden ja maakuntien aluekehittämistyöhön. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi valtioneuvoston päätöksessä nimettyjen ministeriöiden tuli laatia omat hallinnonalojen aluestrategiat vuoden 2008 loppuun mennessä. Hallinnonaloittaisten aluestrategioiden laadinnasta on

säädetty myös alueiden kehittämisestä annetun lain (1651/2009) 23 §:ssä. Kumotun alueiden kehittämislain (602/2002) 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston päätöksellä määrätyt ministeriöt määrittelevät määrääjaksi alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet sekä periaatteet toimenpiteiden alueellisesta kohdentamisesta ja rahoituksesta ottaen huomioon maakuntien kehittämisen tavoitteet. Rahoitus määritellään vuosittain siltä osin, kuin se on mahdollista. Hallinnonaloittaisen aluestrategian sisällöstä ja laatisesta on säädetty valtioneuvoston asetuksessa alueiden kehittämisestä. Hallinnonaloittaisten kehittämisen suunnittelusta oli säädetty kumotussa valtioneuvoston asetuksessa alueiden kehittämisestä (1224/2002).

Alueiden kehittämislain mukaiset hallinnonaloittaiset aluestrategiat laadittiin vuonna 2008 työ- ja elinkeinoministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, ympäristöministeriössä, valtiovarainministeriössä ja sisäasiainministeriössä. Muissa ministeriöissä aluekehittämiseen liittyvät tavoitteet ja kehittämiskohteet käsiteltiin hallinnonalojen kokonaisstrategioissa.

Valtioneuvoston tavoitepäätöksellä ei odotettu¹²⁶ olevan välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Alueiden kehittämisen tavoitteita toteutetaan kuitenkin valtiontalouden kehysten ja talousarvioiden puitteissa. Valtion aluekehittämistoimia varten osoitetaan eri hallinnonaloilla määrärahat valtion talousarviossa. Päätöksellä tavoitellaan ennen kaikkea käytössä olevien voimavarojen tehokasta kohdentamista kaikilla hallinnonaloilla siten, että toimenpiteiden vaikuttavuus ja tuottavuus paranisivat. Päätöksen tavoitteena on myös vahvistaa alueiden kilpailukykyä ja taloudellista kasvua. Päätöksen mukaan nykyistä tasapainoisempi alueellinen kasvu edistää parhaiten kokonaistaloudellista kasvua. Tuotannon, työllisyyden ja aluerakenteen tasapainon paraneminen vahvistaa päätöksen mukaan niin valtion- kuin kunnallistaloutakin.

Tarkastuksen perusteella eri hallinnonaloilla aluestrategiat on laadittu tavoitepäätöksen mukaisesti aluekehittämisen periaatteiden ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallinnonaloittaiset aluestrategian tilannekatsaukset on laadittu lain 1651/2009 pykälän 29 seuranta- ja arviointia edellyttämällä tavalla. Työ- ja elinkeinoministeriön aluestrategiaa toteutetaan osana ministeriön konsernistrategiaa. Sitä käytetään myös alaisen hallinnon tulosohjauksessa, muun muassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten

¹²⁶ Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2008b, s. 37. Ks. myös sisäasiainministeriö 2004b, s. 37.

(ELY-keskusten) ohjausprosessissa, johon osallistuu työ- ja elinkeinoministeriön alueiden kehittämissyksikkö¹²⁷.

Toimikaudeksi 22.2.2007–31.12.2010 asetettu (myöhemmin toimikautta on jatkettu 30.6.2011 saakka) kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä on toiminut pääosin sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Asioiden valmistelua varten kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä päätti 26.9.2007¹²⁸ asettaa kaksi jaostoa (suurkaupunkijaoston ja kaupunkitutkimuksen jaoston tehtävistä luvussa 2.1.4). Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän asiakirjaaineiston perusteella se painotti työssään kilpailukykyä ja innovaatioympäristöjen kehittämistä korostavan kaupunkipolitiikan rinnalle sosiaalisen eheyden teemaa. Työryhmän yhtenä tausta-asiakirjana oli vuonna 2006 hyväksytty suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuus¹²⁹.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän pöytäkirjan (19.9.2007) mukaan aluekeskusohjelma-asioita oli tarkoitus käsitellä ainakin kaksi kertaa vuodessa. Kaupunkipoliittisten toimenpiteiden toteutuksessa kansallisten erityisohjelmien ohjelmatyön kehittämisessä tapahtui kuitenkin rakenteellisia muutoksia, jotka vaikuttivat myös toimijoiden institutionaaliseen rooliin. Aluekeskusohjelman 2007–2009 (ks. luku 3.4.1) ohjelmatyössä oli alussa mukana kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, mutta se jäi pois ohjelmakonseptin muuttuessa. Samalla ministeriön (ensin sisäasiainministeriö ja myöhemmin työ- ja elinkeinoministeriö) ohjausrooli korostui ohjelman toteutuksessa¹³⁰. Sinänsä yhteistyöryhmän poisjäänti ei muuttanut vuosina 2003–2006 aluekeskusohjelman ohjausasetelmaa, jossa ei ollut alueiden kehittämislain (602/2002) 17 §:n mukaista yhteistyöryhmää. Kansallisen koordinaatiomekanismin puute haittasi jossain määrin ohjelmatyötä ja ministeriöiden sitoutumista ohjelman toimeenpanoon¹³¹.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän toimikauden jatkamisen yhteydessä päivitettiin yhteistyöryhmän tehtäviä, koska vuoden 2010 alusta oli tullut voimaan laki alueiden kehittämisestä (1651/2009). Jatkamisen perusteena esitettiin myös vastaavuutta hallituskauden sekä alue- ja rakennepo-

¹²⁷ *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi myös strategista ohjausta, jota tehdään yhteistyössä ELY-keskusten toiminnallisesta ohjauksesta omilla toimialoillaan vastaavien ministeriöiden kanssa. ELY-keskukset toimivat yhteistyössä maakunnan liittojen ja kuntien kanssa.*

¹²⁸ SM022:00/2007, *Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän suurkaupunkijaoston asettaminen, Muistio 9.11.2007.*

¹²⁹ SM022:00/2007, *Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän pöytäkirja 19.9.2007.*

¹³⁰ *Ks. Virtanen ym. 2009.*

¹³¹ SM022:00/2007, *Liite 1 (Muistio 12.2.2007).*

litiikan neuvottelukunnan toimikauden kanssa¹³². Aluekeskusohjelman päättymisen vuoksi kyseisen ohjelman seuranta, arviointi ja kehittäminen jäivät myös pois yhteistyöryhmän tehtäväkuvasta. Tehtäviin lisättiin puolestaan kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen kaupunkipoliittisten linjausten toteuttaminen sekä raportointi toiminnasta alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnalle. Lisäys oli alueiden kehittämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen 1837/2009 pykälän 14 mukainen.

Valtioneuvoston 13.5.2009 hyväksymällä kaupunkipolitiikan periaatepäätöksellä 2009–2011 täsmennetään hallitusohjelman sekä alueiden kehittämisen tavoitepäätöksen kaupunkipoliittisia linjauksia vuosiksi 2009–2011. Valtioneuvoston periaatepäätös myös suuntaa ja sovittaa yhteen eri hallinnonalojen kaupunkiseutujen kehittämisen tavoitteita ja toimenpiteitä. Kaupunkipolitiikan painopisteiksi linjattiin kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn ja koheesion vahvistaminen sekä ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaaminen.

Kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn parantamiseksi valtioneuvosto määritteli seuraavat toimintalinjaukset:

1. osaamisrakenteiden vahvistaminen
2. innovaatiokeskittymien verkoston rakentaminen
3. luovan talouden kehittäminen ja kulttuuri
4. osaavan työvoiman saatavuus sekä työperusteisen maahanmuuton edistäminen ja hyvä kotouttaminen
5. kansainvälinen markkinointi ja ulkomaisten investointien houkuttelu
6. toimiva liikennejärjestelmä kaupunkiseuduilla
7. kaupunkiympäristön vetovoimaisuuden vahvistaminen.

Kaupunkiseutujen koheesion vahvistamisen keskeisinä toimintalinjauksina olivat seuraavat:

1. sosiaalisen eriytymisen ehkäiseminen
2. asuntopolitiikan vahvistaminen
3. kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen
4. kaupunki–maaseutu–saaristo–vuorovaikutus
5. kaupunkien välinen kansallinen verkostoituminen.

¹³² Työ- ja elinkeinoministeriö, *Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän asettamis- päätöksen muutokset*, TEM/3254/00.04.01/2010, TEM155:0/2008, Muistio 30.11.2010.

Ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaamisen toimintalinjoiksi määriteltiin, että

1. laaditaan ja toteutetaan kaupunkiseutujen ilmasto- ja energiastrategiat
2. eheytetään yhdyskuntarakenne
3. edistetään joukkoliikennettä, pyöräilyä ja kävelyä sekä vähennetään autoriippuvuutta
4. edistetään energiatehokkuutta ja kestäviä energiatuotantomuotoja sekä korjausrakentamista, otetaan käyttöön innovatiivisia ratkaisuja ja kehitetään niihin sisältyviä liiketoimintamahdollisuuksia
5. parannetaan ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaamisen hallintaa ja tietoa.

Periaatepäätöksen toteuttamisen arviointia varten kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä on tehnyt kyselyn yhteistyöryhmän sihteeristössä edustettuina oleville ministeriöille ja kaupungeille edellä mainittujen linjausten toimeenpanosta. Tulokset on työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan raportoitu periaatepäätöksen linjausten mukaisesti hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle (HALKE) 9.12.2010. Kyselyn tulosten perusteella sekä ministeriöt että kaupungit ovat toimineet kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen toimintalinjausten suuntaisesti¹³³. Kaupunkipoliittisten toimenpiteiden tuloksia on arvioitu luvussa 3.4.

Nimetessään 19.11.2009 alueet koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan vuosiksi 2010–2013 valtioneuvosto valtuutti työ- ja elinkeinoministeriön antamaan ohjeita nimettyjen alueiden ohjelmamenettelylle. Työ- ja elinkeinoministeriö on vastannut vuonna 2010 käynnistyneen koheesio- ja kilpailukykyohjelman kansallisen koordinoinnin lisäksi ohjelman haun julkistamisesta, alueiden ohjeistuksesta ja muusta informaatio-ohjauksesta sekä seurannan ja arvioinnin järjestämisestä. Lisäksi ministeriön ohjausvaltaan on kuulunut määrittellä ohjelman kansalliset suuntaviivat sekä teemat ja verkostot tavoitepäätöksen ja alueiden esitysten pohjalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut maakunnan liitoille 4.12.2009 tarkemman ohjeen¹³⁴, jossa on ohjeistettu KOKO-ohjelman rahoituksen noudattamista ja ohjelman toimeenpanoa linjaavat periaatteet.

Maakunnan liittojen tehtävänä on ollut ohjata koheesio- ja kilpailukykyohjelman toimeenpanoa alueellaan ja vastata ohjelman teknisestä seuran-

¹³³ Työ- ja elinkeinoministeriö, *Kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen 2009–2011 toimeenpano*, Muistio 3.12.2010.

¹³⁴ TEM164:00/2008.

nasta. KOKOn ohjelma-asiakirjan¹³⁵ mukaan maakunnan liittojen tehtävänä on raportoida paikallisten toiminta-alueiden toiminnasta ja tuloksista työ- ja elinkeinoministeriölle. Paikallisen tason (seudullinen taso) toimijat raportoivat toiminnasta ja tuloksista maakunnan liitoille, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä verkostojen koordinaatiohahjoille. Paikallisen tason toimijat voivat koordinoida kansallisia verkostoja, jolloin kansallisten verkostojen koordinaattorit raportoivat suoraan työ- ja elinkeinoministeriölle.

KOKOn ohjelma-asiakirjan mukaan¹³⁶ KOKO-ohjelman ohjausryhmän nimeää työ- ja elinkeinoministeriö. Sen jäsenenä olisivat muun muassa kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän, maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän ja saaristoasiain neuvottelukunnan puheenjohtajat ja pääsihteerit. Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan ohjausryhmää ei ole asetettu.

Pääkaupunkiseudun koheesio- ja kilpailukykyohjelman (PKS-KOKO) strategisesta johtamisesta vastaa PKS-KOKO-johtoryhmä, jossa on edustus työ- ja elinkeinoministeriöstä, Uudenmaan liitosta sekä ohjelma-alueen kaikista kaupungeista. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan myös muilla KOKO-alueilla on omat ohjausryhmänsä. Alueelliset ohjausryhmät eivät ole ministeriön nimeämiä (luvussa 3.4.2 tarkemmin KOKO-ohjelman toimeenpanosta).

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan pääosa maakunnan liitoista (87 prosenttia vastaajista) piti annettua ohjeistusta riittävänä. Maakunnan liittojen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ei ole erikseen ohjeistanut kaupunkipolitiikan toimeenpanoon osoitettujen varojen hallinnointia. Myöskään maakunnan kehittämisrahan vuosiraporteissa ei ole selvitetty kaupunkipolitiikan toimeenpanoa. Pääsääntöisesti ohjeistuksen sisältönä on ollut maakunnan kehittämisrahan käyttö. Osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelman ohjeistusta pidettiin onnistuneena, mutta KOKO-ohjelman ohjeistuksessa oli maakunnan liittojen mukaan alkuvaiheessa määrärahan käyttöön liittyviä ongelmia.

Maakunnan liittojen mukaan ohjelmista laaditaan ministeriön ohjeistuksen mukaiset suunnitelmat ja vuosikertomukset sekä avustusehtojen mukaiset raportit. Maakunnan kehittämisrahan vaikutuksista on annettu vuosittain selvitys toimintaa ohjaavalle ministeriölle. Myös EU-hankkeiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta seurataan.

Hankekohtaiset loppuraportit käsitellään ohjausryhmässä ja esitetään sen jälkeen tuen myöntäjälle viimeisen maksatushakemuksen yhteydessä.

¹³⁵ *Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2009e.*

¹³⁶ *Emt, s. 11.*

Maakunnan liittojen tukemien hankkeiden etenemisestä tehdään vuosittain koosteet, ja ne käsitellään myös muissa maakunnan toimielimissä (maakuntahallituksessa ja maakunnan yhteistyöryhmässä, MYR). Tulokset raportoidaan ohjelmakausittaisessa maakuntaohjelman seurantaraportissa ja vuosittain toteuttamissuunnitelman seurannan yhteydessä. Maakuntaohjelman toteuttamista ja maakunnan tilaa seurataan maakuntaohjelmassa määriteltyjen seurantaindikaattoreiden perusteella.

3.3 Kaupunki- ja metropolipolitiikan tuloksellisuuden edellytykset

Kaupunkipoliittisten toimien tuloksellisuuden edellytyksenä ovat otollisten suhdanteiden lisäksi kaupunkiseutujen demografisten tekijöiden luomat mahdollisuudet. Tarkastuksen perusteella metropoliseudun ja suurkaupunkiseutujen väestönkehitykseen ovat vaikuttaneet lähinnä kuntarakenteen muutokset, muuttoliike sekä syntyvyys suhteessa kuolleisuuteen. Tarkastuksessa mukana olleiden suomalaisten suurkaupunkiseutujen väestönkehitys ei poikkea olennaisesti muiden Pohjoismaiden suurkaupunkiseutujen kehityksestä; eniten se on vastannut norjalaisten suurkaupunkiseutujen kehitystä. Ruotsissa ja Tanskassa suurkaupunkiseudut ovat kokoluokaltaan suurempia.

Demografiset tekijät määrittelevät myös kaupunkiseutujen kilpailukykyä. Suomessa väestön, bruttokansantuotteen ja koulutuksen painopisteet ovat keskittyneet metropoliseudun ohella muutamaa suurkaupunkiseutuihin.

Turun ja Lahden seutujen kehityspolut näyttäisivät olevan ongelmallisempia kuin muilla suurkaupunkiseuduilla. Turun seudun väestönkehityksen ennustetaan hidastuvan verrattuna tarkastuksessa vertailualueena käytettyihin Tampereen ja Oulun seutujen kehitykseen. Turun seudun bruttokansantuote asukasta kohti on ollut myös alhaisempi kuin vertailualueilla. Lisäksi valtionosuudet ovat olleet Turun seudulla vertailualueita suuremmat.

Oulun seudulla on korkeasta koulutusasteesta huolimatta heikompi taloudellinen huoltosuhte (työvoiman ulkopuolella olevat ja työttömät yhtä työllistä kohti) kuin Turun tai Tampereen seuduilla. Oulun seudun työllisyyskehitys on kuitenkin ollut koko maan kehitystä selvästi parempi. Muista Suomen suurkaupunkiseuduista Jyväskylän kehitys on vuosina

2000–2008 ollut BTV-indikaattorin perusteella koko maan kehitystä selvästi parempi¹³⁷.

Lahden kehitys on ollut puolestaan koko maan kehitystä heikompi vuosina 2000–2007, mutta laman alkuvaiheessa Lahden seudun suhteellinen kehitys oli keskimäärin parempi kuin koko maassa. Lahden seutu tullee kärsimään vastaisuudessa myös väestön ikääntymisestä johtuvasta huoltosuhdekehityksestä. Turun ja Lahden seutujen tulisi pyrkiä vaikuttamaan siihen, että niiden epäedullinen ikärakennekehitys katkeaa. Keinona voisi olla se, että vahvistetaan nuorten työikäisten muuttoliikettä edistäviä vetoimatekijöitä. Kilpailu suurten kaupunkien välillä on kuitenkin kovaa. Nuorten työllistymisen ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyn tulisi olla myös kaikkien kaupunkiseutujen tavoitteena.

Luvussa 3.3.1 verrataan pohjoismaisia kaupunkiseutuja. Erikseen tarkastellaan metropolialueita ja suurkaupunkiseutuja Pohjoismaissa sekä Suomen muita suurkaupunkiseutuja. Luvussa 3.3.2 selvitetään lähemmin metropolialueen ja suurkaupunkien merkitystä Suomessa.

3.3.1 Pohjoismaisten kaupunkiseutujen vertailu

Tarkastuksessa verrattiin tilastoaineiston perusteella Pohjoismaiden metropoliseutujen¹³⁸ ja suurkaupunkiseutujen¹³⁹ kehitystä vuosina 2000–2010. Lisäksi ennustetietojen perusteella arvioitiin tulevaa kehitystä. Kaupunkiseututason vertailulla, pelkän ydinkunnan tarkastelun sijaan, pyrittiin rajamaan pois kuntaliitosten ja kaupunkiseudun sisäisen muuttoliikkeen vaikutus väestömuutoksiin. Kuntajakoselvityksiä on tehty ja tekeillä useilla kaupunkiseuduilla.

Pohjoismaisten vertailutietojen avulla asemoitiin Suomen suurkaupunkiseutujen ja metropolialueen demografista kehitystä. Pohjoismaisen vertailun lisäksi tarkastuksessa vertailtiin Suomen suurkaupunkiseutujen¹⁴⁰ keskinäistä kehitystä.

¹³⁷ Tuoreiden tilastotietojen saamista häyttasi aluetaloudellisten tilastojen tuottamisen viive.

¹³⁸ Metropolivertailussa olivat mukana yli 1,0 miljoonan asukkaan kaupunkiseudut. Esimerkiksi Suomesta ei löydy yhtään yksittäistä kaupunkia, joka muodostaisi miljoonan asukkaan metropolin.

¹³⁹ *NORDSTATin määritelmän mukaisesti jokaisella pohjoismaisella suurkaupunkiseudulla on ydinkuntana vähintään 100 000 asukkaan suurkaupunki. Pohjoismainen kaupunkivertailun tietolähde NORDSTAT on 16 pohjoismaisen suurkaupungin ja kaupunkiseudun tilastotietokanta.*

¹⁴⁰ Suomessa oli 31.12.2009 yhteensä kuusi suurkaupunkiseutua (Helsingin metropoliseutu, Tampereen seutu, Turun seutu, Oulun seutu, Jyväskylän seutu ja

Euroopan komission vihreän kirjan mukaan¹⁴¹ Euroopan pääkaupungeissa ja suurimmassa osassa muita tiheästi asutettuja kaupunkialueita ovat BKT asukasta kohti, tuottavuus, työllisyys sekä tutkimus- ja innovointitoiminta korkealla tasolla suhteessa kansalliseen keskiarvoon.

Tarkastuksessa arvioitiin suomalaisten suurkaupunkiseutujen merkitystä bruttokansantuotteen, BTV-indikaattorin¹⁴² ja koulutusasteen avulla. Tavoitteena ei ollut arvioida kaupunkipoliittisten toimien vaikuttavuutta näiden yleisten indikaattoreiden avulla, koska vaikuttavuuden todentaminen olisi ongelmallista¹⁴³. Makromuuttajien sekä väestötekijöiden muutosten ja ennusteiden tarkoituksena oli selvittää, millaisia edellytyksiä on saavuttaa kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteita ja parantaa toiminnan tuloksellisuutta.

Metropolivertailussa olivat mukana Helsingin, Kööpenhaminan, Oslon ja Tukholman seudut. Suurkaupunkiseuduista valittiin tarkastukseen mukaan Suomesta Oulun, Tampereen ja Turun seudut, Ruotsista Göteborgin ja Malmön seudut, Norjasta Bergenin, Stavangerin ja Trondheimin seudut sekä Tanskasta Odensen, Ålborgin (Aalborgin) ja Århusin seudut (kuvio 1)¹⁴⁴.

Lahden seutu), joiden ydinkunnan asukasmäärä oli vähintään 100 000 asukasta. Vähintään 100 000 asukkaan suurkaupunkeja oli yhteensä kahdeksan (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu, Jyväskylä ja Lahti).

¹⁴¹ Euroopan komissio 2008.

¹⁴² Mittaa alueiden bruttokansantuotteen, työllisyyden ja väestön vuosimuutosten keskimääristä poikkeamaa verrattuna koko maan kehitykseen.

¹⁴³ Vrt. tarkastuskertomus 172/2008 (Alueellisten kehittämissohjelmien vaikutukset), s. 8.

¹⁴⁴ Islanti ei ollut mukana tarkastuksen vertailussa. Vuonna 2009 Reykjavikin seudun väkiluku oli 201 251 ja koko maan 319 368.



KUVIO 1. Pohjoismaiset vertailualueet.

Metropolialueet

Vuonna 2010 Helsingin seudun asukasmäärä (noin 1,3 miljoonaa) oli Pohjoismaiden metropoleista toiseksi pienin. Oslon seudulla se oli pienin (noin 1,1 miljoonaa) ja Tukholman seudulla suurin (noin 2,0 miljoonaa asukasta). Vuosina 2000–2010 Tukholman seudun asukasluku kasvoi eni-

ten. Kööpenhaminan seudun väkiluvun lasku vuonna 2007 (ks. taulukko 1) johtui uudesta kuntajaosta¹⁴⁵.

TAULUKKO 1. Pohjoismaiden metropolien asukasluvun kehitys vuosina 2000–2010¹⁴⁶, miljoonaa asukasta (lähde: www.nordstat.org).

Vuosi	Helsingin seutu	Tukholman seutu	Oslon seutu	Kööpenhaminan seutu
2000	1,2	1,6	1,0	1,8
2001	1,2	1,7	1,0	1,8
2002	1,2	1,7	1,0	1,8
2003	1,2	1,7	1,0	1,8
2004	1,2	1,9	1,0	1,8
2005	1,2	1,9	1,0	1,8
2006	1,3	1,9	1,0	1,8
2007	1,3	1,9	1,1	1,6
2008	1,3	1,9	1,1	1,6
2009	1,3	2,0	1,1	1,8
2010	1,3	2,0	1,1	1,9

Tukholman seudun väkiluvun kasvu vuonna 2004 johtui kaupunkiseudun kuntien määrän lisääntymisestä (22 kunnasta 26 kuntaan), mikä kasvatti pinta-alaa lähes 2 300 km²:llä. Myös Helsingin seudun vuoden 2006 väkiluvun kasvu johtui kaupunkiseudun kuntien määrän kasvusta (12 kunnasta 14 kuntaan)¹⁴⁷. Samalla pinta-ala kasvoi yli 700 km²:llä. Oslon seudun kuntien määrä on säilynyt 23 kunnassa koko tarkastelujakson. Kööpenhaminan seudun kuntamäärä väheni vuoden 2007 kuntajaon vuoksi 48 kunnasta 28 kuntaan. Samalla pinta-ala pieneni noin 300 km²:llä.

¹⁴⁵ 1.1.2007 lähtien Tanskan 271 kuntaa ja 14 lääniä muutettiin 98 kunnaksi ja 5 seuduksi. Kuntamuutoksen myötä Kööpenhaminan seutu pieneni.

¹⁴⁶ Kööpenhaminan seudun vuoden 2010 tieto on ennuste.

¹⁴⁷ Helsingin seudun 14 kuntaa ovat Helsingin lisäksi Espoo, Hyvinkää, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Siipoo, Tuusula, Vantaa ja Vihti.

Pohjoismaiden metropolialueiden nettomuutto¹⁴⁸ on ollut viime vuosina suurinta Tukholman ja Oslon seuduilla. Kööpenhaminan seudulla nettomuutto on ollut tiettyinä vuosina tappiollista mutta lisääntynyt selvästi tarkastelujakson lopussa (liite 1).

Väestötiheys (asukasta/km²) oli vuonna 2009 suurin Kööpenhaminan ja pienin Oslon seudulla. Helsingin seudun väestötiheys oli hieman Tukholman seutua suurempi. Pinta-alaltaan suurin oli Tukholman ja toiseksi suurin Oslon seutu. Helsingin seudun pinta-ala oli noin 54 prosenttia Tukholman seudun pinta-alasta. Pinta-alaltaan pienin näistä metropolialueista oli Kööpenhaminan seutu.

Metropolialueiden väestö on ikäryhmittäin luokiteltuna hyvin samankaltainen (liite 2). 2000-luvulla suurin ikäluokka on kaikilla Pohjoismaiden metropolialueilla ollut 30–39-vuotiaat. Kööpenhaminan seutu on ikärakenteeltaan hieman muita metropoliseutuja ikääntyneempi. Oslon seudun väestörakenne on metropolialueista nuorin: yli 70 prosenttia väestöstä on alle 49-vuotiaita.

Väestöennusteen¹⁴⁹ mukaan kaikkien Pohjoismaiden metropoliseutujen väkiluku tulee kasvamaan vuosina 2011–2020 vuoden 2009–2010 tasosta: 2,3 miljoonaan Tukholman, 1,5 miljoonaan Helsingin ja 1,3 miljoonaan Oslon seudulla (liite 3). Kööpenhaminan seudun vuoden 2020 väkilukuennustetta on nostettu noin 1,7 miljoonasta noin 1,9 miljoonaan vuoden 2009 toteutumatietojen perusteella, jolloin Kööpenhaminan väkiluku ylitti myös 2000-luvun alkuvuosien tason (vrt. taulukko 1). Ennusteen mukaan Kööpenhaminan seudun kasvu on kuitenkin hidasta vuosina 2011–2020.

Helsingin seudun asukasluvun ennustetaan muodostavan jo lähes 27 prosenttia koko maan väestöstä vuonna 2020. Kööpenhaminan seutua lukuun ottamatta myös muissa Pohjoismaissa metropoliseudun väkiluvun osuus koko maan väestöstä kasvaa vuoteen 2020 saakka (liite 4).

Ennusteen mukaan Suomen väkiluku saavuttaa Tanskan väkiluvun 2020-luvulla¹⁵⁰. Norjan väkiluku kasvaa 2020-luvulla vielä Suomea nopeammin. Vuonna 2030 Norjassa tulee ennusteen mukaan olemaan lähes saman verran asukkaita kuin Suomessa ja Tanskassa (runsaat 5,8 miljoonaa).

Helsingin ja Oslon seutujen väkiluvut jatkavat kasvua vuoden 2020 jälkeen. Oslon väkiluku olisi vuonna 2030 noin 1,5 miljoonaa (26 prosenttia

¹⁴⁸ *Luku ei sisällä muuttoja saman kaupunkiseudun kuntien välillä.*

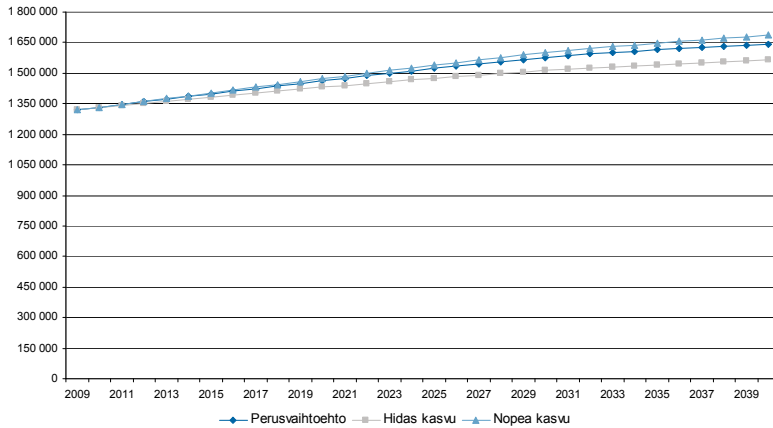
¹⁴⁹ *Lähde: www.nordstat.org.*

¹⁵⁰ *NORDSTATin ennusteen mukaan vuonna 2029 Suomessa olisi enemmän asukkaita kuin Tanskassa.*

maan väkiluvusta) ja Helsingin seudun noin 1,6 miljoonaa (28 prosenttia maan väkiluvusta).

Tanskassa asutus on keskittynyt muita Pohjoismaita enemmän metropoliseudulle. Kööpenhaminan seudun väkiluku säilyy Nordstatin ennusteen mukaan noin 1,9 miljoonassa vuonna 2030, joten Tanskassa metropoli-alueen suhteellinen väestöosuus vähenee hieman (33 prosenttiin) suhteessa maan väkilukuun (noin 5,8 miljoonaa asukasta vuonna 2030). Ruotsin vuoden 2030 väkilukuennuste on 10,3 miljoonaa asukasta¹⁵¹.

Nopean kasvun ennusteen mukaan Helsingin seudun väestömäärä lisääntyisi lähes 1,7 miljoonaan vuonna 2040. Hitaan kasvun ennusteen mukaan se olisi vajaat 1,6 miljoonaa (kuvio 2).



KUVIO 2. Helsingin seudun vaihtoehtoiset väestöennusteet vuosille 2009–2040 (lähde: www.aluesarjat.fi).

Vuoden 2010 alussa Helsingin seudulla oli ennakkotietojen mukaan 1 334 810 asukasta¹⁵². Vuoden 2010 toteutunut väkiluku oli 1 335 366¹⁵³. Määrä ylitti hieman nopean kasvun ennusteen (1 333 099 asukasta).

Helsingin seudun väestönkehitys on lisännyt myös asuntojen kysyntää. Asuntomarkkinoilla kysyntä on ollut pitkään tarjontaa suurempaa. Samalla pienten asuntokuntien määrä ja osuus ovat kasvaneet. Asunnon tarvitsijoiden määrän suureneminen on johtanut myös eriarvoistumiseen ja negatiiviseen segregoitumiseen sekä asuinalueiden välillä että niiden sisällä¹⁵⁴.

¹⁵¹ Tilanne 12.1.2011. Tukholman seudun väkilukuennuste vuodelle 2030 puuttui tarkastushetkellä.

¹⁵² Helsingin seudun suunnat 1/2010.

¹⁵³ Lähde: www.aluesarjat.fi ja www.nordstat.fi.

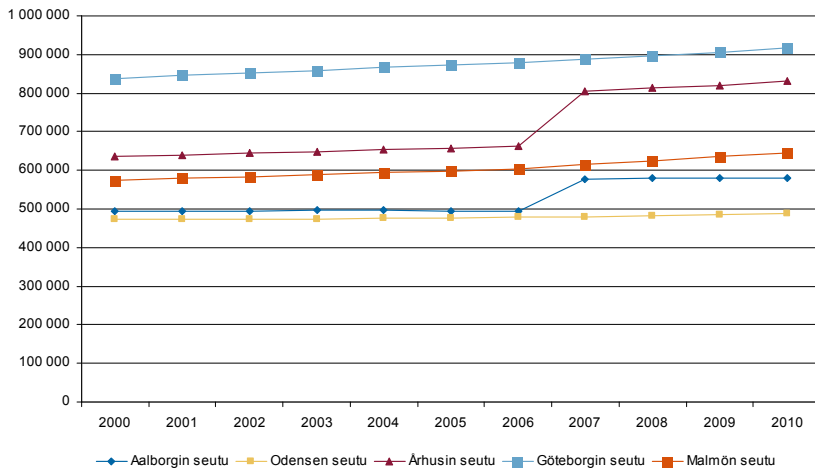
¹⁵⁴ Helsingin seudun asuntoraportti 2008.

(kansallisen metropolipolitiikan toteuttamisesta ja haasteista lähemmin luvussa 3.4.3 ja tulosten hyödyntämisestä luvussa 3.4.5).

Pohjoismaiden suurkaupunkiseudut

Tarkastuksessa arvioitiin, ovatko Pohjoismaiden suurkaupunkiseudut kehittyneet vastaavasti kuin metropoliseudut. Metropoliseutujen ja koko maan väestötietojen perusteella Suomessa ja Norjassa molempien seututyypin kehitys on samankaltainen. Tanskassa väestön kasvu puolestaan hidastuu. Ruotsissa väestön kasvu jatkuu, mutta keskittyminen metropoliseudulle ei ole niin suurta kuin muissa Pohjoismaissa. Tämä johtuu lähinnä siitä, että Ruotsissa merkittäviä asutuskeskittymiä ovat myös Malmön ja Göteborgin seudut. Göteborgin seutu ylittää miljoonan asukkaan rajan arviolta vuonna 2019¹⁵⁵.

Tarkastuksessa mukana olevien tanskalaisten ja ruotsalaisten suurkaupunkiseutujen väestömäärä (kuvio 3) oli suurempi kuin suomalaisten ja norjalaisten vertailukaupunkiseutujen (kuvio 4).



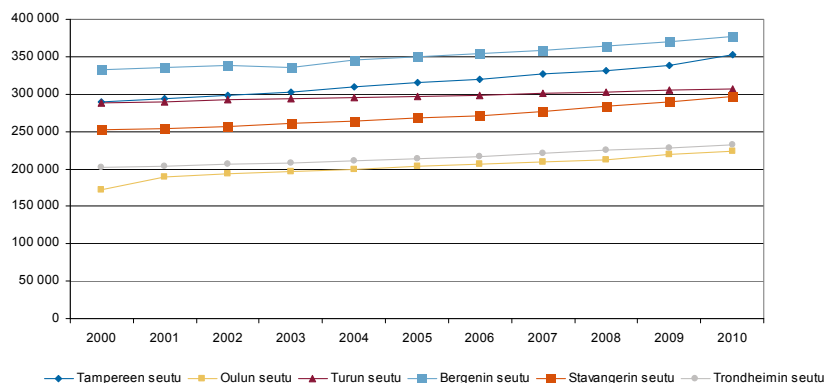
KUVIO 3. Ruotsalaisten ja tanskalaisten vertailukaupunkiseutujen väestönkehitys vuosina 2000–2010 (lähde: www.nordstat.org).

Ruotsissa Göteborgin seudun kuntien määrä kasvoi vuonna 2005 kahdella ja Malmön seudulla kolmella. Tanskassa Ålborgin, Århusin ja Odensen seutujen kuntamäärät vähenivät vuoden 2007 kuntamuutoksen yhteydessä.

¹⁵⁵ Ennustetta on aikaistettu (tilanne 12.1.2011). Syksyllä 2010 tehtyjen havaintojen mukaan raja ylittyisi vuonna 2021.

Ålborgin ja Århusin seudut laajenivat ja asukasmäärät kasvoivat liitosten myötä.

Suomessa ja Norjassa vertailussa mukana olleiden suurkaupunkiseutujen väestönkehitys on metropoliseutujen tapaan ollut vuosina 2000–2010 lähes yhdenmukaista (kuvio 4).



KUVIO 4. Suomalaisien ja norjalaisten vertailukaupunkiseutujen väestönkehitys vuosina 2000–2010 (lähde: www.nordstat.org).

Vertailussa mukana olleiden norjalaisten suurkaupunkiseutujen kuntamäärät säilyivät ennallaan vuosina 2000–2010¹⁵⁶. Bergenin seutu oli kunta- ja asukasmäärältään näistä suurin.

Suomalaisista vertailukaupunkiseuduista Oulun seudun kuntamäärä on kasvanut kolmella¹⁵⁷ ja Tampereen seudun kahdella¹⁵⁸. Turun seudun kuntamäärä on kuntaliitosten takia vähentynyt kahdella¹⁵⁹.

Suurkaupunkiseutujen väestön ikärakenne poikkeaa toisistaan hieman. Tanskassa suurkaupunkiseudut (Ålborgin, Odensen ja Århusin seudut) ovat Kööpenhaminan tavoin ikärakenteeltaan suhteellisen ikääntyneitä: yli 50-vuotiaiden osuus on yli 30 prosenttia väestöstä. Myös Ruotsissa Göteborgin ja Malmön seutujen väestö on Tukholman seudun tavoin suhteellisen ikääntynyttä, mutta hieman Tanskan suurkaupunkiseutujen väestön

¹⁵⁶ Bergenin seutu 14 kuntaa, Stavangerin seutu 10 kuntaa ja Trondheimin seutu 6 kuntaa.

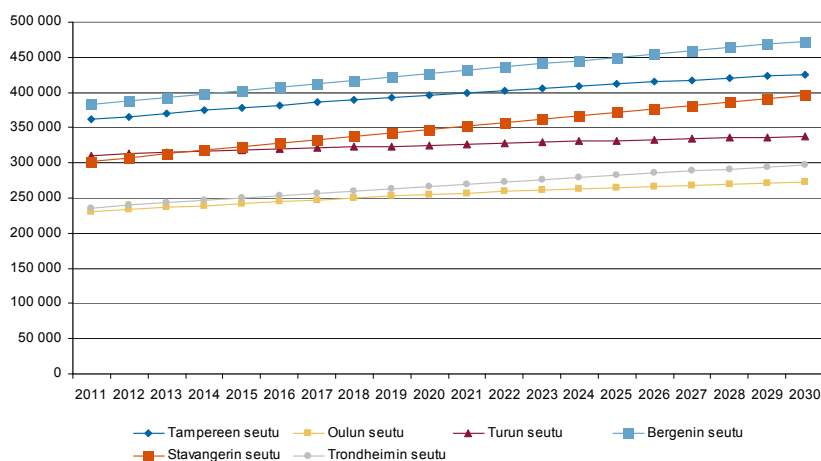
¹⁵⁷ Oulun seudun kuntamäärä oli 10 vuonna 2010. Vuonna 2010 tehty viiden kunnan monikuntaliitospäätös vähentää Oulun seudun kuntien määrää vuonna 2013; ks. valtioneuvoston päätös 7.10.2010.

¹⁵⁸ Tampereen seudulla oli 8 kuntaa vuonna 2010.

¹⁵⁹ Turun seudulla oli 11 kuntaa vuonna 2010.

