

Kasvusopimusten väliarviointi

2.3.2015

Sisällys

1. Johdanto	3
1.1. Arvioinnin tausta ja tavoitteet	4
1.2. Arvioinnin toteutustapa ja käytetyt tutkimusmenetelmät.....	5
2. Kasvusopimusten sisältöjen toimivuus kasvu- ja kilpailukykyvaikutusten kannalta.....	8
2.1. Kasvusopimusten valmisteluprosessin onnistuneisuus	8
2.2. INKA-ohjelman ja MAL-teemojen kytkentä kasvusopimuksiin ja sen onnistuneisuus	9
2.3. Kasvusopimusten sisältöjen onnistuneisuus kasvuun ja kilpailukykyyn liittyvien vaikutusten kannalta.....	11
3. Kasvusopimusten toimeenpanon onnistuneisuus	14
3.1. Kasvusopimusten toimeenpano ja sen edistyminen	14
3.2. Kasvusopimusten toimeenpanoa edistävät tekijät.....	15
3.3. Kasvusopimusten toimeenpanon haasteet ja merkittävimmät ongelmat.....	17
4. Kasvusopimusten hyöty ja lisäarvo kaupunkiseuduille ja valtion hallinnolle	20
4.1. Kasvusopimusten koetut hyödyt ja lisäarvo kaupunkiseutujen näkökulmasta	20
4.2. Kasvusopimusten hyödyt ja lisäarvo valtion hallinnon näkökulmasta	23
5. Kasvusopimusten onnistuneisuus uutena aluekehittämisen instrumenttina - Yhteenveto	26
6. Kasvusopimusten ja sopimusperustaisen kaupunkipolitiikan kehittämistarpeet ja kehittämisehdotukset	30

1. Johdanto

Vuoden 2013 joulukuussa allekirjoitettiin kahdeksan eri ministeriön sekä kahdentoista suomalaisen kaupunkiseudun välillä kasvusopimukset, joissa sovittiin valtion ja suurten kaupunkiseutujen kesken strategisista kehittämisen painopisteistä vuosille 2013 - 2015. Kasvusopimukset ovat luonteeltaan aiesopimuksia, joissa kummakin osapuolen sitoutumisella vahvistetaan valtion ja suurten kaupunkiseutujen kumppanuutta kehittämisen kärkien edistämisen suhteen. Samalla edistetään valtakunnallista kehittämisen painopisteiden työnjakoa kaupunkiseutujen välillä. Sopimukset ovat hallitusohjelmassa määriteltyä politiikkaa, joka on kohdennettu suurille kaupunkiseuduille ja metropolialueelle. Kasvusopimuksilla pyritään vahvistamaan suurten kaupunkiseutujen kansainvälistä kilpailukykyä, vahvistamaan ja tunnistamaan niiden rooli alueidensa ja Suomen talouden vetureina sekä edistämään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Sopimuksilla pyritään saamaan aikaan merkittäviä kasvuhyppäyksiä ja edistämään elinkeinoelämän uudistumista ja kansainvälistymistä kestäväällä tavalla.

Sopimuksen allekirjoittaneita ministeriöitä ovat työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), ympäristöministeriö (YM), opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), valtiovarainministeriö (VM), liikenne- ja viestintäministeriö (LVM), sosiaali- ja terveysministeriö (STM), maa- ja metsätalousministeriö (MMM) sekä puolustusministeriö (PM). Kasvusopimuksen allekirjoittaneita kaupunkiseutuja ovat: Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Pori, Seinäjoki, Vaasa, Joensuu ja Lappeenranta. Kasvusopimukset ovat nykyisessä laajuudessaan ensimmäisiä valtion ja kaupunkiseutujen välillä. Nykyistä sopimuskierrosta on pidettykin osin kokeilevana kehitysvaiheena tulevaisuutta ja sopimusten mahdollista jatkoa ajatellen.

Kasvusopimukseen on kirjattu kaupunkiseutujen seudullisista vahvuuksista ja erikoistumisalueista nousevia erilaisia strategisesti merkittäviä kehittämisteemoja, jotka nousevat seudullisista vahvuuksista ja erikoistumisalueista. Sopimuksia laatiessa kunnat ovat käyneet vuoropuhelua valtion kanssa ja kaupunkiseutujen sopimusten sisällöt on määritelty yhteistyössä. Kaikille kaupunkiseuduille yhteisenä ja tärkeänä teemana sopimuksissa ovat panostukset innovatiivisiin julkisiin hankintoihin.

Kasvusopimukset on solmittu samojen kaupunkiseutujen kanssa, joissa toteutetaan Innovatiiviset kaupungit –ohjelmaa (INKA). Kaikki kasvusopimukset sisältävät myös kaupunkiseutukohtaisia INKA-teemoja, joita toteutetaan kasvusopimusten puitteissa. Tämän lisäksi sopimukseen on kirjattu maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyviä teemoja, erityisesti kaupungeissa, joissa ei ole MAL-aiesopimusta (MAL-aiesopimus on olemassa Helsingissä, Turussa, Tampereella ja Oulussa). Kasvusopimukset sisältävät pääasiassa kolmen tyyppisiä kehittämisteemoja: elinkeinot ja kasvu, maankäyttö, asuminen ja liikenne sekä sosiaalinen eheys.

1.1. Arvioinnin tausta ja tavoitteet

Osana kasvusopimusmenettelyä on päätetty toteuttaa väliarviointi kasvusopimusten toteutustavasta, toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Väliarvioinnin tiedontarpeet liittyvät erityisesti kasvusopimuskonseptin (mukaan lukien MAL-aiesopimukset) toimivuuteen kaupunkiseutujen kehittämisen välineenä. Arvioinnissa on huomioitu myös laajemmin sopimusperustaisen kaupunkipolitiikan kehittämistarpeita. Kasvusopimukset 12 suurimman kaupungin kanssa allekirjoitettiin 20.12.2013, ja ne ovat voimassa vuoden 2015 loppuun asti, joten sopimusten toteutus on vielä kesken. Väliarvioinnin lähtökohtana onkin ollut sopimusten toteutusta ja vaikuttavuutta iteroiva sekä niiden tuloksekasta ja vaikuttavaa toimeenpanoa tukeva, ja jatkoa ajatellen kehittävä, rooli.

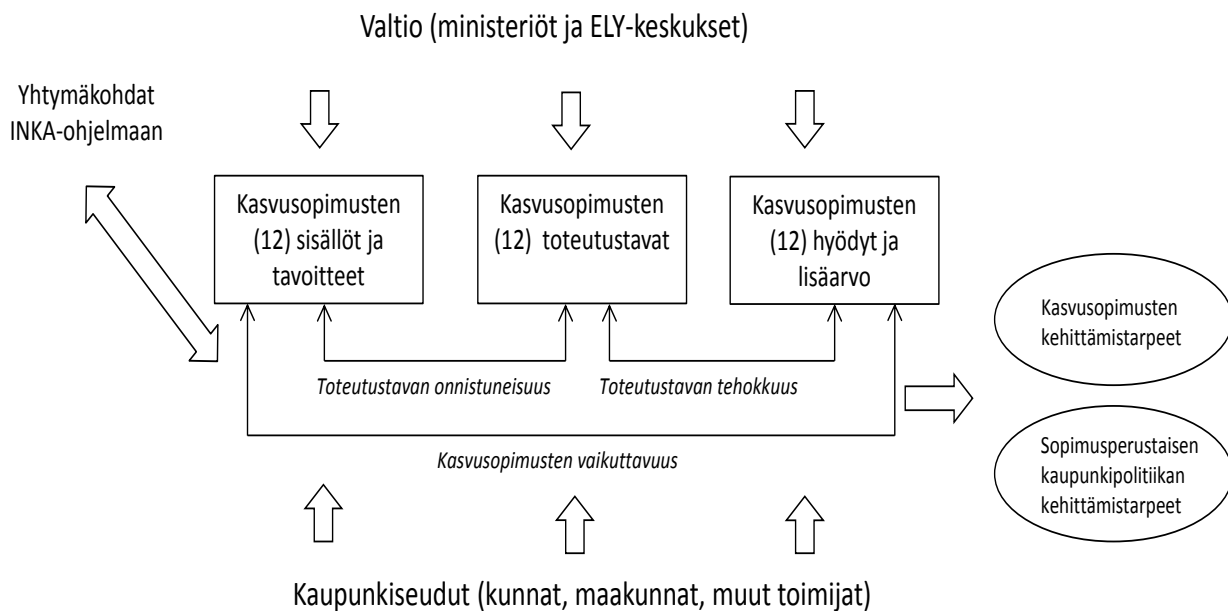
Arviointityötä ja sen eri tehtäviä jäsentäneitä pääkysymyksiä olivat:

- Miten sopimusten sisältämät mahdollisuudet uutena kehittämisinstrumenttina on pystytty hyödyntämään?
- Miten onnistuneita kasvusopimusten sisällöt ovat kasvu- ja kilpailukykyvaikutusten kannalta?
- Miten kaupunkiseudut ja alueelliset toimijat näkemät kasvusopimuksen lisäarvon ja hyödyn?
- Miten keskushallinnon toimijat näkevät kasvusopimusten hyödyt?
- Miten sopimusprosessia ja vuorovaikutusta pitäisi kehittää?

Oleellista tarkastelussa on ollut se, syntyykö kasvusopimusten kautta haluttuja ohjausvaikutuksia ja lisäarvoa kaupunkipolitiikan toteutukseen. Tältä pohjalta väliarvioinnin tehtävä voidaan kiteyttää kahteen työn tavoitteita integroineeseen yleiseen arviointikysymykseen:

- a) kohdistuvatko kasvusopimukset kaupunkipolitiikan ja kaupunkiseutujen kehittämistarpeiden näkökulmasta oikeisiin asioihin (kasvusopimusten osuvuus ja vaikuttavuus) sekä
- b) toteutuvatko kasvusopimukset niiden tavoitteisiin nähden tehokkaasti ja vaikuttavasti (toteutustavan tehokkuus ja lisäarvo).

Arviointityön lähtökohtien mukaisesti työn tavoitteissa ja tiedonkeruun painopisteissä korostuivat paitsi arviointitieto sopimusten käytännön toteutuksen onnistuneisuudesta ja sopimusten tämän hetkisistä vaikutuksista ja lisäarvosta, myös sopimusmenettelyn ja -prosessin sekä laajemmin sopimusperusteiseen aluekehittämiseen liittyvät kehittämistarpeet. Väliarviointityön lähestymistapa työtehtävään on esitetty alla olevassa kuvassa.



Kuva 1. Lähestymistapa kasvusopimusten väliarviointiin

1.2. Arvioinnin toteutustapa ja käytetyt tutkimusmenetelmät

Arviointityö on toteutettu tammi-helmikuun 2015 välisenä aikana Tempo Economics Oy:ssä. Työ sisälsi neljässä toisinaan tukevaa arviointitehtävää, jotka ovat:

1. Kasvusopimusten sisältöjen arviointi suhteessa kasvun ja kilpailukyvyn tavoitteisiin
2. Kasvusopimusten toimeenpanon onnistuneisuuden arviointi
3. Kasvusopimusten hyötyjen ja lisäarvon arviointi
4. Kasvusopimusten ja sopimusperustaisen kaupunkipolitiikan kehittämistarpeiden arviointi ja kehittämissuositusten generointi

Arviointityön erityisluonteen vuoksi työssä tukeuduttiin pääasiassa laadullisiin aineistoihin ja menetelmiin. Työssä hyödynnettiin myös kattavasti kaikki se relevantti tieto, jota kasvusopimusmenettelystä oli käytössä. Keskeisinä menetelminä työssä käytettiin aineistoanalyysijä, haastattelu- ja kyselytutkimuksia sekä asiantuntija-arvioita. Arviointityön havainnot ja tulokset koottiin yhtenäisiksi johtopäätöksiksi ja suosituksiksi yhteisten työkokousten ja asiantuntijatyöpajan avulla.

Aineistoanalyysin avulla luotiin kokonaiskuva kasvusopimusmenettelystä ja sen toteutumisen tilasta sekä määriteltiin hypoteesit ja primääritiedon tarpeet jatkotyötä ajatellen. Aineistoanalyysin avulla arvioitiin myös kasvusopimusten sisältöjen osuvuutta ja relevanssia suhteessa tavoiteltaviin ja aikaansaatuihin kasvu- ja kilpailukykyvaikutuksiin sekä INKA-ohjelman tavoitteisiin.. Aineiston analysointi tapahtui

tutkimuskysymyksistä ja aineistoista muodostetun matriisin avulla. Analyysin pääaineistoina olivat mm. 12 kasvusopimusta, kasvusopimusehdotuksista tehty arviointi (3/2013), TEM:n toteuttamat kyselyt kasvusopimus kaupunkiseuduille, kasvusopimukseen liittyvä esittely- ja seminaarimateriaalit sekä muut aihealueeseen liittyvät tutkimukset ja selvitykset.

