

SELVITYS KAUPUNKIEN INSTITUTIONAALISESTA ASEMASTA
TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTUULLA OLEVAN
KAUPUNKIPOLITIIKAN KEHITTÄMISEN TUEKSI

KAUPUNKIPOLITIIKAN UUSI ALKU?

Martti Häkkänen, Anssi Joutsiniemi, Olli Seuri & Mari Vaattovaara
1.6.2022



TAUSTAA



**“ON TUNNISTETTU TARVE KAUPUNKIEN
INSTITUTIONAALISEN ASEMAN
SELVITTÄMISELLE SUOMALAISSA
YHTEISKUNNASSA JA KAUPUNKIKEHITTÄMISEN
VAHVISTAMISEKSI”**

“Syksyllä 2020 valmistunut kansallinen kaupunkistrategia, valtioneuvoston ja kaupunkien yhteinen näkemys kaupunkien merkityksestä ja tulevaisuudesta tunnisti tarpeen kaupunkien institutionaalisen aseman selvittämiseksi.”



SELVITYKSEN KOHTEENA ELINVOIMA JA KAUPUNKI ELINVOIMAKUNTANA

“Viime vuosina kaupunkien rooli on vahvistunut erityisesti elinvoimakuntana. Tämä tulee korostumaan entisestään tulevaisuudessa, kun painopiste siirtyy kustannuksia korostavasta näkökulmasta elinvoiman tuottamiin tuloihin ja toisaalta hyvinvointitalouteen.”

“Valtiovarainministeriö on käynnistänyt koko kuntakenttää koskevan kuntapolitiikan suuntaviivat -valmistelun.”



TYÖPROSESSISTA

- Puolen vuoden prosessi
- Useita vaihtoehtoisia lähestymistapoja, osamisten ja näkemysten yhteensovittamiseksi
- Kaupunkisuunnittelun, -juridiikan ja -maantieteen sekä journalistiikan yhdistävä näkökulma 😊



Tässä *Kaupunkipolitiikan uusi alku?* -raportissa nostamme esiin kolme kaupunkipolitiikan tulevaisuuden kannalta kriittistä näkökulmaa.

- **Kaupunkipolitiikan tunnistettavuutta ja tuloksellisuutta haittaavat tyhjät käsitteet ja institutionaalinen epäselvyys. Haluamme haastaa vallitsevan keskustelukulttuurin ja esitämme, että kaupunki tulee tunnistaa erityisenä, historiallisesti, sisällöltään ja kehityskudaltaan määräytyneenä entiteettinä.**
- **Toiseksi tuomme esiin elinvoiman käsitteen pulmallisuuden ja vaatimuksen sen tarkentamisesta. Keskeiseen rooliin kaupunki- ja elinvoimakeskusteluissa haluamme nostaa vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden (*accountability*) – ja toteutumisen seurannan.**
- **Kolmantena esitämme kaupunkipolitiikan tueksi ja keskustelun avaamiseksi kolmea rakenteellista uudistusta ja kuntakehittämisen fokuksen siirtämistä myös kaupunkeihin.**



