



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 13.7.2006
KOM(2006) 385 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Koheesiopolitiikka ja kaupungit:
kaupungit ja taajamat alueiden kasvun ja työllisyyden edistäjinä**

{SEK(2006) 928}

SISÄLLYS

1.	Kestävä kaupunkikehitys Euroopan aluepolitiikassa vuosina 2007–2013.....	3
2.	Kaupunkialueiden realiteetit: kaupunkien tärkeys	4
3.	Kaupunkien vetovoima	5
3.1.	Liikenneyhteydet.....	5
3.2.	Palveluinfrastruktuurit.....	6
3.3.	Luonnollinen ja fyysinen ympäristö.....	6
3.4.	Kulttuuri	7
4.	Innovaatiotoiminnan, yrittäjyyden ja osaamistalouden tukeminen.....	7
4.1.	Pk- ja mikroyritysten tukitoimet	8
4.2.	Innovaatiotoiminta ja osaamistalous kasvun palveluksessa.....	8
5.	Enemmän ja parempia työpaikkoja.....	9
5.1.	Kaupunkien paradoksi: paljon työpaikkoja mutta korkea työttömyys.....	9
5.2.	Työllistettävyyden parantaminen sivistys- ja koulutustasoa kohottamalla.....	10
6.	Kaupunkien sisäiset eroavuudet	10
6.1.	Sosiaalisen osallisuuden ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen	11
6.2.	Kansalaisten turvallisuuden parantaminen.....	12
7.	Hyvä hallintotapa	12
7.1.	Kaupungit ja alueet	12
7.2.	Kokonaisvaltainen lähestymistapa kestävään kaupunkikehitykseen	13
7.3.	Kansalaisten osallistuminen	14
7.4.	Verkostot ja kokemusten vaihto.....	14
8.	Kaupunkien uudistamisen rahoitus	15

**KOMISSIION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Koheesiopolitiikka ja kaupungit:
kaupungit ja taajamat alueiden kasvun ja työllisyyden edistäjinä**

1. KESTÄVÄ KAUPUNKIKEHITYS EUROOPAN ALUEPOLITIIKASSA VUOSINA 2007–2013

Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2005 asettaman tavoitteen mukaisesti Euroopan komissio on ehdottanut, että koheesiopolitiikan panosta kasvuun ja työllisyyteen vahvistetaan vuosina 2007–2013.

Yhteisön strategisissa suuntaviivoissa vuosiksi 2007–2013 kiinnitetään erityishuomiota tiettyjen alueiden kuten taajamien ja maaseudun erityistarpeisiin ja pyritään edistämään kokonaisvaltaista lähestymistapaa koheesiopolitiikkaan. Koheesiopolitiikalla on määrä paitsi vauhdittaa kasvua ja työllisyyttä, myös ajaa sosiaalisia ja ympäristötavoitteita.

Kaupunkikysymysten merkitys on tunnustettu unionin eri puheenjohtajakausilla, erityisesti Rotterdammassa marraskuussa 2004 ja Bristolissa joulukuussa 2005 pidetyissä epävirallisissa ministerineuvostojen kokouksissa, joissa tämä tiedonanto esitettiin työasiakirjana.

Mietinnössään kaupunkiulottuvuudesta laajenemisen yhteydessä¹ Euroopan parlamentti on lisäksi ilmoittanut tyytyväisyytensä kestävästä kaupunkikehityksen sisällyttämisestä koheesiopolitiikkaan. Se on myös pyytänyt neuvostoa seuraamaan kyseisen toimenpiteen toteutumista yhteisön strategian täytäntöönpanoa koskevien vuosikertomusten yhteydessä. Tämä pyyntö sisältyy myös rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöistä esitetyn neuvoston asetusehdotuksen 29 ja 30 artiklaan.

Komissio vastaa kyseisiin pyyntöihin tällä tiedonannolla.

Yhteisön strategisissa suuntaviivoissa määritellään ne politiikanalat, jotka olisi asetettava etusijalle valmisteltaessa koheesiopolitiikan toimintaohjelmia vuosiksi 2007–2013. Tässä tiedonannossa tuodaan esille joitakin tässä yhteydessä mahdollisesti merkityksellisiä kaupunkiulottuvuuteen liittyviä erityistekijöitä. Tiedonantoa täydentävässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa kehitellään edelleen analyysijä ja perustellaan tässä tiedonannossa esitettyjä toimintalinjoja.

¹ Euroopan parlamentin mietintö kaupunkiulottuvuudesta laajentumisen yhteydessä, esittelijä Jean Marie Beaupuy, A6(2005) 0272, 21.9.2005.

Toimintaehdotusten tueksi esitetään tilastotietoja (erityisesti Urban Audit -kaupunkitutkimuksen² pohjalta) ja tuloksia, joita on saatu rakennerahastoista ja muista EU:n lähteistä rahoitettujen kaupunkitoimien täytäntöönpanon yhteydessä.

Tässä tiedonannossa ehdotettuja politiikkoja ja toimia on aina tarkasteltava kullekin jäsenvaltiolle ominaisen institutionaalisen järjestelmän näkökulmasta ja valtiontukia koskevien yhteisön sääntöjen³ mukaisesti.