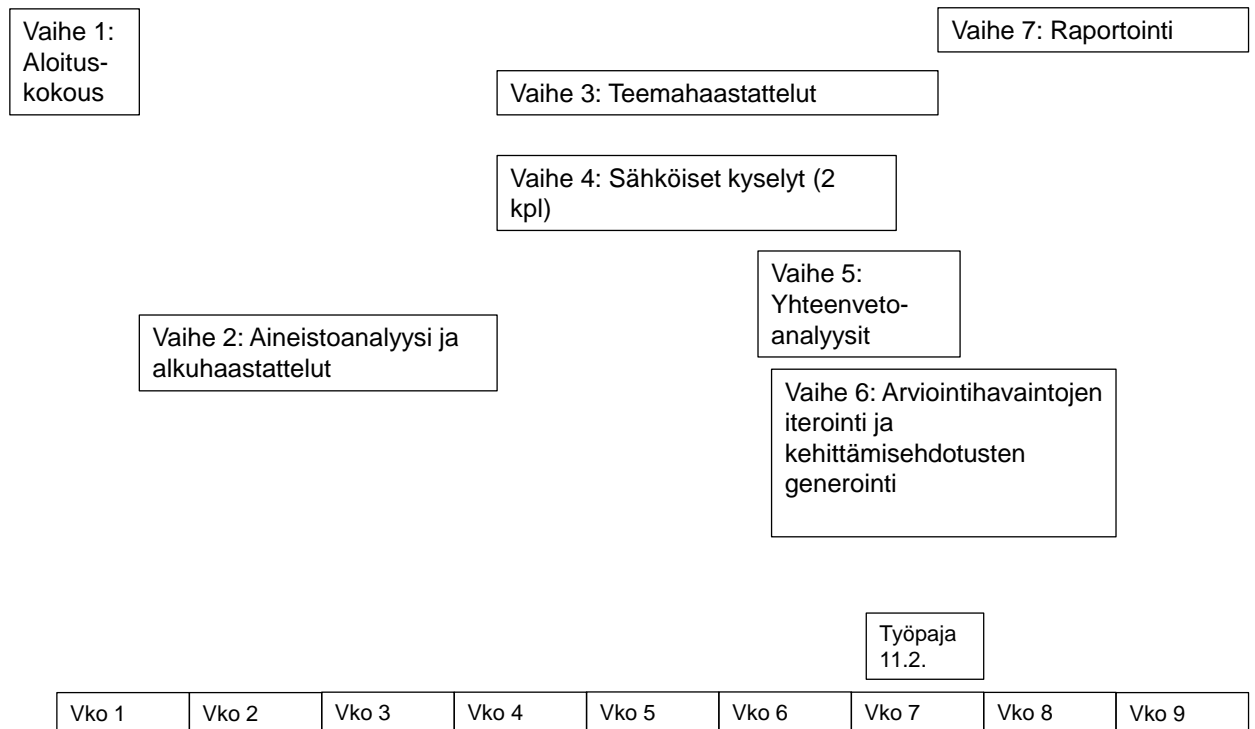
Alku- ja teemahaastatteluiden kautta syvennettiin työhypoteeseja kasvusopimus-toimintamallin ja ohjauksen toimivuudesta sekä muodostettiin teemahaastattelujen ja kyselyiden kysymysrunko. Alkuhaastatteluita toteutettiin yhteensä 8 kappaletta. Haastateltavia tahoja olivat eri ministeriöiden asiantuntijat sekä kaupunkiseutujen kasvusopimusten yhteyshenkilöt ja ELY-keskuksen ja maakunnan liiton johtohenkilöt. Alkuhaastatteluiden jälkeen toteutettiin 23 teemahaastattelua, joissa syvennettiin tarvittavia tietoja kasvusopimuksista sekä kartoitettiin kehittämistarpeita. Haastateltuja olivat kasvusopimusten vastuuhenkilöt kaupunkiseuduilla, neljän eri ministeriön asiantuntijat (joista osa kuului kasvusopimustyöryhmään), Tekesin edustaja sekä aluehallintoa edustaneet kasvusopimusten asiantuntijat.

Sähköiset webropol-kyselyt olivat aineistojen analysoinnin ja haastatteluiden lisäksi merkittävä tiedon keruun menetelmä. Kyselyjä toteutettiin kaksi kappaletta, ensimmäinen kysely kohdistettiin kaikkien kasvusopimusten kaupunkiseutujen ohjaus/johtoryhmille ja toinen kysely suunnattiin kasvusopimustyöryhmän ja kaupunkipolitiikan sihteeristön ministeriöitä edustaville tahoille. Kysely kaupunkiseutujen kasvusopimusten ohjaus/johtoryhmille toteutettiin 27.1 – 10.2. välisenä aikana. Kysely lähetettiin 164 ohjaus/johtoryhmän edustajalle ja vastauksia siihen saatiin yhteensä 70 henkilöltä (vastausprosentti 43 %). Vastaavasti kysely ministeriöiden edustajille toteutettiin 30.1. – 6.2. välisenä aikana. Se lähetettiin 16 henkilölle, joista vastukset saatiin 8 henkilöltä (vastausprosentti 50 %).

Työn lopuksi eri työvaiheiden tulokset koottiin yhteenvetoanalyysin kautta toimeksiannon arviointikysymyksiä koskeviksi johtopäätöksiksi sekä alustaviksi kehittämisehdotuksiksi. Arviointityön tuloksia käytiin läpi 11.2.2015 pidetyssä tulos- ja kehittämistyöpajassa, johon osallistui mm. suurkaupunkijaoston, kaupunkipolitiikan sihteeristön sekä kasvusopimustyöryhmän jäseniä. Työpajassa kuultiin asiantuntijoilta näkemyksiä arviointityön havainnoista ja johtopäätöksistä sekä keskusteltiin kasvusopimusmallin kehittämistarpeista. Työpajaan osallistui yhteensä 19 asiantuntijaa.

Arviointi toteutettiin tiiviissä yhteistyössä toimeksiantajan kanssa. Tutkijoiden apuna on toiminut toimeksiantajien edustajista koostunut työn painotuksia ohjannut ja arvioinnin toteutusta välittömästi tukenut pienryhmä. Ryhmällä oli tärkeä rooli sekä työn painotusten ohjaamisessa että näkemyksellisen aihealueeseen liittyvän asiantuntemuksen välittämisessä arviointityöhön. Selvityksen lopulliset johtopäätökset ja kehittämisehdotukset perustuvat useasta näkökulmasta kootun tiedon kokonaisvaltaiseen tulkintaan. Ne edustavat siten arvioitsijoiden näkemystä kasvusopimuksista ja niiden kehittämistarpeista.

Arviointityö toteutettiin seitsemän toisiaan tukevan työvaiheen kautta tammi- helmikuun 2015 aikana. Työprosessia on havainnollistettu kuvassa 2.



Kuva 2. Arviointityön työvaiheet ja niiden aikataulus (v. 2015)

2. Kasvusopimusten sisältöjen toimivuus kasvu- ja kilpailukykyvaikutusten kannalta

2.1. Kasvusopimusten valmisteluprosessin onnistuneisuus

Kasvusopimusten valmistelu toteutettiin vuosien 2011 ja 2013 aikana eripuolilla Suomea. Kasvusopimusten valmisteluvastuu oli työ- ja elinkeinoministeriöllä. Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi kaupunkiseuduilta ehdotuksia siitä, minkä tyyppisiä sisältöjä sopimukseen tulisi kirjata. Valmisteluprosessin perusajatuksena oli kaupunkiseutujen omista lähtökohdista määritellyt ja nostettavat kehittämisteemat, joista kaupunkiseudut tekivät ehdotukset ministeriöille sopimuksen sisällöksi.

Kasvusopimusten valmisteluprosessia on perusajatukseltaan pidetty onnistuneena: kaupunkiseutujen omista lähtökohdista nostettavat kehittämisteemat sekä sopimusten sisällön kehittäminen vuorovaikutuksessa suoraan valtion hallinnon kanssa on koettu hyväksi toimintatavaksi. Sopimusten valmisteluneuvotteluissa onnistuttiin luomaan kaupunkiseutujen strategisten kärkivalintojen valitsemisen suhteen onnistunut prosessi, jossa terävöitettiin kehittämisen kärkiä ja yhteisymmärrystä niistä. Prosessissa olennaista oli vuorovaikutus, jossa kehitettiin yhteistä ymmärrystä kaupunkiseudun toimijoiden välillä sekä kaupunkiseudun ja keskushallinnon edustajien välillä. Kaupunkiseutujen suora yhteys valmistelussa ministeriöiden edustajiin ja siihen liittyvä neuvotteluprosessi on koettu yhdeksi kasvusopimusten suurimmista hyödyistä.

Itsessään sopimusten valmisteluprosessi oli kuitenkin raskas suhteessa käytössä olleisiin resursseihin. Neuvotteluja käytiin sopimusten tehneiden 12 kaupunkiseudun¹ lisäksi valmisteluvaiheessa mukana olleiden muiden kaupunkien kanssa. Samanaikaisesti käytiin myös INKA-ohjelman valmisteluun liittyviä neuvotteluja. Neuvottelutahojen suuri määrä ja prosessin monivaiheisuus teki valmistelusta epätarkoituksenmukaisen raskaan.

Valmisteluprosessista muodostui myös ajallisesti pitkäkestoinen. Sen aikana kasvusopimukseen liittyvät suunnitelmat muuttuivat, mikä vaikeutti valmistelun suoraviivaista etenemistä. Valmisteluprosessin eri vaiheissa kasvusopimusten tarkoitus sekä roolista ei ollut riittävän selkeä. Sopimukseen liittyviä esiin nousseita epäselvyyttä tuoneita kysymyksiä olivat:

- mitä kasvusopimusten sisältöjen tulisi käsittää?
- millä tavoin valtion puolelta resursseja saadaan sidottua toimenpiteisiin?
- mikä kasvusopimusten suhde muuhun aluekehitystoimintaan on?

¹ Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Porin, Seinäjoen, Vaasan, Joensuun ja Lappeenrannan kaupunkiseudut

- millä perusteella kaupunkiseudut valitaan kasvusopimukseen?

Kasvusopimusten sisällöt, valtion resurssien sitominen toimintaan sekä kasvusopimusten suhde muuhun kehittämistoimintaan ovat edelleen ratkaisuja ja terävöittämistä vaativia kysymyksiä.

Valmisteluvaiheeseen liittyvä epäselvyys johti osaltaan siihen, että sopimukset olivat kaupunkiseudusta riippuen sisällöltään erityyppisiä ja niihin tuotiin laajasti erilaisia ja laajuudeltaan eritasoisia teemoja. Sopimukset ja niiden valmistelu tehtiin nykyisessä laajuudessa ensimmäistä kertaa, joten asiaan liittyvä kokeiluhenki ja sopimuksen muodon hakeminen oli ymmärrettävää. Tulevaisuudessa valmisteluun kaivattaisiin kuitenkin selkeämpää ohjeistusta ja rakenteen määrittelyä siitä, mitä sopimusehdotuksien tulisi sisältää.

Saarnivaaran ja Sotaraudan toteuttamassa kaupunkiseutujen sopimusehdotusten arvioinnissa (3/2013) ehdotuksilta toivottiin enemmän konkreettisuutta ja yksityiskohtaisuutta, strategisten painopisteiden sisällä toimenpiteiden tarkempaa avaamista ja kuvaamista, tarkempaa erittelyä mitkä kasvusopimusten konkreettiset toimenpiteet tukevat INKA-hankkeita, strategia- ja toimenpidevalintojen syvällisempää perustelua etenkin kvantitatiivisin analyysein sekä tarkempaa huomiota kaupunkiseutujen roolin kuvaamisesta suhteessa koko maan kilpailukyvyn kehitykseen. Toteutuneissa kasvusopimuksissa strategisiin painopisteisiin sisältyvät toimenpiteet on pääosin eroteltu ja yksilöity. Tarkemmin määrittelemättömiä strategisia painopisteitä kuitenkin edelleen sisältyy toteutuneisiin sopimukseen. Myös toimenpiteiden määrittely on tehty osittain varsin yleisellä tasolla. Lisäksi toimenpiteiden vastuutus ja toteutus (esim. kytkennät kehittämistä rahoittaviin tahoihin) olisi voitu kuvata tarkemmin.

Lopuksi on hyvä todeta, että etenkin kaupunkiseutujen valmisteluvaiheen odotukset kasvusopimuksista ovat jälkikäteen tarkasteltuna olleet selvästi suuremmat, kuin mitä nykyisellä sopimuskaudella on sopimusten kautta saatu konkreettisesti aikaan. Valmistelussa on syytä olla jatkossa selkeämpi näkemys ja viesti siitä, mikä on kasvusopimuksen rooli ja tarkoitus sekä mitkä ovat sen konkreettiset hyödyt aluekehittämisessä kaupunkiseuduille ja keskushallinnolle.

2.2. INKA-ohjelman ja MAL-teemojen kytkentä kasvusopimukseen ja sen onnistuneisuus

Osaamiskeskusohjelman pohjalta laaditun INKA-ohjelman kaupunkiseutukohtaisia teemoja on kytketty osaksi kaikkia kasvusopimuksia. Ohjelma on itsenäinen kokonaisuus, joka valmisteltiin samanaikaisesti yhteisessä prosessissa kasvusopimusten kanssa. Tällä on varmistettu, että INKA-ohjelma tukee sopivalla tavalla kasvusopimukseen kirjattua kokonaisuutta. INKA-ohjelman toimet ovat valtakunnallisella tasolla merkittäviä kaupunkiseutujen tunnistamia kärkialoja ja niiden esiintuominen kasvusopimuksissa on tästä

näkökulmasta tarkoituksenmukaista. INKA-ohjelman toimenpiteet painottuvat muita kasvusopimusten teemoja vahvemmin korkeatasoisen osaamisen hyödyntämiseen ja kehittämisessä sekä uuden liiketoiminnan ja työpaikkojen synnyttämiseen ja uusien innovaatioiden synnyn edistämiseen. Toimenpiteissä yhdistyy useita osaamisalueita ja toimialoja.

