Seutukaupunkien selvityshenkilön raportin johdanto, johtopäätökset ja yhteenveto 9.10.2017

Esipuhe

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt huomiota seutukaupunkien elinvoimaisuuteen ja taloudelliseen pärjäämiseen. Alueellistamisen koordinaatioryhmän 24.2.2017 kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläiselle luovutetussa selvityksessä on puolestaan tehty havainto, että erityisesti maakuntien toiseksi suurimpiin kuntiin on kohdistunut suhteellisesti tarkasteltuna suuri osuus valtion työpaikoissa 2010-luvulla tapahtuneista vähennyksistä. Muun muassa näistä syistä kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen, ympäristöministeri Kimmo Tiilikainen ja elinkeinoministeri Mika Lintilä kutsuivat minut selvityshenkilöksi selvittämään laajemmasta näkökulmasta seutukaupunkien taloudellista elinvoimaisuutta ja sitä, miten seutukaupungit pääsisivät nykyistä paremmin osaksi talouskasvua.

Selvityksessä on tarkasteltu seutukaupunkien kehitystä 2010 –luvulla eri muuttujien kautta sisältäen muuttujia muun muassa väestöön, työllisyyteen, yrityskantaan, talouteen, koulutukseen, muutosjoustavuuteen, asumiseen ja hyvinvointiin liittyen.

Selvityksen laajempaan aineistoon on valittu seutukaupunkeja, jotka ovat maakuntiensa ”kakkoskaupunkeja” sekä palvelujen ja elinkeinojen sijaintipaikkoja. Lähtökohtana valinnalle ovat olleet muun muassa kuntien ja Suomen Kuntaliiton muodostama seutukaupunkiverkosto sekä työ- ja elinkeinoministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön tilauksesta Suomen ympäristökeskuksessa laadittu kaupunki ja maaseutu -alueluokitus.

Tarkempaan tarkasteluun on valittu 14 seutukaupunkia. Näiden kaupunkien kautta luodaan tarkempi kuva seutukaupunkien kehityksestä 2010 luvulla sekä peilataan kehitystä ja vaikutuksia alueiden talouksille. Tilastojen saatavuuden takia osa tilastoista on koottu ennen 2010-lukua. Ajallista ulottuvuutta on laajennettu joidenkin muuttujien osalta myös siksi yli 2010-luvun, että on haluttu keskittyä ilmiöihin kokonaisuutena enemmin kuin tarkastella pelkästään rajatun ajanjakson tapahtumia.

Selvityksen tarkempaan tarkasteluun on nostettu seuraavat kaupungit: Forssa, Iisalmi, Imatra, Kemi, Kurikka, Lieksa, Loimaa, Loviisa, Rauma, Salo, Savonlinna, Uusikaupunki, Ylivieska ja Äänekoski. Laajemmassa taustamateriaali tarkastelussa ovat olleet edellä mainittujen lisäksi Akaa, Hamina, Heinola, Jämsä, Kauhava, Kotka, Kuusamo, Lohja, Orimattila, Parainen, Pieksämäki, Pietarsaari, Raahe, Raasepori, Sastamala, Tornio, Valkeakoski, Varkaus ja Ylivieska.

Olen vieraillut selvitykseni aikana näissä 14 kaupungissa, joissa olen tavannut kaupungin johtoa. Käyntien aikana olen saanut arvokasta tietoa sekä näkemyksiä työni tueksi. Jokainen seutukaupunki on erilainen ja jokaisella seutukaupungilla on omat vahvuutensa sekä omat haasteensa. Nämä käynnit ja keskustelut ovat vahvistaneet omaa käsitystäni siitä, että seutukaupunkien merkittävyys alueensa kasvun ja elinvoiman tekijöinä on merkittävä. Nämä kaupungit tarvitsevat oman tunnustetun asemansa myös kansallisessa kaupunkipolitiikassa, oman seutukaupunkiohjelmansa. Suomi tarvitsee monimuotoista kaupunkipolitiikkaa, jossa seutukaupungit ovat tärkeä osa suurempien kaupunkien rinnalla.

Tätä selvitystä tukemaan on tilattu valtiotieteen tohtori Timo Arolta selvitys seutukaupunkien kasvun osatekijöiden tilastoanalyysi. Tohtori Aron analyysi löytyy valtiovarainministeriön internet-sivuilta xxxxx

Haluan kiittää seutukaupunkeja mielenkiintoisista keskusteluista sekä valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ympäristöministeriön taustatyössä mukana olleita henkilöitä.

xx. 12.10.2017

Antti Rantakokko

Johtopäätökset

Seutukaupungit ovat maakunnan sisällä olevien toiminnallisten alueiden keskuksia ja palvelujen ja teollisuuden keskittymiä. Ne eivät ole maakuntien hallinnollisia, taloudellisia tai kulttuurisia keskittymiä, eivätkä niiden keskittymien välittömässä läheisyydessä. Niiden väkiluku on yleensä suurempi kuin 15 000 asukasta.