Asianomaisia kansallisia viranomaisia kehoitetaan käyttämään tätä tiedonantoa kumppaneidensa, erityisesti paikallis- ja alueviranomaisten kanssa. Ehdotetut toimet kattavat suuren joukon aloja ja heijastavat rakennerahastojen tarjoamia tukimahdollisuuksia, jotka ovat hyvin erilaisia sen mukaan, sijaitseeko kaupunki lähentymistavoitealueella vai alueellisen kilpailukyvyn ja työllisyyden tavoitealueella.

On syytä täsmentää, että 'kaupungin' ja 'kaupunkialueen' käsitteitä käytetään yleisessä merkityksessä.

2. KAUPUNKIALUEIDEN REALITEETIT: KAUPUNKIEN TÄRKEYS

Unioni jatkaa kasvu- ja työllisyystavoitteidensa toteuttamista entistä paremmin tuloksin, jos kaikki alueet pystyvät täyttämään tehtävänsä. Kaupungeilla on tällä saralla keskeinen merkitys.

Kaupungeissa on valtaosa työpaikoista, yrityksistä ja korkea-asteen oppilaitoksista, ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toteuttamisessa niiden toiminta on ratkaiseva. Kaupungit ovat innovaatioon, yrittäjyyteen ja talouskasvuun perustuvan muutoksen keskuksia.

Talouskasvu on kestävä, kun siihen liittyy toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vähentää köyhyyttä, sosiaalista syrjäytymistä ja ympäristöongelmia. Kysymys kasvun kestävästä luonteesta on erityisen tärkeä kaupungeissa, joita leimaavat sosiaalinen syrjäytyminen, ympäristön pilaantuminen, hylätyt teollisuusalueet ja kaupunkimainen rönsyily. Kaupungeissa vallitsee merkittäviä eroavuuksia taloudellisten ja sosiaalisten näkymien kannalta. Kysymys voi olla alueellisesta (kaupunginosien välisestä) tai sosiaalisesta (väestöryhmien välisestä) eriarvoisuudesta ja usein eroavuuksista, joihin liittyy molemmat ulottuvuudet. Kaupunkiympäristön laatu on viihtyvyyden avaintekijä.

Euroopalle on luonteenomaista pienten, keskikokoisten ja isojen kaupunkien monenkeskinen rakenne. Monet kaupungit yhdistyvät suurkaupunkialueiksi, toiset taas muodostavat alueensa ainoan urbaanin keskuksen.

² Kyseessä on Euroopan komission säännöllisin väliajoin suorittama tietojen keruu, jonka kohteena on elämän laatu keskikokoisissa ja isoissa Euroopan kaupungeissa. Tutkimus kattaa jo 258 kaupunkia 27 valtion unionista, ja vuonna 2006 se toteutetaan lähes 300 kaupungissa.

³ Katso erityisesti komission yksiköiden valmisteluasiakirja *State aid control and regeneration of deprived areas*, 1.3.2006: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum.pdf.

3. KAUPUNKIEN VETOVOIMA

Euroopan kaupungit vetävät puoleensa sijoituksia ja työllisyyttä. Niillä on lukuisia toimintamuotoja, joilla ne vahvistavat vetovoimaansa, ja koheesiopolitiikkaa koskevat komission ehdotukset sisältävät monia tekijöitä, joilla voidaan tukea kyseisiä hankkeita.

Kohdattavat haasteet vaihtelevat kaupungista toiseen. Eräiden kaupunkien ratkaistavana on ongelmia, jotka johtuvat väestönkasvusta, kiinteistöjen hinnannoususta, rakennustonttipulasta, liikennemuutoksista ja julkisten palveluiden liikarästöksestä. Toiset kärsivät väestökadosta, autioitumisesta, työpaikkojen riittämättömyydestä tai huonosta elämän laadusta.

Kaupunkien vetovoiman vahvistamiseksi on otettava huomioon ainakin neljä perustekijää: liikenneyhteydet, palvelut ja varustetaso, luonnollinen ja fyysinen ympäristö ja kulttuuri.

3.1. Liikenneyhteydet

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Kestävä kaupunkiliikkuvuus edellyttää kaikkien liikenneinfrastruktuurien optimaalista käyttöä, eri liikennemuotojen välistä koordinaatiota ja vähiten saastuttavien liikennemuotojen käytön edistämistä.
- Syrjäseutujen kaupungeista pitäisi olla asianmukaiset yhteydet tärkeimmille lentokentille ja Euroopan laajuisten liikenneverkkojen pääväylille. Lentoyhteydet ovatkin kipeä kysymys monien uusien jäsenvaltioiden pääkaupungeille.
- Jotta kaupunkiliikennettä voitaisiin hallinnoida tehokkaasti, kaupungin ja alueen olisi yleensä koordinoitava liikenteen suunnittelu, rakentaminen ja kaavoitus. Uusien suunnitelmien on liityttävä kaupunkialueen kokonaisvaltaiseen liikennestrategiaan. Käsiteltäviin kysymyksiin on kuuluttava liikenneturvallisuus ja kansanterveydelliset vaatimukset, erityisesti melun vähentäminen ja ilman laatu.
- On tärkeää, että julkisesta liikenteestä tehdään edullisempi, sen tehokkuutta ja toimivuutta parannetaan ja eri liikennemuodot yhdistetään toisiinsa. Lisäksi julkisessa liikenteessä todettua häiriköintiä on vähennettävä sekä parannettava henkilöstön ja käyttäjien turvallisuutta.
- Kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan kuuluu, että kaupungit kannustavat mahdollisuuksien mukaan pyöräilyä, jalankulkua ja vaihtoehtoisia ”pehmeitä” liikennemuotoja. Tässä aloitteessa edellytetään erityisesti, että kysyntää valvotaan, pääsyä kaupungin herkille alueille säännellään – jopa niitä kävelyalueiksi muuttamalla –, rakennetaan pyöräteitä ja jalkakäytäviä sekä edistetään vähän energiaa kuluttavien ajoneuvojen ja vaihtoehtoisten polttoaineiden, esimerkiksi biopolttoaineiden käyttöä.

