

# TEM raportteja

## 29/2014

---

## Suomi tarvitsee kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa

Perttu Vartiainen

Alueosasto  
19.12.2014



# Suomi tarvitsee kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa

## Selvitysmies Perttu Vartiainen raportti 19.12.2014

### Esipuhe

Elinkeinoministeri **Jan Vapaavuori** asetti yhteiskuntamaantieteen professori, FT Perttu Vartiainen selvitysmieheksi, jonka tehtävänä on laatia selvitys kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan kehittämistarpeista. Selvityksellä arvioidaan kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan tehtäviä, roolia ja vaikuttavuutta osana kansallista aluekehittämistä.

Lähtökohtana selvitykselle on aluekehittämisen toimintaympäristön muutos; mm. rakennemuutoksen voimistuminen ja alueiden kehityksen eriytyminen sekä aluekehittämisen resurssien muuttuminen. Uudistuvan aluepolitiikan on luotava edellytyksiä alueiden erilaisten vahvuuksien hyödyntämiselle sekä alueiden yhteistyölle ja verkottumiselle Suomen kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Selvityksessä tuli analysoida toimintaympäristön muutoksia ja niistä johtuvia kehittämistarpeita kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan uudistamiseksi. Toimintaympäristön muutoksella tarkoitetaan mm. alueiden elinkeinorakenteen voimistuvaa rakennemuutosta sekä niukkenevia kansallisia ja EU:n kautta tulevia aluekehittämisesursseja. Myös toimijarakenteet ovat uudistumassa, kun julkisen sektorin rooli muuttuu ja paikallisen tason ja yksityisen sektorin korostuu.

Selvityksessä on tarkasteltu seuraavia kysymyksiä:

- Mikä on kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan asema kansallisen aluekehittämisen kokonaisuudessa ja mikä se voisi olla jatkossa?
- Miten em. politiikkalohkoilla voidaan edistää alueiden elinkeinorakenteen uudistamista sekä luodaan edellytyksiä alueiden vahvuuksien hyödyntämiselle?
- Miten em. politiikkalohkot voidaan kytkeä entistä paremmin kansalliseen innovaatiopolitiikkaan ja kansallisten kasvun kärkien (bitalous, cleantech ja digitalisaatio) edistämiseen?
- Miten em. politiikkalohkot voidaan kytkeä entistä paremmin muiden hallinnonalojen aluekehittämistoimenpiteisiin, maakuntien toimenpiteisiin ja EU-ohjelmatyöhön sekä muiden keskeisten alueellisten toimijoiden toimenpiteisiin?
- Miten em. politiikkalohkoilla on edistetty alueiden yhteistyötä ja verkottumista sekä aktivoitu paikallisia kehittämistoimijoita?
- Miten em. politiikkalohkojen vaikuttavuutta voisi parantaa ja vastata toimintaympäristön muutosten haasteisiin, ottaen huomioon niukkenevat kehittämismäärärahat?

Olen laatinut toimeksiantoni tuloksista analyysin kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan kehittämistarpeiksi ja tehnyt analyysin pohjalta toimenpide-ehdotuksia mm. strategisista painopistevalinnoista, yhteistyön kehittämisestä, organisoinnista ja tarvittavista lainsäädännön muutostarpeista.

Työ- ja elinkeinoministeriössä yhteyshenkilönäni on toiminut neuvotteleva virkamies Olli Alho. Haluan kiittää häntä kaikesta työn kuluessa saamastani avusta ja erinomaisesta yhteistyöstä. Myös osastopäällikkö Taina Susiluodon ja teollisuusneuvos Marja-Riitta Pihlmanin rooli oli merkittävä etenkin selvitystyötä suunniteltaessa.

Kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikkaa ja aluekehityksen kokonaisuutta kuvaavien aineistojen lisäksi selvityksen taustamateriaalina on käytetty asiantuntijahaastatteluja. Lisäksi selvitysmies on ollut kuultavana em. politiikanlohkojen asioita käsittelevissä neuvottelukunnissa ja työryhmissä. Luettelo haastatelluista ja kuulemisista on liitteessä 1.

Jätän sovitun mukaisesti selvitystyön työ- ja elinkeinoministeriön käytettäväksi. Selvityksen analyysiosaan (luvut 1-4) liittyy kahdeksan korostettua johtopäätöstä ja loppulukuun (5) on koottu selvitysmiehen tekemät esitykset.