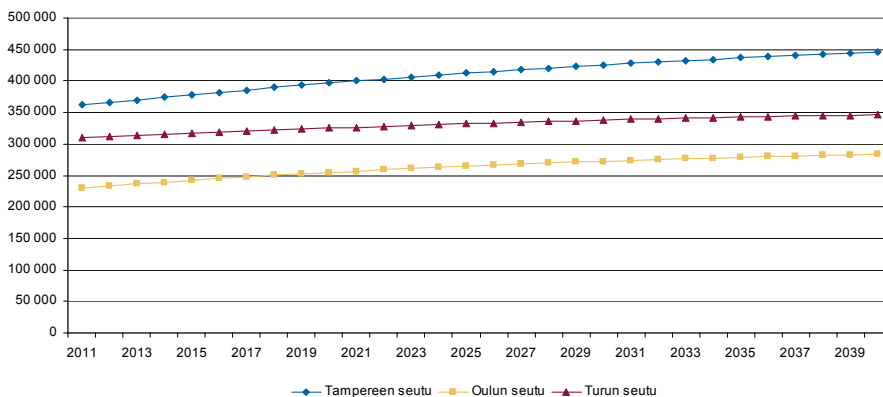
ikärakennetta nuorempaa. Norjassa suurkaupunkiseutujen väestö on rakenteeltaan nuorinta. Suomessa suurkaupunkiseuduista vain Oulun seudun väestön ikärakennekehitys vastaa Norjan suurkaupunkiseutujen väestön ikärakennetta. Norjan Stavangerin seudun väestö oli vertailussa mukana olleista kaupunkiseuduista nuorinta.

Suomessa Tampereen seudun väestö on hieman vanhempaa kuin Helsingin seudulla ja vastasi lähinnä Ruotsista Göteborgin ja Malmön sekä Tanskasta Århusin seutujen ikärakennetta. Ikärakenteeltaan Turun seutu on ikääntynyt ja vastasi tässä suhteessa Tanskan suurkaupungeista lähinnä Ålborgin ja Odensen kaupunkiseutuja. Turun seudulla ikäluokka 0–19-vuotiaat oli tarkastuksessa mukana olleista vertailukaupunkiseuduista (mukaan luettuna myös metropolialueet) pienin. Ennusteen mukaan Turun seudun asukasmäärän kasvu hidastuu muihin Suomen ja Norjan suurkaupunkiseutuihin verrattuna (kuvio 5).



KUVIO 5. Suomalaisten ja norjalaisten suurkaupunkiseutujen väestöennuste 2011–2030 (lähde: www.nordstat.org).

Pitkällä tähtäimellä (vuoteen 2040) Suomen suurkaupunkiseuduista Oulun, Tampereen ja Turun seudut jatkavat kasvua. Näistä Tampereen seudun kasvu on suurinta mutta ei ylitä 450 000 asukkaan määrää (kuvio 6).



KUVIO 6. Oulun, Tampereen ja Turun seudun väestöennuste 2011–2040 (lähde: www.nordstat.org).

Suomen muut suurkaupunkiseudut

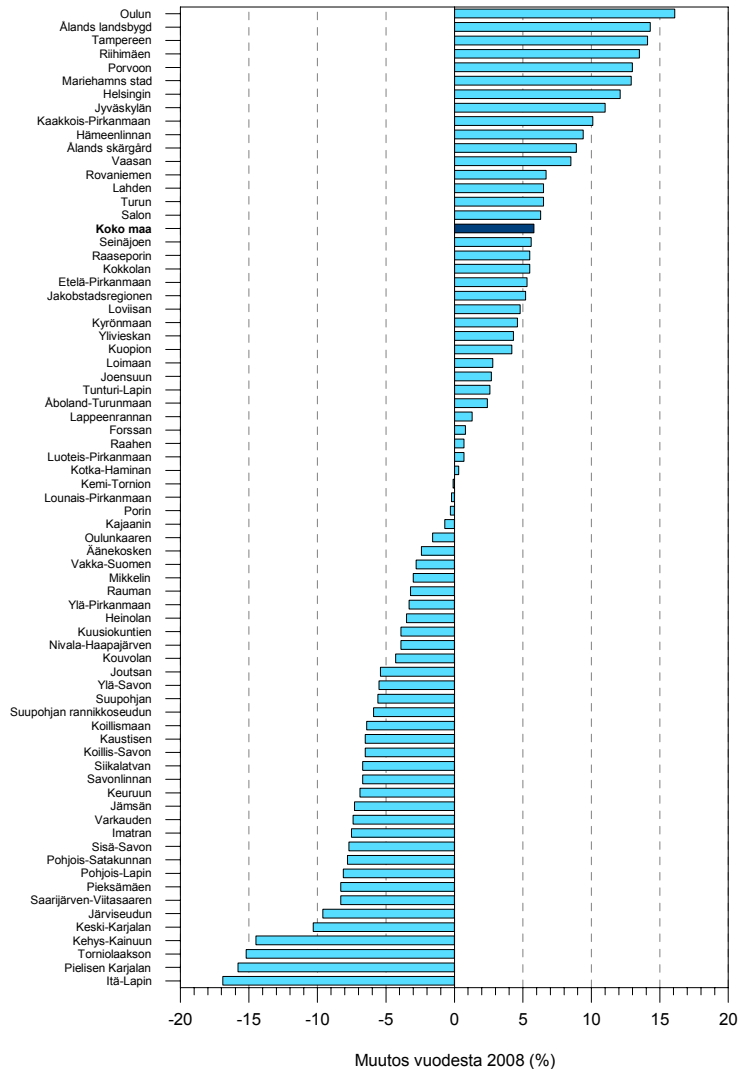
Vuonna 2009 Suomessa oli suurkaupunkiseutuja yhteensä kymmenen¹⁶⁰. Helsingin metropoliseudun sekä Tampereen, Turun ja Oulun suurkaupunkiseutujen lisäksi yli 100 000 asukkaan suurkaupunkiseutuihin lukeutuivat Joensuun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Porin ja Seinäjoen seudut. Näistä ydinkunnan koko ei ylittänyt 100 000 asukkaan rajaa Joensuun, Kuopion, Porin ja Seinäjoen seuduilla, joten niitä ei huomioitu tarkastuksen suurkaupunkiseutuverailussa.

Vuonna 2009 väkiluvun suhteellinen muutos oli suurinta Oulun seudulla. Ennusteen mukaan Oulun seudun suhteellinen muutos jatkuu suurimpana ainakin vuoteen 2020 saakka (kuvio 7). Tarkastuksessa vertailualueina käytetyistä suurkaupunkiseuduista Turun seudun kehitys lähenee koko maan kehitystä. Turun seudun väestönkehityksen syynä on suhteellisen vähäinen syntyvyys. Turun seudun muuttotase on ollut myös pienempi kuin Tampereen ja Oulun seutujen. Väestöennusteen perusteella polarisaatio väestöllisesti kasvavien ja taantuvien seutujen välillä jatkuu.

¹⁶⁰ Tilastokeskus, *AlueOnline*.

Vähintään 100 000 asukkaan suurkaupunkeja oli kahdeksan: Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu, Jyväskylä ja Lahti.

Väestöennuste seutukunnittain vuoteen 2020

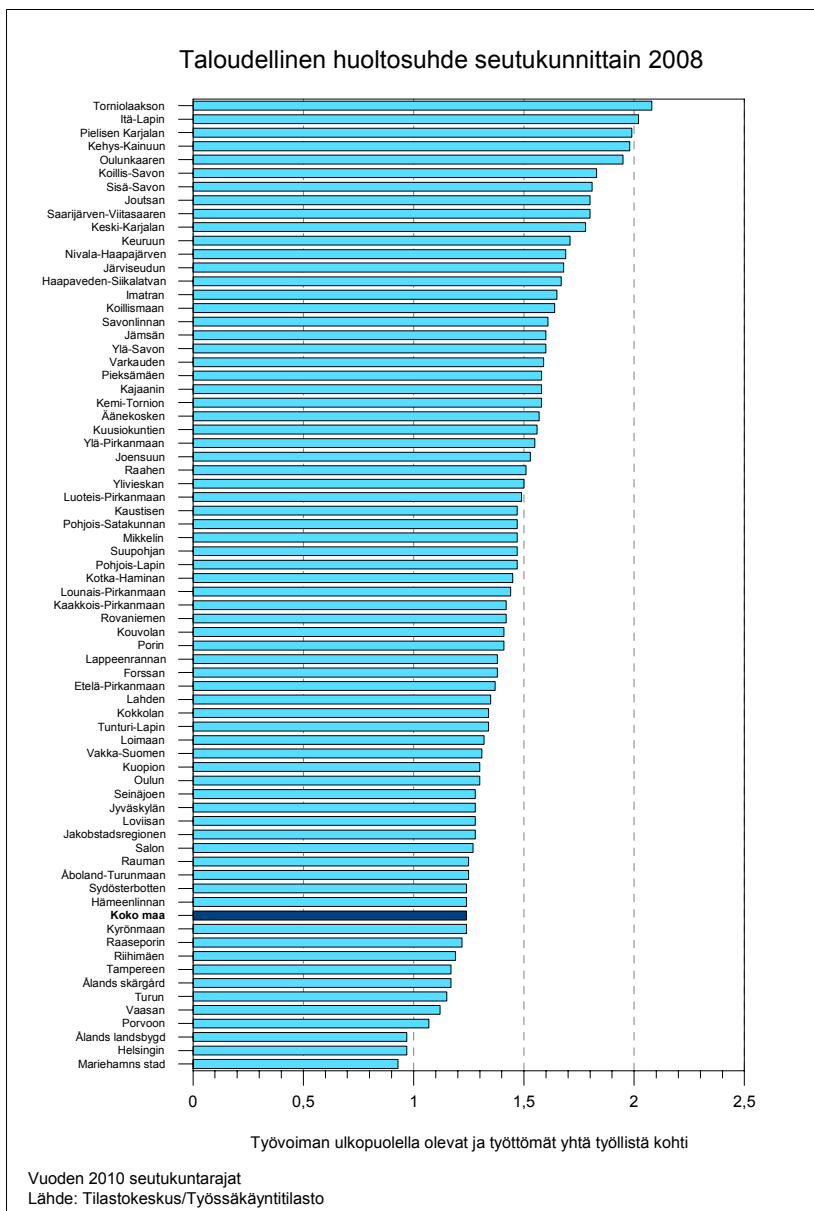


Vuoden 2009 seutukuntarajat
Lähde: Tilastokeskus/Väestöennuste 2009

KUVIO 7. Väkiluvun suhteellinen muutos seutukunnittain vuoteen 2020 (lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Taloudellisen huoltosuhteen (työvoiman ulkopuolella ja työttömät yhtä työllistä kohti) perusteella Suomen suurkaupunkiseuduista metropoliseu-

dun ohella vain Tampereen ja Turun seuduilla tilanne oli koko maan keskiarvoa parempi vuonna 2008 (kuvio 8).



KUVIO 8. Taloudellinen huoltosuhte seutukunnittain vuonna 2008 (lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Demografisen huoltosuhde-ennusteen mukaan vuonna 2020 nykyisestä kuudesta Suomen suurkaupunkiseudusta vain Lahdessa tämä suhde (alle 15-vuotiaat ja yli 64-vuotiaat yhtä työikäistä kohti) on koko maan keskiarvoa heikompi (liite 5). Alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) ohjelma-asiakirjassa (19.11.2009)¹⁶¹ esitetyn ikärakenneluvun¹⁶² mukaan Lahden alue oli Tilastokeskuksen vuoden 2008 lopun väkilukutietojen perusteella ikärakenteeltaan muita suurkaupunkiseutuja vanhempaa. Oulun seutu oli myös KOKO-alueista väestöltään nuorinta (KOKO-ohjelmasta tarkemmin luvussa 3.4.2).

Huoltosuhteen kehittymiseen vaikuttaa väestön ikääntymisen ohella työvoiman määrän väheneminen. Arvioiden mukaan työikäisen väestön määrä laskee muualla maassa paitsi Uudellamaalla¹⁶³.

3.3.2 Metropolialueen ja suurkaupunkien merkitys Suomessa

Urban Audit -raportin mukaan¹⁶⁴ suomalaisten vertailukaupunkien (Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu) väestökasvu oli vuosina 1996–2001 huomattavan suuri suhteessa koko maan väestökasvuun. Edellä kuvattujen väestöennusteiden mukaan näiden kaupunkiseutujen väestön kasvu jatkuu myös vastaisuudessa suurena. Tosin Turun seudun kehitys lähenee koko maan kehitystä.

Tarkastuksessa havaittiin ongelmana hitaasti päivittyvät kansalliset tilastotiedot. Tämä vaikeuttaa muun muassa kaupunkipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia.

Suomessa metropolialueen ja suurkaupunkiseutujen osuus koko maan bruttokansantuotteesta on suuri. Myös OECD:n (2006a) 78 metropolialueen vertailussa Helsingin seudun kansantaloudellinen merkitys arvioitiin poikkeuksellisen suureksi. Vuonna 2007 metropoliseudun osuus koko maan bruttokansantuotteesta oli noin kolmannes (liite 6). Vastaavasti Tampereen, Turun ja Oulun seutujen osuus oli yhteensä noin 16 prosenttia sekä Jyväskylän ja Lahden seutujen osuus yhteensä runsaat 5 prosenttia. Kansainvälisessä vertailussa Helsingin seudun bruttokansantuote asukasta

¹⁶¹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2009e.

¹⁶² Kuvasi KOKO-alueiden ikärakennetta. Luku oli sitä suurempi, mitä vanhempaa väestö oli.

¹⁶³ Ks. muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategia, 25.2.2010.

¹⁶⁴ European Union 2007. Vertailussa oli mukana 258 eurooppalaista kaupunkia.

kohti on metropolialueiden keskiluokkaa¹⁶⁵, eikä se poikkea olennaisesti muiden Pohjoismaiden metropolialueiden tasosta.

Merkittävästä bruttokansantuoteosuudesta huolimatta Turun seudun bruttokansantuote asukasta kohti laskettuna jäi koko maan keskiarvoa alhaisemmaksi. Metropoliseudun ohella suurkaupunkiseuduista vain Tampereen ja Oulun seutujen bruttokansantuote asukasta kohti oli koko maan seutukuntien keskiarvoa suurempi vuonna 2007. Metropoliseudun sekä Tampereen ja Oulun seutujen korkea BKT asukasta kohti vastaa edellä mainitussa Euroopan komission vihreässä kirjassa esitettyä arviota, jonka mukaan pääkaupungeissa ja suurimmassa osassa muita tiheästi asutettuja kaupunkialueita BKT asukasta kohti, tuottavuus, työllisyys sekä tutkimus- ja innovointitoiminta ovat korkealla tasolla verrattuina kansallisiin keskiarvoihin.

BTV-indikaattoritarkastelun perusteella metropoliseudun kehitys ei ole väestönkehitystä lukuun ottamatta olennaisesti poikennut koko maan kehityksestä¹⁶⁶ vuosina 2000–2007 (taulukko 2). Suurkaupunkiseuduista Tampereen, Jyväskylän ja Oulun seutujen kehitys on ollut suhteellisesti suurinta. Lahden seudun kehitys oli koko maan kehitystä heikompi. Jyväskylän seudun asukasta kohti laskettu BKT on sen hyvästä kehityksestä huolimatta ollut koko tarkastelujakson maan keskiarvoa alhaisempi. Samoin Turun ja Lahden seuduilla BKT asukasta kohti on ollut maan keskiarvoa pienempi. Turun seudun positiivinen BTV:n arvo johtui vuosien 2000–2001 hyvästä kehitysjaksosta. Vuosina 2002–2007 Turun seudun kehitys oli BTV-indikaattorilla mitattuna koko maan kehitystä heikompi.

¹⁶⁵ OECD 2006a, s. 38–39 ja OECD 2006b, s. 3.

¹⁶⁶ Taulukossa 2 esitetty BTV-komponentin arvo kuvaa poikkeamaa koko maan kehitykseen verrattuna, poikkeama prosenttiyksikköä. Koko maan vertailulukuna on 0,00.

TAULUKKO 2. Suomen suurkaupunkiseutujen kehitys suhteessa koko maan kehitykseen BTV-komponenteittain vuosina 2000–2007 (lähde: Tilastokeskus, Aluetilinpito, 18.6.2009).

	BK ¹⁶⁷	Työllisyys	Väestö	BTV
Tampere	1,80	1,69	1,04	1,51
Jyväskylä	1,35	1,26	0,76	1,12
Oulu	0,80	1,01	1,48	1,10
Turku	0,60	0,19	0,31	0,36
Helsinki	0,17	0,03	0,61	0,27
Lahti	-0,52	-0,06	-0,00	-0,20

Vuoden 2008 alkupuolella koko maan bruttokansantuotteen kasvu hidastui, ja vuoden lopussa bruttokansantuotteen määrä väheni talouden yleisen kehityksen kääntyessä taantumaan. Myös asukasta kohti laskettu bruttokansantuote laski (liite 7).

Vuonna 2008 suurkaupunkiseuduista BK¹⁶⁷-indeksi kasvoi Jyväskylässä ja Lahdessa muuhun maahan nähden. Samalla Lahden seudun BTV-indikaattoriarvo kääntyi positiiviseksi suhteessa muun maan kehitykseen. Myös Jyväskylän seudun kehitys oli BTV-indikaattorilla mitattuna koko maan kehitystä parempi. BKT asukasta kohti oli kuitenkin edelleen Jyväskylän ja Lahden seuduilla koko maan keskiarvon alapuolella.

Tampereen ja Turun seutujen asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen samoin kuin BTV-indikaattorilla mitattu kehitys oli koko maan kehitystä heikompi vuonna 2008; Tampereen seudun BKT asukasta kohti oli edelleen koko maan keskiarvoa suurempi, mutta Turun seudulla se oli koko maan keskiarvoa pienempi.

Helsingin ja Oulun seutujen asukasta kohti laskettu bruttokansantuote pieneni hieman suhteessa muuhun maahan vuonna 2008, mutta säilyi koko maan keskiarvoa korkeampana. BTV-indikaattorilla mitattuna Helsingin ja Oulun kehitys oli koko maan kehitystä parempi.

Talouden lama jatkui koko maassa vuoden 2009 loppuun asti. Helsingin seudun kokonaistuotanto väheni vuonna 2009 noin 8 prosenttia¹⁶⁸, mikä vastasi myös koko maan tilannetta. Finanssikriisin vaikutukset ovat näky-

¹⁶⁷ Bruttokansantuote asukasta kohti.

¹⁶⁸ Helsingin seudun suunnat 1/2010, s. 4.

neet muun muassa metropolialueen omistusasuntotuotannon ja liikerakentamisen vähentymisinä. Laman vaikutus on näkynyt myös liikenteen kehityksessä: vuonna 2009 uusien autojen rekisteröinti supistui edellisvuoden määrästä 37 prosenttia koko maassa. Helsingissä vähennys oli jonkin verran suurempi (40 prosenttia).

Helsingin seudun asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen kehitys verrattuna maan muihin suurkaupunkeihin ei ole poikkeuksellista. Vaikka Helsingin seudun BKT asukasta kohti on korkea, sen kehityksessä on sellaisia viitteitä, jotka voivat vaikuttaa asukasta kohti lasketun BKT:n kehitykseen negatiivisesti. Euroopan komission vihreässä kirjassa todetaan, että useissa pääkaupungeissa ja tiheästi asutuissa kaupungeissa esiintyy muun muassa ruuhkahaittoja sekä kaupunkien keskusta-alueiden rappeutumisesta ja sosiaalisesta syrjäytymisestä johtuvia akuutteja ongelmia, jotka näkyvät varakkaissakin kaupungeissa keskitasoa alhaisempana BKT:na asukasta kohti, korkeina työllisyyslukuina sekä kurjuuden, rikollisuuden ja yhteiskunnallisen levottomuuden saarekkeina¹⁶⁹. Toistaiseksi Helsingin seudun BKT asukasta kohti on koko maan keskiarvoa selvästi korkeampi, ja seutu on menestynyt hyvin kansainvälisessä vertailussa sosiaalisen eheyden osalta (ks. luku 3.4). Varautuminen sosiaaliseen eriytymiseen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin edellyttää kuitenkin ennakoivia, eheyttäviä toimenpiteitä.

Tarkastuksessa tehtyjen vertailujen perusteella Turun ja Lahden seutujen kehityspolut näyttäisivät poikkeavan epäedullisesti muihin Suomen suurkaupunkiseutuihin verrattuna, vaikka Lahden seudun asukasta kohti lasketun BKT:n kehitys oli muuta maata keskimääräistä parempi laman alkuvaiheessa. Turun ja Lahden seutujen ongelmana on etenkin väestön ikääntyminen. Selviytymiskeinona voisi olla panostaminen vetovoimatekijöiden kehittämiseen. Laurilan (2009) mukaan kaupunkien vetovoima perustuu niiden välittömiin ja välillisiin hyvinvointivaikutuksiin. Välittömät vaikutukset syntyvät muun muassa kaupunkiympäristön tarjoamista elämyksistä ja virikkeistä sekä sosiaalisesta kanssakäymisestä. Välilliset vaikutukset tapahtuvat markkinoiden hintamekanismin kautta, esimerkiksi työmarkkinoiden erikoistumismahdollisuuksien lisääntyessä. Kilpailu kaupunkien houkuttelevuudesta on kuitenkin kova, ja teoriassa kansalaiset pyrkivät valitsemaan asuinpaikkansa siten, että heidän hyvinvointinsa maksimoituu.

Turun ja Lahden seudut ovat mukana verkostometropolivisiossa¹⁷⁰. Tarkastuksessa ei ennakoitu verkostometropolitoiminnan mahdollisia vaiku-

¹⁶⁹ Euroopan komissio 2008.

¹⁷⁰ Ks. von Bruun & Kirvelä 2009, s. 78.

tuksia. Nähtäväksi jää, miten Lahti pystyy hyödyntämään kytkökset metropolipolitiikkaan ja sen yhteydessä toteutettaviin hankkeisiin (muun muassa World Design Capital Helsinki 2012 -hanke; ks. tarkemmin luku 3.4.3). Tarkastuksessa ei myöskään ennakoitu Turun mahdollisuuksia hyödyntää vuoden 2011 Euroopan kulttuuripääkaupunkiutta.

Tarkastuksen kuluessa ei ollut käytettävissä tuoreempaa BTV-indikaattoritilastoa, joten Lahden seudun vuoden 2008 kehityssignaalien pysyvyydestä ei ole tietoa. Kiintoisaa on nähdä, säilyvätkö nämä signaalit myös talouden elpyessä. Vuonna 2010 kuntien talousarvioiden mukaan kuudesta Suomen suurkaupunkiseudusta vain Turun ja Lahden seutujen valtionosuudet asukasta kohti olivat koko maan keskiarvoa suuremmat (liite 8).

Muista suurista tai keskisuurista kaupunkiseuduista Joensuun, Kuopion, Porin ja Seinäjoen asukasta kohti laskettu bruttokansantuote on ollut koko maan keskiarvoa pienempi vuosina 2000–2008. Näistä kaupunkiseuduista Joensuun ja Porin kehitys oli kaikilla BTV-indikaattorin komponenteilla mitattuna koko maan kehitystä heikompi aikajaksolla 2000–2008.

Pieniin ja keskisuuriin kaupunkiseutuihin kuuluu joukko kaupunkiseutuja, joiden asukasta kohti laskettu bruttokansantuote oli koko maan keskiarvoa suurempi vuosina 2007 ja 2008. Tällaisia kaupunkiseutuja olivat Lappeenrannan, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon ja Vaasan seudut. Näistä Lappeenrannan ja Rauman kehitys on ollut BTV-indikaattorilla mitattuna koko maan kehitystä heikompi aikajaksolla 2000–2008. Vuonna 2008 Lappeenrannan ja Rauman seutujen lisäksi Porvoon ja Salon seutujen kehitys oli BTV-indikaattorilla mitattuna koko maan kehitystä heikompi.

Pienten ja keskisuurten kaupunkiseutujen kehitys riippuu usein paikallisen teollisuustuotannon kilpailukyvystä. Vuonna 2006 Kemi–Tornion, Kokkolan, Loviisan ja Äänekosken seutujen BKT asukasta kohti oli koko maan keskiarvoa suurempi, mutta vuoden 2007 arvo oli pudonnut koko maan keskiarvoa pienemmäksi. Vuonna 2008 Loviisan seudun BKT asukasta kohti oli noussut jälleen koko maan keskiarvoa suuremmaksi, mutta muiden edellä mainittujen pienten ja keskisuurten teollisuuskaupunkiseutujen BKT asukasta kohti oli koko maan keskiarvoa pienempi. Kemi–Tornion ja Äänekosken BTV-indikaattorilla mitattu kehitys oli myös koko maan suhteellista kehitystä heikompi vuonna 2008, kun taas Kokkolan ja Loviisan seutujen kehitys oli keskimääräistä parempi.

Alueiden kilpailukyky on riippuvainen niiden työvoiman osaamisen tasosta. Koulutuksella tuetaan valtakunnallisia alueiden kehittämisen tavoitteita erityisesti osaamis- ja innovaatiojärjestelmän sekä kulttuuri-, liikun-

ta- ja nuorisopalveluiden kehittämiseksi¹⁷¹. Korkeakoulut osallistuvat aktiivisesti alueellisten strategioiden valmisteluun ja alueidensa kehittämiseen. Keinoina ovat olleet osallistuminen osaamiskeskusohjelman ja SHOKien¹⁷² toteutukseen. Vuonna 2008 Suomen suurkaupunkiseuduista väestön koulutusaste oli korkein Oulun seudulla. Korkea-astekoulutuksen osuus väestöstä oli puolestaan suurin metropolialueella (liite 9). Vuoden 2010 alussa yliopistojen määrä väheni yhdentymisten myötä kahdestakymmenestä kuuteentoista. Uudistuksen yhteydessä yliopistot ovat muuttaneet laitos- ja organisaatorakenteitaan tutkimusympäristöjen ja monitieteisyyden vahvistamiseksi sekä panostaneet opetuksen ja tutkimuksen johtamiseen¹⁷³.

3.4 Kaupunkipoliittisten toimenpiteiden tulosten arviointi

Kaupunkipoliittisia toimenpiteitä tuetaan sekä kansallisin että EU-varoin. Kansallista kaupunkipolitiikkaa on harjoitettu lähinnä erityisohjelmien avulla. Kaupungeilla on keskeinen rooli myös sosiaalisen koheesion saavuttamisessa ja siten myös EU:n rakennerahastojen tavoitteiden saavuttamisessa. Tätä varten rakennerahasto-ohjelmiin on määritelty ns. kaupunkiulottuvuus. EU:n varoin kaupunkipoliittisia toimenpiteitä on tuettu rakennerahastovarojen lisäksi Urbact-kokemuksenvaihto-ohjelman avulla.

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan kansallisella ja EU-varoin toteutetulla kaupunkipolitiikalla on näkökulmaero. Kansallisessa politiikassa lähtökohtana on kasvupolitiikka ja työpaikkojen luonti. EU:n lähtökohta taas on ongelmalähtöinen, eli haasteena ovat muun muassa sellaiset sosiaaliset ongelmat¹⁷⁴, jotka ovat usein liittyneet suuriin kaupunki-seutuihin. Urban Audit -vertailun perusteella Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu ovat toistaiseksi menestyneet hyvin sekä sosiaalisen eheyden että Lissabonin strategian toteuttamisessa¹⁷⁵.

Metropolipolitiikan toimenpiteisiin kuuluvat kärkihankkeet ja niitä tukevat aiesopimusmenettelyt (ks. luku 3.1.2). Metropolipolitiikkaa tuetaan

¹⁷¹ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010.

¹⁷² Strategisen huippuosaamisen keskittymät.

¹⁷³ Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen 2009–2011 toimeenpano, Muistio 3.12.2010, Liite 1.12.2010.

¹⁷⁴ Ks. myös Kuokkanen 2005.

¹⁷⁵ European Union 2007.

myös metropolialueen kaupunkitutkimus- ja yhteistyöohjelman (KatuMetro) avulla.

Tarkastuksessa arvioitiin kaupunkipoliittisten toimenpiteiden tulosten lisäksi tehtyjä ohjelma-arviointeja tarkastushavaintojen perusteella sekä hyödyntämällä tarkastusvirastossa aikaisemmin tehtyjä tarkastuksia (meta-evaluuaationäkökulma). Ohjelma-arvioinnin näkökulmana oli myös tukijärjestelmän ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin edellytykset. Hanketarkastelulla pyrittiin vertailemaan kansallisten erityisohjelmien ja EU-varoin tuettuja hankkeita niiden tavoitteiden ja mahdollisen näkökulmaeron perusteella.

Tarkastuksen mukaan tuen monikanavaisuus sekä kaupunkipoliittisten toimenpiteiden monimuotoisuus ja määrittelemättömyys heikentävät vaikuttavuuden arviointia. Tuen kokonaismäärän selvittäminen on myös vaikeaa, koska osaan toimenpiteistä ja tuesta liittyy vain löyhä kaupunkiulottuvuus. Tarkastukseen valittujen kansallisilla erityisohjelmilla tuettujen ja maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osuudella sekä EAKR-varoilla tuettujen hankkeiden tavoitteet edistivät kuitenkin varsin hyvin kaupunkipoliittisia tavoitteita. Syynä oli lähinnä se, että valitut hankkeet edustivat kaupunkipoliittisiin toimiin kohdennettuja hankkeita. Hanketarkastelussa ei ollut ESR-hankkeita.

Tarkastuksessa arvioitiin erikseen alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) hankkeita. Satunnaisesti KOKO-tietopankista valituilla hankkeilla pyrittiin useimmiten edistämään yhteistyötä. KOKO-tietopankki on lähinnä käytännön kehittämisen väline sekä työkalu raportointia, seurantaa ja tulevien toimenpiteiden suunnittelua varten. Tietopankkia on tarkoitus käyttää myös vuoden 2011 väliarvioinnin tietolähteenä. Tarkastuksen perusteella tietopankkiin ei ollut kirjattu työ- ja elinkeinoministeriön asettaman aikataulutavoitteen mukaisesti kaikkien hankkeiden kuvauksia. Virallisena seurantajärjestelmänä toimii edelleen FIMOS-seurantarekisteri.

Aluekeskusohjelmaa (AKO) on toimeenpantu tavoitteen mukaisesti osana hallituksen kaupunkipoliittisia strategisia linjauksia ja maakuntien kehittämistä. Ohjelmavälineenä tämä ohjelma on soveltunut lähinnä pienille ja keskisuurille kaupungeille. Suurille kaupunkiseuduille sen lisäarvo on ollut vähäinen.

Vuoden 2010 alusta aluekeskusohjelma on liitetty osaksi tuolloin käynnistynyttä alueellista koheesio- ja kilpailukykyohjelmaa (KOKO). Samalla kansallisten erityisohjelmien lukumäärä väheni kahteen. Toisena erityisohjelmiana jatkuu osaamiskeskusohjelma (OSKE), jolla on menestyksellisesti saatu aikaan 2000-luvulla alueiden innovaatio- ja osaamisperusteista kehittämistä. Osaamiskeskusohjelmalla on myös vahvistettu kansallisen kaupunkipolitiikan keskeisenä tavoitteena olevaa erilaisten ja erikokoisten

kaupunkiseutujen kilpailukykyä sekä edistetty niiden elinvoimaa, hyvinvointia ja yhteistyötä. Osaamiskeskusohjelman ongelmana ovat edelleen seurantajärjestelmien puutteelliset tiedot. Osaamiskeskusohjelman rooli on muuttunut: aiemman alueiden kehittämisen sijaan osaamiskeskusohjelma korostaa nykyisin kansallista innovaatiopolitiikkaa. Tarkastuksen perusteella ohjelman roolia alueiden kehittämisessä tulisi selkeyttää.

Aluekeskusohjelman sulautuminen koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan saattaa tuoda tavoiteristiriitoja kaupunkipolitiikan ja koheesiotoimenpiteiden välille. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman rooli voi jäädä ongelmalliseksi, kun sillä pyritään samanaikaisesti kehittämään alueita sekä innovaatio- ja osaamisperusteisesti että koheesioperusteisesti. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman rooli osaamiskeskusohjelmaa täydentävänä ja aidosti lisäarvoa tuottavana ohjelmana ei tarkastuksen perusteella toteudu riittävän selvästi, vaikka ohjelmien välistä työnjakoa on pyritty selkeyttämään. Havainto ei tue myöskään koheesio- ja kilpailukykyohjelman etukäteisarvioinnin tulosta KOKOn selkeästä suhteesta osaamiskeskusohjelmaan. Aluekeskusohjelman rooli osaamiskeskusohjelmalle rinnakkaisena ohjelmana oli tavoitteiltaan oikeansuuntainen, mutta seurantajärjestelmän puutteet ovat vaikeuttaneet ohjelman tuloksellisuuden arviointia. Sama ongelma on koskenut alkuvaiheessaan myös koheesio- ja kilpailukykyohjelmaa.

Koheesio- ja kilpailukykyohjelman toteutukseen käytetään momentin 32.50.43 (Maakunnan kehittämiserä) määrärahan ohjelmiin sitomatonta osaa. Tämän osan arvioitua käyttöä ei ole kuitenkaan eritelty, mikä heikentää myös määrärahan käytön vaikuttavuuden arviointia. Sitomattoman osan merkitys on kuitenkin suuri maakunnan kehittämiselle, sillä se on joustava ja nopea tuen myöntämisinstrumentti.

Koheesio- ja kilpailukykyohjelmalle tulisikin asettaa laadullisten vaikutustavoitteiden mittaamiseksi sellaisia seurantaindikaattoreita, joilla voitaisiin luotettavammin arvioida esimerkiksi kaupunkipoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tarkastuksen perusteella kaupunkipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia haittaa myös yleisesti käytettyjen aluetaloudellisten indikaattoreiden tilastotietojen tuottamisen viiveet.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy tarkastuksen havaintoihin aluetilastojen tuottamisen viiveistä sekä heikkenevästä laadusta. Ministeriön mukaan sekä kaupunkipolitiikassa että aluekehittämisessä yleisemminkin tarvitaan yhä vahvempaa tilastollista tietopohjaa.

Metropolialueella toimenpiteet tontti- ja asuntotarjonnan parantamiseksi ovat olleet tavoitteiden mukaisia mutta jääneet niistä osittain. Syynä on ollut lähinnä heikon suhdannetilanteen vuoksi vähäiseksi jäänyt vapaarahoitteinen asuntotuotanto. Muutoin metropolipolitiikkaa toteuttavat kärkihankkeet ovat edenneet suunnitellusti. Niihin liittyviin aiesopimuksiin

kohdistuu kuitenkin haasteita. Pääkaupunkiseudun ongelmana on ydinalueiden asumisen kalleus ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puute, mitkä ovat lisänneet yhdyskuntarakenteen hajautumista. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen voimistaa liikenteen kasvua ja suurentaa energian kulutusta sekä infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitokustannuksia. Monikulttuurisuuden kasvu on lisännyt metropolialueella myös sosiaalisen eheyden ja alueiden välisen segregaaation uhkia.

Tarkastuksessa tuli ilmi, että maakunnan liitot katsoivat, että niiden tekemä hankevalinta tuki hyvin myös kaupunki- ja metropolipolitiikoille asetettuja tavoitteita. Kaupungit eivät täysin yhtyneet tähän näkemykseen.

Jäljempänä tässä luvussa tarkastellaan lähemmin sitä, miten osaamis- ja aluekeskusohjelmia on käytetty kaupunkipolitiikan toteuttamiseen (luku 3.4.1), KOKO-ohjelman toteutusta ja tulosodotuksia (luku 3.4.2) sekä metropolipolitiikan toteuttamista ja haasteita (luku 3.4.3). Luvussa 3.4.4 käydään läpi niitä hankkeita, joita maakunnan liitto on tukenut valtion ja EAKR:n varoilla.

3.4.1 Kaupunkipolitiikan toteuttaminen osaamiskeskus- ja aluekeskusohjelmilla

Suomalaisen kaupunkipolitiikan keskeisenä piirteenä osaamisyhteiskunnan kehittämisessä on ollut investoiminen inhimilliseen pääomaan. Teknologiakeskusten luomisessa kaupungeilla on ollut ratkaiseva rooli.

Kaupunkipolitiikassa osaamiskeskustoiminnalla on ollut keskeinen rooli. Osaamiskeskusohjelmaa on pidetty 1990-luvulta lähtien kaupunkipolitiikan ja alueellisen kehittämisen parhaana sovelluksena¹⁷⁶. Osaamiskeskusohjelman erityispiirteenä on ollut vahvuuksien kehittäminen. Osaamiskeskusohjelmalla suunnataan paikallisia, alueellisia ja kansallisia voimavaroja huippuosaamisen hyödyntämiseen. Ohjelmalla tuetaan alueellisia vahvuuksia, alueiden erikoistumista ja osaamiskeskusten välistä yhteistyötä. Ohjelmassa keskitytään valittujen, kansainvälisesti korkeatasoisten alojen osaamisen hyödyntämiseen ja liiketoiminnan kehittämiseen. Nykyistä osaamiskeskusohjelmaa (2007–2013) on toteutettu klusteritoimintaan perustuen 21 osaamiskeskuksessa¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Tarkastuskertomus 13/2001 (Osaamiskeskukset aluekehitystyössä), s. 80; Pikkarainen 2001; sisäasiainministeriö 2002, s. 28 ja 47.

¹⁷⁷ 16.12.2010 päivitetyn ohjelma-asiakirjan mukaan vuosina 2011–2013 osaamiskeskuksia on 22 ja osaamisklustereita 13. Ks. Osaamiskeskusohjelman tarkistaminen ja suuntaviivat vuosille 2011–2013, s 16.

Osaamiskeskusohjelman perustoimintoihin käytetään sekä valtakunnallisia että seudullisia varoja¹⁷⁸. Kansalliset määrärahat alueelliseen ohjelmaan kulkevat maakunnan liiton kautta. Osaamiskeskusohjelmassa käynnistettyihin kehityshankkeisiin käytetään sekä yrityksiltä että julkisista lähteistä (muun muassa Tekes, EU:n rakennerahastot ja EU:n tutkimuksen puiteohjelmat) saatuja varoja. Osaamiskeskuskaupunkien toiminnassa on ollut olennaista sitoutua pitkäaikaisesti niin opetukseen ja tutkimukseen kuin ympäröivien seutujen kehittämiseenkin.

Muualla Euroopassa kaupunkipoliittisissa toimissa on usein tyydytty lähinnä kaupunkikuvaa kohentaviin, fyysisiin uudistushankkeisiin. EU:n kaupunkipolitiikan painopisteenä on ollut myös torjua kaupunkiseutujen sisäistä segregatiota. Myös suomalainen kaupunkipolitiikka on tässä suhteessa lähestymässä muualla harjoitettua kaupunkipolitiikkaa¹⁷⁹. Vastaa-vasti alueellisen kilpailukyvyyn ja innovaatiovalmiuksien parantamisesta on tullut Lissabonin strategian myötä osa eurooppalaista kaupunkipolitiikkaa. Monimuotoisen kaupunkipolitiikan toteuttaminen asettaa haasteita tulosten seurannalle ja arvioinnille.

