

MAL-YHTEISTYÖN JA HALLINNON KEHITTÄMISEN TULEVAISUUSKUVAT

Skenaariotyöpaja

11.3.2015 klo 12.00-16.00

Kuntaliitto, Kuntatalo B 4.15



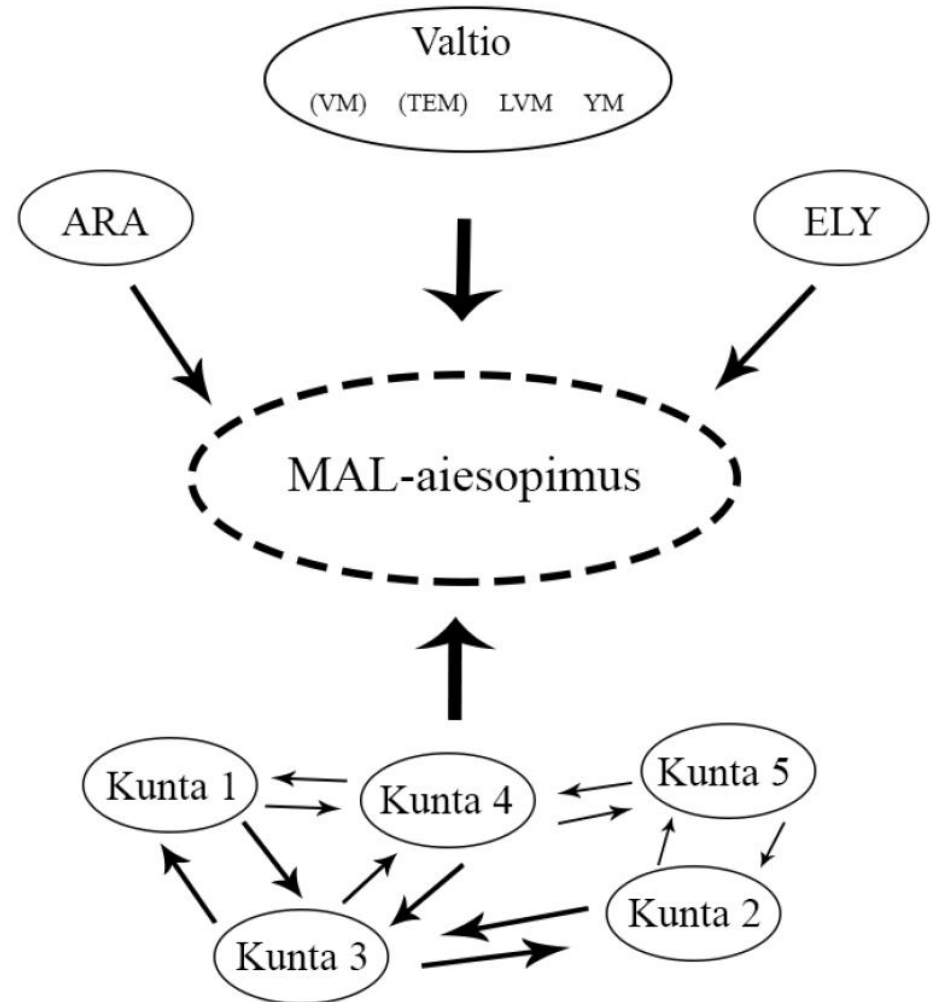
Lähtökohtia suurten kaupunkiseutujen MAL(PE)-yhteistyön taustalla

