

Kaupungit ja valtio yhteisten tehtävien ratkojina

Leivontakirjanen kumppanuuden resepteiksi

Sisällys

Johdanto: miksi kumppanuuskirjanen on koottu?

- 1. Kaupunkien ja valtion suhde on suhdanteinen, moninainen ja muuttuva**
- 2. Kumppanuus on vuoropuhelua yhteisten haasteiden ratkaisemiseksi**
- 3. Yhteinen tilannekuva on kumppanuuden perusta**
- 4. Yhteiseen toimintaan sekä valtion sisällä että kaupunkien kesken**
- 5. Kumppanuuden lisäarvon tekijät täytyy tunnistaa**
- 6. Kunnat erilaistuvat, kaupungit erilaistuvat, erilaistuuko politiikka?**

Lopuksi: Kahdeksan kumppanuuden kehittäjän tärkeintä reseptiä

Kirjoittajat:

Olli Voutilainen (toim.), Katja Palonen, Suvi Anttila, Olli Maijala ja Niina Nousjärvi

Johdanto: miksi kumppanuuskirjanen on koottu?

Kaupungit ovat yhä keskeisempi osa yhteiskuntien kehitystä. Ne ovat samalla osa monien globaalien tason kysymysten ratkaisemista. Myös Suomessa kaupungit ovat tulleet monien muiden maiden tapaan entistä keskeisemmiksi toimijoiksi. Kaupungit vaikuttavat suuren mittaluokan haasteisiin, esimerkiksi vauhdittavat vihreää siirtymää, hillitsevät sosiaalista eriytymistä, hidastavat ilmastomuutosta ja rakentavat kestäväään kasvuun perustuvia innovaatioita.

Jotta kaupunkien kaikki mahdollisuudet viedä yhteiskuntaa eteenpäin ja ratkoa globaaleja kysymyksiä olisivat käytössä, kaupungeja ei pidä jättää tekemään työtään yksin. Valtion toimijoilla on paljon annettavaa kaupunkien erityiskysymysten ratkaisemiseksi. Kääntäen, myös kaupungeilla on annettavaa valtion suuntaan, sillä **useimmat kysymykset yhdistävät kaupungeja ja valtiota**.

Kaupunkipolitiikka on vakiintuneen määritelmänsä mukaan kaupunkien hyvään tähtäävää kehittämispolitiikkaa, jossa valtio on mukana omalla panoksellaan. Kumppanuuteen perustuva yhteistyö kaupunkien ja valtion välillä on kaupunkipolitiikan tekemisen tapa, jolla valtakunnalliset ja kaupunkien paikalliset tavoitteet voidaan saavuttaa. Kaupunkien kehittämisen parhaan lopputuloksen kannalta on tärkeää, että kaupunkien ja valtion välillä on toimivat yhteistyötavat, jotka vievät kohti samaa maalia.

Yhtenä kumppanuuden osa-alueena on tuoda kaupunkien erityistarpeet näkyviin ja paremmin huomioon otetuiksi kansallisissa politiikkaprosesseissa - kun muotoillaan politiikkatavoitteita, kun pohjustetaan lainsäädäntöä tai kun pohditaan, millaisilla rahoitusaparaateilla tehokkaimmin voitaisiin palvella hyvien kaupunkien kehittymistä.

Tämä kumppanuuskirjanen ja sen taustalla oleva prosessi syntyi edellä kuvatuista lähtökohdista. Kaupunkipolitiikan tekijöiden piirissä nousi ajatus täsmentää, mitä kaupunkien ja valtion välinen kumppanuus on ja **laatia sen pohjalta toimivia reseptejä kumppanuuden viemiseksi käytäntöön**, myös niille jotka kumppanuutta eivät ole aiemmin kokeilleet tai toteuttaneet.

Kuvaannollisen lähtökohdan ja läpikäyvän teeman kirjanen sai Lahden kaupunginjohtajan Pekka Timosen esityksestä työpajatilaisuudessa kesällä 2021. Siinä Timonen kuvasi kumppanuuden täytekakuksi, jossa on useita kerroksia, joiden kaikkien maku yhdessä tekee kakusta onnistuneen (vrt. kansallinen ja kaupunkitaso sekä kumppanuuteen tarvittavat ainesosat). Kakku on myös parhaimmillaan silloin, kun sitä ei ole viipaloitu toisistaan irrallisiin paloihin (vrt. sektoreihin). Kaupunginjohtaja Timosen jalan- tai pitäisikö sanoa kädenjäljissä työ hahmottui ”leivontakirjaseksi”, joka pyrkii aiheen jäsentämisen kautta nostamaan hyvän lopputuloksen kannalta olennaisia, käytännönläheisiä reseptejä.