- Liikennesuunnittelussa on otettava huomioon henkilöt, joilla ei ole autoa tai jotka eivät osaa ajaa (erityisesti ikäihmiset, nuoret ja liikuntarajoitteiset). Tällä toimenpiteellä pyritään turvaamaan kaikille mahdollisuus päästä työpaikoilleen ja saada palveluja (terveydenhuolto, kaupat) sekä edistämään itse kunkin henkilökohtaista riippumattomuutta.

3.2. Palveluinfrastruktuurit

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Kilpailukykyisen kaupungin on investoitava nykyaikaisiin, tehokkaisiin, edullisiin ja verkosta helposti saataviin palveluihin. Tärkeimmät palvelut ovat terveydenhuolto, sosiaalipalvelut, koulutus ja julkishallinto. Kyseisiä palveluita on kehitettävä mukautumalla nykyisiin ja tuleviin demografisiin muutoksiin, erityisesti väestön vanhenemiseen.
- Lastenhoidon järjestäminen siten, että aikuisilla on mahdollisuus käydä töissä tai kouluttautua, on erityisen tärkeä haaste miesten ja naisten yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta.
- On tärkeää, että palveluiden saanti taataan muita huonommassa asemassa olevien kaupunginosien kansalaisille. Eräs innovoiva ratkaisu tähän ongelmaan on muita huonommassa asemassa olevan kaupunginosan koko väestölle luotava erityisjärjestely.
- Lisäksi tiettyjä ryhmiä, kuten maahanmuuttavia ja huono-osaisia väestöryhmiä, on autettava pääsemään osallisiksi terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluista. Iältään ja lähtökohdiltaan erilaisten henkilöiden osallistuminen kyseisten palveluiden suunnitteluun ja toteuttamiseen on omiaan osaltaan torjumaan syrjintää ja takaamaan kulttuurin raja-aitojen huomioon ottamisen.
- Uuden teknologian ansiosta kaupungit voivat tarjota tehokkaita ja innovoivia ratkaisuja terveydenhuollon, hallinnon ja koulutuksen alalla.

3.3. Luonnollinen ja fyysinen ympäristö

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Hylättyjen teollisuusalueiden kunnostus ja julkisten tilojen uudistus parantavat palvelujen laatua ja kyseistä ympäristöä; samalla vältetään uudisalueiden käyttöönotto.
- Kaavoituspolitiikkoja sekä koheesiorahaston ja rakennerahastojen investointeja koordinoimalla kaupunki- ja maaseutualueiden kesken sekä alueellisesti että valtakunnallisesti voidaan hallinnoida kaupunkien laajenemisen aiheuttamia ongelmia. Tehdään aloitteita, joilla pyritään lisäämään kaupunkialueiden ja -keskustojen elämän viihtyisyyttä.
- Investoinnein pyritään yhteisön lainsäädännön mukaisuuteen ilman laadussa, jätevesien käsittelyssä, jätehuollossa, vedensaannissa ja melukysymyksissä.

- Liikenneuhkien, liikenteen kysynnän ja julkisen liikenteen verkostojen aktiivisella hallinnoinnilla parannetaan ilman laatua, vähennetään meluhaittoja ja edistetään liikuntaa ympäristöalan kuudennessa puiteohjelmassa esitetyn kaupunkiympäristöä koskevan teemakohtaisen strategian⁴ mukaisesti.
- Energiaa on käytettävä tehokkaasti kaupunkialueilla. Johdonmukaisuus sijoitustoiminnassa ja säästäväisyys energialähteiden hallinnassa ovat välttämättömyys. Kunnan viranomaisilla on tärkeä tehtävä energiatehokkuuden ja uusiutuvien energialähteiden käytön edistämässä kaupunkisuunnittelun, kunnan järjestyssääntöjen ja julkisten hankintojen alalla. Kuntien on tähdättävä esimerkilliseen kestäväan rakentamiseen ja asianmukaisten hyvien käytäntöjen edistämiseen yhteistyössä kansalaisten kanssa.

3.4. Kulttuuri

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Kaupunkien on pitkän aikavälin kulttuuripolitiikalla edistettävä elävää kulttuuria, jonka tarjonta perustuu konkreettisiin varustuksiin kuten kulttuuri- ja tiedekeskuksiin, museoihin, kirjastoihin ja rakennustaiteellis-historiallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseen. Kyseiset varustukset yhdessä kulttuuritoimintaohjelman, myös nuorille suunnatun, kanssa tekevät kaupungeista viihtyisämpiä sekä kansalaisille, yrityksille, työntekijöille – erityisesti paljon liikkuville ja hyvin ammattitaitoisille työntekijöille – että vierailijoille. Tämä on omiaan vahvistamaan kaupungin ominaisleimaa sekä paikallisen väestön käsitystä omasta identiteetistään. Lisäksi kulttuuri ja kulttuurimatkailu muodostavat jo sinänsä nopean kasvun aloja.
- Aktiivinen kulttuuripolitiikka on arvokas väline yhteyksien luomisessa eri alkuperää olevien väestönsien välille ja maahanmuuttajien ja kaupunkiin tulijoiden integroitumisen vahvistamisessa.

