

**KAUPUNKIEN JA
KAUPUNKISEUTUJEN
MERKITYS
ITSEHALLINTOALUEITA
MUODOSTETTAESSA**

TAMMIKUU 2016

VALTIOTIETEEN TOHTORI TIMO ARO

SISÄLLYSLUETTELO	1
1. TILANNEKUVA KAUPUNKISEUTUJEN KANSALLISESTA MERKITYKSESTÄ	2
1.1 Kaupungistumiskehitys 2010-luvun muutosvoimana	4
1.2 Kaupunkiseutujen merkitys nyt ja lähitulevaisuudessa	5
1.2.1 Kaupunkiseutujen merkitys aluetaloudelle	6
1.2.2 Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen väestödynamiikka	7
1.2.3 Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen työpaikkadynamiikka	9
1.2.4 Korkeakoulujen merkitys kaupunkiseutujen kehityksessä	10
1.3 Kaupunkikehityksen, saavutettavuuden ja liikenneyhteyksien kasvava merkitys	11
1.3.1 Helsinki-Turku-Tampere –kasvukolmion vaikutusalueen laajeneminen	12
1.3.2 Tulevan aluerakenteen neljä suuraluetta ja niiden vaikutusalueet	14
2. PERUSTELUT SUURTEN KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN ERITYISASEMALLE ITSEHALLINNOLLISTEN ALUEIDEN JA KUNTIEN TEHTÄVIEN, ROOLIN JA TYÖNJAON MÄÄRITTELYSSÄ	16
2.1 Kuntien muuttuva rooli ja itsehallintoalueet	16
2.2 Saksan kaupunkikehittämisen hallintomalli esimerkkinä suurille kaupungeille ja kaupunkiseuduille	18
2.3 Suurille kaupungeille ja kaupunkiseuduille tarvitaan erityisasema	20
3. YDINVIESTIT	24
LÄHTEET	26

1. TILANNEKUVA KAUPUNKISEUTUJEN KANSALLISESTA MERKITYKSESTÄ

2010-luvun aluerakenteen suuret muutokset liittyvät muun muassa kaupungistumiseen, keskittymiseen, liikenne- ja kasvukäytäviin perustuvaan vyöhykey-syyteen, liikkuvuuteen, demografiseen muutospaineeseen ja kansainvälisyyteen.

KAIKKI MUUTOSVOIMAT VAIKUTTAVAT ALUERAKENTEeseen YHDESSÄ JA ERIKseen PIKEMMIN KESKITTÄVÄSTI KUIN TASOITAVASTI.

Suomi on harvaan asuttu, ja monin tavoin myöhäiskaupungistunut, mutta nopeasti kaupungistunut maa. Kaupungeissa tai taajama-alueilla asuu tilastointivasta riippuen 70–84 % suomalaisista. Kaupunkialueiden kasvu on perustunut pitkään alueiden väliseen muuttoliikkeeseen ja 2000-luvulla erityisesti lisääntyneeseen maahanmuuttoon. **Kaupungistuminen on ilmiönä ja elämäntapana yhteinen nimittäjä aluerakenteen muutos- ja kehitysdynamiikassa.** Kyse on samalla 2010-luvun suuresta yhteiskunnallisesta muutoksesta, jossa on samoja tunnuspiirteitä kuin 1970-luvun vaihteen niin sanotussa suuressa muutossa.

Suomi on kaupungistumisen kehityspolulla enemmän alku- kuin loppupäässä. Kaupunkipolitiikalla onkin lyhyet perinteet Suomessa. **Kaupunkipolitiikka on ollut luonteeltaan pikemminkin hillitsevää, koordinoimattomaa ja reaktiivista kuin stimuloivaa, koordinoitua ja proaktiivista** Kaupunkiseudut nousivat de facto julkisen politiikan kohteeksi vasta Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä 1990-luvulla.

Kaupungistumiseen liittyy useita kasautumisetuja ja -haittoja, joihin vaikuttavat maantieteelliset ja historialliset tekijät sekä julkisen vallan

ja instituutioiden toimet. Kaupunkien urbaanit erityispiirteet tunnetaan ja tunnistetaan melko huonosti. Koko maata käsitellään säännönmukaisesti yhtenä kokonaisuutena riippumatta kaupunkien ja kaupunkiseutujen koosta ja merkityksestä kansantalouden kasvun ja kilpailukyvn kannalta.

Kaupunkialueet ovat kasvaneet noin 650 000 henkilöllä eli enemmän kuin Helsingin väkiluvun verran viimeisen 25 vuoden aikana.¹ Puolet suomalaisista asuu tällä hetkellä kuudella suurimmalla kaupunkiseudulla. Kaupunkialueiden kasvu jatkuu uusien väestöennusteiden perusteella lähitulevaisuudessakin: esimerkiksi 14 suurimman kaupunkiseudun väestö kasvaa noin 350 000 hengellä vuoteen 2030 mennessä ja 485 000 hengellä vuoteen 2040 mennessä. Yksin Helsingin seudun ennakoitaan kasvavan noin 300 000 hengellä vuoteen 2040 mennessä.

Nykyisten maakuntien ja maakuntakeskusten olosuhteissa ja voimavaroissa on suuria eroja. Alueiden väliset erot ovat pikemmin kasvussa kuin tasoittumassa. Alueiden välisiä olosuhte-eroja voidaan lieventää korostamalla paikkaperustaisen aluekehittämisen keinoja eli tarjoamalla erikokoisille alueille kansallisen politiikan keskeisten kehittämistoimenpiteiden paikallista tai alueellista räätälöintiä.

KOKO MAAN VOIMAVAROJEN HYÖDYNTÄMINEN ON VÄESTÖLLISESTI PIENEN MAAN KANSALLINEN ETU. KOKO MAAN JA KAUPUNKISEUTUJEN KEHITTÄMINEN EIVÄT OLE TOISIAAN POIS SULKEVIA VAIHTOEHTOJA.

Kaupunkiseutujen rooli korostuu erityisesti kasvuun ja kilpailukykyyn liittyvissä asioissa. Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys korostuu oletettavasti edelleen lähitulevaisuudessa.

Alueiden väliseen eriytymiseen vaikuttaminen muodostaa kasvavan erityishaasteen itsehallinto-alueita muodostettaessa: 18 muodostettavaa itsehallintoaluetta ovat kuntien tavoin erilaisia taloudellisen, väestöllisen ja toiminnallisen kestävyuden sekä olosuhteiden näkökulmasta. Itsehallinnollisten

alueiden muodostaminen on samanaikaisesti sekä hallinnollinen että aluerakenteellinen ratkaisu, joka vaikuttaa alueiden tulevaan kehitykseen ja kehittämiseen usean vuosikymmenen ajan. Koko maan intressien mukaista on, että kaupunkiseutujen erityispiirteet ja asema huomioidaan ennakoivasti ja tulevaisuuslähtöisesti sekä itsehallinnollisten alueiden muodostamisen yhteydessä että tehtävien, roolin ja työnjaon määrittelyssä. **Yhden mallin sijaan tarvitaan joustavuutta, toimivaa työnjakoa ja liikkumavaraa erilaisille hallintoratkaisuille tehtävien hoidon ja aseman suhteen.**

Tämä tausta-analyysi keskittyy ympäri maata sijaitsevien yli 90 000 asukkaan kaupunkiseutujen (14) olosuhteiden ja erityispiirteiden kuvaamiseen. Kohteena oleva kaupunkiseudut ovat noin 100 000 asukkaan toiminnallisia alueita, jotka ovat kehitysedellytysten, osaamisperustan ja palvelurakenteen näkökulmasta tarpeeksi monipuolisia. Analyysin kaupunkiseuduilla asuu yhteensä 3,7 miljoonaa eli noin seitsemän kymmenestä koko maan asukkaasta.

KAUPUNKISEUDUT ON JAETTU EDELLEEN ASUKASLUVUN JA ASEMAN PERUSTEELLA KOLMEEN LUOKKAAN:

1. **metropolialueeseen** (Helsingin seutu),
2. **suuriin kaupunkiseutuihin** (Tampereen, Turun ja Oulun seudut) ja
3. **keskisuuriin kaupunkiseutuihin** (Lahden, Jyväskylän, Porin, Kuopion, Seinäjoen, Joensuun, Vaasan, Hämeenlinnan, Kouvolan ja Lappeenrannan seudut).

Analyysin ensimmäinen osa keskittyy kaupunkiseutujen kansalliseen merkityksen kuvaamiseen osana käynnissä olevaa aluerakenteen muutosta. Kaupunkiseutujen nykyistä ja varsinkin tulevaa merkitystä kuvataan keskeisten aluetaloudellisten, väestöllisten ja saavutettavuuden tunnuslukujen avulla.

Analyysin toisessa osassa esitetään vaihtoehtoisia näkökulmia kaupunkiseutujen erityisaseman ja urbaanien erityispiirteiden huomioimiseen tulevien itsehallinnollisten alueiden ja kuntien tehtävien, roolin ja työnjaon määrittelyssä.

KAUPUNKIALUEET OVAT KASVANEET NOIN 650 000 HENKILÖLLÄ ELI ENEMMÄN KUIN HELSINGIN VÄKILUVUN VERRAN VIIMEISEN 25 VUODEN AIKANA.



¹ Kaupunkialueilla tarkoitetaan Oulun yliopiston ja Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu -luokitusta, jossa kaikki Suomen alueet jaetaan ilman kuntarajoja seitsemään aluetyyppiin. Kaupunkialueita ovat luokituksessa kaupunkien sisempi alue, ulompi alue ja kehysalue. Maaseutualueita ovat maaseudun paikalliskeskukset, kaupungin läheinen maaseutu, ydinmaaseutu ja harvaan asuttu maaseutu

KAUPUNKIALUEIDEN VÄKILUKU KASVOI **645 000** HENKILÖLLÄ VUOSINA 1990-2013.



+0,645 MILJ

NELJÄ VIIDESTÄ SUOMALAISESTA ASUU 20 SUURIMMALLA SUURIMMALLA KAUPUNKISEUDULLA.



KOLME VIIDESTÄ SUOMALAISESTA ASUU 10 SUURIMMALLA KAUPUNKISEUDULLA.



TAAJAMISSA ASUU ENEMMÄN KUIN **NELJÄ VIIDESTÄ** SUOMALAISESTA.



KYMMENEN SUURIMMAN KAUPUNKISEUDUN VÄESTÖLISÄYS OLI YHTEENSÄ **384 000 HENKILÖÄ** VUOSIEN 2000-2014 VÄLISENÄ AIKANA ELI KESKIMÄÄRIN **25 600 HENKILÖÄ** VUODESSA.

KAUPUNKIALUEIDEN TYÖPAIKKOJEN MÄÄRÄ KASVOI **190 000:LLA** VUOSIEN 1990-2013 VÄLISENÄ AIKANA.



+0,19 MILJ

KUNTIEN VÄLISESTÄ **MUUTTOLIIKKEESTÄ SAI MUUTTOVOITTOA JOKA NELJÄS KUNTA** (79/317) JA KAUPUNKISEUTU (17/70) VUOSINA 2010-2014.



NUORTEN 15-24-VUOTIAIDEN MUUTTOLIIKKEESTÄ SAI MUUTTOVOITTOA **VAIN JOKA KYMMENES KUNTA** (18/317).

MUUTTOVOITTOISET ALUEET KESKITTYVÄT PÄÄOSIN SUURTEN TAI KESKISUURTEN KORKEAKOULUKAUPUNKIEN YMPÄRILLE.

1.1

KAUPUNGISTUMISKEHITYS 2010-LUVUN MUUTOSVOIMANA

Kaupunkien kasvu on globaali ja kansallinen ilmiö. Suuret ja keskittyneet kaupungit kykenevät kilpailemaan globaalin talouden markkinoilla. Kaupunkien merkitys talouden ja kasvun moottoreina kasvaa kansainvälisillä ja kansallisilla markkinoilla. **Alueraken- teessa kaupungistuminen ilmenee samanaikaisena keskitty- mis- ja harvenemiskehityksenä.**

Aluetaloudellisten tutkimusten perusteella tiedetään kaupungistumisen, taloudellisen kasvun, hyvinvoinnin ja tuottavuuden välillä olevan vahva yhteys. Yhteyttä selitetään usein niin sanottujen lokaalisaatio- ja urbanisaatioetujen avulla. Väestömäärän ja -tiheyden lisääntyminen vaikuttaa positiivisesti tuottavuuteen. Kansainvälisten tutkimusten mukaan väestöti- heyden kaksinkertaistuessa tuottavuus kasvaa 5 %. Tiheydellä tarkoitetaan väestön, työvoiman, fyysisen pääoman tai inhimillisen pääoman määrää suhteessa maapinta-alaan. **Yksinkertais- tettuna: mitä suurempi työssäkäyntialue, sitä suuremmat kasautumishyödyt.**

Suuret kaupungit ovat luonteeltaan kontaktikaupunkeja, tihenty- miä, joissa yhteyksien matala kynnyks ja runsaus helpottaa uusien ideoiden käyttöönottoa ja leviämistä. Esimerkiksi Piekkolan (2015) alustavien tutkimustulosten mukaan suurissa kaupungeis- sa (Helsinki, Tampere, Oulu ja Turku) ovat korkeamman tuotta- vuuden (+16 %) vuoksi palkat 9 % korkeammat kuin muissa kaupungeissa (vertailussa 24 suurinta kaupunkia).

GLOBALISAATION JA TIETOTEKNOLOGIAN KEHITYMINEN EI OLE LISÄNNYT AIKAAN, PAIKKAAN JA ETÄISYYTEEN LIITTYVÄÄ RIIPPUMATTOMUUTTA OLETUSTEN VASTAISESTI, VAAN ON KOROSTANUT VAHVOJEN KAUPUNKISEUTUJEN OSAAMISEN, TALOUDEN JA TUOTANNON YMPÄRILLE MUODOSTUNEITA KESKITYMIÄ.

Kaupunkiseutujen erityispiirteenä on houkuttelevuus samanaikaisesti kovien ja pehmeiden vetovoimatekijöiden suhteen. Suuret kaupungit ovat kovan vetovoiman osalta alue- ja paikallistalouden keskuksia, jotka toimivat esimerkiksi työpaikko- jen, koulutustarjonnan, osaamisen ja innovaatioiden keskittyminä. Esimerkiksi korkeakoulut kuuluvat kaupunkien perinteisiin vetovi- matekijöihin, jotka edesauttavat osaamiseen ja asiantuntijuuteen

perustuvien toimialojen klusteroitumista. Kaupunkien pehmeä vetovoima liittyy tapahtumiin ja elämyksiin, urheiluun, kulttuuriin, vapaa-ajan palveluihin, matkailukohteisiin, ravintoloihin ja kahvilo- hin, museoihin, gallerioihin, kaupunkikulttuuriin yms. urbaaneihin ”pöhinäpalveluihin”. **Kaupungit ovat samanaikaisesti sekä asumisen, työn että vapaa-ajan keskuksia, jolloin asukka- iden elämänlaadusta (urban amenities) huolehtiminen on yksi kaupunkien kilpailukyvyyn avaintekijöitä.**

Kaupungeille on ominaista historian monikerroksellisuus, monikulttuurisuus ja kansainvälisyys. Ylikansalliset verkos- tomaiset rakenteet korostuvat varsinkin Helsingin, Turun tai Oulun kaltaisissa kaupungeissa, jotka ovat rajat ylittävien ”megakäyt- väiden” ja vyöhykkeiden vaikutuspiirissä.

Kaupunkeihin liitetään vahvoja mieli- tai mainekuvia, jotka tukevat uusien asukas-, matkailu- ja tapahtumavirtojen sekä yritysten ja investointien sijaintitoimintojen hakeutumista alueelle. Kaupun- kien vetovoima hyödyttää myös kaupunkiseudun muita kuntia.

Seuraavassa asetelmassa on kuvattu alueen houkuttelevuutta erilaisten ”virtojen” näkökulmasta.