Joensuussa 19.12.2014

Perttu Vartiainen

selvitysmies

## 1. Toimintaympäristön muutos ja aluekehityksen kuva

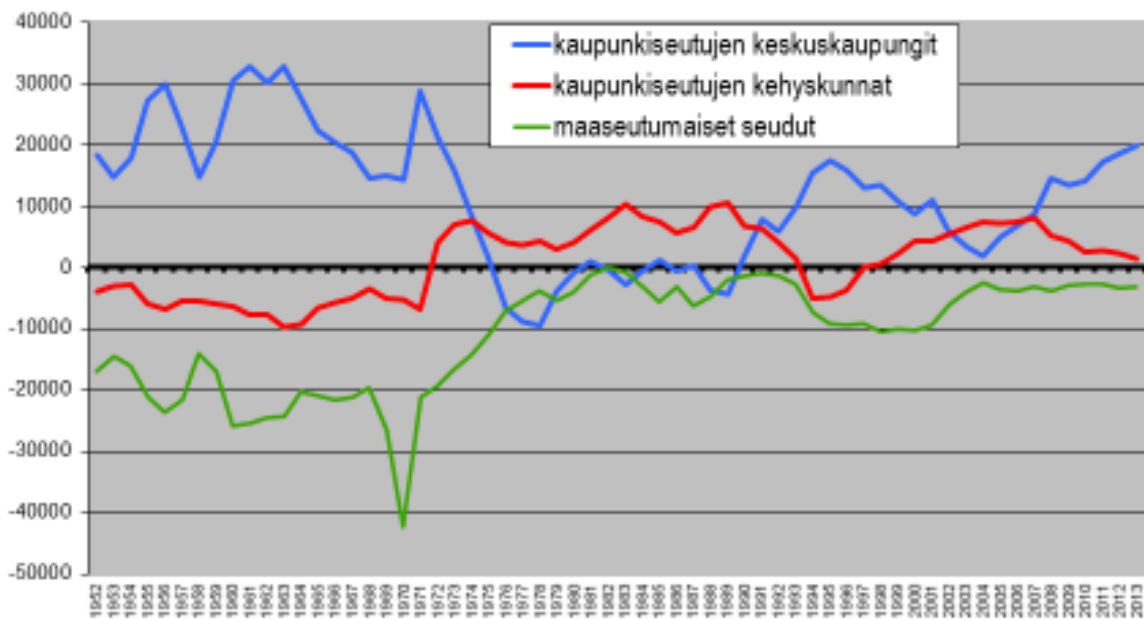
1990-luvun alun laman jälkeen Suomen taloudessa koettiin 15 vuotta kestänyt kasvuvaihe, jota siivitti tietoteollisuuden voimakas kehitys. Maailmantalouden syvää taantumaa vuosina 2008-2009 seurasi rakennemuutos, joka on koetellut koko suomalaista yhteiskuntaa 2010-luvulle tultaessa. Kyse ei ole enää suhdanteista, joiden paranemista voisimme odottaa. Myös julkistalouden kestävyysvaje on noussut uhkaksi suomalaisten hyvinvoinnille. Siksi tarvitsemme uusia talouden kasvunmoottoreita ja rohkeutta uudistaa yhteiskuntamme toimintatapoja.

Tämän selvityksen tavoitteena on luoda edellytyksiä kestäväälle talouskehitykselle. Työn ohjaavana näkökulmana on elinkeinorakenteen uudistuminen ja työllisyyden parantaminen, mutta sosiaaliset ja ekologiset näkökulmat huomioon ottaen.

Aluekehityksen pitkänä trendinä Suomessa on ollut kaupungistuminen. 1970-luvulta lähtien voidaan puhua seutuistumisesta, mikä on merkinnyt kaupunkien työssäkäyntialueiden levittäytymistä yhä laajemmille alueille. Samalla kaupunkikunnat ovat jakautuneet kehittyviin keskustaunpikeihin ja taantuviin yksipuolisiin teollisuuspaikkakuntiin. 2000-luvulla myös joidenkin maakuntakeskusten kehitys on ollut hiipuvaa.

Pääkaupunkiseudun ympärille on syntynyt aina Tampereelle, Lahteen ja Turkuun saakka ulottuva toiminnallinen aluekokonaisuus. Sen ulkopuolella vahvaa väestönkasvua on ollut lähinnä yksittäisillä yliopistopaikkakunnilla. Ainoa merkittävä tämän joukon ulkopuolinen kasvukaupunki on ollut Seinäjoki. Maamme kaupungistumiskehityksen pitkää linjaa tiivistää seuraava Janne Antikaisen keräämä kokonaisuuttoliikkeen (netto) kuva. Kaupunkiseutujen määrittäminen perustuu Antikaisen ja selvitysmiehen yhdessä kehittämään kaupunkiverkon kuvausjärjestelmään.

## Nettomuutto 1952-2013



Seutuistumiskehitys ei ole ollut suoraviivaista. Sekä 1990-luvun että viime vuosina koetussa talouden taantumavaiheessa väestönkasvu on siirtynyt kehyskunnista keskuskuntiin. Viime vuosina myös kehittyvien keskuseutujen erot ovat kärjistyneet: isommat yliopistoseudut ovat vetäneet entisestään muuttajia, kun taas teollisten seutujen ja pienempien maakuntakeskusten muuttovoitot ovat olleet hiipumaan päin.

2000-luvun väestömaantieteessä on nähtävissä uusia erityispiirteitä. Maaseutumaisen alueiden muuttotappiot ovat olleet suhteellisen maltillisia jo kymmenen viimeisen vuoden ajalla. Etenkin maahanmuutosta on tullut merkittävä väestökehitystä tasapainottava tekijä. Niinpä esimerkiksi pitkään väestötappiomaakuntana tunnettu Pohjois-Karjala on ollut muuttovoittomaakunta jo viitenä vuotena peräkkäin. Syynä tähän on ollut ensisijaisesti Joensuun seudun muuttovoitto, mutta myös sen ulkopuolisten alueiden pienenevä muuttotappio.

Kaupunkiseutujen ulkopuolisen maaseudun väestökato on kuitenkin jatkunut suuressa osassa maata, mihin syynä on luonnollisen väestömuutoksen syvenevä tappiollisuus. Väestörakenteen vanhetessa tämä muutos näyttää vääjäämättömältä, ja kaikkein syrjäisimmällä maaseudulla yhä useampi kylä on menettämässä viimeisetkin työssäkäyvät vakituiset asukkaansa.

Aluekehityksen kokonaiskuvaa arvioitaessa on muistettava, että koko maan talouden kannalta myös kasvavien kaupunkiseutujen ulkopuolisessa Suomessa on merkittäviä tuotannollisia keskittymiä. Ensinnäkin joillain pienemmällä paikkakunnilla on merkittäviä vientiteollisuuden keskittymiä. Toiseksi maatilatalous luo perustan maamme vahvoille elintarvike- ja metsäklustereille. Yhte-

nä esimerkkinä on Ylä-Savo, jossa on sekä vahvaa teollisuutta että maataloutta, vaikka aluetta yleisesti luonnehtii väestötappio.

Myös maaseudun sisäinen kehitys on ollut eriytyvää. Maatilatalous on pitkälti palannut niille alueille, joilla sillä on luontaiset ja modernin yhteiskunnan logistiset edellytykset. Osaan maaseutumaisista alueista liittyy myös uusia kasvuodotuksia mm. biotaloudessa, kaivannaistoiminnassa ja matkailussa. Erityisesti Pohjois-Suomessa nämä kehityspiirteet ovat paikoitellen jo tilastollisesti merkittäviä. Väkilukuun suhteutettuna Kittilä onkin ollut viime vuosina yksi maamme merkittävimmistä muuttovoittokunnista.

