



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Veikka Lyytikä

## **EU:n rooli alueellisen segregaation vähentämisessä**

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisen toiminnan johtamisen  
kandidaatintutkielma  
Hallintotieteiden kandidaattiohjelma

Vaasa 2026

---

**VAASAN YLIOPISTO**

<b>Tekijä:</b>	Veikka Lyytikä		
<b>Tutkielman nimi:</b>	EU:n rooli alueellisen segregaaation vähentämisessä		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden kandidaatti		
<b>Koulutusohjelma:</b>	Hallintotieteiden kandidaattiohjelma		
<b>Opintosuunta:</b>	Julkisen toiminnan johtaminen		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Mikko Karhu		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026	<b>Sivumäärä:</b>	38

---

**TIIVISTELMÄ:**

Alueellinen segregatio on ajankohtainen ja kompleksinen ilmiö, jolla tarkoitetaan sosioekonomisten ja etnisten erojen kasvua alueiden välillä. Tämän kandidaatintutkielman tavoitteena on tarkastella Euroopan unionin keinoja vastata alueellisen segregaaation haasteisiin. Tutkielmassa käydään tutkimuskysymysten avulla läpi, keinoja miten EU:n monitasoinen hallinto on varautunut kytkeytyneisiin ongelmiin alueellisen eriytymisen osalta, ja mitä haasteita se on kohdannut ilmiön kehittyessä. Lisäksi tutkielmassa huomioidaan EU:n rooli sekä sääntelijänä että rahoittajana, mikä vaikuttaa keskeisesti sen kykyyn puuttua alueellisiin eroihin.

Segregaation määrittelemiseksi tutkielmassa käydään läpi sen keskeiset ulottuvuudet: sosiaalinen, maantieteellinen, taloudellinen ja poliittinen. Tutkielma osoittaa, että nämä ulottuvuudet eivät ole toisistaan irrallisia, vaan rakentuvat usein toistensa päälle muodostaen kompleksisen haastekokonaisuuden. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan alueellisen segregaaation ajankohtaisia ilmenemismuotoja Euroopassa, kuten asumuksen ja työllisyyden epätasaista kasvua metropolialueiden ja muiden alueiden välillä. Tätä ilmiötä syventävät muun muassa muuttoliike, koulutustason alueelliset erot sekä taloudellisten resurssien keskittyminen tietyille alueille.

Johtopäätöksien mukaan EU:n koheesiopolitiikasta huolimatta segregaaation haasteet ovat edelleen läsnä erityisesti Etelä- ja Itä-Euroopassa. Jäsenmaiden toisistaan poikkeavat intressit, kulttuuriset erot ja kansallisen hallinnon omat poliittiset järjestelmät luovat jännitteitä, jotka voidaan tulkita itsessään segregatioksi. Tutkielmassa korostuu tarve kehittää entistä kohdennettumia politiikkatoimia sekä vahvistaa jäsenmaiden välistä koordinaatiota, jotta alueelliseen eriytymiseen voidaan vastata tehokkaammin myös tulevaisuudessa. Tutkielmassa tunnistetaan epäkohtia EU:n eriytymispolitiikasta ja pohjustetaan tutkimusten perusteella mahdollisia tulevaisuuden näkökulmia eriytymisen suunnasta geopolittisesti poikkeuksellisenä aikana.

---

**AVAINSANAT:** Segregatio, integraatio, EU, monitasohallinta, osallisuus, koheesiopolitiikka

## Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Johdatus aiheeseen	5
1.2	Tutkimusmenetelmä ja lähdekirjallisuus	7
2	Tutkimuskysymykset	8
2.1	Alueellisen segregaaation piirteet Euroopan unionissa	8
2.2	EU:n keinot ehkäistä alueellista segregatiota Euroopassa	10
2.3	Monitasohallinta keinona ehkäistä alueellista segregatiota	10
2.4	EU:n koheesiopolitiikka ja rakennerahastot alueellisen segregaaation ehkäisemisessä	11
3	Alueellinen segregaaation ilmeneminen Euroopan Unionissa	13
3.1	Tutkimuksia alueellisesta segregatiosta Euroopassa	15
3.2	Alueellisen eriytymisen syyt ja seuraukset Euroopassa	17
3.3	Millaisiin haasteisiin alueellinen segregatio kytkeytyy?	18
4	EU:n keinot ehkäistä alueellista segregatiota	21
4.1	Monitasohallinta osallisuuden mahdollistajana	22
4.2	EU:n monitasohallinto, koheesiopolitiikka ja rakennerahastot	24
4.3	Monitasohallinnan haasteet	27
4.4	Koheesiopolitiikan haasteet alueellisen eriytymisen vähentämisessä	29
5	Yhteenveto ja johtopäätökset	31
	Lähteet	35

**Kuviot**

Kuvio 1. Segregaation jakautuminen 717 toiminnallisella kaupunkialueella 30 maassa mitattuna spatiaalisella dissimilariteetti-indeksillä (Rutternauer, 2025) 15

# 1 Johdanto

Tässä tutkielmassa tulen käsittelemään miten alueellinen segregatio näyttäytyy Euroopassa ja miten Euroopan Unionin monitasoinen ja kompleksinen hallinto pyrkii ehkäisemään segregatiota. Tulen avaamaan johdantoluvussa syitä tutkimukselle ja sen ajankohtaisuudelle. Lisäksi määrittelen kirjallisuuskatsauksen tutkimusmetodin ja avaan omassa kappaleessa käsiteltävät tutkimuskysymykset.

## 1.1 Johdatus aiheeseen

Alueellisella segregatiolla eli eriytymisellä tarkoitetaan sosioekonomisten ja etnisten erojen kasvua alueiden välillä. Alueelliset erot näkyvät Euroopassa hyvä- ja huono-osaisuuden jakautumisessa. Segregatio on käsitteenä laaja, koska se jakautuu useille ulottuvuuksille, kuten sosiaalisesti, maantieteellisesti, taloudellisesti ja poliittisesti (Bernelius & Huilla, 2021, s. 17). Edellä mainitsemani ulottuvuudet eivät ole toisistaan irrallaan olevia käsitteitä, vaan segregatian haasteet rakentuvat usein toistensa päälle mikä vaikeuttaa Euroopan unionin keinoja löytää ratkaisuja segregatiolle. Euroopan unioni on 27 jäsenmaan poliittinen ja taloudellinen liitto, jolla on pitkä historia. Tutkin, kuinka EU pyrkii kehittämään uusia menetelmiä alueellisen segregatian ratkaisemiseksi muutoksen keskellä, vakiintuneiden mallien lisäksi. Euroopan unionin jäsenmaat haluavat olla toisista poikkeavien intressien vuoksi EU:ssa ja omaavat oman poliittisen hallinnon ja kulttuurin, joka voidaan tulkita itsessään myös segregatioksi.