ASETELMA 1. HOUKUTTELEVAN JA VETOVOIMAISEN ALUEEN KUUSI TUNNUSMERKKIÄ

1. **Kovat vetovoimatekijät** (alue- ja paikallistalouden yleinen kehitys, alueen työpaikkakehitys, (korkea)koulutustarjonta, innovaatio-, osaamis- ja toimialakeskittymät, globaalit veturiyritykset ja niiden verkostot, yritysdynamiikka ja yritysilmapiiri jne.)
2. **Pehmeät vetovoimatekijät** (alueen henkinen ilmapiiri ja fiilistekijät, monikulttuurisuus, kerroksellisuus, tapahtumat ja elämykset, matkailukohteet, kulttuuri- ja vapaa-ajanpalvelut, muut vetovoimapalvelut, ravintolat kahvilat, museot, galleriat, kaupunkipuistot jne.)
3. **Identiteettitekijät** (alueeseen liitetty kotipaikkahenki ja -identiteetti, perhe, ystävät, sukulaiset, juuret jne.)
4. **Sijainti suhteessa kasvukeskuksiin/ kasvukeskukseen** (aika- ja matkaetäisyys, yhteydet tiedon, osaamisen, tuotannon jne. solmpisteisiin, sijainti kasvavalla kaupunkiseudulla tai sen vaikutusalueella jne.)
5. **Ulkoisen ja sisäisen saavutettavuus** (liikenneyhteydet, nopeat rauta- ja maantieyhteydet, lentoyhteydet, aikaetäisyys ja yhteysvälien tiheys jne.)
6. **Mainekuva** (alueen nykyinen ja varsinkin tulevaisuuden potentiaali tulomuuttajien, paluumuuttajien, kävijöiden, yritysten ja investoijien näkökulmasta)

VÄESTÖMÄÄRÄN JA -TIHEYDEN LISÄÄNTYMINEN VAIKUTTAA POSITIIVISESTI TUOTTAVUUTEEN.

1.2 KAUPUNKISEUTUJEN MERKITYS NYT JA LÄHITULEVAISUUDESSA

Suomessa asui 5,5 miljoonaa asukasta viiden läänin, 19 maakunnan, 70 seutukunnan ja 317 kunnan alueella vuoden 2014 lopussa. Kaupunkiseudut ovat toiminnallisia alueita, joiden kuntien välillä on usealla tunnustuvalla vahva keskinäisriippuvuus.

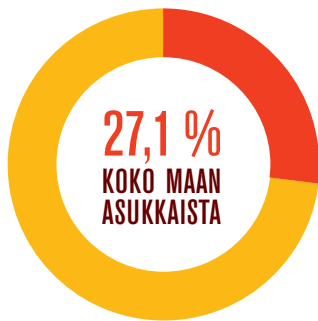
KAUPUNKISEUTUJA VOIDAAN ASEMOIDA USEALLA TAVALLA SUHTEESSA TOISIINSA.

Kansallisen kaupunkiverkkotutkimuksen avulla on määritelty koko maan kannalta merkitykselliset toiminnalliset kaupunkiseudut 1990-luvun puolivälistä alkaen. Kaupunkiseudut on asemoitu suhteessa kansalliseen rakenteeseen sekä niiden vahvuuden, eli koon ja keskusmerkityksen, että toiminnallisen erikoistumisen perusteella. Uudessa 'Kaupunkiverkkotutkimus 2015' on analysoitu kaupunkiseutujen kehitysedellytyksiä eli osaamisperustaa, kulttuuripalveluja ja kansainvälistymistä.²

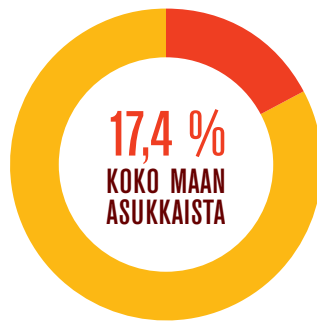
Muutokset kaupunkiverkon rakenteessa ovat olleet hitaita, mutta kahdessa vuosikymmenessä rakenteelliset muutokset tulevat näkyviin. 1990-luvun lopun muutaman kasvukeskuksen vaiheesta siirryttiin kohti hajakeskittyvämpää vaihetta 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Finanssikriisin jälkeen (2008-) ovat kaupunkiseudut joutuneet kohtaamaan samanaikaisesti kolminkertaisen rakennemuutoksen, kun muutospyörteessä ovat samanaikaisesti teollisuuden, palvelujen ja osaamisen rakenteet.

Tämä analyysi keskittyy kooltaan merkittäviin yli 90 000 asukkaan kaupunkiseutuihin, jotka ovat kehitysedellytysten, osaamisperustan ja palvelurakenteen näkökulmasta vahvoja ja monipuolisia. **Kansallisen politiikan kannalta merkittävin suurin kaupunkiseutu on metropolialue (Helsingin seutu). Muita suuria kaupunkiseutuja ovat Tampereen, Turun ja Oulun seudut. Keskisuuria kaupunkiseutuja ovat muut yli 90 000 asukkaan kaupunkiseudut (10).**

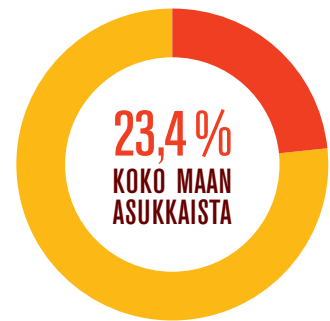
KAUPUNKISEUDUT (14) ON JAETTU ASUKASLUVUN JA ASEMAN PERUSTEELLA KOLMEEN SEURAAVAAN LUOKKAAN:



1. **Helsingin seutu** (1,5 miljoonaa asukasta, 27,1 % koko maan väestöstä, kaupunkiverkkotutkimuksessa luokassa metropolialue)

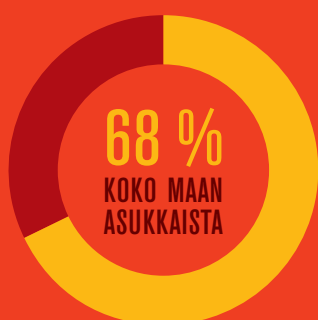


2. **Tampereen, Turun ja Oulun seudut** (yhteensä 953 000 asukasta, 17,4 % koko maan väestöstä, kaupunkiverkkotutkimuksessa luokassa monipuoliset korkeakoulupaikkakunnat)



3. **Lahten, Jyväskylän, Porin, Kuopion, Seinäjoen, Joensuun, Vaasan, Hämeenlinnan, Kouvolan ja Lappeenrannan seudut** (yhteensä 1,3 miljoonaa asukasta, 23,4 % koko maan väestöstä, kaupunkiverkkotutkimuksessa sekä monipuolisia korkeakoulupaikkuntia, maakuntavetureita että metropolialueen lähiseutuja).

² Kansallinen kaupunkiverkkotutkimus (Vartiainen & Antikainen) on ollut osa suomalaisen alue- ja kaupunkipolitiikan jatkumoa. Ensimmäinen kaupunkiverkkotutkimus soveltui uuden kaupunkipolitiikan välineeksi vuonna 1998 ja linkittyi hyvin uuteen ohjelma- ja osaamislähtöiseen aluepolitiikkaan. Kaupunkiverkkotutkimusta päivitettiin vuosina 2001 ja 2006. Viimeisin Kaupunkiverkko 2015 julkaistiin marraskuussa 2015. Uusimman kaupunkiverkkotutkimuksen (2015) mukaan Suomessa on 30 toiminnallisesti merkittävää kaupunkiseutua, jotka on jaettu kuuteen aluetyyppiin: metropolialue (1 seutu), metropolialueen lähiseudut (3 seutua), monipuoliset korkeakoulupaikkakunnat (10 seutua), maakuntaveturit (8 seutua), pienet kaupunkiseudut (7 seutua) ja erikoistapaus (1 seutu).



Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seudut ovat kansallisia solmupisteitä: puolet maan väestöstä asuu em. neljällä kaupunkiseudulla. Analyysin 14 keskisuurella kaupunkiseuduilla asuu 3,7 miljoonaa eli noin seitsemän kymmenestä (68 %) koko maan asukkaista. Muilla Suomen 54 seudulla asuu 1,7 miljoonaa asukasta eli 32,1 % koko maan väestöstä.

1.2.1 KAUPUNKISEUTUJEN MERKITYS ALUETALOUDELLE

Kaupunkiseutujen merkitys korostuu väestömäärän, elinkeinopolitiikan ja

osaamisen lisäksi kaikissa aluetalouden tunnusluvuissa.

Kaupunkiseutujen (14) osuus on noin kaksi kolmasosaa tai jopa neljä viidesosaa koko maan osuudesta. Esimerkiksi tutkimus- ja tuotekehitysmenoissa 14 seudun yhteenlaskettu osuus on 88,3 %, vieraskielisistä 83,4 %, valmistuneis-

ta asunnoista 79,5 % ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneista 79,1 %.

Seuraavassa taulukossa esitetään kaupunkiseutujen yhteenlaskettu osuus koko maasta keskeisillä aluekehitystä kuvaavilla tunnusluvuilla.

Taulukko 1. Kaupunkiseutujen osuus (%) eri muuttujilla

Muuttuja	Helsingin seudun (1) osuus %	Tampereen, Turun ja Oulun seutujen (3) osuus %	Yli 90 000 asukkaan kaupunkiseutujen (10) osuus %	14 suuren kaupunkiseudun osuus % yhteensä
Väestö (2014)	27,1	17,4	23,5	68
Työpaikat (2013)	31,8	17,4	22,5	71,7
Yksityisen sektorin työpaikat (2013)	34,9	17,7	21,5	74,1
BKT (2012)	35,7	17,4	20,9	74,0
Tehtyjen työtuntien osuus	30,4	16,3	22,3	69,0
Tutkimus- ja tuotekehitysmenot (2013)	43,9	31,3	13,1	88,3
Korkea-asteen suorittaneet (2013)	37,8	20,1	21,2	79,1
Valmistuneista asunnoista (2010-2014)	33,5	22,4	23,6	79,5
Vieraskielisistä	53,5	15,0	14,9	83,4
Työllisistä (2013)	30,9	16,7	22,3	69,9
Yrityksistä (2013)	20,2	14,1	23,0	57,3
Työttömistä työnhakijoista (2014)	23,7	20,3	24,4	68,4
Pitkäaikaistyöttömistä (2014)	25,0	21,3	25,0	71,3
Nuorisotyöttömistä (2014)	19,4	22,6	27,0	69

Lähde: Tilastokeskus, väestö, väestörakenne, työssäkäynti, aluutilinpoito, tutkimus- ja tuotekehitys, koulutusrakenne, yritykset toimipaikoittain

3/4 BKT:STA TUOTETAAN 14 SUURIMMALLA KAUPUNKISEUDULLA.



7/10 TYÖPAIKOISTA ON 14 SUURIMMALLA KAUPUNKISEUDULLA.



9/10 TUTKIMUS- JA TUOTEKEHITYSMENOISTA KÄYTETÄÄN 14 KAUPUNKISEUDULLA.



1.2.2 SUURTEN KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN VÄESTÖDYNAMIIKKA

Kaupunkiseutujen (14) väestölisäys oli yhteensä noin 157 000 henkilöä vuosina 2010-2014. Helsingin seudun väestölisäys oli noin 86 000 henkilöä, Tampereen, Turun ja Oulun noin 48 400 henkilöä ja 10 muun kaupunkiseudun 22 500 henkilöä.

Neljäntoista suurimman kaupunkiseudun väestönlisäys ei perustunut muun Suomen "tyhjenemiseen", vaan ensisijaisesti maahanmuuttoon (37,9 %) ja luonnolliseen väestönlisäykseen (37,2 %). Aluepoliittisin keinoin ei voi juurikaan vaikuttaa maahan-

muuttoon tai luonnolliseen väestönlisäykseen.

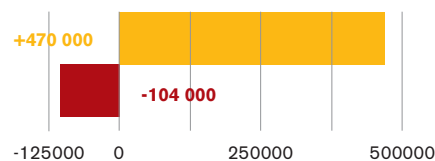
Kuntien välisen muuttoliikkeen osuus oli Helsingin seudulla vain noin viidennes ja kaikilla 14 kaupunkiseuduilla neljännes (24,9 %). Maahanmuutto oli dynaamisin osatekijä Helsingin, Lahden, Porin, Joensuun, Vaasan, Hämeenlinnan, Kouvolan ja Lappeenrannan seuduilla. Luonnollisen väestönlisäyksen osuus oli suurin Oulun, Jyväskylän ja Seinäjoen seuduilla. Kuntien välinen muuttoliike oli tärkein osatekijä Tampereen, Turun ja Kuopion seuduilla.

TILASTOKESKUKSEN UUDEN VÄESTÖENNUSTEEN (2015) MUKAAN 14 SUUREN TAI KESKISUUREN KAUPUNKISEUDUN VÄESTÖ KASVAA EDELLEEN NOIN 354 000 HENKILÖLLÄ VUOSINA 2015-2030.

Helsingin seudun väestön ennakoidaan

kasvavan 205 000, Tampereen seudun 45 000, Oulun seudun 35 000 ja Turun seudun noin 25 000 henkilöä. Tilastokeskuksen väestöennuste on alhaisempi kuin toteutunut kehitys vuosina 2010-2014. Jos väestönkehitys jatkuu suurilla kaupunkiseuduilla samalla kehitysuralla kuin vuosina 2010-2014, kasvaa niiden väkiluku noin 470 000 henkilöllä eli 116 000 henkilöä enemmän kuin Tilastokeskuksen väestöennusteessa. Suuriin kaupunkeihin kohdistuu oletettavasti ylimääräinen kasvupiikki siinä vaiheessa, kun vastaanottokeskuksissa olevat turvapaikanhakijat hakeutuvat uusille alueille.

Arvio väestönkehityksestä vuosina 2015-2030*



■ Kaupunkiseudut
■ Muut Suomen 56 seutua yhteensä

Taulukko 2. Kaupunkiseutujen väestökehitys osatekijöittäin vuosina 2010-2014 ja skenaario väestölisäyksestä vuosille 2015-2030

Kaupunkiseutu	Luonnollinen väestönlisäys 2010-2014	Kuntien välinen muuttoliike 2010-2014	Nettomaahan-muutto 2010-2014	Väestönlisäys yhteensä 2010-2014	Väestönlisäys vuosina 2015-2030*
Metropolialue (Helsingin seutu)	34 650	17 109	34 035	85 794	257 400
Suuret kaupunkiseudut (Tampereen, Turun ja Oulun)	20 393	17 744	10 305	48 422	145 300
Keskisuuret kaupunkiseudut (10 seutua)	3 234	4 137	14 079	21 450	66 000
14 kaupunkiseutua yhteensä	58 277	38 990	58 419	156 686	470 000
Muut Suomen 56 seutua yhteensä	-19 314	-38 990	23 635	-34 669	-104 000
Jyväskylä	4 070	1 805	1 715	7 590	+ 22 800
Porin	-1 654	-500	1 193	-961	- 2 900
Kuopion	1 386	2 697	1 374	5 457	+16 400
Seinäjoen	1 263	737	1 221	3 221	+ 9 700
Joensuun	159	470	1 357	1 986	+ 6 000
Vaasan	1 480	104	2 425	4 009	+ 12 000
Hämeenlinnan	-143	540	1 280	1 677	+ 5 000
Kouvolan	-1 256	-1 476	1021	-1 711	- 5 100
Lappeenrannan	-573	-468	1 518	477	+ 1 400
YHTEENSÄ	58 277	38 990	59 419	156 686	+ 470 000

*Väestölisäyksen arvio perustuu väestönkehityksen jatkamiseen samalla kehitysuralla kuin vuosien 2010-2014 välisenä aikana. Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

Tilastokeskuksen väestöennusteen ja toteutuneen kehityksen välillä on merkitystä esimerkiksi kasvukeskusten asuntotuotannon suunnittelun kannalta. Kasvukeskusten asuntotuotanto on ollut pitkään alimitoitettua todelliseen kysyntään nähden. **Kaupunkiseutujen 350 000-470 000 henkilön väestölisäys merkitsisi noin 10-15 miljoonan uuden asuinneliön tuotantarvetta vuoteen 2030 mennessä.** Mittakaavaa kuvaa se, että se vastaa Tampereen ja Turun nykyisen asutokannan määrää (14,5 miljoonaa asuinneliötä). **Suurimpien kaupunkien**

kasvua rajoittaa asuntopulan lisäksi maankäyttöön ja asumiseen liittyvät pullonkaulat. Tämä vaikuttaa kielteisesti kansantalouden kehitykseen.