Yhtenä maaseutuun vaikuttavana kehityspiirteenä on huomattava monipaikkaistuminen. Koska tilastollisesti kaupungistumista on tapana tarkastella vain pääasiallisen asuinpaikan mukaan, niin kakkosasumisen ja virkistäytymisen hajautunut rakenne jää helposti aluekehitystarkastelun ulkopuolelle.

## 2. Paikkaperustaisen aluekehittämisen tarve

Eurooppalaista aluepoliittista ajattelua on ohjannut viime vuosina **Fabrizio Barcan** (2009) EU:n komissiolle tekemä raportti koheesiopolitiikan uudistamisesta, jonka keskeinen idea on ”Place-based development policy” eli paikkaperustainen aluekehittäminen. Paikallisuus voidaan ymmärtää tässä yhteydessä ensisijaisesti kansallisen kehittämisen vastinparina: paikallisena toimintaympäristönä ja kehittämisen areenana, joka tarjoaa tietyille paikkakunnalle tai tietyntyyppisille paikkakunnille ominaisen kehityspotentiaalin.

Paikkaperustaisen kehittämisen idean mukaisesti tarvitsemme yhtäältä kansallisen politiikan paikallista räätälöintiä ja toisaalta kansallisen politiikan tulee tukea paikallisen kehittämistyön edellytyksiä.

### **1. johtopäätös: Aluekehittäminen on välttämätöntä koko Suomen ja viime kädessä sen kansainvälisen kilpailukykyyn kannalta. Kehittämisen ensisijainen tarkoitus on koko maan erilaisten vahvuuksien hyödyntäminen ja mobilisointi. Toissijaisena tarkoituksena on tasoittaa kehityksen eroja ja ratkoa paikallisia ongelmia.**

Keskinäisriippuvaisessa maailmassa alueellisen kehityksen solmukohtina ovat kansainvälisesti ja kansallisesti kilpailukykyiset talouden ja osaamisen keskittymät, mutta verkostoituminen tarjoaa mahdollisuuksia myös niiden ulkopuolisille keskittymille ja maaseutumaisille alueille.

Paikallisuuden alueellisena hahmona voidaan pitää ensisijaisesti ns. toiminnallista päivittäisaluetta, jonka arkikielinen ja myös politiikan käsitteistöön vakiintunut vastine on seutu. Tilastollisesti seutuja voidaan kuvata työssäkäyntialueen käsitteen avulla. Työssäkäyntialueen käsitteen ongelmana aluekehityksen kuvauksessa on sen kaupunkilähtöisyys. Osa maaseudusta jää vakiintuneiden työssäkäyntialueiden verkoston ulkopuolelle.

Eri seutujen asemaa ja paikkaperusteista kehittämistä on syytä tarkastella myös ylikansallisen ja viime kädessä globaalin talousmaantieteen näkökulmasta. Konkreettisesti globaalit yhteydet näkyvät erityisesti maan rannikko- ja raja-alueiden logistisissa solmukohdissa ja vyöhykkeissä. Globaalissa alueellisessa työnjaossa on tapahtunut Suomesta nähtynä siirtymää läntisen maailman keskuksista itään ja pohjoiseen, mikä on avannut uusia mahdollisuuksia etenkin Itä- ja Pohjois-Suomessa.

### 3. Paikkaperustainen aluekehittäminen kaupunki-, maaseutu- ja saaristopoliitikkaa yhdistävänä näkökulmana

Paikkaperustaista aluekehittämistä voi pitää yhdistävänä käsitteenä tarkasteltaville kolmelle poliittikalohkolle. Hallinnon näkökulmasta niitä kaikkia yhdistää poikkihallinnollinen lähestymistapa.

**2. johtopäätös: Kaupunki-, maaseutu- ja saaristopoliitikka muodostavat kansallisen, EU:n rakenneohjelmia täydentävän aluekehittämisen kokonaisuuden. Myös niitä tapauskohtaisesti täydentävä äkillisten rakennemuutosten politiikka on lähtökohdiltaan paikkakuntakohtaista.**

Kaikilla kolmella poliittikalohkolla on ollut kuitenkin oma historiansa ja omat painotuksensa.

1. Kaupunkipoliitikassa on korostunut kaupunkien/kaupunkiseutujen merkitys kansallisen kasvun ja kansainvälistymisen vetureina ja suurimpien kaupunkien pyrkimys suoraan neuvottelusuhteeseen valtion kanssa. Sosiaalisten ja ekologisten kysymysten näkökulma on vahvistunut vasta viime vuosina lähinnä metropolipoliitikan myötä.

2. Maaseutupoliitikan keskiössä on ollut paikallinen toiminta ja maaseututoimijoiden kansallinen verkottaminen. Alkutuotantomaaseudun rinnalla maaseutua on lähestytty elinkeinorakenteen monipuolistamisen ja asuin- ja elinympäristön näkökulmista asuinmaaseutuna.

3. Saaristopoliitikan ytimenä on ollut matkailun, vapaa-ajanasumisen ja saavutettavuuden edistäminen poliittisessa päätöksenteossa sekä kansallisesti että kuntatasolla. Lisäksi sen tärkeänä tehtävänä on ollut ruotsinkielisen saaristokulttuurin vaaliminen.

Kullakin kolmella poliittikalohkolla on ollut oma sektoripoliitikan kohtaamispisteensä: kaupungeilla innovaatio- ja elinkeinopoliitikka (ja osin alueidenkäyttöpoliitikka), maaseudulla maatalous- ja luonnonvarapoliitikka sekä saaristolla virkistäytyminen ja liikennepoliitikka.

