

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen”

(2007/C 168/02)

Saksan liittotasavallan liikenne-, rakennus- ja kaupunkisuunnitteluministeri pyysi 7. marraskuuta 2006 puheenjohtajavaltio Saksan nimissä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta *Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen*.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Joost van Iersel.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 125 puolesta, ilman vastaääniä ja 5:n pidättyessä äänestämästä.

Lausunto on jatkoa aiheesta ”Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen” annetulle lausunnolle ECO/120 ⁽¹⁾. Lausunnot muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden.

1. Päätelmät

1.1 Viimeksi kuluneiden 50 vuoden aikana Euroopan alue on muuttunut, ja maailmanlaajuistuminen nopeuttaa muutoksia. Tällä on huomattavia seurauksia Euroopan suurkaupunkialueille ⁽²⁾, jotka muodostavat Euroopan ytimen. Suurkaupunkialueet ovat parhaimmassa asemassa vastaamaan haasteisiin, ja ne hyötyvät eniten muutosten tuomista mahdollisuuksista.

1.2 ETSK on sitä mieltä, että suurkaupunkialueiden kehittymistä sekä alan kansallisia aloitteita tulee käsitellä neuvostossa ja komissiossa, ja että niiden tulee antaa asiasta yleisiä suuntaviivoja. Euroopan tasolla käytävä hyvin organisoitu keskustelu antaa jäsenvaltioiden lähestymistavoista kokonaiskuvan, joka voi myös toimia kannustimena alueellisille toimijoille.

1.3 ETSK katsoo, että paremmin jäsenneily suurkaupunkialueiden välinen ja niitä koskeva keskustelu innostaisi kyseisiä alueita panemaan Lissabonin ja Göteborgin toimintasuunnitelmat itse onnistuneesti täytäntöön. Tämä voisi näkyä myös kansallisissa uudistusohjelmissa.

1.4 ETSK toteaa, että asiasta on käyty jo jonkin vuoden ajan vilkasta keskustelua. Suurkaupunkien ja Lissabonin strategian välinen suhde tuo entistä korostetummin esille suurkaupunkien yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset. Tämä on askel eteenpäin.

1.5 Monissa maissa ja monilla alueilla julkiset viranomaiset, yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunta pyrkivät luomaan suurkaupunkialueiden kestäväälle kehitykselle välttämättömät olosuhteet ja varmistamaan niiden kilpailukyvyyn Euroopassa ja muualla maailmassa. Erityisesti on aiheellista kiinnittää huomiota Saksassa tapahtuneeseen kehitykseen. Yliopistolliset ja liittovaltion tasolla tehdyt tutkimukset edistävät keskustelun

objektiivisuutta. Eri ministeriöiden yhteisiin suurkaupunkialueita käsitelleisiin konferensseihin on osallistunut valtion ja alueiden virkamiehiä.

1.6 Komission kaupunkipolitiikka ja neuvoston luonnostelma alueellinen toimintasuunnitelma ovat edistysaskeleita. Ne luovat puitteet kunnianhimoiselle kaupunkipolitiikalle. Toimintasuunnitelmassa korostetaan joitain suurkaupunkien erityispiirteitä. ETSK toteaa kuitenkin, että alueellisen toimintasuunnitelman luonnos on vielä liian horjuva tämän suhteen.

1.7 Vaikka rakenteet ja lähestymistavat vaihtelevat maittain, suurten kaupunkialueiden haasteet ja tavoitteet ovat suurelta osin samat.

1.8 Heikkoutena, joka haittaa suurkaupunkialueiden tasapainoista kehitystä, on identiteetin ja asianmukaisen hallintotavan puuttuminen. Nykyiset hallintoyksiköt ovat usein varsin vanhoja. Ne estävät joustavan mukautumisen.

1.9 Jotta suurkaupunkialueiden kehittäminen onnistuu, tarvitaan useiden tasojen — valtioiden, alueiden ja kaupunkien — sitoutumista. Tämä edellyttää hajautettujen tahojen legitimitettä ja helpottaa myös yksityisen sektorin ja valtiosta riippumattomien tahojen aloitteita.

1.10 ETSK toteaa jälleen kerran, ettei Euroopan tasolla ole suurkaupunkialueita koskevia vertailukelpoisia yhteiskunnallis-taloudellisia eikä ympäristötietoja. ETSK katsoo, että tietoja tulisi ryhtyä keräämään unionin ja jäsenvaltioiden tasolla ja että Euroopan suurkaupunkialueiden taloudellista, sosiaalista ja ympäristöllistä suorituskykyä koskeva vuotuinen seuranta on välttämätöntä suurkaupunkialueiden tilannetta koskevien tietojen monipuolistamiseksi ja kyseisten alueiden toimijoiden mobilisointiin helpottamiseksi.

⁽¹⁾ EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101.

