

Sosiaalinen kaupunkistrategioissa

Asukkaiden kaupunki vai globaalin kilpailun näyttämö?

RAPORTTI



RAPORTTI 10/2014

Reijo Väärälä

SOSIAALINEN KAUPUNKISTRATEGIOISSA

**Aukkaiden kaupunki
vai globaalin kilpailun näyttämö?**



**TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS**

© Kirjoittaja ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Kannen kuva: Lasse Ansaharju, Vastavalo.fi

ISBN 978-952-302-146-4 (painettu)

ISSN 1798-0070 (painettu)

ISBN 978-952-302-147-1 (verkkojulkaisu)

ISSN 1798-0089 (verkkojulkaisu)

[http://urn.fi/ URN:ISBN:978-952-302-147-1](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-147-1)

Taitto: Anita Pesola, Juvenes Print

Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy
Tampere 2014



ESIPUHE

Kaupunkipolitiikkaan liittyvät asiat ovat olleet varsin vähän esillä sosiaalipolitiikassa. Sosiologian ja taloustieteen sekä hallintotieteen ja aluetieteen piirissä kysymys kaupunkien kehittämisestä ja kehittymisestä on ollut esillä paljon. Nyt käsillä oleva sosiaalipoliittinen tutkimus analysoi kuuden kaupungin kaupunkistrategioita ja niiden tavoitteita ja painotuksia. Erityisenä kiinnostuksen kohteena ovat sosiaalipoliittiset kysymykset. Tutkimuksen tekijä on ollut 90-luvun puolivälistä lähtien mukana ministeriötasolla kaupunkipolitiikan koordinaatiossa ja kehittämisessä. Tutkimus on laadittu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa tekijän ollessa virkavapaalla Sosiaali- ja terveysministeriön apulaisosastopäällikön tehtävästä.

Kaupungistuminen jatkuu myös Suomessa ja kaupungeista on kasvamassa uudenlaisia paikallisen ja alueellisen kehityksen vetureita. Tämän vuoksi kaupunkien tulevaisuuden suunnittelun painotukset ja tavoitteet ovat yhä tärkeämpiä myös koko yhteiskunnan kannalta. Kaupunkisuunnittelussa joudutaan sovittamaan yhteen laaja kirjo erilaisia intressejä ja tarpeita. Fyysisen perusrakenteen, elinkeinopolitiikan, maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymykset, kaupungin talouden kestävyys kysymykset sekä sosio-kulttuurisen perusrakenteen kysymykset muodostavat tärkeimmät strategisen suunnittelun alueet. Tutkimuksessa arvioidaan näiden keskeisten alueiden merkityksiä ja painotuksia strategisessa suunnittelussa.

Kaupunkien tulevaisuuden kannalta on keskeistä myös se millä tavalla kaupunkipolitiikkaa ohjataan kansallisesti. Tutkimuksessa arvioidaan tähänastista kaupunkipolitiikkaa eri ministeriöiden kannalta ja valtioneuvostotason koordinaation kannalta. Kaikkea tätä aineistoa peilataan myös kaupungistumista ja kaupunkien kehittämistä koskevaan kansainväliseen keskusteluun.

Tutkimuksen tulosten ja johtopäätösten toivotaan auttavan kansallisen kaupunkipolitiikan suunnittelua ja toteutusta sekä tuovan uusia näkökulmia kaupunkien strategiseen suunnitteluun.

Reijo Väärälä
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Tiivistelmä

Reijo Väärälä. Sosiaalinen kaupunkistrategioissa. Asukkaiden kaupunki vai globaalin kilpailun näyttämö? Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 10/2014. Helsinki 2014.

ISBN 978-952-302-146-4 (painettu), ISBN 978-952-302-147-1 (verkkojulkaisu)

Tässä tutkimuksessa on analysoitu kuuden kaupungin kaupunkistrategioita. Erityisenä kiinnostuksen kohteena ovat olleet strategiset tavoitteet ja painotukset ja niiden keskinäiset suhteet ja merkitykset. Keskeinen tutkimuksen kohde on ollut sosiaalisen ja sosiaalipoliittisten painotusten ja tavoitteiden rooli suunnittelussa.

Tutkimuksessa on analysoitu Suomen kaupungistumisen merkitystä kuntakehityksessä. Samoin on analysoitu kansallisen kaupunkipolitiikan muotoutumista 90-luvun puolivälistä nykypäivään. Kaupunkipoliittisen ohjauksen on todettu olevan vahvasti sidoksissa poliittisten puolueiden erilaisiin intresseihin ja kannatuspohjaan. Kaupunkien kehittämistä koskevat kysymykset ovat tällöin saaneet erilaisia painotuksia riippuen kulloisestakin hallituskoalitiosta. Tästä riippumatta näyttää selvältä, että keskeisistä kaupungeista on vähitellen kasvamassa suomalaisen kuntajärjestelmän runko, jota voisi kutsua myös vahvoiksi peruskunniksi.

Kaupunkipoliittisessa ohjauksessa keskeisessä asemassa ovat olleet Ympäristöministeriö, Sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. Kyseisten ministeriöiden yhteisten toimien koordinoimiseksi on hallituskausittain perustettu kaupunkipolitiikan koordinaatio- ja yhteistyöryhmiä sekä niiden jaostoja. Koordinaation sisältönä ovat olleet kaupunkien ja valtion sopimukset kehittämistavoitteista sekä erilliset hankkeet. Vahvin ohjausvalta on edelleenkin ollut kullakin ministeriöllä sen toimeenpannessa omaa lainsäädäntöään. Lainsäädännössä ohjaus paikallistasolle ei sisällä kaupunkispesifejä aineksia, vaan kohteena ovat kunnat.

Tutkimuksessa arvioidaan paikallistasolla strategisten tavoitteiden asetteluun liittyviä varauksia ja ristiriitoja. Strategioiden merkitystä suunnittelun välineenä epäillään, mutta samaan aikaan visioita, tavoitteita ja keinoja mietitään ja työstetään suurella vaivalla. Näyttää siltä, että strategisen suunnittelun merkitys on enemmän siinä, että se tuo kaupungin johtamiseen kannalta tärkeitä informaatiota ja kokoaa yhteen laajan kirjon näkemyksiä kaupungin kehittämisen yleisistä teemoista.

Tavoitteiden asettelussa hallitsevassa asemassa ovat elinvoimapolitiikkaan ja elinkeinopolitiikkaan liittyvät kysymykset. Tähän liittyvät tiiviimmin muut kaupungin fyysisen perusrakenteen kehittämiseen liittyvät kysymykset. Kaupungin talous ja siihen liittyen kaupunkikonsernin organisointiin liittyvät kysymykset nousivat myös keskeisiksi. Kaupungin asukkaita lähellä olevat sosio-kulttuuriset arjen perusrakenteet ilmenevät useimmissa strategioissa omina sektoreinaan ja ikään kuin irrallaan fyysisen perusrakenteen

tavoitteista. Tutkimuksessa on nostettu esiin varhaiskasvatus ja peruskoulutus esimerkkinä tästä eri suunnitteluteemojen heikosta keskinäisyydestä. Kaupungin kehittämisen kannalta tärkeä kilpailukyky ja innovaatioita korostava tavoitteenasettelu jättää syrjään pitkän tähtäyksen kannalta keskeisiä osaamisen ja kyvykkyyden kehittämisen perusrakenteita, kuten juuri lasten hyvän varhaiskasvatuksen, sitä tukevat perhepalvelut sekä hyvän peruskoulun. Hyvä sosiaalinen perusta ja kaikkien osaamispotentiaalien varhainen hyödyntäminen liittyvät pohjoismaisen hyvinvointivaltion parhaisiin perinteisiin ja niiden soisi olevan tiiviissä yhteydessä kaupungin pitkän tähtäyksen tavoitteiden asetteluun. Tässä piilevät myös kaupunkikehittämisen sosiaalisen kestävyden ainekset.

Asiasanat: kaupunki, kaupunkipolitiikka, kaupunkistrategia, sosiaalinen, sosiaalipolitiikka, sosiaalinen kestävyys

Sammanfattning

Reijo Väärälä. Social i stadsstrategierna. Invånarnas stad eller en scen för den globala konkurrensen? Institutet för hälsa och välfärd (THL). Rapport 10/2014. Helsingfors 2014. ISBN 978-952-302-146-4 (tryckt), ISBN 978-952-302-147-1 (nätpublikation)

I denna undersökning har stadsstrategierna för sex städer analyserats. De strategiska målen och betoningarna samt deras inbördes förhållanden och betydelse har varit ett särskilt föremål för intresse. De sociala och socialpolitiska betoningarnas och målens roll i planeringen har varit ett centralt undersökningsobjekt.

I undersökningen har man analyserat vilken betydelse urbaniseringen i Finland har haft i kommunutvecklingen. Likaså har utformningen av den nationella stadspolitiken från mitten av 90-talet fram till i dag analyserats. Man har konstaterat att den stadspolitiska styrningen har haft en stark anknytning till de politiska partiernas olika intressen och väljargrund. Frågor i anslutning till utvecklingen av städerna har då fått olika betoningar beroende på regeringskoalitionen från fall till fall. Oavsett detta verkar det klart att de centrala städerna småningom utvecklas till det finländska kommunsystemets stomme som också kunde kallas starka baskommuner.

Miljöministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, kommunikationsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet har haft en viktig position i den stadspolitiska styrningen. I syfte att samordna de aktuella ministeriernas gemensamma verksamhet har man för varje regeringsperiod bildat samordnings- och samarbetsgrupper för stadspolitiken samt avdelningar för dessa. Samordningen har omfattat städernas och statens avtal om utvecklingsmålen samt separata projekt. I fråga om styrningen har vart och ett ministerium fortfarande haft den största makten då det gäller att verkställa den egna lagstiftningen. I lagstiftningen omfattar styrningen till lokal nivå inga stadsspecifika element, utan kommunerna står i fokus.

I undersökningen utvärderas på lokal nivå reservationerna och konflikterna i anslutning till uppsättningen av de strategiska målen. Strategiernas betydelse som instrument för planeringen ifrågasätts, men samtidigt övervägs och bearbetas visioner, mål och metoder med stor möda. Det verkar som om innebörden av den strategiska planeringen i högre grad är att den ger viktig information för ledningen av staden och sammanför ett brett spektrum av åsikter om allmänna teman för utvecklingen av en stad.

Frågor som gäller livskraftspolitik och näringspolitik har en dominerande ställning i uppsättningen av mål. De övriga frågorna som gäller att utveckla städernas fysiska grundstruktur har en närmare anknytning till detta. Stadsekonomi och frågor gällande organiseringen av stadskoncernen i anslutning till denna framstod också som centrala. De sociokulturella grundstrukturerna i vardagen som berör stadsinvånarna framstår i de flesta strategierna som separata sektorer och som om de inte vore en del av den fysiska

grundstrukturen. I undersökningen har man lyft fram småbarnsfostran och den grundläggande utbildningen som exempel på denna svaga inbördes koppling mellan de olika planeringstemana. Den måluppsättning som betonar konkurrenskraft och innovation och är viktig med tanke på stadsutvecklingen åsidosätter de grundstrukturer som är centrala för den långsiktiga kompetens- och talangutvecklingen, såsom just en god småbarnsfostran för barn, familjetjänster som stöder denna och en bra grundskola. En god social grund och ett tidigt utnyttjande av allas kunskapspotential anknyter till de bästa traditionerna i den nordiska välfärdsstaten, och det vore önskvärt att dessa skulle ha en nära koppling till uppsättningen av de långsiktiga målen för en stad. Här gömmer sig också elementen för stadsutvecklingens sociala hållbarhet.

Ämnesord: stad, stadspolitik, stadsstrategi, social, socialpolitik, social hållbarhet.

Abstract

Reijo Väärälä. The social aspect in urban strategies. A city for residents or a stage for global competition? National Institute for Health and Welfare (THL) Report 10/2014. Helsinki 2014.

ISBN 978-952-302-146-4 (printed), ISBN 978-952-302-147-1 (online publication)

The present study analyses the urban strategies of six cities. Special focus areas include strategic objectives and emphases, and their mutual relations and meanings. The role in planning of social and social policy areas of emphasis and objectives formed the key subject matter of the study.

The study analyses the significance of Finland's urbanisation to municipal development and the shaping of national urban policy from the mid-1990s to the present day. Urban policy-based steering was found to be closely linked to the various interests of political parties and their support bases. Urban development issues have thereby been prioritised in different ways, depending on the government coalition at any given time. Nonetheless, it seems clear that major cities are gradually developing into the backbone of the Finnish municipal system; as such, they could also be termed the strong core municipalities.

The Ministry of the Environment, the Ministry of the Interior, the Ministry of Finance, the Ministry of Employment and the Economy, the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of Transport and Communications and the Ministry of Education and Culture have played a key role in urban policy steering. Urban policy coordination, and the related cooperation groups and divisions, have been established for each government term, in order to coordinate joint measures taken by the above ministries. As well as separate projects, such coordination has involved agreements between cities and central government on development objectives. In implementing the legislation under its purview, each ministry has retained the strongest steering powers. Within legislation, steering at local level does not include city-specific elements, but is targeted at municipalities.

This study assesses various reservations and conflicts related to the setting of strategic goals at local level. While doubts have been voiced regarding the role of strategies as a planning tool, great effort is being vested in creating visions, objectives and means. It seems that the significance of strategic planning lies more in the fact that it provides key information in terms of city management and brings together a wide spectrum of views on the general themes of city development.

Target setting is dominated by questions related to economic vitality policy and trade and industrial policy. Other issues related to the development of the basic physical urban structure are more closely linked to such target setting. The city economy and issues linked to the organisation of the related city 'corporation' (often termed Groups

in Finland) also emerge as key issues. In most strategies, everyday basic socio-cultural structures close to urban residents appear as special sectors being, as it were, disconnected from the objectives set for the basic physical structure. The study highlights early childhood and basic education as examples of this weak interconnection between different planning themes. Goal-setting emphasising competitiveness and innovations, considered vital in terms of urban development, sets aside basic competence and skills development structures that are key in the long term, such as a sound early education for children, the supporting family services and high-standard comprehensive schooling. A sound social basis and the early exploitation of all skill potential are inherent in the best traditions of the Nordic welfare state and should be closely linked to long-term goal-setting by cities. It is also here that the ingredients of social sustainability during urban development are to be found.

Keywords: city, urban policy, urban strategy, social, social policy, social sustainability.

Sisällys

| | |
|--|----|
| Esipuhe | 3 |
| Tiivistelmä | 5 |
| Sammanfattning | 7 |
| Abstract | 9 |
| | |
| 1 JOHDANTO | 13 |
| 2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ | 17 |
| 3 AINEISTOT JA KÄSITTEET | 20 |
| 4 SUOMEN KAUPUNGISTUMINEN | 24 |
| 5 SUOMEN KAUPUNKIPOLITIIKAN MUOTOUTUMINEN JA SEN KANSALLINEN OHJAUS | 30 |
| Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma | 32 |
| Kaupunkipolitiikan toimenpideohjelma | 34 |
| Ministeriöiden kaupunkipoliittinen rooli ja ohjaus | 35 |
| Kaupunkipolitiikan valtion ohjaus, yhteenvetoa | 42 |
| 6 KAUPUNKIEN STRATEGINEN KEHITTÄMINEN | 44 |
| Jyväskylä | 46 |
| Kuopio | 49 |
| Lahti | 52 |
| Oulu | 54 |
| Turku | 56 |
| Tampere | 57 |
| 7 STRATEGISTEN PAINOPISTEIDEN JA TAVOITTEIDEN ARVIOINTIA ... | 60 |
| Elinkeinopolitiikka ja kilpailukyky ja elinvoimapolitiikka | 60 |
| Maankäyttö, asuminen ja liikenne | 62 |
| Ympäristö ja ilmasto | 62 |
| Koulutus, osaaminen ja henkiset voimavarat | 63 |
| Kulttuuri | 64 |
| Yhteisöjen voimavarat | 65 |
| Kaupungin talous | 67 |
| Kaupunkiorganisaatio ja henkilöstö | 67 |
| Hyvinvointi, sosiaalinen, palvelut | 68 |
| 8 YHTEENVETO | 74 |
| | |
| Lähteet | 84 |
| Liite 1 | 87 |

1 Johdanto

”Ilium, New York, jakaantuu kolmeen osaan. Luoteessa ovat johtajat ja insinöörit ja virkamiehet ja muutamia ammatti-ihmisiä; koillisessa ovat koneet; etelässä, Iroquois-joen takana, on alue joka kansan suussa tunnetaan kotikontuna; siellä asuvat miltei kaikki ihmiset. Vaikka iroquois-joen silta räjäytettäisiin dynamiitilla ilmaan, harvat päivittäisistä toiminnoista häiriintyisivät. Kummallakaan puolen ei ole monia sellaisia, joilla sillan ylittämiseen olisi muita syitä kuin uteliaisuus.” (Vonnegut: Sähköpiano 1982,9)

Vonnegutin kaupunki on osa hänen tulevaisuuden kuvaa, jossa teknologia korvaa ihmisten työn. Se on huippuammattilaisten ja insinöörien maailmaa, jota voisi sanoa myös uudenaikaiseksi kulutusyhteiskunnaksi. Se on myös jakautunut yhteiskunta, jossa ihminen on korvattu koneilla ja työtä on vai harvoille.

Kaupunki on kullekin hyvin henkilökohtainen kokemus. Se herättää tunteita moneen suuntaan. Koko ikänsä maaseudulla asuneelle se on vieras ja usein pelottavan vilkas ympäristö. Syntyperäiselle kaupunkilaiselle se taas merkitsee lähes ainoaa mahdollista elämäntapaa. Hänelle maaseudun hiljaisuus voi olla ahdistava kokemus. Omat varhaiset kokemukseni kaupungeista liittyvät tyyppillisiin 60-luvun pikkukaupunkeihin Rovaniemi, Kemi, Tornio ja Oulu. Tämän päivän mittapuun mukaan ne eivät oikeastaan olleetkaan kaupungeja, vaan maaseudun kirkonkylämäisiä keskittyimiä. Myöhempien opiskelu- ja työvuosien myötä avautuivat toisenlaiset kaupunkikokemukset Tampereella, Kuopiossa, Jyväskylässä ja Helsingissä. Idea kaupunkielämästä, jossa kohtaavat mahdollisuudet olla yhtä aikaa esillä ja näkyvillä ja toisaalta olla kätkeytyneenä muiden sekaan, hahmottui entistä selkeämmin.

Kysymys siitä mikä on kaupunki, askarrutti yhä enemmän kun vietin työni puolesta muutamia viikkoja New Yorkin keskustassa. Samaa pohdintaa kävin vierailtuani muissakin maailman metropoleissa. Suurkaupunkien keskusta alkoi kiinnostaa yhä enemmän. Jokin ennestään tuntematon viehätys veti niissä puoleensa. Monet Pariisiin asettuneet suomalaiset taiteilijat ovat kuvanneet tätä suurkaupungin vetovoimaa ja henkeä. Mika Waltarin Yksinäisen miehen juna vuodelta 1929 kuvaa kirjailijan kokemuksia halki silloisen Euroopan suurkaupunkien. (Waltari 1929) Maaseudulla lapsuuden viettäneenä ymmärrän nyt, että antautuminen suurkaupungin elämään merkitsee vapautumista kasvuympäristön ahdistavista katseista. Se merkitsee itsenäistymistä ja eräällä tavalla esille tulemistä omana itsenään, näyttäytymistä osana suuria ihmismassoja. (vrt. Simmel 2006)

Kaupunki henkilökohtaisena kokemuksena avaa näkymiä yksilön ja yhteisön suhteeseen ja yhteisöjen muutoksiin. Missä määrin kaupunkien tulevaisuutta koskevat

visioinnit ja suunnitelmat kykenevät tavoittamaan tätä kokemuksellista maailmaa on tärkeä ja mielenkiintoinen kysymys. Ne herättävät väistämättä keskustelua siitä kenen kaupunkia me suunnittelemme? Onko kaupunki asukkaidensa oma yhteisö, vai onko se vain eräänlainen yritys, organisaatio ja globaalin kilpailun näyttämö?

Suurkaupungeissa korostuvat yhteiskunnallisen kartan ääripää: toisaalla aineellinen, kulttuurinen ja sosiaalinen rikkaus, toisaalla kasautuva huono-osaisuus, syrjäytyminen ja vallitsevia normeja kyseenalaistavat alakulttuurit. Nämä vastakohdat muovaavat suurkaupunkien profiilia ja elinoloja. (Kananoja 1995,10)

Kaupunkien politiikkaa ja kehittämistä koskevat keskustelut viittaavat hyvin usein nimenomaan suurkaupunkeihin ja maailman metropoleihin, joissa näkyvät urbanismin monet kasvot selkeimmin. Tämä varaus on syytä esittää myös tässä yhteydessä siltä osin kun keskustelemme suomalaisten kaupunkien kehittämisestä. Kaupunkien koko, niiden syntyhistoria ja kansalliset kehityspiirteet määrittävät hyvin paljon kaupunkipolitiikan toimintaedellytyksiä.

Kirjassaan *Triumph of the City* Edward Glaeser (2011) maalaillee kuvia kaupungeista, joissa kohtaavat ihmiskunnan suuret aineelliset ja henkiset saavutukset ja toisaalta joissa koetaan myös suuret menetykset. Hänelle kaupunki on paikka, joka mahdollistaa yhteistyön ja erityisesti tiedon yhteisen tuotannon. Hänen mielestä parhaat taiteen saavutukset ovat syntyneet kaupungeissa. Kaiken kaikkiaan kaupunki on paikka mikä kasvattaa ihmisyyden vahvuuksia. Jotta tämä kehitys jatkuu, edellyttää se kaupunkien avoimuutta kilpailulle. Richard Floridaan viitaten Glaeser visioi eräänlaisia kuluttajakaupunki-idea, joka korostaa taiteiden, vaihtoehtoisten elämäntyylien ja hauskuuden sekä kaupunkikeskustojen tapahtumien merkitystä. (Florida 2005 ja 2005) Toisaalta visiona voi olla myös kaupungin keskeisten peruspalvelujen turvaaminen. Glaeser näkee, että avoin kaupunki voi kehittyä vain avoimessa valtiossa, jossa kaupungit kilpailevat houkuttelevuudellaan. Valtion ei ole lupa tukea tällöin heikkoja paikkoja ja alueita, mutta lupa on tukea köyhiä. (emt. 247-270)

Viime vuosien kaupunkipoliittisessa keskustelussa suuren huomion on saanut edellä mainitun Toronton yliopiston professorin Richard Floridan luoma käsite luova luokka. Floridan tunnettu argumentti on mm. se, että alueet, jotka tarjoavat avoimen ilmapiirin ovat luovan talouden alueita. Hänen tutkimuksissaan on noussut esiin myös paljon kulttuurisia tekijöitä, jotka ovat keskeisiä innovaatioiden ja luovuuden leviämässä ja vahvistumisessa. Tunnettuja ovat mm. Floridan argumentit siitä, että alueet, joissa on paljon boheemia asujaimistoa ml. homoseksuaalisia voivat hyvin ja ovat usein luovan luokan alueita. Florida varoittaa Yhdysvaltoja siitä, että kiristäessään politiikkaa turvallisuuden varjolla, se luo ilmapiiriä, jota luova luokkaa ryhtyy karttamaan. (Florida emt.) Floridan argumentaatio on saanut paljon kritiikkiä. Aiheellisesti on kysytty, kumpi oli ensin paikalla, luova luokka vai suotuisat olosuhteet. Argumentit muodostavat helposti kehäpäätelmän ja yhtä vakuuttavasti voidaan osoittaa, että taloudellinen kasvu, avoimuus uusille asioille ja alueen monipuolisuus houkuttelevat luovia ihmisiä mukaan. (Vrt. Sotarauta & Kostianen 2008)

Eurooppalainen näkemys kaupunkien kehittämisestä on korostanut kansallisen politiikan merkitystä. Merkittävät taloudelliset ja sosiaaliset prosessit toteutuvat paikallisesti, mutta niiden yhteydet ovat vahvasti sidoksissa kansalliseen politiikkaan. Tämä edellyttää usein kansallisia toimia (Turok 2006, 17, Turok 2009). Kansallinen liikkumavara on viime vuosikymmenen aikana muuttunut globaalin maailmantalouden rikkoessa kansallisia rajoja. Kansallisvaltioiden vastaus lisääntyneeseen kilpailuun on paradoksaalisesti ollut: lisää kilpailua. Tämä taas on korostanut taloudellisten ratkaisujen merkitystä ja yrityssektorin kilpailukyvyyn tukemista sekä kansallisin että paikallisin ratkaisuin. Näin kaupungit kytkeytyvät monin sitein entistä kiinteämmin osaksi kansainvälistyvää taloutta. Analysoidessaan talouden ja sosiaalisen yhteyksiä kaupunkien kehittämisessä Turok toteaa mm. että talouden vaikutusta sosiaaliseen kyetään analysoimaan, mutta sosiaalisen vaikutuksia talouteen tunnetaan huonosti. (Turok 2006, vrt. Moisio 2012, Miettinen 2013)

Suomen kaupungit ovat osa kansallista kuntajärjestelmää ja näin ollen kaupungeilla on melko laaja itsehallinto. Tarkasti ottaen perustuslain mukaan kuntalaisilla on itsehallinto, ei kunnalla. Perustuslakimme mukaan kaupungeille voidaan antaa uusia tehtäviä vain lainsäädännöllä. Muu ohjaus edellyttää kaupungin omia päätöksiä. Itsehallinnollinen kaupunki on siis monessa mielessä varsin vahva toimija. Luonnollisesti taloudelliset raamit luovat rakenteelliset ehdot toiminnalle.

Globaalin talouden kilpailu luo uudet olosuhteet paitsi yritystoiminnalle niin myös julkiselle toiminnalle. Suuret yritykset hajauttavat toimintojaan, keskittävät niitä, ulkoistavat toimintojaan ja etsivät toimintansa uudenlaisia ympäristöjä, joissa infrastruktuuri ja fasilitetit mahdollistavat voitot kilpailussa. (Sassen 2005) Uudessa kilpailutilanteessa kansallisvaltioiden asema muuttuu ja suuret globaalit kaupungit kasvattavat valtaansa suhteessa valtioon. Kaupunkien edellytetään osallistuvan sekä kansallisesti että kansainvälisesti kilpailuun.

Kilpailuretoriikka jää usein aika hämäräksi. Mistä ja millä asioilla siis kilpaillaan? Suurten kaupunkien merkitys on epäilemättä kasvanut kansallisen politiikan rinnalla. Tällöin kaupungit ovat aidosti merkittäviä toimijoita talouden, kulttuurin ja sosiaalisen toiminnan alueella. Kilpailtavat teemat liittyvät tällöin innovaatiokykyyn ja kaupungin mahdollisuuksiin luoda uusia innovaatioympäristöjä, imagoon, kaupungin houkuttelevuuteen asumispaikkana, vierailupaikkana, sijoituskohteena ja kulttuurisena toimijana. Ennen kaikkea globaali kilpailu neutraloi yrityksen välittömän sidoksen paikkaan ja pakottaa kaupungit ja alueet kilpailemaan yritysten palvelutarjonnallaan ja sijaintieduillaan. Kilpailun merkitys kaupunkikehityksessä voi olla monitahoinen. Kilpailussa on aina häviäjiä ja voittajia. Pitkällä tähtäyksellä kilpailu kaupunkien kesken voi myös tasoittaa kehittyneisyseroja ja estää ”ylisuurten keskusten muodostumista. (Vrt. Loikkanen 2012,71)

Viitaten mm. Isaksenin ja Wiik Aslesenin tutkimuksiin Sotarauta ja Kostiainen tunnistavat viisi olennaista kaupunkien kilpailukykyyn liittyvää tekijää: (Kolme ensimmäistä Turok 2003)

-
- Paikallisten yritysten kyky myydä tuotteitaan (ja palvelujaan) kilpailuilla markkinoilla (kaupankäynti)
 - Näiden tuotteiden ja palvelujen arvo ja niiden tuotannon tehokkuus (tuottavuus)
 - Paikallisten inhimillisten ja muiden resurssien tehokas hyödyntäminen (resurssit ja kyvykkyydet)
 - Paikallisten toimijoiden kyky yhdessä ja erikseen luoda uusia kaupungin kilpailukykyyn vaikuttavia resursseja (kyvykkyydet ja johtaminen)
 - Paikallisten toimijoiden kyky kääntää taloudellinen kilpailukyky asukkaiden elinolosuhteita ja hyvinvointia tukeviksi rakenteiksi ja palveluiksi (hyvinvointi)

Taloudellinen menestys, elinkeinopolitiikka ja kilpailu sisältävät osaltaan eräänlaisen trickle down ajattelun, jossa uskotaan, että uhraukset kilpailupolitiikkaan tihkuvat vähitellen koko väestön parhaaksi parantuneena työllisyytenä, palveluina ja kaikkien taloudellisenä menestyksenä. Osittain varmaan näin onkin, mutta ajattelu sisältää myös elitistisen sudenkuopan, jossa muut kuin talouteen nojaavat elämänalueet ja niiden potentiaali jäävät vähälle huomiolle.

Kilpailun seuraukset ja vaikutukset voivat olla paikallisia tai myös laajemmin alueellisia ja kansallisia. Paikallisten kehittämistoimien liittyminen osaksi kilpailupolitiikkaa nostaa väistämättä esille kysymyksen politiikan sosiaalisista seurauksista. Tällöin palataan siihen kysymykseen; kenen kaupunkia suunnittelemme tehdessämme kaupunkistrategioita? Kysymys ei ole vain retoriikasta, vaan siitä mitkä ovat kaupunkikehittämisen tärkeimmät asiat ja keitä ne koskevat? Samalla nämä kysymykset liittyvät laajempaan pohdintaan siitä ovatko toimet myös pitkällä tähtäyksellä sosiaalisesti kestäviä, vai vetääkö kilpailupolitiikka myös kaupunkia lähemmäs lyhyen tähtäyksen voittojen tavoittelua? (vrt. Sassen 2012)

2 Tutkimustehtävä

Kaupunki sosiaalisena ilmiönä on kiinnostava. Kansallisissa kaupunkipolitiikan työryhmissä on analysoitu ja haettu kansallisia linjauksia kaupunkien kehittämiseen. Kehittämistyön painotukset ovat liittyneet ennen muuta elinkeinopolitiikan, maan käytön, asumisen ja liikenteen kysymyksiin. Sosiaaliset, sivistykselliset ja kulttuuriset tavoitteet ovat saaneet vähitellen sijaa keskusteluissa, mutta niiden paikka on useimmiten ollut marginaalinen. Osittain syynä on voinut olla tavoitteiden asettamisen vaikeus sektoreihin jakaantuneessa hallinnossa.

Ministeriöiden johtama kansallinen kaupunkipolitiikka on pääosiltaan ollut melko praktista kehittämistyötä, jossa varsinainen kaupunkipoliittinen pohdinta on ollut vähäistä. Samoin kehittämistyön tieteellinen pohdinta ja teoreettisen perustan pohdinta on ollut vähäistä. Kehittämistyön tavoitteet, menetelmät ja käsitteet ovat tällöin jääneet melko vähälle pohdinnalle. (Vrt. Kaupungit kasvun luojina 1996, Suomalainen kaupunkipolitiikka 1997, Suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuus 2006, Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle 2009, Bruun & Kirvelä 2009)

Valtion kaupunkipoliittiset linjaukset pyrkivät määrittelemään niitä yleisiä tavoitteita, mihin kaupunkien kehitystä halutaan ohjata. Kunkin alan lainsäädäntö ohjaa käytännössä paikallistason ratkaisuja. Kaupungeilla on kuitenkin itsehallinnollisena toimijana mahdollisuus myös omiin ratkaisuihin kehityksen ohjaamisessa. Kaupunkistrategiat ovat tässä suhteessa tärkeitä asiakirjoja, joissa on ollut pyrkimyksenä asettaa tulevan kehittämisen tavoitteet ja painopisteet. Oman analyysini kannalta kiinnostavat teemat liittyvät kaupunkistrategian sosiaalisiin näkökohtiin sanan laajassa mielessä. Sosiaalinen viittaa tässä yhteydessä ihmisten hyvinvoinnin kokonaisuuteen ja eräällä tavalla niihin sosio-kulttuurisiin ilmiöihin, joihin strategialla halutaan puuttua. Tärkeinä tarkasteltavina asioina ovat tällöin strategioiden painopistevalinnat ja siinä kontekstissa sosiaalisten tavoitteiden määrittely. Eriyisen kiinnostavaa on tarkastella sitä, missä määrin suunnittelu tunnistaa sosiaalisen kestävyuden rakentamisen edellytykset.

Sosiaalinen kestävyys kaupunkispesifisenä kysymyksenä on vielä melko määrittelemätön. Yritykset määrittellä yleisellä tasolla sosiaalinen kestävyys on todettu usein vaikeaksi ja tulokset ovat olleet yleisiä ja epämääräisiä. (Ks. Näkökulmia sosiaaliseen kestävyteen 2009, Alila ym. 2011, Kautto & Metso 2008)). Useimmiten sosiaalista kestävyttä on tarkasteltu joko taloudelliselle tai ekologiselle kestävyydelle alisteisena. Kestävyuden yleiset, kansalliset edellytykset luodaan valtion poliittisten toimien kautta. Paikalliset ratkaisut ovat tässä suhteessa rajoitetumpia ja rakentavat paikallisyhteisön toiminnan edellytyksiä. Voidaan jopa olettaa, että pohjoismainen politiikka, jossa valtion rooli on aina ollut keskeinen, ei ole ollut aktiivisesti generoimassa paikallista sosi-

aalisen kehityksen politiikkaa. Paikalliset sosiaalipoliittiset toimet ovat olleet valtion määrittelemien palvelujen toimeenpanoa ja paikallisten projektien avulla tapahtuneita sosiaalisten ongelmien jälkikäteisiä korjaustoimia.

Kestävyys viittaa yleensä pitkään aikajänteeseen mikä taas sosiaalisen kestävyyden näkökulmasta korostaa ihmisten mahdollisuuksia oman tulevaisuutensa suunnitteluun ja riskinottoon (mm. asumisessa, koulutuksessa jne.). Pitkällä aikavälillä kyse on tällöin ylisukupolvisten sitoumusten luotettavuudesta ja sukupolvisopimusten kestävyydestä ja luotettavuudesta. Aikajänteen lisäksi sosiaalinen kestävyys liittyy usein hyvinvointia tukevien eri tekijöiden ja sektoreiden parempaan yhteistyöhön. Tällöin mm. suunnittelussa korostetaan taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tekijöiden tasapainoista suhdetta. Näillä eri tekijöillä nähdään olevan ns. bumerangivaikutuksia tai vaikutukset muodostavat monimutkaisen kehän. Näin ollen investoinnit sosiaaliseen saattavat lyhyellä tähtäyksellä vaikuttaa taloudessa kustannuksilta, mutta vaikutuskehien kautta ne voivat palautua ennen pitkää säästöinä ja taloudellisina voittoina. (vrt. Alaja 2012)

Eri puolilla maailmaa on kehitelty suunnittelustrategioita ja malleja, joilla kaupunkitasolla etsitään välineitä sosiaalisen kestävyyden vahvistamiseen. Tunnetuimpia lienevät Kanadan Vancouverin ratkaisut 2010 talviolympialaisten kynnyksellä. Samoin Barnaby ja Richmondin suunnittelumallit on mainittu esimerkkeinä. Britanniassa Cardiffin kaupunki on rakentanut useiden vuosien ajan kestävästä suunnittelun malleja. Samoin Australiassa on useissa kaupungeissa kehitelty sosiaalisesti kestävästä kaupunkisuunnittelun malleja. Liam Kanavagh (2009) on vertaillut Uuden Seelannin Aucklandin, Australian Brisbanen, Kanadan Vancouverin ja Itävallan Wienin pyrkimyksiä rakentaa kestävästä kehitystä. Viitaten Scottin (2001) analyysiin kaupunkiseutujen kehityksestä Kavanagh toteaa, että kuluvalle vuosisadalle kaupunkiseudut voivat kasvaa kansallista tärkeyttä koska niillä on tärkeä rooli taloudellisen kilpailukykyyn edistämässä ja säilyttämässä. Kaupunkien tuotantokapasiteetti ei ole tärkein tekijä niiden kilpailukykyssä, vaan niiden sosiaalinen kestävyys (emt. 3)

Edellä mainittujen kaupunkien suunnittelussa sosiaalisen kestävyyden kannalta ehkä tärkein tekijä on se, että kaiken suunnittelun keskiöön asetetaan ihminen. Tämä tuntuu luonnollisesti itsestään selvyydeltä, mutta siihen sisältyy myös suunnittelun orientaation ja suunnittelun organisoinnin kannalta tärkeitä periaatteellisia kysymyksiä, jotka eivät ole vain juhlapuheiden fraaseja. Ihminen keskiöön-teesi kääntää perinteisen organisaatiolähtöisen suunnittelun kysymykset pohdinnaksi siitä, miten ihmisten arki kaupunkiseudulla organisoituu. Samoin se nostaa esiin pulmat siitä, miten ihmisten osallisuus heidän oman ympäristönsä suunnitteluun järjestetään. Sosiaalinen kysymys saa tällöin paljon laajemman kontekstin ja sisällön, mikä taas muuttaa suunnittelun ideologiaa. Tällä pohdinnalla on vahva liittymäkohta myös kysymykseen - kenen kaupunki?