Seutukaupungit muodostavat oman kaupunkiverkostonsa. Seutukaupungit ovat teollisen Suomen ydinalueita, joilla on iso merkitys Suomen viennissä. Seutukaupungit ovat myös energia- ja satamakaupunkeja ja monella niistä on laaja pk-sektori.

Ratkaisevaa on, miten turvataan seutukaupunkien elinvoima eli mitä tehdään Suomen teollisen toiminnan ydinalueille, jotka menettävät väestöään, mutta ovat tärkeitä maan kansantaloudelle. Seutukaupunkien osuus BKT:sta on noin 10-15 prosenttia Tilastokeskuksen vuoden 2014 tietojen pohjalta[KP1] arvioituna.
Tällä hetkellä käydään kiivasta keskustelua kaupungeista, kaupungistumisesta ja kaupunkipolitiikasta. Seutukaupungit ovat tärkeä osa tätä keskustelua. Suomessa tarvitaan vahvempaa, mutta samalla monimuotoisempaa kaupunkipolitiikkaa, jossa myös seutukaupungit ovat mukana. Tässä keskustelussa seutukaupunkien tulee olla itse aktiivisia. Osaoptimoinnin sijaan tarvitaan kokonaistarkastelua myös seutukaupunkien näkökulmasta ja sen mukaista ohjelmallista politiikkaa. Tärkeintä on etsiä yhteisiin ongelmiin yhteisiä lääkkeitä ja rakentaa toimivia valtakunnallisia ratkaisuja. Kaupungistumistrendi on tosi asia ja sitä ei muuteta vastakkainasettelulla, vaan meidän tulee hyödyntää sen tuomat mahdollisuudet sekä kaupungeissa että maaseudulla. Tällä yhteistyöllä varmistamme teollisen Suomen olemassaolon sekä sen pärjäämisen myös jatkossa.

Seutukaupungit ovat hyvin erilainen joukko kaupunkeja.
Niillä on hyvin erilaisia kasvun tekijöitä ja samalla niiden mahdollisuudet ja haasteet ovat erilaisia. Seutukaupungit voidaan tämän selvitystyön puitteissa jakaa kolmeen ryhmään: positiivisen rakennemuutoksen ja kasvun kaupungit, keskijoukon kaupungit, jotka kehittyvät tasaisesti sekä haasteellisen tilanteen kaupungit.

Seutukaupungit ovat olleet menettäjiä viime vuosikymmenien rakennemuutoksissa. Erityisesti teollisuuden rakennemuutostilanteissa sekä valtion paikallishallinnon järjestelyissä seutukaupungit ovat menettäneet paljon. Myös maatalouden murros eli tilakoon suureneminen on vaikuttanut seutukaupunkien vaikutusalueen kehitykseen. Seutukaupunkien väestö on vähentynyt ja ikärakenne on valtaosalla paikkakunnista vinoutunut. Muutama seutukaupunki on menettänyt viimeisten vuosikymmenten aikana jopa kolmanneksen väestöstään.

Seutukaupungeilla on pulaa osaavasta, ammattitaitoisesta ja korkean työmotivaation omaavasta työvoimasta rakennetyöttömyydestä huolimatta. Pulaa on erityisesti metallialan osaajista, insinööreistä, rakennusmestareista. Valtion ja kuntayhtymien toiminnan keskittäminen on vaikuttanut seutukaupungin elinvoimaan sekä vetovoimaan, joka heijastuu mm. puolisotyöpaikkojen vähyytenä ja sitä kautta avainhenkilöiden saamisen vaikeutena seutukaupunkien yrityksiin.

Osassa seutukaupungeista talous kasvaa nopeasti. Tämä vaikuttaa positiivisesti myös osaan seutukaupunkeja. Lounaisrannikon positiivinen rakennemuutos (auto-ja meriteollisuus sekä myös elintarvike- ja metsäsektorin uudistuminen) ja biotaloushanke keskisessä Suomessa ovat esimerkkejä positiivisesta kehityksestä. Myös matkailun kasvu ja sen merkittävyyden parempi tiedostaminen luovat uusia menestymisen mahdollisuuksia. Samoin kiertotalouden kehittäminen, automaation ja robotiikan hyödyntäminen sekä digitalisaation mahdollisuudet luo pohjaa tulevaisuudelle.