Kaupunki ja maaseutu muodostavat paikkaperustaisen aluekehittämisen jatkumon, jonka leikkauskohtina ovat kaupungin läheinen maaseutu ja pikkukaupunginomainen maaseudun paikalliskeskukset. Liitteessä 2. on esitetty karttakuvana usean viranomaisen yhteistyönä tuotettu kaupunki-maaseutu-luokitus, joka hyvin kuvaa tätä jatkumoa. Lähes kaikkien kaupunkiseutukuntien sisällä on Suomessa maaseutumaisia alueita.

Tietty kaupunki- ja maaseutupoliitikan eriyttäminen on tarpeen, koska paikkaperustaisessa kehittämisessä tarvitaan konkreetteja, eri paikkakunnille räätälöityjä ratkaisuja. Myös saaristopoliitikalla on omat erityistarpeensa. Ne marginalisoituvat, mikäli niitä tarkastellaan vain kaupunki/maaseutujatkumolla, jossa pääosa saaristoalueista on harvaan asutun maaseudun erityistapaus. Osa merialueiden saaristosta kytkeytyy myös kaupunkikehitykseen, mikä ei ole saanut riittävää huomiota nykyisessä, syrjäisyyden ongelmia painottaneessa saaristopoliitikassa.

**3. johtopäätös: Pidän perusteltuna kaupunki- ja maaseutupoliitikkaa yhdistävää tarkastelua. Kaupunki-maaseutu –jatkumon eri päille, yhtäältä metropolialueelle ja muille suuremmille kaupunkiseuduille ja toisaalta ydin- ja harvaan asutulle maaseudulle, on kuitenkin perusteltua antaa tietty itsenäisyys.**

Kutakin kolmea poliittikalohkoa yksinään uhkaa politiikan suhdanteiden vaihtuessa ja kansallisten kehittämismäärärahojen niukentuessa marginalisoituminen.

OECD:n suorittamissa arvioissa sekä suomalainen kaupunki- että maaseutupolitiikka on saanut myönteistä palautetta. Kaupunkipolitiikan kasvu- ja innovaatiopoliittinen painotus on herättänyt kiinnostusta niissä maissa, joissa huomion kohteena ovat olleet lähinnä sosiaaliset ongelmat. Maaseutupolitiikassa taas laaja-alaisen ja suppean (ohjelmälähtöisen) maaseutupolitiikan välille on löydetty hyvä tasapaino.

Poikkihallinnollinen näkökulma on ainutlaatuinen siksi, ettei sitä muilla hallinnon tasoilla juurikaan tapahdu. Paikkaperustaisen kehittämisen keskeisenä tuloksena pidän myös kumppanuuksien vahvistamista.

***4. johtopäätös: Jos Suomessa ei olisi harjoitettu paikkaperustaista aluekehittämistä, ei monille alueille olisi syntynyt nykyisenkaltaisia paikallisia kumppanuuksia ja eri paikkakuntien välisiä osaamisen yms. kumppanuuksia. Sama koskee esimerkiksi innovaatiopoliittikan ja aluekehittämisen vahvaa keskinäistä vuorovaikutusta.***

Sopimusperustaisen kaupunkipolitiikan myötä voidaan puhua myös paikallistason (lähinnä kaupunkien) ja valtionhallinnon välisistä poikkihallinnollisista kumppanuuksista.

**4. Olemassa olevien kehittämisresurssien hyödyntäminen paikkaperustaisessa aluekehittämisessä**

Nykyisessä julkistalouden tilanteessa olisi epärealistista esittää merkittäviä lisäyksiä tarkasteltavien politiikkalohkojen määrärahoihin. Sen sijaan näen mahdolliseksi 1. hyödyntää nykyistä paremmin EU:n rakenne- ja investointirahastoja, 2. fokusoida entisestään poikkihallinnollista yhteistyötä, 3. turvata kuntien kehittämiskapasiteetti sekä 4. hyödyntää nykyistä enemmän julkisen, yksityisen ja ns. kolmannen sektorin välistä yhteistyötä.

(1) Rakenne- ja investointirahastoja hyödyntävien EU-ohjelmien haasteena on niiden keskinäinen koordinaatio ja sovittaminen kansallisen politiikan tavoitteisiin. Merkittävin välitön linkki paikallislähtöiseen aluekehittämiseen on kahden eri ministeriön ohjauksessa oleva kaksoisrakenne kansallisen maaseutupolitiikan (TEM) ja maaseutuohjelman (MMM) toteutuksen välillä. Laaja-alaista maaseutupolitiikkaa voidaan toteuttaa maaseutuohjelman kautta kuitenkin vain rajoitetusti. Alkavalla ohjelmakaudella esimerkiksi maaseudun saavutettavuuden kannalta keskeisen laajakaistahankkeen toteutus on rajattu ohjelman ulkopuolelle.

Kasvu- ja innovaatiolähtöinen kaupunkipolitiikka on integroitunut alkaneella ohjelmakaudella entistä vahvemmin rakennerahastopolitiikkaan sekä EU:ssa tehtyjen että kansallisten linjausten kautta. Niitä ovat EU:n asettamaa kestävästä kaupunkikehittämisestä tavoitetta kuudessa suurimmassa kaupungissa toteuttava baika-ohjelma sekä suurilla kaupunkiseuduilla tehdyt kasvusopimukset ja INKA-ohjelma. Etenkin INKA-ohjelman käynnistymisvaiheessa ongelmia on ollut paitsi uuden ohjelmakonseptin omaksumisessa, myös Tekesin tullessa rahoittajaksi sille uudenlaiseen ohjelmakonseptiin.

Myös kansalaislähtöisen paikallisen kehittämisen instrumentti on otettu käyttöön joidenkin maakuntien ja kaupunkien omilla päätöksillä.

Rakennerahastot tarjoavat periaatteessa runsaasti voimavaroja paikalliselle kehittämiselle koko kaupunki-maaseutu -jatkumolla lähinnä Itä- ja Pohjois-Suomessa. Tällöin maakunnan liittojen ja ELY-keskusten rooli on keskeinen. Myös maakuntien keskuskaupunkien ja maakuntien liiton välinen suhde vaihtelee merkittävästi alueittain. Erityisenä ongelmana on ylimaakunnallisten verkostomaisten rakenteiden tukipolitiikan sovittaminen maakunnalliseen päätöksentekoon.