Nykyisten maakuntien ja maakuntakeskusten väestöpohjassa ja yleisessä kehityksessä on suuria eroja. Maakuntien ja maakuntakeskusten keskinäinen kehitys on 2000-luvun aikana pikemmin eriytynyt kuin tasoittunut. Alueellinen eriytyminen muodostaa jatkossa erityishaasteen itsehallintoalueiden aseman suhteen. Esimerkiksi Uudenmaan maakunnassa

asuu 1,6 miljoonaa asukasta, joka on yli kolme kertaa enemmän kuin toiseksi suurimmassa maakunnassa (Pirkanmaa) ja peräti 23 kertaa enemmän kuin asukasluvultaan pienimmässä maakunnassa (Keski-Pohjanmaa). **Helsingin kaupunki on asukasluvultaan suurempi kuin yksikään maakunta uuttamaata lukuun ottamatta. Tampereen kaupunki on asukasluvultaan suurempi kuin 12 maakuntaa, Oulun kaupunki 10 maakuntaa suurempi ja Turun kaupunki 9 maakuntaa suurempi.** ➔

Tulevien itsehallintoalueiden keskuskau-
punkien väestöosuus vaihtelee 31-69
%:in ja kaupunkiseutujen osuus 36
%-100 %:in välillä alueen väkiluvusta.
Suurten kaupunkien osuus nykyisten maa-
kuntien väkiluvusta kasvoi 16 kaupun-
gista 18:sta vuosien 2000-2014 välisenä
aikana.

Kaupunkien merkitys suhteessa ympäröi-
vään alueeseen kasvoi eniten Seinäjoella

(+5,6 %-yksikköä), Jyväskylässä (+5,5
%-yksikköä), Oulussa (+4,8 %-yksikköä),
Kajaanissa (+4,3 %-yksikköä) ja Kuopios-
sa (+4,2 %-yksikköä). **Suurten kaupun-
kien ja kaupunkiseutujen suhteellinen
asema vahvistuu ympäröiviin alueisiin
verrattuna näköpiirissä olevalla lyhyellä
ja keskipitkällä aikavälillä.**

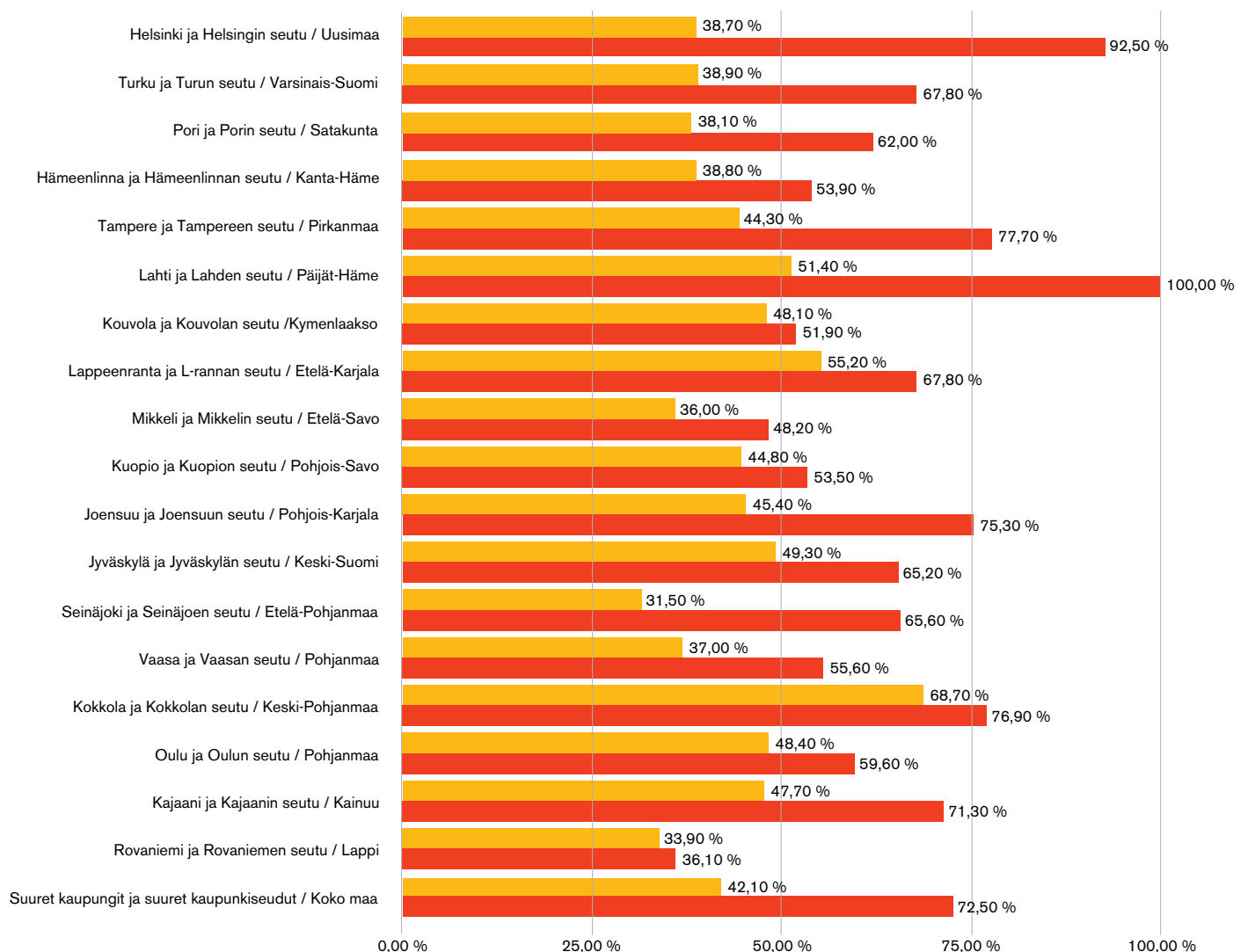
Suurten kaupunkiseutujen merkitys ja
väestölisäys pitäisi ottaa ennakoivasti
huomioon itsehallinnollisten alueiden

muodostamisen yhteydessä. Diagram-
missa 1 on kuvattu suurten kaupunkien ja
kaupunkiseutujen väestöosuutta suhtees-
sa nykyisten maakuntien väestöpohjaan.

SUURTEN KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN SUHTEELLINEN ASEMA VAHVISTUU YMPÄRÖIVIIN ALUEISIIN VERRATTUNA NÄKÖPIIRISSÄ OLEVALLA LYHYLLÄ JA KESKIPITKÄLLÄ AIKAVÄLILLÄ

Diagrammi 1. Suurten kaupunkien ja suurten kaupunkiseutujen osuus omien alueidensa väkiluvusta vuonna 2014

- Suurten keskus-kaupunkien osuus ympäröivän alueen väkiluvusta (%)
- Suurten kaupunkiseutujen osuus ympäröivän alueen väkiluvusta (%)



Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot

1.2.3 SUURTEN KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN TYÖPAIKKADYNAMIIKKA

KESKISUURILLA KAUPUNKISEUDUILLA (14) SIJAITSEE ENEMMÄN KUIN SEITSEMÄN KYMMENESTÄ KOKO MAAN TYÖPAIKASTA.

Metropolialueella sijaitsee kolmannes kaikista ja yksityisen sektorin työpaikoista. Muilla suurilla kaupunkiseuduilla sijaitsee vähän alle viidennes ja muilla keskisuurilla kaupunkiseuduilla vähän yli viidennes kaikista työpaikoista.

Suomi on finanssikriisin (2008-) jälkeen yhä selvemmin osaamispohjaisen palvelutalouden. Kaikkien työpaikkojen määrä väheni yhteensä 75 000:lla ja yksityisen sektorin noin 80 000 työpaikalla koko maassa vuosien 2008-2013 välisenä aikana. Finanssikriisin jälkeen kaikkien työpaikkojen ja yksityisen sektorin työpaikkojen määrä kasvoi vain viidellä Manner-Suomen seudulla 67:stä. **Suurista kaupunkiseuduista sekä kaikkien työpaikkojen että yksityisen sektorin työpaikkojen määrä kasvoi vain Kuopion seudulla vuosina 2008-2013.** Kuopion seudun työpaikkakasvun takana on erityisesti tukku- ja vähittäiskaupan työpaikkalisäykset.

Metropolialue on selvinnyt vähäisimmillä työpaikkamenetyksillä finanssikriisin jälkeen (-0,7 %). Suurten kaupunkiseu-

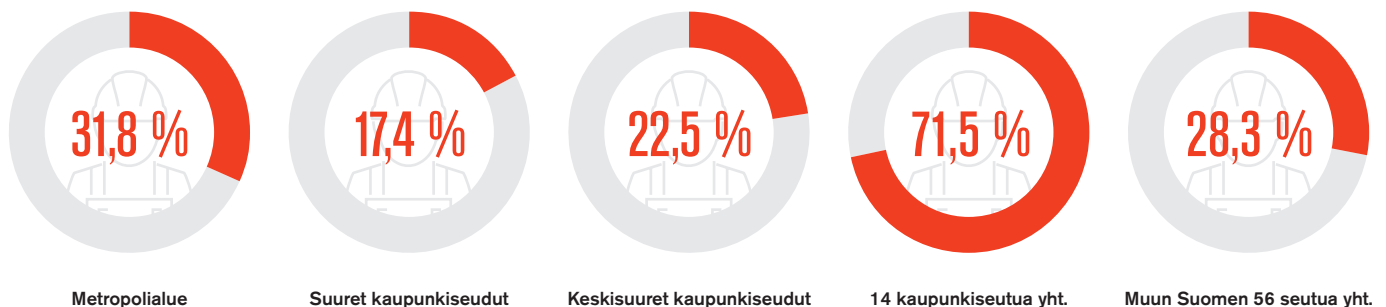
tujen työpaikkamenetykset (-2,1 %) olivat suuremmat kuin metropolialueen ja keskisuurten kaupunkiseutujen (-2,5 %) vielä hieman suuria kaupunkiseutuja suuremmat. **Kaikkien keskisuurten kaupunkiseutujen (14) työpaikkamenetysten muutos oli -1,6 %, kun se muilla 56 seudulla oli -6,9 %.**

Taulukko 3. Kaikkien työpaikkojen ja yksityisen sektorin työpaikkojen osuus (%) koko maasta vuonna 2013

Muuttuja	Kaikkien sektoreiden työpaikkojen osuus (%) koko maasta vuonna 2013	Yksityisen sektorin työpaikkojen osuus (%) koko maasta vuonna 2013	Kaikkien työpaikkojen muutos % vuosina 2008-2013	Yksityisen sektorin työpaikkojen muutos % vuosina 2008-2013
Metropolialue (Helsingin seutu)	31,8	34,9	-0,7	-2,1
Suuret kaupunkiseudut (Tampereen, Turun ja Oulun seudut)	17,4	17,7	-2,1	-5,4
Keskisuuret kaupunkiseudut (10)	22,5	21,4	-2,5	-5,4
14 kaupunkiseutua yhteensä	71,7	74,0	-1,6	-3,9
Muun Suomen 56 seutua yhteensä	28,3	26,0	-6,9	-10,2

Lähde: Tilastokeskus, työssäkäynti

Kaikkien sektoreiden työpaikkojen osuus (%) koko maasta vuonna 2013



Työn luonne ja maantiede ovat suuressa murroksessa. Työpaikkojen määrä on kasvanut yksityisissä kaupallisissa palveluissa sekä osaamis- ja asiantuntijuusperus-

taisilla aloilla. Työpaikkamenetykset ovat kohdistuneet erityisesti valmistavaan teollisuuteen. **Osaamispohjaiset työpaikat keskittyvät ja klusteroituvat suuriin**

kaupunkeihin ja niiden vaikutusalueelle. Työ seuraa yhä useammin koulutettuja osaajia eikä päinvastoin niin kuin aikaisemmin.

1.2.4 KORKEAKOULUJEN MERKITYS KAUPUNKISEUTUJEN KEHITYKSESSÄ

Korkeakoulukaupungeilla on ollut merkittävä vaikutus sekä alueelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen että kaupunkien kasvuun ja kehitykseen.

Korkeakouluilla on sekä suoria että epäsuoria aluetaloudellisia vaikutuksia.

Suorat vaikutukset liittyvät esimerkiksi niiden synnyttämiin liikevaihtoon, työpaikkoihin ja palveluihin, kun taas osaamisen luominen, leviäminen ja kertyminen ovat epäsuoria vaikutuksia. Siirtyminen tietoyhteiskuntaan ja tietotalouteen on vahvistanut innovaatioiden ja oppimisen asemaa sekä tiedon leviämistä yhtenä kaupunkiseutujen kilpailukyvyyn päätekijänä. Innovaatiotoiminnan ytimessä on erityyppisen tiedon kumuloituvaa kerääntymistä yritysten, korkeakoulujen, rahoittajien ja julkishallinnon vuorovaikutuksessa.

14 suuren ja keskisuuren kaupunkiseudun keskuskaupungeissa opiskeli yhteensä noin 274 000 korkeakouluopiskelijaa vuoden 2014 lopussa

eli yhdeksän kymmenestä (89,4 %) koko maan korkeakouluopiskelijasta: 85,2 % ammattikorkeakouluopiskelijasta ja 92,8 % yliopisto-opiskelijoista. Metropolialueella opiskeli yli kolmannes koko maan ammattikorkeakouluopiskelijoista. Tampereella, Oulussa tai Turussa opiskeli joka viides ammattikorkeakouluopiskelija ja enemmän kuin joka kolmas yliopisto-opiskelija. Keskisuurilla kaupunkiseuduilla oli lähes joka kolmas koko maan ammattikorkeakouluopiskelija ja joka viides yliopisto-opiskelija. Taulukkoon 4 on kerätty keskuskaupunkien opiskelijoiden määrät eri koulutusasteilla ja korkea-asteen suorittaneiden osuudet yli 15-vuotiaasta väestöstä vuonna 2013.

Taulukko 4. Eri koulutusasteiden opiskelijamäärät suhteessa koko maan osuuteen (%) 2013

Kaupunkiseutu (keskuskaupungit)	Ammatillisen toisen asteen koulutuksen opiskelijoiden osuus koko maan toisen asteen opiskelijoista vuonna 2013	Ammattikorkeakouluopiskelijoiden osuus (%) koko maan ammattikorkeakouluopiskelijoista vuonna 2013	Yliopisto-opiskelijoiden osuus (%) koko maan yliopisto-opiskelijoiden osuudesta vuonna 2013
Metropolialue (Helsinki, Espoo ja Vantaa)	31,0	34,9	35,0
Suuret kaupunkiseudut (Tampere, Oulu ja Turku)	14,3	19,4	35,9
Keskisuuret kaupunkiseudut (10 keskuskaupunkia)	21,5	30,9	21,9
Keskisuuret kaupunkiseudut (14) yhteensä	66,8	85,2	92,8
Muu Suomi	33,2	14,8	7,2

Lähde: Tilastokeskus, koulutusrakenne

YHDEKSÄN KYMMENESTÄ KORKEAKOULUOPISEKELIJASTA OPISEKELI 14 SUUREN JA KESKISUUREN KAUPUNKISEUDUN KESKUSKAUPUNGEISSA.



Innovointi on usein lähtökohtaisesti alueellista, mikä edellyttää suurten kaupunkiseutujen kriittistä massaa, joskin toimijoiden väliset verkostot voivat johtaa myös suoraan globaalille tasolle. Viime vuosikymmenten kaupunkija aluetieteellisessä keskustelussa usein toistetut käsitteet *triple helix*, *osaamispe-rusteinen talous*, *oppiva alue*, *luova kaupunki ja luova luokka* kuvastavat kaikki eri tavoin laajalti jaettua käsitystä yliopistojen roolista kaupunkiseutujen vetovoiman, kilpailukyvyyn ja taloudellisen perustan vahvistamisessa sekä uusien avustusten ja innovaatioiden synnyttämisessä. Tutkimus ruokkii uusien teknologioiden tai palveluiden kehittämis-

tä ja hyödyntämistä, mikä synnyttää uutta ja uudistaa vanhaa elinkeinoelämää.