- Näkemys suurista kaupunkiseuduista Suomen **taloudellisen kilpailukyvyn moottoreina** globaalissa kilpailussa investoinneista -> **Kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun tukeminen** niiden kilpailukyvyn edistämiseksi, missä olennaisena tekijänä on **toimiva yhdyskuntarakenne**.
- Näkemys kaupunkiseutujen **kuntarajat ylittävästä seutuistumiskehityksestä** työ- ja asiointimatkojen sekä asunto-, kaupan ja toimitilamarkkinoiden osalta -> **Seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantaminen** maankäyttöä, asumista ja liikennettä yhteensovittamalla.
- Näkemys kaupunkiseutujen **kuntien taipumuksesta sortua keskinäiseen nollasummapeliin asukkaista ja investoinneista** seudullisen strategisuuden kustannuksella -> **Valtion suora väliintulo kuntatasolle**, jossa sen omat seudulle kohdennettavat investoinnit MAL-sektoreilla (erit. liikennehankkeissa) pyritään ehdollistamaan seudun kuntien yhteisille strategisille linjauksille. Tämän ehdollistamisen muodoksi on kehitetty **MAL(PE)-aiesopimus**.

Hallinnollisia haasteita: institutionaalinen epäselvyys (1)

MAL(PE)-aiesopimusmenettelyn taustalla on suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteiden toimivuuden strateginen edistäminen niiden globaalin kilpailukyvyn parantamiseksi. **Institutionaalista epäselvyyttä** (Hajer) tässä aiheuttavat erityisesti seuraavat seikat:

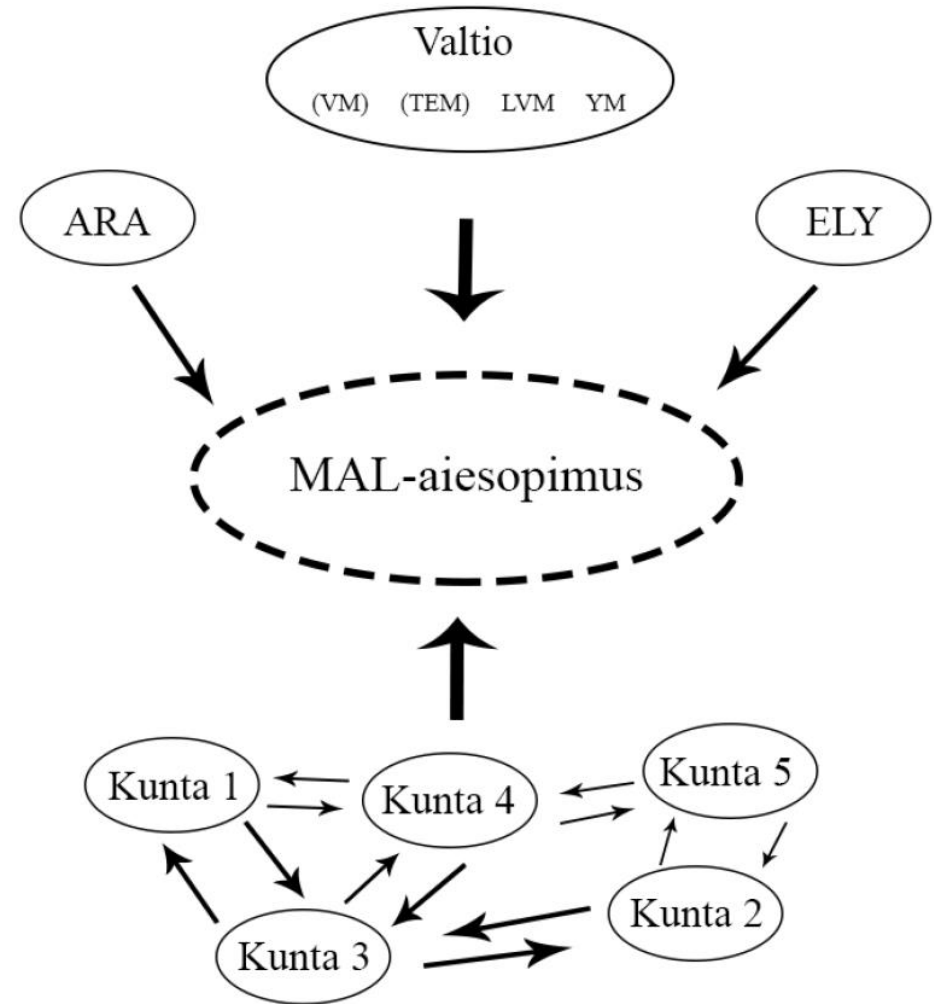
1. Kaupunkiseudut eivät ole institutionalisoituja poliittisia toimijoita, vaan **valtion ja kunnan institutionaalisten tasojen välissä**, jolloin se, jonka toimintaa on tarkoitus edistää, ei itse ole institutionalisoitu poliittinen toimija.
2. Kaupunkiseutujen kilpailukykyä ei voida edistää vain valtion ja kuntien (julkisen sektorin) omin toimin vaan tarvitaan **yksityisen sektorin toimijoiden** (jotka usein ovat globaaleja toimijoita) **investointeja**.



