



TAMPEREEN SEUDUN YHTEISTYÖN ARVIOINTI

Loppuraportti

Seutuhallitus 24.4.2012



Arviointiryhmä
Kauko Aronen
Jarmo Asikainen
Ritva Laakso
Aija Tuimala ja
Markus Pauni

TAMPEREEN SEUDUN SEUTUYHTEISTYÖN ARVIOINTI

**Arviointiryhmän loppuraportti ehdotuksineen
sekä reflektoinnit**

07.5.2012

Sisällys

1	Taustaa	3
2	Seutuyhteistyö yleisesti	4
2.1	Taso 1: Seudullisen yhteistyön puitesopimus	5
2.2	Taso 2: Sopimus työskentelystä yli kuntarajojen	6
2.3	Taso 3: Sopimus yhteisestä työnjohdosta	6
2.4	Taso 4: Sopimus yhteisistä palveluorganisaatioista	7
2.5	Taso 5: Sopimus toimivaltaisesta elimestä vastaamaan seudun strategisesta kokonaiskehittämisestä	7
3	Seutuyhteistyö Tampereen seudulla	8
3.1	Hallinnollinen rakenne	8
3.2	Päätöksenteko ja demokratia	9
3.3	Tavoitteiden saavuttamisen arviointi strategia-asiakirjojen valossa	9
4	Seutuyhteistyö palveluissa, maankäyttöpolitiikassa ja elinkeinopolitiikassa	10
4.1	Palvelut	10
4.2	MAL -yhteistyö	12
4.3	Elinkeinot	16
5	Tulevaisuuden haasteet Tampereen seudulle	18
5.1	Elinkeinojen uudistuminen ja seudun kilpailukyky	18
5.2	Tuottavuus ja seudullinen palveluiden järjestäminen	18
5.3	Yhdyskuntarakenteen eheys	19
5.4	Asuinalueiden sosiaaliekonominen erilaistuminen Tampereen seudulla	19
5.5	Kustannukset ja yhteistyön oikeutus	20
6	Tulevat kehittämisvaihtoehdot	21
6.1	Erikoistuneet seudulliset palvelut ja kaupunkiseudun kuntayhtymän vahvistettu valmisteluvastuu 22	
6.2	Koottu seutuhallinto ja seudullinen demokratia	23
6.3	Kuntarakennemuutos ja uuden kunnan perustaminen	24
7	Johtopäätökset ja yhteenveto	26

Liite 1: Avainhenkilöhaastattelut

Liite 2: Valtuutetuille osoitetun kyselyn tulokset

Liite 3: Syventävät haastattelut ja kuulemiset

Liitteet 4 ja 5: Reflektoinnit

1 Taustaa

Suomen Kuntaliitto ja Oy Audiapro Ab ovat toteuttaneet Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyön arvioinnin tarjouspyynnön mukaisin tavoittein tammi-huhtikuussa 2012.

Tässä selvityksessä arvioidaan kuntayhteistyön toteutumista toisaalta suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin nähden ja toisaalta suhteessa kaupunkiseutujen yhteistyölle tulevaisuudessa asetettaviin vaateisiin nähden.

Näiden analyysien pohjalta tehdään tarjouspyynnön mukaiset ehdotukset kaupunkiseudun kuntien yhteistyön kehittämisestä.

Arvioinnin perustehtävä on analysoida seutuyhteistyölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja tavoitteiden saavuttamisen tehokkuutta. Olennaista tulevan kehitystyön näkökulmasta on myös se, onko asetettujen tavoitteiden toteuttaminen maksanut sen vaivan, jota onnistuminen on edellyttänyt?

Yhteistyön tavoitteet on määritelty kaupunkiseudun strategiassa 2005 koskemaan kolmea teemaa: palveluyhteistyö, maankäyttöyhteistyö ja elinkeinoyhteistyö. Näiden näkökulmien lisäksi arviointi huomioi johtamisen, demokratian ja päätöksenteon prosessin.

Arvioinnin tuloksena esitetään

- 1) johtopäätökset nykymuotoisen yhteistyön tuloksellisuudesta,
- 2) näkemys yhteistyön mahdollisuuksista vastattaessa tulevaisuuden haasteisiin ja
- 3) näiden molempien analyysien pohjalta ehdotukset kaupunkiseudun kuntien yhteistyön kehittämiseksi.

Arviointityön toteuttajana on arviointiryhmä, jossa ovat edustettuina Suomen Kuntaliiton kaupunki- ja seutuyhteistyöasiantuntijoita ja Audiapro Oy:n asiantuntijoita. Työn tulosten reflektointiin ovat osallistuneet professori Mari Vaattovaara (Helsingin yliopisto) ja professori Ari Hynynen (Tampereen teknillinen yliopisto).

Arviointiryhmä:

kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Aronen, Suomen Kuntaliitto, puheenjohtaja
yliarkkitehti Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto
kehitysjohtaja Jarmo Asikainen, Oy Audiapro Ab
toimitusjohtaja Aija Tuimala, Oy Audiapro Ab
erityisasiantuntija Markus Pauni, Suomen Kuntaliitto, arviointiryhmän sihteeri

Kenttätöitä ovat tehneet haastattelu-
asiantuntija Anni Antila, Oy Audiapro Ab
kehitysjohtaja Jarmo Asikainen, Oy Audiapro Ab
kaupunkitutkimuspäällikkö Kauko Aronen, Suomen Kuntaliitto

Kenttätöistä on pääosin vastannut Oy Audiapro Ab. Kuntien luottamushenkilöille suunnatun kyselytutkimuksen toteutuksesta on vastannut Suomen Kuntaliitto. Valtuutetuille osoitetun kyselyn toteutti tilastutkija Sirkka-Liisa Piipponen Suomen Kuntaliitosta.

Arviointi perustuu seuraavien aineistojen kokoamiseen ja käyttöön:

- annetun arvioinnin taustamateriaalin analyysi
- avainhenkilöhaastattelut (27 kpl virkamieshaastatteluja, liitteessä 1 haastatellut henkilöt)
- sähköinen kysely, johon vastasi 122 alueen kuntien luottamushenkilöä (yhteenvedo liitteenä 2)
- tarkentavat keskustelut ja haastattelut, kuntajohtajat, seutujohtaja, maakuntajohtaja, ELY-keskuksen johtaja (kuulemiset liitteenä 3)
- valittujen yhteistyökohteiden valmistelua ja päätöksentekoa koskevan lehtikirjoittelun analyysia joissakin valaisevissa kohteissa,
- seutujohtajan toimittama muu raportointimateriaali

Arviointiryhmä on muodostanut näkemyksensä Tampereen seudun seutuyhteistyölle tehtävistä ehdotuksista yhteisesti. Arviointiryhmä jättää näkemyksensä Tampereen seudun kuntayhtymälle ja hankkii niihin reflektoiden näkemykset, jotka myös jätetään Tampereen seudun kuntayhtymälle päätöksentekoa varten.

2 Seutuyhteistyö yleisesti

Tässä luvussa esitetään seutuyhteistyön yleistä kehystä sekä historiallisena jatkumona että löyhästä tiiviimpään etenevänä seutuyhteistyön portaikkona. Tähän yleiseen kehitykseen ja tyypittelyyn voidaan arvioinnissa sitten Tampereen seudun seutuyhteistyötä verrata.

Kuntien seudullisen yhteistyön historia on käynnistynyt viimeistään 1990-luvun alkupuolella, jolloin yleinen havainto oli, että kunnat ovat tulopohjansa suhteen riippuvaisia samoista vahvuuksista ja heikkouksista yhteisen työssäkäyntialueen tasolla. Työssäkäyntialuetta voitiin nimittää myös yhteiseksi työmarkkina-alueeksi tai asuntomarkkina-alueeksi. Työssäkäyntialueen rajausta perustui tilastolliseen työssäkäyntin määrään. Kunta kuului samaan työssäkäyntialueeseen, jos yli 15 % (tai vaihtoehtoisesti yli 20 % tai yli 30 %) kunnan työssäkäyvistä väestöstä kävi työssä kuntarajan yli toisen kunnan puolella. Mitä tiukempaa tilastollista määrittelyä sovelletaan, sen selkeämpää on riippuvaisuus yhteisistä perustekijöistä. Kun oli tehty havainto siitä, että oltiin riippuvaisia samoista vahvuuksista ja heikkouksista, tuli luonnolliseksi johtopäätökseksi elinkeinopolitiikan voimavarojen kokoaminen yhteiseen ponnistukseen koko seudun yhteisten menestystekijöiden kehittämiseksi. Elinkeinopolitiikan yhteistyö tuli tuolloin yleistäväksi vastaukseksi tilanteeseen. Luotiin seudullisia kehitysyhtiöitä tai kehittämissyhtiöitä. Edelläkävijöitä olivat Kouvolan ja Jyväskylän seudut. Jyväskylän seudun kehittämissyhtiö Jykes Oy on Jyväskylän seudun neljän kunnan - Jyväskylän, Laukaan, Muuramen ja Uuraisten - omistama, vuonna 1996 perustettu elinkeinoyhtiö. Nyt seudullinen elinkeinoyhteistyö on valtavirtaa ja seudullisilla yhtiöillä on oma järjestönsä SEKES ry.

Seuraava vaihe kuntien seudullisen yhteistyön kehittämisessä syntyi elinkeinoyhteistyön päälle kuntien strategisen pohdinnan tuloksena. Nähtiin, että jos palvelut pystyttäisiin järjestämään tehokkaammin yhteistyössä, näin säästyneillä voimavaroilla voitiin edelleen parantaa seudun yhteisen menestymisen edellytyksiä ja käyttää voimavarat järkevämmin sen sijaan, että tehtiin rinta rinnan samaa.

Vielä 2000-luvun alussa kunnissa ei myöskään nähty koko kunnallisen toiminnan seudullisen tarkastelun tarjoamia pelivaroja seudun menestystä tukevalle strategialle. Strateginen ajattelu oli tuolloin vielä kapeaa ja koski vain elinkeinopolitiikkaa. Ei nähty, että palvelujen tuottaminen yhdessä voisi avata lisämahdollisuuksia myös kehittämiselle. Palvelujen turvaaminen seudullisesti, lähtöhetkellä kunnittain palveluita tuottavan henkilöstön inhimillisten voimavarojen tehokkaampi käyttö sekä inhimillisten ja aineellisten voimavarojen kehittäminen (esimerkiksi ammatillinen erikoistuminen ja erikoistuneempien palveluiden tarjontamahdollisuudet) kuitenkin voivat tukea seudun elinvoiman säilyttämistä ja parantamista. Myös yhdyskuntarakenteen suunnittelun kysymyksissä suppea lyhyen tähtäyksen etunäkökohdista lähtevä ajattelu on usein vielä ohittanut koko seudun pitkän tähtäimen menestymisen. Näistä yhteistyöpuutteista tietoisien valtiovalta käynnisti Seutu-hankkeen, jossa oli kolme päälohkoa:

- elinkeinopoliittinen strategia, elinkeinoyhteistyön tiivistäminen
- palveluiden yhteistyöstrategia, yhteiset palveluorganisaatiot ja
- yhdyskuntarakenteen kehittämisen seudulliset periaatteet.

Valtiovalta myös kannusti kuntien syvälliseen ja tiiviiseen seudulliseen yhteistyöhön, Seutu-hankkeessa päätösvaltaporkkanoin, ja vähitellen myös rahallisesti. 2000-luvulla valtiosuuslainsäädäntöön otettiin erityinen haettavissa oleva harkinnanvarainen määräraha kuntien syvällisen ja tiiviin yhteistyön edistämiseksi. Edellytyksenä harkinnanvaraiselle rahoitukselle oli palveluiden kokoaminen yhteiseen organisaatioon. Palveluyhteistyössä pisimmälle etenivät mm. Hämeenlinnan seutu ennen kuntaliitosta, Pieksämäen seutu ennen kuntaliitosta ja Joensuun ja Oulun seudut, joissa myös sitouduttiin yhteisen yleiskaavan laatimiseen ja siitä päättämiseen seudullisesti yhdessä.

Seutuyhteistyön arvioinneissa on havaittu, että erityisesti suurilla ja menestyvillä kaupunkiseuduilla seutuyhteistyö kehittyy hitaammin, kuin yhteiseen kriisiin joutuneilla seuduilla. Elinkeinopolitiikan voimavarat kootaan tehokkaammin, jos taustalla on yhteinen kriisitietoisuus. Jos taas markkinavetoinen kehitys suosii aluetta, on tyypillistä, että elinkeinopolitiikassa on toisaalta yhteistyötä ja toisaalta kuntien välistä,

tulosta jakavaa kilpailua. Palveluyhteistyön kehitys on osoittautunut todella hitaaksi ja palvelujen voimavarojen kokoamisen noudattaa samaa logiikkaa. Kriisi voi pakottaa yhteistyöhön, mutta luontainen kasvu mahdollistaa erillään toimimisen. Yhdyskuntarakenteen suunnitteluyhteistyössä on havaittu, että edes yhteinen yleiskaava ja siitä päättämisestä sopiminen eivät riitä. Yleiskaava on pitkän aikavälin suunnitelma, joka laaditaan tyypillisesti mahdollistavaksi. Avainasiaksi tuleekin sen toteuttaminen. Toteutetaanko kaavaa ehjessä ja oleviin rakenteisiin nojautuen, vai kuntalähtöisesti sieltä täältä, jolloin rakenne pysyy koko ajan hajautuneena?

Muun muassa näistä havainnosta johtuen valtiovalta tiivistä ohjaustaan vuonna 2005 ja käynnisti PARAS-hankkeen, jossa velvoitettiin kunnat yhteistyöhön terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämisessä. Veloitteen sisältönä oli nimenomaan yhteisten palveluorganisaatioiden synnyttäminen, voimavarojen kokoaminen yhteisen johdon alaisuuteen, koska ns. verkostomaisen yhteistyön ei nähty tuottavan tarvittavia todellisia muutoksia. Jo aiemmin vastaava havainto ja velvoite oli esitetty kuntien ympäristöterveydenhuollon palveluille. Kaupunkiseuduille esitettiin velvoite yhdyskuntarakenteen suunnitteluyhteistyöstä. Vuoden 2010 vaalien jälkeen uuden hallitusohjelman mukainen kuntarakenneuudistus on jatkoa PARAS-hankkeelle. PARAS-hankkeeseen jääneet puutteet ovat mahdollistaneet ongelmien siirtämisen: kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenteen suunnitteluyhteistyö ei ole kehittynyt strategiseksi, kun veloitteet palveluyhteistyöhön eivät ole koskeneet vastaavaa aluetta ja kunnat ovat palveluyhteistyössä valinneet kumppaneita kääntäen selän keskustaajamille. Myös se, että palveluyhteistyön velvoite on mahdollistanut alueellisesti epäyhtenäiset palveluiden järjestämisalueet ja mahdollisuuden sieltä täältä nojautua erikoissairaanhoidon kuntayhtymän palveluihin terveydenhuollossa (kunnissa suosittua ennen sote-yhtenäisyyden vaatimusta) on johtanut hajautuviin rakenteisiin ja ”himmeleihin”. Tällaiset rakenteet eivät hajautuneisuutensa vuoksi myöskään mahdollista henkilöstön joustavaa käyttöä koko yhteistoiminta-alueella. Kuntarakenneuudistuksen perustelut ovat johdonmukainen analyysi seutuyhteistyön kehityksen ongelmista.

Tämän arvioinnin yksi pääkysymys onkin, millainen yhteistyö olisi riittävää vastaamaan edellä kuvatus historiallisen kehityskulun esiin nostamiin ongelmiin. Seuraavassa on seutuyhteistyön kehityshistoriasta tiivistetty kuntien seudullisen yhteistyön tasot. Näihin peilaten voidaan arvioida Tampereen seudun yhteistyön edistyneisyyttä.

2.1 Taso 1: Seudullisen yhteistyön puitesopimus

Ensimmäinen ja nykyisin miltei kaikilla seuduilla jo toteutunut askel on kuntien välinen seudullisen yhteistyön puitesopimus. Tällä tasolla kirjataan seutuyhteistyön yhteiset tavoitteet ja sovitaan yhteistyön pelisäännöistä ja periaatteista. Tavallisesti sopimukseen kirjattavat yhteistyön tavoitteet liittyvät seudun menestymiseen eli yhteistyöllä tavoitellaan uusia kehittymisen perustaa vahvistavia voimavaroja seudulle sen ulkopuolelta. Tässä tarkoituksessa voidaan käynnistää yhteistä projektitoimintaa ja seutua markkinoivia elinkeinopoliittisia toimenpiteitä sekä matkailumarkkinointia.

Koska kunnat ovat samassa tilanteessa työllisyyden ja elinkeinokehityksen suhteen seudun muiden kuntien kanssa, voidaan jo puitesopimuksella käynnistää konkreettista elinkeinopoliittista yhteistyötä ja yhteisiä organisaatioita. Elinkeinopoliittikan voimavarojen yhdistäminen markkinointitoimissa ja eniten asiantuntemusta vaativissa kehittämistoimissa voi tapahtua myös siten, että osa elinkeinopoliittikkaan liittyvistä toimista, joilla vaikutetaan suoraan yritysten sijoittumiseen, jää yhä peruskuntiin. Tällainen on tilanne nyt Tampereen seudulla. Elinkeinopoliittikan yhteistyössä tälle tasolle on tyypillistä, että uusi ja asiantuntemusta vaativa ”päälleliimattu” seudullinen elinkeinopoliittikka ja konkreettinen kuntien oma elinkeinopoliittikka toimivat rinnatusten.

Toinen tavoite tällä tasolla on yleinen seutuyhteistyön kehittäminen. Kunnat ilmaisevat suuntautumisensa seudullisen yhteistyön vahvistamiseen myös peruspalveluissa. Tyypillisesti tällä tasolla sovitaan, että ns. sektorikohtaista yhteistyötä valmistelevaan asetetaan erilaisia työryhmiä. Työryhmissä samantyyppisistä palvelusta vastuussa olevat viranhaltijat kehittävät epävirallista yhteistyötään ja tiedonvaihtoaan. Myös hallinnonala- tai tiimikohtaisia seudullisia projekteja voidaan toteuttaa tällä ensimmäiselläkin tasolla. Usein ne kuitenkin ovat luonteeltaan ns. päälleliimattua uutta yhteistyötä, jossa seutuyhteistyön tarvittavat resurssit ovat pääasiassa seudun ulkopuolelta, esimerkiksi valtion eri hallinnonalojen kehittämisvaroista.

Ensimmäiselle tasolle on tyypillistä, että seudullinen koordinaatio on löyhää. Kun sovitaan seudullisen yhteistyön suunnan päättävistä elimistä, niiden tehtäväksi todetaan seutuyhteistyön valmistelu ja linjaaminen. Tällä tasolla on mahdollista antaa yhteistyöelimelle päätettäväksi niukkaan seudulle osoitettuun

perusrahoitukseen rajattu projektitoiminta ja valmistelu, mutta muu päätöksenteko jätetään peruskunnille. Usein jokaisen projektin rahoituskin on vielä haettava peruskuntatasolta ja siten vaativamman kehittämistoiminnan käynnistäminen edellyttää yhä seudun jokaisen kunnan yhtäpitävää päätöksentekoa.

Kuntien välisen paikkajaon avulla neuvottelukunnassa tyypillisesti hyvitetään seudun pienempiä kuntia ja suurin kunta usein luopuu puhtaaseen väestöosuuteen perustuvaan paikkajakoon nähden omasta osuudesta. Näin päätösvallan jako heijastaa kuntien välisyyttä.

2.2 Taso 2: Sopimus työskentelystä yli kuntarajojen

Seutuyhteistyön toinen taso tulee ajankohtaiseksi ensimmäisellä tasolla käynnistyneen tiimikohtaisen yhteistyön pohjalta. Eri hallinnonaloilla havaitaan, että esimerkiksi päivystystehtävissä ja sijaisuuksissa voidaan saada apua seudun muista kunnista. Erityisesti haavoittuvissa ja kapea-alaisissa erityisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä myös toiminta- ja säädösympäristön muutoksen seurantavastuuta voidaan jakaa. Kyseiselle palvelulle asetettujen uusien vaatimusten (lait, EU-normit jne.) seuranta on yksittäisille samaa tehtävää tekeville viranhaltijoille vaikeaa tai mahdotonta. Viranhaltijat voivat itsekin ilmaista haluaan erikoistua enemmän toimensa johonkin puoleen ja jättää joitain muita puolia toisten kehitettäväksi. Näin ensimmäisen vaiheen mukaisesta tiimikohtaisesta seudullisesta koordinoitumisesta usein seuraa, että sovitaan työntekijän oikeudesta tehdä työtä omalla erityisasiantuntemuksellaan seudun muissa kunnissa.

Päivystysvuorojen vaihto, sijaisuudet, henkilöstön vapaaehtoinen erikoistumien ja työnjako seudun kuntien kesken sekä työnjaon mukainen työparitoiminta yms. voi edetä. Viranhaltijoiden konsultatiivinen tuki toisilleen perustuen vapaaehtoiseen erikoistumiseen on myös mahdollista. Nämä mahdollisuudet avautuvat, kun seudun kuntien välillä solmitaan sopimus oikeudesta tehdä työtä toisessa seudun kunnassa.

Juuri tällä tasolla usein sanotaan, ettei organisatorisia seudullisen yhteistyön ratkaisuja tarvita, kun yhteistyö verkostomaisessa muodossa toimii hyvin. Tämän tasoisella seutuyhteistyöllä on kuitenkin selviä puutteita. Ensinnäkin sopimus koskee vain kunnan työntekijän oikeutta tehdä asiantuntemustaan vastaava työtä toisessa seudun kunnassa. Sopimus ei velvoita työntekijää tähän. Työnjohtosuhte oman kunnan tehtävien ja toisaalta toisessa kunnassa tehtävien töiden priorisoinnista on epäselvä.

Myös henkilökunnan erikoistumista tapahtuu tässä mallissa vain, mikäli siihen on hyvää tahtoa, vapaaehtoisen tiimityön mukana. Jos, kuten Tampereen seudulla, yksi kunta on niin suuri, että sen henkilöstössä erikoistuminen on mahdollista, muut voivat päästä mukaan hyödyntämään tämän suuren yhteistyöosa-puolen kriittistä massaa. Johdettua kouluttautumista ja todellista voimavarojen vapauttamista nykyisistä oman kunnan tehtävistä seudullisiin uusiin erikoistumista vaativiin tehtäviin ei ole. Seudullisia tehtäviä ei ole velvollisuus ottaa vastaan. Henkilökunnan uudet rekrytoinnit ovat myös jokaisen peruskunnan omassa päätösvallassa, jolloin seudun yhteinen näkökulma voi jäädä toissijaiseksi, kun kunnat toimen tullessa avoimeksi täyttävät sen omista lähtökohdistaan. Toisen tason seutuyhteistyö ei mahdollista sellaista kuntien voimavarojen yhteen kokoamista, joka vapauttaa voimavaroja rinta rinnan saman tekemisestä niin, että vapautuvia voimavaroja voitaisiin johdetusti suunnata uudelleen seudun näkökulmasta.

Astetta vahvempi sopimus on kunnan sopimus ostaa jotkin palvelut tai jokin asiantuntemus seudun toiselta kunnalta. Tällaisessa palvelun ostosopimuksessa määritellään asiakkaan oikeudet saada kyseistä ostopalvelua.

Palvelut voidaan saada ostavassa kunnassa tällä tavoin keskimääräistä halvemmalla ostamalla marginaalierää. Tällainen palvelun edullisuus on verrattavissa edellä käsiteltyyn yhdistelmävirkojen edullisuuteen. Tämä halpuus voi seuraavassa vaiheessa muodostua seutuyhteistyön esteeksi.

2.3 Taso 3: Sopimus yhteisestä työnjohdosta

Kolmas askel seutuyhteistyössä on toisen askeleen puutteiden korjaamista. Kolmannella askeleella sovi-taan paitsi seudun yhteiseen käyttöön toivottavien työntekijöiden oikeudesta tehdä työtä seudun muissa kunnissa, myös henkilöstön velvollisuudesta toimia näin. Tämä voidaan tehdä sopimalla seudun yhteisestä työnjohdosta. Vaikka henkilöt jäävät peruskuntiensa palvelukseen viran tai toimenhaltijoina, heidän työnjohtonsa voidaan sopia seudulliseksi, esimerkiksi jonkin vastuukunnan viranhaltijan alaisuuteen. Hänellä voi olla taustallaan kyseisen palvelun yhteistyötä kehittävä tiimi tai muu ohjausryhmä seutuyhteistyön ensimmäisen askeleen pohjalta. Kun yhteisestä työnjohdosta on sovittu, on sovittu myös henki-

löstön johdetusta erikoistumisesta ja henkilöstökoulutusta voidaan ohjata yhteisten tavoitteiden mukaisesti.

Vasta tällä kolmannella portaalla toteutuu se, että tarkastellaan kyseisen palvelun voimavaroja seudun näkökulmasta. Kolmannella portaalla voidaan suunnitellusti vapauttaa joitakin henkilöitä tekemästä samaa työtä sekä johtaa ja kouluttaa osa työntekijöistä nimenomaan seudun erityisiin yhteisiin tarpeisiin. Näin voidaan vastata toimintaympäristön muutokseen ja esimerkiksi monimutkaistuvan säädöspohjan vaatimuksiin yhteisesti johdetulla ja työnjohdon toteuttamalla erikoistumisella. Vasta tällä tasolla toteutuu riittävän tehokkaasti voimavaroja vapauttava yhteistyö ns. päälleliimatun seutuyhteistyön sijaan.

Koska henkilöt jäävät yhä peruskunnan palvelukseen, rekrytoidaan uusi henkilöstö edelleen peruskunnissa. Tämä voi muodostaa katkoskohdan: seudun näkökulmasta tarvitaan tietynlainen uusi henkilö, mutta kunta rekrytoi omasta näkökulmastaan jonkin toisen.

Sopiminen yhteisestä työnjohdosta henkilöstön jäädessä peruskuntien palvelukseen voi olla perusteltua silloin, kun halutaan koota yhteen ja käyttää hyväksi erikoistumisen etuja valmistelu- ja palveluhenkilökunnan osalla, mutta pitää päätöksenteko kunkin kunnan elimissä. Esimerkiksi kaavoittajat voivat olla tämän mukaisessa mallissa koko seudun palvelijoita ja kaavoitukseen liittyvä päätöksenteko voi olla peruskunnissa. Samoin joidenkin psykososiaalisten erityispalvelujen tuottaminen voi olla helpompaa tällaisessa yhteistyössä ja niihin liittyvä lautakuntien päätöksenteko voi säilyä yhä peruskuntien omana.