**5. johtopäätös: Maakuntaohjelma ja sen toimeenpanosuunnitelma tarjoavat periaatteessa toimivan välineen EU-ohjelmien yhteensovittamiseen kansallisen, maakunnallisen ja paikallisen kehittämisen näkökulmista. Nykyisissä ohjelmissa ja suunnitelmissa kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan teemat todetaan, mutta ne jäävät strategisesti toissijaiseen asemaan.**

(2) Sektoroituneessa hallinnossa paikkaperustaiselle kehittämiselle luontainen poikkihallinnollinen näkökulma koetaan helposti hankaloittavaksi tekijäksi. Myös eri hallinnonalojen välillä on selkeitä eroja. Esimerkiksi peruspalvelujen ohjaus tapahtuu pitkälti kuntien kautta, kun taas tiede- ja korkeakoulupolitiikkaa toteuttavat suhteellisen autonomiset korkeakoulut ja eri ministeriöiden alaisuudessa olevat tutkimuslaitokset. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on taas suurista investointipäätöksistä päätettäessä keskeinen välitön vaikutus eri paikkakuntien saavutettavuuden muutoksiin.

Kaikkien kolmen politiikkalohkon toimenpideohjelmat ovat hyviä katsauksia kunkin politiikkalohkon moninaisiin poikkihallinnollisiin kysymyksiin, mutta politiikanteon kannalta niissä sotkeutuvat isot ja pienet asiat, toiveet ja yksittäiset toimenpidekokonaisuudet.

Erityyppisillä paikkakunnilla kriittiset kehitystekijät vaihtelevat merkittävästi. Kun jollain pienemällä paikkakunnilla tuotannollisen toiminnan kehitys voi riippua ensisijaisesti ammatillisen koulutuksen tarjonnasta, niin metropolialueen ulkopuolisten osaamisen ja vientiteollisuuden keskittymien kehitysedellytyksille kriittinen tekijä on lentoyhteyksien toimivuus.

**6. johtopäätös: Paikkaperustaisen aluekehittämisen ohjelmissa tulisi nykyistä selkeämmin fokuksitua muutamiin kansallisesti merkittäviin teemakokonaisuuksiin. Uuden aluekehityslainsäädännön mukainen aluekehityspäätös ja siinä asetettavat valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet tarjoavat tähän periaatteessa toimivan välineen.**

Rajattujen teemakokonaisuuksien toteutuksessa mukana olevien hallinnonalojen kirjon ei ole mielekästä olla niin suuri kuin se nykyisellään on. Myös paikallinen toteutus voisi vaihdella alueen (maakunnan, seutukunnan tms.) keskeisiksi näkemien painopisteiden mukaisesti. Näin myös EU-ohjelmia pystytään hyödyntämään nykyistä tehokkaammin paikkaperustaisessa kehittämisessä. Tästä näkökulmasta suhtaudun kriittisesti ajatukseen liittää palvelurakenteen kokonaisuus paikalliseen sopimusmenettelyyn (ns. MALPE-sopimukset). Tämä olisi tarkoituksenmukaista vain paikkakunnan kehityksen kannalta kriittisten palveluiden osalta.

(3) Kuntien ja niiden yhteenliittymien kehittämiskapasiteetti on yksi paikkaperustaisen aluekehittämisen avainkysymyksistä. Kuntauudistuksen viivästyminen isoilla kaupunkiseuduilla on myös kansantaloudellisesti suuri tappio, koska pelättävissä on prosessin turhauttamien keskus- ja kehyskuntien välisten ristiriitojen kärjistymisen. Ainakin joissain keskuskaupungeissa koetaan, että ne ovat kantaneet ylimääräistä seudullista vastuuta, johon niillä ei ole enää jatkossa mahdollisuutta. Lopulta suurin tappio syntyy, mikäli seudun kehittämisen kannalta kriittiset investointipäätökset ja palveluratkaisut eivät etene tai eri kuntien välillä syntyy epätervettä kilpailua yrityksistä ja asukkaista. Vastaavasti monilla pienemmällä seuduilla edes kuntien yhteinen kehittämiskapasiteetti ei ole riittävä pitkäjänteiseen paikallislähtöiseen kehittämispolitiikkaan.

Huoli kuntien kehittämiskapasiteetista on jäänyt viime vuosina taka-alalle palvelurakennepolitiikassa kuntakeskustelussa. Toisaalta myös valtionosuusjärjestelmän uudistus on edennyt pitkälti omaa latuaan, vaikka sillä vaikutetaan keskeisesti paitsi paikalliseen palvelurakenteeseen, myös eri paikkakuntien kehittämismahdollisuuksiin.

**7. johtopäätös: Kuntien keskeinen tehtävä on alueen elinvoimaisuudesta ja kehittämisestä sekä toimivasta yhdyskuntarakenteesta ja maankäytöstä huolehtiminen. Ajankohtaisena kysymyksenä pidän paikallisen innovaatioiden ekosysteemien koordinaatiossa keskeisessä roolissa olevien kunnallisten tai seudullisten kehitys- ja tiedepuistoyhtiöiden toimintaedellytyksistä huolehtimista. Suuremmilla kaupunkiseuduilla osaamiskeskusohjelman päätyminen hävitti niiltä myös tärkeän kansallisen resurssin.**

Kun kaupunkiseuduilla tarvitaan välttämättä vahvoja seudullisia toimijoita, niin harvaan asutun maaseudun kannalta tarvitaan riittävän vahvaa maakuntaa, koska pienen väestöpohjan alueilla yksittäiset seudutkin ovat helposti liian heikkoja toimijoita.

