

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Alueet • 2023:14

Sopimuksellisuus alue- ja kaupunkikehittämisessä



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:14

Sopimuksellisuus alue- ja kaupunkikehittämisessä

Ilppo Soininvaara, Petri Kahila, Timo Hirvonen, Sinikukka Pyykkönen,
Minna Mayer, Anssi Keinänen

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.

Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-802-8

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Sopimuksellisuus alue- ja kaupunkikehittämisessä

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2023:14		Teema	Alueet
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Tekijä/t	Ilppo Soininvaara, Petri Kahila, Timo Hirvonen, Sinikukka Pyykkönen, Minna Mayer, Anssi Keinänen		
Yhteisötekijä	Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Itä-Suomen yliopisto		
Kieli	suomi	Sivumäärä	67

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan sopimuksellisuuden nykytilaa ja kehittämistä valtion ja alueiden sekä kaupunkien välillä.

Sopimuksellisuus on tulokellinen, mutta myös raskas ja monimutkainen yhteistyön muoto. Näin ollen sopimusten ei katsota voivan resurssien puolesta muodostaa aluekehittämisen yhteistyön ydintä. Sopimuksia tulee kehittää kumppanuuden alueellisesti kohdennettuina erityistoimenpiteinä. Niiden vaikuttavuutta, strategisuutta, arviointia ja mittarointia tulee myös kehittää.

Valtion ja suurten kaupunkiseutujen ekosysteemisopimukset sekä MAL-sopimukset ovat vaikuttavimmat ja pisimmälle jalostuneet sopimukset. Etenkin MAL-sopimuksilla, mutta myös ekosysteemisopimuksilla, on vahva mielikuva-asema 'aitoina sopimuksina'. Ulosjäänti näistä sopimuksista koetaan suurena haasteena. Muut työkalut ja yhteistyön muodot jäävät nykyisellään näiden sopimusten varjoon. Laventamisen sijaan tulee syventää ja tehdä tunnetuksi muita mahdollisuuksia.

Sopimuksellisuuden merkittävyys ja vaikuttavuus pohjautuvat toimenpiteiden räätälöintiin ja alueelliseen kohdentamiseen. Valtion tulee syventää laajempaa kumppanuuspolitiikkaa ja tasaveroista vuorovaikutusta alueiden kanssa sekä viestiä erilaisista vaihtoehdoista ja niiden vaikuttavuudesta. Sopimusten tulee säilyä yhteistyön keinovalikoimassa, mutta niitä ei ole syytä mieltää yleiseksi ja kaikkiin tilanteisiin soveltuvaksi työkaluksi.

Asiasanat alueet, aluekehitys, aluepolitiikka, kaupunkipolitiikka, sopimuksellisuus, kaupungit, kunnat, alueellinen yhteistyö, kaupunkiseudut

ISBN PDF 978-952-327-802-8 **ISSN PDF** 1797-3562

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-802-8>

Avtalsbaserad verksamhet inom region- och stadsutveckling

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2023:14	Tema	Regionerna
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	
Författare	Ilppo Soininvaara, Petri Kahila, Timo Hirvonen, Sinikukka Pyykkönen, Minna Mayer, Anssi Keinänen	
Utarbetad av	Region- och kommunforskningscentret Spatia vid Östra Finlands universitet finska	
Språk	Sidantal	67
Referat	<p>I denna utredning analyseras nuläget för och utvecklandet av den avtalsbaserade verksamheten mellan staten och regioner och städer.</p> <p>Avtalsbaserad verksamhet ger resultat men är samtidigt en komplicerad och belastande samarbetsform. Med tanke på resurser anses avtal inte kunna utgöra kärnan i regionutvecklingssamarbetet. Avtalen ska utvecklas som regionalt riktade särskilda åtgärder inom partnerskapet. Dessutom ska deras genomslag och strategiska funktion samt utvärderingen och mätningen av dem utvecklas.</p> <p>Ekosystemavtal och MBT-avtal mellan staten och stora stadsregioner är de mest verkningsfulla avtalen som har utvecklats mest. I synnerhet MBT-avtalen, men också ekosystemavtalen, uppfattas i hög grad som "äka avtal". Att låta bli att ingå dessa avtal ses som en stor utmaning. För närvarande hamnar övriga verktyg och samarbetsformer ofta i skuggan av avtalen. I stället för utvidgning behövs det fördjupning och ökad kunskap om andra alternativ.</p> <p>Betydelsen av avtalsbaserad verksamhet och verksamhetens genomslag baserar sig på skraddarsydda, regionalt riktade åtgärder. Staten ska sträva efter att fördjupa den mer omfattande partnerskapspolitiken och jämlika växelverkan med regionerna samt informera om olika alternativ och deras effekter. Avtal ska även i fortsättningen ingå i urvalet av samarbetsformer, men de ska inte ses som ett allmänt verktyg som lämpar sig för alla situationer.</p>	
Nyckelord	stadspolitik, avtalsenlighet, regional utveckling, städer, kommuner, områden, regionalt samarbete, stadsregioner	
ISBN PDF	978-952-327-802-8	ISSN PDF 1797-3562
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-802-8	

Contractuality in regional and urban development

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2023:14	Subject	Regions
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Author(s)	Ilppo Soininvaara, Petri Kahila, Timo Hirvonen, Sinikukka Pyykkönen, Minna Mayer, Anssi Keinänen	
Group author	Spatia – Centre for Regional Research, University of Eastern Finland	
Language	Pages	67

Abstract

The report examines the current state and development of contractuality between the government, regions and cities.

Contractuality is an effective but also a complex and onerous form of cooperation. In terms of resources, agreements cannot therefore be considered to form the core of regional development cooperation. Agreements should be developed as regionally targeted special partnership measures. Their effectiveness, strategic qualities, evaluation and indicators should also be improved.

The most effective and advanced agreements are ecosystem agreements and land use, housing and transport agreements (MAL agreements) between the government and large urban regions. The MAL agreements, in particular, but also ecosystem agreements, have a strong image as 'genuine agreements'. Exclusion from these agreements is perceived as a major challenge. Other tools and forms of cooperation are currently overshadowed by these agreements. Instead of expanding the agreements, they should be deepened and awareness of other options should be raised.

The significance and effectiveness of contractuality is based on tailoring and regional targeting of measures. The government should deepen the broader partnership policy and equal interaction with the regions and communicate about different options and their effectiveness. While agreements should remain among the instruments available for cooperation, they should not be considered a general tool suitable for all situations.

Keywords urban policy, contractuality, regional development, cities, municipalities, regions, regional cooperation, urban regions

ISBN PDF	978-952-327-802-8	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-802-8>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Johdanto	8
1.1 Työn tausta.....	8
1.2 Selvityksen toteutus.....	10
2 Sopimuksellisuuden määritelmä	12
2.1 Sopimuksellisuus aluekehittämisen pitkässä kaassa.....	15
2.2 Erilaiset sopimukset ja niiden yhtymäpinnat	19
3 Kansainvälisiä esimerkkejä sopimuksellisuudesta	24
3.1 Norja ja Ruotsi.....	24
3.2 Alankomaat	26
3.3 Englanti.....	27
4 Sopimuksellisuus toimintatapana ja ohjausvälineenä	29
4.1 Sopimusmenettelyn soveltuminen valtion ja alueiden yhteistyön välineeksi	29
4.2 Sopimusten sijoittaminen aluekehitysjärjestelmään edellyttää harkintaa	32
4.3 Sopimuksellisuus ohjauskeinona	34
4.4 Sopimuksellisuuden legitimitettiin liittyvät kysymykset	38
4.5 Sopimuksellisuuden ja lainsäädännön välinen suhde.....	42
5 Sopimuksellisuuden nykytila ja kehittäminen	46
5.1 Sopiminen on toimiva ja onnistunut yhteistyön muoto	46
5.2 Tuloksellisen ja vaikuttavan sopimuksellisuuden edellytykset	49
5.3 Seuranta ja arviointi	52
5.4 Soveltamisen laajentaminen.....	53
5.5 Ajatuksia sopimuksellisuuden kehittämisestä.....	56
6 Johtopäätökset ja suositukset	61
6.1 Suositukset	62
6.1.1 Yleiset suositukset	62
6.1.2 Tarkemmat suositukset	64

ESIPUHE

Sopimuksellisuus ja kumppanuus ovat muodostuneet alue- ja kaupunkikehityksen tärkeiksi toimintatavoiksi. Sopimuksellinen toimintatapa on vakiintumassa, mutta samalla se etsii vielä muotoaan. Tästä näkökulmasta sekä tarpeesta kehittää sopimuksellisuutta syntyi ajatus tarkastella sopimukselliseen toimintatapaan pohjautuvaa kaupunki- ja aluekehittämistä. Lähtökohtana oli nostaa katsantokulmaa yhtä sopimustyyppiä tai –teemaa korkeammalle tasolle ja pohtia sopimuksellisuutta näitä laajemmassa kuvassa.

Tämä raportti tarjoaa paljon aineksia sopimusajatteluun ja sen kehittämiseen alkaen käsitteellisestä jäsentämisestä ja päätyen hyödyllisiin ulkomaiden vertaisiesimerkkeihin. Samalla se nostaa keskusteluun sopimuksellisuuden suhteen muihin alue- ja kaupunkikehittämisen välineisiin.

Raportti nostaa esille selvän viestin sopimusalueiden ulkopuolisten alueiden 'osattomuudesta', johon politiikan kehittämisessäkin on tarpeen reagoida. Vastaus ei liene se, että sopimus on itsestään selvä väline aina ja kaikkialla, vaan pikemminkin alueille tulisi olla tarjolla selkeämpi valikko erilaisia niille sopivia työvälineitä.

Paikat ja teemat, joihin sopimuksellisuus istuu, tulisi raportin mukaan tunnistaa paremmin. Tätä ajatusta voi hyvin kannattaa, samoin kuin ehdotusta, että erilaisten sopimusten kokonaisuudesta tulisi viestiä selkeämmin. Myös yleinen kumppanuus pitäisi viestiä alueiden suuntaan paremmin. Kumppanuudessa on paljolti kyse ajan oloon rakentuneesta kehittämisen ja yhteistyön lähestymistavasta, jota vasta viime aikoina on mm. kaupunkipolitiikan sihteeristössä laaditun Kumppanuuskirjaseen myötä jäsennetty.

Keskeisimpänä raportin tuloksista nousee kysymys, mielletäänkö sopimukset erityiskeinoksi vaiko valtavirran keskeiseksi välineeksi myös aluekehittämisen puolella. Voinee sanoa, että sopimukset ovat syntyneet erityisvälineenä, mutta ajan myötä tulleet yleiseksi välineeksi kaupunkipolitiikan puolella. Samaan aikaan muut kansalliset aluekehittämistä välineet ovat vähentyneet, jolloin sopimusapparaateille on tullut enemmän kysyntää. Tämä näkökulma on tärkeä pohja jatkopohdintoille sopimuksellisuuden kehittämisessä.

Kiitämme tekijäjoukkoa ajatuksia liikkeelle sysäävästä hyvästä työstä, jonka pohjalta on hyvä lähteä sopimuksellisuutta kehittämään yhdessä kaupunkien ja alueiden kanssa. Samalla kiitämme kollegoita ja yhteistyökumppaneita sparraavista keskusteluista matkan varrella. Tästä on hyvä jatkaa yhteistä tietä taas eteenpäin.

Katja Palonen ja Olli Voutilainen

1 Johdanto

1.1 Työn tausta

Sopimuksellisuus on noussut tärkeäksi valtion ja kaupunkien sekä alueiden yhteistyön välineeksi. Erilaisia sopimisen muotoja voidaan tunnistaa useita, ja sopimisella voidaan viitata niin yksittäisiin konkreettisiin sopimuksiin, kuin laveampiin sopimisen ja sopimiskulttuurin käytäntöihin. Eri yhteyksissä sopimuksia on laajalti kiitelty, ja sopimisen katsotaan mahdollistavan esimerkiksi alueellisten erityispiirteiden huomioimisen ja aiempaa paremman tiedonvaihdon valtion keskushallinnon ja alueiden sekä kaupunkien välillä. Valtion keskushallinnon ja alueiden sekä kaupunkien sopimusperusteista yhteistyötä voidaankin tarkastella muotoaan hakevana ja kehittyvänä aluekehittämisen järjestelmänä, joka jossain määrin edustaa uutta paradigmaa suhteessa aiempaan, esimerkiksi ohjelmaperustaiseen aluekehittämisjärjestelmään. Toisin sanoen, alue- ja kaupunkikehittämisen suuret linjat valtion ja alueiden välillä perustuvat nykyisin leimallisesti sopimiseen, kumppanuuteen sekä ylipäänsä tasaveroisuuteen pyrkivään tiedonvaihtoon.

Tämä selvitys on asetettu tarkastelemaan sopimuksellista järjestelmää tarkemmin. Sopimuksellisuus ilmenee hyvin eri tavoin, eikä esimerkiksi eri sopimusten keskinäisistä suhteista ole aiemmin muodostettu täysin yhtenäistä kuvaa. Selvityksen tarkoituksena on lähteä liikkeelle perusteista ja hahmotella sopimuksellisuuden keskeisiä määreitä, esimerkiksi kuvata itse sopimuksellisuuden termiä. Selvityksessä myös tarkastellaan eri sopimisen lajeja ja muotoja, annetaan ääni alueille arvioimaan sopimuksellisuutta ja siihen liittyviä käytäntöjä, tarkastellaan sopimuksellisuuden suhdetta lainsäädäntöympäristöön, ja mietitään sopimuksellisuuden kehittämistä, teemojen laajentamista sekä esimerkiksi siihen liittyviä legitimitietin kysymyksiä. Selvityksessä tehdään myös vertailua eurooppalaisiin esimerkkeihin sopimusperustaisuudesta alueiden ja kaupunkien kehittämisen ja yhteistyön välineenä. Suomen ominaispiirteenä kuntien vahva itsemääräämisoikeus ja niiden laajat vastuut alueiden kehittämisestä muodostavat kiinnostavia mahdollisuuksia ja luovat kenties syvällisemmän kumppanuuskäsityksen valtion ja alueiden välille verrattuna muihin eurooppalaisiin valtioihin.

Valtion ja kuntien sopimusperustaista yhteistyötä vertaillaan aluekehittämisen aiempiin paradigmoihin, ja tarkastellaan, miten sopimuksellisuus siis suhtautuu Suomen aluerakenteen muutoksen pitkään kaareen. Selvityksessä huomataan, kuinka alueiden kehittäminen on viimeisten vuosikymmenten aikana jatkuvasti kehittynyt vähemmän hierarkkiseksi ja enemmän aluelähtöiseksi, strategiseksi sekä erilaisia joustavia ja muuttuvia toimintamalleja hyödyntäväksi. Sopimuksellisuus ja siihen liittyvä vahva alueperustaisuus ja

teemakohtaisten kumppanien valikointi linkittyvät myös erilaisiin monimutkaisten ilmiöiden kehityskulkuihin ja tarpeeseen hallita niitä. Esimerkiksi kaupungistumisen ja kaupunkiseututasoisen kasvun käytännön hallinta, kansainvälisen kilpailukyvyyn vaatimukset ja alueiden elinvoiman kysymykset ovat kaikki esimerkkejä tilanteista ja ilmiöistä, joissa sopimusperustaisuutta tarvitaan. Toisaalta tulee huomata, kuinka vallitsevat alueiden kehittämisen ideat ja toimintamallit eivät vain reagoi olemassa olevaan kehitykseen, vaan aktiivisesti muokkaavat aluerakennetta tavoiteltuun suuntaan.

Valtion ja kuntien erilaisiin vastuisiin, sekä vähemmässä määrin maakuntien liittojen tehtäviin perustuva hallintomalli on kokemassa merkittävän uudistuksen uusien hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa alkuvuodesta 2023. Vaikka hyvinvointialueille ei suoranaisesti tule roolia alueiden kehittämiseen liittyen, hallintouudistuksella on merkittävä vaikutus kuntien toimintaan ja toimintamahdollisuuksiin sekä rahoitukseen, ja sitä myötä myös alueiden kehittämisen painotuksiin. Jo tätä kirjoittaessa huomataan, kuinka niin kutsutun elinvoiman käsite on noussut kenties keskeisimmäksi alueiden kilpailukyvyyn määreeksi ja kehittämisen sisällöksi. Elinvoima-ajattelu nouseekin tärkeäksi alue- ja kaupunkikehittämistä sekä myös sopimuksellisuutta ja kumppanuutta määrittäväksi sisällöksi.

Keskustelu alueiden kilpailukyvyistä ja elinvoimasta liittyy voimallisesti aluerakenteen muutostekijöihin, kuten etenevään kaupungistumiseen ja Suomen väestörakenteen jokseenkin dramaattisiin muutoksiin lähitulevaisuudessa, ja ylipäätään alueiden kehityksen polarisaatioon. Eri alueiden tarpeet ja kehitysnäkymät ovat aina muutoksessa, ja alueiden välillä on aina luonnollisen kaltaisia eroavaisuuksia. Aiempina aluekehittämisen ajanjaksoina alueiden kehityseroja tasoitettiin erinäisin, esimerkiksi teollistamiseen liittyvien toimenpiteiden kautta. Nykytilanteessa myös alueiden tulevaisuusnäkymät, tarpeet ja mahdollisuudet ovat voimakkaan eriytyneet, mikä heijastuu aluekehittämisen painotuksiin. Sopimusperustaisuudessa keskeiseksi muodostuvat erilaisiin sopimuksiin ja muihin vastaaviin toimenpiteisiin liittyvät alueelliset kohdentamistoimet.

Alueelliset tulevaisuusnäkymät ja sopimukseen liittyvät alueelliset kohdentamiset puolestaan heijastuvat suoraan kysymyksiin aluekehittämisen sekä kehittämispolitiikan legitimitetistä, joka on ollut yksi keskeinen tämän selvityksen tutkimusteemoista. Selvityksessä havaitaan, kuinka kohdennetulle politiikalle ja räätälöinnille vallitsee eri kunnissa vahva tuki. Käytännössä strategiset valinnat nähdään jopa kaikkein tärkeimmäksi välineeksi sopimisen keinovalikoimassa, jonka avulla kyetään varmistamaan eri alueiden ja kuntien erityispiirteiden huomioiminen, ja kyetään luomaan erilaisia toimenpiteitä hyvin erilaisten haasteiden kanssa kamppailevien alueiden tueksi. Tästä huolimatta havaitaan, kuinka toimien valikointi ja kohdentaminen koetaan myös vaikeaksi ja eriarvoistavaksi. Sopimuksellisuutta ja sen legitimitettiin voitaisiin kenties parantaa eri toimintamalleja kehittämällä, laajemman kumppanuuden keinovalikoimaa terävöittämällä ja eri mahdollisuuksista viestimällä.

1.2 Selvityksen toteutus

Selvitys on koostunut viidestä työvaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa on suoritettu laaja kirjallisuus- ja dokumenttianalyysi ja määritetty paitsi sopimuksellisuuden käsitettä, myös erilaisia siihen liittyviä käytäntöjä. Lisäksi on suoritettu pienimuotoinen kansainvälinen vertailu sopimuksellisuuden muotoihin ja järjestymistapoihin. Toisessa vaiheessa on laadittu kysely eri alueiden sekä ministeriöiden edustajille, minkä jälkeen on suoritettu tarkempia asiantuntijahaastatteluja niin alueiden ja kaupunkien edustajille kuin asiaan perehtyneille tutkijoillekin. Tämän jälkeen selvityksessä on laadittu erityisiä case-tarkasteluja liittyen ekosysteemisopimuksiin sekä aluekehittämiskeskusteluihin, ja tarkasteltu sopimuksellisuuden ja lainsäädännön suhdetta. Työn lopuksi järjestettiin laajalle toimijajoukolle keskusteleva ja johtopäätöksiä kehittävä työpaja.

Kirjallisuus- ja dokumenttianalyysi pohjautuu pääasiassa kotimaiseen, ja lievemässä määrin kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen. Kansainvälisen järjestelmätarkastelun aineisto muodostuu erilaisista tutkimus- ja dokumenttiaineistoista, ja sen tarkoituksena ei ole suoraan verrata suomalaista sopimuksellisuutta eurooppalaisiin esimerkkeihin, vaan hakea eri järjestelmistä oppia ja innoitusta sopimuksellisuuden erilaisten ideoiden ymmärtämiseksi, sekä erilaisten sopimuksellisuuden tyyppien ja valintojen hahmottamiseksi.

Selvityksen kysely lähetettiin vastattavaksi laajalti eri ministeriöihin, kuntien ja kaupunkien sekä maakuntien liittojen johtaville viranhaltijoille, sekä esimerkiksi innovaatioekosysteemisopimusten piirissä olevien oppilaitosten johdolle. Kyselyn avulla kartoitettiin vastaajien näkemyksiä sopimuksellisuuden luonteesta, sen kehittämisestä ja eri sopimusten ominaisuuksista, sekä esimerkiksi sopimuksellisuuden ja siihen liittyvän lainsäädännön suhdetta. Kyselyyn vastasi 129 vastaajaa, pääasiassa eri kunnista ja kaupungeista sekä eri ministeriöistä. Kyselyn vastaajamäärää voidaan tämän kaltaisen selvityksen puitteissa pitää tyydyttävänä ja informatiivisena, vaikkei se mahdollistakaan erilaisia vastaajaryhmiä tai aluekohtaisia tarkasteluja.

Yleisiä tutkimushaastatteluja suoritettiin yhteensä kuusitoista eri kaupunkien ja maakuntien liittojen edustajille. Yleisissä haastatteluissa kartoitettiin vastaajien näkökulmia liittyen sopimuksellisuuteen ylipäänsä, sen kehittämiseen ja pullonkauloihin, sekä tarkemmin koskien esimerkiksi erilaisia sopimuksia ja legitimitetin kysymyksiä. Lisäksi case-esimerkkejä koskevia haastatteluja toteutettiin 14, ja lainsäädäntökehyykseen liittyviä haastatteluja kolme. Työpajaan osallistui noin neljäkymmentä osallistujaa eri ministeriöistä sekä eri kaupungeista ja maakuntien liitoista.

Tämän työn case-tarkastelut ovat kohdistuneet ekosysteemisopimuksiin, sekä aluekehittämiskeskusteluihin. Tästä huolimatta aineistosta nousee vahvasti esiin MAL-sopimusten näkökulma. MAL-sopimukset dominoivat niin kyselyn vastauksia kuin eri haastatteluitakin,

ja selvityksen yksi keskeinen havainto liittyykin MAL-sopimusten keskeiseen asemaan niin aluesuunnittelun, kuin myös alue- ja kaupunkikehittämisen kenttää rakenteistavana järjestelmänä. Tästä johtuen MAL-sopimukset nousevat vahvasti esiin selvityksen eri osioissa, sillä sopimuksellisuuden eri aspekteja ja havaintoja ei voida selventää viittamalla MAL-sopimukseen ja niiden keskeiseen asemaan eri toimijoiden ajatuksissa koskien sopimuksellisuutta.

2 Sopimuksellisuuden määritelmä

Sopimuksellisuudella voidaan tarkoittaa erilaisia asioita eri tilanteissa. Alue- ja kaupunkikehittämisenkään termistössä se ei ole uusi käsite. Sopimuksellisuus linkittyy vahvasti kumppanuuskäsitteeseen, jolla se tämän selvityksen puitteissa katsotaan alisteiseksi. Kumppanuus on laveampi valtion ja alueiden yhteistyön tasaveroisuuteen pyrkivä muoto, ja sopimuksellisuus on sen alueelliseen kohdentumiseen liittyvä erityinen toimenpide- ja ohjauskeino.

Aluekehittämisen keskusteluissa sopimuksellisuutta ei voida käsitellä puhumatta kumppanuudesta valtion ja kaupunkien tai alueiden välillä. Tässä selvityksessä sopimuksellisuutta tarkastellaan oikeastaan eräänlaisena laajemman kumppanuuden osa-alueena tai siihen liittyvänä ohjauskeinotyyppinä. Kumppanuus ymmärretään ylipäänsä periaatteena, jossa valtion keskushallinto ja alueet tai kaupungit toimivat tiiviissä yhteistyössä ja pyrkivät löytämään yhteisiä kehittämisintressejä kaupunkien, yhteiskunnan ja koko maan kehittämiseksi. Kumppanuuden keskiössä on tasaveroisuuden korostaminen, jonka käyttövoimana toimii ennen kaikkea tiedonvaihto ja yhteisymmärryksen luominen liittyen sekä alueiden tilanteeseen ja tarpeisiin, että valtion tason intresseihin ja niiden alueelliseen ilmenemiseen. Kumppanuustoimintaa voidaan tarkastella hyvin erilaisilla tasoilla ja erilaisissa teemoissa ja sen keskiössä on nimenomaan yhteistyön ja tasaveroisuuden ajatus, ei niinkään mikään tietty toimintatapa tai rajaus. Voidaan siis yleisesti todeta, että valtion keskushallinto ja alueelliset toimijat toimivat yhä useammin ja erilaisissa teemoissa kumppanuudessa.

Sopimuksellisuus taas ymmärretään toimintana, jossa tätä kumppanuutta tuetaan, tai sen lisäksi laaditaan erilaisia sopimuksia yhteisten intressien lukitsemiseksi tai toiminnan varmistamiseksi ja resurssien allokoimiseksi. Sopimuksellisuus on yksi yhteistyön ja kumppanuuden konkreettinen työkalu muiden mahdollisten työkalujen joukossa. Sopimuksellisuus voi rakentua konkreettisten sopimusten ympärille, mutta se voi toisinaan olla myös toimintaa, jossa sopimukseen pääseminen ja yleinen sopimisen keinovalikoiman käyttäminen on yhteisenä päämääränä. Sopimuksellisuus on siis laajempi käsite kuin yksittäiset konkreettiset sopimukset. Voidaan puhua myös yleisestä sopimusperustaisuudesta, sopimusten johtoajatuksesta, joka voi sisältää konkreettisempia sopimuksia sekä vähemmän konkreettisia, aiesopimusten kaltaisia toimintatapoja.