Pohjasyynä alueellisen segregatian tutkimiselle Euroopassa on sen ajankohtaisuus ja monimutkaisuus. Aihe on tärkeä, koska se vaikuttaa globaalisti monitasoisesti kaikkiin EU:n jäsenmaihin ja EU:n ulkopuolisiin maihin. Segregatian estämisen keinot ovat tärkeitä EU:n yhtenäisyyden ja unionin olemassaolon kannalta, koska elämme poikkeuksellista aikaa geopoliittisesti esimerkkinä ajankohtaisin Venäjän ja Ukrainan välinen sota.

Alueellisesta segregatiosta on ollut Euroopan aluepolitiikkaa koskevissa tutkimuksissa pinnalla entistä enemmän lähivuosina. Euroopan komission (2022) mukaan alueelliset erot ovat edelleen merkittävä haaste unionissa, ja ne näkyvät esimerkiksi BKT:n ja työllisyyden epätasaisena kasvuna metropolialueiden ja muiden alueiden välillä. Tulen käsittelemään segregatiota muun muassa poliittisesta, taloudellisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta.

Alueelliset erot näkyvät tänäkin päivänä vahvasti erityisesti eteläisessä ja itäisessä EU:ssa, joissa pääkaupunki- ja metropolialueet ovat hyötäneet taloudellisesta kehityksestä muita alueita enemmän (European Commission, 2022, s. 2). Tämä kehityskulku osoittaa, että vaikka EU:n koheesio- ja aluepolitiikalla on pyritty vähentämään alueellisia eroja, segregatiion haasteet ovat edelleen läsnä ja vaativat uudenlaisia ratkaisuja.

Tulen tutkimaan työssäni keinoja, kuinka Euroopan unionin hallinto on pystynyt varautumaan kytkeytyneisiin ongelmiin alueellisen eriytymisen osalta ja mitä haasteita EU:n hallinto on kohdannut ilmiön kehittyessä. Tutkimukseni tavoitteena on löytää epäkohtia EU:n eriytymispolitiikasta ja lopuksi pohjustaa tutkimuksien perusteella mahdollisia tulevaisuuden näkökulmia eriytymisen suunnasta.

## 1.2 Tutkimusmenetelmä ja lähdekirjallisuus

Käytän tutkimusmenetelmänä kirjallisuuskatsausta. Kirjallisuuskatsauksessa pyritään arvioimaan, tulkitsemaan ja yhdistämään jo olemassa olevaa tutkimusta (Vilka, 2023, 1.1.1.), sekä tehdään johtopäätökset aihepiiriä koskevasta alkuperäistutkimuksesta ja sen olennaisesta tiedosta edellä mainitsemiini tutkimuskysymysten vastaamiseksi. Tulen hyödyntämään kirjallisuuskatsausta tekemällä järjestelmällistä hakuprosessia, lukemalla kriittisesti tietoa sekä analysoimalla ja arvioimalla tietoa. Prosessiin kuuluu myös muistiinpanojen tekeminen ja näiden pohjalta uuden tiedon tuottaminen. Pyrin löytämään kirjallisuuskatsauksen avulla uusia tutkimuskysymyksiä ja näkökulmia vanhan tiedon kuvaamisen lisäksi (Vilka, 2023, 1.1.2).

Hyödynnän tutkielmassani narratiivista kirjallisuuskatsausta. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen tavoitteena on selvittää tutkittuun tietoon perustuen keskeiset käsitteet ja niiden riippuvuussuhteet sekä mitä ilmiöstä jo tiedetään (Salminen, 2011, s. 22). Tulen käyttämään tutkielmani aineistona tieteellisiä vertaisarvioituja artikkeleja ja ajankohtaista kirjallisuutta. Käyttämäni julkaisut ja artikkelit ovat metodiltaan enimmäkseen määrällisiä tai laadullisia ja tulevat käsittelemään pääosin Euroopan unionia ja keinoja ehkäistä alueellista segregatiota. Pyrin löytämään lisäksi ajankohtaisia uutisjulkaisuja aiheesta. Tavoitteeni on hyödyntää tietoa oman pohdintani tueksi.

## 2 Tutkimuskysymykset

Tutkielmani tulevat tutkimuskysymykset tarkastelevat alueellisen segregaatian piirteitä ja sen vähentämisen keinoja useista eri näkökulmista. Tutkimuskysymykset on koottu omaan päälukuunsa, koska aihe vaatii hyvin laaja-alaista tarkastelua.

### 2.1 Alueellisen segregaatian piirteet Euroopan unionissa

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä tulen käsittelemään millaisia piirteitä alueellisella segregatiolla on EU:n alueella? Käsitteenä alueellinen segregatio on laaja. Alueellisella segregatiolla tarkoitetaan, että maantieteellisen alueen sisällä taustoiltaan erilaiset ryhmät sijoittuvat epätasaisesti. Alueellinen segregatio voidaan jakaa kolmeen keskeiseen muotoon, demografiseen, sosiaaliseen ja etniseen alueelliseen segregatioon. Demografisen eriytyminen liittyy ikään ja elämänvaiheeseen eli iältään, ja elämänvaiheiltaan erilaiset ihmiset sijoittuvat toisistaan eri asuinalueille. Etnistä eriytymistä on se, että etniseltä taustaltaan toisistaan poikkeavat ihmiset sijoittuvat eri asuinalueille toisistaan (Vilkama, 2011, s. 25.).

Haasteena segregatio näkyy aiempien tutkimuksien mukaan Euroopassa etenkin maantieteellisesti etenkin pääkaupunkiseudut suoriutuvat paremmin kuin muut alueet. Vuosien 2001 ja 2019 välillä reaalin BKT henkeä kohti on kasvanut metropolialueilla huomattavasti nopeammin kuin muilla EU:n alueilla. Alueelliset erot näkyvät tänäkin päivänä vahvasti Eteläisessä ja itäisessä EU:ssa sekä pääkaupunki- että muilla metropolialueilla korkeamman BKT:n ja työllisyyden kasvun osalta (European Commission, 2022, p. 2.).

