

Aluekeskuspolitiikka kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuspolitiikan ytimessä

Tällä kirjoituksella haluan vastata niihin haasteisiin, joita Olli Rosenqvist (2002) nostaa esiin kirjoituksessaan ”Aluekeskuspolitiikka ja muut yhdyntävän maaseutupolitiikan esteet Suomessa” *Terran* numerossa 114: 2.

Vastaukseni näkökulma painottuu tiedon soveltamiseen ja toteutuneisiin käytäntöihin. Esitän omia tulkintojani aluepolitiikan kehittämisestä ja suuntautumisesta viime vuosina. Tässä mielessä vastaus kommentoi ja osittain täydentää Rosenqvistin huomioita aluepolitiikan kehittämisestä. Empiiriset havaintoni ovat kertyneet viime aikoina toimiessani osa-aikaisesti erikoistutkijana sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämissosastolla aluekeskusohjelmassa (AKO). Kirjoituksessa esitetyt näkemykset ovat omiani eivätkä edusta sisäasiainministeriön kantaa. En pyri kirjoituksessani nostamaan kaupunkipolitiikkaa maaseutupolitiikan yläpuolelle, vaan pikemminkin pohdin kattavan ja moni-ilmeisen alueellisen kehittämisen politiikan problematiikkaa.

Kaupunkipolitiikka nousee maaseutupolitiikan rinnalle

Aluepolitiikan vahvana uutena piirteenä on ollut 1990-luvulta lähtien kaupunkien merkityksen toteaminen (taloudellisen) kasvun moottorina sekä Euroopassa että Suomessa. Aluepoliittisten linjausten mukaan kaupunkiseutujen menestymisen edellytykset on pyrittävä turvaamaan ja niiden kansainvälistä kilpailukykyä on parannettava edelleen. Kaupunkipoliittisilla toimenpiteillä pyritään myös hallitsemaan kasvua sekä ratkaisemaan ja ehkäisemään ongelmia. Toimenpiteillä pyritään vahvistamaan koko kansallisen kaupunkiverkon kilpailukykyä ja monikeskuisuutta.

Tämän linjauksen tavoitteena ei ole kuitenkaan ollut maaseudun ohittaminen tai unohtaminen. 1990-luvun Suomessa kasvoivat erityisesti suurehkot kaupunkiseudut. Kehityksen jakolinjat ei kulkenut kaupunkien ja maaseudun välillä, vaan suurten kaupunkiseutujen ja muiden kaupunkiseutujen välillä. Suomalaisen kaupunki-

politiikan alkutaipaleella on pyritty tukemaan erityisesti keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen kehittämisen edellytyksiä. Maakuntakeskusten tukemista pidetään ensimmäisenä etappina tasapainoisemman alueellisen kehityksen saavuttamiseksi. Vahvan maakuntakeskuksen kautta kehityksen odotetaan säteilevän ensisijaisesti kaupungin läheiselle maaseudulle, mutta myös laajemmin koko maakuntaan. Oulun tapauksessa heijastevaiikutuksia on syntynyt multipolis-verkoston kautta, jolloin Oulu-vetoinen kasvu on heijastunut myös ydinmaaseudulle Pohjois-Pohjanmaalle ja Lappiin. Vuoteen 2002 mennessä muuttovirrat eivät kuitenkaan olleet sanottavasti kääntyneet. Tärkeintä on ollut ydinmaaseudun osaamisen integrointi korkean osaamisen verkostoon.

Seudut nousseet aidoiksi kehittämisen areenoiksi

Rosenqvist nostaa diskurssien jakautumisen kolmeen tyyppiin yhdyntävän maaseutupolitiikan esteeksi. Oman tulkintani mukaan erityisesti kaupunkipoliittinen diskurssi on Rosenqvistin kirjoituksen julkaisun jälkeen hajautunut vielä hienojakoisemmaksi. Keskusteluun on noussut pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkiseutujen rooli koko maan kehityksessä. Näitä voisi nimittää *metropoli- ja suurkaupunkipoliittiseksi diskurssiksi*. OECD:n ”Helsingin metropolikatsaus” (2002) ja suurkaupunkipolitiikan teemaryhmän keskusteluasiakirja ”Suomi tarvitsee suurkaupunkipolitiikkaa” (2003) ovat näiden keskustelujen tärkeimmät julkaisut. Näissä keskusteluissa kaupunkien rooli kehityksen moottorina on kirjoitettu auki yhä selvemmin. On virinnyt keskustelu siitä, ketkä toimivat todellisena kasvun moottorina kansantaloudessa. Tällöin jakolinjat ei ole kulkenut enää kaupungin ja maaseudun välillä vaan suurten kaupunkiseutujen (suurkaupunkipolitiikan) ja muiden kaupunkiseutujen (ns. aluekeskuspolitiikan) välillä. Oman tulkintani mukaan vastakkainasettelu kaupungin ja maaseudun välillä on samalla hälventynyt. Kaupunkien rooli kehityksen moot-