INKA-ohjelman kautta on saatu konkretiaa kasvusopimusten sisältämien toimenpiteiden toteutumiseksi esimerkiksi rahoituksen osalta. INKA-ohjelman toimenpiteet muodostavat kasvusopimusten sisällöstä merkittävän osan ja ovat monen kaupunkiseudun kohdalla kasvun ja kilpailukyvyn kehittämisen kannalta tärkeimpinä pidettyjä kasvusopimusten teemoja. INKA-ohjelma toteuttaakin osaltaan kasvusopimusta INKA-toimenpiteiden muodossa ja kokonaisuus on toimiva.

Kasvusopimuksen allekirjoittaneista kaupungeista neljässä (Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu) on allekirjoitettu myös MAL-aiesopimus valtion kanssa. MAL-aiesopimukset ovat peruslähtökohdiltaan vastaavatyypisiä kasvusopimusten kanssa. Sopimuksilla tuetaan kaupunkiseudun kuntien sekä kuntien ja valtion yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. Samoja teemoja sisältyy kyseisissä kaupungeissa kasvusopimuksiin.

Muiden kaupunkien kohdalla, joilla ei ole MAL-aiesopimusta, maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyviä teemoja on kirjattu kasvusopimukseen mukaan. Tästä esimerkkinä asemanseutujen maankäytön kehittäminen sekä liikenteen kehittämiseen liittyvät hankkeet.

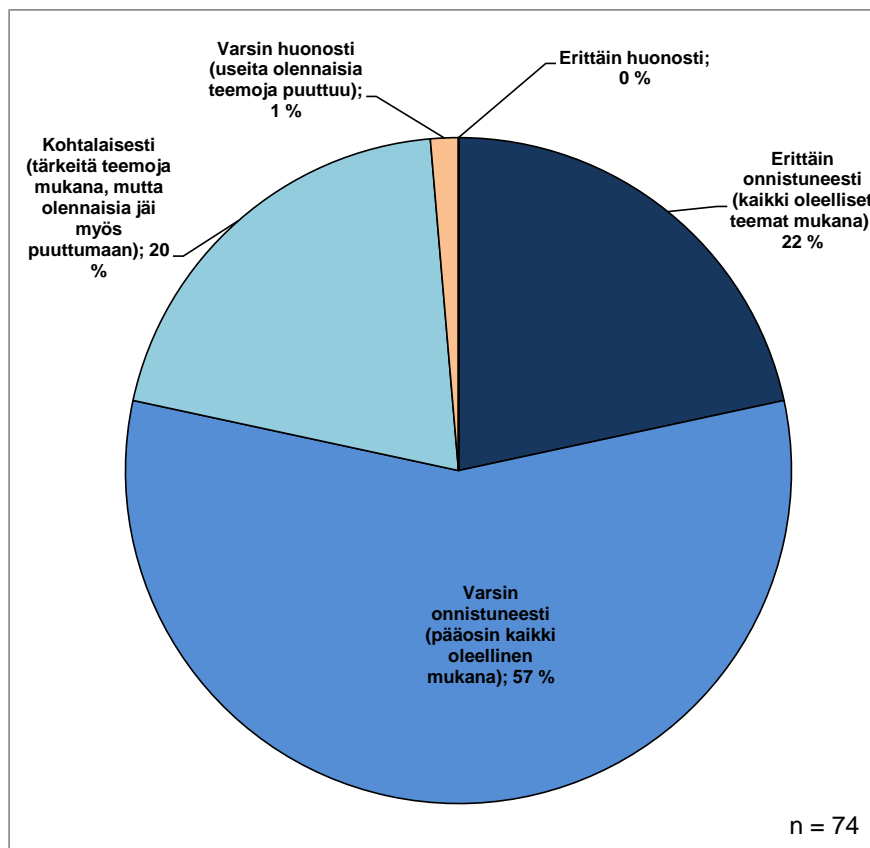
MAL-teemojen sisällyttämistä kasvusopimukseen (siltä osin kuin tämä tukee elinkeinopoliittisia päämääriä) on pidetty tarpeellisenä asiana. Kasvun ja kilpailukyvyn teemat sekä MAL-teemat liittyvät vahvasti toisiinsa. Kaupunkiseutujen näkökulmasta teemoja tulee käsitellä kokonaisuutena. Tärkeää jatkoon kannalta on selkeyttää MAL-teemojen ja elinkeinokehittämisen kasvusopimusten välistä yhteyttä.

MAL-aiesopimusten ja kasvusopimusten erillisyyttä on sekä pidetty tarpeellisenä, että toisaalta myös esitetty niiden yhdistämistä. Mikäli sopimuksia yhdistetään uhkana on liika laveus ja kehittämisen kärkien häviäminen. Kasvusopimuksien merkittävänä hyötynä on pidetty nimenomaan kehittämisen kärkien tunnistamista ja niiden terävöitymistä. Toisaalta MAL-teemat ja elinkeinot muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden, mikä puoltaa niiden sisällyttämistä samoihin sopimuksiin.

Pohdittaessa MAL-aiesopimusten ja kasvusopimusten yhdistämistä on huomioitava, että kaupunkiseutujen erityispiirteet asettavat haasteita yhteiselle sopimukselle. Etenkin suuremmilla kaupunkiseuduilla sopimusten sisällöt saattaisivat muodostua liian suuriksi kokonaisuuksiksi, jossa yksittäisten merkittävien kehittämisen kärkien painoarvo olisi vähäisempi.

2.3. Kasvusopimusten sisältöjen onnistuneisuus kasvuun ja kilpailukykyyn liittyvien vaikutusten kannalta

Kuten edellä todettiin, kasvusopimusten solmimisen tavoitteena on tukea kaupunkiseutujen ja valtion välisellä kumppanuudella kahdentoista suomalaisen kaupunkiseudun kansainvälistä kilpailukykyä ja roolia alueidensa ja Suomen talouden vetureina sekä edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä². Kasvusopimusten sisällöt on valmistelussa pyritty muodostamaan kaupunkiseutujen vahvuuksien näkökulmasta kasvun ja kilpailukykyyn kärkiteemoja esiin nostaviksi ja niihin liittyviä toimenpiteitä muodostavaksi kokonaisuudeksi.



Kuva 3. Kasvusopimusten sisältöjen onnistuneisuus kaupunkiseutujen kasvu- ja kilpailukykyyn liittyvien vaikutusten synnyn kannalta. Kysely kaupunkiseutujen kasvusopimusten ohjaus/johtoryhmille.

Kasvusopimusten sisältöihin on onnistuneesti kirjattu kaupunkien omia vahvuuksia kasvu- ja kilpailukykyvaikutuksia tavoiteltaessa. Kokonaisuutena kaupunkiseuduilla on siis onnistuneesti

² Kasvusopimuksilla on lisäksi haettu: selkeitä valintoja, joita kaupunkiseudut ja valtion yhteisesti vievät eteenpäin; elinkeinoelämän kasvua ja uudistumista; omaleimaisuutta ja muista erottuvia valintoja; asemoitumista kansallisesti ja kansainvälisesti; kansainvälisen tason osaamista; uusia ja ennakkoluulottomia osaamisen yhdistelmiä ja kokeilemista sekä työllisyysvaikutuksia.

tunnistettu ja nostettu esiin yhteistyössä valtion kanssa ne painopistealueet, jotka kaupunkiseutujen erityispiirteiden ja vahvuuksien kannalta ovat keskeisimpiä kehittämisen kärkiä ja jotka ovat suhteessa muiden kaupunkiseutujen vahvuuksiin olennaisimpia kehittämisteemoja. Tavoiteltavat asiat ovat suurilta osin niitä, joita tukemalla kasvusopimuksille asetettuja tavoitteita voidaan edistää, edellyttäen, että sisältöteemoihin liittyen kaupunkiseutujen ja valtion välinen yhteistyö ja kumppanuus kehitystyössä on toimivaa ja tuottaa muutenkin tehtävään kehitystyöhön selvää lisäarvoa. Kaupunkiseutujen kasvusopimusten ohjaus/johtoryhmälle suunnatun kyselyn perusteella sopimusten sisältöjä kaupunkiseudun kasvun tai vetovoiman kannalta piti erittäin onnistuneina ja varsin onnistuneina lähes 80 % vastaajista (Kuva 3). Vastaajista 22 % piti sisältöjä erittäin onnistuneina (kaikki oleelliset teemat mukana).

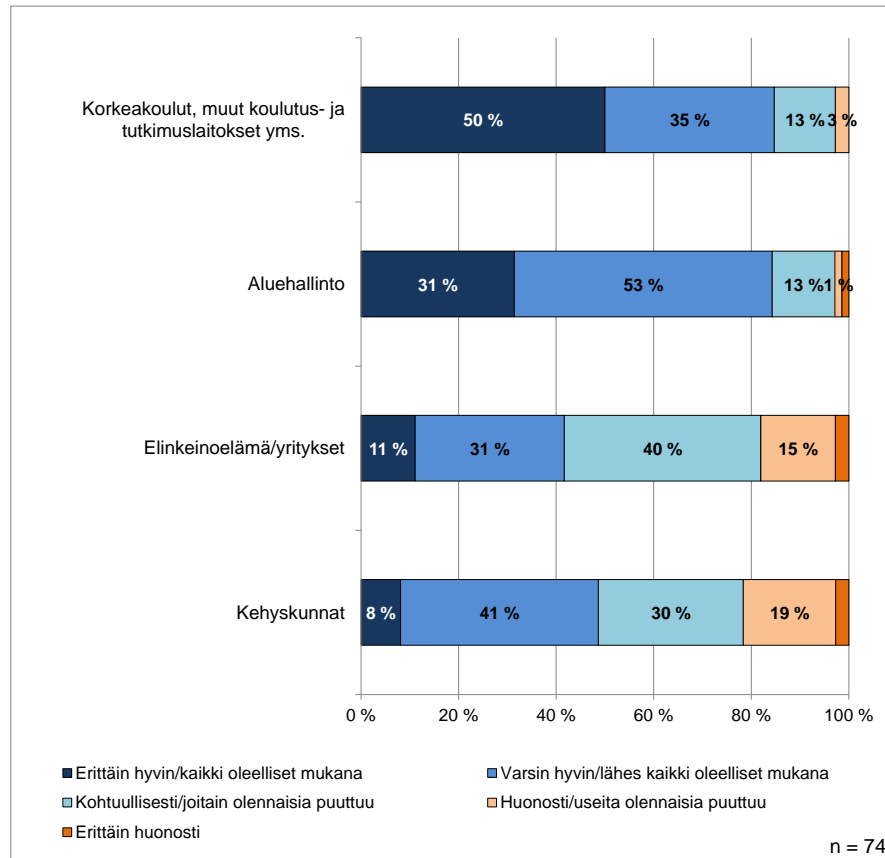
Sopimusten sisältämät strategiset valinnat perustuvat kaupunkiseuduilla pitkälti aiemmin jo muissa linjauksissa tunnistettuihin vahvuuksiin sekä määriteltyihin kehittämisalueisiin. Kasvusopimusten lisäarvo kehittämisessä liittyykin ennen kaikkea alueiden aiemmin tunnistettujen vahvuuksien terävöittämiseen ja vahvempaan esilletuontiin. Sopimukset siis toteuttavat kaupunkiseuduilla voimassa olevia strategisia linjauksia, mutta muita kehittämislinjauksia valikoidummassa ja tiivistetyimmässä muodossa. Olennaista sopimusten sisällössä on ollut siis sopimusten valmistelussa tehty kehittämisen kärkien rajausta ja priorisointi. Tätä kautta valmistelussa on tunnistettu keskeisimpiä teemoja ja hahmoteltu osa-alueita, joissa kumppanuutta valtion kanssa kaivataan.

Kärkiteemojen rajauksen liittyvä keskeinen kysymys on näiden kärkiteemojen lukumäärä. Koko kasvusopimuskonseptin merkityksen kannalta olennaista on, että sopimuksissa kyetään tekemään valintoja ja kehittämisen kärkiteemojen määrä pystytään fokusoimaan muutamaan teemaan, joihin eri osapuolien panostuksia voidaan yhdessä kohdistaa. Onnistuneimmista sopimuksista kärkiteemoja on kirjattu 2-4 kappaletta ja niiden toimenpiteissä on onnistuttu kuvaamaan riittävän konkreettisesti toteutuksen kannalta olennaisia tekijöitä.