Koulutustarjonnan laajuus ja opiskelumahdollisuudet ovat yksi korkeakoulu-kaupunkien vetovoimatekijöistä. Opiskelu houkuttelee syklisenä muuttoliikkeenä ikäluokan parhaimmiston yliopistokaupunkeihin. Korkeakoulujen omat ja niiden liepeillä kehittyvien yritysten ja instituutioiden työpaikat myötävaikuttavat osaajien muuttoliikkeeseen myös myöhemmissä ikävaiheissa. Eurooppalainen tutkimus korostaa mm. yliopistoissa solmittuja henkilökohtaisia verkostoja merkittävänä asuinpaikan valintaan vaikuttavana tekijänä. Korkeakoulut jalostavat kaupunkien

avointa ja vapaamielistä ilmapiiriä, mikä lisää niiden yleistä houkuttelevuutta niin asukkaiden kuin yritystenkin näkökulmas-ta.

Jatkossa kansallisiin ja kansainvälisiin kilpailukykyhaasteisiin vastaaminen edellyttää kaupungeilta niin sanotun neloskierteen vahvistamista eli keskittymien ja innovaatioiden luomisen tukemista, yhteyksien kehittämistä korkeakoulujen, tutkimuslaitosten sekä yksityisen ja julkisen sektorin kanssa, elinkeinotoiminnan edistämistä osaamis- ja tietoperustaisilla aloilla ja osaavan työvoiman saannin edistämistä vuorovaikutuksessa asukkaiden ja asiakkaiden kanssa.

1.3 KAUPUNKIKEHITYKSEN, SAAVUTETTAVUUDEN JA LIIKENNEYHTEYKSIEN KASVAVA MERKITYS

Liikennepolitiikalla, -yhteyksillä ja –käytävillä sekä saavutettavuudella on vahva yhteys aluekehitykseen ja aluerakenteeseen. 2010-luvun erityispiirteinä on toiminnallisten alueiden laajeneminen erityisesti liikenne- ja kasvukäytäviin perustuvan vyöhykkeiden avulla.³

Suurten kaupunkiseutujen kaupunkirakenteen kehitykseen liittyy kaksi erityistä ja jopa vastakkaista kehityspiirrettä, joissa liikennneyhteyksillä ja –väylillä on keskeinen merkitys: 1) suurin kasvupaine suuntautuu hajautuvan kehityksen jälkeen sisäänpäin ydinkaupunkiin olemassa olevaa infrastruktuuria ja liikenneverkkoa hyödyntäen ja 2) kasvukehä laajenee liikenneyhteyksien varteen tai läheisyyteen. Toisin sanoen kaupunkirakenteelta tiivistyy sisäänpäin ja toisaalta hajautuu laajenemalla käytävien kautta ulospäin. Hyvä esimerkki perinteisen keskushierarkian murtumisesta on Helsingin ja Tampereen välisen kasvukäytävän kehitys, jossa yksittäiset kaupunkiseudut korvautuvat vähitellen vyöhykkeellistymisen ja verkostoitumisen vaikutuksesta monikeskuisella kaupunkirakenteella.

Helsingin, Hämeenlinnan ja Tampereen (HHT-käytävä) välinen käytävä on samalla esimerkki uudenlaista aluerakenteesta, jossa liikenne- ja kasvukäytävään perus-

tuva käytäväkehitys ohittaa perinteiset hallinnolliset, maantieteelliset ja ohjelmalliset rajat. Tämä asettaa suuria haasteita erityisesti maankäytön suunnittelulle ja kaavoitukselle. **Nykyinen suunnittelujärjestelmä ei pysty täysimääräisesti vastaamaan kasvun haasteisiin**, sillä kuntakohtainen yleiskaavoitus ei tue riittävästi asuntotuotannon, elinkeinotoiminnan ja ekotehokkaan liikkumisen edellytyksiä kasvavilla kaupunkiseuduilla. HHT-vyöhykkeen sisällä tapahtuu paitsi kuntien, myös maakuntien välillä ratkaisuja, jotka ovat perusteluja ainoastaan paikallisesta näkökulmasta. Jatkossa tarvitaan uudenlaista kaavoitusta, joka vastaa nykyistä paremmin aluerakenteessa tapahtuviin yliaalueellisiin muutoksiin.

Resurssitehokas maankäytön suunnittelu tulee olla strategista ja keskitettyä johdettua. Yksi vaihtoehtoinen ratkaisu keskeisille liikenne- ja kasvukäytävälle voisi olla laajempi juridisesti maakuntakaavaa vastaava yleissuunnitelma tai ”korridorikaava”, jossa olisivat mukana valtio (VN kanslia, liikenneministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö) sekä erityisesti käytävän akselien pääte- tai keskuskaupungit. **Valtakunnallisesti logistiikkatoiminnot ja niihin sidotut ekosysteemipalvelut olisi syytä organisoida, järjestää ja turvata riippumatta hallinnollisista rajoista.** Kehittämisen kontrolli ja strategiset maankäyttöratkaisut tehtäisiin korridorikaavan yhteydessä kokonaisuuden ehdoilla, mutta muuten väylän varrella olevat kunnat saisivat edelleen päättää nykyisten kuntakeskuksiensa maankäytöstä. Korridorikaava voisi koskea leveydeltään vain kapeaa muutaman kilometrin käytäväaluetta ja muut alueet jäisivät itsehallintoalueilla korridorikaavan ulkopuolelle. Korridorikaavan kohteita voisivat olla esimerkiksi vyöhykkeet Helsingin-

ki-Tampere, Helsinki-Turku, Helsinki-Lahden-Kouvola (Pietari), Tampere-Seinäjäki (Vaasa)-Oulu. Korridorikaavan tulisi esittää selvästi kytkennät satamiin ja lentokenttiin mahdollisimman tehokkaan kansainvälisen kytkeytyneisyyden ja sitä tukevan maankäytön varmistamiseksi.

Liikennepolitiikkaan liittyvillä ratkaisuilla on stimuloiva vaikutus alueiden kehitykseen, sillä ne luovat myönteisiä kerrannaisvaikutuksia ei-liikenteellisille sosiaalisille ja taloudellisille muutoksille. Liikenneväyliin liittyvät investoinnit vaikuttavat positiivisesti väylän varrella olevien seutujen dynamiikkaan ja luovat myönteisiä kerrannaisvaikutuksia. **Liikenneinvestointien ja kehittyvien liikenneyhteyksien ansiosta toiminnalliset työmarkkina-alueet laajenevat nopeammin kuin se tapahtuisi luonnollisen liikkuvuuden eli maan sisäisen muuttoliikkeen seurauksena.** Kun alueen markkinat laajenevat ja kasvavat, syntyy alueelle uusia keskittymiä. Se taas vaikuttaa myönteisesti uusien asukkaiden, yritysten ja investointien sijaintipäätöksiin alueelle.

Tulevan aluekehityksen kannalta on merkityksellistä, että aluerakenteeseen näyttää vähitellen muodostuvan liikenneyhteyksiin ja –väyliin liittyvien ratkaisuiden, muuttoliikkeen, pendelöinnin, yritysten sijaintitoimintojen, toiminnallisten alueiden laajenemisen ja käytäväkehityksen ohjaamana laajoja suuralueita tai työssäkäyntialueita. Aluerakenteen muutos ei perustu nykyisiin maakunta- tai tulevien itsehallintoalueiden hallinnollisiin rajoihin. Seuraavissa alaluvuissa on kuvattu kehitystä Helsinki-Turku-Tampere –kasvukolmion ja koko maan neljän suuralueen näkökulmasta.

**LIKENNEPOLITIikkaan LIITTYVILLÄ
RATKAISUILLA ON STIMULOIVA
VAIKUTUS ALUEIDEN KEHITYKSEEN,
SILLÄ NE LUOVAT MYÖNTEISIÄ
KERRANNAISVAIKUTUKSIA EI-
LIIKENTEELLISILLE SOSIAALISILLE JA
TALOUDELLISILLE MUUTOKSILLE.**

³Vyöhykkeisyydellä tarkoitetaan tässä yhteydessä kaupunkirakenteen laajenemista ja keskittymistä nopeiden liikenneväylien varrelle tai niiden vaikutusalueelle. Vyöhykkeiselle kehitykselle on tyypillistä useiden kaupunkiseutujen tai työssäkäyntialueiden kiinnittyminen toisiinsa siten, että se ylittää perinteiset alueiden väliset maantieteelliset, hallinnolliset ja ohjelmalliset rajat.

1.3.1 HELSINKI-TURKU- TAMPERE –KASVUKOLMION VAIKUTUSALUEEN LAAJENEMINEN

Etelä- ja Lounais-Suomeen muodostuu vähitellen laaja, urbaani suuralue, joka muodostaa ajan kanssa yhden laajan työssäkäyntialueen ja joukkoliikennevyöhykkeen, jossa on runsaasti erilaisia työ-, asumis- ja elämäntapavaihtoehtoja. **Suuralueella on keskeinen kansallinen merkitys.** Alueen sisällä on useita liikennekäytävien kautta toisiinsa sidoksissa olevia työ-

markkina-alueita. Asuminen, työpaikat ja muuttoliike keskittyvät liikennekäytäviin perustuvalla vaikutusalueella. Alueella on lisäksi metropolialueen, Tampereen ja Turun monipuoliset korkeakoulut, joiden keskinäistä yhteyttä ja tiivyyttä lisäävät entisestään alueen sisäiseen liikenneverkkoon liittyvät parannukset.

Helsingin, Turun ja Tampereen muodostama kasvukolmio ja niihin sidoksissa olevat vaikutusalueet ovat hyvä esimerkki tulevaisuuden "rajat rikkovasta" suuralueesta. **Alueen kehittämisessä ja varsinkin tulevassa kehityksessä sekä liikennematkaisuilla että tiedon ja osaamisen leviämisen rooli.** Kasvukolmion alueella on yhteensä neljä maakuntaa, 11 kaupunkiseutua ja 65 kuntaa. **Kasvukolmion alueen kansallista**

merkitystä kuvaa se, että alueen osuus on noin puolet koko maan väestöstä (47,1 %), sijaitsee puolet kaikista (50,5 %) ja yksityisen sektorin työpaikoista (53,6 %), tuottaa yli puolet maan BKT:sta (54,4 %) ja vastaa yli kahdesta kolmasosasta tutkimus- ja tuotekehitysmenoista (68,7 %). Kasvukolmion sisällä tai vaikutusalueella on kolme kansallisesti merkittävää liikenne- ja kasvukäytävää: Helsinki-Hämeenlinna-Tampere, Helsinki-Turku ja Helsinki-Lahti.

Kartassa 1 on kuvattu esimerkkinä kasvukolmion keskuskaupunkien (Helsinki-Tampere-Turku) ajoaikoihin perustuvaa vyöhykkeisyyttä 30, 60 ja 90 minuutin raja-arvoilla suhteessa niitä ympäröivään vaikutusalueeseen.⁴

HELSINGIN, TURUN JA TAMPEREEN KASVUKOLMIO TAVOITTAU JO NYT SUUREN OSAN ETELÄ- JA LOUNAIS- SUOMEN ALUEESTA, KUN LÄHTÖKOHDAKSI OTETAAN 30-60 MINUUTIN AIKAETÄISYYS KOLMESTA EM. KESKUSKAUPUNGISTA:

1. Helsingin, Tampereen ja Turun vaikutusalueen 30 minuutin ajoaikaetäisyydellä asuu 1.896.000 asukasta (34,5 % koko maan väestöstä),
2. 60 minuutin ajoaikaetäisyydellä 2.588.000 asukasta (47,1 %) ja
3. 90 minuutin etäisyydellä 3.193.000 asukasta (58,1 %).

TOISIN SANOEN LÄHES KAKSI KOLMESTA SUOMALAISET ASUU 90 MINUUTIN AJOAICAETÄISYYDELLÄ JOKO HELSINGISTÄ, TURUSTA TAI TAMPEREELTA.

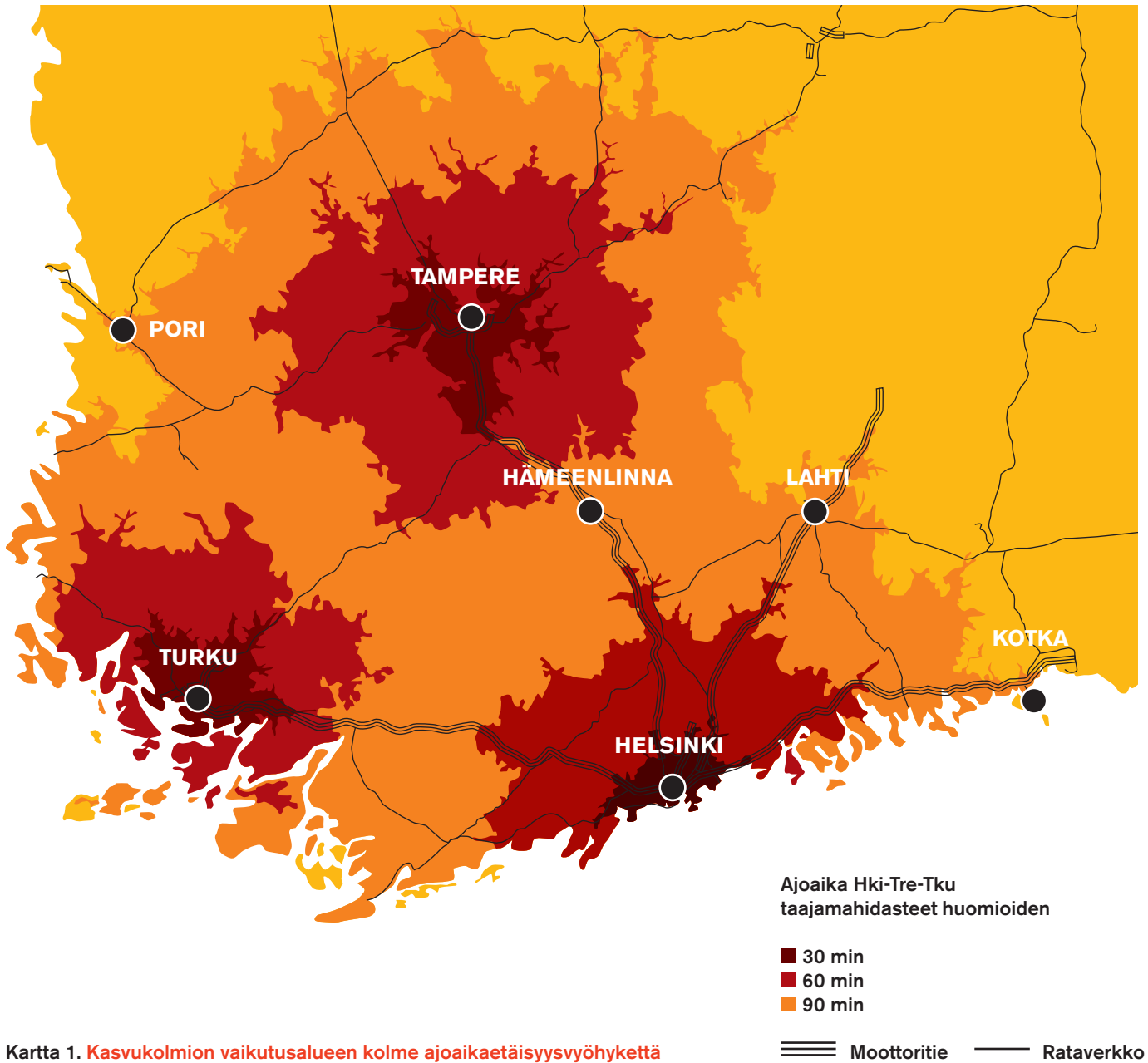
Alueen sisällä on kokonaan neljä nykyistä maakuntaa (Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa ja Kanta-Häme) ja pääosa kolmesta muusta maakunnasta (Satakunta, Päijät-Häme ja Kymenlaakso). Sisäisessä aluerakenteessa on nähtävissä neljää toisiinsa sidoksissa olevaa aluetyppeä: kasvukeskukset (metropolikaupungit Helsinki, Tampere ja Turku), kasvukeskus-

ten kehyskunnat, satelliittikaupungit (esim. Hämeenlinna, Lahti, Salo, Pori, Kotka, Kouvola) ja maaseutumaiset alueet.