2.4 Taso 4: Sopimus yhteisistä palveluorganisaatioista

Seutuyhteistyön neljännellä tasolla edetään pitemmälle kuin edellä on kuvattu. Yhteinen työnjohto sopii lähinnä pieniin palvelutehtäviin, joissa on hyvin rajallinen määrä, kourallinen keskenään hyvin toimeen tulevia saman ammattikunnan kollegoita. Mitä suuremmasta palvelukokonaisuudesta on kyse, sen selkeämpää on sopia kuntien yhteisen seudullisen palveluorganisaation perustamisesta. Neljännellä askeleella kuntien kyseisen palvelun henkilöt siirtyvät yhteisen seudullisen organisaation palvelukseen ja sovitaan myös organisaation poliittisesta ohjauksesta. Kysymykseen tulevat lähinnä kuntayhtymä tai kuntalain mukainen yhteinen toimielin, yhteislautakunta, jonka mukaisia palvelujen järjestämistapoja luonnehditaan isäntäkunta- tai vastuukuntamalleiksi.

Myös yhteinen jonkin kunnan organisaatiossa toimiva liikelaitos selkeästi tuotteistettavissa palveluissa ja yhteinen osakeyhtiö esimerkiksi elinkeinopolitiikassa tai vesihuollossa toteuttavat asetetut seutuyhteistyön tavoitteet. Olennaista on, että näissä malleissa sovitaan yhteisen palvelun yhdessä toteutettavasta poliittisesta ohjauksesta. Yhteisessä poliittisessä ohjauksessa toteutetaan tyypillisesti kuntien välisyyttä, ei väestömäärien suhteeseen perustuvaa päätösvallan jakoa.

2.5 Taso 5: Sopimus toimivaltaisesta elimestä vastaamaan seudun strategisesta kokonaiskehittämisestä

Tämä taso voi kehittyä myös ennen kuin neljännen tai kolmannen tason toimialakohtaisia voimavaroja oikeasti vapauttavia seutuyhteistyön muotoja on kehittynyt. Viidennen tason mukainen seudun kehittämistä johtava toimivaltainen yhteiselin voi olla jopa edellytys sille, että yhteisiä palveluorganisaatioita saadaan aikaan.

Toimivaltainen elin, jonka tehtävänä on seudun yhteinen kehittämien, voi olla joko kuntayhtymä (ns. strateginen kuntayhtymä kuten Pohjois-Kymenlaaksossa) tai vastuukuntamallin mukainen yhteinen toimielin jonkin kunnan organisaatiossa (nimeltään usein seutuvaltuusto kuten Oulun ja Joensuun seuduilla).

Tällainen toimivaltainen, kehittämistä johtava ja siihen liittyviä päätöksiä tekevä elin saa perustelunsa siitä, että kunnat ovat työllisyyteen, väestökehitykseen ja veropohjaansa vaikuttavien asioiden suhteen samassa veneessä. Edut ovat pitkälle yhteisiä. Silloin voimavarat ja seudun kunnissa oleva asiantuntemus on järkevää koota sen taakse, että seudun kehitys on parasta mahdollista. Tällaisen yhteisen elimen perusteluna on, että seutu kilpailee asukkaista tuottamiensa palvelujen laadulla, monipuolisuudella (esim. koulujen opetustarjonta, päiväkotien erikoistuminen, harrastusmahdollisuudet) ja hinnalla sekä tarjoamiensa asuinympäristöjen viihtyisyydellä muiden seutujen kanssa. Yritysten sijaintipaikkojen ja niiden tarvitsemien tukipalvelujen toimivuudella ja saatavuudella kilpaillaan myös muiden seutujen kanssa.

Seudun on järkevää koota voimansa viidennelle tasolle seuraavista syistä:

- palvelujen laadun ja niiden tehokkaan tuottamisen mahdollistamiseksi,
- erilaisten asuinympäristöjen tarjonnan järjestämiseksi eri tyyppistä asumista tarvitseville, pitämällä kurissa yhdyskuntarakenteen ja kunnallistekniikan kustannukset sekä yhdyskuntarakenteen liiallinen hajautuminen,
- erilaisten yritys ympäristöjen järjestelemiseksi parhaista mahdollisista logistisista paikoista seudulla (hillitään seudun sisäistä kuntien välistä kilpailua toimipaikoista, esim. marketeista ja pyritään seudun kokonaisuuden kannalta toimivaan ratkaisuun) ja
- yhteisten vetovoimatekijöiden kuten matkailun ja luonnon vetovoimatekijöiden yhteiseksi kehittämiseksi seudun parhaaksi (hillitään kuntien lyhytjäteistä kilpailua seudun sisällä esim. pitkän tähtäyksen vetovoimatekijöinä pidettyjen luontoarvojen ja virkistysmahdollisuuksien kustannuksella).

Olennaista viidennellä tasolla on, että yhteistyötä tehdään edelleen kuntien välisenä. Kuntien välinen yhteistyö on perusteltua silloin, kun yhteistyön perusteena toisaalta on tässä raportissa jo moneen kertaan esillä ollut havainto siitä, että kuntien toimintaperusteet määräytyvät yhteistyöalueella yhteisistä tekijöistä, mutta toisaalta kunnat ovat vielä oman alueensa ja omien asukkaidensa oikeutettujen etujen edustajia. Tässä asiassa ollaan jatkumolla, jossa yhteisen työssäkäyntialueen tiivistyessä yhteisten intressien määrä lisääntyy ja kuntakohtaisten intressien merkitys seudun kehitykselle ja seudun väestön hyvinvoinnille vähenee. Kuntakohtaiset intressit voivat muuttua luonteeltaan yhä enemmän koko seudun kannalta haitallisiksi, ”ei minun takapihalleni -asenteiksi” ja voimavaroja tuhlaavaksi nollasummapeliksi seudun sisällä. Tampereen seudun yhteen kietoutuminen ja keskinäisriippuvuudet ovat jo nousseet niin suuriksi, että kuntien välinen yhteistyö niiden yhteensovitusmekanismina on kyseenalainen.

3 Seutuyhteistyö Tampereen seudulla

3.1 Hallinnollinen rakenne

Tampereen seudun yhteistyössä keskeinen toimielin on Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä. Sääntöjensä mukaan kuntayhtymä huolehtii

- 1) jäsenkuntien valtuustojen hyväksymässä seutustrategiassa kuntayhtymälle asetuista tehtävistä
- 2) kuntayhteistyön yleisestä kehittämisestä ja kuntien välisen yhteistoiminnan kehittämisestä
- 3) yhteisten suunnittelu- ja kehittämishankkeiden toteuttamisesta
- 4) jäsenkuntien yhteisestä edunvalvonnasta
- 5) aluepolitiikan toteuttamisesta osaltaan
- 6) muista yhteisesti sovittavista seutuyhteistyöhön liittyvistä tehtävistä.

Kuntayhtymä valmistelee seudun yhteistyön tiivistämisen ja syventämisen aloitteita ja toteuttaa yhteistyön kehittämishankkeita. Päätökset tehdään jäsenkunnissa. Tätä osin Tampereen seudun yhteistyö noudattaa selkeästi kuntienvälisyyttä (vrt. EU:n hallitustenvälisyys), jota edellä seutuyhteistyön tasoilla kuvattiin ja analysoitiin kuntien välisen yhteistyön riittävyyttä suhteessa toimintaympäristön muutokseen ja kuntien yhteen kietoutumiseen. Tampereen seudulla on seutuyhteistyötä kokevan valmisteluntuloksena sovittu joistakin yhteisorganisaatioista. Tällaisia ovat yhteinen joukkoliikennelautakunta ja elinkeino-yhtiö Tredea. Tavoite onkin, että kuntayhtymä valmistelee seutuyhteistyötä ja yhteistyön operatiivinen toteuttaminen siirtyy asianomaisiin yhteisiin organisaatioihin silloin, kun sellaisesta sovitaan.

Muutamissa asioissa on siis otettu askeleita seutuyhteistyön tasolle 4. Tämän lisäksi on huomattava, että seutustrategian nimenomaisien linjauksen mukaan yhteisiä organisaatioita esimerkiksi palveluyhteistyön syventämiseksi voidaan tehdä erilaisin kuntakombinaatioin. Kaikki eivät ole mukana kaikessa.

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä toimii tehtävässään hyvin jättevasti. Seutuhallitus, joka toteuttaa kuntien välisyyttä yhtymän päätöksenteossa, päättää käynnistää valmistelua ja kehittämishankkeita yhteistyön syventämiseksi. Sen alaisuudessa kuntajohtajakokous operationalisoi valmistelutoimeksiaannot ja seuraa niiden toteutumista. Seutujohtaja johtaa kuntayhtymän toimistoa, valmistelua sekä kehittämishankkeita. Kuntajohtajakokoukselle raportoidaan välituloksista. Myös seutuhallitukselle raportoidaan välituloksista. Kun kehittämishanke on päätyttyä johonkin ehdotukseen seutuyhteistyön syventämisestä tai sen operatiivista toteuttamisesta, asiasta pyydetään lausunnot jäsenkunnilta. Lausunton jälkeen tehdään tarvittaessa korjaava valmistelukierros. Tämän jälkeen seutuhallitus hyväksyy valmistelun tuloksen ehdotukseksi jäsenkunnille, joissa yhtäpitävin päätöskin tehdään lopullinen päätös.

3.2 Päätöksenteko ja demokratia

Päätöksenteko noudattaa Tampereen seudulla kuntien välisyyttä seutuyhteistyön tapana ja tasona. Demokratian tasona on jäsenkunnissa tapahtuva päätöksenteko. Päätösvaltaa ei ole päästetty välillisen demokratian piiriin. Vain niissä asioissa, joissa on syntynyt seudun yhteinen operatiivinen organisaatio yhteistyötä toteuttamaan, on myös yhteistä päätöksentekoa, joka on kuntien edustukselliseen demokratiasoon nähden välillistä.

Malli korostaa demokratiaa peruskunnassa ja sitä voi siltä kannalta perustella. Ongelmana on tämän päätöksenteko- ja demokratian totutustavan joutuminen epäsuhtaan seudun elämisen perustassa, keskinäisriippuvuuksissa ja ihmisten elämässä toteutuvan seudun kuntien yhteen nivoutumisen kanssa. Edellä on seutuyhteistyön yleisessä kuvauksessa todettu, että kun seudun kuntien keskinäisriippuvuudet etenevät tarpeeksi pitkälle, tiukka kuntien välisyys yhteistyön logiikkana alkaa tuottaa ongelmia.

3.3 Tavoitteiden saavuttamisen arviointi strategia-asiakirjojen valossa

Tampereen kaupunkiseudun ylin strateginen asiakirja on seutustrategia, jonka rooli ja merkitys on määritelty seuraavasti: "Seutustrategia kertoo, kuinka kaupunkiseutua kehitetään niin, että kuntalaisten arki ja elämä ovat sujuvia ja että seutu on kilpailukykyinen ja vetovoimainen alue asukkaille ja yrityksille. Seutustrategia linjaa kuntien yhteistyötä. Se määrittelee, miten kunnat kehittävät kaupunkiseutua ja kantavat yhdessä vastuuta sen tulevaisuudesta".

Seutustrategian ensimmäinen versio (Seutustrategia 2016) on laadittu nykymuotoisen seutuyhteistyön käynnistymisen yhteydessä v. 2005. Seutustrategia päivitettiin v. 2011 (Seutustrategia 2020) ja sen tavoitteet tähtäävät vuoteen 2014.

Seutustrategia 2016:n linjaukset ovat luonteeltaan paljolti käynnistäviä toimenpiteitä: kartoituksia, selvityksiä, työryhmien perustamista, pilottien käynnistämistä jne. Seutustrategia 2020 puolestaan edellyttää linjauksissaan selkeämpiä päätöksiä sekä konkreettisempia toimenpiteitä etenkin palvelujen painopistealueella, jossa on edetty MAL- ja elinkeinoyhteistyötä hitaammin. Seutustrategiassa 2020 on määritelty tavoitetasoja vuoteen 2014 tähdäten, joten niiden toteutumista ei ole tässä arvioitu.

Seutuyhteistyön yleistavoitteet on asetettu seutustrategiatasolla selkeällä tavalla ja seutustrategialla 2020 on selkeä formaatti ja käsittehierarkia: toimintaperiaatteet, visio, päämäärät ja strategiset tavoitteet painopistealueittain sekä seurantamittarit. Siirryttäessä ohjelma- ja hanketasolle yhteys seutustrategiaan ei ole kaikilta osin selkeä. Ohjelmien sisältö vaikuttaa sinänsä linjakkaalta seutustrategioiden 2020 ja 2016 tavoitteiden kanssa. Seuranta ja arviointi olisivat kuitenkin vaivattomampaa, mikäli ohjelmataso olisi rakennettu (esim. yhteenvedon osalta) yhtenäiseen formaattiin, johon asiat olisi johdettu suoremmin, yhteismitallisemmin ja perustellummin seutustrategiatasolta. Strategian ja strategisten ohjelmien välisen logiikan hallitsemisen ongelmallisuus on yleistä kaikenlaisien organisaatioiden strategisen suunnittelun dokumentoinnissa ja seurannassa. Tämä puolestaan merkitsee vaikuttavavan strategisen johtamisen hankaloitumista ja pirstoutumista.

Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymän tilinpäätöksissä (2006-2010) on kuvattu kunkin vuoden tasolla Seutustrategia 2016:sta johdettujen tavoitteiden toteutumista. Tavoitteista on johdettu jokaisella yhteistyön saralla konkreettisia toimenpiteitä, mutta niiden vaikuttavuustasossa on suuria eroja: maksimisään tuloksena on ollut toiminnan siirtämistä seututasolle (esim. joukkoliikennelautakunta tai Tredea), minimissään tuloksena on seututasoisen työryhmän perustaminen ja sen tekemiä tai teettämiä selvityksiä, jotka eivät ole johtaneet jatkotoimiin.

Tampereen kaupunkiseutuyhteistyön tavoitteet ovat tuottaneet konkreettisia tuloksia etenkin MAL- ja elinkeinoyhteistyön saralla. Mutta paljon on myös tehty selvityksiä kenties ilman realistisia toteutumisen edellytyksiä ja riittävää kuntien tahtotilaa. Tämä näkyy seutustrategiasta johdettujen selvitysten määrän ja konkreettisten yhteistyökonseptien, -sopimusten tai -organisaatioiden suhteessa: selvityksiä on melko runsaasti verrattuna konkreettisiin toimenpiteisiin. Etenkin palvelujen painopistealueella yhteistyöselvityksiä on eri toiminnoissa saatu ansiokkaasti organisoitua, käynnistettyä ja toteutettua, mutta niiden pohjalta tehtävä päätöksenteko ja sitä kautta myös toimeenpano on jäänyt puutteelliseksi tai se on ollut hidasta. Myös itse strategiset tavoitteet ovat osaltaan asetettu siten, että niiden voidaan tulkita toteutuneen, vaikka käytännön tulokset eivät olisi kovin laajoja.

Tilinpäätösten tavoiteseurannasta havaitaan, että onnistunut ja konkreettisiin tuloksiin lopulta johtanut yhteistyöhanke ei välttämättä ole tarkoittanut sitä, että tulokset olisi saavutettu alun perin asetetussa aikataulussa. Toisin sanoen vaikka konkreettisia ja hyviä tuloksia on saatu aikaan, lopullinen päätöksenteko on saattanut siirtyä suunnitellusta jopa vuosilla eteenpäin. Tässä näkyy seutuyhteistyön päätöksentekokoneistoon liittyvä yleinen kankeus ja moniportaisuus, jossa myös intressien yhteensovittaminen on verraten hankalaa.

4 Seutuyhteistyö palveluissa, maankäyttöpolitiikassa ja elinkeinopolitiikassa

4.1 Palvelut

Palveluyhteistyö Tampereen seudulla toteutuu ensisijassa verkostomaisena yhteistyönä, jota luonnehtivat:

- a) a)pyrkimys tarjota asiakkaille palveluita heidän kulkuyhteyksiensä kannalta sopivissa pisteissä kuntarajoista riippumatta (kutsutaan asiakasnäkökulmaksi),
- b) pyrkimys yhdessä tarjota joitain erityisasiantuntemusta vaativia palveluita, joita yksittäisen kunnan on raskas tarjota (kutsutaan erityisasiantuntemuksen hankinnan näkökulmaksi)
- c) kehittää ja uudistaa palveluja yhdessä, luoda yhteisiä toimintatapoja ja esimerkiksi laatumäärittelyitä (kutsutaan palvelujen kehittämisen näkökulmaksi).

Haastattelujen mukaan näit näkökumia on toteutettu erityisesti seuraavien palveluiden seudullisessa kehittämisessä:

- päivähoito,
- peruskoulu,
- terveydenhuollon tuottavuusyhteistyö sairaanhoitopiiriin johdolla,
- sosiaalipalvelut ja -päivystys.

Joitakin useiden kuntien yhteisiä palveluita on. Yhteisiä palveluorganisaatioita on kehitetty vaihtelevin kombinaatioin. Usein Tampere, missä erityispalvelujen edellyttämä volyymi itsessään toteutuu, on näiden eri kombinaatioissa toteutettujen yhteisten palvelujen ulkopuolella. Tätä voisi luonnehtia yhteisten palvelujen kehittämiseksi vaihtelevalta kuntapohjalta.

- PARAS-hankkeen edellyttämä perusterveydenhuollon ja siihen liittyvien sosiaalipalveluiden yhteistyöryhmät,
- PIRTEVA (ympäristöterveydenhuolto),
- tietohallintoyhteistyö,
- aikuisopistot.

Millainen seutuyhteistyö palvelutuotannossa on seutuyhteistyökokeilujen kokemusten valossa riittävää?

Tärkeä toimintaympäristön muutos, johon hallinnollisten järjestelmien on reagoitava, on seudullistuminen. Seudullistuminen on kuntien toiminnallista yhteen kietoutumista, jonka perustana on kuntarajat ylittävä työssäkäynti tai tällaisen työssäkäynnin mahdollisuus ottaen huomioon kehittyneet liikenneolot ja elinkeinorakenteen muutos.

Kuntien näkökulmasta yhteisen työssäkäyntialueen mahdollisuudesta seuraa, että kunnat ovat strategisten perusteidensa (työpaikat, verotulot, väestöpohjan kehitys) takia yhä enemmän riippuvaisia samoista toimintaperusteista, esimerkiksi yhteisistä työllistävästä yritystoimipaikoista, julkisten palvelujen toimipaikoista, oppilaitoksista tai vaikkapa työtä tarjoavista puolustusvoimien yksiköistä tai matkailullisista voivaroista ja niiden kehityksestä. Toiseksi kuntien asukkaiden arkielämä ei enää rajoitu kuntarajojen mukaisesti, vaan erilaiset toiminnot tapahtuvat seudullisissa verkostoissa. Työ-, asunto- ja päivittäiset palvelumarkkinat ovat seudulliset.

Kuntien strateginen yhteistyö tulisi ymmärtää laajempaan kuin se nykyisin toteutuu. Se rajoittuu yhä tyypillisesti sellaiseen elinkeinopolitiikkaan ja edunvalvontaan, jonka avulla houkutellaan voimavaroja alueen ulkopuolelta alueelle. Esimerkiksi EU-rahoitteisten projektien hankkiminen tai erilaisiin valtakunnallisiin kehittämisprojekteihin ja ohjelmiin osallistuminen seutupohjalta on tällaista tyypillistä seudullista yhteistyötä. Tampereen seudulla Tredea edustaa juuri tätä yhteistyön porrasta.

Laaja-alainen seudullinen yhteistyö kuntien kesken on ollut yleisestikin melko kehittymätöntä. Näin on myös Tampereen seudulla. Peruspalvelujen tuottamisesta vastaavat edelleen lähes joka kunnassa tai kuten edellä kuvattiin kuntien erilaisissa kombinaatioissa omat palvelusektorinsa. Strateginen vastaavuus koko seudun tasoon ja kokonaisuuteen ei toteudu. Palvelutuotannossa olevan henkilöstön inhimilliset resurssit eivät voi kehittyä ja erikoistua uusia palvelutarpeita vastaavasti koko seudun parhaaksi. Kuntien henkilöstön suurimmat voimavarat ovat kokoamatta. Erillisissä palvelujen johto- ja tukitoiminnoissa tuhataan voimavaroja.

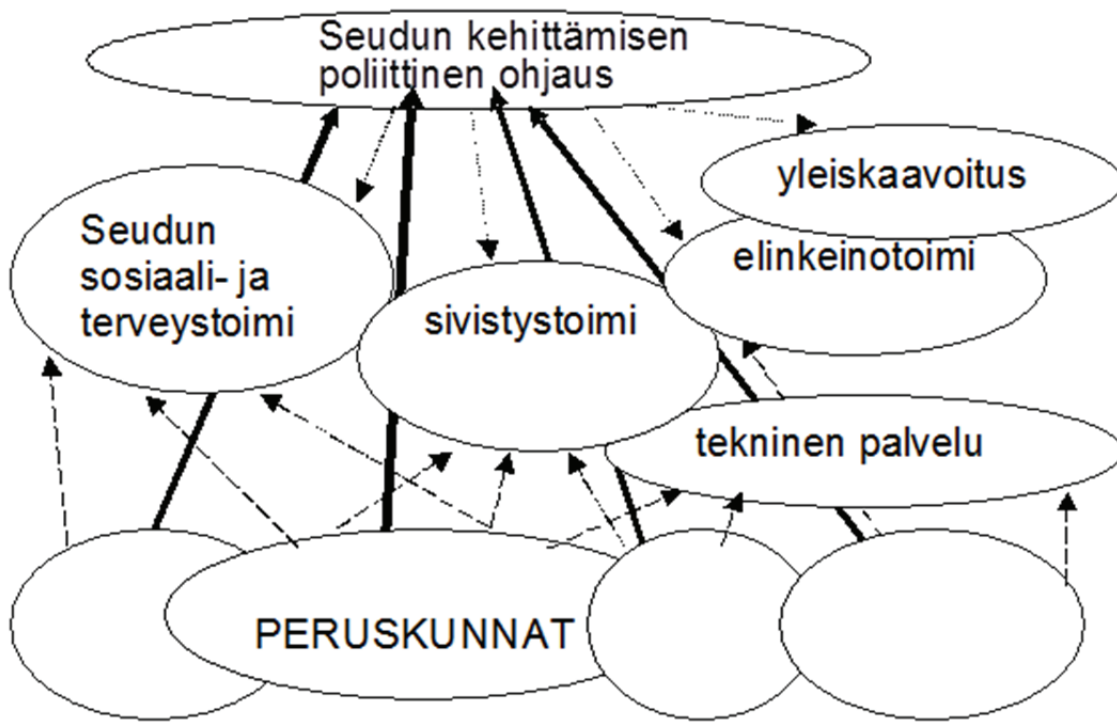
Tulevaisuuden näkökulmasta ja seutukokonaisuuden toteutunutta yhteen kietoutuneisuutta vastaavana riittävänä yhteistyön tasona nähdään tässä arvioinnissa lisääntyvä palveluvoimavarojen kokoaminen yhteisiin organisaatioihin. Tämä yhteistyötaso ei saanut valtuutetuille osoitetussa kyselyssä suurta kannatusta, mutta kuten seuraavassa osoitetaan yhteistyön perustelut ovat vahvat. Ne perustuvat raportin alussa kuvattuun seutuyhteistyön tasojen kuvaukseen ja seutuyhteistyön historiaan muilla seuduilla. Kyselyssä valtuutetut kuitenkin kannattivat vahvasti yhteistyön tiivistämistä yleisenä ratkaisuna tulevaisuuden haasteisiin.

Järjestämällä peruspalveluja seudullisesti saavutetaan säästöjä ja laadullisesti paremmin kehittyviä ja erilaistuvia palveluja. Näin vastataan entistä paremmin seudullisen kilpailukykyyn ja erikoistuvien palvelutarpeiden haasteeseen. Maaseudulla voimavarojen kokoaminen on erityisen tarpeellista, jotta asukkaiden palvelujen saatavuus ja niiden ajanmukaisuus voidaan turvata. Voimavarat kokoavalla seudullisella yhteistyöllä saadaan aikaan seudun asukkaiden hyvinvoinnin kannalta parempi tulos. Seudullisesti toimien on helpompaa saada henkilöstöä erikoistuviin ja kehittyviin palveluihin kuin yksittäisiin kuntiin. Uusi työntekijä haluaa jäseneksi työyhteisöön, jossa kollegat tukevat häntä ja jossa hän voi kehittää osaamistaan oman alan haasteiden mukaisesti. Henkilöstön toimenkuvien moderni kehitys ja mielekkäys on helpompaa järjestää seudun tasolla.

Kuntien peruspalvelujen voimavarat kokoavalla yhteistyöllä on erittäin tärkeä merkitys nimenomaan kohdullisen tiiviin työssäkäyntialueen mahdollistavalla seudulla. Tällaisella seudulla asukkaiden peruspalvelut voidaan turvata yhteistyössä ja kuntien yhteisin voimavaroin. Myös henkilöstö voi olla tarvittaessa käytettävissä ja tarjota erityisosaamista palvelupisteiden tueksi koko seudun alueella. Voimavarojen koostumismallina ovat kuntien käytössä jo perinteisesti olleet joko pitkälle menevä yhteistyö yhteisine organisaatioineen tai kuntaliitokset. Yhteistyövaihtoehdossa peruskunnat jäävät palvelutuotannossa tilaajan asemaan ja tuottajaorganisaatiot ovat seudullisia.

Seudun peruspalveluja tulee hyötyjen saamiseksi koota sektoreittain yhteen. Näin saadaan aikaan seudullinen sosiaali- ja terveystoimi, seudullinen sivistystoimi ja seudun teknillinen palvelukeskus jne..

Peruskunnat voivat säilyä vahvoina tilaajina, jolloin niillä on vastuu sekä tulojen hankinnasta että niiden tuloksellisesta käytöstä (yhteisten palvelujen tilaaja-ohjaus). Tilaajan ja tuottajan yhteispelissä voidaan käyttää muun muassa sopimusohjausta ja virittää seudullisia palveluja laadullisesti toimipaikoittain esimerkiksi asiakasosallistumisen avulla. Peruskuntien taso on tärkein demokratian taso ja seudun tasolla on kussakin yhteisorganisaatiossa sen tehtäviä vastaava riittävä välillinen poliittinen ohjaus.



KUVA 1. Seudun kehittämisen ja palvelutuotannon ohjaussuhteet.