Auckland on mainittu yhtenä maailman parhaista kaupungeista ”asuttavuuden” kannalta. Kaupungin aluehallinto on asettanut 30 vuodelle ulottuvat kestävyystavoitteet. Tätä varten suunnitelmassa on tunnistettu kahdeksan muutostavoitetta, jotka on saavutettava jotta strategian suunnassa voidaan edetä. Nämä muutokset ovat: (Kavanagh 2009)

-
- Aseta ihminen ajattelun ja toiminnan keskiöön
 - Ajattele sukupolvien päähän, ei vuosien.
 - Anna arvo maurilaiskulttuurille (Uuden Seelannin keskeinen alkuperäiskansa)
 - Aktivoi kansalaisuutta, yhteisön osallisuuden lisäämiseksi ja tasa-arvon lisäämiseksi
 - Luo menestystä, joka perustuu kestäviin käytäntöihin
 - Vähennä ekologista jalanjälkeä
 - Luo hiilidioksidista vapaata tulevaisuutta
 - Integroi ajattelua, suunnittelua, investointia ja toimintaa – integroi siis kehittämisen sosiaalisia, kulttuurisia, taloudellisia ja ekologisia näkökohtia.

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että monissa maissa sekä kestävä kehitys yleensä että myös sosiaalinen kestävyys ovat olleet kiinnostuksen kohteena jo pitkään. Luonnollisesti kunkin maan oma historia ja paikallishallinnon asema ja rooli vaikuttavat myös erilaisiin tulkintoihin. Alustava hypoteesini on, että Suomessa kaupunkien strategisen suunnittelun kysymykset sitoutuvat valtaosaltaan taloudellis-hallinnollisiin kysymyksiin. Kaupunkistrategiat kertovat maankäytön tulevat tavoitteet, elinkeinopolitiikan suunnan, liikenteen ja asuntorakentamisen tavoitteet sekä kaupungin kasvustrategian ja joskus palvelujen kehittämisen tavoitteet. Sosiaaliset tavoitteet ovat usein marginaalisia ja hyvinvoinnin negatiivisia puolia korostavia. Joissakin suunnitelmissa nostetaan esiin sosiaalisen eheyden tärkeys määrittelemättä sitä tarkemmin.

Keskeinen kysymys tutkimushankkeen kannalta on se, missä määrin kaupunkistrategioissa ovat olleet mukana sosiaaliset kysymykset? Tämän sisällä kiinnostava kysymys on se, mitä sosiaalinen suunnitelmissa on sisällöllisesti. Edelleen voidaan kysyä ovatko kaupunkistrategian sosiaaliset aspektit ja teemat sellaisia, että ne muodostaisivat perustaa sosiaalisen kestävyuden ajattelun vahvistumiselle kaupunkipolitiikassa? Tältä pohjalta keskeisin kiinnostuksen kohde tutkimukseni kannalta on:

- Millaisia painotuksia ja tavoitteita kaupunkistrategioissa näkyy ja miten sosiaalinen ja sosiaalipoliittinen näky kaupunkien suunnittelussa erityisesti kun on kyse maankäytön ja kaavoituksen, elinkeinopolitiikan, asumisen, liikenteen, työllisyyden, koulutuksen ja kulttuurin jne. integroitumisesta suunnittelussa.
- Mitä edellytyksiä kaupunkipolitiikassa ja kaupunkien suunnittelussa on rakentaa sosiaalisesti kestävä poliittikka?

3 Aineistot ja käsitteet

Tutkimukseni aineisto koostuu kolmelta eri tasolta:

- **Kaupunkien strategiset asiakirjat ja ohjelmat**

Olen analysoinut kuuden suuren kaupungin, Oulu, Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä, Kuopio, kaupunkistrategiat. Tarkastelussa ovat olleet voimassa olevat kaupunkistrategioiksi määritellyt asiakirjat. Turun osalta strategiaprosessi on olennaisesti muuttunut ja uusi strategia on valmisteilla. Tältä osin käytettävissä on ollut muu kaupungin strateginen suunnittelumateriaali (ml. valtuustosopimus, kaupunginjohtajan esitykset kaupunginhallitukselle ja valtuustolle strategiaprosessista sekä tarkentavat keskustelut strategiatyöstä vastaavien henkilöiden kanssa) Puheena olevat kaupungit olen valinnut sen vuoksi, että ne edustavat riittävän suuria kaupunkiyhteisöjä ja samalla ne ovat hyvin erilaisia historialtaan, sijainniltaan ja perusrakenteeltaan.

Kyseisten kaupunkien valinta on perustunut myös arvioon, jonka mukaan kaupungit ovat oman alueensa keskeisessä veturiroolissa. Tämä veturirooli heijastaa kaupungin tärkeää suhdetta laajempaan alueeseen ja lähimaakuntaan. Metropolialueen kaupunkien kehittämiskysymykset ovat näistä kuudesta poikkeavia, minkä vuoksi en halunnut ottaa niitä mukaan.

Kyseisten kaupunkien strategiat ja sitä tukevat asiakirjat olen halunnut tutkimuksen kohteeksi sen vuoksi, että oletukseni mukaan ne, rajoituksistaan ja yleisyydestään huolimatta, voivat kuvastaa alueen keskuskaupungin vallitsevaa ajattelua kaupungin ja sen lähiseudun tulevaisuudesta. Oletukseni on ollut, että strategioita tulee tarkastella enemmänkin osoituksena tietynlaisten ajattelumallien vallitsevuudesta eikä niinkään selkeänä tienviittana tulevaisuuteen.

- **Kuuden kaupungin johdon tarkentavat haastattelut**

Olen käynyt kussakin edellä mainitussa kaupungissa kaupungin johtoa edustavan henkilön sekä strategiatyöstä vastaavien henkilöiden kanssa tarkentavat keskustelut. Nämä eivät ole olleet litteroituja haastatteluja, vaan strategisten teemojen mukaan käytyjä tarkentavia keskusteluja. Joiltakin osin tietoja on täydennetty eri sektorivirkamiesten keskusteluissa.

Tutkimusekonomisista syistä minulla ei ollut mahdollista toteuttaa laajaa ja perusteellista haastattelukierrosta. Sen sijasta päädyin toteuttamaan väljemmän täydentävien keskustelujen kierroksen. Mahdollisia jatkotutkimuksia ajatellen varsinainen litteroitu haastattelu olisi kyllä hyödyllinen. Haastatteluissa

lähtökohtana oli ennen kaikkea tavata kunkin kaupungin kaupunginjohtaja sekä hänen lisäkseen strategiatyöstä vastaava henkilö. Tämän lisäksi kävin keskusteluita joiltakin osin maankäytöstä ja kaavoituksesta vastaavien henkilöiden kanssa, asuntopolitiikan, koulutuspolitiikan ja sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavien henkilöiden kanssa. Täydentävät keskustelut antoivat tärkeää tietoa kunkin kaupungin luonteesta. Samoin keskusteluissa nousivat esille strategia-prosessin toteutustapa, sen merkityksen arviointi johtamisen kannalta sekä prosessin liittymät muuhun kaupungin toimintaan.

- **Kansallista kaupunkipolitiikkaa koskevat ohjaavat asiakirjat ja tarkentavat keskustelut**

Kaupunkipolitiikan kansallisen ohjauksen osalta aineistoina ovat olleet hallitusohjelma ja sen pohjalta laaditut alueiden kehittämistavoitteet sekä kaupunkipolitiikan toimenpideohjelma. Sen lisäksi kaupunkipolitiikan lähihistorian kannalta aineistona ovat olleet koordinoivien ryhmien asiakirjat sekä kaupunkipolitiikan ryhmien teettämät erillisselvitykset. Lisäksi olen käynyt tarkentavia keskusteluita työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön edustajien kanssa kaupunkipolitiikan ohjauksesta ja koordinaatiosta.

- * **Oma kokemus kansallisen kaupunkipolitiikan koordinaatiosta**

Olen ollut mukana kansallisessa koordinaatiotyössä vuodesta 1996 alkaen sekä koordinaatiotyöryhmän jäsenenä että eri jaostojen jäsenenä. Tällä hetkellä olen asiantuntijajäsenenä valtiovarainministeriön johtamassa Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevassa työryhmässä.

Edellä kuvattu aineiston valinta asettaa analysoinnille tiettyjä rajoitteita. Oma läsnäolo virkamiehenä ja yhden hallinnonalan edustajana kaupunkipolitiikan ohjausryhmissä tuo kokemustietoa kaupunkipolitiikasta, mutta samalla se voi tuoda myös jossakin määrin sektoroituneen ja rajoittuneen näkökulman asioihin. Tätä olen pyrkinyt välttämään keskustelemalla laajasti myös oman alan ulkopuolisten tahojen kanssa.

Strategiatyötä kohtaan osoitettu kritiikki ja epäilykset sen merkittävydestä kaupungin suunnittelun ja johtamisen kannalta on edellyttänyt tutkimuskohteen tarkempaa rajausta ja fokusointia. Se vuoksi tutkimukseni ei pureudu strategia-prosessiin ja tavoitteiden toteutuskelpoisuuden arviointiin, vaan tutkin nimenomaan strategisia tavoitteita ja siihen liittyvää keskustelua eräänlaisena kaupungin kehittämisen keskeisten teemojen eksplikointeina.

Analysoinnin eräitä keskeisiä käsitteitä on syytä täsmentää jo tässä vaiheessa. *Sosiaalinen ja sosiaalipoliittinen* ovat keskeisiä jatkoon kannalta. Samoin *kaupunkipolitiikka* – termi voi saada monenlaisia latauksia. *Kestävä kehitys* ja erityisesti *sosiaalinen kestävyys* on syytä myös ankkuroida hiukan täsmällisemmin.

Sosiaalinen ja sosiaalipoliittinen

Sosiaalinen on sekä sosiologinen että sosiaalipoliittinen käsite, jonka yksiselitteinen määrittely on melko vaikeaa. Helne (2003) viittaa sosiaalipoliittikan professori Armas Niemiseen määrittelyihin, jossa tuodaan esille neljä erilaista vivahdetta sosiaalisesta. Tiivistäen voidaan sanoa, että käsitteen yksi ulottuvuus viittaa sanaan yhteiskunnallinen. Toisaalta se viittaa arvonäkökohtien värittämänä esimerkiksi sanaan solidaarisuus. Kolmantena näkökohtana Nieminen tuo esiin sen että sosiaalinen viittaa erilaisista ongelmista tai puutteista kärsivien ihmisten auttamiseen. Lopulta sillä voidaan tarkoittaa myös julkisen vallan harjoittamaa sosiaalihuollollista toimintaa. Helne viittaa myös Raija Julkusen (2003) määrittelyihin, jossa hän toteaa mm. että sosiaalipoliittikan sosiaalinen on suora seuraus sosiologian sosiaalisesta, eli siitä, että ihmiset muodostavat yhteisöjä, voivat elää vain suhteissa toisiinsa ja ovat toisistaan riippuvaisia. Tämän riippuvuuden vuoksi sekä ihmisten yhteiselon järjestämiseksi ja siihen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan yhdessä elämistä koskevia normeja, instituutioita ja järjestelmiä, myös sosiaalipoliittikkaa.

Tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta on relevanttia nähdä sosiaalinen laajana käsitteenä. Tämän vuoksi käytän joissakin yhteyksissä myös käsitettä sosio-kulttuurinen, jolla viitataan siihen, että ihmisten arki ei välttämättä jäsenny viranomaisten työnjaon mukaan ja näin ollen sosiaaliset ja kulttuuriset ilmiöt kuvaavat laajana kokonaisuutena ihmisten elämäntavan kokonaisuutta.

Sosio-kulttuurinen

Sosio-kulttuurisella käsitteenä haluan viitata tässä eräällä tavalla laajaan sosiaalipoliittiseen orientaatioon. Kaupunkien suunnittelua käsiteltäessä sosio-kulttuurinen määrittää institutionaalisesti niitä toimia, jotka kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutuksen ja opetuksen sekä kulttuurin toimialueille. Tälle alueelle voivat kuulua myös asukkaiden osallisuuteen ja yhteisöllisyyteen liittyvät kysymykset.

Kaupunkipoliittikka

Kaupunkipoliittikalla on monia määreitä, mutta tässä tutkimuksessa rajaan sen tarkoitamaan niitä tietoisia julkisen vallan (pääasiassa valtion) suunnitelmia, strategioita ja pyrkimyksiä, joilla pyritään suomalaisten kaupunkien kehittämiseen ja vahvistamiseen. Tällöin mukana ovat sekä kaupunkien omat suunnitelmat ja toimenpiteet sekä valtion harjoittama politiikka kaupunkien elinvoiman vahvistamiseksi.

Kestävä kehitys

Kestävä kehitys on noussut viime vuosikymmeninä keskusteluun. Rooman klubin (Donella Meadows, Jorgen Randers & Dennis Meadows: Kasvun rajat 2005, alkuperä 1972) ja Bruntlandin komitean (1987) herättelyt ovat olleet keskeisinä vaikuttimina.

Viime vuosien ilmastokeskustelu on tuonut yhä vahvempia painotuksia ja vaatimuksia ekologisen kestävyuden varmistamiseksi. Kestävän kehityksen määrittelyssä tunnistetaan yleensä kolme aspektia: ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen. Kestävyuden määrittelyssä korostetaan maapallon kasvun rajojen tunnistamista. Samoin lähtökohdiana on se, että kaikessa suunnittelussa ja päätöksenteossa tulisi olla yhä enemmän perustana pitkän tähtäyksen vaikutukset luontoon ja ihmisten elämään. Tämä tuo esille myös eräänlaisen sukupolvivastuun ja sukupolvien välisen ”sopimuksen” merkityksen. Suomessa, kuten monissa muissakin maissa on valtioneuvoston hyväksymä kestävä kehityksen strategia (vuodelta 2006), jonka toteutusta ohjaa valtioneuvoston nimittämä kestävä kehityksen toimikunta. (Kestävä kehityksen strategia 2006) Myös EU-tasolla on Eurooppaneuvoston 2006 hyväksymä kestävä kehityksen strategia.

Sosiaalisesti kestävä kehitys

Sosiaalisesti kestävä kehitys on terminä varsin tuore. Kestävyuden teemat ovat kuitenkin yhteiskuntapolitiikassa ja sosiaalipolitiikassa olleet aina keskeisiä, joskin tarkemmin määrittelemättömiä. Sosiaalinen kestävyys on läheisessä yhteydessä taloudellisen kestävyuden kanssa. Talouden kehitys luo luonnollisesti perustaa niille resursseille, joilla myös parempaa sosiaalista turvaa tarjotaan. Keskustelussa on noussut yhä tärkeämmäksi myös se näkökohta, että kestävä sosiaalinen kehitys luo edellytyksiä taloudelliselle toiminnalle ja myös ekologiselle kestävyydelle. Sosiaalinen kestävyys viittaa myös pitkän tähtäyksen, jossakin määrin sukupolvien yli ulottuviin, vaikutuksiin ja vastuisiin. Voisi sanoa, että sosiaalisella kestävyydellä tarkoitetaan niitä toimia, joilla varmistetaan se, että yhteiskunnan suunnitelmat ja toimenpiteet vahvistavat ihmisten yhteenkuuluvuutta ja ihmisyyhteisöjen koheesiota ja estävät sen, että yksilöt ja yhteisöt syrjäytyisivät yhteiskunnallisesta osallisuudesta ja päätöksenteosta.

Sosiaalisen kestävyuden määrittely kuvastaa osaltaan termin moniulotteisuutta ja osin myös kulttuurisidonnaisuutta. Colantioni ja Dixon (2009) lähestyvät sosiaalista kestävyyttä eri teemojen kautta ja päätyvät määrittelemään, että ”*sosiaalinen kestävyys pitää sisällään sen, miten yksilöt, yhteisöt ja yhteiskunnat elävät keskenään ja asettavat kehittämisen tavoitteitaan, jotka he ovat keskenään valinneet ottaen huomioon myös paikalliset ja maailmanlaajuiset fyysiset rajoitteet.*” Tältä pohjalta kirjoittajat tematisoivat sekä traditionaalisen että laajentuvan tulkinnan sosiaalista kestävyyttä luonnehtivista teemoista. Traditionaaliset teemat ovat: perustarpeet, sisältäen asumisen ja ympäristöterveyden, koulutus ja ammatitaidot, työllisyys, oikeudenmukaisuus, ihmisoikeudet ja sukupuoli, köyhyys, sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Laajentuva, kasvava merkitys on seuraavilla teemoilla: demografiset muutokset (ikäntyminen, siirtolaisuus ja liikkuvuus), sosiaalinen sekoittuminen ja koheesio, identiteetti, liittyneenä paikkaan ja kulttuuriin, voimaantumisen, osallisuus ja terveys ja turvallisuus, sosiaalinen pääoma, hyvinvointi, onnellisuus ja elämän laatu. Olennaista kaupunkeja ja niiden suunnitelmia koskevan tutkimuksen kannalta on se, missä määrin ja millaisella yleisellä orientaatiolla edellä mainitut teemat ovat suunnitelmassa mukana.

4 Suomen kaupungistuminen

Keskiajalla syntyneiden kaupunkien syntyperusta on ollut useimmiten laajentuvassa kaupankäynnissä. Kauppa keskittyi hyvien kuljetusyhteyksien varsille. Muodollisesti syntyyn vaikuttivat hallitsijoiden arvioimat poliittiset perusteet. Kaupunkioikeuksien myöntämisellä jaettiin valtaa hallitsijan ja paikallishallinnon välillä. Poliisi, oikeuslaitos, oikeus kaupankäyntiin, oikeus käsityöammattilaisten ammattikuntiin ja joissakin tapauksissa verohelpotukset olivat tyypillisiä kaupungille myönnettyjä oikeuksia. Vanhojen kaupunkien perustaminen tapahtui siis hallitsijan päätöksellä, millä hän myönsi kaupunkioikeudet.

Vuonna 1959 suuri määrä kauppaloista sai lain mukaan kaupunkioikeudet. Samoin vuoden 1977 kunnallislain mukaan kauppalan käsitteestä luopuminen toi monille kauppaloille kaupunkioikeudet. Nykyisin kunta voi julistautua kaupungiksi omalla päätöksellään. Näin ollen kaupunkinimitys ei tuo enää mitään erityisiä oikeuksia tai velvollisuuksia.

Muodollista tai hallinnollista kaupunki-nimitystä merkityksellisempää on arvioida sitä miten Suomi muiden mukana on muuttumassa haja-asutetusta, agraarista maasta urbanisoituneemmaksi nykyaikaiseksi valtioksi. Kaupungistuminen on globaalissa mittakaavassa nopeaa. Kaupungistuminen kuvastaa kunkin alueen taloudellisen perustan ja elinkeinojen kehittymistä. Teollinen kapitalismi loi uudenlaisen kaupunkimaisen rakenteen jota muokkaavat nyt eri tavoin maailmanlaajuisen kilpailun keskeiset heijastukset, informaatioteknologian, liikenteen, kaupan ja palveluiden kehittyminen sekä monet sosio-kulttuuriset tekijät. Kaupungistuminen on vahvasti sidoksissa kaikkeen muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen.

Suurin osa maailman väestöstä elää kaupungeissa. Urbanisoituminen kiihtyy edelleen kaikkialla. YK:n ennusteen mukaan vuonna 2050 lähes 70% maailman väestöstä asuu kaupungeissa. Vastaavasti Euroopassa ennustetaan 83 % väestöstä asuvan kaupungeissa vuonna 2050. (<http://esa.un.org/unup>) Kullakin maanosalla ja valtiolla kaupungistuminen etenee sen omista historiallisista lähtökohdistaan. Esimerkiksi euroopalainen kaupungistuminen on vahvasti sidoksissa Euroopan talouden ja kulttuurin kehitykseen, liikenteeseen, arkkitehtuuriin ja elämäntapoihin. Kaupunkikehitystä on ohjannut Euroopassa ja nyt myös Kiinassa varsin vahva keskushallinto, kun taas USA:ssa paikallishallinnon ja liike-elämän intressit ovat olleet vahvoja ohjaavia instituutioita. (Vrt. World and European Sustainable Cities 2010; Neuman & Hall 2011) Pohjois-amerikkalaisessa kehityksessä korostuvat moninaisesti kulttuurien sekoittumiset mm. suuren siirtolaisuuden seurauksena. Aasialaisessa kaupunkikehityksessä näkyy taas hyvin monenlaiset ajalliset kerrostumat. Esimerkiksi Kiinan nykyinen nousu luo aivan

uudenlaisia kaupunkikeskittymiä hämmästyttävän lyhyessä ajassa (Anttiroiko 2010, 34).

Suomi on pieni eurooppalainen valtio, jonka alueellinen kehitys on pitkään nojautunut haja-asutukseen. Vasta viime vuosikymmenten aikana on vahvemmin voimistunut muiden maiden kaltainen kaupungistuminen. Yli kaksi kolmasosa väestöstä asuu jo kaupunkimaisissa oloissa. (Tilastokeskus/Väestörakenne, päivitetty 16.3.2012) On kuitenkin otettava huomioon se, että monet Suomen kaupungit ovat syntyneet enemmänkin hallinnollisista, kuntapoliittisista ratkaisuista kuin varsinaisesta urbanisoitumisesta. Monet kaupungit ovat urbanisoituneita asutuskeskittymiä syvän maaseudun sisällä.

Suomalainen kaupunkirakenne on myös muutoksessa. Yhtäältä maakunnan kokoisilla alueilla syntyy urbaaneja keskittymiä, mutta toisaalta muutamien keskeisten kaupunkien mittakaava ja merkitys on myös muuttumassa. On siis syntymässä muita voimakkaampia alueellisia keskittymiä, jotka kasvaessaan saavat yhä enemmän metropolin kaltaisia piirteitä olematta kuitenkaan aidosti metropoleja.

Sami Moision on kuvannut väitöskirjassaan (Moision 2012) Suomen tilasuhteiden säätelyä toisen maailmansodan jälkeen. Hänen mukaan Suomi eli itsenäistymisestä 1950-luvun lopulle *areaalisen valtion* vaiheessa. 1960-luvulta 1990-luvun alkuun elettiin *hajautetun hyvinvointivaltion* aikaa. 1990-luvulla siirryttiin vähitellen *hajautetun kilpailuvaltion* aikaan. Nyt tuo vaihe on joutunut haastetuksi ja elämme hajautetun kilpailuvaltion ja *metropolivaltion* saumakohtassa. Moision kriittinen analyysi kuvaa metropolivaltion käsitteen sisältävän mukautumista globalisoituvan talouden ehtoihin ja edellyttävän uudenlaisen teknologian ja innovaatioiden kautta rakentuvan metropolialueiden hallintastrategiaa. Suomen tapauksessa kyse on Moision mukaan aluerakenteen keskittymisestä 5-7 kilpailukykyiseen alueeseen, joiden keskuksena ovat kasvavat kaupunkiseudut (emt. 305-312).

Laaja keskustelu kunta- ja palvelurakennemuutuksesta on lähes kokonaan sivuuttanut kaupunkien kehitystä koskevan keskustelun. Kunta- ja palvelurakennemuutuksen kipeimmät kysymykset näyttävät koskevan pienten kuntien asemaa ja eräiden kaupunkiseutujen kehyskuntien asemaa, mutta itse kaupungistuminen ja kaupunkikeskusten rooli uudistuksen kokonaisuudessa on jäänyt hämäräksi.

Hallituksen 28.9.2013 tekemän rakennepoliittisen linjauksen mukaan "aluekehityksen kannalta keskeisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyden, alueen elinvoimaisuuden kehittämisen ja palvelujen tehokkaan järjestämisen turvaamiseksi valmistellaan kuntarakennelain täydennys. Tällä lisätään perustuslain asettamien reunaehtojen mukaisesti kuntien yhdistymistä koskevaa valtioneuvoston toimivaltaa kuntarakennelain 4 d §:n 3. momentissa tarkoitetulla yhtenäisellä työssäkäynti- tai yhdyskuntarakennealueella..."

1.7.2013 voimaan astuneen kuntarakennelain tarkoituksena on korvata aikaisempi kuntajakoa koskeva lainsäädäntö. Samalla sen tarkoituksena on ollut luoda lainsäädännöllinen pohja meneillään olevalle kuntauudistukselle. (Kuntarakennelaki)

Tämä on poliittisessa keskustelussa arvioitu merkitsevän pakkoliitosten lisääntymistä. Joka tapauksessa näyttää siltä, että hallitus on tällä säätelyllä ottamassa vahvem-

man otteen keskeisten kaupunkiseutujen hajanaisuuden lopettamiseksi. Tässä mielessä päätös nostaa kaupunkiseudut enemmän kuntauudistuksen keskiöön.

Suomen virallinen väkiluku 31.12.2012 oli 5 426 674 . Väkiluku kasvoi vuoden 2012 aikana yhteensä 25 400 henkilöllä. Edellisten vuosien tapaan muuttovoitto ulkomailta oli luonnollista väestönkasvua voimakkaampaa.

Vuoden 2012 aikana väkiluku kasvoi 111 kunnassa ja väheni 209 kunnassa. Väestö keskittyy yhä enemmän suurimmille kaupunkiseuduille pienten kuntien menettäessä väestöään. Myös monet länsirannikon kunnat kasvattivat väestöään vuonna 2012.

Vuoden 2013 alussa Suomessa on yhteensä 320 kuntaa (Manner-Suomessa 304 ja Ahvenanmaalla 16). Asukasluvultaan suurin kunta on Helsinki (603 968). Manner-Suomen pienin kunta on Luhanka (773 asukasta) ja Ahvenanmaan pienin kunta Sottunga (101 asukasta).

Pieniä, alle 10 000 asukkaan kuntia on Suomessa yhteensä 217 eli hieman yli kaksi kolmannelta kaikista kunnista ja niissä asuu yhteensä 17 % koko maan väestöstä. Yli sadantuhannen asukkaan kaupunkeja on 9 ja niissä asuu 37 % koko maan väestöstä.

Taulukko 1. Suomen suurimmat ja pienimmät kunnat (Kunnatnet, Väestötietoja)

| | | | |
|-------------------------|---------|----------------------------|-----------|
| Kuntia 2013 yht. | 320 | Asukkaita 2012 yht. | 5 426 090 |
| kaupunkeja | 107 | kaupungeissa, % | 78 |
| muuta kuntia | 213 | muissa kunnissa, % | 22 |
| SUURIMMAT KUNNAT | | PIENIMMÄT KUNNAT | |
| 1. Helsinki | 603 968 | 1. Sottunga | 101 |
| 2. Espoo | 256 824 | 2. Kökar | 245 |
| 3. Tampere | 217 421 | 3. Kumlinge | 338 |
| 4. Vantaa | 205 312 | 4. Lumparland | 392 |
| 5. Oulu | 190 847 | 5. Vårdö | 422 |
| 6. Turku | 180 225 | 6. Brandö | 476 |
| 7. Jyväskylä | 133 482 | 7. Geta | 495 |
| 8. Kuopio | 105 136 | 8. Föglö | 578 |
| 9. Lahti | 103 016 | 9. Luhanka | 773 |
| 10. Kouvola | 87 296 | 10. Lestijärvi | 835 |

Keskimääräinen kuntakoko on kasvanut viime vuosina kuntaliitosten myötä. Vuonna 2012 keskimääräinen kuntakoko oli 16 151 asukasta kun se vielä vuonna 2000 oli noin 11 500 asukasta. Vuonna 2012 Suomen kuntien mediaanikoko oli 5 849 mikä tarkoittaa, että puolet kunnistamme on asukasmäärältään pienempiä ja puolet suurempia kuin 5 849.

Edellä kuvatuissa tilastoissa näkyvät vain kunkin kunnan asukasmäärät. Ne eivät siis kerro sitä kuinka esimerkiksi kuvattujen kaupunkien välittömässä läheisyydessä,

kaupunkiseudulla, asuu ihmisiä. Kaupungistumisen uusi piirre onkin se, että urbanisoituvan alueen vaikutuspiiri, ns. funktionaalinen kaupunki hallinnollisen kaupungin sijaan on paljon laajempi vaikutuksiltaan.

Kaupunkiseutua kuvaavilla mittareilla esimerkiksi Helsingin metropolialueella asuu yli 1 miljoona ihmistä, Tampereen seudulla 374 000, Turun seudulla n. 323 000, Oulun seudulla 226 000, Lahden seudulla 201 000, Jyväskylän seudulla 173 000, Kuopion seudulla 121 000. Kunkin alueen asukkaiden toiminnallinen arki jäsentyy yhä enemmän työn, liikkumisen, asumisen, vapaa-ajan ja lähipalveluiden kokonaisuudesta, jossa hallinnolliset kuntarajat ovat usein toissijaisia.

On siis olemassa perusteita sille väitteelle, että alueellinen rakenne keskittyy muutamien suurten kaupunkien ympärille. Toisaalta näyttää siltä, että samaan aikaan väestömuutto maakuntakeskuksiin jatkuu, jolloin meillä tulisi olemaan metropolialueen lisäksi noin 5 suuraluetta sekä noin 20 maakuntakeskusta.

Suurten kaupunkiseutujen tilallinen ja funktionaalinen tilanne poikkeavat eri puolilla maailmaa. Kuten edellä on viitattu keskushallinnon valta, paikalliset kumppanuudet ja kaupungin syntyhistoria merkitsevät kukin paljon kaupungin luonteelle. Keskuskaupungin ja ympäröivien alueiden suhteet ovat jatkuvassa muutostilassa.

Peter Hall viittaa brittiläisiin tutkimuksiin kaupunkiseutujen muotoutumisesta ja toteaa mm., että liikkuvuus läheisen maaseudun ja keskuskaupungin välillä voi olla hyvin monimutkainen ja vaihteleva prosessi. Yhtäältä voi sanoa, että ammattikoulutetut ja johtavassa asemassa olevat hakeutuvat usein asumissyistä läheiselle maaseudulle, mutta muista viihtymissyistä taas takaisin kaupunkiin. Pienituloisilla taas liikkuvuus on vähäisempää. (Hall 2011, 27) Voisi arvioida, verrattaessa mm. Suomen ja Britannian tilannetta, että myös kaupungistumisen historia ja sosiaalisten suhteiden rakenne vaikuttavat kaupungin ja läheisen maaseudun suhteiden muotoutumiseen.

Suomalaisessa kaupunkipolitiikassa on viime vuosina noussut yhä keskeisemmäksi asiaksi kaupunkiseutujen rooli omalla alueellaan. Tämän ns. veturiroolin korostaminen kuvastaa hyvin meidän kaupungistumiskehityksen tämänhetkistä vaihetta. Kunta- ja palvelurakenne-hankkeessa uuden kuntarakenteen keskeisenä pyrkimyksenä on ollut luoda vahvoja peruskuntia, joiden taloudellinen kantokyky on riittävän vahva. Vahvat kunnat kykenevät tällöin huolehtimaan myös väestön kannalta riittävästä palvelutarjonnasta. Keskustelussa ei ole vielä noussut riittävän vahvasti esille se, että jo nyt useat kaupunkiseudut rakentuvat siten, että keskuskaupunki toimii tosiasiaassa alueen vahvana peruskuntana. Kuntien rooli ja vahvuus vaihtelevat, mutta voidaan perustellusti väittää, että suomalainen kaupunkikehitys on johtamassa juuri siihen, että kaupunkiseutujen keskuskaupungeista muodostuu ennen pitkää Suomen kuntajärjestelmän runko. Tämän näkökohdan tulisi olla sosiaalisen kehityksen lisäksi keskeinen kunta- ja palvelurakennehankkeessa. Tämä ei merkitse sitä, että pienet kunnat unohdetaan. Päinvastoin kysymys on siitä, että mistä suunnasta löydetään uusi elinvoima myös kaupungeja ympäröiville maaseutualueille.

Monien alueiden kehitys on kuitenkin ristiriitainen. Kilpailu hyvistä asukkaista, veronmaksajista on luonut monien keskuskaupunkien ympärille keinotekoisien hallin-

nollisen kuntarakenteen, jossa ympäristökunnat hyötyvät keskuskaupungin vetovoimasta. Tällainen hallinnollinen peli on lukinnut keskustelun kaupunkiseudun yhteisestä kehittämisestä. Timo Aron (2013) selvitys eräiden kaupunkiseutujen tilanteesta osoittaa, että tällaisessa keskuskaupungin ja ympäristökuntien asetelmassa liikkuvat myös merkittävät taloudelliset edut.

Kunta- ja palvelurakennehankkeen yhteydessä toteutettu Arttu-tutkimus vahvisti sen, että keskuskaupunkien ja kehyskuntien välillä vaikuttavat hyvin monenlaiset jännitteiset suhteet. (Mäntysalo 2010) Joillakin alueilla vaikuttavat maanomistusolosuhteet, toisilla alueilla historialliset syyt, eräillä alueilla kyse on poliittisista suhteista jne. Joka tapauksessa vuosikymmenten kuluessa muotoutunut keskuskaupunkien kehyskunnat rakenne ei muutu hetkessä. Joillakin alueilla strateginen kuntaliitos on aukaissut solmuja ja luonut hyvän perustan kaupunkiseudun kehittämiselle toiminnallisena kokonaisuutena.

Kaupunkiseutujen muotoutumista ja niiden luonnetta tulisi tarkastella myös ilman edellä mainittuja intressiristiriitoja jolloin voidaan nähdä ehkä tarkemmin ihmisten arkielämän toiminnoista jäsenyviä tekijöitä ja ehtoja toimivalle kaupunkiseudulle. Seuraavassa analysoin muutamia muutoksessa olevia tekijöitä.

Elinkeinojen muutos viimeisten kymmenien vuosien aikana on ollut nopeaa niin kaupungeissa kuin maaseudullakin. Maaseutuelinkeinojen ”teollistuminen”, koneellistuminen ja mittakaavan muutos ovat muokanneet elinkeinoja riippuvammaksi, ei pelkästään luonnosta ja maasta, vaan myös teknologiasta, kaupasta ja markkinoista. Elinkeinojen vaihdanta läheisen urbaanin yhteisön kanssa on tiivistynyt ja täten myös alueiden keskinäinen riippuvuus on kasvanut. Aineellisen perustan muuttuminen on lisännyt liikkuvuutta keskuskaupungin ja läheisen maaseudun välillä. Maaseudun ihmisten toimeentulo ja uudenlaiset elinkeinon muodot ja niiden yhdistelmät edellyttävät vuorovaikutusta kaupungin palvelujen ja kaupan kanssa.

Taloudellinen kehitys on kiristänyt sekä kuntien taloutta että kiristänyt kilpailua yritysmaailmassa. Tällöin perinteisessä palvelurakenteessa on tapahtunut voimakas rakennemuutos. Kylien postien ja kauppojen lakkauttaminen, pankkipalveluverkoston harventuminen ja muiden lähipalvelujen etäännyminen ovat lisänneet kansalaisten pelkoja siitä, että uusien rakennepäätösten seurauksena palvelujen karsinta vain kiihtyy. Toisaalta rakennemuutoksessa ei ole osattu riittävästi käyttää hyväksi uuden teknologian suomia mahdollisuuksia palvelujen järjestämisessä.

Tietoteknologinen kumous on ulottunut luonnollisesti myös maaseudulle. Maaseudun palvelujen rakenne on muuttunut ja yhä enemmän palveluja hoidetaan digitaalisesti. Välimatkat ovat monilta osin menettäneet merkitystään ja suhteellistuneet. Tämän vuoksi keskuskaupungin ja lähimaaseudun toiminnallinen raja on myös suhteellistunut.

Kaupungit ovat myös Suomessa muuttuneet elävimmiksi keskustoiksi, joiden kulttuurinen houkuttelevuus on lisääntynyt. Tämä vaikutus säteilee koko kaupunkiseudulle. Kyse on kulttuuripalveluista, tapahtumista ja yleensä kaupunkikulttuurin houkuttelevasta imagosta. Samalla kulttuurin houkuttelevuus imee myös luovaa voimaa maaseudulta kaupunkikeskuksiin (Florida 2005) Vaikutus ei aina välttämättä konkretisoidu

välittömänä osallistumisena, vaan usein riittää tieto siitä, että lähellä olevassa keskustassa on mahdollisuus olla osallisena kulttuuritarjontaan.

Keskuskaupungin aineellinen ja henkinen vaikutusalue on laajentunut yhteiskunnallisten muutosten mukana. Kaupunki on shoppailun ja erikoistavaroiden hankinnan keskus. Erityisesti nuorisolle se on usein uudenlaisten identiteettien testauspaikka yksinkertaisesti sen vuoksi, että vain kaupunki kykenee tarjoamaan niin monenlaisia foorumeja.