Sopimuksellisuus tai sopimusohjaus ei ole uusi keino julkisen sektorin keinovalikoimassa. Se liitetään monesti nk. uuden julkisjohtamisen syntyyn 1980-luvulla ja Suomessa noin 1990- ja 2000-luvuilla. Sopimusohjaus liittyy myös uuden verkostomaisen ja horisontaalisen hallintotavan (governance) kehitykseen hierarkkisen sääntely- ja valvontahallinnon

sijaan¹. Sopimusohjaus linkittyikin uudessa julkisjohtamisessa erilaisten verkostojen ja kumppanuuksien hallintaan, mutta ymmärrettiin yleisemmin julkisten ja yksityisten toimijoiden väliseksi yhteistoiminnan muodoksi. Sopimuksellisuuteen on kuitenkin liittynyt myös esimerkiksi julkisten toimijoiden välistä ohjausta tulossopimusten ja vastaavien mallien avulla. Uudessa julkisjohtamisessa valtio ja sen keskushallinto nähtiin yhtenä kumppanina muiden toimijoiden joukossa erilaisine velvoitteineen, ja sopimusretoriikan taustalla on vaikuttanut paitsi eräänlainen poliittisen neutraliteetin tavoittelu, myös esimerkiksi talouden sopeuttamisen päämäärät².

Onkin huomattavaa, että kotimainen kirjallisuus suomalaisesta sopimuksellisuudesta linkittyy usein jokseenkin erityyppisiin tilanteisiin ja politiikkalohkoihin, kuin alue- ja kaupunkikehittämiseen nykyisten kaltaisten sopimusmenettelyjen muodossa. Sopimuksellisuudesta on kirjoitettu esimerkiksi maaseutupolitiikan keinovalikoimaan liittyen, jossa sopimuksellisuus on näyttäytynyt erilaisina vapaaehtoisina ja tiedonvälitykseen liittyvinä muotoina, eikä niinkään ylhäältä ohjattuina hallintatoimenpiteinä tai varsinaisena sopimusohjauksena.

Hyyryläinen³ on kirjoittanut tulossopimusten käyttämisestä osana uutta julkisjohtamista näkökulmasta, jossa toimijoiden suhteet rakentuvat ikään kuin niiden välillä olisi sopimus, kuitenkin ilman konkreettista sopimista. Tämän tyyppinen laeva sopimus-kumppanuus ei ole vierasta myöskään nykyisessä aluekehittämisen kentässä, vaikkakin sopimuksellisuudella viitataan ennemmin sopimusten tai vähintäänkin aiesopimusten laatimisen keskeytyteen. Jossain määrin nykysopimuksellisuus lainaa siis uuden julkisjohtamisen sanastoa ja välineistöä ollen kuitenkin sen traditiosta jokseenkin irrallinen kehityskokonaisuus. Kuitenkin yleisempiä sopimisen ja sopimusohjauksen määritelmiä ja termejä voidaan kuitenkin hyvin hyödyntää aluekehittämisen nykysopimuksellisuuden määrittelyssä.

Kotimaisessa sopimuksellisuuskirjallisuudessa tunnistetaan erilaisia sopimisen ja sopimuksellisuuden muotoja ja suuntia. Ensinnäkin sopimuksellisuutta katsotaan olevan nk. kovaa ja pehmeää muotoa, joilla tarkoitetaan käytännössä sopimisen kulttuurin perusperiaatteita ja sopimisen tapoja⁴. Kova sopimuksellisuus viittaa suoriin sopimuksiin, sankti-

1 Kiviniemi, M., & Saarelainen, T. (2011). Paikallinen kehittäminen ja sopimuspolitiikka-sopimusohjauksen suhde kumppanuuksiin. *Hallinnon tutkimus*, 30(2).

2 Vihinen, H., & Kuokkanen, K. (2006). Sopimuksellisuus uutena politiikkatoimena. Teoksessa Eisto, I. et al (toim). *Sopimuksellisuus maaseutupolitiikassa*.

3 Hyyryläinen, E. (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. *New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia, 256.

4 Hyyryläinen, E. (2000). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena–Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 4, 299-311.

oihin, mittaamiseen ja vastikkeellisuuteen. Kovaa sopimuksellisuutta ilmentää vähäinen luottamustaso, jota paikataan tarkoin säännöin ja kirjauksin. Pehmeä sopimuksellisuus puolestaan viittaa korkeamman luottamustason sopimiseen, jossa tarkat kirjaukset, sanktiot tai seuranta eivät välttämättä ole oleellisia, ja sopimuksellisuus määrittyy ennemmin aiesopimusten ja yhteisten tahtotilojen kautta.

Suomalaista alue- ja kaupunkikehittämisen nykysopimuksellisuutta voidaan tarkastella sekä kovan että pehmeän sopimuksellisuuden näkökulmasta. Yhtäältä valtion ja alueiden yleistä kumppanuusyhteistyötä ja siihen liittyviä moninaisia käytäntöjä, kuten esimerkiksi aluekehittämiskeskusteluja, voidaan hyvinkin tulkita pehmeän sopimuksellisuuden mukaisiksi. Yhteisten päämäärien ja intressien etsimistä sekä laajaa pyrkimystä tiedonvaihtoon voidaan siis monin paikoin tulkita laveasti pehmeän sopimisen viitekehyksen kautta. Kumppanuutta voidaan tarkastella myös muista tulokulmista, mutta pehmeä sopimuksellisuus on sille yksi mahdollinen määritelmä tai tarkastelukehys.

Toisaalta esimerkiksi MAL-sopimukseen, siltasopimukseen sekä ekosysteemisopimukseen liittyy tai on liittynyt selkeitä kovan sopimisen piirteitä ja konkreettisten sopimusten muotoilua. Näin ollen suomalainen sopimuksellisuus määrittyy pääosin korkean luottamustason pehmeänä sopimisena, jossa on paikoin kuitenkin kovan sopimuksellisuuden elementtejä, osin tärkeitäkin sellaisia. Myöhempänä kuvataan, kuinka kovan ja pehmeän sopimuksellisuuden, tai toisin sanoitettuna kumppanuuden ja tarkempien sopimusten, vuorottelu asettaa osaltaan haasteita järjestelmän ymmärrettävyydelle, legitimitetille sekä toimintaprosessien kehittämiselle.

Toinen tapa hahmottaa sopimuksia ja sopimuksellisuutta on miettiä niihin liittyviä toimijasuhteita. Hyyryläinen (2000) erottaakin toisistaan myös vertikaalisen ja horisontaalisen sopimuksellisuuden, ja tätä jaottelua voidaan käyttää hyödyksi myös valtion ja alueiden/kaupunkien sopimuksellista aluekehittämissuhteistyötä määriteltäessä. Vertikaalinen sopimuksellisuus kuvaa tilannetta, jossa jokin taho suoraan ohjaa hierarkiassa alempana olevaa tahoja sopimuksen keinoin, eli käyttää sopimusohjauksen välineistöä. Horisontaalinen sopiminen taas tarkoittaa sopimista vertaisten kesken, ilman että toimijoiden välillä on selkeää valtasuhdetta. Suomalainen aluekehittämisen sopimuksellisuus omaa tässäkin tapauksessa piirteitä molemmista muodoista, sekä vertikaalisesta että horisontaalisesta. Etenkin pehmeässä sopimisessa ja kumppanuudessa, mutta myös konkreettisissa sopimuksissa, korostuu tasaveraisuuden ja yhteistyön ideaalit, ja alueiden vastuiden ja velvollisuuksien keskeisyys. Toisaalta huomataan, kuinka kumppanuuden ja yhteistyön ideaaleista huolimatta alue- ja kaupunkikehittämisessä ei voida ohittaa siihen linkittyvää monitaso-hallinnon luontaiseksikin miellettyä hierarkiaa, jossa valtion nähdään ohjaavan alueellisia toimijoita tiettyjen intressien puitteissa ja esimerkiksi rahoituksen keinoin. Sopimuksellisuutta tuleekin siis tarkastella sekä kumppanuusajatuksen, että valtion sopimusohjauksen näkökulmista.

Näin ollen suomalainen aluekehittämisen nykysopimuksellisuus määrittyykin moninaisena ja monia erilaisia elementtejä sisältävänä kokonaisuutena. Toisaalta on huomattava valtion sopimusohjaus, ja toisaalta valtion ja alueiden laeva kumppanuus ja sen erilaiset, sopimusten elementtejä sisältävät ilmenemismuodot. Kenties keskeinen jaotteleva määrä onkin, katsotaanko sopimuksellisuutta niin kutsuttuna keskusjohtoisesti orkestroituna järjestelmänä, jossa itse sopimukset ja valtion sopimusohjaus muodostavat alueiden kehittämistyön ytimen, vai keskitytäänkö laajempaan kumppanuusajatukseen ja tasaveroisuuden ideaaliin. Nykymalli sisältää selkeitä viitteitä molemmista muodoista.

2.1 Sopimuksellisuus aluekehittämisen pitkässä kaaressa

Aluekehittäminen heijastelee aina aikakautensa vallitsevia ilmiöitä ja ihanteita, ja tuottaa näiden mukaista aluerakennetta. Sopimuksellisuuden ja kumppanuuden taustalla vaikuttavat erilaiset kehityskulut liittyen esimerkiksi kaupungistumiseen, aluekehittämisen keskusjohtoisuuden lieventymiseen sekä alueellisten ominaispiirteiden korostumiseen. Sopimuksellisuus vastaa paitsi alueiden muuttuviin ja erilaistuviin tilanteisiin, mutta myös valtion keskushallinnon muuttuvaan rooliin sekä erilaisten laajempien ilmiöiden, kuten ilmastonmuutoksen hallintaan, tai kaupungistumisen taikka kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittämiseen ja kanavoimiseen. Sopimuksellisuudessa on selkeitä yhtäläisyyksiä ohjelmaperustaiseen aluekehittämiseen, mutta on sitä joustavampi ja muovautuvampi kehittämistapa.

Sopimuksellisuudella on suomalaisessa hallinto- ja kehittämiss politiikassa viitattu eri aikoina hieman eri asioihin. Sopimuksellisuudella on tarkoitettu esimerkiksi julkisen sektorin sopimusperustaista yhteistyötä yksityisten palvelutuottajien kanssa, julkishallinnon sisäistä tulosohjausta, sekä esimerkiksi maaseutupolitiikassa yksittäisten maanomistajien sopimusohjausta. Tässä selvityksessä sopimuksellisuudella viitataan valtion keskushallinnon ja alueiden tai kaupunkien sopimusperustaiseen yhteistyöhön, joka on viimeistään 2010-luvulta alkaen kehittynyt tärkeäksi alueiden kehittämisen toimintatavaksi. Edellisessä osiossa pohdittiin sopimuksellisuuden käsitettä lähemmin, ja selvennettiin sen suhdetta kumppanuuteen. Seuraavaksi tarkastellaan sitä, miten sopimuksellisuus on kehittynyt valitsevaksi tai vähintäänkin merkittäväksi alueiden kehittämisen toimintatavaksi, ja kuinka se istuu suomalaisen aluekehittämisen pitkään traditioon.

Aluekehittämisen toimintatavat, painopisteet ja pyrkimykset ovat alati muutoksessa, ja heijastelevat aina aikansa laajempia yhteiskunnallisia ja poliittisia ihanteita. Aluekehittämisen sisältöjä määrittelevät vallalla olevat hyvän ja toimivan valtion ideaalit, sekä niin kutsutut alueelliset imaginaarit, eli erilaiset ajatusmallit valtion eri alueista ja niiden ominaisuuksista. Toisin sanoen aluekehittämisen suuret linjat juontuvatkin aikaan sidotuista poliittisista katsantokannoista ja aluekehittämisen tunnistetut ajanjaksot kuvastavat hyvin

erilaisia vaiheita maamme historiassa. Esimerkiksi Sami Moisio⁵ on kuvannut Suomen valtioterritorion ja aluepolitiikan kehitysvaiheita kehityskaarena areaalisesta valtiosta hajautettuun hyvinvointivaltioon ja keskitettyyn kilpailuvaltioon. Vastaavaan tapaan Leppänen⁶ on kuvannut maamme aluerakenteen muutoksen ja kaupungistumisen kehityksen vaiheita 1900-luvulla. Näiden ja muiden vastaavien aluerakenteen pitkää kaarta kuvaavien luokittelujen kautta myös nykyisen aluekehittämisen ihanteet ja toimintatavat voidaan liittää osaksi aluekehittämisen pitkää kaarta ja tunnistettuja aikakausia.

Moision kuvauksen mukaisesti maatalouspainotteista areaalista valtiota kehitettiin 1960- ja 70-luvuilla keskusjohtoisen, valikoivan teollistamisen välinen. Tästä aluekehittämisen aikakaudesta käytetään yleensä termiä teollistava kehitysaluepolitiikka. Teollistavan kehitysaluepolitiikan tarkoituksena oli muodostaa teollisen toiminnan alueellisia yksiköitä, varmistaa materiaalisen kehityksen jakautuminen, sekä mahdollistaa alueellisten hierarkioiden suunnitelmallinen muodostaminen valikoivan alueellisen kohdentamispolitiikan keinoin. Moision termein tällöin rakennettiin niin kutsutun hajautuneen hyvinvointivaltion peruspalikoita. Nopean suurkaupungistumisen hillintä ja teollisen toiminnan alueellisen rakenteen kehittäminen näkyvät pitkälti nykyisinkin vallitsevassa teollisen toiminnan alueellisessa rakenteessa, esimerkiksi seutukaupunkien tasolla. Lisäksi esimerkiksi kuntauudistus sekä hajautuneen yliopistoverkon rakentaminen voidaan katsoa saman ajatusmallin perillisiksi.

Teollistava kehitysaluepolitiikka oli vahvasti keskushallintolähtöinen ja ylhäältä alas johdettu päämäärätietoinen toimintamalli, jossa valtioterritoriota muokattiin vallitsevien ideologioiden mukaisesti pyrkien tuottamaan hajautunutta, vahvojen alueiden järjestelmää. Kehittämistoiminta kohdistui valikoituihin kehittämisalueisiin. Hajautuneen rakenteen vaalimisesta huolimatta teollistava kehitysaluepolitiikka oli myös maakunnallista kaupungistumista ajava kehityskulku, eikä lopulta suoranaisesti puuttunut tai vaikuttanut suurten kaupunkiseutujen kasvuun ja kehitykseen. Alueiden ja maaseudun Suomi kehittyi siis kohti keskusten Suomea.

Teollistavan kehitysaluepolitiikan aikaa seurasi niin kutsuttu aluepoliittisen suunnittelun aikakausi karkeasti 1970-luvun lopulta 1980-luvun lopulle. Tänä aikana alueiden kehittämisen katsantokanta monipuolistui ja aluekehittämisen keinovalikoima kehittyi mahdollistamaan aiempaa tarkemman aluelähtöisyyden. Suoraviivaisen teollistamisidean sijaan, tai sen rinnalle, muodostui pyrkimys kehittää alueita voimallisemmin näiden omien

5 Moisio, S. (2012) Valtio, alue, politiikka: Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Vastapaino, Tampere.

6 Leppänen, L. (2011). Changing statehood: The spatial transformation of the Finnish state. Turun yliopiston julkaisusarja AII. Turun yliopisto, Turku.

lähtökohtien ja erityispiirteiden kautta. Aluepoliittisen suunnittelun aikakauteen sisältyy olennaisesti nimensäkin mukaisesti aluepoliittisen suunnittelujärjestelmän luominen, ja myös poliittinen velvoite tasapainoisemman aluekehittämisen edistämiseen⁷.

Aluepoliittiseen suunnitteluun pohjaava aluekehittämisjärjestelmä kehittyi ministeriö- ja sektorikohtaisten kehittämissuunnitelmien muodossa. Aluekehittämisen kohteeksi otettiin valikoitujen kehitysalueiden sijaan koko maa ja sen eri alueet erityispiirteineen, ja alueiden kehityseroihin kiinnitettiin entistä tarkemmin huomiota. Samalla alueiden omaisuus sai aluekehittämisessä aiempaa enemmän painoarvoa, ja alueiden omille kehittämisenäkemyksille annettiin enemmän jalansijaa. Aluekehittämisen keskusjohtoisuus sai siis rinnalleen tarkemman aluelähtöisyyden ja jossain määrin hajautuneemman toimintamallin. Aluepoliittisen suunnittelun aikakautta voidaan Moision (2012) luokittelun mukaan kuvata hajautuneen kilpailuvaltion muodostumisen aikakaudeksi. Aluekehittämisen keskiössä oli siis tuottavien, toiminnallisten ja jokseenkin enemmän omaehtoisesti kilpailukyisten alueiden rakentaminen.

1980-luvun lopulta lähtien alkoi puolestaan muodostumaan niin kutsuttu ohjelmaperustaisen aluekehittämisen aikakausi. Suomi kaupungistui vauhdilla, ja aluerakenne kehittyi Moision termistön mukaisesti kohti keskitetystä kilpailuvaltiosta, jossa alueiden kilpailukyvyyn ja kansainvälisen vetovoiman ideaalit tulivat aiempaa keskeisemmiksi. Alueiden omaehtoisuus ja innovatiivisuus saivat myös vieläkin laajempaa painoarvoa aluekehittämisen rakenteessa. Keskusjohtoinen suunnittelu, jossa alueet nähtiin kehittämisen subjekteina⁸, korvautui siis alueiden omaa vastuullisuutta ja painoarvoa korostavalla kehittämistavalla. Samalla haettiin ratkaisuja eri ministeriöiden ja alueellisten yksiköiden vahvasta sektoroituneesta asemasta johtuvaan aluekehittämisen toimenpiteiden ja eri instanssien strategioiden heikoksi koettuun kansalliseen koordinaatioon (Sotarauta 2018).

Ministeriöjohtoisesti hallitut kehittämisohjelmat ja alueiden sekä kaupunkien oma kehittämistä vastuu niiden sisällä nähtiin ratkaisuna sekä koordinaatio-ongelmiin, että alueiden omaehtoisuuden ja ominaispiirteiden tukemiseen. Myös Suomen liittyminen osaksi Euroopan unionia näkyi ohjelmaperustaisuuden ja ohjelmien kehittymisen taustalla, kun erilaiset kehittämishankkeet haluttiin koota laajempien koordinaatio-ohjelmien alle.

7 Sotarauta, M. (2018). Aluekehittämisajattelun muutos, peruskäsitteet ja kevyt avaus tulevaan. Sente työraportteja 41/2018.

8 Vartiainen, P. (1998) Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö, aluekehitysosaston julkaisu, 6/1998. Helsinki.

Sopimuksellisuuden ja siihen oleellisesti liittyvän valtion ja kaupunkien kumppanuiden voidaan katsoa olevan tämän karkeasti esitetyn aluekehittämiskumpon osia. Sopimuksellisuus vaiheittain korvasi ohjelmallista kehittämistä, kun osaamiskeskusohjelmasta siirryttiin vahvempia sopimisen piirteitä sisältävään INKA-ohjelmaan. Samalla valmisteltiin ensimmäisiä MAL-sopimuksia. Sopimuksellisuudella ja kumppanuudella on ylipäänsä monia alkujuuria. Kumppanuusajattelu, joka on sopimuksellisuudessa keskeistä, oli jossain määrin tiivis osa jo ohjelmaperustaisessa kehittämisessä. Sen lisäksi myös muita ohjelmaperustaisuuden ominaispiirteitä, kuten sektorikohtaisen koordinaation ja yhteisajattelun lisääminen ja ilmiölähtöisyyden korostaminen, ovat sopimuksellisuudessa ja kumppanuusajatuksessa läsnä aiempaa voimakkaammin. Sopimuksellisuus liittyy niin kutsutun metropolivaltion kehitykseen ja siihen liittyviin alueperustaisiin ihanteisiin⁹. Sopimusperustaisuuden ytimessä ovatkin sekä innovaatiopolitiikan, rakennemuutosten, kilpailukyvyyn ja kestäväyyden, sekä vahvan kaupungistumisen hallintaan liittyvä toimien kohdistaminen ja alueiden eroavaisuuksien hyväksyminen sekä hyödyntäminen.

Sopimusperustaisuudella on myös juurensa EU:n aluepolitiikan ja esimerkiksi rakennerrahastojen dynamiikassa, ja sillä on lukuisia eurooppalaisia innoittajia alkaen aina Ison-Britannian devoluutiopolitiikasta laajempiin hajauttamistendensseihin eri verrokkivaltioissa. Sopimusperustaisuudessa kuntien omaehtoisuus ja niiden poikkeuksellisen vahva asema korostuvat suomalaisina erityispiirteinä, mikä on kenties korostanut kumppanuusajattelua suhteessa muihin vertailuvaltioihin. Verrattuna ohjelmaperustaisuuteen sopimuksellisuudessa tosiaankin korostuu vieläkin vahvemmin enemmän ajatus valtion keskushallinnon ja alueiden sekä kaupunkien kumppanuudesta ja tasaveroisuudesta. Alueita ei siis nähdä vain valtiollisten intressien subjekteina tai valtiollisten ohjelmien osallisina, vaan kehittämisideologiassa korostuu puhtaammin aluelähtöisyys ja endogeenisen kasvun tuottaminen yhteensovittamalla valtiollisia intressejä paikallisiin mahdollisuuksiin ja tarpeisiin yhteistyön ja tiedonvaihdon kautta.

Hieman yksinkertaistaen sopimuksellisuudessa erottuu siis tiettyjä kehitysjatkumoa, joissa sen erityispiirteet tulevat esiin ja linkittyvät aiempiin aluekehittämisen toimintatapoihin. Ensinnäkin aluekehittämisen kehityskaassa nähdään jatkumo vahvasta keskusjohtoisuudesta kohti aluelähtöisyyttä, päätyen alueiden ja valtion keskushallinnon tasaveroisuutta korostavaan kumppanuusajatteluun ja sopimuksellisuuteen. Toisaalta voidaan havaita kehityskaari valikoiduista kehitysalueista koko maan aluepoliittiseen tarkasteluun, ja jälleen alueellisiin kohdentamisiin ja toimien räätälöintiin. Samoin on kuljettu alueellisiin kehityseroihin puuttuvasta tarkastelusta kaikkien alueiden tasaveroisempaan kehittämiseen, ja edelleen näiden erityispiirteiden huomioimiseen ja lopulta näiden

⁹ Soininvaara, I. (2022). The political geographies of strategic partnerships: City deals and non-deals. *Environment and Planning C: Politics and Space*.

erityspiirteiden käyttämiseen ja mittaroimiseen sopimusperustaisen kohdentamisen välineinä. Tähän liittyen voidaan havaita myös alueiden ja kaupunkien sisäisen koordinaation ja yhteistyön ja sen painoarvon jatkuvaa lisääntymistä. Valtion keskushallinnon näkökulmasta voidaan myös erottaa kehityskaari vahvasta poliittisesta ohjauksesta ja keskusjohtoisesta suunnittelusta sektorikohtaiseen strategia- ja ohjelmatyöhön, johtaen erilaiseen koordinaatiotarpeeseen ja sopimiseen.

Sopimuksellisuus ja kumppanuuspolitiikka ovat siis syntyneet paitsi vastaamaan ajassaan kehittyviin haasteisiin, myös toteuttamaan ja tuottamaan vallitsevien kehittämissideiden mukaista aluekehitystä. Sopimuksellisuus vastaa paitsi alueiden muuttuviin ja erilaistuviin tilanteisiin, kaupunkiseututasoisten suunnittelukysymysten tarpeeseen, mutta myös valtion keskushallinnon muuttuvaan rooliin sekä erilaisten laajempien ilmiöiden, kuten ilmastomuutoksen, kaupungistumisen tai kansainvälisen kilpailukyvyyn hallintaan.

Sopimuksellisuuden ja sitä edeltäneiden aluekehittämisinstrumenttien, esimerkiksi ohjelmaperustaisuuden välillä on siis selkeitä yhtäläisyyksiä ja selkeitä eroja. Sopimuksellisuus on aiempiin aluekehittämisinstrumentteihin verrattuna tasaveroisempaa ja aluelähtöisempää. Sopimuksellisuuden lähtökohtana on neuvottelutilanne, jossa kaksi tai useampi tahoa suunnittelevat ja sopivat tasaveroisesti kehitettävistä asioista. Sopimuksellisudessa yhteensovitetään valtiollista ja paikallista näkökulmaa, kun taas ohjelmaperustaisessa kehittämisessä alueiden roolina oli enemmän toimeenpanna ministeriöiden sektoriohjelmia, joskin ohjelmiinkin osin sisältyi kumppanuutta ja yhteistä suunnittelua. Sopimuksellisuus ja vahvempi kumppanuus pitkälti toisintavatkin jo esimerkiksi osaamiskeskusohjelman puitteissa hyväksi havaittuja käytäntöjä ja yhteistyötä.

Sopimuksellisuuteen perustuva alue- ja kaupunkikehittämisen aikajänne on myös ohjelmaperustaista kehittämistä lyhyempi ja reagoiminen joustavampaa. Toimintaympäristöjen analyysi ja toiminnasta oppiminen toimivat luontevammin sopimuksellisuuudessa kuin ennalta määritellyssä ohjelmaperustaisessa kehittämisessä. Samoin sopimuksellisuuteen kuuluu oleellisesti sopimisen elementtien arviointi- ja seurantajärjestelmä, jolla seurataan sopimusten toteutumista ja vaikuttavuutta, parantaen entisestään aluekehittämisen suunnitelmallisuutta ja tuloksellisuutta.

2.2 Erilaiset sopimukset ja niiden yhtymäpinnat

MAL-sopimukset ovat muodostettu ratkomaan rajattuja kaupunkiseututasoisia suunnittelukysymyksiä, kun taas ekosysteemisopimukset on muodostettu innovaatiopolitiikan välineiksi. Aluekehittämiskeskustelut ovat sisällöltään laveampia, ja liittyvät yleisempään valtion ja alueiden kumppanuuteen. Varsinaiset sopimukset

ovat siis selvästi rajattuja ja täyttävät tarkkaan määritettyjä tehtäviä. Niiden lisäksi on monia muita kumppanuuteen perustuvia, ja osin sopimuksellisia elementtejä sisältäviä yhteistyön muotoja.