Kaupunkiseutujen alkuperäisistä ehdotuksista karsittiin tästä syystä eräitä teemoja pois sopimusten valmisteluvaiheessa. Tämä johti samalla siihen, että osalla seuduista kasvusopimuksien sisältö koetaan joiltain osin rajoittuneeksi. Toisaalta kärkien terävöittämisestä sekä kaupunkiseutujen työnjakoon liittyen ehdotusten karsimista pidetään myös tärkeänä. Myös valtion suunnasta vahvemmin tulleita teema-alueita, kuten innovatiivisia hankintoja, pidetään seuduilla hyvänä ja tarpeellisena aihealueena, vaikkakin seuduilla uskotaan, että innovatiiviset hankinnat teemaa olisi edistetty ilman sopimuksiakin.

Kasvusopimukseen on kokonaisuutena arvioituna saatu varsin onnistuneesti mukaan sopimusten sisällön kannalta olennaiset toimijat. Kasvusopimusten ohjaus/johtoryhmille toteutetun sähköisen kyselyn perusteella eri tahoista heikoimmin mukaan kasvusopimukseen ja niiden sisältöjen toteutukseen on saatu mukaan kehyskunnat sekä elinkeinoelämä ja yritykset (Kuva 4). Sen sijaan korkeakoulut, yliopistot,

tutkimuslaitokset ja muut koulutuslaitokset ovat kytkeytyneet sopimukseen ja niiden toteutukseen hyvin. Samoin valtion aluehallinto on hyvin sopimuksessa ja sen edistämisessä mukana. Epävarmuus tulevaisuudesta liittyen mm. soite-ratkaisuihin ja kuntarakenteen uudistukseen on heikentänyt tietyissä tapauksissa sitoutumista sopimukseen.



Kuva 4. Kaupunkiseudun erityyppisten tahojen mukaan saamisen onnistuneisuus kasvusopimukseen ja niiden toteutukseen 12 kaupunkiseudulla. Kysely kaupunkiseutujen kasvusopimusten ohjaus/johtoryhmille.

3. Kasvusopimusten toimeenpanon onnistuneisuus

3.1. Kasvusopimusten toimeenpano ja sen edistyminen

Kasvusopimuskonseptin lähtökohta-ajatus on kohdentaa resursseja tehokkaammin ja vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kesken valittuihin kärkiteemoihin Kasvusopimuksia toimeenpannaan osana kaupunkiseudun eri tahojen toimintaa ja resurssien käyttöä sekä valtion hallinnossa resurssien tehokkaammalla kohdentamisella ja vuorovaikutuksella kaupunkiseudun toimijoiden kanssa. Erityisiä resursseja kasvusopimukseen ei ole osoitettu, vaan sopimuksilla pyritään valtion ja kaupunkiseutujen resurssien tehokkaampaan kohdentamiseen ja toimijoiden yhdensuuntaisempaan toimintaan. Kannustimina kaupunkiseuduille kasvusopimuksissa on nähty mm. kumppanuus valtion kanssa, pääsy kansallisiin hankkeisiin, toimenpiteitä edistävät selvitykset ja politiikkalinjaukset sekä kehitysesteiden poistaminen.

Sopimuksien toimenpiteiden toteutus pyritään huomioimaan EU-rakennerahastovarojen kohdentamisessa. Lisäksi ministeriöiden ja hallinnon alojen tulisi edistää osaltaan kasvusopimusten toteutumista ja kasvusopimusten sisällöllisiä painopisteitä mm. ELY-keskusten ohjauksessa, jotka ovat mukana sopimusten alueellisessa toimeenpanossa ja seurannassa

Merkittävä rahoituskanava sopimusten toteuttamiseen on edellä käsitelty INKA-ohjelma ja sen kautta kanavoituva valtion ja kaupunkiseutujen rahoitus. Kasvusopimus toteuttaa myös osaltaan maakuntaohjelmien ja kaupunkiseutujen kasvuun liittyviä sopimuksiin kirjattuja teemoja. Kaikilla osallistuvilla kaupunkiseuduilla toimii kasvusopimuksen seurantaryhmä tai vastaava, joka seuraa kaupunkiseuduilla sopimusten edistymistä.

Toimenpiteiden toteutus on saatu käyntiin kaikilla osallistuvilla kaupunkiseuduilla. Loppuvuodesta 2014 työ- ja elinkeinoministeriön toteuttaman kyselyn mukaan käynnistymättömien toimenpiteiden osuus oli pieni. Näiden joukossa olivat mm. suurten kaupunkien yhteistyöteemoina hankinnat ja sosiaalisen eheyden verkostoyhteistyö. Toimeenpanon edistymisessä keskeisessä roolissa on ollut etenkin kaupunkiseutujen omat toimenpiteet ja kaupunkiseutujen toimijoiden aktiivisuus niiden edistämisessä.

Kasvusopimusten toimeenpanon käynnistymisessä havaittujen haasteiden voidaankin suurelta osin todeta selittyvän ennen kaikkea puutteilla valtionhallintoa edustavien tahojen aktiivisuudessa kasvusopimusten toimenpiteiden käynnistämisessä.

Niiltä osin kuin havaituissa ongelmakohdissa on kyse paikallistasoon liittyvistä haasteista, käynnistymisen hidasteet liittyvät muun muassa keskuskaupunkien ja ympäryskuntien eroaviin toteutusvalmiuksiin. Kehyskuntien aktiivisuus toimenpiteiden edistämisessä on vaihdellut kaupunkiseuduittain. Kehyskunnan ovat osallistuneet aktiivisemmin teemoihin, jotka kytkeytyvät

vahvimmin niiden omiin intresseihin. Kasvusopimukset ovat pitkälti keskuskaupunkivetoisesti laadittuja ja tämä näkyy kehyskuntien motivaatiossa edistää sopimusten kaikkia osa-alueita.

Myös INKA-ohjelman käynnistämisen haasteet, sekä siihen liittyen Tekesin rahoitusaikatauluista johtuvat hidasteet, ovat osaltaan vaikuttaneet kasvusopimusten toimenpiteiden edistymiseen. INKA-ohjelman osalta voidaan kuitenkin todeta, että käyntiinlähden ongelmista huolimatta useita hankkeita on päässyt rahoitushaku- tai päätösvaiheeseen asti.

Toimenpiteiden edistämässä erityisesti korkeakoulut ovat olleet aktiivisia ja tämä aktiivisuus on liittynyt erityisesti INKA-hankkeisiin. Kehyskuntien aktiivisuus toimenpiteiden edistämässä on vaihdellut kaupunkiseuduittain. Osallistumisen aktiivisuus kehyskuntien kohdalla painottuu teemoihin, jotka kytkeytyvät vahvimmin niiden omiin intresseihin. Kasvusopimukset ovat pitkälti keskuskaupunkivetoisesti laadittuja, jolla on vaikutusta kehyskuntien intoon/motivaatioon edistää sopimusten kaikkia osa-alueita.

Yritysten ja elinkeinoelämän mukanaolo kasvusopimusten toimenpiteiden edistämässä on ollut varsin vähäistä. Tämä on huomionarvoista, koska koko kasvusopimuskonseptin eräs keskeinen tavoite on elinkeinoelämän edellytysten kehittäminen. Lähinnä yksittäisissä kaupungeissa, kuten Lappeenrannassa ja Vaasassa, on yrityksiä saatu vahvemmin mukaan kasvusopimusten toimenpiteiden edistämiseen. Yrityksiä ja elinkeinoelämää toivotaan yleisemminkin vahvemmin toimintaan mukaan, mutta yritysten saaminen mukaan julkishallinnon kehittämishankkeisiin on perinteisesti ollut haasteellista, joten nämä havainnot eivät koske yksinomaan kasvusopimus-konseptia.

3.2. Kasvusopimusten toimeenpanoa edistävät tekijät

Kasvusopimusten sisällönmukaisia teemoja kehitettäisiin monilta osin muutenkin, kaupunkiseutujen ja maakuntien muiden strategioiden osana. Kasvusopimukset ovat kuitenkin tuoneet toimenpiteiden edistämiseen uuden tyyppisiä lisäelementtejä, jotka liittyvät paitsi toimenpiteiden fokusointiin myös kaupunkiseutujen yhteisen ymmärryksen ja yhteistyön edistämiseen.

Kasvusopimusten valmistelun aikana ja toteutuksessa on ollut olennaista kaupunkiseutujen toimijoiden yhteisen ymmärryksen ja tahtotilan kokoaminen kasvun edellytyksiin liittyen. Myös kaupunkiseudun asema ja vahvuudet valtakunnallisella tasolla on selkeämmin nostettu esille. Yhteenvetona: Eri toimijoiden yhteinen ymmärrys ja tahtotila yhdessä kehittämisen kärkien valinnan kanssa ovat mekanismi, joka johtaa kasvusopimukseen kirjattujen teemojen edistämiseen. Tämä mekanismi myös lisää toimijoiden sitoutumista ja selkeyttä siihen mihin yksittäisellä kaupunkiseudulla halutaan sitoutua.

Tärkeä elementti sitoutumisessa on ollut toimijoiden välillä käyty vuoropuhelu, joka on mahdollistanut yhteisen näkemyksen muodostumisen.

Erityinen rooli yhteistyössä ja vuoropuhelussa on ollut kaupunkiseutujen sisäisten toimijoiden yhteistyön tiivistymisellä ja lisääntymisellä. Tämä on auttanut kasvusopimusten toimenpanoon edistymistä, etenkin lisääntyneen vuorovaikutuksen tuomien synergiaetujen kautta. Toimenpiteiden toteuttamisesta käydään keskustelua ja etsitään yhteistyön kautta parempia tapoja niiden edistämiseksi. Tieto kaupunkiseudun toimijoiden vahvuuksista on entistä parempaa ja sen kautta voidaan muodostaa yhteistyön malleja.

Toimenpiteiden joukossa on myös niitä joissa merkittävä vaikutus on ollut ministeriöiden ja kaupunkiseudun toimijoiden vuorovaikutuksen lisääntymisellä. Suuremmat yhteydet ministeriöihin ovat mm. avanneet teemojen edistämiseen liittyen parempia mahdollisuuksia. Esimerkiksi asemanseutujen valtion maanomistajuuteen ja maankäytön kehittämisen liittyvä teema on nostettu esille ja useammalla kaupunkiseudulla kaupunkiseudun ja valtion hallinnon edustajien välillä on neuvoteltu kehittämistarpeista.

Kasvusopimusten kautta on myös kyetty muodostamaan aiempaa vahvemmin eri toimijoita yhdistäviä kehittämiskokonaisuuksia tärkeiksi tunnustettujen asioiden kehittämiseksi. Kokonaisuudet liittyvät useampaa hallinnonalaan ja useamman alan toimijoita yhdistäviin teemoihin, joihin on voitu sopimusprosessiin aikana muodostaa alustoja kokonaisuuksien kehittämistoimille. Esimerkiksi edellä mainittuun asemanseutujen kehittämiseen liittyy sekä MAL-teemoihin sekä elinkeinojen kehittämistoimiin liittyviä elementtejä, joita on tarkasteltu yhteisen teeman alla kokonaisuutena.

Kasvusopimukset ovat tuoneet lisäarvoa alueiden kehittämistyöhön myös kehittämistyön ja sen seurannan systematisoitumisen kautta. Kaupunkiseutujen kasvusopimusten ohjaus- ja johtoryhmissä on tehty seudun kannalta aiempaa kokonaisvaltaisempaa kehittämistyön seurantaa. Samalla asiaan liittyvä tietoa on tuotettu ja hyödynnetty laajemmin. Seurannan systemaattisempi järjestäminen on palvellut kasvusopimusten järjestelmällistä toimeenpanoa. Toisaalta se myös mahdollistaa tarvittaessa panostusten muutoksia, mikäli tähän on tarvetta. Etenkin valtion suunnasta seurantaa ja asiaan liittyvää vuorovaikutusta toivottaisiin kaupunkiseuduilla nykyistä enemmän.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kasvusopimuksen olemassaolo ja kärkiteemojen nostaminen esille sekä niihin liittyvien toimenpiteiden kirjaaminen sopimuksiin on nostanut teemojen painoarvoa kaupunkiseuduilla. Valtion allekirjoitus sopimuksissa lisää teemojen uskottavuutta ja alueellisten ja paikallisten toimijoiden sitoutumista niihin. Kasvusopimusten vaikutus näkyy myös siinä, että ne nostavat kirjattuja toimenpiteitä erityisasemaan ja sopimuksia voidaan käyttää kehittämisrahoitusta haettaessa yhtenä perusteena silloin, kun kehittämistoimi tukee kasvusopimuksen päämääriä.

3.3. Kasvusopimusten toimeenpanon haasteet ja merkittävimmät ongelmat

Kasvusopimusten toimeenpanon edistymiseen liittyvistä haasteista merkittävä osa on liittynyt siihen, että osa ministeriöistä ja hallinnonaloista ei ole sitoutunut ja panostanut toimenpiteiden toteutukseen tasolla, jota kasvusopimuksen kumppanuudelta on odotettu. Kyse on ollut kaupunkiseutujen näkökulmasta erityisesti resursseista ja asiantuntemuksen tuomisesta toimenpiteiden toteutukseen. Hallinnonalojen välillä on kuitenkin eroja asian suhteen. Tämän lisäksi kasvusopimusinstrumentin keskeneräisyys, joka heijastuu toiminnan vastuutukseen ja hallinnonalojen ohjauksen puuttumiseen, on vaikuttanut asiaan ja heikentänyt toimeenpanon edistämistä.