Kasvukolmion alueen sisällä **korostuu vahvasti sujuva ja toimiva sisäinen liikenne, asemanseutujen infrastruktuurin kehittäminen, liikkumisen edistäminen, aikaetäisyys matketaisyyden sijaan ja nopeat liikenneyhteydet työ-säkäyntialueiden välillä.** Hyvä esimerkki on suunniteltu nopeampi kaksiraiteinen oikoratayhteys Helsingin ja Turun välillä (ESA-rata), joka mahdollistaisi Turun

työmarkkina-alueen nykyistä kiinteämmän kytkeytymisen metropolialueeseen. Oikorata lyhentäisi Helsingin ja Turun välistä matketaisyyttä noin 40 km. Uuteen nopeaan junayhteyteen sisältyisi myös Espoon kaupunkirata välillä Leppävaara-Kauklahti. Aikaetäisyys lyhenisi alkuvaiheessa noin puolella tunnilla ja myöhemmin matka-aika lyhenisi noin 75 minuuttiin keskustasta keskustaan. Toinen tärkeä kansallinen kehityskohde liittyy sekä pääradan nopeuttamista peeseen lisäraiteen avulla erityisesti HHT-vyöhykkeen alueella että lentokenttien kehittämiseen kasvukolmion alueella.

⁴Ajoaikaetäisyyden laskemisen yhteydessä huomioitiin henkilöliikenne ja joukkoliikenne, olemassa olevat taajamahidasteet sekä liikenneluokat.



Kartta 1. Kasvukolmion vaikutusalueen kolme ajoaikaetäisyyvyöhykettä

LÄHES KAKSI KOLMESTA
SUOMALAISESTA ASUU 90 MINUUTIN
AJOAIKAETÄISYYDELLÄ JOKO
HELSINGISTÄ, TURUSTA TAI TAMPEREELTA

1.3.2

TULEVAN ALUERAKENTEEEN NELJÄ SUURALUETTA JA NIIDEN VAIKUTUSALUEET

Liikenneyhteyksiin ja -infrastruktuuriin liittyvät investoinnit ovat aina sidoksissa paikkaan. Toimivien ja nopeampien yhteyksien kehittyminen vaikuttaa myönteisesti yritysten ja investointien sijaintipäätöksiin sekä ihmisten muuttopäätöksiin ja paikkojen valintaan. Henkilöliikenneyhteyksien kehittymisellä on yhteys muuttoliikkeeseen korkeamman tuottavuuden alueille, alueiden väliseen työssäkäyntiin ja työasialiikkuvuuteen. **Lyhyemmät aikaetäisyydet paikkojen välillä nopeuttavat yhteistä työssäkäyntialueiden muodostumista ja tuovat liikenneväylien varrella olevia kaupunkeja lähemmäksi toisiaan.**⁵

Kartassa 2 tarkastellaan ajoaikaetäisyyttä eräissä keskuskaupungeissa suhteessa ympäröivään vaikutusalueeseen. Esimerkkeinä ovat analyysin 14 suuren kaupunkiseudun keskuskaupungeista Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Kuopio, Joensuu, Vaasa, Seinäjoki ja Mikkeli. Jokaisen keskuskaupungin vaikutusalueen laajuutta tarkastellaan 30, 60 ja 90 minuutin aikaetäisyydellä keskuksista.

Kartta 2. Aluerakenteen neljän suuralueen vaikutusalueet kolmella ajoaikaetäisyysvyöhykkeellä

Pohjoisen suuralue

(ajoaika/väestö/vyöhyke Oulu):

30 minuuttia: 224.000 hlöä

60 minuuttia: 280.000 hlöä

90 minuuttia: 347.000 hlöä

Itäisen ja keskisen Suomen suuralueet

(ajoaika/väestö/vyöhyke Jyväskylä, Kuopio, Joensuu ja Mikkeli):

30 minuuttia: 430.000 hlöä

60 minuuttia: 695.000 hlöä

Pohjanmaiden suuralue

(ajoaika/väestö/vyöhyke Vaasa, Seinäjoki ja Kokkola):

30 minuuttia: 256.000 hlöä

60 minuuttia: 419.000 hlöä

Etelä- ja Lounais-Suomen suuralueet

(ajoaika/väestö/vyöhyke

Helsinki-Turku-Tampere):

30 minuuttia: 1.896.000 hlöä

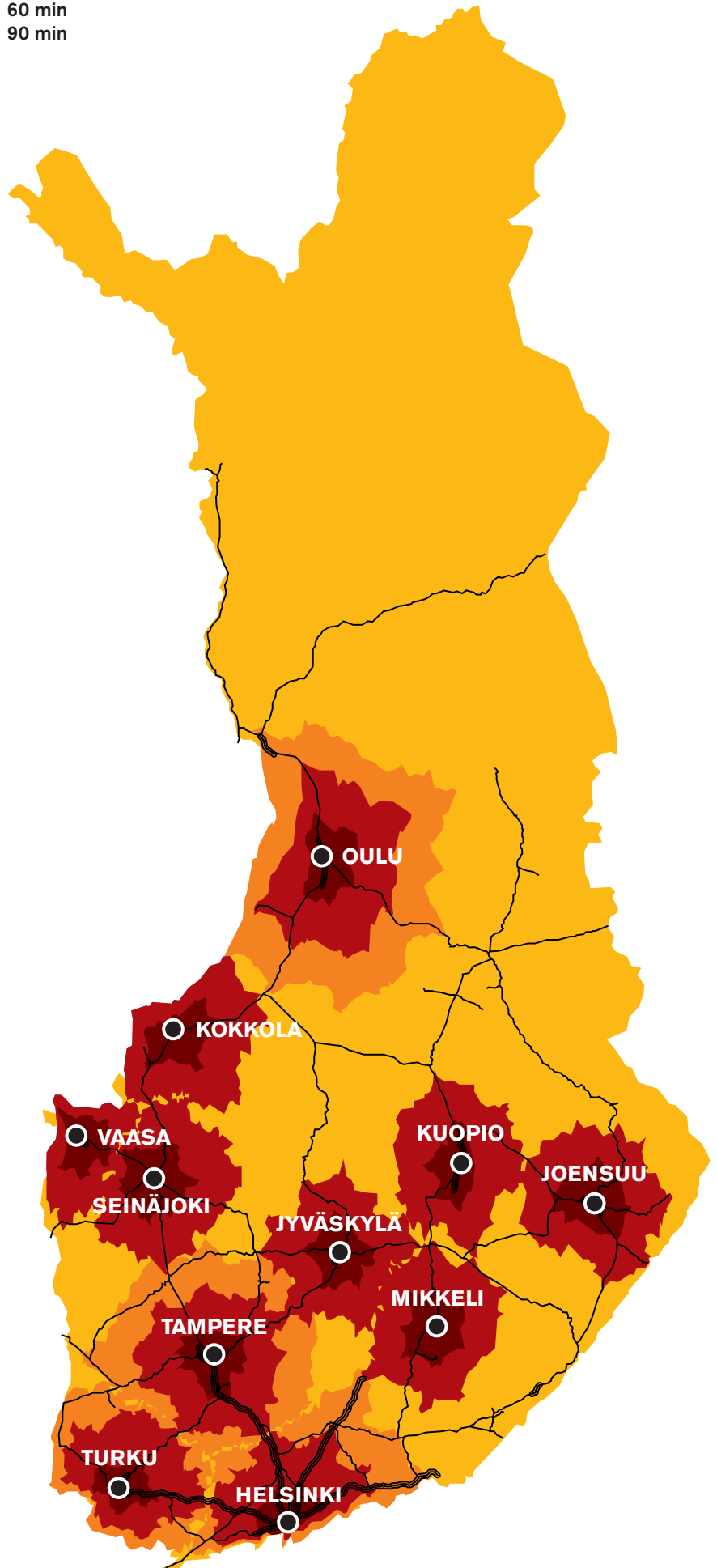
60 minuuttia: 2.588.000 hlöä

90 minuuttia: 3.193.000 hlöä

Ajoaika Hki-Tre-Tku
taajamahidasteet huomioiden

Moottoritie Rataverkko

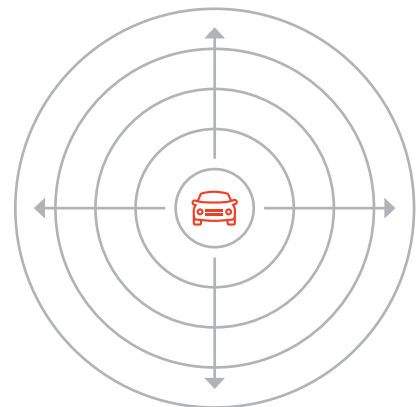
■ 30 min
■ 60 min
■ 90 min



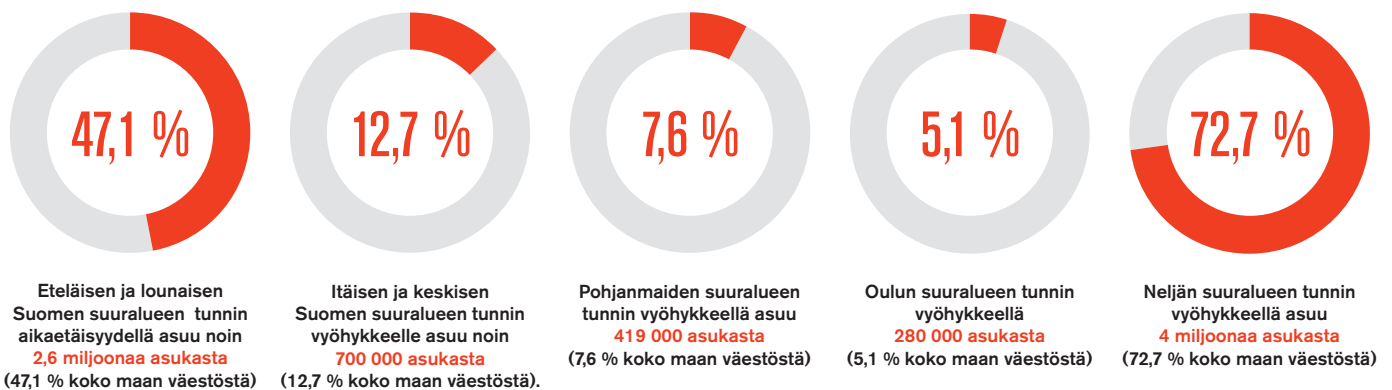
VAIKUTUSALUEIDEN TOIMINNALLISEN KOKONAIKUUDEN PERUSTEELLA VOIDAAN MUODOSTAA VÄHINTÄÄN NELJÄ SUURALUETTA, JOTKA EIVÄT PERUSTU OLEMASSA OLEVIIN HALLINNOLLISIIN TAI MAANTIETEELLISIIN RAJOIHIN:

1. Eteläisen ja lounaisen Suomen suuralue, jonka keskuspaikkoina ovat Helsinki, Tampere ja Turku
2. Itäisen ja keskeisen Suomen suuralue, jonka keskuspaikkoina ovat Jyväskylä, Kuopio, Joensuu ja Mikkeli
3. Pohjanmaiden suuralue, jonka keskuspaikkoja ovat Vaasa, Seinäjoki ja Kokkola
4. Pohjoisen suuralue, jonka keskuspaikkana on Oulu

1H TAI 100 KM



Suuralueiden vaikutusalueen merkitystä kuvaa hyvin niiden tarkastelu tunnin ajoaikaisuudella eli kuinka paljon asukkaita asuu tunnin ajoaikaisuusvyöhykkeellä suhteessa suuralueen keskuskaupunkeihin. **Tunnin ajoaikaisuutta tai 100 kilometrin ajoaikaisuutta** voidaan pitää kasautumisetujen ylärajana. Yli tunnin ajoaikaisuus kohteesta taas korostaa työpaikkaliikkuvuuden mahdollisuuksien lisäämistä.



⁵Esimerkiksi ruotsalaisten tutkimusten (Andersson ym. 2005) mukaan toimenpiteillä, jotka lyhentävät matka-aikoja 20-40 minuutin sisään, on suurimmat vaikutukset työssäkäyntialueiden laajenemiseen. Lisäksi positiivista merkitystä on niillä toimenpiteillä, jotka lyhentävät työmatkoja 40-60 minuutin sisään. Jönköpingin alueella tehtyjen työasiamatkoja koskevien tutkimusten mukaan yritysten välisten työasiamatkojen (kokoukset, asiakastapaamiset, kontaktoinnit yms.) määrä kasvoi matka-ajan etäisyyksivälillä 60 -180 min. Saavutettavuuden paraneminen erityisesti 1-3 tunnin etäisyyksivälillä lisäsi merkittävästi yritysten välistä henkilökohtaiseen tapaamiseen perustuvaa kommunikaatiota.

2. PERUSTELUT SUURTEN KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN ERITYISASEMALLE ITSEHALLINNOISTEN ALUEIDEN JA KUNTIEN TEHTÄVIEN, ROOLIN JA TYÖNJAON MÄÄRITTELYSSÄ

2.1 KUNTIEN MUUTTUVA ROOLI JA ITSEHALLINTOALUEET

Pohjoismainen kunta- ja aluehallinto on poikkeus eurooppalaisessa mittakaavassa: julkisella vallalla on keskeinen rooli palveluiden järjestämisessä. Suomen nykymalli taas on pohjoismaisessa mittakaavassa poikkeus sekä yksita-soisen ja yhteistoimintapainotteisen kunta-järjestelmän että lakisääteisten tehtävien runsauden vuoksi.

Ruotsissa 290 kuntaa vastaa lähipalveluista ja terveydenhuoltopalvelut järjestetään maakuntatasolla (21 maakäräjää). Maakäräjät ovat osa paikallishallintoa. Lähtökohtaisesti aluekehittämismäärä on Ruotsissa lääninhallituksilla eli valtion viranomaisilla. Näiden tehtävien lisäksi alueellinen joukkoliikenne ja esimerkiksi Västra Götalandin alueella myös joukko kulttuurilaitoksia (mm. ooppera ja

sinfoniaorkesteri) siirtyivät kuntatasolta aluetasolle. Ruotsissa harkitaan parhaillaan palveluiden siirtoa joko entistä harmemmille alueille tai valtiolle. Hallitus nimitti kesällä 2015 kaksi selvityshenkilöä selvittämään uutta maakäräjäpiiri- ja lääninjakoa (läänien ja maakäräjäpiirien rajat ovat yhteneväisiä). Päämäärä on, että alueita olisi vuonna 2023 selvästi vähemmän kuin nyt. Uudistusta perustellaan mm. modernin sairaanhoidon vaatimuksilla sekä sillä, että aikansa elänyt aluejako on järkevän toiminnan esteenä sekä valtion että kuntien ja aluekuntien näkökulmasta. Uudistuksella ei tavoitella uutta tehtävänjakoa kuntien, alueiden ja valtion välillä. Ruotsin kunnilla on kunta- ja aluetasolla suorat vaalit sekä verotusoikeus.

Tanskan suuri aluehallintouudistus toteutettiin jo 2000-luvun alkupuolella. Tanskan kunta- ja rakenneuudistuksen yhteydessä aikaisemmille 13 aluekunnalle (amtskommuner) kuuluneita tehtäviä annettiin uusille ja isoimmille kunnille. Kuntien määrä vähentyi 98 kuntaan ja maakunnista siirryttiin viiteen suuralueeseen. Lähi- ja erityispalvelut on eriytetty ministeriötasolla. Uudistuksella haluttiin vahvistaa kuntia kansalaisten ensisijaisena porttina julkisen sektorin palveluihin. Kunnat saivat sosiaali- ja terveyspuolella laajennetun vastuun mm. ennaltaehkäisevästä hoidosta, kuntoutuksesta sekä vaikeavammaisten hoidosta. Tämän lisäksi kunnat saivat vastuun eräiden ympäristölupien hallinnosta. Tanskan kunta- ja rakenneuudistuksen vastuu toisen asteen koulutuksesta siirrettiin aluekunnilta valtiolle. Toisen asteen oppilaitokset toimivat valtion omistamina itsenäisinä laitoksina (hallintomuoto vastaa suomalaisia yliopistoja), joiden taloudellisen pohja perustuu valtion yksikköhintarahoitukseen.