⁽²⁾ On syytä tehdä selvä ero ”suurkaupunkien” ja ”suurkaupunkialueiden” välillä. Suurkaupungilla tarkoitetaan yleensä erittäin suurta kaupunkia tai asutuskeskusta. Suurkaupunkialue puolestaan viittaa kokonaisuuteen, johon kuuluu yhden erittäin suuren kaupungin tai merkittävien monikeskustisten kaupunkien lisäksi ympäröiviä kuntia ja maaseutualueita. Näin ollen suurkaupunkialueet ovat pinta-alaltaan huomattavasti suurempia kuin suurkaupungit.

2. Suositukset

2.1 ETSK vetoaa komissioon, että se laatisi vihreän kirjan suurkaupunkialueista täydentämään alueellista toimintasuunnitelmaa ja koheesiopolitiikan strategisia suuntaviivoja sekä edistämään Euroopassa käytävää keskustelua objektiivisen analyysin pohjalta.

2.2 ETSK toivoo, että suurkaupunkien haasteet ja tavoitteet sekä jäsenvaltioiden tietämys ja niissä saadut kokemukset kootaan Euroopan tasolla yhteen ja että hyviä käytänteitä levitetään.

2.3 ETSK katsoo, että komission on tehtävä poliittinen päätös siitä, että Eurostatin tehtäväksi annetaan kerätä joka vuosi luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja Euroopan unionin kaikista suurkaupunkialueista ja että Eurostatille annetaan lisämäärärahoja tämän uuden tehtävän hoitamiseksi.

2.4 Jotta Eurostat pystyisi täyttämään tämän tehtävän mahdollisimman pikaisesti, ETSK ehdottaa, että Euroopan alue-suunnittelun seurantakeskuksen (Orate) tai muun toimivaltaisen elimen tehtäväksi annettaisiin laatia kokeellinen tutkimus. Näin voitaisiin testata erilaisia mahdollisia metodeja suurkaupunkialueiden määrittämiseksi yhteisin kriteerein sekä ehdottaa lyhyttä luetteloa yli miljoonan asukkaan suurkaupunkialueita koskevista, jakson 1995–2005 kattavista tiedoista, joiden hankkimiseen voitaisiin ryhtyä välittömästi käyttäen hyväksi erityisesti eurooppalaisia työvoimatutkimuksia. ⁽³⁾

3. Perustelut

3.1 ETSK kiinnittää vuonna 2004 antamassaan lausunnossa ⁽⁴⁾ huomiota suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudellisiin vaikutuksiin, joita on komitean mukaan suuresti aliarvioitu.

3.2 Lausunnon tavoitteena oli saada yhteisön elimet tietoisiksi siitä, miten väestön ja taloudellisen toiminnan keskittyminen Euroopan ja muun maailman suurkaupunkialueille kehitty jatkuvasti ja toisinaan merkittäväällä tavalla.

3.3 Vuonna 2004 antamassaan lausunnossa ETSK toivoo, että Euroopan suurkaupunkien kehitys otetaan yhteisön asialistalle. ETSK korosti ensimmäisten joukossa suurkaupunkien aseman ja Lissabonin strategian täytäntöönpanon suoraa yhteyttä. Suurkaupunkialueet ovat maailmantalouden koelaboratorioita. Ne ovat talouden moottoreita sekä luovuuden ja innovaation keskuksia.

⁽³⁾ Ensimmäinen onnistunut kokeilu toteutettiin jo Interreg II C -ohjelman yhteydessä vuonna 2000. Se koski 14:ää suurkaupunkialuetta Luoteis-Euroopassa. Kyse on GEMACA-tutkimuksesta.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101.

3.4 Samaan aikaan suurkaupunkeihin keskittyvät tärkeimmät haasteet, jotka Euroopan on ratkaistava tulevina vuosina. Niissä tunnetaan sellaiset ilmiöt kuin köyhyys, sosiaalinen syrjäytyminen ja alueellinen jakautuminen, joilla on vaikutuksia työllisyyteen ja (kansainväliseen) rikollisuuteen. ⁽⁵⁾

3.5 Suurkaupunkien vaikutuspiiriä kasvattaa kaikenlainen niiden välinen vaihtotoiminta sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti. Verkostot, joihin suurkaupungit osallistuvat, edistävät osaltaan Euroopan integraation syventymistä.

3.6 Vuoden 2004 lausunnossa ETSK toteaa, ettei ole olemassa vertailevia analyyseja, joissa esitettäisiin tyydyttävällä tavalla suurkaupunkien vahvuudet, heikkoudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet.

3.7 ETSK tähdensikin vuonna 2004 tarvetta määritellä Euroopan suurkaupunkialueet, kerätä asianmukaisia ja vertailukelpoisia tietoja kaikista suurkaupungeista sekä arvioida Lissabonin strategian tärkeimpiä indikaattoreita.

3.8 Osaamiseen perustuva talous ja verkottunut yhteiskunta lisäävät suurkaupunkien houkuttelevuutta ihmisille ja toiminnolle. Eräissä jäsenvaltioissa käydään vilkasta valtion sisäistä keskustelua suurkaupunkeja ja niiden hallinnointia koskevasta politiikasta. Nämä keskustelut ovat johtaneet toisinaan konkreettisiin alhaalta ylöspäin suuntautuneisiin toimiin.