Seutukaupunkien pk-yrityksillä on pulaa riskirahoituksesta. Aloittavien ja toimintansa alkuvaiheilla olevien yritysten on vaikea saada rahoitusta, koska ei ole riittäviä vakuuksia samaan aikaan tapahtuvan liiketoiminnan tuotekehityksen ja markkinointiponnistelujen sekä toiminnan laajentumista edellyttävän toimintaympäristön kehittämiseen.

Seutukaupunkien kuntatalous on kohtuullisessa kunnossa. Kaupungeissa on tehty toiminnan tehostamista sekä osassa kaupunkeja on toteutettu myös kuntarakenteeseen liittyviä muutoksia. Kasvun ja positiivisen rakennemuutoksen seutukaupungeissa voi olla lähitulevaisuudessa tarve resurssien kokoamiseen ja leveämpien hartioiden tarpeeseen esimerkiksi kuntaliitosten kautta.

Sote-uudistus tuo mukanaan muutoksia seutukaupunkien aluesairaaloiden toimintaan. Aluesairaalat nähdään seutukaupungeissa laajempana työpaikka- sekä vetovoimakysymyksenä. Tulevien maakuntien tuleekin yhteistyössä aluesairaalapaikkakuntien kanssa löytää kokonaisuuden kannalta toiminnallisesti kestävät ratkaisut seutukaupunkien talousalueiden kokonaisvetovoiman kannalta merkittävien sote-palveluiden saavutettavuuteen ja tasoon.

Maakuntauudistukseen liittyvä kasvupalvelu-uudistus ja TE-toimistojen rooli ja merkitys keskusteluttaa seutukaupunkeja positiivisen rakennemuutoksen yhteydessä. Lisäksi huolena on kiinteän yhteyden katkeaminen paikallisiin yrityksiin. Seutukaupunkien näkökulmasta järjestämisvastuuta kasvupalveluissa ei tulisi hajauttaa. Sen sijaan tuottamisvastuuta voidaan

hajauttaa sekä kuntiin, jotka voisivat tuottaa palveluja ilman yhtiöittämistä, että osin yksityisiin yrityksiin, kunhan se tehdään asteittain ja riittävällä aikajänteellä.

Toisen asteen ja ammattikorkeakoulutasoisen koulutuksen merkitys on seutukaupungeille suuri. Koulutusjärjestelmän tulee olla kiinteämpi osa paikallisen työelämän tarpeita. Koulujen tulee tehdä entistä tiiviimpää yhteistyössä seudullisten elinkeinoharjoittajien kanssa. Erityisesti metallialan vetovoiman puute on valtakunnallinen ilmiö. Sen ratkaisemiseksi tarvitaan ratkaisuhakuista yhteistyötä sekä yritysten, opetushallituksen että muiden toimijoiden kanssa.

Seutukaupunkien elinehto on toimivat liikenneyhteydet. Haasteita on sekä valtateiden kunnostamisessa että toimivissa junayhteyksissä. Osassa maata lentoyhteyden säilyttäminen luo elinvoimaa. Myös seutukaupunkien ja seutujen sisäinen liikenne vaatii huomiota ja kehittämistä. Liikenteeseen tarvitaan uusia mobiilisti toimivia ratkaisuja, sillä nykymuotoinen taksilupamenettely on usein liian kallis.

Seutukaupungin menestymisen ja elinvoiman takana on monta tekijää, mutta suuri merkitys on kaupungin omalla toimintatavalla sekä toimintakulttuurilla. Neljäntoista kunnan kierroksen aikana oli havaittavissa hyvinkin erilaisia tekemisen tapoja. Toisissa kaupungeissa oli reipas tekemisen meininki ja hyvä yhteistyönhenki. Toisaalla oli havaittavissa eripuraa ja ahdistusta sekä pelkoa virheiden tekemisestä. Väittäisin, että sallivalla, kokeilevalla ja virheetkin hyväksyvällä, rohkaisevalla kulttuurilla on vaikutusta paikkakunnan vetovoimaan ja menestykseen – hyvä tekemisen meininki välittyy ja viesti kulkee eteenpäin – täällä kannattaa toimia, täällä onnistuu kaikki – tällaisesta hyvän ja reippaan yhteistyön menestyksellisestä toimintatavan omaavista seutukaupungeista voimme lukea valtakunnan uutisista.

x. Ehdotukset

1. **Suomi tarvitsee monimuotoista kaupunkipolitiikkaa.**
   Suurten kaupunkien merkitys talouskasvun ja työllisyyden vetureina on kiistaton. Seutukaupungit ovat teollisen suomen kivijalka ja niiden huomioon ottaminen kaupunkipolitiikassa varmistaa monimuotoisemman ja laajemman kasvun ja elinvoimaisuuden säilymisen Suomessa. Seutukaupunkien olisi voitava yhdessä suurten kaupunkien ja muiden maakuntakeskusten kanssa tehdä temaattista yhteistyötä yritysekosysteemien ja osaamisen kehittämisessä.