Kuntauudistuksen rinnalla olisikin tarkoituksenmukaista puhua koko paikallis- ja aluehallinnon uudistustarpeesta. Sen ääripäinä voidaan nähdä vahvan peruskunnan ja vahvan maakuntahallinnon polut. Ottamatta kantaa näihin ääripäihin tai niiden välille syntyviin mahdollisiin kompromisseihin, paikkaperustaisessa aluekehittämisessä näiden polkujen yhteensovittaminen on välttämätöntä. Paikkaperustaisesta näkökulmasta on loogista, että eri alueilla paikallis- ja aluehallinnon rakenteet voivat olla myös toisistaan poikkeavat.

(4) Hallintokeskeisyyttä voi pitää suomalaisessa aluekehittämisperinteessä sekä vahvuutena että heikkoutena. Vahvat julkiset tai vähintään puolijulkiset instituutiot ovat luoneet kehittämistyölle vakaan perustan, mutta samalla myös helposti sulkeneet pois osan toimijoista. Tällä tarkoitan monia kansalaisyhteiskunnan toimijoita, mutta myös pk-sektorin yrityksiä.

Julkisen, yksityisen ja ns. kolmannen sektorin välistä yhteistyötä on harjoitettu mm. kaupunkiseutujen kumppanuussopimuksissa ja maaseudun kansalaislähtöisessä paikalliskehittämisessä, mutta kaupungeissa suomalaisilla olisi paljon oppimista muista eurooppalaisista kaupungeista.

**8. johtopäätös: Muun kuin julkisen sektorin panostuksen lisäämisen ja muiden kuin julkisten toimijoiden aktivoimisen tulisi olla keskeisenä toimintaperiaatteena kaikessa paikkaperustaisessa aluekehittämisessä. Siksi kaikessa toiminnan resursoinnissa johtavana periaatteena tulisi olla riittävän oman panostuksen ja sitoutuneiden kumppanuuksien vaatimus. Eri alueiden ja toimijoiden väliset kapasiteettierot on kuitenkin perusteltua ottaa huomioon julkisen tuen tasoa määritettäessä.**

Suhteellisen pienelläkin julkisella rahoituksella on voitu lisätä keskinäisen oppimisen ja verkottumisen myötä vahvistuvaa paikallista kehittämiskapasiteettia. Tästä on kokemusta ennen muuta maaseutupolitiikan, mutta myös kaupunkipolitiikan hankkeista kuten seutukaupunkiverkostosta.

## 5. Selvitysmiehen ehdotukset

1. Suomi tarvitsee uudenlaisen, hyvin fokusoidun alueellisen kasvu- ja innovaatiopolitiittisen kokonaisnäkömyksen, joka voisi toimia kaupunki- ja maaseutupolitiikan yleisenä strategisena suunnannäyttäjänä. Sen toteutuksessa keskeisessä roolissa ovat Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Opetus- ja kulttuuriministeriö. Se voisi konkretisoida myös Tutkimus- ja innovaationeuvoston 5.11.2014 hyväksymän asiakirjan ”Uudistava Suomi: tutkimus- ja innovaatiopolitiikan suunta 2015-2020” luonnostelemaa yhteistyömallia kansallisten kasvun kärkien ja INKAN toimeenpanon välille. Tähän liittyvät keskeisesti myös yliopistojen profiloitumishankkeet (Suomen Akatemia: tutkimus, UNIFI: koulutus) ja tutkimuslaitos- ja ammattikorkeakoulu-uudistukset. Kokonaisnäkömyks täydentäisi Aluerakenteen ja liikennejärjestel-

män (ALLI) kehityskuvahanketta, jossa kasvu- ja innovaatiopoliittinen näkemys on jäänyt melko vähäiseen rooliin.

2. Suurempien keskittymien ulkopuolisen aluekehittämisen näkökulmana tulee olla ”koko maan voimavarojen hyödyntäminen” eikä perinteinen ”koko maan asuttuna pitäminen”. Tämä edellyttää myös suurempien kaupunkikeskittymien ja pienempien kaupunkien ja maaseutumaisten alueiden vuorovaikutuksen vahvistamista maamme innovaatiojärjestelmässä. Tämä ei kuitenkaan voi merkitä korkeakoulu- ja tutkimuslaitosjärjestelmän hajauttamista. Realistisesti nähtynä kehityssuuntana on järjestelmän hallittu tiivistäminen. Sen sijaan julkisen vallan tehtävänä on osaamisen siirron ja verkostoitumisen, virtuaaliopetuksen jne. edistäminen.
3. Paikallisperustaista aluekehittämistä on luontevaa koordinoita keskushallinnossa osana elinkeinojen ja työllisyyden kehittämistä (valtionhallinnon nykyrakenteessa Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla), mutta samalla siinä on varmistettava kaikkien keskeisten ministeriöiden mukanaolo. Myös nykyisin ympäristöministeriön ja osin valtiovarainministeriön hallinnaloilla koordinoitu metropolipolitiikka on luontevaa nähdä tämän kokonaisuuden (suhteellisen itsenäisenä) osana.
4. Nykyisenkaltaisen kaupunki-/maaseutuajaon ylittäminen on tärkeää pantaessa täytäntöön esim. biotalouden kaltaisia kansallisia teemakokonaisuuksia ja –ohjelmia. Biotalous on maamme innovaatiopolitiikan ja kasvun kärjistä selkeimmin se, jossa maaseutumaisilla alueilla on ratkaiseva rooli asetettujen kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamisessa.
5. Paikallisperustaisen kehittämisen onnistumisen kannalta tärkeää on edistää toiminnallisten aluekokonaisuuksien (päivittäisalueiden) tasolla tapahtuvaa kehittämistä. Paikallisyhteisölähtöistä, eli seutujen sisäisissä kaupunginosissa, kylissä tms. tapahtuvaa, kehittämistä voi pitää yhtenä tärkeänä paikkaperustaisen kehittämisen voimavarana ja toiminnan muotona.
6. Sekä paikallisen toiminnan että kansallisen koordinaation näkökulmasta on luontevaa, että kaikilla kolmella poliittikalohkolla on yksi yhteinen toimielin, kaupunki- ja maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä. Se muodostaisi samalla kansallisen aluekehittämisen kokonaisuutta ohjaavan yksikön yhdessä äkillisen rakennemuutoksen alueiden politiikan kanssa.
7. Kaupunki- ja maaseutupolitiikan yhteistyöryhmällä on luontevaa olla omina alaryhminään (tai jaostoinaan) ainakin suurten kaupunkiseutujen ja ydin- ja harvaan asutun maaseudun erityiskysymyksiä käsittelevät elimet. Kaupunki- ja maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän sihteeristö on yksi kokonaisuus.
8. Metropolipoliin hallinnon järjestämiseksi on menossa useita selvityksiä. Mikäli Helsingin ympäristöön syntyy koko metropolialueen kattava hallintomalli, on luontevaa, että kansallisen metropolipolitiikan ohjaus sovitetaan tähän kokonaisuuteen.
9. Saaristopolitiikka on osa kaupunki- ja maaseutupolitiikan kokonaisuutta suhteellisen itsenäisenä, spesifinä ja pienimuotoisena toimintana. Sen fokusta ja kansallista tehtävää tulee terävöittää. Saaristoalueet voidaan nähdä keskeisenä kansallisena matkailun, luonnon- ja kulttuuriarvojen ja vapaa-ajanasutuksen voimavarana. Sen alueellinen fokus on selkeästi