Norjassa on 430 kuntaa ja neljä suuraluetta, jotka vastaavat erikoissairaanhoidosta. Norjan hallitus siirsi vastuun erikoissairaanhoidosta aluekunnilta viidelle valtion omistamalle sairaalayhtiölle jo vuonna 2002. Taustalla oli halu yhtenäistää hoidon tarjontaa koko maassa sekä tyytymättömyys vaaleilla valittujen ”aluepoliitikkojen” kykyyn tehdä rakenteellisia priorisointeja, esimerkiksi lakkauttaa aluesairaaloita. Valtio vastaa ainoastaan sairaala- ja erikoishoidosta. Lisäksi on 9 ”fylkeä”, joiden vastuulla on muun muassa aluekehitykseen ja opetukseen liittyviä tehtäviä. Norjan kunnat vastaavat ennaltaehkäisevästä toiminnasta ja perusterveydenhuollosta. Norjassa on ollut vuodesta 2013 meneillään kuntauudistus. Hallituksen tavoitteena on aikaansaada kuntaliitoksia, joiden avulla peruskunnista tulisi nykyistä vahvempia ja ne saisivat paremmat valmiudet hoitaa lakisääteisiä tehtäviään. Osana valmisteluprosessia on selvitetty mahdollisuuksia antaa niin sanottu Oslo-status muillekin isoille kaupungeille, jolloin isot kaupungit voisivat ottaa hoitaakseen ainakin joitakin niistä tehtävistä, jotka nyt kuuluvat aluekunnille, kuten toisen asteen koulutus, hammashoito ja julkinen liikenne. Toteutuessaan laajamittaisesti tämä merkitsisi vaaleilla valitun aluetason alasajoa, mutta uudistusten toteutuminen vaikuttaa tällä hetkellä epätodennäköiseltä.

Saksassa ei ole yhtenäistä kuntamallia, vaan jokainen osavaltio päättää kuntamallista ja lainsäädännöstä. Suurimilla kunnilla on laajemmat tehtävät kuin pienillä: vain joka kolmannella kunnalla on vastuullaan kaikki lakisääteiset tehtävät. Saksan kaupunkikehittämisen mallia on kuvattu tarkemmin luvussa 2.2

Taulukko 5. Paikallis- ja aluehallinnon tasot sekä työnjako Pohjoismaissa ja Saksassa

Muuttuja	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja	Saksa
Aluehallinto-tasojen määrä	1	2	2	2	3
Taso 1	317 kuntaa	290 kuntaa	98 kuntaa	428 kuntaa	11 252 kuntaa
Taso 2	1 (Åland)	20 maakuntaa	5 aluetta	19 maakuntaa	295 maakuntaa
Taso 3	-	-	-	-	16 osavaltiota
Kunnan keskikoko	16 781	32 453	56 735	11 442	7 265
Poikkeukset	-	Gottlanti (kunta ja maakunta)	Alle 20 000 asukkaan kunnat (ei kaikkia lakisääteisiä tehtäviä)	Oslo (kunta- ja maakunta, kaupunginosavaltuustot)	-
Lasten päivähoito	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta
Peruskoulu	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta	Osavaltio
Toisen asteen koulutus	Kunta/kuntayhtymä	Kunta	Valtio	Maakunta	Osavaltio (opetus), kunta (rakennukset)
Sosiaalipalvelut	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta	Kunta, maakunta
Perusterveyden-huolto	Kunta	Maakunta	Kunta/maa-kunta	Kunta	Maakunta
Erikoissairaan-hoito	Kunta/kuntayhtymä	Maakunta	Maakunta	Valtio	Maakunta
Kaavoitus	Kunta/maa-kunta	Kunta/kunnat yhteistyössä	Kunta	Kunta/maa-kunta	Kunta

Lähde: Valtiovarainministeriö, tulevaisuuden kunta; Siv Sandberg 2015

Sipilän hallitusohjelman ytimessä on sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelurakenteen- ja aluehallinnon uudistaminen. Hallitus päätti sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusta ja itsehallintoalueita koskevista linjauksistaan 9.11.2015. Maahan perustetaan 18 itsehallintoaluetta nykyisen maakuntajaon pohjalta, joista 15 järjestää itse alueensa sosiaali- ja terveyspalvelut. Kolme muuta itsehallintoaluetta järjestävät lain perusteella sosiaali- ja terveyspalvelunsa tukeutuen toiseen itsehallintoalueeseen.

Itsehallintoalueille kootaan sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi 1.1.2019 alkaen maakunnan liittojen, aluehallinnolta ELY-keskusten alueellisen kehittämisen tehtävät, palo- ja pelastustoimen tehtävät ja mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto. Maakuntien liittojen lakisäätöisiä tehtäviä ovat muun

muassa alueiden suunnittelu, maakunta-kaavoitus sekä rakennerahasto- ja alueiden kehittämistehtävät. **Hallitus päättää tammikuussa 2016 itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä ja tiettyjen alueellisten tehtävien mahdollisesta siirtämisestä kunnille.**

Itsehallintoalueiden **valmistelun lähtökohtana on monitoimialaisuus. Tärkeimpänä kriteerinä on niiden taloudellinen, väestöllinen ja toiminnallinen kestävyys.** Julkinen hallinto aiotaan järjestää kolmella tasolla (valtio, itsehallintoalue ja kunta). Itsehallinnolliset alueet ovat uusi väliportaan hallintotaso ja juridinen oikeushenkilö, jonka päätöksenteko ei perustu kuntien valitsemiin edustajiin, vaan vaaleilla valittuun itsehallintoalueen omaan hallintoon. Itsehallintoalue on perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu julkisyhteisö ja julkinen viranomainen kuntaa

suuremmalla alueella. Tehtävät eivät siis ole kunnallisia, vaan itsehallintoalueelle säädettäviä tehtäviä.

Itsehallinnollisten alueiden muodostaminen on samanaikaisesti sekä hallinnollinen että alue- ja yhdyskuntarakenteellinen ratkaisu. Muutos vaikuttaa alueiden kehitykseen usean vuosikymmenten ajan. **Itsehallintoalueiden perustaminen ja uuden kuntalain veloitteiden voimaantulo muuttaa Suomen tähän asti kuntakeskeistä järjestelmää perusteellisesti.** Noin puolet nykyisistä kunnan tehtävistä ja resursseista siirtyy perustettaville itsehallintoalueille. Uuden kuntalain mukaan kunnat vastaavat jatkossa hyvinvoinnin edistämisestä ja elinvoimasta riippumatta siitä kuinka erilaisia kunnat (317) ovat ominaisuuksiltaan ja olosuhteiltaan.

Kuvio 1. Kolme hallintotasoa ja kuntien tulevat tehtävät



2.2 SAKSAN KAUPUNKIKEHITTÄMISEN HALLINTOMALLI ESIMERKINÄ SUURILLE KAUPUNGEILLE JA KAUPUNKISEUDUILLE

Useat tutkimukset, selvitykset ja kansainväliset hallintomallien vertailut osoittavat, että toiminnallisen kaupunkiseudun käsittäville ”hallintomalleille” on kysyntää. **Suurten kaupunkien vaikutus ylittää de facto niiden hallinnolliset rajat.** Suurille kaupunkiseuduille tarkoitettujen hallintomallien toiminnalliset ja alueelliset ulottuvuudet sekä näihin kytketyvät hallinnon, kehittämisen ja suunnittelun järjestelmät ovat hyvin erilaisia eri maissa. Sen sijaan keskeiset haasteet ovat samankaltaisia muun muassa maankäytön, asumisen, liikenteen, keskuskaupunkien ja kehyskuntien jännitteisyyden, alueellisen ja sosiaalisen eriytymisen, kasvun ja kilpailukyyn tai hyvinvointierojen näkökulmasta. **Uusien hallintomallien tarve liittyy erityisesti sellaisten ratkaisujen löytämiseen, joiden avulla voidaan ylittää jäykät rajat kaupunkiseudun kuntien välillä ja kehittää aluetta yhtenäisenä kokonaisuutena.**

SUURIIN KAUPUNKEIHIN TAI KAUPUNKISEUTUIHIN LIITTYVÄT KANSAINVÄLISET HALLINTOMALLIT VOIDAAN JAKAA KARKEASTI RAKENTEELTAAN KEVYISIIN TAI RASKAISIIN MALLEIHIN.

Suomessa on useita kevyitä ja vapaa-uoitoisia hallintomalleja, jotka liittyvät vapaaehtoiseen seudulliseen ja sopimusselliseen yhteistyöhön. Yhteistyön ydin on usein seudullisessa suunnittelussa, keskeisiä toimijoita kokoavassa yhteistyössä, keskusteluforumien ja neuvottelukuntien ylläpitämisessä, kannanottojen laatimisessa jne. Tyypillisiä kevyen hallintomallin järjestelyjä ovat seudulliset kuntayhtymät, joita käytetään niin Suomessa kuin muissakin Pohjoismaissa ”metropolimallien korvikkeena”. Seudulliset kuntayhtymät (ja jatkossa itsehallintoalueet) täyttävät tavallaan aluetason liittyvän aukon, joka jää

historiallisesti vahvan valtio- ja kuntatason väliin. **Kevyiden hallintomallien haasteena on kaupunkiseudun kuntien sitoutumisen ja velvoittavuuden aste.** Kevyet mallit mahdollistavat kaupunkiseudun kuntien jatkuvan tasapainoilun yksittäisen kunnan omien ja koko yhteistyöalueen intressien välillä. Yhteinen päämäärä katoaa nopeasti, jos jokainen kunta tai toimija ajaa ensisijaisesti vain omaa etuaan.

SUURTEN KAUPUNKIEN TAI KAUPUNKISEUTUJEN ERITYISASEMAN KANNALTA MIELENKIINTOISIA ”RASKAITA MALLEJA” OVAT ESIMERKIKSI SAKSAN KAUPUNKIKEHITTÄMISEEN LIITTYVÄT MALLIT.

Saksan 16 osavaltion liittovaltiossa kunta- ja aluehallinto muodostuu peruskunnista (Städte, Gemeinden) ja piirikunnista (Landkreise). Lisäksi 107 kaupunkia ovat niin sanottuja piirikuntaan kuulumattomia, maakunnasta vapaita kaupunkeja (Kreisfreie Städte). Lisäksi Berliini, Hampuri ja Bremen ovat samalla osavaltioita ja kaupunkeja. **Saksan peruskunnat vastaavat Suomen kuntia ja piirikunnat suunniteltuja itsehallintoalueita.** Tehtävänjako kuntien ja piirikuntien välillä vaihtelee osavaltioiden välillä. Peruskunnilla on yleensä vastuu yksilöihin kohdistuvista palveluista, kuten lasten päivähoitosta, sosiaalipalveluista, terveyspalveluista sekä koulutuksesta sekä paikallisesta infrastruktuurista (kaavoitus, liikenne, jätehuolto).

PIIRIKUNTATASON TEHTÄVÄT VOIDAAN JAKAA KOLMEEN RYHMÄÄN:

1. **Ylikunnalliset tehtävät**, eli useampaa kuin yhtä kuntaa koskevat asiat, esimerkiksi teiden ylläpito, julkinen liikenne, vesihuolto ja ympäristöasiat.
2. Peruskuntien toimintaa täydentävät tehtävät, eli sellaiset tehtävät, joista yksittäinen kunta ei selviä itse, esimerkiksi sairaaloiden tai jätehuoltolaitosten ylläpito.
3. Tasoittavat tehtävät. Piirikuntien vastuulla on peruskuntien toiminnan valvonta, mikä sisältää vastuun julkisten palvelujen tasosta. Piirikunta on samalla osavaltiohallinnon jatke (valvontatehtävät), alueen kuntien edunvalvontaorganisaatio (ylikunnalliset ja koordinoivat tehtävät) sekä itsehallinnollinen yksikkö (alueellinen demokratia).

SAKSASSA PAIKALLISHALLINTO ON KAKSITASOINEN ISOJEN KAUPUNKIEN ULKOPUOLELLA, MUTTA YKSITASOINEN KAUPUNKIALUEILLA.

Mielenkiintoisia malleja ovat sekä Stadt und Land –partnerschaft että Kreisfreie Städte –mallit: edellinen tarkoittaa kaupungin ja sitä ympäröivän alueen yhteistä kumppanuusmallia ja jälkimmäinen ”maakunnasta vapaata kaupunkia”. Saksan kumppanuusmalli muistuttaa josain määrin nykyisiä Suomen 12 suuren kaupungin ja valtion sektoriministeriöiden kasvusopimuksia sekä neljän kaupunkiseudun MAL-sopimuksia. **Piirikuntaan kuulumattomat kaupungit (Kreisfreie Städte) hoitavat sekä kunnille että piirikunnille kuuluvia tehtäviä. Nämä kaupungit hoitavat alueellaan myös kaikki tai osan maakunnan tehtävistä eli kaupunki on riippumaton maakunnaisesta tasosta (Kreise).**⁶ Piirikuntaan kuulumattomat kaupungit hoitavat peruskunnille kuuluvien tehtävien lisäksi myös piirikuntien tehtäviä lukuun ottamatta valvontatehtäviä. Kaupunkien toiminnan valvonta on hoidettu osavaltion toimesta. **Piirikuntaan kuulumattomat kaupungit rahoittavat toimintaansa paikallisilla veroilla sekä valtionosuuksilla.** Kaupunkien erityisasema on huomioitu valtionosuusjärjestelmässä.

Kunta- ja aluerajojen yhteensopivuus toiminnallisilla kaupunkialueilla vaihtelee maiden välillä. Esimerkiksi Saksassa ja Iso-Britanniassa paikallishallinto on kaksitasoinen isojen kaupunkien ulkopuolella, mutta yksitasoinen kaupunkialueilla (esim. Saksan 'Kreisfreie Städte tai Ison-Britannian ja muiden anglosaksisten maiden Unitary Authorities -mallit).⁷ Lisäksi useassa maassa on ”kevyisiin pehmeän hallinnon malliin” perustuvia toiminnallisia metropoli- tai suurkaupunkialuehallintomalleja.

⁶Käytännössä lähes kaikki suuret kaupungit ovat saaneet Kreisfreie Stadt –statuksen Saksassa. Lisäksi osa pienistäkin saksalaiskaupungeista, lähinnä suomalaisia seutukaupunkeja muistuttavat, on maakunnista vapaita. Saksassa on em. lisäksi myös sellaisia kaupunkeja erityisesti Ala-Saksin osavaltion alueella, jotka vastaavat osasta maakuntatason tehtävistä (Grosse selbständige Stadt).

⁷Esimerkiksi Iso-Britanniassa yksitasoisen paikallishallinnon Unitary Authorities –mallia toteuttaa noin 50 yhtenäiskuntaa. Lisäksi yhtenäiskuntamalleihin liittyviä sovelluksia on muun muassa Uudessa Seelannissa (Aucklandin alue), Australiassa, Yhdysvalloissa, Etelä-Afrikassa ja Japanissa

Taulukko 6. Kunta- ja aluehallinnon variaatiot Saksassa

MUUTTUJA	KAKSITASOINEN MALLI (PERUS- JA PIIRIKUNTA)		YKSITASOINEN MALLI
	Peruskunta	Piirikunta	Piirikuntaan kuulumaton kaupunki
Hallintotasot	Valtuusto (Gemeinderat)	Aluevaltuusto (Kreistag)	Valtuusto (Gemeinderat)
Vaaleilla valittu toimielin	Kyllä	Ei	Kyllä
Verotusoikeus	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Yleinen toimiala	Verot	Kuntien maksuosuudet Valtionosuudet Maksutulot	Verot
Tulolähteet	Yksilöihin kohdistuvat palvelut (sosiaali- palvelut, lasten päivähoito jne)	Ylikunnalliset tehtävät (ympäristö, liikenne, vesihuolto)	Yksilöihin kohdistuvat palvelut
Tehtävät (pääpiiriteitään)	Paikallinen kaavoitus, liikenne ja asuminen	Peruskuntien toimintaa täydentävät tehtävät (sairaalat, jätehuolto)	Paikallinen kaavoitus, liikenne ja asuminen
			Laajemman väestöpohjan vaativat tehtävät (sairaalat, jätehuolto jne)
Valvontatehtävät	Ei (valvonnan kohde)	Kyllä, valvoo kuntien toimintaa	Ei, valvonta järjestetty osavaltiohallinnon toimesta

Lähde: Siv Sandberg 2015

Alankomaat on Saksan kaupunkikehittämisen tavoin mielenkiintoinen esimerkki paikallis- ja aluetason välisestä yhteistyöstä. Alankomaiden kunta- ja aluehallinto koostuu 408 peruskunnasta ja 12 provinssista. Molempia tasoja johtaa vaaleilla valittu valtuusto ja molemmilla tasoilla on verotusoikeus. Valtionosuudet muodostavat suurimman osan molempien tasojen tuloista. **Työnjako aluetasojen välillä on se, että kunnat vastaavat lähinnä yksilöille suunnatuista palveluista (kaupunkisuunnittelu, asuntopolitiikka, jätehuolto, palo- ja pelastustoimi, paikallinen julkinen liikenne, peruskoulu, toisen asteen koulutus, sosiaalitoimi, kulttuuri, vapaa-aika ja liikunta sekä nuorisotoimi) ja provinssit aluekehittämisestä, infrastruktuuri-, kaavoitus-,**

liikenne- ja ympäristöasioista. Provinssit valvovat kuntien toimintaa ja julkisten palveluiden laatua. Provinssien rooli on vahvempi maaseutu- kuin metropolialueilla. Terveystieteiden huolto on Alankomaissa vakuutusperusteinen eikä kuulu siten kuntasektorin toimenkuvaan.