Segregaatio näkyy haasteena olennaisesti työttömyyden jakautumisella alueittain, mikä liittyy myös vahvasti aikaisempaan mainitsemaani demografiseen eriytymiseen. Alueellisesti Euroopan komission 2022 raporttien mukaan työttömyyttä esiintyy Euroopassa esimerkkinä Itä-Euroopan maissa noin 10–15 % prosenttiyksikköä enemmän (European Commission, 2022, p. 2). Haasteena työllisyydessä on myös sukupuolten välillä huono-osaisimmissa maissa. Maissa, joissa työttömyysprosentti on korkeampi, esiintyy myös enemmän köyhyyttä ja terveyserojen kasvua.

Lisäyksenä merkittävänä nykyaikaisena haasteena voidaan pitää segregaatiota, joka näkyy alueellisen perspektiivin lisäksi myös etnisenä eriytymisenä. Etenkin tasa-arvo kysymykset ja etnisen eriytymisen vuoksi lisääntyvä rasismi on kompleksinen ongelma Euroopassa, sillä se ei tunne maarajoja. Nykyaikainen teknologia voi ruokkia vahvasti epätasa-arvoa ja rasismia mikä voi vaikuttaa tiettyjen alueiden viihtyvyyteen ja kansalaisten osallisuuden heikkenemiseen Euroopassa, jolla on suuria taloudellisia ja poliittisia vaikutuksia kohdemaassa.

Euroopan maissa näkyy viitteitä siitä, että samalla kun huono- ja hyväosaisuuden eri elementit kasautuvat aiempaa selvemmin tiettyjen maiden välillä, myös muut elämän osa-alueet eriytyvät. Ihmiset tapaavat itsensä kaltaisia ihmisiä kouluissa, työssä ja vapaa-ajalla etäyhteyden välillä. Alueellisen segregaation tutkimuksen osalta piirre on hyvin mielenkiintoinen ja olennainen tutkimuskohde, sillä segregaatio ei aina näy pelkästään kohdemaissa vaan voi näkyä myös etnisten ennakkoluulojen osalta. (Bernelius & Huilla, 2021, s. 17).

Tutkimuskysymyksenä ”millaisia piirteitä alueellisella segregaatiolla on EU:n alueella” sisältää poliittisia ja taloudellisia piirteitä. Tämä johtuu siitä että, EU pyrkii löytämään murroksen keskellä uusia keinoja integraatioon eli pyrkimykseen lähentää jäsenvaltiota kaventaakseen alueellisia eroja jäsenmaiden välillä.

## 2.2 EU:n keinot ehkäistä alueellista segregatiota Euroopassa

Toisena tutkimuskysymyksenä tulen käsittelemään konkreettisia keinoja, kuinka EU:n monitasoinen päätöksenteko pyrkivät ehkäisemään segregatiota. Euroopan unionin päätöksentekoprosessi on monitasoinen ja hierarkkinen. Lainsäädäntöprosessi perustuu tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen, jossa Euroopan komissio tekee lakiehdotukset ja Euroopan parlamentti sekä Euroopan unionin neuvosto käsittelevät ja hyväksyvät esimerkiksi alueellisen segregatiion ehkäisemisen tai parantamista käsitteleviä lakiehdotuksia yhdessä (General Secretariat of the Council, s. 15).

## 2.3 Monitasohallinta keinona ehkäistä alueellista segregatiota

Monitasohallinta (multi-level governance) tarkoittaa päätöksentekoa usealla tasolla samanaikaisesti, ei vain yhdessä. Euroopan unionissa yhteistyötä tekevät EU:n hallinnon eri tasot, valtiot, maakunnat/alueet sekä yhdessä julkinen ja yksityinen sektori. Usein alueellisen segregatiion ongelmat ovat paikallisia mutta resurssit ovat EU-tasolla (Hooghe & Marks, 2001, s. 2). Monitasohallintaa voidaan pitää yhtenä keinona resurssien jakamisessa alueille Euroopassa, jotka ovat vähiten resiliентtejä segregatiolle. Monitasohallinta voidaan myös nähdä yhtenä mahdollistajana lisätä kansalaisten osallisuutta, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia ehkäistä alueellista segregatiota

Konsala (2012, s. 21) toteaa, että hallinto ja hallinta voivat olla merkitykseltään yhdenmukaisia. Esimerkiksi Euroopan unionissa toimii verkosto, jossa on mukana myös yksi tai useampia hallinto-organisaatiota. Monitasohallinto ja hallinta muodostaa eräänlaisen symbioosin keskenään. Monitasohallinnan kehittäminen on merkittävä keino parantaa alueellista segregatiota Euroopan alueilla.

Tulen käsittelemään myös sitä, kuinka monitasohallinta voi toimia keinoja ehkäistä alueellista segregatiota vahvistamalla osallisuutta. Osallisuudella ja ihmisten merkityksellisyyden tunteen kokemuksilla on suuri vaikutus alueelliseen eriytymiseen ja sen kehitykseen. Ihmislähtöisyyden tulee siis olla osa nykyaikaista monitasohallintaa, jotta parhaimmat lopputulokset saadaan aikaan alueellisen segregatian ehkäisemiseksi.

## **2.4 EU:n koheesipolitiikka ja rakennerahastot alueellisen segregatian ehkäisemisessä**

Yksi Euroopan unionin tärkeimmistä keinoista ehkäistä alueellista segregatiota on koheesipolitiikka. Sen avulla EU rahoittaa rakennerahastojen kautta heikompia alueita tavoitteena luoda uusia työpaikkoja, parantaa palveluja sekä vahvistaa koulutusta (Williams & Varghese, 2018, s. 89–107).

Koheesipolitiikka on EU:n yksi keskeisimmistä keinoista alueellisten erojen tasoittamiseksi, ja sen tavoitteena on taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen. Tätä politiikkaa toteutetaan pääasiassa rakennerahastojen kautta, joista merkittävimpiä ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto (ESR+). EAKR keskittyy enemmän investointeihin yritystoimintaan, infrastruktuuriin ja palveluihin, kun taas osaltaan ESR+ rahoittaa koulutusta, työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta edistäviä hankkeita. Yhdessä nämä rahastot tarjoavat jäsenmaille taloudellisia resursseja kehittää heikompia alueitaan ja vastata paikallisiin haasteisiin, kuten asuinalueiden eriytymiskehitykseen (Williams & Varghese, 2018, s. 108).