MAL-sopimukset

Valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen välillä solmittavat maankäytön, asumisen ja liikenteen nk. MAL-sopimukset muodostavat tärkeän sopimuskokonaisuuden aluesuunnittelun ja kaupunkikehittämisen yhteydessä. MAL-sopimusten historia ulottuu 1990-luvulle, ja liittyy vahvasti kaupunkiseututasoisen suunnittelun ja kasvun ohjauksen tarpeeseen, alkuun etenkin liikenteen suunnittelun osalta¹⁰. Erilaisten seututason suunnittelukoordinaatioyritysten sekä metropolipolitiikan toimenpiteiden epäonnistuttua nykymuotoiset MAL-sopimukset muodostettiin 2011–2012 alkaen neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla, sittemmin laajentuen kattamaan seitsemän suurinta kaupunkiseutua.

Tämä selvitys tukee aiempia näkemyksiä MAL-sopimusten keskeisestä asemasta sopimuksellisuuden kentässä, ja alue- ja kaupunkikehittämisessä ylipäänsä. MAL-sopimusten rooli katsotaan kaupunkiseutujen tasolla oleelliseksi seudullisen kasvun ohjaamisen ja yhteistyön välineeksi¹¹, ja niiden nähdään paikkaavan eräänlaista aukkoa laajemmassa metropoli- tai kaupunkipolitiikassa, millä viitattaneen valtion keskushallinnon muutoin vähäiseen velvoittavuuteen tai ohjaukseen kaupunkiseutujen strategiseen kasvuun ja esimerkiksi erilaisiin taakanjakokysymyksiin liittyen.

Tämän selvityksen aineistossa MAL-sopimuksia laajasti kiitellään, ja niiden vaikuttavuuden katsotaan eri kierrosten myötä parantuneen. Vastapainona MAL-sopimukseen liittyy eräitä kehittämistarpeita aina menettelytapojen raskaudesta käytössä oleviin resursseihin, seututason tarkempaan ohjaukseen sekä sopimusten pohjalla olevien MAL-suunnitelmien strategisuu-teen, ja myös sopimusten erilaisiin demokratiakysymyksiin^{12,13}. Laaja näkemys kaupunkiseutujen edustajien keskuudessa onkin, että vaikka MAL-sopimukset ovat keskeinen kaupunkiseututasoinen sopimusmenettely, ne eivät ole valmiita vaan alati kehittyviä.

10 Vatilo, M. (2020). MAL-sopimusmenettelyn laajentaminen uusille kaupunkiseuduille. Ympäristöministeriön julkaisuja, 2020:1

11 Esim: Vatilo, M., Mattila, H., Jalasto, P. (2022). Edunvalvonnasta yhteisen hyvän tavoitteluun? MAL-sopimusmenettelyn arviointi- ja kehittämiselvitys 2022

12 Ryöti, M. (2021). "Tältä tää kaupunkiseutu näyttää": visuaalisen esittämisen politiikka alueellisen eriytymisen hallinnassa. Department of Geosciences and Geography A96.

13 Bäcklund, P., Ruokolainen, O., Kallio, K. P., & Häkli, J. (2017). Kansalaisten osallistumisen asema kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa. Terra, 129(3), 159-169.

Ne eivät myöskään muodosta kaikenkattavaa tai täydellistä sopimiskäytäntöä valtion ja kaupunkiseutujen välillä, vaan niiden ohella tulisi vastaajien mielestä voida kehittää myös muunlaisia sopimismenettelyjä.

Vaikka tätä selvitystä varten haastatellut asiantuntijat ovat varsin yksimielisiä siitä, että MAL-sopimukset ovat syntyneet tiettyä rajattua tarkoitusta varten, niiden asema niin eräänlaisena kaupunkikehittämisen brändinä, kuin käytännön politiikan tasolla on selvästi laajempi. MAL-sopimusten mielikuva-asema, tai brändi, on erityisen vahva. Osa haastateltavista selvästi mieltää ne jonkinlaisiksi valtion ja kaupunkien sopimuksen mallikuviksi ja ihanteiksi, etenkin mitä tulee MAL-sopimusten ulkopuolisiin kaupunkeihin. MAL-sopimusten jatkuvuus, verrattain merkittävät resurssit, sekä niiden mieltäminen eräänlaisiksi kasvun jakamisen välineiksi selvästi hallitsevat sopimuksellisuuskeskustelua ja nousevat siksi myös tässä selvityksessä vahvasti esiin.

Ekosysteemisopimukset

Vuonna 2019 julkaistun Marinin hallitusohjelman keskeinen alue- ja kaupunkikehitystä käsittelevä linjaus koski yliopistokaupunkien kanssa tehtäviä sopimuksia julkisen ja yksityisen tki-rahoituksen strategisesta kohdentamisesta. Näiden vuodet 2021–2027 kattavien ekosysteemisopimusten piiriin kuului pääkaupunkiseudun (pl. Kauniainen) lisäksi 15 yliopisto- ja yliopistokeskuskaupunkia. Ekosysteemisopimukset ovat osa 1990-luvun alussa osaamiskeskusohjelman myötä alkunsa saanutta ja sittemmin 2010-luvulla INKA-ohjelman puitteissa ja osin myös ns. kasvusopimuksissa harjoitettua alueellisen innovaatiopolitiikan jatkumoa.

Kaupungeille suunnatun ohjekirjeen¹⁴ mukaan ekosysteemisopimuksilla tavoiteltiin kansainvälisesti vetovoimaisten innovaatiokeskittymien ja -ekosysteemien rakentumista. Tämä tapahtuisi tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan yhteistoimintaverkostoja tiivistämällä sekä vahvistamalla osaamiskärkiä digitalisaation, vihreän siirtymän ja hyvinvoinnin aihealueilla. Ekosysteemisopimusten valmisteluprosessia, tavoitteita ja rahoitusta koskevien täsmennysten lisäksi merkillepantavaa on ohjekirjeen muotoilu sopimuksellisuuden asemasta. Ekosysteemisopimukset nimetään kaupunkipolitiikan välineeksi ja sopimusten todetaan olevan ”keskeinen osa kansallista sopimuksellista kaupunkipolitiikkaa”. Lisäksi ekosysteemisopimusten katsotaan ”täydentävän valtion ja suurimpien kaupunkiseutujen MAL-sopimuksia maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämiseksi”.

¹⁴ Kaupunkien innovaatiotoimintaa vahvistavat ekosysteemisopimukset. Saatekirje ja ohje kaupungeille. Työ- ja elinkeinoministeriö. 24.6.2020. VN 14284/2020.

Sopimukset kohdennettiin valtion ja kaupungin yhdessä valitsemiin temaattisiin painopistealueisiin. Näitä painoaloja oli 1–3 kussakin kaupungissa. Ekosysteemisopimuksia toteutetaan Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -rakennerahasto-ohjelmaan kuuluvalla Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) kestävä kaupunkikehittämisen hankerahoituksella. EAKR-ohjelman käynnistymistä työ- ja elinkeinoministeriö rahoitti ekosysteemisopimusten toteutusta kansallisesta alueellisesta kehittämisrahasta (ns. AKKE-määräraha).

Aluekehittämiskeskustelut

Aluekehittämiskeskustelut on vuodesta 2018 käytössä oleva toimintatapa edistää valtion ja maakuntien edustajien välistä vuoropuhelua. Keskusteluissa käsitellään säännöllisesti alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimintaedellytyksiä. Lähtökohtana aluekehittämiskeskusteluille ovat kulloinkin voimassa oleva valtioneuvoston aluekehittämispäätös ja maakuntaohjelmat, mutta keskustelujen laajuus ja sisältö vaihtelevat vuosittain. Aluekehittämiskeskustelujen toteuttamiseen vaikuttaa merkittävästi nimenomaan ajankohta, sillä hallitusneuvotteluihin valmistautuminen ja niihin liittyvä aluekehittämispäätöksen valmistelu ohjaavat käytäviä keskusteluita.

Aluekehittämispäätöksissä vuosille 2016–2019¹⁵ ja 2020–2023¹⁶ kumppanuus sana esiintyy laajalti kuvattaessa valtionhallinnon ja maakuntien välistä yhteistyötä. Aluekehityspäätöksessä vuosille 2016–2019 ei ole mainintaa sopimuksellisuudesta koskien valtionhallinnon ja maakuntien välisiä neuvotteluita. Kumppanuudella aluekehittämispäätöksessä 2016–2019 viitataan laajalti vuonna 2018 peruuntuneen SOTE-uudistuksen valmisteluun. Sopimuksellisuus viittasi ainoastaan valtion ja kaupunkien välisiin sopimusmenettelyihin, joidenka kohdalla ei maakuntiin esiintynyt viittauksia.

Uudessa tällä hetkellä voimassa olevassa aluekehittämispäätöksessä vuosille 2020–2023 sopimuksellisuus sai alussa aiempaa suuremman painoarvon, kun neuvotteluiden päätöksenä syntyi yhteistyöasiakirja. Sopimuksellisuuden merkitystä korostettiin aiemman kaupunkiseutujen kehittämisen lisäksi myös maakuntien liittojen suuntaan. Aluekehittämispäätöksessä ei sopimuksellisuudella kuitenkaan suoraan viitattu suunniteltaviin valtionhallinnon ja maakuntien aluekehittämiskeskusteluihin, vaan niitä luonnehdittiin lähinnä kumppanuuteen perustuvaksi yhteistyöksi. Sopimuksellisuudella viitattiin aluekehittämispäätöksessä vuodesta 2020 lähtien käytettävissä olleeseen kansalliseen määrärahan käyttöön maakuntien omaehtoisen ja sopimuksellisen yhteistyön tukemiseksi.

¹⁵ Aluekehittämispäätös 2016–2019. Alueiden kilpailukyky ja ihmisten sujuva arki. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Alueiden kehittäminen 2016:18.

¹⁶ Aluekehittämispäätös 2020–2023. Kestävät ja elinvoimaiset alueet. (2020) Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2020:21.

Siltasopimukset ja muut sopimisen ja kumppanuuden muodot

MAL-sopimusten, ekosysteemisopimusten sekä aluekehittämiskeskustelujen lisäksi voidaan nostaa esiin eräitä muitakin keskeisiä sopimuksia tai tärkeitä institutionalisoituneita kumppanuuselementtejä, joissa on sopimisen piirteitä. Esimerkiksi Valtion keskushallinnon sekä Lounais-Suomen välille 2019–2019, sekä Kainuun, Pirkanmaan ja Pohjois-Savon välille 2019–2020 solmitut nk. Siltasopimukset olivat selkeä esimerkki kertaluontoisista, konkreettista mutta varsin laveaa tarkoitusta varten luoduista sopimuksista valtion ja alueiden välillä. Siltasopimusten tarkoituksena oli tukea alueiden positiivista rakennemuutosta esimerkiksi työvoiman saatavuuden ja osaamisen näkökulmista. Sopimuksilla katsotaan olleen erilaisia positiivisia vaikutuksia, mutta niihin liittyi myös rajaamisen, toiminnan selkeyttämisen sekä terävöittämisen tarvetta¹⁷.

Toisena esimerkkinä voidaan nostaa esiin valtion sekä Seutukaupunkiverkoston tiivis yhteistyö ja kumppanuustoiminta. Seutukaupunkien ja valtion kumppanuus pitää sisällään erilaisia tiedonvaihdon ja yhteistyön muotoja, osin virallisempia tai vakiintuneempia, osin epävirallisempia ja vaihtuvaan tarpeeseen perustuvia. Kumppanuuteen sisältyy myös tärkeänä osana Seutukaupunkiverkoston sisäisen yhteistyön lujittuminen, sekä oleellisena asiana esimerkiksi erilaiset ministeriörahoitteiset verkostohankkeet, joihin on osallistunut vaihteleva joukko seutukaupunkeja, tarpeidensa ja prioriteettiensa mukaisesti. Näiden lisäksi esimerkiksi erilaiset muut verkostohankkeet, ohjelmat ja kilpailulliset rahoituselementit ovat oleellisia kumppanuuden muotoja, joihin sisältyy sopimisen käytäntöjä.

17 Mayer, M., Valtakari, M., Antikainen, J., Ranta, T., Haanpää, S. ja Nyman, J. (2020). Siltasopimusten toimintamallin arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:47

3 Kansainvälisiä esimerkkejä sopimuksellisuudesta

Eri valtioiden aluekehittämisjärjestelmät, yhdyskuntarakenteet ja lainsäädännöt ovat omaleimaisia, eikä suoraa vertailua eri mallien välillä voida tehdä. Kansainvälisistä esimerkeistä voidaan kuitenkin ottaa oppia. Muissa pohjoismaissa tarkat sopimukset ovat leimallisesti kaupunkipoliittisia ja aluesuunnitteluun liittyviä välineitä. Alankomaissa sopimisen lähtökohdat ja eri toimijoiden suhteet ovat avoimempia ja joustavampia. Isossa-Britanniassa sopiminen on vahvan keskusjohtoista ja aluepoliittista.

3.1 Norja ja Ruotsi

Norjan aluekehittämisen järjestelmää tarkastellaan usein verrokkina erilaisiin Suomessa toteutettaviin, tai toteutettavaksi kaipaillaviin kokeiluihin ja aluekehittämisen malleihin. Niin kutsutulla ”Norjan mallilla” viitataan suomalaisessa keskustelussa käytännössä Norjan valtion voimakkaisiin alueellisiin tukiin ja erilaisiin syrjäseuduille kohdistuviin erityisiin valtionosuusmuotoisiin rahoituskanaviin. Norjan valtio esimerkiksi myöntää erilaisia vero- ja opintolainahuojennuksia syrjäseuduille asettuville työntekijöille.

Norjan malli ei kuitenkaan ole korostuneen syrjäseutukeskeinen, vaan ennemmin korostuneen valtiokeskeinen. Norjan suurkaupungeilla ja valtiolla on pitkä historia erilaisten kaupunkisopimusten saralla, joihin on liittynyt voimakasta valtion tukea. Yksinkertaisesti voisi siis sanoa, että Norjassa valtio tukee voimakkaasti kaikkia alueitaan, niin syrjäseutuja kuin kaupunkeja. Siinä missä syrjäseutujen tuet pyrkivät mahdollistamaan hyvän elämän ja hyvinvointiyhteiskunnan edellytyksiä laajalti, kaupunkisopimukset taas pyrkivät toteuttamaan kestävästä kaupungistumisesta, kilpailukykyä, ilmastonmuutoksen hillintää, sopeutumista ja ympäristönsuojelua. Norjassa on esimerkiksi käytössä niin kutsuttu nol-lakasvuperiaate, jonka mukaan kaupunkiseutujen kasvun tulee perustua vain kestäviin kulkumuotoihin, ja ruuhkamaksulainsäädäntö on oleellinen mekanismi Oslon seudun ja valtion sopimuksissa.

Norjassa erilaisia kaupunkisopimuksia on ollut historian saatossa lukuisia. Oslon seudun oma sopimusmalli Oslopakke 1 solmittiin ensimmäisen kerran vuonna 1998, ja siinä sovittiin tietulleista, julkisen liikenteen kehittämisestä sekä valtakunnallisen tieverkoston kehittämisestä. Oslopakke 2:ssa (2002) solmittiin sopimus Oslon ja ympäröivän Akerhusin alueen investointisitoumuksista joukkoliikenteeseen. Oslopakke 3 (2013) on muodostunut pitkälti pysyväksi ja aika-ajoin päivitettäväksi sopimukseksi, jonka keskiössä on

ruuhkamaksujen jakaminen ja joukkoliikenteen kehittäminen. Oslon seudun sopimusten lisäksi Norjan valtio on solminut yhdeksän suurimman kaupunkiseudun kanssa ”kaupunkialuesopimuksia” (bymiljøavtalene, 2013-) liittyen henkilöautoliikenteen kasvun rajoittamiseen ja valtakunnalliseen liikennesuunnitelmaan liittyviin investointeihin. Vuonna 2015 nämä korvattiin laajemmalla seudullisen maankäytön ja liikenteen suunnitelmien toimeenpanosopimuksilla (byutviklingsavtalene). Vuodesta 2017 taas on sovittu neljän suurimman seudun kesken kasvusopimuksia (byveksavtaler). Esimerkiksi Oslossa Oslopakke 3 ja kasvusopimus toimivat synkronoidusti, ja käytännössä kaikki kaupungin kasvuun ja liikenteeseen sekä maankäyttöön liittyvät hankkeet sisältyvät niihin.

Norjassa sopimisen kulttuuri on siis varsin pitkäikäistä, ja osin hyvin kokeilevaa ja muovautuvaa. Sopimuksia päivitetään tarpeen vaatiessa, ja korvataan nopeastikin paremmaksi koetuilla malleilla. Toisaalta esimerkiksi Oslopakke-kokonaisuus osoittaa, kuinka sopimukseen sisältyy vahvaa jatkumoa ja sitoutumista yli hallituskausien. Sopimukset ovat myös vahva keino luoda ja lujittaa kunta- ja aluetason toimijoita yhteistyöhön.

Ruotsissa sopimuksellisuus ei myöskään muodosta aluekehittämisen lähtökohtaa, vaan on korostuneen kaupunkiseutukeskeinen toimintatapa. Sopimukset keskittyvät infraan, maankäyttöön ja asumiseen, joskin sopimukset ovat laajempia ja alueellisesti enemmän eriytyneitä, kuin Suomen MAL-sopimukset. Innovaatiosopimuksia tai rakennemuutosopimuksia ei samassa mitassa ole. Sen sijaan dialogia valtion keskushallinnon toimijoiden ja alueiden välillä korostetaan, eli tietty kumppanuusajattelu on ominaista Ruotsin aluekehittämismallissa. Esimerkiksi maaseutupolitiikassa kumppanuutta harjoitetaan erilaisten julkisten ja yksityisten toimijoiden sekä myös järjestöjen kesken.

Ruotsin aluekehittämisjärjestelmä on historiallisesti ollut myös enemmän alueellisesti eriytynyt kuin Suomen vastaava. Aluekehittämisen vastuita on hiljalleen mutta järjestelmällisesti siirretty maakunnille/lääneille. Pitkän prosessin eri vaiheissa eri alueilla on ollut keskenään erilaisia malleja. Osassa maakunta on järjestynyt kuntayhtymämuotoisesti, osassa se on muodostanut puhtaammin oman hallintoalueensa, ja osassa aluekehittäminen on kuulunut valtion aluehallintoviranomaisen vastuulle. Vuodesta 2019 alkaen vastuut ovat eri alueilla yhdenmukaistettu. Valtion aluekehitysviranomainen Tillväxtverket on oleellisessa roolissa työ- ja elinkeinoasioiden kehittämisessä yhteistyössä maakuntien ja kuntien kanssa, ja vastaa esimerkiksi EU:n rakennerahastojen jakamisesta.

Voidaan siis sanoa, että Norjassa ja Ruotsissa aluekehittämisessä eräällä tapaa hyväksytään vahva toimien alueellinen kohdentaminen ja erilaiset mallit eri alueilla. Aluekehittäminen on enemmän valtiokeskeistä tai valtion keskushallinnon orkestroimaa, ja alueelliset tuet ja sopimukset ovat sen ohjauksellisia välineitä. Sopimukset on pitkälti rajattu vain suurimpien kaupunkiseutujen erityiskysymyksiin liittyviksi, ja muita aluekehittämisen tarpeita hoidetaan toisten välineiden avulla.

3.2 Alankomaat

Alankomaita pidetään pohjoismaisessa tarkastelussa spatiaalisen suunnittelun mallimaana ja sopimuksellisuudella on maassa pitkät yhteistyön perinteet. Alankomaissa kunnat ovat pohjoismaisia vastinparejaan enemmän valtion ohjauksen alaisia, sillä Alankomaissa tuloverotusoikeus on valtiolla ja kuntia johtaa kuninkaan nimittämä pormestari, joka toimii myös valtion edustajana kunnan johdossa¹⁸.

Nykyiset alankomaalaiset kaupunkisopimukset eli City Dealit ovat kehittyneet aiempien kehittämisinstrumenttien perinteen jatkona. Aiemmin kaupunkiseutujen kehittämistä tukemaan luotiin nk. Plusregiot, eli lakiin perustuvat poliittiset foorumit, joiden teemoina olivat spatiaalinen kehitys, liikenne, talous, asuntotuotanto ja ympäristö. Plusregiot purettiin hallinnon yksinkertaistamisen tarpeen myötä. Parhaillaan Alankomaissa on suunnittelussa tai toteutuksessa 29 City Dealia eli kaupunkisopimusta tai sen aihiota, jotka toteuttavat kansallista kaupunkipoliittista ohjelmaa (Agenda Stad). Agenda Stadin tarkoituksena on valjastaa kaupunkien innovointikapasiteetti ja pyrkiä ratkaisemaan ongelmia monitasoisesti ja monitieteellisesti korostaen kokeiluja ja oppimista. Agenda Stadissa on mukana kahdeksan ministeriötä, 125 kuntaa ja seitsemän provinssia.

Temaattisesti Alankomaissa on tehty kaupunkisopimuksia mm. inklusiivisen kaupungin (palveluiden ja yhden luukun näkökulman edistäminen), kaupunkien sisäisen kehittämisen, urbaanin saavutettavuuden ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen teemoissa. Osa sopimuksista on alueellisia: esimerkiksi Utrechtissa on kehitteillä terveyshub, Rotterdamissa tiekartta uuteen talouteen ja Pohjois-Brabantissa kotien digitalisointiin liittyvä sopimus. Myös yhteiskunnalliseen muutokseen painottuvia sopimuksia on tehty esimerkiksi ruuantuotannon, kiertotalouden ja asumisen terveyden teemoissa.

City Dealit ovat tavoitteenasetannaltaan avoimia, eikä niiden toteutumista arvioida lähtötasolaskelmien tai kontrafaktuaalisten tarkastelujen kautta. Valtion keskushallinto toimii kaupunkien kumppanina. City Dealien toteuttamista ohjaa YK:n Agenda 2030 kestävän kehityksen tavoite 11 (Taata turvalliset ja kestävät kaupungit sekä asuinyhdyskunnat). City Dealeissa on mukana ministeriöiden ja kaupunkien lisäksi muita organisaatioita, esim. hallinnonalakohtaisia virastoja, yrityksiä ja tutkimuslaitoksia. Sopimuksista on mahdollisuus irtisanoutua ja niihin on mahdollista ottaa uusia jäseniä. Sopimusten noudattaminen ei ole laillisesti pakottavaa. Sopimusten toteutusaika vaihtelee, ollen useimmin 3–4 vuotta.

¹⁸ Kanninen, V. ja Akkila, I. (2015) Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella? Ympäristöministeriön raportteja 24/2015.

Alankomaalaiset arviointiorganisaatiot (mm. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency ja the Netherlands School of Public Administration (NSOB)) ovat arvioineet sopimusten olevan vahvoja esimerkkejä hallinnollisista innovaatioista. Sopimuksellisuutta leimaa vahva konsensushakuisuus ja neuvottelevuus ja kaupunkiseudun vapaaehtoiseen yhteistyöhön sitoutuminen, mutta sopimuksellisuudessa on myös intressiristiriitoja. Vapaaehtoisuuteen perustuva epävirallinen yhteistyö voi myös johtaa kuntien keskinäiseen kilpailuun ja nollasummapeliin ennemmin kuin yhteisen hyvän tavoitteluun.

Alankomaissa on siis laaja kirjo erilaisia sopimisen teemoja ja muotoja. Sopimukset on räätälöity tarkasti, mutta sopiminen on perusasetelmaltaan avointa. Sopimusten taustalla on laaja yhteistyö eri toimijoiden intressien ja eritasoisten politiikkainstrumenttien yhteensovittamiseksi. Spesifit sopimukset ovat rajattuja, mutta eri kaupunkeja ei lähtökohtaisesti ole suljettu sopimisen käytäntöjen ja mahdollisuuksien ulkopuolelle. Vaikka Alankomaat on maantieteeltään ja yhdyskuntarakenteeltaan varsin toisentyypinen kuin Suomi, Norja tai Ruotsi, edustavat sikäläiset sopimisen käytännöt kuitenkin hyvin toisenlaista näkökulmaa, resursointia ja alue-valtiosuhdetta.

3.3 Englanti

Isossa-Britanniassa, ja tässä tapauksessa tarkemmin Englannissa, alueellinen hallintojärjestelmä on historiallisista syistä varsin monimutkainen ja alueiden välillä on eroja esimerkiksi monitasohallinnon järjestymisessä. Käytännössä maaseudulla hallintotasoa on pääsääntöisesti kolme, ja kaupunkiseuduilla kaksi. Lontoon metropolihallinto muodostettiin nykymuotoonsa vuonna 2000 tarkoituksena selkeyttää pääkaupunkialueen hallintoa. Pääkaupunkikeskeisen vahvan kehityksen vastapainoksi Ison-Britannian hallitukset ovat vuodesta 2012 neuvotelleet niin kutsuttuja City Dealeja muiden kaupunkiseutujen kanssa. Ensimmäisessä aallossa näitä kaupunkisopimuksia solmittiin kahdeksan Lontoon jälkeen suurimman kaupunkiseudun kanssa, ja nykyisin sopimuksia on laadittu 37 seudun kanssa. City Dealien tarkoituksena on tapauskohtaisesti luovuttaa alueille päätäntävaltaa ja vastuita, osoittaa niille rahoitusta tai myöntää niille veronkanto-oikeuksia, sekä valikoida erilaisia elinkeinokehittämisen ja infrastruktuuritarpeiden kärkiä. Sopimukseen liittyy erilaisia elinkeinojen kehitykseen liittyviä tavoitteita. Useissa City Dealeissa on mukana myös niin kutsuttuja *local enterprise partnership* -toimijoita, eli eräänlaisia aluehallintojen ja alueiden yritysten kasvufoorumeita. Niiden lisäksi suurimmille seuduille on laadittu niin kutsuttuja Devolution Dealeja, eli käytännössä selkeämmin vastuiden ja vallan hajautukseen pyrkiviä sopimuksia, joissa kaupunkiseuduille on muodostettu metropolihallinnon rakenteita. Näitä ”hajauttamissopimuksia” laaditaan nykyisin myös eri alueiden kanssa suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella.