Osaamiskeskusmallia on sovellettu myös kaupunki- ja aluekeskusohjelmissa, jotka ovat olleet osittain kilpailevia osaamiskeskusohjelmalle. Tarkastuskertomuksessa 13/2001 (Osaamiskeskukset aluekehitystyössä) nähtiin uhkana rajallisten resurssien tarpeeton hajottaminen¹⁸⁰. Toisaalta kaupunkipoliittisilla toimilla voidaan vastaavasti nähdä potentiaalia tukea nykyistä osaamiskeskusohjelmatoimintaa.

Tarkastuskertomuksessa 13/2001 pidettiin osaamiskeskusohjelman ongelmana myös osaamiskeskusten yhteistyötä haittaavaa keskinäistä kilpailua. Ohjelman tuloksellisuuden arviointia vaikeutti tulostittareiden vähäisyys tai suoranainen puuttuminen. Tarkastusvirasto katsoi, että toiminnan tuloksellisuutta tulee seurata säännöllisesti, tuloksellisuuden arvioinnin tulee perustua todennettavien vaikutusten arviointiin ja toiminnalle on asetettava tulostittareita aina, kun se on mahdollista. Tarkastusvirasto katsoi myös, että osaamiskeskuksia tulee kannustaa kilpailun ohella keskinäiseen yhteistyöhön.

¹⁷⁸ *Ohjelma-asiakirjan (16.12.2010) mukaan nämä varat ovat ns. perusrahoitusta. Sillä tarkoitetaan maakunnan kehittämisrahaa sekä sitä vastaavaa alueiden vastinrahaa (pääsääntöisesti vähintään 50 prosenttia). Osaamiskeskuksissa varoja käytetään ohjelmien eri osaamisalojen koordinointiin (toimijoiden yhteistyön organisointi, hallinnointi ja viestintä), hankevalmisteluun ja kärkihankkeiden osarahoitukseen.*

¹⁷⁹ *Ks. myös sisäasiainministeriö 2007b, s. 20.*

¹⁸⁰ *Ks. myös tarkastuskertomus 172/2008 (Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset).*

Tarkastuksen perusteella seurantajärjestelmää ja osaamiskeskusten välistä yhteistyötä on pyritty kehittämään tarkastuskertomuksen 13/2001 suositusten mukaisesti. Ohjelmakaudella 2007–2013 osaamiskeskusohjelman yhtenä tavoitteena on terävöittää alueiden välistä erikoistumista ja vahvistaa osaamiskeskusten välistä yhteistyötä.

Ohjelmakaudella 2007–2013 osaamiskeskusten yhteistyö on selvästi lisääntynyt: osaamiskeskusten väliset yhteiset hankkeet muodostivat 47 prosenttia ohjelmaan kokonaisuudessaan käytetyistä varoista vuonna 2009¹⁸¹. Tämä oli enemmän kuin työ- ja elinkeinoministeriön aluestrategiassa esitetty tavoite¹⁸². Kaikissa osaamisklustereissa alueiden välinen yhteistyö ei kuitenkaan käynnistynyt odotusten mukaisesti.

Osaamiskeskusohjelman klusteripohjaisella yhteistyöllä on tuettu alueiden osaamis pohjaista verkottumista. Osaamiskeskusohjelman ja aluekeskusohjelman välistä yhteistyötä on lisätty Innovaatiot ja osaaminen -verkoston puitteissa (vuoden 2010 alusta alkaen koheesio- ja kilpailukykyohjelman innovaatioympäristöverkosto). Yhteistyön tavoitteena on tukea alueellisten osaamiskeskittymien muodostumista myös keskusten ulkopuolisille alueille. Ohjelman seurantamenetelmiin ja -indikaattoreihin on myös pyritty kiinnittämään huomiota¹⁸³. Tarkastuskertomuksen 13/2001 havaintojen perusteella on kehitetty seuranta- ja raportointijärjestelmää, jonka tarkoituksena on kerätä yhdenmukaista ja vertailukelpoista seurantatietoa ohjelmaa toteuttavista osaamiskeskuksista.

Osaamiskeskusohjelman 2007–2013 väliarvioinnin mukaan¹⁸⁴ ohjelma on siirtynyt aluekehittäjän roolista yhä enemmän alueellisen innovaatiopolitiikan pääinstrumentiksi. Osaamiskeskusohjelman myötä alueiden kehittämisen kohteeksi on otettu alueiden erojen tasoittamisen ohella myös vahvuudet ja kehityksessä vahvasti edenneet seudut. Väliarvioinnissa pohdittiin lisäksi ohjelman määrällisten tavoitteiden mittaamisen mahdollisuutta ja tarpeellisuutta. Ohjelmahankkeiden tuloksellisuuden arviointi katsottiin haasteelliseksi. Seurantajärjestelmässä todettiin edelleen puutteita. OskeNyt-seurantajärjestelmä ei väliarvioinnin mukaan tarjonnut ajantasaista tai yhtenäisin kriteerein kerättyä tietoa. Tietojärjestelmäpuutteet häiritsevät osaamiskeskustoiminnan vaikutusten ja tuloksellisuuden realistista mittaamista.

¹⁸¹ Valtiovarainministeriö 2010a, s. 332.

¹⁸² Vuodelle 2009 yhteisten hankkeiden osuudeksi arvioitiin noin 28 prosenttia, ja vuoden 2010 tavoite oli 40 prosenttia.

¹⁸³ Ks. HE 146/2009 vp.

¹⁸⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010a.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että väliarvioinnissa todettujen puutteiden syynä eivät niinkään olleet järjestelmän puutteet kuin muutaman toimijan passiivisuus tai ymmärtämättömyys viedä tietoja järjestelmään. Määrällisten ja yhteiskunnallisten vaikuttavuuksien seurannan osalta indikaattorit ovat työ- ja elinkeinoministeriön mukaan hyvät. Laadullista seurantaa eli itse tekemistä arvioidaan joka vuosi erikseen toimintasuunnitelmien perusteella sekä erillisarvioinneissa kyselyjen ja haastattelujen perusteella.

Päivitetyn ohjelma-asiakirjan¹⁸⁵ mukaan ohjelman välilliset vaikutukset, kuten uusien työpaikkojen tai uusien yritysten määrät, ovat jääneet asetettuja tavoitteita alhaisemmiksi, mihin osaltaan on vaikuttanut vuonna 2008 käynnistynyt talouden taantuma.

Tarkastuksen perusteella osaamiskeskusohjelma on kuitenkin toteuttanut kansallisen kaupunkipolitiikan keskeistä tavoitetta: erilaisten ja erikoisten kaupunkiseutujen kilpailukyyn vahvistamista sekä elinvoiman, hyvinvoinnin ja yhteistyön edistämistä. Osaamiskeskusohjelman toiminta on tukenut myös kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen painopistelinjausta vahvistaa kilpailukykyä. Ohjelman ongelmana näyttäisi olevan edelleen yhdenmukaisten ja vertailukelpoisten seurantatietojen saanti. Ongelmana saattaa myös olla ohjelman innovaatiopolitiikkaa korostava rooli, mikä mahdollisesti heikentää ohjelman alueellisen kehittäjän merkitystä.

Vuoden 2009 loppuun mennessä on aluekeskus- ja kaupunkiohjelmaa toteutettu 38¹⁸⁶ ohjelma-alueella. Vuoden 2009 lopulla käynnistyi aluekeskus- ja kaupunkiohjelmien, alueellisen maaseutuosion (AMO)¹⁸⁷ sekä saaristo-ohjelman ohjelmakauden 2007–2009 loppuarvioinnit. Ne valmistuivat vuonna 2010.

Aluekeskusohjelman ja kaupunkiohjelmien (AKO) ohjelmakauden 2007–2009 loppuarvioinnin keskeinen havainto oli se, että aluekeskusohjelman vaikutukset ovat kohdistuneet ennen kaikkea alueiden vahvuuksien ja osaamisen perustan kehittämiseen¹⁸⁸. Loppuarvioinnin mukaan aluekeskusohjelman ongelmana on ollut, ettei alueelliselle toiminnalle ole ase-

¹⁸⁵ Osaamiskeskusohjelman tarkistaminen ja suuntaviivat vuosille 2011–2013, s. 4.

¹⁸⁶ Niistä 35 on kaupunkiseutuja sekä kolme Uudenmaan kaupunkiohjelmaa, joita ovat olleet pääkaupunkiseudun, Länsi-Uudenmaan ja Keski-Uudenmaan Kuuma-seudun ohjelmat.

¹⁸⁷ Maaseutupoliittiseen erityisohjelmaan 2007–2009 sisältyi alueellinen osio, joka oli tarkoitettu niille maaseutumaisille alueille, jotka eivät kuuluneet aluekeskusohjelman tai Uudenmaan kaupunkiohjelmien piiriin taikka sijainneet pääkaupunkiseudulla tai Ahvenanmaalla. Maaseutuosiota toteutettiin 21:llä valtioneuvoston nimeämällä alueella.

¹⁸⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010b.

tettu mittareita, joita vasten tuloksellisuutta olisi voitu mitata. Tämä on haitannut alueellisten hankkeiden tulosten sekä välillisten vaikutusten arviointia.

Tarkastuskertomuksen 152/2007 (Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006) mukaan myös ohjelmakaudella 2001–2006 ongelmana olivat puutteet toiminnan tulosten raportoinnissa. FIMOS-seurantarekisterissä ei yleensä ollut tietoja aluekeskusohjelmien toiminnan tavoitteista ja tulostoteutumisesta. Hankeraporteissa kuvattiin tulosten sijaan lähinnä hankkeiden toimintaa. Lisäksi aluekeskusohjelmasta tehty arviointi ohjelmien tavoitteiden saavuttamisesta perustui pääasiassa toimijoiden omiin arviointeihin. Tarkastuskertomuksen 152/2007 perusteella ohjelmakaudella 2001–2006 aluekeskusohjelman rooli alueiden kehittämisessä oli välillinen ja kehitysprosesseja käynnistävä, mutta vaikutusten todennettavuus oli ongelmallista.

Aluekeskusohjelman ja kaupunkiohjelmien ohjelmakauden 2007–2009 loppuarvioinnin mukaan ohjelmatyön onnistumisina voidaan pitää laajaa osallistumista ja alueiden välisen yhteistyön lisääntymistä. Näitä hyviä käytänteitä voidaan tarkastuksessa syntyneen näkemyksen mukaan soveltaa myös alueellisessa koheesio- ja kilpailukykyohjelmassa (KOKO), mutta ongelmana saattaa olla ohjelman soveltaminen suurten kaupunkien kehittämisessä. Syynä on se, että aluekeskusohjelman on katsottu soveltuvan lähinnä pienempien aluekeskusten kehittämiseen. Aluekeskusohjelmalla on pyritty tukemaan myös pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmaa, mutta tarkastuksessa syntyneen näkemyksen mukaan aluekeskusohjelman lisäarvo pääkaupunkiseudun kehittämisessä on ollut vähäinen.

Aluekeskusohjelman ja kaupunkiohjelmien ohjelmakauden 2007–2009 loppuarvioinnissa aluekeskusohjelmalla viitattiin sekä aluekeskusohjelmaan että kaupunkiohjelmiin, mutta kaupunkiohjelmien erillinen arviointi jäi vähäiseksi. Alueelliseen koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan siirtyminen oli myös rajattu loppuarvioinnin ulkopuolelle. Loppuarvioinnissa tulosten analysoinnissa oli käytetty kaupunkiverkkotutkimukseen ja aluekeskusten profilointiin perustuvaa alueryhmittelyä. Alueiden jakaminen aluetyppeihin oli perusteltua, ja erittely loi pohjaa tulosten analysointiin.

Aluekeskusohjelman ja kaupunkiohjelmien loppuarvioinnin lisäksi aluekeskus- ja kaupunkiohjelmissa 2007–2009 on valmistunut arviointi- ja kehittämishankkeen loppuraportti¹⁸⁹. Arvioinnissa pyrittiin tukemaan alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) käynnistämistä. Loppuraportin mukaan aluekeskusohjelman lisäarvo on ollut suurille kaupunkiseuduille vähäinen. Tämä johtuu siitä, että suurten kaupunkiseutujen

¹⁸⁹ Ks. Virtanen ym. 2009.

strategiatyö on voimakkaasti kaupunkilähtöistä ja sille ovat vakiintuneet omat resurssinsa ja kanavansa, joihin aluekeskusohjelma ei ole tuonut mainittavaa muutosta.

Arviointi- ja kehittämishankkeen loppuraportin merkittävänä tuloksena voidaan pitää havaintoa siitä, että kaupunkipolitiikan keskeiset teemat ja kaupunkiohjelmakonsepti ovat muuttuneet poliittisin perustein aluekeskuskonseptiksi. Nopeasti tapahtuneen muutoksen katsottiin johtuvan siitä, että kaupunkipoliittinen panostus olisi nähty liian rajattuna verrattuna alueellisen kehittämisen haasteisiin. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä jäi samalla sivuun ohjelmatyöstä, ja ohjelman kansallinen ohjaus siirtyi vahvasti keskushallinnolle (ks. luku 3.2.2).

Nyt tehdyn tarkastuksen perusteella aluekeskusohjelman ja kaupunkiohjelmien ohjelmakauden 2007–2009 tulokset ja puutteet olivat samankaltaisia kuin aluekeskusohjelmassa ohjelmakaudella 2001–2006.

3.4.2 KOKO-ohjelman toteutus ja tulosodotukset

Alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) ohjelma-asiakirjan (16.10.2008) mukaan¹⁹⁰ ohjelman tavoitteena on muun muassa parantaa kaikkien alueiden kilpailukykyä ja tasapainottaa aluekehitystä tukemalla vuorovaikutusta ja verkottumista. Ohjelmalla tuetaan myös paikallistason strategista kehittämistyötä, alueiden kansainvälistymistä ja aluekehittämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä.

Tavoitteena on myös toteuttaa Lissabonin sopimuksessa esitettyä alueellisen koheesio-ohjelman ulottuvuutta. Lisäksi ohjelma on yksi väline kytkettäessä kaikki alueet osaksi Suomen ja Euroopan kilpailukykyyn vahvistamista sekä kansallisen innovaatiostrategian alueellistamista. Ohjelma-asiakirjan mukaan ohjelman tavoitteena on myös edistää kestävä kehitystä sekä edesauttaa ekotehokkaiden toimintatapojen käyttöönottoa.

Vuoden 2010 alussa käynnistynyt alueellinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO) on lähtenyt käyntiin suunnitelman mukaisesti¹⁹¹. Osa verkostoista oli toiminut jo aluekeskusohjelman aikana, mikä on helpottanut ohjelman käynnistymistä ja toimijoiden yhteistyön kehittymistä. KOKO-ohjelman puitteissa on edistetty myös suurten kaupunkiseutujen ver-

¹⁹⁰ Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2008a. *Ohjelma-asiakirjaa on päivitetty 19.11.2009; ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2009e. Tavoite on säilynyt samana.*

¹⁹¹ *Hallitus hyväksyi 19.11.2009 KOKOn ohjelma-alueet ja verkostot sekä täydennykset ohjelma-asiakirjaan.*

kostoitumista. Vuorovaikutuksen ja verkottumisen lisääntyminen on ohjelma-asiakirjan ja etukäteisarvioinnin mukaista¹⁹².

Etukäteisarvioinnissa ohjelman valmistelua pidettiin perusteellisena ja ohjelmaehdotusten sisältöä pääosin sellaisina hyvin perusteltuina kokonaisuuksina, jotka tukevat erityisesti kilpailukykykehittämistä ja myös tasapainoista aluekehitystä. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman roolia alueiden vahvuuksien kehittämisessä pidettiin lisäksi selkeänä. Toisaalta etukäteisarvioinnissa nähtiin KOKOn roolina olevan lähinnä valmisteleva ohjelma.

Tarkastuksessa todettiin, että alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman vaikuttavuustavoitteet ovat laadullisia¹⁹³. Tämän vuoksi esimerkiksi tiedon ja kokemusten vaihdon kautta tapahtuvaa positiivisten vaikutusten leviämistä on ongelmallista mitata.

Ohjelma-asiakirjan (19.11.2009) mukaan KOKO-ohjelmalla edistetään kaupunkipolitiikkaa ja ohjelma toimii yhtenä metropolipolitiikan instrumenttina.

Tarkastuksen mukaan laadullisten seurantaindikaattoreiden puuttuminen ja hitaasti päivittyvät indikaattoritilastot (ks. luku 3.3.2)¹⁹⁴ ovat hankaloittaneet sen arviointia, onko ohjelma vaikuttanut ja miten se on vaikuttanut kaupunki- ja metropolipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi ohjelman valmistelevaa roolia – ohjelmahankkeiden tai hankeaihioiden kehittämiseksi muista lähteistä tuettaviksi – voidaan lähtökohtaisesti pitää ongelmallisena hankkeisiin käytettyjen panosten tuloksellisuuden kannalta. Tällainen toiminta-ajatus vähentää ohjelman merkittävyyttä ja vaikuttavuutta ohjelman tavoitteisiin verrattuna. Toisaalta myös osaamiskeskusohjelman perustoiminnan yhtenä tehtävänä on generoida hanketoiminnalle varoja eri lähteistä, mutta raportoidut vaikutukset ovat syntyneet pääosin osaamiskeskustoiminnan perustoiminnalla¹⁹⁵ – ei generoiduissa kehittämishankkeissa¹⁹⁶.

Vuosien 2010 ja 2011 talousarvioiden momentin 32.50.43 (Maakunnan kehittämisraha) selvitysosien mukaan pääosa määrärahasta on ohjelmiin

¹⁹² Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2009d.

¹⁹³ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010, s. 13. Myös jäljempänä luvun 3.4.4 hanketarkastelussa mukana olleen KOKO-ohjelmahankkeen tavoitteet olivat pelkästään laadullisia.

¹⁹⁴ Ohjelma-asiakirjan mukaan välillisiä vaikutuksia aluekehitykseen seurataan BTV- sekä kilpailukykyindikaattoreilla. Ohjelman toimenpiteillä oletetaan vaikuttavan välillisesti näillä mittareilla seurattaviin ilmiöihin.

¹⁹⁵ Ns. perusrahoituksen myötävaikutuksella.

¹⁹⁶ Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2010a, s. 62–68.

sitomaton, maakunnan liittojen ja asianomaisten ministeriöiden käytettäväksi jätettyä määrärahaa. Sitä käytetään muun muassa KOKO-ohjelman kaupunkipoliittisiin tai muihin aluekehittämistoimenpiteisiin. Osaamiskeskusohjelman perustoimintaan käytettävän määrärahan arvioitu käyttö ja määrälliset tavoitteet on puolestaan selvästi eritelty. Määrällisten tavoitteiden asettaminen ei kuitenkaan yksistään riitä takaamaan tulosten luotettavaa mittaamista ja todentamista¹⁹⁷. Asetettujen seurantaindikaattoreiden tulee olla myös relevantteja ja mitattavia.

Vuoden 2010 talousarviossa maakunnan kehittämisraha oli 2,5 miljoonaa euroa pienempi kuin vuoden 2009 talousarviossa. Osaamiskeskusohjelmaan arvioitu määrärahan käyttö säilyi ennallaan (9,0 miljoonaa euroa), joten määrärahavähennys kohdistui sitomattomaan osaan. Vuoden 2011 talousarviossa maakunnan kehittämisraha oli 2,0 miljoonaa euroa vuoden 2010 talousarvion määrärahaa suurempi. Lisäyksestä puolet oli arvioitu käytettäväksi osaamiskeskusohjelmaan (arvioitu käyttö 10,0 miljoonaa euroa) ja puolet sitomattomaan osaan (arvioitu käyttö 22,2 miljoonaa euroa).

KOKO-ohjelman käynnistyessä valtioneuvosto arvioi¹⁹⁸, että ohjelman kansalliseen koordinaatioon sekä kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan periaatepäätösten toteuttamiseen tarvitaan valtion tukea kuhunkin noin 250 000 euroa. Teemaverkostoihin arvioitiin tarvittavan noin 150 000 euroa verkostoa kohti (yhteensä 900 000 euroa), ikärakennemuutosverkostoon (DEMO-verkosto) noin 500 000 euroa¹⁹⁹ sekä työ- ja elinkeinoministeriön palkka- ja muihin toimintamenoihin 500 000 euroa. Ohjelman kokonaismenot olisivat vuosittain 18–20 miljoonaa euroa²⁰⁰.

Maakunnan kehittämisrahan käytön edellytyksenä on vastinrahoitus, jolloin osa tarvittavista varoista tulee kunnilta. Hankkeisiin käytetään pääsääntöisesti puolet valtion ja puolet alueen varoja (50/50), mutta maaseutumaisilla alueilla ja koheesiota parantavissa hankkeissa suhde voi olla 70/30. Myös ikärakennemuutosalueiden verkostoon kuuluvien alueiden hankkeita valtio tukee 70 prosentin avustuksella. Työ- ja elinkeinoministeriön kokonaistuen määräksi arvioitiin korkeintaan 10 miljoonaa euroa vuodessa²⁰¹.

¹⁹⁷ Lisäksi hanketarkastelun perusteella (jäljempänä luvussa 3.4.4) vain yhdessä osaamiskeskushankkeessa kolmesta oli asetettu määrällisiä tavoitteita.

¹⁹⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2009e.

¹⁹⁹ Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2009e (vrt. TEM155:0/2008, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän pöytäkirja 3.2.2010).

²⁰⁰ Hakemusten perusteella tarve oli noin 24 miljoonaa euroa, mutta summaa on tarkennettu.

²⁰¹ TEM155:0/2008, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän pöytäkirja 12.10.2009.

Vuonna 2010 maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomattomasta osasta jaettiin maakunnan liitoille yhteensä noin 19 miljoonaa euroa. Työ- ja elinkeinoministeriön käyttöön jäi 2,2 miljoonaa euroa²⁰², ja se tuli käyttää valtioneuvoston kaupunki-, maaseutu- ja saaristopoliittisten periaatepäätösten toteuttamiseen, KOKOn kansalliseen koordinaatioon sekä näiden toimenpiteiden edellyttämiin toimintamenoihin. Lisäksi määrärahaa voitiin käyttää hankkeisiin, jotka koskevat useampaa kuin yhtä aluetta tai valtakunnallisesti tärkeitä alueita²⁰³.

Maakunnan liitoille jaettava määräraha sisälsi 1,4 miljoonaa euroa alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman kansallisten verkostojen koordinointiin sekä toimintasuunnitelmien mukaiseen toimintaan. Maakunnan liittojen tuli osoittaa tämä määrä verkostoja koordinoiville tahoille. Muilta osin maakunnan liitot voivat päättää, miten ne käyttävät määrärahaa KOKO-ohjelmatyöhön ja muihin alueiden kehittämishankkeisiin. Muita kehittämishankkeita ovat maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman tavoitteiden mukaiset hankkeet. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan²⁰⁴ vuonna 2010 KOKO-alueille ja verkostoille kohdentui yhteensä noin 9,5 miljoonaa euroa.

KOKO-ohjelman tavoitteena oli sovittaa ohjelma osaksi maakunnallista suunnittelu- ja aluekehittämisjärjestelmää sekä liittää ohjelman tavoitteet, linjaukset ja toimenpiteet yhteen maakuntaohjelmien kanssa. Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan maakunnan liitot katsovat, että KOKO-ohjelma on huomioitu riittävästi liittojen maakuntaohjelmissa. KOKOn rooliksi on kuitenkin nähty pikemminkin paikallisen tason aluelähtöinen kehittäminen kuin maakuntatason toiminta. Toisaalta KOKO-ohjelman avulla pyritään vastausten mukaan saavuttamaan myös maakuntaohjelman tavoitteita:

- "KOKO-ohjelman linjaukset täydentävät maakuntasuunnitelman linjauksia sekä maakuntaohjelman tavoitteita ja toimenpidekokonaisuuksia."
- "KOKO-ohjelma-alueiden tavoitteet on huomioitu maakuntaohjelmassa."
- "KOKO-ohjelmien rooli maakuntaohjelman toteuttamisessa on esitetty tarkemmin maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa, TOT-SUssa."
- "KOKO on maakuntaohjelman toteuttamisen tärkeä työkalu. Maakuntaohjelmassa on yhteen sovitettu EU-ohjelmat ja kansalliset erityisoh-

²⁰² Työ- ja elinkeinoministeriö 2010e.

²⁰³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010e, Liite 1.

²⁰⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.

jelmat. KOKO toimii erityisesti elinkeino- ja innovaatiopolitiikan koordinoinnin välineenä.

- "KOKO-ohjelma ja maakuntaohjelma perustuvat samoihin strategisiin kärkiin."
- "KOKO toteuttaa maakuntaohjelmaa seudullisena rahoitusinstrumenttina."

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan yhdeksän maakunnan liittoa piti maakunnan kehittämisrahaan perustuvaa kaupunkipoliittisten toimien tukijärjestelmää selkeänä mutta kahdeksan epäselvänä. Epäselvyyttä liittyi erityisesti KOKO-ohjelman rahoitukseen:

- "KOKO-rahoituksen kanssa oli pitkään epäselvä tilanne."
- "Ennen oli [selkeä], nykyään ei ole. KOKO-ohjelma yritti viimeksi "varastaa" suuren osan vapaasta maakunnan kehittämisrahasta."
- "KOKO haukkaa suuren osan maakunnan käytettävistä resursseista, jolloin maakunnalliseen omaan valintaan perustuviin hankkeisiin jää pienempi liikkumavara."

Maakunnan liittojen näkemyksissä arvosteltiin myös ohjelmarakennetta siksi, että se tuhlaa resursseja. Käytettävissä oleviin varoihin verrattuna hallintoa katsottiin olevan liikaa. KOKOn merkitys kaupunkipoliittikan toteuttajana oli myös epäselvä:

- "Erillistä kokonaisnäkemyistä kaupunkipoliittikan rahoituksesta ei järjestelmätasolla ole. Hankkeita toteutetaan yksittäisillä rahoituspäätöksillä – ei osana ko. järjestelmää."
- "Järjestelmä on kokonaisuudessaan eri ministeriöiden kautta tulevine rahoituspäätöksineen turhan raskas monine päättäjinään."

Maakunnan liitot olivat myös huolissaan maakunnan kehittämisrahan jakamisen päätösvallasta. Maakunnan liittojen mielestä erillistä tukijärjestelmää kaupunkipoliittikkaa varten ei tarvita, koska se "pirstaloisi jo entisestään monen pillin kautta tippuvaa rahoitusta". Rahoituksen pirstaloituminen eri rahoituslähteisiin tuottaa maakunnan liittojen mukaan myös "turhaa hallinnollista taakkaa", koska järjestelmä on jo nyt liian raskas. Pirstaloituminen vähentää myös mahdollisuutta ohjata varoja suunnitelmallisesti strategisesti tärkeisiin kaupunkipoliittisiin toimiin, kohteisiin tai synergiaa tuottaviin hankekokonaisuuksiin.

Nykyisen tukijärjestelmän selkeyttä korostavat liitot katsoivat, että nykyiset mallit mahdollistavat myös kaupunkien kehittämisen ja että ei ole tarkoituksenmukaista kiintiöidä maakunnan kehittämisrahaa käytettäväksi eri tarkoituksiin. Lopullisen käytön olisi myös vastaisuudessa oltava maakunnan liiton päätettävissä. Maakunnan liiton harkinnassa olisi myös se,

kuinka paljon liitto käyttää maakunnan kehittämisrahasta kaupunkipoliittikkaa edistäviin hankkeisiin. Pää tarkoituksena olisi saada maakuntaohjelmaan ja toteuttamissuunnitelmaan kirjatut, keskeiset kehittämishankkeet ja -kokonaisuudet toteutumaan.

Tarkastuksessa havaittiin, että KOKO-ohjelman kaupunkipoliittisiin toimiin kohdistuvia panoksia ja vaikutuksia on ongelmallista todentaa. Todentamista vaikeuttaa myös se, että hallinnon ja aluekehityksen ministeriöryhmä (HALKE) on päättänyt, ettei KOKOlla ole omia, sille osoitettuja määrärahoja²⁰⁵. Tästä syystä KOKO-ohjelmaan tai sen kaupunkipoliittisiin toimiin ei ole erillisesti varattuja varoja. Tavoiteltuja kaupunkipoliittisia vaikutuksia saattaa vaikeuttaa se, että maakunnan liitoilla on merkittävä rooli maakunnan kehittämisrahan jaossa alueellaan, jolloin riittävä kohdentaminen kaupunkipoliittisiin toimiin voi olla epävarmaa.

Tukijärjestelmän epäselvyys saattaa haitata KOKO-ohjelman profiloitumista. Edellä todettiin, että ohjelmakausilla 2001–2006 ja 2007–2009 AKO-ohjelman seurantajärjestelmän puutteet ovat vaikeuttaneet alueellisten hankkeiden ja niiden tulosten sekä välillisten vaikutusten arviointia. Puutteet näyttäisivät siirtyneen ainakin osittain myös KOKO-ohjelman alkuvaiheeseen.

Seurannan kehittämiseksi avattiin 20.7.2010 KOKO-tietopankki testattavaksi ja edelleen kehitettäväksi. Tavoitteena oli myös se, että KOKO-alueet ja -verkotot syöttävät tiedot vuoden 2010 toimenpiteistä tietopankkiin vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä²⁰⁶. Pyrkimyksenä on käyttää tietopankkia käytännön kehittämiseen sekä raportointiin, seurantaan ja tulevien toimenpiteiden suunnitteluun. Tietopankkia on tarkoitus käyttää myös eräänä vuoden 2011 väliarvioinnin tietolähteenä²⁰⁷. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan²⁰⁸ KOKO-tietopankkia käytetään lähinnä tiedon vaihtokanavana. Virallisena seurantajärjestelmänä toimii edelleen FIMOS-seurantarekisteri.

Maakunnan liittojen näkemysten mukaan KOKO-tietopankki ei ole ollut tuen myöntäjän näkökulmasta tarpeellinen tietolähde, koska käytössä on FIMOS-seurantarekisteri. KOKO-tietopankin mahdollisuuksien hyödyntämisestä ei ole myöskään informoitu tarpeeksi maakunnan liittoja. Maa-

²⁰⁵ Ks. TEM155:0/2008, *Kaupunkipoliitiikan yhteistyöryhmän pöytäkirja 21.8.2009*.

²⁰⁶ *Tähän mennessä oli järjestelmään kirjattu lukumääräisesti noin 40 prosenttia toimenpiteistä. Tietopankin palvelu tulee sisältämään tiedot 52 KOKO-alueen ja 7 verkoston toimenpiteistä. Joulukuun lopussa (28.12.2010) toimenpiteiden kirjauksissa oli vielä puutteita. Myös verkostojen toimenpidekirjaukset puuttuivat.*

²⁰⁷ *Lähde: <http://www.kokotietopankki.fi>.*

²⁰⁸ *Haastattelu 27.9.2010.*

kunnan liitot katsoivat myös, että FIMOS-seurantajärjestelmässä tulisi tarvittaessa pystyä paremmin poimimaan ne hankkeet, jotka liittyvät kaupunkiohjelmiin, mutta FIMOS-seurantarekisterin käyttö ei riittävästi tue tätä toimintaa. Seurantajärjestelmät eivät myöskään pysty täysin luotettavasti kertomaan kuin kohdennetun tuen sekä alustavan arvion seurantamittareiden toteutuneista arvoista. Liitoilla on edelleen käytössä omia excel-pohjaisia seurantajärjestelmiä sitoumuksien ja maksatusten seurantaan ja yhteenvetoihin (seurantajärjestelmistä tarkemmin jäljempänä luvussa 3.4.4).

Vuonna 2011 tehtävässä KOKOn väliarvioinnissa arvioidaan tyyppiverkoston (DEMO-verkosto) toimivuus ja jatko sekä uusien tyyppiverkostojen tarve. Myös verkostopilotteina käynnistyneiden maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) verkoston, kansainvälistymisverkoston ja matkailukeskittymäverkoston jatkamisesta päätetään väliarvioinnin perusteella. Loppuarviointi tehdään vuonna 2013. Tarkastuksen perusteella väliarvioinnissa tulisi arvioida myös KOKO-tietopankin hyödynnettävyys tietolähteenä.

KOKO toimii instrumenttina myös metropolipolitiikan toteuttamisessa. Pääkaupunkiseudun koheesio- ja kilpailukykyohjelma (PKS-KOKO) on jatkoa vuodesta 2002 toimineelle Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmalle. PKS-KOKO-ohjelma on laadittu vuosiksi 2010–2013, ja se on yksi KOKO-ohjelman 52 ohjelma-alueesta. Ohjelma-alueeseen kuuluvat Helsingin lisäksi Espoo, Kauniainen, Kirkkonummi ja Vantaa. Ohjelman keskeisin tavoite on varmistaa kansainvälinen huippuosaaminen. Hankekokonaisuuden lähtökohtana on metropolialueen kilpailukykystrategia²⁰⁹. Tarkoituksena on osaltaan tukea metropolipolitiikan ja kansallisen innovaatiostrategian tavoitteita sekä edistää valtioneuvoston kaupunkipolitiikan periaatepäätöksessä vuosiksi 2009–2011 tehtyjen linjausten toteuttamista. PKS-KOKOn ohjelmakauden (vuodet 2010–2013) kokonaiskustannuksiksi on arvioitu²¹⁰ noin 2,4 miljoonaa euroa, josta valtio maksaisi puolet.

PKS-KOKOn operatiivinen johto- ja koordinoituvastuu on Helsingin kaupungin tietokeskuksella²¹¹. Ohjelmassa on neljä toimenpidekokonaisuutta ja kärkihanketta²¹²:

²⁰⁹ Ks. myös työ- ja elinkeinoministeriö 2010c, s. 16.

²¹⁰ Pääkaupunkiseudun koheesio- ja kilpailukykyohjelmaehdotus (PKS-KOKO).

²¹¹ Vastasi myös Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman 2008–2010 koordinoinnista.

²¹² Helsingin kaupungin tietokeskus 2010.

1. metropolialueen osaamisen hyödyntäminen opiskeluedellytyksiä ja oppilaitosyhteistyötä parantamalla (kärkihankkeena Opiskelijametropoli-hanke)
2. osaajien uralla etenemisen mahdollisuuksien lisääminen ja varmistaminen (kärkihankkeena Opinnoista osaajaksi -hanke)
3. kansainvälisten yritysten ja osaajien asettautumista tukevan palvelukonseptin kehittäminen (kärkihankkeena NoWrongDoor-hanke)
4. kulttuurien välisen vuorovaikutuksen, yhteisöllisyyden ja viihtyvyyden kasvattaminen (kärkihankkeena Monikulttuurinen johtaminen käytäntöön -hanke).

PKS-KOKO osallistuu lisäksi valtakunnalliseen teemaverkostoon (luovat alat -verkosto). PKS-KOKO toimii myös seudullisena kehittämisfoorumina metropolialueen kilpailukykystrategian toteuttamisessa. PKS-KOKOlla on siten edellytyksiä tulla merkittäväksi tekijäksi valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen, metropolialueen kilpailukykyyn vahvistamista koskevan aiesopimuksen²¹³ toimenpiteiden toteuttamisessa (ks. luku 3.1.2). Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan kilpailukykyaiesopimuksen hankkeita viedään kuitenkin eteenpäin pääasiassa muuten kuin PKS-KOKOn avulla. Ympäristöministeriön edustajien mukaan PKS-KOKOn yhteydet metropolipolitiikan toteuttamiseen ovat olleet toistaiseksi vähäiset.

PKS-KOKOn kärkihankkeet noudattelevat ohjelmaa edeltäneen Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman teemoja. Kaupunkiohjelman menoihin osallistuivat pääkaupunkiseudun kaupungit sekä työ- ja elinkeinoministeriö, joka tuki ohjelmaa maakunnan kehittämisrahasta aluekeskusohjelmaan ja kaupunkipolitiikkaan varatulla osalla.

Ensimmäinen kaupunkiohjelma (vuodet 2002–2004) oli aloite konkretisoida suomalainen suurkaupunkipolitiikka. Painotuksina olivat seuraavat²¹⁴:

- vahvistaa huippuosaamista ja monipuolista tietopääomaa
- oppiva kaupunkiseutu
- vahvistaa osallisuutta ja sosiaalista eheyttä.

Toisen ohjelman (vuodet 2005–2007) tavoitteena oli parantaa pääkaupunkiseudun kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteisiä edellytyksiä toimia maailmanluokan liiketoiminta- ja innovaatiokeskuksena sellaisin toimenpitein, jotka parantavat asumisen, oppimisen, työnteon ja yrittämisen mahdolli-

²¹³ TEM047:00/2009, 17.3.2009.

²¹⁴ Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2008–2010.

suuksia seudulla. Edellä mainitut kaupunkiohjelman teemat ovat myös metropolipolitiikan pääkysymyksinä. Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelman kolmannen ohjelmakauden (vuodet 2008–2010) perustana olikin korostaa pääkaupunkiseudun strategian ohella tuolloin juuri käynnistettyä metropolipolitiikkaa toimenpiteitä valittaessa. Kolmannella ohjelmakaudella ohjelman koordinoinnissa paneuduttiin myös Pääkaupunkiseudun koheesio- ja kilpailukykyohjelman (PKS-KOKO) valmistelun sekä seutuhankkeiden yhteistyön edistämiseen. Kolmannen kaupunkiohjelman hankkeiden tuloksina on raportoitu muun muassa innovaatioympäristöjen vahvistuminen, seudullisen yhteistyön lisääntyminen, hyvinvointipalveluiden ja niihin liittyvien sovellusten kehittäminen, kulttuuripalveluiden kehittäminen ja niihin liittyvien informaatiopalveluiden toteuttaminen. Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmien linjaukset ja raportoidut tulokset näyttäisivät tukevan kilpailukyvyyn vahvistamistavoitetta.

PKS-KOKOn omien toimenpidekokonaisuuksien hankkeet ovat vasta alkuvaiheissaan. KOKO-tietopankista saatavien toimenpidekuvausten perusteella PKS-KOKOn kärkihankkeiden tavoitteena oli lähinnä kehittää yhteistyötä sekä lisätä alueen vetovoimaa ja kansainvälisyyttä. Myös osaamisen tai innovoinnin lisääminen oli mainittu. Edellä mainitut kuvaukset tukevat kilpailukyvyyn vahvistamistavoitetta, mutta kilpailukyvyyn vahvistaminen ei tullut suoranaisesti ilmi hankekuvauksissa. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan ohjelmassa kilpailukyky on mielletty laajasti. Siihen on mukaan luettu osaaminen sekä vetovoimaa vahvistavat muut tekijät.

Muulla maassa kilpailukyvyyn vahvistaminen oli mainittu suoraan vain yhdessä hankkeessa 17 tarkastetusta KOKO-hankkeesta²¹⁵. Kilpailukyvyyn vahvistamista tukevia toimia, kuten osaamisen ja innovoinnin lisääminen, MAL-kehittäminen (maankäyttö, asuminen, liikenne), kansainvälistyminen ja alueen vetovoiman parantaminen mainittiin kylläkin useammassa hankkeessa (näistä toiminnoista oli mainintoja yhteensä kymmenessä hankkeessa). Työvoiman saamisen turvaaminen mainittiin yhdessä ja hyvinvoinnin edistäminen samoin yhdessä hankkeessa. Tarkastuksessa korostetaan, että suuri osa näistä tavoitteista on myös alueiden kehittämisen

²¹⁵ Tarkastuksessa valittiin KOKO-tietopankista satunnaisesti yksi hanke kustakin maakunnan liitosta lukuun ottamatta Kainuun maakunta -kuntayhtymää, josta ei ollut kirjattu toimenpiteitä. Myös Uudenmaan liiton hankekirjaukset olivat puutteelliset: Kuuma-seudun ja Länsi-Uudenmaan toimenpiteitä ei ollut kirjattu, joten niistä ei ollut hankkeita mukana. Itä-Uudenmaan liitosta oli puolestaan hanke mukana tarkastelussa. Uudenmaan liiton hankkeista pääkaupunkiseudun toimenpiteet olivat mukana PKS-KOKO-tarkastelussa.

Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan liitot yhdistyivät 1.1.2011.

yleisiä tavoitteita (ks. luku 2.1.2)²¹⁶. Tästä syystä ei ole selvää, pyritäänkö KOKOlla saavuttamaan ennemminkin alueiden kehittämisen yleisiä tavoitteita kuin kaupunkipolitiikan tavoitteita.

Tarkastetuista 17 hankkeesta kahdeksaan liittyi koko maakunnan tai sen osa-alueen kehittäminen. Kolme hankkeista tavoitteli selvästi maaseudun vetovoiman tai yrittäjyyden kehittämistä. Loput kuusi (noin 35 prosenttia) liittyivät kaupunkiseudun kehittämiseen. Koheesion vahvistamiseen liittyvää syrjäytymistä ei mainittu missään näistä hankkeista. Sitä vastoin yhteistyön edistäminen mainittiin kuudessa hankkeessa. Muita alueellista kehittämistä tukevia toimia mainittiin kolmessa hankkeessa.

Tarkastuksessa saatujen tietojen perusteella yhteistyötä on edistetty myös KOKO-verkostoilla, joilla on lisätty vuorovaikutusta sekä kaupunkien välillä että kaupunkien ja maaseudun välillä (muun muassa MAL- ja DEMO-verkostot)²¹⁷.

Tarkastuksen perusteella KOKO-ohjelmalla on tavoiteltu selvimmin alueellisen koheesion vahvistamiseen liittyvää yhteistyön edistämistä. Yhteistyön edistäminen on yksi keskeisistä ohjelman tavoitteista. Yksittäisissä hankkeissa oli mainittu usein myös kilpailukyvyyn vahvistamista tukevia toimia, mutta tavoitteet olivat hajautuneita, eikä niillä suoranaisesti pyritty vahvistamaan kilpailukykyä. KOKO-ohjelman hankkeiden tuloksia ei ollut tarkastushetkellä (28.12.2010) kirjattu KOKO-tietopankkiin, joten vielä on avoinna, miten koheesio- ja kilpailukykyohjelma on vastannut kilpailukykytavoitteisiin. Ohjelman kaupunkipoliittisten toimien edistäminen näyttäisi edellyttävän terävöittämistä. Maakunnan liitot näkivät KOKOn rooliksi lähinnä paikallisen tason aluelähtöisen kehittämisen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkastuksen suosituksia terävöittää KOKOa ja parantaa seurantaa oikeaan osuvina. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy myös siihen näkemykseen, että koheesion painottamisen sijasta tulisi vastaisuudessa painottaa enemmän alueiden kilpailukykyä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo lisäksi, että KOKOlla on ollut merkittävä rooli vuorovaikutuksen vahvistajana ja kaupunkipolitiikan laajentajana. KOKOn tehtävänä on ollut toiminnallisten alueiden sisäisen ja alueiden välisen yhteistyön tiivistäminen ja vahvistaminen. Tähän on liittynyt myös vyöhykkeiden ja teemallisten yhteistyöverkostojen vahvistaminen sekä laajempien kehityskäytävävyöhykkeiden luominen. KOKO on myös toiminut tärkeänä aree-

²¹⁶ Ks. alueiden kehittämisen yleisistä tavoitteista myös <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2149>.

²¹⁷ KOKO-tietopankissa ei ollut verkostojen toimenpidekuvauksia tarkastushetkellä (28.12.2010).

nana vertaisoppimiselle, ja ohjelman tavoitteellisuus on ollut pohjana sille, että kehittämistoiminta on perustunut alueiden omiin ehtoihin, ja näin alueiden kehittämisagendoissa on huomioitu yhä paremmin alueiden omat vahvuudet ja ominaisuudet.

3.4.3 Metropolipolitiikan toteuttaminen ja haasteet

Pääkaupunkiseudun erityiskysymyksiä varten on käynnistetty politiikka-kokonaisuus metropolialueen kehittämiseksi pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaisesti. Metropolipolitiikan toimenpiteet (ks. luku 3.1.2) ovat kohdistuneet tavoitteiden mukaisesti metropolialueen maankäytön, asumisen ja liikenteen, elinkeinopolitiikan ja kansainvälistymisen, monikulttuurisuuden, maahanmuuton ja kaksikielisyyden sekä sosiaalisen eheyden kysymyksiin.

Metropolipolitiikkaa on toteutettu metropolipolitiikkaa koordinoivan hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (HALKE) painopistepäätöksen (13.12.2007) mukaisesti viiden kärkihankkeen avulla. Metropolialuetta koskeviin valtioneuvoston toimenpiteisiin on kuulunut lisäksi valtakunnallisen alueidenkäytön tavoitteiden tarkistaminen sekä asuntopoliittinen toimenpideohjelma.

Ympäristöministeriön tavoitteet ja toimet ovat tukeneet valtioneuvoston tarkistamien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden periaatteita. Ympäristöministeriö on pyrkinyt edistämään valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan valtioneuvoston päätöksen toimeenpanoa erityisesti maakuntakaavojen ohjauksessa sekä viranomaisyhteistyössä²¹⁸. Ympäristöministeriön oman arvion mukaan (ks. myös Valtion tilinpäätöskertomukset 2009 ja 2010²¹⁹) valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat hyvin maakuntien ja kuntien kaavoituksessa.

Metropolipolitiikan kärkihankkeiden edistymistä²²⁰ on tukenut valtion ja metropoliseudun kuntien välinen aiesopimusmenettely, jolla on edistetty toimijoiden kumppanuutta metropolipolitiikan asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Kärkihankkeen 1²²¹ mukaista aiesopimusta Helsingin seudun asunto- ja tonttitarjonnasta on kuntakohtaisesti toteutettu varsin eri tavoin. Ympäris-

²¹⁸ *Ympäristöministeriö 2011.*

²¹⁹ *Valtiovarainministeriö 2010a, s. 365 ja valtiovarainministeriö 2011, s. 359.*

²²⁰ *Ks. myös valtiovarainministeriö 2010a, s. 376 ja valtiovarainministeriö 2011, 368.*

²²¹ *Kärkihankke 1: Valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen aiesopimuksen laatiminen riittävän asunto- ja tonttitarjonnan turvaamiseksi sekä tähän liittyen val-*

töministeriön arvion mukaan²²² valtioneuvoston asettama tavoite Helsingin seudun asuntotonttitarjonnan ja asuntotuotannon kasvusta sekä yhdyskuntarakenteen eheytymisestä on saavutettu vain tyydyttävästi. Ministeriön mukaan²²³ kokonaisasuntotavoitteista jälkeen jääminen on osaltaan johtunut talouden taantumasta: vapaarahoitteinen asuntotuotanto on lähes tyrehtynyt. Elpymistä on kuitenkin ollut havaittavissa vuoden 2010 loppupuolella.

Arvioidessaan metropolipolitiikan toteumista vuonna 2008 HALKE piti tärkeänä, että matalasuhdanteen tuomat mahdollisuudet lisätä kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa ja kasvattaa asuntotonttivarannon hyödynnetään täysimääräisesti aiesopimusta toteutettaessa²²⁴. Aiesopimuksen mukaan vuosittaisesta asuntotuotannosta osoitetaan 20 prosenttia kohtuuhintaisena valtion tukemana vuokra-asuntotuotantona. Ympäristöministeriön arvion mukaan valtion tukeman asuntotuotannon edellytykset ovat parantuneet ja tavoitteet voidaan ylittää²²⁵. Helsingin seudun kuntien yhteisesti vuosiksi 2008–2017 sopima asuntotuotantotavoite on vuodessa keskimäärin 13 290, josta vuokra-asuntoja on 2 660 (20 prosenttia)²²⁶. Ympäristöministeriön mukaan²²⁷ tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että vuosittain kaavoitetaan noin 1,4 miljoonaa m² uutta asuntokerrosalaa. Vuosina 2008 ja 2009 Helsingin seudulla kaavoitettiin noin 1 miljoonaa kerrosneliometriä. Pääkaupunkiseudun kaupungit onnistuivat tavoitteen toteuttamisessa kehyskuntia paremmin.

Kasvukeskuksissa riittävä vuokra- ja omistusasuntojen määrä sekä vuokrien ja asuntohintojen maltillinen kehitys ovat toteutuneet vain välttävästi. Valtioneuvoston 14.2.2008 tekemässä periaatepäätöksessä valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi katsottiin, että erityisesti riittämätön vuokra-asuntotarjonta kasvukeskuksissa on muodostunut talouskasvun ja hyvän työllisyyskehityksen esteeksi.

Pääkaupunkiseudun ydinalueiden asumisen korkea hintataso ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puute ovat vaikeuttaneet seudun työvoimansaantia ja samalla hajauttaneet yhdyskuntarakennetta entistä enemmän.

tiöneuvoston asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa erityisesti Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevat ratkaisut. Helsingin seudun MAL-vision toteuttamispolkuun liittyvän valtion ja kuntien yhteistyön kehittäminen.

²²² Ks. valtiovarainministeriö 2010a, s. 365.

²²³ Ympäristöministeriö 2010a.

²²⁴ Valtioneuvoston selonteko VNS 9/2010 vp.

²²⁵ Ympäristöministeriö 2009, s. 17 ja ympäristöministeriö 2010a.

²²⁶ MAL-neuvottelukunta, 18.1.2008.

²²⁷ Ympäristöministeriö 2010a.

Tarkastuksen perusteella tulos heikentää kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen mukaisten toimintalinjausten toteutumista (ks. luku 3.2.2).

Kärkihanke 2²²⁸ koskee aiesopimusta Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmasta. Sen haasteena on vastata yhdyskuntarakenteen ongelmiin: metropolialueen laajuuteen, kuntien lukumäärään ja seudun nopeaan kasvuun. Pällekkäiset prosessit ovat vaikeuttaneet sitoutumista aiesopimuksen päätöksiin ja päätösten käytännön toimeenpanoa. Tarkastusaineistojen mukaan²²⁹ suunnittelun ja toteutuksen yhteen sovittamisen ongelmat haittaavat hyvin toimivan ja ekotehokkaan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämistä. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen lisää edelleen liikenteen kasvua ja ruuhkautumista, energian kulutusta sekä infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitokustannuksia. Liikenteen kasvu puolestaan heikentää ilmanlaatua sekä lisää melua ja kasvihuonekaasupäästöjä. Kehitys on vastoin kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen ilmastomuutoksen haasteisiin vastaamisen toimintalinjauksia. Liikenne- ja viestintävaliokunta on lausunnossaan LiVL 17/2010 vp. – VNS 9/2010 vp. todennut, että suuret liikennemäärät, ruuhkautuminen, asukasmäärien ja työpaikkojen määrän kasvu sekä kaupunkirakenteen laajeneminen ja hajoaminen ovat sellaisia tekijöitä, jotka hallitsemattomina voivat olla uhkana metropoliseudun kilpailukyvyille tai kestäväälle kehitykselle.

Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (PLJ 2007)²³⁰ uhkakuvina ovat seuraavat seikat: liikennejärjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen käytettävissä olevat varat supistuvat, suunnitelman pitkäjänteiseen toteuttamiseen sitoutuminen epäonnistuu sekä se, että keskitytään yksipuolisesti suuriin infrastruktuurihankkeisiin.

PLJ 2007:stä tehdyn arvioinnin mukaan²³¹ suunnitelma on edennyt hyvin, mutta suunnittelualuetta toivottiin laajennettavan niin, että se kattaa koko työssäkäyntialueen. Pohjoismaisessa asiantuntija-arvioinnissa puolestaan katsottiin, että Helsingin seudulla tulee vastaisuudessa keskittyä erityisesti liikenteen kasvun hillintään. Keinoiksi esitettiin joukkoliikenteen käytön lisäämistä sekä kävelyn ja pyöräilyn edistämistä²³². Nämä

²²⁸ *Kärkihanke 2: Seudun keskeisten maankäyttöratkaisujen ja liikenneinvestointien tiiviimpi yhteen sovittaminen muun muassa uudistamalla pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaan perustuva aiesopimus.*

²²⁹ *Ks. valtioneuvoston selonteko VNS 9/2010 vp. ja Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010a.*

²³⁰ *YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta 2007.*

²³¹ *Ks. YTV 2008.*

²³² *Emt.*

keinot on nostettu kaupunkipolitiikan periaatepäätöksessä 2009–2011 kaupunkisuunnittelun keskeiseksi lähtökohdaksi autoriippuvuuden vähentämiseksi²³³.

Seuraavaa liikennejärjestelmäsuunnitelmaa on valmisteltu koko Helsingin seudun yhteisenä hankkeena (HLJ 2011) siten, että liikennejärjestelmäpäätös voidaan tehdä vuoden 2011 alussa. Suunnitelman valmistelussa otetaan lisäksi huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Tarkastuksessa saadun näkemyksen perusteella myös kärkihankkeen 2 tavoitteita tukisi se, että liikennejärjestelmäsuunnitelma laajennetaan kosemaan koko Helsingin seutua. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö ilmoittaa, että liikennejärjestelmäsuunnitelma (HLJ 2011) on hyväksytty HSL:n hallituksessa maaliskuussa 2011 ja että liikennejärjestelmä sisältää pääkaupunkiseudun lisäksi koko Helsingin seudun.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (HLJ 2011) sisältää paljon liikennehankkeita. Valtiovarainministeriö katsoo, että jo tässä vaiheessa näyttää siltä, että valtion määrärahat eivät tule riittämään niihin kaikkiin. Siksi muut rahoituskeinot, kuten ruuhkamaksut tai vastaavat, tulee ottaa vakavasti huomioon.

Metropolialueen kilpailukyvyyn vahvistamista tavoittelevalla aiesopimuksella on tuettu kärkihankkeen 3²³⁴ mukaista kilpailukykystrategian toteutusta ja Helsingin seudun pyrkimyksiä maailmanluokan innovaatiokeskittymäksi. Metropolialueen kilpailukykystrategian painopisteisiin ja aiesopimuksen teemoihin²³⁵ liittyviä toimenpiteitä (yhteensä 10) on tuettu valtion ja kuntien varoin. Aiesopimuksen tavoitteena on lisätä metropolialueen kilpailukykyisyyttä kansainvälisesti. Ongelmana on ollut muun muassa se, ettei Suomi ole ollut riittävän houkutteleva ulkomaisille tutki-

²³³ Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2009b, s. 18.

²³⁴ Kärkihanke 3: Metropolialueen kilpailukykystrategian valmistelun ja toteutuksen tukeminen valtion ja seudun kuntien yhteistyöllä innovaatiopolitiikassa (muun muassa innovaatioyliopisto), osaamisen kehittämisessä, osaavan työvoiman saannin varmistamisessa ja ulkomaisessa markkinoinnissa.

²³⁵ Kilpailukykystrategian mukaiset painopisteet ja aiesopimusta toteuttavat neljä teemaa ovat:

- huipputason koulutuksen ja osaamisen vahvistaminen
- hyvän elämänlaadun sekä viihtyisän ja turvallisen elinympäristön rakentaminen
- käyttäjälähtöisten innovaatioympäristöjen vahvistaminen ja innovatiivisten julkisten hankintojen kehittäminen
- metropolialueen kansainvälistyminen ja kytkeytyminen globaaleihin verkostoihin.

joille, hyvin koulutetuille asiantuntijoille tai osaamisintensiivisille yrityksille²³⁶. Yhtenä esteenä on ollut pääkaupunkiseudun asumisen kalleus.

Vuoden 2010 alusta toimintansa aloittanut Aalto-yliopisto²³⁷ on puolestaan ollut yksi merkittävimpiä kärkihanketta 3 tukevia toimia. Aiesopimuksen valmistelun kuluessa Helsinki valittiin (25.11.2009) lisäksi maailman design-pääkaupungiksi vuodeksi 2012. Aiesopimuksessa on todettu, että World Design Capital (WDC) Helsinki 2012 -hankkeesta tehdään vuoden 2010 aikana valtioneuvoston periaatepäätös. Se tehtiin 24.9.2010. Valtio osallistuu hankkeeseen viidellä miljoonalla eurolla, josta työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoja on kolme miljoonaa euroa²³⁸. Tarkoituksena on lisäksi, että opetus- ja kulttuuriministeriö tukee hanketta kahdella miljoonalla eurolla vuosina 2011–2012²³⁹. Valtion viiden miljoonan euron tuen ehtona on se, että Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen ja Lahti osoittavat hankkeelle vähintään sopimansa kuusi miljoonaa euroa.

Pääkaupunkiseudun rehtorifoorumin ja kaupunkien keväällä 2008 käynnistämä ja valtion kanssa²⁴⁰ keväällä 2010 allekirjoittama sopimus metropolialueen tutkimus- ja yhteistyöohjelmasta (KatuMetro) tukee myös kärkihankkeen 3 tavoitteita. KatuMetro-ohjelma rakentuu neljän temaattisen painopistealueen ympärille. Talous ja kilpailukyky -teeman lisäksi painopisteinä ovat kaupunkirakenne ja elinympäristö, hyvinvointipolitiikat ja -palvelut sekä monikulttuurisuus ja maahanmuutto. Teema-alueita tuetaan KatuMetro-ohjelman omien kärkihankkeiden avulla. Ohjelma käynnistyi täysimittaisena vuoden 2011 alusta lähtien.

Maahanmuuttajien kotoutumista sekä työllistymisen nopeuttamista ja tehostamista koskevalla aiesopimuksella on pyritty vastaamaan lisäänty-

²³⁶ Ks. *Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report*, www.evaluation.fi.

Syksyllä 2009 valmistuneen kansainvälisen innovaatiojärjestelmän arvioinnin tavoitteena oli saada monipuolinen, kansainväliseen huippuasiantuntemukseen perustuva näkemys siitä, mitä rakenteellisia uudistuksia kansallisen innovaatiostrategian linjaukset edellyttävät. Tarkoituksena oli tunnistaa uuden laaja-alaisen innovaatiopolitiikan kannalta keskeisiin toimintatapoihin, organisaatioihin ja resurssien kohdistamiseen liittyvät haasteet.

²³⁷ Aalto-yliopisto aloitti toimintansa 1.1.2010, jolloin Helsingin kauppakorkeakoulu, Taideteollinen korkeakoulu ja Teknillinen korkeakoulu yhdistyivät.

²³⁸ Tapahtuisi määrärahan kertaluonteisena siirtona momentilta 32.20.40 momentille 32.20.41.

²³⁹ Hallituksen esitys (227/2010 vp.) eduskunnalle vuoden 2010 neljänneksi lisätalousarvioksi.

²⁴⁰ Liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö.

vään työperäiseen maahanmuuttoon²⁴¹ kärkihankkeen 4²⁴² mukaisesti. Sopimuksen viimeistelytyötä hankaloitti kuitenkin epäselvyys lisäresursoinnin mahdollistamisesta alueen työ- ja elinkeinotoimistoille²⁴³. Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välinen aiesopimus maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi allekirjoitettiin joulukuussa 2009 (ks. luku 3.1.2), kun alkuperäisenä tavoitteena oli syksy 2008. Aiesopimuksessa toimenpiteiden tarve maahanmuuttajien työllisyydenhoidon kehittämiseksi katsottiin pysyväksi ja sen arvioitiin vahvistuvan entisestään nopeasti kasvavan maahanmuuttajaväestön määrän myötä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ministeriön näkökulmasta olennaista maahanmuuttajien kotoutumista sekä työllistymisen nopeuttamista ja tehostamista koskevan aiesopimuksen toteutuksessa on se, että työ- ja elinkeinotoimistojen lisäresurssit on hoidettu työllisyysvaroin. Pysyvien resurssien tarve on ilmeinen, mutta valtion tuottavuusohjelman ja toimintamäärärahojen niukkuuden takia aiesopimuksen puitteisissa palkatun ja työtehtäviinsä jo perehtyneen henkilöstön määräaikaisten työsuhteet päättyvät vuoden 2011 lopulla, kun aiesopimuksen kolmas vuosi 2012 vasta käynnistyy. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan määrärahojen riittävyys vuonna 2012 on vielä epävarmaa.

Monikulttuurisuuden yleistyminen on puolestaan lisännyt metropoli-alueella muille alueille epätyypillisiä sosiaalisen eheyden ja alueiden välisen segregaatoin uhkia. HALKEN mukaan²⁴⁴ maahanmuuttajaväestön kotouttamisessa ja maahanmuuttajakeskittymien synnyn ehkäisemisessä keskeisinä tekijöinä ovat asuinalueiden viihtyisyys sekä vuokra-asumismahdollisuuksien turvaaminen omistuspohjiltaan monipuolisilla asuinalueilla.

²⁴¹ Työperäisellä maahanmuutolla on turvattu riittävän työvoiman saantia muun muassa palvelualueilla.

²⁴² Kärkihankke 4: Pääkaupunkiseudulle kohdennettuna maahanmuuttopoliittisen ohjelmakokonaisuuden laatiminen ja toteuttaminen valtion ja seudun kuntien yhteistyönä. Ohjelmakokonaisuus sisältää työperäisen maahanmuuton edistämisen, julkisen ja kolmannen sektorin edellytysten vahvistamisen maahanmuuttajien työvoimaresurssin hyödyntäjinä sekä pilottiohjelman maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi.

²⁴³ Syksyllä 2009 hallituksen budjettiriihessä päätettiin vuositasona enintään 2,0 miljoonan euron määrärahaa käytettäväksi pääkaupunkiseudun aiesopimuksen toteuttamiseksi palkkaamalla yhteensä 40 henkilötyövuotta vastaava lisähenkilöstö palkkatuetuun työhön työ- ja elinkeinotoimistoihin. Lisävoimavara kohdistetaan maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen nopeuttamiseen ja tehostamiseen (ks. valtion talousarvio 2010, momentti 32.30.51).

²⁴⁴ Metropolipolitiikan painopisteet/taustamuistio, 13.12.2007.

Valtioneuvosto antoi metropolipolitiikasta 5.11.2010²⁴⁵ selonteon. Sen mukaan asuinalueiden eriytymisen ja huono-osaisuuden kasautumisen esittäminen on yksi suurimmista metropolialueen tulevaan kehitykseen vaikuttavista haasteista. Pääkaupunkiseudun maahanmuuttajien kasvava asunnottomuus on lisäksi vaikeuttanut pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishankkeen 2008–2011 pohjalta tehtyjen aiesopimusten sekä kärkihankkeen 5²⁴⁶ toimeenpanoa. Pääkaupunkiseudulla elää yli puolet Suomen asunnottomista, joten se on merkittävä ongelma²⁴⁷. Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan näitä aiesopimuksia voidaan toisaalta pitää aiesopimusten parhaina käytänteinä, koska ne ovat konkreettisia, rajattuja, hyvin resursoituja ja tavoitteellisia. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö toteaa, että pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishankkeita on saanut hyvää palautetta myös kansainvälisessä arvioinnissa²⁴⁸.

Kärkihankkeen 5 mukaisen poikkihallinnollisen lähiöohjelman 2008–2011 ensimmäisen hakukierroksen hankkeet hyväksyttiin helmikuussa 2009 ja toisen hakukierroksen hankkeet vuoden 2010 alussa. Hankkeilla pyritään kehittämään muun muassa lähiöiden viihtyisyyttä, toiminnallisuutta, asukastoimintaa ja täydennysrakentamista. Ohjelmaan kuuluu myös tutkimushankkeita, ja ne puolestaan toimivat yhteistyössä kaupunkien kehittämishankkeiden kanssa. Hankkeiden tavoitteena on synnyttää pysyviä toimintamalleja lähiöiden kehittämiseen ja asukkaiden osallistamiseen. Ohjelman kohteena ovat erityisesti 1960–1970-luvuilla rakennetut, toiminnallisilla kasvukeskuksilla sijaitsevat lähiöt. Painopiste on pääkaupunkiseudun lähiöiden kehittäminen: ohjelman hankkeista (59) runsaat 20 sijaitsee metropolialueella²⁴⁹. Lähiöohjelmassa on kerätty Internet-sivustoon²⁵⁰ hyviksi koettuja käytänteitä ja toimintamalleja lähiökehittämisen ideapankkiin, jonka tarkoituksena on muodostaa ohjelmakauden yli ulottuva tietovaranto, "tietopankki". Ideapankin ylläpidosta vastaa ARA.

Kaupunkirakenteen eheyttäminen ja tiivistäminen on ollut myös KatuMetro-ohjelmassa kaupunkirakenne ja elinympäristö -teema-alueen kärki-

²⁴⁵ Valtioneuvoston selonteko VNS 9/2010 vp.

²⁴⁶ Kärkihankkeet 5: Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishankkeen laatiminen sekä lähiöohjelman kautta kohdistettavat sosiaalista eheyttä vahvistavat toimenpiteet.

²⁴⁷ Metropolipolitiikan painopisteet/taustamuistio, 13.12.2007.

²⁴⁸ Ks. Busch-Geertsema 2010.

²⁴⁹ Valtioneuvoston selonteko VNS 9/2010 vp.

²⁵⁰ <http://www.ara.fi/default.asp?node=1711&lan=fi>.

hanke. Lisäksi ympäristöministeriö on asettanut²⁵¹ metropolialueen sosiaalista eheyttä koordinoivia toimenpiteitä varten koordinaatioryhmän²⁵². Sen tehtäväksi asetettiin vahvistaa metropolialueen sosiaalista eheyttä muun muassa kehittämällä syrjäytymisen yhteisvaikutusten seurantamalleja sekä tekemällä aloitteita ja toimenpide-esityksiä. Työryhmän valmistelutyöstä on vastannut Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus (Socca). Koordinaatioryhmän edustajan mukaan²⁵³ ryhmä on vuoden 2010 aikana kartoittanut alueen sosiaalisen eheyden kannalta tärkeimpiä teemoja. Tarkastelussa ovat olleet muun muassa lapset ja nuoret, maahanmuuttajat, työllisyystilanne sekä näihin teemoihin liittyvät alueelliset erot. Vuoden 2010 loppuun mennessä koordinaatioryhmä aikoi työstää toimenpideehdotuksia, jotka koskevat edellä mainittujen teemojen lisäksi yhteisöllisyyttä, toimeentuloa sekä alueellisia hyvinvointi- ja terveyseroja²⁵⁴. Koordinaatioryhmän työllä on pyritty vaikuttamaan seuraavaan hallitusohjelmaan metropolialueen sosiaaliin ongelmiin pureutuvan kuntien, järjestöjen ja valtion yhteisen kumppanuusohjelman laatimiseksi.

Tarkastuksen perusteella metropolipolitiikassa sovellettuihin aiesopimuskäytänteihin liittyy useita toimintaympäristöstä johtuvia ongelmia. Siinänsä aiesopimukset ovat tukeneet metropolipolitiikan tavoitteita, ja menettely on hyödynnettävissä myös kaupunkipolitiikassa (tulosten hyödyntämisestä luvussa 3.4.5). Kärkihankkeista johdetut aiesopimukset ovat yleensä varsin tuoreita. Samaten niihin liittyvät ohjelmat tai pilottihanke-toiminta ovat useissa tapauksissa toimineet vasta lyhyen aikaa, joten toiminnan vaikuttavuutta on toistaiseksi vielä vaikea arvioida. Hankkeiden lyhyt kestoaika saattaa myös heikentää niiden vaikuttavuutta. Osa kärkihankkeiden ja aiesopimusten haasteista on ollut esillä myös Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmassa. Haasteet ovat todennäköisesti kasvamassa vaikeammiksi lähivuosina. Tarve jatkaa asumisen, liikenteen, maahanmuuton, sosiaalisen koheesion ja kilpailukyvyn hankkeita on ilmeinen. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajat ovat painottaneet sitä, että aiesopimukset ovat juuri se työkalu, jolla valtio ja metropolialueen kunnat pyrkivät yhdessä vastaamaan toimintaympäristön haasteisiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö yhtyy näkemykseen, että aiesopimukset ovat monin osin vasta kehitteillä. Ministeriö yhtyy myös näkemykseen, että aiesopimukset ovat

²⁵¹ YM 001:00/2010, 21.1.2010.

²⁵² Sen toimikausi oli 21.1.2010–31.12.2010.

²⁵³ Sähköpostiviestit 15.11.2010, 18.11.2010 ja 1.12.2010.

²⁵⁴ Työryhmän loppuraportti valmistui 7.2.2011 (ks. Socca 2011).

työkalu, jolla valtio ja metropolialueen kunnat voivat yhdessä vastata tuleviin haasteisiin.

Ympäristöministeriön edustajien mukaan metropolipolitiikan ongelmana on ollut ns. siemenrahoituksen²⁵⁵ puuttuminen, kun taas kaupunkipolitiikassa tai maaseutupolitiikassa tällaista rahoitusta on voitu hyödyntää. Metropolipolitiikan käynnistyessä toiminnalle ei ollut osoitettu erillistä määrärahaa, vaan on toimittu hallinnonaloittaisten kehysten puitteissa. Aiesopimusten toimeenpanossa on käytetty myös toimijoiden omia varoja. Tontti- ja asuntotarjonnassa aloittamisrahoituksessa on käytetty puolestaan asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) avustuksia, joita voidaan myöntää valtion asuntorahaston varoista määräaikaan käynnistysavustuksiin vuokra- ja asumisoikeusasuntojen rakennuttamiseen (ks. luku 2.1.3).

Vuosina 2007–2010 valtion tuki pääkaupunkiseudun metropolipolitiikkaa sekä kaupunkipolitiikkaa toteuttaviin erillisohjelmiin on ollut yhteensä noin 242 miljoonaa euroa²⁵⁶. EU-ohjelmien kautta pääkaupunkiseudulle kohdistunut tuki (EU:n tuki ja valtion vastaava tuki) on ollut yhteensä noin 36 miljoonaa euroa. Lisäksi alueelle on kohdistunut tukea EAKR-ohjelman ylimatekunnallisiin (toimintalinja 5) hankkeisiin sekä Interreg-, Urbact- ja puiteohjelmien hankkeisiin.

Ympäristöministeriön edustajien mukaan metropolialueen kilpailukyky säteilee myös muuhun osaan maata, joten se on tärkeä koko maan talouden kehittymisen kannalta. Tästä syystä metropolialueen ja maan muitten osien vastakkainasettelu olisi myös haitallista. Valtioneuvoston selonteon VNS 9/2010 vp. mukaan Helsingin seudun verkostomaisen ja vapaaehtoisen yhteistyön perusongelmina on kykenemättömyys yhteisiin päätöksiin, sitovan, yhteisen päätöksentekojärjestelmän puuttuminen sekä yhteistyöjärjestelmien monimutkaisuus. Seudun kuntarakenne ei myöskään kaikilta osin vastaa toiminnallista kaupunkiseutua.

Myös Uudenmaan liitto katsoo, että metropolipolitiikan lähtökohtana on tukea metropolimaakunnan kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistamista, parantaa alueen saavutettavuutta ja kehittää eheää yhdyskuntarakennetta. Uudenmaan liiton mukaan metropolimaakunnan luontevimmat vertailualueet eivät ole muut Suomen maakunnat vaan Itämeren alueen ja muun Euroopan suuret kaupungit.

²⁵⁵ Termillä tarkoitetaan yleensä kehittämisvaiheessa käytettäviä varoja (*seed financing*).

²⁵⁶ Helsingin kaupungin tarkastuksen kyselyssä ilmoittaman arvion mukaan. Kokonaistietojen kerääminen ja laskeminen on kaupungin antaman selvityksen mukaan hankalaa.

Uudenmaan liiton mukaan sekä metropolipolitiikan että kaupunkipolitiikan toimenpiteisiin ja hankkeisiin tulee varoja useista eri lähteistä siten, että näiden varojen käyttöä ohjataan ohjelma- ja politiikkakohtaisesti. Liiton mielestä tämä hajauttaa toteuttamista ja pirstaloi toimenpiteiden vaikutuksia. Varojen saanti usean eri kanavan kautta ei sisällä mahdollisuutta ohjata varoja metropoli- tai kaupunkipolitiikan kannalta suunnitelmallisesti tai strategisesti tärkeisiin kohteisiin, eivätkä hankkeet muodosta synergisiä hankekokonaisuuksia. Ongelmallista on myös toimenpiteiden tukeminen eri hallinnonalojen ja sektoreiden välisissä rajapinnoissa. Liitto katsoo, että valtion tuen määrä ei tällä hetkellä vastaa kehittämistarpeita eikä ole oikeassa suhteessa metropolialueen väestön määrään eikä kehittämintensiteettiin. Ongelmana on, että pienet hankkeet jäävät irrallisiksi toimenpiteiksi ja niiden vaikuttavuus pieneksi. Metropolimaakunnan suunnittelujärjestelmää on liiton mukaan kehitettävä siten, että alueen erityistarpeet tunnistetaan ministeriöiden aluekehitysstrategioissa ja aluehallinnon tulosoajauksessa.

Resurssien vähäisyydestä ja osittain korkeistakin tavoitteista huolimatta ympäristöministeriön edustajat pitävät konkreettisten aiesopimusten syntymistä ja metropolipolitiikan tärkeyden tunnistamista metropolipolitiikan onnistuneimpina tuloksina. Myös seurantajärjestelmä on ministeriön edustajien mukaan toiminut hyvin. Aiesopimusten seurantaan varten on perustettu omat seurantaryhmät, jotka ovat säännöllisesti raportoineet sopimusten tavoitteiden edistymisestä.

Uudenmaan liitto puolestaan katsoi, että toimintaa pirstaloi se, että on olemassa useita eri ministeriöiden kanssa laadittuja aiesopimuksia. Tästä syystä aiesopimukset tulisi koota yhteen. Uudenmaan liiton mukaan sekä valtion että kuntien tulisi tiukemmin sitoutua tehtyihin aiesopimuksiin. Myös liikenne- ja viestintävaliokunta on lausunnossaan LiVL 17/2010 vp. – VNS 9/2010 vp. korostanut, että MAL-aiesopimuksen toteuttamisessa tarvitaan valtion ja kuntien aitoa sitoutumista sekä hanketta edistäviä päätöksiä. Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, ettei selonteossa ole riittävästi käsitelty valtion eri toimijoiden työn ja päätöksenteon koordinoimistarvetta tai -mahdollisuuksia metropolialueen asioissa.

Ympäristövaliokunta katsoi lausunnossaan YmVL 25/2010 vp. – VNS 9/2010 vp., että metropolin kehittäminen on kansallinen etu ja alueelle tulee luoda sellaiset yhteistyöjärjestelyt ja kuntarakenteet, joiden kautta voidaan edistää yhteistä seudullista päätöksentekoa. Ympäristövaliokunnan mukaan nykyistä sitovampaa yhteistä päätöksentekoa tarvitaan koko seudun laajuisen näkökulman saavuttamiseksi ja koko aluetta koskevien maankäytön, asumisen, liikenteen ja ympäristön ongelmien ratkaisemiseksi. Hallintovaliokunta yhtyi mietinnössään HaVM 35/2010 vp. – VNS

9/2010 vp. siihen ympäristövaliokunnan lausunnossaan esittämään näkemykseen, että tarvitaan nykyistä sitovampaa yhteistä päätöksentekoa koko seudun laajuisen näkökulman saavuttamiseksi sekä koko aluetta koskevien maankäytön, asumisen, liikenteen ja ympäristön ongelmien ratkaisemiseksi. Hallintovaliokunnan mukaan maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevassa yhteistyössä tarvittaisiin joko nykyistä aidompaa kuntien ja valtion sitoutumista hankkeiden edistämiseen tai päätöksenteon keskittämistä yksiin käsiin. Hallintovaliokunta katsoi lisäksi, että Uudenmaan liiton rooli Uudenmaan kehittämisen painopisteiden ja tavoitteiden edistämässä sekä alueen kuntien yhteen kokoamisessa on jäänyt selonteossa liian vähälle huomiolle. Hallintovaliokunta ei ota kuitenkaan kantaa siihen, kuinka metropolialueen hallintoa ja päätöksentekojärjestelmää tulisi tulevaisuudessa järjestää.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö korostaa, että aiesopimukseen liittyvällä nykyistä sitovammalla yhteisellä päätöksenteolla tarkoitetaan nimenomaan päätöksenteon kokoamista seudun kuntien kesken, ei niinkään ministeriöiden tai valtion päätöksenteon kokoamista. Valtiovarainministeriön kuntaosaston mukaan sopimusten sitovuuteen tulisi löytää toimivampia ratkaisuja erityisesti kuntatasolla.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, ettei aiesopimusmenettely voi olla ohitusraide liikennepolitiikan kansalliselle suunnittelujärjestelmälle, mutta toisaalta ministeriö katsoo myös tärkeäksi tiukentaa kuntien ja valtion sitoutumista aiesopimukseen.

Myös metropolialueen kaupunkien näkemyksissä tuli esiin prosessien ja aiesopimusten selkeyttämistoive. Kaupunkien mukaan sopimusten sitovuutta, resursointia, työnjakoa ja yhdessä toimimista pitäisi edelleen kehittää. Metropolipolitiikan haasteiksi kaupungit kokivat alueen erityiskysymykset, kuten maahanmuuton keskittyminen, asunnottomuus, liikennejärjestelmät ja innovaatiotoiminta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että aiesopimukseen liittyviä ongelmia ja yhtyy tarkastuksessa esitettyyn näkemykseen aiesopimusten kehittämisestä.

3.4.4 Hanketarkastelu

Maakunnan liitoilta kyselyssä saatujen hanketunnusten avulla pyrittiin eri seurantajärjestelmien hanketietojen perusteella selvittämään, miten kyseiset kaupunkipoliittisiin toimiin kohdistuneet hankkeet ovat tukeneet kau-

punkipolitiikan tavoitteita ja mitä mahdollisia tuloksia niihin käytetyillä varoilla on saavutettu²⁵⁷.

Hanketarkastelussa oli mukana yhteensä 20 hanketta, joista 10 oli kansallisilla erityisohjelmilla tai maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuettuja²⁵⁸ ja 10 EU-varoin tuettua hanketta. Hankkeet valittiin satunnaisesti kunkin maakunnan liiton antamasta hanketunnuslistauksesta. Valitut hankkeet olivat 12 maakunnan liiton alueelta²⁵⁹. Kaikki EU-tuet tarkasteltuihin hankkeisiin tulivat EAKR:ltä, ja hankkeet edustivat kaikkia neljää Manner-Suomen ohjelma-aluetta sekä toimintalinjoja 1–4. Hanketarkastelussa ei ollut mukana ESR-hankkeita, joita tuetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) kautta.

Kansallisilla erityisohjelmilla sekä maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuetut hankkeet tarkastettiin FIMOS-seurantarekisteristä saatavien tietojen avulla ja EU-varoin tuetut hanketiedot poimittiin EURA 2007 -järjestelmästä.

Tarkastuksen perusteella voidaan yleisesti todeta, että hankkeet vastasivat laajasti ottaen kaupunkipolitiikan tavoitteita tai toteuttivat kaupunkiulottuvuutta. Vain yksi hanke edusti tavoitteeltaan selvästi muuta kuin kaupunkipolitiikkaa tai -ulottuvuutta²⁶⁰.