torina on hyväksytty laajemmin myös muualla kuin kaupunkipoliittisen diskurssin piirissä. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen työryhmä toteaa raportissaan ”Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus politiikaksi” (2002: 47), että ”[y]ksittäisen kunnan elinvoimaisuus on paljolti kiinni kaupunkiseudun menestymisestä kokonaisuutena”.

Vastakkainasettelun hälventyminen johtanee juurensa juuri siihen seikkaan, että eri toimijoiden näkökulmasta seutukunnat ovat aidosti nousseet aluekehittämisen keskeisimmäksi areenaksi. Seutukunta heijastelee päivittäistä ihmisten ja yritysten elinympäristöä ja täten myös alueellisten kehittämistoimien merkittäväntä tasoa. Myöskin aluekeskuksien kehittämistoiminta tukee tätä tulkintaa. Seudullisuuden edistäminen on yksi vahvimmin tuetuista toimintamalleista kaikissa näissä ohjelmissä. Tämän lisäksi noin puolessa kaikista aluekeskusohjelmista kehittämistoimet on suunniteltu edistämään kaupungin ja maaseudun vuorovaikutusta. Ohjelmat ovat vahvasti edustettuina myös kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuksen työryhmässä.

Rosenqvistin huolenaiheena on maaseudun ydinalueiden ja syrjäseutujen integrointi aluekeskusohjelmaan. Kauhajoen (Suupohjan) seudun verkostopilotti on hyvä esimerkki ohjelman ulottamisesta muille kuin kaupunkiseuduille. Verkostopilotin kautta pyritään yhtäältä saamaan esiin alueen oma osaaminen ja kehittämisen kannalta keskeiset kysymykset ja toisaalta kytkeään alue läheisiin aluekeskuksiin. Joensuun aluekeskusohjelma on puolestaan hakeutunut hankeyhteistyöhön muiden Pohjois-Karjalan seutujen kanssa. Lisäksi sisäasiainministeriö on ohjannut pienimuotoista kehittämisrahaa useille ohjelman ulkopuolisille seuduille. Toisaalta monien aluekeskusohjelmien alueet ovat huomattavasti laajempia kuin niiden toiminnalliset alueet. Esimerkiksi Seinäjoen aluekeskusohjelma kattaa lähes koko Etelä-Pohjanmaan, joten ohjelman kehyskunnat eivät automaattisesti ole vain kaupungin läheistä maaseutua, vaan joukossa on myös syvää maaseutua. Aluekeskusohjelmaan kuuluu 261 kuntaa, joissa asuu reilut 3 miljoonaa suomalaista (yli 60 % väestöstä). Ohjelma-alueen ulkopuolelle jää pääkaupunkiseutu lähialueineen, joten muualla Suomessa ohjelman ulkopuolelle jää noin 15 prosenttia väestöstä.

Rosenqvistin mukaan aluekeskusohjelma on aluepolitiikan ytimessä. Aluekeskusohjelmaa voi pitää hyvänä ilmentymänä uudesta kansallisesta aluepolitiikasta, mutta ohjelmia on muitakin. Laissa mainittuja erityisohjelmia ovat osamiseskusohjelma, saaristo-ohjelma ja maaseutupoliittinen kokonaisohjelma. Seudullisen yhteis-

työn kehittämiseen on suunniteltu lisäksi sisäasiainministeriön SEUTU-hanke ja tähän läheisesti kytkeytyvä Kuntaliiton AKSESTRA-hanke. Resursseiltaan kansalliset ohjelmat ovat kuitenkin erittäin pieniä verrattuna EU-ohjelmiin.