Edellä mainitsemani tutkimukset osoittavat, että segregatio on hyvin moniosaista ja kytkeytynyttä. Systemiset muutostekijä, kuten teknologian ja tekoälyn kehitys vaikuttavat segregatian kehitykseen vahvasti (Stenvall & Virtanen, 2021). Segregatian piirteet eivät ole toisistaan irrallaan olevia käsitteitä vain vaikuttavat toisiinsa kytkeytyneesti, minkä vuoksi tutkimuskysymyksiin tulee löytää vastauksia kriittisesti ja useista näkökulmista. Euroopan unionin verkostomaiset käytännöt ja toimijoiden väliset hierarkkiset suhteet voivat avata uusia ovia segregatian ehkäisemiseksi, mutta kriittisesti ajatellen myös omalla tavallaan vaikeuttaa prosessia ja rajallisten resurssien jakamista byrokratian vuoksi.

### 3 Alueellinen segregaatin ilmeneminen Euroopan Unionissa

Alueellisella segregaatilla eli alueellisella eriytymisellä tarkoitetaan sosioekonomisten ja etnisten erojen kasautumista ja syvenemistä eri alueiden välillä. Euroopassa alueelliset erot ilmenevät erityisesti hyvä- ja huono-osaisuuden epätasaisena jakautumisena. Segregatio on käsitteenä laaja, sillä se ulottuu useille eri tasoille: sosiaaliseen, maantieteelliseen, taloudelliseen ja poliittiseen ulottuvuuteen (Bernelius & Huilla, 2021, s. 17).

Alueellista segregatiota voidaan tarkastella myös sen vastakäsitteen, integraation, kautta. Integraatiolla tarkoitetaan prosessia, jossa erilliset osat tai ryhmät yhdistyvät toimivaksi kokonaisuudeksi siten, että niiden erityispiirteet säilyvät (Ager & Strang, 2008, s. 166–191). Aluekehityksen näkökulmasta integraatio viittaa erityisesti taloudelliseen, sosiaaliseen ja institutionaaliseen lähentymiseen. Esimerkiksi tarkasteltaessa Itä- ja Länsi-Euroopan välisiä kehityseroja integraatio tarkoittaa prosessia, jossa Itä-Euroopan maat ja alueet lähentyvät muuta Eurooppaa taloudellisessa suorituskyvyssä, hallinnollisessa kapasiteetissa ja saavuttavat Länsi-Euroopan kehitystasoa. Onnistunut integraatio voidaan nähdä yhtenä keskeisenä tavoitteena alueellisen segregaatian vähentämisessä Euroopan unionissa.

Tässä tutkielmassa tarkastelen Euroopan unionin roolia ja keinoja alueellisen segregaatian ehkäisemisessä. Euroopan unioni on 27 Euroopan valtion muodostama poliittinen ja taloudellinen yhteistyöjärjestö. Sen keskeisiä tavoitteita ovat rauhan edistäminen, taloudellisen vakauden turvaaminen, sisämarkkinoiden toimivuus sekä jäsenmaiden välinen taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus eli koheesio (Raitio & Tuominen, s. 81).

EU:n päätöksenteko perustuu monitasoiseen hallintorakenteeseen. Euroopan komissio laatii lainsäädäntöaloitteet ja valvoo EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa. Euroopan parlamentti edustaa unionin kansalaisia ja käyttää lainsäädäntövaltaa yhdessä Euroopan unionin neuvoston kanssa, joka puolestaan edustaa jäsenvaltioiden hallituksia. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä parlamentti ja neuvosto hyväksyvät säädökset komission ehdotuksen pohjalta. Päätöksenteko perustuu siten EU-tason ja kansallisen tason väliseen yhteistyöhön (Euroopan unionin neuvosto, 2026, s. 1).

Alueellisen segregaaation ehkäisemisen kannalta keskeinen tavoite on EU:n koheesipolitiikka. Komissio tekee ehdotuksen monivuotisesta rahoituskehiksestä ja koheesipolitiikansäännöistä, minkä jälkeen parlamentti ja neuvosto hyväksyvät budjetin ja rahoitusinstrumentit (European Commission, 2021). Tämän jälkeen jäsenvaltiot ja alueet laativat omat ohjelmansa, joissa rahoitusta kohdennetaan esimerkiksi infrastruktuuri-, työllisyys- ja kehittämishankkeisiin.

Tällainen monitasoinen päätöksentekoprosessi mahdollistaa resurssien kohdentamisen heikommille alueille, kuten Itä-Euroopan taloudellisesti heikommin kehittyneille alueille (Hooghe & Marks 2001, s. 2). Lainsäädäntö ja budjettipäätökset tehdään EU-tasolla, mutta toimeenpano tapahtuu kansallisella ja alueellisella tasolla. Näin kehityseroja voidaan tasata laajemmin ja systemaattisemmin kuin pelkästään kansallisen politiikan keinoin. Samalla prosessi heijastaa monitasohallinnon periaatetta, jossa useat hallinnon tasot osallistuvat yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen.



Kuvio 1 selittää segregaaation jakautumisen 717 toiminnallisella kaupunkialueella (FUA) 30 maassa mitattuna spatiaalisella dissimilariteetti-indeksillä: A) segregaaation tiheysjakauma alueittain, B) vertailu spatiaaliseen isolation-indeksiin ja C) kaupunkialueiden asuinalue-segregaatio sekä maakohtaiset laatikkokaaviot, joissa pääkaupungit on korostettu (Rüttenauer, T, 2025, s. 6).

Erytisesti tutkimuksessa Belgia ja Ranska sijoittuvat korkeimmalle tasolle. Myös Ruotsi, Itävalta, Saksa ja Alankomaat kuuluvat korkean segregaaation maihin. Näissä maissa kaupunkialueilla maahanmuuttajataustainen väestö keskittyy selvästi tietyille alueille, kun taas kantaväestö on vahvemmin edustettuna toisilla alueilla. Lisäksi Saksassa segregaatiotaso on erityisen korkea joillakin Itä-Saksan kaupunkialueilla. Myös Tanskassa taso on verrattain korkea. Sen sijaan Itä- ja Etelä-Euroopan EU-maissa keskimääräinen segregaatiotaso on matalampi. Esimerkiksi Romania, Bulgaria, Kreikka, Kroatia sekä Baltian maat Liettua ja Latvia sijoittuvat vertailussa alemmalle tasolle. Myös Espanjassa ja Italiassa mitatut arvot ovat keskimäärin selvästi matalampia kuin Länsi-Euroopan maissa.