Kuvan 1 seutu edustaa tilannetta, jossa kaikki palveluvoimavarat on koottu yhteen ja seudulla on yhteinen elinkeinopolitiikka ja yleispiirteinen maankäytön suunnittelu. Seutua siis kehitetään yhtenäisenä kokonaisuutena. Tällaisen kokonaisuuden rakentaminen itsenäisyytensä säilyttävien peruskuntien demokratian varaan välillisesti ohjatuksi on kuvan mukaisesti mahdollista. Yhteinen kehittäminen edellyttää poliittista ohjausta, joka toimii siten, että seudulliset tavoitteet voivat ohjata eri palvelulohkojen kehitystyötä, seudullista elinkeinopolitiikkaa ja maankäytön suunnittelua. Toisaalta seudun tasoisella poliittisella ohjauksella turvataan myös jokaisen kunnan äänen kuuluminen seudun tasolla ja samalla hankitaan sitoutumista seututason kehittämiseen peruskunnissa. Peruskunnista valitaan edustajat seudun poliittisesta ohjauksesta vastaavaan elimeen. Peruskunnista ohjataan myös eri palvelulohkojen yhteisten seudullisten palvelutuottajien toimintaa. Edellä kuvattu palveluyhteistyön malli edustaa siis vielä kuntien välisen yhteistyön logiikkaa.

4.2 MAL -yhteistyö

Tampereen seutu on edennyt MAL -yhteistyössä johdonmukaisesti kaupunkiseudun strategiapohjalta ponnistaen. Tampereen kaupunkiseutu on johtanut ja toteuttanut yhteistyötä, joka on tuottanut kansallisessa vertailussa erittäin hyvän suunnitelma-, ohjelma- ja seurantakokonaisuuden. Työtä on vauhdittanut PARAS-hankkeen velvoite ja mahdollisuus aiesopimukseen valtion kanssa. Esille on rohjettu ottaa myös vaikeita aiheita kuten hajarakentaminen, vaikkei sen osalta vielä ollakaan päästy yhteiseen näkemykseen. Asuntopolitiikan yhteisten tavoitteiden toteutumista on vielä liian aikaista arvioida.

Rakennesuunnitelman, liikennejärjestelmäsuunnitelman, asuntopoliittisen ohjelman ja ilmastostrategian laatimisprosessien yhteen kytkeminen on mahdollistanut hyvällä tavalla mm. maankäytön ja liikenteen vuorovaikutteisen suunnittelun. Rakennesuunnitelma ja siihen kuuluva toteuttamisohjelma on hyvin laadittu kokonaisuus, joka on hyväksytty seutuhallituksessa ja sen jälkeen kussakin kunnallisvaltuustossa.

Yhteiset maapoliittiset periaatteet on hyväksytty rakennesuunnitelman osana. Pisimmällä yhteistyö on joukkoliikenteen järjestämisessä, jossa päätöksenteko on koottu yhteiseen joukkoliikennelautakuntaan. Myös ensimmäinen MAL – aiesopimus on allekirjoitettu. Seutuhallitus ja aiesopimuksen seurantaryhmä arvioivat rakennesuunnitelman ja toteuttamisohjelmien yhteensopivuutta ja seuraavat niiden toteutumista.

Mikä riittää MAL -yhteistyössä?

Seudun yhdyskuntarakenteen hallinta ja yhdyskuntien toimivuuden turvaaminen edellyttävät maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluverkon vuorovaikutteista suunnittelua ja toteuttamisen seudullista ajoitusta sekä maapoliittisten edellytysten luomista toteuttamiselle. Jos joku näistä edellytyksistä puuttuu, ketju ei toimi. Tämä johtaa hajanaiseen yhdyskuntarakenteeseen, keskeneräisiin yhdyskuntiin ja hyöty-kustannussuhteeltaan heikkoihin investointeihin. Kuntalaisille ja yrityksille se näkyy arjen toimimattomuutena, turhana liikumistarpeena ja laadultaan heikkona ympäristönä.

Seudullisesti onnistuneeseen ratkaisuun pääseminen edellyttää, että kokonaisuuden toimivuuden kannalta tärkeistä asioista voidaan sopia sitovasti. Jos esim. tavoitellaan seudullisen joukkoliikenteen kehittämistä tai jopa uutta joukkoliikenneratkaisua, riittävä asutus ja työpaikat tulee saada toteutetuksi oikeaan aikaan oikeaan paikkaan.

Minkälainen seudullinen yhteistyö mahdollistaisi onnistuneen ohjauksen ja toteuttamisen? Miten asioista voitaisiin sopia sitovasti?

Tarvitaan riittävän sitovat yhteen sovitettut suunnitelmat ja ohjelmat: maankäyttösuunnitelma, palveluverkkosuunnitelma, liikennejärjestelmäsuunnitelma ja toteuttamisohjelma sekä tämän osana tai erikseen laadittava asuntopoliittinen ohjelma. Myös yhteisistä maankäyttöpoliittisista periaatteista tulee sopia. Yhteiset periaatteet ovat erityisesti tarpeen maapoliittisten toteuttamisedellytysten turvaamiseksi ja haitallisen lieverakentamisen hillitsemiseksi.

Seuranta on aina välttämätön osa onnistunutta suunnittelu- ja toteutusprosessia. Sen merkitys korostuu seutuyhteistyössä, jossa toteuttavat päätökset ovat kuntien tehtävänä. Seurannan organisointi, menettelyt, aikataulutus ja palautejärjestelmä tulisi suunnitella jo suunnitelmien ja ohjelmien laadintavaiheessa osana prosessia. Myös seurantaindikaattoreiden valinnan tulisi tapahtua jo valmisteluvaiheessa. Seurannan tulee luonnollisesti olla vaikuttavaa. Tätä tukee jo itsessään se, että kunnat seurannan avulla näkevät muiden sitoutumisen yhteisiin päätöksiin. Lisäksi tarvitaan sanktioita tilanteisiin, joissa sovitusta ratkaisuista ei pidetä kiinni.

Suunnitelmien, ohjelmien, sopimusten ja seurannan valmistelu- ja päätöksentekotavoilla voidaan vaikuttaa siihen, miten kunnat sitoutuvat niiden noudattamiseen. Mukaan täytyy saada ne tahot, joilla on todellinen vaikuttamismahdollisuus käsiteltäviin kysymyksiin. Avoin valmisteluprosessi ja luottamushenkilöiden varhainen osallistuminen vaikuttavat kokemusten mukaan merkittävästi seudullisesti laadittavien suunnitelmien ja ohjelmien hyväksyttävyyteen. Tällä on suora yhteys siihen, miten motivoituneita kunnissa ollaan toteuttamaan yhdessä sovittuja suunnitelmia paikallisilla päätöksillä.

Eri ohjausvälineet ja niiden toimivuuden edellytykset

Rakennesuunnitelma on seuduilla laajasti käytetty maankäytön suunnitteluväline. Sen laadintaprosessi luo edellytykset liikenteen ja maankäytön vuorovaikutteiselle suunnittelulle. Laadintaprosessi on myös hyvä foorumi poliittisen keskustelun käymiselle. Suunnitelma luo pohjan maankäytön sitovammalle suunnittelulle, joka voi tapahtua monella tasolla maakuntakaavasta erilaisiin yleiskaavoihin. Rakennesuunnitelman ongelmana on sen heikko sitovuus. Tämä voi helpottaa laadintavaiheessa tiettyjen yhteisten ratkaisujen löytymistä, mutta toisaalta johtaa myös niiden ohittamiseen päätettäessä maankäyttöä varsinaisesti ohjaavista kaavoista. Myös valtuustokausien vaihtuminen on suurempi riski rakennesuunnitelmalle kuin kaavoille, joita toki niitäkin voi tarpeen mukaan muuttaa.

Maankäyttöä seudullisella tasolla ohjaa parhaiten oikeusvaikutteinen strateginen yleiskaava. Yleiskaava on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen ohjausväline. Se voi olla yhteinen (hyväksyjänä kuntien yhteinen toimielin) tai yhdessä laadittava, mutta joka kunnassa erikseen hyväksyttävä. Olennaista on, että se on oikeusvaikutteinen niissä asioissa, joista on tarpeen sopia sitovasti. Tämä estää kaavan toteutumista vaikeuttavat ratkaisut. Laadittavan yleiskaavan tarkoituksena on seudullisen yhdyskuntakehityksen kannalta olennaisten kysymysten ohjaaminen. Yleiskaavatyön ulkopuolelle voidaan rajata sellaiset kysymykset, jotka eivät edellytä seudullista ratkaisua. Yleiskaava ei kuitenkaan ole yksin riittävä ohjausväline. Ilman alla kuvattua toteuttamisen ohjelmointia ja edellytyksiä oikeusvaikutteinen yleiskaava voi jäädä vain kokoelmaksi reunaehtoja. Kaava voi tällöin toteutua täysin sattumanvaraisesti sieltä tältä, jolloin maankäytön, asumisen, liikenteen ja palveluiden yhteensovittaminen jää toteutumatta.

Seudullinen palveluverkkosuunnitelma on tärkeä osa seudullisen ohjauksen kokonaisuutta. Palveluverkkosuunnitelma edellyttää taustakseen hyvää tietoa palveluverkon ja palveluiden nykytilanteesta sekä arviota tulevasta kehityksestä. Seudullisen palveluverkkosuunnitelman laatiminen luo hyvät edellytykset tuottaa yhteinen tietoon perustuva näkemys ja tavoitteet palveluiden laatutasosta ja tehokkaasta järjestämisestä sekä yhteistyötarpeista. Palveluverkkosuunnitelma tulee laatia vuorovaikutteisesti muiden suunnitelmien ja ohjelmien kanssa. Palveluverkkosuunnittelussa korostuu tarve alueiden käytön, niiden toteuttamisen ja palveluiden tarpeen jatkuvaan seurantaan, jotta voidaan tehdä kehityksen huomioon ottavia ja nykyisiä palveluresursseja mahdollisimman hyvin hyödyntäviä ratkaisuja.

Toteuttamisohjelma ja asuntopoliittinen ohjelma eivät ole lakisääteisiä ja seudulla kannattaa kehittää näiden välineiden sisällöt sellaisiksi, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin seudun ohjaustarpeisiin. Olennaista on, että ohjelmat laaditaan realistisiksi. Ohjelmien laatiminen ja hyväksyminen seututasolla mahdollistaa yhteensovittamisen. Yksittäisten alueiden kaavoitusta ja toteuttamista koskevat päätökset tehdään kunnissa, joilla on toteuttamisvastuu.

Yhteiset maapoliittiset periaatteet ovat olennainen pohja koko ketjun toimivuudelle. Kunnilla tulee olla maapoliittiset edellytykset niiden alueiden toteutukseen, joihin ne suunnitelmissa, ohjelmissa ja sopimuksin yhdessä sitoutuvat. Paras keino koota yhteen seudulla noudatettavat keskeiset maapolitiikan periaatteet on laatia yhteinen seudullinen maapoliittinen ohjelma, joka hyväksytään seututasolla. Toteutusvastuu mm. maanhankinta jää kuntien tehtäväksi.

Seudullinen liikennejärjestelmäsuunnittelu ei ole HSL:n aluetta lukuun ottamatta lakisääteistä, mutta sillä on omat vakiintuneet muotonsa. Liikennejärjestelmäsuunnitelmaan liittyy yleensä aiesopimus, joka on syytä laatia mahdollisimman realistiseksi. (Tampereella aiesopimuksen korvaa MAL -aiesopimus.) Suunnitelman hyväksymisen tulee tapahtua seututasolla kuntia kuullen.

Seudullinen joukkoliikenneviranomaisen on joukkoliikenteen onnistuneen järjestämisen kannalta keskeinen. Yhteistyön pohjaksi kuntien tulee tehdä kuntalain mukainen yhteistoimintasopimus, jossa sovitaan mm. yhteistoiminnan tavoitteista, toimielimistä ja niiden tehtävistä sekä kustannusten jaosta. Seudullinen joukkoliikenneviranomaisen ja sen valtuudet säädetään joukkoliikennelaissa.

Hajarakentamisen hillintään on tarpeen käyttää lain tarjoamia välineitä yleiskaavaa, rakennusjärjestystä ja suunnittelutarvealueeksi määrittämistä. Ohjauksen seudullista uskottavuutta lisää, kun näitä ohjausvälineitä käytetään seudun eri kunnissa samansuuntaisesti. Olennaisessa roolissa on myös sovellettava lupapolitiikka, jonka yhdenmukaisuus seudulla on tärkeä. Sekä ohjausvälineistä että periaatteista on tarpeen sopia seudullisella tasolla. Uskottava, linjakas ja riittävän tiukka ohjaus vaikuttaa kuntien kokemusten mukaan hakemusten määrää hillitsevästi ja ohjaa samalla myös hakijoita etsimään parempia sijaintipaikkoja hankkeilleen.

Kaikkia ei-lakisääteisiä yhteistyövälineitä koskee sama ongelma: Jos joku ei halua olla mukana, voi jättäytyä vapaamatkustajaksi. Yhteistyön tulosten realisoimisessa ja samalla vapaamatkustajuuden torjumisessa MAL -aiesopimus voi olla toimiva väline. Sopimuksen valmisteluprosessi vaikuttaa eri tahojen sitoutumiseen. Sopimuksen toimivuus edellyttää, että valtio on sopimuksessa riittävällä panoksella mukana. Tämä panos voisi olla sellainen porkkana ja toisaalta sen saamatta jääminen sellainen sanktio, joka var-

mistäisi myös vapaaehtoisten ohjausvälineiden toimivuuden ja tätä kautta kokonaisuuden hallinnan nykyisen lainsäädännön aikana. Parhaillaan lausunnolla olevassa liikennepoliittisen selonteon luonnoksessa sanotaan tavoiteltavan MAL -aiesopimusten sitovuuden lisäämistä.

Tampereen seudulla on tehty hyvää työtä ja menty oikeaan suuntaan, mutta perillä ei vielä olla

Tampereen seudun ohjauskokonaisuudessa lähes kaikki tarpeelliset elementit ovat mukana, mutta suunnitelmien toteuttaminen jää luonnollisesti pääosin kuntien varaan. Kuntien päätöksenteon ja toimenpiteiden kautta syntyvät konkreettiset tulokset ja siellä ovat myös onnistumisen sudenkuopat. Sitoutuminen rakennesuunnitelmaan syntyy tai jää syntymättä kuntien omina kaavoituspäätöksinä ja eri osapuolten yhteistyöllä.

Arvioinnissa tehtyjen haastattelujen ja kyselyn pohjalta voi nähdä, että sitoutuminen ei ole kaikissa kunnissa riittävää. Tämä kertoo suunnitelmien ja ohjelmien toteutumisen riskeistä. Kyselyssä puntaroitaviksi asetetut tavoitteet seudullisesta päätöksenteosta mm. maapolitiikassa ja maankäytössä, sitovasta maankäytön suunnitelmasta ja hajakarakentamisen yhteisistä periaatteista eivät saa seudulla sellaista kannatusta, että yhteisten suunnitelmien ja ohjelmien voisi odottaa toteutuvan tältä pohjalta. Kunnat haluavat säilyttää riittävän vapauden toimia tilanteen niin vaatiessa myös yhteisestä suunnitelmasta poiketen.

Minkälaisia olisivat riittävät positiiviset viestit seudun yhteisestä tahdosta ja yhteisesti sovitussa pysymisestä? Yleiskaavan laadinta oikeusvaikutteisena olisi yksi keskeinen viesti sitoutumisesta, muttei sellaiseen riittävä. Olennaista on samalla toteuttamisen seudullinen ohjelmointi, maapolitiittisten edellytysten luominen ja seuranta. Myös yhteinen näkemys lieverakentamisen hillinnästä kertoisi seudullisen ajattelun läpimurrosta.

Seudun yhteinen oikeusvaikutteinen yleiskaava ei siis ole vielä sekään riittävä. Yleiskaava on hyödyllinen seudun rakenteen ja myös toimintojen strategisen ohjauksen väline. Sillä on merkittävä liityntä esimerkiksi seudun työpaikka-alueiden kehittämiseen, niiden yhteyksiin, logistiikkaan ja profilointiin. Yleiskaavalla myös luodaan edellytyksiä asumisen tarjonnalle erityyppistä asumista haluaville taloudellisella, tehokkaalla, ja joukkoliikennettä tukevalla kestäväällä tavalla eri osista seutua. Lisäksi sillä keskeisesti turvataan strategiset verkostot, virkistysarvot ja esimerkiksi matkailun kehittymisen edellytykset. Lyhyesti - se on olennainen osa seudun yhteistä strategiaa.

Strateginen yhteinen yleiskaava on joustava väline seudun kehittämiseen. Se tarjoaa foorumin poliittiselle keskustelulle ja riittävälle kansalaisosallistumiselle sekä mahdollisuuden tehdä seudun kannalta tärkeitä valintoja. Sen ulkopuolelle voidaan rajata sellaiset kysymykset, joilla ei ole seudullista merkitystä. Sen ohjaavuuden taso voidaan valita tarpeen mukaan: se voidaan hyväksyä osittain oikeusvaikutteisena ja osittain oikeusvaikutuksettomana. Yleiskaava voidaan näin laatia ohjausvaikutuksiltaan rakennesuunnitelmaa strategisemmaksi paperiksi, jossa voidaan ottaa selkeästi kantaa halutun ohjauksen asteeseen. Yleiskaavalla ohjataan tulevaa yksityiskohtaisempaa maankäyttöä haluttuun suuntaan. Strategiseen yleiskaavaan soveltuvat erityisen hyvin määräykset alueiden tavoiteltavasta laadusta ja muista kehittämistarpeista.

Yleiskaava ei ole staattinen ohjausväline. Yleiskaavalla ei piirretä niinkään tulevaisuuden kuvaa, vaan pikemminkin polkua tulevaisuuteen. Kun yleiskaava hyväksytään, on usein jo aika alkaa valmistella uutta kierrosta. Parhaimmillaan yleiskaavoitus onkin rullaavaa. Työtä helpottaa alueiden käyttöä koskeva hyvä tietoaaineisto. Yleiskaavaprosessien edelle ja välille sopii myös hyvin rakennesuunnitelmatyyppinen tarkastelu, joka mahdollistaa strategisista linjauksista käytävän poliittisen keskustelun. Molempien kohdalla on tärkeää säilyttää ohjauksen strategisuus keskittyen vain seudullisesti olennaisten kysymysten käsitteilyyn.

Yleiskaava on tyypillisesti mahdollistava suunnitelma, jonka todellinen ohjaavuus riippuu ratkaisevasti toteuttamistavasta ja -järjestyksestä. Yhteisen yleiskaavan toteutumista vaikeuttavia rakentamispäätök-

siä ei kunnissa saa tehdä. Tämä asettaa maankäyttöratkaisuille reunaehdot, muttei ajoitusta. Yhteisen yleiskaavan laadinnassa ja sen toteuttamisen ohjelmoinnissa ja seurannassa paras vaihtoehto on yhteinen seudullinen päätöksenteko. Kunnittain, kuntien lyhyemmän tähtäyksen intresseistä lähtien punnittu toteuttaminen voi merkitä kaavan toteutumista hajautuneena, harvahampaisena ja esimerkiksi työpaikka-alueiden profiloitua sisältävän seudun kokonaisnäkömyksen kanssa ristiriitaisesti.

Paras vaihtoehto on siis seudullisesti laadittu strateginen yhteinen yleiskaava. Matkalla tähän voidaan tarvita poliittisesti helpompia portaita. Rakennesuunnitelmalla on ehdottomat heikkoudet ohjausvälineenä, mutta sen ohjaavuutta voidaan eri keinoin parantaa. Siihen voidaan liittää sopimuksellisia osia ja saada näin aikaan parempaa sitoutumista. Myös rakennesuunnitelman selkeys vaikuttaa sekä yhteisesti päätettävien asioiden ymmärtämiseen että niihin sitoutumiseen. Em. rullaavan kaavoituksen osana rakennesuunnitelma toimii hyvin sekä yleiskaavatyön pohjana että yleiskaavan ajanmukaistuksessa.

Vaikka seudulla olisi yhteinen oikeusvaikutteinen yleiskaava ja siitä päätettäisiin seudullisesti (seutuvaltuusto tai Tampereen seudun uusi kunta), valtiovallan ja kaupunkiseudun / kaupungin välistä sopimuksellisuutta tarvitaan yhä pysyvässä mekanismina suunnitelman toteutumisen varmistamiseksi. MAL - aiesopimuksen vahvistaminen ja siihen liittyvä toteutuksen seuranta seuraamusjärjestelmiseen voi tuoda tarvittavaa lyhyemmän aikavälin sitoutuneisuutta MAL -työhön. Olennaista on, että aiesopimukseen liittyvät porkkanat ja sanktiot ovat sellaisia, että kunnat kokevat niillä olevan kehittämisensä kannalta todellista merkitystä. Valtiovalta voi näin osaltaan kannustaa Tampereen seutua ja seudun kuntia sitoutumiseen.

Lisäksi lainsäädännön muutoksilla voitaisiin viestittää kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksessa yhteiskunnassa merkittäviksi koetuista asioista antaen seuduille samalla uusia konkreettisia ohjausvälineitä. Hyvänä porkkanana voisi toimia myös seudun itsenäisen päätösvallan lisääminen silloin, kun päätöksenteossa otetaan huomioon seudullinen näkökulma.

4.3 Elinkeinot

Markkinointi ja osallistuminen valtiolliseen (OSKE; AKO, KOKO) ohjelmatyöhön ja muut teknologiaprojektit toteutetaan Tampereen seudulla yhdessä. Tosin sanoen elinkeinokehitystä seudulle hoidetaan yhdessä. Seudun sisällä hoidetaan kunnittain työpaikka-alueiden tarjontaa, tonttitarjontaa ym.

Haastatteluissa tuli esiin, että tätä jakoa yhdessä tekemisen ja kilpailun kesken pidettiin optimaalisena. Sen sanottiin pitävän vireänä. Seuraavassa onkin tarpeen tarkastella, millä ehdoin kuntien välisen kilpailun voi nähdä olevan hyödyllistä.

Paljon kiistelyä on aiheuttanut väite siitä, että ympäristökunta menestyy kokonaisuuden kustannuksella. Toimiva kaupunkiseutu (2009) kirjaa osoituksina kokonaisuuden kustannuksella menestymisestä hyvätuuloisten asukkaiden valikoitumisen ympäristökuntiin ja keskuskunnan suuremmat panostukset elinkeinoelämän edellytyksiin, kulttuuriin ja liikuntaan sekä keskuskunnan suuremmat sosiaalitoimen menot sekä koulumenot (muuttoliikkeen valikoivuudesta ks. myös Timo Aro 2011).

Kuitenkaan mitään kovin selkeää kuvaa yksittäisten kuntien menestyksestä kokonaisuuden kustannuksella on vaikea saada. Monet kaupunkien ympäristökunnat sanovat, että he eivät hyödy keskuksen kustannuksella, koska heidän on vastaavasti investoitava uusiin lapsiperheiden palveluihin kuntiin muuttavaa väkeä varten. Ne tarjoavat preferenssien mukaista asumista ja kunnallisia peruspalveluita. Ne siis katsovat kantavansa oikeudenmukaisesti osansa kokonaisvastuusta ja tuottavansa palvelut äänestäjäryhmien preferenssien mukaisesti. Tämän tueksi ne esittävät omia talouden ongelmiaan, mm. investointien edellyttämää velkaantuneisuutta. Argumentti on siis, että ne eivät hyödy kokonaisuuden kustannuksella, vaan kantavat osansa taakasta. Argumentti on myös, että tämä sopiva määrä kilpailua kuntien kesken on kokonaisuudelle hyödyllistä.

Tämän näkömyksen mukaan kunnat tuovat kokonaisuuteen tervettä kilpailua palvelu- ja veropakettien erilaisen virityksen avulla ja asukkaat voivat muuttopäätöksillä valita parhaiten tarpeitaan ja preferenssejään vastaavan asuinkunnan. Äärimmilleen vietyä ajatusta on, että saman työssäkäyntialueen sisällä tä-

män kuntien välisen kilpailun poistaminen tuottaisi tietynlaisen monopolin, jonka jälkeen kunnilla ei olisi kannustinta tuottaa eri asumispreferenssejä vastaavia asuinympäristöjä tai muita palvelupaketteja.

Malli olettaa, että asettuminen asumaan kuntaan on vapaata ja seuraa väestön preferenssejä. Tässä kohdin malli on väärässä ja se on jättänyt huomiotta kaupunkialueille tyypilliset säännönmukaiset piirteet. Kaupunkitilan sosioekonominen jäsentyminen on kaupunkitutkijoiden esittämällä tavalla luontaisesti painottunutta. Kaupunkien asuntomarkkinoita jäsentää urbaani ekologia ja se aiheuttaa luontaisen valikoivuuden, jossa nykyiset kuntarajat tulevat jakamaan mallien mukaan luontaisesti jäsentyvää yhtenäisesti toimivaa kaupunkitilaa.

Yksi luonnollinen piirre mallissa on omakotitaloja rakentavien lapsiperheiden luontainen hakeutumien ympäristökuntiin. Omakotitalon rakentamisen tai omistamisen lisäksi elämäntapa ympäristökunnassa ja pääsy kaukana sijaiseviin palveluihin ja harrastuksiin edellyttää usein kahden auton hallintaa, mikä edellyttää kohtuullisen hyviä tuloja. Toisin sanoen luontainen valikoitumien merkitsee keskituloisten lapsiperheiden valikoitumista ympäristökuntiin. Kääntöpuoleltaan se ilmenee systemaattisena tiettyjen vähempituloisten ja kustannuksia aiheuttavien väestöryhmien välttämisenä. Paljon puhuttu ja peräänkuulutettu sosiaalisen asumisen yhteisvastuinen ja tasainen jakaminen ei ratkaise asuntomarkkinoiden kaupunkiekologian yleisten piirteiden mukaista kaupunkitilan jäsentymistä (Kortteinen ja Vaattovaara 2011). Kilpailun ehdot eivät kaupunkialueilla ole mallin mukaiset, jolloin kokonaisuus ei hyödy kuntien välisestä kilpailusta vaan kärsii siitä.

Kunta voi olla tyytyväinen myös kohtuulliseen tulojen ja menojen tasapainoon silläkin tavoin, että se näin itsenäisenä jatkaen pystyy palveluita koskevien asukkaidensa preferenssien tyydyttämisen lisäksi tyydyttämään päätöksentekijöidensä muita kunnan kautta toteutuvia intressejä. Näistä merkittävin kaupunkiseuduilla on maankäyttöpolitiikan toimintatavan kautta saatavat ja jaettavat etuudet kunnan maanomistajille ja kehittäjille (englanniksi developers). Maanomistajien painoarvo tyypillisen ympäristökunnan päätöksenteossa on aivan toista luokkaa kuin suuressa kaupungissa. Keskuskaupungin urbanisaatio lisää ympäristökunnassa painetta asutukseen ja kaupakeksurakentamiseen. Asutuksen toteuttamistapa on kunnan omissa käsissä ja ympäristökunnissa on perinne sallia keskuskaupunkia enemmän hajarakentamisen mahdollistamista. Maankäyttöpolitiikan erot kuntien välillä näkyvät maan arvojen kehityksessä. Tuloksena on myös ympäristöllisesti huonoa ja jopa erillisten kuntienkin kunnallistalouden kannalta tehontonta yhdyskuntarakennetta.