Tuominen 2015

Hallinnollisia haasteita: institutionaalinen epäselvyys (2)

3. Tässä julkis-yksityisessä seudullisen kilpailukyvyn edistämässä syntyy **'uusia politiikan tiloja'**, jotka eivät istu perinteisiin julkishallinnon mekanismeihin, joihin julkisen vallankäytön legitimaatio nojautuu. Siten näissä uusissa politiikan tiloissa käytetään valtaa, jonka **legitimaatio on epäselvä**.
4. Maankäytön, asumisen ja liikenteen integroinnissa **joudutaan ylittämään sektorikohtaisia juridis-hallinnollisia ja asiantuntijuuden raja-aitoja** sekä valtion että kuntien tasolla.



Tuominen 2015

'Grand challenges'

- Segregaation voimistuminen
- Lisääntyvä maahanmuutto ja monikulttuuristuminen
- Ikääntyminen
- Julkisen talouden liikkumavaran supistuminen (kestävyysvaje)
- Kuntien taloudellinen erilaistuminen
- Alueellisen polarisaation kiihtyminen
- Työvoiman liikkuvuuden kiihtyminen
- Markkinoiden kansainvälistymisen voimistuminen
- Sähköisten palveluiden ja osallistumismuotojen kehittyminen
- Palvelutuotannon monimuotoistuminen (ml. kysyntälähtöisyys ja 'coproduction') ja laaja-alaistuminen
- Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ja ao. kansainvälisten sitoumusten kiristymisen
- Kaupunkiseutujen erilaistuminen osaamiskeskittymänä (mm. yliopistojen profiloituminen)

-> **Fiksu kasvu, strateginen adaptiivisuus ja resurssivastuullisuus**

Työpajan tehtävä

- Luodata MAL(PE)-yhteistyön kehittämismahdollisuuksia kaupunkiseutujen hallintoa uudistamalla **pitemmällä aikavälillä** ('grand challenges')
- Arvioida tähän liittyen kolmea eri hallintoskenaariota:
 - Metropolimalli
 - Seutukaupunkimalli
 - Kuntayhteistyömalli

-> **Miten eri hallintojärjestelyillä voidaan tukea kaupunkiseutujen fiksua kasvua, strategista adaptiivisuutta ja vastuullisuutta resurssien käytössä?**

MAL-YHTEISTYÖN JA HALLINNON KEHITTÄMISEN TULEVAISUUSKUVAT

Skenaariotyöpajan ohjelma 11.3

- 12.00 **Avaus ja työpajan tavoitteet**
Raine Mäntysalo, Aalto-yliopisto
- 12.15 **MALPE-yhteistyön tulevaisuuden kehittämistarpeet**
*Olli Alho, neuvotteleva virkamies TEM, MAL-
aiesopimusten valtio-osapuolen valmistelutyöryhmä*
- 12.30 **Tulevaisuuden kuntarakenne ja seudulliset
instituutiot MALPE-yhteistyön mahdollistajina**
Arto Koski, erityisasiantuntija, Kuntaliitto
- 12.45 **Kohti rationaalista yhdyskuntasuunnittelua ?**
*Jarmo Vakkuri, professori, Johtamiskorkeakoulu, Tay
Ilari Karppi, professori, Johtamiskorkeakoulu, Tay*
- 13.15 **Kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun
kehitysnäkymiä kansainvälisessä perspektiivissä**
Vesa Kanninen, tutkija, YTK, Aalto
- 13.30 **Keskustelu**
- 13.45 **Kahvit**

Työskentelyosio

Miten eri hallintojärjestelyillä voidaan tukea kaupunkiseutujen fiksua kasvua, strategista adaptiivisuutta ja vastuullisuutta resurssien käytössä?