Tutkimus osoittaa selkeän Länsi–Pohjoinen vs. Itä–Etelä -gradientin: segregatio on voimakkaampaa vauraammissa ja pidempään maahanmuuttoa vastaanottaneissa maissa. Voidaan todeta, että hyvinkin paradoksaalisesti korkean hyvinvoinnin ja vahvojen talouksien Länsi-Euroopan maissa segregatio on usein voimakkaampaa kuin Itä-Euroopan maissa. Tutkimus, korostaa että vaihtelu maiden sisällä on erittäin suurta. Noin 60 % segregaaation kokonaisvaihtelusta tapahtuu maiden sisällä eri kaupunkialueiden välillä, kun taas noin 40 % selittyy maiden välisillä eroilla. Esimerkiksi Ranskassa, Saksassa ja Belgiassa kaupunkien väliset erot ovat huomattavia. Alueellinen segregatio siis on EU:ssa keskimäärin voimakkainta Länsi- ja Pohjois-Euroopan jäsenmaissa etenkin Belgiassa, Ranskassa, Ruotsissa, Itävallassa, Saksassa ja Alankomaissa. Itä- ja Etelä-Euroopan maissa taso puolestaan on keskimäärin matalampi, vaikka yksittäisiä poikkeuksia esiintyy.

### 3.2 Alueellisen eriytymisen syyt ja seuraukset Euroopassa

Alueellisen eriytymisen syyt ovat usein hyvin arkisia. Rütternauerin (2025) tutkimus osoittaa, että esimerkiksi maahanmuuttajien taipumus asua lähellä saman ryhmän jäseniä johtuu hyvinkin kulttuurisista mieltymyksistä, mikä kasvattaa segregaatiota vahvasti alueittain.

Syinä voidaan pitää myös sosioekonomisia eroja kuten epätasa-arvoa tuloissa, koulutuksessa ja asuntomarkkinoissa. Nämä tekijät ovat voineet johtaa tiettyjen ryhmien jakautumiseen tiettyihin alueisiin. Tutkimus osoitti hyvin mielenkiintoisen näkökulman diskriminaatiosta asuntomarkkinoilla, mitä voidaan pitää osasyynä segregaatiolle Euroopassa. On totta, että esimerkiksi eriytyminen vaikuttaa struktuurisiin eroihin kaupunkiympäristöissä. Kaupungin ydinalueiden ja esikaupunkialueiden väliset erot, kuten asumistiheys, asuntojen hinta ja infrastruktuuri, lisäävät segregaatioilmiötä entuudestaan ja muokkaavat kokonaisvaltaisesti väestörakennetta (Rütternauer, 2025).

Alueellisesta segregaatiosta seuraa rajoitettua kontaktia väestöryhmien välillä. Segregaation myötä eri ryhmien väliset vuorovaikutusmahdollisuudet vähenevät, mikä voi lisätä ymmärtämättömyyttä ja vähentää sosiaalista koheesiota. Seuraukset ovat hyvin globaaleita sillä segregaatio kuormittaa osataan jo ennalta mainittua Euroopan unionin koheesio politiikan resursseja (European Commission, 2022, s. 9). Eriytyminen ei näy vain asukkaiden epätasaisena pääsynä palveluihin, kuten kouluihin, terveydenhuollon palveluihin ja työmahdollisuuksiin, mutta vaikuttaa myös epäsuorasti hyvin vahvasti Euroopan muihin maihin resurssien allokoinnin kuormittumisen merkeissä. Eriytyminen näkyy siis vahvasti poliittisina ja kulttuurisina jännitteitä ja lieveilmiönä kuten syrjäytymisenä ja marginalisaation lisääntymisenä tarkasteltavana alueella mutta myös alueilla, jotka kärsivät ilmiöstä epäsuorasti resurssien kuormittumisen vuoksi.

### 3.3 Millaisiin haasteisiin alueellinen segregatio kytkeytyy?

Millaisiin haasteisiin alueellinen segregatio kytkeytyy? Alueellinen segregatio on useiden haasteiden summa. Rüttenauerin (2025) tutkimus osoittaa, että pohjasyitä voivat olla mahdollisuuksien epätasaiseen jakautuminen, taloudelliset rakenteet, kaupunkisuunnittelu ja poliittiset ratkaisut.

Segregatio voi rajoittaa väestöryhmien pääsyä samoihin julkisiin palveluihin kuten kouluihin, työpaikkoihin ja julkisiin tiloihin, koska eri ryhmät asuvat fyysisesti erillään. Haasteet koskevat etenkin yhteiskunnan tasa-arvo kysymyksiä. Haasteet voivat olla fyysisiä tai liittyä yksilöiden poikkeaviin kokemuksiin alueellisesta segregatiosta. Segregation haasteet näyttäytyvät erilalla myös kulttuuristen taustatekijöiden vuoksi, joka vaikeuttaa alueellisen segregation tutkintaa (Rüttenauer, p. 1. 2025).

Alueellisen segregation tutkimuksessa tulee usein esille etenkin sosioekonomiset ja rakenteelliset esteet. Eriytyminen liittyy vahvasti tuloeroihin ja taloudelliseen eriarvoisuuteen. Esimerkiksi tutkimuksessa käsiteltiin Lontoon kaupunginosien ja palkkaerojen työttömyyden jakaumaa, joka osoittaa segregation haasteiden olevan hyvinkin rakenteellisia sosioekonomisen taustan vuoksi. Tähän vaikuttaa myös vahvasti aluesuunnittelun haasteet. Eriytyminen korostuu usein, kun kaupunkialueiden keskustoissa ja esikaupunkialueilla on räikeästi erilaiset väestörakenteet.

Käsite "urban-suburban divide" voi lisätä segregatiossa ilmeneviä palveluiden ja resurssien epätasaisuuksia (Rüttenauer, 2025, s. 2). Alueellisen segregation haasteet näyttäytyvät useilla eri hallinnon tasoilla liittyvät merkittävästi poliittisiin haasteisiin. Segregatiolla poliittinen ulottuvuus liittyen jäsenmaiden yhtenäisyyteen. Nykyaikainen Venäjän ja Ukrainan välinen sota muokkaa jatkuvasti EU:n politiikkaa. Eriytyminen ongelma liittyy hyvin komplekseihin poliittisiin haasteisiin niin valtio-kuin aluetasolla. Miten tulevaisuudessa jäsenvaltiot pidetään osana EU:ta, mutta samalla voidaan antaa niille riittävästi omaa päätösvaltaa?