Kumppanuuskirjanen on yksi osa yhteisen kumppanuuden toimintamallin valmistelua ja kehitystyötä. Siinä on luotu periaatteet käytännön kumppanuustyölle. Kirjanen pyrkii lisäämään ymmärrystä kumppanuusyhteistyöstä, sen hyödyistä ja tarjoamaan toimintaohjeita valtion osapuolille ja kaupungeille, jolla yhteistyön hyötyjä voidaan läpäisevästi konkretisoida. Mallin toteutuksesta on myös määrä seurata. Kirjanen keskittyy kaupunkien ja valtion yhteistyöhön, eikä sisällä muita itsessään tärkeitä ulottuvuuksia, esim. kumppanuuksia elinkeinoelämän tai muiden toimijoiden suuntaan.

Kumppanuuskirjanen on koottu valtion ja kaupunkien yhteistyössä, jossa mukana on ollut useita ministeriöitä ja kaupungeja. Kumppanuuskirjaseksen ohjausryhmänä toimi kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän sihteeristö. Se perustuu yhteensä 13:een kaupunginjohtajille ja valtion johtaville viranhaltijoille tehtyyn haastatteluun sekä aiheen työstämiseen useissa työpajoissa.

Teksti on laadittu kaupunkipolitiikan asiantuntijoiden voimin virkatyön osana. Tulkinnat ovat kirjoittajien omia.

Kehittämisessä on aina myös kyse ihmisistä ja siitä, miten rohkeasti ja avoimesti käymme kohti taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävämpää tulevaisuutta. Kaiken perustana on tehdä yhdessä toimivia, kestäviä ja ihania kaupunkoja. Mallin muotoilu jatkuu vastedeskin ja jalkautuu käytännön työssä. Resepti ei ole koskaan kokonaan valmis, vaan sitä kokeillaan ja hiotaan käytännön työssä entistä paremmaksi.



Kuva 1. Kumppanuuden ainesosat kaupunkipolitiikassa.

Kissa ja hiiri vaiko yhteisen kakun kohottajat?

1. Kaupunkien ja valtion suhde on suhdanteinen, moninainen ja muuttuva

Kaupunkikehittämistä koskevan kumppanuuden pohjalla on kaupunkien ja valtion suhde, jota ei voi ohittaa, kun puhutaan kumppanuuteen perustuvan vuorovaikutuksen kehittämisestä. Kaupunkien ja valtion suhde rakentuu monilukuisissa ja osin toisistaan erillisissä prosesseissa. Kumppanuus ymmärretään kunkin toimijan omista lähtökohdista käsin. Siksi ei ole olemassa yhtä selkeää kaupunki-valtiosuhdetta. Vuorovaikutussuhdetta rakentavat eri toimialoilla, sektoreilla ja asioissa eri ihmiset, ja suhde muodostuu näiden yhteistyössä. Välineitä ja yhteistyömahdollisuuksien paikkoja kaupungeille on tarjolla paljon, ja niissä on eri tasoisia 'kumppanuustarjouksia'. Tästä syystä kumppanuuden ymmärtäminen selkeänä yhtenäisenä yhteistyötapana on vaikeaa eikä yhteistä käsitystä tai ymmärrystä ei ole helppo synnyttää.

Toisekseen vaihtuvat suhdanteet politiikanteossa voivat tiettyinä ajanjaksoina vahvistaa ja toisina heikentää suhdetta. Näistä heilahteluista erillään voidaan kuitenkin nähdä kaupunki-valtio-suhteen pitkä kehityskaari, jota luonnehtii seuraava:

Ensinnä on tarpeen tunnistaa, että kaupunkien ja valtion suhteessa aiemmin vallinneen normiohjauksen rinnalle on tullut monipuolisempi vuorovaikutus, mm. viime aikoina laajentunut informaatio-ohjaus sekä sopimusohjaus sekä laajempi kumppanuusyhteistyön tapa. **Toiseksi** kaupungeille on samalla muodostunut laajempi itsellinen toimivalta, mikä on johtanut (paradoksaalisesti) valtion pyrkimykseen ohjata kaupungeja aiempaa tiukemmin. **Kolmanneksi** kaupunkien odotus on ollut osin päinvastainen eli toive väljemmästä toimintavapaudesta. Tämä ristiveto on osaltaan vaikuttanut luottamuksen rakentumiseen, ylläpitäen jännitteitä. Kun luottamus on kaupunkien ja valtion välisen yhteistyön hiiva ja perusta, on jännite vaikuttanut keskeisesti kumppanuuden rakentumiseen. Myönteisenä viestinä kuitenkin on, että suurin osa isoista kaupungeista mieltää valtion positiivisena 'väliintulijana' ja yhteistyökumppanina. Valtion tuen tapoja hyödynnetään kuitenkin kaupungeissa jossain määrin valikoivasti ja omista lähtökohdista käsin.