4. INNOVAATIOTOIMINNAN, YRITTÄJYYDEN JA OSAAMISTALouden TUKEMINEN

Kaupungit muodostavat usein suotuisan ympäristön innovaatiotoiminnalle ja yrityksille. Aloitteellisesti toimien kaupungit voivat edelleen parantaa ympäristön soveltuvuutta mainittuun tarkoitukseen. Kaupungeissa toteutettujen toimien tuottama lisäarvo juontaa kaupunkien kyvystä kerätä tietoja yritysten paikallis ympäristön erityisominaisuuksista ja käynnistää mutkikkaita hankkeita, joissa on otettava huomioon usein hyvin monitahoisia ongelmia, niille soveltuvalla tasolla.

⁴ KOM(2005) 718, 11.1.2006.

4.1. Pk- ja mikroyritysten tukitoimet

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Yritysten tukeminen edellyttää, että edistetään talouden infrastruktuureja, muun muassa liikenneyhteyksiä, rakennusten ja teollisuusalueiden uudistamista, yrityshautomaita ja liikekeskuksia.
- Yrityksille, myös osuus- ja yhteisötalouden piiriin kuuluville, on järjestettävä neuvontaa ja tukipalveluita. Tähän toimenpiteeseen kuuluu tuki uuden teknologian sekä tiedekeskusten, tieto- ja viestintätekniiikan tiedotuskeskusten ja yrityshautomoiden tehokkaalle hyödyntämiselle. Se edellyttää tukea ja avustamista myös hallinnon, markkinoinnin ja teknisen asiantuntemuksen aloilla, työhönotossa sekä muissa ammatillisissa ja kaupallisissa palveluissa.
- Paikallisia yhteistyökumppaneita, toisin sanoen yrityksiä, ammattijärjestöjä, yliopistoja, kansalaisjärjestöjä, oppilaitoksia ja paikallisyhteisöä on kannustettava yhteistyöhön. Tietämyksen ja kokemusten jakamiseksi järjestettävillä hankkeilla kuten työpajoilla, foorumeilla, verkostoilla ja näyttelyillä edistetään osaltaan tehokkaiden yhteyksien luomista mahdollisten yhteistyökumppaneiden välillä.
- Rahoituslähteiden käyttömahdollisuuksia on parannettava. Esimerkiksi paikallisviranomaisten, rahoittajien, palveluntarjoajien ja pk-yritysten välisillä kumppanuussopimuksilla helpotetaan paikallistarpeiden tyydyttämiseen tarkoitettujen rahoitus- ja muiden kuin rahoitusvälineiden saattamista kaikkien käyttöön. Kyseisiin välineisiin voi kuulua avustuksia, mikroluottojärjestelmiä, riskinjaon takuurahastoja, lainoja, ”mezzanine-rahoitusta”, neuvontaa ja kolutusta. Kaupungit voivat olla kyseisellä alalla ensisijaisia aloitteentekijöitä sekä alueellisten ja valtakunnallisten rahoitusaloitteiden koordinaattoreita.
- On järjestettävä yhteistyötä erityisryhmien kanssa kuten nuorten yrittäjien tai naisyrittäjien tai epäedullisessa asemassa oleviin väestöryhmiin, erityisesti etnisiin vähemmistöihin kuuluvien yrittäjien kanssa. Kysymys rahoitusmahdollisuuksista voi olla ongelmallinen epäedullisessa asemassa olevilla alueilla; viranomaiset ja kansalaisjärjestöt voivat toimia välittäjinä esimerkiksi takaamalla hankkeiden laadukkuuden.

4.2. Innovaatiotoiminta ja osaamistalous kasvun palveluksessa

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Kaupunkien olisi vedettävä puoleensa ”tietotyöntekijöitä” ja pidettävä heistä kiinni; yleisemmin katsottuna kaupunkien olisi saatava asukkaikseen merkittävä joukko korkeasteen tutkinnon suorittaneita. Kaupungin vetovoima liikenteen, palvelujen, ympäristön ja kulttuurin kannalta on perustekijöitä, jotka ohjaavat työntekijöiden valintaa.
- Kaupungeilla on oltava ratkaiseva osa innovaatiostrategian valmistelussa koko alueellaan. Mikäli tarpeen, ne voivat myös tehdä aloitteen omien tutkimustoimiensa tukemisesta tai käynnistämisestä.