2. **Osana monimuotoista kaupunkipolitiikkaa tarvitaan elinvoiman kehittämiseen tähtäävä seutukaupunkiohjelma.**
   Seutukaupunkiohjelma on seutukaupunkien ja valtion välinen yhteistyöohjelma, joka tarkastelee ja ehdottaa toimenpiteitä seutukaupunkien elinvoiman ja erityisyyden huomioon ottamiseksi. Ohjelman keskeinen sisältö on innovaatiokyvykkyyden ja -ympäristöjen rakentaminen osana elinvoimatyötä. Seutukaupungeissa pitää löytää selkeämpi, oma strategisen kehittäjän rooli. Kaupungit voisivat toimia myös erilaisten kokeilujen alustoina. Seutukaupungeilla on myös annettavaa kasvukäytäväkehittämisessä

ja niiden tulisi aktiivisesti hakeutua osaksi kehityskäytävätyötä. Elinvoiman kehittäminen tarvitsee lisäksi koulutuksen, liikkumisen, asuin- ja luontoympäristön laadun liittyviä toimia.

Ohjelma valmistellaan seutukaupunkiverkoston ja valtion eri toimijoiden yhteistyössä ja se hyväksytään valtioneuvostossa.

3. **Aluesairaaloiden toiminta tulee perustua kestäviin ratkaisuihin.**
   Sote –uudistus tuo mukanaan muutoksia aluesairaaloiden toimintaan. Tulevien maakuntien tulee yhteistyössä aluesairaalapaikkakuntien kanssa löytää kokonaisuuden kannalta toiminnallisesti kestävät ratkaisut.

4. **Seutukaupungit tarvitsevat rohkeita panostuksia uudistumiseen.**
   Rakennemuutokset käynnistävät uudistumisen. Seutukaupungeilla on pääasiallinen vastuu omasta uudistumisestaan ja sen eteen on oltava valmiita panostamaan. Seutujen kasvun ja elinvoiman kannalta kuntaliitokset tuovat seutukaupungeille paremmat voimavarat uusiutua, kasvaa ja säilyttää kilpailukyky.

5. **Seutukaupungit tarvitsevat edelleen aktiivista rakennemuutospolitiikkaa.**
   Seutukaupunkien pienet aluetaloudet ovat äkillisten rakennemuutosten tilanteessa erityisen herkkiä. Kaupunkien ensisijaisena tehtävänä on ennakoida rakennemuutoksia kehittämällä riittävän laajapohjaista elinkeinorakennetta. Tästä huolimatta äkillisiltä rakennemuutoksilta ei voida välttyä. Näitä tilanteita varten tulee olla alueen ja valtion väliseen kumppanuuteen perustuvat horisontaalinen toimintatapa ja –resurssit.
6. **Verkostoja on edelleen kehitettävä.**
   Seutukaupungit tarvitsevat monipuolista yhteistyötä toistensa kanssa, oppilaitosten, yritysten, maakunnan ja järjestöjen kanssa. Verkostojen kautta voidaan kehittää seutukaupunkien osaamista ja hyödyntää vahvuuksia. Myös seutukaupunkiverkoston on kirkastettava toimintansa kehittämistä seutukaupunkien kyvykkyyden rakentamiseen edunvalvonnan rinnalla. Verkostojen avulla seutukaupungit rakentavat koko Suomen kasvua.

7. **Seutukaupunkien pitää hyödyntää alihankintaketjujen pidentyminen.**
   Kasvukeskusten pahentuva työvoimapula antaa tilaisuuden seutukaupunkien yrityksille päästä osaksi pidentyviä alihankintaketjuja.

8. **Yritystoiminnan edellytykset on turvattava.**
   Elinkeinorakenteen monipuolisuuden, yrittäjyyden edellytysten ja työvoiman saatavuuden kannalta yritystuet (IP-Suomi), kuljetustuki (IP-Suomi) ja työmatkavähennykset on säilytettävä. Uuden ja nuoren yritystoiminnan rahoitustarvetta olisi voitava lisätä takausinstrumenttien avulla.