Tutkimuksessa tutkittiin muuan muassa maahanmuuttajasegregaatiota, jolloin segregatio kytkeytyy maahanmuuton poliittisiin haasteisiin. On tärkeää havainnoida, että alueellinen segregatio ei ole vain sosio-taloudellinen tai demografinen ilmiö, vaan sillä on myös laajoja poliittisia ulottuvuuksia. Tutkimus *Awareness of segregation in a welfare state: a Finnish local policy perspective* (Rosengren, Rasinkangas & Ruonavaara, 2025, s. 253–255) osoittaa, että segregatio on noussut poliittiseksi kysymykseksi ainakin Suomessa, koska sen kasvaminen on ristiriidassa pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteiden kanssa (Rosengren ja muut, 2025, s. 253–255). Segregaation tunnistaminen tai sen nimeäminen ongelmaksi on nimetty poliittisissa strategioissa, mutta se ei välttämättä johda konkreettisiin politiikkatoimiin kunnissa, mikä heijastaa poliittista priorisointia ja resurssien suuntaamisen haasteita (Rosengren ja muut, 2025, s. 253–255). Vaikka Euroopan unioni on hyvin merkittävä toimija, poliittiset haasteet liittyvät usein rajallisten resurssien allokoinnin haasteisiin jäsenmaiden välillä. Eriytymistä tulee tarkastella useista poliittisista näkökulmista saadakseen vastauksia haasteisiin.

Kriittisesti tarkasteltuna Rütternauerin (2025) tutkimus on vain yksi tutkimus segregatiosta, jonka perusteella voidaan muodostaa suuntaa antavaa kuvaa alueellisen eriytymisen syistä ja seurauksista Euroopassa. Vaikka tutkimus on laaja ja vertaileva, se ei yksinään riitä selittämään koko ilmiötä kattavasti tai yleispätevästi. Tutkimustulokset ovat aina sidoksissa käytettyihin aineistoihin, mittareihin ja teoreettisiin lähtökohtiin, jotka vaikuttavat siihen, millaisia johtopäätöksiä voidaan tehdä.

Todellisuudessa alueellinen eriytyminen on huomattavasti monimutkaisempi ja moniulotteisempi ilmiö. Siihen vaikuttavat samanaikaisesti esimerkiksi taloudelliset resurssit, koulutustaso, työmarkkina-asema, asuntomarkkinoiden rakenne, kaupunkisuunnittelu, sosiaalipolitiikka sekä mahdollinen syrjintä. Lisäksi yksilöiden ja ryhmien omat valinnat, verkostot ja kulttuuriset tekijät ohjaavat asuinpaikan valintaa (Rütternauer, 2025). Nämä tekijät eivät toimi erillään toisistaan, vaan ne ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa, mikä tekee ilmiöstä vaikean selittää yksinkertaisesti.

On myös tärkeää huomioida, että Eurooppa ei ole yhtenäinen alue eriytymisen näkökulmasta. Maiden välillä on merkittäviä eroja maahanmuuttopolitiikassa, hyvinvointijärjestelmissä ja kaupunkirakenteessa, mikä vaikuttaa siihen, miten ja missä määrin eriytymistä esiintyy. Siksi yhden tutkimuksen tuloksia ei voida suoraan yleistää kaikkiin Euroopan maihin tai kaupunkeihin. Alueellisen eriytymisen tarkastelu edellyttääkin useiden tutkimusten vertaamista sekä eri näkökulmien huomioimista. Vasta laajemman tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan muodostaa tasapainoisempi ja perustellumpi käsitys ilmiön syistä ja seurauksista. Rütternauerin tutkimus tarjoaa arvokasta tietoa, mutta se on osa laajempaa kokonaisuutta, jossa eriytymisen taustalla vaikuttavat lukemattomat, keskenään kietoutuvat tekijät.

## 4 EU:n keinot ehkäistä alueellista segregatiota

Euroopan unionissa alueelliset kehityserot sekä sosioekonominen eriytyminen muodostavat merkittävän haasteen unionin tasapainoiselle kehitykselle ja sosiaaliselle koheesiolle. Tässä kappaleessa tarkastelen konkreettisia keinoja, joiden avulla Euroopan unionin monitasoinen hallinto pyrkii ehkäisemään alueellista segregatiota. Tarkoituksena on tarkastella EU:n virallisia asiakirjoja ja strategioita sekä tuoda niiden rinnalle kriittisiä näkökulmia tieteellisestä tutkimuksesta. Näin voidaan arvioida, miten monitasohallinta, osallisuus ja koheesipolitiikka voivat yhdessä toimia keinoina segregatian vähentämisessä. Samalla tarkastelen myös niitä haasteita, joita monitasoinen ja osittain hierarkkinen EU:n hallintojärjestelmä kohtaa näiden politiikkatoimien toimeenpanossa ja ylläpitämisessä.

Euroopan unionin politiikan keskeisenä tavoitteena on vahvistaa taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota sekä vähentää jäsenvaltioiden ja alueiden välisiä kehityseroja. Koheesipolitiikan avulla pyritään edistämään tasapainoista alueellista kehitystä sekä parantamaan alueiden kilpailukykyä, työllisyyttä ja elinolosuhteita koko unionin alueella (European Commission, 2022, s. 9).

Alueelliset erot voivat ilmetä esimerkiksi taloudellisen kehityksen, infrastruktuurin, palveluiden saatavuuden ja työllisyysmahdollisuuksien epätasaisena jakautumisena. Pitkällä aikavälillä tällainen epätasainen kehitys voi vahvistaa alueellista eriytymistä ja segregatiota (Rütternauer, 2025). Tässä kappaleessa tarkastelen myös sitä, miten EU:n politiikkakeinot voivat konkreettisesti tukea heikommassa asemassa olevien alueiden kehitystä sekä miten nämä politiikkakeinot muovautuvat laajempien yhteiskunnallisten muutosten ja murrosten keskellä.

#### 4.1 Monitasohallinta osallisuuden mahdollistajana

Monitasohallinta (multi-level governance) osallisuuden mahdollistajana voi toimia keinona alueellisen segregaatian vähentämisessä usealla tavalla, koska se yhdistää eri hallinnon tasot sekä kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon. Euroopan unionissa monitasohallinta tarkoittaa järjestelmää, jossa päätöksenteko ja politiikan toteuttaminen jakautuvat EU-tason, kansallisen tason, alueellisen tason ja paikallisen tason toimijoiden kesken (Konsala, 2012, s. 21).