On tarpeen tarkastella ehdot sille, että kilpailu kuntien välillä olisi kokonaisuudelle hyödyllistä. Kilpailu on hyödyllistä vain jos

1. asukkaat voivat vapaasti valita asuinpaikan,
2. kuntien välillä ei ole merkittäviä ulkoisvaikutuksia: toinen ei hyödy toisen elinkeinopoliittisesta, infra- tai kulttuuri- ja liikuntapanostuksesta eikä voi jättää osaa yhteistä kuluista toisen maksettavaksi.

Tässä raportissa on moneen kertaan kuvattu Tampereen seudun tiiviyttä ja kuntien yhteen kietoutuneisuutta. Kaupunkiseuduilla asuinalueiden erilaistumisen piirteet ovat säännönmukaisia. Hyvin tunnettuja ovat sektoreittaiset mallit kaupunkien sosiaaliekonomisen rakenteen muotoutumisesta. Omakotitalon rakentamisen tai omistamisen lisäksi elämäntapa ympäristökunnassa ja pääsy kaukana sijaiseviin palveluihin ja harrastuksiin edellyttää usein kahden auton hallintaa, mikä edellyttää kohtuullisen hyviä tuloja. Toisin sanoen luontainen valikoitumien merkitsee keskituloisten lapsiperheiden valikoitumista ympäristökuntiin. Kaupunkiseudun sosiaaliekonomisen jäsentymisen säännönmukaisuudet, joissa kuntaraja myös Tampereen seudulla erottaa eri tyyppisiä alueita ja painotuksia, merkitsee, että ehto 1 ei siis toteudu.

Vielä selvempää on, että asumisen ja työssäkäynnin kautta kaikki seudun kunnat hyötyvät Tampereen seudun kaupunkimaisesta kasvusta, sen vahvistamiseksi tehdyistä infrastruktuuri-investoinneista ja toinen toisensa elinkeinopoliittisista panostuksista. Ulkoisvaikutukset kuntien kesken ovat merkittävät ja näin ollen myöskään terveen kuntien välisen kilpailun ehto 2 ei toteudu.

Tampereen seudulla nyt toteutunut elinkeinopoliitiikan malli toisaalta yhteistyöstä toisaalta kilpailusta kuntien välillä ei välttämättä ole seudun kehityksen kannalta optimaalinen.

Toisaalta seudun elinkeinopoliitiikan voimavarojen kokoaminen seudun kokonaan yhteiseen elinkeinopoliittikkaan (kaksitasoisen ja -tahoisen mallin purkaminen) voi olla seudun kannalta hyödyllistä. Näin säästetään kaksi asiaa:

- koordinoituminen maankäyttöpolitiikkaan ja liikenteen suunnitteluun: voidaan tuloksekkaammin ja loppuun asti (ei yksittäisen kunnan lyhyen tähtäyksen välistä vetoja) kehittää työpaikka-

alueiden profiloitumista ja tukea sitä esimerkiksi seudun tasoisella liikennesuunnittelulla ja infrastruktuurilla. Kaupunkiseutujen elinkeinopolitiikassa vetovoimaisten ja sisäisesti synergisten työpaikka-alueiden kehittäminen ja niiden markkinointi on keskeistä, kootut voimavarat tähän toimintaan voivat tuottaa parempia tuloksia kuin kahden tason elinkeinopolitiikka.

- elinkeinopolitiikan voimavarojen tehokkaampi kohdentaminen ja käyttö: kaikki voimavarat ovat niukkoja ja elinkeinokeittämisen niukkojen voimavarojen tehokas käyttö koko seudun näkökulmasta edellyttää niiden erikoistumista, työnjakoa ja yhä lisääntyviä osaamisvaatimuksia. Tuloksetkaasti näihin haasteisiin voidaan vastata yhteisillä voimavaroilla, ei yksittäisten kuntien toimesta.

Näin ollen kaksitasoinen elinkeinopolitiikka, kun kuntien välinen kilpailu on todettu kyseenalaiseksi, ei ole Tampereen seudulla enää hyödyllistä.

5 Tulevaisuuden haasteet Tampereen seudulle

5.1 Elinkeinojen uudistuminen ja seudun kilpailukyky

Kunnat ovat riippuvaisia verotulopohjastaan ja väestöpohjastaan. Näiden toiminnan strategisten perustekijöiden kehittymien ja uusiutuminen ovat siis kunnille myös Tampereen seudulla ensiarvoisen tärkeitä - toiminnan strategisia perustekijöitä. Näiden suhteen seudun kunnat ovat voimakkaasti riippuvaisia yhdessä yhteisistä vetovoimatekijöistä, yrityselämän kehityksestä ja uusiutumisesta sekä innovatiivisuudesta. Kaupunkiseudun kunnat ovat omalta osaltaan todenneet tämän riippuvuuden ja yhdessä koonneet voimavarat seudulliseen elinkeinoyhtiö Tredea:an, jotta elinvoiman turvaaminen kuntien toimenpiteiden ja resurssien avulla olisi tehokasta.

Tampereen seudun elinvoima ja uusiutumiskyky on ollut korkealla tasolla. Osin tämä hyvä tulos on seurausta oikeista ratkaisuista elinkeinojen kehittämispolitiikassa. Tredea ja sen toiminta seudun osaamis- pohjan vahvistamisessa, sitä parantavissa ohjelmissa ja projekteissa sekä seudun markkinoinnissa on varmaan ollut tuloksekasta. Vähätellä ei kuitenkaan voi seudun yritysten ja uusien yrittäjien kykyä vastata markkinoiden jatkuvasti muuttuvaan kysyntään ja hyödyntää Tampereen seudun suurelle kaupunkiseudulle ominaista dynamiikkaa. Kehityksen edellyttämä kriittinen massa toteutuu Tampereen seudulla ja tämän spontaanin ja markkinaehtoisin kehityksen hyödyntämistä seudun kunnat ovat tukeneet tuloksetkaasti omalla kuntakohtaisella elinkeinopolitiikallaan, lähinnä tarjoten sijainteja yrityksille.

Elinvoima ja kilpailukyky ovat taustalla, mutta eivät nouse päällimmäiseksi haasteeksi. Kysymys Tampereen seudulla on siitä, miten elinvoimainen ja kilpailukyinen Tampereen seutu voisi olla vieläkin elinvoimaisempi ja kilpailukykyisempi. Tämä asia ratkaistaan palvelujen tuottavuudella, päällekkäisyyksien purkamisella, tehokkaalla ja eheällä yhdyskuntarakenteella sekä vielä tehokkaammalla (aina) niukkojen elinkeinojen kehittämisvoimavarojen strategisella fokusoitumisella.

5.2 Tuottavuus ja seudullinen palveluiden järjestäminen

Seudullisen yhteistyön perusteluissa korostettiin, että palveluhenkilöstön eri sektoreilla erikseen tai yhdessä kokoamien yhteisen seudullisen johdon alaisuuteen mahdollistaa tuottavuuden kehitystä.

Seudullistavan muutoksen, oli se sitten toimialakohtaista tai koko kuntia koskevaa, seurauksena kyetään kokoamaan usean erillisen kunnan voimavarat yhteisen johdon alaisuuteen, mikä mahdollistaa tietenkin erikoistumisen, työnjaon ja suuremman organisaation asiantuntemuksen konsultaatioapuna kaikille säilyville alueellisille palvelupisteille. Näin ollen palvelun laatu ja kehityskyky paranee nykyisillä voima-varoilla (Kaupunkien näkemys tuottavuutta kohottavista toimista 2009, Ympäristöterveydenhuollon uudistuksen arviointi, 2009).

Tämän lisäksi palveluverkkoja tarkastelemalla on odotettavissa olevat selkeät tulokset tuottavuuden näkökulmasta.

Tuottavuuden lisäämisen kannalta olisi viisainta tarkastella palveluverkkoa kokonaisuutena, jotta tilojen poikkisektoraalinen yhteiskäyttö, toimintojen yhdistäminen ja asiakasprosessin eri vaiheet voitaisiin parhaiten huomioida suunnittelussa. Nämä hyödyt edistävät paitsi kunnan toimintojen tuottavuuden paranemista, myös niin sanotun asiakaslähtöisyyden paranemista.

Asiakasprosessin tarkastelu eli se, paljonko, miten, ja millaisella kynnyksellä asiakkaat käyttävät palvelua, on tärkeää hyvinvointituottavuuden parantamisen kannalta. Onnistunut tarkastelu estää rasitteiden

valuttamisen asiakkaille, kun palveluverkkoa muutetaan, tai ainakin kompensoi esimerkiksi pitempiä asiointimatkoja palvelupisteen monipuolisuudella, aukioloajoilla tai muilla asiakashyödyillä. Asiakasprosessin tarkastelu ehkäisee myös palveluverkon muutoksista aiheutuvaa hyvinvoinnin alenemista tai kysynnän kasvamista toisen sektorin palveluissa.

Saatavuustarkastelussa voidaan ottaa huomioon myös liikkumisen, kulutuskäyttäytymisen ja elämäntapojen muutokset sekä liikenneolojen kehitys. Kaupunkialueilla ihmiset liikkuvat yhä enemmän erikoistuneiden palvelupisteiden verkostossa ja näissä taas toteutuu monialaisuus ja myös suuremman koon tarjoamat skaalaedut.

Palveluverkon skaalaetujen tavoittelu voi samalla merkitä palvelun laadun (esimerkiksi sen tarjoaman monipuolisuuden lisääntymisen, haavoittuvuuden vähenemisen jne. kautta) paranemista. Toimipiste- tai palveluverkon tiivistämisellä odotetaan siis olevan selkeitä tuottavuusvaikutuksia, varsinkin jos asiaa tarkastellaan toiminnallisella kaupunkiseudulla kuntarajojen yli kokonaisuutena.

Palvelujen tehokas tuottaminen koko seudun näkökulmasta, palveluiden voimavarojen kehittäminen koko seudun näkökulmasta ja palveluverkkojen suunnittelu sekä tiivistäminen yhteydessä koko alueen yhteiseen MAL-suunnitteluun voi pitkällä tähtäyksellä mahdollistaa selvästi kuntakohtaista palvelutuotantoa tehokkaamman palvelujärjestelmän.

5.3 Yhdyskuntarakenteen eheys

Tulevaisuudessa voimistuvia haasteita kaupunkiseuduilla ovat kuntalaisten arjen toimivuus, ilmastonmuutokseen vaikuttaminen sekä luonnonvarojen käyttö ja säästäminen. Näiden tavoitteiden kanssa ristiriidassa on yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Tähän johtaa mm. kaupan suuryksiköiden rakentaminen keskustojen tai alakeskusten ulkopuolelle siten, että ovat saavutettavissa pääosin vain henkilöautolla. Liikkumisen tarpeeseen ja kulkutavan valintaan vaikutetaan merkittävästi maankäytön suunnittelun ratkaisuilla. Yhdyskuntasuunnittelussa tärkeää on tiivistää maankäyttöä hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrelle sekä kehittää toimivia kevyen liikenteen verkostoja. Yhdyskuntarakennetta täydentävä rakentaminen merkitsee myös kustannussäästöjä, kun jo tehtyjä investointeja liikenteen ja teknisen huollon verkostoihin sekä palveluihin voidaan hyödyntää. Säästöjä kertyy myös liikkumiskustannuksissa. Edellä mainittujen ja erityisesti kaupunkiseuduille tyypillisten ongelmien ratkaisu pitkäjänteisesti ja yhteiskuntatalouden kannalta nykyistä optimaalisemmin edellyttää, että maankäyttöä, liikennettä, asumista ja ympäristöä koskeva päätöksenteko tapahtuu keskitetysti koko toiminnallisella alueella.

5.4 Asuinalueiden sosiaaliekonominen erilaistuminen Tampereen seudulla

Suurilla kaupunkiseuduilla asuinalueiden erilaistuminen on kaupungin asuntomarkkinoille tyypillinen, säännönmukainen piirre. Tietyille alueille, missä on kerrostalovaltaista asumista, keskittyy keskimääräistä enemmän pitkäaikaistyöttömyyttä, toimeentulotuen asiakkaita, sosiaalisia ongelmia ym. Maahanmuuton lisääntymässä myös maahanmuuttajataustaisten asuminen on tyypillisesti joillekin alueille keskittynyttä. Nämä ilmiöt lisäävät seudullisen yhteistyön tarvetta. Ongelmaan on kaksi lääkettä. Toisaalta esitetään yhteisvastuuta kuntien asuntopolitiikkaan eli asukkaiden valintaan, uuden asuntokannan sijoittumiseen ja sen riittävän tasaiseen jakautumiseen ja sekoittumiseen seudun sisällä. Näin on Tampereen seudun rakennesuunnitelmassakin sovittu.

Segregaation haitallisten vaikutusten ehkäisemiseen tähtäävän yhteistyön tarve on kuitenkin asuntopolitiikkaa laajempi kysymys. Tutkimukset osoittavat, että kaupunkiseuduilla segregaatiota ei voi eikä ehkä pidäkään kokonaan estää. Se on kaupungin säännönmukainen piirre. Kuntaraja ei saisi olla tätä säännönmukaisesti toteutuvaa ilmiötä ja siihen vastaamisvastuuta erottelevana rajana. Erilaistumista tapahtuu olevassa asuntokannassa asuntopolitiikan välittömän vaikutuksen ulottumattomissa. Seudullista yhteistyötä tarvitaan mm. syrjäytymiskehitystä ehkäisevien erityistoimien yhteisvastuullisessa rahoittamisessa. Esimerkiksi leimautumisvaarassa olevien alueiden asuinympäristöjä on kohennettava, alueiden koulujen ja muiden palveluiden laatua on parannettava ja erityissosiaalityötä sisältäviä ohjelmia on rahoitettava. Suurten kaupunkiseutujen yhteistyöolottuvuuksien erityispiirre on, että seudullisen yhteisvastuun tulisi ulottua alueen vetovoimaa vahvistavien toimien lisäksi alueen sisäisiin uudelleen jakaviin eli redistributiivisiin toimiin. Tutkimus Turun kaupunkiseudusta (Toimiva kaupunkiseutu 2009) osoitti, että seudun kokonaiskehitys vaarantuu, jos ongelmat kärjistyvät.

Tampereen seudulla ei olla aivan yhtä pitkällä tässä kehityksessä kuin Turun seudulla. Kuitenkin seudulla tulisi nähdä yhteinen vastuu ja olla valmiita varautumaan seudullisesti asuinalueiden erilaistumisen haittavaikutusten ehkäisemiseen.

5.5 Kustannukset ja yhteistyön oikeutus

Tampereen seudulla on seudun kuntayhtymän kautta muodostunut järkevä, määrämuotoinen ja seutuyhteistyön eri tasoilla ohjatusti etenevä seutuyhteistyön prosessi. Arvioinnin mukaan paremmin ei tätä seutuyhteistyötä olisi voinut käynnistää, valmistella ja kehittää.

Ylin seutuyhteistyön taso (ylin yhteinen taso) on seutuhallituksen päätöksenteko. Seutuhallitus kokoontuu noin 11 kertaa vuodessa ja siinä on 13 seudun johtavaa poliitikkoa mukana. Seutuhallitus käynnistää eri aihepiirejä koskevat seudulliset valmistelut, se saa raportoinnin niiden etenemisestä ja se hyväksyy valmisteluaineistot ja tekee niiden pohjalta esitykset seudun kunnille valmistelun esittämiksi eri operatiivisin tavoin toteutettaviksi yhteistyön askeliksi.

Seutuhallitukselle asioita valmistelee seudun kuntajohtajakokous. Se on kokoontunut noin 23 kertaa vuodessa ja siinä on 11 jäsentä kuntajohtajia ja muita johtavia viranhaltijoita. Kuntajohtajakokous saa valmistelussa olevista asioista väliaikatieitoja ja se johtaa asioiden valmistelua seututoimistossa, työryhmissä ja hankkeissa.

Aihepiirien valmistelussa ovat keskeisessä asemassa kuntien viranhaltijoista koostuvat työryhmät. Pysyviä työryhmiä on ainakin viisi ja niillä on omia alaryhmiään. Näissä on kussakin kymmenkunta jäsentä. Työryhmät kokoontuvat aihepiirin valmistelun aktiivisuudesta riippuen.

Valmistelua pitää käynnissä ja tukee seututoimisto. Sen talousarvio on noin miljoonan euron suuruusluokassa vuosittain. Seututoimistoa johtaa seutujohtaja.

Seutuyhteistyön tavoitteiden saavuttaminen on riippuvista paitsi edellä kuvatun seutuyhteistyön sisäisestä tehokkuudesta, niin kuntien viimekätisestä päätöksenteosta seutuyhteistyössä valmisteltuihin esityksiin nähden. Keskeinen vaihe on seudun kunnilta pyydettävät lausunnot ennen kuin seutuhallitus tekee lopullisen esityksensä seudun kunnille. Lausuntovaihe muodostaa tietyllä tavalla edestakaisin liikuvan osan seudun päätöksenteossa. On esimerkkejä, joissa seutuhallituksen käynnistämästä valmistelusta on ollut tulossa pitkälle menevä esitys seudun yhteistyön tiivistämiseksi jossakin aihepiirissä. Seudun kuntien lausuntojen perustella on sitten palattu tavoitteenasettelussa vähäisempään yhdessä tekemisen malliin. Seudun kunnissa kuntatasolla näkemys yhdessä seudullisesti tehtävän toiminnan laajuudesta on näissä kohdin osoittautunut erilaiseksi, vähemmän yhteistä tekemistä kannattavaksi kuin seutuhallituksen johdolla alunperin tehty valmistelu.

Tämä edestakaisuuden elementti varmistaa seudun kuntien sitoutumisen sitten niihin päätöksiin, joita lopulta seutuhallituksen kautta niille esitetään. Seutuyhteistyön näkökulmasta se voi näyttäytyä turhauttavana ja valmisteluun käytetty resurssi hukkaan heitettyä. Kunnat tunnustavat nykyisin yleisesti, että ne ovat seudullisesti samassa veneessä. Kuitenkin seudullisen yhteistyön konkreettinen kehitys on ollut hyvin hidasta.

Seutuyhteistyötä voi tästä näkökulmasta pitää raskaana, byrokraattisena tapana, saada aikaan ne tulokset, joita sillä on saavutettu. Kuitenkin seutuyhteistyö on sijoitettava aikaansa. Suuriin kaupunkiseutuihin nähden Tampereen seutu on ollut yksi edelläkävijöistä näin systemaattisen seudullisen yhteistyön käynnistäjänä, kartoittajana (palvelut) ja toteuttajana (MAL, elinkeinopolitiikka). Keihäänkärkinä tuloksista voidaan nostaa esiin MAL-rakennesuunnitelma, joukkoliikennelautakunta (operatiivinen yhteistyöelin) ja Tredea (operatiivinen yhteistyöelin). Haastatteluissa ja kyselyssä ylivoimainen enemmistö edusti näkemystä, että seutuyhteistyö oikeuttaa siihen käytetyt panokset, koska tällä tavoin luodaan pohjaa tulevaan, luodaan luottamusta ja panokset ovat investoinnin luonteisia tulevaisuuden yhteistyötä silmällä pitäen. Voisi sanoa, että puuhun on kiivettävä tyvestä.

Kuitenkin vastaava vertailu kuin edellä tehtiin suuriin kaupunkiseutuihin, voidaan tehdä seutuyhteistyön etenemiseen erityisesti palveluissa ja elinkeinopolitiikassa pienemmillä kaupunkiseuduilla. Näillä seuduilla MAL-yhteistyö ei olekaan ollut sellainen haaste kuin suurimmilla seuduilla (PARAS-hankkeen niiden ongelmiin kohdentama huomio). Muilla seuduilla on runsaasti kokemuksia kattavasta voimavarojen komisiasta seudullisesti yhteen palveluissa ja elinkeinopolitiikassa (Jyväskylän kokemukset ennen kuntaliitosta, monien seutuyhteistyöhankkeiden kokemukset, mm. Pieksämäen, Forssan seudun, Kouvolan seudun ja Hämeenlinnan seudun kokemukset ennen kuntaliitosta). Tässä katsannossa voidaan hyväksyä,

että alkuvaiheen yhteistyötä on viritetty ja siihen on investoitu kuvatulla tavalla. Sama resurssien käytön malli ei kuitenkaan ole perusteltu tulevaisuudessa, vaan jos tulevaisuudessakin aiotaan todeta yhteistyöhön käytettyjen panosten olevan oikeutettuja, tulospuolelle on jatkossa saatava konkreettisia tuloksia. Tulevaisuudessa ei voida vedota siihen, miten tämä resurssien käyttö luo luottamusta ja on investoinnin kaltainen tulevaisuutta silmällä pitäen. Tulevaisuudessa pitää saada lisää tuloksia jo sisällä olevasta investoinnista.

6 Tulevat kehittämisvaihtoehdot

Merkittävän kriteeristön yhteistyön riittävyydelle tulevaisuudessa hahmotteli VM:n työryhmä otsikolla Toimiva kaupunkiseutu - kuntalaisten, kuntien ja seudun etu (pj. prof. Pentti Meklin).

Toimivalla kaupunkiseudulla:

1. Kaupunkiseudun elinvoimaisuus mahdollistaa laajempaa positiivista kehitystä
2. Maankäytön ja siitä seuraavan asutuksen, elinkeinojen sijoittaminen, liikenteen järjestelyt tapahtuvat koko kaupunkiseudun kehityksen näkökulmasta
3. Elinkeinopolitiikka mahdollistaa nopeisiin muutoksiin reagoimisen, mutta samalla on kaupunkiseudun edun huomioon ottavaa
4. Julkiset palvelut järjestetään tehokkaasti koko alueelle
5. Pystytään ehkäisemään valikoivan muuttoliikkeen ja asuinalueiden erilaistumisen mahdolliset haittavaikutukset

Edellä olevista 2, 3 ja 4 ovat olleet mukana tässä tehdyn arvioinnin kohteina ja kohta 5 on mainittu tulevaisuuden haasteena. Mainitun työryhmän kirjaukset korostavat, että tulevaisuudessa näissä teemoissa, jotka ovat jo myös Tampereen seutuyhteistyön tavoitteina, tulisi päästä tavoitteenasetteluissa vielä pitemmälle, lähelle täydellistä voimavarojen kokoamista. Uutena vaatimuksena - ja tulevaisuudessa ratkaisua vaativana yhä polttavampana kaupunkien ja kaupunkiseutujen ongelmana - seutuyhteistyön riittävyydelle on seudun sisäisen valikoivan muuttoliikkeen ja asuinalueiden haitallisen erilaistumisen ongelmien ehkäiseminen.

Arvioinnissa tarkastellaan, miten realistista on tiivistää Tampereen seudun seutuyhteistyötä vastaamaan näitä toimintaympäristön muutoksen aiheuttamia yhteistyön syventämisen ja lisäämisen vaatimuksia. Tässä kohtaa otetaan huomioon arvioinnin esiin tuomat esteet jo nyt asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle sekä tavoitteen saavuttamisen aiheuttamat muutos- ja yhteistyökustannukset, ongelmat jne.

Ehdotukset kaupunkiseudun kuntien yhteistyön kehittämiseksi

Lopuksi arvioinnissa luonnostellaan malli riittävästä yhteistyöstä Tampereen seudulle. Meklinin raportin mukaan kaupunkiseudun tulee tehdä tiivistä yhteistyötä seuraavilla osa-alueilla:

- yhteistyö maankäytön suunnittelussa sekä yhteisen yleiskaavan ja sen toteuttamissuunnitelman laatiminen
- yhteinen vastuu seudun asuntopolitiikasta sekä laadittava seudullinen asuntopolitiikkaohjelma
- kuntien tulisi keskenään sopia tasaavasta rahoituksesta ongelmallisempien alueiden kohentamiseen ja syrjäytymisen ehkäisemiseen
- laadittava seudun yhteinen joukkoliikenne- sekä liikennejärjestelmäsuunnitelma sekä perustaa organisaatio toteuttamaan suunnitelmaa
- yhteinen elinkeinostrategia, yhteinen visio ja toiminta-ajatus sekä yhteinen elinkeinopolitiikka

- yhteistyö julkisten palvelujen järjestämisessä silloin kun se palvelee koko kaupunkiseudun etua.

Arviointiryhmän näkemyksen mukaan tulevaisuudessa riittävän yhteistyön malli sisältää seuraavat asiat:

1. Lisääntyvässä määrin yhteisiä palveluita (henkilöstö yhteisen johdon alaisuudessa, palveluverkot suunnitellaan tiiviissä yhteydessä yhteiseen MAL-suunnitteluun ja palveluverkkojen tarkastelussa haetaan tuottavuushyödyt koko alueen näkökulmasta),
 1. yhteinen perusterveydenhuolto...
2. MAL-asioissa, maankäyttöpolitiikassa ja toteuttamisen ohjauksessa yhteinen päätöksenteko kuten joukkoliikennelautakunta ja välittömästi sitovuutta sopimuksellisuuden avulla (aiesopimus valtion kanssa), mikä lisää sitovuutta kuntiin nähden rakennesuunnitelman toteuttamisessa
3. elinkeinopolitiikassa kokonaan yhteinen elinkeinopolitiikka, elinkeinokehityksen asiantuntemusta kehitetään, erikoistetaan ja käytetään koko alueen kehityksen näkökulmasta MAL-yhteistyöhön liittyen alueen työpaikka-alueet profiloitamaan ja niitä toteutetaan koko alueen näkökulmasta
4. varautuminen segregoation haittojen yhteiseen ennaltaehkäisyyn, yhteinen rahoitus positiivisiin erityistoimiin, jotka voivat olla riittävästi resursoituja seudullisia projekteja seudun vastineena valtiovalan kaupunkipolitiikan osana kehittämään sosiaalisen eheyden kaupunkisopimuksiin.

Arviointiryhmä tarkasteli ja arvioi seuraavat tavat toteuttaa nämä vaatimukset:

0. seutuyhteistyön nykytaso ei toteuta vaatimuksia
 1. sektoreittainen yhteistyömalli, jossa siirtymävaiheen ajan Tampereen seudun kuntayhtymä vastaa mallin valmistelusta
 2. Koottu seutuhallinnon malli
 3. Kaupunkiseudun kuntien yhteen liittäminen

Koska nykyisen yhteistyömallin jatkaminen sinällään ei täytyä tulevaisuuden haasteiden asettamia vaatimuksia, se on nimetty nollavaihtoehdoksi ja sitä ei jatkossa käsitellä.