Kansallisilla ohjelmilla ja maakunnan kehittämisrahalla sitomattomalla osalla tuetuilla hankkeilla oli tyypillisesti seuraavia kaupunkipoliittisia tavoitteita²⁶¹:

- kilpailukyvyyn vahvistaminen (sisältyy elinkeinojen kehittäminen ja kansainvälistyminen); maininta seitsemässä hankkeessa
- yhteistyön edistäminen; maininta neljässä hankkeessa

²⁵⁷ *Maakunnan liittoja pyydettiin nimeämään vuonna 2010 käynnistetyt, kaupunki-/metropolipolitiikkaa toteuttavat hankkeet ja erikseen EU-varoin kaupunkiulottuvuutta toteuttavat hankkeet. Osa liitoista ei liittänyt hanketietoja mukaan, ja osa liitoista esitti vain muutamia esimerkkihankkeita. Mukana oli ennen vuotta 2010 käynnistyneitä sekä jo päättyneitä hankkeita. Otokseen valikoitui myös tällaisia hankkeita.*

²⁵⁸ *Kansallisista erityisohjelmilla tai maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuettuja hankkeita valikoitui otokseen seuraavasti:*

- osaamiskeskusohjelma: kolme hanketta
- KOKO-ohjelma: yksi hanke
- maakunnan kehittämisraha, muu sitomaton: viisi hanketta
- Kainuun kehittämisraha: yksi hanke.

²⁵⁹ *Hankevalinta tehtiin siten, että molemmissa ryhmissä hankkeet olivat kymmenestä eri maakunnan liitosta.*

²⁶⁰ *Hanke oli rakennemuutoshanke (117020).*

²⁶¹ *Joillakin hankkeilla oli yhtä useampia kaupunkipoliittisia tavoitteita.*

- osaaminen (sisältyy koulutus) ja innovaatioiden levittäminen; maininta neljässä hankkeessa
- alueen vetovoiman lisääminen; maininta kolmessa hankkeessa
- MAL-kehittäminen (maankäyttö, asuminen, liikenne); maininta kahdessa hankkeessa.
- hyvinvointi; maininta yhdessä hankkeessa.

Syrjäytymisen ehkäisyä ei mainittu yhdessäkään tarkastukseen valitussa, kansallisilla erityisohjelmilla tai maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuetussa hankkeessa.

Kilpailukyvyyn vahvistaminen sekä osaamisen ja hyvinvoinnin edistäminen kuuluvat myös alueiden kehittämisen yleisiin tavoitteisiin, joten kansallisilla ohjelmilla ja maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuetut hankkeet toteuttavat myös näitä yleisiä tavoitteita.

EAKR-varoin tuettujen hankkeiden tavoitteiden perusteella kaupunkiulottuvuus liittyi seuraaviin kokonaisuuksiin:

- kaupungin vetovoiman lisääminen; maininta viidessä hankkeessa
- kilpailukyvyyn parantaminen (sisältyy elinkeinojen kehittäminen ja kansainvälistyminen); maininta neljässä hankkeessa
- osaamisen lisääminen, innovaatioiden hyödyntäminen ja levittäminen; maininta kolmessa hankkeessa
- yhteistyön edistäminen; maininta kolmessa hankkeessa
- MAL-kehittäminen (sisältäen liikenteen energiakysymykset); maininta yhdessä hankkeessa.

Syrjäytymisen ehkäisyä ei mainittu myöskään yhdessäkään tarkastukseen valitussa, EAKR-varoin tuetussa hankkeessa. Myöskään hyvinvoinnin lisääminen ei ollut esillä EAKR-hankkeissa. Muutoin kaupunkiulottuvuus tuli monipuolisesti tavoitteissa esiin. Hankkeiden tavoitteet ovat osittain samoja kuin alueiden kehittämisen yleiset tavoitteet. Syrjäytymistä ehkäisevien tavoitteiden puuttumiseen vaikutti lähinnä se, ettei rakennerahastovaroin tuetuissa hankkeissa ollut mukana ESR-hankkeita.

Hanketarkastelusta ja maakunnan liittojen vastauksista kävi myös ilmi, että samantyyppisiä, kaupunkiulottuvuutta koskevia hankkeita on sisällynyt sekä EU-ohjelmiin että kansallisiin ohjelmiin. Maakunnan liitot katsoivat vastauksissaan, että kaupunkiulottuvuus on otettu huomioon pääosassa niitä hankkeita, joita on tuettu maakunnan liiton kautta rakennerahastovaroin. Maakunnan liittojen mukaan tämä perustuu siihen, että suuri osa hankkeista on keskuskaupunkien toteuttamia tai osarahoittamia ja että EAKR-ohjelman painotukset vastaavat kaupunkipoliittisia painotuksia. Tämä saattaa selittää edellä todetun hankkeiden samankaltaisuuden.

Maakunnan liittojen mukaan monissa EAKR-varoin tuetuissa hankkeissa keskeisessä roolissa ovat osaamisrakenteiden vahvistaminen ja innovaatioiden hyödyntäminen sekä toimijoiden verkottuminen. Vastauksissa korostettiin, että EU-varoin kaupunkiulottuvuutta on tuettu erityisesti EAKR:n toimintalinjan 4 (jolla tuetaan suurten kaupunkien kehittämistä) hankkeilla mutta myös muiden toimintalinjojen hankkeilla.

Maakunnan liittojen arvioitten mukaan hankevalinta on toteuttanut kaupunki- tai metropolipolitiikalle asetettuja tavoitteita vähintäänkin kohtalaisesti²⁶². Kyselyyn osallistuneista vastaajista 10 liittoa (noin 59 prosenttia) katsoi, että hankevalinta tuki kaupunki- tai metropolipolitiikkaa "hyvin" ja loput seitsemän arvioi näin tapahtuneen "kohtalaisesti".

Maakunnan liitoista 12 (noin 71 prosenttia vastaajista) katsoi, että hankevalinta oli tukenut "hyvin" myös alueen (kyselyssä keskuskaupungin ja ympäryskuntien) näkemystä tavoitteista. Loput viisi liittoa piti hankevalintaa tässä suhteessa "kohtalaisena".

Maakunnan liittojen positiivisista arvioista huolimatta annetuista kommenteista kävi ilmi, että hankevalintaa ja tavoitteen saavuttamista oli vaikea arvioida kokonaisuutena, koska kaupunkipolitiikkaa ei ole määritelty yhteistyössä toimijoiden kanssa. Osa maakunnan liitoista ei myöskään pystynyt erittelemään kaupunkipolitiikkaa tai kaupunkiulottuvuutta toteutuvia hankkeita. Tämä perusteltiin muun muassa seuraavasti:

- "Liitto ei ole rahoittanut hankkeita, joissa kaupunkiulottuvuudella olisi ratkaiseva merkitys."
- "Ei ole löydettävissä yhteistä kriteeristöä jäsentämään, mikä hanke olisi toteuttanut kaupunkipoliittisia toimia ja mikä ei."

Päätöksenteossa kaupunkipolitiikka tai -ulottuvuus ei myöskään aina ollut ensi sijassa:

- "Päätöksiä tehdessä ei erikseen mietitä juuri kaupunkiulottuvuuden huomioon ottamista."
- "Hankkeita ei ole erityisesti tarkasteltu kaupunkipolitiikan kannalta."
- "Kaupunkiulottuvuus ei hankevalinnassa erityisesti korostu. Kaikki EU-hankkeet käsitellään ja pisteytetään tietyllä sapluunalla."

Koska kaupunkipoliittiset tavoitteet eivät yleensä olleet ensi sijassa hankevalinnassa, toimintojen fokusointi (kohdistuminen) oli suunnattu muualle. Tämä tukee myös kaupunkien arviota maakunnan liittojen hankevalinnan suuntaamisesta. Kaupunkien näkemykset maakunnan liittojen hankevalinnasta sekä kaupunkipolitiikalle tai metropolipolitiikalle asetettujen tavoit-

²⁶² *Vaihtoehtoina olivat "hyvin", "kohtalaisesti", "ei lainkaan".*

teiden tukemisesta poikkesivat selvästi maakunnan liittojen arviosta. Yhdeksän kaupunkia piti hankevalintaa joko "kohtalaisesti" (73 prosenttia vastaajista) tai "ei lainkaan" (9 prosenttia vastaajista) tavoitteita tukevana. Vain kaksi kaupunkia katsoi, että hankevalinta on tukenut tavoitteita "hyvin".

Kaupunkien näkemys perustui lähinnä maakunnan liittojen yleiseen hankevalintaan. Tarkastuksessa mukana olleet hankkeet (hankekuvaukset) tukivat kaupunkipoliittisia tavoitteita varsin hyvin. Syynä oli lähinnä se, että maakunnan liitot saivat itse nimetä ne hankkeet, jotka toteuttavat heidän mielestään näitä tavoitteita, eli hankkeet oli kohdennettu kaupunkipoliittisiin toimiin. Tarkastuksessa ei pyritty valitsemaan kaikista maakunnan liittojen kautta tuetuista hankkeista satunnaisotannalla otosta ja arvioimaan niiden kaupunkipoliittikkaa tai -ulottuvuutta tukevia mahdollisia tavoitteita ja saavutettuja tuloksia. Tarkastuksen kannalta otannan anti olisi saattanut olla heikko. Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään nimenomaan sitä, miten kaupunkipoliittisiin toimiin kohdistetut hankkeet ovat tukeneet kaupunkipoliittikan tavoitteita.

Tarkastuksessa havaittiin puutteita FIMOS-seurantarekisterin hanketiedoissa. Puutteet olivat samankaltaisia, joista huomautettiin tarkastuskertomuksessa 152/2007 (Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006; ks. edellä luku 3.4.1). Kymmenestä hankkeesta kolmessa puuttui kokonaan tulostavoite (mukana vain hankekuvaus), jolloin myös määrälliset tai laadulliset tavoitteet puuttuivat. Seitsemässä hankkeessa oli asetettu laadullisia tavoitteita ja niistä kahdessa myös määrällisiä tavoitteita. Päättyneitä hankkeita oli kaksi²⁶³, ja niiden toteumat oli kirjattu. Tarkastettujen hankkeiden hakijana ja toteuttajana olivat seuraavat organisaatiot:

- yritys (kuusi hanketta)
- kaupunki (kaksi hanketta)
- maakunnan liito (yksi hanke)
- koulutuskuntayhtymä (yksi hanke).

FIMOS-seurantarekisterin tietojen perusteella kuuden hankkeen menot oli katettu täysin julkisin varoin. Eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta annetun lain 13 §:n mukaan tuki ei saa kattaa hankkeesta aiheutuvien kustannusten täyttä määrää ja tuen hakijan tulee itse osallistua hankkeesta aiheutuviin kustannuksiin, jollei siitä poikkeamiseen ole erityisiä syitä. Kyseisen pykälän mukaan tarkemmat säännökset tuen määrästä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen 1695/2009 pykälän 4 mukaan alueellinen

²⁶³ Näistä hankkeista toinen oli saanut myönteisen jatkopäätöksen.

kehittämistuki kehittämishankkeelle on enintään 70 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Erityisen painavista syistä voidaan 70 prosentin enimmäismäärä yksittäisessä hankkeessa ylittää. Edellä mainituista julkisin varoin tuetuista hankkeista kaksi koski osaamiskeskusohjelman ns. perusrahoitusta ja yksi KOKO-ohjelmaa, eli niitä voitiin tukea valtion ja alueen varoilla. Kahdessa hankkeessa hakijana oli kaupunki, ja se osallistui myös itse kustannuksiin. Yksi hankkeista oli maakunnan liiton itse toteuttama hanke. Tarkastuksen perusteella oli olemassa asianmukaiset perusteet sille, että 70 prosentin tukiraja oli ylitetty.

Tarkastuksessa tehtyjen laskelmien mukaan kansallisilla erityisohjelmilla tai maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuetuissa hankkeissa (laskelmassa yhdeksän hanketta²⁶⁴) valtionavustus oli hyväksytyt rahoitussuunnitelman mukaan keskimäärin 53,7 prosenttia julkisen tuen kokonaismäärästä ja 52,4 prosenttia hankkeiden kokonaiskustannuksista. Kuntien tuki muodosti 41,9 prosenttia julkisesta kokonaistuesta ja 40,9 prosenttia kokonaiskustannuksista. Julkisen tuen (valtio, kunta ja muu julkinen tuki²⁶⁵) osuus oli keskimäärin 97,6 prosenttia hankkeiden suunnitelman mukaisista kokonaiskustannuksista. Kahdessa hankkeessa oli mukana yksityisiä varoja.

Tarkastettujen hankkeiden suunnitelman mukaiset kokonaiskustannukset olivat keskimäärin 948 000 euroa. Keskiarvoa nostivat osaamiskeskushankkeet (kolme hanketta). Muiden hankkeiden (kuusi hanketta) eli käytännössä maakunnan kehittämisrahan sitomattomalla osalla tuettujen hankkeiden keskimääräiset kokonaiskustannukset olivat noin 297 000 euroa. Hanketarkasteluun valitun alueellisen KOKO-ohjelman suunnitelman mukaisten kokonaiskustannusten kattaminen oli ohjelman ohjeen mukaisesti jaettu puoliksi valtion ja alueen kesken.

Eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta annettua lakia sovelletaan myös Euroopan yhteisön rakennerahastovaroista ja niitä vastaavista kansallisista valtion varoista myönnettävään tukeen, jollei Euroopan yhteisön lainsäädännöstä tai muusta laista muuta johdu. Vastaavasti valtioneuvoston asetuksessa 1695/2009 on määritelty myös se, mikä on EU:n rakennerahastojen tuen enimmäisosuus hankkeen hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista.

Tarkastukseen valittujen EAKR-varoin tuettujen hankkeiden tiedot tarkastettiin EURA 2007 -järjestelmästä. Hankkeista yksi oli päättynyt

²⁶⁴ Laskelmaan huomioitiin yhdeksän hanketta, koska yksi hankkeista ei täyttänyt tarkastuksen perusteella kaupunkipoliittisia tavoitteita.

²⁶⁵ Kahdessa hankkeessa oli mukana muuta julkista tukea (ei käynyt ilmi, mitä tämä tuki oli).

(31.10.2010), ja sen loppuraportti oli jätetty tuen myöntäjälle viivästyneenä (22.12.2010). Kyseessä oli maakunnan liiton oma hanke. Hallintoviranomaisen ohjeen²⁶⁶ mukaan loppuraportti tulee tehdä heti, kun hankkeen toiminta on päättynyt, ja toimittaa tuen myöntäjälle viimeistään viimeisen maksatushakemuksen yhteydessä. Maksatuspäätös sekä maksu oli tehty 4.11.2010 eli edellä tarkoitettua ohjetta ei ollut noudatettu.

EAKR-varoin tuettujen hankkeiden hakijana ja toteuttajana olivat seuraavat organisaatiot:

- kaupunki (neljä hanketta)
- yritys (kolme hanketta)
- maakunnan liitto (yksi hanke)
- kuntayhtymä, AMK (yksi hanke)
- kunta, kehittämiskeskus (yksi hanke).

Kaikissa tarkastetuissa EAKR-varoin tuetuissa hankkeissa oli asetettu laadullisia tavoitteita. Määrällisiä tavoitteita oli asetettu neljässä hankkeessa kymmenestä.

Hallintoviranomaisen ohjeen mukaan EAKR-toimenpideohjelmissa EU-tuen ja kansallisen julkisen tuen suhde on Etelä- ja Länsi-Suomen ohjelmissa 40/60 sekä Itä- ja Pohjois-Suomen ohjelmissa 50/50. Kunta- ja muun kuin valtiolta tulevan julkisen tuen vähimmäisosuus kaikesta julkisesta tuesta vaihtelee ohjelmittain siten, että se on 20,7 prosenttia Etelä-Suomen, 19,2 prosenttia Länsi-Suomen, 11,7 prosenttia Pohjois-Suomen ja 8,2 prosenttia Itä-Suomen ohjelmassa. Ohjeen mukaan EAKR-ohjelmissa yhteenlaskettuna kunta- ja muun julkisen rahoituksen osuus julkisesta kokonaisrahoituksesta on 13,4 prosenttia ja 25 prosenttia kansallisesta julkisesta vastinrahoituksesta. EAKR-ohjelmissa vaadittavien yksityisten varojen suuruus on määritelty kussakin ohjelma-asiakirjassa siten, että sen osuus kokonaiskustannuksista vaihtelee ohjelmittain 42:sta 55 prosenttiin.

Tarkastuksessa havaittiin, että EURA 2007 -järjestelmässä EU-tuki ja valtion tuki on ilmoitettu yhteissummana, jolloin niiden keskinäistä osuutta ei voitu tarkastaa. EURA 2007 -järjestelmää käytetään kuitenkin komissiolle toimitettavan menoilmoituksen perustana²⁶⁷. Maakunnan liitoilta saatujen tietojen mukaan sekä EURA 2007 -järjestelmässä että Valtteri-

²⁶⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö, Hallintoviranomaisen ohje 2/2010, TEM/3369/09.10.02/2010, 22.12.2010, jolla kumottiin hallintoviranomaisen ohje 01/2009, 645/023/2009, 27.2.2009. Myös kumotussa ohjeessa oli loppuraportoinnista vastaava ohje.

²⁶⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM/2247/00.07.02.01/2010, 23.9.2010.

järjestelmässä²⁶⁸ on määrärahasidontoja tehtäessä ollut vuoden 2010 alusta lähtien käytössä "yhden momentin järjestelmä" eikä EU- ja valtion tukia enää eritellä hanketasolla. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan²⁶⁹ yhden momentin budjetointimalliin liittyy riskejä. Ongelmina saattavat olla muun julkisen tuen osuuden riittämätön kertyminen sekä tukiosuuksien seuranta. Esimerkiksi kuntien tukiosuuden seuranta on tärkeää, koska tukiosuuksien suhteiden oikaiseminen myöhemmin voi olla vaikeaa. Riskinä on myös se, että kuntien toteutumaton tukiosuus korvataan valtion tuella, jolloin valtion tukiosuus kasvaa yli ennalta sovitun.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei yhden momentin malli sisällä riskejä. Ministeriön mukaan kuntarahaosuuden karttuman seuranta varten ei myöskään tarvita kahden momentin malliin paluuta, vaan se onnistuu muutoinkin. Työ- ja elinkeinoministeriö tuo lisäksi esille sen, että kuntarahaan on kiinnitetty huomiota hallintoviranomaisen ohjeistuksessa ja maakunnan yhteistyöasiakirjojen laatimisohjeistuksessa. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan myös valtiovarainministeriö seuraa tilannetta muun muassa budjetin laadinnan yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun selvityksen mukaan yhden momentin malliin siirryttiin paitsi hallinnon yksinkertaistamisen vuoksi myös siitä syystä, etteivät komission Suomelle maksamat maksut vastanneet erillisen EU-momentin käyttöä. Tämä johtuu siitä, että komissio maksaa komission rahoitusosuuden Suomesta raportoitujen julkisten, tosiasiallisesti maksettujen menojen suhteessa toimintalinjoittain ja ohjelmien julkisen tuen suhteessa (50/50 tai 40/60). Komission SFC-järjestelmä laskee raportoitujen tietojen perusteella komission maksuosuuden.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan tuen suhdetta on mahdollista seurata toteutuneiden maksatusten perusteella laskennallisesti myös hanketasolla. Todentamisviranomaisella on myös mahdollisuus EURA 2007 -järjestelmässä laskea komission tuen osuus samalla periaatteella kuin komission käyttämä järjestelmä. Koska komissio maksaa tukea myös kuntien ja muun julkisen tuen perusteella, tämän yhdistetyn valtion momentin käytön perusteella osarahoitusuhteita ei voi seurata. Järjestelmä takaa kuitenkin sen, että EU:n jäsenvaltion tukisuhteet ovat oikein ja jäsenvaltio saa aina maksimitukiosuuden komissiolta. Edellisellä ohjelmakaudella

²⁶⁸ *Maakunnan liitoissa Valteri-järjestelmää on käytetty EURA 2007 -järjestelmän operationaalisenä esijärjestelmänä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla (ELY-keskukset) on käytössä EU:n rakennustarvikkeiden seurantaan lisäksi TUKI2000-järjestelmä.*

²⁶⁹ *Valtionalouden tarkastusvirasto 2009 ja 2010b.*

Suomi sai vähemmän EU:n tukiosuutta kuin ohjelmiin oli tosiasiallisesti käytetty kansallisia varoja, vaikka komissiolle annetuissa raporteissa oli esitetty EU:n ja kansallisen julkisen tuen käyttö erikseen.

Vuoden 2010 valtion talousarviossa momentit 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen rahoitusosuus rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013) ja 32.50.65 (valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013) yhdistettiin yhdeksi momentiksi 32.50.64 (EU:n rakennerahastojen ja valtion rahoitusosuus rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013). Selvitysosan luvuista laskettuna vuonna 2010 momentille 32.50.64 myönnetystä määrärahasta oli tarkoitus käyttää 52 prosenttia EU:n rakennerahastojen osuuden maksatukseen ja valtion rahoitusosuuden maksatukseen vastaavasti 48 prosenttia. Vuoden 2011 talousarviossa suhde oli 51 prosenttia (rakennerahastot) ja 49 prosenttia (valtion osuus) eli lähes sama kuin myöntämisvaltuuksien suhde vuonna 2010.

Hallintoviranomaisen ohjeen mukaan rakennerahasto-ohjelmia on tarkoitus toteuttaa kumppanuuden hengessä, joten pääsääntöisesti kaikkiin hankkeisiin edellytetään kertyvän varoja myös muualta kuin EU:lta ja valtiolta. Välittävän toimielimen eli tässä tapauksessa maakunnan liiton²⁷⁰ myöntämä tuki ei pääsääntöisesti saa olla 100 prosenttia muissa kuin teknisen tuen ja viranomaisen omissa hankkeissa sekä julkisena hankintana toteutettavissa hankkeissa.

Hankkeeseen suunnitellun kuntien tuen määrä yhdessä muun julkisen tuen²⁷¹ kanssa vaikuttaa momentin 32.50.64 määrärahoista (EU + valtio) myönnetyn tuen määrään. Hallintoviranomaisen ohjeen mukaan kuntatukea ei tarvitse kertyä tasaisesti kaikissa toimintalinjoissa eikä kaikissa hankkeissa, mutta välittävän toimielimen tulee varmistua siitä, että kuntien tukea ja muuta julkista tukea sekä vastaavia julkisia menoja kertyy hankkeissa yhteen laskien riittävästi, jotta toimintalinjakohtaiset EU-tukiprosentit eivät ylitä ohjelma-asiakirjoissa mainittuja määriä. EU-tukiprosentti lasketaan siis kaikesta julkisesta tuesta²⁷².

²⁷⁰ Muita hallintoviranomaisen ohjeen mukaisia välittäviä toimielimiä ovat rakennerahastovaroja käyttävät ministeriöt, Opetushallitus, Liikennevirasto, ELY-keskukset, Finnvera Oyj ja Tekes.

²⁷¹ Tällä tarkoitetaan muun julkisyhteisön kuin kunnan, valtion tai EU:n myöntämää avustusta sekä julkisoikeudellisen laitoksen tai säätiön antamaa tai sen varoista maksettavaa avustusta, lainaa ja muuta rahoitusta, korkotukea, takausta, maksuhelpotusta sekä muuta näihin rinnastettavaa taloudellista etuutta.

²⁷² Neuvoston asetuksen (EY) Nro 1083/2006 artiklan 2 kohdan 5 mukaisesti julkisilla menoilla tarkoitetaan toimien julkista rahoitusosuutta, joka tulee valtion,

Tarkastuksessa tehtyjen laskelmien mukaan valittujen hankkeiden yhteenlaskettu EU-tuki ja valtion tuki vaihteli 49,3 prosentista 90,1 prosenttiin julkisesta kokonaistuesta²⁷³ ja 49,3 prosentista 84,2 prosenttiin hankkeiden kokonaiskustannuksista. Asetuksen 1695/2009 pykälän 4 mukaan alueellinen kehittämistuki kehittämishankkeelle on enintään 70 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Erityisen painavista syistä voidaan tätä enimmäisosuutta yksittäisen hankkeen kohdalla ylittää. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalle maakunnan liiton myöntämän tuen enimmäismäärä voi asetuksen 1695/2009 pykälien 13 ja 15 mukaan olla enintään 85 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Erityisen painavista syistä voidaan tämäkin enimmäismäärä yksittäisessä hankkeessa ylittää.

Tarkastuksen perusteella EURA 2007 -järjestelmässä alueellisena kehittämistukenä²⁷⁴ oli pidetty EU-tukea ja momentin 32.50.64 määrärahoista myönnettyä valtionavustusta. Tarkastetuissa hankepäätöksissä nämä tuet olivat keskimäärin 68,2 prosenttia (noin 259 000 euroa) hankkeiden kokonaiskustannuksista. Pääsääntöisesti näiden tukien osuus oli 70 prosenttia (kahdeksassa hankkeessa). Yhdessä hankkeessa tuki alitti ja yhdessä ylitti 70 prosentin enimmäismäärän.

Kaikki tarkastetut hankkeet olivat saaneet tukea kunnilta. Sen osuus vaihteli 9,9 prosentista 50,7 prosenttiin yhteenlasketusta julkisesta tuesta. Kaikissa hankkeissa kuntien tuki ylitti ohjelma-alueen kunta- ja muulle julkiselle tuelle asetetun vähimmäisosuuden julkisesta kokonaistuesta. Kuntien tuki oli keskimäärin 29,0 prosenttia julkisen tuen kokonaismäärästä ja 27,8 prosenttia (noin 106 000 euroa) kokonaiskustannuksista.

Yhteenlaskettu julkinen tuki oli keskimäärin 96,0 prosenttia (noin 365 000 euroa) kokonaiskustannuksista ja keskimäärin yksityisiä varoja oli käytetty 4,0 prosenttia (15 000 euroa) hanketta kohti²⁷⁵, joten EAKR-varoin tuettujen hankkeiden suunnitelman mukaiset kokonaiskustannukset olivat keskimäärin noin 380 000 euroa.

alue- tai paikallisviranomaisen talousarviosta tai rakennerahastoihin liittyvästä Euroopan yhteisöjen talousarviosta sekä muita vastaavia menoja.

²⁷³ Tarkastuksessa julkiseen tukeen laskettiin EU:n neuvoston yleisasetuksen (1083/2006) mukaisesti EU-tuki, valtion tuki, kuntien tuki sekä mahdollinen muu julkinen tuki. Hankkeiden päätöstiedoissa esitetyn rahoitussuunnitelman mukaan valitut hankkeet eivät olleet saaneet muuta julkista tukea.

²⁷⁴ EURA 2007 -järjestelmässä julkisena tukena pidettiin pelkästään yhteenlaskettua EU-tukea ja valtion tukea.

²⁷⁵ Viidellä hankkeella oli yksityisiä varoja. Niiden osuus vaihteli 3,3 prosentista 14,6 prosenttiin ko. hankkeiden kokonaiskustannuksista, ja keskimäärin se oli 30 000 euroa.

Edellä sanotusta käy ilmi, että EURA 2007 -järjestelmän hankepäätösten tukitietojen perusteella on vaikea todentaa EU-tuen osuutta suhteessa ohjelma-asiakirjoissa mainittuihin määriin.

Viisi hanketta oli tuettu täysin julkisin varoin. Kolmessa hankkeessa tuensaajana oli kaupunki, yhdessä maakunnan liitto ja yhdessä yritys²⁷⁶. Hallintoviranomaisen ohjeen²⁷⁷ mukaisesti lähtökohtana on se, että tuensaaja osallistuu hankkeeseen myös rahallisella panostuksella. Tuen myöntäjän (maakunnan liiton) on kirjattava erityisperustelut tukipäätökseen²⁷⁸, mikäli tuensaaja ei itse osallistu hankkeen kustannuksiin ja/tai mikäli asetuksen 1695/2009 mukainen tuen enimmäismäärä ylitetään. Myöntöhetkellä voimassa olleen hallintoviranomaisen ohjeen (1/2009) mukaan maakunnan liittojen myöntämä avustus ei saa kattaa hankkeesta aiheutuvien kustannusten täyttä määrää. EU:n ja valtion tuen lisäksi hankkeen tuki koostuu kuntien myöntämästä tuesta ja muusta julkisesta tuesta. Edellä mainituista neljässä hankkeessa oli mukana myös kuntien myöntämää tukea, ja niitä voitiin tukea kokonaan julkisin avustuksin. Kokonaan julkisin varoin yrityksen toteuttamasta hankkeesta ei ollut kirjattu tukipäätökseen erityisperusteluja, joten tuen myöntäjät olivat tältä osin rikkoneet hallintoviranomaisen ohjetta. Saadun selvityksen perusteella yrityshakija oli kuntien muodostama seudullinen (kehitys)osakeyhtiö ja kuntien myöntämä tuki (30 prosenttia) oli käytännössä omarahoitusta. Koska toteuttaja oli yhtiö, tarkastuksessa on kuitenkin katsottu, että kuntien myöntämää tukea on pidettävä julkisena tukena ja että hankkeeseen olisi pitänyt käyttää myös yhtiön omia (tai muita ei-julkisia) varoja, jotka tulee kirjata myös EURA 2007 -järjestelmään muina kuin julkisina varoina.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan²⁷⁹ *"Kuntarahoitusta on siten kaikki kunnan tai sen alaisuudessa toimivan viranomaisen tai kuntayhtymän (esim. maakunnan liiton) rahoitus. Osakeyhtiön ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen (= joilla on omistajia, osakkaita tai jäseniä) rahoitusosuus on pääsääntöisesti yksityistä rahoitusosuutta. Yksityisoikeudellisten yhteisöjen rahoitusosuus voi kuitenkin olla yksittäistapauksessa kuntarahoitusta, silloin kun kunnalla on:*

- *suoraan tai välillisesti enemmistö osakepääomasta tai muusta merkitystä pääomasta;*

²⁷⁶ Projektihakemuksen (807557) mukaan tuen hakijana oli yritys, hankenumero A31248.

²⁷⁷ Työ- ja elinkeinoministeriö, Hallintoviranomaisen ohjeet 1/2009 ja 2/2010.

²⁷⁸ EURA 2007 -järjestelmän päätöksen kohta "välitoimenpiteet ja päätöksen perustelut".

²⁷⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö, Hallintoviranomaisen ohje 2/2010, s. 31.

- *valvonnassaan osakkeiden tai osuuksien äänimäärän enemmistö; tai*
- *mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä."*

Tarkastuksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö ei ole valvonut, että hallintoviranomaisen ohjetta on noudatettu, vaikka tämä valvonta olisi avustusprosentteja tarkastelemalla ollut teknisesti helppo suorittaa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön tulee poistaa ohjeestaan edellä siteerattu kohta.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan maakunnan liitot katsoivat seurantajärjestelmissä olevan suuria puutteita: 12 liittoa (75 prosenttia vastanneista) piti seurantajärjestelmiä puutteellisina. Neljä liittoa (25 prosenttia vastanneista) katsoi, ettei puutteita seurantajärjestelmissä ole²⁸⁰. Ne liitot, jotka pitivät seurantajärjestelmiä riittävinä, toivat kuitenkin esille, että järjestelmät toimivat sillä tasolla kuin ne tehtyjen määrittelyjen puitteissa voivat toimia tai että järjestelmät toimivat minimivaatimusten mukaisesti.

Erityisenä puutteena järjestelmissä pidettiin sitä, että hankkeita ei voi ryhmitellä maakuntaohjelman toimintalinjojen mukaisesti. Seurantajärjestelmät ovat olleet myös hankalia käyttää, ja erilaisen tietoaaineiston saaminen seurantajärjestelmistä on ollut hankalaa. Myös tietojen syöttäminen seurantajärjestelmiin on vienyt paljon aikaa. Seurantajärjestelmien perustoimintana on ollut hankkeiden ja erityisesti tuen hallinnollinen ja oikeudellinen seuranta. Liitoissa pidetään yllä usein myös erillistä seurantaa. Maakunnan liittojen mukaan virallisia seurantajärjestelmiä ei ole pystytty riittävästi hyödyntämään tulosten ja vaikutusten arvioinnissa.

Maakunnan kehittämisrahapäätökset hoidetaan edelleen FIMOS-seurantarekisterin avulla, mutta epäluuloa oli FIMOS-järjestelmän ylläpitoon ja luotettavuuteen. Seurantatietojen luotettavuutta tai epäluotettavuutta ei pidetty kuitenkaan järjestelmästä johtuvana, vaan se riippuu hankkeiden toteuttajien antamien tietojen luotettavuudesta.

EURA 2007 -tietojärjestelmä on vastannut pääosin maakunnan liittojen EU-hankkeiden seurantarapeista. EURA 2007 -tietojärjestelmän ongelmoina ovat olleet käyttöönoton viivästyminen, pitkät käyttökatkokset ja usein toistuvat lyhytkestoiset toimintahäiriöt.

Maakunnan liittojen mukaan kaupunkipolitiikkahankkeista ei ole tehty erillisiä vaikuttavuusselvityksiä. Hankeseuranta vastaa muiden maakunnan liittojen tukemien hankkeiden seurantaa. Hankkeiden toimintaa ja tuloksia on tarkasteltu yksittäisissä hankeraporteissa, joita on käyty läpi ohjaus- ja hankeryhmissä. Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmassa ar-

²⁸⁰ *Yksi kyselyyn vastanneista maakunnan liitoista ei vastannut tähän kysymykseen.*

vioidaan edellisen toteuttamissuunnitelman keskeisiä tuloksia. Erikseen on arvioitu myös maakuntaohjelman sekä EU-ohjelmien vaikuttavuutta.

Tarkastuksen perusteella kaupunkipoliittisiin toimiin käytetyn julkisen tuen kokonaismäärää on vaikea arvioida. Kaupunki- ja metropolipolitiikkaan kohdistuu – ilman infrastruktuurihankkeita – julkisia varoja (EU + kansallinen julkinen tuki) vuosittain vaihtelevasti 80–200 miljoonaa euroa, josta kansallisten julkisten varojen osuus on yhteensä lähes 90 prosenttia. EU-tuen osuus on runsaat 10 prosenttia. Julkisista varoista keskimäärin noin neljäsosa käytetään EU-ohjelmien tukemiseen. Laskelmiin liittyy epävarmuustekijöitä. Niiden tekemistä haittaavat EU:n rakennerahastovarojen myöntämisvaltuuksien aikaistaminen, epävarmuus hankkeiden kaupunkiulottuvuuden tasosta, aiesopimusten kustannusten kohdistaminen sekä seurantajärjestelmien kirjo.

3.4.5 Tulosten hyödyntäminen

Kaupunkipoliittisiin toimiin käytettyjen varojen kokonaismäärän ja saavutettujen tulosten arviointi on ongelmallista, mikä rajoittaa myös tulosten hyödyntämistä. Kaupunkipoliittisten toimien tulosten vaikean todentamisen vuoksi (ks. luvut 3.4.2 ja 3.4.4) myöskään kaupunki- ja metropolipolitiikan suhde koheesiopolitiikkaan perustuvaan alueiden kehittämiseen ei ole yksiselitteinen. Vaikka kaupunkien kehittäminen on ollut Suomessa monimuotoista, varsinaiseen kaupunkipolitiikkaan liittyy edelleen tietty määrittelymättömyys ja jäsentymättömyys.

Kaupunkiseutujen kehityksen uusina haasteina ovat globaali talouden taantuma, ilmastonmuutos sekä kulttuurisesti sekoittuva ja ikääntyvä väestö²⁸¹. Kaupunkiseutujen painoarvo kasvaa väestön, pääoman, tuotannon ja osaamisen keskittyessä yhä harvempiin keskuksiin. Tässä suhteessa koheesiopolitiikan tavoite tasapuolisista kehitysedellytyksistä erilaisille alueille voi olla ylivoimaisen hankala. Ongelmaa korostaa myös se, että eri alueilla työttömyys sekä elinkeino- ja ikärakenteet poikkeavat suuresti toisistaan.

Keskittävä kehitys edellyttää toimenpiteitä aluekehittämisen suuntaamiseksi ja ohjaamiseksi siten, että kyetään ehkäisemään haitallisia vaikutuksia. Myös kaupunkipolitiikan eriyttämisen tarve on kasvanut²⁸². Erityyppisten kaupunkiseutujen kehittämismahdollisuudet ja -tarpeet poikkeavat toisistaan suuresti. Kaupunkien erityispiirteisiin on kiinnitetty huomiota kaupunkipolitiikassa vasta 2000-luvulla.

²⁸¹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2009c.

²⁸² Sisäasiainministeriö 2004b, s. 15, 29–30.

Von Bruun & Kirvelä (2009) pitävät ongelmana sitä, että aluepolitiikka ja koheesiopolitiikka sekoittuvat kaupunkipolitiikkaan. Myös Kuokkasen (2005) mukaan Pohjoismaissa vahva aluepoliittinen ajattelu on pitkään estänyt erityisen kaupunkipolitiikan tai kaupunkien sisällä kaupunginosälähtöisen politiikan synnyn. Eurooppalaiseen kaupunkipolitiikkaan EU:n vaikutus ja kansainvälinen esimerkki ovat olleet toisaalta tasaavia tekijöitä. Tarkastuksessa pyrittiin arvioimaan toimenpiteiden mahdollista eriyttämistä sekä toimenpiteiden sivuvaikutuksia (luku 3.5).

Euroopan komission vihreällä kirjalla²⁸³ on pyritty käynnistämään keskustelua, jonka tarkoituksena on syventää tietämystä alueellisesta koheesiosta sekä sen vaikutuksista politiikkaan ja yhteistyöhön²⁸⁴. Käydystä keskustelusta huolimatta käsitteeseen, mitä alueellinen koheesio on, ei ole vielä saatu kunnollista vastausta. Monet komission keskustelualoitteeseen vastanneista kannattivat selkeärajaista määritelmää, ja se taas toisten mielestä olisi vastoin ajatusta Euroopan monimuotoisuudesta sen kaikkine ulottuvuuksineen. Perusperiaatteista ja tärkeimmistä osa-alueista päästiin vastauksissa yksimielisyyteen. Alueellinen koheesio tarkoittaa seuraavia asioita²⁸⁵:

- taataan eri alueiden sopusointuinen kehitys
- tarjotaan kansalaisille mahdollisuus käyttää parhaalla mahdollisella tavalla hyödykseen alueiden ominaispiirteitä
- muutetaan moninaisuus kilpailuvaltiaksi, jolla kehitetään koko Euroopan unionin aluetta kestäväällä tavalla
- täydennetään ja lujitetaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Alueellisen koheesion merkitystä on korostettu myös yhteisön koheesiopolitiikan strategisissa suuntaviivoissa.

Suomessa kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen 2009–2011 mukaan²⁸⁶ periaatepäätöksen toimeenpanossa tulee ottaa huomioon viimeaikaisen taloudellisen toimintaympäristön muutokset. Periaatepäätöksessä todetaan, että kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn vahvistaminen on välttämätöntä nykyisestä taantumasta selviytymiseksi. Samalla rakennetaan edellytyksiä

²⁸³ Euroopan komissio 2008.