Kaupunkisopimusten ja hajautussopimusten taustalla on alueiden perinteisesti verrattain vähäiset vastuut aluekehittämisen saralla, sekä alueiden vähäiset investointimahdollisuudet. Hajautussopimukset ovat osa laajempaa niin kutsutun devoluutiota, eli trendiä, jossa hyvin keskusjohtoinen hallinto luovuttaa valtaa alueille. City Dealeissa taas valtion ohjausvalta on vahvaa, ja se pystyy infrastruktuurin rahoituksen keinoin ohjaamaan kaupunkiseutujen kehitystä osin voimakkaastikin. City Dealien perimmäisenä ajatuksena on ollut kaupunkiseututasoisen kasvun ja kilpailukyvyn ”vapauttaminen”; kenties vapaasti suomennettuna paikallisen elinvoiman vaaliminen. City Dealeja pidetään paitsi tuloksellisina ja vaikuttavina sopimusmuotoina, myös alueita epätasa-arvoistavina menettelyinä¹⁹. Joka tapauksessa City Dealit ovat osoitus neuvottelumenettelystä, joka perustuu käytännössä suoraan alueelliseen toimenpiteiden valikointiin ja erilaisten hallinnollistenkin vastuiden myöntämiseen alueille. Devolution dealit, tai hajautussopimukset, menevät tässä vielä pidemmälle: aluehallinnon merkittäviäkin uudistuksia on toteutettu sopimisen keinoin, erilaisia ratkaisuja luoden. Englannissa sopimisen keinovalikoima on avoin ja eri alueiden kanssa voidaan tarpeen mukaan sopia hyvinkin erilaisia malleja. Sopimisen keskeinen tarkoitus on vahvan aluepoliittinen ja toisaalta hyvin keskusjohtoinen. Alue- ja yhdyskuntarakennetta, elinvoimapolitiikkaa sekä esimerkiksi innovaatiopolitiikkaa ohjataan päämäärätietoisesti erilaisia toimintatapoja käyttäen.

On huomattava, että tämän pienen kansainvälisen vertailun valtioissa vallitsee osin hyvin erilainen lainsäädäntö ja hallintokulttuuri kuin Suomessa, ja ne ovat niin maantieteeltään, yhdyskuntarakenteiltaan, historialtaan ja resursseiltaan erilaisia. Tästä huolimatta vertailu paljastaa erilaisia tapoja käyttää sopimista valtion keskushallinnon ja alueiden tai kaupunkien yhteistyön keinovalikoimassa. Sopiminen voi olla korostuneen rajattu kaupunkipoliittinen väline, tai se voi olla teemoiltaan ja kohdentamisiltaan avoimempaa, ja muodostaa eräällä tapaa alueiden kehittämisen ytimen. Toisaalta sopiminen voi olla myös näennäisempää ja korostuneen keskusjohtoista.

19 O’Brien, P. & Pike, A. (2015). City deals, decentralisation and the governance of local infrastructure funding and financing in the UK. *National Institute economic review*, 233(1), R14–R26.

4 Sopimuksellisuus toimintatapana ja ohjausvälineenä

4.1 Sopimusmenettelyn soveltuminen valtion ja alueiden yhteistyön välineeksi

Sopiminen on tuloksekas ja toimiva valtion ja alueiden/kaupunkien yhteistyön väline, mutta siihen liittyy myös erilaisia haasteita. Sopimuksen olemassaolo ei vielä itsessään ratko yhteistyöhön liittyviä ongelmia, vaan se on keino lujittaa muun yhteistyön ja kumppanuuden tuottamia ratkaisuja. Sopiminen vaatii aina yhteisymmärrykseen pohjaavan taustan ja vahvan sopimusprosessin. Voidaankin sanoa, että pehmeän sopimisen ja yhteistyön prosessit ja kumppanuus näyttäytyvät toisinaan tärkeämpinä, kuin varsinaiset kovan sopimisen alaan kuuluvat kirjaukset.

Formaalit menettelytavat ja esimerkiksi lainsäädäntö luovat puitteet alueiden kehittämisen kokonaisuudelle. Sitä ohjaavat myös monet epämuodolliset rakenteet, mekanismit ja käyttäytymissäännöt, jotka yhdessä formaalien menettelytapojen kanssa muodostavat aluekehittämisjärjestelmän. Tämän järjestelmän monimutkaistuneen ja hajautuneen rakenteen johdosta käsitys sen toimintalogiikasta on muuttunut. Kellokonemaisen kausalisesti eri tahoilla etenevän kehittämisen sijasta aluekehitysjärjestelmää on alettu tarkastella kokonaisvaltaisesti eli ns. systeemiajattelun käsitteillä²⁰. Kiinnostuksen kohteiksi ovat nousseet monimutkaisen aluekehityssysteemin vaikuttavat osat ja niiden toiminnan yhteistulos sekä aluekehityssysteemin liittyminen ympäristöönsä: Millä tavoin aluekehityssysteemin osallistuvat tahot ovat keskinäisriippuvaisia ja vuorovaikutuksessa? Mitä uusia elementtejä tähän systeemiin syntyy tämän vuorovaikutuksen johdosta? Miten aluekehityssysteemi kytkeytyy ympäröivän yhteiskunnan muihin systeemeihin? Mitä uusia ominaisuuksia eri systeemien kohtaamisesta, monitavoitteisuudesta ja eri suuntiin ulottuvista alueellisen kehittämisen yhteistyörakenteista syntyy?

Viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana kansallista aluekehittämistä on kehitetty systeemisyyttä huomioivaan ja hyödyntävään suuntaan. Sipilän hallituskaudella aloitetun aluekehitysjärjestelmän uudistamisen pääpyrkimyksenä oli kansallisen ja alueellisen tason

20 Vartiainen, P., Raisio, H., Lundstöm, N. & Niskanen, V-P. (2020). Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus. Valtioneuvoston tutkimus ja selvitystoiminta.

koordinointi eli eri hallinnonalojen ja maakuntien tavoitteiden ja toimien tarkasteleminen kokonaisuutena, minkä toivottiin muovaavan aluekehittämisjärjestelmää vuorovaikutteisempaan suuntaan. Vuosille 2020–2023 ulottuvan aluekehittämiss päätöksen linjaukset ovat tältä osin yhdensuuntaisia. Alueiden kehittämisen katsotaan olevan poikkihallinnollista ja vuorovaikutteista, ja varsinkin viimeksi mainitun esitetään myös lisäävän alueiden kehittämisen vaikuttavuutta. Siksi vuorovaikutusta ja kumppanuutta pyritään edistämään valtioneuvoston sisällä, valtion ja maakuntien välillä, maakunnissa ja myös kaikkien muiden aluekehittämiseen osallistuvien tahojen keskuudessa. Kumppanuuden menettelytapoina nostetaan esiin esimerkiksi foorumit aluekehityksen keskeisten tahojen yhteen saattamiseksi (alueiden uudistumisen neuvottelukunta) ja valtion ja maakuntien välisen vuoropuhelun lisäämiseksi (aluekehittämiskeskustelujen toimintatapa).

Sopimusmenettelyt tarjoavat areenan vuoropuheluun ja kumppanuuteen kaupunkien, alueiden ja valtion välillä. Tässä selvityksessä tarkastellut sopimusmenettelyt, eli MAL-sopimukset, ekosysteemisopimukset, alke-keskustelut ja siltasopimukset saavat pääpiirteissään voimakasta kiitosta, mutta myös jonkin verran kritiikkiä. Kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on vahva halu solmia sopimuksia valtion kanssa ja toteuttaa niitä. Sopimusmenettelyt saavat kiitosta sekä niiltä kaupungeilta, jotka ovat mukana menettelyissä, että periaatteellisemmalla tasolla laajasti myös niiltä, jotka eivät ole mukana nykyisissä, konkreettisissa sopimuksissa. Kiitosta saavat erityisesti keskusteluyhteys alueiden ja valtion välillä sekä valtion rahoitusosuuden kohdentuminen kaupunkien ja alueiden näkökulmasta keskeisiin kehittämiskohteisiin. Sopimuksellisia menettelytapoja luonnehtii tiedonvaihto, vuoropuhelu, yhteisiin tavoitteisiin sitoutuminen ja pitkäjänteisyys. Sopimusmenettelyjä pidetään laajasti, sekä sopimusosapuolten että sopimukseen kuulumattomien kuntien ja kaupunkien näkökulmasta pääasiallisesti hyvin tarkoitustaan vastaavina ja tarpeeseen soveltuvina yhteistyön muotoina. Käytännön tasolla sopimukset sitouttavat kuntia ja valtiota toimimaan yhdessä yhteisten tavoitteiden eteen.

Sopimusmenettelyn kritiikki kohdistuu erityisesti byrokraattisuuteen, menettelytapojen raskauteen ja joidenkin toimintatapojen sekavuuteen. Sopimusten neuvottelu- ja toimeenpanoprosessit vaativat sekä valtiolta että kaupungeilta ja alueilta resursseja ja vastuuta. Myöskään sopimusten solmimista edeltävä ja sopimuksellisuudessa vahvistuva yhteistyö ei ole syntynyt itsestään. Haastateltavat nostivat esiin esimerkkejä sellaisilta kaupunkiseuduilta, joissa seututasoinen yhteistyö on ollut vahvaa jo ennen sopimusten solmimista ja sellaisilta, joissa kuntien välinen yhteistyö on ollut vähäistä ennen sopimusten solmimista, eikä ole juurikaan vahvistunut sopimusten solmimisen myötä. Neuvotteluprosessin hallintaan ja luottamukseen perustuvan kumppanuuden vaalintaan onkin syytä kiinnittää huomiota tulevaisuudessa. Eräs onnistunut esimerkki sopimusmenettelyistä on kirkastaa seutujen yhteinen näkemys jo ennen neuvotteluja.

“MAL-sopimusta pitää edeltää seudun yhteinen näkemys. MAL-sopimus on vain väline sen toteuttamiseksi. Sopimuksella ei voida luoda tai rakentaa yhteistyön pohjaa, se pitää tulla muualta.”

“Sopimuksellisuus on tapa tuoda valtio kuntien silmien korkeudelle.”

Sopimusten osapuolilla, valtiolla ja kunnilla on erilaisia rooleja sopimusten neuvottelu- ja toimeenpanoprosesseissa. Kaupunkiseutuja edustavat keskuskaupunki ja sitä ympäröivät kunnat. Osassa tapauksia keskuskaupungin asema suhteessa muihin kuntiin on vahva, osassa tapauksia kunnat ovat keskenään tasa-arvoisemmassa asemassa. Valtio-osapuolta edustavat muun muassa ministeriöt, valtion virastot ja ELY-keskukset. Valtion eri toimijoiden välinen moniäänisyys nousee esille kritiikkinä. Moniäänisyys näyttäytyy alueilla esimerkiksi hallinnonalan sisällä olevien toimijoiden erilaisina linjauksina eri alueilla. Toisaalta valtion moniäänisyyteen viitataan myös silloin, kun puhutaan sopimusten rajautumisesta vain muutamaaan hallinnonalaan. Monitahoisen ja -toimijaisen hallinnan näkökulmasta valtion on toimijana kyettävä ottamaan erilaisia rooleja väistääkseen hierarkkista ohjausta ja vastaamaan nykyistä paremmin yhteiskunnallisiin haasteisiin, jotka ilmenevät hallinnonalojen rajapinnoilla ja väleissä.

Valtion monitahoisuus ja vaihdokset hallituspohjassa ja -ohjelmassa voivat haastaa valtion sitoutumista erityisesti pitkiin sopimuskausiin. Haastateltavat näkivät keskeisenä kehittämiskohteenä valtion toimijoiden keskinäisen luottamuksen ja yhteistyön parantamisen. Parhaassa tapauksessa valtio voi toimia kaupunkien ja kaupunkiseutujen välittäjänä, jotta kaupunkiseututaso yhteistyö on mahdollisimman tuloksellista ja hyödyllistä.

Sopimusmenettelyjen toimivuuden näkökulmasta valtionhallinnon yksimielisyyden, selkeyden ja sitoutumisen vahvistaminen on siis yksi selvä kehityskohde. Poikkihallinnollisuuden ja johdonmukaisuuden vahvistaminen lujittaisivat tulevaisuuden sopimuksellisuutta. Jotta sopimukset voisivat paremmin vastata niille asetettuihin tavoitteisiin, sopimuksellisuuden pitäisi olla nykyistä strategisempaa ja sopimusten toimeenpanossa pitäisi painottaa aitoa yhdessä tekemistä ja yhteiskehittämistä. Sekä valtiolla että kaupungeilla on mahdollisuus toimia nykyistä strategisemmin ilmiöihin vastaamisessa, mutta siihen liittyy selvä tarve kehittää sopimuksia nykyistä vahvemmin pehmeään ja horisontaaliseen muotoon, jossa kaksi eri entiteettiä sopivat yhteisesti asioista, eikä kumpikaan ole vahvassa ohjaussuhteessa toiseen.

Sopimusmenettely on siis selvästi tulokselliseksi ja tärkeäksi koettu valtion ja kaupunkien tai alueiden yhteistyön väline. Kuten myöhemmin kuvataan, sopimusmenettelyjä haluttaisiin kaupunkien toimesta enemmän laventaa ja syventää nykyisestä, vaikka niihin liitetään myös erilaisia kehittämistarpeita. Voidaankin sanoa, että sopiminen on oleellinen ja tulevisuusorientoitunut keino laajemman aluekehittämisen ja kumppanuuden kentässä.

Myöhemmissä kappaleissa kuitenkin osoitetaan, kuinka sopimista on syytä hyödyntää harkiten ja tarkkaan punnituissa tilanteissa, eikä aluekehitysjärjestelmän ole nykypuitteissaan mahdollista perustua leimallisesti sopimiseen.

4.2 Sopimusten sijoittaminen aluekehitysjärjestelmään edellyttää harkintaa

Aluekehittäminen on kokonaisuus erilaisia virallisia ja epävirallisia toimintatapoja. Sopimuksilla voi olla erilaisia rooleja osana aluekehittämistä, mutta tämä rooli ei välttämättä ole selkeä tai yksinkertainen. Kaupunkipolitiikan piirissä valtion ja kaupunkien kahdenvälisiin sopimuksiin suhtaudutaan myönteisesti. Ekosysteemisopimusten esimerkki osoittaa, että kaupunkien myönteinen suhtautuminen ja sopimusten kyky huomioida paikkakuntien ominaispiirteet muodostavat luontevan ja osapuolia motivoivan perustan sopimuksille kaupunkipolitiikassa.

Alueiden kehittämistä koskevan lainsäädännön mukaan maakunnat ovat aluekehitysviranomaisia alueillaan ja toimivat yhteistyössä kuntien kanssa. Kansallinen aluekehittämismvastuu on kaikilla ministeriöillä ja sitä yhteensovittaa työ- ja elinkeinoministeriö. Vuosikymmenien saatossa kansallisen aluekehittämisen yhteistyörakenteet ovat muotoutuneet moniulotteisiksi ja alueiden kehittäminen on kytkeytynyt useiden hallinnonalojen ja tahojen toimintakentille. Aluekehittämisen hallintaa ja työnjakoa helpottaa sen harjoittaminen kaupunkien, maaseudun ja saaristojen mukaisissa vertaisryhmissä. Näihin vertaisryhmiin valikoituminen ei ole selvärajaista. Maaseutua on liki joka kunnassa. Saaristopolitiikankin toimintapiiri ulottuu nimettyjä saaristokuntien ja -osakuntien joukkoa laajemmalle. Kaupunkipolitiikan piiriä voi puolestaan säätää asukaslukukriteeriä tai muuta ominaisuustietoa muuttamalla.

Hyvä esimerkki tästä joustavuudesta politiikan kohdealueita asetettaessa on ekosysteemisopimusten laatimisprosessi. Siinä sopimusten piiriä laajennettiin käsittämään yliopistokaupunkien lisäksi myös yliopistokeskuskaupungit. Haastatteluissa ekosysteemisopimusten piirin laajentamiseen suhtauduttiin yliopistokaupungeissa kriittisesti. Sen arveltiin heikentävän toimenpiteiden vaikuttavuutta, koska sopimukseen varattua rahoitusta ei lisäkaupunkien myötä kasvatettu.

Haastateltujen kokemukset ekosysteemisopimusten valmistelusta olivat kokonaisuutena myönteisiä. Pääsyinä siihen nostettiin esiin ministeriöiden ja kaupungin välisten neuvotte-lujen kahdenvälisyys ja ”virallisen neuvotteluprotokollan” ohessa tapahtunut epämuodollinen yhteydenpito. Viimeksi mainitun todettiin vahvistaneen sopimiselle välttämättömän luottamuksellisen ilmapiirin kehittymistä. Kahdenvälisen keskustelujen puolestaan

katsottiin olleen lähes välttämätön ehto sille, että ekosysteemit voitiin rakentaa kaupunkilähtöisesti. Valmisteluprosessin ja sopimusmenettelyn merkittävänä oheisvaikutuksena pidettiin sitä, että niiden myötä kaupunkien ja ekosysteemisopimusten valmisteluun osallistuneiden ministeriöiden välille vahvistui yhteinen näkemys kaupunkikehittämisen painopisteistä tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan aihealueilla.

Eräät haastatelluista kaupunkien edustajista pitivät sopimuksia tärkeinä sen takia, että kaupunkien ääni ei riittävästi kuulu laajaperäistä kokoonpanoa edustavissa ja ”lähinnä ministeriöiden väliseen keskusteluun keskittyvissä aluepolitiikan johtoryhmissä”. Ilmeisesti tässä haluttiin viitata erityisesti alueiden uudistumisen neuvottelukuntaan (AUNE) ja sen kokoonpanoon. Haastateltujen kaupunkien edustajien mielestä sopimusmenettelyistä on muodostunut tärkeä väylä erityisesti suurten kaupunkien edunvalvonnassa. Tässä viitekehityksessä haastatellut näkivät sopimuksilla olevan erottuvaa kaupunkipoliittista profiilia, jolle on jo muodostunut tiettyä perinnettä ja symboliarvoa kotimaisessa aluekehittämisen kentässä. Nämä arviot viittaavat siihen, että tätä perintöä kannattaa vaalia kaupunkipoliitikassa. Ei välttämättä mustasukkaisesti, mutta esimerkiksi paikkakuntapiirin laajentaminen ja uusien teemojen ottaminen sopimusten piiriin on tehtävä niin, ettei nykyisellään myönteisenä jäsenyvä kaupunkipoliitiikan sopimustraditio ja jatkuvuus vaarannu.

EU:n alue ja rakennepoliittikka omine sääntöineen, tavoitteineen ja hallintokäytäntöineen rajaa kansallisen kehittämisen kenttää. Merkittävintä on se, että EU-instrumenttien piiristä on peräisin valtaosa alueiden kehittämiseen kohdistuvista resursseista. Ekosysteemisopimuksissa hyödynnettiin EU-ohjelmakauden 2014–2020 kokemuksia ns. 6Aika-kehittämiskokonaisuudesta, jossa rakennerahastovaroja kanavoitiin 6Aika-strategian mukaisen kaupunkikehittämisen käyttöön. Ekosysteemien rahoituskuvio rakennettiin kaksivaiheiseksi: toiminta käynnistettiin kansallisella AKKE-rahoituksella ja päätoimintoihin osoitettiin EAKR-ohjelmasta korvamerkitty kaupunkikehittämisen rahoituspotti.

Ekosysteemisopimusten toimeenpanon alkuvaiheen kokemukset osoittavat, että sopimusinstrumentin sovittamisessa EU:n omalakisena kehittämiskontekstiin on omat vaikeutensa. Haastateltujen esittämä kritiikki osuu kahtaalle. Ensinnäkin maakuntien liitot, jotka toimivat EU:n alue- ja rakennepoliitiikan rahoittajaviranomaisina yhdessä ELY-keskusten kanssa, kokivat roolinsa epäselvänä sekä ekosysteemien valmisteluprosessissa että sopimusten toteutuksen alkuvaiheessa. Toisena epäkohtana haastatellut nostivat esiin EAKR-hankerahoituksen viiveet EURA-tietojärjestelmän viivästymisen seurauksena.

Kansallisten ekosysteemisopimusten kytkeminen yhteen EU:n alue- ja rakennepolitiikan kanssa on linjassa nyttemmin huomion kohteeksi nousseen politiikkajohdonmukaisuutta ja -integraatiota korostavan hallintotavan kanssa²¹. Kaupunkien valitsemien ekosysteemisopimuksia toteuttavien hankkeiden alistaminen maakuntien liittojen tekemälle EAKR-ohjelmanmukaisuuden tarkistukselle varmistaa, että unionin, jäsenvaltioiden ja kaupunkien toimet eivät ole ristiriitaisia (vertikaalinen johdonmukaisuus). Kansallista politiikkajohdonmukaisuutta koskevana huomiona haastatellut mainitsivat työnjaon ja koordinaation vaahtivan kehittämistä kaupunkien ekosysteemisopimusten ja valtakunnallisen innovaatiot ja osaaminen -verkostojen kesken. Varjopuolena ekosysteemisopimusten sovittamisesta rakennerahastojen sääntöihin mainittiin siitä koitua hallinnollinen taakka. Sekä kaupunkien että maakuntien liittojen edustajat pitivät ekosysteemisopimusten EAKR-rahoituskytkennän aiheuttamia viiveitä yllättävinä ja hankerahoituksen hallinnollisia vaateita raskaina. Yleisesti edellä mainittu viittaa siihen, että sopimukset on rakennettava vakiintuneiden käytäntöjen ja toimiviksi testattujen rakenteiden varaan.

Myönteisenä EAKR-rahoituskytkennän piirteenä haastatellut korostivat pitkäjänteisyyttä. EU-ohjelmakausiin sitominen tuo ekosysteemisopimuksille hallitusohjelmien painotuksista aiheutuvaa tempoilevaa otetta tasoittavaa ja hallituskausien yli ulottuvaa vakautta.

4.3 Sopimuksellisuus ohjauskeinona

Sopimuksellisuus linkittyy erilaisiin ohjauskeinoihin aina neuvotteluohjauksesta ja informaatio-ohjauksesta normiohjaukseen, ja se voi saada hyvin erilaisia muotoja. Suomalainen aluekehittämiseen liittyvä sopiminen pohjaa kommunikatiiviseen hallintaan ja kumppanuuteen. Kumppanuudesta huolimatta valtion ja alueiden tai kaupunkien hierarkia-asemaa ei voida täysin ohittaa.

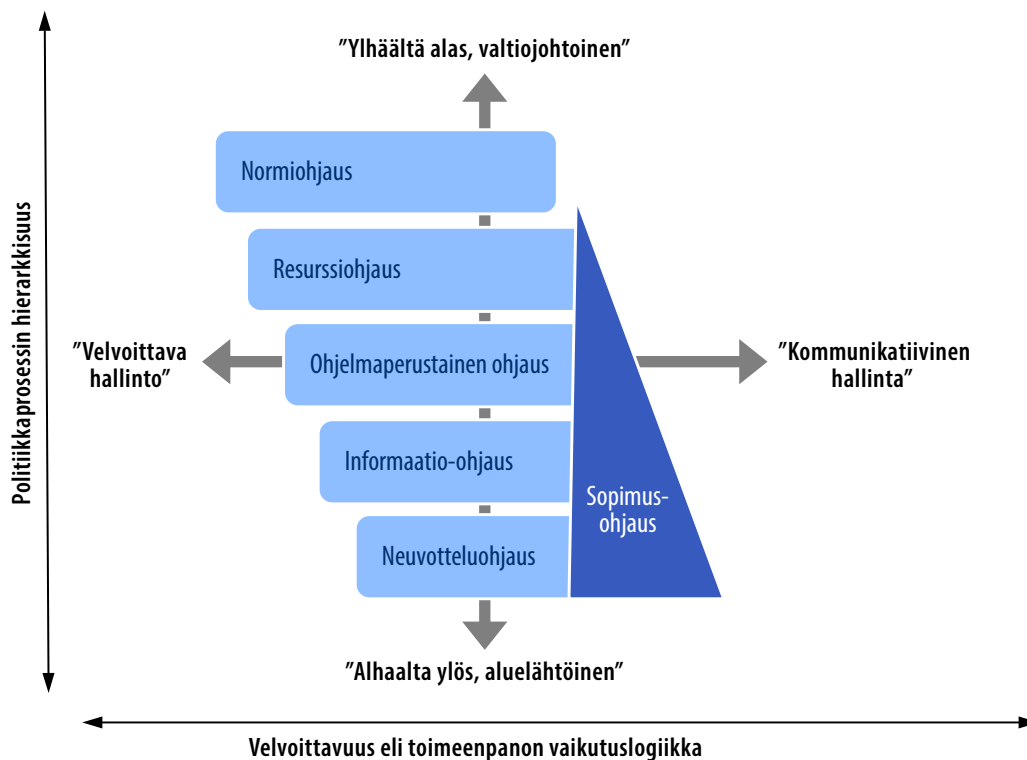
Suomessa hallintolaki määrittelee hyvän hallinnon piirteet ja periaatteet. Pelkistettynä hallinnon voidaan katsoa olevan hyvää, jos se on sekä vaikuttavaa eli ohjausvoimaa omaavaa, että toiminnallisesti tehokasta eli tarpeetonta byrokratiaa välttävää. Hallinnollisen taakan vähentämistä pidetään hyvänä, koska se yksinkertaistaa politiikkatoimien toimeenpanoa ja tekee toimista helpommin ymmärrettäviä. Tiettyyn mittaan byrokratia on kuitenkin välttämätöntä. Ns. weberiläisen ideaalibyrokraatian mukaan se jäsenyytyy hyvän hallinnon ominaispiirteenä ja väistämättömänä oheisvaikutuksena tehtäessä ennakoitavissa olevia, yhdenmukaisia ja oikeusvarmoja hallintopäätöksiä.

21 Tuominen, T. (2021). Poliittikkakoherenssi Euroopan Unionissa – haaste kestävyysmurroksele? Ympäristöjuridiikka 3/2021 s. 38–56.