Keskuskaupungin ja lähimaaseudun suhde muuttua sekä maaseutua että kaupunkia. Murros on ollut niin nopeaa, että on joidenkin arvioiden mukaan maalaisuutta ei oikeastaan enää ole. Olemme kaikki kaupunkilaisia ainakin jossakin mielessä, ainakin kaupunkitutkijan mielestä. (Mäenpää 2011)

5 Suomen kaupunkipolitiikan muotoutuminen ja sen kansallinen ohjaus

Nykyaikaisella kaupunkipolitiikalla tarkoitetaan erityisesti niitä julkisen vallan suunnitelmia, pyrkimyksiä, ohjelmia ja hankkeita, joilla pyritään tietoisesti kehittämään kaupunkia niiden erityislaatu huomioiden. Eurooppalaisen kaupunkipolitiikan keskustelun laajentumisessa on suuri merkitys Euroopan Unionin luomilla yhteyksillä. Näin ne keskustelut, suunnitelmat ja virtaukset, jotka viime vuosikymmeninä ovat olleet mm. Ranskassa, Saksassa ja Hollannissa ovat vähitellen rantautuneet myös Suomeen. (Kuokkanen 2005)

Suomen kaupunkipolitiikka on lähtenyt liikkeelle hiukan kangerrelleen. Suomen maaseutumainen rakenne ja maaseudun ja kaupunkien vastakkainasettelu säilyi pitkään vielä sotien jälkeen. Vasta muuttoliikkeiden suurimman virran laannuttua 80-90-lukujen taitteessa nousi vahvempi kiinnostus kaupunkien kehittämiseen niiden omista lähtökohdistaan. Tätä kehitystä vauhditti Suomen liittyminen Euroopan Unioniin 90-luvun puolivälissä.

Kaupunkipolitiikalla ei ole tähän mennessä ollut vahvaa tukijaa myöskään poliittisella kentällä. Poliittiset liikkeet ovat rakentuneet historian kuluessa erilaisten eturyhmien pohjalta ja niiden suhde uudenlaiseen tilalliseen yhteyteen on vasta muotoutumassa. Esimerkiksi maalaisliitto/keskusta on pitkään nojautunut selkeästi maaseudun äänestäjiin ja vasta vähitellen se on pyrkinyt lähemmäs myös kaupunkien äänestäjiä. Keskustan varapuheenjohtaja Saarikko vaati taannoin jopa että keskustan pitäisi lopettaa puheet erillisen kaupunkipolitiikan tarpeesta (Saarikko 2012). Karkeasti kuvaten kaupunki on poliittisesti kuulunut yleensä kokoomukselle ja sosialidemokraateille.

Suomalaisen kaupunkipolitiikan historia on siis varsin nuori ja sen asema esimerkiksi hallitusohjelmissa on ollut vaihteleva. Sen liittymäkohdat ovat olleet yhtäältä ympäristön rakentamisessa ja ympäristöpolitiikassa (kaupunkikeskustojen kehittäminen vs. ruutukaavan ulkopuoliset marketit), aluepolitiikassa, elinkeinopolitiikassa ja pienessä mitassa sosiaalipolitiikassa (syrjäytyminen, työttömyys). Riippuen painotuksista sen hallinnollinen vetovastuu on myös vaihdellut. Aluksi vetovastuussa oli ympäristöministeriö, sitten sisäasiainministeriö ja nyt työ- ja elinkeinoministeriö. Metropolipolitiikan koordinaatio kuuluu kuitenkin ympäristöministeriölle.

Kaupunkipoliittisen kehittämisen alkuvaiheessa on ollut ristivetoa hallintojen välillä siitä mitkä ovat kaupunkien kehittämisen tärkeimmät painoalueet. Sisäasiainministeriö korosti elinkeinopolitiikan ja kilpailukyvyn kehittämistä kun taas ympäristöministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön suunnasta korostettiin laajempia hyvinvointipoliittisia tarpeita. Kuntauudistus on tuonut koko tähän keskusteluun uusia sävyjä ja uusia tavoit-

teita kaupunkikeskusten noustua entistä tärkeämpään asemaan sekä palvelurakenteen että kuntarakenteen uudistamisen kannalta.

Kansallisen politiikan heikko tuki kaupunkipolitiikalle on luonut paineita kaupunkien omalle kehittämistyölle. Tähän on saatu vaikutteita myös Eurooppalaisilta kaupungeilta. Vuonna 2002 muutamat suurimmat kaupungit liittyivät kaupunkien Eurocities-järjestykseen, jota kautta on päästy lähemmäs eurooppalaista kaupunkipoliittista keskustelua.

Suomalaisten kaupunkien keskinäinen yhteistyö on myös tuonut uusia aktiviteetteja kaupunkien kehittämisessä. Kuuden suurimman kaupungin tiivistynyt yhteistyö on tuottanut merkittäviä analyysejä kaupunkien toiminnan eri alueilta. Mainittakoon mm. lastensuojelun palvelujen kustannusvertailut sekä vanhusten palvelujen vertailut (Vartiainen 2013 ja Ahlgren-Leinvuo 2013). Samalla kaupunkien yhteistyö on tuonut aloitteellisuutta valtion suuntaan. Suuret kaupungit ovat tehostaneet omaa edunvalvontaansa suhteessa kansalliseen päätöksentekoon. Kiinnostus kaupungeja kohtaan on lisännyt myös tutkimuksellista kiinnostusta asiaan. Suomen Akatemian kaupunkitutkimusohjelma (vuosina 1998-2001) loi uusia verkostoja ja loi samalla pohjaa kaupunkitutkimukselle. Helsingin kaupunki, Helsingin yliopisto ja opetusministeriö rahoittivat vuodesta 2000 alkaen kuuden eri alan kaupunkitutkimuksen professuureja.

Eräänlaisina tietoisien kaupunkipolitiikan alkusiemeninä voidaan pitää myös EU:n Urban ohjelmia sekä niihin liittyneitä lähiöiden kehittämisohjelmia. Tietoisien kaupunkipolitiikan eräänä kulmakivenä voidaan pitää pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallituskaudella aloitettua kunta- ja palvelurakennehanketta. Vaikka hankkeen pääkohteena olivatkin pienehköt maaseutukunnat ja niiden mahdollisuudet vastata palveluista, oli toisaalta välttämätöntä arvioida myös kaupunkien roolia tässä prosessissa. Tämän johdosta ns. paras -puitelakiin sisällytettiin erälle kaupunkiseuduille velvollisuus laatia kaupunkiseutusunnitelma. Suunnitelmatyötä ohjasi eri hallinnonalojen ja kuntaliiton yhteinen ohjausryhmä, jonka alaisuudessa kaikki ohjelmat arvioitiin. Se lisäksi kunkin alueen kanssa järjestettiin yhteisiä arviointi- ja palautetilaisuuksia. Ohjelmien sisällön tuli kattaa alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä kuntarajat ylittävien palvelujen suunnitelman.

Kaupunkiseutusunnitelmien perusfunktio oli arvioida kunkin kaupunkiseudun tilannetta maankäytön, asumisen liikenteen ja palvelujen suhteen ja siten tukea alueen kykyä parempaan yhteistyöhön. Ohjelmat paljastivat kuitenkin sen, että useilla alueilla yhteistyö oli aika muodollista. Monilta osin oli ajaututtu vanhoihin poteroihin ja keskustaupungin ja ympäristökuntien oli hyvin vaikea päästä yhteisymmärrykseen tarvittavista toimista. Valtion suunnalta tullut ohjaus ja kaupunkiseutujen keskinäinen paremmuuden arviointi sekä yhteinen keskustelu paljastivat myös seuduille sen, että kaupunkipoliittisia toimia tarvitaan. Prosessi toi esiin myös sen, että kaupunkiseutujen kehittäminen vaatii vahvaa panosta myös keskushallinnolta. Vain näin voidaan avata niitä umpisoluja, joihin seuduilla on ajaututtu. (Kaupunkiseutusunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti 2008)

Hallituksen eduskunnalle annetussa ns. paras-selonteossa tuodaan esille sekä ohjauksen että tuen tarve kaupungeille, mutta samalla tunnustetaan myös lainsäädännöllisten muutosten tarve. (Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 2009) Kaupunkiseutuja koskevissa linjauksissa tämä tuodaan esille täsmällisemmin. Linjauksissa esitettiin käynnistettäväksi kaupunkiseutuja koskeva selvityshenkilömenettely. Yhdyskuntarakenteen ohjaukseen esitettiin lainsäädännöllisiä keinoja. Tampereen ja Turun seuduille esitettiin maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettelyä. Helsingin osalta korostettiin valtion ja kuntien yhteisen metropolipolitiikan kehittämistä.

Paras -prosessi ja kaupunkiseutujen suunnitelmat osoittivat myös sen, että yhteistyön keskeisiksi alueiksi tunnustetaan helposti maankäyttöön, kaavoitukseen, rakentamiseen ja asumiseen sekä liikennejärjestelmiin liittyvät kysymykset. Useissa arviointitilaisuuksissa nostettiin valtion suunnalta esille kysymyksiä siitä miten yhteistä suunnittelua ja päätöksentekoa voisi parantaa lähtien ihmisten arkielämän sujuvuuden lähtökohdista. Tällöin kaupunkiseutua tulisi katsoa enemmän toiminnallisena kokonaisuutena, jossa hallinnolliset rajat ovat vain sopimuksellisia, tarkoituksenmukaisen työnjaon kannalta syntyneitä, mutta joiden ei tulisi rajoittaa kokonaisten elämysyhteisöjen suunnittelua. Tällöin seudun sosiaalipoliittiset kysymykset eivät jäisi vain sektoriongelmiiksi, syrjäytymisen torjunnaksi, palvelujen järjestämiseksi, vaan sosiaalinen kattaisi ihmiselämän kirjon kokonaisuuden.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma

Vuoden 2011 eduskuntavaalit ja seuranneet hallitusneuvottelut muuttivat poliittista tilannetta myös kaupunkien osalta. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa kaupunkipolitiikka on saanut jo merkittävän aseman. Hallituskoalition muodostavien poliittisten puolueiden kiinnostus kaupunkipolitiikkaan on hyvin ymmärrettävää. Niiden kannatusperusta on pääosin kaupungeissa ja erityisesti johtavat puolueet, kokoomus ja sosiaalidemokraatit nojaavat vahvasti kaupunkien äänestäjäkuntaan. Toisaalta on selvää, että kaupunkien kasvaessa niiden poliittinen painoarvo myös kasvaa. Suuret kaupungit ovat tärkeä kansallisen talouden ja politiikan pelikenttä. Näin ollen on tärkeää, että osana kansallisen politiikan ohjelmointia kaupungit saavat oman erityisaseman.

Hallitusohjelman lähtökohtana on arvio kaupunkien uudenaikaisesta roolista alueellaan: (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma,

Kaupunkiseudut toimivat vahvoina alueidensa vetureina, monipuolisina ja kansainvälisesti kilpailukykyisinä elinkeino-, innovaatio- ja osaamisympäristöinä sekä työssäkäyntialueina. Seudut tasapainottavat aluerakennetta ja toimivat maan sisäisessä työnjaossa omiin vahvuuksiinsa erikoistuneina alueina. Keskuskaupunkien roolia ja vaikuttavuutta oman alueensa kestäväälle hyvinvoinnille ja kilpailukyvyille vahvistetaan.

Hallitusohjelmassa kaupunkipolitiikan sisältöä kuvataan seuraavasti:

Jatketaan sopimusperusteista kaupunkiseutupolitiikkaa, jolla valtio, yliopistot, ammattikorkeakoulut, kaupunkiseudut ja elinkeinokehitysyhtiöt sopivat alueen pitkäjänteisistä kehittämistoimista. Aie- ja kasvusopimuspolitiikkaa tehdään suurissa kaupunkikeskuksissa koko maassa. Sopimuksilla ohjataan maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuja yhdyskuntarakenteen tiivistymiseksi ja kestäväen kehityksen edistämiseksi. Myös alueiden sosiaalinen eheys otetaan huomioon ja kiinnitetään erityistä huomiota kaupunkiköyhyyden ehkäisyyn.

Hallitusohjelman tavoitteet ja toimenpiteet kuvastavat sitä, että kuntapolitiikan kehittämisessä on tultu uuteen vaiheeseen. Kaupunkien merkitys uudenlaisena urbanisoituneena keskittymänä suomalaisessa kuntajärjestelmässä on korostumassa. Kaupunkikeskittymät ovat muodostumassa myös maaseudun kehittämisen elinehdoksi. Pienet kunnat eivät kykene enää kehittämään riippumattomina elleivät ne saa tukea ja vetoapua alueen kaupungeilta.

Kansallisen kaupunkipolitiikan sopimusperustaisuus kuvastaa politiikan ristiriitaisuutta. Kunnallinen itsehallinto on perustuslaissa ankkuroitu vahva perusta kunnille määritellä melko itsenäisesti paikallisen politiikan suunta. Monissa kysymyksissä kunnallinen itsehallinto ja valtion takaamat kansalaisten perusoikeudet törmäävät toisiinsa jolloin vaatimus kansallisesta ohjauksesta voimistuu.

Hallitusohjelmassa on määritelty kaupunkipolitiikan yleinen linja. Linjaa täsmentää ja tukee valtioneuvoston päätös joulukuussa 2011 valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista hallituskaudelle. Tavoitepäätöksen mukaan kaupunki-, maaseutu- ja saaristopolitiikan keskeiset tehtävät ja toimenpiteet määritellään vaalikaudeksi kunkin poliittikalohkon toimenpideohjelmissa. Kaupunkipolitiikan toimenpideohjelman valmisteli kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. Laajemman poliittisen hyväksynnän se sai hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä, minkä pohjalta ohjelma sittemmin hyväksyttiin työ- ja elinkeinoministeriössä.

Valtakunnalliset alueiden kehittämistavoitteet ovat tärkeä yleinen ja periaatteellinen poliittinen linjaus. Kaupunkien kehittämisen kannalta päätöksessä todetaan mm. seuraavaa:

Metropolialue ja suuret kaupunkiseudut toimivat vahvoina alueidensa vetureina, monipuolisina ja kansainvälisesti kilpailukykyisinä elinkeino-, innovaatio- ja luovuus- ja osaamisympäristöinä. Monikeskuksisuus on maan kehittämisessä vahva kilpailutekijä. Monikeskuksisen aluerakenteen solmukohdat tasapainottavat aluerakennetta ja toimivat maan sisäisessä työnjaossa omiin vahvuuksiinsa erikoistuneina keskuksina. Metropolialueen ja suurten kaupunkiseutujen kehittämisellä parannetaan niiden kykyä palvella alueensa ja ympäröivien alueiden väestöä erikoistuneella palvelutuotannolla. Keskeisiä tavoitteita ovat myös kansainvälisen

kilpailukyvyyn lisääminen, eheän yhdyskuntarakenteen kehittäminen ja sosiaalisesta kestävydestä huolehtiminen. Maakuntakeskukset, teolliset keskukset ja seutukaupungit ovat keskeisessä roolissa, kun etsitään ratkaisuja elinkeinoelämän uudistumiseen, yhteyksien rakentumiseen sekä peruspalvelujen turvaamiseen erityyppisillä kaupunkiseuduilla. (Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista vuosille 2011-2015, 15.12.2011.)

Kaupunkipolitiikan toimenpideohjelma

Kaupunkipolitiikan sisällölliset teemat määrittävät kaupunkipolitiikan toimenpideohjelmassa seuraavasti:

1. Kaupunkien uudistumis- ja kilpailukyvyyn vahvistaminen
2. Sosiaalisen kestävyden vahvistaminen
3. Ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaaminen ja eheä yhdyskuntarakenne

Kaupunkipolitiikka tarkastellaan toimenpideohjelmassa laaja-alaisesti. Eri painopisteet tukevat toinen toisiaan. Kilpailukyvyyn vahvistaminen on perinteisesti ollut suomalaisen kaupunkipolitiikan keskeisin painopiste, poiketen yleiseurooppalaisesta sosiaalista koheesiota painottavasta kaupunkipolitiikasta. (Kaupunkipolitiikan toimenpideohjelma 2012-2015, s.3)

Ohjelmassa käsitellään laajasti kilpailukyvyyn vahvistamisen teemaa. Linjaukset nostavat esille innovaatiokeskittymien kehittämisen, kaupunkien ja korkeakoulujen strategisen yhteistyön, käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan välttämättömyyden, rakennemuutoksen ennakkoinnin ja hallinnan työkalujen kehittämisen, liikenneyhteydet, kulttuurin ja tapahtumien merkityksen kehittämisessä, valtion ja suurten kaupunkien yhteistyön viennin edistämiseksi, kaupunkien vihreän kasvun ja vähähiilisen yhdyskuntakehityksen sekä vetovoimaisten kaupunkiympäristöjen kehittämisen.

Linjausten vahva perusta on taloudellisessa ja elinkeinopoliittisessa kokonaisuudessa, joka saa ymmärrettävästi eniten sijaa ohjelmassa. Sisällöllisessä linjauksissa saa sijansa myös sosiaalisen kestävyden teema. Käsittelytapa on kuitenkin perinteinen siinä mielessä, että sosiaalinen ei ole ohjelman läpikulkeva teema, vaan sitä käsitellään omana ”sektorinaan” analysoimatta sen yhteyksiä mm. kilpailupolitiikkaan ja innovaatioihin.

Ohjelman mukaan sosiaalisen kestävyden vahvistamiseen on Suomen kaupungeissa kuitenkin kasvavaa tarvetta. Toimenpideohjelman arvion mukaan universaali hyvinvointipolitiikka ei enää riitä kaupunkien sisäisten sosiaalisten erojen tasaamiseen, sen rinnalle tarvitaan kohdennettuja toimenpiteitä mm. kaupunkiköyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseen.

Edellä mainittu valtioneuvoston rakennepoliittinen linjaus keskeisten kaupunkiseutujen yhdistymisen tukemiseksi on jatkoa hallitusohjelman linjauksille ja se vahvistaa valtioneuvoston toimivaltaa niissä tapauksissa, joissa alueen kuntien keskinäisillä neuvotteluilla ei päästä eteenpäin yhtenäisen kaupunkirakenteen kehittämisessä.

Kaupunkipolitiikan kansalliset linjaukset muodostavat kokonaisuuden, joka sisältää erilaisia poliittisia viestejä siitä mihin suuntaan kaupunkeja halutaan kehittää. Toisaalta viestit ovat ristiriitaisia ja niistä puuttuu tarkempi määrittely siitä miten ymmärretään Suomen kaupungistumisen tilanne tällä hetkellä. Viestit eivät analysoi yksityiskohtaisesti sitä millainen paikka ja rooli kaupungeilla on kansallisessa kehityksessä.

Sopimuksellinen ohjaus etsii luonnollisesti vielä muotojaan. Valtion eri hallinnonalojen kannalta asia on mutkikas. Hallinnonaloittain tarkastellen valtion ohjaus suuntautuu eri kohteisiin. Ministeriöillä on hyvin erilaisia mahdollisuuksia vaikuttaa kuntien toimintaan. Peruslähtökohta on se, että kuntalaisilla on perustuslaillinen oikeus itsehallintoon. Tässä suhteessa valtion ohjaus on tarkasti rajattua lainsäädännöllä. Ohjelmat ja sopimukset pohjautuvat tällöin kunkin sektorin lainsäädäntöön.

Ministeriöiden kaupunkipoliittinen rooli ja ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtioneuvoston tasolla kaupunkipolitiikkaa koordinoi ja johtaa työ- ja elinkeinoministeriö. Aluekehitystä koskevat asiat siirrettiin sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön vuonna 2008. Edellisen hallituksen peruna metropolipolitiikkaa johtaa ja koordinoi ympäristöministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriön perinteiset ohjauskeinot paikallistasolle perustuvat lainsäädäntöön, erillisiin rahoitusinstrumentteihin ja kansallisiin ohjelmiin. Aluekehitystä ohjaa aluekehittämislaki vuodelta 2010. Sen keskeinen sisältö suuntautuu maakuntien toiminnan ohjaukseen ja se ei anna suoraan mandaattia ohjata kaupunkeja. Kuten hallitusohjelmassa on todettu, perustuu ohjaus sopimuksiin kaupunkien kanssa.

Tältä pohjalta ministeriön ohjauksen pääkohteena ovat elinkeinopoliittiset, aluepoliittiset ja työvoimapolitiittiset kysymykset. Kaupunkipolitiikan kannalta luonnollisesti keskeisiä ovat edellä mainittu päätös alueiden kehittämisestä sekä kaupunkipolitiikan toimenpideohjelma.

Kaupunkipolitiikan koordinaatiota ja ohjausta varten TEM:n johdolla on perustettu useita ryhmiä, jotka yhteistyössä ministeriöiden ja kaupunkien kanssa koordinoivat ja ohjaavat kaupunkipoliittista kehittämistyötä. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä toimii työ- ja elinkeinoministerin johdolla. Työryhmän alaisena toimivat suurkaupunkijaosto, seutukaupunkijaosto sekä kaupunkitutkimusjaosto. Luonnollisesti yhteistyöryhmällä on yhteisiä metropolipolitiikan ryhmään sekä VM:n johtamaan kaupunkiseutujen tukiryhmään.

Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän tehtävänä on asettamispäätöksen mukaisesti koordinoita ministeriöiden kaupunkipoliittisia toimia ja kehittää yhteistyömuotoja valtion ja kaupunkiseutujen kanssa. Ryhmän työn keskeistä aluetta ovat hallitusohjelman mukaisesti valtion ja kaupunkien sopimusmenettelyjen kehittäminen. Asettamispäätöksen mukaan ryhmän tavoitteena on edistää kaupunkiseutujen uudistumis- ja kilpailukykyä, sosiaalista kestävyyttä sekä kykyä vastata ilmastomuutoksen haasteisiin.

Sopimusperustaisen kaupunkipolitiikan merkittäviä ohjauskeinoja nykyisellä hallituskaudella ovat jo aiemmin päätetty MAL-aiesopimukset sekä sovittavana olevat kaupunkien kasvusopimukset ja innovatiiviset kaupungit eli ns. INKA-sopimukset. Osassa kasvusopimuksista on mukana myös sosiaalisen eheyden hankkeet.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö on ollut 90-luvun puolivälistä asti mukana kaupunkipolitiikan erimuotoisissa yhteistyöryhmissä ja niiden jaostoissa. Sosiaali- ja terveysministeriön kuntiin suuntautuvat ohjauskeinot ovat muuttuneet ja ovat edelleen muutoksessa. Peruslähtökohtana on se, että missään sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole kaupunkispesifejä säädöksiä. Kaikki kunnat ovat samassa asemassa. Vuoteen 2010 saakka sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus oli hallinnonalan keskeinen instrumentti ja sitä koskeva laki ohjasi periaatteellisella tavalla sosiaali- ja terveystaloutta. Valtionosuudet keskitettiin 2010 valtiovarainministeriön alaisuuteen.

Valtionosuuslainsäädännön siirron mukana hallinnonalalla tuli arvioitavaksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja rahoitusta koskevien säädösten kotipesä. Keskeisten sisällöllisten lakien, terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki, yhteyteen on tarkoitus luoda uusi järjestämistä, rahoitusta, valvontaa ym. koskeva laki. Lakia valmisteleva työryhmä jättää esityksensä vuoden 2013 loppuun mennessä. Kuntien ohjaus rakentuu sosiaali- ja terveydenhuollossa tällä hetkellä lukuisten sisältöjä ohjaavien lakien varaan.

Sekä terveydenhuoltolaissa että sosiaalihuoltolaissa on säädetty melko yksityiskohtaisesti kunnan velvollisuuksista sosiaalihuollon ja terveydenhuollon järjestämisessä. Kunta on siten keskeinen palveluista vastaava toimija alueellaan. Sosiaalihuoltolaissa, sen 3. luvussa todetaan, että sosiaalihuoltoon kuuluvina tehtävinä kunnan on huolehdittava sen sisältöisinä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään:

1. Sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen;
2. toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle;
3. sosiaaliavustusten suorittamisesta asukkailleen;
4. ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä;
5. sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä;
6. sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan koulutus-, tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan järjestämisestä; sekä sosiaalisen luoton myöntämisestä asukkailleen.

Sen lisäksi, mitä edellä on lueteltu, kunta on alueellaan velvollinen toimimaan muutoinkin sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi.

Sosiaalihuoltolaki on parhaillaan uudistettavana. Laajapohjainen työryhmä jätti mietinnön asiasta vuoden 2012 kesällä.

Terveydenhuoltolaissa kunnan tehtävät on säädetty melko yksityiskohtaisesti niin perusterveydenhuollon kuin erikoissairaanhoidonkin osalta. Lain tarkoitus määritellään sen 1. pykälässä ja se kuvastaa kunnan tehtävien laajuutta ja merkittävyyttä terveydenhuollossa.

Lain tarkoituksena on:

1. edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, hyvinvointia, työ- ja toimintakykyä sekä sosiaalista turvallisuutta;
2. kaventaa väestöryhmien välisiä terveysteroja;
3. toteuttaa väestön tarvitsemien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta;
4. vahvistaa terveydenhuollon palvelujen asiakaskeskeisyyttä; sekä
5. vahvistaa perusterveydenhuollon toimintaedellytyksiä ja parantaa terveydenhuollon toimijoiden, kunnan eri toimialojen välistä sekä muiden toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellinen uudistus on meneillään kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Uudistus voi merkitä muutoksia kunnan rooliin. Joka tapauksessa näyttää siltä, että suurten kaupunkien ja kaupunkikeskusten rooli korostuu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä.

Lakien ohella kuntaohjaus nojautuu keskeisesti Kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelman varaan. Ohjelma perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettuun lakiin. Tässä ns. Kaste-ohjelmassa määritetään valtioneuvoston päätöksellä ne keskeiset kehittämisalueet ja hankkeet, joita kunnissa halutaan tukea ja kehittää. Ohjelmassa määritellään myös tavoitteita tukevat keskeiset lainsäädäntöhankkeet, ohjelmat, suositukset sekä valvonnan painopisteet. Kaste-ohjelman merkittävyyttä ja vaikuttavuutta on omiaan korostamaan se, että ministeriö on pyrkinyt vähentämään muuta hanketoimintaa ja keskittämään kehittämistyön Kaste-ohjelman alle laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Ohjelman toteutusta koordinoivat alueella alueelliset johtoryhmät, joissa keskuskaupunkien rooli on keskeinen.

Käynnissä olevassa Kaste-ohjelmassa tavoitteena on, että:

1. Hyvinvointi- ja terveyserot kaventuvat
2. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet ja palvelut on järjestetty asiakaslähtöisesti.

Tarkoitus on, että painopistettä siirretään ongelmien hoidosta fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin aktiiviseen edistämiseen ja ongelmien ehkäisemiseen koko väestössä.

Kaste-ohjelman tavoitteiden kannalta kunnissa on nähty ongelmallisena se, että ohjelma lukitsee helposti kehittämistoimet koskemaan vain sosiaali- ja terveyssektoria kun tarve olisi nimenomaan saada aikaan uudenlaisia rajat ylittäviä kehittämiskonsepteja.

Sosiaali- ja terveysministeriö on osallistunut kaupunkipolitiikan koordinaatioon valtioneuvoston tasolla 90-luvun alkupuolelta alkaen. Ministeriö on rahoittanut pieneltä osin yhtäältä kaupunkitutkimusta (Suomen akatemian kaupunkitutkimusohjelma), lähiöhankeita sekä kaupunkispesifejä selvityksiä. Ministeriö on ollut mukana kunta- ja palvelurakennehankkeen kaupunkiseutuja koskevissa selvityksissä ja ohjauksessa.

Kaupunkipolitiikan koordinaatiossa sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole ollut kovin vahvaa roolia. Hallinnonalan oma lainsäädäntö ei ole tunnistanut kaupunkispesifejä kysymyksiä ja oma kuntaohjaus sektorilainsäädännön kautta on ollut perinteisesti vahvaa. Ministeriön rahoitusinstrumentit kehittämishankkeiden tukemisessa ovat sidotut em. Kaste-ohjelmaan. Myöskään EU:n rahastojen hankkeissa ministeriöllä ei ole ollut vahvaa roolia. Näistä lähtökohdista sosiaali- ja terveysministeriölle on jäänyt kaupunkipolitiikassa usein rooli kommunikoida palveluja ja syrjäytymistä sekä köyhyyttä koskevissa kysymyksissä. Selkeää laajempaa sosiaali- ja terveystipoliittista ja hyvinvointipoliittista kaupunkilinjausta on ollut vaikea muodostaa. Osittain tämä on johtunut siitä, että Suomen kaupunkipoliittisissa linjauksissa on korostunut elinkeinopolitiikkaan liittyvät kilpailukyvyyn, innovaatiotoiminnan sekä maankäytön ja liikenteen kysymykset. Hyvinvointipoliittiset, sosiaalipoliittiset kysymykset on nähty useimmiten sektoripoliittisina, täydentävinä kysymyksinä.

Maakuntatason ja kuntatason hyvinvointipoliittiset ohjelmat ovat paikallistasolla tuoneet esille laajemman koordinaation tarpeen. Useissa kunnissa toteutetut uudenlaiset palvelurakennemuutokset ovat muuttaneet työnjako- ja yhteistyörakenteita radikaalilla tavalla. Tilaaja-tuottaja -mallit, elinkaarimallit, sopimusohjausmallit ym. luovat yli perinteisten sektorirajojen meneviä palvelukonsepteja, joissa ahdas sektorikohtainen ohjaus ei enää riitä. Esimerkiksi sosiaalihuollon rajaus perinteisin orientaatioin ei enää välttämättä toimi rakenteessa, jossa lasten ja perheiden palveluja suunnitellaan sosiaalisen tuen, kasvatuksen ja koulutuksen kokonaisuudessa.

Keskushallinnon ohjausinstrumentit ovat muuttuneet viimeisen parin vuosikymmenen aikana ja sen vuoksi myös sosiaali- ja terveysministeriö on joutunut etsimään uudenlaisia tapoja kuntien ohjaukseen. Yksityiskohtaisen säätelyn muututtua puitelainsäädännöksi ja rahoituksen muututtua tukemaan päätösvallan delegointia kuntiin, ovat kansallisten tavoitteiden toimeenpanon mahdollisuudet muuttuneet. Tilalle ovat tulleet yhä enemmän hanketason ja ohjelmason ohjausinstrumentit, joissa ei ole ollut mukana sektorirajat ylittäviä kaupunkispesifejä aineksia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön kuntiin suuntautuvaa ohjausta koskeva lainsäädäntö on runsas. Ohjaus suuntautuu kaikkiin kuntiin eikä kaupunkispesifiä ohjausta juuri ole. Toisaalta tietyt koulutus- ja kulttuuripalvelut ovat tosiasiallisesti keskittyneet enemmän kaupunkeihin jolloin myös niiden ohjaus koskettaa enemmän kaupunkia. Opetuksen ja kulttuurin toimiala on hyvin laaja. Tärkeimmät ohjaavat instrumentit

liittyvät lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta sekä kasvatusta, koulutusta ja kulttuuria koskevat sektorikohtaiset lait. Tärkeimpiä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla olevia koulutusta ja kasvatusta koskevia näistä ovat päivähoitolaki, perusopetuslaki, lukiolaki, laki ammatillisesta koulutuksesta, laki ammatillisesta aikuiskoulutuksesta sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Kulttuuritoimen puolella ohjaavaa lainsäädäntöä ovat mm. laki kuntien kulttuuritoiminnasta, museolaki, liikuntalaki, nuorisolaki ja kirjastolaki.

Valtioneuvosto hyväksyy joka neljäs vuosi koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman (KESU), jossa täsmennetään hallitusohjelmaan sisältyviä tavoitteita. Kesu toimii hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmana ja sisältää koulutuksen keskeiset laadulliset, määrälliset ja rakenteelliset linjaukset.

Edellä mainitun ohjauksen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriöllä on, kuten muillakin ministeriöillä, sekä omia, että hallitusohjelmaa tukevia ohjelmia ja kehittämishankkeita, jotka tukevat kunkin alan lainsäädännöllisiä tavoitteita. Kuluvan hallituskauden ohjelmaan kuuluva yhteiskuntatakuuta täydentää koulutustakuu. Mm. nuorisolaissa on edellytetty tehtäväksi hallituskaudeksi lapsi- ja nuorisopoliittinen kehittämisohjelma eri sektoreiden yhteistyönä.

Edellä mainittu tehtävien kirjo osoittaa, että opetus- ja kulttuuriministeriöllä on luonteensa puolesta melko vahva itsenäinen ohjausvalta kuntiin. Osa periaatteellisista kysymyksistä koskettaa luonnollisesti koko valtioneuvoston toimivaltaa. Kaupunkipoliittinen koordinaatio voi toteutua tältä osin vain edellä mainituissa kehyksissä. Opetus- ja kulttuuriministeriön rooli kaupunkipoliittisessa koordinaatiossa on ollut samankaltainen kuin sosiaali- ja terveysministeriöllä.

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriö ohjaa maankäytön ja kaavoituksen ja asumisen kysymyksiä sekä ympäristöpolitiikkaa. Vahvin ohjausinstrumentti suhteessa kuntien toimintaan on maankäyttö- ja rakennuslaki. Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää: (Maankäyttö- ja rakennuslaki, 5§)

1. turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista;
2. yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta;
2 a. riittävän asuntotuotannon edellytyksiä
3. rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista;
4. luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä;
5. ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä;
6. luonnonvarojen säästeliästä käyttöä;
7. yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista;

-
8. yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta;
 9. elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä;
 10. palvelujen saatavuutta; sekä
 11. liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

Asemakaavan sisältötavoitteet (maankäyttö- ja rakennuslaki 54 §) ohjaavat edellistä konkreettisemmalla tasolla sitä miten paikallistasolla kaavoitetaan ja rakennetaan.

Edellä luetellut lain viidennen pykälän tavoitteet kuvastavat kansallisen ohjauksen yleisiä tavoitteita alueiden käytössä. Ne luovat pohjan sille, mitä kunta ja kaupunki itsehallinnollisena toimijana suunnittelee ja toteuttaa.

Asumista koskeva säätely koskettaa osaltaan myös kuntia. Tärkeimmät näistä säädöksistä ovat vuokra-asumista koskeva lainsäädäntö, omistusasumista koskeva lainsäädäntö sekä asumisen avustuksia lainoitusta koskeva lainsäädäntö.

Luonnollisesti säädökset ja ohjelmat, jotka koskettavat ympäristöä ja kestävästä kehitystä liittyvät osaltaan myös kaupunkipoliittiseen ohjaukseen.

Ympäristöministeriöllä on lain lisäksi mahdollisuus yhdessä kaupunkien kanssa ohjata suunnittelua erillisillä ohjelmilla ja strategisilla tavoitteilla. Tässä suhteessa merkittäviä ovat olleet valtioneuvoston hyväksymät asuntopoliittiset ohjelmat, lähiöohjelmat, pitkäaikaisasunnottomuus-ohjelmat sekä kaupunkien kanssa solmitut MAL-sopimukset (maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset)

Ympäristöministeriön ohjauksen alueellisina toimijoina ovat ELY-keskukset (Elinkeino, liikenne ja ympäristökeskukset). Ympäristöministeriön rooli kaupunkipoliittisessa koordinaatiossa on ollut vaihteleva, mutta kuitenkin melko vahva. Maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymysten nivoutuminen kaupunkiseutujen kasvun ja kehityksen olennaisiksi kysymyksiksi on korostanut kaavoituksesta ja asumisen suunnittelusta vastaavan ministeriön roolia. Ympäristöministeriön rooli on ollut keskeinen myös lähiöiden/asuinalueiden kehittämisessä sekä asunnottomuuden poistamisen ohjelman vetovastuussa sekä metropolipolitiikan kehittämisessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikennettä koskeva valtion ohjaus on erittäin laaja kokonaisuus. Se kattaa henkilöliikenteen, tavaraliikenteen ja ulkomaan liikenteen maalla, merellä ja ilmassa. Liikenne- ja viestintäministeriöllä on omat ohjausinstrumentit liikennepolitiikan suuntaamiseksi. Liikenteen ja viestinnän lainsäädäntö on hyvin runsas ja sen ohjausvaikutukset ulottuvat laajasti yhteiskuntaan. Fyysien infrastruktuurin lisäksi tärkeä osa liikennesuunnittelua on liikennejärjestelmäsuunnittelu. Se pitää sisällään myös joukkoliikenteen, kevyen liikenteen ja liikkumisen ohjauksen. Joukkoliikennettä voivat järjestää kunnat, kaupunkiseudut ja Elinkeino- Liikenne ja Ympäristökeskukset.

Liikennepolitiikan lähivuosien suunnittelun kannalta keskeinen asiakirja on valtioneuvoston antama liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle vuonna 2012. Se on

liikennehallinnon ohjenuora. Selonteko linjaa runsaan määrän tavoitteita lähivuosille. Liikenteen suunnittelussa törmäävät merkittävät intressit. Kunnat ja kaupungit haluavat luonnollisesti valtion huolehtivan merkittävistä väylistä kuntien edun mukaisella tavalla. Valtion kannalta taas on merkityksellistä se, että paikalliset ratkaisut tukevat valtakunnallisia ja alueellisia pyrkimyksiä. Erityisenä kaupunkispesifinä kysymyksenä selonteossa arvioidaan suurten kasvavien kaupunkiseutujen tilannetta.