6.1 Malli 1: Erikoistuneet seudulliset palvelut ja kaupunkiseudun kuntayhtymän vahvistettu valmisteluvastuu

Sektoreittaisen yhteistyön tiivistäminen ja kaupunkiseudun kuntayhtymän vahvistettu valmisteluvastuu siihen liittyen merkitsee tulevaisuuden haasteisiin vastaamista yhteistyötä tiivistävän prosessin kautta.

Prosessin, jonka valmisteluvastuu ja sitä koskeva mandaatti pitäisi vahvistaa kaupunkiseudun kuntayhtymälle, avainkohdat olisivat:

1. Sitoutuminen tiivistyvään strategiseen palveluyhteistyöhön koko seudulla (lisääntyvässä määrin yhteisiä palveluita, ensimmäisenä yhteiset perusterveydenhuollon palvelut, jatkossa lisää, jotta tuottavuushyödyt yhteisesti tarkasteltavista palveluverkoista ja yhteisen johdon alaisuudessa toimivasta henkilöstöstä varmistetaan); merkitsee muutosta nykyiseen vaihteleviin kombinaatioin tehtävään verkostomaisen yhteistyöhön
2. Sitoutuminen MAL-yhteistyön syventämiseen. Sopimus siitä, että tarvittavaa nopean aikavälin koordinaation tiivistämistä ja sitoutumista varten luodaan aiempaa jämäkempi ja eheyttävämpi rakennemalli 2.0. Sopimuksellisuutta vahvistetaan ja seuranta- ja seuraamusjärjestelmästä sovietaan.
3. Elinkeinopolitiikan yhteistyötä tiivistetään aluksi varmistaen strategisten suurten työpaikka-alueiden toteutumisedellytykset alueita profiloivalla tavalla MAL-yhteistyöhön liittyen; lisääntyvässä määrin luovutaan kuntakohtaisesta elinkeinopolitiikasta ja siirretään elinkeinokehityksen inhimilliset voimavarat koko seudun näkökulmasta käytettäväksi, kehitettäväksi ja erikoistettaviksi.
4. Sitoudutaan vastaamaan asuinalueiden sosiaalekonomisen aseman erilaistumisen aiheuttamiin ongelmiin yhteisellä taakanjaolla muutenkin kuin väkisin pyrkimällä uuden asuntotuotannon

hallintamuodon mukaiseen vastuun tasaamiseen. Hallintamuodon mukainen sekoittamisen periaate on yhä tärkeä, mutta ei riittävä suurella kaupunkiseudulla.

Prosessiin sitoutuminen on tietyllä tavalla sen tunnustamista, että pitemmälle menevään askeleeseen ei olla valmiita. Parempi lyhyt askel kuin ei askelta ollenkaan. Ongelmana on sitoutuminen ja epätasapaino koko seutua koskevien tavoitteiden ja yhteistyön kuntienvälisen luonteen välillä. Kuten raportissa mainitaan hyvin tiiviillä seudulla (jollainen Tampereen seutu on) yhteistyön kuntienvälisyys alkaa tuottaa haittoja, tämä taso ei enää vastaa seudun todellisuutta.

Erikoistuneet seudulliset palvelut ja kaupunkiseudun kuntayhtymän vahvistettu valmisteluvastuu

Vahvuudet	Heikkoudet ja ongelmat
1. Seudun näkökulmasta askel eteenpäin 2. Toteuttaa nykyisen kaltaisia tavoitteita 3. Vähittäisen muutoksen turvallisuus ja hyväksyttävyyys 4. Onnistuminen mahdollista, jos hyvää tahtoa	1. Ei täytä tulevaisuuden haasteiden vaatimuksia 2. Sektorikohtaisuus, ei kokonaisuuden hallintaa 3. Johtamisjärjestelmän monimutkaisuus = transaktiokustannuksia 4. Ei päätöksentekorakennetta, joka turvaisi onnistumisen

6.2 Malli 2: Koottu seutuhallinto ja seudullinen demokratia

Kootun seutuhallinnon ja seudullisen demokratian mallilla tarkoitetaan kaksiportaista hallintomallia kaupunkiseudulle:

- vaaleilla valittu seutuhallinto,
- sillä oma rahoituslähde (ainakin osa verotulosta kootaan ja käytetään seudun tasolla, näin muodostuu tasaava järjestelmä) ja
- seutudemokratialle määritellyt omat tehtävät, ainakin MAL-tehtävät, seudullisesti järjestettyjen palveluiden ohjaus ja rahoitus sekä varautuminen segregaaion haittojen ehkäisyyn seudullisesti,

Koottu seutuhallinto vastaa tässä raportissa kaupunkiseuduille tulevaisuudessa tuleviin haasteisiin. Se kykenee ottamaan kaikki samat tehtävät kuin kuntien yhteen liittäminenkin.

1. Palvelutuotantoa kootaan seudullisesti, vaikka erillisiin operatiivisiin yksiköihin, mutta niiden ohjaus voidaan toteuttaa järkevästi ja yhtenäisellä alueella keskinäisiä synergioita ja yhteyttä MAL-suunnitteluun korostaen.
2. Aloitetaan yhteisen strategisen oikeusvaikutteisen yleiskaavan laatiminen. Osoitetaan yhteisestä yleiskaavasta päättäminen kootun seutuhallinnon demokratialle. Yleiskaavaprosessin käynnistäminen tukee myös välittömästi tarvittavia toimia ja sitovuuden lisäämistä sopimuksellisesti. Myös toteuttamisen ohjelmointi ja seuranta osoitetaan seutuhallinnon tehtäväksi. Yhteinen visio lopputuloksesta varmistaa eheyttäviä tuloksia.

3. Yhteinen elinkeinopolitiikka omassa operatiivisessa elimessään (Tredea), tiiviissä yhteistyössä MAL-valmistelun ja rakennesuunnitelman toteuttamisen kanssa
4. Osoitetaan seutuhallinnolle osuus verotuloista (jokin osuus laskennallisesta verotulosta siten, että veroja keräävät kunnat osallistuvat kustannuksiin taloudellisen kantokykynsä mukaan; seutuhallinnon rahoitus mahdollistaa segregaaion haittoja ennaltaehkäisevät toimet, mm. palvelujen ja asuinalueiden kohentamisen positiiviset erityistoimet ongelmallisilla alueilla, toteutuu siis seudun sisäinen tasaava järjestelmä).

Ongelmana mallissa on hallinnontasojen päällekkäisyys. Kaikki ne asiat, jotka perustelevat erillisten kuntien säilyttämistä, ovat monilta osin poistuneet. Jos suuri osa palveluista toteutetaan seudullisesti, maankäyttöpolitiikka on seudullista ja elinkeinokehittäminen tapahtuu seudun näkökulmasta ja seudun sisällä on tasaava mekanismi, ainoastaan nykyisissä kunnissa toteutuva lähidemokratia voi puoltaa päällekkäistä hallintoa. Mutta eikö kuntien ylläpitäminen ”tyhjinä kuorina”, kun tosiasiallinen päätösvalta on muualla, ole tarpeetonta ja lähidemokratian ja asukas- / asiakasosallistumisen voi hoitaa muulla tavoin, kuten kuntarakennemuutoksen mallissa seuraavassa.

Koottu seutuhallinto ja seudullinen demokratia

Vahvuudet	Heikkoudet ja ongelmat
1. Toteuttaa kokonaisuuden näkökulman 2. Mahdollistaa nykyistä kunni-anhimoisemmat tavoitteet 3. Vastaa tulevaisuuden haasteisiin 4. Parantaa sektoreiden ohjautumista yhteistyöhön 5. Turvaa lähidemokratiaa säilyttämällä nykyisten kuntien päätöksenteon osissa asioita	1. Kaksiportainen demokratia, riippuen työnjaosta toinen voi jäädä näennäiseksi 2. Rajapinnat tasojen välillä = transaktiokustannuksia, konfliktin mahdollisuus 3. Johtamisjärjestelmän monimutkaisuus 4. Resurssien jako 5. Yhteys kuntalaisiin

6.3 Malli 3: Kuntarakennemuutos ja uuden kunnan perustaminen

Selkein tapa vastata haasteisiin on kuntien yhteen liittäminen. Tämä vaihtoehto sulkee sisäänsä kaikki edellä tarpeellisiksi kuvatut ulottuvuudet ja toteuttaa niitä ohjaavan välittömän kuntademokratian. Kuntaliitosvaihtoehtoon on liitettävä lähidemokratian ja asukas- / asiakasosallistumisen mekanismien kehittäminen.

Kuntarakennemuutoksen vaihtoehdossa, mutta myös muissa ratkaisuissa, joissa perustetaan koko seudun yhteisiä palveluorganisaatioita, on pyrittävä omaksumaan seudun nykyistä käytännöistä kuhunkin tehtävään parhaat käytännöt. Eri kunnissa on omia ylpeyden aiheitaan paluiden ohjauksessa, tilaaja-tuottaja-menettelyn soveltamisessa, tuottavuuden parantamisessa, kannustimissa jne. Eri kuntien käytännöistä on sulautettava parhaat toimintamallit eri tasoille. On ymmärrettävää, että esimerkiksi kuntien henkilöstö tuntee epävarmuutta omasta asemastaan ja pelkää niiden käytäntöjen puolesta, joita se on oppinut pitämään hyvinä. Onkin korostettava, että kysymys on uuden kunnan rakentamisprosessista.

Kuntarakennemuutos ja uuden kunnan perustaminen

Vahvuudet	Heikkoudet ja ongelmat
1. Toteuttaa kokonaisuuden näkökulman 2. Kokonaisuuden ohjauksen toteutuminen välittömällä kunnallisella demokratialla 3. Ei haitallisia rajapintoja sektoreiden eikä tasojen kesken 4. Kilpailukyvyn kehittäminen voimavarojen strategisen keskittämisen keinoin 5. Yhteisvastuu 6. Asioiden hallinta ja elinpiirit vastaavat toisiaan 7. Vahva sopimuskumppani valtion kanssa esim. seudun joukkoliikenteen turvaamiseksi 8. Selkeä 9. Lähi-/asukas-/asiakasohjauksen kehittämismahdollisuus	1. Lähi-/asukas-/asiakasohjauksen jääminen toteutumatta 2. Hyvin käytäntöjen jääminen hyödyntämättä 3. Elinvoiman kehittämisessä monopuolisuus unohtuu 4. Heikot unohdetaan, segregatio vahvistuu 5. Sopimistarpeet valtion kanssa eivät muutu esim. seudun joukkoliikenteen turvaamiseksi 6. Mahdollistaa, muttei takaa hyviä ratkaisuja, kuitenkin kannustin kokonaisuuden kannalta hyviin ratkaisuihin on 7. Yhteys kuntalaisiin

7 Johtopäätökset ja yhteenveto

Arviointiryhmän mukaan Tampereen seutu on seutuyhteistyössään edennyt erittäin pitkälle. Seutuyhteistyö toimii kuitenkin kuntien päätöksenteon ehdoilla, mikä toisinaan aiheuttaa päätöksentekoprosessien pituutta tai tavoitteiden muuttamista kehittämishankkeiden valmistumisen hetkellä. Seutuyhteistyö koetaan kuitenkin erittäin toimivaksi kuntien näkökulmasta ja sen on koettu vahvistaneen luottamusta ja luoneen pohjaa tulevaan. Se on koettu investoinnin kaltaiseksi, jolloin sen arviointi nykytilan kustannus-hyöty -näkökulmasta koetaan merkityksettömäksi.

Seudun kuntien palveluyhteistyö on viime vuosina keskittynyt kehittämiseen sekä kaupunkiseudun yhteisten pelisääntöjen rakentamiseen. Varsinaisessa palvelutuotannossa yhteistyö ei ole vielä kovin syvää laajamittaisesti - sitä toteutuu eri asioissa eri kuntaryhmien kesken.

MAL-yhteistyön syventäminen voisi tuoda taloudellista hyötyä ja elinvoimaa seudulle. Tulevaisuuden tuottavuusvaatimukset ja kasvavat palvelutarpeet pakottavat kunnat miettimään taloudellisuutta ja tuottavuutta entistä tiukemmin omassa toiminnassaan. Myös PARAS-hankkeen ja kuntauudistuksen pohjalta erityisesti sosiaali- ja terveystoimen palveluiden tuotannon siirtämistä pohditaan yhtä kuntaa laajemmille väestöpohjille. Tästä syystä myös Tampereen seudun tulee aktiivisesti pohtia paras malli ylikunnallisten palveluiden tuotannolle.

Myös elinkeinojen kehittämisen voimavarat ovat aina niukkoja. Tiiviillä seudulla kuntien osin erillisen elinkeinopolitiikan (argumentti, että sopiva määrä kilpailua pitää virkeänä) järkevyys on kyseenalainen, kun sitä arvioidaan suhteessa voimien yhdistämisen tarjoamiin mahdollisuuksiin: erikoistumisen mahdollisuuksiin ja lisäponnistukseen työpaikka-alueiden profiloinnissa ja niiden yhdyskuntarakenteellisten edellytysten luomiseksi yhteydessä MAL-toteutukseen seudun kokonaisuuden näkökulmasta.

Vaikka tähän asti toteutettu seutuyhteistyö investointina tulevaan koetaankin hyödylliseksi, se ei tarkoita, että jatkossa voitaisiin toimia entiseen tapaan. Investoinnin on aika alkaa tuottaa lisääntyvässä määrin tuloksia.

Arviointiryhmä ehdottaa, että Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä päättää esittää seudun kunnille selvitystyön jatkamista kootun seutuhallinnon vaihtoehdon ja kuntarakennemuutosvaihtoehdon pohjalta niiden hyötyjä ja haittoja vertaillen. Vain näissä vaihtoehdoissa kyetään vastaamaan seudun tulevaisuuden haasteisiin.

LIITTEET

Liite 1: Avainhenkilöhaastattelut (27 kpl, yksi oli estynyt)

Mikko Ilkka
Heikki A. Ollila
Hannu Sipola
Päivi Söderström
Nina Lehtinen
Kari Löytty
Raija Nurminen
Tarja Marjamäki
Pasi Virtanen
Päivi Valkama
Jussi Järvinen
Kari Talasmäki
Markku Valkamo
Erkki Korkala
Irene Roivainen
Pekka Salmi
Sirkkaliisa Virtanen
Risto Laaksonen
Mikko Nurminen
Erkki Lehtomäki
Ilkka Ojala
Leena Viitasaari
Markku Männikkö
Ari Arvela
Seppo Reiskanen
Rauno Kesseli
Kari Virta

Liite 2: Valtuutetuille osoitetun kyselyn tulokset

Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyön arviointi

Tuloksia 21.3.2012

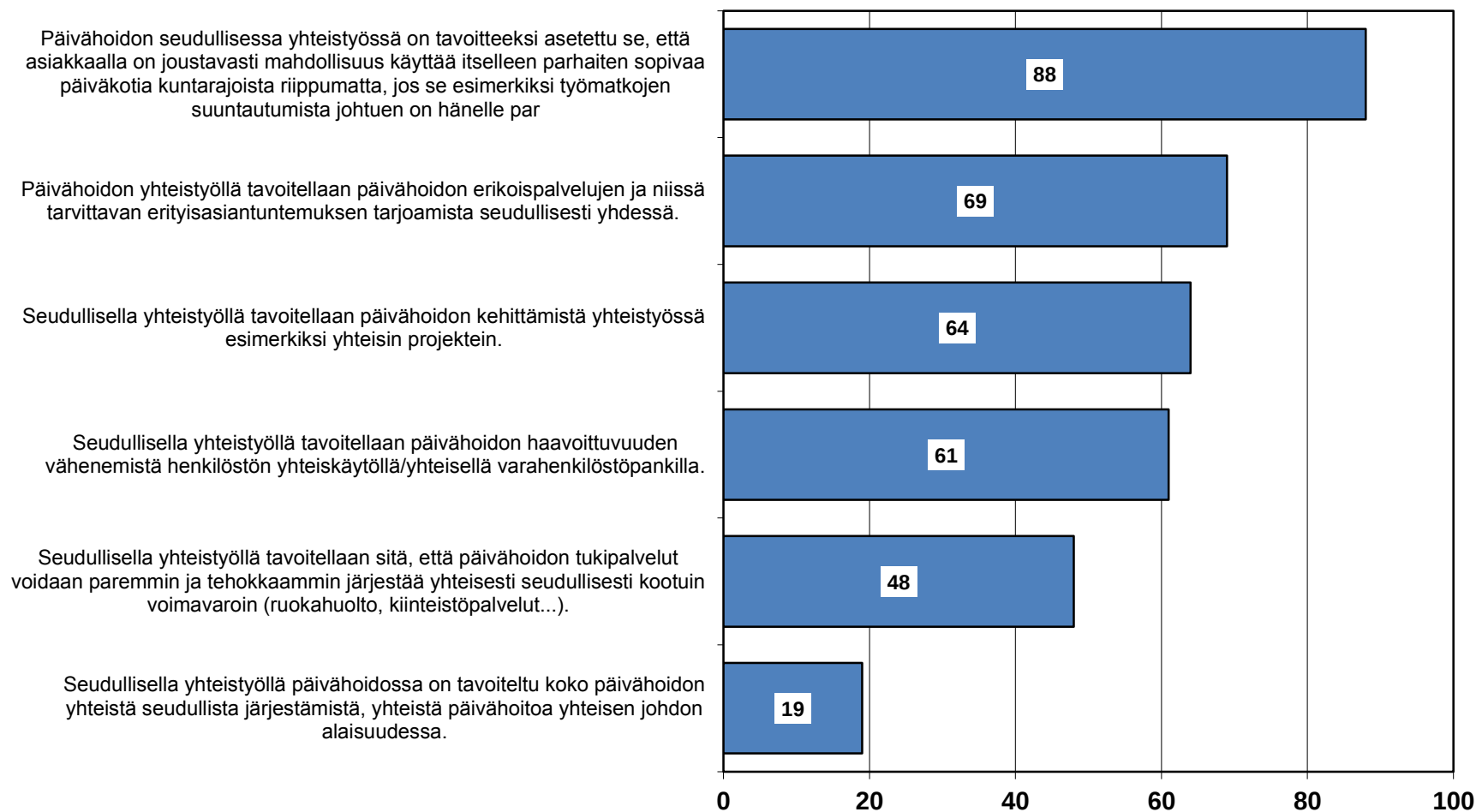
Vastaajan kotikunta:

	Vastaus	Lukumäärä	Prosentti	20%	40%	60%	80%	100%
1.	Kangasala	10	8,20%					
2.	Lempäälä	23	18,85%					
3.	Nokia	20	16,39%					
4.	Orivesi	10	8,20%					
5.	Pirkkala	18	14,75%					
6.	Tampere	15	12,30%					
7.	Vesilahti	11	9,02%					
8.	Ylöjärvi	15	12,30%					
	Yhteensä	122	100%					