Velvoittavan hallinnon lajityyppi edellyttää hierarkkisesti organisoitua byrokratiaa. Se nojaa rationaaliin periaatteisiin ja perustuu muodollisiin sääntöihin nojaviin politiikkatoimiin. Niiden tunnettuna etuna on hyvä ohjausvoima. Vertailuparin velvoittavalle hallinnolle tarjoavat neuvottelujen ja vuorovaikutuksen kautta rakentuvat eli ns. uuden julkishallinnan, yhteistoiminnallisen hallinnan tai kommunikatiivisen hallinnan (governance) piiriin kuuluvat ohjaustavat²². Esimerkiksi informaatio-ohjaus vaatii vähän byrokratiaa, mutta ei tuota yhtä ennustettavaa käyttäytymismuutosta kuin esimerkiksi normiohjaus.

22 Hirvelä, A. (2021). Hyvinvointitaloudelliset ohjausmallit hallinnan välineinä. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Kuva 1. Sopimusohjaus politiikkaprosessin keskusjohtoisuutta ja sen velvoittavuutta kuvaavassa nelikentässä



Kuva 1 havainnollistaa sopimusohjauksen velvoittavuutta ja ohjausvoimaa viiden keskeisen ohjausvälineen muodostamassa vertailujoukossa. Horisontaalinen ulottuvuus viittaa edellä esitettyyn velvoittava hallinto vs. kommunikatiivinen hallinta -vertailupariin. Poliittikkaprosessin hierarkkisuutta tai keskusjohtoisuutta kuvaava vertikaalinen ulottuvuus ylhäältä alas ja alhaalta ylöspäin suuntautuvine vaikutuksineen viittaa vallankäyttöön, tavoitteiden asettajatahoon sekä etu- ja sidosryhmien käsitysten välittymiseen päätöksenteon tasolle. Normiohjaus ja taloudellinen ohjaus perustuvat yleensä asiantuntijavetoiseen lainvalmisteluun, jossa osallisuus toteutuu lähinnä formaalin lausunnotmenettelyn kautta. Informaatio- ja neuvotteluohjauksessa voidaan hyödyntää osallisuutta laajasti ja myös politiikkatavoitteiden asettelussa. Toimeenpanossa ohjausvälineet eroavat toisistaan vaikutusmekanismiltaan. Normiohjaus on äärimmäisen velvoittavaa. Sen sijaan neuvotteluohjaus on aidosti kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen perustuvaa.

Vaikutuslogiikkaa kuvaavan ulottuvuuden mukaisesti sopimusohjaus on selvästi enemmän kommunikatiivisuutta korostavaa kuin velvoittavan hallinnon piirteitä omaavaa. Hierarkkisuuden perusteella arvioituna sopimusohjaus puolestaan jäsentyy informaatio- ja neuvotteluohjauksen tyyppisesti aluelähtöisenä tai ainakin alueita kuulevana prosessina.

Sopimusohjauksen esittäminen ohjausvälineitä poikkileikkaavana kolmiona tuo esiin sen, että toteutustavasta riippuen sopimuksissa voi hyödyntää useiden eri ohjausvälineiden ominaisuuksia. Vaikka kolmio nojaa kannastaan neuvottelevaan vuorovaikutukseen, voi sopimukseen sisältyä myös esimerkiksi resurssiohjausta hyödyntäviä ja alueita kansallisiin tavoitteisiin houkuttelevia kannustavia elementtejä. Hyvän esimerkin tämän tyyppisestä valtio-ohjauksesta tarjoaa kaupunkien ekosysteemisopimusten ja niiden rahoituksen sitominen kansallisen innovaatiopolitiikan tavoitteisiin.

Kuvaa tarkastellessa on syytä palauttaa mieliin aikaisemmin esitetty aluepoliittisen ajattelun kehityskaari. Ohjausvälineiden kannalta siirtyminen areaalisesta (hyvinvointi-)valtiosta keskitetyn kilpailuvaltion suuntaan on muuttanut sekä politiikanteon hierarkkisuu- tta että toimeenpanon vaikutuslogiikkaa. Valtiojohtoisesta velvoittavasta hallinnosta on siirrytty kohti aluelähtöisyyttä ja kommunikatiivista hallintaa. Ohjausvälineiden osalta tämä on tarkoittanut normi- ja resurssiohjauksen painoarvon vähenemistä ja ohjausvälinevalikoiman monipuolistumista vuorovaikutteisuuteen perustuvien ohjausvälineiden yleistyttyä.

Nykyisillä kaupunkiseututasoisilla sopimuksilla leimallisesti ohjataan seutujen kasvua. Sopimuksellisuudessa keskeisin ohjauskeino on resurssiohjaus. MAL-sopimusten kautta kanavoituvalla rahoituksella on merkittävä vaikutus esimerkiksi kaupunkiseutujen liikenneinfrastruktuurihankkeiden toteuttamisessa. Suoran rahoituksen lisäksi resurssit ohjaavat toimintaa strategisesti.

Ohjauksen näkökulmasta alueiden ja valtion suhde ei ole tasaveroinen, vaan valtio ohjaa rahoitusta alueille, yhdessä tunnistettuihin kohteisiin. Tasaveroisuudesta ja kumppanuuden hierarkioista on erilaisia ajatuksia. Osa näkee sopimuksellisten toimintatapojen luovan tasaveroisempia keskusteluareenoja, osa taas näkee, että tasaveroisuus ei voi toteutua, mikäli sopimusten toteuttamiseen liittyy vahva rahoituksen ohjautuminen. Valtion resurssiohjaukseen suhtaudutaan kuitenkin myönteisesti ja sen nähdään toimivan normiohjausta pehmeämmin, mutta tässä tapauksessa myös tehokkaammin kaupunkiseututasoisten kysymysten ratkaisemisessa.

”Sopimuksellisuus ohjaa luottamukseen ja kumppanuuteen pohjautuen laadullisesti paremmin kuin lain pykälä.”

Sopimusten ohjaukseen liittyy myös sanktioimattomuus, eli sopimustenkaltainen tila, jossa kumppanuus ja keskinäinen luottamus ohjaavat toimimaan yhdessä määrättyjen tavoitteiden mukaisesti. Sanktioimattomuus on joissakin tapauksissa johtanut esimerkiksi osaoptimoinnin tilanteisiin, joissa mikään osapuolista ei halua rakentaa alueelleen yleishyödyllistä, yhdessä sovittua osakokonaisuutta. Seudullisen kokonaisuuden ohjauksen kysymys onkin keskeinen osa kaupunkiseututason sopimuksellisuutta. Keskustelemalla

ja neuvottelemalla voidaan edistää luottamuksen syntymistä, jos osapuolet ovat valmiita yhteistyöhön. Valtion olisi mahdollista ohjata ja tuupata [nudge, engl.] kaupunkiseutuja kumppanuuteen keskenään.

4.4 Sopimuksellisuuden legitimizeettiin liittyvät kysymykset

Nykymuotoiseen sopimuksellisuuteen liittyy eräitä legitimizeettihaasteita, jotka tosin ovat myös selkein toimenpitein ratkottavissa. MAL-sopimukset ja ekosysteemisopimukset ovat sopimisen kentässä kaikkein vaikuttavimmat ja selkeimmät työkalut, joista etenkin MAL-sopimuksilla on vahva mielikuva-arvo. Ne ovat alkaneet vahvasti määrittää erilaisia aluekehittämisen keskusteluja referenssipisteenä sille, mikä kumppanuudessa on mahdollista ja mielekästä. Muut tärkeät sopimuksellisuuden ja kumppanuuden muodot ja niiden kehittäminen jäävät näiden sopimusmallien varjoon, aiheuttaen osin vakavaakin osattomuuden kokemusta niiden ulkopuolisissa kaupungeissa. Vaikka eri sopimusten ja yhteistyön muotojen vertailu ei olisi perusteltua, sopimuksellisuutta kehitettäessä ei voida välttyä siltä, että eri toimijat vertaavat oman alueensa tilannetta toisten alueiden tilanteisiin. Ratkaisuksi ei myöskään voida esittää raskaiden sopimuskäytäntöjen laventamista kaikenkattaviksi, vaan tulee kehittää muita kumppanuuden muotoja houkuttelevina ja vaikuttavina keinoina ratkoa erilaisten alueiden tarpeita.

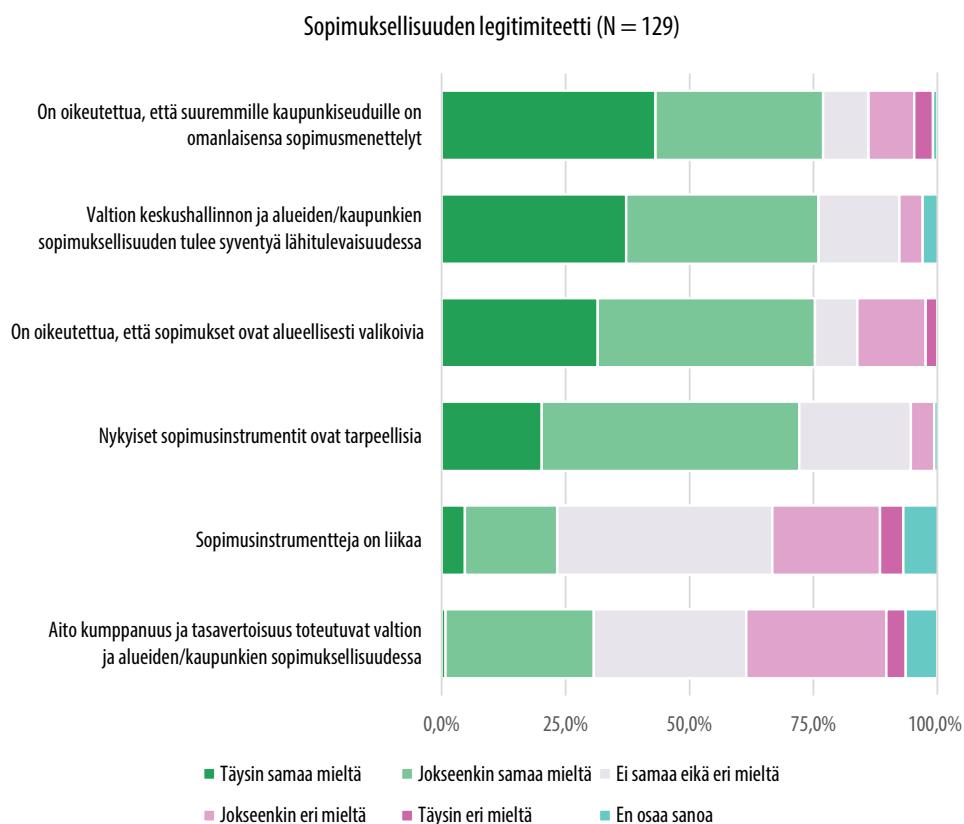
Selvityksen yksi tärkeimmistä tarkastelukysymyksistä liittyy sopimuksellisuuden legitimizeettiin. Legitimizeetillä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, miten eri toimijat tulkitsevat sopimuksellisuutta tasa-arvoisuuden ja oikeutuksen näkökulmista, ja minkälaista tukea he näin ollen antavat järjestelmälle, sen osille ja esimerkiksi valtion toiminnalle. Tältä osin selvityksen havainnot ovat osin ristiriitaiset mutta selvät. Vaikka sopimuksellisuuden katsotaan olevan toimiva ja oleellinen yhteistyön väline, ja sopimukseen liittyvälle kohdentamiselle annetaan laajaakin tukea, nykyiseen malliin liitetään erilaisia legitimizeettihaasteita. Esimerkiksi sopimukseen mukaan pääsyyn liittyvät kriteeristöt ja instrumentit saavat osakseen arvostelua.

Sopimukseen liittyvä räätälöinti ja alueellinen kohdentaminen nähdään kyselyn ja haastattelujen perusteella tosiaankin tärkeinä sopimuksellisuuden elementteinä. Peräti 32 prosenttia kyselyn vastaajista on täysin samaa mieltä, ja 44 prosenttia jokseenkin samaa mieltä väitteestä, että sopimusten alueellinen valikoivuus on oikeutettua (Kuvio 1.). Suurten kaupunkien omien sopimusten osalta tulokset ovat vieläkin selvemmät. Peräti 43 prosenttia on täysin samaa, ja 34 prosenttia jokseenkin samaa mieltä sen kanssa, että suurempien kaupunkien omanlaiset sopimusmenettelyt ovat oikeutettuja.

Kokonaisuudessaan sopimuksellisuuden perusluonteeseen kuuluvaan osallistujien piiriin voimakkaaseen rajaamiseen suhtaudutaan siis myönteisesti. Kyselyn vastaajissa jossain määrin korostuvat esimerkiksi MAL-sopimusten piiriin kuuluvat kaupungit. Kuitenkin myös haastatteluissa sekä aiemmassa tutkimuksessa korostuu näkemys, etteivät pienemmät kaupungit sinänsä haasta MAL-sopimusten oikeutusta²³.

Valikoinnin ja räätälöinnin perusperiaatteita ei siis käytännössä juurikaan kritisoida, vaan päinvastoin niitä haluttaisiin syventää. Eri toimijat ja kaupunkien edustajat näkevät räätälöinnin ja teemakohtaisen valikoinnin keinona pureutua alueiden erityispiirteisiin ja luoda vaikuttavuutta sopimuksiin. Myöskään haastatelluista asiantuntijoista yksikään ei toivo yleisiä, tasapästäviä sopimusmalleja, vaan alueensa lähtökohdista ja tarpeista lähtevää sopimista. Siten aluekehittämisessä EU-aikana yleistynyt aluelähtöisyyttä korostava argumentaatio (sisäsyntyinen potentiaali, paikkaperustaisuus) tarjoaa narratiivin sopimuksiin sisältyvälle valikoivuudelle ja jopa etuoikeuksien antamiselle.

Kuvio 2. Sopimuksellisuuden legitimizeetti



23 Soininvaara, I. (2022). The political geographies of strategic partnerships: City deals and non-deals. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(5), 1165-1181.

Näin ollen esimerkiksi MAL-sopimusten tai ekosysteemisopimusten olemassaoloa ei sinänsä haasteta. Pienempienkin kaupunkien edustajat sen sijaan näkevät MAL-sopimukset oleellisina kaupunkiseutujen kehitystä ohjaavina keinoina. Sopimusten ei katsota olevan nollasummapeliä, jossa MAL-sopimukset toisaalla olisivat itsenäisesti uhka muille kaupungeille.

Sen sijaan MAL-sopimusten ja ekosysteemisopimusten mukaan pääsyn kriteerit saavat kritiikkiä etenkin niiltä kaupungeilta, jotka ovat olleet tai kokevat olleensa lähellä mukana-pääsyä. MAL-sopimusten osalta 100 000 asukkaan rajausta nähdään pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa mielivaltaisena. Osa kritiikistä kohdistuu siihen, että sopimuksia tulisi tehdä enemmän tarvelähtöisesti, eli sen kaltaisilla seuduilla, joilla on seudullisen koordinaation ja kasvun hallinnan tarvetta. Samaa argumenttia tosin käytetään MAL-kaupungeissa perusteena myös toimijajoukon supistamiseen nykyisestä. Osa kritiikistä taas pureutuu juuri 100 000 asukkaan kriteeriin itseensä ja sen laskentaperusteisiin. Samaan tapaan ekosysteemisopimusten rajautumista yliopisto- ja yliopistokeskuskaupunkeihin kritisoidaan kahtaalta: osa vastaajista näkee rajauksen liian suppeana, ja osa liian laveana.

On oleellista huomata, ettei rajausten perimmäinen kritiikki myöskään kohdistu erilaisten kohdentamiskriteerien olemassaoloon sinänsä. Ongelmaksi tuntuu enemmän muodostuvan kriteerien muodostamisen ja sopimusinstrumenttien tarkoituksien suhde, sekä sopimuspolitiikan koettu ohuus MAL-sopimusten ja ekosysteemisopimusten ulkopuolella. Eri kaupunkien vastaajat puhuvat varsin avoimesti osattomuudesta tai ulkopuolisuudesta sopimuksellisuudessa. Osattomaksi jäämisen kokemus haastaa vahvasti järjestelmän koettua legitimizeettiä etenkin, kun yllä mainitut sopimukset mielletään vahvasti kasvua jakaviksi sopimuksiksi. Sopimusten ulkopuolelle jääminen nähdään jossain määrin alue- ja kaupunkikehittämisen toimenpiteiden ulkopuolelle jäämisenä.

Legitimizeetin kritiikki palautuu siis jossain määrin järjestelmän eri toimintaperiaatteisiin ja niiden eroihin, sekä eroista viestimiseen. Toisaalta on selvää, että MAL-sopimukset on rajattu vain suurten kaupunkiseutujen sopimuksiksi, täyttämään kaupunkipoliittista ja aluesuunnitteluun liittyvää tehtävää ja hallitsemaan seutujen kasvua. Tarkka, mielivaltaiseksi koettu kriteeri sekä se, että sopimustenteko koetaan keskeiseksi toimeksi aluekehittämisessä laajemminkin, puhuvat vastakkaista viestiä kuin mikä on MAL-sopimusten muodostamisen periaate. Toisin sanoen legitimizeettihaastetta luo se, että MAL-sopimusten rajausta tulee keskusteluissa virheellisestikin perustelluksi 100 000 asukkaan kriteerillä eikä niiden kaupunkipoliittisella tarkoituksella.

Voidaankin sanoa, että järjestelmän legitimizeettiä haastaa siis nimenomaan erilaisten pyrkimysten kasaaminen saman termistön alle, ja puutteellinen ymmärrys eri välineiden käytön logiikasta. Osin voidaan sanoa haasteiden johtuvan myös järjestelmän luontaisesta kehitysmättömyydestä. Koska MAL- ja ekosysteemisopimusten ulkopuolella ei ole

toistaiseksi syntynyt tai alueilla tunnistettu tärkeiksi koettuja sopimuksellisia elementtejä tai riittävän syväksi koettua kumppanuutta, katseet ja toiveet kohdistuvat olemassa oleviin, rajattuihin välineisiin. Kriteerit ja voimakkaat eksklusiiviset sopimukset koetaan vaikeiksi, koska vaihtoehto nähdään, osin aiheetta, osattomuutena.

Toisin sanoen, tilanteessa, jossa voimakkaiksi koetut MAL- ja ekosysteemisopimukset nähdään "aitoina sopimuksina", muut, kevyemmät ja laveammat teemat koetaan jokseenkin vähempiarvoisiksi. Näillä sopimuksilla on vahva statusarvo ja mielikuva-asema. Jopa kasvun jakamiseksi mielletyt MAL- ja ekosysteemisopimukset tosiaankin näyttävät lukittavan laajemmin sopimuksellisuudesta tehtäviä arvioita. Näihin sopimukseen mukaan pääsy, tai vastaavien teemojen ulottaminen muille alueille on muodostunut eräänlaiseksi kilpailutekijäksi tai pyrkimykseksi, jota näiden sopimusten ulkopuoliset kaupungit viesteissään korostavat. Tarkempi räätälöinti ja alueellisten ominaispiirteiden huomioiminen nostetaan kautta linjan tärkeäksi, mutta MAL-sopimukset ovat selvästi muodostuneet referenssipisteiksi, joiden kautta kaupunkien edustajat mieltävät kaupunkinsa joko "voittajiksi" tai "häviäjäksi".

Muiden kaupunkien ja alueiden on konkreettisten sopimusten olemassaolon ja valikoinnin maailmassa selvästi haastavaa mieltää muuta, laveampaa sopimuksellisuutta tai kumppanuusperustaista aluekehittämistä mielekkäänä. Vaikka kumppanuus ja lavea yhteistyö nähdään arvokkaina sinänsä, näitä ei nähdä samalla tavalla kasvupyrimysten kanavoimisen keinoina kuin MAL- ja ekosysteemisopimuksia. Monesti kyse on nimenomaan MAL- ja ekosysteemisopimusten ulkopuolisten keinojen heikosta arvostuksesta ja tunnettuudesta.

Toinen, vähäisempi legitimitteettikysymys liittyy sopimuksellisuuden ja kumppanuuspolitiikan laajempaan toimintaan, ja valtio-osapuolen kyvykkyyteen sitoutua sopimukseen ja erilaisiin menettelyihin. Valtion osallistumisen haaste liittyy sopimusmenettelyjen oikeutukseen ja niihin käytettävien resurssien hyödyllisyyteen. Osa vastaajista nimittäin kokee, että sopimukseen kuluu liian paljon aikaa ja vaivaa suhteessa niiden painoarvoon. Osin tämä johtuu järjestelmän koetusta byrokraattisuudesta ja monimutkaisuudesta, ja osin valtion moniäänisyydestä ja ohjauksen ristiriitaisuudesta, joka myös lisää järjestelmän monimutkaisuutta

Esimerkiksi ELY-keskusten rooli koetaan myös kaupungeissa hyvin haastavaksi ja ristiriitaiseksi suhteessa ministeriötason ohjaukseen. Esimerkiksi MAL-sopimusten osalta ELY-keskusten toiminnan katsotaan haittaavan yhteisten intressien edistämistä ja sovittujen asioiden täytäntöönpanoa. Jo sovittujen asioiden katsotaan monesti kokevan haasteita siirryttäessä varsinaiseen toteutusvaiheeseen. Osin haasteita toivotaankin ratkottavan ELY-keskusten paremmalla osallistumisella sopimusten laatimiseen, ja laajempaan kumppanuuskeskusteluun.

4.5 Sopimuksellisuuden ja lainsäädännön välinen suhde

Sääntelyn kehittämisessä yhdeksi keskeiseksi keinoksi on tunnustettu hallinnolliselle ohjaukselle vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käyttäminen yhteiskunnallisen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomessakin lähes kaikissa 2000-luvun hallitusohjelmissa on kirjaus vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käytön lisäämisestä. Lainvalmistelijoita ohjeistetaan ”Hallituksen esityksen laatimisoheissa” kuvaamaan pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina lainvalmistelun aikana, ja vertailemaan niiden arvioituja vaikutuksia. Ohjeen mukaan vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tässä kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla.

Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen käytön lisäämisen taustalla on useita syitä. Ensinnäkin on havaittu, että lainsäädännön määrä on kasvanut viime vuosikymmeninä valtavasti. Sen vuoksi vaihtoehtoisten sääntelykeinojen avulla on pyritty hillitsemään lakitasoisen sääntelyn määrää. Toiseksi vaihtoehtoiset sääntelykeinot voivat tarjota vaikuttavampia keinoja sääntelyssä, mikä mahdollistaa sääntelyn tavoitteiden asettamisen kunnianhimoisemmaksi. Kolmanneksi vaihtoehtoiset sääntelykeinot voivat olla kustannustehokkaampi keino saavuttaa halutut tavoitteet esimerkiksi vähäisemmän valvonnan vuoksi. Neljänneksi vaihtoehtoiset sääntelykeinot voivat luoda tasavertaisemman tilanteen sääntelijän (julkisvalta) ja sääntelykohteen välillä. Tämä voi lisätä osaltaan sääntelyn hyväksyttävyyttä ja sitoutumista sääntelyn vaatimuksiin. Sopimuksellisuuden kehittämisessä valtion ja alueiden välillä voidaan nähdä parantavan valtion kykyä alueiden ohjaamiseen sekä yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden koordinointiin. Esimerkiksi alueiden käytön suunnittelussa valtion rooli on todettu olevan nykyään varsin vähäinen kuntien vastatessa kaavoituksesta, jolloin sopimuksellisuuden kehittämisellä voidaan myös vahvistaa valtion roolia ohjaamisessa. Lisäksi Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten toteuttamisen on katsottu edellyttävän, että ministeriöillä on tietty vaikutusvalta maakunta- ja kuntatasolla tehtäviin maankäyttöratkaisuihin.²⁴ Esimerkiksi energia- ja vesihuolto on koettua alueiksi, joissa valtiolla tulisi olla nykyistä suurempi rooli huoltovarmuuden turvaamisessa ja siten myös kuntien toimintojen koordinoinnissa.

Vaihtoehtoisilla sääntelykeinoilla tarkoitetaan yhtäältä – nimensä mukaisesti – perinteiselle lainsäädäntötasoiselle sääntelylle – hallinnolliselle ohjaukselle – vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuita. Tällöin vaihtoehtoinen sääntelykeino toimii substituuttina lakitasoiselle sääntelylle. Vaihtoehtoinen sääntelykeino voi olla myös lainsäädäntötasoista, mutta

24 Heinilä, A. ja Partinen, H. (2022) Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen. VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:27.

sääntelyn vaikutusmekanismi on erilainen kuin perinteisessä kielto ja velvollisuus -perusteisessa lainsäädännössä. Esimerkkinä tällaisesta sääntelystä on informaatio-ohjaukseen ja kannustimiin pohjautuvat lakitasoiset sääntelyratkaisut.

Usein säänneltävä ilmiö on kuitenkin monimutkainen ja kompleksinen, jolloin sääntelyä toteutetaan yhtäaikaaisesti useamman lain ja useamman sääntelykeino avulla. Tällöin vaihtoehtoiset sääntelykeinot toimivat perinteistä sääntelyä täydentävinä – komplementteina – keinoina.

Sopimuksellisuus voidaan nähdä ajallisesti nopeampana ja tarkkuudeltaan täsmällisempänä keinona yhteiskunnan ohjaamiseen kuin perinteisen hallinnollisen ohjauksen. Sopimuksellisuus toimii paremmin vallassa olevan hallituksen ohjauskeinona (resurssiohjaus) kuin suora hallinnollinen ohjaus. Samalla vaarana on sopimuksellisuuden painopisteiden vaihtuminen hallituskausien välillä. Suomessa MAL-sopimukset ovat esimerkki aidosti lainsäädännölle vaihtoehtoisesta sääntelystä. Vastaavasti laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021; ns. ALKE-laki) on esimerkki vaihtoehtoisesta lakitasoisesta sääntelystä. ALKE-laissa säädetään muun muassa valtioneuvoston tekemistä aluekehittämispäätöksistä (ns. perinteinen ohjaus), valtioneuvoston ja alueita edustavien tahojen välisistä alueiden kehittämisen keskusteluista ja yhteistyösopimuksia valtion, maakunnan liiton, kunnan, toimenpiteiden rahoittamiseen osallistuvien muiden viranomaisten ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa.