Ratkaisut ja resepti

- Valtion puolella tulisi nähdä kokonaiskuva, eli valtio-kunta-suhteen muodostuminen useista erilaisista yhteistyösuhteista. Näiden erillissuhteiden kirjon tuomiseksi kohti yhtenäistä kaupunki-valtiosuhdetta tarvitaan kumppanuushenkeä vahvistavia, sektorit yhteentuovia vuorovaikutusfoorumeita: Valtiolla on saatava lisää yhteisiä vuorovaikutusalustoja. Toimivasta mallista esimerkkinä on valtioneuvoston kaupunkipolitiikkatiimi.
- Kehitettäviä vuorovaikutuksen alustoja voivat olla esim. pyöreät pöydät lähtöasetelmaltaan tasaveroisen suhteen ja kumppanuuden rakentamiseksi tai kaupungit ja valtion yhteen tuovat sparrausryhmät kumppanuutta edistävänä luovan yhteisen näkemyksen muodostajana. Em. alustoilla tulee hyödyntää avoimia työpajoja ja osallistavia menetelmiä.

"Hyvin paljon auttaa se, että olemme yksinkertaisesti tekemisissä toistemme kanssa"

"Pyöreitä pöytiä tarvittaisiin, sananmukaisesti, jotta oltaisiin oikeasti tasavertaisia"

Yhteinen resepti, yhteinen käsitys

2. Kumppanuus on vuoropuhelua yhteisten haasteiden ratkaisemiseksi

Kumppanuus koetaan tärkeäksi voimavaraksi kaupunki-valtio suhteessa, mutta sen sisältöä ei kuitenkaan vielä ymmärretä yhtenäisellä tavalla Siksi kumppanuuden sisältö on määriteltävä (ks. alla).

Kumppanuuden lähtökohtana tulee olla tasavertaisuus, jolla tarkoitetaan sitä, että yhdessä ratkotaan yhteisiä haasteita tasavertaisen toimijoiden välillä. Parhaimmillaan kumppanuus on tasavertaista yhteistä toimintaa, jossa on määritelty yhteinen kokonaiskuva sekä tilannekuva, määritelty yhteinen tahtotila, tehty tavoitteet yhdessä sekä mietitty ratkaisut ja vaikuttavuuden seuranta. Yksi olennaisimmista kumppanuuden piirteistä on **win-win-asetelma**, jossa molemmat osapuolet hyötyvät ja voittavat.

Toisaalta, vaikka kumppanuus lähtisi tasavertaisuudesta, sen taustalla oleva kaupunki-valtio-suhde ei kuitenkaan voi olla täysin tasavertainen, johtuen monen tyyppisistä vuorovaikutus- ja ohjaussuhteista. Valtiolla on aina velvoittavia keinoja kaupungeja kohtaan esim. lainsäädännön kautta.

Kumppanuus määrittyy virallisten yhteistyömuotojen lisäksi paljon **yhteistyökulttuurina ja yhdessä tekemisen tapana**. Kumppanuutta onkin luonnehdittu myös (yhteistyöhakuiseksi) asenteeksi tai ”mielentilaksi”. Tämä vaatii hallinnolta uudenlaista ajattelua, mutta samalla myös uudenlaista verkostomaisen johtamisen vahvistamista. Kumppanuuden toimivuudessa myös ajoituksen merkitys on oleellinen. Oikea-aikaisella vaikuttamisella saadaan parhaita tuloksia. Yhteisen asiakkaan kautta yhteisten tavoitteiden hahmottaminen voi parantaa kumppanuutta. Kaupunkilainen ja kansalainen on sama, oli tämä sitten valtion tai kaupungin asiakas.

Ratkaisut ja resepti

- Hallinnon perehdyttäminen luottamukseen ja avoimuuteen pohjautuvaan kumppanuuskulttuuriin sekä keskinäinen toimintatapojen ja arjen parempi tuntemus. Yhtenä käytännön ratkaisuna virkamiesvaihdot ja systemaattinen yhteistyökulttuurin edistäminen.
- Otetaan käyttöön kumppanuuden toimintaideaa kuvaamaan kaupunkipolitiikan kumppanuuden yhteinen määritelmä (ks. seuraava sivu)
- Rakenteiden avulla luodaan ja otetaan käyttöön yhdessä kumppanuuden prosessi (ks. esimerkki seuraava sivu):
 1. yhteinen kokonaiskuva
 2. yhteinen tilannekuva
 3. yhteinen tahtotila ja tavoite
 4. yhteinen ratkaisujen suunnittelu, yhteinen viesti
 5. yhteinen vaikuttavuusseuranta ja arviointi

Kaupunkipolitiikan kumppanuus on kaupunkien ja valtion tiivistä yhteistyötä, jossa molemmat työskentelevät yhdessä ja yhdensuuntaisesti kaupunkien, yhteiskunnan ja koko maan kehittämiseksi, ratkaisten yhteisiä haasteita tasavertaisuuden lähtökohdasta.