Valtiota edustavien osapuolien heikkoon sitoutumiseen on vaikuttanut ennen kaikkea se, että edellä todetulla tavalla kasvusopimuskonseptille ei ole osoitettu erillisiä resursseja sopimusten edistämiseen. Toisaalta hallinnonalojen käytössä muuten oleviin resursseihin sopimuksilla ei ole ollut merkittävää ohjausvaikutusta, jolloin kasvusopimuskonsepti on jäänyt pienempään rooliin toimintaa priorisoitaessa. Sopimukset allekirjoitettiin myöhäisessä vaiheessa kuluva hallituskautta, mikä on osaltaan vaikeuttanut kasvusopimusten huomioimista rahoituslinjauksissa.

Aiemmin mainitulla tavalla kasvusopimusten luonteessa on korostettu kokonaisresurssien kasvun sijaan resurssien kohdentumisen tehostamista. Tämän lisäksi keskeisenä tavoitteena on ollut kaupunkiseutujen ja valtion välisen vuorovaikutuksen tiivistyminen. Kasvusopimusten toimenpiteiden toteuttamisen suhteen kyseinen vuorovaikutus onkin jonkin verran lisääntynyt, mutta toimenpiteiden edistämisen suhteen tätä olisi kaivattu kaupunkiseutujen suunnasta enemmän. Esimerkiksi toimenpiteiden käynnistämiseen liittyvää ohjauksellista tukea olisi toivottu valtiolta enemmän.

Kasvusopimusten toimenpiteiden toteutuksen vastuutuksessa on ollut epäselvyyttä useamman kaupunkiseudun sopimuksen kohdalla. Toimenpiteiden toteutus on kuvattu sopimuksissa varsin yleisellä tasolla, eikä vastuutahojen roolia toimenpiteissä ole kuvattu erityisen tarkasti. Sopimukseen on jäänyt tulkinnan varaa siihen miten ja kenen toimesta toimenpiteitä edistetään. Tarkemman vastuutuksen ja toiminnan kuvauksen puuttuessa, toimenpiteiden edistäminen toteutuu useamman toimenpiteen kohdalla vain niiden toimesta, joille toimenpiteen edistäminen tapahtuu normaalin toiminnan osana. Laajemman yhteistyön tuomaa lisäarvoa ei näiltä osin synny. Tarkempi suunnitelma ja kuvaus myös siitä, minkälaisia rahoituslähteitä voidaan hyödyntää toteutuksessa, olisi edistänyt konkreettisemmin monen kasvusopimuksen toimenpiteen toteutusta.

Kasvusopimusten voimassa olon aikajänne on ollut myös varsin lyhyt suhteessa pitkäjänteisiin vaikutuksiin, joita toimenpiteillä pyritään saamaan aikaiseksi. Lyhyt aika kehittämistyölle on aiheuttanut haasteita sopimuksen puitteissa tehtävän kehittämistyön tavoitelluille vaikutuksille. Myös epäselvyy

sopimusten jatkosta on aiheuttanut haasteita kärkitemoihin sitoutumisessa, kun tietoa ei ole, jatketaanko sopimuksellista kehittämistä myös jatkossa.

Tämän lisäksi sopimusten keskuskaupunkivetoisuus on osassa kaupunkiseuduista vähentänyt kehyskuntien sitoutumisen astetta toimenpiteiden laaja-alaisella joukolla tehtävään toteutukseen. Keskuskaupunki ja keskuskaupungin sopimuksen kannalta olennaisimmat osapuolet (kuten yliopistot, korkeakoulut ja tutkimuslaitokset), ovat toimenpiteiden edistämässä vahvemmin keskiössä ja sopimuksen hyödyt syntyvät suuremmin näille tahoille. Sopimuksessa mukana oleville muille osapuolilla, joilla toimenpiteiden hyöty ei ole yhtä selvä, sitoutuminen on ollut heikompaa. Osittain myös kuntien rakenteessa tapahtuvat mahdolliset uudistukset kuntaliitoksien muodossa, ovat joissain tapauksissa aiheuttaneet kitkaa keskuskaupungin ja kehyskuntien välisen yhteistyön samansuuntaisuudelle.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kasvusopimuskonsepti on nykyisten sopimusten kohdalla jäänyt monilta osin keskeneräiseksi. Tämä heijastuu edellä kuvatuissa toimeenpanoon liittyvissä haasteissa. Sopimuksen ohjausvoima on jäänyt epäselväksi ja heikoksi, eikä resursseja ja välineitä voimakkaampaan ohjaukseen ole ollut käytössä. Tulevaisuuden kannalta myönteistä on kuitenkin se, että nykyiset kasvusopimukset ymmärretään laajasti eri toimijoiden keskuudessa harjoituskierroksena, jolla on haettu muotoa instrumentin jatkokehitykseen.

Taulukkoon 1. on koottu kiteytetysti kasvusopimus menettelyyn liittyviä toimivia asioita ja pullonkauloja.

Taulukko1. Kasvusopimusprosessin liittyviä toimivia asioita ja pullonkauloja

Hyvät käytännöt/ toimivat asiat	Pullonkaulat
<ul style="list-style-type: none"> – yhteisen ymmärryksen ja tahtotilan kokoaminen kasvun edellytyksistä mm. painopisteiden priorisointi ja terävöittäminen – alueellisen yhteistyön tiivistyminen ja lisääntyminen – sitoutuminen ja luottamuksen lisääntyminen kehittämiseen – kehittämiskokonaisuuksien syntyminen (asemanseudut) – kehittämistyön ja seurannan systematisoituminen – kaupunkien ja valtion keskinäisen vuorovaikutusten ja yhteistyön 	<ul style="list-style-type: none"> – niukat resurssit – epäselvät vastuut – valtion heikko sitoutuminen ja ministeriöiden keskinäisen yhteistyön heikkous – sopimusinstrumentin keskeneräisyys – sopimusinstrumentin kestävyuden huono ennakoitavuus (vaalikausi) – keskuskaupunkivetoisuus - muiden rooli (kehyskunnat, ministeriöt, elinkeinoelämä, yliopistot) ja sitoutumisaste vähäinen – sopimuksen ohjausvoima epäselvä/heikko

lisääntyminen	- johtaa ajatteluun että joku (muu) tekee
---------------	---

4. Kasvusopimusten hyöty ja lisäarvo kaupunkiseuduille ja valtion hallinnolle

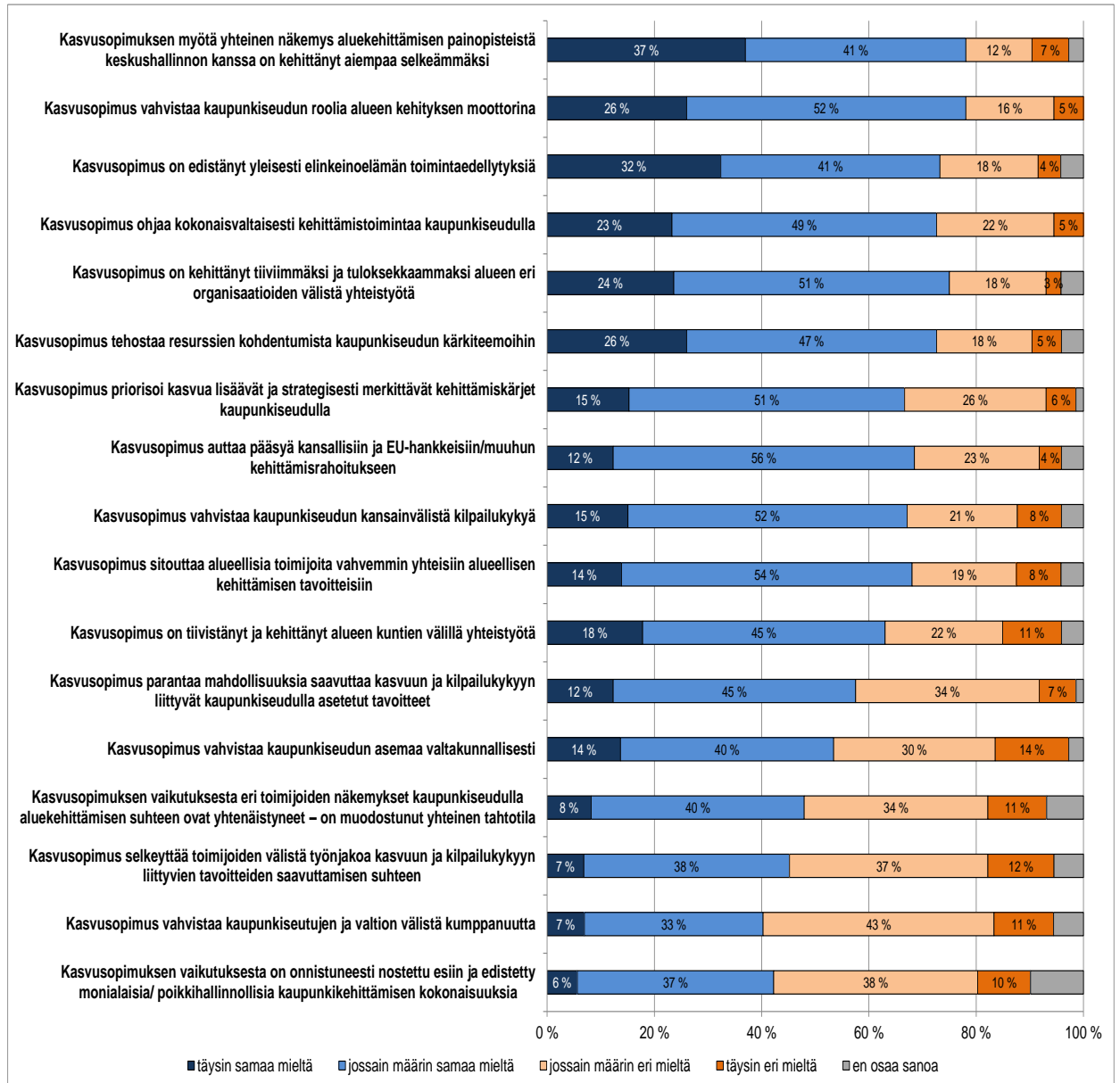
4.1. Kasvusopimusten koetut hyödyt ja lisäarvo kaupunkiseutujen näkökulmasta

Kaupunkiseutujen yleinen näkemys kasvusopimuksista on ollut, että ne ovat tarpeellisia ja monesta näkökulmasta tarkasteltuna hyödyllisiä kehittämisen instrumentteja. Samanaikaisesti sopimusten toteutukseen on sisältänyt puutteita, ja tästä johtuen kasvusopimusten toistaiseksi tuottama lisäarvo on rajallinen. Sopimus on ennen kaikkea ollut merkittävä avaus valtion kaupunkiseudun yhteistyön ja vuorovaikutuksen suhteen. Kasvusopimuksilla on myös laajemmin korostettu koko kansantalouden näkökulmasta merkittävien kaupunkiseutujen asemaa. Kasvusopimusten roolissa suhteessa muuhun aluekehittämistoimintaan tulisi kuitenkin selkeyttää ja itse kasvusopimuskonseptia kehittää tavoiteltaessa vahvempaa vaikuttavuutta. On huomionarvioista, että eri kaupunkiseuduilla kasvusopimusten hyödyt ja lisäarvo koetaan eri tavalla ja niiden koettu merkitys vaihtelee kaupunkiseutujen erityispiirteistä (esim. tietyt suuremmat kaupunkiseudut, kuten Metropolialue, vähäisempi – useat pienemmät kaupunkiseudut suurempi) riippuen.

Kasvusopimusten ohjaus/johtoryhmille toteutetusta kyselystä nousevien näkemysten mukaan kasvusopimusten vaikutukset näkyvät etenkin: kaupunkiseutujen ja valtion välisen yhteisen näkemyksen kehittymisenä aluekehityksen painopisteistä, kaupunkiseudun roolin vahvistumisena aluekehityksen moottorina, elinkeinoelämän toimintaedellytysten yleisenä paranemisena, alueen eri toimijoiden tiiviimmän ja tuloksekkaamman yhteistyön muodostumisena sekä kaupunkiseudun resurssien tehokkaampana kohdentumisena kärkitemoihin.

Sen sijaan monialaisien ja poikkihallinnollisten kehittämiskokonaisuuksien esiin nostamiseen ja edistämiseen, kaupunkiseutujen ja valtion väliseen kumppanuuteen sekä toimijoiden välisen työnjaon selkeyttämiseen kirjattujen tavoitteiden saavuttamisen suhteen sopimuksilla on koettu olleen selvästi vähemmän vaikutuksia. (Kuva 5.).

Huomioitava piirre väittämiin liittyvissä vastauksissa on se, että hajonta vastauksissa useisiin väittämiin on suurta. Tämä kertoo siitä, että vastaajien ja osittain myös kaupunkiseutujen vastausten välillä on näkemuseroja väittämien suhteen. Sopimuksia ja niiden hyötyjä ei koeta samalla tavalla eri kaupunkiseuduilla.



Kuva 5. Kasvusopimusten kaupunkiseuduittaisten ohjaus/johtoryhmien arvioita esitettyihin väittämiin liittyen. Kysely kaupunkiseutujen kasvusopimusten ohjaus/johtoryhmille.

Merkittävänä lisäarvona on koettu alueellisia toimijoita yhdistävä prosessi, jossa on neuvottelemalla haettu yhteistä näkemystä kaupunkiseutujen kehittämisen kärjistä. Prosessissa on poikkeuksellisella, lisäarvoa tuottavalla ja toimijoita yhdistävällä tavalla, fokusoitu ja terävöitetty kehittämistyön teemoja kaupunkien kaikista tärkeimpien vahvuuksien mukaan. Prosessi on vahvistanut yhteistä näkemystä ja tahtotilaa kehittämisen kärjistä. Ilman kasvusopimusten vaikutusta käsitys seudullisista vahvuuksista olisi hajanaisempi, useamman kaupunkiseudun kohdalla. Lisäksi sopimusprosessi on ohjannut kaupunkiseudun toimijoita vahvemmin tarkastelemaan seudun vahvuuksia ja seudun roolia suhteessa

koko valtakunnan tilanteeseen. Etenkin INKA-ohjelmaan nostetut teemat³ eri kaupunkiseuduilla ovat merkittävällä tavalla selkeyttäneet yksittäisiin kärkiteemoihin liittyvää yhteisymmärrystä ja kehittämisen asemaa kaupunkiseuduilla. Kehittämisen teemoja on myös tarkasteltu uudenaikaisista näkökulmista. Jyväskylässä esimerkiksi perinteisesti vahva liikunnan ja hyvinvoinnin teema on noussut paremmin kehittämisen keskiöön nimenomaan liiketoimintamahdollisuuksien kehittämisen näkökulmasta. Kasvusopimusten MAL-teemoissa esimerkiksi symmetrinen kaupunkivisio –hankkeen kautta on Joensuussa tarkasteltu kokonaisvaltaisemmin kaupungin maankäytön kehittämistä elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämisen näkökulmasta.

Kasvusopimusten valmistelun ja toimenpiteiden toteuttamisen aikana myös kehittämisen kärkiin liittyvä vuoropuhelu on tullut säännöllisemmäksi alueen eri toimijoiden välillä. Usealla kaupunkiseudulla on mm. kasvusopimusten kärkiteemojen näkökulmasta kehitetty kampusalueita, yrityspuistoja sekä muita elinkeinoelämän kannalta tärkeitä kehityskohteita vahvemman yhteisen koordinaation ja avaintoimijoiden yhteistyön kautta. Kaupunkiseutujen kärkiin liittyvää kehittämistyötä seurataan tarkemmin ja siihen myös pystytään laajemmin ja usealla kaupunkiseudulla eri toimialoille ulottuvan toimijajoukon voimalla vaikuttamaan. Lisäksi kasvusopimusten seurannan puitteissa käytävä vuoropuhelu on hyvä alusta, tarkastella systemaattisesti uusia kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia.

Kasvusopimukset ovat olleet strateginen kumppanuusasiakirja kaupunkiseutujen ja valtion välillä, joka on luonut perustan konkreettisten tulosten synnylle jatkossa. Valmisteluvaiheessa käydyt neuvottelut koettiin hyvänä tapana lisätä yhteistä ymmärrystä valtion kanssa kehittämisen kohteista. Kokonaisuutena kaupunkiseutujen ja valtion välinen yhteisymmärrys aluekehittämisen painopisteistä on parantunut kasvusopimusten ansiosta.

Samaan teemaan liittyen kaupunkiseuduille merkittävä lisäarvo kasvusopimuksista on ollut myös sopimuksen luoma kanava, ohi väliportaana hallinnon, suoraan ministeriöiden suuntaan. Tämä on luonut potentiaalia ja osittain myös parantanut alueelliseen kehittämistoimintaan liittyvää valmistelun jälkeistä yhteistyötä valtion kanssa. Esimerkiksi asemanseutujen maanomistuksen kysymyksissä ja asemanseutujen maankäytön kehittämisessä kaupunkiseutujen kasvun alustoina, on usealla kaupunkiseudulla saatu aikaiseksi tärkeää kehitystä valtion toimijoiden ja kaupunkiseutujen yhteistyössä, vaikkakin osa kaupungeista on myös odottanut asian vielä vauhdikkaampaa edistymistä.

Kasvusopimuksiin kirjatut yksittäisten kaupunkiseutujen kehittämisen kärkiteemat on tunnustettu vahvemmin kansallisella tasolla. Valtion puolesta tunnustetaan sopimuksen puitteissa valtakunnan tasolla kaupunkiseutujen merkittävät erityisvahvuudet, joita voidaan sopimusten kautta edistää.

³ biotalous, kyberturvallisuus, kestävä energiaratkaisu, tulevaisuuden terveys sekä älykäs kaupunki ja uudistuva teollisuus

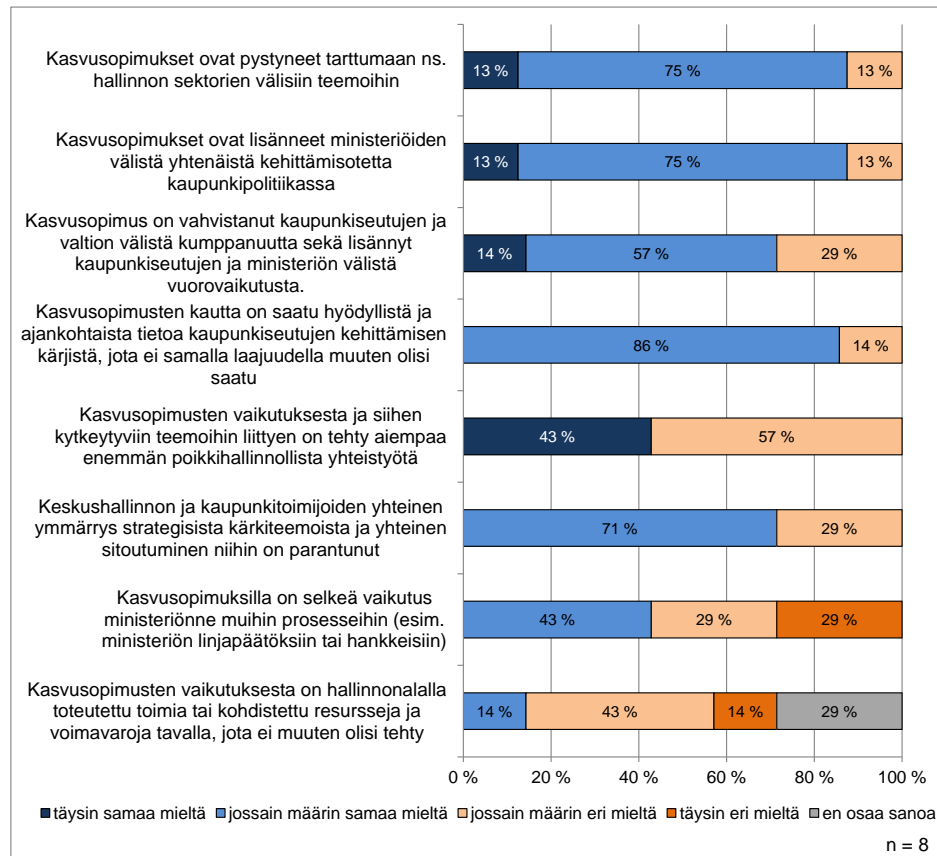
Kaupunkiseutujen asema ja näkökulmat ovat aiempaa paremmin esillä ja huomioitu aiempaa vahvemmin kansallisissa kehittämistoimissa. Sopimusten erillisvaikutusta asian suhteen on kuitenkin vaikea erotella muista kaupunkien asemaa edistäneistä toimista. Asemaan on vaikuttanut pidemmän jatkumon kaupunkipolitiikan työ sekä mm. OSKEt, INKAt ja MAL-aiesopimukset.

Maakunnan liittojen näkökulmasta kasvusopimukset ovat maakunnallisessa kehittämisessä toimineet osallistuvien kaupunkiseutujen tärkeimpien vahvuuksien hahmottamisessa tärkeinä instrumentteina. Kasvusopimusten sisällön koetaan tukevan hyvin kaupunkiseutuun liittyvien teemojen kohdalla maakunta-ohjelmia. Maakunta-ohjelman teemat ovat näkyvästi sopimuksissa ja tätä kautta myös maakunnallisten ohjelmien edistämiseksi toteutetaan osaltaan kasvusopimusten kirjauksia. Samalla kuitenkin kasvusopimusten arvo nähdään nimenomaan maakuntien tärkeimmän keskuksen näkökulmasta. Tämä voi maakunnan näkökulmasta johtaa myös kitkaan, maakunnan keskuskaupungin ja toisaalta laajemmin koko maakunnan kehittämisen välillä. Samalla kasvusopimusten rooli suhteessa maakunnalliseen kehittämistyöhön on herättänyt kysymyksiä. Tarvitaanko useaa aluekehittämisen mekanisme (kasvusopimukset, maakuntastrategiat ja –ohjelmat jne.) hallinnon eri tasojen välillä ja miten kasvusopimukset ja maakuntaohjelmat vaikuttavat toisiinsa?

4.2. Kasvusopimusten hyödyt ja lisäarvo valtion hallinnon näkökulmasta

Valtion hallinnolle kasvusopimuksien hyödyt näkyvät kaupunkiseutuihin verrattuna epäsuoremmin. Sopimusten hyödyt syntyvät lähinnä kaupunkiseuduille kohdistuvien toimien kautta, ja sopimukset vaikuttavat suuremmin kaupunkiseuduilla. Valtion hallinnolle sopimusten hyödyt näyttäytyvät parantuneena tietotasona ja suoran vuorovaikutuksen lisääntymisenä kaupunkiseutujen kanssa. Kasvusopimusten puitteissa valtion hallinnossa tehdään myös aiempaa jonkin verran tiiviimpää yhteistyötä kaupunkipolitiikan teemojen suhteen. Kasvusopimusten hyödyssä ja koetussa lisäarvossa on eroja ministeriöiden välillä.

Kasvusopimustyöryhmän ja kaupunkipolitiikan sihteeristön ministeriöitä edustaville tahoille suunnatussa kyselyssä kasvusopimusten nähtiin vaikuttaneen positiivisesti kaupunkiseutujen kehittämiseen liittyvien poikkialueellisten teemojen edistämiseksi sekä ministeriöiden välisen yhtenäisemmän kehittämisotteen muotoutumisessa (Kuva 6). Lisäksi kasvusopimusten on nähty vaikuttaneen ministeriöiden ja kaupunkiseudun väliseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön.



Kuva 6. Ministeriöiden edustajien vastauksia kasvusopimuksiin esitettyihin väittämiin liittyen. Kyselystä kasvusopimustyöryhmän ja kaupunkipolitiikan sihteeristön ministeriöitä edustaville tahoille.

Kasvusopimuksilla ei kyselyn mukaan ole ollut merkittävää vaikutusta ministeriöiden prosesseihin tai linjauksiin. Ministeriöiden edustajien mukaan linjauksia tehtäessä kasvusopimuksia saatetaan käyttää perusteluina tehdyille päätöksille, mikäli kasvusopimukseen tehdyt kirjaukset ovat samansuuntaisia asian kanssa, mutta varsinaiseen päätökseen sopimuksilla ei ole ollut merkittävää vaikutusta. Myöskään ministeriöiden resurssien tai voimavarojen kohdentamiseen sopimukset eivät ole ministeriöiden edustajien mukaan vaikuttaneet.

Valtion-hallinnolle kasvusopimusten hyödyt ovatkin suurelta osin synonyymi hyödyille kaupunkiseuduilla, joissa kasvusopimukseen liittyvä kehitystoimintaa syntyy ja vaikuttaa. Valtiolle suurempi hyöty siis nähdään, enemmänkin kuin suoraan valtion hallintoon kohdistuvana hyötynä, kaupunkiseutujen kehityksen näkökulmasta. Alueilla sopimukset toimivat kehittämisen alustana, jonka puitteissa kehittämistoiminta on tiiviimpää ja vuorovaikutteisempaa sekä yhdensuuntaisempaa alueiden toimijoiden kesken. Samalla kasvusopimukset mahdollistavat suoramman keskusteluyhteyden kaupunkiseudun toimijoiden ja valtion hallinnon väliin, joka asettaa kaupunkiseuduilla tehtävä kehitystyötä erityiseen asemaan.

Kasvusopimuksista syntyviä epäsuoria hyötyjä valtionhallinnolle on jo sivuttu edellä. Sopimukset ovat mm. toimineet tietoa ja ymmärrystä lisäävinä välineinä kaupunkiseutujen kärkiteemojen suhteen. Lisäksi kokonaiskuva valtion keskushallinnossa on Suomen kaupunkiseutujen kasvun ja kilpailukyvyn vahvuuksista kaupunkiseutujen osalta aiempaa parempi ja osa tästä on seurausta kasvusopimuksista. Tietoa kaupunkiseutujen kehittämisen kärjistä voidaan jatkossa hyödyntää valtionhallinnossa mm. kehittämistoimia koskevien päätöksien suuntaamisessa kasvusopimusten mukaisiksi. Valmisteluvaiheen neuvotteluja pidettiin arvokkaina yhteisymmärryksen luomisessa kaupunkiseutujen ja valtakunnallisesti merkittävien kehittämisteemojen suhteen.