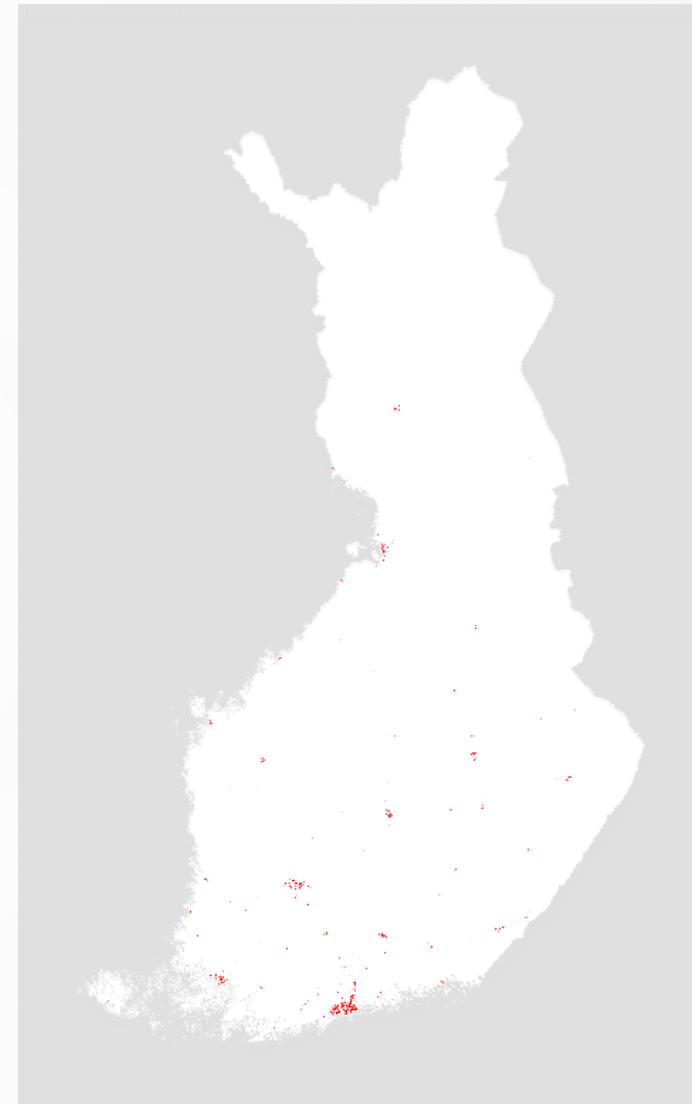
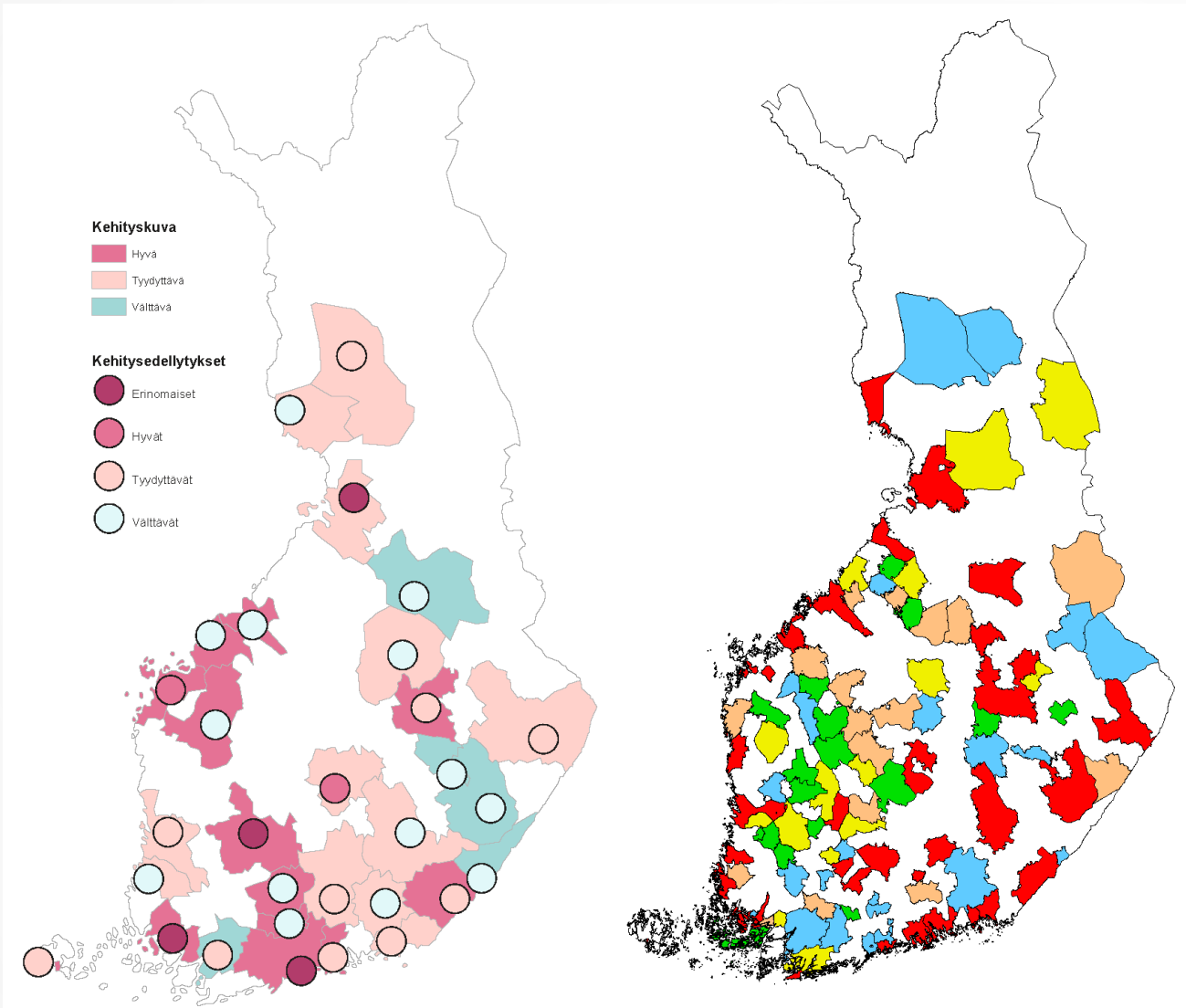
KAUPUNKI JA EPÄSELVÄT ROOLIT