- Kaupunkipolitiikan kumppanuuden määritelmä

”Kumppanuus on mielentila, asenne”

*”Kumppanuudessa täytyy olla lupa tehdä toisin;
leipoa kakku yhdessä annettuun jauhomäärään
katsomatta ja uskallus ylittää toimivaltarajat”*

Esimerkki kerrosmallin käytöstä: Kiertotalous

• Lähtökohta:

- Tunnistetaan että kiertotalous aiheena kytkeytyy tiiviisti kaupunkeihin mm. jätteenkäsittely, vesitalous ja -kierrot, jakamistalous, asukkaiden tiedon lisääminen, kiertotalouden elinkeinopotentiali yms. Kiertotalouden edistämiseen vaikuttamismahdollisuus, -vastuu (ja toimivalta) on sekä kaupungeilla että valtiolla. [\[Jaettu haaste ja tilannekuva\]](#)
- Tunnistetaan että kiertotalouden edistäminen kaupungeissa vaatii räätälöityä toimintatapaa, joka eroa yleisestä kiertotalouden kehittämisestä [\[Erilaisuus ja täsmätoimet\]](#)

• Johtopäätökset:

- Tunnistetaan että kansallisia kiertotalousaloitteita **valmistelevien** ministeriöiden on hyödyllistä valmistella ko. aloitteet vuorovaikutuksessa kaupunkien kanssa.
- Noteerataan että myös tehokkaassa **toteutuksessa** tärkeä rooli ja lisäarvo on kaupungeilla ja määritellään se

• Tapoja kumppanuuden toteuttamiseen:

- Käydään perusteellinen lähetekeskustelu teemasta kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän asiantuntijatasolla (sihteeristössä): kaupunkien näkökulmien, odotusten ja osaamisen hyödyntäminen [\[Jaettu haaste ja tilannekuva\]](#)
- Hyödynnetään kaupunkien ja alueiden asiantuntijaverkostoa valmistelussa [\[Erilaisuus ja täsmätoimet\]](#)
- Varmistetaan [\[reesurssit, kannustimet ja motivaattorit\]](#) toteutukseen **demonstraatio- ja investointirahoituksella** sekä **sopimuksella kaupunkien kanssa** [\[Sitoutuminen ja pitkäjänteisyys\]](#)
- Vuorovaikutuksen ja foorumeiden järjestämisessä luodaan [\[tasavertainen asetelma\]](#) ja [\[verkosto yhteiskehittämiseen\]](#) => kansallinen osaamisverkosto

Kuva 2. Esimerkki kumppanuuden kerroskakkumallin käytöstä.

Hyvään kakkuun tarvitaan laadukas pohja

3. Yhteinen tilannekuva on kumppanuuden perusta

Hyvä ja vaikuttava yhteistyö tarvitsee pohjaksi yhteisen ymmärryksen nykytilasta, sen haasteista ja niistä mahdollisuuksista, mitä yhteistyö voisi tarjota. Yhteinen tilannekuva on kumppanuuden olennainen perusta.

Yhteinen tilannekuva on vahvistunut kaupunkien ja valtion välillä, mutta haasteita on edelleen. **Valtion toimijoiden kesken ei ole riittävää yhteistä tilannekuvaa ilmiölähtöisistä ja monialaisista asioista, kuten kaupungistumisesta.**

Monet keskeiset teemat ja haasteet yhdistävät valtiota ja kaupunkia. Ne voidaan nähdä osapuolia yhdistävinä missioina, joiden ratkaisemiseen on suotavaa tai jopa välttämätöntä molempien osallistua. Kaupungeissa paljon kykyä ja osaamista tuottaa ratkaisuja näihin haasteisiin.

Teemoina korostuvat kestävyysmurrokseen ja ilmastomuutokseen vastaaminen, maahanmuutto, nuorten osallisuus yhteiskuntaan, koulutus (osittain), elinvoimatehtävät, tutkimus ja innovointi, kansainvälisen osaamisen houkuttelu, segregaaation torjuminen ja hyvinvointitalous.