Kasvusopimukset ovat myös mahdollistaneet joidenkin hallitusten linjausten ja eri hallinnonalojen sisältöteemataavoitteiden saattamisen vahvemmin paikallistasolle, sopimusten valmistelussa sovittujen teemojen puitteissa. Esimerkiksi innovatiiviset julkiset hankinnat sekä eräät yksittäisiä hallinnonaloja koskevat kehittämislinjaukset näyttävät vahvemmin kaupunkiseutujen toiminnassa kasvusopimusten vahvistaessa linjausten merkitystä ja asemaa kehittämisteemojen priorisoinnissa.

Kasvusopimuksilla on vaikutettu myös yhtenäisemmän kaupunkipolitiikkaan liittyvän näkemyksen muodostumiseen valtionhallinnossa eri hallinnonalojen välillä. Yhtenäisempi ote on kehittynyt kaupunkiseutujen erityiskysymyksiin vaikuttamisen suhteen. Yhteistyötä, koordinaatiota ja asiaan liittyvää keskustelua on ainakin jossain määrin aiempaa enemmän

Ely-keskusten osalta voidaan todeta, että ne huomioivat kasvusopimukset alueellisessa kehittämistoiminnassa yhtenä alueiden kehitystarpeita fokuoivana asiakirjana, jonka muodostamisessa ovat Ely-keskukset olleet yhtenä osapuolena mukana. Ely-keskuksille kasvusopimukset muodostavat hyvän yhteistyöfoorummin, jonka kautta kehitetään ymmärrystä alueiden ja niiden keskeisimpien kaupunkiseutujen vahvuuksista. Vaikka ymmärrys on parantunut, keinoja vaikuttaa aiempaa vahvemmin kehittämisen kärkien tukemiseen ei ole kuitenkaan toistaiseksi vahvistettu riittävästi. Sopimusten konkreettisempi kytkentä Ely-keskusten tulossopimuksiin ja sopimusten valmisteluvaiheessa valtion hallinnon tarkempi resurssien kohdentamisen synkronointi sopimuksen painopisteiden tukemiseksi, olisi olennaista.

5. Kasvusopimusten onnistuneisuus uutena aluekehittämisen instrumenttina - Yhteenvetoa

Kasvusopimusmenettely on nykyisessä laajuudessaan ollut tärkeä avaus kaupunkiseutujen ja valtion välisen suoran yhteistoiminnan ja vuorovaikutuksen kehittämisessä sekä kaupunkiseutujen aseman ja roolin tunnistamisessa ja vahvistamisessa kasvun ja kilpailukyvyn moottoreina. Nykyisen sopimusmenettelyn vahvuus on sen joustavuudessa suhteessa perinteisiin aluekehitysprosesseihin. Se on myös riittävän vahva menettelytapa, jolla voidaan suunnata kaupunkiseutujen ja valtion välistä yhteistyötä tärkeimpien kehittämisteemojen suhteen aiempaa yhdensuuntaisemmaksi ja vaikuttavammaksi. Sopimusten vahvuuksia ei kuitenkaan nykyisellä sopimuskaudella ole täysin pystytty hyödyntämään.

Kasvusopimusten ajateltu dynamiikka toimii, mutta niiden ohjausvaikutus/-voima konkreettiseen tekemiseen sekä suhteessa tavoitteiden laajuuteen ja haasteellisuuteen on toistaiseksi ollut heikko. Kasvusopimus toimiikin nykymuotoisena paremmin intressien yhteensovittamisen välineenä, kuin tehokkaana toimeenpanon instrumenttina.

Nykyisten sopimusten merkittävin hyöty ja lisäarvo näyttää toistaiseksi syntyneen itse prosessista. Prosessi on koonnut laajasti keskeisiä toimijoita yhteen, auttanut kaupunkiseutuja tekemään valintoja sekä selkeyttänyt näkemystä ja yhteisymmärrystä kehittämisen kärkiteemoista. Sisällöltään kasvusopimukset ovat olleet kasvu- ja kilpailukykyvaikutuksin nähden onnistuneita strategisia viitekehyksiä kehitystoiminnalle, vaikkakin konkreettiseen toimintaan niiden vaikutus on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Niissä on tunnistettu hyvin kaupunkiseutujen olennaisimmat vahvuudet ja kärkiteemat on pääsääntöisesti onnistuttu fokusoimaan muutamaan olennaiseen osa-alueeseen.

Hyötynä sopimuksissa on nähtävä myös kasvusopimukseen liittyvä alueellisten toimijoiden tiiviimpi vuorovaikutus ja kehittämisen kärkien suhteen tehtävä yhteinen seuranta, jotka ovat vahvistaneet yhteistyötä alueilla. Tämän lisäksi olennaista sopimuksissa on ollut myös kaupunkiseutujen mahdollisuus kehittää kumppanuuteen perustuen yhteistä näkemystä valtio-osapuolen kanssa. Ne ovat mahdollistaneet vahvemman suoran kommunikointiväylän ministeriöiden suuntaan tärkeiden hankkeiden vauhdittamiseksi.

Kaupunkiseutujen ja valtion väliseen sopimukselliseen kumppanuuteen on kuitenkin kaupunkiseutujen toimesta kohdistunut odotuksia, jotka eivät ole täysin toteutuneet. Kasvusopimusten kautta ei ole moniltakaan osin kyetty merkittävällä tavalla kohdentamaan valtion hallinnon resursseja sopimusten sisältöjen edistämiseen. Kasvusopimukset eivät toistaiseksi ole juurikaan tarjonneet kaupunkiseuduille ns. ohituskaistaa kansallisiin kehittämishankkeisiin tai – rahoitukseen. Kaupunkiseutujen näkökulmasta koetaan myös, että valtion rooli ja velvoitteet suhteessa kasvusopimuksiin ovat jääneet epäselviksi ja

sitoutuminen sopimusten sisältöjen edistämiseen ei ole kokonaisuutena ollut tavoitteisiin nähden riittävää. Taustalla on kannusteiden riittämättömyys sopimuksen edistämiseen ja sen puitteissa riittävän vahvan vuorovaikutuksen kehittymiseen.

Eri kaupunkiseuduilla kasvusopimusten hyödyt ja lisäarvo koetaan eri tavalla ja niiden merkitys vaihtelee kaupunkiseutujen erityispiirteistä riippuen. Etenkin pienemmillä kaupunkiseuduilla sopimuksen hyödyt on koettu suurempina suhteessa suurempiin kaupunkiseutuihin, joissa myös esimerkiksi MAL-sopimukset vaikuttavat. Valtion hallinnolle lisäarvo sopimuksista koetaan lähinnä kaupunkiseuduille syntyvien hyötyjen näkökulmasta. Taulukkoon 2. on koottu kiteytetysti kasvusopimusten koettuja hyötyjä kaupunkiseuduille ja valtion hallinnolle.

Taulukko 2. Kasvusopimusten koettu hyöty ja lisäarvo.

Hyödyt ja lisäarvo kaupunkiseuduille	Hyödyt ja lisäarvo valtionhallinnolle
<ul style="list-style-type: none"> – fokusoinut ja terävöittänyt kehittämistyötä – vahvistanut yhteistä näkemystä ja tahtotilaa kehittämisen kärjistä – lisännyt säännöllistä vuoropuhelua alueen eri toimijoiden välillä – luonut potentiaalia yhteiselle kehittämistyölle valtion kanssa – suora kommunikointiväylä ministeriöiden suuntaan tärkeiden hankkeiden vauhdittamiseksi – strateginen kumppanuusasiakirja kaupunkiseutujen ja valtion välillä – luo perustan konkreettisten tulosten synnylle jatkossa 	<ul style="list-style-type: none"> – kasvusopimusten hyödyt nähdään enemmänkin hyötyinä kaupunkiseuduille, kun keskeiset teemat nostettu yhteiselle agendalle – ymmärrys kaupunkiseutujen kasvun ja kilpailukyvyn vahvuuksista parempi. tieto kaupunkiseutujen kärjistä auttaa jatkossa tekemään oman hallinnonalan toimia koskevia päätöksiä – kasvusopimukset ovat mahdollistaneet tiettyjen valtion linjausten ja eri hallinnonalojen sisältöteemavoitteiden saattamisen vahvemmin paikallistasolle.

Kaupunkiseuduilla yhteistyörakenteita ja alueellisiin vahvuuksiin perustuvia kehittämissuunnitelmia, joiden teemoja on kirjattu kasvusopimuksiin, on ollut monilta osin valmiina jo ennen sopimuksiakin. Kasvusopimuksiin kirjatut kaupunkiseuduilla saavutetut kehitystulokset, olisivat nykyisellä sopimuskaudella syntyneet suurimmaksi osaksi ilman kasvusopimuksiakin. Kasvusopimusten lisäarvo kaupunkiseuduilla näkyy kuitenkin kehittämistyön vahvempuna suuntautumisena tärkeiksi sovittuihin teemoihin. Kasvusopimukset ovat toimineet kehittämisen kärkien suhteen selkänäojana ja taustatukena, tehdyille kehittämistyölle kaupunkiseuduilla. Konkreettiseen kehittämistoimintaan ja toimenpiteiden toteuttamiseen kasvusopimusten vaikutus näkyy lähinnä siinä, että ne nostavat kirjattuja toimenpiteitä

vahvemmin erityisasemaan ja sopimuksia käytetään kehittämisrahoitusta haettaessa yhtenä perusteena, kun kehittämistoimi tukee kasvusopimuksen päämääriä.

Kasvusopimusmenettelytavalle asetetut tavoitteet⁴ ovat olleet kunnianhimoisia ja niiden toteutuminen on suuresti riippuvainen myös muista asioista, kuin kasvusopimuksista ja niihin kirjatusta tavoitteista. Koska kasvusopimukset ovat olleet voimassa vasta lyhyen ajanjakson, on sopimusmenettelyn lopullista merkitystä ja lisäarvoa suhteessa tavoiteltaviin vaikutuksiin osin vielä ennen aikaista arvioida. Selvää kuitenkin on, että sopimusmenettelyn ohjausvaikutukset sekä kokonaisvaikuttavuus aluekehitykseen olisi voinut olla vahvempi, mikäli sopimusosapuolien sitoutuminen sopimusten toteutukseen olisi ollut vahvempaa, sekä mikäli alueiden ja valtion resursseja olisi voitu kohdentaa yhdessä vahvemmin kasvusopimusten mukaisesti kehittämiskohteisiin. Nykyhetken näkökulmasta arvioituna tavoitealueista parhaiten näyttää toteutuneen tavoite kaupunkiseutujen roolin tunnistamisessa omien vahvuuksien näkökulmasta sekä kaupunkiseutujen aseman vahvistaminen alueiden ja Suomen taloudellisina vetureina.

Suhteessa tavoitteisiinsa kasvusopimusten rooli ja luonne on nähtävä enemmän kehityksen mahdollistajana, kuin ratkaisijana. Oleellista kasvusopimusten arvottamisen ja jatkon kannalta on se, millainen rooli ja minkälaiset odotukset niille kansallisesti asetetaan? Riittääkö, että ne toimivat onnistuneesti strategisena viitekehystenä yhdensuuntaiselle toiminnalle alueellisista vahvuuksista määritetyillä kehittämisen kärkialueilla, vai pyritäänkö niillä konkreettisesti edistämään kansainvälistä kilpailukykyä ja aikaansaamaan isojakin kehitysharppauksia?

Nykyiset kasvusopimukset ovat olleet osittain kokeilua ja sopimusten parhaimman muodon hakemista. Sopimusten tuottamien suorien hyötyjen ja lisäarvon lisäksi, olennaista ovat olleetkin opit sopimusten toimivista osista sekä kehittämistarpeista. Kasvusopimusten jatkosta ei arvioinnin tekovaiheessa ole vielä tietoa, mutta selvää on, että tilausta ja tarvetta kasvusopimusten kaltaiselle menettelytavalle on myös jatkossa. Kaupunkiseutujen merkitys on ratkaiseva valtakunnallisesti kasvun ja kilpailukykyyn luomisessa. Kaupunkiseutujen ja valtion välinen suora yhteys ja tiiviimpi vuorovaikutuksen edistäminen kaupunkiseutujen tärkeimpien vahvuuksien kehittämisessä, on siis tärkeää myös jatkossa. Mikäli sopimuksilta halutaan vahvempaa voimaa ja ”vääntöä” aluekehitykseen, tulisi niiden muodostaa vahvempi sateenvarjo kehittämistoiminnalle, jonka alla kaupunkiseudut ja valtio sekä elinkeinoelämä panostavat valittuihin keihäänkärkiin nykyistä vahvemmin. Sopimusmenettelyä tulisi kehittää suuntaan, jossa sopimuksen ohjausvaikutukset ovat nykyistä vahvemmat ja sopimusosapuolien kahdenvälinen kumppanuus tuottaa nykyistä merkittävämpää lisäarvoa kummallekin osapuolelle. Sopimuksen roolia

⁴ Kaupunkiseutujen kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistaminen, kaupunkiseutujen roolin tunnistaminen ja vahvistaminen alueidensa ja Suomen talouden vetureina, elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen. Lisäksi merkittävien kasvuhypäyksien aikaansaaminen sekä elinkeinoelämän uudistumisen ja kansainvälistymisen edistäminen kestäväällä tavalla.

suhteessa muihin kehittämisen keinoihin tulisi myös selkeyttää ja kehittää synergioita muiden kehittämisvälineiden kanssa.