Nykyaikainen hallintamalli voi vähentää segregatiota erityisesti silloin, kun se mahdollistaa paikallisten tarpeiden huomioimisen ja asukkaiden osallistumisen kehittämistoimiin. Ensinnäkin monitasohallinta voi lisätä paikallisten toimijoiden vaikutusmahdollisuuksia aluekehityksessä. Paikallishallinto, kansalaisjärjestöt ja asukkaat tuntevat usein parhaiten oman alueensa sosiaaliset ja taloudelliset haasteet. Kun nämä toimijat osallistuvat demokraattiseen päätöksentekoon yhdessä kansallisten ja EU-tason instituutioiden kanssa, voidaan kehittää politiikkatoimia, jotka vastaavat paremmin paikallisiin ongelmiin, kuten palvelujen saatavuuden heikkenemiseen, työttömyyteen tai asuinalueiden eriytymiseen esimerkiksi länsi- ja itä- Euroopan maiden välillä.

Mielenkiintoisena näkökulmana monitasohallinta voi edistää inklusiivista ja osallistavaa kaupunki- ja aluekehitystä. Asukkaiden osallistuessa esimerkiksi paikallisiin kehittämisohjelmiin, kaupunkisuunnitteluun tai yhteisölähtöisiin hankkeisiin, he voivat vaikuttaa oman asuinalueensa kehityssuuntaan. Tämä voi vähentää kokemuksia ulkopuolisuudesta ja lisätä luottamusta instituutioihin, mikä puolestaan voi ehkäistä alueellista eriytymistä Euroopan maiden välillä (Isola Anna-Maria & Kaartinen Heidi & Leemann Lars, 2017, s. 4).

Osallisuus on käsitteenä osittain subjektiivinen, mutta samalla se on myös keskeinen arvo ja tavoite Euroopan unionin politiikassa. Vaikka osallisuus perustuu pitkälti yksilöiden kokemuksiin ja tuntemuksiin, sen tarkastelu edellyttää systemaattista ja dataperustaista tutkimusta. Jotta osallisuuden vaikutuksia esimerkiksi alueelliseen segregatioon voitaisiin arvioida luotettavasti, tarvitaan jatkuvaa mittaamista ja seuranta (THL, 2017, s. 53). Tämän vuoksi eri Euroopan maista tulisi kerätä säännöllisesti vertailukelpoista tietoa esimerkiksi siitä, miten ihmiset kokevat osallisuuden toteutuvan omassa arjessaan ja yhteiskunnassaan. Tietoa olisi tärkeää kerätä useista eri näkökulmista, kuten osallistumisesta päätöksentekoon, palveluiden saavutettavuudesta sekä mahdollisuuksista vaikuttaa oman asuinalueen kehitykseen. Siten voidaan paremmin ymmärtää, miten osallisuus toteutuu eri alueilla ja millainen merkitys sillä on alueellisen eriytymisen ehkäisemisessä.

Näiden esimerkkien pohjalta monitasohallinta voi osallisuuden kautta toimia keinona tukea alueellisen segregatian vähentämistä. Euroopan unionissa päätöksentekoon osallistuvat useat hallinnon tasot, kuten EU-instituutiot, valtiot, alueet sekä julkisen ja yksityisen sektorin toimijat. Alueellisen segregatian haasteet ovat usein paikallisia, mutta niiden ratkaisemiseen tarvittavat resurssit voivat olla EU-tasolla. Monitasohallinta mahdollistaa resurssien kohdentamisen erityisesti niille alueille, jotka ovat haavoittuvimpia segregatiolle. Samalla se voi lisätä kansalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia oman alueensa kehittämisessä.

## 4.2 EU:n monitasohallinto, koheesiopolitiikka ja rakennerahastot

EU:n koheesiopolitiikka toimii unionin keskeisenä investointipolitiikkana, jonka tavoitteena on vähentää alueellisia kehityseroja ja tukea taloudellista, sosiaalista ja poliittista integraatiota jäsenvaltioiden ja niiden alueiden välillä (European Commission, 2024, s. 5). Koheesiopolitiikan tavoitteet ovat viime vuosina liittyneet esimerkiksi infrastruktuuri-, innovaatio- ja työllisyys Hankkeiden tukemiseen esimerkiksi aikaisemmin tarkastelussa olleen Länsi- ja Itä-Euroopan maiden välillä. (European Commission, 2024).

Politiikkaa toteutetaan monitasoisen hallinnan periaatteella yhteistyössä EU-instituutioiden, jäsenvaltioiden sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden kanssa. Tarkasteltava kehittynyt hallintorakenne mahdollistaa sen, että kehittämistoimenpiteet voidaan sovittaa paremmin paikallisiin tarpeisiin ja alueellisiin erityispiirteisiin (European Committee of the Regions, 2024, s. 2). Keskeisenä tavoitteena on tukea erityisesti vähemmän kehittyneitä alueita sekä vähentää niiden ja vauraampien alueiden välisiä sosioekonomisia eroja esimerkiksi infrastruktuuri-, innovaatio- ja työllisyys Hankkeiden avulla esimerkiksi aikaisemmin tarkastelussa olleen Länsi- ja Itä-Euroopan maiden välillä. (European Commission, 2024, s. 6).

Koheesiopolitiikan konkreettinen toteutus tapahtuu pääosin rakennerahastojen kautta. Näistä merkittävimpiä ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+). EAKR rahoittaa erityisesti yritystoiminnan kehittämistä, tutkimus- ja innovaatiohankkeita sekä infrastruktuuria, kun taas ESR+ keskittyy työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden edistämiseen. Näiden rahastojen avulla jäsenvaltiot voivat kohdentaa resursseja alueille, joissa taloudellinen kehitys on hitaampaa tai joissa sosiaaliset haasteet ovat suurempia (Williams & Varghese, 2018, s. 108).

Viime vuosina koheesiopolitiikan konkreettisia vaikutuksia on nähty erityisesti Itä- ja Keski-Euroopan maiden talouskehityksessä. Hyvä esimerkki on Puola, joka on ollut yksi suurimmista koheesiorahoituksen saajista Euroopan unionissa. Euroopan komission mukaan EU:n rakennerahastojen avulla maassa on rahoitettu muun muassa liikenneinfrastruktuurin modernisointia, kaupunkien joukkoliikennettä sekä innovaatio- ja yrityskehityshankkeita (European Commission, 2022). Esimerkiksi Varsovan ja muiden suurten kaupunkien metro- ja raitiotieverkostojen laajennuksia sekä tutkimus- ja teknologiakeskuksia on rakennettu osittain EU-rahoituksella 2010- ja 2020-luvuilla. Tällaiset investoinnit ovat parantaneet alueiden saavutettavuutta, lisänneet taloudellista toimintaa ja tukeneet esimerkkinä toimivan Puolan taloudellista lähentymistä Länsi-Euroopan kanssa (European Commission, 2022).