Ratkaisut ja resepti

- Ratkaisuksi tilannekuvaongelmaan tarvitaan foorumi tai paikka 1) valtioneuvoston yhteiselle tilannekuvalle ja 2) kaupunkien tilannekuvan edelliseen yhdistävälle tietoisuudelle. Tilannekuvan tulee kosketella sekä akuutteja kriisejä että pitkän aikavälin haasteita.
- Tilannekuvan hahmotusta tukee rajallinen määrä sopivan suuruisia ja fokusoituja kokonaisuuksia ja missiopohjainen poikkihallinnollinen ja kaksitasoinen työtap. Ilmiölähtöisyys ei saa kadota – mutta missiolähtöisyys voisi olla hyvä ja konkreettinen toimintatapa osakokonaisuuksien kanssa. Yhteisiä missioita ei tule olla liikaa, sillä se on intensiivinen tapa työskennellä. Kaupungeissakin tilannekuvan on ulotuttava tarpeeksi laajalle, ts. sekä strategisen että operatiivisen tason on jaettava se.
- Samalla tulee hyödyntää vahvemmin ja systemaattisemmin olemassa olevia foorumeita ja tunnistaa kaupunkien kehittämisessä olevien verkostosuhteiden kokonaisuus ja tehdä se näkyväksi.

*"Onko jollain iso kuva siitä, mitä ollaan teke-
mässä? Yhdessä tarkasteluun pitäisi olla enem-
män yritystä"*

*"Tilannekuvan ei tarvitse olla täydellinen, puut-
teellinenkin riittää"*

*"Monesti jäädään ylätasolle, kun pitäisi elää to-
deksi"*

----- * -----

"Siitä on lähdettävä, että tähän on tultu"

- Vanha poliitikon kansanviisaus

Mitä enemmän valtioita, sitä hatarampi paistos

4. Yhtenäiseen toimintaan sekä valtion sisällä että kaupunkien kesken

Kaupunkipolitiikkaa koskeva kokonaisnäkemys yhä osin puuttuu valtiolta ja vahvempaa helikopteriperspektiiviä tarvitaan. Millään toimijalla ei ole riittävän selvää vastuuta kokonaisnäemyksen luomisesta, yhteisen ymmärryksen, yhteisen suunnan löytämisestä, eikä koordinoitua ole vastuutettu tarpeeksi voimakkaasti.

Valtio näyttäytyy edelleen kaupunkien suuntaan osittain siilomaisena ja sektorimaisena. Harvoin edes kaksi ministeriötä on yhdellä kertaa kumppanuudessa mukana. Kaupunkipolitiikan sihteeristössä kumppanuuden monta ulottuvuutta hallitaan melko hyvin, mutta silti riskinä on kumppanuuden hajoaminen toisistaan erilaisiin kanaviin.

Valtiolla tulee pyrkiä ilmiö- ja missiolähtöisyyteen ja madaltaa sekä joustavoittaa toimivaltalähtöisyyden rajoja, vaikka tässä on isoja haasteita. Toimivaltarajoja ei ole mahdollista taikka järkevää kokonaan poistaa, mutta esimerkiksi hallitusohjelman tulee olla vahvemmin ilmiölähtöinen. Tavoitteisiin voitaisiin päästä mm. yhteistä budjettia kehittämällä, mitä rakenteet eivät vielä lainkaan tue. Yhteistyöryhmillä on tarpeellinen paikkansa vuorovaikutuksen ja yhteisen ymmärryksen perustana ja luojana. Olemassa olevat neuvottelukuntien tapaiset yhteistyöryhmät eivät kuitenkaan pidä sisällään varsinaisia päätöksiä tai valmistelua. Mm. kansliapäällikkökokous yhtenä valtion poikkialaisena foorumina on alihyödynnetty. Hallinnon rakenteisiin eritoten toimivaltarajoitteiden väljentämiseksi tulisi tehdä muokkauksia.

Valtion eri sektorit ja toimialat ovat erisuuruisten ”etäisyyksien” päässä kaupungeista (esimerkiksi ministeriöt, joissa enemmän kaupunkispesifejä asioita, ovat tässä suhteessa lähempänä kaupungeja). Realismia onkin rakentaa kumppanuuden konkreettisia muotoja kuten sopimuksia teemakohtaisesti tai sellaisten ministeriöiden kesken jotka ovat yhtä ”lähellä” kaupunkilähtöistä kehittämisen tapaa.

Kaupunkien keskinäinen yhteistyö on selvästi lisääntynyt viime vuosina, esimerkkeinä C21 ja kuutoskaupungit. Toisaalta näissäkään ryhmittymissä ei aina kuitenkaan olla yksimielisiä joihin mm. kaupunkikentän keskinäisestä erilaisuudesta. Yhteiset vastustuksen kohteet ovat silti lisänneet yhteistyötä. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan kaupunkien tulisi **myötävaikuttaa** asioihin rakentavilla väliintuloilla. Kaupunkien kesken on kilpailua, kuka näistä saa esimerkiksi edustaa valtion työryhmissä. Tämän voi nähdä myös kumppanuustarjonnan niukkuuden seurauksena.