Palveluyhteistyön tavoitteet,

Niiden osuus, jotka pitävät tavoitteita melko tai erittäin tärkeänä, %

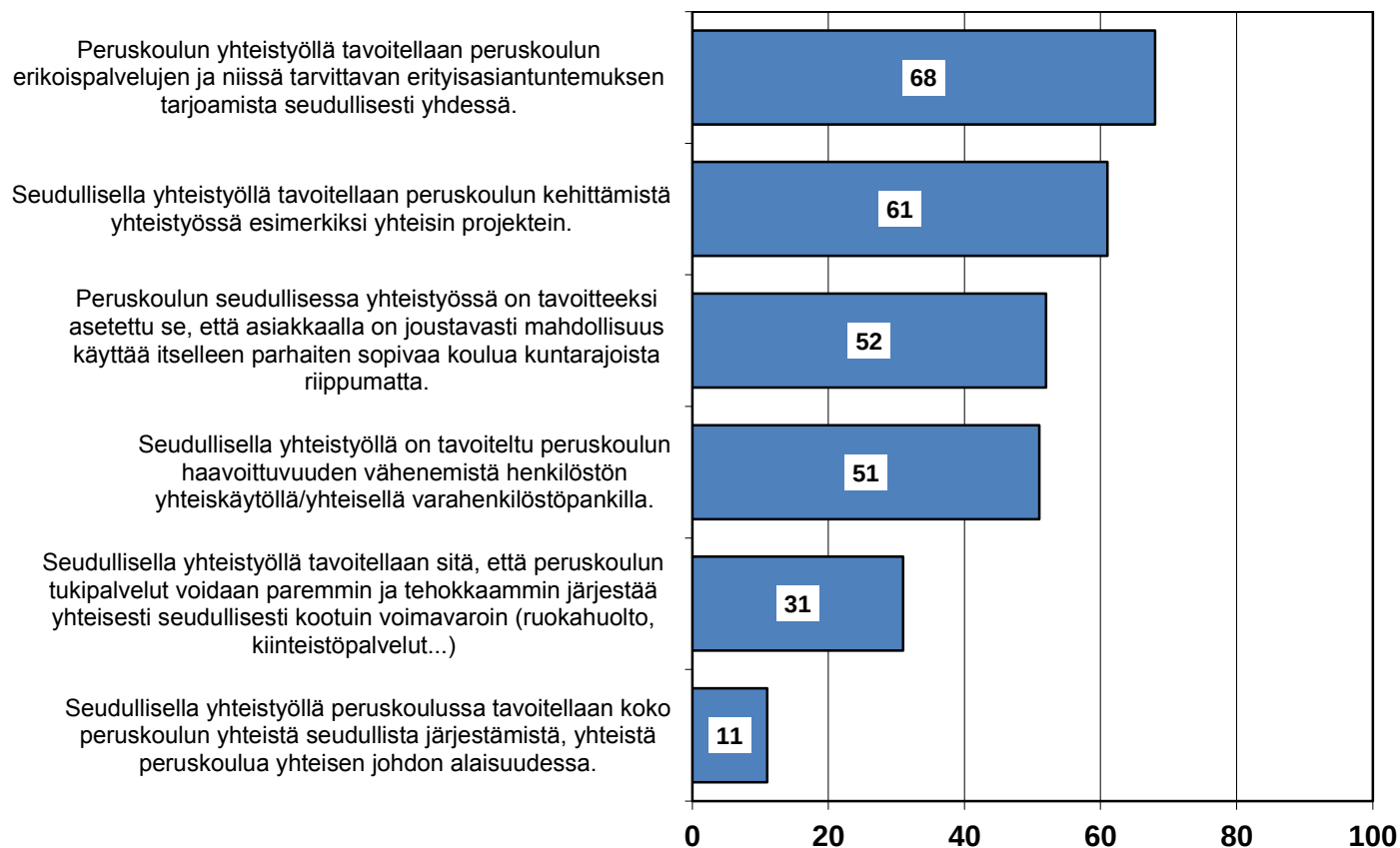
N=101-118



Kouluyhteistyön tavoitteet

Niiden osuus, jotka pitävät tavoitteita melko tai erittäin tärkeänä, %

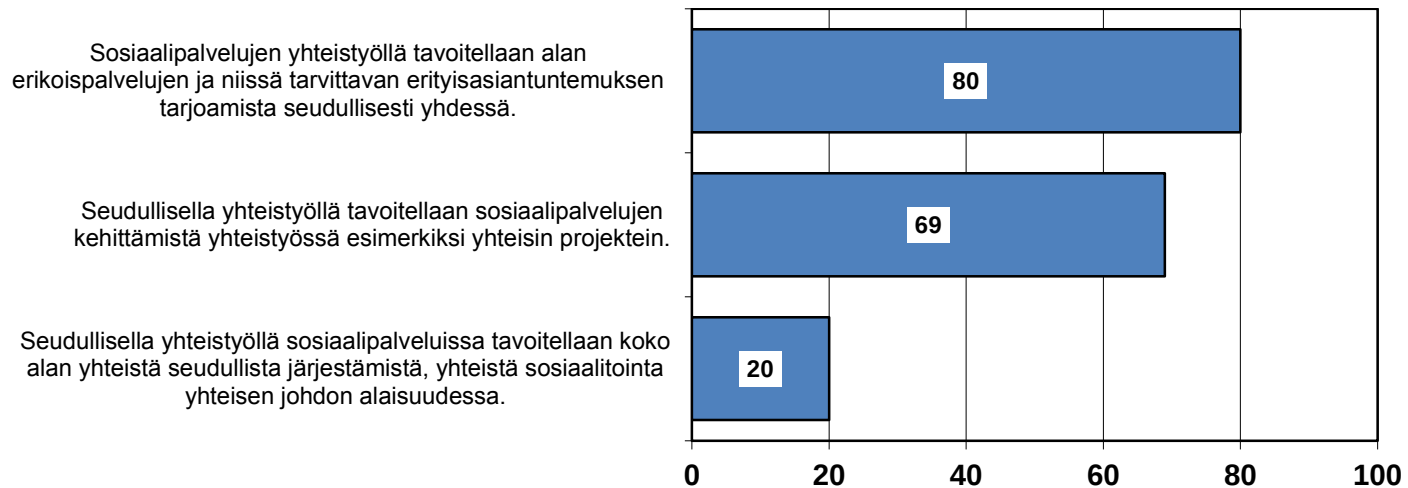
N=112-120



Sosiaalipalvelun yhteistyö

Niiden osuus, jotka pitävät tavoitteita melko tai erittäin tärkeänä, %

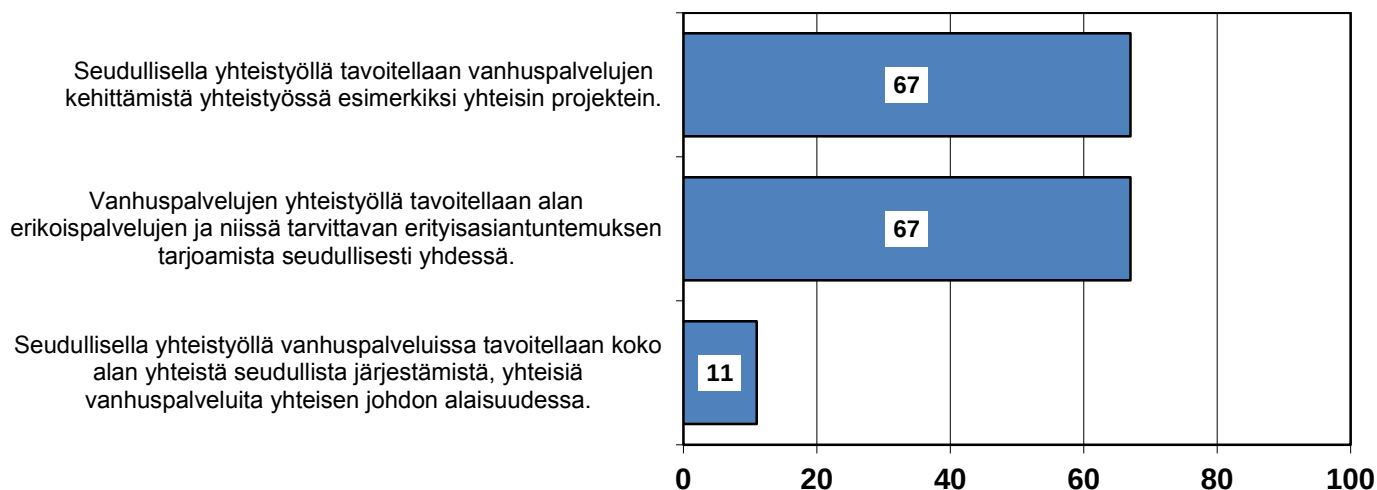
N=117-120



Vanhuspalvelujen yhteistyö

Niiden osuus, jotka pitävät tavoitteita melko tai erittäin tärkeänä, %

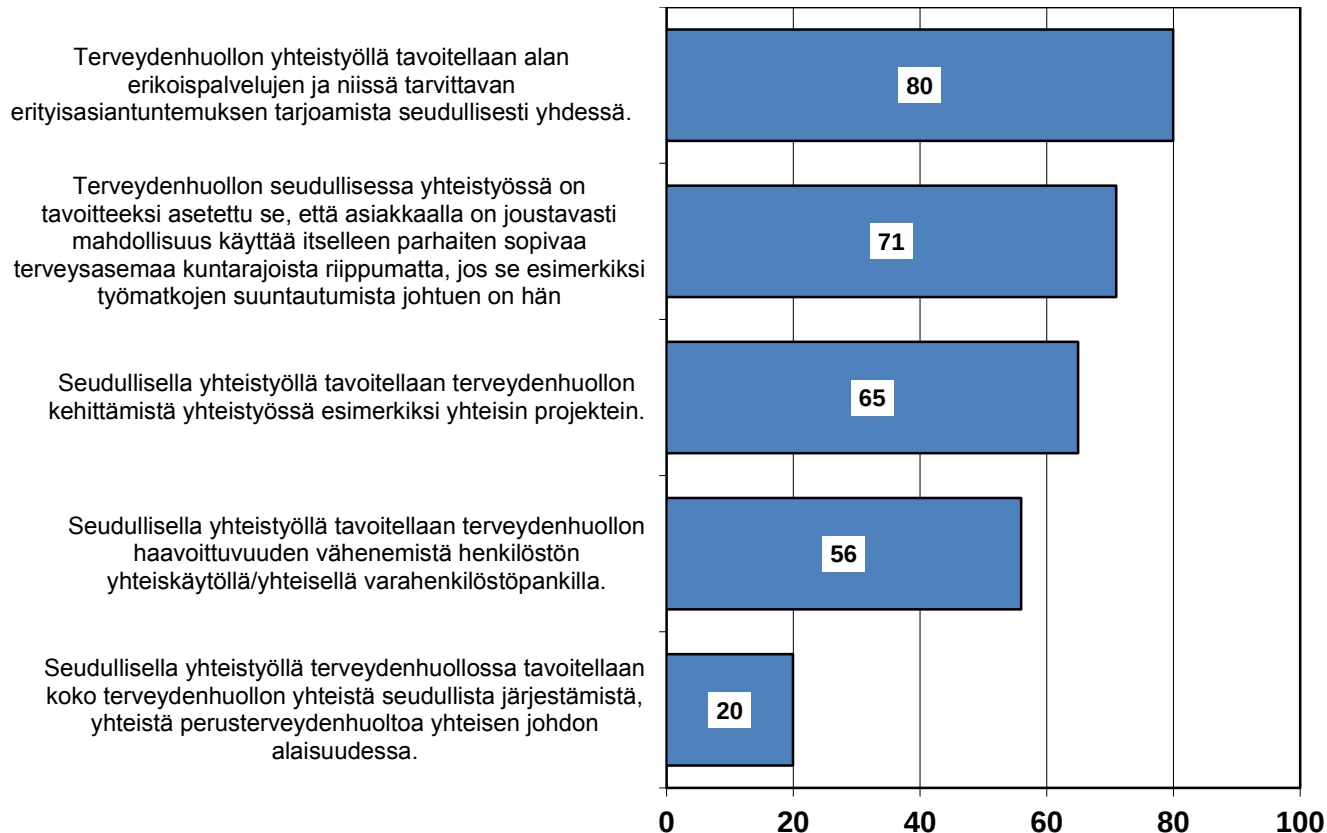
N=117-118



Terveydenhuollon yhteistyö

Niiden osuus, jotka pitävät tavoitteita melko tai erittäin tärkeänä, %

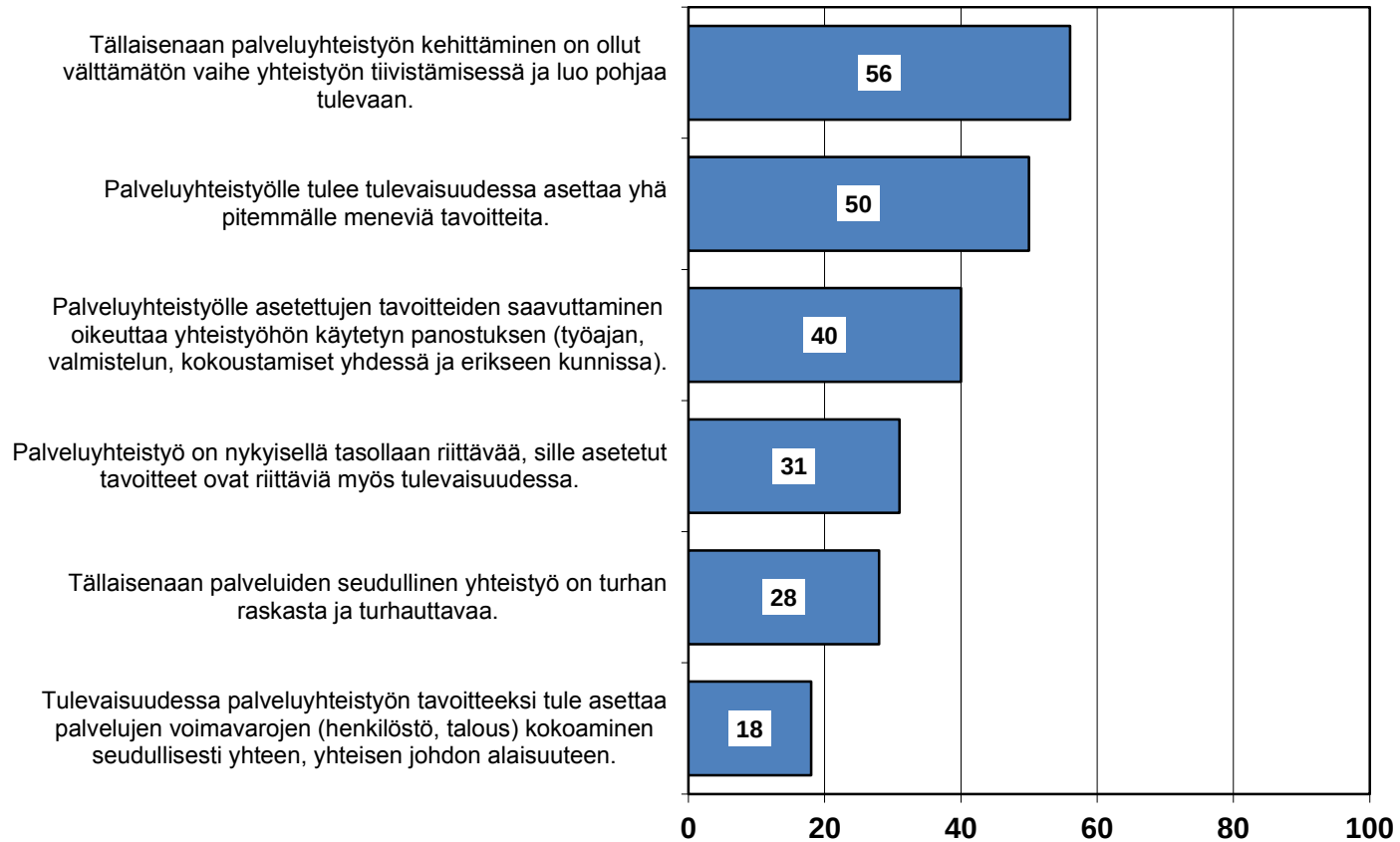
N=116-118



Palveluyhteistyö yleensä

Niiden osuus, jotka ovat samaa tai täysin samaa mieltä, %

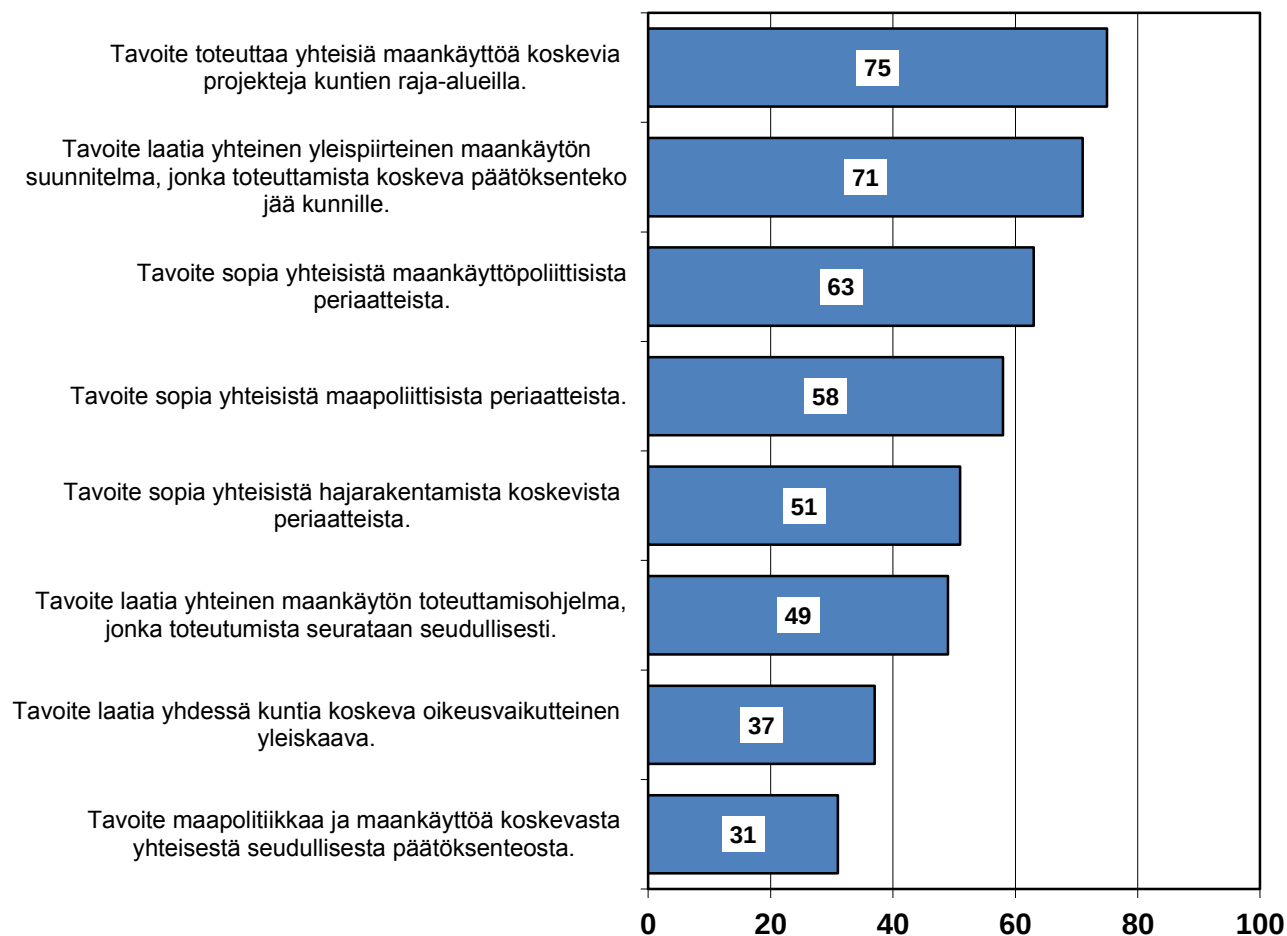
N=116-118



Maankäyttöpolitiikan tavoitteet

Niiden osuus, jotka pitävät tavoitteita melko tai erittäin tärkeänä, %

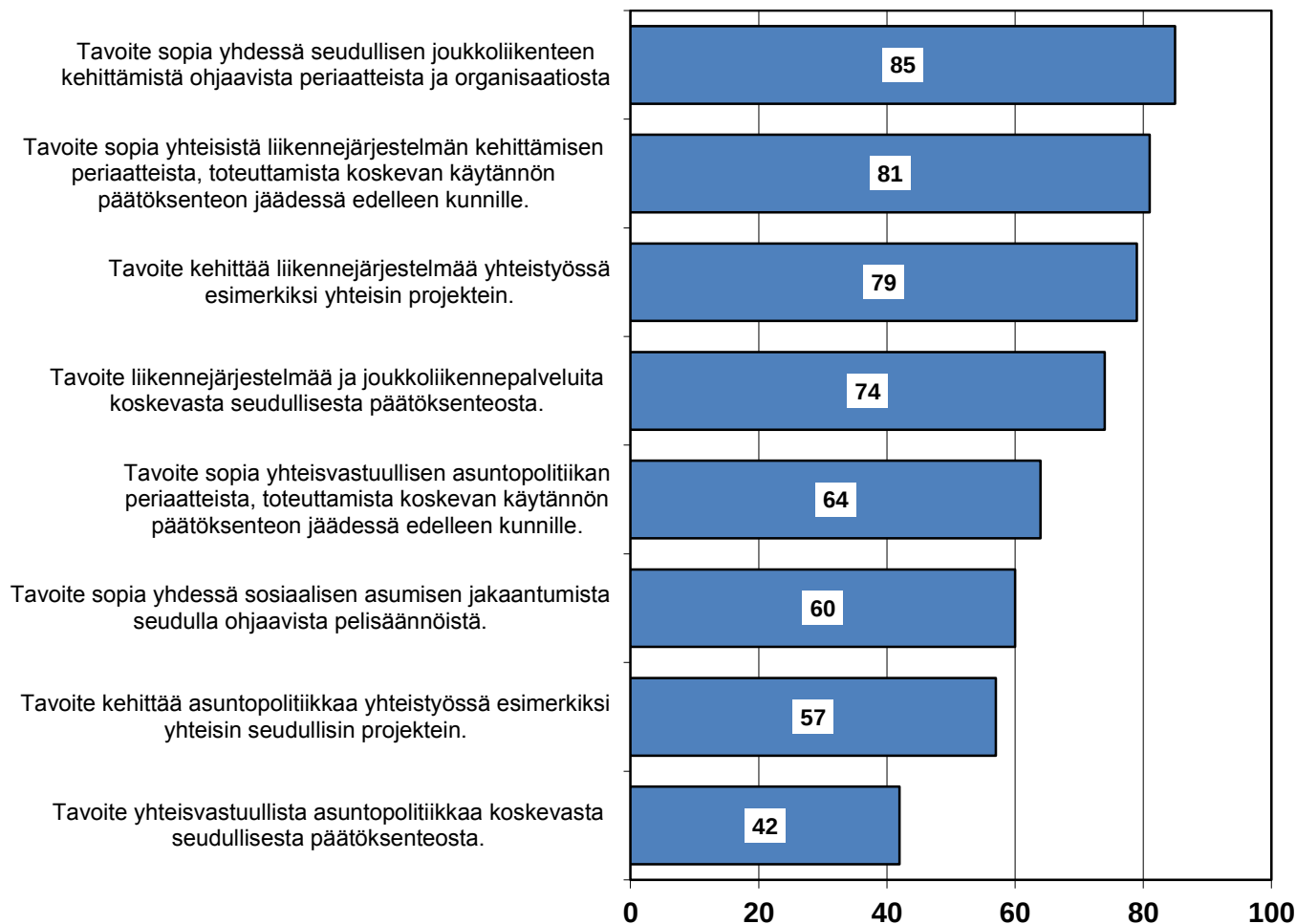
N=109-119



Maankäyttöpolitiikan tavoitteet

Niiden osuus, jotka pitävät tavoitteita melko tai erittäin tärkeänä, %

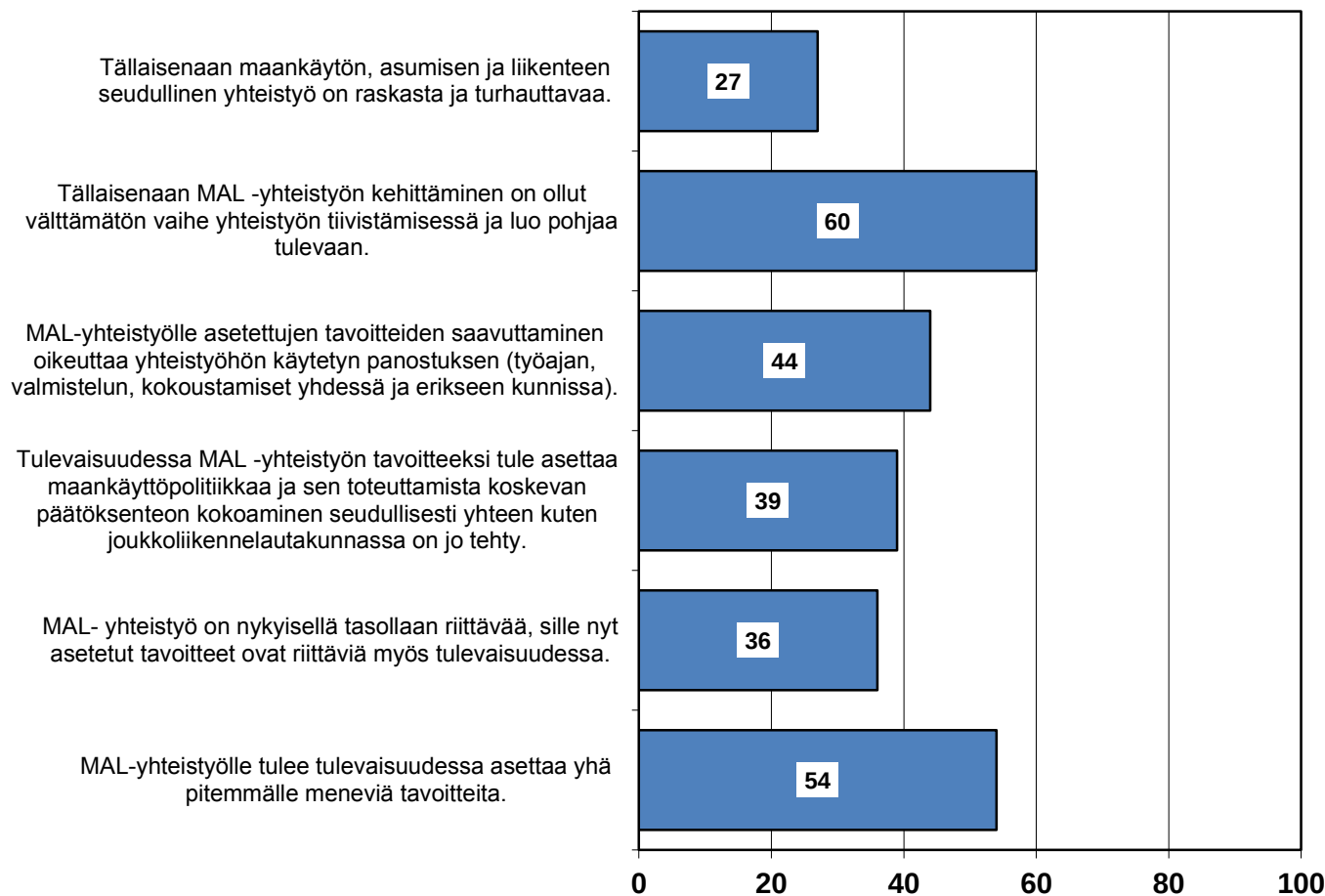
N=114-118



Maankäyttöpoliitiikka yleensä

Niiden osuus, jotka ovat samaa tai täysin samaa mieltä, %

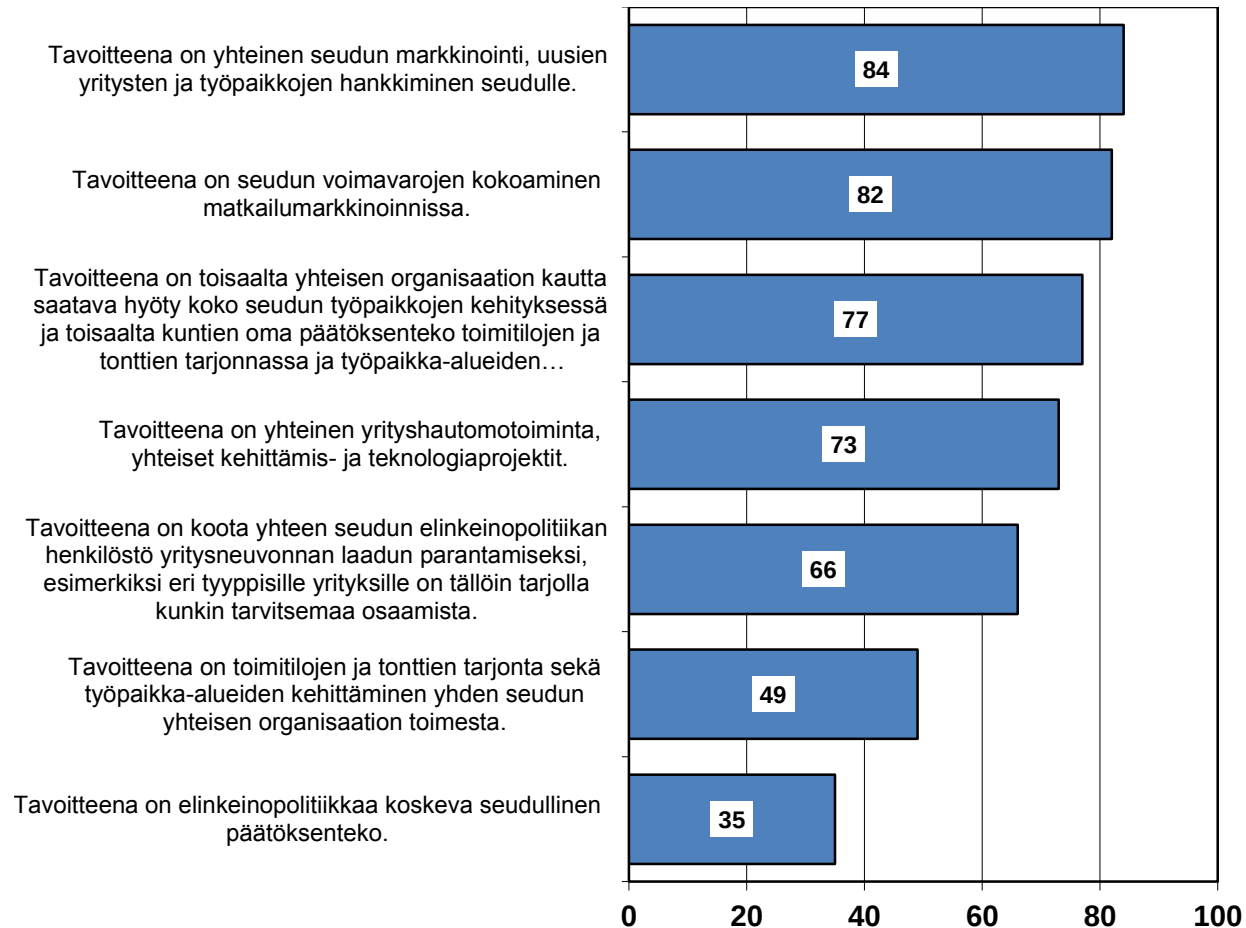
N=98-113



Elinkeinopolitiikan tavoitteet

Niiden osuus, jotka pitävät tavoitteita melko tai erittäin tärkeänä, %

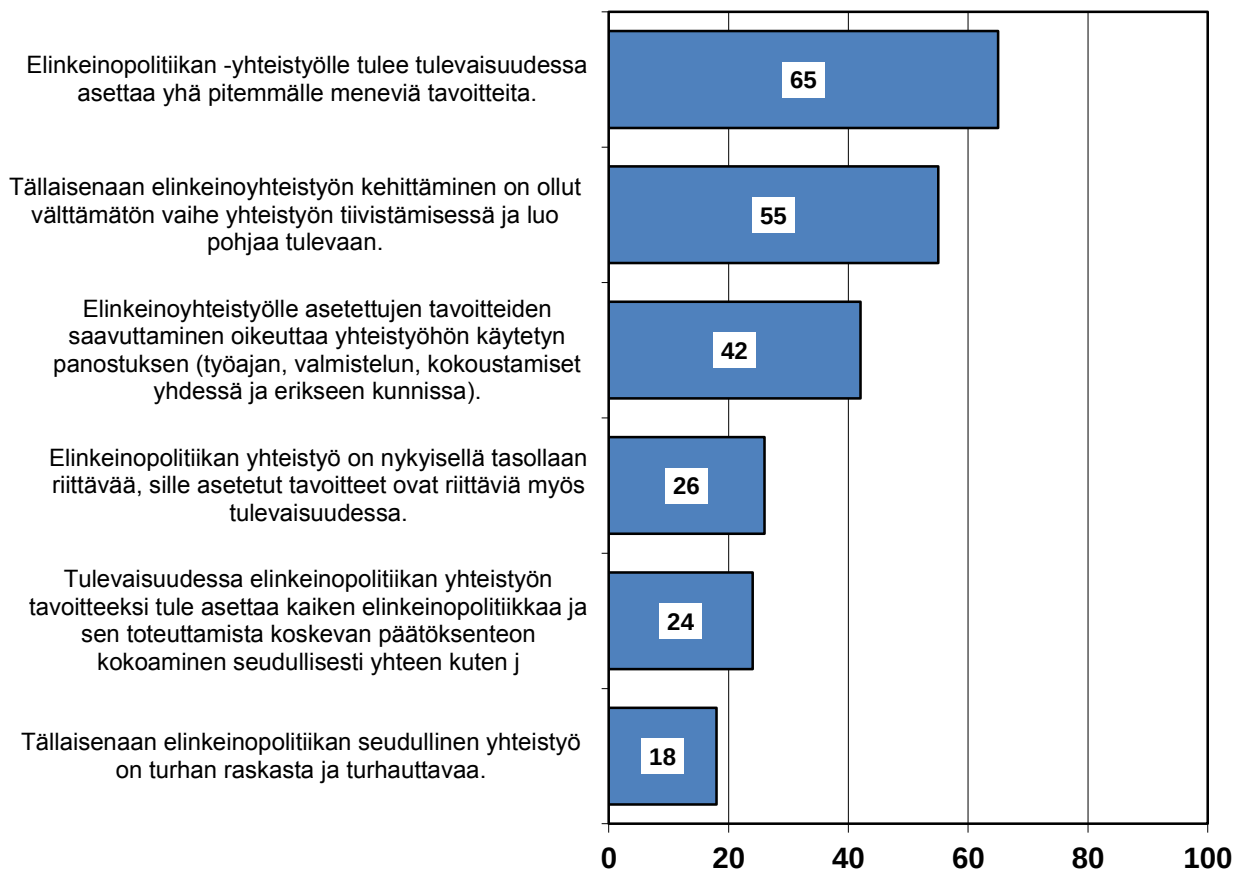
N=113-118



Elinkeinopolitiikan yhteiset tavoitteet tulevaisuudessa

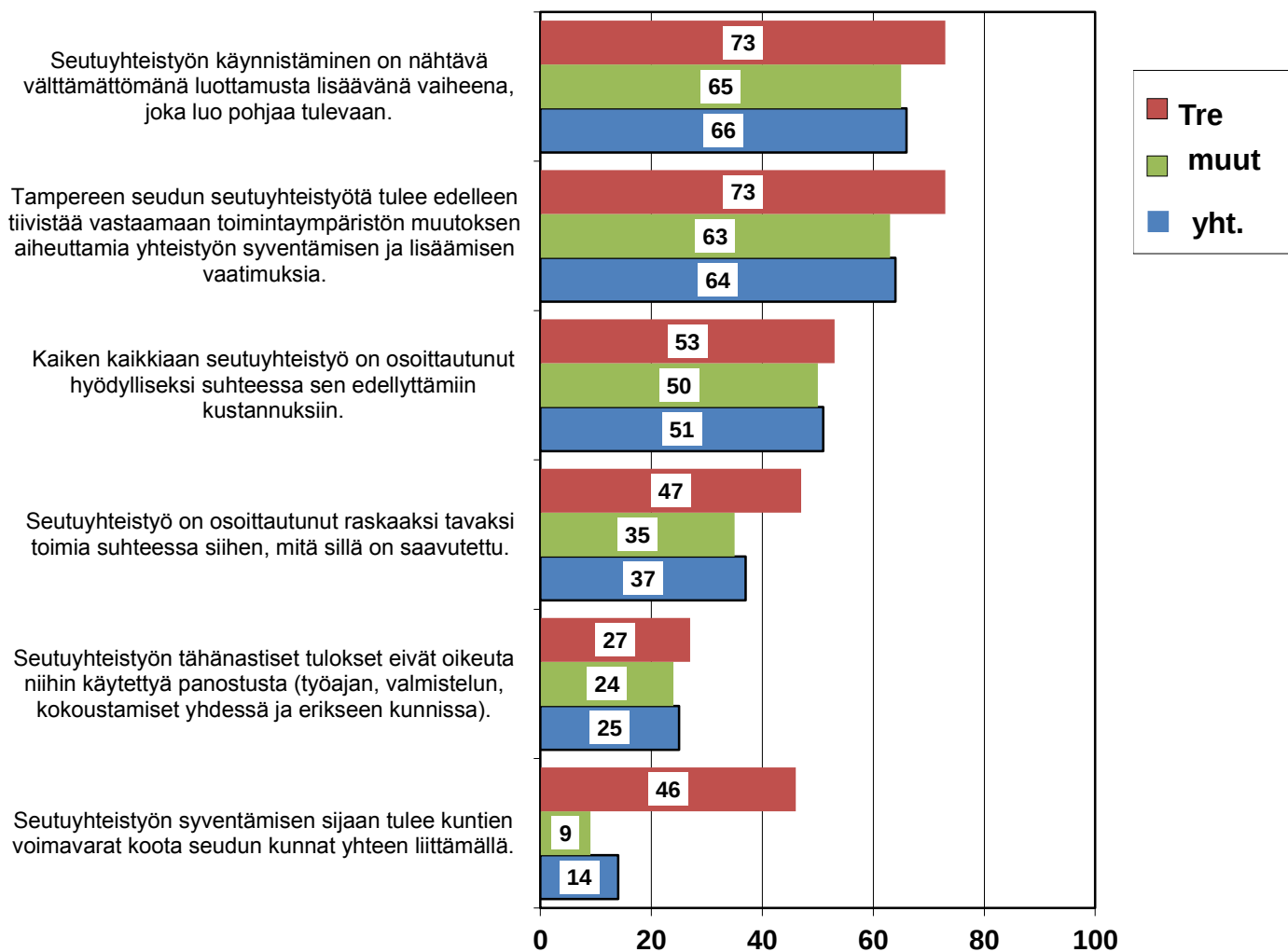
Niiden osuus, jotka ovat samaa tai täysin samaa mieltä, %

N=113-118



Koko seutuyhteistyö

Niiden osuus, jotka ovat samaa tai täysin samaa mieltä, %
yht. N=110-118



Liite 3: Syventävät haastattelut ja kuulemiset

Yli-Rajala, Juha, johtaja, Tampereen kaupunki

Auvinen Oskari, kansliapäällikkö Pirkkalan kunta

Eskonen Lasse, johtaja Tampereen kaupunki

Kankaala Kari, johtaja Tampereen kaupunki

Kuusisto Juha, kaupunginjohtaja Oriveden kaupunki

Mattila Tapani, kaupunginjohtaja, Nokian kaupunki

Mäkelä Jukka, kunnanjohtaja Kangasalan kunta,

Paloniemi Erkki, kunnanjohtaja Vesilahden kunta

Sivunen Pentti, kaupunginjohtaja Ylöjärven kaupunki

Viitasaari Olli, kunnanjohtaja Lempäälän kunta,

Nurminen, Päivi, seutujohtaja

Sammallahti, Juha, johtaja, Pirkanmaan ELY-keskus

Halme, Esa, maakuntajohtaja, Pirkanmaan liitto

TAMPEREEN KAUPUNKISEUDUN SEUTUYH-
TEISTYÖN JA SEN ARVIOINNIN REFLEKTOIN-
TI
NÄKÖKULMANA KAUPUNKISEUTUJEN
KEHITYS

Mari Vaattovaara

Kaupunkimaantieteen professori

Helsingin yliopisto

Johdanto

Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyön ja sen arvioinnin perustana on ollut pyrkimys analysoida seutuyhteistyötä ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Seudullisen yhteistyön tavoitteet ovat keskeisiä ja samalla yleisiä kaupunkipoliittisia kysymyksiä, ja liittyvät palveluiden, maankäytön ja elinkeinopolitiikan saralla tehtävään yhteistyöhön. Seudulla on ilmeisimmin noussut esiin tarve uudenlaisten yhteistyömuotojen lisäämiseen ja samalla seudun kehityksen vahvistamiseen. Myös kysymykset demokraattisen päätöksenteon mahdollisuuksista mahdollisessa laajemmassa yhteistyömuodossa ovat nousseet ainakin Kuntaliiton arviointiraportissa keskeiselle sijalle. Pyrin omassa reflektoinnissani kehystämään Tampereen seudun kehitystä kaupunkiseutujen yleisempään kehitykseen. Samalla nostan esiin muutaman seikan, jotka mielestäni tekevät Tampereen seudusta erityisen. Toisekseen tarkastelen lyhyesti kaupunkiseudun kehityksen ohjausta, ja sen suhdetta paitsi kansallisessa myös Kuntaliitoksen arvoissa nousseeseen kuntaliitoskeskusteluun. Lopuksi nostan esiin tulevaisuuden ennakkointiin liittyviä haasteita.

Tampereen seudun erityispiirteistä

Tampereen seutu on jo useamman vuosikymmenen ajan kuulunut suomen nopeimmin kasvaneiden kaupunkiseutujen joukkoon sekä väestömäärää että työpaikkojen lisäystä tarkastellessa. Kasvun ja kehityksen myötä Tampereen seutu on noussut, erityisesti viimeaikaisissa valtakunnallisissa tarkasteluissa, hyvin myönteisenä pidetyksi kaupunkiseuduksi. Tampereen seudun tilanne näyttää jo nykymuodossaan siis varsin hyvältä. Seutu on vakiinnuttanut asemansa kansallisesti tärkeänä ja kasvavana kaupunkiseutuna useiden kaupunkikehityksen keskeisten mittapuiden mukaan.

Samalla kun Tampereen seudun työ- ja asuntomarkkina-alue on laajentunut alueellisesti, ovat seudun eri osat profiloituneet eri tavoin. Alueiden väliset erot ovat useiden kaupunkiseutujen tapaan kasvaneet, myös segregatio on tunnistettu ongelmaksi Tampereen seudulla. On kuitenkin huomattavaa, kuinka väestö on kasvanut viime vuosikymmeninä melko tasaisesti sekä Tampereella että kehyskunnissa. Tämä on varsin poikkeuksellista. Esimerkiksi Helsingissä samalla kun seudun kasvua on pyritty suuntaamaan kohti seudun keskusalueita, kasvu on siirtynyt yhä voimakkaammin kohti metropolialueen reunoja. Helsingin osuus seudun väestöstä on pienentynyt jyrkästi. Rakenteellisen kehityksen osalta Tampereen seutu siis poikkeaa olennaisesti esimerkiksi Helsingin seudusta. Toinen seikka, mikä tekee Tampereen seudusta poikkeuksellisen muihin suomalaisiin isoihin kaupunkiseutuihin verrattaessa, on seudun luonnonympäristö. Useilla muilla kaupunkiseuduilla luonnonympäristön erityispiirteet – esimerkiksi vesistöt, merenrannat – ovat hyvin erimittaisesti olemassa eri kuntien alueilla. Tämä vaatii kuntia kehittämään mm. asumistaan hyvin erilaisista lähtökohdista erilaisin positiivisiksi ajatelluin suurin (isot tontit tms.). Tampereen seudulla luonnonympäristön luomat olosuhteet ovat eroistaan huolimatta vetovoimatekijänä tasaisemmin seudun eri osissa.

Kaupunkiseudun kasvaessa yksikeskuksinen kaupunkiseutu kuitenkin alkaa muuntua monikeskuksiseksi ja perinteinen ajatus hierarkkisesta kaupunkirakenteesta tulee haastetuksi. Optimaalisen tai toivottavan kaupunkirakenteen hahmottaminen on seudulla vasta alullaan, eikä kysymys ole kuin osaltaan suunnitteluun tai hallintoon liittyvä. Erilaiset toimijat reagoivat kaupunkiseudun rakenteellisiin muutoksiin omista lähtökohdistaan ja etsivät kokemaansa parasta sijaintia eriperustaisesti. Kaupunkisuunnittelun ja seudullisen hallinnon suurin haaste onkin ymmärtää ja ottaa haltuun kaupunkien muutos monikeskuksiseksi metropoleiksi. Tähän työhön Kuntaliitto on ottanut kantaa omista lähtökohdistaan ja tarkastellut erityisesti hallintomallia ja yhteistyötä ja ehdottanut erilaisia yhteistyön muotoja ja tapoja kaupunkikehityksen ohjaamiseksi.

Seudullisen yhteistyön lisäämisen tarpeesta ja kaupunkiseudun kehityksen ohjaamisesta

Tampereen seutu on useissa strategisissa linjauksissaan korostanut seudullisen yhteistyön merkitystä ja sen lisäämisen tarvetta. Paikallisesti on koettu, että nykymuodossaan yhteistyötä on syytä kehittää, ja kuten Kuntaliiton arviosta selviää, sille on myös jossain määrin halukkuutta. Vahvoin rakenteellisiin muutoksiin on kuitenkin vain pieni vähemistö halukas.

Kaupunkiseutujen yhteistyön lisäämiseen pyrkivällä toiminnalla on vahva perusta. Tulevat resurssit kuntatalouden näkökulmasta ovat kaikissa kasvuskenaarioissakin heikkeneviä. On siis odotettavissa, että vain voimia yhdistämällä myös kaupunkiseuduilla, onnistutaan turvaamaan tulevien palveluiden taso. Toisaalta on myös vakavia perusteita väittää, että osaamisen yhdistämisellä on mahdollista koota voimia ja parasta osaamista tuleviin haasteisiin vastaamiseksi. Konkreettisesti, esimerkiksi maapolitiikka on moninaisissa olosuhteissa, erilaisilla paikkakunnilla ja erityisten sijaintien osalta varsin vaikeaa. Kuntatalouden näkökulmasta, olisikin peräti keskeistä, osata arvioida tontinluovutuksen tai maankäyttö-sopimusten tai kunnan oman asuntotuotannon maapoliittisia vaikutuksia ja kustannuksia. Kuntien väestön vanhetessa ja kunnallisverotulojen ehtyessä, paine maapolitiikan vahvaan osaamiseen kasvaa vielä entisestään sellaisillakin alueilla, joilla asiasta ei vielä ole tarvinnut kantta erityistä huolta. Kuntatalous tulee asettamaan tulevaisuudessa yhä suurempia vaatimuksia kuntien optimaaliselle toiminnalle. Seudullinen ylirajainen yritys- ja elinkeinoelämän toimintoille suunnatuille tonttivarauksille ja mahdolliset kuntakohtaiset pyrkimykset hajauttaa yritystoimintaa kaikille alueille voivat olla jopa kontraproduktiivisia kaupunkiseudun kilpailukykyyn näkökulmasta. Seppo Laakso on todennut useissa tutkimuksissaan, kuinka vain noin 20 prosenttia yritystoiminnasta on hajasijoitettavissa. Viimevuosien muutokset ovat edelleen vahvistaneet yritystoiminnan keskittymistä pääkaupunkiseudun suuriin ja jo ennestään henkilöstöltään tiheimpiin työpaikka-alueisiin ja –vyöhykkeisiin (Laakso & al 2010). Pääsääntäisesti tulisi siis pyrkiä optimoimaan yritysklusterien sijaintia yritystoiminnan omista lähtökohdista.

Samalla kun kaupunkiseutujen kehityksen ohjaamiselle ja moninaistuvalla yhteistyöllä on nähtävissä vahvoja perusteita, on kuitenkin syytä muistaa, että moninaisuus on kaupunkiseudun olennainen erityispiirre ja ainutlaatuinen vahvuus. Tampereen seudun moninaisuus on siten nimenomaisesti keskeinen osa kaupunkiseudun tarjontaa ja houkuttelevuutta, jota yhdenmukaistamisen sijaan ja ongelmallisuudesta huolimatta tulisi vaalia.

Tutkimuksellisesti kaupunkiseutujen kehityksen suora yhteys erilaisiin hallintomalleihin on avoin. Kansainväliset vertailut eivät osoita yhtään hallintomallia toista paremmaksi. Useilla menestyneistä kaupunkiseuduista on laaja joukko pieniäkin kuntia. Myöskään taloudelliset tuottavuuslaskelmat, joilla on pitkä taloustieteellinen perusta, eivät tästä näkökulmasta ole