- Kaupunkeja kannustetaan tulemaan mukaan T&K-hankkeisiin (seitsemäs tutkimus- ja kehittämistoiminnan puiteohjelma) ja tukemaan teknologisten innovaatioiden käyttöönottoa.
- Kaupunkien olisi pyrittävä tehostamaan koulutus-, innovaatio- ja TTK-alan alueellista tarjontaa ja helpottamaan paikallisten yritysten, erityisesti pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden piiriin kuuluvien yritysten osallistumista siihen.
- Kaupungit voivat kannustaa ja koordinoida yliopistojen ja korkeakoulujen kanssa tehtäviä kumppanuussopimuksia ja osaamiskeskuksia perustamalla yrityshautomaita, yhteisyrityksiä ja tiedepuistoja.
- Kaupunkeja kannustetaan kehittämään kokonaisvaltaista ja tasapainoista strategiaa suhtautumisessa tietoyhteiskuntaan, jotta voidaan torjua digitaalista kahtiajakoa ja tarjota kaikille mahdollisuus käyttää uutta teknologiaa i2010-aloitteessa⁵ asetettujen tavoitteiden mukaisesti (hallinnon ja verkkokaupan, etäopiskelun, digitaalisen kulttuurin sekä sosiaalisen osallisuuden ja virtuaalisen saavutettavuuden aloilla). Kyseisen strategian on oltava yhteensopiva vastaavien alueellisten ja kansallisten strategioiden kanssa.
- Kaupunkien olisi tuettava ympäristöinnovaatioiden ja ympäristönhallintajärjestelmien nopeaa hyväksymistä⁶. Sijoitusten pikainen suuntaaminen alalle antaa Euroopan yrityksille mahdollisuuden päästä johtavaan asemaan tällä kasvusektorilla.

5. ENEMMÄN JA PAREMPIA TYÖPAIKKOJA

5.1. Kaupunkien paradoksi: paljon työpaikkoja mutta korkea työttömyys

Paradoksaalista on se, että kaupungeissa on paljon sekä kehittämistarvetta että -mahdollisuuksia. Hyvin ammattitaitoiset henkilöt ovat siellä yliedustettuina, mutta niin ovat myös henkilöt, joiden ammattitaito- ja sivistystaso on hyvin heikko.

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Lähentymisohjelman puitteissa rakennerahastoista voidaan tukea toimia, joilla vahvistetaan paikallis- ja aluetason institutionaalisia valmiuksia sekä hallinnon ja etenkin julkisten palvelujen tehokkuutta. Tähän pyritään erityisesti kannustamalla kyseisiä tahoja parantamaan analysointi- ja toimintavalmiuksiaan. Esimerkiksi kaupungeilla olisi oltava käytettävissään analysointijärjestelmät ja -välineet, joita tarvitaan paikallis- ja aluetasolla tapahtuvien taloudellisten ja sosiaalisten muutosten ennakointiin. Kaupungeissa olisi myös toteutettava toimia hallinnon tehostamiseksi esimerkiksi luomalla keskitettyjä palvelupisteitä ja yhdistämällä useita palveluja.
- Kaupungit voivat tehdä aloitteita työpaikkojen luomiseksi ja työttömyyden torjumiseksi paikallistasolla alueiden ja jäsenvaltioiden tuella.

⁵ i2010 – kasvua ja työllisyyttä edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta, KOM(2005) 229 lopullinen, 1.6.2005.

⁶ Tämä on kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmaan läheisesti liittyvä aihe.

- Kaupunkien olisi hyödynnettävä omat vahvuutensa. Ne voivat muun muassa luoda työllisyyttä ja innovaatiotoimintaa tukevia kumppanuuksia ja sopimuksia, joiden ansiosta tuodaan yhteen tietyn alueen keskeisiä toimijoita – vaalein valittuja edustajia, yritysjohtajia, kansalaisjärjestöjä, sidosryhmiä ja yliopistoja – taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen tähtäävän myönteisen ja dynaamisen toiminnan käynnistämiseksi.
- Kaupunkien olisi pyrittävä puuttumaan heikkoihin kohtiinsa tukemalla niiden väestöryhmien työllistettävyyttä, joiden on vaikeinta saada työtä. Tällaisia ryhmiä ovat muun muassa naiset, nuoret, ikääntyvät työntekijät, etniset vähemmistöt, pitkäaikaistyöttömät, kodittomat sekä vammaiset henkilöt.

5.2. Työllistettävyyden parantaminen sivistys- ja koulutustasoa kohottamalla

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Kaupungit voivat edistää yleissivistävää ja ammatillista kouluttautumista monin tavoin: tukemalla kattavien ja yhtenäisten strategioiden kehittämistä elinikäisen oppimisen alalla, parantamalla epävirallisen oppimisen ja arkioppimisen tunnustamista ja arvostamista, investoimalla houkuttelevan, kohtuuhintaisen ja korkeatasoisen koulutuksen tarjontaan eri tasoilla, kannustamalla nykyisten järjestelmien modernisointia (erityisesti tarvitaan mukautettavia ja moduulimuotoisia etäopiskelujärjestelmiä ja tieto- ja viestintätekniikan alan koulutusta), parantamalla ammatillisen koulutuksen laatua ja kiinnostavuutta ja lisäämällä investointeja koulutusinfrastruktuureihin.
- Kaupungit voivat suunnata tukensa työmarkkinoilla muita huonommassa asemassa oleville ryhmille (esimerkiksi koulunkäyntinsä aikaisin keskeyttäneille, vähän koulutetuille nuorille, ikääntyville työntekijöille sekä tietyille maahanmuuttajataustaisille ja etnisiin vähemmistöihin kuuluville väestöryhmille).
- Ollakseen kilpailukykyisiä kaupunkien olisi houkuteltava puoleensa ja tuettava ammattitaidoltaan hyvin erilaisia ihmisiä. palvelualoilla työskentelevillä henkilöillä – etenkin vähittäismyynnin, hotelli- ja ravintolapalvelujen aloilla sekä siivous- ja rakennusalailla – on suuri merkitys.
- Paikallisviranomaisten olisi tarjottava räätälöityjä integrointi- ja koulutusohjelmia, joiden avulla on mahdollista palata työelämään ja jotka innostavat yrittäjyyteen. Pitkäaikaistyöttömille on annettava erityistä tukea. On aiheellista toteuttaa työelämään paluuseen tähtääviä ohjelmia, joissa yhdistyvät ammatillisen kokemuksen ja koulutuksen saanti sekä itseluottamuksen vahvistuminen ja joiden puitteissa voidaan tehdä joustavia sopimuksia paikallisten työnantajien kanssa yrityksissä tapahtuvasta koulutuksesta.