²⁸⁴ Kannanottoja pyydettiin lokakuun alun 2008 ja helmikuun lopun 2009 välisenä aikana etenkin jäsenvaltioiden ministeriöiltä, paikallis- ja alueviranomaisilta, EU:n toimielimiltä, talouselämän edustajilta ja työmarkkinaosapuolilta, kansalaisyhteiskunnan järjestöiltä, tutkijoilta ja kansalaisilta.

²⁸⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_fi.htm.

²⁸⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2009b.

tulevalle talouskasvulle. Myös ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaaminen edellyttää kaupunkiseutujen vahvoja toimenpiteitä yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi, henkilöautoriippuvuuden vähentämiseksi ja energian säästämiseksi. Ilmastonmuutoksen mukanaan tuomat haasteet vaikuttavat aluerakenteen lisäksi osaamis- ja innovaatorakenteisiin sekä työllisyyteen²⁸⁷.

Juuri koetun talouden taantuman aiheuttamat muutokset aluerakenteessa ovat niin suuria ja pysyviä, että ne voivat pakottaa siirtämään aluepolitiikan painopisteen suurille kaupunkiseuduille ja niiden kilpailukyvyyn kehittämiseen²⁸⁸. Nykyiset alue- ja kaupunkipoliittiset instrumentit eivät sovelu hyvin esimerkiksi ylimaakunnallisten käytävien kehittämiseen. Kaupunkien koko asettaa lisäksi erilaisia haasteita kaupunkipolitiikan kordinoinnille. Myös Uudellamaalla metropolin ytimen ja reuna-alueiden väliset erot ovat suuria. Painopistemuuotos poikkeaisi tosin selvästi perinteisestä aluepolitiikasta, jolla on pyritty vahvistamaan erityisesti heikompien alueiden elinkeinoperustaa sekä kykyä vastata vaikeisiin rakennemuutoksista johtuviin ongelmiin²⁸⁹.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan kaupungit pitävät kaupunkipolitiikkaa tärkeänä alueiden kehittämisessä. Vastauksissa tuli esille erilaisia painotuksia kaupunkipolitiikan merkityksestä:

- "Kaupunkipolitiikka vastaa ilmiöön, joka toteutuu joka tapauksessa eli kaupunkien korostuvaan rooliin. Kaupunkipolitiikkaa on oltava!"
- "Alueelle on syntynyt yhteistoiminta-alueita useilla eri toimialoilla, mikä vahvistaa erityisesti keskuskaupungin vastuullista roolia. Näistä syistä koko maakunnan kehittämisen pitäisi tapahtua kaupunkipoliittisista lähtökohdista. Vaihtoehtoisesti pitäisi eriyttää kaupunkipoliittiset kilpailukykytavoitteet ja -toimenpiteet sekä sitä täydentävät reuna-alueiden koheesiotavoitteet ja -toimenpiteet."
- "Tukee seudun sekä koko maan kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin vahvistumista."
- "Kaupunkipoliittiset näkemykset ohjaavat kasvavassa määrin keskuskaupungin, kaupunkiseudun ja maakunnan kehittämistä. Joskin on todettava, että kaupunkipolitiikan rooli aluekehittämisen välineenä on kaupunkiseudulla melko selkiytymätön. Keskustelua kaupunkipolitiikasta ja sen välineistä ei käyda riittävästi, vaan kehittäminen pohjau-

²⁸⁷ Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010, s. 8.

²⁸⁸ Ks. von Bruun & Kirvelä 2009, s. 28.

²⁸⁹ Muun muassa sisäasiainministeriö 2007c, s. 5 sekä työ- ja elinkeinoministeriö 2008b, s. 14.

tuu pääsääntöisesti yksittäisiin sektorikohtaisiin kehittämistarpeisiin. Erityisesti maakunnan liittojen pitäisi paremmin huomioida kaupungin rooli ja merkitys."

- "Kaupunkipolitiikan painopisteet ovat tukeneet paikallisesti tehtyjä strategisia valintoja sekä jäsentäneet kansallista kokonaiskuvaa muun muassa innovaatiotoiminnan rakenteista ja painotuksista."
- "Kaupunkipolitiikan viitekehys muodostaa koko kaupunkiseudun kehittämisen perustan."
- "Kaupunki- ja metropolipolitiikka ovat tukeneet alueen kehittämistä ja yhteistyöllä on voitu parantaa kehittämistyön vaikuttavuutta."
- "Kaupunkipolitiikka sitoo kaupungin mukaan alueen toiminnan ja talouden veturikaupunkeihin, yhdeksi kuuden suurimman kaupungin joukossa. Olisi hyvin tärkeää, että pääkaupunkiseudun ulkopuolisille suurille veturikaupungeille suunniteltaisiin soveltamiskelpoinen kehittämisspolitiikka, jonka säteilyvaikutukset ulottuisivat laajalle ympäröivään maakuntaan. Suunnittelussa ja toimeenpanossa olisivat suorat kontaktit ja neuvotteluyhteys valtionhallinnon alueellisten yksiköiden (ELY, AVI) kanssa ensiarvoisen tärkeitä ja edistäisivät tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta."
- "Keskuskaupunki on huolissaan kaupunkipolitiikan merkittävyyden vähentymisestä, kun metropolipolitiikan merkitys vahvistuu. Kaupunki pitää tärkeänä, että metropolialueen kehittäminen ei heikennä muiden suurten suomalaisten kaupunkien kehittämistä. Lisäksi pitäisi saada ministeriöiden välinen yhteistyö sujumaan paremmin. Nykyisin monet kaupunkipolitiikan asiat kuuluvat useamman ministeriön alaisuuteen, mikä vaikeuttaa asioiden käsittelyä ja hoitamista."

Kaupunkipolitiikan merkityksen korostamisen ohessa vastauksissa kannettiin huolta kaupunkien roolista ja merkityksestä maakunnallisessa kehittämisessä. Metropolipolitiikkavetoisen kehittämisen katsottiin heikentävän suurten kaupunkien huomioimista, mutta sinänsä metropolipolitiikan tärkeyttä ei kyseenalaistettu.

Kaupunkien mukaan kaupunkipolitiikkaa tulisi toteuttaa pysyvänä toimintana, ei projekteista tai politiikasta riippuvana. Kaupunkipolitiikan linjausten tulisi olla myös nykyistä systemaattisempia, strategisempia ja toimintaa ohjaavampia. Kaupunkipolitiikan sisällöt tulisi määrittellä tarkemmin, ja sen tavoitteista tulisi käydä laajamittaista avointa keskustelua. Kaupunkien tulisi olla kaupunkipolitiikan määrittelyn ja toteutuksen vetureina. Vastauksissa katsottiin, että suuria kaupunkiseutuja ei voi kehittää samalla politiikalla ja samankokoisilla resursseilla kuin pienempiä kaupunkiseutuja. Pelkkä suurien kaupunkien tunnistaminen ei myöskään riitä,

vaan suurten kaupunkien erityisrooli tulisi ottaa huomioon esimerkiksi resurssien jaossa.

Myös maakunnan liitoissa kaivattiin kaupunkipolitiikan sisältöjen tarkempaa määrittelyä. Ongelmana pidettiin kaupunkipolitiikan yleispiirteisyyttä ja fokuosoinnin puutetta. Kaupunkiseutujen kokonaisvaltaisen strategisen kehittämisen otetta pidettiin heikkona. Kaupunkipolitiikan periaatepäätöstä pidettiin liian laveana, eikä sen katsottu ohjaavan toimintaa sisällöllisesti eikä alueellisesti. Kehittämistoimintaa tehdään myös monilla eri välineillä, mutta niissä kaupunkipoliittiset lähtökohdat eivät ole riittävästi esillä. Tosin osaamiskeskusohjelmaa pidettiin keskeisenä ja hyvin fokuoituna mutta aluekeskusohjelmaa ja KOKOa yleisluonteisina ja vaikeammin arvioitavissa olevina. Liitoissa heräsi myös kysymys, onko kaupunkipolitiikka vain suurten kaupunkien keino korostaa omaa asemaansa ja hakea erityisasemaa.

Maakunnan liitoissa pidettiin tärkeänä sitä, että kaupunkipolitiikassa huomioidaan myös pienemmät seutukeskukset. Maakunnan liittojen vastauksissa tuotiin esiin myös tarve huomioida kansallisen kaupunkipolitiikan linjausten teossa kunkin maakuntaohjelman linjaukset ja kaupunkipolitiikan näkökulma niissä. Kaupunkipolitiikan kehittämisen kannalta perinteistä jakoa kaupunki- ja maaseutupolitiikkaan ei pidetty enää kovin relevanttina vaan katsottiin, että kaupunkipolitiikan kehittämisessä osana alueiden kehittämistä on tärkeää huomioida koko alue ja sen erityispiirteet. Maakunnan liitoissa kaupunkien merkitys katsottiin tärkeäksi ja todettiin yleisesti, että maakunnan kasvu ja kehitys perustuvat keskuskaupungin kasvulle ja vetovoimaisuudelle. Keskuskaupungin asema kilpailukykyisenä kasvukeskuksena sekä tutkimukseen ja innovointiin perustuvana koko maakunnan veturina on ollut liitoissa myös strategisesti tärkeää.

Tarkastuksen mukaan metropolialueen ja muutaman suurkaupunkiseudun (Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun seudut) merkitys on puolestaan olennaista koko maan tuotannon ja talouden kehityksen kannalta. Ns. veturikaupunkien BKT-osuus kääntyi laskuun 2000-luvun alussa²⁹⁰, mutta näiden kaupunkien rooli on edelleen ratkaisevan tärkeä koko kansantalouden kehitykselle (ks. luku 3.3.2). Myös Ruotsissa suurkaupunkipolitiikan painopisteissä on korostettu suurkaupunkien merkitystä koko maan taloudelle. Toisena painopisteenä Ruotsissa on ollut sosiaalinen näkökulma (segregaation ehkäisy)²⁹¹.

Tarkastuksessa syntyneen näkemyksen mukaan kaupunkipoliittisia toimia tarvitaan taantuman jälkihoidossa. Suomessa metropolialueen omis-

²⁹⁰ Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2009a, s. 20–21.

²⁹¹ Kuokkanen 2005, s. 73.

tusasuntotuotanto ja liikerakentaminen ovat vähentyneet finanssikriisin takia (ks. luku 3.3.2). Helsingin seudun väestönkehitykseen ja asuntojen kysyntään vastaamiseksi (ks. luku 3.3.1) rakennustuotantokapasiteetin vapautuminen voisi aiempaa paremmin tehostaa vuokra-asuntotuotantoa ja korjausrakentamista. Tällä olisi positiivisia vaikutuksia myös työllisyyden ylläpitoon. Ympäristöministeriö onkin pyrkinyt ottamaan käyttöön erilaisia rakentamisen työllisyyttä ja vuokramarkkinoiden tasapainoa tukevia elvytystoimenpiteitä vuodesta 2009 alkaen. Nämä toimenpiteet ovat osoittautuneet myös toimiviksi, sillä vuonna 2009 aloitettiin noin 11 000 valtion tukeman asunnon rakennustyöt²⁹². Tarkastuksessa saadun näkemyksen mukaan taloudellisen toimintaympäristön muutokseen vastaaminen elvytystoimilla on oikeansuuntainen toimi ja se tukee myös metropolipoliittikan kärkihanketta 1.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tulee jatkaa asuin- ja työpaikkojen välistä julkisen liikenteen kehittämistä. Henkilöautoliikenteen vähentämiseksi tulisi suurkaupunkiseuduilla panostaa alueen sisäisen raideliikennejärjestelmän kehittämiseen, johon kuuluu kaksoisraidejärjestelmään liittyvät infrastruktuurihankkeet. Kaikilla kaupunkiseuduilla tulee edistää myös kevyeen liikenteeseen perustuvaa turvallista liikennejärjestelmää²⁹³. Myös ympäristövaliokunta pitää lausunnossaan YmVL 25/2010 vp. – VNS 9/2010 vp. joukko- ja kevyenliikenteen kulkutapaosuuksien lisäämistä tärkeänä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että se periaatteessa yhtyy tarkastusviraston näkemykseen raideliikennehankkeista. Ministeriön mukaan hankkeiden toteuttamiseen ei kuitenkaan löytyne tällä hallituskaudella kovinkaan paljon resursseja, ellei löydetä uusia rahoituslähteitä. Ministeriö katsoo lisäksi, että raideliikenteen kapasiteettia voidaan parantaa myös innovatiivisin älyliikenteen keinoin.

Kaupunkipoliittisiin toimiin käytettyjen valtion varojen erittelemättömyyden ja tuen hajautumisen takia taloudellisen panoksen välitöntä merkitystä ei ole selvästi todennettavissa (ks. edellä tässä luvussa). Kaupunkipoliittisilla toimilla on kuitenkin suuri merkitys valtiontalouteen muun muassa osaamisen lisääntymisenä ja kilpailukyvyn vahvistumisena. Kaupunkipoliittisilla toimilla oli tärkeä rooli 1990-luvun lamasta selviytymiselle. Tehokkaasti suunnatulla kaupunkipoliittisella voi olla suuri merkitys talouden elvyttämisessä myös viime vuosina koetun talouskriisin taltuttamiseksi.

²⁹² *Ympäristöministeriö 2010a.*

²⁹³ *Ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010a.*

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan suomalaisen kaupunkipolitiikan perusta on kunnossa²⁹⁴. Suomessa voidaan edelleen rakentaa menestystä osaamisen vahvistamisen, yhteistyön, vahvojen kaupunkiseutujen ja hyvinvointiyhteiskunnan varaan. 1990-luvulla luodut vahvuudet ovat edelleen hyödynnettävissä myös juuri koetun talouskriisin voittamiseksi.

Osaamiskeskustoissa tuotettua tietoa on mahdollista hyödyntää siirtämällä osaamiskeskusohjelman tuloksia osaamiskeskittymien ulkopuolisille alueille. Siirtymistä voisi helpottaa esimerkiksi se, että kaupunkisaarekkeiden välille syntyy ns. kehityskäytäviä²⁹⁵. Verkostomainen kaupunkirakenne voisi lisätä osaamiskeskustoisten säteilyvaikutusta laajemmalle alueelle. Osaamiskeskusohjelmassa toteutettuja ja arviointia helpottavia käytänteitä voitaisiin myös hyödyntää alueellisessa koheesio- ja kilpailukykyohjelmassa. Osaamiskeskusohjelmassa on pyritty kehittämään sellaisia seurantaindikaattoreita, jotka mahdollistavat yhdenmukaisten ja vertailukelpoisten seurantatietojen keräämisen. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan seurantajärjestelmän tiedot eivät edelleenkään ole riittävän kattavia.

Aluekeskusohjelman lisäarvo jäi vähäiseksi suurten kaupunkien ohjelmavälineenä. Suurten kaupunkien erityisroolia voitaisiin kuitenkin hyödyntää esimerkiksi alueellisessa koheesio- ja kilpailukykyohjelmassa.

Muiden kuin maakuntakeskusten kehittämistä ja edunvalvontaa voidaan hoitaa ns. seutukaupunkiverkoston avulla²⁹⁶. Välialueilla toimivien kaupunkien verkosto on merkittävä muun muassa näiden kaupunkien tarjoamien peruspalvelujen vuoksi²⁹⁷. Näiden kaupunkien bruttokansantuote asukasta kohti laskettuna on usein koko maan keskiarvoa korkeampi. Kaupunkipolitiikan ja maaseutupolitiikan limittyminen saattaisi puolestaan tukea sitä, että pienet kaupunkikeskukset ja niitä ympäröivät seudut kehittyvät. Kansallisen alue- ja maaseutupolitiikan sekä EU:n rakennerahasto- ja maaseutuohjelmien resurssien käytön tehostaminen ja yhteen soveltaminen alueiden kehityksen hyväksi on myös EU:n komission näemyksen mukainen²⁹⁸. Seutukaupungit eivät vastanneet tarkastuksessa teh-

²⁹⁴ Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2009a, s. 3–5.

²⁹⁵ Kehityskäytävillä (korridorit) tarkoitetaan kaupunkikeskusten liittymistä verkostomaiseksi rakenteeksi. Kehityskäytävän voi muodostaa usean kunnan muodostama ketju. Kehityskäytävät voivat perustua vahvoihin liikenneinfrastruktuureihin. Käytävät voivat ulottua myös eri maiden rajojen yli.

²⁹⁶ Verkosto on järjestäytynyt. Sen visiona on, että seutukaupungit ovat vahvoja peruskuntia ja muodostavat maakuntakeskusten rinnalla kuntarakenteen perustan.

²⁹⁷ Ks. myös Euroopan komissio 2008.

²⁹⁸ Ks. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010, s. 29.

tyyn kyselyyn, joten niiden näkemys toteutetusta kaupunkipolitiikasta jäi vähäiseksi. Toisaalta tämä saattoi olla osaltaan myös kannanotto aiheeseen.

Kaupunkipolitiikalla on yhteyksiä Paras-hankkeeseen. Kaupunkien kansallista verkostoitumista edistetään muun muassa teemaverkostoilla, joilla tuetaan myös Paras-hankkeen toteutumista. Kunta- ja palvelurakennuudistuksessa kaupunkiseutujen kehittämisellä on keskeinen asema.

Kaupunkiseutusunnitelmien tekeminen on nostanut kaupunkiseuduilla esille sellaisia yhteistyötä haittaavia tekijöitä, jotka ovat heikentäneet kaupunkiseutujen yhteistyön kehittämistä. Ongelmina ovat olleet kuntien välinen kilpailu ja päätöksenteko koko seudun eduksi. Suomessa ongelmana on myös se, ettei täällä ole selkeästi erotettu kaupungin ja kunnan käsitteitä, vaan kaupunki-status on kuntien vapaasti valittavissa. Tästä on arvioitu olevan haittaa myös Paras-hankkeelle²⁹⁹. Lisäksi kaupunkipolitiikka-termiä käytetään toisinaan myös kaupunkien omista periaate- ja toimenpideohjelmatöistä. Käsitteellä ei kuitenkaan tarkoiteta kaupunkien omaa kehittämistyötä, vaan kaupunkipolitiikassa valtiolla on tietty rooli muun muassa tavoiteasetannassa³⁰⁰.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö huomauttaa, että Paras-hankkeen yhteydessä kyse ei ole niinkään kunta-kaupunki -käsitteistä. Paras-hankkeessa erikokoisten kuntien saama erilainen huomio ei ole ministeriön mukaan myöskään varsinaisesti käsitteistä riippuvainen asia.

Suomessa valtiolla on ollut vahva ohjausrooli kaupunkipoliittisissa toimissa (luku 3.2.2) ja eri hallinnonalojen aluestrategiat on toteutettu lakiin perustuvina. Valtion rooli on tärkeä myös suorassa yhteistyössä kaupunkiseutujen kanssa. Metropolipolitiikassa sovellettu aiesopimusmenettely (luku 3.1.2) on toiminut hyvänä koelustana, ja sitä voidaan soveltaa myös muiden kaupunkiseutujen kehittämisessä. Myös ympäristöministeriön edustajien mukaan aiesopimusmenettely soveltuu hyvin ratkaisemaan suurten kaupunkiseutujen ongelmia. Metropolialueen kaupunkien ja Uudenmaan liiton mukaan (ks. luku 3.4.3) aiesopimusmenettelyä tulisi kuitenkin selkeyttää ja lisätä eri toimijoita koskevaa sopimusten sitovuutta. Metropolialueen lisäksi aiesopimusmenettelyä on toistaiseksi sovellettu muilla suurilla kaupunkiseuduilla pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi sekä kokeiluluontoisesti MAL-kysymyksissä.

Sopimuksellista kaupunkipolitiikkaa valtion ja paikallistason välillä on harjoitettu muualla Euroopassa erityisen laajasti muun muassa Ranskassa,

²⁹⁹ *Ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2009a, s. 8–9.*

³⁰⁰ *Ks. von Bruun & Kirvelä 2009, s. 64.*

jossa kaupunkisopimuksissa valtiota ei ole kuitenkaan edustanut keskushallinnon taso vaan departementin prefekti³⁰¹. Ranskassa kaupunkipolitiikkaa on pidetty myös osana desentralisaatiopolitiikkaa³⁰².

Kuokkasen (2005, s. 42) mukaan ranskalainen kaupunkipolitiikka ylittää sekä sektorien välisiä rajoja että hallinnon eri tasoja. Olennaisin tekijä on sopimusjärjestelmä, josta on tarkoitus muodostaa ranskalaisen kaupunkipolitiikan ainoa väline. Myös Alankomaissa suurkaupunkipolitiikan uusia elementtejä ovat muun muassa laajapohjaisen yhteistyön korostaminen ja sopimuksellisuus. Tavoitteet on pyritty räätälöimään kaupungeille sopiviksi. Ranskassa kaupunkipolitiikka on ollut sopimusjärjestelmästä huolimatta valtion johtamaa ja kontrolloivaa, kun taas Alankomaissa valtion rooli on lähinnä koordinoiva³⁰³.

Ruotsissa on tehty valtion ja kuntien välisiä paikallisia kehittämissopimuksia yksittäisten kuntien välillä. Tukholman, Göteborgin, Malmön sekä eräiden Tukholman seutujen kuntien väliset sopimukset eivät ole kattaneet koko kaupunkiseutua, mikä on haitannut kaupunkipolitiikan seututason hallintaa³⁰⁴.

Suomessa kaupunkien ja maakunnan liittojen rooli kaupunkipolitiikan toteutuksessa kaipaisi kehittämistoimenpiteitä. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen mukaan maakunnan liittojen roolin vahvistuminen aluekehitystyössä ei ole tukenut riittävästi kaupunkipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Vaikka maakunnassa on kohtuullisen hyvä eri tahojen välinen yhteistoiminnan ilmapiiri, nykyinen malli ei riittävästi tunnista keskuskaupungin voimavaroja. Tarkastuksessa saadun tiedon perusteella kaupunkiseututasoinen aiesopimusmenettely saattaisi edistää kaupunkipolitiikan seututason hallintaa. Kaupunkien näkemyksissä esitettiin, että keskeisille kaupunkiseuduille tulisi määrittää kansallisesti erillinen rahoitusinstrumentti, josta sovittaisiin yhdessä keskuskaupungin ja ministeriöiden muodostaman allianssin kanssa. Eräissä kehittämissuunnitelmissa katsottiin, että kaupunkipolitiikkaa varten tulisi lisäksi eriyttää omia kehittämissuunnitelmia, jotka erotetaan muusta aluekehittämisestä. Näille tulisi osoittaa myös riittävä resursointi, jolla mahdollistetaan ohjelmien vaikuttavuus. Kaupunkipoliittisten toimenpiteiden eriyttäminen muusta aluekehityksestä ei saanut kyselyn perusteella maakunnan liitoilta kannatusta. Myös kaupunkien vas-

³⁰¹ *Departementti (ranskaksi département) on aluehallinnon yksikkö Ranskassa, jonka johtoon maan hallitus nimittää prefektin (ranskaksi préfet).*

³⁰² *Alueellistamispolitiikkaa.*

³⁰³ *Ks. Kuokkanen 2005, s. 61.*

³⁰⁴ *Ks. emt, s. 67.*

tauksissa pääosa vastusti täydellistä eriyttämistä (eriyttämistä koskevista vastauksista lähemmin luvussa 3.5).

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö esittää huolensa siitä, että aiesopimusmenettely laajentuessaan tulee lisäämään valtion menoja sekä hallinnollista raskautta. Valtiovarainministeriön mukaan tulisi tarkastella aiesopimusmenettelyn tarkoituksenmukaisuutta ja mahdollista päällekkäisyyttä suhteessa maakuntaohjelmiin ja niiden toteuttamissuunnitelmiin. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, onko aiesopimusmenettely vain yksi kanava kuntien lisärahoitukselle. Valtiovarainministeriön kuntaosasto yhtyy kuitenkin tarkastuksen näkemykseen, että aiesopimusten hyödyntäminen laajemmin myös muilla suurilla kaupunkiseuduilla on tarpeen.

Tarkastuksen perusteella tuen myöntäminen useasta eri lähteestä ei ole toistaiseksi sisältänyt mahdollisuutta ohjata tukea kaupunki- tai metropolipolitiikan kannalta suunnitelmallisesti tai strategisesti tärkeisiin kohteisiin, eivätkä hankkeet ole muodostaneet synergisiä hankekokonaisuuksia. Toimenpiteiden tarkempi kohdentaminen edellyttää myös niiden räätälöintiä.

Aluestrategia 2020 -työryhmä jätti esityksen valtakunnalliseksi aluestrategiaksi 2020 keväällä 2010³⁰⁵. Aluestrategian uudistaminen perustui valtakunnallisia alueiden kehittämistavoitteita koskevaan valtioneuvoston päätökseen (20.12.2007). Aluestrategiassa esitettyjen aluekehitysvisionien toteutuminen edellyttää myös, että toimenpiteiden negatiiviset sivuvaikutukset otetaan huomioon ja niihin vastataan. Talouden hidas elpyminen on asettanut haasteita erityisesti heikoimmille seuduille mutta myös suurille kaupunkiseuduille ja metropolialueelle.

3.5 Ei-aiotut sivuvaikutukset

Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995 uskottiin kaupunkipolitiikan olevan tärkeä toimiala EU:ssa. 2000-luvun alussa kaupunkipolitiikan uskottavuus oli kuitenkin hiipunut. Kaupunkipolitiikan on koettu jäävän vähäiselle huomiolle verrattuna syrjäisten alueiden tukemiseen keskittyvään EU:n alue- ja koheesiopolitiikkaan³⁰⁶. Leipzigin peruskirjan tavoitteisiin ja yleisperiaatteisiin liittyen jäsenvaltioissa on esitetty näkemysero-

³⁰⁵ *Työ- ja elinkeinoministeriö 2010d.*

³⁰⁶ *Ks. Kuntaliitto 2007a, s. 3.*

ja EU:n roolista kaupunkipolitiikassa. Erimielisyyttä on ollut myös siitä, onko kaupungeilla ja niiden ongelmilla eurooppalaista ulottuvuutta³⁰⁷.

Eurooppalaiseen kaupunkipolitiikkaan kohdistuneen kritiikin³⁰⁸ syinä ovat olleet muun muassa politiikan monimutkaisuus ja byrokraattisuus, konkreettisten tulosten ja arvioinnin vähäisyys, rajalliset resurssit sekä järjestelmän poliittinen haavoittuvuus. Aikaisempien tutkimusten mukaan³⁰⁹ kaupunkipolitiikan menestyksen mittaaminen ja arviointi voi olla myös hankalaa. Kansainvälisissä vertailuissa ei ole pystytty selvästi erottelemaan menestyksellisiä tai toimimattomia politiikkoja.

Tarkastushavainnot tukevat edellä mainittuja näkemyksiä kaupunkipolitiikan ongelmista. Kaupunkipolitiikan monimuotoisuus on vaikeuttanut tulosten seuranta ja arviointia (luku 3.4) sekä johtanut politiikan monimutkaisuuteen ja jäsentymättömyyteen (luku 3.4.5). Pääallekkäisissä ohjelmissa rajallisia resursseja on myös tarpeettomasti hajotettu.

Haitalliset sivuvaikutukset

Suomalaisella kaupunki- ja metropolipolitiikalla on tavoiteltujen vaikutusten ohella sivuvaikutuksia, joista osa on haitallisia alueiden kehittämisen tavoitteisiin nähden. Suurkaupunkien kansainväliseen kilpailukykyyn ja innovaatiotoiminnan korostamiseen perustuva alueiden kehittäminen johtaa siihen, että taloudellisia toimintoja keskitetään metropolialueelle sekä muutamille suurkaupunkiseuduille (lähinnä Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun seuduille)³¹⁰. Liian yksipuoliset kehittämistoimenpiteet lisäävät alueiden ja kaupunkiseutujen kehityseroja.

Väestön keskittymisen seurauksena myös infrastruktuuri ja palvelut keskittyvät, mikä myös tehostaa niiden molempien käyttöä. Toisaalta liiallinen alueellinen keskittyminen nostaa maan, työvoiman ja muiden resurssien hintoja sekä heikentää ympäristön tilaa ja elämänlaatua³¹¹. Euroopan komission vihreän kirjan³¹² mukaan hintojen nousulla, energiavarmuuden vaarantumisella ja Euroopan ilmaston muutoksella on haitallisia vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin. Tästä syystä suurkaupunkipolitiikan toimenpiteissä tulisi huomioida myös kestävä, kilpailukykyinen ja varma

³⁰⁷ Euroopan parlamentti 2007.

³⁰⁸ Kuokkanen 2005, s. 52.

³⁰⁹ Ks. Kuokkanen 2005, s. 96.

³¹⁰ Vrt. myös Jäntti ym. 2010, s. 122.

³¹¹ Ks. myös aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä 2003, s. 15 ja 18.

³¹² Euroopan komissio 2006, s. 4.

energiahuolto. Euroopan komission mukaan³¹³ esimerkiksi liikenteen alan energiatehokkuuden parantamiseksi tulisi tehdä mittavia ja nopeita toimia Euroopan suurkaupunkien julkisen liikenteen parantamiseksi. Lisäksi kaupungistumisen³¹⁴ lieveilmiöinä on myös Suomessa esiintynyt sosiaalisia ongelmia (muun muassa sosiaalista syrjäytymistä), mikä lisää yhteiskunnallisia kustannuksia. Keskittymisen seurauksena myös tyhjenevän alueen palvelujen yksikkökustannukset kasvavat.

Epätäydellisen tiedon ongelmat ja seuraukset

Hallitsematon kasvu, liian tiheä rakentaminen, väylien ruuhkautuminen sekä ympäristön pilaantuminen kertovat siitä, että kaupungin koko ei ole optimaalinen. Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan tutkimuksissa on todettu, että aluetalous on sitä tehokkaampi, mitä tiheämmin alue on rakennettu.

Laurila (2009) toteaa, että politiikkaa ja suunnittelua tarvitaan, jos kansalaisten ja yritysten päätöksentekomekanismi ei ohjaa kaupunkien kehitystä yhteiskunnallisesti katsottuna parhaalla mahdollisella tavalla. Kansallisen politiikan keinot voidaan jakaa hallinnollisiin säätelykeinoihin ja taloudellisiin ohjauskeinoihin.

Keinot esimerkiksi muuttoliikkeen ohjaamiseksi kohti tehokkainta ratkaisua vaativat kuitenkin epärealistisen syvää tietämystä ratkaisujen perusteista politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Täydellinen tieto optimiratkaisuista on mahdotonta. Vaihtoehtoisena keinona (ns. second best -ratkaisu)³¹⁵ olisi jättää asia paikallisen reaktiivisen politiikan hoidettavaksi. Kaupunki vaikuttaa silloin esimerkiksi infrastruktuurin mitoituksella sisäänmuuton tasoon. Halukkaiden tulijoiden olemassaolo aiheuttaa kuitenkin paineita kaupungin asukas yhteisön optimaalisena pitämän tason säilyttämiseksi. Kaupunkien valikoiva toiminta johtaa helposti myös hyvinvointieroihin ja alueelliseen epätasa-arvoon. Hyvinvointierojen tasaaaminen ja ratkaisujen stabiilius vaativat yhtäaikaista sekä paikallista että kansallista politiikkaa. Kansallisen tason ohjauspolitiikan hallinnollisia keinoja kaupunkien toiminnan säätelyyn ovat muun muassa määräykset paikallisesta kaavoituksesta, asuntotuotannosta ja julkis palvelujen tarjonnasta. Työ- ja elinkeinoministeriöstä on tuotu esille, että valikoivaa toi-

³¹³ *Emt, s. 12.*

³¹⁴ *Kaupungistumiseen liittyvät muun muassa väestön kasvu, kaupunkien taloudellisen roolin kasvu, kaupunkirakenteen hajautuminen, liikenteen kasvu ja maahanmuutto.*

³¹⁵ *Ks. Laurila 2009, s. 416.*

mintapolitiikka harjoittavat kuitenkin ennemminkin keskuskaupunkia ympäröivät kehyskunnat kuin kaupungit.

Ranskassa kaupunkipolitiikan rinnalla on toiminut kaupunkijärjestelmän kehittämiseen tähtäävä politiikka, jota ei määritelmällisesti ole sisällytetty kaupunkipolitiikkaan. Kehittämispolitiikan painopisteenä on ollut tasata alueellisia eroja kaupunkien roolia korostamalla³¹⁶. Myös EU:n tasolla on pyritty tasapainottamaan alueellisia eroja ja aluerakennetta. EU:n kestävästä kaupunkikehitystä käsiteltiin keväällä 2007 hyväksytyssä Leipzigin peruskirjassa. Kaupunkikehityksestä ja aluesuunnittelusta vastaavat ministerit sitoutuivat peruskirjassa muun muassa edistämään eurooppalaisen monikeskukseen kaupunkijärjestelmään pohjautuvan, tasapainoisen aluerakenteen luomista.

Euroopan komission näkemyksen mukaan³¹⁷ eurooppalainen asutusrakenn³¹⁸ parantaa kansalaisten elämänlaatua sekä kaupunkilaisten että maaseudun asukkaiden näkökulmasta. Myös resurssien käyttö on tehokkaampaa, kun vältetään hyvin suurien keskittymien aiheuttamilta mittakaavahaitoilta sekä asutuksen suunnittelemattomalle leviämiselle tyypillisiltä suurilta energiakustannuksilta ja laaja-alaiselta maankäytöltä. Komission mukaan alueellisella koheesiolle ominainen tasapainoisempi ja kestävämpi kehitys johtaisi myös tasaisempaan ja kestävämpään varainkäyttöön, vähentäisi ruuhkia ja pienentäisi kustannuspaineita, mistä olisi taloudellista hyötyä ja etua sekä ympäristölle että elämänlaadulle.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan liiallinen keskittäminen ja sen myötä yksistään suurkaupunkien kehittämiseen perustuva aluekehittäminen nopeuttaisivat kehityseroja sekä alueiden että kaupunkiseutujen välillä. Poliittisia säätely- ja ohjauskeinoja tarvitaan yhteiskunnallisen tehokkuuden ja hyvinvoinnin takaamiseksi. Ongelmana on kuitenkin epätäydellinen tieto.

Kaupunkipolitiikan murros ja eri ulottuvuuksien kuilun kasvu

Aluepoliittisten toimien keskenään ristiriitaiset vaikutukset edellyttäisivät alueiden kehittämisen tavoitteiden saavuttamiseksi selkeämpiä ja riittäviä tukitoimenpiteitä myös muiden kaupunkiseutujen ja alueiden kehittämiseksi. Tämä edellyttää aluekehittämistoimenpiteiden eriyttämistä ja toi-

³¹⁶ Ks. Kuokkanen 2005, s. 43.

³¹⁷ Euroopan komissio 2008.

³¹⁸ EU:n väestöstä vain seitsemän prosenttia asuu yli viiden miljoonan asukkaan kaupungissa, kun USA:n vastaava luku on 25 prosenttia.

menpiteiden tarkempaa kohdentamista. Perinteiset mallit eivät enää riitä kattamaan moniulotteista alueiden kehittämistä.

Pienten ja keskisuurten kaupunkiseutujen selviytymiskeinoina voisi olla osaamiseen siirtoon perustuva suhde suurkaupunkeihin. Myös osaamisklusterien tukeminen mahdollistaa avoimien innovaatioyhteisöjen syntymistä osaamiskeskusseutujen ulkopuolelle. Kehityskäytävien luominen vaatii riittäviä toimenpiteitä kaupunkiseutujen välisten rakenteiden aikaansaamiseen. Suurkaupunkipoliittiset toimet näyttäisivät puolestaan olevan oikeansuuntaisia saavuttamaan suuriin kaupunkeihin kohdistettuja kaupunkipoliittisia tavoitteita, mutta siihen tarvitaan näitä toimenpiteitä myös vastaisuudessa.

Länsieurooppalaisessa kaupunkipolitiikassa on ollut viitteitä kaupunkipolitiikan murroksesta. Esimerkiksi Tanskassa ovat voimistuneet ns. yrittäjäkaupunkipolitiikka ja eurooppalaista kaupunkikilpailua korostava politiikka³¹⁹. Samalla kaupunkipolitiikan eri ulottuvuuksien välinen kuilu on suurentunut. Alankomaissa aikaisemmin suhteellisen kokonaisvaltainen suurkaupunkipolitiikka pyrki kattamaan sosiaalisen-, elinkeino- ja osittain myös ympäristöulottuvuuden, mutta sielläkin painopiste on muuttunut kaupunkien taloudellista vahvuutta ja turvallisuutta painottavaan politiikkaan. Eurooppalaiseen kaupunkipolitiikkaan vahvasti kuulunut sosiaalisen eheyden tavoite on useissa maissa epäonnistunut. Erityisesti tämä koskee maahanmuuttajien integrointia. Sosiaalisten ongelmien ratkaisu vaatii kuitenkin edelleen panostuksia instrumenttien kehittämiseksi. Muutoin kaupunkipolitiikan painopistemutoksella saattaa olla merkittäviä negatiivisia hyvinvointivaikutuksia, minkä vuoksi se saattaa haitata kilpailukykytaavoitteen saavuttamista.

Pohjoismaissa kaupunkipoliittista keskustelua ja suuntaamista on ohjannut kaupunkipolitiikan suhde aluepolitiikkaan ja kaupunki–maaseutusuhteeseen. Pohjoismaissa kaupunkipolitiikan suuntausta ovat ohjanneet myös kaupunkien laajeneminen erityisesti reuna-alueilta, kauppakeskusten sijoittuminen kaupunkien ulkopuolelle sekä ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä kaupunkikehitys. Kaupunkien laajenemiseen liittyy kaupunkirakenteen hajaantuminen ja joissakin tapauksissa myös kaupunkikeskustojen merkityksen pieneneminen. Aluestrategia 2020:n mukaan suomalainen kaupunki muodostuu tulevaisuudessa yhä useammin kaupunkimaisesta ydinalueesta ja sitä ympäröivistä maaseutumaisemmista alueista, ja tämä muutos edellyttää maaseutu- ja kaupunkikäsitteen uudelleenarviointia³²⁰.

³¹⁹ Ks. Kuokkanen 2005, s. 84.

³²⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö 2010d, s. 113.

Myös väestön ikääntyminen asettaa haasteita sekä kaupunki- että aluepolitiikalle.

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä tuotiin esiin kaupunkipolitiikan tavoitteiden ja toteutuksen suhde kaupungeissa esiintyvien ongelmien hoitamiseen. Vastausten mukaan kaupunkipolitiikka pyrkii vahvistamaan kaupungin kilpailukykyä elinkeinopolitiikalla, osaamisella ja saavutettavuudella. Kaupunkien ongelmiin, kuten syrjäytymiseen, työttömyyteen, nuorisotoimenpiteisiin, vanhustenhuoltoon, maahanmuuton ongelmiin ym. sosiaalisiin ongelmiin, tulisi kuitenkin puuttua muulla tavoin kuin aluepolitiikan keinoin.

Suomessa kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen linjaukset koskevat kaupunkiseutujen kilpailukykyyn parantamista, kaupunkiseutujen koheesion vahvistamista ja ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaamista (ks. luku 3.2.2). Myös EU:n kaupunkipolitiikassa on korostunut kilpailukykyyn, sosiaalisen eheyden ja kestävä kehityksen näkökulmat. Turvallisuutta koskevat kysymykset ovat nousseet Suomessa esiin erityisesti silloin, kun on painotettu metropolialueen kilpailukykyä tukevan toimintaympäristön houkuttelevuuden lisäämistä³²¹.

Pohjoismainen hyvinvointimalli on toistaiseksi luonut puitteet osaamisen ja hyvinvointipalvelujen ylläpitämiseksi sekä pohjan osaamiseen ja sen kehittämiseen perustuvalla kilpailukyvyllä³²². Hautamäen ym. (2010, s. 7, 35–36, 44–48) mukaan kestävä kilpailukyky syntyy hyvinvoinnista; hyvinvointia tuottavien innovaatioiden avulla. Kestävä kilpailukyky luo puolestaan kehävaikutuksena kestävää hyvinvointia. Kilpailukyky ei siis voi perustua hyvinvoinnin heikkenemiseen. Kilpailukykyä vahvistavat sellaiset tekijät, jotka edesauttavat kestävä hyvinvoinnin rakentamista. Kestävä hyvinvointi perustuu puolestaan kestävä kehityksen periaatteen ja sen kolmeen ulottuvuuteen: taloudelliseen, sosiaaliseen ja ekologiseen kestävyteen.

Kuokkasen (2005, s. 19) mukaan samanaikaisesti taloudellisesti menestyksekkääseen, sosiaalisesti oikeudenmukaiseen ja ekologisesti kestäväään kaupunkipolitiikkaan pyrkiminen voi johtaa sellaiseen politiikkaan, joka on hajaantunutta ja vaikeasti koordinoitavaa. Tämä ongelma on näkynyt myös tarkastushavainnoissa koordinaation puutteellisuutena (luku 3.2.1) sekä tulosten seurannan ja arvioinnin vaikeutena (luku 3.4). Edellä tässä luvussa on jo todettu, että koordinaation puute voi aiheuttaa eri ohjelmien ja toimielinten päällekkäisyyttä sekä resurssien hajottamista.

³²¹ Ks. *Metropolipolitiikan painopisteet/taustamuistio*, 13.12.2007.

³²² *Vrt. von Bruun 2009, s. 9.*

Alueiden kehittämisen muutos ja siihen vastaaminen

Suomessa ohjelmaperusteisen alueiden kehittämisen kansallisista erityisohjelmista tärkeimpinä tuotteina ovat olleet osaamiskeskusohjelma (OSKE) ja aluekeskusohjelma (AKO). Näistä menestyksellinen on ollut osaamiskeskusohjelma, ja sen toiminta on tukenut osaltaan innovaatio- ja osaamisperusteisen alueiden kehittämisen käynnistymistä. Ohjelman ongelmana saattaa vastaisuudessa olla sen innovaatiopolitiikkaa korostava rooli, mikä voi heikentää ohjelman merkitystä alueellisena kehittäjänä (ks. luku 3.4.1). Lisäksi ohjelman ongelmana on edelleen tietojen luotettavuus ja vertailtavuus, sillä ne vaikuttavat myös ohjelman johtamiseen ja arviointiin.

Aluekeskusohjelma on liitetty osaksi vuoden 2010 alussa käynnistynyttä koheesio- ja kilpailukykyohjelmaa (KOKO). Aluekeskusohjelmalla on toimeenpantu 2000-luvun alun kaupunkipolitiikkaa yhdessä osaamiskeskusohjelman kanssa, mutta aluekeskusohjelman sulautuminen koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan saattaa tuoda tavoiteristiriitoja kaupunkipolitiikan ja koheesiotöiden välillä. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman rooli voi jäädä ongelmalliseksi, kun se pyrkii alueiden kehittämiseen sekä innovaatio- ja osaamisperusteisesti että koheesio- ja osaamisperusteisesti.

Tarkastushavaintojen mukaan alueiden kehittäminen on 2010-luvulla Suomessa muutoksen tilassa ja eriytyneessä. Innovaatio- ja osaamisperusteisen alueiden kehittämisen rinnalla säilynevät kehittämismallit, joilla tuetaan rakennemuutosalueita sekä koheesio- ja osaamisperusteisesti Itä- ja Pohjois-Suomen syrjäisiä seutuja. Lisäksi sosiaalisten ongelmien huomioiminen ja niihin varautuminen tulee olemaan yksi keskeisistä kaupunkipolitiikan kehittämisaalueista. Aluekehittämisen suuntaamisen eriytyminen edellyttää myös tavoitteiden eriyttämistä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkastuksen havaintoa kaupunkien sosiaalisten ongelmien esille nousemisesta erittäin hyvänä ja katsoo, että sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisyyn pitäisi kiinnittää vastaisuudessa enemmän huomiota myös rakennerahastotoiminnassa.

Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä pyydettiin maakunnan liittoja ja kaupunkia esittämään näkemyksensä siitä, pitäisikö kaupunkipolitiikka eriyttää alue- ja koheesio- ja osaamisperusteisesta. Maakunnan liitot olivat yksimielisesti (100 prosenttia vastanneista) tätä vastaan ja perustelivat kantaansa muun muassa seuraavasti:

- "Ei ole mitään syytä erottaa kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa, kuten nyt tehdään. Alueiden kehittämistä pitäisi toteuttaa kokonaisuutena. Maakuntaohjelmissa voisi olla erillisiä toimenpiteitä erityisesti kaupunkia ja maaseutuja koskeviin ongelmiin tai kehittämistarpeisiin."

- "Kaupunkipolitiikkaa toteutetaan parhaiten olemassa olevien välineiden kautta. Jo nyt aluekehittämisvaroista suurin osa kohdistuu kaupunkiseuduille. Kaupunkipoliittista painotusta voidaan lisätä, mikäli sellainen löytyy."
- "Politiikkaohjelmia on jo nyt runsaanlaisesti, ei enää lisää erillisiä."
- "Eriyttämisestä on jo saatu riittävästi huonoja kokemuksia."
- "Olisi perusteltua, että kaupunkipolitiikka olisi osa alue- ja koheesiopolitiikkaa siten, että kaupunkipolitiikalle määritellään selkeät kehittämistavoitteet. Erillisiä ohjelmia emme näe tarpeelliseksi."
- "Kaupunkipolitiikkaa ei voi mitenkään eriyttää aluepolitiikasta, koska kaupungit ovat osa maakuntia. Maakunnan liitot vastaavat alueensa kehittämisestä, joten kaupungit ovat osa kehittämis- ja myös aluepolitiikkaa. Samoin kaupungit ovat mukana EU-ohjelmissa aktiivisina toimijoina."
- "Aluekehittämisen työkalupakki on riittävän kattava huomioimaan kaupunkiseudut."
- "Ei kai elinkeino- ja aluepolitiikan vetureita pidä eristää muista alueista."
- "Kaupunki- ja metropolipolitiikka tulee ottaa keskeiseksi lähtökohdaksi ja välineeksi alue- ja koheesiopolitiikassa."
- "Kaupunkipolitiikka ei voi olla erillään muusta alueellisesta kehittämisestä."
- "Kaupunkipolitiikkaa ei tulisi eriyttää alue- ja koheesiopolitiikasta. Aluekehittämisen tulisi perustua alueiden omaan tahtoon ja omiin erityispiirteisiin. Kehittämistoimet eivät nykypäivänä kohdistu pelkästään kaupunkiin tai maaseutuun, vaan niissä voi olla teemasta ja alueesta riippuen erilaisia painotuksia. Aluepolitiikan vahva eriyttäminen perinteisiin kaupunki- ja maaseutupolitiikkoihin johtaa väkisinkin päällekkäisyyksiin, uusiin hallinnollisiin käytäntöihin ja rakenteisiin. Tärkeämpää olisi koota erilaiset painotukset ja kaupunkipoliittiset tavoitteet mahdollisimman kiinteästi osaksi alueiden kehittämistä."
- "Ei missään nimessä, kuntaliitoksin laajentuneet kaupungit pitävät sisällään nykyisin myös maaseutumaisia alueita. Kaupungit tarvitsevat menestyäkseen ympäröivää maakuntaa ja maakunta maakuntakeskusta. Järkevä molemmat huomioiva yhteen sovittava aluepolitiikka vahvistaa koko aluetta parhaiten."

Kaupunkien vastauksissa oli hajontaa. Vastanneista vajaa puolet (44 prosenttia) piti kaupunkipolitiikan eriyttämistä tarpeellisenä, mutta pääosa (56 prosenttia) ei pitänyt sitä toivottavana. Yksi vastanneista ei asettautu-

nut selvästi kummallekaan puolelle, ja yksi vastanneista ei lainkaan vastannut kyseiseen kysymykseen.

Eriyttämistä tukevat kaupungit perustelivat vastaustaan muun muassa seuraavasti:

- "Kaikki Suomen mittakaavassa suuret kaupungit (noin 10–20 suurinta) ovat samojen haasteiden edessä ja kohtaavat samat ongelmat. Sen lisäksi maahanmuuttajakysymys korostuu vain muutamissa kaupungeissa. Neljä viidestä suomalaisesta asuu 20 suurimmalla kaupunkiseudulla. Näille kaupunkiseuduille pitäisi laatia kaupunkiseutujen sisäistä kehitystä vahvistavat politiikkaohjelmat (kaikille yhteinen ja erilliset) ja riittävät resurssit. Lisäksi EU-lähtöinen alue- ja koheesiopolitiikka pitää valjastaa aiempaa huomattavasti enemmän kaupunkien ja kaupunkiseutujen kehittämiseen."
- "Kyllä. Alueella on metropolispesifejä asioita, kuten maahanmuuton keskittyminen, asunnottomuus, liikennejärjestelmät, innovaatiotoiminta."
- "Alue- ja koheesiopolitiikka kohdistuu nykyisin lähes kaikkiin Suomen kuntiin. Nykyistä käytäntöä tulisi pystyä kehittämään sensuuntaisesti, että politiikan toimenpiteitä voitaisiin entistä sujuvammin sovittaa erilaisille kunnille sopiviksi. Kaupunkipoliittisen keskustelun ydin on suurten kaupunkien politiikassa – tai sen tulisi olla siinä. Poliitiikan harmonisoinnissa on myös kielteisiä vaikutuksia: suurimpana uhkana on toimenpiteiden vesittyminen. Tämän vuoksi olisi varmaankin selkeämpää, jos kaupunkipoliitikasta keskusteltaessa tarkoitettaisiin tällä nimenomaan suuriin kaupunkeihin kohdistuvaa kehittämiss politiikkaa, jossa olisi ytimenä osaamisen edelleen vahvistaminen, segregaaation estäminen ja sosiaalisen kasvun tukeminen. Näistä kaksi viimeistä myötäilisivät eurooppalaista kaupunkipoliittista käytäntöä. Kaupunkipoliitiikan eriyttämisellä yleisestä kehittämis- ja aluepolitiikasta olisi siis perusteensa."

Eriyttämistä vastustavat tai vaihtoehtoaan pohtivat kaupungit perustelivat kantaansa muun muassa seuraavasti:

- "Toisaalta pitäisi eriyttää, toisaalta taas ei. Jos kaupunkipoliitiikka häivytetään väistämättä mahdollistavaan ja usein ei-strategiseen maakunnalliseen ohjelmakenttään, silloin kaupunkipoliitiikkaa ei enää ole. Toisaalta fiksu kaupunki näkee ympäristönsä talousalueenaan ja toimii aktiivisesti kasvukehän laajentamiseksi. Hyvä kaupunkipoliitiikka on myös hyvää koheesiopolitiikkaa!"
- "Alue- ja koheesiopolitiikka pitää nähdä isona kokonaisuutena, jonka alaisuuteen kuuluu isoja, merkittäviä kokonaisuuksia, kuten kaupunkipoliitiikka. Omana kokonaisuutena kaupunkipoliitiikan osiossa on

vielä nähtävä erillisinä metropolipolitiikka ja isojen kaupunkien (Tampere, Turku, Oulu) kokonaisuus. Kaupungit toimivat kehityksen vetureina laajoilla alueilla. Nykyisin on ajateltu samankaltaisten kehittämisen välineiden soveltuvan hyvinkin suurilla ja heterogeenisillä alueilla (esimerkiksi EU-rahoituksessa NUTS 2 -tasolla). Tämä ei kuitenkaan ole todennäköistä, sillä suurten kaupunkien problematiikka on aivan erilainen kuin esimerkiksi pienten kaupunkien, saati maaseudun. Lisäksi laajoille alueille suunnattujen kehittämisresurssien ja -tarpeiden jakautuminen ei välttämättä toteudu optimaalisesti. Esimerkiksi teknologian kehittämisen resursointia on luontevampaa suunnata enemmän yliopistokaupunkeihin kuin muualle. Kaupunkipolitiikkaa tukevilla ohjelmilla voidaan ohjata kehittämisresursseja sinne, missä niille on erityistä tarvetta. Näin voidaan vastata vaikkapa suurten kaupunkien erityishaasteisiin segregatiokysymyksissä, asuntopoliittisissa kysymyksissä, syrjäytymisen ehkäisemistä koskevissa haasteissa, mutta myös toisaalta ylläpitää ja edistää yhteiskunnan kehityksen kannalta oleellista tuottavuuden kasvuun, innovaatioihin, luovuuteen ja osaamiseen perustuvaa taloutta."

- "Kaupungit eivät ole erillinen osa alue- ja koheesiopolitiikasta. Pikkemminkin ne ovat niiden onnistumisen kannalta kriittisiä toimijoita, joiden erityiskysymykset tulee tunnustaa. Kaupunkipolitiikan keskeisimmät tavoitteet tulee nostaa selkeästi esille kansallisessa alue- ja rakennepolitiikassa, kuten EU:ssa tapahtuva kehitys osoittaa. Kansallisesti toimiminen hyvin poikkeavasti EU:n rakennepolitiikan linjauksista herättää monia kysymyksiä siitä, eikö Suomen kilpailukyvyn haasteissa ole samoja piirteitä kuin muissa EU-maissa? ---Toteutuksen kannalta ensiaskel olisi alue- ja koheesiopolitiikan sisällä Suomessa kirjattava oma kaupunkipolitiikan toteuttamisen kokonaisuus, jolle ohjataan myös merkittävä oma rahoitusraami tulevista ohjelmista."
- "Kaupunki- ja metropolipolitiikka ovat osa alue- ja koheesiopolitiikkaa. On tärkeää, että valtakunnallisesti aluepolitiikka muodostaa niin kansallisella tasolla että EU-tasolla kokonaisuuden, jossa eri kaupunkiseuduille ja muille alueille voidaan niiden omista lähtökohdista kohdentaa aluespesifisiä erityistavoitteita. Metropolialue muodostaa Suomessa niin hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn osalta kärkialueen, mutta samanaikaisesti myös huono-osaisuuden kärkialueen. Tarvitaan tälle seudulle kohdennettua politiikkaa."
- "Ei, koska kaupunkiseudut ovat kehityksen vetureita koko talousalueellaan sekä myös palveluverkon turvaajia."

Maakunnan liittojen eriyttämistä vastustavista vastauksista huolimatta vastauksissa tuotiin esille myös tarve erillisiin toimenpiteisiin kaupunkien

ja maaseutujen kehittämiseksi sekä kaupunkipoliittisen painotuksen lisäämisestä teeman ja alueen mukaan. Kaupunkien eriyttämistä vastustavissa näkemyksissä korostettiin puolestaan kaupunkien erityisroolia ja niiden erityiskysymysten tunnustamista sekä kohdennetun politiikan tarvetta. Näiden vastausten perusteella tulisi eri politiikkojen eriyttämisen sijaan eriyttää aluekehittämisen toimenpiteitä ja painottaa niitä eri tavoin eri alueilla.

Kaupungistumisen, kaupunkiseutuistumisen sekä metropolisoitumisen odotetaan voimistuvan Suomessa tulevina vuosikymmeninä³²³. Hautamäen ym. (2010, s. 10–11) mukaan 2000-luvun alun metropolisoitumisilmiö rikkoo kansallisen keskus–periferia-ajattelun. Metropolit muuttavat perinteistä aluekehityspolitiikkaa ohjanneet mallit, koska ne eivät kilpaile maakunnallisten keskusten vaan toisten metropolien kanssa.

Muutosten hallinta edellyttää uusia toimintamalleja. Systemaattisella kaupunkitutkimuksella voidaan tuottaa tietoa eri maiden kokeiluista ja toimivista käytännteistä sekä niiden soveltamismahdollisuuksista kansalliseen kaupunki- ja metropolipolitiikkaan. Vaikka suurten kaupunkien merkitys on kasvamassa, saattaa osa suurista kaupunkiseuduista muuttua taantuviksi. Niiden heikkeneminen johtaisi myös laajan ympäröivän alueen ja niistä riippuvaisten pienempien kaupunkialueiden taantumiseen³²⁴.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ympäristöministeriö huomauttaa, että kaupunki- ja metropolipolitiikka sisältää myös tarkastuksen rajauksen ulkopuolelle jätettyjä näkökulmia. Alueiden kehittämisen kokonaisuudessa on vahvistumassa muun muassa alueelliseen hyvinvointiin, alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, sosiaaliseen eheyteen, elinympäristön hyvään laatuun sekä hallinnon kehittämiseen liittyvät kysymykset. Tässä yhteydessä tulee huomioida myös kansalaisten entistä parempi mahdollisuus vaikuttaa omaa lähiympäristöään koskeviin asioihin. Ministeriö katsoo myös, että kaupunki- ja metropolipolitiikka ovat lähtökohtaisesti eri hallinnonalojen yhteistyötä edellyttävää toimintaa, jossa verkostomainen toiminta on väistämättä tarpeellista.

Tarkastuksessa syntyneen näkemyksen mukaan väestön keskittyminen, aluerakenteen muutokset, kaupunkien välisten kehityskäytävien syntyminen, kaikkia alueita koskeva globaali kilpailu sekä syrjäseutujen tukeminen edellyttävät aluekehittämisen suuntaamisen ja tavoitteiden eriyttämisen ohella myös aluekehittämistoimenpiteiden eriyttämistä. Eriyttäminen

³²³ Ks. *Kaupunkitutkimus- ja metropolipolitiikan (KatuMetro) valmistelusihteeristö*, 18.3.2009.

³²⁴ von Bruun & Kirvelä 2009.

edellyttää alueiden kehittämislainsäädännön uudistamista sekä muutoksia kansallisen aluepolitiikan ja EU:n koheesiopolitiikan toimenpiteisiin ja tukijärjestelmään.

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan esimerkiksi koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan on mahdollista sisällyttää räätälöityjä toimia. Niillä voitaisiin korjata myös ohjelman ongelmana olevaa kärkien ja profiilien puuttumista³²⁵. Kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen valmistelussa todettiin eriytettyjen kaupunkipoliittisten toimenpiteiden tarve myös erityyppisille kaupunkiseuduille³²⁶. Ympäristöministeriön edustajien mukaan räätälöintiin perustuva toimintatapaperiaate on hyvä, ja räätälöinnillä voidaan toteuttaa erilaisia käytänteitä eri paikoissa. Myös Aluestrategiassa 2020 yhtenä keskeisenä 2010-luvun aluekehittämisen periaatteena on eriyttää toimenpiteitä alueiden erilaisten tarpeiden mukaisesti sekä vastata erityishaasteisiin nopein kohdennetuin toimin. Toimenpiteiden kohteena olisivat OECD:n kevään 2009 ministerikokouksen linjauksen mukaisesti kaikki alueet riippumatta niiden kehittyneisyyden tilasta. Tämä edellyttäisi aiemman sektoripoliittisen toiminnan sijaan integroituja ratkaisuja ja alueellisesti räätälöityjä toimenpiteitä. Tarkastuksen perusteella eriytettyjen toimenpiteiden tarve on aiheellinen ja edellyttää niiden pikaista käytäntöön panoa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että se pitää tarkastuksen näkemystä toimenpiteiden eriyttämisestä ja tarkemmasta kohdistamisesta oikeansuuntaisena. Ministeriö toteaa lisäksi, että myös Paras-uudistuksen yhteydessä tehtyjen arviointien tuloksena on muodostunut selkeä näkemys kaupunkiseutujen erilaisuudesta. Tehdyt arviot kaupunkiseutujen laatimista kaupunkisuunnitelmista sekä niiden toteuttamisesta tukevat eriyttämisen tarvetta. Kaupunkiseutujen koko, kasvu ja hallinnollinen tilanne edellyttävät ministeriön mukaan erilaisia keinoja ja toimenpiteiden tarkempaa räätälöintiä erilaisten kaupunkiseutujen tukemiseksi. Valtiovarainministeriön kuntaosasto korostaa palautteessaan, että eriyttämisen ohella tulisi huolehtia kaupunkiseutujen ja alueiden kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. Kuntaosasto korostaa lisäksi päätöksentekorakenteiden merkitystä koko aluetta koskevien yhteisten asioiden järjestämisessä.

³²⁵ Vrt. luvun 3.4.2 KOKO-ohjelman toteutukseen liittyvä havainto, jossa todettiin, että rahoitusjärjestelmän epäselvyys saattaa haitata myös KOKO-ohjelman profiloitumista.

³²⁶ TEM155:0/2008, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän pöytäkirja 16.4.2009. Ks. myös työ- ja elinkeinoministeriö 2009b.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli kaupunkipolitiikka osana laaja-alaista alueiden kehittämistä. Tarkastuksessa kaupunkipolitiikkaan sisältyi myös suurkaupunkipolitiikka. Pääkaupunkiseutua koskevaa metropolipolitiikkaa käsiteltiin tarkastuksessa osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, miten tuloksellista kaupunki- ja metropolipolitiikkaa on ollut osana alueiden kehittämistä.

Tarkastuksella pyrittiin myös arvioimaan aluepolitiikan ja alueiden kehittämisen tavoitteiden yhdenmukaisuutta sekä sitä, tulisiko kaupunki- ja metropolipolitiikka selvemmin eriyttää koheesiopolitiikkaan perustuvasta alueiden kehittämisestä.

Tarkastuksen perusteella vastaus tarkastuksen pääkysymykseen on, että kaupunkipoliittiset toimet ovat olleet tavoitteiden mukaisia mutta toimenpiteiden sivuvaikutukset ovat olleet osittain päinvastaisia alueiden kehittämisen tavoitteisiin nähden. Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia haittaa kaupunkipoliittisten toimien hajanaisuus sekä julkisen tuen monikanavaisuus ja tietyin osin myös epäselkeys. Kaupunkipoliittisiin toimiin vuosittain käytettyjen varojen kokonaismäärän laskentaan sisältyy epävarmuuksia, jotka johtuvat muun muassa hankkeiden kaupunkiulottuvuuden tason arvioinnista sekä EU:n rakennerahastovarojen myöntämisvaltuuksien vaihtelusta. Kaupunkipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia haittaavat myös aluetaloudellisten tilastojen tuottamisen viiveet.

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää aluekehittämis-toimenpiteiden aikaisempaa selvempää eriyttämistä sekä toimenpiteiden tarkempaa ja näkyvämpää kohdistamista. Kaupunkipoliittisten toimenpiteiden täydellinen eriyttäminen alue- ja koheesiopolitiikasta ei ole kuitenkaan aiheellista, vaan kehittämistoimenpiteissä tulee huomioida alueiden erityistarpeet. Kaupunki- ja metropolipolitiikkaa tulee harjoittaa myös vastaisuudessa osana alueiden kehittämisen kokonaisuutta.

Tarkastusvirasto perustelee kantojaan seuraavasti:

Kaupunkipolitiikan kohdistuminen

Kaupunkipoliittisiin toimenpiteisiin käytettyjen varojen kokonaispanosta ja vaikuttavuutta on vaikea todentaa. 2000-luvulla harjoitetun kaupunkipolitiikan kokonaisuuden hahmottamista ovat haitanneet sekä toimenpiteiden että tukimuotojen hajautuminen. Määrärahoja kansallisena erityispolitiikkana toteutetun kaupunkipolitiikan toimenpiteisiin ei ole riittävästi eritelty valtion talousarviossa. Tämä vaikeuttaa myös kaupunkipolitiikan

toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia. Kaupunkien kehittämistä tuetaan lisäksi eri hallinnonalojen määrärahoilla sekä EU:n rakennerahasto-ohjelmilla. Seurantaan käytetään useita eri järjestelmiä. Tarkastusvirasto katsoo, että kaupunkipoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiedellytykset paranisivat, jos sekä tukijärjestelmää että sen seurantajärjestelmiä yksinkertaistettaisiin ja selkeytettäisiin. Vastuu alueiden kehittämisen toteuttamisen valvonnasta ja tulosten seurannasta sekä EU:n aluekehitys- ja sosiaalirahastojen ohjelmien kansallisesta toteuttamisesta ja ohjauksesta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle.

Vuoden 2010 alusta kansallisten erityisohjelmien määrää on vähennetty kahteen (osaamiskeskusohjelmaan sekä koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan), mikä yksinkertaistaa kansallista ohjelmajärjestelmää mutta ei korjaa riittävästi tukijärjestelmän ongelmia.

Osaamiskeskusohjelma on paras esimerkki kansallisin varoin toimeenpannusta kaupunkipolitiikasta. Osaamiskeskusohjelmalle on asetettu myös määrälliset tavoitteet ja maakunnan kehittämisrahamomentin selvitysosassa osaamiskeskusohjelman määrärahan arvioitu käyttö on eritelty. Ohjelman seurantajärjestelmässä on kuitenkin edelleen puutteellisia tietoja, jotka häiritsevät toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia.

Kansalliseen alueiden kehittämiseen kuuluu myös vuonna 2010 käynnistynyt alueellinen koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO), johon on sulautunut kansallisen kehittämisen erityisohjelmista aluekeskusohjelma (AKO) ja siihen sisältyvät kaupunkiohjelmat Uudellamaalla, maaseutupoliittisen erityisohjelman alueellinen osio sekä saaristo-ohjelma. Koheesio- ja kilpailukykyohjelmaan käytetään maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomatonta osaa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan koheesio- ja kilpailukykyohjelman rooli osaamiskeskusohjelman täydentäjänä ei ole riittävän selvä. Ongelmana on erityisesti ohjelman heikko profiloituminen kaupunkipolitiikassa. Koheesio- ja kilpailukykyohjelmalle tulisi asettaa sellaisia mittareita, joilla voitaisiin nykyistä luotettavammin arvioida myös alueiden kehittämistavoitteiden saavuttamista. Ohjelmaan käytetyn maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan vaikuttavuuden arviointia heikentää myös se, ettei valtion talousarviossa tämän määrärahan osan käyttöä ole riittävästi eritelty eri toimenpiteisiin. Tarkastusvirasto katsoo, että myös kaupunkipoliittisten toimenpiteiden koordinointi, ohjaus ja valvonta edellyttävät tarkemmin asetettuja seurantaindikaattoreita tukijärjestelmän toiminnan varmistamiseksi.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kaupunkipoliittisten toimenpiteiden ohjausmenettelyt ovat tukeneet tavoitteita mutta koordinoinnissa on ollut yksittäisiä sektorikohtaisia ongelmia. Muutoin eri hallinnonalojen yhteistyö on ollut pääosin tavoitteiden mukaista.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän laaja kokoonpano ja sen eri jaostojen toiminta ovat olleet tärkeitä kaupunkipolitiikan ohjauksen, toimenpiteiden seurannan ja kehittämisen kannalta. Tarkastusvirasto katsoo, että yhteistyöryhmän toimintaa tulisi jatkaa myös vastaisuudessa.

Suurkaupunki- ja metropolipolitiikkojen tavoitteiden saavuttaminen

Suurten kaupunkien ja metropolien merkitys on kasvanut globaalissa taloudessa. Yhdysvaltojen rahoituskriisistä alkaneen globaalien taloudellisten laman negatiiviset vaikutukset ovat kohdistuneet suhdanneherkkiin elinkeinoaloihin. Myös Suomessa metropolialue ja suurimmat kaupunkiseudut ovat olleet globaalitaloudesta riippuvaisia ja alttiina negatiivisille vaikutuksille. Oikein kohdistetuilla kaupunkipolitiikan keinoilla on mahdollista tukea sellaisia taantumasta selviytymisen ja talouden elvyttämisen toimenpiteitä, jotka vaikuttavat koko maan kehitykseen.

Kansallisena erityisohjelmalla toimeenpannun osaamiskeskusohjelman rooli on muuttunut ohjelmakaudella 2007–2013. Ohjelma on siirtynyt aluekehittäjän roolista yhä enemmän alueellisen innovaatiopolitiikan pääinstrumentiksi. Ohjelman avulla on edistetty suurten kaupunkiseutujen innovaatiostراتيجoiden toteutusta kaupunkipoliittisten linjausten mukaisesti. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan osaamiskeskusohjelman muutunutta roolia alueiden kehittämisessä tulisi kuitenkin selkeyttää. Ohjelman seurantajärjestelmän edelleen kehittäminen voisi puolestaan tukea sitä, että ohjelman johtamistyöllä edistetään nykyistä paremmin alueiden välistä työnjakoa.

Tarkastuksen perusteella suurkaupunkeja koskevat kaupunkipoliittiset toimet ovat olleet tavoitteiden mukaisia, mutta toimenpiteiden sivuvaikutukset ovat olleet osittain päinvastaisia kuin alueiden kehittämisen tavoitteet. Liian yksipuolisesti suunnatut kehittämistoimenpiteet saattavat lisätä alueiden ja kaupunkiseutujen kehityseroja sekä heikentää kansalaisten hyvinvointia. Tämä olisi vastoin alueiden kehittämisestä annetun lain (1651/2009) tavoitetta luoda edellytykset eri alueiden tasapainoiselle kehitykselle.

Ristiriitaisten vaikutusten taustalla voi olla se, että kaupunkipoliittisten toimenpiteiden kerrannaisvaikutukset ovat olleet odotettua vähäisemmät tai syntyvät vasta viipeellä. Osasyynä saattaa olla myös se kaupunkien esittämä näkemys, että esimerkiksi maakunnan kehittämisrahalla tuettu hankevalinta ei ole riittävästi toteuttanut kaupunkipolitiikan tavoitteita, jolloin kaupunkeja ei ole myöskään riittävästi huomioitu seudullisen ja maakunnallisen kehittämisen vetureina.

Kaupunkiseutujen merkitys on tärkeä sekä maakunnan että koko maan kehittymiselle. Alueiden kehittämistavoitteiden saavuttaminen edellyttää aluekehittämistoimenpiteiden aikaisempaa selvempää eriyttämistä ja alueellisesti eri tavoin kohdistunutta painotusta, koska perinteiset mallit eivät riitä kattamaan moniulotteista alueiden kehittämistä eivätkä estä toimien keskenään ristiriitaisia vaikutuksia.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kaupunki- ja metropolipolitiikka osana alueiden kehittämistä edellyttää myös toimenpiteiden nykyistä tarkempaa kohdentamista. Keinona voisi olla aluekehittämistoimenpiteiden nykyistä pidemmälle menevä räätälöinti. Tarkoin kohdistetut toimenpiteet edellyttävät myös alueiden kehittämislainsäädännön uudistamista sekä muutoksia kansallisen aluepolitiikan ja EU:n koheesipolitiikan toimenpiteisiin sekä tukijärjestelmään. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan alueiden kehittämisessä ei ole riittävästi huomioitu kilpailukyvyn vahvistamista. Myös kaupunkipolitiikan kilpailukykyä edistävien toimenpiteiden, kuten hyvinvointia lisäävien toimien, tulisi olla aiempaa näkyvämpiä.

Tarkistettuihin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin on kirjattu tasapainoisen, monikeskuksisen aluerakenteen kehittäminen. Vastaava tavoite on kirjattu myös EU-jäsenmaiden vuonna 2007 hyväksymään Leipzigin peruskirjaan, jossa määritellään yhteiset kaupunkipolitiikan yleisperiaatteet. Monikeskuksisen kaupunkiverkon vahvistaminen on ollut myös kansallista kaupunkipolitiikkaa ohjaavan kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän keskeisenä tavoitteena. Tarkastusvirasto katsoo, että yhdyskuntarakenteen muutos ja suurkaupunkien menestykseen perustuva monikeskuksisen kaupunkijärjestelmän luominen vaativat myös alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmän ja koordinaatiomekanismin vahvistamista.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman painopisteisiin on kuulunut yhdyskuntarakenteen eheyden vahvistaminen. Tarkastusvirasto katsoo, että yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi asuin- ja työpaikkojen välistä julkista liikennettä tulee edelleen kehittää. Tähän soveltuvat erityisesti raideliikennehankkeet, joihin kuuluvat muun muassa kaksoisraidejärjestelmään liittyvät infrastruktuurihankkeet. Raideliikenteen kehittäminen edellyttää maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelujärjestelmän yhteen sovittamista. Tarkastusviraston mukaan vastuu kehittämistyön jatkamisesta kuuluu valtioneuvostolle. Henkilöautoliikenteen vähentämiseksi tulisi suurkaupunkiseuduilla panostaa alueen sisäiseen raideliikennejärjestelmään. Kaikilla kaupunkiseuduilla tulee edistää myös kevyeen liikenteeseen perustuvaa, turvallista liikennejärjestelmää.

Väestön keskittyminen tulee kohdistumaan lähivuosina aiempaa harvemmille kaupunkiseuduille. Taloudellista ja ekologista ulottuvuutta koskevien toimenpiteiden lisäksi yhdyskuntarakenteen muutos edellyttää so-

siaalisesti eheyttäviä ja kestäviä kaupunkipoliittisia toimia. Yhdyskuntarakenteen muutokseen tulee varautua eri politiikkasektorien ja hallinnon tasojen suunnittelun koordinoinnin lisäksi sillä, että ennakoidaan alueiden kehittämisen ja kaupunkipolitiikan toimenpiteiden vaikutuksia.

Kansallisen metropolipolitiikan tavoitteisiin on kuulunut vahvistaa ja laajentaa valtion ja Helsingin seudun kuntien keskistä aiesopimuskäytäntöä. Tarkastuksen perusteella aiesopimuskäytäntöä on laajennettu tavoitteen mukaisesti. Heikon suhdannetilanteen vuoksi vapaarahoitteinen asuntotuotanto on ollut vähäistä, minkä takia aiesopimuksessa asetettuja tavoitteita tontti- ja asuntotarjonnan parantamiseksi ei ole saavutettu. Metropolipolitiikan haasteina ovat myös asumisen erilaiset tarpeet ja sosiaalisen eheyden parantaminen. Muutoin metropolipolitiikka on edennyt tavoitteiden mukaisesti. Kärkihankkeiden lyhytkestoisuus saattaa kuitenkin heikentää toimenpiteiden vaikuttavuutta. Metropolipolitiikan ongelmana on ollut siemenrahoituksen puuttuminen, kun muussa kaupunkipolitiikassa tällaista rahoitusta on voitu hyödyntää.

Aiesopimuskäytäntöä on toteutettu myös valtion ja suurten kaupunkien välillä maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) kehittämiseksi sekä pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseksi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtion ja suurten kaupunkien suora yhteistoiminta on ollut tärkeää, ja aiemmin metropolialueella toteutettua menettelyä voidaan pitää hyvänä käytänteenä myös suurten kaupunkiseutujen kehittämisessä. Valtion ja kuntien tulisi kuitenkin sitoutua nykyistä tiukemmin tehtyihin aiesopimuksiin. Valtion ja kaupunkiseutujen kumppanuutta tarvitaan myös kaupunkiseutujen ongelmallisten kehityspolkujen katkaisemiseksi. Nuorten työllistymiseen ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisyyn pitäisi kiinnittää enemmän huomiota kaikilla kaupunkiseuduilla. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, ettei uusista aiesopimuksista tai valtion ja kaupunkiseutujen kumppanuusohjelmista saa muodostua lisäkanavaa hankkeiden määrärahoille tai kuntien avustamiselle.

Tarkastusaineistojen mukaan tiettyjen suurkaupunkiseutujen, esimerkiksi Turun ja Lahden, kehityssennuste on muita heikompi. Tällaisen ennustetun kehityksen pysäyttämiseksi näiden kaupunkiseutujen tulisi pystyä katkaisemaan epäedullinen ikärakennekehitys siten, että vahvistetaan nuorten työikäisten muuttoliikettä edistäviä vetovoimatekijöitä. Kisa kaupunkiseutujen houkuttelevuudesta ja niiden menestymisestä on kuitenkin kovaa.

Suurten kaupunkiseutujen ja metropolialueen merkitys on ollut tärkeä kilpailukyvyyn vahvistamistavoitteen saavuttamisessa. Muiden kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn edistämällä luotaisiin paremmat edellytykset alueellisesti tasapainoiselle kehitykselle. Vuoden 2010 alussa käynnistyneellä koheesio- ja kilpailukykyohjelmalla ei ole toistaiseksi pystytty riittävästi vastaamaan kilpailukykytavoitteisiin. Koheesio- ja kilpailukykyoh-

ohjelman kaupunkipoliittisia toimia tulisi siksi terävöittää. Käytännössä ohjelmaan on kuulunut koko Manner-Suomi (vuoden 2010 alussa ohjelma-alueisiin kuului 322 kuntaa Manner-Suomen 326 kunnasta). Tällöin on suuri riski, ettei ohjelmalla saavuteta sille asetettuja tavoitteita kaikkien alueiden kilpailukyvyyn parantamiseksi ja aluekehityksen tasapainottamiseksi ilman eriytettyjä ja tarkemmin kohdennettuja toimenpiteitä.

Tarkastuksessa tuli myös esille, että työ- ja elinkeinoministeriön antaman, EU-avustuksia koskevan hallintoviranomaisen ohjeen mukaan "kuntarahoitusta on siten kaikki kunnan tai sen alaisuudessa toimivan viranomaisen tai kuntayhtymän (esim. maakunnan liiton) rahoitus. Osakeyhtiön ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen (= joilla on omistajia, osakkaita tai jäseniä) rahoitusosuus on pääsääntöisesti yksityistä rahoitusosuutta. Yksityisoikeudellisten yhteisöjen rahoitusosuus voi kuitenkin olla yksittäistapauksessa kuntarahoitusta, silloin kun kunnalla on:

- suoraan tai välillisesti enemmistö osakepääomasta tai muusta merkitystä pääomasta
- valvonnassaan osakkeiden tai osuuksien äänimäärän enemmistö tai
- mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä."

Tarkastusvirasto pitää edellä tarkoitettunkaltaisia varoja julkisena tukena ja edellyttää tämän vuoksi, että työ- ja elinkeinoministeriö kumoaa ohjeensa edellä siteeratun kohdan.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Alueiden kehittämislaki (602/2002, kumottu).

Kuntalaki (365/1995).

Laki alueiden kehittämisestä (1651/2009).

Laki eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1652/2009).

Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta.

Rakennerahastolaki (1401/2006).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä (1837/2009).

Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä (1224/2002, kumottu).

Valtioneuvoston asetus eräiden työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjelmien ja hankkeiden rahoittamisesta (1695/2009).

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003).

Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämislain mukaisista valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista, 15.1.2004, kumottu.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista, 20.12.2007.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta, 13.11.2008.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista 2007–2011. Toteutuminen hallinnonaloittain, 16.3.2010.

Valtioneuvoston päätös Haukiputaan kunnan, Kiimingin kunnan, Oulun kaupungin, Oulunsalon kunnan ja Yli-Iin kunnan lakkauttamisesta ja yhdistämisestä perustamalla uusi Oulun kaupunki, 7.10.2010.