14.00 **Ohjeistus** (*Raine Mäntysalo, Aalto-yliopisto*)

Käsiteltävät teemat

Teema 1. Metropolimalli (*Ilari Karppi, Johtamiskorkeakoulu, Tay*)

Teema 2. Seutukaupunkimalli (*Vesa Kanninen, tutkija, YTK, Aalto*)

Teema 3. Kuntayhteistyömalli (*Pasi-Heikki Rannisto, Synergos, TaY*)

15.10 **Yhteenvetokeskustelu**

16.00 **Tilaisuus päättyy**



TAMPEREEN
YLIOPISTO

JOHTAMISKORKEAKOULU



Työskentelyosio: Miten eri hallintojärjestelyillä voidaan tukea kaupunkiseutujen fiksumaa kasvua, strategista adaptiivisuutta ja vastuullisuutta resurssien käytössä?

	Fiksu kasvu	Strateginen adaptiivisuus	Resurssi-vastuullisuus
Metropolimalli			
Seutukaupunki-malli			
Kuntayhteistyö-malli			

KAUPUNKISEUDUN TULEVAISUUDEN HALLINTOMALLIN VAIHTOEHDOT

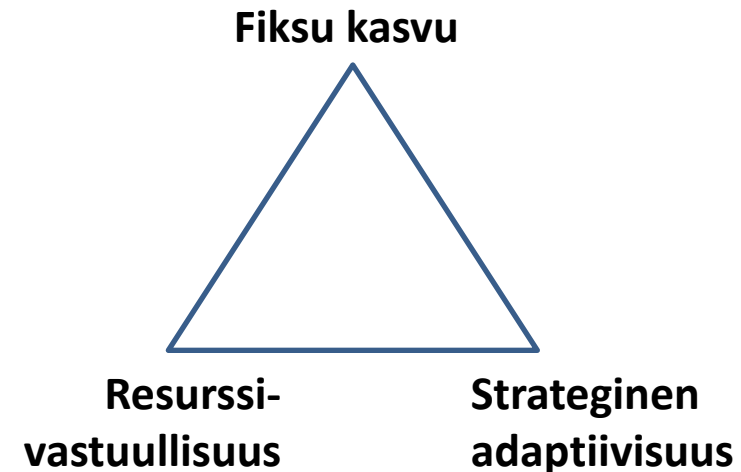
- **Metropolimalli:** *Kaksitasoinen hallinto, jossa metropolitaso* vastaisi mm. maankäyttöpöliitikasta, liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja toisen asteen koulutuksesta. Metropolin sisällä olisi useita **palvelukuntia**, joiden vastuulla olisi päivähoito, peruskoulu, liikunta ja kulttuuri. Molemmille valittaisiin vaaleilla valtuusto, mutta verotusoikeus olisi metropolilla.
- **Seutukaupunkimalli:** *Yksitasoinen hallinto* koko kaupunkiseudun kattavan kunnan muodossa. (Edellyttää kuntaliitoksia). Osallisuutta vahvistettaisiin kunnanosavaltuustoilla.
- **Kuntayhteistyömalli:** Vapaaehtoinen kuntayhteistyö ja sopimuspolitiikka kuntien ja valtion välillä, yksityinen ja kolmas sektori vahvemmin mukaan (investoijat ja toteuttajat mukaan, legitimaation vahvistaminen).