6. KAUPUNKIEN SISÄISET EROAVUUDET

Kaupunkien paradoksi näkyy myös kaupunginosien välisissä eroavuuksissa. Urban Audit -kaupunkitutkimus osoitti, että lähes kaikissa niissä kaupungeissa, joiden työttömyysaste on vähintään 10 prosenttia, on tiettyjä alueita, joilla työttömyys on vähintään kaksinkertainen kaupungin keskiarvoon nähden. Joissakin tapauksissa työttömyysaste on jopa 60 prosenttia.

Muita huonommassa asemassa olevissa kaupunginosissa myös monet muut tekijät korkean työttömyyden lisäksi ovat epäsuotuisia: asumis-, ympäristö- ja terveysolot sekä koulutus- ja työmahdollisuudet ovat huonot ja rikollisuusaste korkea.

6.1. Sosiaalisen osallisuuden ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen⁷

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Toteutetaan maahanmuuttajien integroimiseen ja eriytymiskehityksen katkaisemiseen tärkeitä toimia, erityisesti kielenopetusta ja yleisopetusta. On olennaista ottaa asianomainen yhteisö mukaan tällaisen koulutuksen suunnitteluun ja järjestämiseen. Maahanmuuttajanaisten mukanaolo toimissa on yksi onnistuneen integraation avaintekijöistä.
- Kaupunkiviranomaiset, koulut ja paikallisyhteisö toimivat yhteistyössä koulutuksen tarjoamiseksi nuorille. Joissakin kaupungeissa on saavutettu hyvin myönteisiä tuloksia ottamalla nuoret mukaan tällaisten ohjelmien suunnitteluun ja toteuttamiseen⁸.
- Parannetaan sosiaalipalveluja, joilla voidaan auttaa lasten köyhyyden sekä katulapsiongelman poistamista Euroopan kaupungeista.
- Otetaan käyttöön toimenpiteitä, joilla vahvistetaan naisten osaamista ja ammattipätevyyttä, helpotetaan heidän paluutaan työmarkkinoille poissaolajakson jälkeen, tarjotaan heille mahdollisuus hankkia yrityksen perustamiseen tai itsenäisen ammatin harjoittamiseen tarvittavat tiedot ja pätevyys sekä autetaan yksinhuoltajaäitejä ja muita naisia (etenkin etnisiin vähemmistöihin kuuluvia) voittamaan työmarkkinoilla esiin tulevat esteet. Erityiskoulutuksesta ja kannustustoimista on hyötyä erityisesti naisille.
- Tarjotaan lasten päivähoitopaikkoja tukemaan naisten paluuta työmarkkinoille.

⁷ Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuosi 2007 – Tavoitteena oikeudenmukainen yhteiskunta, KOM(2005) 225 lopullinen, 1.6.2005.

⁸ Saatuja kokemuksia on vaihdettu Urbact-verkoston nuorisofoorumeissa: <http://urbact.eu>

6.2. Kansalaisten turvallisuuden parantaminen

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Kaupunkien olisi sovellettava yhdistettyä ja ennakoivaa lähestymistapaa kehittäessään toimintalinjoja paikallisen rikollisuuden torjumiseksi. Esimerkiksi julkisten alueiden paremmalla suunnittelulla ja ylläpidolla voidaan torjua kaupunkien rikollisuutta ja siten luoda turvallisia ja myös turvallisiksi koettuja, viihtyisiä katuja, puistoja ja avoimia tiloja. Tällainen suunnittelu edellyttää korkealaatuisia tietoja ja tilastoja (erityisesti rikoksen uhriksi joutumista koskevia tutkimuksia), jotta toimintalinjat voidaan valita entistä tarkemmin.
- ”Riskinuoriin” on kiinnitettävä erityistä huomiota. On tärkeää pysäyttää joidenkin nuorten alkanut rikoskierre mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tätä varten on aiheellista kehittää strategioita, jolla pyritään torjumaan koulusta poissaoloja ja tarjoamaan vaihtoehtoja, kuten mahdollisuutta ammatilliseen koulutukseen.
- Luodaan turvallisuuteen liittyviä työpaikkoja ja muutetaan niitä ammattimaisiksi, tehdään yhteistyötä turvallisuuspalvelujen kanssa ja otetaan asukkaat pitkäaikaisesti mukaan toimintaan. Tätä varten nimetään paikallisia turvallisuusasiamiehiä, kaupunginosien turvallisuusvastuushenkilöitä ja katuvalvojia. Useissa kaupungeissa tällaiset turvallisuushenkilöt ovat osoittautuneet keskeisen tärkeiksi paikallisen rikollisuuden torjujiksi. Alan koulutuksen kehittäminen ja tunnustaminen on tärkeää. On toteutettu jonkin verran kaupunginosien valvontajärjestelmiä ja muita hankkeita, joilla pyritään lähentämään poliisia ja paikallisia asukkaita.

7. HYVÄ HALLINTOTAPA

7.1. Kaupungit ja alueet

On tärkeää kehittää eri tason julkisyhteisöjen välistä joustavaa yhteistyötä. Kaupunkien on löydettävä kunkin jäsenvaltion institutionaaliseen järjestelmään sopivat tehokkaat hallintotavat, joiden avulla ne voivat hallita kaikkia kaupunkikehitykseen liittyviä tekijöitä.

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Kehitetään kaupunkien, alueiden ja valtioiden välisiä kumppanuuksia kaupunkien kehittämistä koskevan yhtenäisen ja integroidun lähestymistavan mukaisesti.
- Maailmanlaajuisen kilpailun haasteeseen vastatakseen Euroopan kaupunkien on usein tarpeen laatia taajaman sisällä koordinoituja tai verkostoituneita strategioita saavuttaakseen kriittisen massan.

- Kaupunkialueen ja maaseudun välisen rajapinnan hallinnointi edellyttää sekä kaupunkiviranomaisten (keskustan ja laitakaupunkien) että maaseutu- ja alueviranomaisten toimien koordinoitua. Kaupunkialueet tarjoavat koko ympäröivälle alueelle palveluja kuten työpaikkoja, julkisia palveluja, julkisia alueita, kansalaiskeskuksia ja urheilu- ja kulttuuripalveluja. Maaseutualueet puolestaan tarjoavat laajemmalle yhteisölle maalaiselämän mukavuuksia, vapaa-ajanviettopaikkoja sekä luonnonpuistoja ja arvokkaita luonnonmaisemia. Koordinointi on erityisen tärkeää kaupunkien lähialueilla.
- Kaupungit voivat hakea rakennerahastojen teknistä tukea hankkiakseen ja kehittääkseen valmiuksia, joita tarvitaan kaupunkien kehitykseen liittyvien kaikkien eri tekijöiden hallintaan. Jäsenvaltiot ja EU tarjoavat yhä useammin taitoja ja resurssikeskuksia sekä mahdollisuuksia luoda verkostoja kokemusten vaihtoa varten. Uusien alojen taidot⁹ – perinteiset ammattirajat ylittävät – ovat erityisen tärkeitä.
- Rakennerahastojen yleisten sääntöjen¹⁰ mukaisesti jäsenvaltiot voivat siirtää kaupungeille sellaisten varojen hallinnoinnin, jotka on tarkoitettu toimintaohjelmien puitteissa toteutettaviin tiettyihin kaupunkien koskeviin toimiin. Saadakseen kumppanuuksista täysimääräisen hyödyn kaupunkien olisi vastattava koko prosessista, ja kannettava erityisesti vastuu toisen tahon hoidettavaksi siirretystä ohjelman osasta, sen suunnittelusta toteutukseen.

7.2. Kokonaisvaltainen lähestymistapa kestäväan kaupunkikehitykseen

Kaupunkikehitys on pitkä ja monitahoinen prosessi. Sen mahdollisimman onnistunut lopputulos edellyttää kaupungeilta pitkäjänteistä toimintaa.

URBAN-yhteisöaloitteen¹¹ onnistuminen oli paljolti siinä sovelletun integroidun lähestymistavan ansiota. URBANin tavoitteina olivat sosiaalinen ja taloudellinen koheesio, työllistettävyyden ja investointien esteiden poistaminen sekä ympäristötavoitteiden vahvistaminen. Lähestymistavassa oli keskeistä useiden erilaista osaamista edustavien kumppaneiden mukanaolo.

⁹ Kestäviä yhteisöjä käsitelleessä epävirallisessa ministerikokouksessa 6.–7. joulukuuta 2005 tehdyssä ”Bristolin sopimuksessa” hyväksyttiin EU:n puheenjohtajana toimineen Yhdistyneen kuningaskunnan aloite keskustelusta ja symposiumista, joissa pohditaan elämänlaatua koskevien kaupunginosa- ja yhteisöprojektien (”kestävien yhteisöjen”) hoitamiseen tarvittavia taitoja.

¹⁰ Eurooppalaisten aluekehitysrahastojen (FEDER), Euroopan sosiaalirahaston (FSE) ja koheesiorahaston yleisistä säännöistä annetun asetuksen 37 artiklan 6 kohdan a alakohta.

¹¹ Yhteisöaloite URBAN II (2000–2006): Komission tiedonanto jäsenvaltioille kriisissä olevien kaupunkien ja lähiöiden (taloudelliseen ja sosiaaliseen) elvyttämiseen kaupunkien kestävä kehityksen edistämiseksi tähtäävän yhteisöaloitteen suuntaviivojen vahvistamisesta, K(2000) 1100, 28.4.2000.