Kreisfreie Städte –mallin tai muiden vastaavien yhtenäiskunnan mallien soveltaminen ei sellaisenaan sovi Suomeen, mutta se voisi antaa hyvän lähtökohdan kaupunkiseutujen aseman määrittelylle itsehallintoalueita muodostettaessa. Suomalaiset kaupungit eivät ole ympäröivästä alueestaan vapaita, vaan ovat kehittäneet palveluitaan "veloitteena" tuottaa niitä myös kaupungin ulkopuolisille alueille esimerkiksi

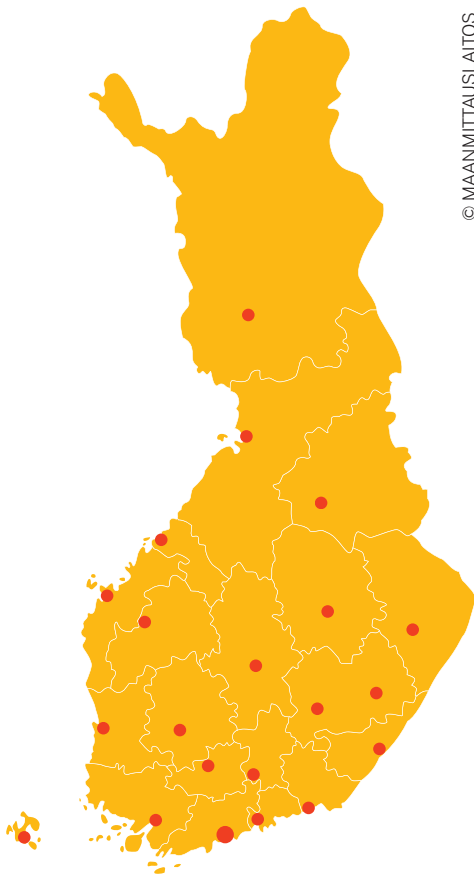
infrastruktuurin tai koulutus-, kulttuuri- ja vapaa-ajanpalveluiden kohdalla.

Keskittymiskehityksen logiikkaa on tutkittu kansainvälisesti ja kansallisesti paljon, mutta sen yhteyttä valittuihin hallintorakenteisiin, -tasoihin tai -malleihin huomattavasti vähemmän. Harvojen eurooppalaisten tutkimusten johtopäätökset ovat tiivistettynä selkeät: **kaupunkiseutujen taloudellista kehitystä voidaan edistää erilaisilla järjestelmillä, mutta lopputulos riippuu yleensä muista tekijöistä kuin hallintorakenteista.** Sen sijaan kaupunkitason politiikalla, policy -linjauksilla ja yhteistyöverkostoilla eri hallintotasojen suuntaan on merkitystä.

KAUPUNKISEUTUJEN TALOUDELLISTA KEHITYSTÄ VOIDAAN EDISTÄÄ ERILAISILLA JÄRJESTELMILLÄ, MUTTA LOPPUTULOS RIIPPUU YLEENSÄ MUISTA TEKIJÖISTÄ KUIN HALLINTORAKENTEISTA.

2.3 SUURILLE KAUPUNGEILLE JA KAUPUNKISEUDUILLE TARVITAAN ERITYISASEMA

ALUEIDEN (KUNTIEN JA
ITSEHALLINTOALUEIDEN) VÄLISET
OLOSUHTEET POIKKEAVAT
TOISISTAAN MAAN ERI OSISSA.



18 muodostettavaa itsehallintoaluetta ovat kuntien tavoin erilaisia taloudellisen, väestöllisen ja toiminnallisen kestävyuden sekä olosuhteiden näkökulmasta.



Alueiden välisiä olosuhde-eroja voitaisiin lieventää korostamalla paikkaperustaisen aluekehittämisen keinoja eli tarjoamalla eri kokoisille alueille kansallisen politiikan kehittämistoimenpiteiden, kuten **osaamisen, innovaatioiden, tutkimus- ja tuotekehityksen** jne. paikallista räätälöintiä.



Alueiden väliset olosuhde-erot ovat pikemmin kasvussa kuin tasoittumassa, mikä on merkittävä haaste valtakunnallisen lainsäädännön näkökulmasta. Koko maahan yhtenäisenä sovellettava lainsäädäntö johtaa helposti tilanteeseen, jossa lainsäädäntö palvelee huonosti sekä maaseutua että kaupunkia.

YKSI JA YHTENÄINEN MALLI EI OLE TOIMIVA KOKO MAASSA, VAAN TULEVIEN ITSEHALLINTOALUEIDEN SISÄLLÄ TARVITAAN JOUSTAVUUTTA, TOIMIVAA TYÖNJAKOA JA LIIKKUMAVARAA ERILAISILLE HALLINTORATKAISUILLE TEHTÄVIEN HOIDON SUHTEEN.

Lisäksi tarvitaan alueellisesti eriyttävää lainsäädäntöä tai vähintään toimivaa policy –tason ohjausta, jotka huomioivat nykyistä paremmin alueiden sisäiset erot ja alueiden väliset olosuhde-erot.

Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitystä ei voi sivuuttaa monin tavoin hallinnon rakenteita perustavanlaatuisesti muuttavassa uudistuksessa. Kunnat jakautuivat ennen vuotta 1977 kaupunkikeihin, kauppaloihin ja maalaiskuntiin, jolloin eri tyyppisillä kunnilla oli tehtävien suhteen erilaiset velvoitteet ja oikeudet. **Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen asema poikkeaa niin paljon muista kunnista, että niiden tuleva rooli, kasvava merkitys ja erityisasema pitäisi huomioida valmistelun kaikissa vaiheissa.**

Hallitus selvittää tammikuun 2016 aikana maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon alueellisia ja kuntien lakisäätteisessä yhteistyössä hoidettujen tehtävien siirtoa.

Eurooppalainen demokratiakäsityksen arvoperusta korostaa vahvasti paikallisen itsehallinnon periaatteita ja läheisyysperiaatetta. Läheisyysperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmistä sillä tasolla, jolle ne luonteensa mukaisesti sopivat. Nykyinen alue- ja maakuntahallinto on monin tavoin etäännyntynyt ja pirstoutunut suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen arjen toiminnasta. **Tämän vuoksi on luontevaa arvioida em. selvityksen yhteydessä yhtenä vaihtoehtona suurten kaupunkien tai kaupunkikuntien mahdollisuuksia vastaanottaa laajasti alueellisia tehtäviä.**

Hallituksen periaatepäätös merkitsee toteutuessaan muun muassa erillistä valtionosuusjärjestelmää kunnille ja itsehallintoalueille. Tämä merkitsee isoja muutoksia nykyiseen valtionosuusjärjestelmään. **On olemassa vahva riski, että suurten kaupunkiseutujen kuntalaiset joutuvat entistä voimakkaammin rahoittamaan koko järjestelmää.** Nykyinen valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien erilaisia lähtökohtia järjestää lakisäätteisiä palveluita. Itsehallinnollisten alueiden suuri määrä ja niiden olosuhde- ja kantokykyerot edellyttävät todennäköisesti myös jatkossa jonkinlaista tasausjärjestelmää.

Kaupunkien ja kaupunkiseutujen kannalta on tärkeää, että valtionosuuksien laskennallisissa perusteissa ja järjestelmän sisällä tehtävissä muutoksissa huomioidaan kaupunkispesifit erityispiirteet. Tämä tarkoittaa erityisesti niin sanottuja urbaaneja erityistekijöitä, jotka liittyvät esimerkiksi työllisyyteen, maahanmuuttoon, segregaatioon ja asumiseen. Kaikki em. tekijät lisäävät ensisijaisesti suurten kaupunkien kustannuksia ja palvelutarvetta. Tällä hetkellä suuret kaupungit ja niiden kehyskunnat toimivat veropohjaisessa tasausjärjestelmässä pääasiassa maksajan roolissa riippumatta urbaaneista erityistekijöistä aiheutuvista ylimääräisistä meno- ja palvelutarpeista. Suurten kaupunkiseutujen

**ALUEIDEN VÄLISET
OLOSUHDE-EROT OVAT
PIKEMMIN KASVUSSA
KUIN TASOITTUMASSA.**

ON LUONTEVAA ARVIOIDA YHTENÄ VAIHTOEHTONA SUURTEN KAUPUNKIEN TAI KAUPUNKIKUNTIEN MAHDOLLISUUKSIA VASTAANOTTA LAAJASTI ALUEELLISIA TEHTÄVIÄ.

keskuskaupungit vastaavat pääosin sekä oman toiminnallisen alueensa että koko maan sosiaaliseen eheyteen liittyvistä kustannuksista.



Lisäksi suuret keskuskaupungit ylläpitävät useita alueelliset rajat ylittäviä vetovoimapalveluita (teatterit, museot, sinfoniaorkesterit jne.).

SUURTEN KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN ROOLI OSANA UUSIA ITSEHALLINTOALUEITA ON TOISTAISEKSI EPÄSELVÄ SEKÄ KEHITTÄMISEN PAINOPISTEIDEN (ITSEHALLINTOALUEET, KAUPUNKISEUDUT VAI YKSITTÄISET KUNNAT) ETTÄ KASAUTUMIS- ETTÄ KESKITTYMISKEHITYKSEN OSALTA.

Olenainen kysymys jatkoa ajatellen on, mikä yhteys keskittymiskehityksellä on suhteessa alueen hallintotasoihin ja –malleihin. Yksi ratkaisumalli on se, että valittu joukko suuria kaupunkiseutuja saisi erityisaseman itsehallintoalueita muodostettaessa, ja niihin sovellettaisiin alueellisesti eriytettyä lainsäädäntöä. **Suuret kaupungit tai kaupunkikunnat huolehtisivat kaikista tai osasta itsehallintoalueyksiköille asetettavista tehtävistä. Lisäksi suuret kaupungit säilyttäisivät nykyiset yleisen toimialan mukaiset tehtävät omalla alueellaan.** Esimerkiksi Saksan 'Kreisfreie Städte' kaltainen malli olisi suomalaisessa kontekstissa parhaiten sovellettavissa sellaisilla nykyisen maakunnan kaltaisilla alueilla, joissa sekä keskuskaupunki että muu maakunta ovat asukasluvultaan riittävän suuria.

Valitut kaupunkiseudut toimisivat eräänlaisena kaupunki- tai aluekuntana, jossa ne vastaisivat nykyisten kuntien tehtävien lisäksi vähintään osasta maakuntahallinnon ja valtion

aluehallinnon tehtävistä. Metropolialue ja muut suuret kaupunkiseudut ovat kansantalouden kasvun ja hyvinvoinnin kannalta tärkeimpiä kansallisia keskittymiä ja solmupisteitä, jolloin ne voisivat luontevasti toimia roolinsa ja merkityksensä vuoksi kaupunkikuntina. →

Yksitasoisen kaupunkikunnan malli on perusteltavissa useilla toisiinsa liittyvillä argumenteilla. Esimerkiksi suuret kaupungit vastaavat jo tällä hetkellä pääosasta alueellisista kehittämistehtävistä sekä kansallisesta ja kansainvälisestä kilpailukyvyistä omilla vaikutusalueillaan. Suurten kaupunkien merkitys kasvaa kaikilla kasvun ja kilpailukyyn kannalta keskeisillä tunnusluvuilla: **esimerkiksi koko maan työpaikoista jo puolet sijaitsee neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla.**



Työllisyyteen, maahanmuuttoon, kotouttamiseen, sosiaaliseen asuntotuotantoon, alueelliseen eriytymiseen yms. kaupunkispesifit urbaanit erityispiirteet korostavat suurten kaupunkien erityisasemaa suhteessa muihin alueisiin. Suurten kaupun-

kien ja kaupunkiseutujen asukasluku on nykyisellään suurempi kuin pääosassa itsehallintoalueita. Suurten kaupunkiseutujen suhteellinen merkitys kasvaa edelleen lähitulevaisuudessa voimakkaan väestölisäyksen ansiosta.



Voimakas kasvu edellyttää merkittäviä infrainvestointeja asuntotuotantoon, liikkumiseen ja kunnallistekniikkaan.

Yksitasoisen, resursseja yhdistävän ja tehokkaan hallinnon merkitys korostuu positiivisen kasvun kohteena olevilla urbaaneilla alueilla. **Jos itsehallintoalueet ovat osa suomalaista aluekehitysmallia, sitä voisivat olla myös suurilla kaupunkiseuduilla toteutettavat yksitasoisen yhtiökunnan mallit.** Kaupunkiseudusta tai kaupunkiseudun ydinkunnista muodostuva kaupunkikunta vastaisi kuvion 2. tavalla esimerkiksi kasvua ja kilpailukykyä tukevasta laajasta elinvoimapolitiikasta, maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelusta, työllisyyden edistämisestä, joukkoliikenteestä, sosiaaliseen eheyteen liittyvistä kaupunkispesifisistä erityiskysymyksistä (maahanmuutto, kotoutuminen, alueellinen eriytyminen), korkeakoulu- ja innovaatiopolitiikasta ja alueen yleisestä kehittämisestä.

Kaupunkikuntaan voisi siirtyä sen painoarvoa vastaava osuus valtion ja EU:n rakennerahastoihin liittyvistä alueellisista resursseista ja kehittämistehtävistä. Suurilla kaupungeilla on keskeinen rahoittajan, toimijan ja mahdollistajan rooli alueellisessa kehittämisessä, jolloin niillä pitäisi myös olla päävastuu kehittämiseen tarkoitettuisissa resursseissa ja toimenpiteissä.

Kaupunkikunta ei vastaisi itsehallintoalueille paremmin soveltuvista sosiaali- ja terveystalouksista eikä palo- ja pelastustoimesta. Sen sijaan sosiaalipalveluiden kohdalla saattaisi olla tarkoituksenmukaista selvittää tehtävien ja vastuun jakamista aluehallinnon ja suurimpien kaupunkien kanssa. Tarve liittyä erityisesti kaupunkityöttömyyteen, sosiaaliseen syrjäytymiseen, segregaaion ehkäisyyn ja maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviin kokonaisuuksiin, joissa korostuu lähisosaalipalveluiden saatavuus ja toimivuus. Verotukseen liittyvät kysymykset pitäisi selvittää erikseen, kun päätetään itsehallintoalueiden rahoitusperiaatteista.

Valittu malli korostaisi suurten kaupunkiseutujen erityisluonnetta suhteessa itsehallintoalueeseen ja koko maahan sekä kansallista merkitystä koko maan kasvun, kilpailukyyn ja hyvinvoinnin kannalta.

SUURTEN KAUPUNKISEUTUJEN SUHTEELLINEN MERKITYS KASVAA EDELLEEN LÄHITULEVAISUUDESSA VOIMAKKAAN VÄESTÖLISÄYKSEN ANSIOSTA.

Kuvio 2. Kaupunki- tai aluekunnan mahdollisia tehtäviä



3. YDINVIESTIT

1.

KAUPUNKISEUTUJEN MERKITYS KOROSTUU JATKOSSA ENTISTÄKIN ENEMMÄN

Kaupunkiseutujen merkitys on kasvun ja kilpailukyvyn näkökulmasta keskeinen kaikilla kehitykseen liittyvillä tunnusluvuilla. Kaupunkiseutujen suhteellinen merkitys on kasvanut tasaisesti 2000-luvun aikana, ja tulee kasvamaan edelleen kaupungistumisen ja sitä tukevan talouden rakennemuutoksen seurauksena. Suuret kaupungit ja kaupunkiseudut ovat kaupungistumis- ja kehitysteema-erilaisia. Koko maata ja jopa kaikkia kaupunkiseutuja koskevat politiikkatoimenpiteet ovat osoittautuneet varsin tehottomiksi, minkä vuoksi kilpailukykyä, hyvinvointia ja sosiaalista eheyttä edistäviin politiikkatoimiin pitäisi sisällyttää kaikkia koskevan makropoliittikan lisäksi mahdollisuus kaupunkiseutukohtaisesti eriytettyihin toimenpiteisiin. **Eriytettyjen toimenpiteiden tarve kohdistuu Helsingin laajenevan metropolialueen lisäksi erityisesti Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutuihin sekä kansallisesti merkittäviin liikenne- ja kasvukäytäviin.**

2.