merialueella ja Saimaan (laajasti Vuoksen vesistön) alueella. Saaristopolitiikan toteutus voisi kytkeytyä nykyistä vahvemmin maaseutuohjelmaan ja merialueella eurooppalaisiin ja pohjoismaisiin ohjelmiin.

10. Saaristopolitiikan uudistaminen edellyttää myös lainsäädännön uudistamista. Vaikka saariston kiinteä asutus on edelleen tärkeä osa saaristopolitiikkaa, on saariston kansallisen merkityksen vahvistamisessa otettava entistä keskeisemmäksi matkailun ja vapaa-ajan asutuksen näkökulma. Samoin saaristoliikenteen hoitamisessa on tarkasteltava myös vahvemmin markkinaehtoisia ratkaisumalleja.
11. Kaupunkinäkökulmasta pidän keskeisenä nykyisen seudullisen kasvusopimusmallin edelleen kehittämistä ja parempaa rytmittämistä hallituskausiin. Sopimusperustainen toimintamalli edellyttää mukana olijoilta nykyistä selvästi vahvempaa sitoutumista ja toiminnan tuloksellisuuden pitkäjänteistä arviointia. Ohjelmia voi olla ”useampaa kokoa” erityyppisen kaupunkiseutujen tarpeisiin. Paikkakunnan painotuksista riippuen sopimus voi painottua enemmän joko elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan, MAL-politiikkaan tai sosiaalisen eheyden edistämiseen tai niiden erilaisiin kombinaatioihin. Isommissa kaupungeissa sopimuksia voi olla tarvittaessa useita.
12. Korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten roolia, keskinäistä työnjakoa ja yhteistyötä kasvusopimusten toteutuksessa pitää terävöittää osana meneillään olevia uudistusprosesseja, joissa päämääränä on nykyistä vahvempien, profiloituneiden ja kansallisesti ja kansainvälisesti verkostoituneiden osaamisen keskittymien kehittyminen.
13. Etenkin suurten kaupunkiseutujen kehittämisessä tulee painottaa nykyistä enemmän myös sosiaalisen eheyden ja lähiyhteisöjen sekä vähähiilisyttä tukevan yhdyskuntarakenteen tavoitteita.
14. Metropolialueeseen ja muihin suurempiin kaupunkikeskittymiin liittyy maan ja maakuntien rajat ylittäviä kehitysvyöhykkeitä (Suomen kasvukäytävä-HHT, Pohjoinen kasvuvyöhyke, Perämeren kaari jne.), joiden tukeminen vaatii omia kansallisen kehittämisen välineitään.
15. Maaseutunäkökulmasta keskeisenä pidän 1. maaseudun elinkeinojen uudistumisen ja innovaatio toiminnan edistämistä ja 2. maaseudun luonnonvaroihin ja –arvoihin perustuvan elinkeinotoiminnan (fyysisen ja digitaalisen) saavutettavuuden pullonkaulojen ratkaisua. Myös monipaikkaisuuden mahdollistamista etenkin työelämässä oleville tulee tarkastella tässä yhteydessä.
16. Maaseudun palveluiden järjestämiseksi on menossa useita hankkeita kuten yhteisten asiakaspalvelupisteiden luominen, erilaisia liikkuvien palvelujen konsepteja ja sähköisen asiainnin kannalta ratkaiseva Laajakaista kaikille -hanke. Nyt tarvitaan näiden kokeilujen ja hankkeiden poikkihallinnollista tarkastelua, koska muutoin resursseja hukataan ratkaisuihin, joilla on lopulta vain vähän käyttäjiä. Ratkaisuja haettaessa on tärkeää myös paikallisen aloitteellisuuden tukeminen, mikä parhaimmillaan edistää myös paikallista yritystoimintaa.
17. Pienempien keskusten kehittäminen rinnastuu paljolti maaseutuun. Niiden kehittämiseksi on tarpeen perustaa määräaikaista kansallisia tai alueellisia ohjelmia ja pilottihankkeita (ku-

ten nykyinen ”seutupilotti”). Tällaisia paikkakuntia ovat esimerkiksi vientiteollisuuden keskittymät, seutukaupungit ja kirkonkylät, jotka helposti jäävät väliinputoajiksi sekä kaupunki- että maaseutulähtöisessä kehittämisessä. Ns. väliasteen hallinnon keskittyessä entisestään on mahdollista, että myös osa maakuntakeskuksista uhkaa jäädä väliinputoajan asemaan.