4. Komission reaktiot vuonna 2004

4.1 ETSK kehotti vuonna 2004 komissiota tekemään integroituja analyyseja, joihin osallistuisivat kaikki asiaan kuuluvat komission jäsenet, ja esittämään säännöllisesti kertomuksia suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudellisesta tilanteesta ja niiden asemasta Euroopan tasolla. Näin mahdollistettaisiin suurkaupunkien etujen ja heikkouksien entistä parempi arviointi ja voitaisiin parantaa politiikkojen määrittelyä ja helpottaa hyvien käytänteiden levittämistä.

4.2 Reaktiossaan ETSK:n ehdotuksiin komissio oli samaa mieltä ETSK:n kanssa siitä, että suurkaupunkialueilla on keskeinen rooli Lissabonin tavoitteiden toteuttamisessa sekä siitä, että suurkaupunkialueista ei ole Euroopan tasolla luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja. ⁽⁶⁾

4.3 Vaikka komissio oli asiasta samaa mieltä, se ei ole kuitenkaan vielä ottanut käyttöön kohdennettua ja yhtenäistä lähestymistapaa suurkaupunkialueisiin. Kaupunkipolitiikkaa toteutetaan asteittain, mutta sen yhteydessä ei tehdä eroa kaupunkien ja suurkaupunkialueiden välillä. Tilastokeskusten antamat tiedot eivät ole täydellisiä, eivätkä ne ole edelleenkaan vertailukelpoisia Euroopan tasolla, sillä ne kerätään kansallisten määritelmien pohjalta.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Maahanmuutto EU:ssa ja kotouttamispolitiikat: alue- ja paikallishallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteistyö", EUVL C 318, 23.12.2006, s. 128.

⁽⁶⁾ Komission aluepolitiikan pääosaston reaktiot ETSK:n omaaloitteiseen lausuntoon aiheesta "Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101.

5. Keskustelut ja aloitteet jäsenvaltioissa

5.1 Kansallisella ja alueellisella tasolla on tehty hiljattain useita aloitteita, joissa tulee ilmi suurkaupunkien kehitys. Näihin aloitteisiin sisältyy usein erilaisia toimia, joilla tuetaan perusrakenteiden, aluesuunnittelun, talouden ja yhteiskunnallisten näkökohtien entistä sopusointuisempaa kehitystä sekä suurkaupunkien välisten liikenteen ja televiestinnän perusrakenteiden kehittämistä. Seuraavassa esitetään esimerkinomaisesti muutamia eri maissa tehtyjä aloitteita. Katsaus ei ole luonnollisestikaan tyhjentävä.

5.1.1 **Saksassa** käynnistettiin vuonna 1993 syvälinen keskustelu suurkaupunkialueista. Yliopistoissa käytyjen keskustelujen ja niissä tehtyjen tutkimusten tavoitteena oli laatia asianmukainen ja objektiivinen luettelo suurkaupunkien tehtävistä ja yksilöidä ne tämän luettelon pohjalta.

5.1.1.1 Saksassa tehdyssä analyysissä hylättiin perinteinen lähestymistapa, joka perustuu kaupunkien, kuntien ja osavaltioiden muodostamaan karttaan. Sen sijaan sovellettiin erilaista lähestymistapaa, joka perustuu uudenlaiseen, esikuviin pohjautuvaan näkemykseen Saksan kartasta. Aluesuunnittelupolitiikan suuntauksissa ja toimintaohjelmissa (vuosilta 1992 ja 1995) korostettiin suurkaupunkialueiden merkitystä ja tehtäviä. Tältä pohjalta Saksan liittovaltion ja osavaltioiden aluesuunnitteluministerien konferenssi teki 30. kesäkuuta 2006 päätöksen, jonka mukaan suurkaupunkialueita on yksitoista. Ensimmäinen aiheita käsitellyt ministereiden välinen konferenssi järjestettiin vuonna 2003.

5.1.1.2 Saksan suurkaupunkialueiden kartasta käy ilmi se, etteivät nykyinen hallinnollinen organisointi ja suurkaupunkialueiden maantieteelliset rajat vastaa toisiaan. Esimerkiksi Nürnbergin suurkaupunkialueeseen kuuluu Nürnbergin kaupunki ja joukko lähistön kaupunki- ja maaseutukuntia. Toiset ulottuvat osittain useamman osavaltion alueelle, kuten Frankfurt/Rhein/Main ja Hampuri. Toiset ovat osa yhtä osavaltiota, kuten München ja Ruhrin alue. Monissa tapauksissa on jo aihekohtaista alueellistumista, esimerkiksi kulttuurin, urheilun, kestävän kehityksen ja maisemanhoidon alalla. Kaikissa tapauksissa alueeseen kuuluu pienempiä ja suurempia kaupunkeja ja maaseutua. Näin onnistutaan hyvin rajaamaan kyseessä olevat suurkaupunkialueet.

5.1.1.3 Tarkoitusta varten ei ole (vielä) kansallisia erityistoimia. Suurkaupunkialueita on pyydetty määrittämään omat erityispiirteensä ja hyödyntämään niitä. Tavoitteena on kehittää Saksan suurkaupunkialueita itsenäisinä toimijoina eurooppalaisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Sellaiset kansalliset politiikat kuten rautatie- tai lentoliikennepolitiikka voivat luonnollisesti tukea suurkaupunkialueiden pyrkimyksiä.