TARVITAAN ALUEELLISESTI ERIYTETTY LAINSÄÄDÄNTÖ

Eurooppalainen demokratiakäsityksen arvoperusta korostaa vahvasti paikallisen itsehallinnon periaatteita ja läheisyysperiaatetta. Läheisyysperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmistä sillä tasolla, jolle ne luonteensa mukaisesti sopivat. Suuret kaupungit ja kaupunkiseudut edustavat vähintään kahta kolmasosaa omien alueidensa volyymeistä. **Yleisen legitimaation ja kansallisten intressien vuoksi suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen erityisasema, rooli ja kaupunkispesifit urbaanit erityispiirteet pitäisi ottaa vahvasti huomioon itsehallintoalueiden muodostamiseen liittyvässä valmistelussa. Valmistelun yhteydessä on selvitettävä tarve alueellisesti eriytettylle lainsäädännölle.** Yksi mahdollinen vaihtoehto voisi olla se, että valitut suuret kaupungit tai kaupunkiseudut saisivat erityisaseman itsehallintoalueita muodostettaessa ja niihin sovellettaisiin alueellisesti eriytettyä lainsäädäntöä. Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys on lisäksi huomiotava erityiskysymyksenä parlamentaaraisessa Tulevaisuuden kunta –valmistelussa. Itsehallintoalueiden valmistelun yhteydessä olisi luontevaa perustaa erillinen kaupunkijaosto tms. elin, joka voisi toimia valmistelun tukena sekä kansallisella että alueellisella tasolla.

3.

LISÄÄ VASTUUTA KAUPUNKI- JA ALUEKUNNILLE

Hallitus on ilmoittanut selvittävänsä maakuntaliitoita ja valtion aluehallinnolta itsehallintoalueille siirtyviä tehtäviä. **Samalla yhteydessä on tarkoituksenmukaista selvittää a) mitä tehtäviä suuret kaupungit ja kaupunkiseudut voisivat jatkossa vastaanottaa maakuntaliitoilta ja valtion aluehallinnolta sekä b) mikä olisi toimivien työnjako itsehallintoalueiden sisällä kaupunkien ja itsehallintoalueiden välillä muun muassa kehittämisen ja valvonnan suhteen.**

Nykyinen alue- ja maakuntahallinto on monin tavoin etäännyntynyt ja pirstoutunut suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen toiminnasta.

Valitut kaupunkiseudut voisivat toimia niin sanottuna kaupunki- tai aluekuntana, jossa ne vastaisivat nykyisten kuntien tehtävien (pl. sosiaali- ja terveyspalvelut) lisäksi kokonaan tai osasta maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon tehtävistä luvussa 2.3. kuvatulla tavalla. Vaikka kaupunkikunnat eivät vastaa sosiaali- ja terveyspalveluita, olisi lähisosiaalipalveluiden kohdalla tarkoituksenmukaista selvittää tehtävien ja vastuun jakamista aluehallinnon kanssa. Lähisosiaalipalvelujen saatavuus ja toimivuus korostuu erityisesti kaupunkiympäristössä kaupunkityöttömyyteen, sosiaaliseen syrjäytymiseen, segregaatioon ehkäisyyn ja maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvissä asioissa.

Suurilla kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla voisi olla myös erityisrooli kokeilualueena tai –alustana kansallisesti merkittävässä kasvun ja kilpailukyvyn uusissa avauksissa, normien ja velvoitteiden purun yhteydessä ja erityisesti urbaaneihin erityistekijöihin liittyvissä asioissa, kuten maahanmuuttajien kotouttamisessa, työllisyyden edistämisessä tai alueellisessa eriyttämisessä.

4.

KAUPUNKISEUTUJEN ERIYISPIIRTEET HUOMIOITAVA

Itsehallinnollisten alueiden muodostaminen on samanaikaisesti sekä hallinnollinen että aluerakenteellinen ratkaisu, joka vaikuttaa alueiden tulevaan kehitykseen ja kehittämiseen usean vuosikymmenen ajan. Koko maan intressien mukaista on, että kaupunkiseutujen erityispiirteet ja asema huomioidaan ennakoivasti ja tulevaisuuslähtöisesti sekä itsehallinnollisten alueiden muodostamisen yhteydessä että tehtävien, roolin ja työnjaon määrittelyssä. Yhden mallin sijaan tarvitaan joustavuutta, toimivaa työnjakoa ja liikkumavaraa erilaisille hallintoratkaisuille tehtävien hoidon ja aseman suhteen.

Perustettavilla itsehallintoalueilla on oltava riittävästi omaa päätäntävaltaa tehtävien järjestämisen suhteen siten, että niiden olemassa olevia ja toimivaksi osoittautuneita malleja ja rakenteita voidaan hyödyntää tarvittaessa jatkossakin. Kuntien tehtävien väheneminen ja itsehallintoalueiden perustaminen merkitsevät muutoksia nykyiseen valtionosuusjärjestelmään.

Valtionosuuksien laskennallisissa perusteissa ja järjestelmän sisällä tehtävissä muutoksissa on muutosten yhteydessä otettava huomioon kaupunkispesifit erityispiirteet. Tämä tarkoittaa muun muassa sellaisten urbaanien erityistekijöiden huomioimista, jotka liittyvät työllisyyteen, maahanmuuttoon, segregaatioon ja asumiseen. Kaikki em. tekijät ovat laajemman alueen tehtäviä, jotka lisäävät suurten kaupunkien vastuita, kustannuksia ja palvelutarvetta.

5.

ALUERAKENTEEN MUUTOKSIIN VARAUDUTTUVA TULEVAISUUSLÄHTÖISESTI

Hallitusohjelman mukaan hallitus *"tukee kaupunkiseutujen ja kasvukäytävien sekä eri alueiden omiin vahvuuksiin perustuvan kilpailukykyyn parantamista muun muassa kehittämällä sopimus pohjaista yhteistyötä valtion kanssa"*. Kaupunkivyöhykkeistä muodostuu toiminnallisia kokonaisuuksia työn ja liikkumistapojen muuttuessa. Kehitys johtaa ajan mittaan suurten, laajojen ja yhtenäisten työssäkäyntialueiden syntyymiseen esimerkiksi eteläisessä ja lounaisessa Suomessa.

Tulevan kehityksen kannalta on perusteltua, että kaupunkivyöhykkeiden ja laajojen työssäkäyntialueiden mahdollisuudet tunnustetaan ja tunnustetaan aikaisempaa paremmin. Liikkumisen on oltava nopeaa, helppoa, edullista ja ekologista, jotta pystytään takaamaan sujuva arki kaupungeissa, kasvukäytävillä ja niitä yhdistävällä maaseudulla. Suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen näkökulmasta on perusteltua, että 1) valtion ja alueiden välistä suhdetta muutetaan nykyisestä kontrollisuhteesta enemmän sopimus- ja neuvottelusuhdetta ja aluelähtöisyyttä korostavaksi, 2)

itsehallinnollisia alueita muodostettaessa suurten kaupunkiseutujen kaupunkispesifit erityispiirteet huomioidaan palvelututannon, aluekehittämisen ja maankäytön, asumisen ja liikenteen kokonaisuudessa ja 3) eri politiikanalojen (kaupunki-, asunto-, liikenne-, työllisyys-, koulutus- ja innovaatiopolitiikka) yhteensovittamisen yhteydessä korostetaan suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen kansallisesti keskeistä roolia kasvuun, kilpailukykyyn ja elinvoimaan liittyvissä asioissa.

6.

KASVUN HAASTEISIIN VASTATTAVA ENNAKOIVASTI

Suomen kaupungistuminen keskittyy lähivuosisikymmeninä harvoille suurille kaupunkiseuduille. Valtava rakentamistehtävä edellyttää asumis-, liikenne- ja liikkumispoliittikan muutosta. **Nykyinen suunnittelujärjestelmä ei pysty vastaamaan kasvun haasteisiin.** Kuntakohtainen yleiskaavoitus ei tue riittävästi asuntotuotannon, elinkeinotoiminnan ja ekotehokkaan liikkumisen edellytyksiä kasvavilla kaupunkiseuduilla.

Suurimmille kaupunkiseudulle on laadittava oikeusvaikutteiset yleiskaavat, jotka sitovat kuntia. Lisäksi jatkossa tarvitaan uudenlaista kaavoitusta, joka

vasta nykyistä paremmin aluerakenteessa tapahtuviin ylläalueellisiin muutoksiin. Lisääntynyt liikkuvuus ja liikenneyhteydet murtavat ajan mittaan kaupunkiseutujen väliltä keinoitekoiset hallinnolliset ja maantieteelliset rajat. Tämä edellyttää varautumista kokonaisuuden hallintaan erityisesti suurten kaupunkiseutujen välillä olevien liikenne- ja kasvukäytävien kohdalla.

Resurssitehokas maankäytön suunnittelu tulee olla strategista ja keskitetysti johdettua. Yksi vaihtoehtoinen ratkaisu keskeisille liikenne- ja kasvukäytävälle voisi olla laajempi juridisesti maakuntakaavaa vastaava yleissuunnitelma tai "korridorikaava", jossa olisivat mukana valtio (VN kanslia, liikenneministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö) sekä erityisesti käytävän akselien pääte- tai keskuskäytävät. **Valtakunnallisesti tärkeimpien liikenne- ja kasvukäytävien ydinalueen maankäytön suunnittelun tulisi olla keskitetysti johdettua ja organisoitua yleissuunnitelmien, "korridorikaavan" tai muun vastaavan juridisesti maakuntakaavaa vastaavan välineen avulla** esimerkiksi luvussa 1.3 kuvatulla tavalla keskeisillä liikenne- ja kasvukäytävillä. Korridorikaava olisi tietyn, rajatun osa-alueen strateginen valtakunnankaava, jonka kautta operationalisoitaisiin valtakunnalliset alueidenkäyttötoimet (VAT).

SUURTEN KAUPUNKIEN JA KAUPUNKISEUTUJEN ERITYISASEMA, ROOLI JA KAUPUNKISPESIFIT URBAANIT ERITYISPIIRTEET PITÄISI OTTAA VAHVASTI HUOMIOON ITSEHALLINTOALUEIDEN MUODOSTAMISEEN LIITTYVÄSSÄ VALMISTELUSSA.

LÄHTEET

- Antikainen Janne ja Holstila Eero (2015). Onko maallamme malttia vaurastua? Kaupunkipolitiikan tiekartta. MDI Oy, 23.3.2015
- Aro Rasmus 2015. Meta-analyysi kaupunkiseutujen asemasta ja dynamiikasta kansallisessa tutkimuskirjallisuudessa vuosina 2000-2015. Painamaton lähde.
- Aronen Kauko (2015). Svensk stadspolitik. Grasning enligt innehåll i Sören Häggroths rapport Svensk Storstadpolitik. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Kuntaliitto, Helsinki 2015.
- von Bruun Santtu ja Kirvelä Torsti (2009). Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Ennakointihankkeen loppuraportti. Kuntaliiton verkkojulkaisu. ACTA nro 212. Kuntatalon paino, Helsinki
- Council of Europe (2012). Local and regional democracy in Germany. Draft recommendations. Explanatory memorandum 14 March 2012
- Heinelt Hubert & Xavier Bertrana (2011): The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, Départements and Landkreise in Comparison. Routledge Advances in European Politics.
- Hirvonen Timo toim. (2011). ESPONin anti arvioitavana. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen 40/2011.
- Hooghe Liesbeth, Gary Marks & Arjan H. Schakel (2010). The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies. Routledge.
- Hytönen Jonne, Mäntysalo Raine, Akkila Ilona, Kanninen Vesa ja Niemi Petteri toim. (2012). Kaupunkiseutujen kasvukipuja II. Päätelmiä maankäytön suunnittelytyön kehityksestä viidellä kaupunkiseudulla. Aalto yliopisto ja Suomen kuntaliitto. Paras-ARTTU ohjelman tutkimuksia nro 22. ACTA 241. Suomen kuntaliitto, verkkojulkaisu. Kuntatalon paino, Helsinki.
- Moisio Antti (2011). Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Oy Nord Print Ab, Helsinki 2011
- Mäntysalo Raine, Peltonen Lasse, Kanninen Vesa, Niemi Petteri, Hytönen Jonne ja Simanainen Miska (2010). Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-ARTTU ohjelman tutkimuksia nro 2. ACTA nro 217. Suomen kuntaliitto, verkkojulkaisu. Kuntatalon paino, Helsinki
- Laakso Seppo ja Kostiaisen Eeva (2015). Kirjallisuuskatsaus ratojen aluetaloudellisista vaikutuksista. 19.8.2015
- Laakso Seppo ja Loikkanen Heikki (2004). Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus, Helsinki.
- Liikenne- ja viestintäministeriö (2011). Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet. Vyöhykkeiden kriteerit, alueprofiilit ja liikkumistutkimukset. Julkaisuja 15/2011. Liikenne- ja viestintäministeriö 2011
- Loikkanen Heikki toim., Laakso Seppo ja Susiluoto Ilkka (2012). Metropolialueen talous. Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisuja 2012.
- Loughlin John, Frank Hendriks & Anders Lidström (2012). The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe.
- OECD Regional Outlook (2014). Regions and Cities: Where Policies and People Meet
- Piekkola, Hannu (2015). Työvoiman liikkuvuuden merkitys yritysten kilpailukyyn Suomessa ja tunnin juna. Alustavia tuloksia. Esitys Helsinki-Turku -liikennekäytäväseminaarin sidosryhmätalouksessa 19.11.2015.
- Saari, Rauno (2014). Elinvoimainen Tampereen kaupunkiseutu. Tulevaisuuden vaihtoehdot vaikutuksineen. Tammer-Print, Tampere 2014.
- Sandberg Siv (2015). Kunta- ja aluetason välinen työnjako eräissä Euroopan maissa.
- Sankala Iina (2013). Metropolialueiden suunnittelu- ja hallintomallit. Kansainvälinen kartoitus. MAL-verkosto syyskuu 2013.
- Soininvaara Osmo ja Särelä Mikko (2015). Kaupunkien voitto. Kuusi keinoa vapauttaa kaupunkien kasvu. EVA-pamfletti 1/2015. Next-Print Oy, Helsinki 2015
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2015). Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustaminen sekä aluehallintouudistuksen valmistelu. Sosiaali- ja terveysministeriö 2015
- Susiluoto Ilkka (2015). Toimialojen kasautumistekijöitä kaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisuja 2/2015
- Söderström Panu, Schulman Harry ja Ristimäki Mika toim. (2014). Pohjoiset suurkaupungit. Yhdyskuntarakenteen kehitys Helsingin ja Tukholman metropolialueilla. Suomen ympäristökeskus 2014. SYKEN julkaisuja 2. Rakennettu ympäristö ja alueiden käyttö. Suomen ympäristökeskus. Edita Prima Oy, Helsinki 2014
- Taavitsainen Hannu (2014). Saksan kaupunkikehittämisen vahva strategiaote tuo haasteita Suomelle ja kaupunkiseuduillemme. Urbanismisäätiö, Helsinki 2014
- Valtiovarainministeriö (2013). Kaupunkiseudut kuntauudistuksen keskiössä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2013.
- Valtiovarainministeriö (2014a). Kunnat turbulenssissa –millainen on tulevaisuuden kunta? Asiantuntijaryhmän keskustelupaperi 2014.
- Valtiovarainministeriö (2014b). Metropolialueen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys. Helsinki 2014
- Valtiovarainministeriö (2015). Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvitys -hanke (VIRSU). Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015. Juvenes Print, 2015
- Vartiainen Perttu (2015). Kaupunkiverkko-tutkimus 2015. Tausta-artikkeli Kaupunkiverkkotutkimusta 20 vuotta –miten jatkossa? MDI Oy, 2015