Edellisten lisäksi Liikennevirasto ja maakuntien liitot yhdessä kuntien kanssa tekevät liikennestrategioita, jotka ohjaavat kuntien toimintaa

Liikenne- ja viestintäministeriö on osapuolena MAL aiesopimusmenettelyssä. Tällä sopimuksella valtion ja kaupunkien kesken pyritään eheän, toimivan ja kilpailukykyisen kaupunkiseudun luomiseen. Sopimuksissa neuvotellaan liikennettä koskien sekä liikennepalveluista että liikenneinfrastruktuuriin liittyvistä toimista. Tavoitteena on mm. maankäytön ja liikenteen toimien yhteensovittaminen ja kestävien liikennemuotojen edistäminen.

Valtiovarainministeriö

Aikaisempi sisäasiainministeriön kuntaohjauksessa vastannut osasto siirrettiin valtiovarainministeriöön vuonna 2008. Samassa yhteydessä aluekehitysasiat siirrettiin sisäasiainministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön. Valtiovarainministeriön roolia kuntaohjauksessa vahvistivat myöhemmin sinne siirretyt kuntien peruspalvelujen valtionosuustehtävät. Valtionosuustehtävien lisäksi keskeisiä ohjausinstrumentteja ovat kuntalaki ja kuntajakolaki. Heinäkuun alusta 2013 voimaan astunut kuntarakennelaki korvaa keskeisiltä osin kuntajakolain säädökset. Näiden lisäksi meneillään olevassa kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa valtiovarainministeriöllä on ollut lainsäädännöllisenä tukena laki kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta.

Kunta- ja palvelurakennemuutostuksessa on ollut pyrkimys sekä kuntauudistukseen että kuntien sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen. Valtiovarainministeriön vahvin rooli on liittynyt kuntarakenteen uudistamiseen. Tämän sisällä erityisenä pyrkimyksenä on ollut kaupunkiseutujen rakenteen ja yhteistyön kehittäminen. Tämän vuoksi ministeriö ohjaa suurimpien kaupunkiseutujen toiminnallisen kokonaisuuden arviointia.

Valtiovarainministeriö asetti 10.9.2012 ”Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän”. Työryhmän työllä on tarkoitus yhteistyössä eri ministeriöiden voimin tukea kaupunkiseutujen selvitystyötä.

Valtiovarainministeriön rooli kaupunkipoliittisessa ohjauksessa on kaksijakoinen. Toisaalta valtiontalouden kehysmenettelyn tiukentuminen sitoo kunnat yhä vahvemmin osaksi valtiontalouden suunnittelua ja sitä kautta valtiovarainministeriön rooli on vahventunut kuntia ohjaavana ministeriönä. Toisaalta kuntarakenteen uudistaminen on tuonut ministeriölle uusia välineitä ohjata kuntia.

Kaupunkipolitiikan valtion ohjaus, yhteenvetoa

Valtion ohjaus kuntiin nojaa perustuslakiin, jossa määrittyy yhtäältä valtion rooli ja tehtävät ja toisaalta kunnallisen itsehallinnon luonne ja sisältö. Urbanisoitumisen myötä myös kuntien luonne on muuttunut. Kaupungit ovat alueellaan erilaisia toimijoita kuin pienet kunnat. Kaupunkispesifi ohjaus nojaa kuitenkin ensisijassa valtion ja kaupunkien välisiin sopimuksiin.

Kuten edellä on arvioitu, ministeriöiden ohjausvalta suuntautuu kuntiin kokonaisuudessaan ja perustuu lainsäädäntöön. Tosiasiallinen ohjausvalta on vähitellen siirtynyt suorasta lainsäädännöstä valtionalouden ja budjettivallan puolelle. Ns. kestävyysvajepuheen myötä kunnallistalous on kytketty yhä tiiviimmin osaksi koko julkista taloutta ja tätä kautta kuntien taloudellinen päätösvalta on siirtymässä entistä enemmän osaksi valtion talouden kehysten luomaa valtaa. (Rakennepoliittinen ohjelma...2013, 16) Tätä kirjoitettaessa useat kaupungit ovat ilmoittaneet lainsäädännön mukaisten yhteistoimintaneuvottelujen aloittamisesta henkilöstön vähentämiseksi. Taustalla ovat valtioneuvoston rakennepoliittisen päätöksen mukaiset kiristykset kuntatalouteen. Valtionosuusleikkausten lisäksi tavoitellaan yhden miljardin euron säästöjä kuntatalouteen. Näillä toimilla on radikaali vaikutus kaupunkien strategiseen suunnitteluun. Voidaan olettaa, että kuluvan syksyn ja talven aikana kaupunkien strateginen keskustelu suuntautuu kysymykseen siitä, mitkä ovat kunnan perustehtävät?

Sektoroituneen valtiokoneiston paikallistasolle suuntautuva ohjaus pyrkii korostamaan niitä perustavoitteita, mitkä hallinnonalan lainsäädännössä nähdään tärkeiksi. Erilaisten ohjausinstrumenttien kautta muodostuva ohjausvalta ei välttämättä taivu kovin hyvin uudenlaisiin sopimuksellisiin kuvioihin. Kaupunkien kannalta sopijana pitäisi olla yksi ja sama valtio, mutta kansallisen politiikan ja hallinnon käytäntö perustuu kuitenkin erilaiseen työnjakoon ja erilaisiin intresseihin. Kullakin hallinnonalalla on oma lainsäädäntö ja sitä tukevat ohjausinstrumentit, jotka tosiasiasa ovat vahvimpia ohjaavia tekijöitä. Kaupungit kritisoivat usein valtion suunnasta tulevaa ristiriitaista ohjausta ja epäluotettavuutta sopimuskumppanina.

Kaupunkipolitiikka on herkkä myös poliittisille heilahteluille ja suhdanteille. Se poliittinen koalitio, jolla on intressi kaupunkien kehittämiseen, määrittelee kaupungit keskeiseen asemaan koko maan kehittämisen kannalta. Ne poliittiset voimat, joiden kannatusperusta nojautuu maaseudun väkeen, eivät näe kaupungeja keskeisessä asemassa. Pitkäjänteinen kaupunkipolitiikka ei ole tämän vuoksi saanut vahvaa jalansijaa.

Kritiikkiin on yritetty vastata kehittämällä sektorirajat ylittävää yhteistyötä valtioneuvoston tasolla. Kaupunkipoliittisilla yhteistyöryhmillä on kyetty lisäämään yhteistä keskustelua ja yhteistä tietoisuutta kaupunkipoliittisten linjausten tarpeellisuudesta. Koordinoitu, yhteinen ohjaus on kuitenkin jäänyt melko tehottomaksi, koska lopulta kukin ministeriö on toiminut omien strategioiden ja ohjelmien pohjalta.

Oman tarkastelunsa vaatisi se, missä määrin eri kanavista tuleva kansallinen ohjaus vahvistaa paikallisella tasolla kunkin profession valtaa puolustaa oman sektorinsa asioita. Maankäyttöä ja asumista suunnittelevat, elinkeinopolitiikkaa suunnittelevat ja

palveluita suunnittelevat nojautuvat kukin omaan lainsäädäntöönsä ja kansallisiin ohjelmiin ja ohjaukseen. Kaupunkien keskusjohdon tehtävänä on kutoa tästä kokonaisuudesta yhteinen paikallinen strategia.

Viestien mukaan kaupungeilla on alueellaan veturirooli, ne ovat monipuolisia, kansainvälisen kilpailukyvyn, elinkeinopolitiikan, innovaatio- ja osaamisympäristöjä. Roolia ja vaikutusta oman alueen kestävässä hyvinvoinnissa ja kilpailukyvyssä luvataan vahvistaa. Sekä alueiden kehittämistavoitteissa että kaupunkipolitiikan toimenpideohjelmassa lähtökohtana on kilpailukyvyn ja elinvoiman vahvistaminen sekä väestön hyvinvoinnista huolehtiminen. Toimenpideohjelma pureutuu hiukan perusteellisemmin myös sosiaalisen kestävyuden vahvistamiseen.

Se retoriikka, millä kaupunkipolitiikkaa kuvataan ja perustellaan, on hyvin yhdenmukainen uuden julkisen johtamisen (New Public Management) perusajattelun kanssa. Niin valtiollisella tasolla kuin myös kaupunkien tasolla keskeiset säännöt perustuvat kansainväliseen kilpailuun ja pärjäämiseen globaalissa kilpailussa. Sen kerrotaan vaativan sopeutumista ja antautumista kilpailuun, innovaatiokyvyn ja osaamisen kehittämistä (Moisio 2012,303-321)

6 Kaupunkien strateginen kehittäminen

Tässä yhteydessä en lähde arvioimaan kovin laajasti strategioiden yleistä roolia ja merkitystä kaupunkien suunnitelmissa ja toiminnoissa. Analyysini kohdistuu niihin konkreettisiin strategiisiin suunnitelmiin, joita tutkittavissa kaupungeissa on tehty. Eriytyisen kiinnostuksen kohteena minulla on strategioiden painotukset ja sisältö. Strategioiden ohjaava merkitys on usein asetettu kyseenalaiseksi. Niiden tausta-ajattelua on tarkasteltu kriittisesti monissa yhteyksissä. (Virkkunen 1990, Mintzberg 1994, Mintzberg & Ahlstrand & Lampel 2005, Porter & Kramer 2011, Doz & Kosonen 2008, Julkisojohtamisen kannalta katso myös kiintoisa keskustelu Dunleavy & Margetts & Bastow & Tinkler 2005 sekä Vries 2010)

Heikki Helin ja Sakari Möttönen ovat tuoreessa tutkimuskatsauksessaan (2012, 133) arvioineet spesifisti eri kaupunkien strategioita ja päätyneet arvioon, että keran valtuustokaudessa tehtävällä strategiapaperilla ei ole paljonkaan arvoa. Sen sijasta strategiatyön tulisi olla poliittisten päättäjien, kuntalaisten ja muiden toimijoiden sekä virkajohdon ja henkilöstön välisessä kanssakäymisessä jatkuvasti muotoutuva kunnallinen toimintakulttuuri. Strategia muotoutuu tällöin enemmän prosessuaaliseksi, eri toimijoiden jatkuvaa vuoropuhelua edistäväksi toimintatavaksi.

Helin & Möttösen kritiikki kohdistuu erityisesti strategiatyön tausta-ajatteluun, jota he arvioivat tavoiterationaaliseksi kesyjen ongelmien ratkaisupyrkimyksiksi. Määrittelemällä vision, tavoitteet ja keinot ja pyrkimällä toimimaan tällä logiikalla unohdetaan se, että ihmiset ja organisaatiot eivät todellisuudessa toimi näin. Perinteinen tavoiterationalistinen strateginen suunnittelu erottaa toisistaan suunnittelun ja käytännön toiminnan. Asettaessaan visioita suunnittelijat erottavat toisistaan arvot ja tosiasiat, tavoitteet ja keinot sekä suunnittelun ja toteutuksen. (Virkkunen 1990, 167-169; Virkkunen & Ristimäki 2012)

Ihmisten toiminnassa tavoitteiden asettelu, keinojen valinta ja palaute ja korjausliikkeet sekä itse toiminta lomittuvat joka hetki yhteen, jolloin itse toiminnassa on koko ajan läsnä nämä kaikki elementit. Parhaimmillaankin tavoitteiden ja päämäärien asettaminen strategisessa suunnittelussa tuottaa vain eräänlaisia työhypoteeseja tulevasta. Tässä suhteessa tavoiterationaalinen suunnittelu ei vastaa todellisuuden tarpeisiin. Strateginen suunnittelu kykenee ehkä parhaimmillaan toistamaan sen mitä joka tapauksessa tässä ja nyt tehdään. (Virkkunen 1990)

Edellä esitetty kritiikki ei poista tarvetta aitoon vaihtoehtojen punnintaan ja tulevaisuuden suunnitteluun. Kyse on vain siitä, että on tunnistettava suunnittelun mahdollisuudet ja rajat. Parhaimmillaankaan kaupunkistrategia ei voi tavoittaa samaa mitä yritystasoinen strategia sisältää. Yrityksillä on usein selkeämpi toiminnan tavoite. Toi-

minnan valintavaihtoehtoja punnittaessa yrityksellä on usein mahdollisuuksia todellisiin valintoihin. Samoin yritys kykenee parhaimmillaan selkeään päätöksentekoon.

Esitetyistä kriittisistä huomioista ja varauksista huolimatta arvioin, että kaupunkistrategia voi parhaimmillaan sisältää tärkeitä teemoja. Se kuvastaa joka tapauksessa koonnoksen niistä asioista, jotka tällä hetkellä ovat kaupungin johtamisen kannalta tärkeitä. Tässä tutkimuksessa en siten arvioi strategian toimeenpanon realistisuutta ja mahdollisuuksia, vaan arvioin enemmänkin esille nostettujen teemojen luonnetta ja teemojen keskinäisiä suhteita.

Kaupunki toimii monialaisena organisaationa, jolla on lukuisa määrä yhteiskunnallisia velvoitteita. Päätöksenteko on useimmissa asioissa erilaisten poliittisten ja muiden intressien yhteensovittamista jolloin tehtävät valinnat eivät välttämättä ole kaikkien hyväksyttävissä. Tässä suhteessa itse strategisten valintojen teko voi olla hyvin rajattua. Moninaisuus ja useat äänet, intressit ja edut voivat olla myös toiminnan rikkaus jolloin strategisen suunnittelun ydin piilee siinä miten moninaisuutta hallitaan ja kehitetään eteenpäin. Rajoituksia asettavat myös kansallisen ja Eu-tason lainsäädännön velvoitteet ja valtion kansallinen ohjaus, joissa kaupungin omien vaihtoehtojen valinta on melko rajattu.

Strategisen suunnittelun asema ja luonne vaihtelevat eri kaupungeissa. 80-luvun ja 90-luvun tavoite- ja tulosjohtamisen perinteeseen on sekoittunut julkisen keskustelun tuottamia aineksia ”uudesta julkisesta johtamisesta” (New Public Management). Vivahteiltaan erilaiset tilaaja-tuottajamallit palvelujen organisoinnissa, toimintojen ulkoistamiset, sopimusohjausmallit, konsernijohtamismallit, pormestarimallit jne. ovat monimuotoistaneet kaupungin toimintatapaa, jolloin strategisen suunnittelun edellytykset ovat muuttuneet radikaalisti. Samaan aikaan kuntalaisten ja palvelujärjestelmien asiakkaiden vaatimukset ja rooli ovat muuttuneet. Asiakslähtöisyyden ja asiakaskeisyyden vaatimukset sopivat huonosti yhteen järjestelmälähtöisten ja kaupunkiorganisaatiokeskeisten suunnittelu- ja toimintamallien kanssa.

Monissa kaupungeissa kaupunkistrategia on määritelty yleistasoiseksi ja yhteenkoavaksi suunnitteluasiakirjaksi ja prosessiksi, jota täydentävät toimintasuunnitelmatyyppiset ohjelma-asiakirjat. Tällöin strategiaan kytketään mm. hyvinvointipoliittiset ohjelmat, elinkeinopoliittiset ohjelmat, ilmasto-ohjelmat jne. Ohjelmat muodostavat myös perustan vuosittaisille talousarviokäsittelyille. Eräissä kaupungeissa strategisen suunnittelun ja ohjelmatyön lisäksi on laadittu poliittisten ryhmien yhteinen sopimus valtuustokaudelle.

Kaupunkistrategian luonne on edellä arvioidun perusteella toisenlainen verrattuna yritysten strategioihin. Alustavasti voisi määritellä, että kaupunkistrategia on erityinen kaupungin johtamisen väline, jolla kaupungin keskeisiä toimijoita, verkostoja ja sidosryhmiä kutsutaan mukaan yhteiseen keskusteluun kehittämisen keskeisistä tavoitteista.

Strategiaprosessien luonne vaihtelee hyvin paljon kaupunkien kesken. Kyse on perinteen erilaisuudesta, kaupunkien erilaisista rooleista alueellaan. Kaupungin johtamisen rakenne ja keskeisten henkilöiden orientaatiot määrittävät myös hyvin paljon prosessin

luonnetta. Suunnittelun julkilausuttuna pyrkimyksenä voi olla avoimuus ja kaikkien toimijoiden ja sidosryhmien kutsuminen mukaan vaikuttamaan, mutta todellisuudessa prosessi voi tuottaa kaupunkiorganisaation suunnitelman, jossa muiden sitoutuminen on näennäistä tai näkymätöntä. Toisaalta suunnittelun avaaminen laajaksi, julkiseksi keskusteluksi vaatii kaupungin johdolta paljon. Useissa kaupungeissa on kokemuksia siitä miten kansalaisfoorumit, verkkokeskustelut sekä sidosryhmäkuulemiset tuottavat ideoita, lisäävät kiinnostusta ja ennen kaikkea lisäävät tietoa kaupungin toiminnasta. Prosessin onnistumisen kannalta on tietysti olennaista se, että kaupungin poliittiset päättäjät löytävät oikean roolin strategisessa suunnittelussa. Oikeastaan sitä vartenhan edustuksellinen demokratia toimii.

Strategisen suunnittelun keskeinen sisältö muotoutuu usein pitkän ja monimuotoisen, eri tahoja yhteenkokoavan keskustelun tuotoksena. Keskustelut tuottavat hyvin harvoin mitään yllättävää, uutta ja luovaa. Pessimistisimmät kuvaavat strategiaprosessia siten, että jatketaan sen tekemistä mitä ennenkin on tehty. Toisten mielestä sidosryhmien intressit tuovat uusia vivahteita suunnitteluun. Valtion ohjaus näkyy suunnitteluun heikosti, mutta todellisuudessa lainsäädäntö, sektoriministeriöiden edellyttämät ohjelmat ja kehityshankkeet tuovat suunnitteluun usein merkittäviä reunaehtoja ja sisältöjä. Pitkällä tähtäyksellä suunnitteluun vaikuttaa hyvin merkittäväällä tavalla yleinen julkinen keskustelu mm. valtion ja kuntien roolista, taloudesta, elinkeinoelämästä ja sosiaalipolitiikasta. Strategiat heijastelevat melko uskollisesti niitä keskeisiä teemoja, joista kansallinen politiikka ja julkinen keskustelu muodostuvat.

Esittelen seuraavassa lyhyesti luonnehdinnan kustakin tutkittavasta kaupungista ja tiivistelmän kaupunkistrategiasta. Tämän lisäksi olen koonnut liitteeseen 1. taulukon muotoon pääosat kunkin kaupungin strategiasta. Turun osalta strategian laadinta on kesken, joten tässä viitataan Turun kaupungin johdon esittelemiін suunnitelmiін strategiaprosessin sisällöstä ja luonteesta.

Jyväskylä

Jyväskylän kaupunki sai kaupunkioikeudet 22.3.1837. Kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahti yhdistyivät vuoden 2009 alussa. Kaupungin väkiluku oli vuoden 2011 lopussa 132 062. Jyväskylän seutukunnalla on asukkaita yli 175 000. Kaupungin pinta-ala on 1466,5 neliökilometriä.

On hyvin kiehtovaa yrittää määritellä kaupunki siten, että se sisältäisi olennaiset piirteet kaupungin historiasta, maantieteellisestä sijainnista, väestöstä, rakenteesta, toiminnasta ja tulevaisuudesta. Kaupunki näyttäytyy kullekin omanlaisenaan. Johtaville virkamiehille kaupungilla on eräällä tavalla virallisempi asema kuin esimerkiksi tavallisilla asukkailla. Pysin kaupunkien virkamiehiä haastatellessani avaamaan tätä yleistä määrittelyä kysymällä yksinkertaisesti ”Mikä tämä kaupunki on?” Täsmensin keskustelussa eräitä teemoja viittaamalla kaupungin historiaan, maantieteelliseen asemaan ja joissakin tapauksissa myös maineeseen ja imagoon.

Jyväskylän luonnetta on kuvattu mm. seuraavin määrein. Kaupunki on kylä Pohjanmaan ja Pönttövuoren välissä. Sijaitessaan keskellä ja välissä kaupungissa on vähän kantaväestöä ja paljon muualta tulleita. Kaupunki tunnetaan myös vanhana sivistys- ja koulukaupunkina, jossa on paljon opiskelijoita. Opiskelijoihin ja nuoriin liittyvät kysymykset nousevat keskeisiksi, ei vain sen vuoksi, että heitä on paljon, vaan myös sen vuoksi, että opiskelijat muodostavat myös jatkossa osan tärkeää väestöllistä pohjaa joka joko lähtee tai jää paikkakunnalle. Näin he jatkavat sitä välitilassa olemisen perintöä, joka kaupunkia on leimannut historiansa ajan. Kaupungissa on perinteisesti ollut paljon sekä työväestöä mm. puunjalostuksen ja metalliteollisuuden vuoksi, mutta toisaalta väestö on myös aika keskiluokkaista vanhan traditionsa vuoksi. Keskinen Suomi oli myös siirtokarjalaisten tärkeää asuttamisaluetta ja niin myös Jyväskylässä on edelleen Karjalasta tulleita ja heidän jälkeläisiään. Jyväskylän tulevaisuutta suunniteltaessa ymmärretään, että sivistyskaupungin traditio kyllä kantaa edelleen ja se on tärkeä elementti, mutta se ei välttämättä pohjasta riittävästi kehittämisstrategiaa. Teollisen toiminnan muutos muuttaa myös väestöllistä profiilia.

Kaupungin tilannetta kuvataan usein siten, että se on käynyt läpi aika voimakkaan nousubuumin teknologian kehityksen mukana. Se on laajentunut kuntaliitosten ja väestönkasvun myötä jo suureksi kaupungiksi. Perinteinen teollisuus on supistunut ja teknologian voimakkain nousubuumi on laantunut. Yliopisto ja tiedemaailman muutosvirrat vaikuttavat myös kaupungin suunnitelmiin. Kaikkiaan useissa puheenvuoroissa tuodaan esille arvio siitä, että kaupunki on nyt tienrysteyksessä sekä aineellisesti että henkisesti.

Jyväskylän kaupunkistrategia on hyväksytty valtuustossa 22.3.2010. Lähtökohtana strategiassa on hyväksytty visio:

Jyväskylä – kilpailukykyinen kaupunki, joka tarjoaa kannustavat mahdollisuudet elämiseen, yrittämiseen ja opiskeluun.

Vision toteuttamiseksi kaupunki ilmoittaa tavoitteekseen:

- *Edistää kuntalaisten hyvinvointia eri elämänvaiheissa*
- *Turvata peruspalvelut kaikille*
- *Parantaa kaupungin kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä*
- *Vahvistaa työpaikkakehitystä*

Strategiset valinnat koostuvat seuraavista teemoista, joiden sisällä esitetään konkreettisemmin toimintalinjoja ja tavoitteita sekä toimenpiteitä ja kehittämishankkeita:

Jyväskylän kaupungin kehitysedellytysten turvaaminen: kilpailukyky, kaupunki- ja elinkeinopolitiikka, kaupunkirakenne ja ympäristö

- *Vireä elinkeinoelämä sekä työpaikkojen ja asukasmäärän kasvu*
- *Edelläkävijä kuntarakenteiden, kuntien yhteistoiminnan ja kaupunkipolitiikan uudistamisessa*
- *Eheä ja vetovoimainen yhdyskuntarakenne sekä ilmasto- ja ympäristömuutoksiin vastaaminen*

Kuntalaisten osallisuudesta ja hyvinvoinnista huolehtiminen: palvelut, kulttuuritarjonta ja hyvinvointipolitiikka

- *Aktiivinen koulutus- ja sivistyskaupunki, jossa on nuorekas ja monikulttuurinen ilmapiiri*
- *Sosiaalista oikeudenmukaisuutta toteuttava hyvinvointipolitiikka sekä tehokas ja alueellisesti kattava palvelurakenne*
- *Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen sekä monipuolinen yhteistyö kansalaisyjärjestöjen kanssa*

Kaupunkiorganisaation toimivuus: talouden ja toiminnan ohjaus sekä organisaatiokulttuuri ja –rakenne

- *Terve kuntatalous sekä palvelujen ja investointien sovittaminen taloudellisiin voimavaroihin*
- *Demokratiaa ja tehokkuutta tukeva uuden sukupolven organisaatio*

Jyväskylän strategia on melko perinteinen paljolti organisaatiolähtöinen strategia, jossa tunnistetaan hyvin kaikki keskeiset sidosryhmät ja toimijat. Möttösen arvion mukaisesti se ei sisällä ilkeiden ongelmien tunnistamista. Monet näistä kysymyksistä tulevat esiin vasta haastatteluissa. Useissa arvioissa painotettiin sitä, että Jyväskylän tulisi olla edelleen aktiivinen kuntauudistaja ja pyrkiä alueellaan vahvemmaksi kokoavaksi voimaksi. Esteenä voivat tietysti olla monet menneisyyden haamut ja valtapolitiikka

Strategia-asiakirja tavoiterationaalisen luonteensa vuoksi muodostuu usein yleisesti hyväksytyjen teemojen esittelyksi. Useimmiten se ei kykene kertomaan todellisuudessa tulevasta juuri mitään, vaan pikemminkin se kertoo niistä teemoista, jotka nyt ovat ajankohtaisia ja vaativat toimia tässä ja nyt. Se siis merkkää ylös työn alla olevia asioita ja ongelmia. Strategian merkitys on hyvin ongelmallinen. Kaikki olettavat strategian olevan tärkeä työkalu, mutta kukaan ei oikeasti juuri kykene työssään nojaamaan strategiaan.

Arvioitaessa Jyväskylän strategisia tavoitteita korostui usein kuntarakennelain merkitys. Tämä liittyy luonnollisesti keskuskaupunkien yleiseen huoleen siitä miten lähikuntien ja keskuskaupungin suhteet tulvaisuudessa järjestyvät. Joka tapauksessa Jyväskylän osalta nähtiin hyvin tärkeänä myös seudullinen strategia ja alueen verkostomainen kehittäminen. Jyväskylän osalta nousi esille myös sisämaa -edun hyödyntäminen. Viimeksimainitulla viitattiin mm. siihen, että sijainti keskellä Suomea tuottaa myös tiettyjä toiminnallisia etuja liikenteellisesti ja kulttuurisesti.

Keskustelu strategian sosiaalisista tavoitteista ja sosiaalisista riskeistä toi selkeämmin esille niitä ns. ilkeitä ongelmia, jotka eivät suoraan näy strategisissa asiakirjoissa, tai ne on kätkeyty positiivisiin sanakäänteisiin. Keskeinen huoli liittyy nuorten syrjäytymiseen mitä korostaa koulukaupungin maine. Keskusteluissa tuotiin esiin se kuinka tärkeää on löytää ne riskien prosessit, joilla voidaan tehokkaasti estää syrjäytymisprosessit ennen kuin ne muuttuvat sosiaalisiksi ongelmiksi. Tämä liittyy myös asuinalueiden kehittämiseen ja slummiutumisen estämiseen. Usein toistettu huoli liittyi repeämisten estämiseen, sukupolvikuilujen estämiseen ja siihen kuinka tärkeää on pitää huolta kouluista.

Jyväskylällä on vahva perinne kaupunkilaisten osallisuuden eri muotojen kehittämisessä. Keskusteluissa korostui huoli siitä, että kaupunkistrategiassa ei ole kyetty kääntämään näkökulmaa vielä enemmän kaupunkiyhteisön suuntaan. Aiemmin kehitellyt foorumit ovat monen mielestä jo osin tyhjiin ammennettuja ja sen vuoksi olisi syytä löytää aivan uusia tapoja yhteisöllisen suunnittelun kehittämiseen.

Jyväskylän kaupungin strategiaan liittyen kaupunki on tehnyt työ- ja elinkeinoministeriölle esityksen kaupunkiseutujen kasvusopimuksen tekoon osallistumisesta. Esitetyt teemat ja painopisteet ovat:

- *Resurssiviisas Jyväskylä*
- *Uudet biotalouden arvoverkot, palvelut ja tuotteet*
- *Kyberturvallisuus*
- *Oppiminen, liikunta ja hyvinvointi*
- *Kasvavan kansainvälisen liiketoiminnan rakentaminen*

Kasvusopimus koskee siis Jyväskylän kaupunkiseutua eikä se siten ole vain kaupungin esitys.

Esityksessä on analysoitu seudun kasvun mahdollisuuksia ja päädytty mm. arvioimaan, että alueen liiketoiminnalliset tukijalat löytyvät biotaloudeksi konvertoituvasta metsäteollisuudesta ja sitä palvelevasta monipuolisesta teknologiateollisuudesta, joka PK-sektorin osalta on viime vuosina ollut kasvava. Toinen keskeinen tukijalka on koneenrakennus- ja kuljetusvälineosaaminen. Orastava kasvusektori informaatioteknologian puolella on ICT-infrastruktuuria kehittävä ja turvaava toiminta, jossa osaamisen kaupallistaminen on tulevaisuuden yksi potentiaalinen tukijalka.

Valtion ja Jyväskylän seudun neuvottelujen pohjalta lopulliseksi kasvusopimuksen keskeisimmäksi teemaksi on ehdotettu kyberturvallisuus.

Kuopio

Kuopio perustettiin virallisesti 17.11.1775 Savo-Karjalan pääkaupungiksi ja maaherran asuinpaikaksi. Saimaan kanava avasi vuonna 1856 yhteydet merelle ja Savon rata 1889 yhteydet etelään. Kuopio on laajentunut vähitellen kuntaliitosten myötä ja maaseudulta muuton myötä. Nykyisin asukkaita on noin 105 000 ja Kuopion seudulla yhteensä noin 130 000.

Kuopion luonnetta ja roolia kuvataan monin eri määrein. Eräissä arvioissa Kuopio on pieni suuri kaupunki, jossa idän ja lännen kirkot kohtaavat. Toisaalta sen merkitys on myös siinä, että se pitää yllä keskeistä savolaisuuden identiteettiä. Se on eittämättä ison alueen henkinen ja dynaaminen keskus, jolla on pitkä ja monipuolinen historia. Kuopiolla on ollut merkittävä asema myös suomalaisen kulttuurin luonnissa ja vaalimisessa. Snellman, Minna Canth, Juhani Aho, Maria Jotuni, Wrightin taiteilijaveljekset, Järnefeltin kulttuuriperhe sekä Juho Rissanen mainitaan usein Kuopiosta vaikuttaneina persoonina. Kuopiota kutsutaan myös vetovoimaiseksi, viehättäväksi ja omanarvontuntuiseksi vanhaksi kaupungiksi.

Kuopion kaupunki on käynyt läpi kehityksessään pitkän kaaren, jossa se on ollut aluksi kaupan keskus ja myös hallinnon keskus. Se on muotoutunut myös koulutuksen ja tutkimuksen keskuksiksi. Nyt kaupunki on saanut uudestaan piirteitä kaupan ja hallinnon keskuksena. Se aineellinen perusta on vain osin ollut teollisuudessa. Kaupunkiin ei ole koskaan muodostunut kovin vahvoja ja perinteikkäitä työläisyhteisöjä. Luonteesta johtuen myöskään taloudelliset lamat eivät ole koskettaneet kaupunkia yhtä vahvasti kuin ehkä muita samankokoisia kaupunkeja.

Kuopion nykyistä kehitystä kantaa tietysti osittain sen vahva kulttuurinen historia, mutta se ei tietenkään yksin riitä. Yliopiston rakentamisen myötä ja osin seuraten kansallista teknologian kehityskaarta, Kuopio suuntautui myös modernin teknologian ja tutkimuksen kaupungiksi. Kuopio tunnettiin pitkään myös vaatetusteollisuuden merkittävänä keskuksena, mutta Neuvostoliiton romahdettua idänkaupan varaan rakentunut teollisuudenala kuihtui melko pieneksi. Kaupungin luonteelle on kuvaavaa se, että suurimmat työnantajat ovat kaupunki itse, sairaalat, Itä-Suomen yliopisto, koulutus-kuntayhtymät ja osuuskauppa.

Kaupunkirakenteen kannalta Kuopion on ollut hyvin mielenkiintoinen, paljolti vesistöjen ympäröimä. Näin ollen ranta-alueiden rakentaminen on ollut aina kuuma kysymys. Kuntaliitosten myötä kaupunkirakenne on saanut uusia ulottuvuuksia, mutta edelleen Kuopion kyljessä sijaitseva Siilinjärven kunta on monessa mielessä tyyppillinen kehyskunta, jonka ratkaisut vaikuttavat Kuopion politiikassa vahvasti.

Kuntaliitoksia on Kuopiossa kuvattu eräänlaisena dominomallina, joka on edennyt vaiheittain. Kuopion johto haluaa määritellä itsensä tasapuoliseksi kumppaniksi alueellaan ja haluaa samalla rakentua entistä vahvemmaksi peruskunnaksi. Kuopion roolina sanotaan olevan toimiminen positiivisena vastavoimana metropolialueelle. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää kehittää hallintokuntarajoista välittämätöntä toimintaa kaikilla tasoilla. Kuopio on kuntaliitosten myötä rakentunut uudennlaiseksi keskuksiksi, jolla on useita etäkeskuksia. Haastatteluissa viitattiin siihen, että näin syntyy eräällä tavalla pienemmässä mittakaavassa Pariisin tyyppisiä esikaupunkeja, esikylä, joiden kehittämiseen kaupungin tulee satsata uudella tavalla. Ongelmina todettiin mm. se, että valtakunnan tason kuntapolitiikkaa koskevat ristiriidat valuvat nyt myös perustasolle ja aiheuttavat uudennlaisia ristiriitoja kuntien välille.

Kaupungin poikkihallinnolliset strategiat ja ohjelmat nähdään kokonaisuutena, jotka koskettavat kaupunkia ja osin myös kaupunkiseutua. Varsinaista strategiaa myötäilee ja tukee laaja skaala ohjelmia, joissa täsmällisemmin määritetään erityisesti sitä mihin kaupungin eri toimintoja halutaan kehittää. Samanaikaisesti kaupunki on toteuttamassa laajaa palvelurakenteen uudistamista, jossa resursseja allokoidaan uudelleen ottaen huomioon strategiset tavoitteet ennaltaehkäisyn vahvistamisesta. Strategiaan liittyvät ohjelmat ovat:

- *Lapsi- ja nuorisopoliittinen ohjelma*
- *Ikäystävällinen Kuopio 2009-2030*
- *Kuopion ilmastopoliittinen ohjelma*

- *Kuopion kaupungin energiatehokkuussopimus 2008-2016*
- *Kuopion kaupungin ympäristöstrategia vuoteen 2012*
- *Kuopion päihdepoliittinen ohjelma 2009-2012*
- *Kuopion vammaispoliittinen ohjelma*

Kuopion strategia 2020 on hyväksytty kesällä 2010.

Kuopio määrittää visionsa seuraavasti:

Kuopio on 150 000 asukkaan elävä ja kansainvälistynyt yliopistokaupunki, jossa on vahva yhdessä tekemisen henki.

Varsinaiset strategiset päämäärät kaupunki on tiivistänyt neljäksi kohdaksi:

- *Kuopio on Itä-Suomen suunnannäyttävä ja veturi. Kuopio on kärkikaupunkien joukossa määrittelemässä Suomea koskevia kehityksen linjauksia.*
- *Kuopiossa on kehittynyt, kansainvälinen ja monipuolinen elinkeinoelämä.*
- *Kuopio on korkeatasoisen koulutuksen sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan keskittymä.*
- *Kuopiossa on asiakaslähtöiset ja ennaltaehkäisyä painottavat palvelut. Kuopio on edelläkävijä hyvinvointipalvelujen kehittämisessä.*

Strategiassa täsmennetään vielä niitä näkökulmia, joihin halutaan kiinnittää erityistä huomiota. Ne ovat:

Vetovoima, kilpailukyky ja kasvu

- *vahva ja monipuolinen elinkeinoelämä*
 - *innovaatio- ja opiskelukaupunki*
 - *yhteistyö ja verkostot*
- Kuopio-kuva*

Asukkaat ja palvelut

- *tulevaisuuteen suunnattu ja kestävä kaupunkirakenne*
- *asiakaslähtöiset ja ennaltaehkäisevät palvelut*

Resurssit, johtaminen ja henkilöstö

- *riittävä taloudellinen liikkumavara*
- *sitouttava omistajaohjaus*
- *kannustava johtaminen ja henkilöstöpolitiikka*

Haastatteluissa strategiaan liittyvinä eräänlaisina kivijalkoina nousivat esille tarve lisätä ja monipuolistaa yritystoimintaa alueella. Tämän katsottiin liittyvän tarpeeseen kansainvälistyä edelleen ja tarpeeseen kehittää tieteesen ja tutkimukseen perustuvaa toimintaa. Kaupungin kasvu vahvistaa sen veturiroolia alueellaan ja samalla sen merkitys kokonaisuudessaan kasvaa. Tällöin on ratkaistava myös kysymys siitä, miten kaupunki kehittää kykyä toimia suurena kaupunkina. Suuntautumista myös

kasvaville Venäjän markkinoille painotettiin. Monilla oli huoli siitä miten saadaan nuoret jäämään alueelle.