KAUPUNKIEN VAIHEITTAINEN MUUNTUMINEN TOIMINNALLISENA, SOSIAALISENA JA DEMOKRAATTISENA RAKENTEENA

- 1) *Hallintonarratiivi*
- 2) *Keskusnarratiivi*
- 3) *Vaikutusalueenarratiivi*
- 4) *Markkinanarratiivi*
- 5) *Kansalaisoikeusnarratiivi*
- 6) *Ympäristönarratiivi*





Lähde: MDI 2015 ja Vaattovaara et al. 2021 mukaan



KAUPUNKIEN VAIHEITTAINEN MUUNTUMINEN TOIMINNALLISENA, SOSIAALISENA JA DEMOKRAATTISENA RAKENTEENA

Havaittavissa on pyrkimys *kolonialisoida* kaupunkien moniaineksisen kehityksen kuvaamista ja tulkinta kaupunkikehitystä kapeasti oman osaamisen tai narratiiviin liittyvien perusteiden turvin.

Vaikka jaettua näkemystä ei olekaan, on kaupungeista tullut vaivihkaa niin taloustieteen, kilpailevien suunnitteluprofessioiden kuin ympäristöliikehdinnän ”siirtomaita”. Kaupungeilta puuttuu itsenäinen olemassaolon oikeutus – institutionaalinen asema ja toiminnallinen tuki.



SUOMALAISEN KAUPUNGIN NYKYTILA

Kaupunkien tulevaisuutta kuvaa kasvu, hallinnollisista rajoista riippumaton monikeskuksistuminen sekä sosiaalinen ja alueellinen eriytyminen.

Kaupungit ovat keskeisessä roolissa ihmisten elinympäristöinä ja elinvoiman rakentajina.

Kaupungit ovat kuitenkin kadonneet institutionaaliselta kartalta ja kadottaneet puolestapuhujansa.

*Kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.
(Kuntalaki 410/2015 4§)*

Valtionhallinto ei tunnista kaupunkien erityisyyttä ja ohjaa toimintaa välillisesti muiden institutionalisoituneiden, mutta kaupunkikysymysten kannalta toissijaisten rakenteiden kautta.