avuksi. Eri palvelutyyppien tarjoamisen optimikoot vaihtelevat muutamasta tuhannesta useisiin kymmeniin tuhansiin, erikoissairaanhoidossa jopa miljooniin asukkaisiin. Asiantuntijoiden arviot optimaalisesta kuntakoosta vaihtelevatkin yleistäen 20.000 - 50.000 asukkaan molemmin puolin (Meklin, Loikkanen, VATT jne.).

Lopuksi

Kaupunkiseutujen tulevaa kehitystä on vaikea ennakoida. Yksin väestöennusteen laatimiseen on aina liittynyt suuria epävarmuuksia, eikä tulos ole useinkaan ollut ennakoitu. Kaupunkiseutu on kuitenkin riippuvainen paitsi ympäröivän yhteiskunnan ja talouden kehityksestä, myös seudun sisäisistä päätöksistä. Näillä on osaltaan suoraa vaikutusta alueen sosiaalisiin ja taloudellisiin muutoksiin. Kaupunkiseudun sisäistä kehitystä ei siis voi selittää pelkästään toimintaympäristön muutoksilla. Paikallisella päätöksenteolla on laajat vaikutukset seudun yleiseen kehitykseen.

Lopuksi haluan muistuttaa, että useissa muutosprosesseissa itse prosessi on usein päämäärää tärkeämpi. Olemassa olevat laaditut seudulliset strategiset asiakirjat antavat hyvän lähtökohdan seudullisen kehityksen ohjaamiselle. Toivottuun visionääriseen tulevaisuuteen suuntautuva poliittinen prosessi tarvitsee menestyäkseen myös tiedollista perustaa, jonka avulla poliittista prosessia uudelleen täsmennetään ja kehitellään. Tähänkin Tampereella on hyvät mahdollisuudet.

Kirjallisuus

Gordon I., "Making Sense of the Dynamics of Metropolitan Development. London School of Economics. Esitelmä'Metropole – the Reformer of Housing?', National Seminar Of Housing Research, Helsinki, 29th November 2007.

Hamnett C., "Social polarisation, economic restructuring and welfare state regimes", in Musterd S., Ostendorf W. (ed.), Urban segregation and the welfare state. Inequality and exclusion in western cities, London, Routledge, 1998, pp. 15-27.

Joutsiniemi, Anssi , Becoming Metapolis : a configurational approach

Tampere University of technology, 2010. - 349 s.

Kortteinen M., Tuominen M., Vaattovaara M., "Asumistoiveet, sosiaalinen epäjärjestys ja kaupunkisuunnittelu pääkaupunkiseudulla", Yhteiskuntapolitiikka 70 (2), 2005, pp. 121-132.

Laakso, Seppo, Loikkanen, Heikki A.: Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön, ja yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus 2004.

Laakso S., Halme T., Kilpeläinen P., Loikkanen H.-A, Vaattovaara M., "Kirkkonummen kunnan muuttoliiketutkimus", Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja B 52, Helsinki, 2005.

Moisio P., Tuloerojen, köyhyyden ja toimeentulo-ongelmien kehitys Suomessa 2009-2010, Suomalaisten hyvinvointi 2009, 2010.

Musterd S., Bontje M., Chapain C., Kovacs Z., Murie A., Accommodating Creative Knowledge. A literature review from a European perspective, ACRE Report 1, Amsterdam, 2007.

Ritakallio V.-M., "The state of poverty in Finland 2010", A presentation at Sosiaalipolitiikan päivät Helsingissä, 21-22.10.2010.

Steinbock D., The competitiveness of Finland's large urban regions, Ministry of the Interior / Regional development, Helsinki, 2007.

Vaattovaara M., "The Emergence of the Helsinki Metropolitan Area as an International Hub of the Knowledge Industries", Built environment, vol. 35 (2), 2009, pp. 196-203.

Vaattovaara M., Bernelius V., Kepsu K., Eskelä E., Creative knowledge and local policies in Helsinki. How to enhance the city's competitiveness, ACRE report WP10.5, Amsterdam, AISSR, 72 , 2010.

Vaattovaara M., Kortteinen M., "Beyond Polarisation versus Professionalisation? A Case Study of the Developments of the Helsinki Region, Finland", Urban Studies, n°40 (11), 2003, pp. 2127-2147.

Vartiainen P., "Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita", Sisäasiainministeriö, Aluekehitysosaston julkaisu, n°6, Helsinki, 1998.

Whitehead C., Scanlon K. (ed.), Social Housing in Europe II : a Review of Policies and Outcomes, London, LSE, 2009.



Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyön arviointi

Yhdyskuntarakenteen suunnittelun reflektointi

Raportti 02.05.2012

Ari Hynynen, arkkitehtuuri- ja kaupunkitutkimuksen professori
Tampereen teknillinen yliopisto, arkkitehtuurin laitos
EDGE arkkitehtuuri- ja kaupunkitutkimuslaboratorio, Seinäjoen yksikkö
040-839 8643, ari.hynynen@tut.fi



Reflektoinnin tavoitteet

Tämän reflektoinnin tavoitteena on luoda strategisen kaupunkiseutusuunnittelun ja –yhteistyön yleisempi viitekehys, johon Tampereen kaupunkiseudun seutuyhteistyö ja siitä laadittu Kuntaliiton arvio voidaan suhteuttaa. Menetelmällä saadaan näkyviin mahdollisia katvealueita, jotka ovat saattaneet jäädä huomiotta käytännön suunnittelu- ja hallintaprosesseissa. Myös Kuntaliitolla instituutiona voi olla omia rajoitteitaan, vaikka arvion laatijat ovatkin oman alansa tunnustettuja asiantuntijoita. Sama pätee yliopistoonkin, jonka suojista tämä reflektio tuotetaan. Tutkijoiden tuntuma kaupunkiseutujen käytännön hallintaan on väistämättä ohut. Siksi allekirjoittanut refleктоija ei kuvittele voivansa neuvoa Tampereen seututoimistoa, kaupunkiseudun päättäjiä tai Kuntaliiton asiantuntijoita. Näillä kaikilla on vuosien lähituntuma omaan työhönsä ja hyvät näköalapaikat muuallakin tehtävään vastaavaan työhön.

Tutkijan rooliin kuuluu hallita oman aihealueensa teorian ja laajemmat taustapohdinnat, ja tätä kautta täydentää arvioinnin tuottamaa kuvaa kokonaisemmaksi. Teoriat eivät ainoastaan näytä millaista suunnittelu on, vaan millaista se *voisi* olla. On hyvin yleistä, että kovissa tuottavuus- ja tehokkuustavoitteissa kamppaileva kaupunkisuunnittelu kaventuu lähes pelkäksi hallinnoinniksi. Tämä koskee myös strategista suunnittelua, joka erityisesti seutuyhteistyössä joutuu huomioimaan joukon erisuuntaisia tavoitteita ja hakemaan kompromisseja. Suunnittelu on kuitenkin yhteisöjen toimintaa, joka ei rajoitu pelkästään hallinnollis-juridiseen maan jakamiseen ja käyttötarkoitusten osoittamiseen, vaan sillä on jo olemuksellisesti vahva kehittämisulottuvuus. Suunnittelu on ideaalimuodossaan tulevaisuuteen katsovaa ja muutokseen tähtäävää toimintaa, joka perimmältään pyrkii elämän laadun ja elinympäristöjen parantamiseen.

Erityisesti kansalaisyhteiskunnasta lähtöisin olevat suunnittelukonfliktit pyrkivät joskus sysäämään hallintovetoisen suunnittelun tälle ideaalisemmalle maaperälle. Vaikka konfliktit ovat hallinnon näkökulmasta kiusallisia, ne ovat itse suunnittelutoiminnan kannalta arvokkaita yrittäessään laajentaa suunnittelun alaa hyödyntäen sen potentiaalia paremmin. Näitä rajankäyntejä analysoimalla suunnittelun tutkimus on pystynyt kehittämään teoriaperustaansa ja luomaan käsitteitä, joilla suunnittelijat voivat argumentoida ammatillisia ratkaisujaan politiikan, hallinnon ja talouden ristipaineessa.

Reflektoinnin tuloksissa ei oteta kantaa ajankohtaiseen kuntaliitoskeskusteluun yleisemmin eikä kaupunkiseutukohtaisesti. Sen sijaan pyritään löytämään edellä mainittuja hallinnan katvealueita, ja kannustaa toimijoita pohtimaan niiden merkitystä: voisiko sitä kautta löytyä ratkaisuja seutuyhteistyön solmukohtiin, joita aivan varmuudella aina on. Toisin sanoen reflektio parhaimmillaan saa seutuyhteistyön toimijan itsensäkin refleктоimaan omaa toimintaansa ja toimintaympäristöään.



Seutuyhteistyön ja –suunnittelun toimintaympäristö

Oikean strategian valinta edellyttää toimintaympäristön tuntemista. Millainen suomalainen kaupunkiseutu on hallinnan toimintaympäristönä? Hallinnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä prosessia, johon kuuluu virallisen hallinnon lisäksi muitakin strategiseen ohjaamiseen, suunnitteluun ja päätöksentekoon osallistuvia toimijaryhmiä, esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän piiriin kuuluvia instituutioita (Healey 1997.)

Koska suunnittelu on muodollisesti hallinnon toimintaa, se joutuu laajassa tavoitteenasettelussaan huomioimaan talouden ja poliittisen ideologian vallitsevat virtaukset. Kunnan tai kaupungin hallinnolla on paikallinen sääntelytehtävä, jossa sen on otettava kantaa kansalaisyhteiskunnan, valtion ja talouselämän keskinäisiin suhteisiin. Nämä suhteet voivat painottua eri paikkakunnilla eri tavoin, mutta aina on kuitenkin havaittavissa eri aikoina ilmeneviä laajempia painotuksia. Näitä painotuseroja voidaan jäsentää kolmella käsitteellä, jotka kuvaavat paikallishallinnon erilaisia sääntelyrooleja, ja jotka saavat sisältönsä sekä hallinnon historiasta että poliittisen maantieteen tutkimusperinteistä. Käsitteet ovat lokalismi, paikallisvaltio ja lokaliteetti. Nykyisellään hallinnolla on suuret paineet huomioida toiminnassaan samanaikaisesti nämä kolme ulottuvuutta, jolloin voidaan puhua hallinnon moniulotteistumisesta, joka liittyy läheisesti hallinnan (governance) käsitteeseen. (Pyy 1998, Hynynen 2000; 2008).

Lokalismin lähtökohtana on paikallisen itsehallinnon pitkä traditio, joka perustuu idealle vallan hajauttamisen välttämättömyydestä: paikalliset asiat osataan hoitaa parhaiten paikallistasolla, valtio hoitakoon yleisiä asioita. Käännös kohti paikallisvaltiota tapahtui 1800-luvun lopulla, kun kunnallista itsehallintoa alettiin organisoida edustukselliseen suuntaan ja julkisia peruspalveluja alettiin vähitellen siirtää valtiolta kunnille. Paikalliset luottamusmiehet eivät enää kyenneet hoitamaan lisääntyneitä, asiantuntijuutta vaativia tehtäviä, vaan työhön palkattiin virkamiehiä. Virkakoneisto huolehti laeissa säädetyn sosiaalisen ja alueellisen hyvinvoinnin toimeenpanosta.

Seuraava käännekohta ajoittui 1990-luvulle, jolloin talouden globalisoituminen siirsi kansallista päätösvaltaa ylikansalliselle tasolle. Valtio joutui luopumaan roolistaan hyvinvoinnin jakelijana jättäen alueet yhä enemmän oman paikallistaloutensa varaan. Näin ollen lokaliteetin alueyksikköä ei määritä enää kuntaraja, vaan työssäkäynti ja taloudellinen toiminnallisuus. Hallinto laajenee hallinnaksi, kun kunnat ja kaupungit toimivat yhdessä yritysten ja kansalaisjärjestöjen kanssa paikallisen elinvoiman ylläpitämiseksi. (Pyy 1998; Hynynen 2000; 2008).