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Kaupungeilla olisi oltava johdonmukainen pitkän aikavälin suunnitelma kestävän kasvun ja työllisyyden jokaisen eri tekijän osalle. Jokaisen eri alan toiminnan on oltava yhteensopivaa muiden alojen toiminnan kanssa. On esimerkiksi tärkeää, että taloudelliset toimet ovat kestäviä sekä sosiaalisten kysymysten että ympäristökysymysten kannalta. On aiheellista luoda seuranta- ja arviointijärjestelmiä tulosten varmistamiseksi paikallisella tasolla.
- On tärkeää saada keskeiset kumppanit – yksityinen sektori, paikallinen väestö ja kansalaisjärjestöt – osallistumaan kaupunkikehityksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin.

7.3. Kansalaisten osallistuminen

Kansalaisten osallistuminen on välttämätöntä demokratiassa – paikallisten asukkaiden ja kansalaisyhteiskunnan sitoutuminen kaupunkipolitiikkaan on omiaan antamaan julkisten viranomaisten toteuttamille toimille oikeutusta ja lisäämään niiden tehokkuutta.

Kun otetaan huomioon eri kaupunkien toisistaan poikkeavat historialliset, lainsäädännölliset, poliittiset ja sosiaaliset taustat, hyviä toimintatapoja ei aina voida sellaisenaan siirtää kaupungista toiseen. Seuraavassa esitetään kuitenkin joitakin ehdotettuja suuntaviivoja.

- On tärkeää saada paikalliset asukkaat, mukaan lukien nuoret, epäviralliset ryhmät ja yhdistykset, osaltaan edistämään sekä ympäristön kannalta että sosiaaliselta kannalta kestävää kasvua ja työllisyyttä kaupungeissa. Nämä toimijat tuovat uutta osaamista ja heidän ansiostaan yhteisö kokee hankkeen oikeutetuksi.
- Koulutuksen tarjonta ja muunlainen paikallisten ryhmien valmiuksien ja taitojen vahvistaminen ovat leimaa-antava ja perustavan tärkeä piirre hankkeissa, joissa kansalaiset saadaan onnistuneesti mukaan toimintaan.
- On syytä kaventaa kuilua kansalaisten ja politiikanteon aikataulujen välillä – useimmiten paikalliset toimijat eivät ole perillä poliittisen päätöksenteon tai hallinnollisten ja byrokraattisten menettelyjen edellyttämistä määräaajoista.

7.4. Verkostot ja kokemusten vaihto

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Taidot ja tiedot ovat kaupunkialueiden elvyttämisen tärkeitä ennakoedellytyksiä. Tehokkaat ratkaisut edellyttävät yleensä erityisosaamista, esimerkiksi kykyä järjestää hallinnolliset ja ammatilliset rajat ylittävää yhteistyötä. Tästä syystä kaupunkien on käytettävä hyödykseen URBACT-ohjelmassa¹² sekä muissa Euroopan laajuisissa tai kansallisissa verkostoissa hankittuja ja koottuja tietoja.

¹² URBACT-ohjelma perustettiin vuoden 2003 alussa ja siinä järjestetään URBAN-ohjelmaan kuuluvien kaupunkien välistä vaihtoa, kootaan toteutetuista kokeiluista saatuja kokemuksia ja levitetään hankittuja

- Komissio ehdottaa vuosiksi 2007–2013 eurooppalaisen puiteohjelman perustamista kokemusten ja hyvien toimintatapojen vaihtamiseksi. Ohjelma perustuu URBACTissa toteutettuun työhön ja siinä laajennetaan tätä toimintaa – tähän asti URBACTissa on keskitytty URBAN-yhteisöaloitteeseen kuuluvissa kaupungeissa saatuihin kokemuksiin. Uuden puiteohjelman piiriin kuuluu kaupunkeja kaikista jäsenvaltioista, ja siinä hyödynnetään kaupunkipolitiikkoihin liittyvistä kansallisista verkostoista ja resurssikeskuksista saatuja kokemuksia.

8. KAUPUNKIEN UUDISTAMISEN RAHOITUS

Unionin rakennerahastoista on tuettu tehokkaasti kaupunkien uudistamista.

Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), koheesiorahastoa ja Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) koskevien uusien asetusten mukaan toimintaohjelmia hallinnoivat viranomaiset voivat myöntää rahoitusta monille erilaisille kaupunkien kehittämishakkeille. Kaupunkikehitystä voidaan tukea myös JASPERS¹³, JEREMIE¹⁴ ja JESSICA¹⁵ -aloitteista. Näin voidaan lisätä julkisen rahoituksen kannustimia yksityissektorin rahoituksen houkuttelemiseksi.

Ehdotettuja suuntaviivoja

- Yksityinen rahoitus on hyödyllinen ja usein tarpeellinen täydennys julkiselle rahoitukselle. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia on suojattava selkeillä lainsäädäntöpiteillä.
- Yksityinen sektori ei ole pelkästään rahoituslähde, vaan se tarjoaa myös täydentävää osaamista ja kykyjä.
- Tehokas julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus edellyttää paikallisviranomaisilta sekä pitkän tähtäyksen strategista näkemystä että teknisiä ja hallinnollisia valmiuksia.

taitoja. Se on 1. toukokuuta 2004 lähtien koskenut myös 10 uuden jäsenvaltion kaupunkeja. Internet-osoite: <http://urbact.eu>

¹³ Yleisasetuksen 36 artikla ja 45 artiklan 1 kohdan a alakohta.

¹⁴ Yleisasetuksen 44 artikla ja 45 artiklan 1 kohdan c alakohta.

¹⁵ Yleisasetuksen 44 artikla ja 78 artiklan 6 kohdan a alakohta.