Ratkaisut ja resepti

- Yhteistyöryhmien ja sen kombinaatioiden kehittäminen systemaattisemmin valtionhallinnossa tunnetuksi kumppanuuskanavaksi, jonne lainvalmistelun, muun säädännän, politiikka-aloitteiden tai rahoitusinstrumenttien laadinta tuodaan aikaisessa vaiheessa puntaroitavaksi.
- Politiikkaohjelmat voivat olla yksi ratkaisu, mutta niillä on hyviä ja huonoja ominaisuuksia; joissakin asioissa mennään eteenpäin missiolähtöisesti, mutta toisissa asioissa voidaan kompastua, kun linjaorganisaatio ja politiikkaohjelma ovat erillään toisistaan. Jos politiikkaohjelmia käytetään, niiden tulee sisältää mm. yhteisiä resursseja.
- Kansliapäällikkökokoontumisia voitaisiin kehittää Suomen monialaisten kysymysten ratkojana, jossa periaatteena olisivat ilmiölähtöiset keskustelut ja yhteiset viestit. Myös osastopäällikkötasolle tarvitaan yhteisiä ilmiölähtöisiä keskusteluja ja sektorirajat ylittäviä yhteisviestejä. Nämä valtiota kokoavat ryhmät toimisivat kaupunkien verkoston kanssa.
- Tulevaisuuskatsauksissa kaupunkipolitiikka tulisi olla omana politiikkalohkonaan
- Valtion keskustelut ja kumppanuus kaupunkiryhmittymien/-verkostojen kanssa (valtion vastinparina) olisi yksi resurssitehokas tapa, josta syntyisi yksittäisen kaupungin kanssa keskustelua suurempi yhteinen kuva.
- Kootaan ja toiminnallistetaan valtion ja kaupunkien kesken yhteinen kumppanuuden prosessi ja muutama ensivaiheen strukturoitu ratkaisu, joiden toteutumista seurataan. Yksi valittava aloite voisi olla valtionavustusten kehittämishanke.

”Nykyiset rakenteet eivät palvele yhtenäistä valtioneuvostoa, moni asia kilpistyy lopulta toimivaltakysymyksiin”

”Kansliapäällikkökokous voisi parhaimmillaan olla Suomi Oy -areena”

Näkemyksen tuoreutta aidan toiselta puolen

5. Kumppanuuden lisäarvon tekijät täytyy tunnistaa

Kumppanuus pohjautuu perimmiltään hyötyyn, jota sekä kaupungit että valtion toimijat voivat yhdessä toimimalla saavuttaa. Kaikki toimijat eivät yhtäläisesti tunne kumppanuudessa toimimisen hyötyjä, mikä jättää suuren potentiaalin käyttämättä. Kumppanuuden lisäarvotekijät ovat moninaisia; ne voivat olla kannustimia ja houkuttimia, ja myös muuta kuin rahaa. Lisäarvotekijät tulee tunnistaa ja tuoda näkyville *kummankin osapuolen* näkökulmista (vrt. aiemmin kuvattu win-win-periaate).

Valtion näkökulmasta:

Kannustimia ryhtyä kumppanuuteen kaupunkien kanssa on laajasti katsottuna se, että kaupunkien yhteiskunnan menestykseen ja kehittymiseen kohdistuva vaikutus on vahvasti myönteinen. Kaupungeissa on isot mahdollisuudet tehdä 'suuria' tekoja. Arvokkaita kumppaneita kaupungit ovat myös edelläkävijyyden vuoksi. Kaupungeissa on käytännönläheinen tieto, josta saa nopeasti tilannekuvan.

Kaupungit (kuten kunnat muutoinkin) saavat asioita aikaan. Kaupungit pystyvät tekemään ja toteuttamaan asioita nopeasti ja paljon ja osaamista tähän löytyy. Tekemisen mahdollistaa kaupunkien vahva toimeenpanovalta sekä erityisesti se, että kaupunkien omat rahoitusmahdollisuudet ovat tuntuvat.

Kaupunkien näkökulmasta:

Rahoitus keskeinen, ehkäpä tärkein kannustin. Kaupungit voivat hyötyä myös verkottumisen, eri kehittämisvälineisiin liittyvän statuksen, korkean profiilin foorumien, politiikan yhdensuuntaistaminen ja tehostumisen kautta tai niiden kehitystä edistävän säädösvalmistelun kautta. Valtio tarjoaa kootusti kaupungeille myös EU:n ja kansainvälisiä työvälineitä. Myös tutkimuslaitosten asiantuntijatuki ja valtion myönteinen paine, jolla voidaan ylittää kunnianhimon minimitaso ovat kannustimia, sillä valtio tuo kaivattua tukea ja suuntaa käytännön kehittämistyöhön.

Kun kumppanuusyhteistyö vie aikaa, on kaupungin valikoitava mihin prosessiin lähdetään – juuri siksi prosessin on oltava uskottava ja vaikuttava, eikä työhön nimikoidusta rahastakaan ole tällöin haittaa.