ELINVOIMA JA EPÄSELVÄT KÄSITTEET

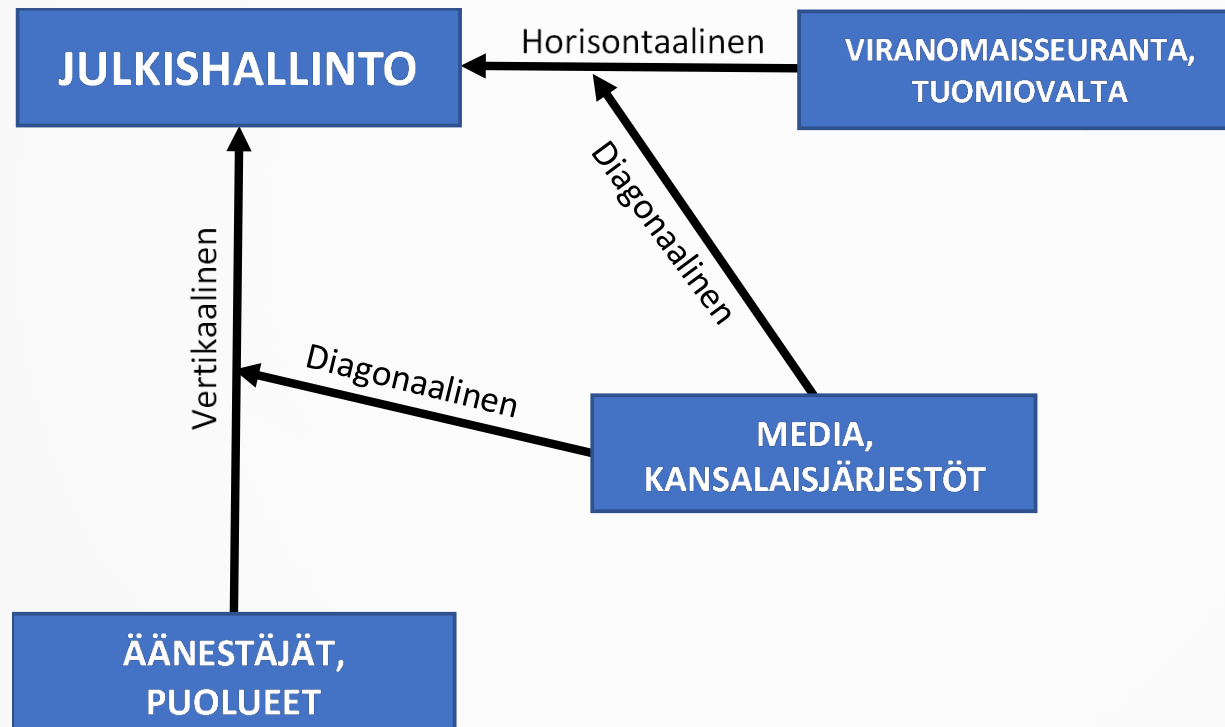


KAUPUNKIUUDISTUKSEN HYVÄKSYTTÄVYYS JA TILIVELVOLLISUUS

- Kuntakentän toimintaympäristön muuttuessa nopeasti niin ulkoisten tekijöiden kuin hallinnon omien uudistusten kautta, tarvitsee toiminta tuekseen selkeämmät raamit toimintatavat ja arviointiperusteet.
- Keskeiseen rooliin elinvoimakeskusteluissa halusimme nostaa vastuullisuuden (*accountability*) sellaisena kuin se nähdäksemme tarkemmin tilivelvollisuudeksi suomennettuna tarkoittaisi. Koska elinvoima on niin keskeinen kuntien uudelleen muotoutuneessa tehtävässä, sen kriteerit ja toiminnan tuloksellisuus on voitava myös varmistaa.



ACCOUNTABILITY: VASTUULLISUUSPUHE VAI “TILIVELVOLLISUUS”?



ELINVOIMA

Elinvoiman usein hieman epämääräinen ja epäjohdonmukainen käyttö kuntakentällä alleviivaa, kuinka käsitteen käyttöön liittyy kolme ilmeistä vaaraa:

- Ensinnäkin se näyttäytyy jo nyt ilmeisen tyhjältä käsitteeltä, joka tarkoittaa kaikkea ja ei mitään.
- Toisekseen monissa yhteyksissä elinvoimaa on pyritty rajaamaan liian tiukasti, jolloin se hahmottuu vain elinkeinoihin rajattuna käsitteenä, joka palvelee kuntapolitiikan kokonaisuuden sijaan vain tiettyjen toimijoiden tavoitteita.
- Kolmanneksi jos elinvoima nostetaan keskeiseksi ulottuvuudeksi, siihen liittyviä muutoksia pitäisi kyetä seuraamaan ja analysoimaan. Tällä hetkellä empiirinen analyysi kaupunkikehityksen tilasta tai suunnasta ei tue ajatusta elinvoiman erityisestä lisääntymisestä, vaikka elinvoimapuhe on yleistynyt.