	Fiksu kasvu	Strateginen adaptiivisuus	Resurssi-vastuullisuus
Metropolimalli			
Seutukaupunkimalli			
Kuntayhteistyömalli			

KESTÄVÄN MAL(PE)-TYÖN PERIAATTEET

- **Fiksu kasvu:** Kaupunkiseudun kasvun ohjaaminen perustuu seudulliseen strategisuuteen, jolla edistetään yhdyskuntarakenteen toimivuutta: tiivistetään nykyistä yhdyskuntarakennetta ja ohjataan kasvua joukkoliikennekäytävien varrelle, tuetaan palvelurakenteita ja hallitaan niihin liittyviä investointitarpeita ja –riskejä.
- **Strateginen adaptiivisuus:** Kaupunkiseudun strateginen toiminta yhdistää eri kehitysvaihtoehtojen ennakointia ja visionäärisyyttä niin, että se kykenee reagoimaan tulevaisuuden muutosvoimiin ja hyödyntämään niitä tavoitteisesti yhdyskunta- ja elinkeinorakenteellisia vahvuuksiaan jalostaen.
- **Resurssivastuullisuus:** Kaupunkiseudun julkisia palveluja kehitetään koordinoitusti julkistaloudellista kestävyyttä edistäen ja päällekkäisyyksiä välttäen; elinkeinoelämän edellytyksiä kehitetään seudun sisäistä haitallista kilpailua välttäen; seudullista osaamista tuetaan.

	Fiksu kasvu	Strateginen adaptiivisuus	Resurssivastuullisuus
Metropoli-malli			
Seutu-kaupunki-malli			
Kunta-yhteistyömalli			



Työryhmä 1. Metropolimalli

(vetäjänä *Ilari Karppi*)

	Vahvuudet	Heikkoudet
Fiksu kasvu		
Strateginen adaptiivisuus		
Resurssi-vastuullisuus		

Työryhmä 2. Seutukaupunkimalli (vetäjänä *Vesa Kanninen*)

	Vahvuudet	Heikkoudet
Fiksu kasvu		
Strateginen adaptiivisuus		
Resurssi- vastuullisuus		

Työryhmä 1. Kuntayhteistyömalli

(vetäjänä *Pasi-Heikki Rannisto*)

	Vahvuudet	Heikkoudet
Fiksu kasvu		
Strateginen adaptiivisuus		
Resurssi-vastuullisuus		

Ryhmäjako

<p>RYHMÄ 1. (tila C 3.52) METROPOLIMALLI <i>Ryhmän vetäjä</i> <i>Ilari Karppi</i> <i>Kirjaaja Iina Sankala</i></p>	<p>RYHMÄ 2. (tila C 3.53) SEUTUKAUPUNKIMALLI <i>Ryhmän vetäjä</i> <i>Vesa Kanninen</i> <i>Kirjaaja Sari Puustinen</i></p>	<p>RYHMÄ 3. (tila C 3.54) KUNTAYHTEISTYÖMALLI <i>Ryhmän vetäjä</i> <i>Pasi-Heikki Rannisto</i> <i>Kirjaaja Ilona Akkila</i></p>
<p>Alho, Olli Herneoja, Anne Immonen, Mari Laavi, Elina Lammassaari, Jussi Lindén, Jarmo Mattila, Hanna Nurminen, Päivi Puntanen, Sini Virtanen, Jarkko</p>	<p>Hintsanen, Timo Jokinen, Olli Korkiakoski, Pauli Koski, Arto Kurunmäki, Kimmo Lempiäinen, Henna Leskinen, Anne Mäkelä, Kaisa Mäntymäki Sami Rimpiläinen, Anni Vauramo, Saara</p>	<p>Heimo, Jarmo Hytönen, Jonne Kujala, Marketta Kukkonen, Marja Myllärniemi, Katariina Rissanen, Ruut-Maaria Ryöti, Miliza Vakkuri, Jarmo Vikman-Kanerva, Merja Vilkuna, Johanna</p>