Myös epäkannustimet tulisi havaita ja niitä poistaa. Yhtenä näistä toimii kehittämisresurssien epäsuhta: suurimmilla kaupungeilla on valtiota kertaluokkaa suuremmat rahat, ja valtio taas toimii paljolti pienipiirteisellä hankerahoituksella. Tällöin valtio ei onnistu tarjoamaan houkuttinta kaupungeille. Toisaalta myös kaupunkien rahalliset mahdollisuudet aitoon kehittämispolitiikkaan ovat rajalliset jolloin tarvitaan kehittämissuunnitelman integrointia perustoimintaan ja myös pitkäjänteisyyttä kehittämissuunnitelmiin.

Sopimusvälineitä arvioitaessa on niissä tunnistettu joitakin selviä puutteita. Sopimukset ovat osalle valtion toimijoita ja joskus myös kaupungeille vaativa tapa, sillä siinä täytyisi aidosti sitoutua sovittuihin asioihin. Sopimukset ovat silti kaikkiaan keskeinen väline jota täytyy, kehittää kustakin sopimusprosessista käsin ja toisaalta kokonaisuutta terävöittäen.

Ratkaisut ja resepti

- Valtion pitäisi nähdä kaupunkien moninainen arvo ja pyytää dialogin kautta, mitä kaupungit voisivat tehdä vielä enemmän edistääkseen omaa ja koko yhteiskunnan kehitystä.
- Valtion toimijoiden myönteinen lähestymistapa kaupunkiyhteistyöhön voisi rakentua ottamalla kaupungistuminen mukaan pysyväksi teemaksi yhteiskunnan vakiintuneiden politiikkasektoreiden (kuten työllisyyspolitiikka tai innovaatiopolitiikka) joukkoon.
- Sopimusvälineitä joustavana askeleena konkreettiseen kumppanuuteen tulee kehittää, jotta kynnys niihin osallistumiseen valtion toimijoilla ei olisi liian korkea. Sopimukset ovat keskeinen ja edelleen vahvistettava kumppanuuden konkreettinen työväline. Sopimuksia täytyy kehittää mm. sitoutumisen ja valtion yhteisen tahdonmuodostuksen vahvistamisen osalta.
- Valtion tulee koota ohjausta ja erityisesti rahoitusta uskottavammaksi kokonaisuuksiksi, jotta se tarjoaisi aidon vastinparin kaupungeille. Näin siirryttäisiin isompiin ilmiöpohjaisiin kokonaisuuksiin, johon kumpikin tuo yhteisrahoitusta.
- Kaupunkipolitiikan monialaisia teemoja eteenpäin viemään voitaisiin muodostaa yhteiskuntasopimus kehikoksi sitä toteuttaville temaattisille sopimuksille.
- Strategista yhteistyötä kaupunki-valtio-kumppanuudessa EU-rahoitusten kotiuttamiseksi tulee vahvistaa.

”Valtion pitäisi nähdä mitä lisää kaupungeista voitaisiin saada vielä enemmän irti. Valtion pitäisi hyödyntää sitä, miten kaupungit voisivat luoda enemmän työpaikkoja ja kasvua, olla innovatiivisempia.”

”Esimerkki hyvästä mallista: tehdään syrjäytymisen ehkäisemistä koskeva sopimus, jolla päätetään yhdessä, että puolitetaan vieraskielisten työttömyys ja tehdään se!”

”Hyötyä on myös siitä, että kakkua voi kasvattaa lisäämällä kohokkeita EU-yhteistyöstä”

Yhden koon muotissa

6. Kunnat erilaistuvat, kaupungit erilaistuvat, erilaistuuko politiikka?

Kunnat ovat erilaistuneet ja erilaistuvat, niin myös kaupungit toisistaan. Erilaistumista tapahtuu myös kaupungin sisällä. Erilaistumista tapahtuu niin väestökehityksen, talouden kuin elinvoiman osatekijöiden kautta. Kaupunkien rooli elinvoimakuntana onkin vahvistunut. Erityisesti suuret ja suurehkot kaupunkiseudut ovat elinvoimapolitiikan kannalta voimakkaita toimijoita. Painopiste siirtynee kustannuksia korostavasta näkökulmasta elinvoiman tuottamiin tuloihin sekä toisaalta hyvinvointitalouteen ja vihreän siirtymän mahdollistamiseen.

Keskustelu erilaistumisen suunnasta, vaikutuksista ja 'ratkaisuksista' ei ole vielä kunnolla käynnistynyt. Erilaistumiskehitys on osittain tunnistettu, mutta ei vielä laajasti tunnustettu. Valtiolla peruslähtökohtana on kohdella tasaveroisesti kuntia. Kuitenkin tärkeää on profiloida kuntia ja miettiä kumppanuutta tätä kautta. Eri kuntaryhmien intressit poikkeavat toisistaan.