Kaupungin ja maaseudun välille ei muuria kaivata

Suuri osa kaupunki- ja maaseutupolitiikan jännitteestä juontaa juurensa kaupungin ja maaseudun määrittelyyn ja luokitteluun. Kaupunkiverkkotutkimusta on käytetty eksplisiittisesti aluekeskusohjelman toteuttamisessa. Aluekeskuksien valinnasta on kuitenkin vastannut asiantuntijaraati, jonka päätöksen perusteella kaikki kaupunkiverkkotutkimuksessa mukana olevat seudut eivät ole mukana aluekeskusohjelmassa (aluekeskusohjelmassa eivät ole mukana Helsinki, Lohja, Maarianhamina, Äänekoski, Tammisaari). Toisaalta ohjelmaan kuuluu seutuja, jotka eivät ole mukana kaupunkiverkkotutkimuksessa (Forssa, Koillis-Suomi, Oulun eteläinen (kolme seutukuntaa Pohjois-Pohjanmaalla) ja Kauhajoen verkostopilotti). Ohjelma-alueiksi haluttiin toiminnallisia kaupunkiseutuja, mutta todellisuudessa suuressa osassa aluekeskusohjelmia ohjelma-alue on huomattavasti työssäkäyntialuetta suurempi.

Oman tulkintani mukaan jotkut maaseutututkijat ovat vertauskuvallisesti halunneet rakentaa ”keskiaikaisen muurin” kaupunkien ympärille. Tällöin muuri rajaa tiukasti kaupungin ja sitä ympäröivän maaseudun johtaen epätarkoituksenmukaisiin tulkintoihin. Joidenkin maaseutututkijoiden ”maaseutu” alkaa siitä mihin taajama päättyy. Näin on tehty esimerkiksi analyysejä työmarkkinoiden ja aluetalouden kehittymisestä. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon se, että suuret teolliset tuotantolaitokset sijaitsevat usein kaupunkitaajaman ulkopuolella logistisista tai ympäristöllisistä syistä johtuen. On hankala väittää, etteivät ne kuitenkaan kuuluisi kaupunkien toiminnalliseen alueeseen, mutta taajamaperusteisissa jaotteluissa ne irtoavat toiminnallisesta yhteydestään.

Maaseutupolitiikkojen mukaan ”kaupunkien muurien” sisäpuolella tulisi tehdä kaupunkipolitiikkaa ja ulkopuolella maaseutupolitiikkaa. Hedelmällistä olisi näiden vuoropuhelu. Oman tulkintani mukaan parhaimpana areenana tälle toimivat juuri aluekeskukset. Totta on, että aluekeskusohjelman suhde maaseutupolitiikkaan on saatava esiin vielä paremmin. Hyvä ajankohta tämän tekemiselle on kevät 2003, kun uutta maaseutupoliittista kokonaisohjelmaa valmistellaan.

Uudesta laista todettakoon, että se ottaa entistä paremmin huomioon alueiden väestön, elin-

keinojen ja aluerakenteen kehittämismahdollisuudet ja -tarpeet tekemättä eroa kaupunki- ja maaseutualueiden välillä. Uuden alueiden kehittämislain ”perustaso” on maakunta, jolloin joudutaan väistämättäkin sovittamaan yhteen kaupunkipolitiikkaa (maakunnan vahvimman keskuksen tai keskuksien kehittämistä lähiympäristöineen) ja maaseutupolitiikkaa (maakunnan syvä maaseutu).

Kaupunki- ja maaseutupolitiikan rinnalle vuorovaikutuspolitiikkaa

Tärkeimpänä johtopäätöksenä vastineessani näen sen, että allekirjoitan Rosenqvistin näkemyksen maaseudun mahdollisuuksien tunnistamisesta ja tunnustamisesta. Oman tulkintani mukaan suomalaisessa aluepolitiikassa ei ylenkatsota maaseutua tai kyseenalaisteta maaseudun sosiaalista pääomaa, vaan se päinvastoin toimii täydentävänä ympäristönä myös kaupunkipolitiikan näkökulmasta. Päämääräni on sama kuin Rosenqvistilla: maaseudulla tulee olla roolinsa yhteiskunnallisessa työnjaossa. Yhdentävän maaseutupolitiikan sijasta perään-

kuulutan yhä jäsennellympää vuorovaikutuspolitiikkaa.

KIRJALLISUUS

- Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus politiikaksi. Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmän toinen raportti (2002). *Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 4/2002*. 65 s. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Helsingin metropolikatsaus. OECD:n *Territorial Review of Helsinki*. Raportin suomenkielinen epävirallinen tiivistelmä (2002). *Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2002*. 24 s. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Rosenqvist, O. (2002). Aluekeskuspolitiikka ja muut yhdentävän maaseutupolitiikan esteet Suomessa. *Terra* 114: 2, 59–67.
- Suomi tarvitsee suurkaupunkipolitiikkaa (2003). *Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2003*. 36 s. Sisäasiainministeriö, Helsinki.

JANNE ANTIKAINEN

Sisäasiainministeriö,

Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto