

Anna Mäkelä



KAUPUNGISTUMINEN MEGATRENDINÄ VAI SOSIAALISESTI KESTÄVÄ SUOMI

– kaupunkien hallitusohjelmatavoitteet
Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa

KAUPUNGISTUMINEN MEGATRENDINÄ VAI SOSIAALISESTI KESTÄVÄ SUOMI

– kaupunkien hallitusohjelmataavoitteet Sanna Marinin
hallituksen ohjelmassa



Julkaisija ja tekijänoikeuden haltija:
Kansallinen kulttuurisäätiö s.r. / Ajatuspaja Toivo

Toimitus: Sini Ruohonen
Taitto: Eetu Lehmusvaara

ISBN 978-952-7402-30-6 (pdf)



Anna Mäkelä on valtiotieteiden lisensiaatti, joka on mm. työskennellyt kunnanjohtajana ja tutkijana Helsingin yliopistolla. Hän on lisäksi työskennellyt muissa kuntajohdon tehtävissä eri puolilla Suomea ja työskentelee nykyään viestinnän ja yhteiskuntasuhteiden tehtävissä teollisuudessa.

1. Johdanto	6
1.1 Sanna Marinin hallitusohjelma	
2. Kaupunkien hallitusohjelmataavoitteet	9
2.1 Tampereen kaupungin hallitusohjelmataavoitteet	
2.2 Oulun seudun hallitusohjelmataavoitteet	
2.3 Turun hallitusohjelmataavoitteet	
2.4 Pääkaupunkiseudun hallitusohjelmataavoitteet	
3. Kuusikko	30
4. Arvio ja analyysi: havaintoja, pohdintaa ja kysymyksiä	38
4.1 Paljon hyvää kaikille, myös kaupungeille	
4.2 Kunnat ja kaupungit	
4.3 Kaupungistuminen megatrendinä vai sosiaalisesti vahva Suomi?	
4.4 Milloin kaupunkien edunvalvonta on onnistunut?	
5. Lopuksi	51
Lähteet	52

1. Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan, miten kuuden suurimman kaupungin hallitusohjelmataavoitteet ovat toteutuneet vuoden 2019 hallitusohjelmassa. Vaikka hallitusohjelmataavoitteita ovat julkistaneet vuosina 2018–2019 ja myös tulevien eduskuntavaalien alla 2022–2023 lukuisat eri organisaatiot aina potilasyhdistyksistä kulttuurijärjestöihin sekä myös pienemmät kaupungit tai toisaalta maakunnat, tarkastelu on tässä rajattu nimenomaan kuuteen suurimpaan kaupunkiin.

Mielenkiinto ja raja-
us on nimenomaan kaupunkien tavoitteissa ja niiden pääty-
misessä hallitusohjelmaan. Tästä tarkastelukul-
masta avautuu monta kiinnostavaa näkymää: Miten kaupungit näkevät oman roolinsa ja tehtävänsä Suomessa? Miten hallitus näkee kaupunkien roolin? Mitä hallitusohjelmataavoitteet kertovat kaupunkien käsityksestä edunvalvonnasta – ovatko ne perinteistä siltarumpupolitiikkaa vai luodaanko niissä kuvaa kaupungeista edelläkävijöinä, kansainvälisinä toimijoina tai kokoaan suurempina yhteisen hyvän tuojina ja luojina?

Toisaalta hallitusohjelmataavoitteet tehdään myös käytännöllisistä lähtökohdista: kaikkia tavoitteita ei ehkä pidetä realistisina ja ne jätetään siksi pois julkisista hallitusohjelmataavoitteista. Samalla hallitusohjelmataavoitteet ovat keino kirkastaa omaa profiilia yhteiskunnallisena toimijana; vakavasti otettavan toimijan ”must-have”, mikä lienee osasy siihen, että niin moni organisaatio sellaisia julkistaa. Hallitusohjelmataavoitteissa voi siksi olla myös epärealistisia tavoitteita, joiden ei kuvitellakaan toteutuvan, mutta jotka julkistamalla organisaatio voi asemoida itseään myös omille jäsenilleen.

Tässä työssä ei myöskään arvioida, mitkä kaupunkien hallitusohjelmataavoitteista ovat toteutuneet – vaikka tämä olisi mielenkiintoista. Yksi syy siihen on, että pääpaino on nimenomaan kaupunkien edunvalvonnassa ja toisaalta hallituksen vastauksessa siihen. Toinen syy on, että hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen arviointi olisi Sanna Marinin hallituksen työskentelyn onnistumisen arviointia, mikä rajautuu tämän työn ulkopuolelle.

1.1 Sanna Marinin hallitusohjelma

2000-luvun aikana suomalaisessa politiikassa on ollut tyypillistä luoda hallitukselle ohjelma, jossa asetetaan raamit ja tavoitteet hallituksen työskentelylle. Tämä kehitys on tapahtunut samaan aikaan, kun puoluekenttä on pirstaloitunut ja enemmistöhallituksen muodostamiseen on vaadittu yhä useampi puolue. Hallitusohjelmat ovat muuttuneet samaan aikaan laajemmiksi ja tarkemmiksi. Esimerkiksi Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa (joka on perintöä Antti Rinteen vain puolen vuoden ikäiseksi jääneen hallituksen ohjelmasta) on 213 sivua.

Yleisenä arviona hallitusohjelmasta voidaan sanoa, että se lupaa suomalaisille vahvasti parempaa elämää ja tulevaisuutta. Erilaisia kehittämistavoitteita asetetaan isoja ja pieniä, eri osa-alueille. Esi-

merkiksi lähiöiden varalta hallitusohjelmassa luvataan seuraavia parannuksia (s. 54):

***”Lähiöiden kokonaisvaltaista kehittämistä jatketaan ja samalla edistetään lähidemokratiaa. Edistetään sosiaalista eheyttä ja pysäytetään asuinalueiden eriytymiskehitys. Lisäksi edistetään kestävien liikenne-
ratkaisujen luomista, täydennysrakentamista, viihtyisyyttä, yhteisöllisyyttä ja turvallisuutta ja torjutaan syrjäytymistä. Varataan tähän riittävät resurssit.”***

Samoin hallitusohjelmassa luvataan poistaa asunnottomuus vuoteen 2027 mennessä (s. 55), saattaa julkinen talous tasapainoon, pidentää työuria ”alusta, keskeltä ja lopusta” (s. 130), turvata lääke-riihelikopteritoiminta kustannusvaikuttavasti koko maassa (s. 152), laatia tiekartta ”TKI-panostusten nostamiseksi neljään prosenttiin BKT:sta ja Suomen kehittämiseksi maailman parhaaksi innovaatio- ja kokeilu ympäristöksi” (s. 99), parantaa huippu-urheilun ja seuratoiminnan mahdollisuuksia, edistää kuntien ja alueiden hiilineutraaliutta (s. 35), parantaa monilapsisten perheiden toimeentuloa (s. 158) sekä ohjata kuntia suosimaan lihan, kananmunien ja maidon osalta suomalaista lähi- ja luomutuotantoa (s. 45).

2. Kaupunkien hallitusohjelmataavoitteet

Suuret kaupungit ovat tehneet hallitusohjelmataavoitteita seuraavasti:

- Kuusikolla eli kuudella suurimmalla kaupungilla (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu) on yhteiset hallitusohjelmataavoitteet.
- Pääkaupunkiseudulla (Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen) on omat tavoitteet. Näissä on paljon yhteistä kuusikon kanssa.
- Vantaan kaupungilla on omat tavoitteet, mutta ne ovat lähes yhdenmukaiset pääkaupunkiseudun tavoitteiden kanssa.
- Tampereen kaupungilla on omat tavoitteet.
- Oulun seudulla on omat tavoitteet.

Tarkasteltaessa kaupunkien tavoitteiden päätymistä hallitusohjelmaan täytyy ensin todeta, että tavoitteiden määrällinen analyysi on käytännössä mahdotonta. Kullakin kaupungilla tai kaupunkiryppäällä (pääkaupunkiseutu & kuusikko) oli kymmeniä tavoitteita, jotka eivät ole keskenään yhteismitallisia. Siksi tarkasteluun on valittu kunkin kaupungin tai seudun tärkeimmät tavoitteet ja katsottu, näkyvätkö ne hallitusohjelmassa. Tarkastelua on havainnollistettu kahdella tavalla: Ensinnäkin kirjaamalla taulukkoon ensin kaupunkien hallitusohjelmatavoitteita ja niiden rinnalle, miten ne näkyvät hallitusohjelmassa. Tämän jälkeen tavoitteita ja niiden toteutumista on arvioitu yleisemmällä tasolla. Koska samat tavoitteet toistuvat useilla kaupungeilla, tarkastelua niiden toteutumisesta tulee väistämättä tehtyä sekä kaupunki- että teemakohtaisesti. Luettavuuden parantamiseksi osa havainnoista tehdään kaupunkien tavoitteiden kohdalla ja osa vasta myöhemmin, mutta toiston välttämiseksi kutakin teemaa on pyritty käsittelemään vain kerran.

2.1 Tampereen kaupungin hallitusohjelmatavoitteet

Tampereen kaupunginhallitus on hyväksynyt Tampereen kaupungin hallitusohjelmatavoitteet tammikuussa 2019. Tampereen kaupunki on asettanut hallitusohjelmalle kuusi tavoitetta:

1. kaupunkipolitiikan vahvistaminen
2. toimintaedellytysten turvaaminen
3. kaupunkien kansallinen ja globaali saavutettavuus
4. kaupunkien vastuu elinvoiman ja työllisyyden vahvistamisesta
5. kaupunkien oikeus päättää omasta maankäytöstään
6. suora sopimuksellisuus (maankäytössä ja liikenteessä).

Alla olevassa taulukossa esitellään Tampereen kaupungin tärkeimmät hallitusohjelmataavoitteet ja miten ne näkyvät Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa. Kaupungin ylätaavoitteita on pilkottu pienempiin alataavoitteisiin.

Tampereen kaupungin tavoite	Alataavoitteet	Hallitusohjelmassa
Toimintaedellytysten turvaaminen: valtionosuusjärjestelmän uudistaminen		
	Nuorten aikuisten nettokustannusten huomioiminen: hinnoitteluun tuodaan uutena ikäryhmänä 19–24-vuotiaat	Ei mainintaa
	Lisäksi huomioitava muita kustannuksia aiheuttavia tekijöitä, kuten segregaaation torjunta, työllisyydenhoito, joukkoliikenteen järjestäminen, elinkeinojen ja innovaatioiden edistäminen	”Kaupunkipolitiikassa korostuvat segregaaation ehkäiseminen ja lähiöiden kehittäminen.”
		Eriyishuomiota eriarvoistumiskehitykseen koulujen välillä, isojen kaupunkien sisällä ja maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kohdalla (s. 165)
		Erillisohjelma varmistamaan maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten oppimisen edellytykset ja turvaamaan koulutussiirtymät (s. 165)
		”Otetaan huomioon terveet tilat, asuntopolitiikka, aluekehitys ja esimerkiksi lähiöiden kehitystyö osana koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamista poikkihallinnollisesti.” (s. 165)
		Mahdollistetaan kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielikoulutus kaikille maahanmuuttajille (s. 170)

Liikenneyhteyksien kehittäminen kaupunkien sisällä, kansallisesti ja kansainvälisesti	Pääratayhteyden kehittäminen, suunnittelu ja toteutus resursoitava heti hallituskauden alussa (Hki-Tre ja Hki-Oulu)	"Hallitus pääomittaa Pohjolan Rautatiet Oy:tä tarpeen mukaan ja käynnistääkseen jäljempänä luetellut rataverkon kehittämishankkeet niiden täyttäessä edellä määritellyt perusteet. Pääomitus toteutetaan julkisen talouden tasapainon ja menokehityksen raameissa." (s. 114) Yleisesti liikenneinvestoinnit luvataan käsitellä vuonna 2019 erikseen tehtävässä lisäbudjetissa.
	Valtion tulee kantaa päävastuu raideliikenteen investoinneissa	"Erityisesti suuret, miljardiluokan ratainvestoinnit jäävät toteuttamatta, mikäli hankkeiden rahoituspohjaa ei laajenneta valtion budjettirahoitukseen perustuvasta mallista. Ratainvestointien edistämiseksi perustettavat hankeyhtiöt mahdollistaisivat aiempaa useampien hankkeiden toteuttamisen." (LVM:n muistio, s. 3)
		Valtio omistaisi tätä varten perustettavasta hankeyhtiöstä (enintään) 51 %.
	Raideliikennehankkeiden toteutusjärjestys tulisi päättää hankkeiden vaikuttavuuden ja hyötykustannusanalyysien perusteella	"Erityisesti rataverkkoa ja raideliikennettä koskeville miljardihankkeille on syytä tehdä laaja-alainen vaikutusten arviointi sekä suunnitella ja rakentaa ne nykyisen verkon kanssa toimiviksi kokonaisuuksiksi, jotka tuovat lisää matkustajia raiteille ja mahdollistavat järkevän rahankäytön." (LVM:n muistio, s. 4)
		LVM:n muistio: Perustetaan hankeyhtiöt suunnittelemaan Tunnin junaa ja Suomi-rataa, sillä edellytyksellä että mukaan saadaan myös muuta rahoitusta kuten kuntia; valtion omistus hankeyhtiöistä enintään 51 %. Suunnitteluun osallistuminen ei sido osapuolia.

		"Hankeyhtiöiden tavoitteena olisi toteuttaa hankkeiden suunnittelua sekä edistää hankkeita muutoin siten, että myöhemmin voidaan tehdä päätöksiä hankkeiden rakentamisen osalta mahdollisimman laajan taustatiedon pohjalta."
	Suurten kaupunkien joukkoliikennetukea tulisi nostaa nykyisestä €13M -> €150M	Joukkoliikenteelle ja joukkoliikenteen ostoille ilmastoperusteinen tasokorotus €20M/vuosi (s. 116) = toteutuu osittain
	Kaupunkien sisäisistä raitiotiehankkeista noin 1/3 valtion kustantamiksi	Ei mainintaa
Kaupunkien vastuu elinvoimasta ja työllisyydestä	Työllisyyden hoito yhdelle toimijalle	Toteutuu
	Maakuntauudistuksen ei tule siirtää kaupungeilta pois sellaisia tehtäviä, jotka hoidetaan tehokkaimmin lähellä asukkaita.	Sosiaali- ja terveystoimen palvelut siirretään pois kaupungeilta 18 hyvinvointialueen järjestettäväksi.
	Korkeakouluille paremmin ennakoitava rahoitus osana suurten kaupunkien keskeistä TKI-roolia.	"Yliopistokaupunkien kanssa luodaan erilliset ohjelmat /sopimukset julkisen ja yksityisen TKI-rahoituksen strategisesta kohdentamisesta globaalisti kilpailukykyisten ekosysteemien vahvistamiseksi." (s. 105)
		"Vahvistetaan ennakoitavan ja pitkäjänteisen perusrahoituksen roolia korkeakoulurahoituksessa." Luodaan toimenpideohjelma tarkoituksenmukaisen tutkimusrahoituksen toteuttamista varten. (s. 170)
Kaavoituksen ja maankäytön monopoli säilytettävä kunnilla		"Kuntien kaavamonomoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan." (s. 49) = toteutuu
Suora sopimuksellisuus (MAL)	MAL tulee kytkeä valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan.	Tätä ei luvata, mutta MAL-sopimukset luvataan pidentää 12-vuotisiksi. (s. 52)

Tampereen kaupungin ensimmäinen tavoite on **kaupunkipolitiikan vahvistuminen**. Tämä on kokoava yltäavoite, jota voidaan parhaiten arvioida katsottaessa, miten kaupunkien tavoitteet ovat kokonaisuudessaan toteutuneet ja nostaako hallitusohjelma esiin kaupungit ja niiden elinvoiman ja tärkeyden eri tavalla kuin esimerkiksi alueet. Tähän palataan kohdassa 4.

Toimintaedellytysten vahvistamisen osalta hallitusohjelma ei lupaa paljoa. Valtionosuusjärjestelmää ei luvata muuttaa palvelemaan erityisesti kaupunkien tarpeita. Tosin hallitusohjelmassa luvataan kyllä, että kuntien ylimääräiset tehtävät katetaan valtion varoista. Mutta onko ylimääräisten tehtävien kattaminen valtion varoista kädenojennus kaupungeille, vai itse asiassa päinvastoin? Koko kompensaation kysymys on olennainen juuri suurien kaupunkien näkökulmasta, sillä ”valtion varat” katetaan kansalaisilta eli kuntalaisilta kerättävillä veroilla, ja suurimmat verokertymät per capita tulevat suurten kaupunkien tai pääkaupunkiseudun kuntien asukkailta.

Joukkoliikenteen osalta luvataan Tampereen kaupungin toivoman €137M:n sijaan €20M korotus. Merkittävistä raidehankkeista hallitusohjelma ei lupaa kantaa kustannusvastuuta, vaan hankkeet luvataan arvioida erikseen ja hankeyhtiöitä rahoittaa enintään 51-prosenttisesti (tätä ei tehdä suoraan hallitusohjelmassa vaan muutamaa kuukautta myöhemmin ilmestyneessä talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksessa, jota on käytetty lähteenä myös tässä artikkelissa).

Tärkeänä kaupunkipolitiikan välineenä ja kaupungin tosiasiallista itsehallintoa tukevana toimenpiteenä hallitusohjelmassa luvataan säilyttää kaavoitus ja maankäyttö kuntien päätösvallassa. Myös MAL-sopimuskausia luvataan pidentää, vaikka erityistä toivetta niiden sitomisesta liikenteen 12-vuotissuunnitelmaan ei luvata tässä kohtaa täyttää.

Tampereen koulutuspoliittisista tavoitteista korkeakoulutukseen liittyvät tavoitteet päätyvät kyllä hallitusohjelmaan: kunkin yliopistokaupungin tarpeita luvataan tarkastella erikseen TKI-rahoi-

tuksen strategiseksi kohdentamiseksi (s. 105). Tämä ei kuitenkaan ole varsinaisesti koulutuspoliittinen valinta, sillä samassa yhteydessä koulutusmahdollisuudet luvataan turvata valtakunnallisesti: ”Turvataan korkeakoulutuksen kehittämistä jokaisessa maakunnassa. ---Turvataan kattava toisen asteen koulutusverkosto koko maassa osaavan työvoiman saannin varmistamiseksi.” (s. 105) Samoin ratkaisuna luvataan osaamisen ja oppimisen tiekarttaa vuodelle 2030 sekä ”...korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelma, jossa käydään läpi korkeakoulutuksen sosiaalisen, alueellisen ja kielellisen tasa-arvon toteutuminen sekä eri vähemmistöryhmien korkeakoulutuksen hakeutumisen mahdolliset esteet sekä ryhdytään selvityksen pohjalta tarvittaviin toimiin.” (s. 164).

Kuten myöhemmin tullaan havaitsemaan, samat koulutuspoliittiset tavoitteet toistuvat sekä pääkaupunkiseudun kunnilla että kuusikolla eli kuudella suurimmalla kaupungilla. Hallitusohjelmatavoitteiden perusteella suuret kaupungit näkevät itsensä korkeakoulutuksen ja tieteen airuina. Hallitusohjelmassa korostuu kuitenkin enemmän alueellinen tasapuolisuus suhteessa korkeakoulutukseen ja sen rahoitukseen.

Tampereen kaupungin tavoitteena on myös ollut säilyttää kunnilla sellaiset tehtävät, jotka hoidetaan tehokkaimmin lähellä asukkaita. Onko tässä tavoitteessa onnistuttu? Muun muassa peruskoulu, varhaiskasvatus, toisen asteen koulutus, kaavoitus ja maankäyttö säilyvät edelleen kuntien tehtävinä. Toisaalta euro-määräisesti ja henkilökunnassa laskettuna ylivoimaisesti suurin osuus, sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät, on päätetty siirtää maakunnille, joten tavoitetta ei voi ehkä katsoa saavutetuksi.

Toteutuvatko siis Tampereen kaupungin hallitusohjelmatavoitteet? Jos katsotaan poliittisia ylätavoitteita, ne kyllä päätyvät hallitusohjelmaan. Sen sijaan konkreettiset tavoitteet, kuten joukkoliikenteen tuen nostaminen (€137M), sosiaali- ja terveystoimen säilyttäminen kuntien omana tehtävänä ja rautatiehankkeiden rahoitus vaikuttavuusarvioinnin perusteella, eivät päädy hallitusohjelmaan.

2.2 Oulun seudun hallitusohjelmataavoitteet

Oulun kaupunki on tehnyt hallitusohjelmataavoitteensa yhdessä Oulun yliopiston ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliiton kanssa. Oulun tavoitteet painottuvat tutkimukseen ja koulutukseen, liikennehankkeisiin ja kulttuuriin.

Muista suurista kaupungeista poiketen Oulu ei mainitse lainkaan omissa tavoitteissaan MAL-menettelyä, segregatiota tai muita kaupungistumisen ongelmia tai valtionosuusjärjestelmän tai verotuksen uudistamista myönteisemmäksi kaupungistumisen kannalta. Sen sijaan Oulu nostaa esiin pohjoisen alueen merkityksen koko Euroopalle:

”Itä- ja Pohjois-Suomen pitäminen elinvoimaisena on Euroopan kilpailukyvyn edellytys sekä turvallisuuspoliittinen kysymys.”

Oulun tavoitteet ja vaatimukset muistuttavatkin enemmän perinteisiä aluepolitiikan vaatimuksia ja retoriikkaa kuin suurten kaupunkien viittaukset kaupungistumiseen globaalina megatrendinä ja suurten kaupunkien osuuteen bruttokansantuotteesta:

”Koheesiorahoituksella on Itä- ja Pohjois-Suomen sekä Oulun seudun innovaatio- ja työllisyyspolitiikalle merkittävä vipuvaikutus tilanteessa, jossa kansallisen innovaatiopolitiikan rahoitus sekä valtion resurssit kohdistuvat pääosin Etelä-Suomen alueelle.”

Seuraavassa taulukossa on kuvattu Oulun seudun tavoitteet ja miten ne näkyvät hallitusohjelmassa.

Oulun seudun tavoite	Alatavoite	Hallitusohjelmassa
Business Finlandin innovaatorahoituksen kasvattaminen pk-yritysten vientivalmiuksien nostamiseen		Ei toteudu
Työllisyyspalvelut kuntien vastuulle		Toteutuu
Oulun yliopiston perusrahoitus muiden yliopistojen tasolle	ICT-alan korkeakoulutukselle rahoitusta alueen kasvupotentiaalin tukemiseksi	Tätä ei suoraan luvata, mutta sentään tämä: ”Yliopistokaupunkien kanssa luodaan erilliset ohjelmat /sopimukset julkisen ja yksityisen TKI-rahoituksen strategisesta kohdentamisesta globaalisti kilpailukykyisten ekosysteemien vahvistamiseksi.” (s. 105)
		Samoin luvataan sivulla 164: ”Jokaisessa maakunnassa on korkeakoulu. Turvataan yliopistokeskusten toimintaedellytykset.” Tämä ei suoraan tarkoita, että Oulun yliopiston perusrahoitusta lisättäisiin, mutta yliopistokeskuksen toimintaedellytykset taataan.
		Ei toteudu, mutta näin luvataan: ”Hallitus laatii tiekartan TKI-panostusten nostamiseksi neljään prosenttiin BKT:sta ja Suomen kehittämiseksi maailman parhaaksi innovaatio- ja kokeilu ympäristöksi. (s. 99)
		Luvataan: pitkäaikainen suunnitelma parantaa TKI-toimintaympäristöä ”ja sitä kautta yksityisten ja julkisten investointien ja rahoituksen tasossa tavoitellaan neljän prosentin BKT-osuutta” (s. 171)
		”Luodaan nykyisten toimintamallien pohjalta edellytyksiä eri puolille Suomea toimiville korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten muodostamille osaamiskeskittymille.” (s. 171)

Oulun yliopistolle rahoitus Suomen Digiterveys-osaamisverkoston rakentamista varten		Ei mainintaa hallitusohjelmassa
Oulun seudun liikennehankkeiden tukeminen		
	Oulu–Kempele–Liminka-kaksoisraide	Ei toteudu
	Raideyhteys Oulun lentokentältä Oulun rautatieasemalle sekä satamaan	Ei toteudu
	Tunnin yhteys Oulusta Rovaniemelle, Kokkolaan ja Kajaaniin – Suomi-radon suunnitteluun osoitettava määräraha	LVM:n muistio: Perustetaan hankeyhtiöt suunnittelemaan Tunnin junaa ja Suomi-rataa, sillä edellytyksellä että mukaan saadaan myös muuta rahoitusta kuten kuntia; valtion omistus hankeyhtiöistä enintään 51 %. Suunnitteluun osallistuminen ei sido osapuolia.
Oulusta Euroopan kulttuuripääkaupunki	Hallitusohjelmassa on sitouduttava vähintään €20M valtionrahoitusosuuteen tätä varten.	” Valmistaudutaan rahoittamaan Euroopan kulttuuripääkaupunkia vuonna 2026. ” (s. 173) = toteutuu, jos seuraava hallitus niin päättää
		Joukkoliikenteelle ja joukkoliikenteen ostoille ilmastoperusteinen tasokorotus €20M/vuosi (s. 116) = toteutuu osittain

Oulun seudun tavoitteista työllisyyspalveluiden siirtäminen kokonaan kuntien vastuulle toteutuu. **Tavoite Suomi-radon suunnitteluun ohjattavasta määrärahasta** toteutuu siltä osin, että hallitus lupaa rahoittaa hankkeen suunnitteluun perustettavaa yhtiötä *enintään* 51-prosenttisesti – jos siis ratahankkeille asetettavat yleiset kannattavuuskriteerit täyttyvät. Oulun koulutuspoliittisiin tavoitteisiin luvataan ratkaisuksi yliopistokaupunkien TKI-rahoitusohjelma yksityisen ja julkisen rahoituksen ”strategisesta kohdentamisesta globaalisti kilpailukykyisten ekosysteemien vahvistamiseksi”. Samoin jokaiseen maakuntaan luvataan korkeakoulu, ja turvata yliopistokeskusten toimintaedellytykset. Hallitusohjelmassa ei ole kirjausta juuri Oulusta Euroopan kulttuuripääkaupunkina, mutta hallitus lupautuu kyllä valmistautumaan rahoittamaan Euroopan kulttuuripääkaupunkia vuonna 2026.

Oulun erityistavoitteet eivät siis toteudu, mutta hallitusohjelmassa on kaikupohjaa Oulun alue- ja koulutuspoliittisille tavoitteille. Kaikupohjaa sikäli, että hallitus lupaa *suunnitelman sekä tiekartan* TKI-menojen kasvattamiseen ja *valmistautua* rahoittamaan Euroopan kulttuuripääkaupunkia seuraavalla hallituskaudella, ei siis konkreettisesti toteuttaa juuri näitä hankkeita.

2.3 Turun hallitusohjelmataavoitteet

Turun kaupunki ei ole julkaissut varsinaisia hallitusohjelmataavoitteita. Kaupunginhallituksen käsittelyssä on todettu, että *Turku ajaa hallitusohjelmaan kaupunginstrategiassa määritellyjä keskeisiä edunvalvonnan tavoitteita*: tekniikan alan yliopistokoulutusta sekä ”Tunnin juna” eli uutta ratayhteyttä Helsingin ja Turun välille Vihdin ja Lohjan kautta.

Tekniikan alan yliopistokoulutusta hallitusohjelmassa ei luvata. Tunnin junasta mainitaan hallitusohjelmaa liikennehankkeiden osalta täydentävässä Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisemassa talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistiossa, että sitä suunnittelemaan perustetaan hankeyhtiö, jonka rahoituksesta valtio kattaa enintään 51 % (ks. kuusikon tavoitteet).

Turun diplomi-insinöörikoulutusta ei mainita hallitusohjelmassa, mutta se on silti toteutunut. Tunnin juna on toteutunut samassa määrin kuin kaikki muutkin suuret raidehankkeet, eli ehdollisella 51-prosenttisella rahoituksella suunnitteluvaiheessa. Jos kaupunkien tavoitteiden saaminen hallitusohjelmaan olisi kilpailu, Suomen Turku olisi kilpailun voittaja.

2.4 Pääkaupunkiseudun hallitusohjelmataavoitteet

Pääkaupunkiseudun kunnat ovat vuoden 2019 hallitusohjelmaa varten julkaisseet yhteiset hallitusohjelmataavoitteensa. Lisäksi Vantaa on julkaissut niiden rinnalla omat hallitusohjelmataavoitteet, mutta ne käytännössä sisältyvät pääkaupunkiseudun tavoitteisiin.

Pääkaupunkiseudun kunnat nostavat ensimmäiseksi tavoitteekseen sen, että hallituksella on metropolipolitiikka. Ne perustelevat sen välttämättömyyttä sillä, että metropolipoliittiset tavoitteet ”... vahvistavat metropolialueen – ja sitä kautta koko maan – menestystä, globaalia saavutettavuutta, kestäväää kehitystä ja kasvua”.

Argumenttiansa vahvistukseksi pääkaupunkiseudun kunnat esittävät hallitusohjelmataavoitteissaan taustaksi faktatietoa alueesta (s. 9): osuus koko maan väestöstä on nyt 21 % (mutta vuonna 2040 jo 25 %), koko maan työpaikoista seudulla on 27 % ja väestönkasvuksi vuosina 2018–2040 ennustetaan pääkaupunkiseudulla 27 %, kun muun Suomen ennuste on vain 6 %.

Pääkaupunkiseudun väestöstä ainutlaatuisen tekevät kaksi tekijää: alueella asuu puolet koko maan vieraskielisistä ja kaksi kolmasosaa koko maan asunnottomista. Lisäksi puolet Suomen ulkomaalaistaustaisen väestön kasvusta vuosina 2018–2040 toteutuu pääkaupunkiseudulla.

Pääkaupunkiseudun kunnilla on eniten hallitusohjelmataavoitteita, ja ne ovat myös muita yksityiskohtaisempia. Pääavoitteita on kuusi:

1. Hallituksen metropolipolitiikka perustuu suoraan kumppanuuteen ja tiiviiseen vuoropuheluun metropolialueen kaupunkien kanssa.
2. Hallitus turvaa metropolialueen kasvun vaatimien investointien rahoituksen.

3. Hallitus sitoutuu metropolialueen kestävän kasvun mahdollistamiseen.
4. Hallitus tukee metropolialueen kehittymistä maailman parhaaksi innovaatio- ja osaamiskeskittymäksi.
5. Hallitus panostaa riittäviin koulutuspaikkoihin sekä maahanmuuttajien koulutukseen ja kotoutumiseen.
6. Hallitus antaa nykyisten toimijoiden päättää sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä.

Pääkaupunkiseudun kunnat ovat pilkkoneet nämä kuusi ylätavoitetta pienempiin ja suurempiin alatavoitteisiin. Ne löytyvät alla olevasta taulukosta.

Pääkaupunkiseudun tavoite	Alatavoite	Hallitusohjelmassa
Kasvun vaatimien investointien rahoituksen turvaaminen		
	Valtionosuusjärjestelmää on kehitettävä ottamaan huomioon pks-kuntien haasteet: vieraskielisten määrä ja heidän palveluidensa kustannukset, segregaatien haittojen torjunta, kohtuuhintainen asuminen, turvallisuus ja joukkoliikenne.	
	Valtionosuuksien tasausjärjestelmään ei pidä tehdä pks-kaupunkien tilannetta heikentäviä muutoksia.	Valtionosuusjärjestelmästä hallitus lupaa näin: ”Valtionosuusjärjestelmää tulee tarvittaessa kehittää niin, että se ottaa huomioon paremmin alueiden tarpeet ja erityispiirteet. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.” (s. 106–107) = Ei toteudu suoraan, mutta hallitus lupaa epäsuorasti olla tekemättä pääkaupunkiseudun kaupunkien tilannetta heikentäviä muutoksia.

		”Kohtuuhintaista asumista tuetaan myös lisäämällä ARA-asuntojen tuotantoa, korjaamalla nykyistä asuntokantaa ja siten että vähintään puolet korkotuetuista uusista asunnoista rakennetaan Helsingin seudulle.” (s. 53.)
	Kiinteistövero tulee pitää tasausjärjestelmän ulkopuolella. Kiinteistöveron uudistuksessa pitää ottaa huomioon pks-kuntien asuinkustannusten nousu. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta tulee nostaa. Indeksikorotukset tulee toteuttaa täysimääräisesti. Pääomatuloveroista tulee saada vastaava osuus kuin ansiotuloveroista.	Eivät toteudu
	Harmaan talouden torjunnan sääntelyä tulee kehittää.	Harmaan talouden vastainen ohjelma, jolle €20M lisärahoitus; poliisille vakinainen harmaan talouden torjunnan määräraha, €1,3M muuta lisärahoitusta talousrikollisuuden torjuntaan = toteutuu
Hallitus edistää pks-kuntien hiilineutraaliutta ja saavutettavuutta.		Kuntien hiilineutraalisuussuunnitelmien tukeminen on hallituksen tavoite (s. 35). Tosin esimerkiksi joukkoliikenteen tukiin luvataan vähemmän kuin pks-kunnat pyytävät.
	Pisaratilasta tulee tehdä sitova päätös	”Hallitus pääomittaa Pohjan Rautatiet Oy:tä tarpeen mukaan ja käynnistääkseen jäljempänä luetellut rataverkon kehittämishankkeet niiden täyttäessä edellä määritellyt perusteet. Pääomitus toteutetaan julkisen talouden tasapainon ja menokehityksen raameissa.” (s. 114) Yleisesti liikenneinvestoinnit luvataan käsitellä vuonna 2019 erikseen tehtävässä lisäbudjetissa.

		"Erityisesti suuret, miljardiluokan ratainvestoinnit jäävät toteuttamatta, mikäli hankkeiden rahoitus pohjaa ei laajenneta valtion budjettirahoitukseen perustuvasta mallista. Ratainvestointien edistämiseksi perustettavat hankeyhtiöt mahdollistaisivat aiempaa useampien hankkeiden toteuttamisen." (LVM:n muistio, s. 3)
		Valtio omistaisi tätä varten perustettavasta hankeyhtiöstä 51 % . Lentoradan kustannukset ovat alustavasti €5,5Mrd. (LVM:n muistio s. 7)
		"Erityisesti rataverkkoa ja raideliikennettä koskeville miljardihankkeille on syytä tehdä laaja-alainen vaikutusten arviointi sekä suunnitella ja rakentaa ne nykyisen verkon kanssa toimiviksi kokonaisuuksiksi, jotka tuovat lisää matkustajia raiteille ja mahdollistavat järkevän rahankäytön." (LVM:n muistio, s. 4)
	Lentorata (Hki–Tre 1h) Tunnin juna	LVM:n muistio: Perustetaan hankeyhtiöt suunnittelemaan Tunnin junaa ja Suomi-rataa, sillä edellytyksellä että mukaan saadaan myös muuta rahoitusta kuten kuntia; valtion omistus hankeyhtiöistä enintään 51 %. Suunnitteluun osallistuminen ei sido osapuolia.
		"Hankeyhtiöiden tavoitteena olisi toteuttaa hankkeiden suunnittelua sekä edistää hankkeita muutoin siten, että myöhemmin voidaan tehdä päätöksiä hankkeiden rakentamisen osalta mahdollisimman laajan taustatiedon pohjalta."
	Suomi-rata (Hki–Oulu 4h)	ks. edellä

	Espoon kaupunkirata	"Hallitus pääomittaa Pohjoisen Rautatiet Oy:tä tarpeen mukaan ja käynnistääkseen jäljempänä luetellut rataverkon kehittämishankkeet niiden täyttäessä edellä määritellyt perusteet. Pääomitus toteutetaan julkisen talouden tasapainon ja menokehityksen raameissa."
	Vantaan ratikka	Ei toteudu
	Pikaratikoita Helsinkiin valtion tuella	Ei toteudu
	Joukkoliikenteen tuki moninkertaiseksi	Joukkoliikenteelle ja joukkoliikenteen ostoille ilmastoperusteinen tasokorotus €20M/vuosi (s. 116) = toteutuu osittain
	Kaavoitusmonopoli säilytettävä kunnilla	"Kuntien kaavamonomoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan." (s. 49) = toteutuu
	Valtion ja valtionyhtiöiden maaomaisuutta osoitettava asunto- ja väylähankkeisiin	Tämä luvataan toteuttaa – s. 52 = toteutuu osittain
Metropolialueesta maailman paras innovaatio- ja osaamiskeskittymä ja uusia työpaikkoja erityisesti vieraskielisille		
	Yksityisen ja julkisen TKI-osuus nostettava viiteen prosenttiin alueellisesta BKT:sta	Ei toteudu, mutta näin luvataan: "Hallitus laatii tiekartan TKI-panostusten nostamiseksi neljään prosenttiin BKT:sta ja Suomen kehittämiseksi maailman parhaaksi innovaatio- ja kokeilu ympäristöksi. (s.99)
	EU:n TKI-rahoitus kaksinkertaiseksi	Luvataan: pitkäaikainen suunnitelma parantaa TKI-toimintaympäristöä (s. 171)
	Business Finlandin rahaa osoitettava kaupunkien innovaatioalustoille, start-upeille ja soveltavan digitalisaation huippualueelle	Ei toteudu

	Ulkomaisen työntekijän oleskelulupaprosessin kestoksi korkeintaan viikko. Valtion taattava englanninkieliset asiointipalvelut.	Panostetaan vetovoimaan, nopeutetaan oleskelulupaprosessia, resursoidaan poikkihallinnollinen ohjelma ja säädetään avainhenkilölaki pysyväksi (s. 99) ”Vahvistetaan pääkaupunkiseudun muodostaman metropolialueen kykyä kilpailla muiden eurooppalaisten metropolien kanssa niin osaavasta työvoimasta, yrityksistä kuin kulttuurisesta vetovoimasta ja sen mukanaan tuomista matkailijoista.” (s. 105)
		”Suomi tarvitsee aktiivista työperäistä maahanmuuttoa. Hallituksen tavoitteena on lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa. Työperäisen maahanmuuton painopisteeksi asetetaan työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat. Kootaan laaja-alainen toimenpideohjelma tavoitteen toteuttamiseksi.”
	International House Helsinki -toimintamalli vakinaistettava, erityisasiantuntijoiden oleskelulupaprosessin kestoksi korkeintaan vuorokausi	Ei mainintaa
	Työllisyyspalveluiden järjestäminen kaupungin tehtäväksi	Toteutuu
	Helsinkiin uusi design- ja arkkitehtuurimuseo	
	Vantaalle Aviation Akatemia	Ei toteudu
Hallitus panostaa koulutuspaikkoihin, maahanmuuttajien osaamistason nostamiseen ja kotoutumiseen		
	Koulutuspaikkojen sijoittuminen tulee suhteuttaa yhtäältä työpaikkojen ja nuorten määrään sekä toisaalta työvoimapulaan	
	Koulutuspaikkoja tulee lisätä pääkaupunkiseudulla	
	ja työvoimapula-aloilla	

		Alueen työllisyyden ennusteet tulee ottaa huomioon, samoin kuin ”korkeakoulutuksen uutta työtä luova luonne”
		”Kaupunkipolitiikassa korostuvat segregaatoin ehkäiseminen ja lähiöiden kehittäminen.”
		Erityishuomiota eriarvoistumiskehitykseen koulujen välillä, isojen kaupunkien sisällä ja maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kohdalla (s. 165)
		Erillisohjelma varmistamaan maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten oppimisen edellytykset ja turvaamaan koulutussiirtymät (s. 165)
		”Otetaan huomioon terveet tilat, asuntopolitiikka, aluekehitys ja esimerkiksi lähiöiden kehitystyö osana koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamista poikkihallinnollisesti.” (s. 165)
	Helsingin yliopiston sosiaalityöntekijöiden ja varhaiskasvatuksen opettajien aloituspaikat tulee kaksinkertaistaa 2020–2024.	”Turvataan varhaiskasvatuksen ammattilaisten saatavuus koko maassa.” ”Arvioidaan varhaiskasvatuksen henkilöstö- ja lisäkoulutustarpeet kaikissa henkilöstöryhmissä. Otetaan huomioon lastentarhanopettajien alueellinen ja kielellinen saatavuus aloituspaikkojen kohdentamisessa.” (s. 169) = ei toteudu
	Toisen asteen koulutuspaikkojen määrää on lisättävä.	Toteutuu
	Pääkaupunkiseudusta tulee tehdä maksuttoman toisen asteen koulutuksen kokeilualue.	Maksuton toisen asteen koulutus toteutetaan kaikille.
	Kieli – ja ammatillisen koulutuksen yhdistämistä pitää tukea, jotta maahanmuuttajien osaamistaso ja kotoutuminen turvataan.	”Työn ohessa tulee olla kieliovetusta ja esimerkiksi ammatillista koulutusta.” (s. 139) ”Myönteistä ja aktiivista kotoutumista edistetään maahanmuuttajan kielitaidon ja ammatillisten valmiuksien vahvistamisella, työllistymisen nopeuttamisella ja yhteiskunnan tuntemusta ja osallisuutta edistämällä. Kielikoulutukseen tulee päästä kolmen kuukauden kuluessa myönteisen oleskeluluvan saamisesta.” (s. 139) = toteutuu sellaisenaan

	Lisärahoitusta tarvitaan kotoutumiseen, kielikoulutukseen ja maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseen.	Mahdollistetaan kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielikoulutus kaikille maahanmuuttajille (s. 170)
		Tehostetaan kotoutumista.
SOTE		Hallitus lupaa selvittää erillisratkaisun mahdollisuuden HUS-alueella vuonna 2019 (mikä sitten toteutuikin).

Vantaan kaupungin tavoitteet sisältyvät lähes kokonaisuudessaan pääkaupunkiseudun muihin tavoitteisiin: Vantaan ratikka, Lento-rata, Suomi-rata, kohtuuhintaisten asuntojen tukeminen muun muassa valtion maaomaisuutta vapauttamalla, työvoiman saatavuus, suurten kaupunkien tarpeiden huomioon ottaminen ja joukkoliikennetuen moninkertaistaminen. Lisäksi Vantaa toivoo *Aviation Akatemiaa*, joka mainitaan myös pääkaupunkiseudun kuntien yhteisissä hallitusohjelmataavoitteissa. Ainoa täysin oma toive Vantaalla liittyy segregaaion ehkäisemiseen: ”Hallitus kaksinkertaistaa koulutuksen tasa-arvon parantamiseksi peruskoulujen ryhmäkokojen pienentämiseen tarkoitetut erityisavustukset ja ottaa käyttöön ns. peruskoulujen tasa-arvorahat.”

Pääkaupunkiseudun tavoitteita on runsaasti, ja ne koskevat juuri niin laajaa tehtäväkenttää kuin kunnille on annettu. Mikäli tärkeimmäksi tavoitteeksi nostaa **soten erillisratkaisun**, tässä edunvalvontatavoitteessaan pääkaupunkiseudun kunnat ovat onnistuneet. Toisaalta pääkaupunkiseudun kunnat eivät ole olleet hallituksen linjaamaan nykyisiin maakuntiin pohjautuvan sotemallin kannalla, joten erillisratkaisu pääkaupunkiseudulle on vain osittainen voitto.

Hallitus turvaa metropolialueen kasvun vaatimien investointien rahoituksen lupaamalla, että kuntien tehtävien lisäämisestä aiheutuvat kustannukset kompensoidaan nettomääräisesti tai

poistamalla velvoitteita. Sen sijaan pääkaupunkiseudun yksityiskohtaisempaa tavoitetta kiinteistöveron osalta hallitusohjelma ei lupaa ottaa huomioon. Täsmätoive harmaan talouden torjunnasta toteutetaan.

Kunnat toivovat hallituksen edistävän niiden hiilineutraaliutta ja saavutettavuutta. Hallitus ilmoittaakin tavoitteekseen kuntien **hiilineutraalisuussuunnitelmien tukemisen**. Konkretian tasolla pääkaupunkiseudun eritellyistä joukkoliikennetukitoiveista vain osa mainitaan hallitusohjelmassa, ja myönnetty joukkoliikennetuki on toivottua pienempi. Myös ratahankkeiden tuki on ehdollista – valtion osuus hankeyhtiön suunnittelusta on enintään 51 %, ja hankkeiden tulee olla taloudellisesti kannattavia, mikä poikkeaa hallitusohjelman muusta linjasta: muun muassa Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisten kenttien tukemiselle ei aseteta kannattavuusvelvoitetta. Toki rata- ja ratikkahankkeet ovat miljardiluokan hankkeita, ja olisi ihme, jos ne kaikki olisi luvattu rahoittaa. Kiinnostavaa on myös, että pääkaupunkiseudun ruuhkamaksut mahdollistava lainsäädäntö mainitaan kyllä hallitusohjelmassa – mutta niitä pääkaupunkiseudun kunnat nimenomaan eivät ole toivoneet. Kokonaisuutena voisi todeta, että liikennehankkeet saavat hallitusohjelmassa runsaasti vastakaikua, mutta niistä vain osa toteutuu konkreettisina lupauksina ja kirjauksina.

Metropolialueen tavoitteet kehittyä **maailman parhaaksi innovaatio- ja osaamiskeskittymäksi** saavat myös vastakaikua: kuten ylläolevasta taulukosta näkee, TKI-panostuksia luvataan tarkastella pitkäjänteisesti, luoda toimintamalleja osaamiskeskittymille ja panostaa vetovoimaan. Tosin TKI-panostuksia ei luvata nostaa sille tasolle, jota metropolialue ehdottaa. Pääkaupunkiseudun kunnat haluaisivat sitoa TKI-panostuksen alueen bruttokansantuotteeseen, mutta hallitusohjelman kirjaus ei tee tällaista alueellista erottelua.

Myös koulutus- ja kotoutumispolitiikan osalta hallitusohjelma lupaa hyvää, kun segregaaation ehkäiseminen luvataan nostaa kaupunkipolitiikan keskiöön. Ammatilliseen koulutukseen luvataan yhdistää kielikoulutusta, maksuton toisen asteen koulutus toteu-

tetaan kaikille, ja kotoutumista tehostetaan. Työperäistä maahanmuuttoa lisätään, erityisesti työvoimapulasta kärsivillä aloilla ja kärkialojen erityisosaaajissa.

Huomionarvoista sen sijaan on, että näitä tavoitteita ei liitetä erityisesti pääkaupunkiseutuun. Vaikka pääkaupunkiseudun kunnissa asuu nyt 21 % väestöstä ja väestö kasvaa moninkertaisesti muuhun maahan verrattuna, hallitusohjelma haluaa selvästi kehittää koulutuspolitiikkaa laveammalla kärjellä. Esimerkiksi tämä kirjaus hallitusohjelman sivulla 12:

”Otetaan huomioon terveet tilat, asuntopolitiikka, aluekehitys ja esimerkiksi lähiöiden kehitystyö osana koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamista poikkihallinnollisesti”

ei rajaa koulutuksen kehittämistä mitenkään pääkaupunkiseutuun. Myöskään pääkaupunkiseudun toive koulutuspaikkojen suhteuttamisesta ei toteudu. Konkreettisenä koulutuspoliittisten tavoitteiden toteutumatta jättämisenä voidaan pitää myös sitä, että toivetta lastentarhanopettajien ja sosiaalityöntekijöiden koulutuspaikkojen kaksinkertaistamisesta ei toteuteta.

Joten voidaan ehkä kysyä, toteutuuko pääkaupunkiseudun kuntien ykköstavoite – metropolipolitiikka – lainkaan? Samalla voidaan pohtia: jos kaupunkien tarpeet ovat keskiössä, ja myös muidenkin alueiden, onko hallitusohjelma todellisuudessa strategia, eli sisältää valintoja, vai ennemminkin toiveiden tynnyri täynnä erilaisia tavoitteita?

3. Kuusikko

”Kuusi suurinta kaupunkia ja valtio toteuttavat kaupunkipolitiikkaa tasavertaiseen kumppanuuteen ja suoraan vuorovaikutukseen perustuen.” Näin kuvailevat kuusi suurinta kaupunkia tavoitetilaa maan johtamisessa. (Kuuden suurimman kaupungin hallitusohjelmataavoitteet 2019, s. 3.) Alleviivataksaan tarpeitaan kuusikko on liittänyt hallitusohjelmataavoitteidensa jatkeeksi tilastotietoa alueensa avainluvista: 32 % koko maan väestöstä (vuonna 2018), 40 % koko maan työpaikoista, 41 % koko maan korkea-asteen tutkinnoista ja 35 % koko maan nuorista.

Lisäksi kuusikko perustelee tavoitteitaan kuvailemalla kaupunkien merkitystä yhteiskuntien yleisessä kehityksessä ja kaupungistumista megatrendinä. Kuusikko ottaa myös selkeimmin kantaa kuntien tehtäväkentän laajuuteen yleisesti (”Kaupunkien laaja toimivalta ja tehtävät ovat osa maamme kilpailukyvyn perustaa.”) ja erilaisten kuntien erilaisiin rooleihin ja niiden eriyttämisen tarpeisiin. Kuusikon mukaan ”(M)aanlaajuiset, yhdenmukaiset ja valtio-

johtoiset ratkaisut eivät enää palvele sellaisen Suomen menestystä, jossa toimintaympäristöt maan sisällä eriytyvät kiihtyvää vauhtia.”

Kuusikon hallitusohjelmataavoitteissa on paljon samoja kuin pks-kunnilla ja yksittäisillä suurilla kaupungeilla; muun muassa ratihankkeet, kuntien kaavoitusmonopolin säilyttäminen ja toiveet valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta suurille kaupungeille suotuisammiksi. Tämän lisäksi kuusikko painottaa eniten varsinaisen kaupunkipolitiikan tarvetta ja toivoo valtion ymmärtävän kaupunkien erityisaseman talouskasvun ja kehityksen vetureina.

Päätaavoitteita kuusikolla on kuusi:

1. Hallituksella on selkeä kaupunkipolitiikka, jota se toteuttaa yhdessä suurimpien kaupunkien kanssa näiden erityisaseman tunnustaen.
2. Suurille kaupungeille on turvattava rahoitus ja edellytykset vastata haasteisiin.
3. Vastuun elinkeino- ja innovaatiopolitiikasta tulee olla kaupungeilla.
4. Työvoiman saatavuus, työperäinen maahanmuutto ja kotoutuminen
5. Raideyhteyksiä parantamaan kaupunkien kansallista ja globaalia saavutettavuutta.
6. Kaavoitus ja maapolitiikka tulee säilyttää kaupunkien toimivallassa.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu kuusikon taavoitteet, niiden alataavoitteet ja miten ne näkyvät hallitusohjelmassa.

Kuusikon tavoite	Alatavoite	Hallitusohjelmassa
Hallituksella on selkeä kaupunkipolitiikka, jota se toteuttaa yhdessä suurimpien kaupunkien kanssa näiden erityisaseman tunnustaen.		
	Kaupunkien erityspiirteet ja -vastuut sekä globaali ja kansallinen merkitys on tunnistettava	Ei toteudu
	Keskeiset lait tulee valmistella yhdessä kaupunkien kanssa	Ei toteudu
	Erityislainsäädäntöä kaupungeille	Ei suoraan toteudu – alueiden erityistarpeet kyllä luvataan ottaa huomioon
	Valtion tulee vahvistaa kaupunkipolitiikan asemaa EU:ssa	Ei toteudu
		Näihin tavoitteisiin ei suoraan vastata, mutta hallitusohjelmassa luvataan kyllä seuraavaa: ”Tuetaan kestäväää kaupunkikehitystä ja lisätään asuntorakentamista kasvavilla kaupunkiseuduilla, jotta pystytään vastaamaan asuntojen kasvavaan kysyntään, kohtuullistamaan asumisen hintaa ja helpottamaan työvoiman liikkuvuutta.” (s. 52)
Suurille kaupungeille on turvattava rahoitus ja edellytykset vastata haasteisiin.		
	Valtionosuusjärjestelmää on muutettava palvelemaan paremmin kaupunkia: nuoret aikuiset omaksi ikäryhmäkseen,	Ei toteudu
	vos-järjestelmä ei saa vähentää kaupunkien verotuloja eikä elinkeinopolitiikan kannustimia	Valtionosuusjärjestelmää tulee tarvittaessa kehittää niin, että se ottaa huomioon paremmin alueiden tarpeet ja erityispiirteet.
	Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on lisättävä.	Ei toteudu
	Indeksikorotukset on toteutettava täysimääräisesti	Ei toteudu

	Uudet tehtävät tulee kompensoida täysimääräisesti	”(s. 106–107) Kuntien tehtävät rahoitetaan kestävästi kuntien omilla verotuloilla sekä oikeudenmukaisella ja riittävällä valtion tuella. Väliaikaiset valtionosuusleikkaukset kunnille päättyvät vuonna 2020. Kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävät, lisäävät tai laajentavat toimenpiteet sekä kuntatalouteen vaikuttavat veroperustemuutokset kompensoidaan nettomääräisesti muuttamalla valtionosuuksia ja tai vastaavaa kiinteää määrärahaa 100-prosenttisesti taikka poistamalla muita tehtäviä tai velvoitteita.”
	Verotulojen tasauksessa on huomioitava kaupunkien tarpeet	Ei toteudu, mutta näin luvataan hallitusohjelman sivulla 106: ”Kuntien tehtävät rahoitetaan kestävästi kuntien omilla verotuloilla sekä oikeudenmukaisella ja riittävällä valtion tuella.”
Vastuun elinkeino- ja innovaatiopolitiikasta tulee olla kaupungeilla	Työllisyyden hoito kaupunkien/kuntien vastuulle, voitava tarvittaessa hoitaa myös kuntien yhteistyönä.	Toteutuu
	Business Finland on kytkettävä lähemmin kaupunkien toimintaan – sen henkilöstöä ja rahoitusta on sijoitettava kaupunkien elinkeinoyhtiöihin.	Ei toteudu
	TKI-rahoitus nostettava neljään prosenttiin BKT:sta.	Ei toteudu, mutta näin luvataan: ”Hallitus laatii tiekartan TKI-panostusten nostamiseksi neljään prosenttiin BKT:sta ja Suomen kehittämiseksi maailman parhaaksi innovaatio- ja kokeiluypäristöksi. (s. 99)
		Luvataan: pitkäaikainen suunnitelma parantaa TKI-toimintaympäristöä ”ja sitä kautta yksityisten ja julkisten investointien ja rahoituksen tasossa tavoitellaan neljän prosentin BKT-osuutta”. (s. 171)
		”Luodaan nykyisten toimintamallien pohjalta edellytyksiä eri puolille Suomea toimiville korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten muodostamille osaamiskeskittymille.” (s. 171)

	Korkeakouluille pitkäjärjestyksistä ja ennakoitavaa rahoitusta	”Vahvistetaan ennakoitavan ja pitkäjärjestyksen perusrahoituksen roolia korkeakoulurahoituksessa.” Luodaan toimenpideohjelma tarkoituksenmukaisen tutkimusrahoituksen toteuttamista varten. (s. 170)
Työvoiman saatavuus, työperäinen maahanmuutto ja kotoutuminen		(s. 137) ”Suomi tarvitsee aktiivista työperäistä maahanmuuttoa. Hallituksen tavoitteena on lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa. Työperäisen maahanmuuton painopisteeksi asetetaan työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat. Kootaan laaja-alainen toimenpideohjelma tavoitteen toteuttamiseksi.”
		”Työn ohessa tulee olla kielipetusta ja esimerkiksi ammatillista koulutusta.” (s. 139) ”Myönteistä ja aktiivista kotoutumista edistetään maahanmuuttajan kielitaidon ja ammatillisten valmiuksien vahvistamisella, työllistymisen nopeuttamisella ja yhteiskunnan tuntemusta ja osallisuutta edistämällä. Kielikoulutukseen tulee päästä kolmen kuukauden kuluessa myönteisen oleskeluluvan saamisesta.” (s. 139)
	Ulkomaisille työntekijöille korkeintaan seitsemän vuorokauden kestoinen oleskelulupaprosessi	Panostetaan vetovoimaan, nopeutetaan oleskelulupaprosessia, resursoidaan poikkihallinnollinen ohjelma, säädetään avainhenkilölaki pysyväksi (s. 99) Jatketään ja vahvistetaan Business Finlandin Talent -ohjelmaa, joka tukee kansainvälisten osaajien sijoittumista Suomeen (s. 138).
		Tehostetaan kotoutumista.

	Maahanmuuttajanuorten koulutukseen ja työllisyyteen panostetaan; maahanmuuttajanuorten ja kantaväestön välinen työllisyysero puolitetaan.	”Myönteistä ja aktiivista kotoutumista edistetään maahanmuuttajan kielitaidon ja ammatillisten valmiuksien vahvistamisella, työllistymisen nopeuttamisella ja yhteiskunnan tuntemusta ja osallisuutta edistämällä. Kielikoulutukseen tulee päästä kolmen kuukauden kuluessa myönteisen oleskelulupapäätöksen saamisesta.” (s. 139)
		”Parannetaan maahanmuuttajataustaisten jatko-opintovalmiuksia lisäämällä opinto-ohjausta ja monialaista yhteistyötä perheiden kanssa.”
		”Kaupunkipolitiikassa korostuvat segregaaation ehkäiseminen ja lähiöiden kehittäminen.”
	Valtionosuusjärjestelmässä on otettava huomioon vieraskielisten määrä, heidän tarvitsemansa palvelut ja niiden kustannukset, vieraskielisen työvoiman koulutus ja heidän työllistymisensä vaatimat erityistoimet.	Erityishuomiota eriarvoistumiskehitykseen koulujen välillä, isojen kaupunkien sisällä ja maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kohdalla (s. 165)
		Erillisohjelma varmistamaan maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten oppimisen edellytykset ja turvaamaan koulutussiirtymät (s. 165)
		”Otetaan huomioon terveet tilat, asuntopolitiikka, aluekehitys ja esimerkiksi lähiöiden kehitystyö osana koulutuksellisen tasa-arvon vahvistamista poikkihallinnollisesti.” (s. 165)
	Valtion on sitouduttava suunnittelemaan ja toteuttamaan Suomi-rataa ja Lentorataa (Hki–Tre 1h, Hki–Oulu 4h) sekä Tunnin junaa (Hki–Tku)	”Hallitus pääomittaa Pohjolan Rautatiet Oy:tä tarpeen mukaan ja käynnistääkseen jäljempänä luetellut rataverkon kehittämisshankkeet niiden täyttäessä edellä määritellyt perusteet. Pääomitus toteutetaan julkisen talouden tasapainon ja menokehityksen raameissa.” (s. 114)

	Nämä kokonaisuudet on sisällytettävä valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan.	Ei toteudu
	joka on suunniteltava yhteistyössä suurten kaupunkien kanssa niin että se vahvistaa niiden elinvoimaa ja saavutettavuutta	
	Valtion tulee kantaa päävastuu raideliikenteen investoinneista.	”Erityisesti rataverkkoa ja raideliikennettä koskeville miljardihankkeille on syytä tehdä laaja-alainen vaikutusten arviointi sekä suunnitella ja rakentaa ne nykyisen verkon kanssa toimiviksi kokonaisuuksiksi, jotka tuovat lisää matkustajia raiteille ja mahdollistavat järkevän rahankäytön.” (LVM:n muistio, s. 4) = Jos 51 % suunnitellusta = päävastuu, voi tulkita toteutuvan ”Erityisesti suuret, miljardiluokan ratainvestoinnit jäävät toteuttamatta, mikäli hankkeiden rahoituspohjaa ei laajenneta valtion budjettirahoitukseen perustuvasta mallista. Ratainvestointien edistämiseksi perustettavat hankeyhtiöt mahdollistaisivat aiempaa useampien hankkeiden toteuttamisen.” (LVM:n muistio, s. 3)
Kaavoitus ja maapolitiikka tulee säilyttää kaupunkien toimivallassa. Maapolitiikka on myös tapa torjua ilmastonmuutosta ja tukea kestävää kehitystä.		”MAL-sopimuksilla varmistetaan, että kunnilla on riittävä kaavavaranto monipuolisen asuntotuotannon toteuttamiseen pitkällä aikavälillä.” (s. 52)
	Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen lähtökohdaksi tulee ottaa kaupunkialueiden kasvun mahdollistaminen.	
	MAL-sopimusmenettelyä tulee vahvistaa, ja sen avulla tulee tukea suurten kaupunkiseutujen kohtuuhintaista asuntotuotantoa.	Toteutuu – s. 52
	MAL-menettely tulee sitoa valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan.	Tätä ei luvata (s. 52)

	Valtion ja valtionyhtiöiden maavarantoa tulee osoittaa suurten kaupunkien asunnontuotannon ja väylähankkeiden toteuttamiseen.	Toteutuu – s. 52
	Valtion tulee tukea kaupunkia niiden pyrkimyksissä kestäviin liikenneratkaisuihin.	Kuntien hiilineutraalisuussuunnitelmien tukeminen on hallituksen tavoite (s. 35).

Hallitusohjelma vastaa kuusikkokuntien tärkeimpiin toiveisiin ”Elinvoimainen Suomi” -osionsa alussa lupaamalla kuntien tehtävien rahoittamiseen riittävän ja oikeudenmukaisen valtion tuen, alueiden tarpeet huomioonottavan valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ja täyden kompensaation uusista tehtävistä (s. 106–107.) Jos katsoo kuusikon hallitusohjelmataavoitteita tarkemmin, tavoitteen **suurille kaupungeille on turvattava rahoitus ja edellytykset vastata haasteisiin** alatavoitteista juuri mikään ei kuitenkaan toteudu.

Liikennehankkeisiin luvataan valtion (enintään) 51-prosenttisesti rahoittamat hankeyhtiöt suunnittelemaan. Hankkeiden ehdoksi asetetaan kuitenkin 49 % rahoitus muualta sekä kannattavuus. Joukkoliikennetukea luvataan noin puolet toivotusta. Maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyviin toiveisiin hallitusohjelma vastaa suopeammin: ne luvataan toteuttaa. Myös maahanmuuttajien koulutuksen tukemiseen, työperäiseen maahanmuuttoon ja koulutukseen luvataan tukea ja rahoitusta. Elinvoimaa tukevaan TKI-pa nostukseen ei luvata pyydettyä TKI-pa nostuksen korottamista vaan ”tiekartta”. Mutta korkeakoulutuksen rahoitukseen luvataan ”pitkäjänteisyyttä ja ennakoitavuutta”, ja tutkimusrahoituksen hakuun ”tarkoituksenmukaisuutta”. Samoin kuin pääkaupunkiseudun kuntien tavoitteiden kohdalla, kuusikon tavoitteet löytyvät hallituksen omista ylätavoitteista ja lupauksista mutta eivät konkreettisista lis-toista.

4. Arvio ja analyysi: havaintoja, pohdintaa ja kysymyksiä

Edellä on arvioitu kaupunkien tavoitteiden näkymistä hallitusohjelmassa. Yhteenvedona voidaan todeta seuraavaa:

- Joukkoliikenne- ja ratahankkeille jää optio toteutua – ratahankkeissa edellytetään kannattavuutta ja ulkopuolista rahoitusta, joukkoliikennetukea nostetaan €20M vuodessa, mutta ei pyydettyä €137M, kaupunkien omia pikaraitioiteita ei luvata rahoittaa.
- Maankäyttö ja kaavoitus säilyvät kuntien monopolina, mikä on aivan keskeistä.
- Verorakenteeseen ja valtionosuusjärjestelmään liittyviin täsmätoiveisiin ei vastata. Uusista tehtävistä aiheutuvat menot kyllä luvataan korvata ja valtionosuusjärjestelmä muutenkin pitää kohtuullisena. Toisaalta menot luvataan korvata kaikille kunnille, ei erityisesti kaupungeille.

- Perus- ja toisen asteen koulutukseen sekä maahanmuuttajien kielikoulutukseen luvataan runsaasti resursseja ja huomiota.
- Yliopistokoulutukseen ja tutkimukseen liittyviin tavoitteisiin vastataan yleisemmällä tasolla; esimerkiksi TKI-menojen suurempaa osuutta BKT:sta ei luvata, mutta luvataan tiekartta siihen. Koulutuspaikkoja luvataan koko maahan, mutta esimerkiksi varhaiskasvatukseen ja sosiaalityöhön toivottuja aloituspaikkoja pääkaupunkiseudulle ei luvata toteuttaa.
- Segregaation ehkäiseminen, työperäinen maahanmuutto, maahanmuuttajien kotoutuminen, työurien pidentäminen ”alusta, keskeltä ja lopusta” – nämä kaikki saavat vastakaikua hallitusohjelmassa.
- Moni toive luvataan kokonaisuutena toteuttaa, mutta yksityiskohtia ei välttämättä paljasteta, eikä toisaalta yksityiskohtaisiin täsmällisiin toiveisiin yleensä anneta konkreettista vastausta.

4.1 Paljon hyvää kaikille, myös kaupungeille

Kun katsotaan kuuden suurimman kaupungin hallitusohjelmavoitteiden toteutumista hallitusohjelmassa, esiin nousee muutamia kiinnostavia seikkoja. Ensinnäkin sekä pääkaupunkiseudun kunnat että kuusikko toivovat ennen kaikkea hallitukselta kaupunki- ja/tai metropolipolitiikkaa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kunnat perustelevat metropolipolitiikan välttämättömyyttä sillä, että metropolipoliittiset tavoitteet ”...vahvistavat metropolialueen – ja sitä kautta koko maan – menestystä, globaalia saavutettavuutta, kestäväää kehitystä ja kasvua”.