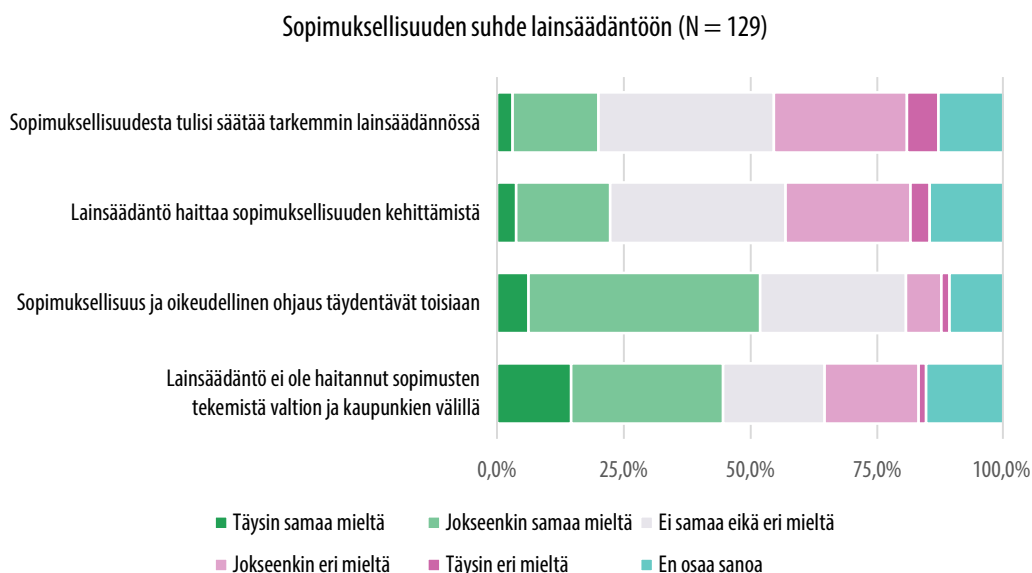
Sopimuksellisuus alue- ja kaupunkikehittämisessä voidaan nähdä perinteistä lainsäädäntöä ja hallinnollista ohjausta täydentävänä sääntelykeinona. Sopimuksellisuudessa kaupungit pystyvät olemaan tasavertaisempi kumppani valtion kanssa kuin perinteisessä lakitasoisessa sääntelyssä. Siihen, kuinka tasavertaiseksi kumppanuus muodostuu, vaikuttaa ainakin sääntelykulttuuri ja -käytännöt sekä lainsäädännön mahdollistama liikkumatila sopimusten teossa. Vaarana voi myös olla, että sopimuksellisuus ei muodosta toimijoille aitoa sopimusvapauden tilannetta, vaan tosiasiallisesti valtio pystyy rahoitusohjauksella ”pakottamaan” kunnat ja alueet sopimuksiin.

Sopimuksellisuuden yhdeksi ongelmaksi on tunnistettu kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kaventumisen heitä koskevaan päätöksentekoon. Perustus- ja kuntalaissa säädetään kansalaisten oikeudesta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon. Näiden oikeuksien turvaaminen on tärkeää myös tilanteessa, jossa valtion ja alueiden/kuntien sopimuksellisuutta kehitetään. Mikäli valtion ja alueiden/kuntien väliset sopimukset ovat luonteeltaan puitesopimuksia – yhteistä tahtotilaa kuvaavia sopimuksia – sopimuksen täytäntöönpano kunnissa mahdollistaa kuntalaisten osallistamisen heitä koskevaan päätöksentekoon.

Toisena ongelmana sopimuksellisuudessa on tunnistettu haaste alueiden epäyhtenäiseen kohteluun. Yhtäältä osa alueista ei kuulu tietyn sopimusinstrumentin piiriin (esim. MAL-sopimukset) tai valtio kohdentaa epäyhtenäisesti resursseja alueiden kehittämiseen. Esille on nostettu jopa vaara, että valtio alkaa osin kilpailuttamaan alueita ja panostamaan resursseja sinne, missä ”tuotto” on parhain.

Vastaajat kokivat, että sopimuksellisuus ja oikeudellinen ohjaus täydentävät toisiaan. Tätä mieltä oli vastaajista 52 prosenttia. Vastaavasti yhdeksän prosenttia vastaajista oli eri mieltä asiasta. Vastaajista 45 prosenttia oli sitä mieltä, että lainsäädäntö on haitannut sopimusten tekemistä valtion ja kaupunkien välillä. Vastaavasti 20 prosenttia vastaajista koki, että lainsäädäntö ei ole haitannut sopimusten tekemistä. Toisaalta hienoinen enemmistö vastaajista toi esille, että lainsäädäntö ei haittaa sopimuksellisuuden kehittämistä. Tätä mieltä oli 28 prosenttia vastaajista. Vastaavasti 22 prosenttia vastaajista toi esille lainsäädännön haittaavaan sopimuksellisuuden kehittämistä. Suurin osa vastaajista ei ollut väitteen kanssa samaa eikä eri mieltä (35 %).

Kuvio 3. Vastaajien näkemykset sopimuksellisuuden ja lainsäädännön välisestä suhteesta



Vastaajista enemmistö ei halua, että sopimuksellisuudesta säädettäisiin tarkemmin lainsäädännössä. Vastaavasti joka viides vastaaja haluaisi lainsäädäntöä tarkennettavan sopimuksellisuuden osalta. Esimerkiksi kansalaisten osallistaminen päätöksentekoon on teema, joka yhtäältä nostaa esille kannonottoja lainsäädännön vahvistamisen tarpeesta

ja toisaalta näkemyksiä sopimusprosessien vahvistamisesta kansalaisten osallistumista tukevaksi ilman, että lainsäädännöllä jäykistettäisiin turhaan sopimuksen tekemisen mahdollisuutta.²⁵

”Tulisi tunnistaa asiat, joihin sopimuksellisuus sopii ja yhtä lailla tunnistaa, mihin sopii jokin muu ohjausväline, kuten valtionavustukset, kehittämissuunnitelmat jne.”

”Lainsäädännössä on hyvä tunnistaa sopimuksellisuus instrumenttina, mutta niiden yksityiskohtainen sääntely ei kuullosta hyvältä.”

”Nykyisellään liian suuri väljyys suhteessa lainsäädäntöön. Ongelmia ja ristiriitoja tiedossa, ellei jakoa selkeytetä.”

Vastaajat toivat esille, että sopimuksellisuutta tulisi kehittää koskemaan pienempiäkin kaupunkeja – myös jopa harvaan asutun maaseudun alueita. Tämä lisäisi alueellista yhdenvertaisuutta ja samalla pystyttäisiin huomioimaan ja hyödyntämään paremmin eri alueiden tarpeet ja osaamisklusterit. Sopimuksellisuuden laimentamisen haasteena ovat kuitenkin sen viemät resurssit. Käytännössä räätälöityjä sopimuksia ei voida laatia kuin rajatun joukon kanssa, ja sopimusten laatimisessa on alati tähdennettävä sopimisen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta, mikä perustelee sopimista rajatumminkin ja kohdennetumminkin suurten kaupunkiseutujen ohjausvälineenä. Legitimiteettihaasteita onkin taklattava ensisijaisesti kehittämällä muuta kumppanuuspolitiikkaa ja terävöitettävä sen piirissä olevia erilaisia mahdollisuuksia.

25 Ks. myös Hemminki ja Lönnqvist 2002 MAL-sopimuksia koskien.

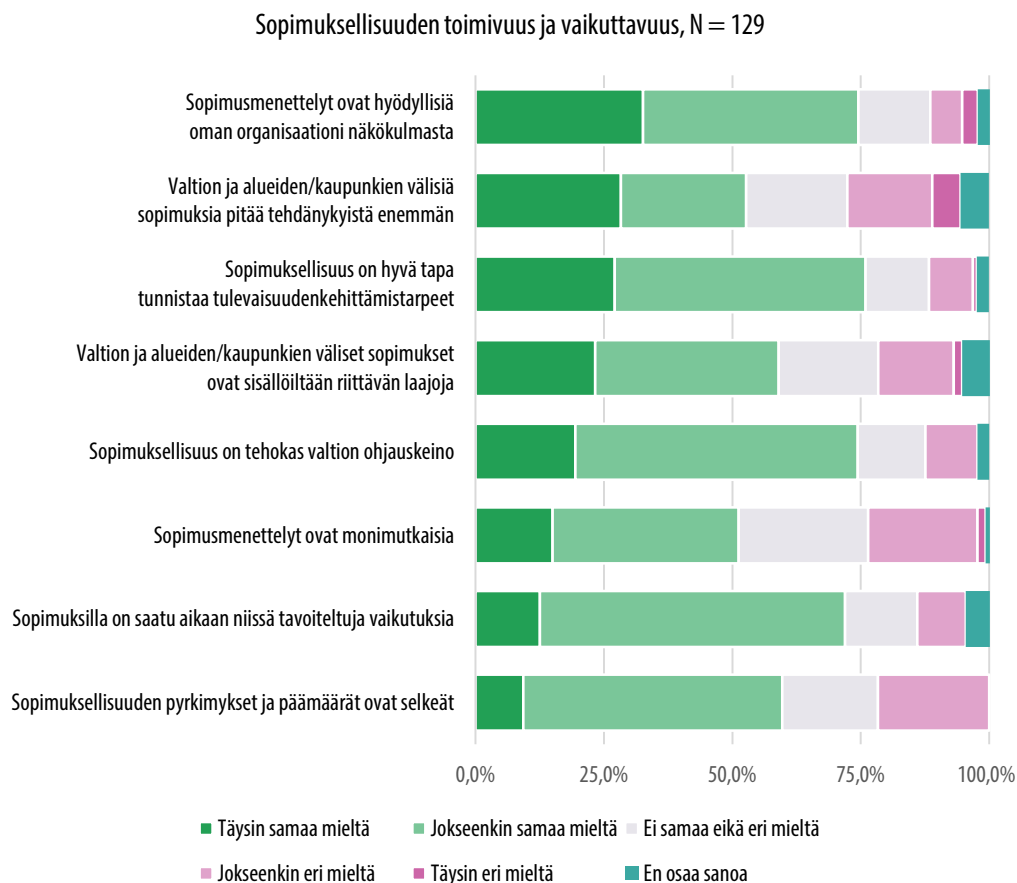
5 Sopimuksellisuuden nykytila ja kehittäminen

5.1 Sopiminen on toimiva ja onnistunut yhteistyön muoto

Sopimuksellisuus nähdään hyödyllisenä ja vaikuttavana sekä onnistuneena yhteistyön muotona. Sopiminen on tehokas ohjauskeino ja yhteistyön muoto, ja sopimisella on saatu aikaan tavoiteltuja vaikutuksia. Nykyiset sopimusprosessit ovat kuitenkin osin monimutkaisia ja raskaita, mikä osaltaan korostaa tarvetta harkita tarkkaan sopimisen käyttämistä yhteistyön ja ohjauksen välineenä.

Tämän selvityksen tulosten perusteella näkemykset koskien nykyisten sopimusmenettelyjen toimivuutta ja vaikuttavuutta (kuvio 3.) olivat pääpiirteissään hyvinkin myönteisiä: suurin osa kyselyn vastaajista arvioi, että sopimusmenettelyt ovat hyödyllisiä heidän oman organisaationsa näkökulmasta. Vastauksissa ei ole suuria eroja eri vastaajatyyppeiden osalta ja esimerkiksi ministeriöiden ja kaupunkien edustajat vastasivat kysymyksiin järjestäen verraten yhdenmukaisesti. Sopimuksellisuus nähdään tehokkaana ohjauskeinona, jolla on saatu aikaan sopimuksissa tavoiteltuja vaikutuksia. Toisaalta sopimusten toimivuuden arviointia oli osan vastaajista mukaan vaikea tehdä, koska sopimisen perusteet ja päämäärät jäävät osin piiloon.

Kuvio 4. Sopimusten toimivuus ja vaikuttavuus



Sopimuksellisuuden nähdään toimivan myös tulevaisuuden kehittämistarpeiden tunnistamisessa. Puolet vastaajista näki, että valtion ja alueiden tai kaupunkien välisiä sopimuksia pitäisi tehdä nykyistä enemmän. Noin viidennes näki, että sopimusten määrä on sopiva nykyisellään. Sopimusmenettelyt nähdään kuitenkin monen vastaajan mielestä monimutkaisina. Myös haastatteluissa näkemykset sopimisen monimutkaisuudesta ja prosessien raskaudesta tulivat vahvasti ilmi. Nykyisillä sopimisen käytännöillä on siis varsin vahva kannatus, joskin niiden vaikuttavuutta heikentää prosessien raskaus ja monimutkaisuus suhteessa sopimisesta aiheutuviin hyötyihin.

Kyselyn vastauksista nousee esiin myös mielenkiintoinen ristiriita, nimittäin sopimuksellisuuden pyrkimykset ja päämäärät nähdään varsin selkeinä, mutta toiminnan luonnetta ja toimintatapoja sen sijaan ei niinkään. Voidaan sanoa, että sopimuksellisuuden tavoitteista

ja päämääristä vallitsee yhteinen ymmärrys, mutta epäselvää on, miten tavoitteisiin ja päämääriin päästään. Noin puolet kyselyn vastaajista katsoo, että sopimusten menettelytavat ovat selkeitä ja puolet pitää niitä jokseenkin epäselvinä.

Tuloksellisuuden pohjalta voidaan johtaa havaintoja sopimusten ja sopimuksellisuuden aikaansaannoksista ja laajemmista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Esimerkiksi MAL-sopimuksilla on luotu seudullista yhteistyötä ja kyetty vastaamaan seutujen yhteisiin kysymyksiin. Kaupunkiseutasolla sopimuksellisuus on vahvistanut seutujen yhtenäistä suunnittelua ja seudullisen mittakaavan ymmärrystä niin päättäjien osalta kuin ihmisten arjessa. Haastateltava eräältä kaupunkiseudulta kommentoikin, kuinka MAL-sopimuksilla on ollut suuri positiivinen merkitys kaupunkiseudun nykytilaan. MAL-sopimusten pysyvyys ja pitkäjänteisyys ovat edistäneet niiden pitkän aikavälin vaikuttavuutta. Pitkäjänteisyys ja jatkuvuus kertovat myös eri toimijoiden tyytyväisyydestä sopimuksia kohtaan. Uusille MAL-seuduilla sopimusten statusarvo on merkittävä, mikä näkyy jo varhaisessa vaiheessa esimerkiksi ulkopuolisten investorien tulevaisuususkossa seutuja kohden. Haastattelujen mukaan maankäytön sijoittumisen kysymyksissä on onnistuttu, mutta esimerkiksi vähemmän konkreettisisissa kysymyksissä koskien asumisen ja ympäristön laatua ei ole onnistuttu yhtä hyvin. Myös sosioekonomisten tavoitteiden edistäminen ollut haastavaa. Tulevaisuudessa tulee kehittää laadun mittaamisen kriteerejä, jotta laatutavoitteiden seuraamista voidaan seurata ja toteuttaa.

Ekosysteemisopimusten osalta vastaajat katsoivat, että vaikka niiden puitteissa on saatu alkuun paikallisten elinkeinojen kehittämistoimenpiteitä, kaupunkien välinen yhteistyö ja verkottuminen oli jäänyt toteutuksen alkuvaiheessa odotettua vähäisemmäksi. Tähän käsitukseen lienee vaikuttanut se, että kyselyn ajankohtana ekosysteemisopimusten ylläpitämiset teemaverkostot eivät olleet vielä aloittaneet toimintaansa. Ekosysteemisopimusten osalta keskeisimmät tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden havainnot liittyvät sopimusten toimintatapojen epäselvyyteen ja byrokratian raskauteen, mikä haittaa sopimusten tehokasta toteuttamista ja tulosten aikaansaamista.

Sekä haastatellut valtionhallinnon että kaupunkien edustajat suhtautuivat ekosysteemisopimukseen kokonaisuutena myönteisesti. Sopimusten rajaamisen innovaatiopolitiikan piiriin ja 2–3 kaupunkikohtaisesti määriteltyyn teemaan arveltiin edistävän toimien vaikuttavaa kohdentamista. Sopimustyyppisen ja ohjelmaperustaisen kehittämisen eroja ei pidetty merkittävänä. Haastateltujen mielestä sopimuksia kannattaa suosia, jos osapuolia on mukana vähän ja toimenpiteitä halutaan eriyttää. Tällöin myös valtion ”sparraavaa otetta” voidaan parhaiten hyödyntää neuvotteluvaiheessa. Ohjelmaperustaisuuden etuna nostettiin esiin mahdollisuus suorituskykyvertailuun ja parhaiten menestyvien palkitsemiseen.

Vaikka sopimuksellisuus ei täysin sellaisenaan toteutunutkaan aluekehittämiskeskustelu-prosessin aikana, sillä oli merkityksensä keskustelujen toteutumisen näkökulmasta. Alue-tasolla maakuntien liitoissa keskusteluihin suhtauduttiin pääsääntöisesti kahdella eri tavalla. Toisaalta rahoituksen liittäminen aluekehittämiskeskusteluihin toi tietyllä tavalla ryhtiä ja sisältöä käytyihin keskusteluihin, ja toisaalta liitettyä rahoitusta kritisoitiin liian pieneksi ja sen katsottiin vievän huomion suuremmilta tärkeimmiltä asioilta. Sopimukselli-suus ei sellaisenaan kuitenkaan jäänyt hyödyntämättä edellä mainitut seikat, vaan kansal-lisella tasolla ja alueellisella tasolla korostuivat aluekehittämiskeskustelujen laaja-alaisuus sekä liian monen neuvotteluosapuolen osallistuminen keskusteluihin. Toisaalta aluekeh-itämiskeskusteluiden laaja-alaisuutta arvioitiin myös myönteisessä mielessä ehkä lähinnä kumppanuuden vahvistamisen näkökulmasta. ALKE-keskusteluiden tuloksellisuus ja vai-kuttavuus puolestaan kytkeytyvät keskusteluiden jatkuvuuteen ja aluelähtöisyyteen. Alue-kehittämiskeskusteluiden painoarvoa pidetään suhteellisen suurena pieneen rahoitukseen nähden, mutta samalla nähdään, että keskusteluissa on tunnistettu sellaisia alueiden tar-peita, joista on tarpeen keskustella yhdessä valtion kanssa.

5.2 Tuloksellisen ja vaikuttavan sopimuksellisuuden edellytykset

Ollakseen tuloksellista ja vaikuttavaa, sopimisen tulee olla pitkäjänteistä ja alueel-lista toimintaa sekä yhteistyötä synnyttävää. Valtion tulee toimija sekä kumppanina, että myös ohjata alueiden toimintaa. Tekniset sopimukset eivät vielä itsessään ratko esimerkiksi seudullisen kehittämisen haasteita, vaan niiden taustalle vaaditaan aitoa yhteistä ymmärrystä ja kumppanuutta. Eri seutujen välillä onkin merkittä-viä eroja siinä, miten hyvin seutuyhteistyö toteutuu. Tuloksellinen sopimuksellisuus rakentuu siis pehmeän sopimuksellisuuden varaan.

Tämän selvityksen tarkoituksena ei ole perehtyä eri sopimusten arviointiin tavoitteiden tai vaikuttavuuden aikaansaamisen näkökulmasta, vaan pikemminkin niihin edellytyk-siin, joita tuloksellinen ja vaikuttava sopiminen ylipäätään vaatii. Yksi selvityksen keskeinen havainto kuitenkin on, että eri sopimusten ja laajemminkin kumppanuuden vaikutuksista kaivattaisiin nykyistä tarkempaa tietoa. Sopimisen toivotaan syventyvän, mutta olevan silti menettelytavoiltaan kevyempää ja strategisempää, millä viitattaneen sopimusten viitteel-lisyyteen ja joustavuuteen. Sopimuksilla katsotaan olevan oleellinen rooli nimenomaan alueiden ja seutujen yhteistoiminnan lujittamisessa. Sopimukset siis luovat kehyyksen seu-dulliselle toiminnalle, ja valtiolta kaivataan aktiivista ohjaamista esimerkiksi seudulli-sen suunnittelun ja yhteistyön ongelmatilanteissa. Eräs vastaaja näkee tärkeänä kehittää

erilaisia rooleja sopimuksellisuuden sisällä. Hänen mukaansa valtion virkahenkilöiden tulee oppia toiminaan erilaisissa rooleissa, joskus ohjausvaltaa käyttävinä hallintovirkkamiehinä ja joskus selkeämmin kaupunkien kumppaneina.

Haastatteluissa korostuu, kuinka sopimuksellisuus on keinona niin onnistunut kuin sen laadintaprosessi (neuvottelut, osallistumisen laajuus, päätöksenteon ja hyväksymisen menettelyt, avoimuus), sisältö (tavoitteet ja osapuolet) ja toimeenpano (sitoutuminen, sovittujen asioiden toteuttaminen, rahoituksen toteutuminen, seuranta) ovat. Itse sopimuksen tekninen solminen ei välttämättä vielä edistä tavoiteltuja asioita. Sopimusten toimivuuden osalta tulee arvioida sopimusten olemusta, sisältöä ja tarkoitusta, jotka erottavat sopimukset muista yhteistyön tai ohjauksen muodoista. Sisällön lisäksi merkitystä on sopimuksen muodolla.

Myös alueiden tai kaupunkiseutujen sisäiset ristiriidat nousevat selvityksessä vahvasti esiin. Huomataan, kuinka MAL-sopimuksetkaan eivät varsinaisesti itsenäisesti ole toimiva keino luoda yhtenäistä näkemystä seutukehitykseen. Sinänsä vastaajat näkevät MAL-sopimukset äärimmäisen keskeisinä prosesseina kestävämmän seutukehityksen taustalla, mutta eri seutuja tarkastellessa huomataan merkittäviä eroja prosessien toimivuudessa. Huomataan, kuinka esimerkiksi Tampereen seudulla muu, kenties MAL-sopimista edeltävä laadukas yhteistyö ja yhteisymmärrys ovat tulleet MAL-prosessissa lujitetuksi. Sen sijaan vaikkapa Turun ja Helsingin seuduilla MAL-prosessit ovat olleet haastavampia, ja yhteistä ymmärrystä ja ääntä on ollut vaikeaa muodostaa. Pelkkä sopiminen ei siis itsenäisesti vielä riitä laadukkaan kehityksen varmistamiseksi, vaan sopimukseen pääseminen edellyttää jo laadukasta kumppanuutta ja erilaista joustavaa yhteistyötä ja yhteisymmärrystä. Samaan hengenvetoon monet kaupunkien edustajat näkevät kumppanuusprosessit ja menettelyt myös oivina keinoina lisätä valtion sisäistä yksiäänisyyttä.

Yhteiseen kumppanuuteen perustuva yhteistyö helpottaa tarpeiden tunnistamista laajasti ennen sopimusneuvotteluihin ryhtymistä, parantaa sopimuksen toteutusprosessia, helpottaa koordinointia ja palvelee vaikutusten ja laajemman vaikuttavuuden arviointia kaupunkiseututasolla. Vaikka sopimuksilla voidaan päästä teknisesti hyviin lopputuloksiin ilman syvempää ja pitkäjänteisempää yhteistyötä, lisäarvon syntyminen edellyttää vahvaa kumppanuutta ja toimivaa yhteistyötä. Sopimus vain lujittaa sen, mistä sovitaan tarkemmin. Lopulta kysymys on se, kuinka laatia sellainen sopimus, joka on strategisesti joustava, mutta samalla yhteisiin tavoitteisiin ohjaava.

Tuloksellisuus ja vaikuttavuus edellyttävätkin selkeitä panostuksia sopimisprosesseihin. Sekä kaupunkien että valtion sitoutumista tulisi vahvistaa, jotta sopimuksellisuudella olisi mahdollista vastata yhä paremmin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Sektoroituneesta ja siiloutuneesta sopimusten toimeenpanosta tulisi pyrkiä kohti ilmiölähtöisyyttä etenkin mahdollisissa uusissa sopimuksissa.

Ekosysteemisopimusten osalta erottuvimmat sopimisprosessin myönteiset piirteet liittyvät valmistelun kaupunkilähtöisyyteen sekä sopimusten myötä edelleen vahvistuneeseen, kaupunkien ja valtion välisen kumppanuuden lujittumiseen ja kaupunkipoliittisen toimintatilan paaluttamiseen. Myönteisen yleiskuvan oheen haastatteluista piirtyi esiin kaksi prosessia koskevaa huomiota.

Ensinnäkin ekosysteemisopimusten valmisteluvaiheessa sopimusten piiriä laajennettiin myös yliopistokeskuskaukunkeja koskevaksi. Sopimuksellisuus edellyttää sopijaosapuolten välisiä kahdenvälisiä neuvotteluja, joten kaupunkien lukumäärän kasvu lisäsi keskushallinnon työtaakkaa. Rahoituskehys säilyi ennallaan, joten sopimuskaupunkien jako-osuudet pienenivät. Sopimuskaupunkien lukumäärän kasvu lienee vaikuttanut myös siihen, että kaupunkien verkottumista edistäviä ja sitä hyödyntäviä ekosysteemikaupunkien teemaverkostoja (ns. kaupunkien vetovastuuhankkeita) valittiin totutettavaksi kuusi. Sekä ekosysteemikaupunkien että vetovastuuhankkeiden lukuisuus viittaa siihen, että sopimuksellisuuden perusuonteeseen kuuluvaan osallisten piirin rajaamiseen suhtaudutaan edelleen arkaillen.