Työryhmien tuotokset

Metropolimalli

	Vahvuudet	Heikkoudet
Mallista yleensä	<p>vapaaehtoinenkin yhteistyö tarvitsee rakenteen</p> <p>joissain asioissa metropolitaso riittävän iso (strategiset linjaukset)</p>	<p>mallia on haluttava, pakko ei toimi (taloudellinen kannustin)</p> <p>joissain asioissa metropolitaso liian iso (paikallinen ketteryys)</p>
Fiksu kasvu	<ul style="list-style-type: none">- metropolitaso tarjoaa ison kehityskuvan: isolla tasolla näkemistä, priorisoinnin, resurssien ja kasvun suuntaaminen- strateginen päätösvalta (infra, asuminen)- metropolialue riittävän suuri kasvun ohjaamiseen, esim. kasvukäytäväajattelu	<ul style="list-style-type: none">- väistämättömät rajapinnat metropolin ja kuntien välillä uhkaavat synnyttää hallinnollista rasitetta- intressiristiriidat kaupunkien ja maaseutumaisten reuna-alueiden välillä- yhteisen intressin kypsyminen vaatii pitkän aikajänteen: siirtymä mallin sisältämään ”ison kuvan” näkemiseen vasta sukupolven jälkeen- joissain asioissa johtaminen siirtyy ”liian korkealle”, etääntyy ihmisistä

Metropolimalli

	Vahvuudet	Heikkoudet
Strateginen adaptiivisuus	<ul style="list-style-type: none">- keskinäisen kilpailun poistuminen synnyttäisi avoimuutta (kun asioita nostettu m-tasolle)- politiikan kylälähtöisyys poistuu, kun koko alueen kannatus tärkeämpää poliitikoille- tuo läpinäkyvyyttä päätöksentekoon	<ul style="list-style-type: none">- ison kuvan kääntöpuoli: ei sovittaudu helposti eri toimijoiden maailmaan- onko kykyä riittävään ketteryyteen?- hallinnollinen taakka (ks. edellä: jako metropoli- ja kunta-asioihin)
Resurssi-vastuullisuus	<ul style="list-style-type: none">- Kuntien kilpailu & osaoptimointi vähenee, kun esim. verotus metropolitasolle- 1 valtuusto on helpompi kuin 14 valtuustoa, monikerroksinen hallinto tulee kalliiksi- liikenne, -energia- ja jäteasioille riittävän suuri taso	<ul style="list-style-type: none">- Yhden mallin toimivuus heterogeenisellä alueella kyseenalainen: metropolialue pitää sisällään hyvin erilaisia alueita (tiivit ytimet, hajanaiset reunat)→ intressien erilaisuudesta ei päästä eroon

Seutukaupunkimalli

	Vahvuudet	Heikkoudet
Mallista yleensä	<ul style="list-style-type: none">- Rajoittuminen ydinkaupunkiseutuun, myös osakuntaliitoksia- Strategisen johtamisen ja MAL-suunnittelun helpottuminen- Elinkeinonäkökulman vahvistuminen	<ul style="list-style-type: none">- Liian laajana huono- Mikä kaupungin-osavaltuustojen rooli, demokratianäkemys?- Eri sektoreiden yhteistyön turvaaminen?- Seudullinen/paikallinen identiteetti?
Fiksu kasvu	<ul style="list-style-type: none">- Pitempi aikaperspektiivi (pienissä kunnissa lyhyt)- Iso kunta voi päättää esim. toimintojen sijoituksista järkevämmiin ja koko kunnan kannalta- Riittävän vahva neuvottelukumppani yrityksille- Maapolitiikan yhdenmukaistaminen- Liikennejärjestelmäsuunnittelu (esim. liityntäpysäköinti)	<ul style="list-style-type: none">- Ei vielä takaa visionäarisyyden kasvua seudulla

Seutukaupunkimalli

	Vahvuudet	Heikkoudet
Strateginen adaptiivisuus	<ul style="list-style-type: none">- Useita osaamiskärkiä ja laajempi paletti- Enemmän ohjauskeinoja käytössä	
Resurssivastuullisuus	<ul style="list-style-type: none">- Kunnan eri osien strateginen erikoistuminen- Hallittu luopuminen joidenkin osa-alueiden kehittämisestä?	<ul style="list-style-type: none">- Osa-aluevaltuustot heikentäisivät- Vanhojen kuntakeskusten ja kuntien rajoille syntyneiden satelliittitaajamien kohtalo?