Sopimusmenettelyn olennaisiin kehittämistarpeisiin esitetään seuraavassa luvussa kehittämissuosituksia, joita sopimusten kehittämisessä olisi syytä huomioida.

6. Kasvusopimusten ja sopimusperustaisen kaupunkipolitiikan kehittämistarpeet ja kehittämissuositukset

Tähän lukuun on koottu kasvusopimusinstrumentin ja sopimusprosessin keskeisiä haasteita sekä niistä johdettuja kehittämissuosituksia. Kehittämissuositukset perustuvat useasta lähteestä koottuun analysoituun tietoon sekä tämän tiedon kokonaisvaltaiseen tulkintaan. Väliarvioinnin luonteen mukaisesti kehittämissuosituksissa on kiinnitetty huomiota erityisesti kasvusopimuskonseptin kehittämistarpeisiin siten, että kasvusopimusmenettelytavalla saavutettaisiin mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti sille asetetut tavoitteet. Kehittämissuositukset liittyvät sopimusten toimeenpanon tehostamiseen, eri osapuolien sitoutumisen ja motivaation vahvistamiseen sekä sopimusten vaikuttavuuden ja ohjausvaikutusten parantamiseen. Samoin suosituksissa huomio on kiinnitetty siihen, miten sopimusperusteista kaupunkipolitiikkaa ylipäänsä voidaan kehittää ja vahvistaa.

Toimeenpanon tehostaminen

Kasvusopimusten mahdollisimman tehokas toimeenpano edellyttäisi eri osapuolten vahvempaa keskinäistä vuorovaikutusta sekä sitoutumista kasvusopimukseen kirjattujen tavoitteiden toteuttamiseen. Haasteena tässä on ollut konkreettiseen yhteistyöhön ajavien kannustimien puute sekä eri sopimusosapuolien roolien epäselvyys kasvusopimusten toimeenpanossa. Tämä on tehnyt kasvusopimuskonseptin toteutusprosessin liian riippuvaksi yksittäisten asiaan sitoutuneiden tahojen aktiivisuudesta.

Kasvusopimukset ovat nykymuotoisina olleet voimassa vasta vähän aikaa. Niiden laajempaa vaikuttavuutta on tässä vaiheessa vielä enneaikaista arvioida yksityiskohtaisesti. Kasvusopimuskonseptin jatkon mielekkyys riippuu suurelta osin siitä, onko sopimuksilla riittävästi ohjausvoimaa ja mahdollisuutta saavuttaa niille asetetut tavoitteet. Sopimusten toteutumista ja vaikuttavuutta on tämän vuoksi tärkeä seurata systemaattisesti myös jatkossa.

Kehittämissuositus 1. Valtion ja kaupunkiseutujen välistä koordinaatiota tulisi edelleen vahvistaa työ- ja elinkeinoministeriön toimesta tiiviimmän vuorovaikutuksen aikaansaamiseksi. Kaupunkiseutujen ja ministeriöiden välille tulisi myös järjestää tiiviimmin tapaamisia, joissa olisi kaikkien sopimuksen allekirjoittaneiden ministeriöiden edustus.

Kehittämissuositus 2. Kasvusopimusten toimeenpanoprosesseja tulisi edelleen konkretisoida ja selkeyttää sekä vastuuttaa toimijoita vahvemmin sopimusten toteutukseen. Sopimuksissa määritellyt toimenpiteet tulisi suunnitella ja aikatauluttaa nykyistä tarkemmin. Toimenpiteissä tulisi olla myös konkreettisempi määrittely esimerkiksi siitä, miten toimenpiteissä voidaan hyödyntää käytössä olevia resursseja.

Kehittämis ehdotus 3. Koska kasvusopimukset ovat olleet pitkälti keskuskaupunkivetoinen prosessi, tulisi muiden toimijoiden (lähinnä kehyskunnat ja elinkeinoelämä) rooleja ja hyötyjä selkeyttä sekä sitoutumisastetta vahvistaa..

Kehittämis ehdotus 4. Kasvusopimusten toteutumisen seuranta ja ohjausvaikutusta tulee tehostaa siirtymällä toimeenpanon edistymisen seurannasta vahvemmin toimenpiteiden kautta syntyvien vaikutusten seurantaan. Sopimuksiin tulisi kytkeä kevyt mittarointi, jolla voidaan seurata toimenpiteiden/teemojen edistymistä sekä ennen kaikkea toimenpiteiden varsinaista vaikuttavuutta. Tämä seuranta tulisi mahdollisuuksien mukaan toteuttaa mitattavin (kvantitatiivisin) indikaattorein. Mittarit tulisi ottaa käyttöön laajasti kaikissa kasvusopimuksissa.

Kehittämis ehdotus 5. Ministeriöiden yhtenäisempää näkemystä kasvusopimusten suhteen tulisi kehittää. Ministeriöissä tulisi kirkastaa kasvusopimuksiin liittyviä odotuksia ja velvoitteita siten, että ministeriöt ymmärtävät kasvusopimukset yhtäläisellä tavalla. Ministeriöiden välistä vuorovaikutusta kasvusopimusten suhteen tulisi tiivistää ja etenkin kasvusopimuksiin liittyvien poikkihallinnollisten teemojen suhteen toimintamalleja tulisi kehittää teemojen edistämiseen.

Valtion roolin vahvistaminen ja kytkeminen tiiviimmin mukaan sopimusten toteutukseen

Sopimusten toisena osapuolena valtion hallinnon sitoutuminen on kokonaisuutena jäänyt suhteellisen heikoksi kasvusopimusten toimenpiteiden edistämässä. Osasyynä tähän ovat olleet valtiotoimijan vähäiset resurssit. Lisäksi osa kaupunkiseutujen sopimuksiin tuomista kehittämisteemoista on luonteeltaan tai laajuudeltaan sellaisia, että ne eivät motivoi valtio-osapuolta osallistumaan niiden toteutukseen tai valtion rooli niiden toteutuksessa on vähäinen.

Sopimuksiin liittyvä ”ohituskaista-dynamiikka” ei käytännössä toimi riittävällä tasolla, mikä osaltaan heikentää kasvusopimusten merkitystä ja koettua hyödyllisyyttä kaupunkiseuduilla. Vastavuoroisuuden periaate on sopimuksissa tältä osin toteutunut varsin heikosti.

Kasvusopimusten toimivuuden haasteena voidaan pitää myös sitä, että elinkeinoelämää ei ole saatu aktivoitua mukaan kasvusopimuksiin riittävän vahvasti. Tämä on yleinen haaste julkishallinnon kehittämistoimissa, mutta kriittinen tekijä silloin, kun kehittämisen tavoitteena on kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistaminen sekä elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen.

Kehittämis ehdotus 6. Ministeriöiden vastuutusta ja sitoutumista kasvusopimusten toteutukseen tulisi vahvistaa nimeämällä niihin kasvusopimusten vastuuhenkilö, jonka vastuulle kuuluu edistää kasvusopimuksien toimeenpanoa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi kasvusopimusten ja niissä sovittujen toimenpiteiden toteutuksen varmistamista sisällyttämällä ne vahvemmin ministeriöiden

sisäiseen toiminnan suunnitteluun ja seurantaan. Tässä yhteydessä myös vastuutus toimenpiteiden toteutuksesta tulisi vietyä henkilötasolle.

Kehittämis ehdotus 7. Kasvusopimukset allekirjoittaneiden ministeriöiden vastuullista johtoa tulisi saada edelleen vahvemmin sitoutettua kasvusopimusten edistämiseen.

Kehittämis ehdotus 8. Kaupunkiseuduilla tulisi tehdä tarkempi määrittely niistä teemoista, joihin valtion välistä kumppanuutta aidosti tarvitaan ja joihin voidaan realistisesti odottaa valtiolta sitoutumista. Valtio vallan puolelta tulisi myös olla vahvempaa ohjausta kaupunkiseutujen suuntaan niiden teemojen haarukoimiseen, joissa valtion kehittämiskumppanuudella on aitoa merkitystä kummallekin osapuolelle.

Kehittämis ehdotus 9. Ns. ohituskaista-mekanismi ei toimi tällä hetkellä riittävänä kannusteena kaupunkiseuduille. Jatkossa tulisi selvittää miten sopimusten mukaisia teemoja ja projekteja pystyttäisiin integroimaan paremmin kansallisiin ja kansainvälisiin kehittämishankkeisiin ja kehittämisrahoitukseen.

Kehittämis ehdotus 10. Kasvusopimusten puitteissa tulisi aktiivisemmin kehittää insentiivejä elinkeinoelämän suuntaan, jotta elinkeinoelämän sitoutumista saataisiin vahvistettua. Kansallisella tasolla sopimusten mahdollisessa jatkokehitystyössä tulisi olla elinkeinoelämän edustusta sparraamassa kehitystyötä.

Vaikuttavuuden ja ohjausvaikutusten parantaminen

Kasvusopimusten aikaansaamat vaikutukset ovat toistaiseksi jääneet suhteellisen vähäisiksi. Sopimusten vaikuttavuus olisi parempi, mikäli sen ohjausvoima esimerkiksi valtion hallinnon toimintaan olisi nykyistä vahvempi. Suhteessa kasvusopimusmenettelytavalle asetettuihin laaja-alaisiin tavoitteisiin (mm. kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistaminen, merkittävien kasvuhyppäyksien aikaansaanminen, elinkeinoelämän uudistumisen) sen lisäarvo on jäänyt kaikille osapuolille suhteellisen vähäiseksi.

Kehittämis ehdotus 11. Sopimuksellisen menettelyn jatkona ja työkaluna tulisi harkita toimivaa rahoitusinstrumenttia – suurempi kehittämisrahoitus kasvusopimusten kärkihankkeille. Nykyisten sopimusten taustalla oleva ajatus kohdentaa olemassa olevia resursseja tehokkaammin lisäresurssien sijaan on varmasti perusteltu jo julkistalouden haasteiden takia, mutta rahoitustyökalun puuttuminen vaikeuttaa yleisesti minkä tahansa kehittämiskonseptin toteutusta

Kehittämis ehdotus 12. Kasvusopimusten välillistä vaikutusta kansallisen kehittämisrahoituksen allokointiin tulisi vahvistaa ja kytkeä kasvusopimukset tiiviimmin sopimuksen allekirjoittaneiden ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen prosesseihin. Kasvusopimusten painopisteet tulisi vahvemmin huomioida hallinnonalojen resursseihin liittyvissä linjauksissa ja mm. ELY-tulosopimuksissa.

Kehittämis ehdotus 13. Kasvusopimusten tunnettuutta tulisi lisätä etenkin kaupunkiseuduilla.

Kehittämis ehdotus 14. Kasvusopimusprosessi tulisi kytkeä tiiviimmin potentiaalisten rahoittavien tahojen toimintaan (Tekes, Sitra ym.) ja heidän rahoitusprosesseihin. Myös rahoitusaikataulujen ja kasvusopimusten ajallisesti parempi synkronointi tulisi huomioida.

Laajemmin sopimukselliseen aluekehittämiseen liittyen kehittämissuosituksia

Sopimusperusteisen aluekehittämisen tarkoitus ei ole kaikilta osin selkeä valtion hallinnossa. Sopimusten sisältöjen suhteen epäselvyyttä on esimerkiksi sen suhteen mistä asioita kannattaa sopimuksellisilla keinoilla edistää. Lisäksi haasteena on sopimusten ohjausvoiman heikkous, etenkin koskien tilannetta, jossa toteuttajatahoja on useita. Tämän lisäksi ohjelmaperusteisen aluekehittämisen sekä kasvusopimusten ja muiden sopimusmallien suhteeseen liittyy tällä hetkellä epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä. Useamman eri instrumentin työnjako on epäselvä.

Kehittämis ehdotus 15. Kasvusopimusten roolia ja strategista merkitystä tulisi selkeyttää valtion hallinnossa ja valtakunnallisessa aluekehittämisjärjestelmässä. Selkeytystä tulisi tehdä siihen, mikä vaikutus sopimuksilla on muuhun valtion hallinnon toimintaan ja miten valtion hallinnossa sopimukseen ja niiden toteuttamiseen voidaan sitoutua. Olennaista olisi myös selkeyttää, minkä tasoisia asioita kannattaa sopimuksellisella menettelyllä edistää ja mitkä asiat edistyvät alueilla ilman valtion kumppanuuttakin.

Kehittämis ehdotus 16. Aluekehittämisen suuressa kuvassa tulisi selkiyttää ohjelmaperusteisen aluekehittämisen ja sopimusmallien suhde ja työnjako. Erityyppisten kehittämisinstrumenttien yhteisiä rajapintoja ja tekemistä tulisi selkeyttää ja niitä tulisi integroida vahvemmin yhteen mikäli tarkoituksenmukaista.

Kehittämis ehdotus 17. Nykyisten kaupunkien MAL-aiesopimuksia ja kasvusopimuksia ei ole syytä yhdistää, mutta syytä olisi huomioida yhtenäisempi sopimusprosessi. Sopimukset olisi syytä muodostaa yhtenevän kokonaiskuvan mukaan, samanaikaisessa prosessissa, mutta eri sopimuksina.