Metropolipolitiikalle asetetaan myös konkreettisia toiveita. Perinteisemmän siltarumpupolitiikan eli tässä tapauksessa rata- ja raitiotiehankkeiden lisäksi toivotaan kumppanuutta lainvalmistelussa, lupausta demografian aiheuttamien kustannusten korvaamisesta ja lupausta uusien tehtävien kompensoinnista. Kaupungit haluavat myös, että niiden asema kasvun moottoreina ja globaalien kaupungistumisen trendin sanansaattajina tunnustetaan hallitusohjelmassa.

Lähtökohtaisesti ennuste hyvälle kaupunki- ja metropolipolitiikalle on hyvä; mainitaanhan kaupungit ja niiden merkitys Marinin hallitusohjelmassa ensimmäisen kerran heti ohjelman toisella sivulla:

”Kaupunkien merkitys Suomen elinvoimalle on suuri. Kaupungistumisen jatkuessa nopeana kasvukaupungeilla on keskeinen rooli kestävän kasvun ja työllisyyden edistämisessä, ilmastonmuutoksen torjunnassa ja syrjäytymisen ehkäisyssä.” (s. 9.)

Ja myöhemmin:

”Tuetaan kestävää kaupunkikehitystä ja lisätään asuntorakentamista kasvavilla kaupunkiseuduilla, jotta pystytään vastaamaan asuntojen kasvavaan kysyntään, kohtuullistamaan asumisen hintaa ja helpottamaan työvoiman liikkuvuutta. --- Valtion tukemaa kohtuuhintaista asuntotuotantoa lisäämällä täydennetään markkinaehtoista ja yksityistä asuntotarjontaa sekä tasataan suhdanteita. Metropolialueen merkitys ja erityistarpeet otetaan huomioon. Kaupunkipolitiikassa korostuvat segregation ehkäiseminen ja lähiöiden kehittäminen.” (s. 51)

Hieman avoimeksi kuitenkin jää, miten metropolialueen merkitys ja erityistarpeet otetaan huomioon. Esimerkiksi tämä asuntopoliitiikkaa koskeva lupaus ei enää näytä niin ainutlaatuiselta, kun katsoo, miten muutamaa kappaletta myöhemmin korostetaan asuntopoliitiikan merkitystä koko Suomessa:

”Pitkäjänteisen ja ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä asuntopoliitiikan tavoitteena on monipuolisen asuntotarjonnan lisääminen kasvavilla alueilla. Samalla suurin osa Suomea on väestöään menettävää aluetta, jossa ikääntyneen väestön asumistarpeet korostuvat. Huolehditaan asuinolojen kehittymisestä koko Suomessa.” (s. 51)

Ei siis ole niin, että asumista tulisi erityisesti keskittää ja tukea kaupungeissa, jonne ihmiset muuttavat, vaan asuinoloja tulee kehittää koko maassa. Toisin sanoen hallitus ei tee valintaa yhden asuinpaikan hyväksi vaan haluaa tukea kaikkien asumista kaikkialla.

Myös muilla kaupunkien hallitusohjelmataavoitteissaan esiin nostamalla osa-alueilla näkyy sama ilmiö: kaupunkien tavoitteet resonoivat, mutta niitä ei useinkaan aseteta etusijalle suhteessa muihin alueisiin. Esimerkiksi koulutuspolitiikasta hallitusohjelmassa luvataan näin:

osaamisen ja oppimisen tiekarttaa vuodelle 2030 (s. 164)

”...korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelma, jossa käydään läpi korkeakoulutuksen sosiaalisen, alueellisen ja kielellisen tasa-arvon toteutuminen sekä eri vähemmistöryhmien korkeakoulutuksen hakeutumisen

mahdolliset esteet sekä ryhdytään selvityksen pohjalta tarvittaviin toimiin.” (s. 164)

”Jokaisessa maakunnassa on korkeakoulu. Turvataan yliopistokeskusten toimintaedellytykset.” (s. 164)

”Koulutustason nostoon, hakijasuman purkamiseen sekä alojen ja alueiden osaajapulaan etsitään ratkaisuja hallituskauden aikana lisäämällä korkeakoulutuksen aloituspaikkoja merkittävästi. Valmistetaan lisäyksen yhteydessä, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen aloituspaikkojen määrät vastaavat yhteiskunnan tarpeita ja perustuvat ennusteisiin alan ja alueiden työllisyydestä ottaen huomioon myös korkeakoulutuksen uutta työtä luova luonne.” (s. 164)

sekä

”Aluepolitiikan tavoitteena on alueiden välisen ja kuntien sisäisen eriytymisen vähentäminen.” (s. 104)

”Erityisesti kiinnitetään huomio saavutettavuuteen ... korkeakoulujen, toisen asteen koulutuksen ja tutkimus- ja kehitystoiminnan jakautumiseen eri puolille maata...”

Niin sanotuille maakuntayliopistoille ja -korkeakouluille luvataan siis vähintään yhtä paljon kuin metropolialueelle. Kuriositeettina mainittakoon, että loppuvuonna 2022 keskusteluun nousi varhaiskasvatuksen koulutuksen aloituspaikkojen riittämättömyys ja sen vaikutus henkilökunnan saatavuuteen pääkaupunkiseudulla – myös nämä olivat olleet yksi pääkaupunkiseudun täsmällisistä hallitusohjelmataavoitteista.

Koulutus- ja tiedepolitiikan perusteet eivät myöskään hallitusohjelmassa kuulosta aina koulutuspolitiikalta vaan ehkä enemmän niin sanotulta aluepolitiikalta. Toisin sanoen: kun kuusikon mukaan ”maanlaajuiset, yhdenmukaiset ja valtiojohtoiset ratkaisut eivät enää palvele sellaisen Suomen menestystä, jossa toimintaympäristöt maan sisällä eriytyvät kiihtyvää vauhtia”, ainakaan koulutus- tai asuntopolitiikan kohdalla tämä kuusikon tavoite ei hallitusohjelmassa saa vastakaikua.

4.2 Kunnat ja kaupungit

Tunnustaako hallitusohjelma kaupunkien erityistarpeet ja -aseman sillä tavalla kuin kaupungit toivovat? Kuten edellä on todettu, esimerkiksi asunto- tai koulutuspolitiikan kohdalla ei. Kiinnostavaa on myös, että hallitusohjelmassa puhutaan huomattavasti enemmän kunnista ja alueista kuin kaupungeista. Esimerkiksi siinä missä kaupungit toivovat, että verotulojen tasauksessa otetaan huomioon kaupunkien tarpeet, hallitusohjelman kanta on:

”Kuntien tehtävät rahoitetaan kestävästi kuntien omilla verotuloilla sekä oikeudenmukaisella ja riittävällä valtion tuella.” (s. 106)

On perusteltua kysyä, rahoitetaanko kuntien tehtävät ”kestävästi” kuntien omilla verotuloilla, kun monien kuntien – ja nimenomaan pienten tai keskisuurten kuntien, ei kaupunkien – tehtävät rahoitetaan, ei omilla verotuloilla vaan kaupunkien verotuloilla eli valtionosuusjärjestelmän tasauksella. Mainittakoon myös, että vaikka tämä lupaus olisi sisällöltään tasapuolinen kaikille kunnille, se on yleinen lupaus kaikille kunnille, ei erityisesti suurille kaupungeille. Se ei myöskään sisällä ajatusta kompensaatista kuntakohtaisesti. Pikemminkin voi käydä niin, että uudet tehtävät lisäävät kaupunkien ja kaupunkilaisten osuutta yhteisten menojen vastuusta. Jos kompensatiota ei tehdä kuntakohtaisesti vaan kuntien uudet tehtävät vain kompensoidaan kaikille kunnille, ne kompensoidaan ”yhteisestä kassasta” – eihän ole mitään valtion omia varoja; on vain kansalaisten maksamia veroja, joita maksetaan joko kunnalle tai valtiolle. Onko se kompensatiota, jos kuntien tehtävien lisääminen katetaan korkeampana veroasteena, jota rahoittavat tosiasiallisesti eniten suurten kaupunkien asukkaat?

Samalla on todettava, että vaikka esimerkiksi pääkaupunkiseudun kunnat nimeäisivät tärkeimmäksi tavoitteekseen metropolipolitiikan, käytännössä talouden edellytykset olisivat varmaan ne, joita ensisijaisesti pitäisi vahvistaa. Siihen hallitusohjelma lupaa vain vähän konkretiaa. Toki segregaatian poistaminen, työurien pidentäminen, yleisen koulutustason nostaminen, työperäisen maahanmuuton lisääminen, kotoutumisen tehostaminen, yritysten toimintaedellytysten parantaminen ja monilapsisten perheiden toimeentulon parantaminen ja muut ”tulevaisuusinvestoinnit” vahvistavat toteutuessaan myös kaupunkien taloudellisia edellytyksiä.

4.3 Kaupungistuminen megatrendinä vai sosiaalisesti vahva Suomi?

Kaupunkien hallitusohjelmataavoitteet ovat laajoja ja perusteellisia, ja ne on perusteltu tilastoilla ja väestöennusteilla. Huomionarvoista on myös, että Suomen kahdella suurimmalla kaupungilla, Helsingillä ja Espoolla, ei ole lainkaan omia hallitusohjelmataavoitteita. Ne näkevät siis itsensä osana metropolialuetta ja suurempaa kokonaisuutta eivätkä ole ajamassa hallitusohjelmaan yksittäisiä oman kaupungin tavoitteita. Sekä kuusikko että pääkaupunkiseutu perustelevat tavoitteitaan globaaleilla megatrendeillä ja muun muassa kansainvälistymisellä, ja näkevät myös oman elinkeinopolitiikkansa laajasti. Suuret kaupungit eivät hallitusohjelmataavoitteissaan siis tee vain perinteistä siltarumpupolitiikkaa vaan näkevät itsensä varsin modernisti.

Mutta nähdäänkö kaupungit ja niiden merkitys hallitusohjelmassa samalla tavalla? Hallitusohjelman kieli kaupunkipolitiikasta puhuttaessa ainakin poikkeaa kaupunkien omasta retoriikasta:

”Suuret kaupungit ovat Suomen kasvun, kansainvälistymisen ja talouden vetureita. Ne tuottavat pääosan Suomen bruttokansantuotteesta, ja kaupungeissa myös synnytetään suurin osa maan uusista työpaikoista. --- Kaupungistumiskehityksen myötä kasvaa myös kaupunkien kansallinen ja globaali merkitys.” (Tampereen kaupungin hallitusohjelmataavoitteet, s. 9.)

vs hallitusohjelma:

”Elinvoimaa ja toimintakykyä on vaalittava koko Suomessa. Pääkaupunkiseutu kilpailee muiden metropolialueiden kanssa.” (s. 98)

Kun kaupunkien tavoitteiden ytimessä on niiden erityisaseman tunnustaminen, tälle ei tunnu löytyvän hallitusohjelmasta vasta-kaikua. Vaikka hallitusohjelmassa sanotaan näin:

”Kaupunkien merkitys Suomen elinvoimalle on suuri. Kaupungistumisen jatkuessa nopeana kasvukaupungeilla on keskeinen rooli kestävän kasvun ja työllisyyden edistämisessä, ilmastonmuutoksen torjunnassa ja syrjäytymisen ehkäisyssä.” (s. 9.)