18. Pidän perusteltuna turvata kansallisen aluekehittämisen määrärahat vähintään vuoden 2014 tasolla. Niiden lisäksi pidän harkinnanarvoisena perustaa paikallisen kehittämisen verkostomaisten toimintamuotojen edistämistä ja paikallisten kehittämistoimijoiden aktiivimista varten kansallinen ohjelma, joka toimisi määräaikaaisesti ja kilpailuperiaatteella. Ohjelman kohdealueena olisivat pienemmät kaupungit ja muut maaseutumaisien alueiden keskukset.
19. Kaupunki- ja maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän tulee kartoittaa alan tutkimuksen tilannetta ja toimenpiteitä, joilla turvataan paikallisperustaisen kehittämisen tietotarpeet tilanteessa, jossa suomalainen tutkimusjärjestelmä on voimakkaassa rakenteellisen kehittämisen vaiheessa. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä on edistänyt vahvasti maaseutututkimusta Suomessa. Alan tutkimuksella on ollut myös yliopistoissa verrattain vahva asema ja omat vakiintuneet instituutionsa. Sen sijaan sektoritutkimuksessa hallitseva näkökulma on ollut maatalous-metsätieteellinen. Kaupunkitutkimuksen kirjo on tätä selvästi hajautuneempi ja heikommin institutionalisoitunut. Suomessa on vähän tutkijoita, jotka mieltävät itsensä ensisijaisesti kaupunkitutkijoiksi ja erityisesti niitä, jotka tekevät kehitysorientoitunutta alan tutkimusta. Vahvin tutkijayhteisö on syntynyt Helsinkiin kaupungin vahvalla tuella.

## **Liite 1.** Luettelo haastatteluista ja kuulemisista

### **Haastattelut**

Käytetyt lyhenteet:

*KYTR = Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä*

*SANK = Saaristoasiain neuvottelukunta*

*YTR = Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä*

Projektijohtaja Anna-Mari Ahonen, Suomen kasvukäytävä –verkosto

Aluekehitysjohtaja Jukka Alasentie, Pirkanmaan liitto

Design director Janne Antikainen, MDI

Kehittämispäällikkö Timo Aro, Porin kaupunki, KYTR:n suurkaupunkijaoston jäsen

Professori Heikki Eskelinen ja tutkimusjohtaja Petri Kahila, molemmat Itä-Suomen yliopistosta (yhteishaastattelu)

Neuvotteleva virkamies Kari Haavisto, Sosiaali- ja terveysministeriö

Kansliapäällikkö Jaana Husu-Kallio, Maa- ja metsätalousministeriö, YTR:n puheenjohtaja

Maakuntajohtaja Pentti Hyttinen, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto; kaupunginjohtaja Kari Karjalainen, Joensuu kaupunki ja johtaja, Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnan jäsen Ritva Saarelainen, Pohjois-Karjalan Ely-keskus (yhteishaastattelu)

Tutkimusjohtaja Torsti Hyyryläinen, Helsingin yliopiston Ruralia-instituutti

Liikenneneuvos Petri Jalasto, Liikenne- ja viestintäministeriö, Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunnan jäsen

Professori Jussi Jauhiainen, Turun yliopisto

Johtaja Leena Karessuo, Suomen Kuntaliitto

Vararehtori, professori Hannu Katajamäki, Vaasan yliopisto

Aluekehitysjohtaja (eläkkeellä) Veijo Kavonius

Yhteysjohtaja Antti Kirkkola, Turun kaupunki, KYTR:n suurkaupunkijaoston varapuheenjohtaja

Johtaja Päivi Kujala, Maaseutuverkostoyksikkö, YTR:n apulaispääsihteeri

Neuvotteleva virkamies Jorma Leppänen, Työ- ja elinkeinoministeriö, SANK:n pääsihteeri; yrittäjä, Juuan saaristotoimikunnan puheenjohtaja Pertti Gröhn ja kaupunginjohtaja Esko Lehto, Lieksan kaupunki (yhteishaastattelu)

Liikenneneuvos Eeva Linkama; Liikenneneuvos, KYTR:n suurkaupunkijaoston jäsen Anni Rimpiläinen ja Liikenneneuvos Riitta Viren, kaikki Liikenne- ja viestintäministeriöstä (yhteishaastattelu)

Professori Sami Moisio, Oulun yliopisto

Opetusneuvos, KYTR:n suurkaupunkijaoston jäsen Ulla Mäkeläinen ja korkeakouluneuvos Ari Saarinen, molemmat Opetus- ja kulttuuriministeriöstä (yhteishaastattelu)

Ylijohtaja Juha S. Niemelä, Keski-Suomen ELY-keskus

Kehittämispäällikkö Per-Stefan Nyholm, Uudenmaan liitto

Kansanedustaja Mikaela Nylander, SANK:n puheenjohtaja

Neuvotteleva virkamies Katja Palonen, Valtiovarainministeriö, KYTR:n suurkaupunkijaoston jäsen

Maakuntajohtaja Asko Peltola, Etelä-Pohjanmaan liitto, YTR:n jäsen

Professori Pertti Rannikko, Itä-Suomen yliopisto

Maakuntajohtaja Mika Riipi, Lapin liitto

Professori Eero Uusitalo, Suomen Kylätoiminta ry:n puheenjohtaja

Kaupunginsihteeri Anja Vallittu, Helsingin kaupunki, KYTR:n suurkaupunkijaoston jäsen

Rakennusneuvos Matti Vatiilo, Ympäristöministeriö, KYTR:n suurkaupunkijaoston puheenjohtaja

Professori Hilikka Vihinen, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, YTR:n apulaispääsihteeri

Maakuntajohtaja Matti Viialainen, Etelä-Karjalan liitto

Erytisasiantuntija Christell Åström, Työ- ja elinkeinoministeriö, YTR:n pääsihteeri

Kuulemiset: Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta, Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän suurkaupunkijaosto, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä ja Seutukaupunkiverkosto.

**Liite 2. Kaupunki-maaseutu -luokitus seutukuntarajoilla**