5.1.1.4 Tämän uuden lähestymistavan oikeutuksen vahvistamiseksi suurkaupunkialueita kehoitetaan luomaan demokraattisen edustuksen järjestelmiä omien erityispiirteidensä ja näkemystensä pohjalta. Niillä on vapaus määritellä menettelyt: joko

välittömät vaalit, kuten Stuttgartin alueella, tai kaupunkien ja kuntien välillinen edustus, kuten Nürnbergin tapauksessa.

5.1.1.5 Poliittiset tavoitteet, joista erityispiirteiltään erilaisilla suurkaupunkialueilla tulee keskustella ja jotka tulee toteuttaa, ovat seuraavat: varmistetaan kilpailukyvyyn kannalta riittävä kriittinen massa, luodaan olosuhteet tehokkaalle hallintotavalle, selkiytetään vastuunjako, kehitetään monikeskuksista alueellista organisoitua, saavutetaan tyydyttävä tasapaino kaupunkikehityksen ja maaseudun vaalimisen välillä, kehitetään liikenneinfrastruktuuria, varmistetaan liikkuvuus, tuetaan innovaatiota ja taloudellisia klustereita, hallitaan teknisiä riskejä ja luonnonriskejä, hankitaan riittävät resurssit julkisiin investointeihin, parannetaan kansainvälisiä yhteyksiä ja varmistetaan alueen tunnetuksi tekeminen.

5.1.2 **Isossa-Britanniassa** kiinnostus suurkaupunkien kehityksen vahvistamiseen heräsi vuosisadan alussa. Vuonna 2004 julkaistiin hallituksen muistio muiden suurkaupunkialueiden kuin Lontoon kilpailukyvyistä. (?) Tavoitteena oli luoda olosuhteet kaupunkialueiden (*city regions*) autonomian vahvistamiselle kansainvälisissä yhteyksissä. Käynnistetty projekti kuitenkin keskeytyi, erityisesti sen vuoksi, että Newcastle'n alueen aluevaltuuston perustaminen hylättiin kansanäänestyksessä.

5.1.2.1 Isossa-Britanniassa keskustellaan parhaillaan kansallisen ja alueellisen tason toimivallan jaosta sekä kaupunkien ja kuntien toimivallan jaosta tiheimmin asutuilla alueilla, jotka oli eritelty tuleviksi suurkaupunkialueiksi. Ajatus kaupunkialueiden luomisesta itää edelleenkin. Vaikka käynnissä oleva keskustelu on ristiriitaista, piakkoin julkaistaan valkoinen kirja, ja valmis-teilla on Saksan järjestelyyn verrattavissa oleva uusi alueellinen järjestely, joka perustuu yhteisesti tunnustettuihin kriteereihin.

5.1.2.2 On erotettava toisistaan poliittinen hajauttaminen ja suurkaupunkien kehityksen tukeminen. Viimeksi mainitulle on ominaista joustavuus ja kuntien väliset yhteenliittymät mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja haasteiden ratkaisemiseksi yhdessä. Hyvänä esimerkkinä on Ison-Britannian pohjoisosassa (Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield, Newcastle ja York) toteutettava kehittämiseen tähtäävä, alhaalta ylöspäin suuntautuva aloite *Northern Way*. Kehitystyön yhteydessä on tehty joitain yleissopimuksia suurkaupunkialueen sisällä.

5.1.2.3 Katsotaan, että ylhäältä alaspäin suuntautuva lähestymistapa on välttämätön jatkoksi alue- ja paikallisalioitteille, sillä monia strategisia päätöksiä ei voida tehdä muuten kuin yhteisestä sopimuksesta. Nämä päätökset voidaan koota kolmeen ohjelmaan: kilpailukykyohjelma, jolla pyritään varmistamaan tuki suorituskyvyltään parhaimmille ja huonoimmille alueille, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelma heikossa asemassa olevien väestönsien hyväksi ja ympäristöohjelma, johon sisältyy toimenpiteitä muun muassa elämänlaadun parantamiseksi ja luonnonresurssien säilyttämiseksi. Näillä kolmella alalla suurkaupunkialueiden katsotaan olevan maantieteellisesti asianmukaisiin tasoon hoitamaan kyseisiä politiikkoja.

(?) *Competitive Cities: where do the core cities stand?* (Core cities tarkoittaa muita suurkaupunkialueita kuin Lontoota, erityisesti maan luoteisosien suurkaupunkeja.)

5.1.3 **Ranskassa** keskustelua on käyty vuodesta 1960. Viime aikoihin asti konkreettisia toimenpiteitä on toteutettu hyvin vähän, sillä keskustelun poliittista ulottuvuutta on aliarvioitu. Poliittisen ulottuvuuden puuttuminen on ollut yleisesti ominaista kaikkialla Euroopassa.