ELINVOIMAN OIKEUTUS KUNNAN INSTITUTIONAALISENA TEHTÄVÄNÄ

- Kuntien elinvoimatehtävästä on säädetty lainsäädännössä. Nykyisen 1.5.2015 voimaan tulleen kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on muun ohella edistää alueensa *elinvoimaa*. Toisaalta nykyisen kuntalain valmisteluaineistossa ei ole tarkemmin pyritty määrittelemään elinvoiman käsitteen sisältöä.
- Varsinaisen lainsäädännön ohella elinvoiman edistäminen on nähty kuntien tehtäväksi myös useissa politiikka-asiakirjoissa ja selvityksissä, mikä tukee elinvoiman edistämistä osana kaupunkien ja kuntien oikeudellishallinnollista suurempaa tavoitteenasetantaa.
- Vaikka elinvoimaa korostavat säännökset ovatkin kaikkiaan luonteeltaan kunnan toimintaa raamittavia abstrakteja tavoitteita, on melko selvää, että elinvoiman edistämisen velvoitteen voidaan katsoa kuuluvan kaupunkien ja kuntien institutionaaliseen perustaan sekä vastaavan vallitsevia politiikkatavoitteita. Elinvoiman käsitettä olisi pyrittävä kuitenkin täsmentämään lainsäädännössä.



MEIDÄN TULKINTAMME MUKAAN ELINVOIMATEHTÄVÄN TULISI TOIMIA NIMENOMAISESTI ERI OSA-ALUEITA YHDISTÄVÄNÄ TEHTÄVÄNÄ.

Kehotamme kaupunkipolitiikan toimijoita kehittämään yhteistä näkemystä kuntien elinvoiman systeemikokonaisuudesta, jossa tunnistettaisiin ja nimettäisiin eri tasoilla elinvoimaan vaikuttavat toimijat ja tekijät kaupunkilaisista ja kunnan päätöksenteosta sidosryhmiin ja ulkoisiin muutostekijöihin.

Elinvoimaan vaikuttavat monet globaalit muutosilmiöt, niin sanotut megatrendit, jotka eivät ole kaupungin hallinnon, ministeriön tai edes kotimaisen poliittisen eliitin hallinnassa.

Osaamisen ja kulttuurin edistäminen

Varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, vapaa sivistystyö, taide- ja kulttuuri, kirjastot, nuorisopalvelut, liikuntapalvelut

Elinvoiman edistäminen

Elinkeinpolitiikka, kotouttaminen, vaikeasti työllistyvien tuki, TE-palvelut?, työvoiman saatavuus (ml. korkeakouluyhteistyö)

Elinympäristön kehittäminen

Maapolitiikka, kaavoitus, liikenne & joukkoliikenne, katujen rakentaminen & ylläpito, vesi- ja jätehuolto, energian tuotanto & jakelu, rakennusvalvonta, asuntotoimi, ympäristönsuojelu, turvallisuus & varautuminen

Demokratian ja paikallisuuden kehittäminen

Vaalit & edustuksellinen demokratia, osallistumismahdollisuudet, kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuudet, asukkaiden omaehtoinen toiminta



MEIDÄN TULKINTAMME MUKAAN ELINVOIMATEHTÄVÄN TULISI TOIMIA NIMENOMAISESTI ERI OSA-ALUEITA YHDISTÄVÄNÄ TEHTÄVÄNÄ.

Kehotamme kaupunkipolitiikan toimijoita kehittämään yhteistä näkemystä kuntien elinvoiman systeemikonaisuudesta, jossa tunnistettaisiin ja nimettäisiin eri tasoilla elinvoimaan vaikuttavat toimijat ja tekijät kaupunkilaisista ja kunnan päätöksenteosta sidosryhmiin ja ulkoisiin muutostekijöihin.

Elinvoimaan vaikuttavat monet globaalit muutosilmiöt, niin sanotut megatrendit, jotka eivät ole kaupungin hallinnon, ministeriön tai edes kotimaisen poliittisen eliitin hallinnassa.

Osaamisen ja kulttuurin edistäminen

Varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus, vapaa sivistystyö, taide- ja kulttuuri, kirjastot, nuorisopalvelut, liikuntapalvelut

Elinvoiman edistäminen

Elinkeinopolitiikka, kotouttaminen, vaikeasti työllistyvien tuki, TE-palvelut?, työvoiman saatavuus (ml. korkeakouluyhteistyö)

Elinympäristön kehittäminen

Maapolitiikka, kaavoitus, liikenne & joukkoliikenne, katujen rakentaminen & ylläpito, vesi- ja jätehuolto, energian tuotanto & jakelu, rakennusvalvonta, asuntotoimi, ympäristönsuojelu, turvallisuus & varautuminen

Demokratian ja paikallisuuden kehittäminen

Vaalit & edustuksellinen demokratia, osallistumismahdollisuudet, kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuudet, asukkaiden omaehtoinen toiminta



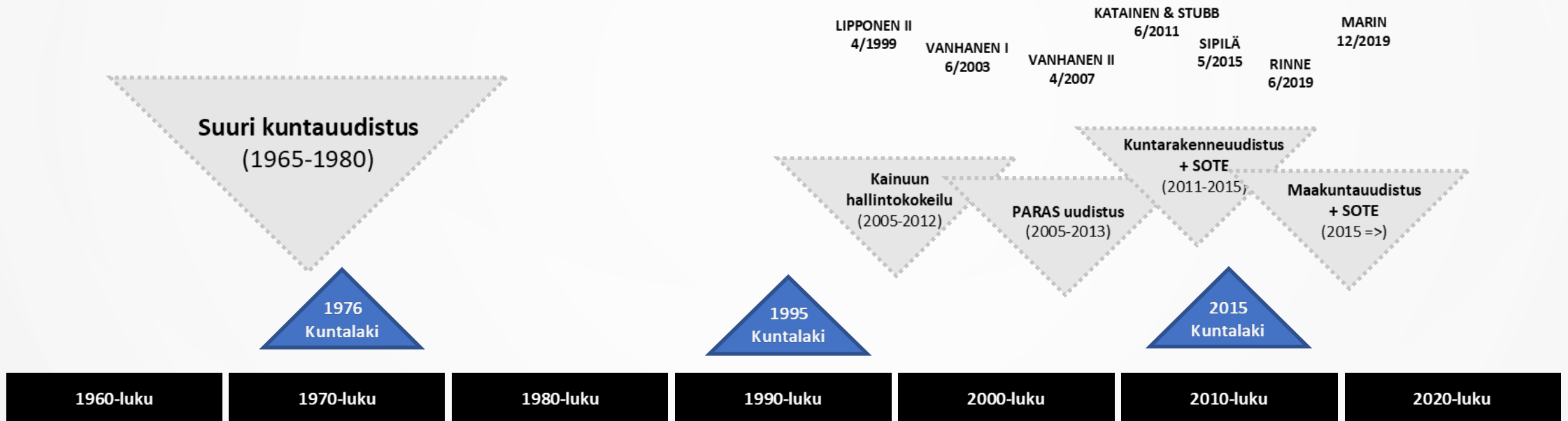
KAUPUNKIUUDISTUKSEN VUORO



- Kaupungit ovat jo vuosikymmenten ajan jääneet suomalaisessa kunta- ja aluepolitiikassa muiden toimijoiden jalkoihin, mikä on tarkoittanut sitä, että kunnallishallinnon uudistukset ovat pikemminkin heikentäneet kuin vahvistaneet kaupunkien institutionaalista asemaa.
- Valtiovarainministeriössä valmisteilla olevaa kuntien tulevaisuustyötä on perusteltu erityisesti kuntakentän erilaisuuden ja eriytymisen pohjalta. Käynnissä oleva, vuoden 2020 budjettiriihessä päätetty kuntien tulevaisuustyö, tunnistaa, että “Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan”.
- Valmistelun tavoitteena on sellainen kuntapolitiikka, joka tarjoaa erilaisille kunnille hyvät edellytykset järjestää palvelut, edistää asukkaiden hyvinvointia ja varmistaa kuntatalouden kestävä pohja. Kaupungeille erityispiirteinen on tässä uudistustyössä selkeä paikka.