...aiemmin samassa kappaleessa linjataan laajemmin hallituksen politiikasta:

”Haluamme, että ihmisillä on aito mahdollisuus rakentaa oman elämänsä polkua riippumatta siitä, missä he elävät. Se tarkoittaa toimivaa infrastruktuuria, sujuvia liikenneyhteyksiä, työpaikkoja, kouluttautumisen ja yrittämisen mahdollisuuksia ja hyvinvointipalveluja kaikkialla Suomessa. --- Elinvoimainen, sosiaalisesti vahva Suomi rakentuu metropolialueen, kasvavien kaupunkiseutujen, seutukuntien ja maaseudun yhteisestä menestyksestä.” (s. 9)

Toisaalla hallitusohjelmassa elää myös vahva tahto kaikkien alueiden elinvoiman ylläpitämisestä:

”Huolehditaan elämisen ja yrittämisen edellytyksistä koko Suomessa monimuotoisesti alueiden ja kaupunkien tarpeet huomioon ottaen: metropolialue, yli 100 000 asukkaan suuret kaupungit ja yliopistokaupungit, keskisuuret maakuntakeskuksien kaupunkiseudut, seutukaupungit sekä harvaan asutut alueet.” (s. 103)

Kuriositeettina mainittakoon myös, että esimerkiksi työllisyyttä käsittelevässä luvussa 3.5 ei mainita kaupunkeja ja luvussa 3.7 ”Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi” kaupungit mainitaan kerran. Kaupunkien käsitys itsestään pelinrakentajana ei tunnu päässeen hallitusohjelmaan asti.

4.4 Milloin kaupunkien edunvalvonta on onnistunut?

Tämän työn pääkysymyksiä oli kaksi:

1. Ovatko kaupungit onnistuneet edunvalvonnassaan?
2. Ovatko kaupungit saaneet tavoitteitaan läpi hallitusohjelmaan?

Näin loppumetreillä tuotan lukijalle, työn tilaajalle ja itselleni pettymyksen, koska vastaukseni on:

1. En tiedä.
2. Ovat, mutta tämä on väärä kysymys.

Kun katsoo kaupunkien hallitusohjelmataavoitteiden päätymistä hallitusohjelmaan, huomaa, että niitä on runsaasti. Samalla ei voi olla kiinnittämättä huomiota siihen, kuinka paljon hallitusohjelmassa on kaikkia muita tavoitteita, aina huippu-urheilusta koulujen lähiruokaan. Varmastikaan kaikki nämä tavoitteet eivät ole tulleet hallituspuolueiden sisältä, vaan osa on seurausta vaikuttamistyöstä. Jos sanottaisiin, että kaupungit ovat saaneet esimerkiksi 80 % tavoitteistaan hallitusohjelmaan, voidaanko sitä pitää onnistuneen edunvalvonnan tuloksena? Eikö onnistuminen tapahdu politiikassa suhteessa johonkin, koska politiikka on paitsi yhteisten asioiden hoitamista, myös eri ryhmien etujen ajamista? Jotta voisi sanoa kaupunkien edunvalvonnan onnistuneen, eikö jonkun muun pitäisi epäonnistua?

Kaupungit ovat saaneet tavoitteitaan hyvin ohjelmaan, mutta niin ovat mitä ilmeisimmin saaneet myös monet muut. Osa tavoitteista on myös keskenään ristiriitaisia. Tämän ristiriidan seurauksena se, mitä hallitusohjelmassa on, ei yksinään kerro mitään. Edunvalvonnan tuloksellisuutta voi mitata vasta katsomalla, mitä muuta ohjelmassa on.

Hallitusohjelmassa on myös paljon sellaisia lupauksia, jotka itse asiassa sitovat kaupungeja. Kuten aiemmin mainittiin, hallitusohjelmassa luvataan esimerkiksi lisätä luomu- ja lähiruokaa kouluihin. Koulut ovat kuntien järjestämisvastuulla oleva palvelu, ja myös niitä koskevat hankintapäätökset tehdään kunnissa. Jos hallitus haluaa vaikuttaa kouluruokaan, se voi joko osoittaa siihen määrärahan tai velvoittaa kunnat siihen lainsäädännöllä. Tästä seuraa myös metodologinen kysymys: jos kaupunki on saanut x/y tavoitteistaan hallitusohjelmaan, mutta hallitusohjelman muista kirjauksista seuraa uusia velvoitteita, miten tätä onnistumista mitataan?

Vaikka edunvalvonnan onnistumista voisi arvioida tarkastelemalla, mitä kaikkea ohjelmaan on päätynyt, on syytä katsoa myös ohjelmaan päätyneiden tavoitteiden reunaehtoja. Kaupunkien kahden kalleimman ja siten painavimman tavoitteen voi katsoa olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja ratahankkeet. Ku-

ten aiemmin on todettu, soteuudistus ei ole päätyntä hallitusohjelmaan sellaisessa muodossa tai sellaisella menettelyllä kuin kaupungit toivoivat.

Ratahankkeissa hallituksen perustelut ovat erittäin rationaaliset: koska kustannukset ovat niin suuret, niiden täytyy perustua hyötyanalyyysiin. ”Erityisesti rataverkkoa ja raideliikennettä koskeville miljardihankkeille on syytä tehdä laaja-alainen vaikutusten arviointi sekä suunnitella ja rakentaa ne nykyisen verkon kanssa toimiviksi kokonaisuuksiksi, jotka tuovat lisää matkustajia raiteille ja mahdollistavat järkevän rahankäytön.” (LVM:n muistio, s. 4) Vaikka niihin suhtaudutaan myönteisesti, niille asetetaan ehdoksi julkisen talouden tasapaino ja menokehityksen raamit (hallitusohjelma s. 114).

Kiinnostavaa on, että tämä ei kuitenkaan ole koko hallitusohjelman läpileikkaava linjaus. Esimerkiksi valtion tukea kannattamattomille lentokentille, joille ei ole rautatietä, ei liitetä julkisen talouden tasapainoon. Myöskään Finavian lentokenttäverkoston ulkopuolisten kenttien tukea ei sidota julkisen talouden tasapainoon (s. 119). Kuriositeettina mainittakoon, että myöskään porotalouden investointitukia ei sidota kannattavuusvaatimukseen (s. 129).

Edunvalvonnan onnistumista voi tietysti katsoa myös toisesta näkökulmasta. Aikaisemmin on mainittu koulutus- ja tiedepolitiikkaan liittyvä tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoitus, jota toivotaan nostettavan neljään (kuusikko) tai viiteen (pääkaupunkiseutu) prosenttiin alueen bruttokansantuotteesta. Hallitus ei lupaa näitä suoraan, mutta hallitusohjelma lupaa laatia tiekartan TKI-menojen nostamisesta 4 %:iin bruttokansantuotteesta. Tiekarttoja on hallitusohjelmassa useita; muun muassa tieliikenteelle laaditaan päästöjä vähentävä tiekartta. Edunvalvonnan onnistumisen kannalta mielekäs kysymys on tämä: onko tiekartta onnistuminen, vai onko onnistuminen vasta tämän ”tiekartan” seurauksena tällä hallituskaudella toteutunut TKI-menojen nousu?

Ei siis ehkä voida tehdä johtopäätöstä, että kaupunkien tai metropolialueen merkitys olisi hallitusohjelman mukaan jotenkin

erityisen tärkeä, vaan ne ennemminkin asetetaan hallituksen linjauksessa osaksi kokonaisuutta maaseudun ja seutukuntien rinnalle. Kaupunkeja ei mainita erikseen koulutuspolitiikan ytimessä tai monien ongelmien ratkaisijana. Ei siis vaikuta siltä, että hallitusohjelmassa tunnistettaisiin ja tunnustettaisiin kaupunkien ja kasvukeskusten erityispiirteitä ja potentiaalia ratkaista tulevaisuuden ongelmia. Toisaalta monet kaupunkien tavoitteet toteutuvat myös ”sitten joskus”, esimerkiksi tiekarttana tai lupauksena valmistautua rahoittamaan esimerkiksi Euroopan kulttuuripääkaupunkia seuraavalla hallituskaudella.

Tätä samaa ilmiötä voi katsoa myös toisesta näkökulmasta: Hallitusohjelmassa on runsaasti hyviä tavoitteita alueellisen segregaaation ehkäisystä, työperäisen maahanmuuton lisäämisestä, maahanmuuttajien kotoutumisen tehostamisesta ja toisen asteen koulutuksen saatavuuden lisäämisestä. Ne kohdistuvat nimenomaan kuntien, erityisesti suurten kaupunkien tehtäviin. Kun näihin luvataan parannusta, tehdään toki suuria lupauksia ja kädenojennuksia kaupungeille. Toisaalta kuka nämä parannukset ”tuottaa” – valtio vai kaupungit itse?

5. Lopuksi

Tämän työn ulkopuolelle on tietoisesti jätetty hallitusohjelman toteutuminen, koska tarkoituksena ei ole tarkastella Sanna Marinin hallituksen onnistumista. Mutta mieleen nousee kuitenkin kysymys, onko kaikkia lupauksia, joita hallitusohjelmassa on paljon, mahdollista toteuttaa? Etenkin kun osa hallitusohjelman tavoitteista vaikuttaisi olevan väistämättä ristiriidassa keskenään. Itse asiassa valtionosuusjärjestelmää luvataan kehittää ottamaan huomioon alueiden tarpeet (s. 106).

Kuten edellä on todettu, kattava tarkastelu kaupunkien tavoitteiden toteutumisesta vaatisi huomattavasti laajempaa analyysia kuin tässä on ollut mahdollista tehdä. Yksi kiinnostava näkökulma olisi per capita -ajattelu. Kuten kuusikkokunnat tuovat hallitusohjelmataavoitteissaan esiin, niiden alueella on merkittävä osa maan väestöstä ja työpaikoista. Erittäin kiinnostavaa olisi laittaa hallitusohjelman eri toimenpiteet taulukkoon ja katsoa, kuinka paljon rahaa hallitusohjelmasta on tullut per capita tai työllisyystoimet per syntynyt uusi työpaikka.

Samoin edunvalvonnan näkökulmasta kiinnostava kysymys olisi tämä: Turun tekniikan yliopisto-opetus toteutuu, vaikka se ei ollut tavoite. Edunvalvonnan näkökulmasta kiinnostava kysymys on se, voiko hallitusohjelmaa todellakin käyttää kaupungin edunvalvonnan mittaamiseen, jos myös ohituskaistalta on mahdollista saada läpi merkittäviä tavoitteita.

Viimeinen, ajankohtaisin kysymys on tietysti tämä: onko seuraava hallitusohjelma lyhyempi vai pidempi kuin Sanna Marinin hallituksen ohjelma (213 sivua), ja mitä siellä on?

LÄHTEET

Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019

Pääkaupunkiseudun hallitusohjelmatavoitteet 2019.

Kuuden suurimman kaupungin hallitusohjelmatavoitteet 2019

Oulun seudun hallitusohjelmatavoitteet 2019

Tampereen kaupungin hallitusohjelmatavoitteet 2019

Turun kaupungin hallitusohjelmatavoitteet 2019

Vantaan kaupungin hallitusohjelmatavoitteet 2019

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan muistio 10.9.2019: Eteneminen suurissa raideliikennehankkeissa. LVM