5.1.3.1 Vuonna 2004 DIACT⁽⁸⁾ kehotti laatimaan suurkaupunkihankkeita suurten kaupunkien yhteistyön edistämiseksi sekä suurkaupunkialueiden taloudellisen kehityksen tukemiseksi. Alan ministeriöiden johtajien ja asiantuntijoiden muodostama lautakunta valitsi viisitoista paikallisyhteisöjen valmistelemaa suurkaupunkihanketta. Hankkeita tarkennettiin vuonna 2006. Vuonna 2007 tehdään sopimukset suurkaupungeista, jotka saavat valtiolta tukea rakenteellisten toimien toteuttamiseen. Tällä aloitteella DIACT tunnustaa suurkaupunkialueiden merkityksen alueiden kilpailukykyyn avaintoimijoina.

5.1.4 **Italiassa ja Espanjassa** alueellistaminen etenee. Kehityskulku ei koske suoranaisesti suurkaupunkialueita, mutta se luo kuitenkin uusia (lakiin perustuvia) mahdollisuuksia suurkaupunkien hallinnointiin.

5.1.4.1 Italiassa vuonna 1990 annetussa laissa säädetään ylhäältä alaspäin suuntautuvasta lähestymistavasta ja määritellään 14 suurkaupunkialuetta. Lakia ei ole pantu täytäntöön. Uudessa, vuonna 1999 annetussa laissa säädetään mahdollisuudesta tehdä alhaalta ylöspäin suuntautuvia aloitteita suurkaupunkialueiden luomiseksi. Ainoastaan yksi 20 kunnan yhteenliittymä, jolla on oma talousarvionsa, perustettiin Bolognan alueelle. Vuoden 2001 perustuslakiuudistus mahdollisti lopulta kolmen suurkaupunkialueen luomisen Rooman, Napolin ja Milanon ympäristöön. Uudistusta on ryhdytty hiljattain panemaan täytäntöön.

5.1.4.2 Espanjassa alueellisessa keskustelussa keskeisellä sijalla on alueiden autonomia. Itsehallintoalueilla on yksinomaisia toimivaltuuksia alalla. Näin ollen ne vastaavat myös suurkaupunkialueista. Samalla on käynnissä suurten kaupunkien vahvistuminen sekä voimainmittely keskushallinnon, itsehallintoalueiden ja suurkaupunkialueiden, kuten Madridin, Barcelonan ja Valencian, välillä. Oma tapauksensa on Bilbao. Se on suurkaupunkikehityksen kannalta onnistunut kokonaisuus, jossa sovelletaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta.

5.1.4.3 Suurkaupunkialueiden olemassaolo ei rajoitu vain suuriin maihin tai yhden maan sisälle. Centropen suurkaupunkialueet eli Wien, Bratislava, Brno ja Győr, sijaitsevat neljässä maassa(!), ja Kööpenhamina ja Malmö ovat tunnettu esimerkki Tanskasta ja Ruotsista. Molemmissa kokonaisuuksissa tapahtuu edistystä. Alankomaissa keskustellaan parhaillaan Randstadille parhaiten soveltuvasta hallintotavasta, jotta voitaisiin poistaa hallinnon pirstaleisuus, joka jarruttaa perusrakenteiden kehittämistä sekä alueellista, yhteiskunnallista ja taloudellista kehittämistä.

⁽⁸⁾ DIACT: *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires* eli ministeriöiden yhteinen aluesuunnittelua ja alueiden kilpailukykyä käsittelevä valtuuskunta (entinen DATAR).

5.1.5 Uusissa jäsenvaltioissa on käynnissä samantapainen kehitys kuin edellä mainituissa maissa. Puolassa hallitus on eritellyt joukon suurkaupunkialueita tai kaupunkialueita. Kuvaava esimerkki on Katowicen alue, joka sai äskettäin suurkaupunkialueen erityisaseman. Asianmukaisen alueellisen hallintotavan puuttuessa kaupunki- ja suurkaupunkikehitys etenee kuitenkin yleensä hallitsemattomasti ja siis mielivaltaisesti. Tämän vuoksi tietyt suurkaupunkialueet ovat suuntautumassa kohti sellaisten maiden käytäntöjä ja asiantuntemusta, joilla on perinteitä hajautetuista politiikoista.

5.1.6 Kauppa- ja teollisuuskamarit edustavat liike-elämää näkyvästi ja aktiivisesti alue- ja paikallistasolla, joten ne ovat myös mukana suurkaupunkiprosessissa. Erityisesti tämä koskee pääkaupunkien ja kaupunkialueiden kauppakamareita. Ne edistävät osaltaan ennen kaikkea alueidensa houkuttelevuutta sekä taloudellisia ja kulttuurisia vaikutuksia sekä ottavat samalla huomioon elämänlaadun ja ympäristön suojelemisen vaatimukset.

6. Kehitys Euroopan tasolla

6.1 EU:n tasolla Barroson komission ensisijaisena tavoitteena on panna Lissabonin strategia täytäntöön. Asia koskee kaikkia komission jäseniä. Aluepolitiikan pääosasto on sijoittanut Lissabonin strategian keskeiselle sijalle "uudenlaisessa" aluepolitiikassa, jonka eturintamaan kuuluu kaupunkikehitys.