Toiseksi edellä EAKR-rahoituskytkennän yhteydessä esitetty kritiikki tuo osuvasti esiin sen, että kaupunkien ja valtion suhteen kehittäminen vaikuttaa väistämättä myös maakuntaliittojen asemaan. EU:n alue- ja rakennepolitiikka on vahvistanut maakuntapohjaista ”territorialisuutta” ja myös kotimainen aluekehityspolitiikka on rakentunut maakuntakeskeisen ajattelun varaan. Maakuntaliittojen näkökulmasta ekosysteemisopimukset ovat keskeinen osa ns. älykästä erikoistumista eli maakuntaliittojen vastuulla olevaa maakuntien strategista kehittämistä. Tästä näkökulmasta maakuntaliitoilla olisi voinut olla ekosysteemisopimusten neuvotteluprosessissa toteutunutta merkittävämpi rooli. Osaltaan tämä havainto tukee kaupunkien institutionaalista asemaa koskeneen selvityksen²⁶ suositusta kaupunkien institutionaalisen aseman selventämisestä ja antaa perusteita kaupunkien aseman terävöittämiseen myös aluekehitysvastuuta määriteltäessä.

Aluekehittämiskeskusteluissa vuonna 2022 kokeiltiin hyödyntää sopimuksellisuutta työ- ja elinkeinoministeriön ja maakuntien liittojen välillä. Tässä yhteydessä pitää myös muistaa, että sopimuksellisen yhteistyön elementtejä on myös aiemmin ollut käytössä aluetasolla kuten esimerkiksi Lapissa ja Kainuussa, mikä eriytti aluetasolla todettua suhtautumista sopimuksellisuuden elementteihin. Sopimuksellisuus tuotiin aluekehittämiskeskusteluihin työ- ja elinkeinoministeriön puolelta jossain määrin valmistelematta ja aluetoimijoiden näkökulmasta kesken prosessin. Sopimuksellisuus olisi ehkä voinut olla toimivampi

26 Häkkänen, M., Joutsiniemi, A., Seuri, O. & Vaattovaara, M. (2022). Kaupunkipolitiikan uusi alku? Selvitys kaupunkien institutionaalista asemasta työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevan kaupunkipolitiikan kehittämisen tueksi, 25.5.2022.

lähestymistapa, jos se olisi esitetty heti aluekehittämiskeskustelujen alettua ja sidottu huolellisemmin alueilla tehtyyn pohjatööhön sekä keskusteluihin muiden ministeriöiden kanssa. Aluekehittämiskeskusteluja luonnehtikin koko ajan tiedonvaihto ja vuoropuhelu ei ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriön vaan myös muiden ministeriöiden ja maakuntien liittojen välillä. Kokonaisuudessaan aluekehittämiskeskusteluja arvioitiin niin työ- ja elinkeinoministeriössä että maakuntien liitoissa toimivaksi työtavaksi tämän vuoropuhelun vahvistamiseksi.

5.3 Seuranta ja arviointi

Nykyisiä sopimuksia tulisi seurata ja arvioida nykyistä monipuolisemmin. Käytännössä teknisen seurannan ja arvioinnin lisäksi kaivataan sopimusmallien laajempaa vaikutustenarviointia. Lisäksi seurantaa ja arviointia varten kaivataan uusia mittareita, etenkin liittyen erilaisiin niin sanottuihin pehmeisiin tekijöihin, kuten ympäristön laatuun liittyen. Myös laajemmin kumppanuuden toimintatapojen vaikuttavuudelle tarvitaan arviointitapoja.

Verkostojen avulla tapahtuva kokemustenvaihto ja vertaisoppiminen voisivat olla sopimuksellisuudessa entistä keskeisemmässä roolissa, eikä sen tarvitsisi olla ministeriövetoista. Esimerkiksi 6Aika-kokonaisuudessa ja ekosysteemisopimuksissa käytetty hankemuotoinen ja ”neutraalin tahon” koordinaatio, joka välittää tietoa, tuottaa tukipalveluja ja edistää kokemustenvaihtoa, näyttäsi toimivan hyvin. Lisäksi ekosysteemien osalta voidaan myönteisenä tukitoimien piirteenä nostaa esiin kaupunkeja toimenpiteissään opastavat Business Finlandin ”ekosysteemikoordinaattorit”. Tavoitteiden saavuttamisen seuranta nähtiin haastatteluissa kuitenkin jossain määrin epäselvänä tai vielä ratkaisuja odottavana asiana. Ekosysteemisopimukset ovat kaupunkikohtaisia, joten esimerkiksi vertailutietojen käyttö benchmarking-tyyppisen vertailupaineen tuottajana tai yhteisten seurantaindikaattorien hyödyntäminen suorituskykyvertailussa on vaikeaa.

Olennaista sopimuksellisuuden tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden tunnistamisessa on vaikuttavuuden arviointi ja arviointiajattelun sisällyttäminen sopimukseen. Valtiolla on mahdollisuus edellyttää kaupunkiseutuja arvioimaan sopimuksia ja niiden vaikutuksia. Tavoitteiden saavuttamisen ja lopulta vaikuttavuuden aikaansaamisen edellytyksenä on, että sopimus nähdään kaupunkien toimintaa strategisesti ohjaavana ja että kaupungit sitoutuvat niihin. Mittaaminen on olennainen osa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia. Sopimusten määrällisten tavoitteiden lisäksi tulisi lisätä laadullisten mittareiden osuutta. Huomiota tulisi jatkossa kiinnittää kaupunkirakenteen eheyden ja kestävyysnäkökulmaksi myös sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja hyvinvointiin. Ylipäätään sopimuksellisuuden vaikuttavuuden osoittamiseksi ja todentamiseksi on hyvä luoda arviointijärjestelmä, jossa sopimuksia ja sopimuksellisuutta arvioidaan alue- ja kaupunkikehittämisen

kontekstissa ja kunkin sopimuksen tavoitteet huomioiden. Vastaavaa vaikuttavuuden osoittamista kaivataan myös muilta sopimisen ja kumppanuuteen perustuvan kehittämissopitiikan lohkoilta, jotta näiden arvo ja merkitys eivät jäisi MAL-sopimusten jalkoihin.

Sopimuksellisuuden tehokkaan ja vaikuttavan toimimisen kannalta on siis olennaista määrittää, mitä sopimuksellisuudella kulloinkin tarkkaan ottaen tavoitellaan. Sopimuksellisuuden intervention logiikka (tarpeet, tavoitteet, toimenpiteet, tulokset ja ennakoituvat vaikutukset sekä seurannan ja arvioinnin pelisäännöt) on syytä kirjata auki selkeästi. Ennakoitujen ja todennettujen vaikutusten tunnistamista varten sopimuksellisuudessa voitaisiin keskittyä nykyistä suppeammin merkittävien sisältöjen mittaamiseen valikoitujen indikaattorien avulla. Erityisenä vaikuttavuuden tekona olisi hyvä tunnistaa ne tavoitteet ja toimenpiteet, joiden edistämässä ollaan jäljessä, ja jotka toteutuessaan voisivat saada paljon edistystä aikaan.

5.4 Soveltamisen laajentaminen

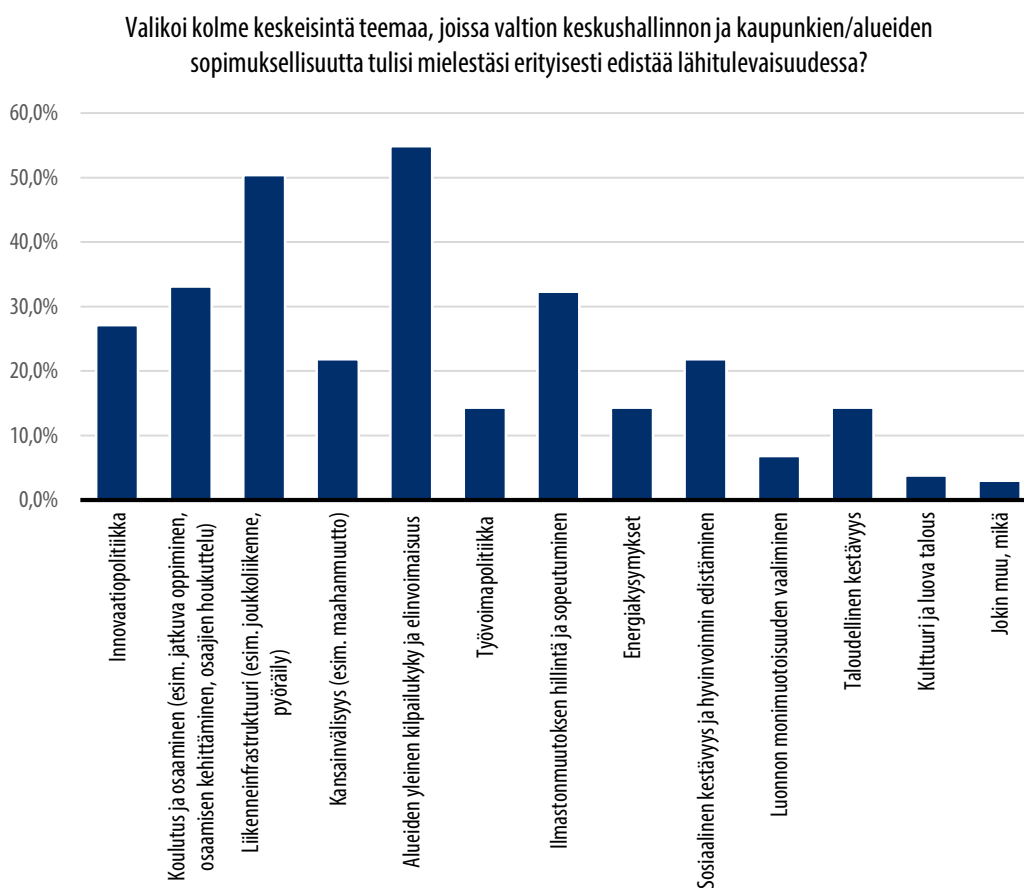
Vaikka sopimuksellisuutta halutaan syventää, sopimiseen ei kaivata uusia ylhäältä annettuja teemoja. Nykysopimuksia halutaan kehittää olemassa olevien kysymystenasettelujen puitteissa. Käytännössä hyvinkin erilaisia teemoja halutaan voitavan ottaa mukaan sopimuksellisuuden piiriin, mutta sopimisen halutaan syntyvän alueja tarvelähtöisesti.

Tämän selvityksen yhtenä keskeisenä tehtävänä on ollut miettiä sopimuksellisen järjestelmän kehittämistarpeita, sekä sopimuksellisuuden laajentamisen mahdollisuuksia uusiin teemoihin ja kysymyksiin. Lähtökohtaisesti hankkeen tulokset tukevat sopimuksellisuuden kehittämistä ja syventämistä, mutta tulokset liittyen soveltamisen teemojen laajentamiseen ovat kahtalaiset. Oleelliseksi muodostuukin se, millä tavalla sopimuksellisuuden laajentamista toteutettaisiin. Sopimusten laajentamisesta ei myöskään vallitse yksimielisyyttä.

Sopimuksellisuuden teemojen laajentamista vastustetaan nimenomaan nykyisten sopimusmuotojen puitteissa. Kyselyn tulokset ovat uusien teemojen osalta varsin selvät. Sopimusinstrumentteja ei katsota olevan liikaa, ja nykyiset sopimusinstrumentit katostaan hyvinkin tarpeellisiksi. Nykyisiin sopimuksiin, lähinnä MAL-sopimuksiin ja ekosysteemisopimuksiin, ei siis haluta lisätä uusia aiheita ja teemoja, vaan niitä halutaan edelleen kehittää prosessien ja vaikuttavuuden näkökulmasta olemassa olevissa teemoissa. Sopimusten sisällöt katsotaan myös varsin selkeästi sisällöiltään riittävän laajoiksi, mutta niitä tulisi vastaajien mielestä tehdä nykyistä enemmän, millä oletettavasti tarkoitetaan sopimusten laajentamista uusille alueille, tai sopimuksiin käytettävien resurssien kasvattamista. Sopimuksellisuuden halutaan joka tapauksessa selvästi syntyvän lähitulevaisuudessa.

Pyydetessä nimeämään kolme keskeisintä teemaa, joita sopimuksellisuudessa tulisi jatkossa edistää, nykyiset sopimusteemat kuten alueiden kilpailukyky ja elinvoimaisuus, liikenneinfrastrukturi, osaaminen, ilmastonmuutoksen hillintä ja innovaatiopolitiikka nousevat kärkeen. On kuitenkin huomattava, että esimerkiksi alueiden elinvoiman kysymykset voivat pitää sisällään hyvinkin vaihtelevia kysymyksiä ja teemoja.

Kuvio 5. Missä teemoissa sopimista haluttaisiin syventää tai laajentaa.



Lisäksi hankkeen haastatteluissa tulee ilmi, kuinka esimerkiksi MAL-sopimukseen sisältyy jonkin verran aihepiirejä, jotka nykyisellään jäävät muiden teemojen varjoon, kuten esimerkiksi ympäristön ja asumisen laatuun liittyvät kysymykset. Toisin sanoen olemassa olevista sopimuksista löytyy aiheiden ja sisältöjen puolesta kehitettävää ja painotustarpeita ilmeisesti varsinaisten uusien teemojen mukaan liittämistä. Yksi toistuva näkemys on esimerkiksi asumisen kysymysten yli- tai alikorostuminen.

Samoin ekosysteemisopimusten osalta kaivataan ennemmin työrauhaa nykyisen mallin selkeyttämiseen, hyötyjen arvioimiseen ja vaikutusten aikaansaamiseen. Ekosysteemisopimukset ovat varsin tuore sopimusmuoto, jota kyselyn ja haastattelujen perusteella vaivaa vielä sisältöjen epämääräisyys ja prosessien kankeus. Erilaiset pohdinnat ekosysteemisopimusten kehittämisestä liittyvät usein myös sopimusten sisäisiin painotuksiin ja paikallisten ominaispiirteiden parempaan huomioimiseen. Uusien teemojen mukaan-tulon katsottaisiin rikkovan ja sekoittavan nykyistä positiiviseksi arvioitua kehitystyötä ja mahdollisuuksia.

Haastateltavat eivät myöskään suhtaudu sopimuksellisuuden laajentamiseen kielteisesti ylipäänsä, mutta laajentaminen haluttaisiin toteuttaa eri tavalla ja erilaisten menettelyjen kautta, kuin nykyisten sopimusten sisällä, tai uusien raskaiden prosessien kautta. Nykyisten sopimusten halutaan säilyvän ennallaan, mutta uusia teemoja halutaan tuoda sopimuksellisuuteen joustavasti ja kevyemmin. Oikein toteutettuna useat vastaajat tuntuvat pitävän uusien sopimusteemojen mahdollisuutta hyvinkin tervetulleena.

Vastaajat kaipaavatkin joustavampia ja pienempiä sopimusmenettelyjä, ja ennemmin syvempää kumppanuutta ja tiedonvaihtoa, jonka puitteissa eri kaupunkien elinvoimaisuuden kysymyksistä voitaisiin keskustella joustavasti, ja kenties myös sopimuksia laatien. Aluekehittämiskeskustelut, tai niiden kaltaiset neuvottelut, mainitaan usein keinoina avata erilaisia, vaihtuvia teemoja valtion ja kaupunkien välillä. Mikäli jokin erityinen teema nousee tietyllä alueella keskeiseksi, siitä halutaan voida keskustella valtion keskushallinnon edustajien kanssa. Uusia teemoja halutaan siis tuoda sopimuksellisuuteen alueiden vaihtelevien tarpeiden mukaan. Sote-uudistuksen jälkeisten kuntien tehtäväkenttä ja elinvoimainäkökulma heijastuvat vastauksissa ja pohdinnoissa selvästi. Haasteena erilaisten, alue- ja kaupunkikohtaisten elinvoimakysymysten tarkastelulle on luonnollisestikin räätälöinnin ja yksilöinnin raskaus ja kustannukset. Yksilöllisen huomioinnin vaateet tulevat tulemaan sopimuksellisuutta kehitettäessä alati vastaan, ja osin yksilöinnin tarve kuvastaakin toimijoiden hierarkia-asemaa kumppanuus- ja tasa-arvopuheesta huolimatta.

Kaupunkienkin edustajilla on myös erilaisia ideoita siitä, miten erilaisia teemoja voitaisiin tuoda sopimuksellisuuden piiriin kevyemmin. Erilaiset teemaverkostot nousevat esiin useammassakin haastattelussa. Eri kaupungit ja kunnat voisivat näiden hahmotelmien mukaan osallistua erinäisten verkostojen toimintaan, jossa kaupunkien välinen tiedonvaihto ja mahdollinen horisontaalinen sopiminenkin olisivat keskeisiä. Keskeinen ero alue- ja kaupunkilähtöisiin sopimuksiin verrattuna olisi se, että teemasopimusten piiriin ei päästäisi ennalta tai ulkoa annettujen etuoikeuksien määräämänä, vaan sisäänpääsy tapahtuisi kiinnostuksen tai suuntautumisen perusteella. Valtion hahmotellaan osallistuvan verkostojen toimintaan koordinoivassa roolissa, ja mahdollisesti tarpeen mukaan myös

rahoittamalla niiden toimintaa sopimusperustaisesti tai muuten. Onkin huomionarvoista, kuinka alueiden ja kaupunkien edustajat useinkin nostavat vertaisoppimisen ja verkostoitumisen hyvinkin tärkeään asemaan kumppanuuspolitiikassa ja sopimuksissa.

Aluekehityskeskustelujen kannalta haastateltavat korostivat mahdollisuutta tarkastella erilaisten toimien yhteisvaikutuksia maakunnissa. Samalla tavalla korostettiin valtionhallinnon esiintymistä yhtenäisenä keskustelukumppanina aluekehittämiskeskusteluissa, vaikka ministeriöiden välillä esiintyikin eroavaisuuksia keskusteluun osallistumisen näkökulmasta. Monessa tapauksessa ministeriöiden menot on sidottu valtion tulo- ja menoarvioon, jolloin ministeriöillä ei ole liikkumavaraa rahavarojen uudelleensuuntaamiseen keskustelujen perusteella.

5.5 Ajatuksia sopimuksellisuuden kehittämisestä

Sopimusten ja sopimuksellisuuden tulee säilyä tärkeänä ohjausvälineenä ja yhteistyön muotona. Aluekehittäminen ei kuitenkaan voi olla täysin sopimusperustaista, eli raskaiksi mielletyt, kovat sopimukset eivät voi muodostaa aluekehittämisen ydintä. Sopimista tulee hyödyntää laajemman ja laveamman kumppanuuden ohella tapauskohtaisena ja alueellisesti kohdennettuna välineenä.

Tämä selvitys on osoittanut kuinka valtion ja alueiden sekä kaupunkien sopimusperustainen yhteistyö on toimiva ja kiiteltä aluekehittämisen keino, ja kuinka sopimusohjausta pidetään toimivana ja peruseriaatteiltaan legitiiminä tapana ohjata kuntien toimintaa. Sopimuksellisuuteen liittyy kuitenkin myös paljon erilaisia kehittämistarpeita, sen katsotaan vahvasti olevan vasta muotoaan hakeva järjestelmä, ja siihen liittyy myös paljon epätietoisuutta ja vaikeita prosesseja. Sopimuksellisuuden merkittävin kehittämistarve on kuitenkin varsin perusteellinen ja järjestelmän sisäiseen toimintalogiikkaan liittyvä. Edellisessä osiossa sivuttiin jo osin näkemyksiä sopimuksellisuuden kehittämisestä uusia, joustavampia keskusteluja luoden ja kumppanuustoimintaa syventäen. Toisaalta nyky sopimuksia ja niiden prosesseja sekä vaikuttavuutta halutaan kehittää etenkin kaupunkipolitiikan välineinä. Sopimuksellisuuden kehittämistarpeet ovat kuitenkin moninaiset.

Ensinnäkin, kuten aiemmissa luvuissa huomattiin, vastaajat kautta linjan niin kyselyn avovastauksissa kuin haastatteluissakin nostavat sopimuksellisuuden ja sopimustentoon keskeiseksi haasteeksi valtion keskushallinnon moniäänisyyden ja osin jopa ristiriitaisuuden. Osin eri ministeriöiden sekä virastojen sektorirajoihin liittyvät haasteet nähdään etenkin suurimmissa kaupungeissa peräti merkittävimpana sopimuksellisuuden kehittämiseen ja toimintaan liittyvänä ongelmana. Kaupunkien edustajat kertovat, kuinka kumppanuus-tilanteita haastaa valtio-osapuolen vaikeudet sitoutua sopimiseen ja erilaisten ohjaussuuntien ristiriitaisuus. Toisaalta ministeriöiden näkökulmasta moniäänisyys on osin

luonnollinenkin olomuoto sopimisen kentässä, jota voidaan myös hallita hyvän valmistautumisen keinoin. Usein moniäänisyys liitetäänkin nimenomaan laajempaan poliittiseen ohjaukseen kuin vain rajatusti aluekehittämisen ja sopimusten kenttään, esimerkiksi liittyen hyvinvointialueiden perustamiseen ja siihen liittyviin koettuihin valtion kuntiin kohdistuvan ohjauksen ristiriitaisuuksiin.

Vaikka valtion sitoutumisen haasteet ja moniäänisyyden hallinta, sekä esimerkiksi hallitusten vaihtumiseen liittyvät vaikutukset nostetaan keskeisiksi haasteiksi, tässä selvityksessä ei ole juurikaan onnistuttu keräämään aiheeseen liittyviä konkreettisia kehittämissuhteita. Haastateltavat ja kyselyn vastaajat viittaavat laajasti yleiseen prosessien kehittämisen tarpeeseen ja laajempaan ilmiölähtöisyyteen ilman sen suurempaa konkretiaa.

Toinen selvä kehittämistarve tai -toive liittyy sopimuksellisuuden resursseihin. Moni vastaaja katsoo, että sopimuksellisuuden ja laajemmin kumppanuuden operointiin varatut resurssit ovat tarpeisiin ja toiveisiin nähden vähäisiä. Moni oleelliseksi mielletty, sopimisen arvoinen asia jää resurssien ohuuden vuoksi käsittelemättä, ja toisaalta resurssien ohuuden nähdään vaikuttavan myös prosessien jäykkyyteen. Samaan aikaan vastaajat kuitenkin katsovat, että sopimuksellisuus on nimenomaan oiva keino keskittää vähäisiä kehittämissuhteita sinne, missä niillä on eniten vaikuttavuutta. Samalla kun valikointi ja kohdentaminen ovat sopimuksellisuuden tärkeimpiä piirteitä, monet vastaajat siis kaipaavat lisää resursseja etenkin järjestelmän perustoimintaan ja olemassa olevien käytäntöjen kehittämiseen.

Resurssien ja prosessien ohella vastaajat haluavat kehittää myös sopimusten seuranta- ja vaikuttavuuden arviointia. Osin sopimusten tulosten katsotaan olevan selkeitä, mitä tulee esimerkiksi suurempiin investointeihin tai ylipäänsä syventyneisiin suhteisiin eri toimijoiden välillä. Kuitenkin etenkin pehmeämmät vaikutukset, kuten laadukkaiden asuinympäristöjen tuottaminen, seutujen yhtenäisyys, tai laajemmin koko sopimuksellisen järjestelmän yhteiskunnalliset vaikutukset mainitaan kohteina, joista kaivataan lisää tietoa. Osin vaikuttavuuden arviointia kaivataan siis siksi, jotta voitaisiin laatia vieläkin tarkempaa valikointia ja resurssien kohdistamista, ja osin löytää piiloon jääviä vaikutuksia ja kehittää nk. pehmeitä teemoja.

Tämän lisäksi sopimuksellisuuteen kaivataan ylipäänsä lisää selkeyttä ja joustavuutta. Sopimuksellisuuden ja kumppanuuden halutaan syventyvän, mutta sen päämäärien ja toimintatapojen halutaan olevan entistäkin ennustettavampia ja selviä. Osin selkeys liittyy olemassa olevien sopimusten prosesseihin, jotka koetaan monesti hyvinkin monimutkaiseksi. Suurin selkeytys- ja kehitystarve liittyy kuitenkin koko sopimuksellisen järjestelmän perusluonteeseen ja siihen, miten eri asioita yhdistellään sopimuksellisuudessa. Kuten aiemmissa luvuissa on todettu, nyky sopimuksellisuuteen liitetään varsin erilaisia päämääriä ja pyrkimyksiä.

Yhtäältä konkreettisten sopimusten katsotaan olevan oleellisia ja tärkeitä alueellisia välineitä, jotka esimerkiksi kaupunkien edustajien mukaan paikkaavat aukkoa muussa kaupunkipolitiikassa. Etenkin MAL-sopimusten ja jossain määrin myös ekosysteemisopimusten katsotaan olevan vahvasti kaupunkikehittämiseen ja kaupunkien kasvun hallintaan ja osaamiseen liittyviä erityiskeinoja, jotka ovat syntyneet tiettyyn tarpeeseen. Toisaalta sopimuksellisuutta on viestitty myös laajempaan aluekehittämisen keinona ja eräänlaisena liitännäisenä laajemmalle kumppanuuspolitiikalle. Esimerkiksi aluekehittämiskeskusteluihin on tuotu mukaan puhetta sopimuksellisuudesta viitaten laajempaan sopimisen kulttuuriin ilman konkreettista sopimista. Sopimuksenkaltaisuus ja aiesopimukset eivät kuitenkaan näyttäytyä täydellisinä konkreettisten sopimusten varjossa. Aluekehittämiskeskusteluissa vuoden 2022 aikana sopimuksellisuus häivyttiinkin keskustelujen aikana taustalle, ja keskustelujen tuloksena laadittiin yhteistyöasiakirja yhteistyöasiakirja valtionhallinnon ja maakuntien välille. Sopimuksellisuuden hyödyntämisen esteeksi mainittiin niin ministeriön kuin alueidenkin haastateltavien vastauksissa aluekehittämiskeskustelujen laaja-alaisuus sekä monien ministeriöiden osallistuminen. Toisaalta keskustelujen laaja-alaisuus ja ministeriöiden osallistuminen nähtiin myös positiivisena asiana.

Tämä eri kehittämissfäärien, spesifien kaupunki- ja innovaatiopolitiikan kysymysten ja yleisemmän aluekehittämisen kumppanuuspolitiikan termistön ja käytäntöjen limittäisyys haastaa aluekehittämisjärjestelmää. Kuten yllä mainittiin, etenkin MAL- ja ekosysteemisopimuksista on muodostunut eräänlainen mielikuva tai viitekehys kasvuhaluille ja erilaisten paikallisten erityiskysymystensä parissa kamppaileville kaupungeille. Ulosjäänti koetaan jopa valinnaksi, jolla valtion keskushallinto ohjaa kasvua ja valikoi voittajia. Pehmeämmässä kannanotoissakin koetaan, ettei oma alue välttämättä saa tarpeeksi sopimuksellisuudelta sen nykymuodoissa.

Toisaalta kaikissa haastatelluissa kunnissa ja kaupungeissa halutaan lisätä nimenomaan pehmeämpää kumppanuutta valtion keskushallinnon kanssa. Suuria, pitkäjänteisiä ja jäykiksi koettua sopimuksia ei välttämättä edes haluta lisätä, vaikka sopimisen muuten toivotaankin syventyvän. Usein MAL- ja/tai ekosysteemisopimuksista ulosjäävien kaupunkienkin edustajat tarkentavat, ettei heidän kaipaamiensa sopimusten välttämättä tarvitsisikaan olla juuri nykysopimusten muotoisia, mutta ne muodostavat selkeän vertailupisteen kaupunkien edunajamiselle. Parhaassa tapauksessa toivotaan kuitenkin räätälöidympiä keskusteluja ja erilaisia elinvoimaan liittyviä yleisempiä yhteisiä pohdintoja. Myös MAL-keskuskaupunkien edustajat kaipaavat MAL-sopimusten rinnalle uudenlaista kumppanuutta valtiovallan suuntaan, joka voisi olla joustavampaa ja jopa arkisempaa keskustelua kaupunkien ja seutujen muuttuvista tilanteista aluekehittämiskeskustelujen tyyliin. Yleinen keskustelu ja tiedonvaihto voisivat näiden kuvailujen perusteella johtaa tapauskohtaisesti myös sopimiseen, tai olemassa olevien sopimusten kehittämiseen. Myös

nykysopimusten ulkopuolisissa kaupungeissa on hahmoteltu hieman vastaavan kaltaisia malleja, usein esimerkiksi yleisen elinvoimakeskustelun ympärille kietoutuvaa prosessia, joka voisi portaittain syventyä sopimiseksi tarpeen mukaan.

Sopimuksellisen järjestelmän kehittämiseltä kaivataan siis paljon. Vaikka selvityksen perusteella vallitsee varsin selvä yksimielisyys siitä, ettei MAL-sopimuksia tai ekosysteemisopimuksia voida laajentaa kaikenkattaviksi, eivätkä ne edes suoranaisesti vastaa eri kaupunkien erilaisiin tarpeisiin, monet kaupungit ja alueet kipuilevat nykyjärjestelmässä, joka asettaa ne myös hallinnolliseen kilpailuun valtion virkahenkilöiden huomiosta. Räättälöityjä, raskaita prosesseja vaativia sopimuksia ei kuitenkaan voida resurssien puitteissa mitenkään laatia kaikille kaupungeille ja alueille. Kaupungit myös toivovat vahvasti joustavampaa keskustelua ja kumppanuutta, mikä on ymmärrettävä eri asiaksi kuin varsinaiset sopimukset, mutta joista paremman puutteessa usein puhutaan sopimusten ja niiden räättälöinnin kielellä. Sopimusperustaisuutta ja kumppanuutta halutaan vahvasti kehittää ja jalostaa, mutta näistä haasteista ylipääsemiseksi onkin tehtävä muutoksia sekä järjestelmän peruseriaatteisiin että eri malleista ja päämääristä käytävään keskusteluun.

Kuten aiemmissa luvuissa on esitetty, nykyistä sopimusperustaisuutta kuvaa kahden järjestelmän malli: Ensinnäkin kumppanuus yleisenä toimintaperiaatteena ja järjestelmänä, jossa valtion keskushallinto ja alueet/kaupungit yhdessä tuumin toteuttavat aluekehittämistä tasaveroisina. Tätä mallia edustavat konkreettisesti esimerkiksi seutukaupunkiohjelma sekä aluekehittämiskeskustelut, ja erilaiset muut neuvottelumenettelyt. Toisaalta sopimuksellisuuden mielikuvia dominoivat MAL-sopimukset ja innovaatioekosysteemisopimukset tarkkoine mukaanpääsykriteereineen.

Ratkaisuna on eri päämäärien ja toimintamallien ja mahdollisuuksien terävöittäminen. MAL-sopimusten ja ekosysteemisopimusten tarkoitusperiä ja alueellisen kohdentamisen logiikkaa on tarpeen edelleen täsmentää. Niiden ohella on voimakkaasti kehitettävä ja terävöitettävä muuta laveamman kumppanuuspolitiikan toimintakenttää, ja tehtävä selväksi mitä erilaisia mahdollisuuksia sen puitteissa voi syntyä. Seutukaupunkiohjelma ja seutukaupunkien sekä valtion keskushallinnon varsin institutionalisoituneet kumppanuusmenettelyt ovat hyvä esimerkki menettelystä, jolla on ollut tärkeä arvo alueille, mutta jota ei syystä tai toisesta arvoteta oleellisena kumppanuusmenettelynä erilaisista siihen liittyvistä rahoituskuvioista huolimatta.

Erillisten sopimusten sijaan aluekehittämisen tulee siis kietoutua laveamman kumppanuuden ympärille. Tarkat, kovan sopimisen luokkaan kuuluvat sopimukset tulee nähdä eräänlaisia kumppanuuden alueellisina erityistoimina. Kumppanuudessa keskeistä on ja tulee olla tiedonvaihto ja yhteistoiminta sekä verkostomainen toiminta. MAL- ja ekosysteemisopimusten lisäksi ei ole kevyin perustein syytä muodostaa uusia raskaita, pysyväisluonteisia sopimuksia, ja joka tapauksessa sopimusten alueellisen kohdentumisen logiikka tulee

olla avointa ja selkeää. Kumppanuuspolitiikan sisällä kaupunkeja ja alueita voitaisiin myös kannustaa osallistumaan mahdollisen rahoituksenkin turvin erilaisiin teemaverkostoihin, vapaaehtoiseen keskinäiseen kumppanuuteen ja korostaa edelleen kaupunkien omaehtoisuutta. Valtion ja kaupunkien, tai verkostojen, kumppanuus voisi tapauskohtaisesti syventyä myös täsmäiskun kaltaisiksi sopimuksiksi.

Kumppanuusperustaisen aluekehittämisen ytimen täytyy jossain määrin siis olla mukana pääsyn mahdollistamisessa kaikille joustavasti verkostoituen kumppanuuden sisällä. Sopimusten erillisyyden legitimitettä tulee joka tapauksessa vahvistaa viestimällä tarkemmin niiden päämääristä ja roolista kasvun hallitsemisessa. Laveampi ja syvempi kumppanuus, ja erilaiset uudet, muun kuin kovien sopimusten ympärille kietoutuvat toimintamallit tukisivat tätä tavoitetta. Tällöin sopimukset olisivat yksi rajattu, joskin tärkeä, ohjauskeino laveamman kumppanuuden työkalupakissa. Kumppanuudessa tulee antaa entistä vahvemmin tilaa alueiden ominaispiirteiden huomioimiselle niin suorissa keskusteluissa, kuin myös esimerkiksi mahdollisten kaupunkienvälisten teemaverkostojen muodossa. Myös erilaisia kilpailullisia elementtejä voidaan kehittää kumppanuuden puitteissa.

Uusi kumppanuuspolitiikka voisi siis tarkoittaa jossain määrin sopimusperustaisuuden käsitteen lieventämistä. Tällä tarkoitetaan sitä, että puheessa ei voimallisesti korosteta sopimusten keskeisyyttä, eli aluekehittämisen ei viestitä perustuvan voimallisesti juuri sopimiseen. Aluekehittämisen peruseriaatteen eivät tästä käytännössä juuri muuttuisi, sillä nykymalli ei varsinaisesti nytkään perustu konkreettiseen sopimiseen kuin vain paikoin. Sopimuksenkaltaisuudesta ja laveasta sopimuksellisuudesta on helpompaa ja selkeämpää puhua kumppanuustermiä käyttäen. Syvällisemmät aluekehittämiskeskustelut, teemaverkostot, alueiden välinen yhteistyö ja pienemmät, kenties kilpailulliset rahoitusmuodot voisivat paikata yhteistyön tarvetta ilman pelkoa ajautumisesta sopimusviidakkoon.

Vaikka sopimuksellisuus katsotaan hyväksi ja tulokselliseksi alueiden kehittämisen tavaksi, järjestelmää tulee kehittää ymmärtäen, ettei sopiminen nykymuodossaan ole järin kevyt toimintatapa. Eri alueiden ominaispiirteitä ja erityiskysymyksiä tuleekin voida käsitellä erilaisin toimenpitein. Toisaalla tarkat sopimukset ja raskaammat menettelyt ovat tarpeen, kun taas toisaalla laveampi tiedonvaihto ja asteittain syvenevä kumppanuus varmistavat laveamman yhteistyötarpeen toteutumisen.

6 Johtopäätökset ja suositukset

Tämän selvityksen johtopäätöksenä huomataan, kuinka laveamman kumppanuuden ja alueellisesti kohdennettujen sopimusten katsotaan olevan keskeinen ja toimiva tapa kehittää tulevaisuuden Suomea. Selvityksen perusteella kumppanuuden ja sopimuksellisuuden katsotaan eri alueilla ja kaupungeissa olevan toimiva ja ratkaisukeskeinen tapa puuttua eri alueiden haasteisiin, ratkoa kaupungistumiseen liittyviä seututasoisia ongelmia, ja puuttua alueelliseen rakennemuutokseen. Valtion näkökulmasta sopiminen on paitsi tehokas ohjauskeino, myös merkityksellinen aidon yhteistyön ja yhteisymmärryksen kanava. Tasaveroinen kumppanuus saa varsin jakamattoman tuen myös alueilta ja kaupungeista. Sopimusperusteisuuden katsotaan olevan toimiva tapa myöskin kohdata ajassa kehittyviä ilmiöitä ja globaaleja, kestävyyskriisin kaltaisia poikkileikkaavia trendejä.

Yleisestä positiivisesta katsantokannasta huolimatta kumppanuuteen ja sopimiseen liittyy myös paljon erilaisia kehittämiskohtia. Sopimisen prosessien katsotaan olevan jossain määrin epäselviä, vaikka niiden peruseriaatteet ja pyrkimykset tunnistetaankin hyvin. Sopimusneuvottelut koetaan raskaiksi, ja niihin liitetään eri vastaajien toimesta erilaisia pienempiä kehitystarpeita myös esimerkiksi liittyen eri toimijoiden rooleihin, vastuihin ja valtion osallistumiseen. Toisaalta olemassa oleville sopimuksille kaivattaisiin työrauhaa ja erilaisia kehittämistoimia ilman suuria mullistuksia, sillä nykymallit koetaan kuitenkin pääpiirteiltään varsin toimiviksi ja tuloksellisiksi.

Laajempi haaste liittyy sopimusten alueellisen kohdentamiseen ja näin ollen sopimuksellisuuden legitimitettiin. MAL- ja ekosysteemisopimukset ovat muodostuneet sopimuksellista järjestelmää määrittäviksi vertailupisteiksi. Niiden teemat ja kasvuun liittyvät painotukset, niihin liittyvä rahoitus, sekä voimallisesti myös niihin kaupunkien toimesta liitetyt mielikuvat eräänlaisina kasvusopimuksina ovat luoneet tilanteen, jossa sopimusten ulkopuolelle jäävissä kaupungeissa koetaan osattomuutta ja epätasa-arvon kokemuksia. Etenkin MAL-sopimusten osalta viestintä niiden päämääristä ja valikoinnin tarkoituksista tarvitsee kiteytystä, ja kaipaa rinnalleen muun keinovalikoiman vastaavaa ”brändäämistä”.

Sopimukset voidaan mieltää laajemman kumppanuustoiminnan tarkempina kohdentamisvälineinä. Sopimuksellisen järjestelmän perustavanlaatuisena haasteena siis on, kuinka rajatut sopimukset ja sopimusperustaisuuden tai sopimuskeskeisyyden periaatteet ovat alkaneet määrittää myös muuta kumppanuutta. Osin kyse on muotoaan hakevan toimintamallin synnyttämisestä tulkinnoista. Sopimuksellisuutta tai sopimusperustaisuutta on

kenties ajateltu jonkinlaisena laveamman ja abstraktimman kumppanuuspolitiikan konkreettisempänä kehitysmuotona, ei niinkään yhtenä kumppanuustoiminnan keinona muiden joukossa. Sopimusperustaisuudella onkin tarkoitettu tarkkarajaisten sopimusten lisäksi myös laveampaa yhteisen tahtotilan muodostamisen sekä aiesopimusten tapaista toimintamallia, jossa sopiminen on periaatteellisempaa ja ajassa elävää. Kuitenkin sopimusperustaisuus on alueilla ymmärretty toisinaan siten, että itse sopiminen ja konkreettiset, rahoitusta sisältävät sopimukset muodostaisivat aluekehittämisen ytimen. Tällöin huomataan, kuinka MAL- ja ekosysteemisopimusten ulkopuolelle jääminen on voitu tulkita jopa aluekehittämistoimien ulkopuolelle jäämisenä, tai muuna osattomuutena.

Erillisten sopimusten osalta tulee siis paremmin viestiä, mikä on niiden tarkoitus, miksi niitä laaditaan juuri valikoitujen kaupunkien tai seutujen kanssa, ja mikä on niiden tulevaisuus. Lisäksi tulee viestiä suoraan mikä on niiden rooli osana koko kumppanuuspolitiikan keinovalikoimaa. Sopimista on kuitenkin syytä edelleen hyödyntää myös uusissa, tarkoin harkituissa tilanteissa. Sopimisen tulee siis olla hyödyllinen väline, eikä itseisarvo aluekehittämisessä. Vaihtoehtoisesti tulee tarkemmin määrittää, mitkä ovat sopimusten laajentamiset periaatteet. Laveampaa valtion ja alueiden kumppanuutta voidaan kehittää monin tavoin. Keskeistä on aluekehittämiskeskustelujen ja yleisen kumppanuuden syventäminen kaikkien alueiden kanssa. Kumppanuustoiminnan kehittämisen keskeisenä tarkoituksena on selventää ja yhdenmukaistaa alueiden kehittämisen kehystä ja välttää sekä sopimusviidakkoihin päätyminen että väistää muita raskaita menettelyjä, mutta tarjota aidosti vaikuttavia välineitä aluekehittämiseen.

Tämä havainto puoltaa näkemystä kumppanuudesta ja yleisemmästä yhteistoiminnasta aluekehittämisen ytimenä tiukkojen sopimusten sijaan. Sopimukset nähdään oleellisina keinoina päättää merkittävistä kasvuun ja sen hallintaan liittyvistä kysymyksistä ja luoda raameja esimerkiksi seutujen tai innovaatioympäristöjen kehittämiseen. Pelkät sopimukset eivät kuitenkaan itsensä pidä sisällään yhteisymmärrykseen pääsyä ja yhteisten näkemysten rakentamista, intressien löytämistä tai eroavaisuuksien sietämistä, vaan edellyttävät aina ahkeraa pohjatyötä ja yhteistoimintaa. Näin ollen laajempi ja syvempi kumppanuus on aluekehittämisen kannalta väistämättäkin oleellinen kehitysväylä.

6.1 Suositukset

6.1.1 Yleiset suositukset

Suositus 1. Eri ministeriöiden ja valtion virastojen ohjauksen moniäänisyyteen on kiinnitettävä huomiota sopimusperustaisen yhteistyön kehittämisessä ja sopimusneuvotteluissa.

Valtionhallinnon moniäänisyys tunnistetaan lukuisten eri vastaajien mielestä yhdeksi keskeisimmistä haasteista sopimuksellisuuden ja kumppanuuden kehittämisessä ja toteuttamisessa. Toisaalta sopimuksellisuuden nähdään myös tarjoavan jonkinlaisia mahdollisuuksia tämän moniäänisyyden ja ohjauksen ristiriitaisuuksien lievittämiseen. Tässä selvityksessä ei ole tuotettu mainittavia konkreettisia suosituksia siitä, millä tavalla eri ministeriöiden ja sektoreiden yksiäänisyyttä lisättäisiin, tai miten toisaalta ministeriöiden ja ELY-keskusten ohjauksen ristiriitoja hälvennettäisiin. Joka tapauksessa on selvää, että moniäänisyyteen ja ristiriitaiseksi koettuun ohjaukseen on syytä kiinnittää huomiota, esimerkiksi eri sopimusneuvotteluihin valmistautuessa.

Suositus 2. MAL-sopimusten ja ekosysteemisopimusten roolia ja niiden alueellisen kohdentamisen perusteita osana muuta kumppanuuspolitiikkaa tulee terävöittää. Niiden asema aluekehittämisen ja aluesuunnittelun kokonaisuudessa on perusteltava ja siitä on viestittävä selväsanaisesti.

Yksi sopimuksellisuuden legitimitietin haasteista linkittyy vahvasti MAL-sopimusten ja innovaatioekosysteemisopimusten asemaan dominoivina sopimusmalleina, tai jonkinlaisina kasvusopimuksina. Muut kumppanuuden ja sopimuksellisuuden keinot ja päämäärät peittyvät niiden määrävän aseman alle, mikä määrittää erilaisten kaupunkien ja kuntien pyrkimyksiä myös sen kaltaisissa tilanteissa, joissa näiden todelliset tarpeet ovat kenties muun kaltaisissa yhteistyön muodoissa. Sopimusten päämääriä ja niihin liittyviä valikointeja tulee siis perustella selkeämmin, kuin viittaamalla 100 000 asukkaan kriteeriin tai yliopisto- tai yliopistokeskusasemaan. Niiden tarkoitusperistä kaupunkiseutujen kasvun hallinnassa ja innovaatiopolitiikassa pitää siis viestiä tehokkaammin.

Suositus 3. Kommunikaatioon ja vuorovaikutukseen pohjautuvaa kumppanuutta on perusteltua harjoittaa kaikkien alueiden ja kaupunkien kanssa.

Sopimusperustaisuuden legitimitietihuolet eivät poistu vain MAL-sopimusten ja innovaatioekosysteemien roolin selkeyttämisellä. Niiden lisäksi tulee tarjota aitoja ja tuntevia sekä hyväksyttäviä keinoja osallistua kumppanuusperustaiseen aluekehittämiseen. Yksilöityjä ja raskaita sopimuksia ei voida solmia kaikkien kaupunkien ja alueiden kanssa, mutta näille on tarjottava jonkinasteisia syvempään kumppanuuteen tai kevyeen sopimiseen liittyviä välineitä, kuten teemaverkostoja, syvällisempiä aluekehittämiskeskusteluja ja mahdollisuuksien mukaan myös jonkinlaisia muita rahoitusmuotoja.

Myös suuret kaupungit tulee ottaa mukaan laajempaan kumppanuuskeskusteluun valtion keskushallinnon kanssa. Aluekehittämiskeskusteluja, tai vastaavia menettelyjä, voidaan kehittää keskeisinä kumppanuuspolitiikan kärkinä. Niitä voidaan myös kehittää seutukaupunkien ja valtion kumppanuuden tapaan rullaavina menettelyinä, ja niiden koordinoimisissa voidaan hyödyntää erilaisia teema- tai alueperustaisia ryhmittelyjä.

Suositus 4. Erilaisia konkreettisia sopimuksia ja sopimusmalleja tulee jatkossakin tarpeen mukaan kehittää ja hyödyntää.

MAL-sopimusten vahvan brändin lisäksi tulee tehdä selväksi, mitä erilaisia yhteistyön muotoja ja mahdollisuuksia valtion keskushallinnon ja alueiden sekä kaupunkien kumppanuus-yhteistyö voi pitää sisällään. Legitimiteettiä tuetaan tarjoamalla aidosti vaikuttavaa yhteistyötä syventämällä kumppanuutta. Vaikka laveampaa kumppanuuspolitiikkaa ja sen erilaisia muotoja tulee kehittää kaikkien kaupunkien ja alueiden kanssa, myös sopimisen on syytä säilyä aluekehittämisen keinovalikoimassa, mutta sitä tulee käyttää harkiten.

Suositus 5. Eri sopimusten ja yleisen kumppanuuden strategisuutta tulee kehittää.

Vastaajat ovat laajalti huolissaan sopimuksellisuuden kyvystä huomioida esimerkiksi ilmastomuutokseen liittyvää varautumista, ehkäistä aidosti asuinalueiden eriytymistä tai kaupunkirakenteen hajautumista, tai varmistaa innovatiivisuuden kehittyminen muuttuvassa globaalissa kilpailussa ja teknologiaympäristössä. Sopimusten toivottaisiin olevan kevyempiä, joustavampia ja vaikuttavampia, ja ennakoivan ja mukautuvan tulevaan aiempaa paremmin. Pysyville ja pitkäjänteisille sopimuksille on paikkansa, mutta sopimisen ja kumppanuuden tulee kehittyä entistäkin strategisempaan ja ilmiölähtöisempään suuntaan, ja aluekehittämisen kykyä varautua nopeisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin on alati vahvistettava.

Suositus 6. Sopimuksellisuuden käsitteistöä on selvennettävä ja käsitteiden käyttöä on yhdenmukaistettava.

Vaikka sopimuksellisuus nähdään toimivana yhteistyön muotona, sopimuksellisuuteen liittyy epäselvyyttä, mitä tulee eri päämäärien ja laajan keinovalikoiman kokonaisuuteen. MAL- ja ekosysteemisopimukset määrittävät liikaa alue- ja kaupunkikehityksen raameja, ja niistä on muodostunut referenssi muille alueille ja kaupungeille näiden oman edunvalvontatyön keskiöön. Aluekehittämisessä tuleekin jossain määrin tehdä pesäeroa sopimuksellisuuden, ja laajemman kumppanuuden välille. Esimerkiksi on vältettävä puhumasta sopimusperustaisesta aluekehittämisestä silloin kun sopimukset eivät muodosta aluekehittämisen ydintä.

6.1.2 Tarkemmat suositukset

Suositus 7. Nykyiset sopimusmuodot tulee säilyttää ennallaan. Niiden prosesseja ja vaikuttavuutta kehitetään tuomatta niihin uusia teemakokonaisuuksia tai muita sisältöjä.

Tässä selvityksessä on huomattu, kuinka sopimusperustaiseen yhteistyöhön alue- ja kaupunkikehittämisessä liittyy erilaisia kehittämistarpeita, ja eri päämääriä voi olla syytä selkeyttää järjestelmän ymmärrettävyyden ja legitimitetin turvaamiseksi. Toisaalta nykyiset sopimusmallit, kuten MAL-sopimukset ja ekosysteemisopimukset, nähdään oleellisina ja kehittämisen arvoisina, tärkeinä kokonaisuuksina. Niiden merkitys on oleellinen täyttämässä sitä tehtävää, mikä niille on kaupunki- ja innovaatiopolitiikan välineinä annetukin. Samoin aluekehittämiskeskustelut mainitaan oleellisina ja tärkeinä kumppanuuden muotoina. Sopimuksellisuutta halutaan myös syventää ja laventaa uusiin teemoihin, mutta ei olemassa olevien sopimusten kautta.

Suositus 8. Sekä MAL- että ekosysteemisopimusten toimeenpanon ja sopimuskäytäntöjen hallinnollista taakkaa tulee vähentää.

Sekä MAL-sopimusten että etenkin ekosysteemisopimusten osalta nousee esiin huolia tai epäselvyyttä niihin liittyvissä menettelyissä ja prosesseissa. Monet vastaajat katsovat, että sopimusmenettelyt ja esimerkiksi sopimusten hallinnointi ovat liian raskaita suhteessa niiden painoarvoon ja päätettäviin asioihin. Sopimukset ja niihin liittyvät prosessit hakevat vielä muotoaan, ja sopimusten yleiset päämäärät koetaan kuitenkin suhteellisen selkeiksi.

Suositus 9. MAL-sopimusten rinnalla tai niistä erillään tulee kehittää laajempaa metropolipolitiikkaa ja sen välineistöä.

MAL-sopimusten arvioidaan täyttävän kohtuullisen hyvin sen tehtävän, joka niille on määritetty seututasoisen suunnittelun ja päätöksenteon välineinä. Tulee kuitenkin huomata, että samalla kun MAL-sopimukset paikkaavat koettua aukkoa muussa kaupunkipolitiikassa, niiden rooli on varsin tekninen ja rajattu. MAL-sopimukset ovat oleellinen väline, mutta ne eivät ole valtion ja kaupunkiseutujen yhteistyön päätepiste, eikä niiden puitteissa voida tai ole syytä avata kaikkia kaupunkien kasvuun, kilpailukykyyn tai edes seututasoisen suunnitteluun liittyviä kysymyksiä.

Suositus 10. Erilaiset kasvun ja kestävyden kannalta oleelliset seikat, joita ei voida sopimusten piirissä kattaa, tulee erityisesti huomioida muiden kumppanuusvälineiden kautta.

Etenkin MAL-sopimusten osalta, mutta myös laajemmin alue- ja kaupunkikehittämiseen liittyen ollaan laajasti huolissaan erilaisten nk. pehmeiden tekijöiden, kuten asumisen ja ympäristön laadun, eriytymisen ehkäisyn sekä ympäristökysymysten jäämisestä kasvun ja liikenneinfrastruktuurin kysymysten jalkoihin. Sopimista ja aluekehittämistä haluttaisiin yleisemminkin kehittää moniäänisempään ja joustavampaan suuntaan, mutta pehmeiden tekijöiden esiin nouseminen halutaan aivan erityisesti turvata. Samoin näihin teemoihin liittyyvää toteutuksen seuranta ja vaikutustenarviointia haluttaisiin kehittää, mutta

kunnissa ei olla toistaiseksi keksitty sitä varten vaikuttavia keinoja. Mikäli nk. pehmeitä teemoja ei ole tarpeen täysimääräisesti liittää varsin teknisluontoiisiin sopimuksiin, niitä tulee erityisen painokkaasti käsitellä muun kumppanuuspolitiikan keinoin.

Verkkajulkaisu
ISBN 978-952-327-802-8
ISSN 1797-3562

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi