



EUROOPAN  
KOMISSIO

Bryssel 18.7.2014  
COM(2014) 490 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**EU:N POLITIIKKOJEN KAUPUNKIULOTTUVUUS – KAUPUNKEJA KOSKEVAN  
EU:N TOIMINTAOHJELMAN KESKEISET PIIRTEET**

# **EU:N POLITIIKKOJEN KAUPUNKIULOTTUVUUS – KAUPUNKEJA KOSKEVAN EU:N TOIMINTAOHJELMAN KESKEISET PIIRTEET**

## **TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE, ALUEIDEN KOMITEALLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

### **JOHDANTO 3**

1.	EUROOPAN KAUPUNKIEN HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET .....	4
1.1.	Kaupungistunut EU, jossa kaupungit toimivat kasvun ja resurssitehokkuuden vetureina .....	4
1.2.	Euroopan kaupunkien heikko suoritustaso ja sitkeät ongelmat.....	4
1.3.	Hajanainen kaupunkijärjestelmä .....	5
2.	KAUPUNKIPOLITIikka EUROOPASSA .....	5
2.1.	Kansalliset kaupunkipolitiikat .....	5
2.2.	Kaupunkikehitystä koskeva hallitustenvälinen yhteistyö.....	6
2.3.	Euroopassa yhteisymmärrys kaupunkien kehittämisestä .....	6
2.4.	EU:n nykyinen kaupunkipolitiikka .....	7
2.5.	Kaupunkien potentiaalia voidaan hyödyntää paremmin .....	8
3.	KEHOTUKSET LAATIA KAUPUNKEJA KOSKEVA EU:N TOIMINTAOHJELMA.....	8
3.1.	Kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman tarve tunnistettu pitkään .....	8
3.2.	Uudet kehotukset laatia kaupunkeja koskeva EU:n toimintaohjelma.....	8
4.	KAUPUNKIKEHITYKSEN MAAILMANLAAJUINEN ULOTTUVUUS .....	9
5.	KAUPUNKEJA KOSKEVAAN EU:N TOIMINTAOHJELMAAN LIITTYVIEN POHDINTOJEN EDISTÄMINEN.....	10
5.1.	Miksi kaupunkeja koskevaa EU:n toimintaohjelmaa tarvitaan? .....	10
5.2.	Millainen kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman tulisi olla?.....	11
5.3.	Soveltamisalan ja painotuksen määrittäminen .....	11
5.4.	Kaupunkien osallistaminen ja sitouttaminen EU:n politiikkoihin .....	12
5.5.	Kaupunkikehitysprosessien parempi ymmärtäminen.....	12
5.6.	Kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman täytäntöönpanon varmistaminen .....	13

## JOHDANTO

Eurooppa kamppailee yhä erilaisten talouteen, ilmastoon, ympäristöön ja yhteiskuntaan liittyvien haasteiden kanssa. Useimmat haasteista liittyvät läheisesti kaupunkeihin: ne joko esiintyvät pääasiassa kaupungeissa ja kaupunkeja ympäröivillä alueilla (kuten köyhyys, sosiaalinen ja alueellinen eriytyminen eli segregatio sekä ympäristön pilaantuminen) tai kaupungit liittyvät tavalla tai toisella haasteiden ratkomiseen (kuten resurssitehokkuus, hiilineutraali talous, taloudellinen kehitys ja innovointi sekä sosiaalinen innovointi ja integraatio).

Vaikka kaupunkien merkitys talouden, yhteiskunnan ja kulttuurin kehittymiselle ja kaupungeissa piilevä potentiaali resurssitehokkaampien asuinympäristöjen luomiseen on tiedostettu jo kauan, asiaa koskevien poliittisten toimien toteuttaminen on ollut hidasta ja hajanaista niin EU:n tasolla kuin jäsenvaltioissa. Useita alakohtaisia aloitteita on toteutettu, mutta ne ovat olleet toisistaan irrallisia. Yhä useammat ovat sitä mieltä, että kaupunkien olisi osallistuttava asianmukaisesti EU:n politiikkojen laatimiseen ja toteuttamiseen ja että EU:n politiikkoja olisi mukautettava vastaamaan paremmin kaupunkien todellista tilannetta. Tällaisia näkemyksiä ovat esittäneet erilaiset EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla toimivat ja paikalliset sidosryhmät, jotka ovat vaatineet kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman laatimista. Euroopan komissio vastasi pyyntöihin järjestämällä CITIES-foorum<sup>1</sup>, jolla pyrittiin synnyttämään keskustelua kaupunkeja koskevasta EU:n toimintaohjelmasta ja sen tarpeesta.

CITIES-foorumin jälkeen jäsenvaltiot ovat keskustelleet tarpeesta laatia kaupunkeja koskeva EU:n toimintaohjelma. Jäsenvaltiot ovat ottaneet huomioon Euroopan parlamentin, alueiden komitean, kaupunkiyhdistysten ja kaupunkien tarpeet ja odotukset sekä niiden halukkuuden osallistua työhön. Jäsenvaltiot ovat ehdottaneet, että toimintaohjelman valmistelua jatkettaisiin hyödyntäen paikallisten, alueellisten, kansallisten ja EU:n tason toimijoiden panosta.<sup>2</sup>

Tämän tiedonannon tarkoituksena on ottaa kaikki sidosryhmät mukaan keskusteluun. Tiedonanto perustuu CITIES-foorumin tuloksiin, ja siinä ehdotetaan kysymyksiä kuulemismenettelyyn, jossa pyritään selvittämään tarkemmin sitä, onko kaupunkeja koskevalle EU:n toimintaohjelmalle tarvetta, millaisia tavoitteita toimintaohjelmalle olisi asetettava ja miten se voisi toimia käytännössä. Kansallisten, alueellisten ja paikallisten sidosryhmien ja toimivaltaisten viranomaisten näkemykset ja ehdotukset ovat tärkeää palautetta uudelle komissiolle ja uudelle Euroopan parlamentille etenkin, kun ne ryhtyvät jatkossa kehittämään Eurooppa 2020 -strategiaa<sup>3</sup>.

Tässä tiedonannossa käsitellään EU:n kaupunkien nykytilannetta (1 osa), Euroopan kaupunkipolitiikan nykytilannetta (2 osa), kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman laatimiseksi esitettyjä pyyntöjä (3 osa), kaupunkikehityksen maailmanlaajuista ulottuvuutta (4 osa) sekä mahdollisia etenemistapoja ja kuulemisessa hyödynnettäviä kysymyksiä (5 osa).

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/urban2014/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm)

<sup>2</sup> Puheenjohtajavaltio Kreikan Ateenassa 24. huhtikuuta 2014 järjestämä koheesiopolitiikasta vastaavien ministerien epävirallinen kokous.

<sup>3</sup> ”Älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua edistävän Eurooppa 2020 -strategian arviointi”, COM(2014) 130 final.

## **1. EUROOPAN KAUPUNKIEN HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET**

### **1.1. Kaupungistunut EU, jossa kaupungit toimivat kasvun ja resurssitehokkuuden vetureina**

Kaupungeissa ja esikaupunkialueilla asuu nykyään noin 359 miljoonaa ihmistä eli 72 prosenttia EU:n väestöstä. Vaikka muutos on hidastunut, kaupunkiväestön osuus kasvaa yhä, ja sen odotetaan olevan yli 80 prosenttia viimeistään vuonna 2050.<sup>4</sup>

Koska kaupungeissa kuluttajat, työntekijät ja yritykset ovat keskittyneet tiettyyn paikkaan tai tietylle alueelle ja koska monet julkishallinnon ja muut laitokset sijaitsevat kaupungeissa, kaupunkialueet ovat muutakin kuin väestökeskuksia. Ne ovat kaikenlaisen toiminnan ja etenkin taloudellisen toiminnan keskuksia. Euroopan bruttokansantuotteesta 67 prosenttia luodaan metropolialueilla, vaikka niillä asuu vain 59 prosenttia Euroopan väestöstä. Euroopan kaupunkien taloudellista suorituskykyä koskeva vertailu osoittaa, että suuret kaupungit selviytyvät muita paremmin<sup>5</sup> ja että pääkaupungit ja suuret metropolialueet ovat suoriutuneet talouskriisin aikana paremmin kuin pienemmät metropolialueet ja muut kuin metropolialueet<sup>6</sup>. Pienet ja keskisuuret kaupungit ovat kuitenkin Euroopan selkäranka, ja niillä on suuri merkitys alueellisen kehityksen ja yhteenkuuluvuuden kannalta.

Kaupungeissa voidaan ratkoa parhaiten myös monia maailmanlaajuisia haasteita. Kaupungeissa on esimerkiksi erinomaiset mahdollisuudet vähentää energiankulutusta ja hiilidioksidipäästöjä, sillä kaupunkialueilla voidaan niiden tiiviin rakenteen ansiosta hyödyntää energiatehokkaampia asumis- ja liikennemuotoja.

### **1.2. Euroopan kaupunkien heikko suoritustaso ja sitkeät ongelmat**

Väestön ja toiminnan keskittyminen ei ole välttämätön eikä riittävä edellytys vahvalle kasvulle. Pääkaupunkien ja muiden kaupunkien suoriutumisessa on suuria eroja. Myös läntisen ja itäisen Euroopan muiden kaupunkien kuin pääkaupunkien välillä on suuria eroja, joita ei voida selittää pelkästään kaupunkien koolla. Taloudellisessa ja sosiaalisessa suoriutumisessa on merkittäviä eroja jopa samassa jäsenvaltiossa sijaitsevien, kooltaan vertailukelpoisten ja elinkeinorakenteeltaan samankaltaisten kaupunkien välillä.<sup>7</sup>

Vaikka kaupungit voivat luoda kasvua, työttömyysaste on usein suurin juuri kaupungeissa. Globalisaation, viimeaikaisen talouskriisin ja tuotannon vähentymisen myötä monissa kaupungeissa työväestön osaamistaso on heikentynyt, palvelualan matalan osaamistason työ on lisääntynyt ja työssä käyvien köyhien määrä on kasvanut. Myös köyhyysvaarassa olevien osuus väestöstä on kasvanut.<sup>8</sup> Sosiaalinen syrjäytyminen ja eriytyminen sekä sosiaalisten erojen kasvu ovat lisääntyneet huomattavasti monissa kaupungeissa.

---

<sup>4</sup> Euroopan komissio (yhteinen tutkimuskeskus JRC, maantieto- ja tilastofoorumi EFSGS sekä komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto).

<sup>5</sup> *State of European Cities Report*, Euroopan komissio, 2010.

<sup>6</sup> Kahdeksas taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevä kertomus, Euroopan komissio, 2013.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_economic.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf)

<sup>8</sup> Kahdeksas taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevä kertomus, Euroopan komissio, 2013.

Tiiviin kaupunkiasutuksen mahdollistamaa resurssitehokkuuden parantamista haittaa hallitsematon kaupunkirakenteen hajautuminen, joka lisää julkisiin palveluihin kohdistuvia paineita ja heikentää alueellista yhteenkuuluvuutta. Monissa kaupungeissa kävely- ja pyöräilymahdollisuudet ja julkinen liikenne eivät ole riittävän kehittyneitä, jotta ne olisivat todellinen vaihtoehto autoilulle. Tämä johtaa liikenneuhkiin, huonoon ilmanlaatuun ja suureen energiankulutukseen. Nopea kaupungistuminen johtaa suurten väestömäärien ja taloudellisten investointien keskittymiseen riskialttiille alueille, mikä tekee kaupungeista huomattavasti alttiimpia luonnonkatastrofeille ja ihmisten aiheuttamille katastrofeille.

Monilla eurooppalaisilla kaupungeilla on myös vaikeuksia käynnistää ja toteuttaa (tarvittavia) rakenteellisia muutoksia. Talouskriisi on merkittävästi heikentänyt monia kaupunkeja, jotka joutuvat ratkomaan useampia ongelmia entistä pienemmillä resursseilla. Monet pienemmät kaupungit etenkin Keski- ja Itä-Euroopassa ovat kutistumassa, kun sekä niiden väkimäärä että talous ovat kääntyneet laskuun. Tämä voi johtaa noidankehään: kunnallisverotulot supistuvat, tavaroiden ja palvelujen kysyntä pienenee, työpaikkoja häviää, työvoiman tarjonta ja investoinnit vähenevät ja alueen yleinen vetovoima heikkenee.<sup>9</sup> Kaupungeissa, joiden talous on pysähtynyt, keskustat ovat autoituneet laajemmalle levittäytyneiden esikaupunkialueiden kasvaessa.

### **1.3. Hajanainen kaupunkijärjestelmä**

Euroopan kaupunkirakenne on monikeskuksisempi ja vähemmän keskittynyt kuin Yhdysvalloissa tai Kiinassa. Euroopassa on kaksi suurta taajamaa (Pariisi ja Lontoo), huomattavan paljon suuria kaupunkialueita, tiheitä pienten ja keskisuurten kaupunkien verkostoja sekä alueita, joilla kaupunkikeskukset ovat hyvin harvassa. Euroopan kaupunkirakennetta voidaan kuvata suurten kaupunkikeskusten, monikeskuksisten kaupunkirakenteiden ja hajautuneen kaupunkiasutuksen yhdistelmäksi. Eurooppaan on alkanut muodostua yhä enemmän monikeskuksisia (mega)kaupunkialueita eli pienten ja keskisuurten kaupunkien verkostoja, joilla ei ole tosiasiallista toiminnallista ja poliittista perustaa.<sup>10</sup> On yhä yleisempää, että hallinnolliset ja kaupunkirakenteet eivät vastaa toisiaan, mikä heikentää yhteenkuuluvuutta ja kilpailukykyä, kun hallinto ja infrastruktuurit ovat riittämättömiä<sup>11</sup>.

## **2. KAUPUNKIPOLITIikka EUROOPASSA**

### **2.1. Kansalliset kaupunkipolitiikat**

Kaupunkipolitiikassa on merkittäviä eroja eri jäsenvaltioiden välillä. Vain muutamalla jäsenvaltiolla on kaupunkiasioista vastaava ministeriö ja ministeri. Kaupunkipolitiikka on usein epäsuoraa seurausta kaupunkisuunnittelua ja maankäytön suunnittelua koskevasta lainsäädännöstä ja eri alakohtaisten politiikkojen yhteisvaikutuksista eikä niinkään oma alansa, jota ohjaillaan poliittisesti ja strategisesti.

Myös kaupunkien hallintatapa, niiden itsenäisyys, valtuudet ja osallistuminen kansalliseen politiikkaan vaihtelevat suuresti jäsenvaltiosta toiseen. Hallintotasojen

<sup>9</sup> *Impact of the European demographic trends on regional and urban development*, Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltio Unkari, Budapest, 2011.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg\\_urban\\_sandrobalducci.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf)

<sup>11</sup> "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.

määrä vaihtelee kahdesta neljään, ja alimman hallintotason (kunnan) keskimääräinen väestömäärä vaihtelee alle 2 000:sta yli 150 000:een. Eräissä maissa on lisäksi luotu välitason rakenteita, kuten ensimmäisen tason hallintojen ryhmittymiä, joilla pyritään helpottamaan yhteistä suunnittelua ja toimintaa, kun on kyse strategisista kysymyksistä tai yhteisestä infrastruktuurista.<sup>12</sup>

Myös siinä on suuria eroja, paljonko kaupungeilla on valtaa kansallisen hallinnon puitteissa, esimerkiksi poliittista päätösvaltaa sekä valtaa vaikuttaa budjettiin ja kunnallisverotukseen. Osassa jäsenvaltioita (suurille) kaupungeille on annettu erityisasema, jonka ansiosta niillä on enemmän resursseja ja tehtäviä.<sup>13</sup> Hallintoa ja valtaa on viimeksi kuluneiden kolmen vuosikymmenen aikana hajautettu monissa jäsenvaltioissa, vaikkei hajauttaminen aina olekaan merkinnyt vastaavia lisäresursseja.

## **2.2. Kaupunkikehitystä koskeva hallitustenvälinen yhteistyö**

Jäsenvaltiot tekevät kaupunkien kehittämisen alalla hallitustenvälistä yhteistyötä. Neuvoston puheenjohtajavaltio järjestää asiaan liittyvät kokoukset ja johtaa niissä puhetta. Hallitustenvälisen yhteistyön tuloksena on syntynyt pääasiassa epävirallisissa ministerikokouksissa hyväksytyjä asiakirjoja, kuten Leipzigin peruskirja<sup>14</sup> ja Toledon julistus<sup>15</sup>. Koska neuvostossa ei ole kaupunkipolitiikkaa käsittelevää virallista kokoonpanoa ja koska eri jäsenvaltioiden sitoutumisaste on vaihdellut vuosien saatossa, myös hallitustenvälisen yhteistyön vaikutus EU:n ja jäsenvaltioiden politiikkaan on vaihdellut.

## **2.3. Euroopassa yhteisymmärrys kaupunkien kehittämisestä**

Euroopan tasolla on sovittu eurooppalaisen tulevaisuuden kaupungin päämääristä, tavoitteista ja arvoista sekä periaatteista, joille ihanteellisen eurooppalaisen kaupungin tulisi perustua. Nämä periaatteet sisältyvät perussopimuksen tavoitteisiin, Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ja Euroopan sosiaaliseen malliin. Kaupunkikehityksestä vastaavat ministerit ovat yhtä mieltä myös yksityiskohtaisemmista kaupungeja koskevista tavoitteista ja arvoista, mikä näkyy Leipzigin peruskirjassa<sup>16</sup>. Ministeritasolla on yhteinen näkemys myös siitä, kuinka nämä tavoitteet tulisi saavuttaa ja miten keskeinen rooli kaupungeilla on Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanossa, kuten Toledon julistuksesta käy ilmi. Sama pätee myös Euroopan unionin alueellisessa toimintasuunnitelmassa 2020<sup>17</sup> esitettyihin Euroopan alueella noudatettaviin kaupunkikehityksen periaatteisiin.

EU:n koheesiopolitiikasta on saatu hallitustenväliseen työhön paljon käytännön kokemuksia hyödyntämällä URBAN-yhteisöaloitteita<sup>18</sup> ja valtavirtaistamalla yhdistetty kestävä kaupunkikehitys osaksi alueellisia ja kansallisia toimintaohjelmia<sup>19</sup>. Yhdessä ne muodostavat niin sanotun kaupunkiasioita koskevan säännösten (*urban acquis*).

<sup>12</sup> *Second State of European Cities Report*, Euroopan komissio, 2010.

<sup>13</sup> Ks. ed.

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165782>

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/urban2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_en.htm)

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/urban\\_dimension\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf)

**Huomispäivän kaupungit -kertomuksessa<sup>20</sup> kootaan yhteen eurooppalaisen kestävän kaupunkikehityksen mallin periaatteet.** Se perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen, Euroopan unionin perusoikeuskirjaan, Euroopan sosiaaliseen malliin, Leipzigin peruskirjaan, Toledon julistukseen ja Euroopan unionin alueelliseen toimintasuunnitelmaan 2020.

*Eurooppalaisten kaupunkien tulisi olla*

- ✓ sosiaalisesti pitkälle edistyneitä paikkoja
- ✓ paikkoja, joissa kukoistavat demokratia, kulttuurien vuoropuhelu ja monimuotoisuus
- ✓ vihreitä ja ekologisia kaupunkeja, jotka perustuvat ympäristön uudistumiseen
- ✓ houkuttelevia kohteita ja talouskasvun vetureita.

*Euroopan kaupunki- ja aluekehityksen tulisi*

- ✓ heijastaa Euroopan kestävää kehitystä ja perustua tasapainoiseen talouskasvuun ja tasapainoiseen alueelliseen organisointiin siten, että kaupunkirakenne on monikeskuksinen
- ✓ sisältää vahvoja alueellisia keskuksia, joissa on hyvät mahdollisuudet käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja
- ✓ keskittyä tiiviisiin taajamarakenteisiin, jotka eivät hajaudu liian laajalle
- ✓ taata ympäristön suojelun korkea taso ja laatu sekä kaupunkien sisällä että niiden ympärillä.

## 2.4. EU:n nykyinen kaupunkipolitiikka

Euroopan komission aluepolitiikan pääosaston nimi muutettiin vuonna 2012 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastoksi. Nimenvaihdos oli osoitus sen tunnustamisesta, että kaupunkien on osallistuttava täysipainoisesti EU:n taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen kehitykseen ja että EU:n politiikoissa ja etenkin aluepolitiikassa on vahva kaupunkiulottuvuus. Arviolta vähintään 50 prosenttia Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) rahoituskauden 2014–2020 varoista eli noin 80–90 miljardia euroa sijoitetaan kaupunkialueisiin yleisten toimenpideohjelmien kautta, ja vähintään 5 prosenttia EAKR:n kansallisista määrärahoista on korvamerkitty yhdenmennyyn kestävään kaupunkikehitykseen, jotta voidaan varmistaa, että se asetetaan etusijalle kaikissa jäsenvaltioissa. Kaupunkien verkottumista ja niiden välisiä vaihto-ohjelmia edistetään jatkossakin uuden URBACT-ohjelman<sup>21</sup> puitteissa.

Kaupunkikehitystä ei tueta ainoastaan EU:n aluepolitiikan ja rakennerahastojen kautta. Kaupunkialueita käsitellään yhä useammassa EU:n alakohtaisissa politiikoissa: energia-, tietoyhteiskunta-, ympäristö-, ilmasto-, koulutus-, kulttuuri- ja liikennepolitiikassa tuetaan erilaisia asiaan liittyviä aloitteita ja hankkeita, kuten Euroopan kulttuuripääkaupunkiohjelmaa, älykkäitä kaupunkeja ja yhteisöjä koskevaa eurooppalaista innovaatiokumppanuutta, Euroopan vihreä pääkaupunki -palkintoa, kaupunginjohtajien energia- ja ilmasopimusta (*Covenant of Mayors*) ja ilmastomuutokseen sopeutumista koskevaa kaupunginjohtajille suunnattua hanketta (*Mayors Adapt*). Kaupunkialueisiin vaikuttavat epäsuorasti myös monet muut EU:n aloitteet ja direktiivit, kuten melu- ja ilmanlaatudirektiivit, muuttoliikepolitiikka ja liikennemuutosten helpottamiseen tähtäävät toimenpiteet, jotka eivät sinänsä ole kaupunkipolitiikkaa, mutta ne koskevat pääasiassa kaupunkialueita tai niiden täytäntöönpanosta vastaavat kaupungit.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm)

<sup>21</sup> <http://urbact.eu/>

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/urban/portal/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm)

## **2.5. Kaupunkien potentiaalia voidaan hyödyntää paremmin**

Kaupungit ovat keskeisessä asemassa EU:n politiikkojen, kuten Eurooppa 2020 – strategian, täytäntöönpanossa. Tällä hetkellä jäsenvaltioiden ja EU:n politiikassa ei kuitenkaan aina hyödynnetä kaupunkien asiantuntemusta niin hyvin kuin mahdollista eikä tiedosteta, kuinka olennainen merkitys paikallisviranomaisilla on muilla hallintotasoilla asetettujen poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Vaikka kaupungit nähdään yhä useammin keskeisinä toimijoina ja kaupunkiulottuvuus on saanut enemmän näkyvyyttä, tilanne on yhä ongelmallinen. Monitasoinen hallinto ei aina toimi kunnolla, ja politiikkojen yhdistäminen yli hallinnollisten ja toimialarajojen on käytännössä vaikeaa. Poliittisten tavoitteiden voimakas alakohtaisuus vaikeuttaa yhteisvaikutusten saavuttamista eri alojen välillä ja heikentää kaupunkien vastuunottoa. Lokeroitunut politiikan suunnittelutapa on juurtunut hallinnon kaikille tasoille. Sitä on vaikea muuttaa, sillä myös tavoitteet ja tulosten mittaamisessa käytettävät indikaattorit ovat yleensä alakohtaisia. Koordinointi eri alojen lainsäädännön ja hallinnon eri tasojen (paikallis-, alue- ja keskushallinnon) välillä on riittämätöntä, minkä vuoksi kaupunkien voi olla vaikeaa noudattaa EU-direktiivejä esimerkiksi ilmanlaatua koskevien säännösten osalta<sup>23</sup>.

### **3. KEHOTUKSET LAATIA KAUPUNKEJA KOSKEVA EU:N TOIMINTAOHJELMA**

#### **3.1. Kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman tarve tunnistettu pitkään**

Euroopan komissio totesi jo vuonna 1997 antamassaan tiedonannossa ”Kohti kaupunkien toimintaohjelmaa Euroopan unionissa”<sup>24</sup>, että on selvää, että tarvitaan uusia toimenpiteitä, joiden avulla voidaan vahvistaa ja palauttaa Euroopan suurkaupungeille kuuluvat tehtävät sosiaalisen ja kulttuurisen yhdentymisen, taloudellisen hyvinvoinnin, kestävän kehityksen ja demokratian tyyssijoina. Sitten kaupunkialueita koskevien EU:n poliittisten toimien soveltamisala on muuttunut, ja kaupunkikehityksestä on tullut keskeisempi osa EU:n politiikkaa. Lisäksi Lissabonin sopimuksella tehtiin alueellisesta yhteenkuuluvuudesta yksi EU:n tavoitteista ja vahvistettiin monitasoista hallintoa. Kaupunkeja koskeva politiikka on kuitenkin edelleen hajanaista, kaupunkien haasteista on tullut yhä monimutkaisempia, ja paikallistason roolista EU:n politiikkojen laatimisessa ja täytäntöönpanossa väännetään yhä kättä. Tämän vuoksi viime vuosina on jälleen toivottu, että EU:lle laadittaisiin kaupunkien koskeva toimintasuunnitelma.

#### **3.2. Uudet kehotukset laatia kaupunkien koskeva EU:n toimintaohjelma**

Vuonna 2011 *Euroopan parlamentti* hyväksyi päätöslauselman, jossa se kannatti EU:n politiikkojen kaupunkiulottuvuuden ja kaupunkikehityspolitiikkaa koskevan hallitustenvälisen yhteistyön vahvistamista ja kehotti laatimaan yhteisen toimintaohjelman tai Euroopan kaupunkien toimintaohjelman. Euroopan parlamentti painotti myös, että kaupunkien on osallistuttava prosesseihin tiiviimmin. Vuoden 2013 keskivaiheilla Alankomaiden ja Belgian johtama *joukko jäsenvaltioita* teki kaupunkikehitystä koskevan hallitustenvälisen yhteistyön puitteissa esityksen kaupunkien koskevasta toimintasuunnitelmasta. Liettua, Kreikka ja Italia ovat neuvoston puheenjohtajavaltioina vieneet esitystä eteenpäin.

<sup>23</sup> <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

<sup>24</sup> ”Kohti kaupunkien toimintaohjelmaa Euroopan unionissa”, KOM(97) 197 lopull.



Vuoden 2013 lopulla *alueiden komitea* antoi oma-aloitteisen lausuntonsa ”Kohti kaupunkeja koskevaa yhdenmukaista EU-toimintaohjelmaa”. Lausunnossa kehoitetaan laatimaan EU:lle uusi kaupunkeja koskeva yhdenmukaista toimintaohjelma, joka mahdollistaa kaupunkiulottuvuuden kytkemisen unionin politiikan ja lainsäädännön rakenteisiin. Vuoden 2014 alussa *Eurocities* kannatti kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman laatimista, jotta voitaisiin varmistaa politiikkojen parempi koordinointi, kaupunkikehitystavoitteiden sisällyttäminen useampiin politiikkoihin, löytää parempi tasapaino Euroopan investointiohjelmien painopistealojen välille, lisätä kaupunkien ja komission välistä suoraa vuoropuhelua ja antaa aluepolitiikasta vastaavalle komission jäsenelle enemmän koordinoituvastuuta.

CITIES-foorumien jälkeen useat sidosryhmäorganisaatiot ovat esittäneet kannanotoissaan selkeitä kehotuksia toimintaohjelman laatimiseksi. *Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto* (CEMR) on edellyttänyt kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman laatimista, jotta voitaisiin helpottaa kaikenlaisten kaupunkien – niin pienten, keskisuuren kuin suurtenkin – osallistumista poliittiseen päätöksentekoprosessiin ja kannustaa niitä osallistumaan prosessiin aktiivisemmin sekä tunnistaa toiminnallisten alueiden merkitys ja politiikan koordinoinnin kehittämistarve. *Energy Cities* -järjestö katsoo, että on tarpeen laatia ja panna täytäntöön kaupunkeja koskeva EU:n toimintaohjelma, jotta paikallisviranomaisten potentiaalia voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta voitaisiin tehdä keskeinen osa EU:n politiikkaa.

Koheesiopolitiikasta vastaavat ministerit kokoontuivat huhtikuussa 2014 Ateenaan keskustelemaan kaupunkeja koskevasta EU:n toimintaohjelmasta. Jäsenvaltiot panivat merkille eri sidosryhmien vaateet ja odotukset kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman kehittämisestä sekä niiden halukkuuden osallistua prosessiin.

#### **4. KAUPUNKIKEHITYKSEN MAAILMANLAAJUINEN ULOTTUVUUS**

Maailman väestöstä 67 prosentin odotetaan asuvan kaupungeissa vuoteen 2050 mennessä. Kaupunkialueiden asukasluku kasvaa 2,6 miljardilla, kun taas maaseudulla väkiluku pienenee 300 miljoonalla, ja muutos tapahtuu pääasiassa kehitysmaissa.<sup>25</sup> Kaupungistuminen voi tuoda monille vaurautta ja hyvinvointia, mutta vaarana on, että se johtaa slummien ja äärimmäisen köyhien alueiden syntyyn sekä sosiaalisten, alueellisten ja ympäristöolojen epävakaiseen kehittymiseen. On erittäin tärkeää ohjata kehitystä mahdollisimman kestävässä suuntaan, sillä se vaikuttaa talouteen, ilmastoon ja yhteiskunnalliseen vakauteen koko maailmassa. Vaikutukset tuntuvat myös Euroopassa.

Kaupunkikehityksen mahdollisuudet tunnustetaan yhä laajemmin, mikä näkyy myös EU:n ulkosuhteissa, kansainvälisessä yhteistyössä ja kehitysavussa. Euroopan komissio painottaa hiljattain antamassaan tiedonannossa ”Kumppanimaiden paikallisviranomaisten vaikutusvallan lisääminen hallinnon tehostamiseksi ja kehitystulosten vaikuttavuuden parantamiseksi”<sup>26</sup> kaupunkialueiden paikallisviranomaisten ratkaisevaa asemaa pyrittäessä vastaamaan kehitykseen liittyviin haasteisiin.

Kaupunkikehitys on noussut keskeiseksi aiheeksi vuoden 2015 jälkeistä kehitysagendaa koskevissa neuvotteluissa. Yhdistyneiden kansakuntien asuinyhdyskuntaohjelma Habitat on pyytänyt EU:ta ensimmäistä kertaa osallistumaan kaupunkikehityksen tulevaisuutta

<sup>25</sup> *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, Yhdistyneet kansakunnat, taloudellisten ja sosiaalisten asiain osasto / väestöjaosto, New York, 2012.

<sup>26</sup> COM(2013) 280 final.

koskevaan maailmanlaajuiseen keskusteluun yhteisellä kannanotolla HABITAT III -konferenssissa<sup>27</sup>. Kannanotto perustuisi tietenkin EU:n omia kaupunkeja koskevaan EU-toimintaohjelmaan liittyviin pohdintoihin, jotka muodostaisivat pohjan yhteiselle panokselle kansainväliseen keskusteluun. Myös ilmastonmuutosta koskevaan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimukseen (UNFCCC) sisältyvästä maailmanlaajuisesta ilmastopöytäkirjasta käytävissä neuvotteluissa on osoitettu yhä enemmän kiinnostusta kaupunkikehitystä ja kaupunkien merkitystä kohtaan.

## **5. KAUPUNKEJA KOSKEVAAN EU:N TOIMINTAOHJELMAAN LIITTYVIEN POHDINTOJEN EDISTÄMINEN**

Ennen kuin kaupunkeja koskevaa toimintaohjelmaa voidaan edistää, on ensin määritettävä selkeästi toimintaohjelman tarkoitus ja sen taustalla olevat perustelut sekä toimintaohjelman muoto ja toimintatapa. Kaupunkeja koskevaa EU:n toimintaohjelmaa ei voida laatia tyhjiössä, vaan sen olisi oltava täysin EU:n yleisten tavoitteiden ja strategian ja etenkin tarkistetun Eurooppa 2020 -strategian mukainen. Sen olisi sovittava yhteen myös kansallisten politiikkojen ja kaupunkien koskevien toimintaohjelmien kanssa. Useat sidosryhmät ovat yhtä mieltä siitä, että kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman on noudatettava toissijaisuusperiaatetta ja että sen pohjaksi ei tulisi säätää uutta lainsäädäntöä.

### **5.1. Miksi kaupunkeja koskevaa EU:n toimintaohjelmaa tarvitaan?**

Kaupunkeja koskevalla EU:n toimintaohjelmalla voitaisiin edistää useita tavoitteita. Sen avulla voitaisiin kehittää politiikan laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta politiikkojen, toimijoiden ja hallintotasojen välisen *paremman koordinoinnin* kautta ja saada politiikkojen laatimisen ja toteuttamisen yhteydessä *parempi käsitys* kaupunkikehityksestä. Toimintaohjelmalla voitaisiin lisätä *kaupunkien vastuunottoa ja osallistumista* EU:n ja jäsenvaltioiden poliittiseen päätöksentekoon ja politiikan täytäntöönpanoon. Toimintaohjelmalla voitaisiin tukea *kaupunkien mahdollisuuksia toteuttaa muutoksia ja rakenteellisia uudistuksia* kaupunkialueiden taloudellisen elinvoimaisuuden ja niiden kestävänsä sosiaalisen, ympäristöön liittyvän ja alueellisen kehityksen varmistamiseksi. Jos toimintaohjelma liittyisi paikallisiin, kokonaisvaltaisiin kehitystavoitteisiin, sen avulla voitaisiin tuoda *EU:n päätöksenteko lähemmäs kansalaisia*. Toimintaohjelma voisi myös olla keskeinen osa EU:n kehitysapupolitiikkaa ja keino edistää koko maailmaa koskevia kestävänsä kehityksen kysymyksiä.

Suurin osa EU:n politiikoista vaikuttaa myös kaupunkeihin, joko suoraan tai välillisesti. Hallinnon eri tasojen osallistumisessa ja niiden välisessä vuorovaikutuksessa on kuitenkin vielä parantamisen varaa. Myös jäsenvaltioiden ja EU:n päätöksenteossa voitaisiin keskittyä enemmän kaupunkipolitiikan keskeisiin kysymyksiin. Tärkeä ensimmäinen askel mahdollisen kaupunkien koskevan EU:n toimintaohjelman laatimisessa on tunnistaa puutteet, joita on käsiteltävä EU:n tasolla.

**Q1. Mitkä ovat tärkeimmät perusteet kaupunkien koskevalle EU:n toimintaohjelmalle? Missä asioissa EU:n toiminta saadaan eniten lisäarvoa? Millä kaupunkikehityksen osa-alueilla olisi hyötyä yhtenäisemmästä toiminnasta eri alojen ja hallintotasojen välillä?**

<sup>27</sup> <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=831>

## 5.2. Millainen kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman tulisi olla?

Keskusteluun tähän mennessä osallistuneet tahot ovat ehdottaneet, että toimintaohjelmalla voitaisiin tarkoittaa pikemminkin uudenlaista toimintatapaa, jolla voitaisiin varmistaa yhdenmukaisuus. Toisten mielestä toimintaohjelman olisi oltava strategia, jossa määritellään pitkän aikavälin painopistealueita ja annetaan lyhyen aikavälin toimintaohjeita.

Kaupunkeja koskevassa EU:n toimintaohjelmassa voitaisiin keskittyä rajalliseen joukkoon Euroopassa esiintyviä merkittäviä yhteiskunnallisia haasteita, kuten hiilidioksidipäästöjen pienentämiseen, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen, osallisuuteen tai väestörakenteen muutokseen. Siinä voitaisiin käsitellä ongelmia, jotka ovat kaupunkien kannalta merkityksellisiä tai kiireellisiä taikka joiden ratkomisen kannalta kaupunkien osallistuminen on ensiarvoisen tärkeää. Jäsenvaltiot ovat suhtautuneet myönteisesti esimerkiksi puheenjohtajavaltio Kreikan esitykseen siitä, että kaupungeissa esiintyvistä köyhyydestä tehtäisiin erillinen työala kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman laatimiseen liittyvässä hallitustenvälisessä yhteistyössä. Kaupunginjohtajien energia- ja ilmastososopimus on mainittu usein esimerkkinä kaupunkien osallistamisesta EU:n tavoitteiden saavuttamiseen. Mallia voitaisiin ehkä hyödyntää myös muilla aloilla.

Kunnianhimoisemmalla EU:n toimintaohjelmalla puolestaan voitaisiin pyrkiä luomaan puitteet, joilla voitaisiin yhdenmukaistaa erilaisia aloitteita ja politiikkoja esimerkiksi varmistamalla, että alakohtaiset politiikat ja välineet ovat yhdenmukaisia ja tukevat toisiaan.

**Q2. Pitäisikö kaupunkeja koskevassa EU:n toimintaohjelmassa keskittyä rajalliseen joukkoon kaupunkeja koskevia haasteita? Vai pitäisikö toimintaohjelmalla luoda yleiset puitteet kaupunkiulottuvuuden huomioimiselle kaikissa EU:n politiikoissa ja pyrkiä parantamaan alakohtaisten politiikkojen sekä kaupunkien, kansallisen tason toimijoiden ja EU:n tason toimijoiden toimien koordinoitua?**

## 5.3. Soveltamisalan ja painotuksen määrittäminen

Eurooppalaisen kaupunkikehityksen mallin määrittämiseksi on jo tehty paljon töitä esimerkiksi kaupunkikehitystä koskevan hallitustenvälisen yhteistyön ja etenkin komission järjestämien huomispäivän kaupunkeja koskevien keskustelujen<sup>28</sup> muodossa. Mallista on laaja yhteisymmärrys. Tätä työtä voitaisiin jatkaa määrittelemällä eri aloille ja toimijoille tarkemmat tavoitteet ja tehtävät.

**Q3. Onko ”Huomispäivän kaupungit” -kertomuksessa esitetty eurooppalainen kaupunkikehityksen malli riittävä perusta kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman kehittämiseksi?**

## 5.4. Kaupunkien osallistaminen ja sitouttaminen EU:n politiikkoihin

Monien kaupunkien ja sidosryhmäorganisaatioiden mielestä kaupunkeja koskeva EU:n toimintaohjelma olisi väline, jonka avulla kaupunkeja ja niiden poliittisia johtajia

---

<sup>28</sup> Ks. ed., s. 3.

voitaisiin auttaa osallistumaan enemmän EU:n poliittiseen päätöksentekoon ja poliitikkojen täytäntöönpanoon. Tähän liittyy useita näkökohtia. Ensinnäkin on varmistettava, että kaupunkeihin liittyvien sidosryhmien näkemykset otetaan huomioon alakohtaisten poliittisten aloitteiden laatimisessa EU:n tasolla. Tässä voitaisiin hyödyntää olemassa olevia välineitä, joiden avulla sidosryhmät voivat osallistua ja tulla kuulluiksi EU:n poliitikkojen laatimisvaiheessa (esimerkiksi vaikutusten arvioinnit, sidosryhmien kuulemiset tai sidosryhmäarviointit). Eräät tahot ovat ehdottaneet sidosryhmäfoorumien luomista arvioimaan EU:n tasolla laadittavien kaupunkialueita koskevien poliitikkojen johdonmukaisuutta ja vaikutuksia, etenkin Eurooppa 2020 -strategian tarkistuksen yhteydessä. Toisaalta on pohdittava myös sitä, miten kaupungit voisivat osallistua poliittisten tavoitteiden asettamiseen sekä kansallisella että EU:n tasolla ja missä määrin kaupunkien tarpeet näkyvät EU:n ja jäsenvaltioiden tavoitteissa. Tämä koskee yhtä lailla sekä yleisten tavoitteiden (kuten Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden) muuntamista erityisiksi alakohtaisiksi tavoitteiksi että sitä, miten hyvin tavoitteet saatetaan osaksi kansallista politiikkaa.

**Q4. Miten kaupunkien sidosryhmät voisivat paremmin vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon ja poliitikkojen täytäntöönpanoon EU:n tasolla? Pitäisikö kaupunkien osallistua poliittiseen päätöksentekoon enemmän alueellisella, kansallisella ja EU:n tasolla? Miten?**

#### **5.5. Kaupunkikehitysprosessien parempi ymmärtäminen**

Kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman yhtenä tavoitteena olisi oltava se, että poliittinen päätöksenteko vastaisi paremmin kaupunkien todellisuutta. Kaupungit kehittyvät koko ajan, ja laadukkaan politiikan on perustuttava syvempään ymmärrykseen ja tehokkaampaan tiedon ja kokemusten jakamiseen. EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on tähän liittyen jo useita eri hankkeita ja aloitteita, kuten Horisontti 2020 -ohjelma, ESPON-ohjelma, URBACT-ohjelma, yhteinen ohjelma-aloite ”Urbaani Eurooppa” ja eurooppalainen kaupunkitiedon verkosto (*European Urban Knowledge Network, EUKN*). Komissio on tiiviissä yhteistyössä OECD:n kanssa laatinut yhdenmukaistetun kaupunkialueiden määritelmän ja perehtynyt tarkemmin suurkaupunkialueiden dynamiikkaan. Se tuottaa myös paikkatietoja, joiden avulla voidaan seurata kaupunkialueiden kehitystä. Suurin ongelma ei vaikutakaan olevan tiedon ja tietoaiteistojen saatavuus. Parannettavaa on pikemminkin tiedon käytössä sekä tietoa koskevan yhteisymmärryksen saavuttamisessa ja tiedonvaihdossa hallinnon eri tasoilla toimivien päättäjien kesken. Myös tietopohjan kehittämisen koordinoitua voitaisiin ehkä tehostaa.

**Q5. Miten voidaan parhaiten tukea vankan kaupunkeja ja alueita koskevan tietopohjan rakentamista ja kokemusten vaihtoa? Mitä tietopohjan osa-alueita on vahvistettava, jotta niistä olisi enemmän apua päätöksenteossa?**

#### **5.6. Kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman täytäntöönpanon varmistaminen**

Kaupunkeja koskevaa EU:n toimintaohjelmaa ei voida panna täytäntöön pelkästään EU:n tasolla. Monia seikkoja voidaan käsitellä parhaiten paikallisella, alueellisella tai kansallisella tasolla, eivätkä kaikki kysymykset kuulu EU:n toimivaltaan. Kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman täytäntöönpanossa olisi hyödynnettävä myös politiikan eri tasojen ja alojen välistä vuorovaikutusta. On pohdittava sitä, miten hallitustenvälistä yhteistyötä ja muita poliittisia prosesseja voitaisiin yhdistää paremmin, jotta niiden työ

olisi vaikuttavampaa. Lisäksi on mietittävä, millaisia rooleja eri toimijoilla tulisi olla hallinnon eri tasoilla ja miten voitaisiin parhaiten tukea vuorovaikutusta ja tiedon ja kokemusten vaihtoa.

**Q6. Millaisia tehtäviä paikallisen, alueellisen, kansallisen ja EU:n tason toimijoilla tulisi olla kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman määrittelyssä, laatimisessa ja täytäntöönpanossa?**

Jos haluat osallistua kaupunkeja koskevasta EU:n toimintaohjelmasta käytävään keskusteluun, voit lähettää näkemyksesi sähköisesti seuraavalla verkkosivustolla olevien ohjeiden mukaisesti:

[http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc\\_eu\\_urb\\_agenda](http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda).

Kuulemiseen voi osallistua 26. syyskuuta 2014 asti.