6.1.1 Lissabonin strategia ja kaupunkikehitys on asetettu etusijalle kaikilla alueilla, jotka osallistuvat yhteisön ohjelmiin. Näitä ohjelmia ei ole tarkoitettu erikseen suurkaupunkialueille. Urbact-ohjelma on suurkaupunkien kannalta yksi asianmukaisimmista ohjelmista. ⁽⁹⁾

6.1.2 Aluepolitiikan pääosaston ohjelmien rinnalla on muiden pääosastojen — esimerkiksi tutkimuksen pääosaston, ympäristöasioiden pääosaston ja liikenteen pääosaston — hoitamia erityisohjelmia, jotka ovat usein merkittäviä suurkaupunkien kannalta, sillä myös suurkaupungit ovat saaneet entistä enemmän vaikutteita Lissabonin tavoitteista. Suurkaupungit eivät sellaisenaan suoranaisesti kuulu ohjelmiin, mutta kaikki ohjelmat, joilla pyritään vahvistamaan kaupunkien suorituskykyä, soveltuvat myös suurkaupungeille.

6.1.3 Kesäkuussa 2006 neuvoston työryhmä julkaisi ensimmäisen luonnoksen alueelliseksi toimintasuunnitelmaksi ⁽¹⁰⁾. Siinä on kuvailtu hyvin eurooppalaisen yhteiskunnan kaupunkikehityksen suuntauksia. Siinä ei kuitenkaan tehdä edelleenkaan selkeää eroa kaupunkien ja suurkaupunkialueiden välille.

⁽⁹⁾ Komissio valmistelee parhaillaan opasta, jossa käsitellään kaupunkiasioihin liittyviä kysymyksiä.

⁽¹⁰⁾ *The Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, alustava luonnos, 26. kesäkuuta 2006.

6.2 Useissa aluesuunnitteluministereiden neuvoston epävirallisissa kokouksissa on käsitelty (suurten) kaupunkien haasteita. ⁽¹¹⁾ Aluesuunnittelu kuuluu unionin toimivaltaan nykyisen perustamissopimuksen ympäristöä koskevan osaston 175 artiklan 2 kohdan nojalla ⁽¹²⁾.

6.3 **Euroopan parlamentti** ⁽¹³⁾ tähdentää, että ”78 prosenttia Euroopan unionin väestöstä asuu kaupungeissa, taajamissa ja kaupunkialueilla ja että kaupunkiin ovat keskittyneet kaikkein vaikeimmat ja myös tavallisimmat ongelmat” ja että ”kaupungeissa rakennetaan tulevaisuutta”. EP katsoo, että niillä on keskeinen asema aluekehityksessä sekä Lissabonin ja Göteborgin tavoitteiden toteuttamisessa.

6.3.1 Euroopan parlamentti kehottaa kaikkia kaupunkikysymyksiä välittömästi tai välillisesti käsitteleviä komission pääosastoja toimimaan koordinoitusti, jotta voidaan yksilöidä kaupunkitodellisuuden konkreettiset ongelmat jokaisella toiminta-alueella ja esittää yhdessä, mitkä ovat toteutettujen politiikkojen myönteiset vaikutukset. EP ehdottaa yksiköiden yhteisen työryhmän perustamista ja kehottaa käynnistämään alueellisen vuoropuhelun.

6.4 **Alueiden komitea** pyrkii yhä painokkaammin kiinnittämään yhteisön toimielinten huomion kaupunkialueiden kohtamiin haasteisiin. Sen päätelmien taustalla ovat samat huolenaiheet ja periaatteet kuin EP:lla ja ETSK:lla.

6.4.1 Alueiden komitea ottaa esille ”toiminnallisten alueiden” todellisuuden ja korostaa hallinnolliset rajat ylittävää — kansallisten, alueellisten ja paikallisten — kumppanien yhteistyötä, jota tulisi edistää yhteisön politiikoilla erityisin kannustimin esimerkiksi tukemalla laajojen alueiden strategista kehitystä koskevia hankkeita. On erityisen tärkeää luoda uusia suurkaupunki- ja kaupunkialueiden yhteistyöverkostoja ja vahvistaa nykyisiä

⁽¹¹⁾ Ensimmäinen aluesuunnittelu- ja sisäministeriöiden neuvoston epävirallinen kokous, jossa käsiteltiin perusteellisemmin kaupunkien haasteita, pidettiin Rotterdammassa marraskuussa 2004. Sitä seurasi Luxemburgissa toukokuussa 2005 järjestetty neuvoston epävirallinen kokous, jossa käsiteltiin EU:n alueiden tilannetta ja tulevaisuudennäkymiä. Seuraava neuvoston epävirallinen kokous järjestetään Leipziginä toukokuussa 2007.

⁽¹²⁾ 175 artikla

”1. Neuvosto päättää 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan yhteisön toimista 174 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

2. Poiketen 1 kohdassa määrätystä päätöksentekomenettelystä ja rajoittamatta 95 artiklan soveltamista, neuvosto yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan vahvistaa:

a) säännöksiä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia;

b) toimenpiteet, jotka vaikuttavat:

— kaavoitukseen,

— vesivarojen määrän hallintaan tai jotka koskevat suoraan tai välillisesti vesivarojen saatavuutta,

— maankäyttöön jätteenhuoltoa lukuun ottamatta;

c) toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen.”

⁽¹³⁾ Euroopan parlamentin 13. lokakuuta 2005 antama päätöslauselma kaupunkiuuttuvuudesta laajentumisen yhteydessä, EUVL C 233E, 28.9.2006, s. 127.

verkostoja. Erityisesti voidaan mainita tällä hetkellä Interreg III -aloitteen puitteissa tehtävä yhteistyö, jossa keskitytään vuosina 2007–2013 alueiden välisen yhteistyön tavoitteeseen. ⁽¹⁴⁾

6.5 Metrex-verkosto ⁽¹⁵⁾ korostaa maaliskuu- ja syyskuussa 2006 esittämässään julistuksessa, että suurkaupunkialueet on määriteltävä ja ne on tunnustettava keskeisiksi tekijöiksi Euroopan unionin alueellisessa toimintaohjelmassa. Verkosto toivoo Euroopan tasolla vertailukelpoisia tietoja suurkaupunkialueista. Se kehottaa komissiota laatimaan vihreän kirjan, johon sisältyy kolme keskeistä tekijää: talouden kilpailukyky, sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja ympäristönsuojelu. Verkoston mukaan monet Euroopan kohtaamat ongelmat, kuten ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen ja maahanmuutto, voidaan ratkaista tehokkaasti ja integroidusti vain suurkaupunkien avustuksella. Se katsoo, että suurkaupunkialueilla voi olla merkittävä rooli Lissabonin tavoitteiden toteuttamisessa, etenkin Euroopan maailmanlaajuisen kilpailukyvyn varmistamisessa.

6.6 Niiden **alueiden** määrä, **joilla on edustus Brysselissä**, on lisääntynyt huomattavasti viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana. ⁽¹⁶⁾ Kyseisten alueiden järjestämissä konferensseissa suurkaupunkialueiden kehitys ja suorituskyky ovat usein aiheita, joista keskustellaan vilkkaimmin.

6.7 Yksi Brysselissä edustettuina olevien alueiden ryhmä on valinnut nimekseen ”Lissabonin ohjelman alueet”.

6.8 Viime vuosien aikana Orate-ohjelman yhteydessä on tuotettu paljon tietoa, indikaattoreita ja kertomuksia Euroopan alueista. Kun otetaan huomioon, että alueiden hallinnolliset rajat poikkeavat suuresti suurkaupunkien hallinnollisista rajoista, tämän laadukkaan työn tulokset eivät kuitenkaan tarjoa suurkaupunkien kehittämistä, suunnittelusta ja hallinnosta vastaaville tahoille tarvittavia tietoja ja analyysejä sellaisten asianmukaisten politiikkojen määrittämiseksi, joiden avulla voidaan hyödyntää suurkaupunkien koko potentiaalia.

6.9 Aluepolitiikan pääosasto ja Eurostat ovat käynnistäneet Urban Audit -hankkeen tiettyjä kaupungeja koskevien luotettavien ja vertailukelpoisten indikaattoreiden selvittämiseksi. ⁽¹⁷⁾ ETSK on tyytyväinen kaupunkialueita koskevien tietojen kokoamiseen. Käyttöön annettujen tietojen luonne ei kuitenkaan mahdollista vielä niiden laajaa käyttöä. ⁽¹⁸⁾

⁽¹⁴⁾ Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Koheesio- ja kaupunkien kaupunkialueiden panos kasvuun ja työpaikkojen syntyyn alueilla”, EUVL C 206, 29.8.2006, s. 17.

⁽¹⁵⁾ Metrex, *The Network of European Metropolitan Regions and Areas* (Euroopan suurkaupunkialueiden verkosto), on järjestö, johon kuuluu lähes viisikymmentä suurta kaupunkialuetta.

⁽¹⁶⁾ Vuonna 1990 alueita oli edustettuina 20, vuonna 2006 niitä oli 199.

⁽¹⁷⁾ Tutkimuksessa erotellaan kolme maantieteellistä tasoa: kaupungin keskusta (*core city*), laajempi kaupunkialue (*larger urban zone*) ja kaupunginosat (*sub-city districts*). Hankkeesta vastaavien mukaan laajempi kaupunkialue vastaa jokseenkin toiminnallista kaupunkialuetta.

⁽¹⁸⁾ Kaikista laajemmista kaupunkialueista on itse asiassa suhteellisen vähän indikaattoreita samalta vuodelta. Laajempien kaupunkialueiden maantieteelliset rajat on määritelty kansallisten kriteerien perusteella. Tämä ei takaa indikaattoreiden vertailukelpoisuutta Euroopan tasolla. Tietoa rajoista ei ole vielä julkaistu. Indikaattorit koskevat menneitä ajanjaksoja (tuoreimmat tiedot ovat vuodelta 2001). Hanke kattaa 27 maata, 258 kaupunkia, 260 laajempaa kaupunkialuetta ja 150 indikaattoria. Eurostatin käytössä olevat resurssit tämän suuren hankkeen toteuttamiseksi ovat ilman muuta riittämättömät.

7. Käynnissä oleva vilkas keskustelu

7.1 ETSK toteaa, että suurkaupunkialueista käytävä keskustelu on tällä hetkellä huomattavasti vilkkaampaa kuin muutama vuosi sitten. Tähän on kaksi pääasiallista syytä. Ensimmäkin suurkaupunkien määrän lisääntyminen kaikkialla maailmassa on tuonut esille sen, että uudenlainen kaupunkien organisointi on leviämässä hyvin nopeaan tahtiin. ⁽¹⁹⁾ Toiseksi suurkaupunkien taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöllisen kehityksen ja Lissabonin strategian välinen yhteys on virittänyt keskustelua.

7.2 Kaikissa jäsenvaltioissa — suurissa ja pienissä, kehittyneissä ja vähemmän kehittyneissä — käydään poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua asianmukaisimmasta lähestymistavasta.

7.3 Keskusteluja käydään ensinnä kansallisessa kontekstissa. Monissa tapauksissa viranomaiset myöntävät kuitenkin, ettei tiettyjen suurkaupunkien vaikutuspiiri rajoitu vain yhden valtion sisälle. Edellä mainittiin jo esimerkkeinä Kööpenhamina-Malmö ja Wien-Bratislava. Lisäksi voidaan mainita Ranskan viranomaisten yksilöimistä alueista Metz-Luxemburg-Saarbrücken ja Lille-Kortrijk. Rajat ylittävien suurkaupunkialueiden määrä kasvaa jatkuvasti Euroopan unionissa.

7.4 Vaikka keskustelu on vilkastunut viime vuosina, ETSK toteaa, että nämä uudet rakenteet ovat vasta lapsenkengissä.

7.5 Suurin osa kaupungeista ja suurkaupunkialueista, jotka haluavat tuoda esille merkitystään Euroopan- ja maailmanlaajuisesti, esittelevät tilannettaan kansallisin tai alueellisin luvuin ymmärtämättä aina alueensa todellista ulottuvuutta. Tämä on yksi seuraus hallinnollisten alueiden ja niihin kuuluvien suurkaupunkialueiden välisestä erosta.

7.6 Erilaisista lähestymistavoista ja erilaisista kansallisista ja alueellisista rakenteista huolimatta ETSK toteaa, että ongelmat ovat selkeästi yhteneviä. Eniten keskustelua herättäviin aiheisiin kuuluvat seuraavat:

- suurkaupunkialueen, kaupunkialueen tai kaupunkien ja kuntien verkoston kriittinen massa
- suurkaupunkialueeseen kuuluvan kaupunki- ja maaseutuuympäristön välinen tasapaino

- suurkaupunkien tehtävät
- yleissivistävä ja ammatillinen koulutus
- luovuus, tutkimus ja innovaatio
- klusterit ja yritysten kilpailukyky maailmanmarkkinoilla
- houkuttelevuus ja kansainväliset investoinnit
- merkittävät perusrakenteet, niiden rahoitus sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus
- liikenne- ja televiestintäverkot, jotka luovat suurkaupungeille yhteydet Eurooppaan ja koko maailmaan
- kulttuurivaikutukset
- monikulttuurinen yhteiskunta (maahanmuutto) sekä köyhyyteen ja syrjäytymiseen liittyvät haasteet
- työvoiman työllistettävyyden ja työpaikkojen luominen
- teollisuustuotanto ja korkean lisäarvon palvelut
- ilmastonmuutos, energian hallinta, haittojen vähentäminen ja jätehuolto
- saasteista puhdistaminen ja tuotantotoimien rakennemuutoksiin liittyvien hylättyjen teollisuusalueiden uudistaminen
- turvallisuuden, rikollisuuden ja kansainvälisen terrorin uhan vähentäminen
- alueiden eri osien välisten erojen vähentäminen ja keskus- ja reuna-alueiden välinen kumppanuus
- hallinnon ongelmallisuus.

7.7 Väestö ei aina tunne kuuluvansa suurkaupunkiin. Euroopan suurkaupunkialueilta puuttuu poliittinen oikeutus. Menneistä historiallisista ajoista peräisin olevat vanhat hallinnolliset rakenteet eivät enää riitä. Kansalliset hallitukset suhtautuvat kuitenkin ymmärtäväisesti siihen, että erityisesti nykyisiä alueellisia poliittisia ja hallinnollisia yksiköitä edustavat osapuolet vastustavat uusia rakenteita. Suurkaupunkien kohtaamat haasteet ovat sitä vastoin valtavat. Niiden ratkaisemiseksi ja kehityksen ohjaamiseksi hallinnon uudelleen organisointi on kokonaisstrategian kannalta tarpeen lähes kaikkialla.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ Kaupungeissa asuu tällä hetkellä yli 3 miljardia ihmistä koko maailmassa. 400 suurkaupungissa on yli miljoona asukasta. Sata vuotta sitten suurkaupunkeja oli vain 16.