Kuntayhteistyömalli

	Vahvuudet	Heikkoudet
Mallista yleensä	<ul style="list-style-type: none">- Legitimiteetti!	<ul style="list-style-type: none">- Osaoptimointi, näköalattomuus
Fiksu kasvu	<ul style="list-style-type: none">- portaittain tekeminen, ei liikaa muutoksia kerralla- korostaa paikallisia intressejä, ei pakottamista- itsenäiset toimijat saattavat sitoutua erilaisiin työkaluihin paremmin?	<ul style="list-style-type: none">- ohjausvaikutus heikko, kunnallispäätöstä ei voi ohittaa (poliittinen sitoutuminen seud. linjauksiin?)- Luottamus suunnitteluun laajemmassa yhteistyökuviossa?- Keskinäinen (epäreilu) kilpailu yksityisen sektorin (mm. kaupan) investoinneista

Kuntayhteistyömalli

	Vahvuudet	Heikkoudet
Strateginen adaptiivisuus	<ul style="list-style-type: none">- Monen pienen toimijan malli joustavampi, riskit jakautuvat useammalle- rakenteilla ei väliä vaan instrumenteilla.- kevyempi byrokratia	<ul style="list-style-type: none">- No pain no gain? Ei saavuteta mitään jos ei tehdä isoja ratkaisuja- Henkilöressurssien riittämättömyys pienissä kunnissa- Strategisuuden moninäkökulmaisuus (retoriikkaan kiinni jäänti, myös näköalattomuus)
Resurssivastuullisuus	<ul style="list-style-type: none">- Kuntien yhteiset verkostot ja kehitysyhtiöt, helpompi yhteistyö yksityisen sektorin kanssa kuin yhdessä isossa kunnassa (byrokratia)?- On pystytty hankkeittain tekemään seudullisia ratkaisuja	<ul style="list-style-type: none">- Päätöksentekomuotona heikko- Energiaa ja resursseja syövä- Päällekkäisiä investointeja

Yhteenvedo

	Vahvuudet	Heikkoudet
Fiksu kasvu	Seutukaupunkimalli, Metropolimalli (strat. päätösvalta, kasvun suuntaaminen, pitempi aikaperspektiivi, maapolitiikan yhdenmukaistaminen) Kuntayhteistyömalli (portaittainen eteneminen)	Kuntayhteistyömalli (osaoptimointi)
Strateginen adaptiivisuus	Seutukaupunkimalli (useita osaamiskärkiä) Kuntayhteistyömalli (pienten kuntien suurempi joustavuus)	Metropolimalli (ketteryyden puute ja hallinnon taakka) Kuntayhteistyömalli (resurssien puute ja näköalattomuus)
Resurssivastuullisuus	Seutukaupunkimalli (kunnan eri osien strat. erikoistuminen)	Kuntayhteistyömalli (päällekkäiset investoinnit ja tehottomuus resurssien käytössä) Metropolimalli (hallinnollinen rajankäynti eri tasoilla)

Johtopäätöksiä

- **Seutukaupunkimalli** nousee esiin muita enemmän myönteisiä piirteitä sisältävänä fiksun kasvun, strategisen adaptiivisuuden ja resurssivastuullisuuden kannalta.
- Toisaalta työpajassa korostettiin:
 - **seudullisuuteen kypsymisen hitautta** (vapaaehtoisuuden kautta, seudullisen identiteetin kehkeytyminen)
 - eri kaupunkiseutujen ongelmien erilaisuutta (esim. Hgin seudun asuntomarkkinat, Oulun seudun hajautunut ys-rakenne) -> **Voiko sama hallintomalli toimia kaikilla suurilla kaupunkiseuduilla?**