Huolina ja riskeinä nousivat esille mm. ikääntymiseen vastaaminen, nuorten syrjäytyminen ja se tosiasia, että osa väestöstä on jo nyt normaalin ulkopuolella. Kuopiolla ei ole suuria asuinaluekohtaisia ongelmia, mutta kuntaliitosten myötä voi paljastua joillakin alueilla sosiaalisia riskejä ja ongelmia. Uudelleenrakentuva kaupunki tarvitsisi vahvempaa panostusta asukkaiden osallisuuden kehittämiseen.

Uudelleenrakentuva kaupunki joutuu miettimään myös uudella tavalla palvelukonseptejaan. Useissa puheenvuoroissa nousi esille ns. suppilomalli, jolla selkiinnytetään kevyiden ja raskaiden palveluiden suhteita.

Lahti

Lahden kaupunki on perustettu 1.11.1905. Sen nykyinen asukasluku on noin 103 000. Lahden seudulla asukkaita on noin 201 000. Kaupunki koki nopean kasvun aina 1970-luvulle saakka. 1990-luvulla kasvu pysähtyi laman koetellessa kaupunkia kovin ottein. Lahden asema, rooli ja maine Etelä-Suomen yhtenä suurena keskuksena on kautta vuosien ollut melko ristiriitainen. Yhtäältä se on vetovoimainen talviurheilukeskus ja kesällä kaunis järvenrantakaupunki. Toisaalta Lahtea on kutsuttu usein Suomen amerikkalaisimmaksi kaupungiksi, joka aiemmin kantoi rikollisuudellaan myös Chigagon mainetta. Kaupungin asemaan on tullut merkittävä muutos oikoradan myötä. Tällöin yhteydet metropolialueelle ovat merkittävästi paremmat kuin aikaisemmin.

Kaupungin teollisessa rakenteessa merkittäviä ovat olleet Mallasjuoma, huonekaluteollisuus, vaatetusteollisuus. Vanhat perheyrietykset ja yrittäjäverkostot ovat tukeneet Lahdessa eräänlaista keskiluokkaista, hiukan sisäänlämpiävää pikkuporvarillista ilmapiiriä. Kaikkeen tähän vaikuttaa myös se, että Lahti on ulkopuoliselle hiukan historian kaupunki, jolla ei ole vahvaa kulttuuriperimää, jolle se voisi nojautua.

Kaupungin historia ulottuu aina 1870-luvulle. Kehityksen kannalta ovat olleet merkityksellisiä liikenneyhteyksien kehittyminen. Historiasta mainitaan usein Pietarin rata ja Vääksyn kanava, joiden vuoksi Lahti on ollut vahva satamapaikka ja kuljetusväylä. Onpa kaupunki mainittu myös Hollolan satamana.

Lahti on selkeästi myös Päijät-Hämeen keskus, jolla on laaja yhteistyö naapureiden kanssa. Kaupungin maantieteellinen asema näyttää tukalalta sillä se on pinta-alaltaan varsin pieni aktiivisten ympäristökuntien puristuksessa. Tämä asema on tullut esiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden uudistamisen yhteydessä.

Kaupunkia vaivaa edelleen 90-luvun laman pitkä varjo mikä on muuttanut teollista rakennetta ja samalla jättänyt teollista työväkeä työttömäksi. Kaupunki on tässä suhteessa myös segregoitunut.

Lahden kaupunki on toteuttanut 2012-2013 laajan strategiatyötä koskevan prosessin, jossa on pyritty rakentamaan aiempaa sitovampi ja vaikuttavampi strategia, joka on samalla pitkäkestoinen, aina vuoteen 2025 saakka ulottuva. Samalla on päätetty, että

kaupunki nojaa vain yhteen strategia-asiakirjaan ja hallinnonalakohtaiset suunnitelmat ja ohjelmat on sidottava tiiviisti osaksi kaupungin strategiaa.

Kaupunki määrittelee visiokseen vuoteen 2025:

Lahti on houkutteleva ja elinvoimainen ympäristökaupunki.

Vision konkretisoimiseksi kaupunki on määritellyt strategiassaan kasvihuonepäästöjen rajan, samoin on määritelty väestön nettomuutostavoite, nettotyöpaikkakasvu sekä kaupungin lähivuosien tulostavoitteet.

Strategiset tavoitteet kaupunki on määritellyt seuraavasti:

- *Yhdyskunta ja elinvoima osuudessa, Lahti on kasvava ja kilpailukykyinen (sisältäen strategiaa täsmentävät kahdeksan kohtaa)*
- *Asukas –osuudessa, Kaupunki turvaa edellytykset asukkaiden hyvinvoinnille, (sisältäen kuusi täsmentävää kohtaa)*
- *Kaupunkikonserni osuudessa, Kaupunkikonserni on uudistumiskykyinen, tehokas ja toimii ympäristölähtöisesti, (sisältäen 4 täsmentävää kohtaa)*
- *Läpileikkaavina teemoina ovat lisäksi seuraavat:*
 - * *Kaupungin talous on tasapainossa pitkällä aikavälillä.*
 - * *Lahti houkuttelee erityisesti työikäistä väestöä ja lapsiperheitä*
 - * *Lahti on kestävä kehityksen edelläkävijä ja kansainvälisesti tunnettu ympäristökaupunki.*

Lahtea voisi kuvata myös siten, että se on metropolialueen pohjoinen kasvukeskus. Tällä on omat perusteensa sen vuoksi, että yhteydet lahden ja pääkaupunkiseudun välillä ovat parantuneet. Toisaalta Lahdessa kuvataan myös niin, että kaupunki on yhtä aikaa liian lähellä ja liian kaukana metropolia. Tällä viitataan siihen, että metropoli vetää toisaalta koulutettua työvoimaa nyt helpommin ja toisaalta kaupunki voi myös hyötyä metropolialueen taloudellisesta kasvusta. Tämä puolustaa kaupungin mielestä sitä, että Lahdella on oltava oma itsenäinen kasvustrategia.

Lahden tulevaisuuden kannalta on tärkeää se, että Kaupungin ja ympäristökuntien suhde kyetään ratkaisemaan viisaalla tavalla. Kehyskuntien hyötyminen Lahdesta ei ole koko alueen kannalta tervettä kehitystä.

Uuden strategian merkittävänä uusina avauksina nähdään sekä ympäristöpainotus että lapsiystävällisyyden vaatimus. Molemmat sisältävät elementtejä, jotka voivat heijastua myös sosiaaliseen kehitykseen ja kestäväan kehitykseen.

Suurena haasteena nähdään se miten perinteiset ja vanhentuneet organisaatorakenteet kykenevät vastaamaan uuden strategian haasteisiin. Kaupunki tunnistaakin tarpeen rakentaa uudenlaisia palvelukonsepteja, jotka kykenevät ylisektoraaliseen toimintaan ja jotka kykenevät arvioimaan paremmin kevyiden ja raskaiden palvelujen tarpeet ja suhteet.

Oulu

Oulu on suomalaisessa mitassa vanha kaupunki. Sen perusti Kaarle IX vuonna 1605 vanhan kauppapaikan, Oulujoen suulle. Paikka on kautta historian ollut Oululle tärkeä. Joen suisto ja meren ranta ovat tarjonneet sekä teolliselle toiminnalle että kaupalle oivalliset puitteet. Vanhastaan Oulu tunnetaan tervakaupunkina ja lohen kaupunkina. Myöhemmin aikoina kaupunkiin on keskittynyt monipuolinen puunjalostus. Myös kemian teollisuus rantautui Ouluun. Yliopiston tulo kaupunkiin loi vahvaa perustaa koulutukselle ja tutkimukselle. Uuden teknologian kehitys Oulussa on osaltaan nojautunut yliopiston tuottamaan uuteen tekniseen osaamiseen.

Oulu on merkittävimpiä uuden teknologian aallon paikkakuntia. Paljolti tämän johdosta se on kehittynyt suureksi kaupungiksi, jolla on vilkkaat kansainväliset yhteydet. Teknologisen kehityksen aalto on synnyttänyt monipuolisen pienyritystoiminnan koko alueelle. Samalla se on luonut omat uudet riskinsä globaalin kilpailun maailmassa. Nokian laskukausi ja siihen liittyvien toimintojen hiipuminen on tuonut Ouluun pakot miettiä tulevaisuuden vaihtoehtoja.

Oululaiset puhuvat mielellään uudesta Oulusta. Tämä nojautuu Oulun voimakkaaseen kasvuun ja viime vuosien kuntaliitoksiin. Nykyinen kaupungin väkiluku on kuntaliitosten jälkeen yli 190 000. Oulun seudulla asuu 226 000 ihmistä. Kaupungin edustajien määrittelyissä Oulu on ollut pohjoisen leivän isä ja tervakaupunki, pohjoinen satama ja Pohjoisen Skandinavian pääkaupunki. Toisaalta määrittelyissä viitataan myös siihen, että kaupunki on ollut pohjoisen Suomen toiminnallinen veturi, joka nykyisellään hiukan yskii. Eräät arvioivat kriittisesti sitä, että usko ICT:n voimaan saattaa myös yksipuolistaa alueen rakennetta ja luo lisää haavoittuvuutta.

Edelleen Oulu on kuitenkin langattoman viestinnän ja teknologian tärkein keskus, joka voi pitää itsellään titteliä Suomen piilaakso. Uudelleenarvioinnin tarvetta tuottaa Nokian alamäen seurauksena tapahtuneet taloudelliset menetykset. Kaupungin historia kantaa uudessa tilanteessa jonkin verran, mutta uudistumista tarvitaan.

Oulun kaupunkistrategia vuoteen 2020 hyväksyttiin valtuustossa 19.8.2013. Strategiaa pohjustavat kuntaliitoksen valmisteluasiakirjat, joissa on monipuolisesti analysoitu uuden kaupungin rakentamisen ja suunnittelun vaihtoehtoja. Kuntaliitosten yhdistymissopimuksessa strategiaprosessi esitetään kolmivaiheisena. Ensimmäiset linjaukset on tehty yhdistymissopimuksessa. Yhtymähallitus on täsmentänyt näitä vuosina 2010-2012. Strategiaprosessia tukevat lisäksi elinvoimatoimikunnan hahmottelema paperi otsikolla ”Elinvoima nousee asukkaista” (2012) sekä Kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelma (2011). Tärkeää pohjaa antaa myös Uuden Oulun tulevaisuusskenaarion loppuraportti. Viimeksi mainitussa raportissa kuvataan kahta kehityksen pääulottuvuutta: 1) pohjoisen alueen kehittyminen, 2) kuntalaisten osallistuminen ja hyvinvointi.

Käsillä olevassa strategiassa kuvataan vuoteen 2020 ulottuva tavoitetila ja painopistevalinnat. Tämän mukaan Oulu määrittää itsensä seuraavasti:

Rohkeasti uudistuva Skandinavian pohjoinen pääkaupunki, jossa

- *Kilpailukykyisen kaupunkiseudun elinkeinotoiminta työllistää*
- *Asukkaat osallistuvat, liikkuvat ja edistävät kestävästä elämäntapaa*
- *Tasapainoinen talous turvaa laadukkaat palvelut*
- *Lapset ja nuoret ovat tulevaisuuden tekijöitä*
- *Monimuotoinen kaupunkikulttuuri vahvistaa yhteisöllisyyttä*

Strategisissa linjausehdotuksissa on viisi pääotsikkoa joiden alla täsmennetään tavoitetta ja esitellään indikaattorit sekä toimeenpano-ohjelmat. Strategiset otsikot ovat:

- *Elinvoima, elinkeinoelämän uudistuminen ja kilpailukyky.*
- *Kuntalaisten hyvinvointi*
- *Ympäristön kestävyys ja yhdyskuntarakenteen eheys*
- *Kaupunkitalouden kestävyys ja tasapaino*
- *Henkilöstö, osaaminen ja johtaminen*

Toimeenpano-ohjelmina luonnos mainitsee seuraavat:

- *BusinessOulun toimenpideohjelma*
- *Kaupunkikulttuurin toimenpideohjelma*
- *Palvelujen järjestämishjelma*
- *Ympäristöohjelma*
- *Omistajapoliittinen ohjelma*
- *Henkilöstöohjelma*
- *Valtuustosopimus vuosille 2013-2016*

Haastatteluissa korostui termi uusi Oulu, jolla kaupunki haluaa viestittää sitä, että kyse on aidosti uudenlaisesta kaupungista, joka on jättämässä taakseen pienen kaupungin menneisyyden ja astumassa suurten, merkittävien kaupunkien joukkoon. Suhteessa Pohjois-Pohjanmaan alueeseen Oulu on suuri keskus. Pohjois-Pohjanmaan väestöstä yli puolet asuu noin 23 km:n säteellä Oulun keskustasta. Kulttuurisesti ja henkisesti kaupunki on kasvanut yhä selvemmin laajan pohjoisen alueen keskuksesi, joka tarjoaa alueen nuorisolle myös aidon kaupunkikulttuurin perspektiivin.

Vaikka kaupunki pohtii nyt tulevaisuutensa vaihtoehtoja, kokee se olevansa yhä elinvoimainen kaupunki. Puunjalostuksen kehitys on kaupungissa ja koko alueella epävarmaa. Sen kohtalot ovat erittäin tärkeitä koko pohjoiselle Suomelle. Uuden teknologian kehittyminen on tullut uuteen vaiheeseen ja haasteena on sen tuottaman osaamisen ja siirto muille aloille ja alueille. Keskeistä on tällöin koulutuksen ja tutkimuksen tuottaman osaamisen siirto pienyritystoimintaan.

Voimakkaasti kasvaneena pohjoisen keskuksena Oulu on yhä tärkeämpi kaupan keskus ja palvelusektorin keskus. Yliopisto ja ammattikorkeakoulu ovat keskeisiä toimijoita uuden suunnan hahmotteluissa.

Strategisessa suunnittelussa tuodaan vahvasti esille elinvoiman vahvistamisen tema.

Sen kerrotaan pitävän sisällään myös sosio-kulttuuriset näkökulmat, joskin varauksella, että tätä painotusta vasta opetellaan kuntapolitiikassa. Elämänalueiden integroiva tarkastelu purkautuu edelleen helposti hallinnonaloittaiseksi, sektorien tarkasteluksi.

Oulun väestörakenne on varsin nuori ja osin siitä syystä huolena korostuukin nuorten työllistyminen ja syrjäytymisuhkat. Nuorista hyvin moni muuttaa koulutuksen jälkeen etelään. Joissakin tapauksissa Oulu on etelän reservialue, farmiseura, josta ponnistetaan kansallisille ja kansainvälisille markkinoille.

Nuorten ohella huolta herättää myös Oulun kasvanut vastuu koko alueen sosiaali- ja terveystalvakuista, mikä tuottaa mmm. keskustelua vanhusten hoivan kasvavasta tarpeesta sekä terveydenhuollon suurista vastuista alueella. Jossakin mitassa tätä harjoitellaan nyt kun kaupunki joutuu harmonisoimaan vanhojen liitoskuntien kanssa koko kaupungin palvelut.

Turku

Turku on maamme vanhimpia kaupunkeja. Kaupungin virallista syntymävuotta on vaikea määrittää, mutta usein se liitetään paavi Gregorius IX kirjeeseen vuodelta 1229. Tuolloin Suomen piispainistuin siirrettiin Nousiaisesta Koroisiin. Suomen siirryttyä Ruotsin vallasta Venäjän autonomiseksi osaksi Turku oli suuriruhtinaskunnan pääkaupunkina 1809-1912. Sen rikas historia kantaa näihin päiviin saakka. Turku on vahvasti myös osa Suomen historiaa. Nousevan Suomen ensimmäisenä pääkaupunkina ja vanhimpana yliopistokaupunkina Turulla on kiistatta merkittävä asema maamme historiassa. Turkuun perustettiin jo vuonna 1640 yliopisto, Turun akatemia, joka on nykyisen Helsingin yliopiston edeltäjä

Turku on aina ollut merellinen yhteys länteen ja erityisesti Tukholmaan. Merellinen yhteys on tuonut myös meriteollisuuden Turkuun. Meriteollisuuden globaalien kilpailun kiristyminen on luonut epävakaa tulevaisuuden näkymät koko metallin perusteollisuudelle alueella.

Turussa on asukkaita noin 180 000 ja Turun seudulla noin 320 000. Tässäkin mielessä Turku on merkittävä Varsinais-Suomen keskuskaupunki, jolla on vahva kulttuurinen ja aineellinen perusta. Laajaa kulttuurista merkitystä korostaa kaupungin rooli koulutuksen ja opetuksen keskuksena. Kaupunki on myös kielellisesti rikas kaksikielisyydessään.

Elinkeinojen kasvu on ollut Turussa muita kaupunkeja hillitympää. Kaupunki on nojautunut monipuoliseen rakenteeseen ja meriteollisuuteen. Viimeksi mainittu on tällä hetkellä vaikeuksissa ja sen tulevaisuus on epävarmaa.

Turku mainitaan kulttuurikaupunkina, elinkeinoiltaan monipuolisena ja maakunnan veturina. Veturirooliin sisältyy paljon myös ristiriitaisia elementtejä. Turku on pienten kuntien ympäröimä. Fyysisesti yhteen kasvanut keskustaajama on levittäytynyt seitsemän kunnan alueelle (Turku, Kaarina, Lieto, Masku, Naantali, Rusko ja Raisio). Lähikunnissa huoltosuhde on heikkenemässä samaan aikaan kun ne hyötyvät Turun tarjoamista palveluista ja veturiroolista. Alueella on kokemusta myös hedelmällisestä

yhteistyöstä naapurikuntien kanssa mm. varhaiskasvatuksessa ja päivystyksessä. Turku kokee kuitenkin alueen rakenteen hankalaksi. Kuntaliitoksia on toteutunut paljonkin koko alueella, mutta ne kaikki karttavat yhteenliittymistä Turun kanssa.

Turun kaupungin strategiset ohjelmat ovat voimassa vuoden 2013 loppuun. Strategiset ohjelmat ovat:

- *Asukkaiden hyvinvointiohjelma*
- *Asunto- ja maankäyttöohjelma*
- *Osaamis-, yrittäjyys- ja elinkeino-ohjelma*
- *Ilmasto ja ympäristöohjelma*
- *Henkilöstöohjelma*
- *Omistajapolitiikka*
- *Talousohjelma ja talouden mitoitukset vuosille*
- *Tilaohjelma*

Uusi strategia on valmisteilla. Sen perusrakenne on ajateltu seuraavaksi: Kaupunkistrategia sisältää pitkän tähtäimen vision ja arvot sekä kaupunkitason yhteiset päämäärät ja periaatteet. Valtuustotason strategiset ohjelmat ovat kilpailukykyohjelma ja hyvinvointiohjelma. Näiden lisäksi on tarkoitus luoda henkilöstö voimavarana – ohjelma. Strategiasta johdetaan myös kaupungin kärkihankkeet, jotka ovat 1-4 vuotta kestäviä konserni- tai toimialatason toteutusprojekteja. Strategian taustalla on myös laadittu poliittisten ryhmien välinen Turku-sopimus vaalikaudeksi.

Turun strategiatyö on tätä kirjoitettaessa kesken. Tähän saakka käydyissä strategiakeskusteluissa korostetaan sitä, että Turun rikas ja monipuolinen historia kantaa edelleen nykypäivään ja tulevaan. Visioiden toteuttaminen edellyttää kuitenkin uusia toimintamalleja ja uudenlaista yhteistyötä niin kaupungin sisällä kuin lähimaakunnan kanssa. Turulle on tärkeää kehittää edelleen satamaa merellisen yhteyden varmistamiseksi. Yhteys Tukholmaan on melko lyhyt. Lentokentän kehittäminen on myös tärkeää.

Strategiset visiot sisältävät vahvan panostuksen koulutukseen ja osaamiseen sekä kaupunkikulttuurin kehittämiseen.

Sosiaaliset painotukset strategisessa kehittämisessä sisältyvät erityisesti laadittavaan hyvinvointiohjelmaan. Pyrkimys on määrittää hyvin laajasti keskeiset tavoitteet asukkaiden hyvinvoinnin kehittämisessä. Tärkeinä elementteinä nousivat esille mm. kuntalaisten osallisuuden parantaminen, hyvinvoinnin laaja-alainen edistäminen ja palvelurakenteen uudistaminen. Sosiaaliset riskit ovat pitkälti samoja mitä muissakin kaupungeissa, mutta Turussa korostettiin mm. maahanmuuttajien kotouttamisen tärkeyttä ja sitä, että maahanmuuttajat on usein unohdettu rikkaana voimavarana.

Tampere

Tampereen kaupunki syntyi Näsijärven ja Pyhäjärven väliselle kannakselle vuonna 1779. Kaupunki on tunnettu vahvasta teollisesta historiastaan aina 1800-luvun alusta alkaen. Kaupunki on kasvanut laajan Pirkanmaan selkeäksi keskukseksi, joka on ruok-

kinut myös lähikuntia niin, että niistä on kasvanut merkittäviä asutuskeskittyviä.

Kaupungin asukasluku on tällä hetkellä noin 217 000 ja Tampereen toiminnallisella kaupunkiseudulla asuu noin 374 000 asukasta. 1960-70-lukujen kuntaliitosten vuoksi kaupunki on myös pinta-alaltaan laaja.

Teollinen historia on olennainen osa Tamperetta. James Finlaysonin perustama puuvillatehdas laski perustan teollisuuden kasvulle 1800-luvulla. Myöhemmin mukaan tulivat tekstiiliteollisuuden laajentuminen, metalli-, rauta- ja puunjalostusteollisuus. Tampere ja Tampereen seutu on tunnettu myös vaatetusteollisuuden ja kenkäteollisuuden keskittymänä.

Teollinen perinne näkyy poikkeuksellisen näkyvänä kaupungin yleisilmeessä. Ovathan suuret teollisuuslaitokset syntyneet kosken rannalle ydinkeskustaan. Teollisen rakenteen muuttuessa on osa rakennuksista säilytetty ja muunnettu palvelemaan kulttuurin ja palvelujen tarpeita.

Teollisuus on osittain ruokkinut myös monipuolista kulttuuritarjontaa. Kaupungin tunnetuimmat kirjailijat Viita ja Linna ovat kuvanneet paitsi suomalaista mielenmaamaa niin myös teollisuusyhteisön arkea ja juhlaa. Myös teatterielämä ja muut kulttuurin tarjonta ovat ammentaneet paljon Tampereen teollisesta perinteestä.

1960-luvulla kaupunkiin tuli yliopisto ja 70-luvulla teknillinen korkeakoulu/yliopisto. Näiden merkitystä koulutuksen, opetuksen, tieteellisen tutkimuksen ja kehittämisen inspiroijina ei voida vähätellä. Kaupungin kehittymisessä nykyaikaiseksi ja monipuoliseksi keskuksiksi on tukenut sen saama voimakas tuki korkeasti koulutetulta väestön osalta. Kaupungin kehittyminen myös monipuolisen uuden teknologian keskuksiksi on nojautunut paitsi perinteen uusimiseen niin myös modernin tieteen ja tutkimuksen tukeen.

Kaupungin edustajien haastatteluissa korostuivat paitsi edellä kuvattu historiallinen perinne niin myös kaupungin monipuolisuus ja elävyys. Edullinen sijainti, kaupungin vetovoiman vuoksi runsas väestö sekä monipuolinen elinkeinoelämä mainittiin myös kaupungin etuina. Seudullisesti yhteistyö on parantunut viime vuosina paljon, mutta edelleen ympäristökunnissa on epäilyjä siitä, että Tampere on eräällä tavalla iso paha susi. Parhaillaan on meneillään seudun yhteistyöneuvottelut, joissa mietitään uudenlaisia ratkaisuja kaupunkiseudun ongelmien ratkaisemiseksi ja myös mahdollisia uusia rakenteellisia ratkaisuja.

Uuden kaupunkistrategian kehittelyn yhteydessä keskusteluja on käyty pormestarin valmisteleman pormestariohjelman pohjalta mm. talouden saattamisesta tasapainoon, asukkaiden hyvinvoinnin kehittämisestä, sekä kokonaisvaltaisesta kaupunkikehityksestä ja kaupunkiorganisaation muutoksesta.

Keskeisinä sosiaalisina riskeinä nähdään eriarvoisuuden kasvu, työttömyyden kasvu ja pitkittyminen sekä nuorten epävarma tulevaisuus. Asuinalueiden segregaatiouhkiin on myös reagoitava riittävän ajoissa. Samoin ikääntyneiden määrän kasvu edellyttää kaupungin varautumista palvelutarpeiden muutoksiin.

Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi 19.8.2013 uuden vuoteen 2025 ulottuvan

kaupunkistrategian. Sen visio on ”Yhteinen Tampere – näköalojen kaupunki”. Strategian sisällöllisenä lähtökohtana on vision kehystämä ”Yhdessä tekemisen” teema, jolla halutaan korostaa sitä että kaupunki on avoin kaikille. Samalla se pitää sisällään viestin siitä, että kaupungin kehittäminen on yhteistyötä ja kaikkien yhteinen asia.

Yhdessä tekeminen on siis strategian ensimmäinen painopiste ja tavoite. Sen pohjalta on laadittu neljä strategista painotusta vuoteen 2025. Painotusten vuosille 2014-2017 ulottuvia tavoitteita on määritelty 5. Konkreettisina kysymyksinä on määritelty mm. palvelujen käyttäjien ja tuottajien ja muiden sidosryhmien mahdollisuutta osallistua palvelujen kehittämiseen ja päätöksentekoon. Samoin henkilöstön vaikutusmahdollisuuksia parannetaan. Kuntalaisten omaehtoista toimintaa mahdollistetaan. Kaupungin tuottaman tiedon avoimuuteen panostetaan ja kaupunkiseudun hallintomalli uudistetaan.

Ennaltaehkäisy ja hyvinvointierojen kaventaminen on otsikkona toiselle strategiselle tavoitteelle. Tämän osuuden painotuksia vuoteen 2025 on määritelty yhteensä 6. Tavoitteita vuosille 2014-2017 on yhteensä 6. Tältä osin tavoitteet ovat melko konkreettisia määrittäen perusterveydenhuollon tavoitetilaa, ikäihmisten hoivan muotoa ja laatua, lastensuojelun sijoitusten tavoitteita, pitkäaikaisasunnottomuuden tavoitteita ja hyvinvointierojen kaventamista.

Kolmantena tavoitteena on määritelty elinvoima ja kilpailukyky. Sen painotuksia vuoteen 2025 on kaikkiaan 9 ja tältä pohjalta laadittuja 2014-2017 tavoitteita on kaikkiaan 6. Tavoitteet koskettelevat yritysten toimintaedellytyksiä liikennettä, koulutusta, kansainvälisyyttä, kaupunkikeskustan elinvoimaa sekä Tampereen asemaa kulttuuri-, kongressi-, tapahtuma ja matkailukaupunkina.

Neljäntenä tavoitteena strategia määrittää Kestävän yhdyskunnan. Sen painotuksia vuoteen 2025 on yhteensä 9 ja tavoitteita vuosille 2014-2017 yhteensä 8. Konkretisoivat tavoitteet kertovat maankäytön, asumisen ja liikenteen hankkeista sekä ilmastopolitiikasta ja luonnonsuojelusta.

Viidentenä tavoitteena vuoteen 2025 on tasapainoinen talous ja uudistuva organisaatio. Sen painotuksia on yhteensä 8 ja tavoitteita vuosille 2014-2017 yhteensä 7. Konkretisoivat tavoitteet käsittelevät talouden tasapainotavoitteita, tuottavuuden parantamista kaupungin rakenteiden ja palvelujen konseptin uudistamista, pormestari ja tilaaja-tuottaja –mallin arviointia sekä henkilöstön osaamisen kehittämistä.

7 Strategisten painopisteiden ja tavoitteiden arviointia

Kaupungit ovat yhä enemmän kansallisen kehityksen solmukohtia ja vetureita. Sen vuoksi niiden strategiset suunnitelmat ovat kiinnostavia ja tärkeitä. Vaikka suunnitelmat ovat yleisellä tasolla, kuvastavat ne kuitenkin vallitsevaa perusajattelua ja pyrki- myksiä, joita kaupungin päättäjät haluavat edistää. Seuraavassa strategioita koskevassa analyysissä kuvataan asetettuja keskeisiä painopisteitä ja tavoitteita. Näiden pohjalta analysoin sitä missä suhteessa asetetut tavoitteet ovat toisiinsa. Ovatko ne siis omia itsenäisiä sektoreitaan ja alueitaan? Muodostavatko ne integroitua kokonaisuutta ja millä tavalla tähän kokonaisuuteen suhteutuvat sosiaaliset tavoitteet. Tätä kautta pohdin myös sitä missä määrin strateginen suunnittelu tunnistaa tekijöitä, jotka voisivat rakentaa sosiaalisesti kestävää kaupunkikehitystä

Elinkeinopolitiikka ja kilpailukyky ja elinvoimapolitiikka

Kaupunkien strateginen suunnittelu on perinteisesti nojautunut kahteen kivijalkaan, toisaalta kuntatalouden hallintaan ja toisaalta elinkeinopolitiikan kehittämiseen. Nämä on nähty eräällä tavalla perusedellytyksiä luoviksi alueiksi, joiden menestys tihkuu myös muille sektoreille. Kaikilla suurilla kaupungeilla on heidän oman arvion mukaan edessään elinkeinon rakennemuutos. Uuden teknologian nousukausi on päättynyt ja nyt on edessä uudelleenarvioinnin aika. Samalla niissä kaupungeissa missä on ollut vahva perinteinen teollisuus, puunjalostukseen ja metalliin liittyvä, ovat rakenteelliset muutokset jo mullistaneet elinkeinopoliittista pohjaa. Seurauksena on ollut yhtäältä yhteisöverotuottojen radikaali supistuminen, työttömyyden kasvu ja sen mukana henkilöverotuottojen lasku sekä samaan aikaan sosiaalisten tulonsiirtojen tarpeen kasvu. Tilanne on generoinut väistämättä myös uutta ajattelua elinkeinopolitiikkaan mikä näkyy myös käsitteiden laajentumisena. (Holstila 2012)

Erityisesti ne kaupungit, missä teknologisen nousukauden kääntyminen kokonaisen tehtaiden lopettamiseen, ovat suurissa vaikeuksissa ja joutuvat rakentamaan sekä elinvoimapolitiikan että myös kaupunkiorganisaation perustoja uudelta pohjalta. Tunnettuja ovat tässä suhteessa Oulun kaupungin ja Salon kaupungin tilanteet.

Kuuden kaupungin strategisissa suunnitelmissa kaupungit nimeävät elinkeinopoli- tiikkaan kuuluviksi keskeisiksi strategisiksi tavoitteiksi

- elinkeinoelämän uudistamisen tukemisen sekä elinkeinoelämän monipuolis- tamisen
- elinkeinoelämän kilpailukyvyn kehittämisen

-
- innovaatiopolitiikan tukemisen
 - kaupungin vetovoimatekijöiden vahvistamisen
 - osaavan työvoiman saatavuudesta huolehtiminen ja työpaikkojen luominen
 - tonttitarjonnan lisääminen
 - saavutettavuudesta ja logistiikasta huolehtiminen

Näillä tavoitteilla uskotaan parannettavan kaupungin kilpailukykyä kotimaassa ja kansainvälisesti. Kaupunkien suunnittelussa perinteinen, melko kapea-alainen, sektoroitunut elinkeinopolitiikka on vähitellen väistymässä ja tilalle on astumassa laajempi eri tekijöitä ja toimijoita integroiva suunnittelu. Useimmissa kaupungeissa pohditaan nyt elinvoimapolitiikan käsitteen alla integroidumpaa ja laajempaa näkemystä kaupungin taloudellisen ja tuotannollisen pohjan uudistamiseksi. Kuntaliitto on käynnistänyt yhdessä kuntien kanssa hankkeen, jolla tuetaan kuntien elinvoiman kehittämistä. (Kietäväinen 2012,3) Kaupungin menestymisen ehtona nähdään sen aineellinen menestymisen globaalissa kilpailussa. Uudet elinvoimapolitiikan elementit rakentuvat ikään kuin laajemmaksi sateenvarjoksi, jonka alla syntyvät ja laajentuvat, osaamista, innovaatioita ja kilpailua tukevat elementit. Nämä uudet sytykkeet koostuvat elinkeinopolitiikan ydinkysymyksistä, kulttuurin näkyvyydestä ja kaupallisesta hyödyntämisestä sekä osaamisen kehittymisestä.

Elinvoimapolitiikan nimen alle kaupungit ovat määritelleet ydinalueena paikkakunnan yritystoiminnan uusiutumisen ja kilpailukykyyn edistämisen. Sen rinnalla ja siihen liittyen strategia painottaa kaupungin näkyvyyttä verkostoissa. Samoin tärkeänä pidetään kansainvälistyvää osaamis- ja innovaatioympäristöä, opiskelumahdollisuuksia, vetovoimaista vapaa-ajan ja kulttuurin tarjontaa sekä vetovoimaisia tapahtumia. Elinvoiman kehittäminen pitää sisällään myös saavutettavuuden ja liikenneyhteyksien edut sekä kaupunkikeskusten vetovoiman.

Reijo Miettinen on tuoreessa tutkimuksessaan (Miettinen 2013) analysoinut innovaatioita, ihmisten kyvykkyyttä ja demokratiaa mahdollistavassa hyvinvointivaltiossa. Kilpailu, Innovaatiot ja osaamiskapasiteetin rakentaminen ovat hänen mukaan Suomessa ymmärretty hyvin elitistisenä ja sen vuoksi osaamispotentiaalien kehittäminen ja hyödyntäminen ei ole ollut tehokasta. Kilpailukykyyn ja innovaatiopotentiaalien rakentaminen on siis nähty liian kapea-alaisena kysymyksenä, jolloin merkittävä osa niistä olennaisista tekijöistä, jotka lopulta vaikuttavat kilpailukykyyn ja innovaatiopotentiaaliin pitkällä tähtäyksellä jää käyttämättä. Globaali kilpailu lisää paineita suunnitteluperspektiivin lyhenemiseen ja nopeaan menestymiseen. Sosiaalisesti kestävä elinvoima rakentuu kuitenkin ylisukupolvisten perustekijöiden vahvistamisesta.

Kaupunki luo omilla toimillaan yrityselämälle olosuhteita. Ratkaisevat sijoittumista, investointeja, supistuksia ja uudelleensijoittumisia koskevat päätökset tehdään yrityksessä. Elinkeino- ja elinvoimapolitiikan onnistuneisuudessa merkittävä sija on välillisillä tekijöillä ja kaupunkien toimien kokonaisuudella.

Maankäyttö, asuminen ja liikenne

Maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymykset ovat strategisen suunnittelun perustoja kaupungissa. Näiden kysymysten painoarvo vaihtelee kaupungeittain sen mukaan kuinka akuutteja ongelmia alueella on mm. kaavoituksessa. Erityisiä ongelmia tuottavat mm. koko kaupunkiseutua koskevat erimielisyydet maankäytön osalta.

Maankäytön keskeinen huoli lähes kaikilla kaupunkiseuduilla liittyy keskuskaupungin ja ympäristökuntien suhteisiin. Maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisuilla luodaan fyysiset edellytykset toiminnalliselle kaupunkiseudulle. Keskuskaupungin pyrkimyksenä on usein tiivis kaupunkirakenne, jolla tuetaan elävän yhteisön muodostumista ja rakennetaan kestävä kehitys mukaista kaupunkirakennetta. Ympäristökuntien pyrkimykset taas voivat olla haja-asutusta suosivaa ja alueen kokonaisuutta rikkovia asumis- ja palvelukeskittyviä suosivaa.

Kaupunkien strategioissa on ymmärrettävästi hyvin varovainen suhtautuminen tähän peruskiistaan. Haastatteluissa korostui näkemys minkä mukaan kaupunki hoitaa hyvin oman maankäyttönsä eikä pyri avoimesti vaikuttamaan naapureiden ratkaisuihin. Tältä pohjalta strategiat keskittyvät tavoitteisiin, joissa keskeisiä ovat:

- elävä ja vetovoiman kaupunkikeskusta-alue
- eheytyvä yhdyskuntarakenne
- joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn suosion kasvattaminen ja uusien joukkoliikennemuotojen kehittäminen
- maankäytön, asumisen ja liikenteen näkeminen kokonaisuutena
- ympäristön kestävä kehitystä tukeva kaavoitus ja ilmastopolitiikan tehostaminen
- maaseutualueilla rakentamisen keskittäminen kyliin ja uudenlaisten kylien muodostumisen tukeminen

Maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisut ovat Suomen urbaanin politiikan keskeisiä kysymyksiä. Joissakin haastatteluissa tuotiin esille uusia näkemyksiä siitä kuinka kuntaliitosten yhteydessä syntyviä uusia mahdollisuuksia tulisi käyttää tehokkaasti hyväksi. Näillä ideoilla viitattiin mm. siihen, että meillä on syntymässä keskuskaupungin liepeille uudenlaisia kyläkeskittyviä, joiden tulevaa luonnetta emme vielä tunne. Ihmisten pelkojen hälventämiseksi olisi tärkeää luoda aivan uudenlaisia vuorovaikutuksen muotojen kaupunkiorganisaation ja muotoutuvien kylien asukkaiden välille. Näin mm. maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä palvelujen kysymykset tulisivat ihmisten lähelle eivätkä etäännyisi kauas kaupunkikeskustaan. Liitoskuntien kyläkeskittymät voisivat tällöin kasvaa eräänlaisiksi minikaupungeiksi keskuskaupungin sisään. Keskusteluissa viitattiin myös Hämeenlinnan kaupungin kokemuksiin ”Kylä kaupungissa” -hankkeen osalta.

Ympäristö ja ilmasto

Ympäristökysymykset ovat nousseet yhä keskeisimmiksi kaupunkien suunnittelussa. Perinteinen ympäristönsuojelu on käsitteellisesti laajentunut koko fyysisen ympäristön kestävä kehitystä koskevaksi huoleksi, jossa viime vuosina myös ilmastokysymykset

ovat nousseet keskeisiksi. Suurten kaupunkien merkitys kestävän ympäristökehityksen hallinnassa on ymmärretty hyvin laajasti. Samalla ympäristökysymysten kytkeytyminen maankäytön, asumisen ja liikenteen ja siis koko yhdyskuntarakenteen suunnitteluun ymmärretään entistä selkeämmin.

Kaupunkien strategisissa suunnitelmissa ympäristöä ja ilmastoa koskevat tavoitteet ovat varsin vahvasti esillä. Kaupungit haluavat parantaa omaa energiatehokkuuttaan. Ne haluavat luoda paremmat olosuhteet vähähiilisel yhdyskuntarakenteelle. Näin tavoitteena on joukkoliikenteen kehittäminen, pyöräilyn ja jalankulun edistäminen. Kaupunkiseutujen merkitys korostuu tässä. Pyrkimykset tiivistää kaupunkirakennetta ja vähentää kaavan ulkopuolisen alueen rakentamista on vaikeaa ympäristökuntien ristiriitaisen politiikan vuoksi. Tässä suhteessa ympäristö- ja ilmastokysymykset kytkeytyvät vahvasti maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksiin.

Koulutus, osaaminen ja henkiset voimavarat

Kuntatason strategisen suunnittelun sisällöllisessä painotuksessa koulutus, osaaminen ja henkiset voimavarat ovat yleensä keskeisessä asemassa. Suunnittelun lähtökohdissa nämä osuudet ovat kuitenkin usein yhdistetty melko kapeasti elinkeinopolitiikan, talouden kehityksen ja laajemmin elinvoiman osaksi. Koulutusta ei vielä kyetä arvioimaan laajana ylisukupolvisena ja sosiaalisena kysymyksenä. Koulutusajattelu siis kytkeytyy enemmän lähivuosien välittömiä kilpailun intressejä korostavaksi, usein kaupalliseksi, hallinnolliseksi ja tekniseksi koulutukseksi. Koulutusinstituutioina saavat tällöin vahvan sijan ammattikorkeakoulut ja yliopistot, ja joiltakin osin toisen asteen koulutus. Tässä suhteessa osaamispotentialia ja innovatiivisuutta rakentavat suunnitelmat ovat usein elitistisiä.

Haastatteluissa kaupunkien edustajat tuovat mielenkiintoisella tavalla esille huolensa siitä kuinka syrjäytymisuhkat liittyvät erityisesti kouluttamattomaan nuorisoon ja perinteisten elinkeinojen syrjäyttämään vähän kouluja käyneeseen väestöosaan. Voisi olettaa, että nämä huolet synnyttäisivät strategisessa suunnittelussa pohdintaa siitä miten tällaiseen varaudutaan tulevaisuudessa. Ongelmat ovat käsillä tässä ja nyt, mutta niiden pohjalta on mahdollista hahmotella myös tulevia ratkaisuja. Katset käänntyvät tällöin mm. varhaiskasvatukseen ja peruskouluun, joissa luodaan perusta ylisukupolviselle osaamiselle ja menestykselle. Strategisen suunnittelun aikajänne viittaa yleensä pitkän tähtäyksen tavoitteisiin. Osittain perspektiivin tulisi olla ylisukupolvinen. Tällöin kiinnostus kohdistuu siihen miten rakennetaan sosiaalisesti kestävää kaupunkia. Kaupungin pitkän ajan strategiselle suunnittelulle olisi siis erittäin ajankohtainen haaste pohtia sitä, miten kaupunki tukee hyvän varhaiskasvatuksen ja hyvän peruskoulutuksen ylläpitoa ja kehittämistä omalla alueellaan. Tämän päivän esikoululaiset ovat tulossa työmarkkinoille noin 2030 ja tämän päivän peruskoululaiset ovat tulossa työmarkkinoille 2020-2025. Innovaatio- ja kilpailukyky politiikan kannalta lasten ja nuorten kyvykkyden kehittäminen koulutuksella ja sosiaalisella osallisuudella luo perustan jolla

aikuisena työelämässä opitaan ja osallistutaan. Näiltä pohjilta ponnistavat ne tulevaisuuden osaajat, joita suunnitelmat kaipaavat. Juuri näissä opiskelevat ja kasvavat lapset ovat kaupungin sosiaalisen kestävyuden kannalta keskeisiä tekijöitä. (Miettinen 2013)

Sosiaalinen ja sosiaalipoliittinen mielletään käsitteinä helposti liian sektorisidonnaiseksi ja näin ollen kapeasti. Koulutus, osaaminen ja inhimilliseen suorituskyykyyn liittyvät tekijät jäävät helposti sosiaalisen ulkopuolelle. Koulutuksen PISA-tutkimukset ovat viritäneet jossakin määrin pohdintaa siitä mikä merkitys laajoilla hyvinvointipoliittisilla toimilla voi olla oppimisedellytyksiin ja oppimistuloksiin. Gösta Esping-Andersen (2009, 115) toteaa: ”Koska kognitiiviset (ja ei-kognitiiviset) kyvyt vaikuttavat koulumenestykseen ja siten myös aikuisiän mahdollisuuksiin, politiikan haasteena tulisi olla varmistaa vahva alku kaikille lapsille. Hyvä investointi lapsiimme tuottaa laajat vaikutukset sekä yksilöille että koko yhteiskunnalle.”

Osaamisen ja kyvykkyyden perustan kehittyminen lapsuudessa liittyy koulutukselliset ja opetukselliset kysymykset tiiviisti osaksi sosiaalisia kysymyksiä. Lasten kehittymisedellytykset eivät tietenkään ole vain koulutusjärjestelmän kysymyksiä. Lukuisat tutkimukset kasvuolosuhteiden merkityksestä todistavat, että sosiaaliset ongelmat, köyhyys ja puuttuva perheen tuki voivat kumuloitua myöhemmin oppimisvaikeuksina ja sosiaalisina ongelmina ja tätä kautta ne kasautuvat yhteiskunnallisiksi ongelmiksi. Lapsiperheiden köyhyden ja syrjäytymisen torjuminen ja riittävän varhaiset perhepoliittiset toimet ovat ensiarvoisen tärkeitä lasten myöhemmän kasvun kannalta. Näin ollen sosiaalisen kestävyuden rakentamisen kannalta, ja innovaatio- ja kilpailukyky politiikan kannalta myös paikalliset toimet perheiden ja lasten tukemisessa ovat tärkeitä. (Miettinen 2013)

Kulttuuri

Osa suomalaisista kaupungeista tunnetaan perinteiltään vahvoina kulttuurikaupunkina. Teatteri, kirjallisuus, musiikki ja suositut kulttuuritapahtumat ovat luoneet kaupungille mainetta ja vetävät puoleensa osallistujia ja katsojia. Vasta viime vuosina on vahvemmin oivallettu se, että kulttuurin vaikutukset tihkuvat läpi kaiken inhimillisen toiminnan ja että kulttuuri sitoo yhteen kaupungin toiminnan monia osa-alueita. Kulttuuri on osa kaupunkilaisten arkea ja näin ollen voisi olettaa, että sen kehittäminen olisi merkittävä osa kaupungin strategista kehittämistä. Näin ollen kulttuurin merkitys elinvoiman lähteenä ja myös elinkeinopolitiikan osana on tärkeä. Kulttuurin merkitys sosiaalisena kittinä on hyvin merkittävä ja tässä mielessä kulttuuri toimii tärkeänä sosiaalisen kestävyuden elementtinä.

Kaupunkistrategioissa kulttuuria koskevat maininnat ovat melko niukkoja. Kaupunkien edustajien haastatteluissa maininnat kulttuurista liittyvät kaupungin vahvaan kulttuuriseen perinteeseen ja kaupungin kulttuuriseen tunnettavuuteen (Mm. Tampere, Turku ja Jyväskylä) Itse strategioissa luvataan vetovoimaa lupaavia vapaa-aika-, kulttuuri ja urheilupalveluita ja tapahtumia ja niihin liittyvää yritystoimintaa. Useimmissa

kaupungeissa kulttuurin nähdään lisäävän kaupungin elinvoimaa, mutta sen elinvoimaa lisäävä vaikutus kytketään sen kykyyn tukea kaupungin elinkeinopolitiikkaa. Kulttuurin laajaa merkitystä kaupungin asukkaiden arjen jäsentäjänä ja tukijana ei ole mainittu.

Strategioissa ei vielä tunnisteta iduillaan olevia merkkejä suomalaisen kaupunkikulttuurin uusista piirteistä. Globalisoituminen ja entistä tiiviimpi vuorovaikutus Euroopan sisällä kuljettaa myös uudet kaupunkikulttuurin virtaukset Suomeen entistä nopeammin. Toisaalta nopea urbanisoituminen sinällään muuttaa ihmisten elämäntapoja ja houkuttelee etsimään uudenlaisia arkielämän järjestämisen malleja. Strategisen suunnittelun tasolla kyse on siitä millä tavalla kaupunkiorganisaatio vastaa asukkaidensa pyrkimyksiin avata kaupunki kaikille. Siis rakennetaanko sulkeutuvaa kaupunkia vai kaikille avointa kaupunkia. Avoimen kaupungin rakentamisella kaupunkiorganisaatio luo mahdollisuuksia kaupunkilaisille organisoitua itse ja tuottaa uutta elävöittävää kaupunkikulttuuria. Kiinnostus uusiin urbaanin kulttuurin muotoihin on tuottanut viime vuosina mm. mielenkiintoisia ruoka- ja ravintolapäiviä, katutapahtumia, uudenlaisia talkootapahtumia, monipuolistuvaa kirpputoritoimintaa jne..

Joissakin kaupungeissa on oivallettu maahanmuuttajien tuoma kulttuurinen potentiaali. Toisenlaisuus, vieraus on jos ei aina torjuttu, niin kuitenkin vieroksuttu asia. Maahanmuuttajien läsnäolo ja osallistuminen ihmisten normaaliin arkeen synnyttää ensin uteliaisuutta ja kiinnostusta erilaisuuteen. Lähempi tutustuminen paljastaa myös runsaasti erilaisia mahdollisuuksia rikastuttaa kaupunkikulttuuria ja normaalia arkea muualta tulleiden kokemuksilla ja näkemyksillä.

Kaupunkielämä on siis etsimässä uusia muotoja. Näissä prosesseissa piilevät valtavat voimavarat ja asukkaiden itsenäisen elämän organisoinnin mahdollisuudet. Kaupunkiorganisaation tulisi tunnistaa nämä, mutta paradoksaalista kyllä, kaupungin kannalta riittää usein vain se, että uudet asiat sallitaan.

Yhteisöjen voimavarat

Omana esioletuksenani oli, että kaupunkien strategioissa olisi esillä mainintoja yhteisöjen voimavarojen kehittämisestä ja tukemisesta osana hyvinvointipoliittista suunnittelua. Todellisuudessa maininnat yhteisöistä olivat varsin niukkoja. Sen sijaan keskeisten henkilöiden haastatteluissa yhteisö nousi strategisena kysymyksenä esille usein. Joissakin kaupungeissa nämä asiat yhdistetään enemmän hyvinvointipoliittisiin ja palveluista koskeviin suunnitelmiin, joita tehdään strategian pohjalta. Jossakin määrin yhteisöt liittyvät myös kapeammin asiakaslähtöisyyden ja yhteisöllisyyden edistämiseen palvelujen kehittämisessä.

Jyväskylän kaupungilla on vahva perinne vuoropuhelun ja osallisuuden organisoimisessa yhdessä asukkaiden kanssa. Aikaisemmin kaupunki järjesti eri tavoin kansalaisten foorumeita, joissa oli mahdollista keskustella alueen kehittämisen kysymyksistä. Kaupunki etsii nyt uusia tapoja tukea osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä parantaa yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa.

Tampereen strategian ykkösprioriteettina on yhdessä tekeminen. Tällä viitataan paitsi palvelujen kehittämiseen niin myös laajasti koko kaupungin kehittämiseen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kehittämällä ja yhteisöjen toimintaa tukemalla.

Strategiaa kommentoivissa keskusteluissa kaupunkien edustajat viittasivat luonnollisena osana suunnittelua sen, että kaupungin tehtävänä on tukea asuinalueiden yhteisöjä, järjestöjen toimintaedellytyksiä sekä uusia yhteisöllisiä ituja ja viritelmiä. Perinteisissä opiskelijakaupungeissa nähtiin tärkeäksi luoda kaupungin ja opiskelijoiden edustajien välinen vuoropuhelu.

Kysymys yhteisöistä liittyy laajasti koko urbaanin yhteisön kehittämiseen ja luonnollisesti myös strategiseen suunnitteluun. Yhteisö-käsitteen rasitteena on sen historiallinen sidos esiteollisen ajan yhteisöihanteeseen. Yhteisön parhaat puolet liitetään usein maalaisyhteisön ja syntymässä olevan teollisen yhteisön muotoutumiseen. Yhteisöllisyyden lisäämisen vaatimus on tässä suhteessa latautunut erällä tavalla ajatukseen paluusta vanhaan. Meillä on hatara tuntuma siihen miten ihmiset todellisuudessa mieltävät yhteisöt ja miten erilaiset yhteisöt ovat muuttumassa. Yhteisöjen merkitystä ja voimavaroja myös yliarvioidaan kehittämisen potentiaaleina.

Sosiologisessa keskustelussa yhteisö-käsite on ollut pitkään kiinnostuksen kohteena. Keskustelu on joka tapauksessa pakottanut argumenttien täsmentämiseen ja samalla kiinnostus yhteisöjen uusia muotoja kohtaan on kasvanut. Michel Maffessoli muistuttaa sosiologeja siitä, että eivät yhteisöt ole kuolleet. Ihmisten parveilu ostoskeskuksissa kertoo ihan muusta. Jopa television katselu sinänsä yhdistää tuhansia, jopa miljoonia katsojia yhtäaikaan elämykseen. Televisio tekee mahdolliseksi värähdellä yhdessä. Urheilutapahtumat, rock-konsertit, hyväntekeväisyyspaukset kertovat yhteisöllisyyden uudenaikaisista muodoista. (Maffessoli 1995,89) Ehkäpä myös uudet kaupunkikulttuurin (ravintolapäivät, ruokapäivät, uudenaikaiset kirpputorit, kadunvaltauksiset jne.) muodot kielivät toisenlaisen yhteisöllisyyden esiinmarssista.

Vastaavasti Bauman (2002, 238) puhuu naukkoyhteisöistä, joissa yhteisöt tarvitsevat speaktaakkelin, joka vetoaa heidän yhteisiin tunteisiinsa, jotka uinuvat muutoin erilaisten yksilöiden sisällä, ja yhdistävät heitä hetken. Tuolloin kaikki muut intressit – jotka pikemminkin erottavat kuin yhdistävät heitä – sysätään väliaikaisesti sivuun, pannaan piippuhyllylle tai vaiennetaan tyystin. Speaktaakkelit, kuten tilaisuus vaatesäilytysyhteisön lyhyeen olemassaoloon, eivät sekoita tai sulata yksilön asioita ”ryhmä-eduiksi” (lainausmerkit Bauman).

Yhteisötkin ovat siis koko ajan muuttumassa. Kaupunkiyhteisö voi sisältää lukuisan määrän erilaisia yhteisöllisiä aktiviteetteja ja muotoja Kaupunki omilla toimillaan vaikuttaa siihen millaisia yhteisöjä muodostuu, mutta vaikutukset ovat rakenteellisia ja rajattuja. Joka tapauksessa ihmiset itse omilla toimillaan luovat ja ylläpitävät yhteisöjään. Kaupungin strategisena tavoitteena tulisi tällöin olla se, että kaupunki on avoin kaikille ja että ihmisille luodaan mahdollisuuksia, tilaisuuksia, foorumeja ja siis aineellisia edellytyksiä luoda yhdessä omaa kaupunkiaan. Tällöin kaupunki luo myös mahdollisuuksia sosiaalisesti kestäväan kehitykseen. Yhteisöjen tukeminen ja niiden kehittäminen näh-

dään strategisessa suunnittelussa liian irrallisena kysymyksenä muusta suunnittelusta. Ihmisten koko ajan yhteisöjä luovat ja muuntavat pyrkimykset eivät kohtaa riittävästi kaupunkisuunnittelun arkea.

Kaupungin talous

Kaupunkien strategisen suunnittelun taloudelliset lähtökohdat ovat muuttumassa voimakkaasti. Valtiontalouden kestävyysvajeen paikkaamiseksi toteutettavat rakenteelliset uudistukset ovat luoneet kaupungeissa uuden tilanteen. Vaikka strategioissa on kaikilla kuudella kaupungilla jo ennestään vahva painotus talouden vakauttamisesta ja tasapainottamisesta lähivuosina, on valtio luonut aivan uudenlaisen tilanteen. Kysymys ei ole enää pelkästään tasapainottamisesta, vaan useilla kaupungeilla on edessään laajojen saneerausten aika. Rakenteelliset uudistukset kytkevät kaupunkien talouden myös entistä tiiviimmin osaksi valtion kehysmenettelyä ja siten keskitettyä talouden säätelyä. Kaupunkien itsenäisyys talouden ohjaamisessa on näin ollen kaventumassa. Strategisissa tavoitteissa kaupungit ilmoittavat pyrkivänsä käyttötalousmenojen tasapainottamiseen tietyssä ajassa. Uudenlainen kuntatalouden ja valtiontalouden sidos luo tarpeen pohtia kuntien roolia ja niiden perustehtäviä.

Kaupunkiorganisaatio ja henkilöstö

Kaupunkiorganisaatiota ja henkilöstöä koskevat maininnat kaupunkistrategioissa ovat hyvin yleisellä tasolla. Tavallisimmin tavoitteet korostavat hyvää johtamista, henkilöstön osaamisen kehittämistä, asiakaslähtöisyyden kehittämistä kaupungin palveluissa sekä henkilöstön työhyvinvoinnin kehittämistä. Useilla kaupungeilla on tavoitteena olla houkutteleva työnantaja. Kaupunkikonsernin laajentuminen on luonut tarpeen kehittää parempaa konserniohjausta ja omistajaohjausta.

Viime vuosien murros palveluorganisaatioissa säteilee nyt myös kaupunkiorganisaation kokonaisuuteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen ja opetuksen sektoreiden osuus kaupungin kokonaisuudesta on mittava ja tämän vuoksi näissä tapahtuvat muutokset heijastuvat myös yleishallintoon, tekniseen sektoriin, liikenteeseen jne.. Tilaaja-tuottaja-mallit ovat luoneet sekä virkamiehistöille että luottamushenkilöille uusia rooleja, joissa suunnittelu ja päätöksenteko saa uusia piirteitä. Ryhtyminen tuottajasta tilaajaksi ja liiketoimintaan liittyvien käyttäytymiskoodien sisäistäminen ovat tuottaneet myös sekaannusta ja epäselvyyttä organisaatioihin. Muutaman vuoden kokemus tilaaja-tuottaja-asetelmassa, sopimusohjauksessa, ulkoistamisessa ja hankinnoissa on tuottanut tarpeen arvioida saavutettuja tuloksia ja tarpeen tullen myös korjata kurssia.

Strategiset tavoitteet eivät suoraan kerro konkreettisista tavoitteista ja hankkeista organisaation kehittämisessä, mutta johdon keskusteluissa viitataan usein tarpeeseen uudistaa organisaatiota. Tampereella on tavoitteena, että pormestarimalli ja tilaaja-tuottaja-malli sekä elinkaari-ajattelu palveluissa arvioidaan suunnittelukauden aikana.

Kuopiossa rakennetaan palvelujen suppilomallia, jossa edistävien ja raskaampien palvelujen voimavarat suunnataan paremmin. Oulussa rakennetaan ns. uuden Oulun organisaatiota niin palveluissa kuin koko kaupunkikonsernissa. Jyväskylä haluaa kehittää uuden sukupolven demokratiaa ja tehokkuutta tukevaa organisaatiota. Lahti korostaa koko kaupunkikonsernin uudistuskykyä ja tehokkuutta sekä ympäristölähtöisyyttä. Turussa on ollut meneillään palvelujärjestelmän uudelleenorganisointi.

Hyvinvointi, sosiaalinen, palvelut

Kaupunkistrategioiden hyvinvointipoliittiset tavoitteet on määritelty varsin yleisellä tasolla. Osaltaan ne kuvastavat yleistä kansallista keskustelua ja tässä suhteessa tavoitteet eivät edusta kovin omaperäistä suunnittelua ja ajattelua. Hyvinvointipoliittikkaan yhdistetään kaikkein keskeisimmin palvelut, erittelemättä kuitenkaan kovin tarkasti mitä niillä tarkoitetaan. Toisaalta keskeisessä asemassa on syrjäytymisen torjunta ja siihen liittyen nuorten asema. Kolmantena keskeisenä teemana ovat palveluihin liittyneen asiakaskeskeisyyden ja asiakaslähtöisyyden tavoitteet sekä ennaltaehkäisy.

Useissa suunnitelmissa hyvinvointipoliittikan olennaisena osana nähdään oman vastuun ja omatoimisuuden teemat. Joissakin suunnitelmissa viitataan yhteisöllisyyden edistämiseen ja osallisuuden kehittämiseen ja parantamiseen. Maahanmuuttajien asemaa tarkastellaan useimmiten hyvinvointipoliittikkaan liittyvänä kysymyksenä. Yhtäältä kotouttamisen ja integroinnin kysymykset nousevat keskeiseksi ja toisaalta pohdinnat siitä miten kyetään maahanmuuttajat näkemään yhä enemmän uutena voimavarana.

Kaupunkistrategioiden palveluja koskevat teemat kuvastavat jossakin määrin yleistä odottavaa ilmapiiriä. Odotetaan, että kunta- ja palvelurakennemuudistus selkiinnyttäisi myös keskuskaupunkien tilanteen ja linjaisi selkeästi ne vastuut, joihin kaupungin tulee varautua. Suurilla kaupungeilla on valmius ottaa laajempaakin vastuuta kaupunkiseudun palvelujärjestelmästä, mutta maakuntatasoinen vastuu nähdään liian suurena.

Riippumatta kansallisista ratkaisuista on monissa kaupungeissa meneillään joka tapauksessa pohdinta siitä millä tavalla koko palvelukonseptia voidaan kehittää. Viime vuosien ratkaisut tilaaja-tuottaja-mallista, elinkaarimalleista, sopimusohjauksesta ja ulkoistamisesta ovat monilta osin uudelleenarvioitavana. Hyvät pyrkimykset hakea uudenlaisia ratkaisuja palvelujen organisointiin ovat tuottaneet sekä hyviä että huonoja kokemuksia. Kustannusten hallinta sellaisissa palveluympäristöissä, joissa ei synny aidosti uudenlaisia markkinoita voi osoittautua vaikeaksi. Kilpailun puute on nostanut mm. sosiaali- ja terveyspalveluissa kansainvälisiä suuria yrityksiä monopoliasemaan. Joissakin kaupungeissa arvioidaan, että nyt on tullut aika arvioida kokemuksia ja pyrkiä löytämään julkisen, yksityisen ja järjestöjen uudenlaisia kumppanuuksia.

Strategisissa tavoitteissa luvataan asiaa selkiinnyttää hyvinvointipoliittisissa tai palveluja koskevissa ohjelmissa. Pyrkimys on liittää palveluja koskeva rakennemuutos selkeämmin yleiseen visioon kaupungin kehittämisestä. Tämä tarkoittaa käytännössä

sitä, että koko palvelujärjestelmän eri toimintojen integrointi osaksi kaupungin kokonaiskehittämistä nähdään tärkeäksi.

Sektoroituneen palvelujärjestelmän vaikeus muuntua asiakaslähtöiseksi, joustavasti palveluja räätälöiväksi järjestelmäksi nähdään suurena ongelmana. Sen vuoksi tavoitteena on useissa kaupungeissa palvelujärjestelmän kokonaisremontti. Kokonaisremontin osasina ovat uudenlaiset ajattelumallit perus- ja erityispalvelujen suhteesta (mm. Kuopion suppilomalli), sektoroituneen palvelujärjestelmän rajojen madaltaminen ja joustavuuden hakeminen palveluihin. Tärkeinä nähdään vaikuttavuuden ja tehokkuuden kysymykset. Samoin nähdään tärkeäksi näitä kaikkia elementtejä tukeva johtamisjärjestelmä. Monissa kaupungeissa pidetään hyvin merkittävänä sitä, että kyettäisiin vapautumaan ahtaista näkemyksistä palvelujen kehittämisessä ja luomaan aivan uudenlaisia, asiakkaiden arjen tarpeista lähteviä palvelukonsepteja.

Uusien konseptien kehittäminen kaupunkistrategian tasolla on vielä heikosti näkyvää, mutta kaupunkien johdon haastatteluissa tällainen tarve tunnustetaan ja siihen ollaan valmiita paneutumaan.

Kaupungin perustehtävien on väitetty hämärtyneen kaupunkien voimakkaan kasvun seurauksena. (vrt. Kuntalaki 365/95: Kunnan perustehtävänä on pyrkiä edistämään kuntalaisten hyvinvointia ja kestävää kehitystä) Talouden ahtaat raamit pakottavat palaamaan juurille ja miettimään uudelleen kaupungin ideaa. Tällöin hyvinvointipalveluja joudutaan arvioimaan, ei vain yhden sektorin kysymyksenä, vaan osana kaupunkikonsernin kokonaisuutta. Samalla liittymät yksityiseen palvelutuotantoon ovat tuoneet näkyville palveluiden ennen näkymättömät kytkennät elinkeinojen kehittämiseen, kaupunkitalouteen, työvoiman saatavuuteen ja ihmisten osaamiseen. Näin hyvinvointipalvelut integroituvat tiiviisti osaksi kaupungin elinvoiman kehittämistä.

Valtioneuvoston vuoden 2014 budjettiesityksen yhteydessä esittämät kuntatalouden tervehdyttämistoimet sisältävät mm. kuntien tehtävien karsimista. Siihen voi olla joiltakin osin tarvetta, mutta sen mahdollisuuksia on liioiteltu. Tätä kirjoitettaessa on meneillään poliittinen pallottelu siitä kuka rohkenee esittää kuntien tehtävien karsimisessa konkreettisia toimia. Ministeriöt ovat haluttomia suuriin leikkauksiin. Leikkausten sijasta ei ole esitetty sitä, että arvioitaisiin perusteellisesti kuntien palvelujärjestelmien toimivuutta ja sen kehittämistä. Kyse olisi tällöin siitä, että palveluprosesseja arvioitaisiin perusteellisesti niiden vaikuttavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta. Esimerkiksi seuraavat prosessit voisivat olla suurten kaupunkien kannalta relevantteja.

Vuosia kestäneen kunta- ja palvelurakenne-keskustelun teemat ovat liittyneet palvelujärjestelmän rakenteellisiin kysymyksiin ja hallinnollisiin vaihtoehtoihin. On puhuttu kriittiseen sävyyn muodostuvista palveluhimmeleistä ja palvelutehtaista. Rakenteellinen suunnittelu on ehkä hämärtänyt näkemästä itse palveluiden prosessien ja sisältöjen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Rakenteelliset ja hallinnolliset asiat ovat tietysti tärkeitä, mutta niiden kautta eivät avaudu kaikki järjestelmän kehittämiseen liittyvät pulmat. Kaupunkistrategioiden kannalta ydinpulmaksi saattavat muodostua kysymykset siitä, mitkä tekijät synnyttävät palvelutarpeita ja miten nämä tekijät muuttuvat ajan

kuluessa. Esimerkiksi lastensuojelun tarve on kasvanut voimakkaasti viime vuosikymmenen ajan. Vuoden 2008 lastensuojelulain tuomilla muutoksilla on tässä osansa sillä se saattoi tuoda esiin aiemmin piilossa ollutta palveluntarvetta. Joka tapauksessa lastensuojelun asiakasmäärät ovat kasvaneet. Vuonna 2011 lastensuojelun sosiaalityön ja avohuollon asiakkaana oli yli 81 400 lasta ja nuorta. Kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia oli samaan aikaan yli 17 000. Määrät ovat kasvussa. Erityisen huolestuttavaa on kiireellisten sijoitusten määrän kasvu. Esimerkiksi vuonna 2011 ensimmäistä kertaa huostaanotettuja tai kiireellisesti sijoitettuja lapsia oli yhteensä noin 2800. Tämän tutkimuksen kuuden kaupungin kodin ulkopuolelle sijoitettuja oli vuonna 2011 yhteensä 3335 henkilöä ja huostaan otettuja yhteensä 2232. (Lastensuojelu 2011 tilastoraportti/THL)

Lastensuojelun kustannukset kuvastavat myös sitä mittakaavaa, millä ongelmia voi kuvata. Vuonna 2010 kodin ulkopuolelle sijoittamisen kustannukset olivat yhteensä 620 miljoonaa euroa. Sosiaalisten ja henkisten kärsimysten määrää ei voida edes arvioida, mutta taloudelliset tekijät ovat tässä myös merkittäviä. Lapsen sijoittaminen sijaisperheeseen maksaa noin 22 000 euroa vuodessa, ammatilliseen perhekotiin sijoittaminen maksaa noin 60 000 euroa vuodessa ja laitoshoitoon sijoittaminen noin 90 000 euroa vuodessa. (Heinonen ym. 2012)

Lastensuojelutarpeen kasvun tulisi olla kaupungissa merkki siitä, että kaupunkistrategian hyvinvointipolitiikan tulisi nostaa esiin keskustelu siitä tunnetaanko palveluntarvetta synnyttävät prosessit riittävän tarkasti. Tarpeen kasvu viittaa siihen, että lasten ja perheiden palveluissa on vakavia puutteita. Palvelut eivät yksin ratkaise perheiden pahoinvointiin liittyviä kysymyksiä, mutta hyvin toimiessaan niillä on kuitenkin merkittävä rooli kun halutaan ehkäistä ongelmien kroonistumista. Riittävän varhain perheille tarjottu tuki heidän ongelmissaan todennäköisesti lisää perheen vanhempien voimavaroja selviytyä itse. Tällöin ei tarvita vakavia, raskaita ja kalliita lastensuojelutoimenpiteitä. Tätä vahvan perhetyön merkitystä ei sektoroituneessa palvelujärjestelmässä ja kaupunkiorganisaatiossa aina ymmärretä. (Vrt. Miettinen 2013)

Lastensuojelun tarpeen kasvu on hyvä esimerkki siitä, miten hyvinvointipolitiikan epäonnistumiset pyritään ratkomaan sektoroituneilla politiikkatoimilla. Tämä osoittaa ainakin kahdenlaista pulmaa kaupunkistrategian kannalta. Ensinnäkin kasvaneisiin ongelmiin pyritään puuttumaan perinteisin rakentein ja politiikkatoimin. Toiseksi lapsia koskevat hyvinvointipoliittiset kysymykset mielletään usein hyvin kaukaisiksi asioiksi suhteessa elinkeinojen edistämiseen, kilpailukyvyyn kehittämiseen ja innovaatioiden edistämiseen. Samalla tämä osoittaa sen, että strateginen suunnittelu tavoittaa hyvin harvoin pitkän tähtäyksen, jopa ylisukupolvisuuden kysymyksiä. Tässä suhteessa on hyvin kiinnostavaa nähdä miten Lahden kaupungin lapsiystävällisyyden tavoite konkretisoituu käytännön toteutukseen.

Perheiden ongelmiin tarjotaan myös strategisina kysymyksinä myös omatoimisuuden ja aktiivisuuden vaatimuksia. Omatoimisuus ja oma aktiivisuus ovat moraalisen vaatimuksena ymmärrettäviä, mutta pulma on siinä, että näitä vaaditaan usein sellaisilta ihmisiltä, joilla on vähiten mahdollisuuksia omatoimisuuteen ja jotka tarvitsevat siihen eniten tukea.

Samalla tavalla voidaan analysoida vanhusten palvelujen tilaa ja mahdollisuuksia. Kaupunkistrategian painoituksina on korostettu kotiin tarjottavien palvelujen tärkeyttä. Samoin tiedetään, että kaikinpuolisen toimintakyvyn ylläpito ja kehittäminen ovat avaintekijöitä vanhusten itsenäiseen selviytymiseen. Liian helposti vanhusasiat jäävät kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksiksi sen sijasta, että liikuntapalvelut, kulttuuripalvelut, liikennepalvelut ja arjen lähipalvelut olisivat myös vanhusten kannalta toimivia.

Kaupunkien strateginen suunnittelu tavoittaa hyvin harvoin myöskään vammaisten asemaan liittyviä kysymyksiä. Ne voivat joiltakin osin olla mukana yleisissä tavoitteissa palvelujen kehittämisestä. Joissakin kaupungeissa vammaisten osallisuuden edistäminen on mukana yhteisöllisyyden ja osallisuuden kysymyksiä käsiteltäessä.

Sosiaalisen –käsitteen ankkuroituessa vain palvelu-käsitteen ympärille katoaa helposti ihmisten arjen kokonaisuus ja sen merkitys sosiaalisen kestävyuden kannalta. Palvelut ovat konkreettinen, suunniteltavissa oleva kokonaisuus ja niiden tulevaisuuden pohdinta on tärkeää. Ihmiset eivät kuitenkaan hahmota omaa elämäänsä palvelujärjestelmän kontekstissa. Huomattavasti olennaisempaa on arjen sujuvuuden ja normaalisuuden kysymykset. Palvelut liittyvät tähän kokonaisuuteen vain tietyissä elämänvaiheissa. Palveluja koskeva rakenteellinen pohdinta lyhentää myös suunnittelun perspektiiviä. Palvelujen järjestämistä koskevat kysymykset, johtaminen, yhteistyö ja työnjako ovat lähempänä operationaalisia suunnittelutehtäviä ja ne kahlitsevat näkemästä pitkälle tulevaan. Strategisen pohdinnan tulisi rakentaa ylisukupolvisia näkymiä ja tavoitteita. Tällöin keskeisen huomion tulisi kohdistua sellaisiin asioihin, joilla on merkitystä kaikkien sukupolvien kannalta.

Syrjäytymisen torjunnan teemat kuvastavat yleistä huolta köyhyyden, huono-osaisuuden ja segregaaation mahdollisesta lisääntymisestä. Suomalaisessa keskustelussa syrjäytyminen on liitetty useimmiten työttömyyden kasvuun ja sen mukanaan tuomiin uhkiin. Muualla Euroopassa työttömyys ja toimettomuus ovat liittyneet maahanmuuton mukana kasvaneeseen slummiutumiseen, nuorten työttömyyteen sekä huono-osaisuuden keskittymiin suurten kaupunkien laidoilla. Nämä ovat aika ajoin tuottaneet nuorten vakavia mellakointeja ja yhteenottoja viranomaisten kanssa.

Kaupunkistrategioissa syrjäytymisen torjunta on määritelty hyvin yleisesti ja perinteisesti. Kaupunkiköyhyyden ja syrjäytymisen mekanismeja ei ole analysoitu. Keskusteluissa kaupunkien edustajien kanssa nousevat esille eriytyneemmät teemat. Syrjäytymisuhkien painotukset vaihtelevat. Joissakin kaupungeissa toimenpiteitä suunnitellaan lähtien nuorten työttömyyden ja toimettomuuden torjunnasta. Joissakin kaupungeissa on kasvanut huoli teollisuuden syrjäyttämästä kouluttamattomasta aikuisväestöstä. Joissakin kaupungeissa tunnetaan huolta lasten ja perheiden ongelmien kasvusta. Syrjäytymisen nähdään usein liian irrallisena prosessina niistä elämänkulun perusrakenteista, joissa ihmiset elävät. Tätä kautta myöskään paikalliset toimet eivät tavoita näitä syntyprosesseja.

Suurten kaupunkien huoli asuinalueiden erilaistumisesta ja eriarvoisuuden kasvusta mainitaan keskusteluissa, mutta sitä ei vielä nähdä suurena pulmana. Kyse on useimmi-

ten samasta ilmiöstä mitä Vaattovaara ja Kortteinen ovat painottaneet tutkiessaan pääkaupunkiseudun segregatiouhkia (Vaattovaara & Kortteinen 2012,60-66). Varsinaisia slummeja meillä ei vielä ole, mutta alueellinen huono-osaisuus näkyy joillakin alueilla talokohtaisina tai rappukäytäväkohtaisena huono-osaisuutena. On odotettavissa, että segregatiouhkat nousevat nyt vahvemmin esille uusien tutkimustulosten osoitettua, että kantaväestö on pakenemassa joiltakin asuinalueilta alueen maahanmuuttovaltaisuuden vuoksi. (Vilkama & Vaattovaara & Dhalman 2013)

Syrjäytymisen torjunnan perinteiset muodot ovat usein jähmettyneet hankkeiksi, projekteiksi ja erillisiksi toimiksi, joilla on heikko yhteys yhtäältä normaaliin työelämään, normaaliin arkeen ja arjen selviytymistä tukeviin palveluihin. Kaupunkistrategiassa syrjäytymisen torjunnan tulisi olla kaikkia tavoitteita ja toimia läpäisevä yleinen periaate. Esimerkiksi elinvoimapolitiikan onnistumisen kannalta on keskeistä, että kaupungin ihmisten kaikki osaamispotentiaali ja kapasiteetti olisi käytössä.

Syrjäytymisuhkien torjuminen nähdään myös strategisella tasolla hyvin tärkeäksi. Se on useimmissa suunnitelmissa määritelty keskeiseksi tavoitteeksi. Keskusteluissa kaupunkien edustajien kanssa kuvastuu aito huoli siitä, että kasautuessaan nämä ilmiöt tuovat myöhemmin vaikeita sosiaalisia ja myös taloudellisia ongelmia. Syrjäytymistä vastaan ei strategisella tasolla kyetä määrittelemään tehokkaita keinoja. Liian helposti toimet siirretään sosiaalisen sektorin ja työvoimapolitiikan sektorin hoidettavaksi. Syrjäytymisen prosesseja ei myöskään kyetä analysoimaan yhteydessä palvelujärjestelmän kyvykkyyteen ja sen passiivisuuteen auttaa riittävän varhain. Palvelujärjestelmällä on useimmiten kyky auttaa niitä, joilla on riittävän selkeitä ”helppoja” ongelmia, mutta kasautuvat ongelmat avautuvat vaikeasti sektoroituneelle järjestelmälle.

Palvelut, köyhyys, syrjäytyminen ja yhteisöjen tukeminen toistuvat kaupunkistrategioissa. Näiden käsitteiden ympärille asetetut tavoitteet eivät kuitenkaan konkretisoi sellaisia kysymyksiä, joiden kautta avautuisi sosiaalisen kestävyuden tavoitteita. Kestävyuden teemat ovat kuitenkin yhteiskuntapolitiikassa ja sosiaalipolitiikassa olleet aina keskeisiä, joskin tarkemmin määrittelemättömiä. Pekka Kuusen mukaan ”kansalaisen paras” on sosiaalipolitiikan ja koko yhteiskuntapolitiikan ylin tavoite. (Kuusi 1968,17) Tältä pohjalta Kuusi kehitti 60-luvun sosiaalipoliittisen ohjelman, jonka tuli olla osa talouden ja sosiaalisen suunnitelmallista yhteensovitusta, vapaasti tulkiten sosiaalisesti kestävä Suomen ohjelma.

Sosiaaliselle kestävyydelle on yritetty etsiä määrittelyjä eräällä tavalla sosiaalipolitiikan tradition ulkopuolelta. Tällöin on jäänyt analysoimatta se, että sosiaalipolitiikan perustehtävät liittyvät yhtäältä heikompiosasten tukemiseen, mutta toisaalta myös yleisesti yhteiskunnallisen koheesion ja väestöryhmien integraation kehittämiseen. Pyrkimyksenä on siis ollut yhteiskunnallisten erojen hallinta ja sosiaalisten olojen vakauttaminen. Keinoina on nähty sosiaalisen turvan kehittäminen, palveluista huolehtiminen ja heikompiosasten hoivasta huolehtiminen. Pitkällä tähtäyksellä kyse on ollut siitä, että suunnitelmien ja päätösten sosiaaliset seuraukset otettaisiin huomioon kaikilla yhteiskunnan sektoreilla, jolloin Pekka Kuusen toiveen mukaisesti: ”...Kansan-

vallan sisäinen dynamiikka näyttää olevan sellainen, että sosiaalipolitiikan perimmäiset tehtävät ovat siirtymässä koko yhteiskuntapolitiikan tehtäväksi.” Oletuksena on ollut, että näin myös ihmisyhteisöjen ja ihmisten keskinäinen luottamus paranee. Voimme siis puhua eräällä tavalla sosiaalisen kestävyuden paranemisesta

8 Yhteenveto

Suomalainen kaupunkipolitiikka on ammentanut kehittämisideansa kansainvälisestä keskustelusta, jossa maaperänä on ollut paljolti metropolien kasvuun liittyvät kysymykset. Nämä kysymykset ovat liittyneet yhä tiiviimmin globaalin talouden toiminta-alueiden määrittämään kilpailupolitiikkaan. Kaupunkien menestymisen ehtona on nähty pärjääminen kansainvälistyvissä kilpailussa. 1990-luvulta kummunnut ajatus siitä, että kaupunkiseutujen kehitys ja kehittäminen perustuvat tietoon, osaamiseen ja innovatiivisuuteen sekä hyvään paikalliseen yhteistyöhön ja globaaleihin verkostoihin, näyttää edelleen vain vahvistuvan (Sotarauta & Kostainen 2008,75).

Suomen kaupunkirakenne on muuttumassa, mutta edelleen meillä on vain yksi alue jota varovaisesti voi kutsua mittakaavaltaan metropoliksi. Eri kriteereiden mukaan meillä on 5-7 sellaista keskuskaupunkia, joiden toiminnallinen rakenne ja elämäntapa oikeuttavat puhumaan kaupungista. Noin 20-30 maakuntien keskuskaupunkia ovat eurooppalaisessa mittakaavassa melko pieniä keskittymiä, joissa sekoittuvat pieni urbaani ydin ja maaseudun taajamarakenne. Tässä suhteessa kaupunkikehitys on meillä vielä nuorta ja pienimittakaavaista.

Kaupunkipolitiikan etsintä niin politiikan, tieteen kuin praktisen suunnittelun alueellakin on ollut pääosin aluesuunnittelun ja elinkeinopolitiikan asiantuntijoiden käsissä. Laajassa mielessä sosiaalinen näkökulma (sosio-kulttuurinen näkökulma) on ollut useimmiten mukana toteamuksena ”otetaan myös huomioon”.

Aluerakenteen keskittäminen muutamaan keskeiseen alueeseen ja sopeutuminen globaalin kilpailun vaatimuksiin jättävät vähän tilaa muunlaisille kehittämispoluille. Elämme edelleen hajautetun kilpailuvaltion aikaa mikä ei Moision mukaan ole puhdasverinen uusliberaali kilpailuvaltio, vaan suomalainen versio valtion avaamisesta ja samaan aikaan jatkuvasta julkisesta säätelystä, kuten alueiden eroja tasaamaan pyrkivästä aluepolitiikasta. Samalla hyvinvointiin viittaava argumentointi on Suomessa yhä aivan keskeinen osa poliittisen hallinnan kieltä (Moisio 2012,306-307).

Huolimatta hyvinvointia ja hyvinvointivaltiota koskeviin viittauksiin kaupunkipoliittinen keskustelu tunnistaa heikosti sen suomalaisen ja pohjoismaisen hyvinvointipolitiikan perinteen, jolla juuri tällä hetkellä pärjätään myös kansainvälisellä areenalla melko hyvin. Castellsin ja Himasen raportti maamme teknologisesta uudistumisesta ja sen yhteydestä sosiaaliseen rakenteeseen kuvasi aika osuvasti sitä, kuinka tärkeitä elementtejä taloudelliselle ja teknologiselle kehitykselle ovat olleet kattava sosiaaliturva, ilmainen koulutus ja tasa-arvoa korostava yhteiskuntapolitiikka. (Castells & Himanen 2002)

Kansainväliset vertailut koulusaavutuksista, aikuisten lukutaidosta, maan taloudellisesta kilpailukyvyistä sekä tutkimukset kaupunkien vähäisestä segregatiosta antavat

vahvoja viestejä siitä kuinka tärkeässä asemassa kilpailukyvyyn kannalta ovat vahvat sosiaaliset perusrakenteet. Sosiaalisen rajaaminen koskemaan vain sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä, köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaa ja segregaaation torjuntaa unohtaa universaalien sosiaalipolitiikan perusidean ja rakentaa selektiivisiä ratkaisuja. Toimenpiteet muuttuvat hankkeiksi ja projekteiksi sen sijasta, että vahvistettaisiin keskeisiä universaalien politiikan perusrakenteita. (Sipilä & Österbacka 2013)

Kaupunkispesifi kehittämistyö on Suomessa vielä melko nuorta. Kansallisen politiikan paikallistasolle suuntautuva ohjaus ei kovin paljon erottele tavoitteita kuntakoon mukaan. Riippuen kulloisistakin poliittisista valtasuhteista kaupunkipolitiikka saa sijansa hallitusohjelmassa ja sitä tarkentavissa ohjelma-asiakirjoissa. Vahvin ohjausinstrumentti on edelleen kansallinen lainsäädäntö. Se luo myös kaupungeissa perustan ja kehikon sille miten kaupunkia kehitetään ja mitkä ovat kaupungin perustehtävät. Edellä läpikäydyssä analyysissä on nostettu esille myös kaupunkien riippuvuuden kasvu kansallisesta talouden säätelystä. Kuntatalous ja siten myös kaupunkien talous on erityisesti nyt kansallisten rakenteellisten päätösten jälkeen valtion tiukassa kontrollissa. Paradoksaalisesti globaalien kilpailun edellyttämä valtiollisen säätelyn purkaminen ja väljentäminen on johtamassa talouden, mukaan lukien kuntatalouden, entistä tiukempaan valtiolliseen säätelyyn. Valtioneuvoston hyväksymässä rakennepoliittisessa ohjelmassa todetaan kuntien osalta mm. (s.6)

Käyttöön otettavassa kuntien talousohjausjärjestelmässä uudistetaan valtioneuvoston ohjausjärjestelmä sekä tehostetaan palveluohjausmenettelyn pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita puretaan yhden miljardin euron kustannuksia vastaavasti. Miljardi euroa katetaan verorahoituksella ja kuntien omin toimin, mm. tuottavuutta parantamalla.

90-luvun puolivälistä alkanut kaupunkipolitiikan koordinaatio valtioneuvostotasolla on tuottanut pohdintoja Suomen kaupunkipolitiikan suuntaamisesta. Kaupunkipolitiikan keskeiset tavoitteet ovat alusta lähtien koskettaneet elinkeino- ja elinvoimapolitiikkaa. Tätä kautta keskeisiä ja koko ajan vahvistuneita teemoja ovat olleet kaupunkien kilpailukyvyyn vahvistaminen ja innovaatioiden edistäminen. Kuntarakenteiden muutospaineiden kasvaessa ovat maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymykset nousseet myös keskeisiksi. Asuinalueita koskevat rakenteelliset ja sosiaaliset kysymykset ovat kulkeneet kaupunkipolitiikan mukana lähiöiden perusparannuskysymyksinä sekä asunnottomuuden vähentämisen kysymyksinä. Laajemmat sosiaalipoliittiset kehittämiskysymykset ovat kansallisessa ohjauksessa saaneet sijansa eräällä tavalla negatiivisten kautta. Ohjauksessa ei ole muotoutunut hyvinvointipoliittisia tavoitteita, vaan tavoitteet ovat suuntautuneet työttömyyden, asunnottomuuden ja syrjäytymisen torjuntaan. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä keskusteluun ovat nousseet myös palvelurakennetta koskevat tavoitteet. Näissä tavoitteissa ovat olleet esillä palvelurakennetta ja valta- ja vastuusuhteita koskevat kysymykset erityisesti terveydenhuollon kannalta. Sosiaalihuollon kysymykset ovat olleet esillä ikään kuin sivujuonena.

Kaupunkipolitiikan kansallisen ohjauksen peruslähtökohdat on määritelty kunkin hallituksen ohjelmassa. Tätä kautta kaupunkipolitiikan koordinaatiosta ja johtamisesta vastaavalla ministerillä ja ministeriöllä on hallituksen valtakirja asettaa tarkemmat tavoitteet. Suomalaisessa kaupunkipoliittisessa keskustelussa on pidetty tärkeänä sitä, että kaupungin elinkeinopoliittiset ja taloudelliset perusrakenteet ovat kunnossa. Tämä on ymmärrettävä lähtökohta. Toisaalta jo 80-luvulta vahvistunut poliittinen virtaus, erimuotoisine uusliberalistisine painotuksin on kytkenyt elinkeinopoliittiset ja taloudelliset kysymykset globaalin kilpailun virtauksiin ja talous on nostettu entistä hallitsevampaan asemaan. Hyvänä esimerkkinä tästä on mm. valtiovarainministeriön virkamiesten kehittelykonsepti kestävyysvajeesta. Kyseisen asian käsittely on ohjannut keskustelun entistä tiukemmin talouden ympärille ja esimerkiksi sosiaalista kestävyyttä ei ole haluttu nostaa taloudellisen kestävyuden rinnalle vaikka asiat ovat toisiaan ruokkivia.

Hallitusohjelman mukaisesti kansallinen kaupunkipolitiikka on ollut sopimusperustaista. Muu kaupunkien kehittäminen on nojautunut kunkin hallinnonalan omaan lainsäädäntöön ja sen suomiin valtuuksiin. Sopimusperustaisuus on soveltunut niille alueille, joissa kansallinen sääntely on ollut vähäisempää tai missä alueelliset ja paikalliset intressit ovat olleet tärkeitä. Sopimusperustaisuus on tuottanut lähivuosille valtion ja kaupunkien välisiä kasvusopimuksia sekä INKA (innovatiiviset kaupungit) sopimuksia. Näiden pääasiallinen sisältö koskee kaupunkien elinkeinopolitiikan kehittämistä.

Poliittisten valtasuhteiden muuttuminen voi muuttaa kansallisen kaupunkipoliittisen kehittämisen edellytyksiä. Poliittisten puolueiden kaupunkipoliittiset painotukset ovat vaihtelevia ja heijastelevat niiden kannattajakunnan rakennetta. Toisaalta kovin sektoroituneelle, sopimusperustaiselle politiikalle ei ole kovin paljon edellytyksiä jatkossa. Kaupunkien kehittämisen kannalta on hyvin olennaista se miten kyetään luomaan valtion puolella integroituneempi, kaikkia sektoreita yhteenkokoava koordinaatio. Tässä uudenaikaisessa koordinaatiossa tulee olla tasapainoinen suhde elinvoimapolitiikan, maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä sosio-kulttuurisen politiikan kesken. Sosio-kulttuurinen jäsentää uudella tavalla ihmisten arkielämän kokonaisuutta, jossa palvelut ja sosiaalisen kielteiset puolet (työttömyys, köyhyys, syrjäytyminen ja segregatio) ovat vain osa sosiaalista. Sosiaalisen politiikan olennainen sisältö on yhteydessä pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeisiin elementteihin. Tällöin sosiaalinen ei ole vain sitä mitä sosiaali- ja terveydenhuolto tekee. Sosiaalinen viittaa enemmänkin siihen, että kaikilla sektoreilla tehtävillä suunnitelmilla ja päätöksillä on sosiaaliset seuraukset. Strategisessa suunnittelussa sosiaalinen avautuu tällöin kysymykseksi siitä miten tehtävät suunnitelmat ja päätökset rakentavat pitkällä tähtäyksellä sosiaalisesti kestävästä kaupunkia.

Maailmantalouden ja eurooppalaisen talouden nykyinen taantuma on muuttanut kaupunkien strategisen suunnittelun peruslähtökohtia. Vuodesta 2012 alkaen on tapahtunut radikaaleja muutoksia kaupunkien elinkeinojen perustassa. Sekä perinteisen raskaan teollisuuden alueella että uuden teknologian alueella tapahtuneet supistukset ovat iskeneet moniin kaupunkeihin raskaasti. Samaan aikaan valtiontalouden heiken-

tyneiden näkymien vuoksi kiristykset kuntatalouteen on pudottanut pohjan aiemmilta kuntien budjeteilta. Tämä heijastuu luonnollisesti myös kaupunkien strategiseen suunnitteluun. Strategiat ovat melko yleisellä tasolla. Monilta osin niitä täydentävät alakohdalliset ohjelmat, valtuustosopimukset, ja luonnollisesti vuosittaiset tulo- ja menoarviot.

Strategiatarkastelujen lähtökohtana on ollut kansallisen politiikan luomat kehykset. Itsehallinnollisella kaupungilla on toimintaympäristönä osin itse luodut olosuhteet, mutta valtiollinen politiikka vaikuttaa keskeisesti ihmisten toimintamahdollisuuksiin. Kaupungilla itsellään on laaja itsenäisyys ja mahdollisuus kehittää toimintoja haluaansa suuntaan. Olen kuvannut kaupunkia ennen kaikkea ihmisten yhteisönä minkä vuoksi strategisen suunnittelun avainkysymys on, kenen kaupunkia suunnittelemme? Onko kaupunki siis todellakin ihmisten yhteisö vai onko se vain globaalil kilpailun näyttämö? Puheena olevat kysymykset avaavat myös keskustelun demokratiasta strategisen suunnittelun lähtökohtana.

Sotarauta ja Kostainen (2008,85) toteavat, että jos vielä 90-luvulla kysyttiin mistä kaupungit oikein kilpailevat, niin 2000-luvulla vastaus on jo selvä: kaupungit kilpailevat globaalilla ja kansallisella tasolla liikkuvista materiaalisista ja inhimillisistä resursseista (osaajista, rahasta, huomiosta, yrityksistä...). Sekä visioinneissa että strategisten tavoitteiden tasolla kaupunkien keskeiset käsitteet ovat kilpailukykyinen kaupunki, innovatiivisuus, elinvoimainen kaupunki, yrittäjäystävällinen kaupunki. Jos arvioidaan kaupungin selviytymistä alueen tuotannollisen perustan muutoksissa niin edellä mainitut tavoitteet ja painopisteet ovat aiheellisia ja ymmärrettäviä. Jos taas strateginen suunnittelu pyrkii katsomaan nykyhetkeä ja selviytymistä pidemmälle, jopa ylisukupolisesti, on näkökulma edellä olevalta pohjalta aika kapea. Karkeasti arvioiden kilpailukyky politiikka ripustaa kaupungin yhä tiiviimmin osaksi globaalil kilpailun ehtoja, joiden ajallinen perspektiivi lyhenee koko ajan.

Se, että suunnittelun painopisteitä ja tavoitteita tulisi katsoa laajemmasta perspektiivistä ja pidemmällä tähtäyksellä, ei sulje pois sitä, että kaupungin on tärkeä tukea politiikkatoimia, jotka vahvistavat kaupungin elinkeinojen perustaa, luovat pohjaa innovaatioille ja synnyttävät uutta yritystoimintaa. Sen sijaan keskeisimmät pulmat strategisen suunnittelun kannalta ovat tavoitteiden ja painopisteiden keskinäisissä suhteissa ja niiden integroinneissa.

Tavoitteiden keskinäinen integrointi on puutteellista ja erityisesti kaupungin sosiaalisen perustan vahvistamiseen liittyvät tavoitteet ovat puutteellisia ja huomattavan kapea-alaisia. Tällöin taloudelliset ja kilpailukyky perustelevat tavoitteet jäävät kapea-alaisiksi ja hallitseviksi. Kaupunkistrategiat eivät tunnista kovin hyvin sitä, että kyse on ihmisyhteisöstä ja asukkaiden kaupungista. Strateginen suunnittelu irtaantuu helposti omiin suunnittelusfääreihin. Sennet (2013) on korostanut sitä, että nykyinen teknologinen kehitys mahdollistaa yhä paremmin sen, että sen sijasta, että kaupunkisuunnittelua tekevät arkkitehdit ja virkamiehet, sitä tekevät asukkaat itse osallistumalla kaupunkinsa luomiseen. Miettinen (2013, 194) korostaa sitä, että tietoon perustuvassa hyvinvointivaltiossa, joka painottaa innovaatiopolitiikan merkitystä, lasten koulutuksella ja osallisuu-

della kehittyvät osaaminen ja kyvykkyys muodostavat perustan aikuisuuden työelämän interaktiiviselle oppimiselle ja demokratialle joka edistää innovaatioita. Vastaavasti jos lasten varhaiskasvatuksessa ja perusasteen koulutuksessa lyödään laimin joitakin lasten hyvän kehityksen kannalta olennaisia asioita, on niitä vaikea kompensoida aikuisiässä. Tähän liittyy läheisesti myös se, että sekä kansallisen tason että paikallisen tason innovaatiopolitiikan suunnittelussa vallitsee hyvin elitistinen näkemys. Tämä sulkee pois ihmisten laajan osallisuuden suunnittelussa.

Edellä olevan pohjalta olisi tärkeätä nähdä strategisen suunnittelun painopisteet ja tavoitteet laajemman sosiaalipoliittisen kehityksen valossa. Sosiaalipoliittiset tavoitteet pelkistyvät suunnitelmissa keskusteluiksi palvelujen rakenteellisista uudistuksista tai köyhyyden ja syrjäytymisen torjunnasta. Palvelutarpeita synnyttävistä prosesseista on ohut kuva. Strategiset tavoitteet jäävät tällöin nykyisen palvelujärjestelmän inkrementaaliksi paikkailuksi. Tämän sijasta kaupungin pitkän ajan strategisen kilpailukyvyyn olennaisiksi elementeiksi voisi muodostua tasapainoisesti elinkeinopolitiikka/elinvoimapolitiikka, kaupungin sosiaalista perustaa vahvistava varhaiskasvatus ja perusopetus sekä lasten ja perheiden tukipolitiikka. Kaikkea tätä tukee myös jatkuvasti kehittyvät avoimet osallistumismahdollisuudet. Laaja sosiaalipoliittinen näkemys ei pysähdy vain lapsiin ja perheisiin, vaan kyse on koko sosio-kulttuurisen perusrakenteen ja kaupungin aineellista perustaa tukevien rakenteiden ja toimintojen liittymäkohtien tunnistamisesta ja investoinneista sosio-kulttuuriseen perustaan. Kyse on siis sosiaali- ja terveyspalvelujen, opetus- ja kulttuuripalvelujen, liikunnan jne. tasaveroisesta kumppanuudesta elinvoimapolitiikan ja kaupunkitalouden suunnittelun kanssa.

Eri toimintojen liittymäkohtien integrointia toiminnalliseksi kokonaisuudeksi voidaan perustella myös sillä, että ihmisten arkielämä ei jäsenny viranomaisten työnjaon mukaan. Ihmiset eivät myöskään jäsennä arjen sujuvuuttaan palvelurakenteiden, syrjäytymisen, köyhyyden eikä segregaaation kontekstissa. Kaupunki ihmisyyhteisönä edellyttää sitä, että ihmisillä on työ ja toimeentulo. Samoin se edellyttää luottamusta siihen, että elämän perusturvallisuus on kohtuullisessa kunnossa ja että ihmiset kokevat mahdolliseksi oman osallisuutensa.

Hyvinvointivaltiota koskevassa sosiaalipoliittisessa keskustelussa on 90-luvulta lähtien noussut esiin kysymys sosiaalisista investoinneista. Keskustelun ulottuvuudet ovat koskettelleet köyhien kehittyvien maiden politiikkaa (Sen 1999), Britannian kokemusia erityisesti New Labourin kaudella (Giddens 1998) sekä Pohjoismaiden reformeja (Esping-Andersen 2002). Keskustelun ytimessä on ollut kunkin valtion kansallinen politiikka. Kansallisen politiikan keskeisenä näyttämönä ovat paikallishallinnot ja Suomessa kunnat. Sipilän (2011,370) mukaan sosiaalisen investoinnin paradigma tekee näkyväksi yhden osan hyvinvointipolitiikan ja talouden väistämättömästä yhteydestä. Se tarjoaa uusliberalismin sijaan optimistista visiota hyvinvointipolitiikan mahdollisuudesta, ajatusta, ettei institutionaalista hyvinvointivaltiota tarvitse hylätä, vaan sitä voidaan virittää uudelleen. Rikkaiden maiden poliitikot ja keskiluokkaistuneet kansalaiset voivat suostua näkemään sosiaalipolitiikan pitkän tähtäyksen investointina. Sosiaalinen investointi

liittyy myös kysymykseen taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen hyvästä kehästä, positiivisista vaikutusketjuista. (vrt. Alaja 2012,67-93) Investointien puute ja epäonnistuminen tuottavat lisää eriarvoistumista ja murentavat hyvinvointivaltion perusrakenteita, jotka taas vaarantavat yhteiskuntien eheyttä. (Wilkinson & Picket 2009)

Miettisen (emt.) esille nostamat argumentit lapsuuden kehitysvaiheiden tukemisesta, varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksen sekä lapsi- ja perhepalveluiden merkityksestä inhimillisen pääoman kehittämisessä tukevat sosiaalisen investoinnin teesejä. Inhimillisen pääoman kehityksellä on suuri merkitys sosiaalisen pääoman kehittymiselle yhteisöissä.

Sosiaaliset investoinnit olivat näkyvästi esillä myös Euroopan Unionin tiedonannossa helmikuussa 2013. Komission lehdistötiedotteen (Euroopan komissio, Lehdistötiedote 20.2.2013) mukaan, ”Sosiaaliset investoinnit – komissio kehottaa jäsenvaltioita keskittymään kasvuun ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen”. Komissio kertoi, että Euroopan komissio on kehottanut jäsenvaltioita asettamaan sosiaaliset investoinnit etusijalle ja nykyaikaistamaan hyvinvointiyhteiskuntiaan. Tämä tarkoittaa komission mukaan paremmin toimivia aktiivisen osallisuuden strategioita sekä sosiaalipolitiikkaan suunnattujen varojen tehokkaampaa ja vaikuttavampaa käyttöä. Sosiaali- ja osallisuusasioista vastaava komissaari Andor täsmensi omalta osaltaan komission kantaa toteamalla: ”*Sosiaaliset investoinnit ovat avainasemassa, jos haluamme selviytyä tästä kriisistä vahvempina, yhtenäisempinä ja kilpailukykyisempinä. Jäsenvaltioiden on - budjettirajoitteidensa puitteissa - keskitettävä jatkossa investointeja inhimilliseen pääomaan ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Tällä voidaan saada aikaan todellista eroa, jos halutaan edistyä Eurooppa 2020 –strategian tavoitteiden saavuttamisessa. Tänä päivällä sosiaalisilla investoinneilla ehkäistään jäsenvaltioiden paljon suurempia taloudellisia ja sosiaalisia kustannuksia tulevaisuudessa.*”

Taloudellisen taantuman oloissa näkökulmat kapeutuvat ja perspektiivit lyhenevät. Mitä pidempään taantuma jatkuu sitä enemmän ilmapiiri kyynistyy ja pessimistit saavat valtaa. Samaan aikaan kasvavat paineet nähdä pidemmälle tulevaisuuteen. Talouspuheen rinnalla kasvaa huoli myös siitä mikä merkitys tehtävillä ratkaisuilla on sosiaaliseen kestävyteen. Nouseeko sosiaalinen keskusteluun kustannuksina ja säästökohteena vai nähdäänkö sen luonne kauaskantoisena sosiaalisena investointina. Paradoksaalista on se, että usein rajut säästökurit vain lykkäävät kustannuksia tulevaan. Kaupunkien strategisissa suunnitelmissa puhutaan kyllä kestävyden teemasta, mutta sillä viitataan useimmiten talouteen ja ympäristöön. Sosiaalisen kestävyden teemat eivät julkilausuttuna juurikaan tule esille suunnitelmissa.

Talouden kehitys luo luonnollisesti perustaa niille resursseille, joilla myös parempaa sosiaalista turvaa tarjotaan. Keskustelussa on noussut yhä tärkeämmäksi myös se näkökohta, että kestävä sosiaalinen kehitys luo edellytyksiä taloudelliselle toiminnalle ja myös ekologiselle kestävydelle. (vrt. Kuusi emt.) Määritellessään sosiaalisen kestävyden käsitettä Cuthill toteaa, että maailmanlaajuiset ympäristöongelmat ovat ennen kaikkea sosiaalisia ongelmia ja että talouden perimmäinen tarkoitus on palvella ihmistä.

Tällöin sosiaalinen kestävyys nousee keskeisimmäksi kysymykseksi koko yhteiskunnan kehittämiseksi. (Cuthill 2009, 366) Samalla linjalla ovat edellä mainitut Kavanagh ja Scott, joiden mukaan suurten kaupunkien kilpailukyvyyn keskeisimmäksi tekijäksi nousee niiden sosiaalinen kestävyys. (emt.)

Oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus perustarpeiden tyydytyksessä merkitsevät eräällä tavalla ennakkoehtoja sosiaalisesti kestäväälle kehitykselle. Nämä tekijät itse asiassa operationalisoivat sosiaalisen kestävyuden käsitettä. Käytännössä ne voivat merkitä esimerkiksi sitä, että julkisen liikenteen tulee ottaa huomioon se, että sen pitää tuottaa vanhuksille, vammaisille ja vähävaraisille yhtäläiset mahdollisuudet saada palvelua. Samoin se edellyttää yhtäläisiä mahdollisuuksia asumiseen, työhön, terveyspalveluihin, koulutukseen jne.. (Cuthill 2009)

Cuthill korostaa, että sosiaalinen kestävyys on mitä suurimmassa määrin myös strateginen ja ehkäisevä näkökulma sosiaalisiin kysymyksiin. Se kohdistaa huomion enemmän asioiden syihin kuin vain oireisiin.

Sosiaalinen kestävyys viittaa myös pitkän tähtäyksen, jossakin määrin sukupolvien yli ulottuviin, vaikutuksiin ja vastuisiin. Voisi sanoa, että sosiaalisella kestävyydellä tarkoitetaan niitä ylisukupolvisia toimia, joilla varmistetaan se, että yhteiskunnan suunnitelmat ja toimenpiteet vahvistavat ihmisten yhteenkuuluvuutta ja ihmisyhteisöjen koheesiota ja estävät sen, että yksilöt ja yhteisöt syrjäytyisivät yhteiskunnallisesta osallisuudesta ja päätöksenteosta. Kaupunkistrategisena kysymyksenä tämän näkökulman pitäisi siten sisältyä kaikkeen suunnitteluun, ei pelkästään sosiaali- ja terveyssektorin suunnitelmiin.

Walker ja Maesen (2003), viitaten Euroopan Unionin neuvoston 2000 hyväksymään Lissabonin sopimukseen, hahmottelevat sosiaalisen laadun käsitettä rinnan elämänlaadun käsitteen kanssa. Sosiaalinen laatu ei suoraan korvaa sosiaalisen kestävyuden käsitettä, mutta sisältää samoja aineksia, ja on siten hedelmällinen täydentämään sosiaalisen kestävyuden määrittelyä. Kirjoittajat tunnistavat neljä komponenttia, joiden täytyessä voidaan puhua sosiaalisesta laadusta. Ensiksi, ihmisillä täytyy olla riittävä sosiaalis-taloudellinen turva, toiseksi, ihmisten tulee tuntee sosiaalista inklusiota tai mahdollisimman vähän syrjäytymistä, kolmanneksi, ihmisten tulee saada elää yhteisöissä, joita luonnehtii sosiaalinen koheesio ja neljänneksi, ihmisten tulee saada olla autonomisia ja voimaantuneita kyetäkseen täysin osallistumaan nopeaan sosio-ekonomiseen kehitykseen.

Sosiaalisen kestävyuden määrittelyn kannalta on tärkeää puuttua vielä myös termin kulttuuriseen sidonnaisuuteen. Sosiaalinen ja sosiaalipoliittinen kysymys on erilainen erilaisissa konteksteissa. Sosiaalipoliittisessa keskusteluissa tunnetaan hyvin erilaiset hyvinvointivaltion mallit ja niistä seuraavat poliittiset rakenteet ja toimintatavat. Tässä mielessä sosiaalisen kestävyuden painotukset saattavat vaihdella sen mukaan mitä tekijöitä kussakin kulttuurissa korostetaan. Esimerkiksi perheen ja läheisten merkitys vaihtelee, samoin valtion merkitys.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeiset periaatteet pitävät sisällään monia tärkeitä elementtejä nimenomaan sosiaalisen kestävyuden kannalta. Kokonaan toinen juttu

on se missä määrin pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteet toteutuvat käytännössä. Nykyinen poliittinen retoriikka on tässä suhteessa kaksijakoista. Talouspuheen lähtökohdaksi on alistuminen globaalin kilpailun määrittämiin ehtoihin, mutta puhetta pehmentää sivulauseena tuotettu viittaus siihen, että tämä vahvistaa ja uudistaa pohjoismaista hyvinvointivaltiota. Hyvinvointivaltion nimeen vannotaan määrittelemättä kuitenkin mitä tärkeitä periaatteellisia asioita se sisältää.

Hänninen (2001; 2004, 269-270) on kuvannut tätä pohjoismaista eetosta käsitteillä solidaarisuus, kohtuullisuus ja maailmallisuus. Koska näihin kätkeytyy tärkeitä periaatteellisia kysymyksiä myös sosiaalisen kestävyuden kannalta lainaan Hännisen tekstiä aika laajalti.

Hännisen mukaan pohjoismaisen hyvinvointimallin universaalisuus tarkoittaa, että jokaiseen kansalaiseen suhtaudutaan kuin keneen tahansa. Tällöin hyvinvointivaltiollisten järjestelyjen katsotaan ensi sijassa vaikuttavan ihmisten tilanteiden kohentamiseen ja vasta sitä kautta mahdollisesti heidän itsensä muuttamiseen.

Toiseksi, pohjoismaista hyvinvoinnin eetosta luonnehtii välinpitämätön välittäminen muista ihmisistä. (voisiko sanoa moderni suurkaupunkilaisuus, huomautus RV) Toisin sanoen nämä järjestelyt koostuvat käytännöistä, kuten sosiaalivakuutuksesta, joiden avulla tuntemattomat pitävät huolta toisistaan ilman että asiaan kuuluvista tilanteista tehtäisiin henkilökohtaisen vakaumuksen ja vastuun testipaikkoja.

Kolmanneksi, pohjoismaisen hyvinvoinnin eetos nojaa ajatukseen yhteisvastuusta, joka muotoillaan yhteiskunnallisena kysymyksenä poliittisessa mielessä ilman että oletettaisiin mitään yhteiskuntasopimuksen kaltaista sidosta.

Neljänneksi, pohjoismaista hyvinvoinnin eetosta kannattava tasa-arvon ajatus lähtee kanssaihmissen tai kansalaisen arvon ja arvokkuuden tunnustamisesta.

Viidenneksi, pohjoismaisen hyvinvoinnin eetos on perustavassa mielessä maallinen ja maanläheinen asia, jota ei yritetä eikä tarvitse pyhittää mikään tuonpuoleisen periaatteen avulla, olipa kyse uskonnosta, politiikasta, taloudesta, isänmaasta tai ihmisestä.

Kuudenneksi, pohjoismaisen hyvinvoinnin eetos ei edellytä toteutuakseen mitään sellaista yksilöllistä tai yhteisöllistä sankaruutta tai eettistä erinomaisuutta, joka on tekijöidensä mielen mukaista ja josta he itseään onnittelevat. Tämä eetos päinvastoin korostaa pienten tekojen merkitystä eikä vaadi ihmisten hyvinvoinnin takeeksi mitään ylimääräisiä hyviä tekoja, joihin niiden tekijät voivat vedota ”sielunsa pelastamiseksi” ja ”armon saamiseksi”.

Seitsemänneksi, pohjoismaisen mallin mukaiset hyvinvointijärjestelyt pyrkivät ihmisten turvallisuuden lisäämiseen elämän ennakoitavuuden vahvistamisen mielessä.

Kahdeksanneksi, pohjoismaista hyvinvoinnin eetosta kuvaava pragmatismi muistuttaa siitä, etteivät pohjoismaiset hyvinvointijärjestelyt ole minkään paperille kirjatun suuren projektin, siis yhden ideologisen linjauksen täytäntöönpanon tulosta, vaan pienten askelten politiikkaa, joka tapahtuu aina erimielisyyden ja yksimielisyyden harmaalla vyöhykkeellä.

Hännisen määrittely kuvaa hyvin niitä eetoksen syviä juonteita, jotka muodostavat hyvinvointivaltion keskeiset ”henkisen” perustan. Itse asiassa, yleisellä tasolla edellä oleva määrittely kuvaa myös sosiaalisesti kestävästä yhteiskunnasta (ja yhteisön) perusläh-

tökohdat. Tälle perustalle rakentuva ylisukupolvinen ajattelu, sosiaalisesta turvasta huolehtiminen, sosiaalisen inklusion ja koheesion kehittäminen sekä ihmisten voimaannuttaminen voisivat olla keskeisiä kriteereitä kaupungin suunnitelmassa tulevaisuuttaan.

Tiivistetysti analyysini korostaa kahta pääkysymystä, a) kansallisen kaupunkipoliittisen ohjauksen nostamista uudelle tasolle, jossa luodaan uudenlainen eri politiikan alueiden tasapainoisempi koordinaatio ja b) vastaavasti paikallisesti kaupunkisuunnittelun keskeisten alueiden tiiviimpi integrointi sekä sosiaalipolitiikan institutionaalisten perusrakenteiden liittäminen osaksi kaupunkisuunnittelun ydintä.

Kansallinen kaupunkipolitiikka on etsinyt muotoaan ja sisältöään 90-luvun puolivälistä alkaen. Sen painotukset ovat vaihdelleet jonkin verran, mutta keskeistä siinä on ollut kilpailukyvyyn, innovaatioiden ja elinkeinopolitiikan kehittäminen. Suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmat ovat nousseet myös tärkeiksi kehittämiskohteiksi. Sosiaalinen ja laajemmin sosio-kulttuurinen sisältö on ollut melko marginaalista ja sen sisältöjä on etsitty. Sisällölliset painotukset on tulkittu useimmiten sektoreiden vastuulla oleviksi kysymyksiksi.

Kansallisen kaupunkipolitiikan sisällöllinen kehittäminen ei enää jatkossa voi nojautua vain hallinnollisten sektoreiden haluun ja asiantuntemukseen. Kaupunkien rooli ja merkitys suomalaisessa kuntajärjestelmässä on noussut keskeiseksi. Keskeiset kaupungit muodostavat jo tällä hetkellä vahvojen peruskuntien rungon. Niiden alueellinen rooli taloudellisena ja kulttuurisena veturina on vahvistunut. Kaupunkipolitiikaksi ei siten enää riitä hallinnonalojen omien toimien yhteinen koordinointi, vaan kyse on siitä, että kaupunkipolitiikka tarvitsee tietoisempaa sisällöllistä kehittämistä ja vahvempaa ohjausta. Kaupunkipolitiikan toimet kietoutuvat tällöin yhä enemmän kaupunkien kehittämisen kokonaisuuteen. On siis pohdittava myös sitä, mikä on suomalainen kaupunki ja mihin suuntaan me haluamme kaupunkiemme kehittyvät.

Paikallisesti toteutettavassa strategisessa kehittämisessä on analyysini mukaan korostunut kilpailukyvyyn, innovaatioiden ja elinkeinojen sekä elinvoiman kehittäminen. Muut teemat ovat olleet esillä vaihtelevasti. Olen korostanut kaupungin merkitystä asukkaiden omana eikä niinkään globaalin kilpailun näyttämönä. Samoin olen korostanut sitä, että suunnittelun tärkeimmät lähtökohdat nousevat ihmisten arkielämän järjestymisestä, sujuvuudesta ja tarvittavasta tuesta. Kyseiset vaatimukset nostavat ihmisten kannalta keskeisiksi asioiksi kaupungin avoimuuden, eräällä tavalla kaupungin mahdollisuuksien näyttämönä. Samoin tämä korostaa osallisuuden ja osallistumisen mahdollisuuksien tärkeyttä oman elämänpiirinsä suunnittelussa ja toiminnassa. Arki ei jäsenny palvelujen, syrjäytymisen, köyhyyden ja segregaaion kautta, mutta sosiaalisen tuen hyvät perusrakenteet luovat ihmisille paremmat mahdollisuudet osallistua kaupungin arjen luomiseen. Riittävän varhainen arjen tuki elämän ongelmissa vapauttaa ihmiset selviytymään itsenäisesti. Tätä kautta syntyvät ja jalostuvat myös ne innovaatio- ja osaamispotentiaalit, jotka ovat tärkeitä kaupungin elinvoiman kannalta.

Strategisen suunnittelun kannalta kaupunkiseutu on ihmisten toiminnallinen kokonaisuus. Elämä ei pysähdy kaupungin rajalle. Tätä toiminnallista kokonaisuutta

voi rakentaa myös parhaiten sellainen suunnittelu, jossa fyysisten perusrakenteiden (elinkeinot, maankäyttö, asuminen ja liikenne sekä ympäristökysymykset) suunnittelu, kaupunkiorganisaation ja sen talouden suunnittelu sekä sosio-kulttuuristen perusrakenteiden (sosiaali- ja terveydenhuolto, koulutus ja opetus sekä kulttuuri) tapahtuvat kiinteässä vuorovaikutuksessa keskenään.

On syytä palata vielä lyhyesti alussa mainitsemaani Uuden Seelannin Aucklannin suunnittelumalliin. Luonnollisesti on otettava huomioon kulttuuriset erot ja maiden erilainen historia. Myös hallinnon rakenteet poikkeavat toisistaan ja näin ollen paikallishallinnon ja keskushallinnon suhteet voivat olla erilaisia. Joka tapauksessa on kiinnostavaa yrittää kääntää Aucklannin kokemuksia suomalaiseen käytäntöön. Tämä malli voisi merkitä sitä, että

- sosiaalisen kestävyuden kannalta on keskeistä kehittää suunnittelua ja politiikkatoimia, jotka asettavat ihmisen keskiöön. Tällöin kaupunki käsitteenä ja ilmiönä ymmärretään ennen kaikkea ihmisten yhteisönä. Tästä näkökulmasta lähtien suunnittelun lähtökohtana tulisi olla ihmisten arjen jäsentyminen ja ihmisten selviytyminen. Keskeisenä pyrkimyksenä olisi tällöin luoda suunnittelu- ja toimintamalleja, jotka pyrkivät pois järjestelmäkeskeisyydestä.
- kaupunkipoliittisen suunnittelun perspektiiviä tulisi pidentää kestävyuden näkökulman kannalta nykyistä pidemmäksi, osin ylisukupolviseksi
- sosiaalisen kestävyuden kehittämisen ehtona on se, että suunnittelussa ja toiminnassa kyetään entistä paremmin integroimaan yhdeksi kokonaisuudeksi taloudellinen, ekologinen, sosiaalinen ja kulttuurinen näkökulma
- kaupunkiseutujen rooli pitäisi nähdä entistä keskeisempänä niin taloudellisen, ekologisen kuin sosiaalisenkin kestävyuden kannalta. Keskuskaupungit ja kaupunkiseudut ovat jo muodostumassa suomalaisen kuntajärjestelmän rungoksi. Tätä kautta vahvistuvat myös kaupunkeja ympäröivät maaseudut.

Lähteet

- Alaja Antti (toim.)2012: Sosiaalisten investointien kolmas tie. Kirjassa Alaja Antti 2012: Kriisikierteestä hyvään kehään. Kalevi Sorsa –säätiön julkaisuja 4/2012. WS Bookwell Oy Jyväskylä 2012. (67-92)
- Ahlgren-Leinvuo Hanna 2013: Suomen kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailu vuonne 2012. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 7/2013.
- Alila Antti, Gröhn Kari, Keso Ilari, Volk Raija 2011: Sosiaalisen kestävyuden käsite ja mallintaminen. Sosiaali- ja terveystieteiden raportteja 1/2011.
- Anttiroiko Ari-Veikko 2010: Luova kaupunkikehittäminen. Kaupunkikonseptit innovatiivisen kaupunkikehittämisen apuna. Tampereen yliopisto. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Sente-julkaisu 32/2010.
- Aro Timo 2013: Kuuden suuren kaupunkiseudun demografinen kilpailukyky. Muuttoliiikkeen määrä ja rakenne suurilla kaupunkiseuduilla 2000-luvulla. Moniste
- Brundtland Commission (World Commission on Environment and Development) 1987: Our Common Future, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Bruun Santtu von & Kirvelä Torsti 2009: Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Ennakointihankkeen loppuraportti.Kuntaliiton verkkojulkaisu Acta nro 212.
- Castells Manuel & Himanen Pekka 2002: The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model. Oxford University Press. Oxford.
- Colantonio Andrea and Dixon Tim 2009: Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe. Oxford Institute for Sustainable Development (OISD), School of the Built Environment, Oxford Brookes University. Oxford.
- Cuthill Michael 2009: Strengthening the 'Social' in Sustainable Development: Developing a Conceptual Framework for Social Sustainability in a Rapid Urban Growth Region in Australia. (wileyonlinelibrary.com)
- Doz Yves & Kosonen Mikko 2008: Fast Strategy. How strategic agility will help you stay ahead of the game. Wharton School Publishing. Harlow.
- Dunleavy Patrick & Margetts Helen & Bastow Simon & Tinkler Jane 2005: New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory 16/2005, 467-494.
- Esping-Andersen Gösta 2009: The Incomplete Revolution; Adapting to womans new roles. Polity Press. Cambridge.
- Euroopan komissio. Lehdistötiedote 20.2.2013. Sosiaaliset investoinnit – komissio kehottaa jäsenvaltioita keskittymään kasvuun ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen.
- Florida Richard 2005: Cities and the Creative Class. Routledge. New York.
- Florida Richard 2005: The Flight of the Creative Class. Harper Collins. New York.
- Giddens Anthony 1998: The third way. The renewal of social democracy. Polity Press. Cambridge.
- Glaeser Edward 2011: Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier. Macmillan. London
- Hall Peter 2011: Looking Backward, Looking Forward: The City Region of the Mid-21st Century. Kirjassa Neuman Michael, Hull Angela (ed.) 2011: The Futures on the City Region. Regional Studies Association. Routledge. (15-29)
- Heinonen Hanna, Väisänen Antti, Hipp Tiia 2012: Miten lastensuojelun kustannukset kertyvät? Lastensuojelun keskusliitto ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Helin Heikki & Möttönen Sakari 2012: Kohiti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2012:2.
- Helme Tuula, Julkunen Raija, Kajanoja Jouko, Laitinen-Kuikka Sini, Silvasti Tiina, Simpora Jussi 2003: Sosiaalinen politiikka. WSOY. Helsinki.
- Holstila Eero 2012: Kaupunki oman onnensa seppänä. Kuntien elinkeinopolitiikan organisointi muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuntaliitto. Helsinki.
- Hytönen Jonne, Akkila Ilona, Mäntysalo Raine 2011: Kaupunkiseutujen kasvukivut. Kuntien maankäyttöpölypolitiikka ja suunnittelu-yhteistyö viidellä kaupunkiseudulla. Paras-ARTTU -ohjelman tutkimuksia nro 15. Kuntaliitto ja Aalto-yliopisto.

- Hämäläinen Timo J. & Heiskala Risto 2004: Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston julkaisusarja 271. Editakustannus. Helsinki.
- Hänninen, Sakari 2004: Perustulo – kenen tahansa oikeus? Teoksessa Helne Tuula, Hänninen Sakari ja Karjalainen Jouko (toim.) 2004: Seis yhteiskunta – tahdon sisään! Minerva Kustannus Oy. Jyväskylä
- Jauhiainen Jussi & Harvio Susanna 2008: Kaupunkitutkimus Suomessa: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 27/2008.
- Kananoja Aulikki 1995: Suurkaupungin sosiaalipoliittika. Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 2 /1995.
- Kananoja Aulikki, Niiranen Vuokko, Jokiranta Harri 2008: Kunnallinen sosiaalipoliittika. Osallisuutta ja yhteistä vastuuta. PS_ kustannus. Juva
- Kavavagh Liam (ei painovuotta): Social Sustainability & High Density Development. PIA Queensland Conference Paper. (www.planning.org.au/documents/item/1177)
- Kaupungit kasvun luojina 1996: Kaupunkien kehittämissyöryhmän loppuraportti 12.6.1996. Sisäasiainministeriön raportti 8/1996.
- Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle. Näkymiä ja haasteita uudistuvalla kaupunkipolitiikalle. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2009.
- Kaupunkipolitiikan toimenpideohjelma vuosille 2012-2015. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26.6.2012.
- Kaupunkiseutusunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti 2008. Kuntaliitto, Liikenne- ja viestintäministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö. Helsinki 2008
- Kautto Mikko, Metso Laura 2008: Sosiaalinen kestävyys – uusi poliittinen horisontti. Yhteiskuntapolitiikka 73. 4/2008. (411-420)
- Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. 2006: Kansallinen kestävä kehityksen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006. Edita.
- Kosonen Pekka 1998: Pohjoismaiset mallit murroksessa. Vastapaino. Tammer-paino. Tampere.
- Kunnatnet. Väestötietoja. 2013.
- Kuokkanen Kanerva 2005: Kaupunkipolitiikan perusteluketjut ja käytännön toimet viidessä länsieurooppalaisessa maassa. Kuntaliitto Acta Nro 172/2005.
- Kuusi Pekka 1961: 60-luvun sosiaalipoliittika. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. WSOY. Porvoo.
- Lastensuojelu 2011. Tilastoraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoks.
- Lehto Juhani 2012: Kysymys on hyvinvointivaltion rakenneuudistuksesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/12.
- Loikkanen Heikki A. 2012: Tutkimustietoa kannattaa hyödyntää kuntaudistuksessa. Haastattelu Talous&Yhteiskunta –lehdessä 3/2012.
- Maffessoli Michel 1995: Maailman mieli. Yhteisöllisen tyylin muodoista. Gaudeamus. Tammer-paino. Tampere.
- Meadows, Donella, Randers Jorgen & Meadows Dennis 2005: Kasvun Rajat.
- Miettinen Reijo 2013: Innovation, Human Capabilities, and Democracy. Towards an Enabling Welfare State. Oxford University Press.
- Mintzberg Henry 1994: The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving roles for Planning, Plans, Palnners. Free Press. Maxwell Macmillan. Toronto.
- Mintzberg Henry, Ahlstrand Bruce, Lampel Josph, ed. 2005: Strategy Bites Back. It is far more, and less, than you ever imagined. Prentice Hall. Harlow.
- Moisiu Sami 2012: Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Vastapaino.
- Neuman Michael, Hull Angela (ed.) 2011: The Futures of the City Region. Regional Studies Association. Routledge.
- Näkökulmia sosiaaliseen kestävyYTEEN: Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2009.
- Porter Michael & Kramer Mark R. 2011: Creating Shared Value. Harward Business Review Jan/Feb 2011. Vol 89, 62-77.
- Putnam Robert D. 2000: Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011: Valtioneuvoston kanslian julkaisuja
- Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeenkuromiseksi. 29.8.2013
- Saarikko Annika 2012: Keskustalle ei erillistä kaupunkipolitiikkaa. Maanantainblogi Suomenmaan Verkkoapilassa 3.12.2012.
- Sassen Saskia 2005: The Global City: Introducing a Concept. Brown Journal of World Affairs. Vol. XI, Issue 2/2005.
- Sassen Saskia 2012: The Future of the City: Urban Capabilities: An Essay on Our Chal-

- lenges and Differences. *Journal on International Affairs*. Vol. 65 No 2/2012.
- Scott A. J. 2001: *Global City regions: trends, theory, policy*. Oxford University Press. Oxford
- Sen Amartya 1999: *Development as Freedom*. Oxford University Press. Oxford
- Sennet Richard 2013: *The stupefying smart city*. Esitelmä Urban Age Electric City Conference. <http://urbanchoreography.net/2013/06/10/richard-sennet-the-stupefying-smart-city>
- Simmel Georg 2006: *Suurkaupunki ja moderni elämä*. Kirjoituksia vuosilta 1895-1917. Gaudeamus. Tammer-Paino. Tampere.
- Sipilä Jorma 2011: *Hyvinvointivaltio sosiaalisenä investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus*. Artikkelit Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä 4/2011.
- Sipilä Jorma, Österbacka Eva 2013: *Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjausta. Perheitä ja lapsia tukevien palvelujen tuloksellisuus ja kustannusvaikuttavuus*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2013.
- Sotarauta Markku & Kostiainen Juha 2008: *Kaupunkien kehitys verkostoyhteiskunnassa – onko yleissivistys nokkelan kaupungin perusta?* Artikkelit kirjassa, Tiihonen Paula & Kuusi Osmo 2008: *Metropolit, Aasia ja yleissivistys*. Esiselvityksiä ja matkakertomuksia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2008. Edita. Helsinki.
- Suomalainen kaupunkipolitiikka. Artikkeleita kaupunkien kehityksestä ja kaupunkipolitiikasta. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä. Sisäasiainministeriön raportti 3/1997.
- Suurten kaupunkiseutujen politiikkakokonaisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 45/2006.
- Tilastokeskus/Väestörakenne, päivitetty 16.3.2012.
- Turok Ivan, Parnell Susan 2009: *Reshaping Cities, Rebuilding Nations: The Role of National Urban Policies*. *Urban Forum* 20/2009 (157-174)
- Turok Ivan 2006: *The Connections Between Social Cohesion and City Competitiveness. Competitive Cities in the Global Economy*. OECD. Paris. (353-366)
- Vaattovaara Mari, Kortteinen Matti 2012: *Segregaatiosta ja sen inhimillisestä ja yhteiskunnallisesta merkityksestä*. *Talous & Yhteiskunta* 3/2012, 60-66.
- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueiden kehittämistavoitteista vuosille 2011-2015. 15.12.2011.
- Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. Valtiovarainministeriö 2009.
- Vartiainen Anssi 2013: *Kuuden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelujen ja kustannusten vertailu 2012*. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 4/2013.
- Vilkama Katja, Vaattovaara Mari, Dhalman Hanna 2013: *Kantaväestön pakoa? Miksi maahanmuuttajakeskittymistä muutetaan pois?*. *Yhteiskuntapolitiikka* 5/2013, 485-496.
- Virkkunen Jaakko 1990: *Johtamisen rationalisointi vai kehityksen hallinta. Tulosjohtamisen tehokkuuskäsitys ja sen ylittämisen mahdollisuudet*. *Julkishallinnon kouluttajat*. Helsinki 1990.
- Virkkunen Jaakko, Ristimäki Päivi 2012: *Double Stimulation in Strategic Concept Formation: an Activity-Theoretical Analysis of Business Planning in a Small Technology Firm, Mind, Culture, and Activity*, 19:3, 276-286.
- Vonnegut Kurt 1982: *Sähköpiano*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Voutilainen Olli 2009: *Kaupungit kurkottavat 2010-luvulle*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 12/2009.
- Vries Jouke de 2010: *Is New Public Management Really Dead?* *OECD Journal on Budgeting* 1/2010.
- Walker Alan, Maesen Laurent van der 2003: *Social Quality and Quality of Life*. Esitelmä ESPA-net Conference, Copenhagen 13.-15. November 2013.
- Waltari Mika 1929: *Yksinäisen miehen juna*. Kokoomakirjassa 10 *Waltaria* 1985. WS-OY. Juva. (9-175)
- Wilkinson Richard & Pickett Kate 2009: *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*. Penguin Books. London.
- World and European Sustainable Cities 2010: *Insights from EU research*. European Commission.
- World Urbanization Prospects, the 2011 Revision: <http://esa.un.org/unup>

Liite 1. Kaupunkien strategiset tavoitteet

Liite 1. Kaupunkien strategiset tavoitteet

OULU

| Elinkeino- politiikka ja kilpailu- kyky | Elinvoima | MAL | Ympäristö | Hyvinvointi/ sosiaalinen |
|--|--|---|--|--|
| <p>Kaupunki edistää uusien työpaikkojen syntymistä. Yritysten tuote- ja palveluvienti sekä investoinnit alueelle kasvavat</p> <p>Valmistellaan BusinessOulun toimenpideohjelma ja kaupunkikulttuurin toimenpideohjelma</p> | <p>Elinvoima Oulun näkyvyys ja aloitteellisuus valituissa kansainvälisissä verkostoissa ja arktisen alueen logistisena keskuksena vahvistuu. Kansainvälinen osaamis- ja innovaatiokeskittymä vahvistuu ja uudistuu Oulu on Suomen paras kaupunki opiskella</p> | <p>Elävä ja veto-voimainen kaupunki-keskusta sekä moni-ilmeiset alueet tukevat asukaslähtöisiä asumisen muotoja ja eheytyvää yhdyskuntarakennetta. Joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn suhteellinen osuus kaikista liikkumis- muodoista kasvaa</p> | <p>Kaupunki kasvaa kestävästi</p> <p>Ympäristö-ohjelma</p> | <p>Kuntalaisten hyvinvointi paranee Omavastuu ja yhteisöllisyys vahvistuu Liikunnallinen ja terve elämäntapa vahvistuu Vaikuttavat ja tehokkaat palvelut järjestetään asiakaslähtöisesti</p> <p>Palvelujen järjestämis-ohjelma</p> |

| Osaaminen/ koulutus | Kulttuuri | Yhteisöjen voimavarat | Henkilöstö ja kaupunki- organisaatio | Talous |
|------------------------|--|--------------------------|---|--|
| | Kaupunki- kulttuuri ohjelma yhteys elinkeino- politiikkaan! | | Hyvällä johtamisella mahdollistetaan tavoitteiden saavuttaminen Henkilöstön osaamista kehitetään ja kohdennetaan tarve- ja asiakas- lähtöisesti Henkilöstön työhyvinvointi nousee Henkilöstön kokonaismäärä ei nouse, ohjataan henkilöstöä hallinnollisesta työstä asiakaspalvelu- työhön Henkilöstö- ohjelma | Vuosikate ja netto- investoinnit ovat tasapainossa keskipitkällä aikavälillä Kaupunki asettaa omistuksilleen selkeät sekä mitattavat tavoitteet ja valvoo niiden toteutumista Kaupunki toimii osaavana ostajana ja terveiden markkinoiden kehittäjänä Omistaja- poliittinen ohjelma |

TAMPERE

| Elinkeino- politiikka ja kilpailu- kyky | Elinvoima | MAL | Ympäristö | Hyvinvointi/ sosiaalinen |
|---|--------------------------------------|---|-----------|--|
| <p>Treen kaupunki- seudulla on Suomen parhaat edellytykset yritysten synnylle, kasvulle ja kansainvälisty- miselle sekä työpaikkojen synnylle. Elinkeino-, teollisuus ja innovaatio- politiikka, älykäs kasvu, kärkitoimialojen innovaatio- keskukset, PK-yritykset, Tre kytkeytyy globaaliin talouteen, Kv vetovoima Suomen kärkeä Saavutettavuus Koulutus ja osaavan työvoiman saatavuus Elinvoimainen keskusta Elinvoimainen kulttuuri</p> | <p>Elinvoima ja kilpailukyky</p> | <p>Kestävä yhdyskunta, Maankäyttöä, asumista ja liikennettä tark. kokonaisuutena, laadukas kaavoitus Tiivis, vihreä ja vähähiilinen yhdyskuntarakenne, kaupungin kasvu nykyisen yhdyskuntarakenteen sisään, aluekeskuksiin, joukkoliikenteen aluekäytävälle ja etelän suuntaiselle ratavyöhykkeelle. Maankäytön yksi tavoite hillitä asemakaava-alueen lieverakentamista, haja-alueen kylien rakentamisen tukeminen, Fyysinen palveluverkko ja sähköiset palvelut, tehokas, esteetön ja saavutettava Joukkoliikenne ja pyöräily sekä kaupunkiraitiotie Kaupungin asuntokanta ja asuinalueet houkuttelevia Ilmastopolitiikan edelläkävijä luonnonsuojelukaupunki</p> | | <p>Yhdessä tekeminen: Palvelujen kehittämiseen ja päättökseen- tekoon osallistutaan laajasti Kuntalaiset ja yhteisöt toimivat aktiivisesti Kaupungin tuottama tieto avointa Elämä sujuvaa Ennaltaehkäi- sillä vahvistettu mahdollis. edistää omaa hyvinvointia Harrastukset ja terveet elämäntavat Toimivat peruspalvelut palveluja kotiin Varhaiskavastus monipuolistuu</p> |

| Osaaminen/ koulutus | Kulttuuri | Yhteisöjen voimavarat | Henkilöstö ja kaupunki- organisaatio | Talous |
|--|-----------|---|--|---|
| Koulutus ja osaavan työvoiman saatavuus | | Yhdessä tekeminen 1. prioriteetti | Uudistuva organisaatio | Tasap. talous, kunnan perus- tehtävistä huolehtiminen, Investoinneissa kestävä kehitys, Tuottavuus, vaikuttavuus ja laatu Tiltu:n ja pormestarimallin uudistaminen Toiminnallisten rakenteiden uudistaminen Monituottaja- mallin ja oman tuotannon kehittäminen Päätöksenteko ja johtaminen selkeää Johtaminen, esimiestyö ja henkilöstön määrä muuttuviin tarpeisiin |

TURKU

| Elinkeino- politiikka ja kilpailu- kyky | Elinvoima | MAL | Ympäristö | Hyvinvointi/ sosiaalinen |
|--|-----------|--|--|---|
| <p>Sitoudutaan kasvun ja kestävän kehityksen tavoitteeseen Palvelu- valmiutta parannetaan ja byrokratiaa kevennetään Kaupunki pitkäjänteisenä kumppanina yritystoiminnalle</p> | | <p>Turku vahvemaksi seutukunnan keskuksiksi Määrätietoinen alueen veturirooli kuntauudistuksessa</p> | <p>Uudistunut Turku on edistyskeskittöinen ympäristö-osaaja Energian käytön tehostaminen Korkeatasoinen jätehuolto Ilmasto-, ympäristö sekä kestävän kaupunki- liikenteen tavoitteet tarkistetaan Pikaraitiotie - selvitys</p> | <p>Laadukkaat peruspalvelut Ennaltaehkäisy periaatteena Liikuntaan kannustava turvallinen ympäristö ja luovuuteen ja toimeliaisuuteen innostavat kulttuuri- ja vapaa-aikapalvelut sekä sosiaali- ja terveyspalvelut Varhaiskasvatuksen kehittäminen Perusopetuksen laadukkuus ja tukipalvelut Hyvinvointierojen tasaaminen eri alueiden välillä Kaupungin vastuu palveluiden laadusta</p> |

| Osaaminen/ koulutus | Kulttuuri | Yhteisöjen voimavarat | Henkilöstö ja kaupunki- organisaatio | Talous |
|------------------------|-----------|--------------------------|--|--|
| | | | | <p>Turku- sopimuksen mukaan perus- periaate on: Tasapainoinen talous on tulevaisuuden perusta; vuonna 2016 vuosikate kattaa investointien poistot ja nettovelka kasvaa maltillisesti</p> |

LAHTI

| Elinkeino- politiikka ja kilpailu- kyky | Elinvoima | MAL | Ympäristö | Hyvinvointi/ sosiaalinen |
|---|--|-----|---|--|
| <p>Tuetaan yritysten perustamista ja kasvua sekä sijoittumista Lahden seudulle.</p> | <p>Lahti on kasvava ja kilpailukykyinen 8. kohtaa Kv. merkittävä ympäristö- ja muotoilu-osaamisen keskus sekä innovaatio- ja elinkeino-keskittymä Tiivis yhteistyö metropolialueen ja Lahden kaupunkiseudun kuntien kanssa Keskustan vetovoiman vahvistaminen ja elinvoimaa kasvattavia investointeja Viestinnän ja kaupunki-markkinoinnin vahvistaminen</p> | | <p>Lahti on kestävä kehityksen edelläkävijä Kehitetään tiivistä, kestävä kehityksen mukaista yhdyskuntarakennetta sekä toteutetaan erinomainen julkisen ja kevyen liikenteen järjestelmä Konserni edistää ekologisen, resurssitehokkaan rakennetun ympäristön sekä siihen liittyvien edelläkävijä-alueiden ja -kohteiden syntymistä</p> | <p>Kaupunki turvaa edellytykset asukkaiden hyvinvoinnille Tehokas ja asiakaslähtöinen palvelujärjestelmä Palveluissa lisätään omavastuuta ja omatoimisuutta Ehkäistään syrjäytymistä ja huonosuuden kasautumista sekä tuetaan suvaitsevaisuutta, monikulttuurisuutta ja yhteisöllisyyttä Uudet osallistumistavat Lahdesta lapsiystävällinen kaupunki Kaupunki tukee asukkaita tekemään ympäristöyst. valintoja</p> |

| Osaaminen/ koulutus | Kulttuuri | Yhteisöjen voimavarat | Henkilöstö ja kaupunki- organisaatio | Talous |
|------------------------|---|--------------------------|---|---------------------|
| | Vahvistetaan ja profiloidaan vetovoimaa luovia vapaa-aika-, kulttuuri- ja urheilutapahtumia sekä niihin liittyvää yritystoimintaa | osallist. | Kaup.konserni on uud. kykyinen ja tehokas ja toimii ympäristölähtoisesti. Toiminnan tuottavuutta parannetaan Johtamisosaamista kehitetään suunnitelmallisesti Parannetaan henkilöstön työhyvinvointia ja kaupungin houkuttelevuutta työnantajana Konserni toimii ympäristölähtoisesti. Ilmasto- ja ympäristövaikutusten pienentäminen, ilmasto- muutokseen sopeutuminen sekä resurssitehokkuus huomioidaan kaikessa toiminnassa, hankinnoissa ja investoinneissa. | Talous tasapainossa |

| Elinkeino- politiikka ja kilpailu- kyky | Elinvoima | MAL | Ympäristö | Hyvinvointi/ sosiaalinen |
|--|--|--|-----------|---|
| <p>Vireä elinkeinoeläm. työpaikkojen ja väestömäärän kasvu Hyvän yritys- ympäristön luominen ja kaupungin maineen vahvistaminen yrittäjä- kaupunkina Kasvu- ja PK- yrittäjyyteen panostaminen Luovien alojen kehittämis- ja toimintaympäristön vahvistaminen Jyväskylän logistisen aseman vahvistaminen vaikuttamalla liikenne- yhteyksien toimivuuteen Huippu- osaamiseen ja kansain- välisyyteen panostaminen Yliopisto- allianssi- yhteistyön edistäminen sekä ammattikorkea- koulun aseman vahvistaminen</p> | <p>Edelläkävijä kuntarakenteiden, kuntien yhteis- toiminnan ja kaupunki- politiikan uudistamisessa. Keski-Suomen maakunnan kehityksen ja kilpailukyvyyn vahvistaminen Jämsä- Jyväskylä- Äänekoski kehittämis- vyöhykkeen tukeminen Aluekehityk- sen sekä maakunta- ja kuntayhteis- työn uusien mallien käyttöönotto Työssäkäynti- alueen mu- kaisen kunta- rakenteen aikaansaaminen Valtion ja suurten kaupunkien kumppanuuden vahvistaminen</p> | <p>Eheä yhdyskunta ilmasto ja ympäristömuutoksiin vastaaminen. Tasapainoisen yhdyskuntarakenteen varmistaminen Ekologisen ja kestävän kehityksen mukaisen toiminnan varmistaminen Julkisten ulkotilojen ja viherrakenteen kohentaminen sekä tunnisterakennusten aikaansaaminen Aluekeskusten kehittäminen ja maaseutumaisen asumisen suuntaaminen kyliin. Autoriippumattomuuden edistäminen Energian säästäminen ja vähäpäästöisen ja kotimaisen energiatuotannon edistäminen.</p> | | <p>Sosiaalista oikeuden- mukaisuutta toteuttava hyvinvointi. politiikka sekä tehokas ja alueellisesti kattava palvelurakenne: Kaupunki pitää itsellään perusterveyden- huollon ja sosiaalitoimen järjestämis- vastuun Yhteistyö työssäkäynti- alueen kuntien kesken Kuntalaisten kannustaminen omatoimi- suuteen, ter- veisiin elämän- tapoihin ja toimintakyvyn ylläpitämiseen Palveluita tar- peen mukaan Heikommissa asemassa ole- vien aseman parantaminen Palveluverkko- jen parantami- nen Oman vastuun kantaminen valtakunnalli- sessa maahan- muutto- ja pakolais- politiikassa</p> |

| Osaaminen/ koulutus | Kulttuuri | Yhteisöjen voimavarat | Henkilöstö ja kaupunki- organisaatio | Talous |
|--|--|--|---|---|
| <p>Aktiivinen koulutus- ja sivistys-kaupunki, jossa on nuorekas ja monikulttuurinen kaupunki-ilmapiiiri Valtakunnallisesti ja kansainvälisesti arvostettu koulutus-, kulttuuri- ja liikuntakaupunki</p> <p>Aseman vahvistaminen monipuolisena kasvatuksen ja opetuksen keskuksena sekä haluttuna yliopisto- ja ammattikorkeakoulu-kaupunkina</p> <p>Kasvuun perustan ja perusopetuksen vahvistaminen jatko-opintoihin ja elinikäiseen oppimiseen</p> <p>Alueellisen kehityksen vahvistaminen vetovoimaisella toisen asteen koulutuksella</p> | <p>Akt. koul. ja siv.kaup. Luova, nuorekas ja monikulttuurinen kaupunki</p> <p>Messu-, kokous-, kongressi- ja tapahtuma-kaupungin vahvuuksien ja tunnetavuuden edistäminen</p> | <p>Jyväskyläläisten osallistuminen – ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa:</p> <p>Hyvinvoinnin edistäminen yhteisöllisyyttä tuemalla sekä yhteistyöllä järjestöjen ja yritysten kanssa</p> <p>Demokratian vahvistaminen</p> <p>Asuinalue ja asukas yhteistyön tehottaminen</p> <p>Vuorovaikutuksen lisääminen sähköisiä kanavia käyttäen</p> <p>Kansalaisjärjestötyön tiivistäminen</p> | <p>Demokratiaa ja tehokkuutta tukeva uuden sukupolven organisaatio: Parannetaan asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta sekä vahvistetaan kykyä vastata toimintaympäristön muutoksiin</p> <p>Edustuksellisen luottamus-henkilötoiminnan edellytysten vahvistaminen</p> <p>Avoin ja vuorovaikutteinen org.kulttuuri</p> <p>Osaavat ja hyvinvoivat työyhteisöt</p> <p>Hyvän hallintotavan toimintaperiaatteiden toteuttaminen päätöksenteossa, johtamisessa ja hallinnossa</p> <p>Omistajaohjauksen ja konserni-ohjauksen tehostaminen</p> | <p>Terve kunta-talous sekä palvelujen ja investointien sovittaminen taloudellisiin voimavaroihin:</p> <p>Tuottavuuden parantaminen</p> <p>Lainamäärän kasvun pysäyttäminen</p> <p>Reagoitavuuden nostaminen</p> <p>kuntatalouden muutosten edellyttämälle tasolle</p> <p>Veroprosentit, maksut ja taksat pidetään kilpailukykyisinä verrattuna suuriin kaupunkeihin</p> <p>Käyttötalousten suhteellinen kasvu on pienempää kuin suurissa kaupungeissa keskimäärin</p> <p>Kaupungin talous on tasapainossa</p> |

KUOPIO

| Elinkeino- politiikka ja kilpailu- kyky | Elinvoima | MAL | Ympäristö | Hyvinvointi/ sosiaalinen |
|--|---|--|--|---|
| <p>Vahva ja monipuolinen elinkeinoelämä Elinkeinorakenteen monipuolistaminen ja uusien työpaikkojen synnyttäminen -osaavan työvoiman saatavuus -Tontti-tarjonnan riittävyys ja monipuolisuus -Yritys-toiminnan kehittämisen välineet ja resurssit -Saavutettavuus ja logistiikka</p> | <p>Innovaatio ja opiskelu-kaupunki: Kampus kärkihanke Osaamisen kärkialueiden kehittäminen Houkuttelevuus opiskelupaikkakuntana Yhteistyö- ja verkostot: Elinkeino-toimijoiden yhteistyö Aktiivinen vaikuttaminen kaupunkiverkostoissa ja pelinrakentaja kuntakentässä. Itä-Suomen keskus</p> | <p>Tulevaisuuteen suunnattu ja kestävä kaupunkirakenne: Keskustaalueen elinvoiman ja rakentamistehokkuuden lisääminen Lähiöiden ja kylien omaleimaisuus ja täydennysrakentaminen Joukkoliikenteen toimivuus ja edullisuus Kuntarajoista riippumaton maankäytön suunnittelu</p> | <p>Kuopio kuva: Kasvua tukeva ja Kuopio-kuvaa rakentava markkinointi ja viestintä Kuopio mielletään hyväksi paikaksi asua.</p> | <p>Asukkaat ja palvelut: Asiakaslähtöiset ja ennaltaehkäisevät palvelut sekä palvelukumppanuus järjestöjen ja yritysten kanssa Järjestelmän joustavuuden lisääminen ja järjestelmän keventäminen.</p> |

| Osaaminen/ koulutus | Kulttuuri | Yhteisöjen voimavarat | Henkilöstö ja kaupunki- organisaatio | Talous |
|--|-----------|--------------------------|--|--|
| Korkeatasoinen koulutuksen ja tutkimus- toiminnan keskittymä | | | Sitouttava omistajaohjaus Liikelayritysten ja yhtiöiden toiminnan vaikuttavuus Kuntayhtymien toiminnan vaikuttavuus ja tehokkuus Kannustava johtaminen ja henkilöstö- politiikka Hyvä työnantaja- kuva Kannustaminen Osallistava johtaminen (operatiivinen ja poliittinen) | Riittävä taloudellinen liikkumavara Vahva ja terve kuntatalous Tuottavien ja tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden rahoitusmallit |