2. Muut kirjalliset lähteet

Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä (2003). Suomi tarvitsee suurkaupunkipolitiikkaa. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/03.

Antikainen, Janne, Virpi Hirvensalo & Vesa Kanninen (2002). Kaupunkitutkimusta kaupunkipolitiikan tueksi. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikka. Sisäasiainministeriö, alueiden ja hallinnon kehittämissosasto.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2010). Luova kaupunkikehittäminen. Kaupunkikonseptit innovatiivisen kaupunkikehittämisen apuna. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos.

Busch-Geertsema, Volker (2010). Finland 2010, The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness, Synthesis Report.

Etelä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite. CCI 2007 FI 16 2 PO 004.

Euroopan komissio (1998). Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Kaupunkien kestävä kehittäminen Euroopan unionissa: toimintakehys. COM(1998) 605, 28.10.1998.

Euroopan komissio (2006). Vihreä kirja Euroopan strategia kestävä, kilpailukykyisen ja varman energiahuollon turvaamiseksi. Euroopan yhteisöjen komissio, Bryssel 8.3.2006, KOM(2006) 105 lopullinen.

Euroopan komissio (2008). Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, alueiden komitealle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle. Vihreä kirja alueellisesta koheesiosta Euroopassa. Alueellisen moninaisuuden kääntäminen vahvuudeksi. Euroopan yhteisöjen komissio, Bryssel 6.10.2008, KOM(2008) 616 lopullinen.

Euroopan parlamentti (2007). Alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan seuranta: kohti eurooppalaista aluekehityksen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden toimintaohjelmaa. Ad hoc -muistio, Toimialayksikkö B: rakenne- ja koheesiopolitiikan osasto, Aluekehitys, 13.12.2007.

European Union (2007). State of European Cities Report – Adding value to the European Urban Audit. Regional Policy, May 2007.

Evaluation of the Finnish National Innovation System – Full Report, www.evaluation.fi.

HALKE (2007). Metropolipolitiikan painopisteet. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä, 13.12.2007.

HALKE (2008). Katsaus metropolipolitiikan toteuttamiseen 2008. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä, 11.12.2008.

HALKE (2009). Katsaus metropolipolitiikan toteuttamiseen 2009. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä, 10.12.2009.

Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 35/2010 vp. – VNS 9/2010 vp.) valtioneuvoston selonteosta metropolipolitiikasta.

Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

HE 146/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 227/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2010 neljänneksi lisätalousarvioksi.

Helsingin kaupungin tietokeskus (2010). PKS-KOKO. Pääkaupunkiseudun koheesio- ja kilpailukykyohjelma 2010–2013. Muistioita 2010/1.

Helsingin seudun suunnat 1/2010. Ajankohtaiskatsaus seudun kehitykseen, 4.3.2010.

Helsingin seudun asuntoraportti 2008. YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta.

Hautamäki, Antti & työryhmä (2010). Metropolin hyvinvointi. Jyväskylän yliopisto Agora Center ja Demos Helsinki.

Itä-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite. CCI 2007 FI 16 2 PO 001.

Jauhiainen, Jussi S. & Susanna Harvio (2008). Kaupunkitutkimus Suomessa 2000-luvulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen. 27/2008.

Jäntti, Anni, Jenni Airaksinen & Arto Haveri (2010). Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokouksen vaikutukset. Valtiovarainministeriö 20/2010.

Kaupunkitutkimus ja metropolipolitiikka (KatuMetro), Ehdotus tutkimus- ja yhteistyöohjelmaksi 2010–2014. Valmistelusihteeristö, 18.3.2009.

Kuntaliitto (2007a). Brysselin toimiston tiedote 13/2007, 1.6.2007.

Kuntaliitto (2007b). Kohti uudistuvaa EU:n aluepolitiikkaa. EU:n koheesiopolitiikka 2007–2013 ja Kuntaliiton linjauksia vuoden 2013 jälkeiselle ajalle.

Kuokkanen, Kanerva (2005). Kaupunkipolitiikan perusteluketjut ja käytännön toimet viidessä länsieurooppalaisessa maassa. ACTA nro 172. Suomen Kuntaliitto.

Laurila, Hannu (2009). Kaupunkien välisen muuttoliikkeen ohjaaminen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/09, s. 407–420.

Leipzigin peruskirja (2007). Kestävät eurooppalaiset kaupungit (Leipzig Charter on Sustainable European Cities).

Liikenne- ja viestintäministeriö (2008). Liikennepolitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2008.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto (LiVL 17/2010 vp. – VNS 9/2010 vp.) valtioneuvoston selonteosta metropolipolitiikasta.

Länsi-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite. CCI 2007 FI 16 2 PO 003.

MAL-neuvottelukunta, Helsingin seudun maakäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma 2017 (MAL 2017), 18.1.2008.

Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirja 2007–2013. CCI 2007 FI 052 PO 001, EU:n alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite.

Manner-Suomen ESR-ohjelma 2007–2013, Valtakunnalliset kehittämisohjelmat, Vipuvoimaa EU:lta 2007–2013.

Metropolipolitiikan painopisteet/taustamuistio, Metropolipolitiikan sihteeristö, Hallinnon ja aluekehityksen ministeriöryhmä, 13.12.2007.

OECD (2006a). Competitive Cities in the Global Economy. OECD Territorial Reviews.

OECD (2006b). Policy Brief, November 2006.

Osaamiskeskusohjelman tarkistaminen ja suuntaviivat vuosille 2011–2013.

Oulun seutu (2009). Oulun seudun maankäytön ja liikenteen aiesopimus 2009–2012.

Pikkarainen, Mika (2001). VTV: Osaamiskeskukset aluepolitiikan terävintä kärkeä. Alue-Intergaattori 5/2001, s. 20.

Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013. Alueellinen kilpailukyky- ja työllisyystavoite. CCI 2007 FI 16 2 PO 002.

Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2008–2010, 12.12.2007.

Pääkaupunkiseudun koheesio- ja kilpailukykyohjelmaehdotus (PKS-KOKO).

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007.

Sisäasiainministeriö (2002). Alueiden kehittäminen. ALUS-lakityöryhmän mietintö. Aluekehitysosaston julkaisu 2/2002.

Sisäasiainministeriö (2003). Helsingin seudun kaupunkipolitiikka. Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan näkemys. Sisäasiainministeriön julkaisu 5/2003.

Sisäasiainministeriö (2004a). Kaupunkiseutujen kasvun aika. Alueiden kehittäminen. Sisäasiainministeriön julkaisu 14/2004.

Sisäasiainministeriö (2004b). Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet – Rikstäckande mål för regionutveckling. Alueiden kehittämien 18/2004.

Sisäasiainministeriö (2006a). Kaupunkiverkko ja kaupunkiseudut 2006. Alueiden kehittäminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 10/2006.

Sisäasiainministeriö (2006b). Suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuus. Alueiden kehittäminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 45/2006.

Sisäasiainministeriö (2006c). Suomen rakennerahastostrategia 2007–2013. Sisäasiainministeriö, Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, EU:n alue- ja rakennepolitiikan strategiatyöryhmä, SM095:00/2004, 8.12.2006.

Sisäasiainministeriö (2007a). Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, Asettamispäätös, SM022:00/2007.

Sisäasiainministeriö (2007b). Uudenmaan kaupunkiohjelmien arviointi. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 18/2007.

Sisäasiainministeriö (2007c). Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista, Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, Päätösehdotus, 17.12.2007, Liite 2.

SM022:00/2007, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän pöytäkirjat.

SM022:00/2007, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän suurkaupunkijaoston asettaminen, Muistio 9.11.2007.

SM022:00/2007, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän kaupunkitutkimusjaoston asettaminen, Asettamispäätös 16.11.2007.

Socca (2011). Sosiaalisen eheyden vahvistamislinjauksia metropolialueella. Metropolialueen sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän loppuraportti 7.2.2011. Socca – Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus.

TEM155:0/2008, kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän pöytäkirjat.

TEM164:00/2008, KOKO:n toiminta- ja taloussuunnitelman laadinta vuodelle 2010, Ohje 4.12.2009.

TEM047:00/2009, Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus metropolialueen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö. Alueiden kehittämissyksikkö, 17.3.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2008a). Alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman KOKO:n ohjelma-asiakirja, 16.10.2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2008b). Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet vuosiksi 2007–2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 3/2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009a). Kaupunkipolitiikan uudet kehät, Kansallisen Kaupunkifoorumin seminaarijulkaisu, Joensuu 26.5.–27.5.2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009b). Kaupunkipolitiikan periaatepäätös 2009–2011. Alueiden kehittämissyksikkö, 1556/570/2009, 13.5.2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009c). Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle: Näkymiä ja haasteita uudistuvalla kaupunkipolitiikalle. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 12/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009d). KOKO:n etukäteisarviointi. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 57/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009e). Alueellisen koheesio- ja kilpailukykyohjelman KOKO:n ohjelma-asiakirja, 19.11.2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009f). Työ- ja elinkeinoministeriön aluestrategia 2009–2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 1/2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010a). Osaamisklusterit alueiden voimien yhdistäjänä. Osaamiskeskusohjelman (2007–2013) väliarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Innovaatio 44/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010b). Aluekeskusohjelman ja kaupunkiohjelmien ohjelmakauden 2007–2009 loppuarviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 46/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010c). 52 eriKOKOista aluetta. Alueiden kehittämissyksikkö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010d). Suomen aluekehittämisstrategia 2020, Aluestrategia 2020, Lopullinen 17.3.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2010e). Ohjelmiin sitomattoman maakunnan kehittämisrahan alueellinen jako vuonna 2010. Alueiden kehittämissyksikkö, Päätös 18.2.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). KOKO 2010: yhteenveto 52 alueen toimintakertomuksista. TEM/AKY/OHJE 5.4.2011.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Alueiden kehittämissyksikkö, Ohjelmaryhmä, Aluekehittämisen kokonaisarviointi, 19.6.2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä, Alueiden kehittämissyksikkö, Muistio 18.12.2009, Liite 1.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Hallintoviranomaisen ohje 01/2009, 645/023/2009, 27.2.2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Hallintoviranomaisen ohje 2/2010, TEM/3369/09.10.02/2010, 22.12.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) konsernistratégia: suomalaisen työ- ja elinkeinopolitiikan valintoja, 25.2.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriön aluestrategian 2009–2011 toteutuminen – Tilannekatsaus 16.3.2010, Muistio.

Työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuuskatsaus, Haasteista mahdollisuuksia, 8.9.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Selvityspyyntö tarkastuksen jälkiseurantaa varten, TEM/2247/00.07.02.01/2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän asettamispäätöksen muutokset, TEM/3254/00.04.01/2010, TEM155:0/2008, Muistio 30.11.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen 2009–2011 toimeenpano, Muistio 3.12.2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, Asettamispäätöksen muutos, TEM/3254/00.04.01/2010, TEM155:0/2008, 13.12.2010.

Valtioneuvoston kanslia (2009). Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raportteja 6/2009.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtioneuvoston asuntopoliittiseksi toimintapohjelmaksi 14.2.2008.

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (VNS 9/2009 vp.).

Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta (VNS 9/2010 vp.).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2001). Osaamiskeskukset aluekehitystyössä. Tarkastuskertomus 13/2001.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006). Yritystukien vaikutusten pysyvyys. Tarkastuskertomus 121/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007). Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006. Tarkastuskertomus 152/2007.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008). Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset. Tarkastuskertomus 172/2008.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Hämeen työ- ja elinkeinokeskuksen vuoden 2009 tilintarkastus. Tilintarkastajan väliraportti Hämeen työ- ja elinkeinokeskuksen tilintarkastuksesta (ESR-tarkastus), 22.12.2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a). Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdysrakenteen eheyttäjänä. Tarkastuskertomus 208/2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010b). Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2009 tilintarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto, 15.5.2010.

Valtiovarainministeriö (2009). Toimiva kaupunkiseutu – kuntalaisten, kuntien ja seudun etu. Kaupunkiseutujen keskuskaupunkien ja kehyskuntien taloudellisia vuorovaikutus- ja kehitystekijöitä selvittäneen asiantuntijatyöryhmän selvitys – Case Turun ja Jyväskylän kaupunkiseudut. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2009, Kunnat.

Valtiovarainministeriö, Tiedote 21.10.2009.

Valtiovarainministeriö (2010a). Valtion tilinpäätöskertomus 2009, Osat I ja II, Ohjaus ja tilivelvollisuus, 24a/2010.

Valtiovarainministeriö (2010b). PARAS-selonteon kaupunkiseutulinjausten toimeenpanotyöryhmän raportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 44/2010, Kunnat.

Valtiovarainministeriö (2011). Valtion tilinpäätöskertomus 2010, Osat I ja II, Ohjaus ja tilivelvollisuus, 194a/2011.

Vipuvoimaa EU:lta, Rakenerahastokauden 2007–2013 yleisesite.

Virtanen, Petri, Kaisa Lähteenmäki-Smith, Maarit Vuorela, Sampo Ruoppila & Anna Kantola (2009). Seutujen ehdoilla, kokonaisvaltaisempaan aluekehittämiseen? Aluekeskus- ja kaupunkiohjelmien arviointi- ja kehittämishanke 2007–2009, Loppuraportti 15.5.2009.

von Bruun, Santtu (2009). Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Ennakointihankkeen väliraportti 13.1.2009. Suomen Kuntaliitto.

von Bruun, Santtu & Torsti Kirvelä (2009). Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Ennakointihankkeen loppuraportti. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 212.

Ympäristöministeriö (2007). Metropolipolitiikka-hankkeen sihteeristönä toimivan työryhmän asettamispäätös. YM027:00/2007, 10.9.2007.

Ympäristöministeriö (2008a). Lähiöstä kaupunginosiksi. Lähiöohjelma 2008–2011. Ympäristöministeriön raportteja 17/2008.

Ympäristöministeriö (2008b). Metropolipolitiikkahankkeen neuvottelukunnan asettaminen. YM21:00/2008, 24.7.2008.

Ympäristöministeriö (2009). Helsingin seudun kuntien aiesopimuksen seuranta 2009. Kuntaprofiilit. Valtion toimet. Ympäristöministeriö toukokuu 2009.

Ympäristöministeriö (2010a). Alueiden kehittämisen seuranta, 9.2.2010.

Ympäristöministeriö (2010b). Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. Rakennetun ympäristön osasto.

Ympäristöministeriö (2011). Tavoitepäätöksen toteutuminen/ympäristöministeriön hallinnonala, 17.2.2011.

YM 001:00/2010, Metropolialueen sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän asettaminen, 21.1.2010.

Ympäristövaliokunnan lausunto (YmVL 25/2010 vp. – VNS 9/2010 vp.).

YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (2007). Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma PLJ 2007.

YTV (2008). Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman (HLJ 2011) puiteohjelma.

3. Internet-lähteet

http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_fi.htm.

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_fi.htm.

<http://www.aluesarjat.fi>.

<http://www.kokotietopankki.fi>.

<http://www.nordstat.org>.

<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2149>.

<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2162>.

<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2183>.

4. Haastattelut

Esiselvitysvaiheessa

Työ- ja elinkeinoministeriö, 18.2.2010, 3 henkilöä.

Tarkastusvaiheessa

Pohjois-Pohjanmaan liitto, 22.9.2010, 1 henkilö.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 27.9.2010, 3 henkilöä.

Ympäristöministeriö, 28.10.2010, 2 henkilöä.

5. Kyselyt

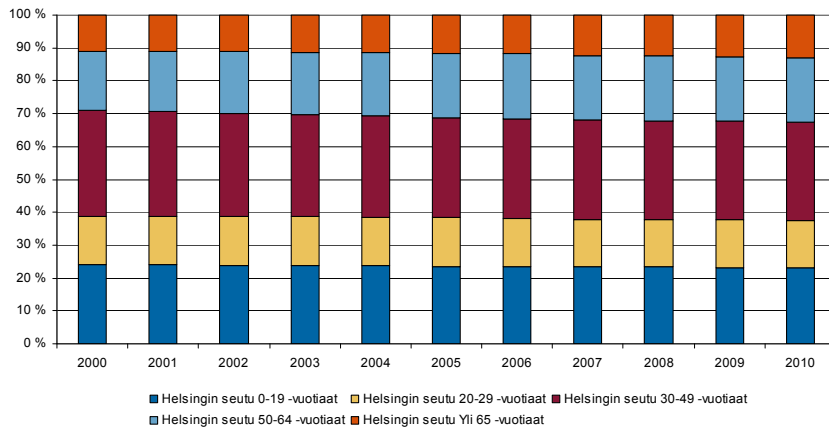
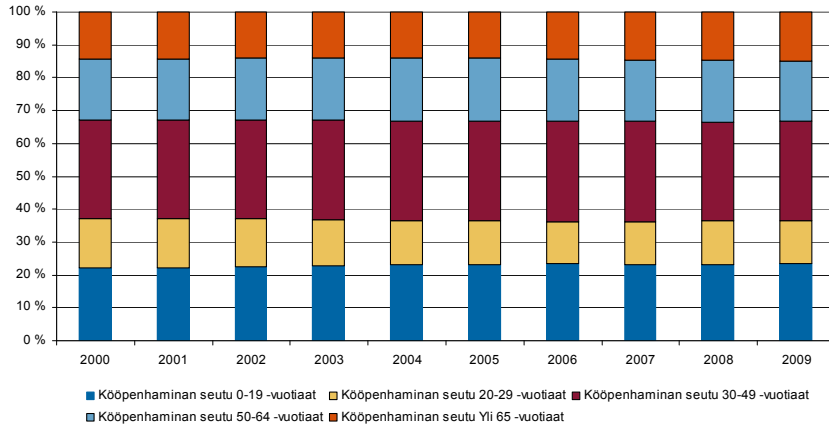
Lokakuussa 2010 lähetettiin sähköpostikyselyt kaikille (n=19) Manner-Suomen maakunnan liitoille sekä 20:lle kokoluokaltaan erilaiselle kaupungille. Vastaukset saatiin 17 maakunnan liitosta (vastausprosentti oli 89,5) ja 11 kaupungilta (vastausprosentti oli 55,0). Vastanneet kaupungit edustivat metropoliseutua, suurkaupunkiseutuja sekä maakuntakeskuksia.

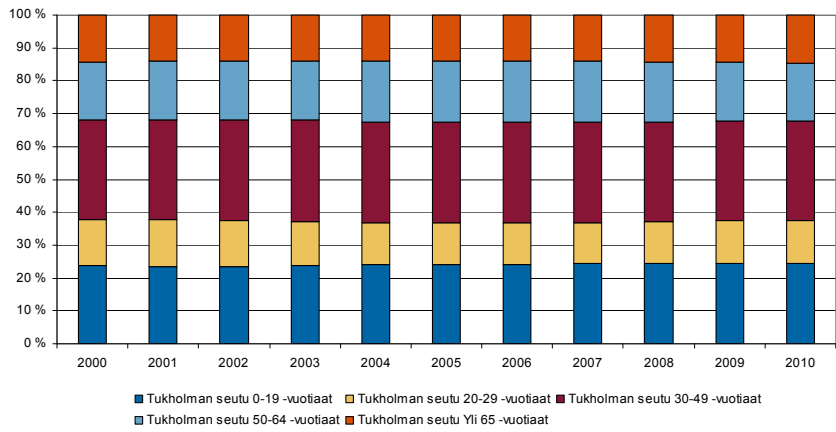
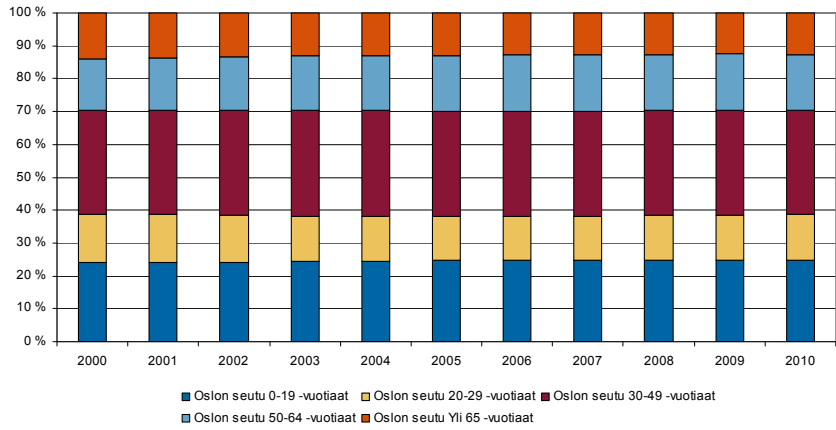
Liitteet

Liite 1. Pohjoismaiden metropolien nettomuutto vuosina 2000–2009 (lähde: www.nordstat.org ja www.aluesarjat.fi).

Vuosi	Helsingin seutu	Tukholman seutu	Oslon seutu	Kööpenhaminan seutu
2000	7 414	11 517	889	5 531
2001	7 206	7 014	4 401	3 717
2002	4 197	2 424	5 817	582
2003	2 085	1 432	3 747	-1 292
2004	1 163	1 763	6 866	2 713
2005	5 043	6 879	8 761	-614
2006	10 727	16 958	11 024	-1 323
2007	7 721	21 704	13 885	5 968
2008	8 876	19 558	16 243	13 913
2009	7 813	24 547	11 840	...

Liite 2. Väestö ikäryhmittäin Pohjoismaiden metropolialueilla (lähde: www.nordstat.org).





Liite 3. Pohjoismaiden metropolien väestöennuste 2011–2020, miljoonaa asukasta (lähde: www.nordstat.org).

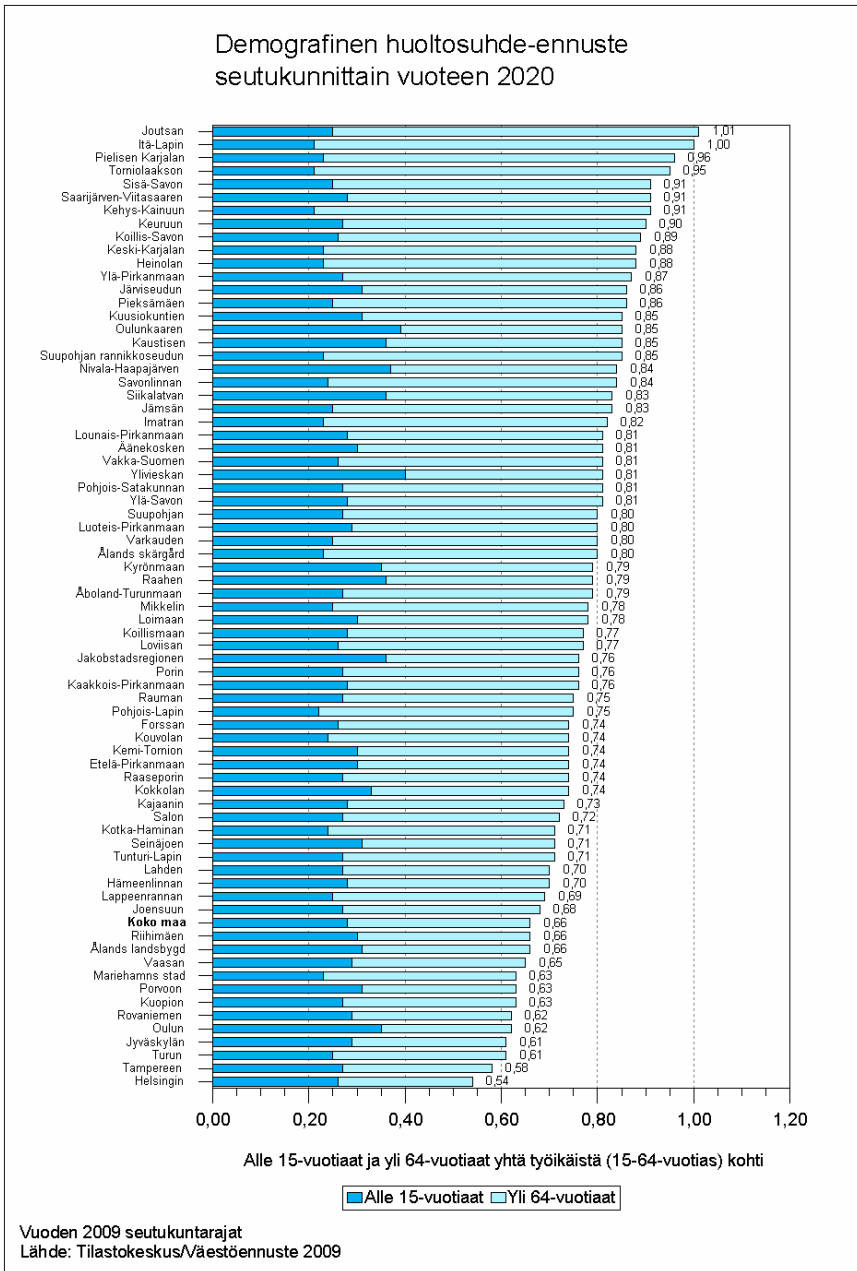
Vuosi	Helsingin seutu	Tukholman seutu	Oslo seutu	Kööpenhaminan seutu
2011	1,4	2,1	1,1	1,9
2012	1,4	2,1	1,1	1,9
2013	1,4	2,1	1,2	1,9
2014	1,4	2,1	1,2	1,9
2015	1,4	2,2	1,2	1,9
2016	1,4	2,2	1,2	1,9
2017	1,4	2,2	1,3	1,9
2018	1,5	2,2	1,3	1,9
2019	1,5	2,3	1,3	1,9
2020	1,5	2,3	1,3	1,9

Liite 4. Pohjoismaiden metropolien asukasmäärä suhteessa maan väkilukuun vuosina 2000–2020, prosenttia koko maan väkiluvusta (lähde: www.nordstat.org).

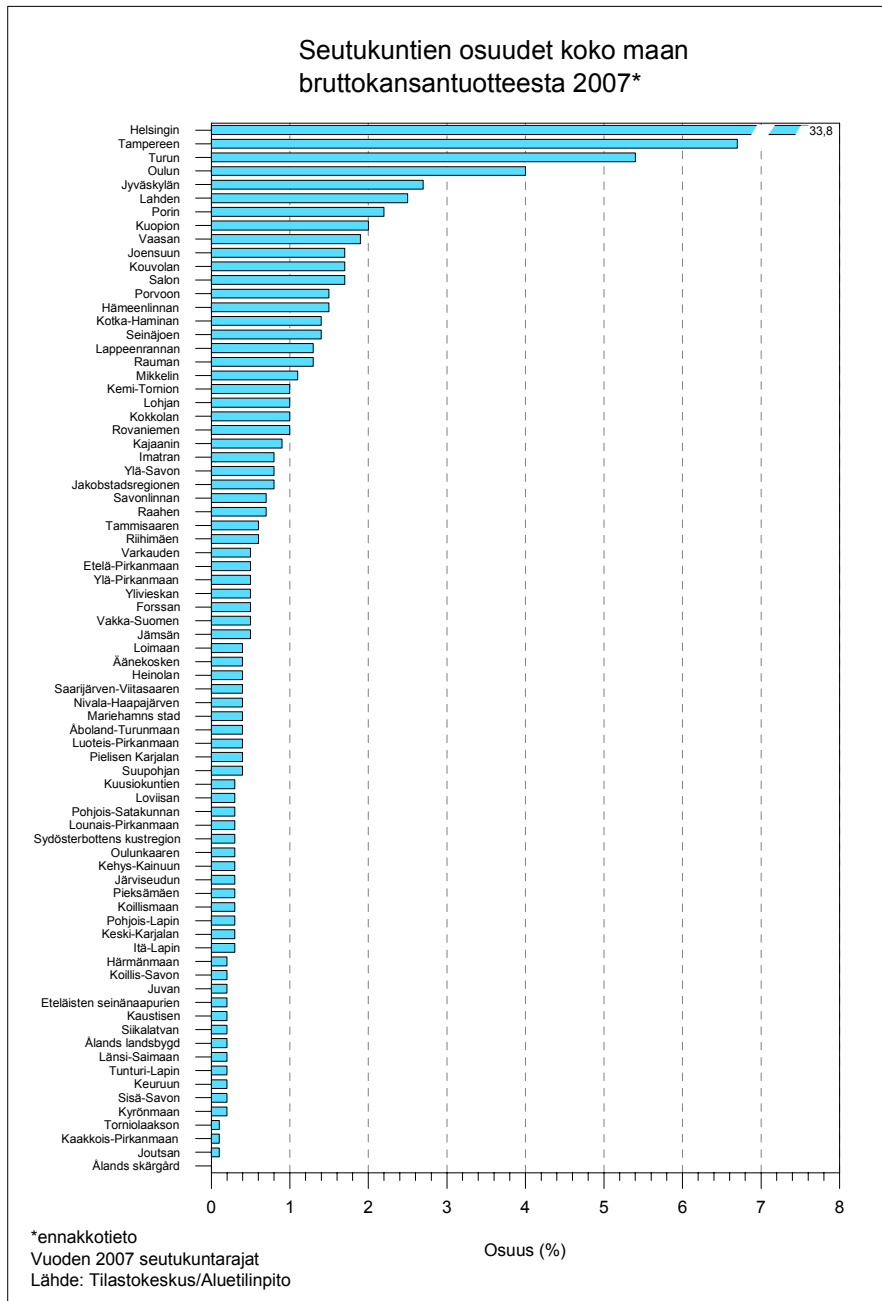
Vuosi	Helsingin seutu	Tukholman seutu	Oslon seutu	Kööpenhaminan seutu
2000	23,1 (5,2) ³²⁷	18,0 (8,9)	22,2 (4,5)	34,0 (5,3)
2010	24,5 (5,3)	21,5 (9,3)	22,4 (4,9)	34,5 (5,5)
2011 ennuste	25,9 (5,4)	22,3 (9,4)	22,4 (4,9)	34,5 (5,5)
2020 ennuste	26,8 (5,6)	23,2 (9,9)	24,5 (5,3)	33,3 (5,7)

³²⁷ Sulkeissa esitettynä koko maan väkiluku (miljoonaa asukasta) ko. vuonna.

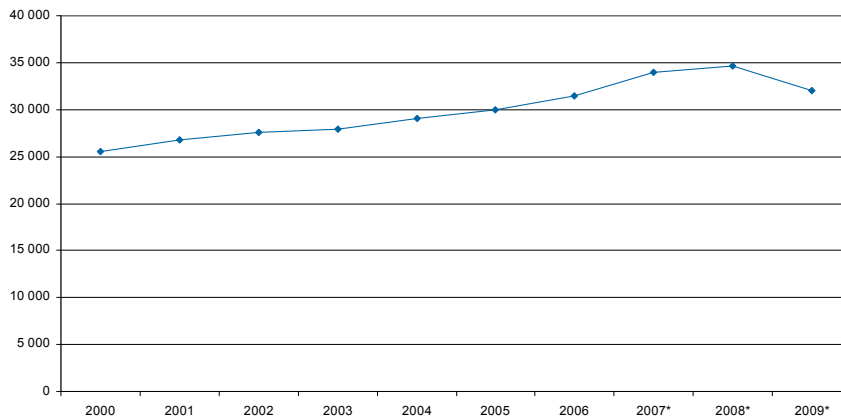
Liite 5. Demografinen huoltosuhde-ennuste seutukunnittain vuoteen 2020 (lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).



Liite 6. Seutukuntien bruttokansantuoteosuudet vuonna 2007 (lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

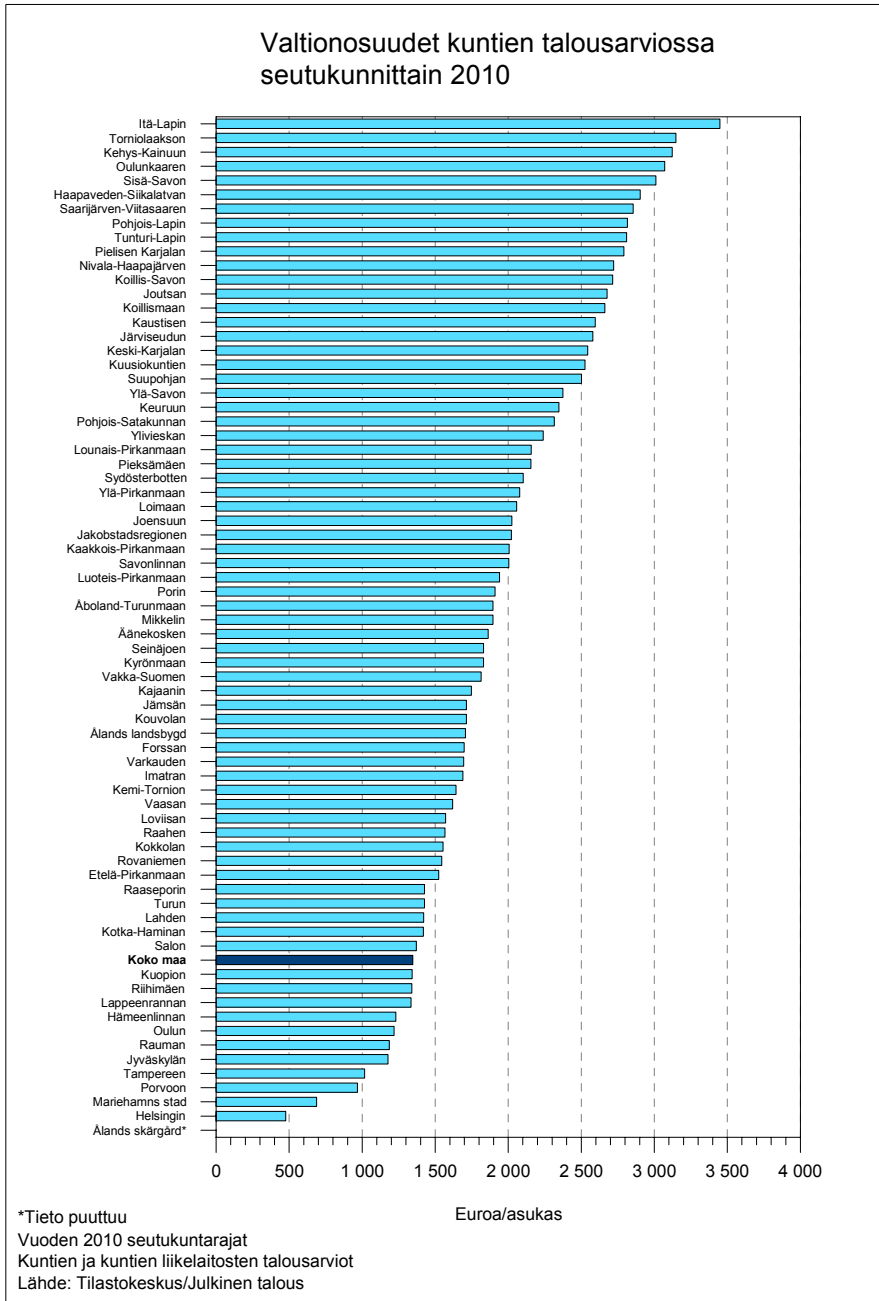


Liite 7. Bruttokansantuote asukasta kohti vuosina 2000–2009³²⁸,
euroa (lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito).

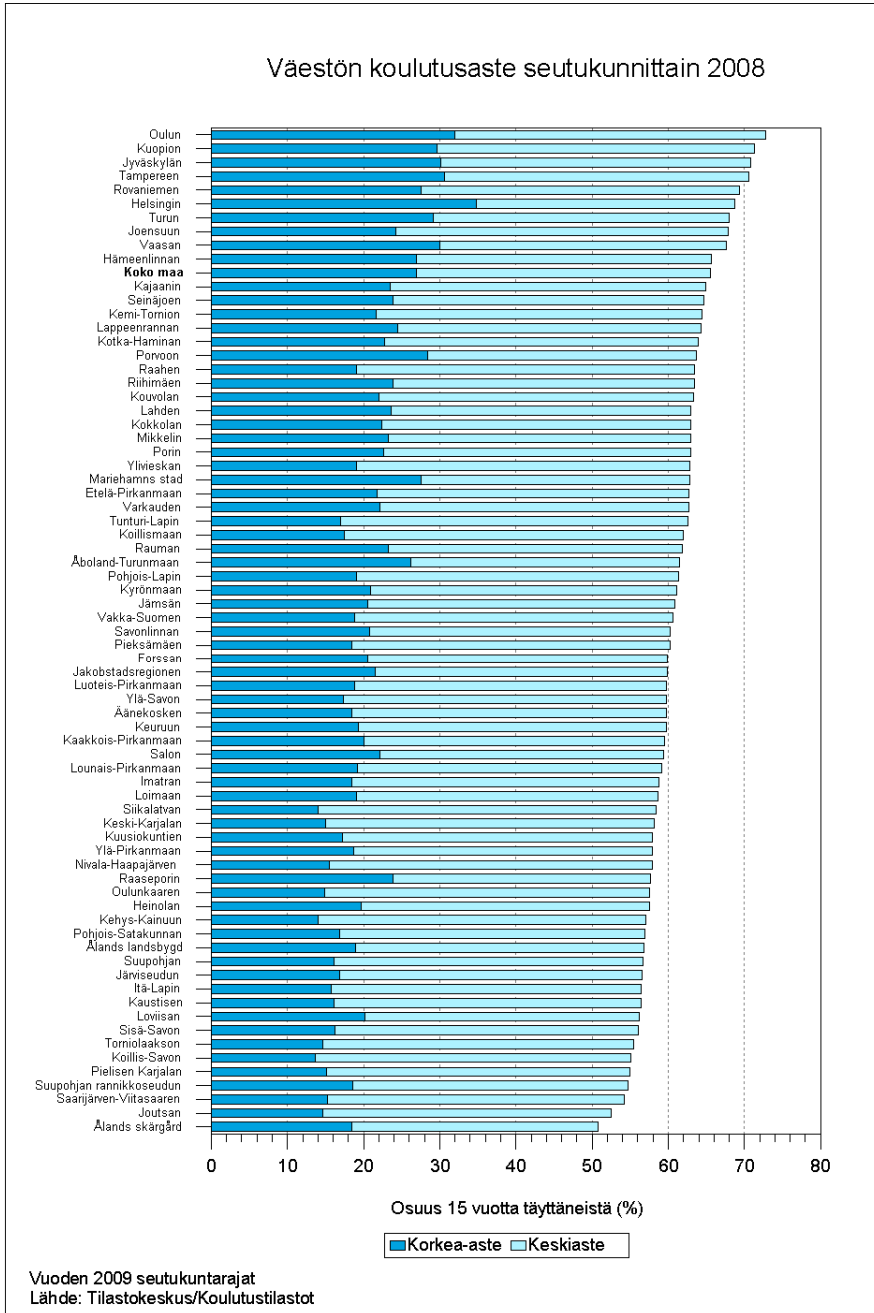


³²⁸ Vuosien 2007–2009 tiedot ennakkotietona.

Liite 8. Valtionosuudet kuntien talousarvioissa seutukunnittain vuonna 2010, euroa/asukas (lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).



Liite 9. Väestön koulutusaste seutukunnittain vuonna 2008 (lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).



Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2006 lähtien

- 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennalta-
ehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-
hankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten
valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset
Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-
jen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisenmenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja
pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiain-
ministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuus-
järjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen
ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja
laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnan-
varaiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
216/2011 Säädos Hankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-183-4 (nid.)