Suurilla ja suurehkoilla kaupungeilla painottuvat erilaiset menestymisen eväät. Kaupunkien toimivuuden ja kestävyys, mutta myös kilpailukyvyyn kehittämisen kannalta ne saavat aikaan selvän tarpeen profiloida ja kasvattaa kaupunkien roolia esim. laajempien vastuiden kautta. Kaupunkien (ja kuntien) normiohjausta luonnehtii kaupunkien näkökulmasta tietty tiukkuus ja betonoivuus. Usein kaupunkeja säädellään 'tiukimman tason' mukaan, vaikka niillä olisi kykyä hoitaa asioita omaehtoisemmin.

Ratkaisut ja resepti

- Jatketään avointa vuoropuhelua eriytymiskehityksestä ja sen tarpeista sekä haasteista ja ratkaisuehdotuksista ja etenemispoluista.
- Kehitetään tehtävien eriyttämistä ja/tai kaupunkien vapaampaa mahdollisuutta toimia mm. kokeilukulttuuria lisäämällä ja vapaakaupunkimallia ideoimalla.
- Pilotoidaan skenaarioiden avulla kaupunkien tulevaa, eriytyvää kehitystä suhteessa muihin kuntiin ja luodaan tietopohjaa.
- Kehitetään sopimuksellisuutta mm. tuomalla laajempia, kunkin tyyppisten kaupunkien omiin tarpeisiin vastaavia kokonaisuuksia valtio-kaupunki-kumppanuuteen, esim. nuorisotyöttömyyden puolittaminen tai syrjäytymisen ehkäisy.

”Kaupunkien luontaista erilaisuutta rajoittaa rautahaarniska, joka vähentää luovuutta, pysäyttää liikkeen ja litistää innovatiivisuuden.

”Enemmän a’la carteä, jossa olisi vähemmän numerista mittaamista, ja enemmän asiakaskokemusta ja luottamusta kaupunkeihin”

Lopuksi: Kahdeksan kumppanuuden kehittäjän tärkeintä reseptiä

1. *Perehdytä hallinnon toimijoita luottamukseen ja avoimuuteen pohjautuvaan kumppanuuskulttuuriin pitkäjänteisellä tavalla sekä lisää tunte-musta toisen osapuolen toimintatavoista ja arjesta.*
2. *Luo pyöreitä pöytiä lähtöasetelmaltaan tasaveroisen suhteen, win-win-asetelman ja hyötyjä korostavan kumppanuuden rakentamiseksi. Hyö-dynnä avoimia työpajoja ja osallistavia menetelmiä.*
3. *Ota käyttöön tilannekuvan hahmotusta ja haastelähtöistä työtä tuke-maan rajattu määrä sopivan suuruisia fokuksia kokonaisuuksia ja missiopohjainen, poikkihallinnollinen, kaupungit ja valtion yhteen tuova työtapa*
4. *Vahvista valtion toimijoiden johdon strategista näkemystä kumppanuuden hyödyistä ja niiden tukea kumppanuuden työmallille*
5. *Luo, toiminnallista ja ota kumppanuusrakenteiden avulla käyttöön kumppanuuden prosessi, jonka elementeiksi kehitetään säädöksiin vai-kuttamista, rahoitukseen vaikuttamista ja tiedolla ohjaamista.*
6. *Hyödynnä vahvemmin ja systemaattisemmin olemassa olevia kumppa-nuuden sisältäviä foorumeita ja vie em. kumppanuuden prosessi niihin sisään.*
7. *Varmista poliittinen tuki ja rahoitus kaupunkipolitiikan monialaisiin ja tär-keisiin teemoihin kehikkona toimivan yhteiskuntasopimuksen ja sitä to-teuttavien temaattisten sopimusten kautta.*
8. *Vahvista strategista kumppanuutta kaupunki-valtio-akselilla EU-rahoi-tusten kotiuttamiseksi.*

Haastatellut***Kaupunginjohtajat***

Minna Arve, Turun kaupunki
Timo Koivisto, Jyväskylän kaupunki
Lauri Lyly, Tampereen kaupunki (v. 2021 asti)
Jukka Mäkelä, Espoon kaupunki
Jarmo Pirhonen, Kuopion kaupunki
Pekka Timonen, Lahden kaupunki
Ritva Viljanen, Vantaan kaupunki

Valtion viranhaltijajohto

Juhani Damski, ympäristöministeriö
Minna Kivimäki, liikenne- ja viestintäministeriö
Marja-Riitta Pihlman, työ- ja elinkeinoministeriö
Jani Pitkäniemi, valtiovarainministeriö
Anita Lehikoinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
Kirsi Varhila, sosiaali- ja terveysministeriö (v. 2022 asti)