Paikallishallinnon roolien määrittelystä käydään jatkuvasti rajanvetoa eri ryhmien välillä sekä valtakunnallisesti että paikallistasolla, mutta silti joku painotus pyrkii aina hallitsevaan asemaan. Tätä asemaa tukevat yhteiskunnassa vahvoilla olevat talouden, politiikan ja kulttuurin linjaukset, kuten esimerkiksi siirtyminen jälkiteolliseen tuotantomuotoon, ympäristötietoisuuden kohoaminen, 1990-luvun lamakausi, EU-integraatio, sekä nytemmin kunta- ja palvelurakenneuudistus. On tärkeää huomata, että painotuksista huolimatta kaikki kolme



ulottuvuutta ovat aina läsnä. Vaikka päätösvaltaa on siirretty Brysseliin, on valtiolla silti omat tärkeät tehtävänsä.

Jokaisella ulottuvuudella on oma alueellinen viitekehysensä, hallinnan ideologiansa, hallintatapansa, sekä ajankohtaiset hallinnan teemansa. Näitä hahmotellaan kuvassa 1.

	Lokalismi	Paikallisvaltio	Lokalteetti
Tavoite	Kunnallinen itsehallinto	Hyvinvointivaltion toteuttaminen	Elinvoimainen paikallistalous
Alueellinen viitekehys	Kunta, kaupunginosa, kylä, taajama, naapurusto	Kaupunkiseutu osana valtakunnan verkostoa ja ylikansallisia kehittämisvyöhykkeitä	Toiminnallinen kaupunkiseutu, työssäkäyntialue
Hallinnan ideologia	Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen	Sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo	Markkinamyönteisyys
Hallintatapa	Kansalaisosallistuminen, lähidemokratia, vuorovaikutus, hallinnan läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys	Poliittis-hallinnollisen organisaation johtama keskitetty, kokonaisvaltainen ja rationaalinen asiantuntijasuunnittelu	Kumppanuussuunnittelu, regiimit, hankesuunnittelu
Hallinnan teemoja	Omat lähipalvelut, alue-/kuntaidentiteetti, paikallinen maankäytön suunnittelu, vapaus valita asuinpaikka, arjen ja elinympäristöjen laatuiseikat	Palvelurakenne, valtakunnallisesti merkittävät radat ja tiet, ohitus- ja kehätiet, joukkoliikenne	Vetovoimaiset asuin- ja yritys ympäristöt sekä keskustat, tehokas seudullinen liikennejärjestelmä pysäköintineen, menestyvän talouden urbaanit symbolit

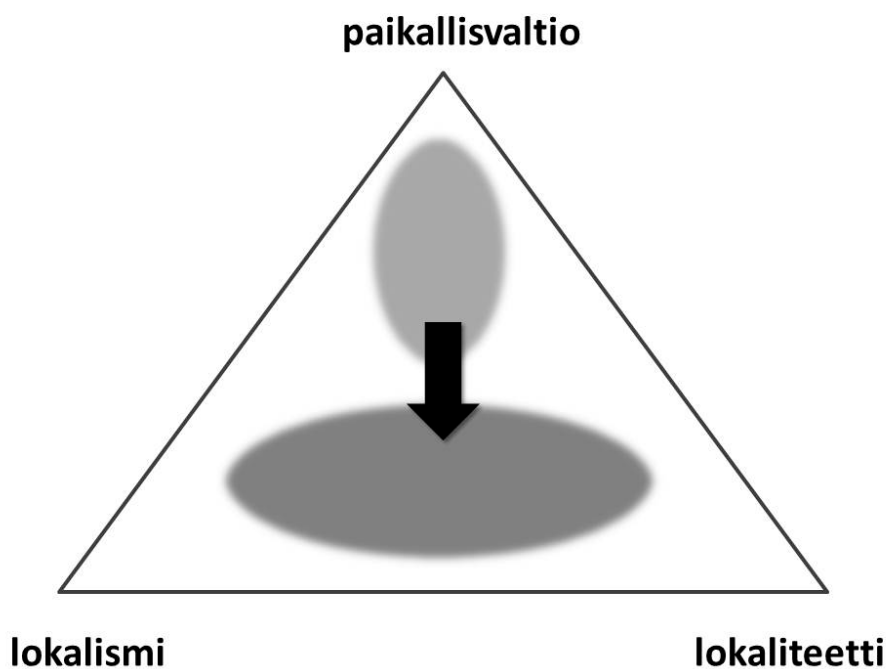
Kuva 1. Paikallishallinnon sääntelyulottuvuudet.

Toimintaympäristön muutoksia 1970-2010

Tyypillistä paikallisvaltiollista suunnittelua edusti esimerkiksi Tampereen yleiskaava vuodelta 1972. Tuohon aikaan kaupunkisuunnittelun keskeinen teema oli yhdyskuntarakenteen kokonaisvaltainen hallinta. Mutta rationaalinen, poliittis-hallinnollisen organisaation johtama asiantuntijasuunnittelu ei automaattisesti johtanut ennakoituun lopputulokseen. Odottamattomia tekijöitä ilmaantui, kuten aina suunnittelussa. Yleiskaavassa esitettiin hierarkkinen palvelukeskusverkko, jonka julkisia ja kaupallisia palveluja yhdistävät keskuksat sijaitsivat asuinalueiden keskellä niin, että ne olivat nopeasti ja helposti kaikkien saavutettavissa. Keskusverkon toteutuminen oli alusta lähtien

ongelmallista, sillä väestönkasvuodotukset osoittautuivat ylimitoitetuiksi. Lisäksi kaupan rakennemuutos, henkilöautoliikenteen voimakas kasvu ja asukkaiden siirtyminen ympäryskuntiin heikensivät keskusverkon toteuttamismahdollisuuksia. (Alppi 2005; Tampereen kaupunki 1988; 1991).

1980-luvulta lähtien hankelähtöinen suunnittelu sai yhä enemmän jalansijaa heikentäen samalla yleispiirteisen suunnittelun ohjausvoimaa. Kaikessa järkiperäisyydessään ja idealismissaan kokonaisvaltainen suunnittelutapa ja –järjestelmä ei kyennyt täysin seuraamaan joidenkin keskeisten kaupunkitoimintojen sijoittumislogiikkaa. Kaikki kaupungin kehittäminen ja rakentaminen ei enää kanavoitunutkaan kaavoitusprosessiin sen hierarkiaa kunnioittaen. Virallinen suunnittelukoneisto menetti jonkin verran monopoliasemaansa ja suunnittelun kentälle alkoi tulla epävirallisia toimijoita. Näistä merkittävimmät edustivat paikallistalouden instituutioita, kuten automarkettien ja kauppakeskusten rakentaminen osoittaa, mutta uusia toimijaryhmiä nousi myös kansalaisyhteiskunnan piiristä, jos ajatellaan esimerkiksi Tampereen Kauppahallin rakennushankkeen pitkäksi venynyttä kiistaa 1970-80-luvuilla. Siirtymä paikallisvaltiollisesta suunnittelusta kohti lokalistisia ja lokaliteettipainotuksia oli alkanut (ks. kuva 2, Hynynen 2008).



Kuva 2. Suunnittelun muuttunut tila paikallishallinnossa.

Tämä painotuksen muuttuminen näkyy yhä selkeämmin 1990- ja 2000-luvun suunnittelutapauksissa. Merkittäviä muutokseen vaikuttaneita tekijöitä olivat ihmisten ympäristötietoisuuden kohoaminen ja markkinamyönteisyyden yleinen vahvistuminen yhteiskunnassa. Vuonna 2000 voimaan tulleessa Maankäyttö- ja rakennuslaissa yleiskaavojen vahvistaminen siirrettiin Ympäristöministeriöltä kuntien ja kaupunkien vastuulle, joten valtion



jättämään valtapotentiaalia jäi entistä enemmän paikallisten intressiryhmien käyttöön. Lakiin oikeastaan vain kirjattiin olemassa oleva tilanne, sillä valtio oli jo aikaisemmin joutunut ottamaan taka-askeleen hyvinvointipalvelujen ylläpidosta kunnissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki tunnisti paikalliset intressiryhmät ja pyrki luomaan näille edellytyksiä ja mekanismeja ristiriitojen ennakoidaan ja paikallista sovittelua varten. Lain tavoiteteksti tarjosi suunnittelulle uutta roolia, jossa se voisi toimia yhtä hyvin aluetalouden kehittämisen välineenä kuin maan jakamisen instrumenttinakin. Koska valtio ei halunnut enää sanella paikallisia ratkaisuja, nosti se kansalaisyhteiskunnan toimijat mukaan suunnitteluun korostamalla vuorovaikutusta ja osallistumista.

Nyt 2010-luvulla paikallisvaltiollinen ulottuvuus ilmenee kuntarakennemuutoksen muodossa, jolla tähdätään julkisten palvelurakenteiden keskittämiseen laajemmiksi yksiköiksi. Uudistus tukisi lokaliteetin toiminnallisia kaupunkiseutuja, mutta huolestuttaa lokalistisia toimijoita, jotka kokevat paikallisen vaikuttamisen mahdollisuudet uhatuiksi. Näin lokalistinen ulottuvuus saattaa asettaa eriasteisiin konfliktitilanteisiin sekä paikallisvaltion että lokaliteetin suuntaan.

Strategisen suunnittelun potentiaali

Toimintaympäristön analyysin lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota strategiseen suunnittelutoimintaan sisältyviin mahdollisuuksiin. Tämä koskee niin suunnittelun itseymmärrystä kuin sen keinovaroja. Johdantoluvussa nostettiin esiin suunnitteluun sisältyvä kehittämispotentiaali, joka vasta tekee suunnittelusta oikeaa *suunnittelua*, tulevaisuuden muutokseen tähtäävää valmistelevaa toimintaa. Erityisesti strategisessa suunnittelussa tarvitaan proaktiivista otetta ja asennetta, eikä vain ulkopuolisiin paineisiin vastaavaa reagoitua, joka helposti näyttäytyy kalseana hallinnointina.

Mutta jotta tähän päästäisiin, on tiettyjen edellytysten täytyttävä. Suunnittelun on ymmärrettävä itsensä osaksi hallinnan moniulotteista kenttää. Se ei voi menestyksellisesti toimia keskittymällä vain joihinkin sen osa-alueisiin, kuten esimerkiksi paikallisvaltio-lokaliteti – tai lokalismi-lokaliteetti –akseleihin. Strategianlaadinnan – jota seutuyhteistyökin on – on kyettävä matkustamaan läpi koko hallinnan maiseman. Tämä edellyttää, että strategia on ladattu keskeisiin toimijaryhmiin vetoavalla muutospotentiaalilla. Sen tulee osoittaa näille voivansa vastata tulevaisuuden haasteisiin. (Healey 2007).

Strategialla on muutospotentiaalia, kun sillä on ensinnäkin kyky murtaa vakiintuneita sektoroituneita käytäntöjä. Maailma ja hallinnan kenttä ovat jatkuvassa muutostilassa, eikä muuttunut tilanne mahdu enää aikaisempiin hallinnon lokeroihin. Strategian on myös tultava ulos hallinnon ja suunnittelijoiden maailmasta, sillä moniulotteistuvaan hallintaan osallistuu yhä laajempi kirjo toimijoita, joilla on välillistä tai välitöntä vaikutusvaltaa päätöksenteossa. Näistä syistä strategian on kyettävä vetoamaan erilaisiin elämäntapoihin ja arvo-orientaatioihin. 2000-luvun suunnittelijan ammattitaitoon kuuluu muotoilla sellaisia diskursiivisia avaimia, kiteytettyjä



keskustelualoitteita, jotka kykenevät mobilisoimaan samanaikaisesti mitä erilaisimpia ryhmiä. (Healey 1997).

Hallinto-orientoituneilla strategioilla on taipumus pelkistää hallinnan kenttää. Mutta vaikka strategian on kyettävä suuntaamaan huomiota ja fokusoimaan keskeisiin asioihin, se voidaan silti muotoilla paikallisen hallintatodellisuuden monimuotoisuutta kunnioittavaksi. (Healey 2007.) Tämä on perusteltua jo aluetaloudenkin näkökulmasta. Talouden ja tuotannon uusiutumiskyky perustuu innovaatioihin, joiden ruohonjuuritasoa on alettu tutkia ja ymmärtää melko äskettäin. Näyttäisi siltä, että monipuoliset ja vireät elämäntapayhteisöt vastaavine kaupunkipaikkoineen ja – ympäristöineen ovat tässä tärkeässä roolissa. Hyvä strategia kykenee tunnistamaan ja huomioimaan kaupunkiseudun 'skenejä'. (Florida 2002, Clark 2003; 2007).

Näillä eväillä strategialla on mahdollisuuksia 'matkustaa' läpi koko moniulotteisen hallinnan maiseman huomioiden niin lokalistiset, paikallisvaltiolliset sekä lokaliteettiulottuvuudet ja – toimijat. Strategian on myös selviydyttävä jatkuvasta uudelleen tulkinnasta, jonka kohteeksi se tämän maiseman eri osissa välttämättä joutuu, ja jopa rikastuttava siitä. Vasta vakiintuessaan strategialla alkaa olla vaikutusta reaaliseseen maailmaan. (Healey 2007).

On myös tärkeää ymmärtää missä eri muodoissa strategia voi esiintyä. Voidaan hahmottaa ainakin neljä eri muotoa, jotka voivat esiintyä myös yhtä aikaa. Ensinnäkin strategia voidaan laatia ja esittää fyysisenä rakenteena, jollainen on esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudun rakennemalli. Toiseksi se voi olla kooste orientoivia tavoitteita. Näitä voivat olla sellaiset ohjelmalliset linjaukset kuten kasvun hallinta, kilpailukyky, vetovoima, sujuva arki tai itsenäisten kuntien aktiivinen yhteistyö. Kolmanneksi strategia voidaan nähdä myös projekteina, jollaisia voivat olla vaikkapa ilmastotavoitteisiin vastaaminen tai seudullisen joukkoliikenteen järjestäminen. (Ks. Healey 2007).

Lukija huomaa helposti, että Tampereen kaupunkiseudun strategia ja yhteistyö sisältää kaikkia näitä edellä mainittuja muotoja. Mutta strategialla voi olla neljäskin muoto, se voi pitää sisällään myös inspiroivan vision. Tämä voi tarkoittaa kertomuksia, metaforia ja manifesteja, mutta myös visualisointeja. Näiden avulla voidaan kuvata tulevaa tilannetta, välittää merkityksiä ja kaupunkikokemusta, sekä auttaa arkielämän toimijoita ymmärtämään uusia linjauksia.

Seutuyhteistyön ja Kuntaliiton arvion katvealueita

Tampereen kaupunkiseudun strategisesta yhteistyöstä on vaikea löytää puutteita. Työ on ollut perusteellista ja asiantuntevaa. MAL-asiat on hoidettu varsin mallikkaasti, ja tämä on pantu merkille myös valtionhallinnossa. Jotain kertoo sekin, että Taloustutkimuksen gallupissa Tampere valittiin taas Suomen suosituimmaksi asuinpaikaksi. Vaikka reflektointityötä omalla tavallaan vaikeuttavat vielä allekirjoittaneen tamperelaisesti värittyneet silmälasit, joitakin huomioita on silti nostettava esille.



Edellistä tarkastelua vasten käy ilmi, että strategia-asiakirjat viestivät painottumisesta paikallisvaltion ja lokaliteetin tavoitteisiin, teemoihin ja hallintatapoihin. Lokalistinen ulottuvuus jää selvästi vähemmälle huomiolle. Paikallinen taso, kotitalouksien ja yritysten päivittäiset miljööt ja verkostot eivät saa laadullista hahmoa strategioissa. Kuitenkin vastaavat toimijaryhmät ovat vahvasti laatuorientoituneita ja arvioivat suunnitelmia elämismailmoidensa värikylläistä viitekehystä vasten.

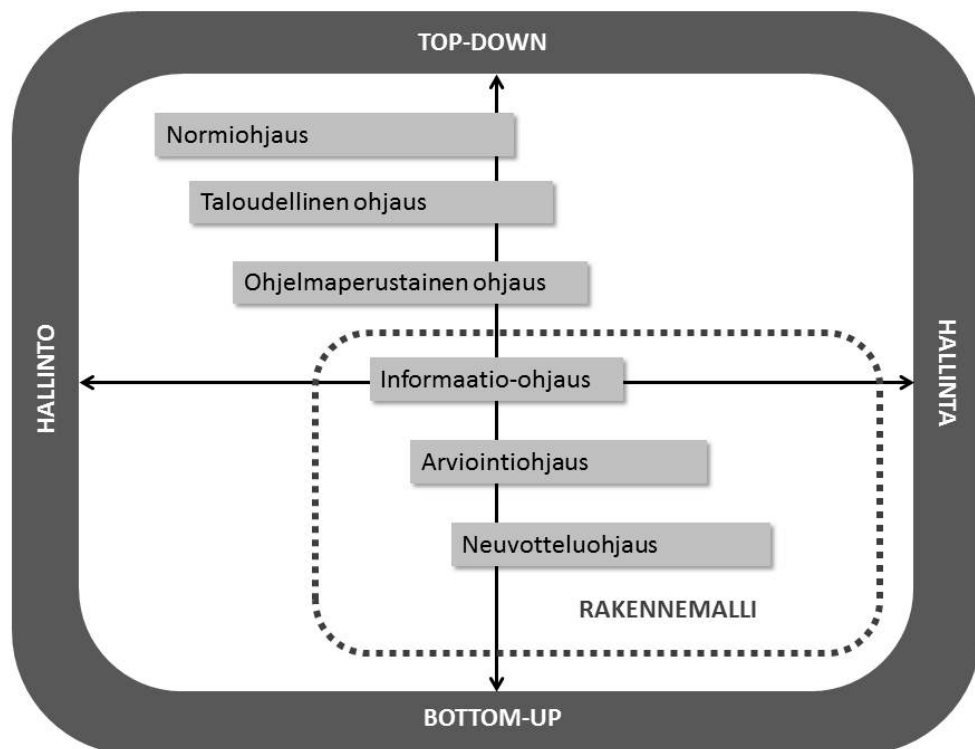
Arjen sujuvuus on mainittu strategian niukassa visio-osassa, mutta maininta vaatisi tuekseen havainnollistuksia tullakseen ymmärretyksi ja saadakseen tätä kautta hyväksyntää ja muutospotentiaalia. Asuinympäristöjen ja päivittäisten elinpiirien laadulla on merkitystä myös kaupunkiseudun talouteen, sillä kuten aiemmin jo annettiin ymmärtää, osaamisperustaisen talouden avaintoimijat eli osaajat ovat yksityisiä ihmisiä arvo- ja elämäntapaorientaatioineen, ja haluavat jakaa nämä yhteisöllisesti. Jakaminen edellyttää arvojen ja elämäntapojen tunnistamista, näkemistä, nähdyksi tulemistä ja toimimista yhteisissä kaupunkitiloissa ja paikoissa. Tämän tyyppiset seikat on jo laajalti huomioitu kaupunki- ja innovaatiotutkimuksessa, vaikka tarkempaa tietoa tarvitaan suunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi. Joka tapauksessa nimenomaan kaupungin laadullinen ulottuvuus, joka liittyy elämäntapojen ja kaupunkiympäristön monimuotoisuuteen, näyttäisi olevan tässä keskeinen tekijä. (Ks. Hynynen & Kolehmainen 2011 ja Sairinen 2009).

	Lokalismi	Paikallisvaltio	Lokaliteetti
Tavoite	Kunnallinen itsehallinto	Hyvinvointivaltion toteuttaminen	Elinvoimainen paikallistalous
Alueellinen viitekehys	Kunta, kaupunginosa, kylä, taajama, naapurusto	Kaupunkiseutu osana valtakunnan verkostoa ja ylikansallisia kehittämisväyhykkeitä	Toiminnallinen kaupunkiseutu, työssäkäyntialue
Hallinnan ideologia	Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen	Sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo	Markkinamyönteisyys
Hallintatapa	Kansalaisosallistuminen, lähidemokratia, vuorovaikutus, hallinnan läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys	Poliittis-hallinnollisen organisaation johtama keskitetty, kokonaisvaltainen ja rationaalinen asiantuntijasuunnittelu	Kumppanuussuunnittelu, regiimit, hankesuunnittelu
Hallinnan teemoja	Omat lähipalvelut, alue-/kuntaidentiteetti, paikallinen maankäytön suunnittelu, vapaus valita asuinpaikka, arjen ja elinympäristöjen laatuiseikat	Palvelurakenne, valtakunnallisesti merkittävät radat ja tietohoitus- ja kehätiet, joukkoliikenne	Vetovoimaiset asuin- ja yritys ympäristöt sekä keskustat, tehokas seudullinen liikennejärjestelmä, pysäköintiteinen, menestyvän talouden urbaanit symbolit

Kuva 3. Toimivan strategian tulisi kyetä 'matkustamaan' läpi koko hallinnan maiseman.

Strateginen keinovalikoima voisi tulla tässä avuksi. Kuten jo aiemmin tuotiin esiin, strategia voisi sisältää myös kuvailevampaa ja kertovampaa aineista, joka täydentäisi ja avaisi rakenteellisia tarkasteluja sekä vetoaisi värikkyydellään arkielämän lokalistisiin toimijoihin. Inspiroiva visio voisi edesauttaa kaupunkiseudun yhteisen *mentaalisen maantieteen* (Healey 2007) syntymistä. Kiinnittämällä huomiota laatuominaisuuksiin ja visiointiin olisi mahdollista tasoittaa strategisen seutuyhteistyön matkaa monitahoisessa ja ristiriitaisessakin hallinnan kentässä (ks. kuva 3). Näin strategia voisi alkaa vakiintua ja saada laajempaa vaikuttavuutta seutuyhteistyön syvenemisen kautta.

Kuntaliiton arvioissaan ei kiinnitetä huomiota tähän laadulliseen ulottuvuuteen. Sen sijaan siinä tarjotaan toisenlaisia keinoja yhteistyön syventämiseen. Rakennemallia ehdotetaan formalisoitavaksi päätöksentekoa sitovaan suuntaan. Tavoitteena olisi kaupunkiseudun yhteinen yleiskaava. Rakennemallin tiukemmalla sitomisella kaavoitusprosessiin on kuitenkin vaarana, että menetetään rakennemallin potentiaali toimia vapaamuotoisempana keskustelufoorumina. Ehkä rakennemalli tulisi ymmärtää ennemminkin prosessiksi kuin suunnitelmaksi.



Kuva 4. (Ruokolainen & Kolehmainen 2010, Verkottuneen aluerakenteen ominaisuudet 2009).

Muutenkin Kuntaliiton arviossa korostuu formalisointi keinona syventää seutuyhteistyötä tuloksellisempaan suuntaan. Itse lähestyisin yhteistyön syventämistä toisesta suunnasta, kuin lisäämällä rakennemallin sitovuutta tai aloittamalla kuntaliitosprosessin. Kaiken edellä kirjoitetun



valossa näkisin seutuyhteistyön tuloksellisuuden paranevan toimintaympäristön tarkemman analyysin ja strategisen keinovarannon paremman hyödyntämisen kautta. Tästä voisi sitten seurata muodollisempia prosesseja tai sopimuksia, jos katsotaan tarpeelliseksi. Hallinnolliset muodot ja rajat voivat sovittautua toimiviin käytäntöihin ja tukea niitä, eikä toisinpäin.

Rakennemalli voi hyvin toimia seutuyhteistyön keskeisenä työvälineenä ja foorumina, sillä lähes kaikki seutuyhteistyön ohjelmat, projektit ja teemat konkretisoituvat ja paikallistuvat rakennemallissa. Tästäkin syystä voisi olla paikallaan asemoida rakennemalliprosessi kuvan 4 mukaisesti enemmän alhaalta ylös suuntautuvan hallinnan kuin hierarkkisen hallinnon sfääriin. Lisäksi rakennemallityö on ollut jo vuosia käynnissä, ja saavuttanut tätä kautta luottamusta ainakin kuntatasolla. Mallityöskentelyssä on kuitenkin vielä käyttämättömiä mahdollisuuksia, joiden avulla sen voisi saada matkustamaan läpi koko hallinnan moniulotteisen maiseman. Jätän ammattisuunnittelijoiden pohdittavaksi miten mallia voidaan täydentää ja rikastaa laadullisella ulottuvuudella.

Lähteet

Alppi, Samuli (2005). Designing the unplannable. NGP yearbook – theme issue on regional development. Nordia Geographical Publications 34:4, 29-36.

Clark, Terry N., ed. (2003). The City as an Entertainment Machine. Research in Urban Policy 9, Elsevier Ltd, Oxford.

Clark, Terry N. (2007). Making Culture into Magic: How can it bring tourists and residents? International Review of Public Administration 12:1.

Florida, Richard (2002). The Rise of the Creative Class. Basic Books, New York.

Healey, Patsy (1997). Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillan Press LTD, London.

Healey, Patsy (2007). Urban Complexity and Spatial Strategies. Towards a relational planning for our times. Routledge, London.

Hynynen, Ari (2000). Yhdyskuntasuunnittelun paikallinen potentiaali. Tampereen teknillinen korkeakoulu, Julkaisuja 289.

Hynynen, Ari (2008). Yhdyskuntasuunnittelun toimintaympäristö Tampereella. Teoksessa Anttonen, Kaisa, Laihosalo, Katri & Leino, Helena (toim.): Kaupunki kasvaa, miten käy ympäristön? Ympäristönäkökulmia Tampereen kaupungin toimintaan. Suomen kuntaliitto, ACTA nro 202, ss.34-40.



Hynynen, Ari & Kolehmainen, Jari (2011). Keskikokoinen metapolis? Näköaloja osaamisvetoiseen kehittämiseen Seinäjoella. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE-työpapereita 32/2011.

Pyy, Ilkka (1998). Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja no 36.

Ruokolainen, Olli & Kolehmainen, Jari (2010). Strategisesti eheytyvä kaupunkiseutu? Näkökulmia Tampereen seudun rakennesuunnitelmatyöhön. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö, SENTE-julkaisu 31/2010.

Sairinen, Rauno, toim. (2009). Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja.

Tampereen kaupunki (1988). Tampereen yleiskaavojen toiminnalliset tavoitteet ja niiden toteutuminen. Tampereen kaupungin kaavoitusvirasto.

Tampereen kaupunki (1991). Yleiskaavoitus ja rakenteellinen muutos Tampereella. Kaavoitusvirasto, yleiskaavaosasto.

Verkottuneen aluerakenteen ominaisuudet (2009). Esiselvitysraportti. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, Alue- ja yhdyskuntarakenteet ja infrastruktuurit 13.