KAUPUNKIEN INSTITUTIONAALISEN ASEMAN SELKEYTTÄMINEN JA VAHVISTAMINEN



Lähde: Arto Koski 2018 mukaan



VAPAAKAUPUNKIKOKEILU

Vapaakuntakokeilu kaupungistumisen erityiskysymyksissä, jonka ajatuksellisena esikuvana toimisi vuosina 1989-1992 toteutettu vapaakuntakokeilu.

Sisältönä kaupungeille annettavat erivapaudet poiketa mm. hallinnon, elinkeinopolitiikan ja maankäytön osalta lain säännöksistä → lisäävät paikallistason harkintaa valtiollisen ohjauksen sijaan ja mahdollistaisivat paikallistason ratkaisuvaihtoehtojen etsimisen.

Aloitteen tekijänä kaupunkikunta tai kuntayhtymä, jonka pohjalta valtio hyväksyisi hakijalle annettavan erivapauden poiketa säännöksistä ja vaatimuksista sekä määrittäisi kriteerit, joiden valossa hakemuksessa tavoitellun päämäärään toteutumista jälkikäteen arvioitaisiin.

Ei ole suora ratkaisu ongelmiin, vaan pikemmin väline kaupunkien nykytilan ongelmallisuuden havainnollistamiseen, erityispiirteiden tunnistamiseen ja ratkaisumallien kokoamiseen.

Kokeilu ei saa vaarantaa kuntalaisten oikeusturvaa eikä yhteiskunnallisten palveluiden saatavuutta (vrt. laki vapaakuntakokeilusta 1 §).



KAUPUNKILAKI JA KAUPUNKIPANEELI

- Kaupunkien institutionaalisen aseman selkeyttäminen ja vahvistaminen voisi tapahtua myös ilman, että suoranaisesti puututtaisiin suoraan kaupunkien oikeudelliseen asemaan. Kaupunkinäkökulman liudentuminen ja tietynasteinen pimentoon jääminen voitaisiin korjata luomalla hallinnollisia ja institutionaalisia rakenteita, jotka tukisivat ja vahvistaisivat kaupunkinäkökulman roolia.
- Eräs mahdollisuus olisi säätää ilmastolain tapaan kaupunkeja koskeva puitelaki eli eräänlainen ”kaupunkilaki”, jonka tarkoituksena olisi luoda pohjaa kaupunkipolitiikan suunnittelulle ja toteuttamiselle. Lailla ei kuitemuutettaisi nykykuntien institutionaalista asemaa, tehtäväkenttää tai rahoitusjärjestelmää.
- Kaupunkikysymyksiä varten voitaisiin tällaisella kaupunkilailla perustaa kaupunkipolitiikan (tieteellinen) asiantuntijaelin, joka voisi esimerkiksi antaa lausuntoja, osallistua kaupunkipoliittiseen suunnitteluun sekä erityisesti alan lainvalmisteluhankkeisiin lisäten tieteen ja politiikan vuoropuhelua.



KAUPUNKIMINISTERIÖ

Paikoin ministeriöiden väliset raja-aidat ovat jyrkkiä. Varsinkaan kaupunkien elinvoiman ja kehittämisen kannalta ei tällä hetkellä ole selkeää kokonaiskuvaa, eikä siten kaupunkien kehittämisen kannalta yhtenäistä näkökulmaa. Kaupunkeja koskeva osaaminen on hajautunut eri ministeriöihin, työryhmiin ja projekteihin. Kaupunki on suurelle osalle suomalaisista jokapäiväinen asuinympäristö.

Mielestämme ministeriörakenteita olisi uudistettava siten, että kaupunkikysymysten ympärille rakennettaisiin itsenäinen kaupunkiministeriö, tai vähintään ministeriön yhteyteen itsenäinen kaupunkiyksikkö, johon koottaisiin tällä hetkellä pirstaleisesti eri ministeriöihin kuuluvat kaupunkikysymykset.

Uudistus vahvistaisi kaupunkiosaamista, terävöittäisi kaupunkipolitiikkaa ja toisi jatkuvuutta kaupunkipolitiikalle yli vaalikausien.



LOPUKSI

KIITOS