Laajemmin tarkasteltuna Itä- ja Länsi-Euroopan välinen kehitysero onkin kaventunut viime vuosikymmeninä osittain koheesiopolitiikan ansiosta. Monet Keski- ja Itä-Euroopan maat ovat kasvaneet taloudellisesti nopeammin kuin monet Länsi-Euroopan taloudet, mikä on vähitellen pienentänyt eroa esimerkiksi bruttokansantuotteessa asukasta kohden (European Commission, 2022; OECD, 2023). Samalla koheesiopolitiikan kautta rahoitetut investoinnit infrastruktuuriin, koulutukseen ja innovaatioihin ovat auttaneet näitä maita integroitumaan tiiviimmin EU:n sisämarkkinoihin ja vahvistaneet niiden taloudellista kehitystä (OECD, 2023).

Koheesiopolitiikan tavoitteisiin kuuluu myös alueellisen segregaaation ehkäiseminen. EU pyrkii rahoittamaan hankkeita, jotka luovat työpaikkoja, parantavat julkisia palveluja ja vahvistavat koulutusmahdollisuuksia erityisesti heikommin kehittyneillä alueilla (Williams & Varghese, 2018, s. 89–107). Tällaiset toimet voivat pitkällä aikavälillä vähentää alueiden välistä eriytymistä ja lisätä taloudellista sekä sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Koheesiopolitiikkaa pidetään usein onnistuneena politiikkavälineenä, vaikka sen vaikutuksista on esitetty myös kriittisiä näkemyksiä.

Toisaalta infrastruktuuri-investoinnit voivat parantaa alueiden saavutettavuutta, mutta ne eivät automaattisesti johda kestävään talouskasvuun ilman vahvaa paikallista yritystoimintaa ja osaamispohjaa. Lisäksi on esitetty, että varojen hyödyntäminen riippuu osittain jäsenvaltioiden hallinnollisesta kapasiteetista. Suurissa vastaavissa hankkeissa myös datan keräämiseen menee usein kauan aikaa ja on hyvin vaikeaa arvioida mitkä hallintomallit ovat yksinään olleet parhaita mahdollisia, koska mallit kuten monitasohallinta on rakentunut useamman mallin päälle muutoksen keskellä. Tällöin paremmin organisoituneet alueet saattavat pystyä hyödyntämään EU-rahoitusta tehokkaammin kuin heikoimmassa asemassa olevat alueet.

Tulevaisuutta tarkasteltaessa voidaan myös pohtia, muuttuuko koheesiopolitiikan painopiste ja mihin suuntaan. Digitalisaatio, vihreä siirtymä ja geopoliittiset muutokset voivat vaikuttaa siihen, millaiset alueelliset erot EU:ssa korostuvat (OECD, 2023). On mahdollista, että tulevaisuudessa koheesiopolitiikka keskittyy entistä enemmän teknologiseen kehitykseen, vihreään infrastruktuuriin ja osaamiseen, jotta Itä- ja Länsi-Euroopan välinen taloudellinen konvergenssi voisi jatkua myös uusissa taloudellisissa olosuhteissa.

Kriittisesti tarkasteltuna monitasohallinta ja koheesiopolitiikka käsitteinä eivät sulje pois toisiaan vaan ovat myös vahvasti kytköksissä. Monitasohallinta liittyy myös Euroopan unionin koheesiopolitiikkaan sillä se voi toimia etenkin keinona parantaa rajattujen resurssien kohdentamista heikoimmille alueille. EU:n alue- ja koheesiopolitiikan rahoitusinstrumentit, kuten rakennerahastot, toteutetaan usein yhteistyössä eri hallinnon tasojen välillä. Tämä mahdollistaa sen, että EU-tason rahoitus voidaan suunnata alueille, joilla eriarvoisuus ja segregatiokehitys ovat voimakkaimpia. Paikallisten toimijoiden osallistuminen suunnitteluun voi auttaa tunnistamaan ne alueet ja väestöryhmät, jotka tarvitsevat eniten tukea.

### 4.3 Monitasohallinnan haasteet

Monitasohallintaa voidaan pitää yhtenä mahdollistajana integraation parantamisessa, mutta se kohtaa myös useita haasteita. Segregaation ehkäisemisen haasteet liittyvät erityisesti päätöksenteon monimutkaisuuteen, vastuiden hajautumiseen sekä resurssien epätasaiseen jakautumiseen eri hallinnon tasojen välillä. Kun päätöksentekoon osallistuu useita toimijoita EU-tasolta kansalliseen, alueelliseen ja paikalliseen hallintoon, politiikkatoimien koordinointi voi muodostua haastavaksi (Konsala, 2012, s. 21–24). Eri tasoilla voi olla erilaisia poliittisia prioriteetteja ja aikatauluja, mikä voi hidastaa päätöksentekoa ja vaikeuttaa johdonmukaisten toimenpiteiden toteuttamista. Segregaation kaltaisen ilmiön kohdalla tämä on erityisen ongelmallista, sillä sen ehkäiseminen edellyttää usein nopeaa ja paikallisesti kohdennettua reagointia mitä byrokratia saattaa hidastaa. Byrokratian vuoksi vastuut voivat jakautua epätasaisesti ja epäselväksi ongelmien ratkaisemisessa. Tämä voi johtaa siihen, että segregaatiota koskevat toimenpiteet jäävät hajanaisiksi hankkeiksi ilman pitkän aikavälin strategista ohjausta.

Lisäksi resurssien ja hallinnollisen kapasiteetin epätasainen jakautuminen voi heikentää monitasohallinnan toimivuutta. EU:n koheesiopolitiikka pyrkiikin tukemaan heikommassa asemassa olevia alueita, mutta käytännössä rahoituksen hakeminen ja hallinnointi vaativat usein merkittäviä hallinnollisia resursseja ja asiantuntemusta. Tämän vuoksi paremmin organisoituneet alueet ja toimijat saattavat hyötyä järjestelmästä enemmän kuin ne alueet, joilla segregaation ongelmat ovat kaikkein suurimpia. Tässä mielessä monitasohallinta voi jopa tahattomasti vahvistaa olemassa olevia eroja, jos heikoimmilla toimijoilla ei ole riittäviä resursseja osallistua järjestelmään täysipainoisesti.

Kriittisestä näkökulmasta voidaan myös pohtia, soveltuuko monitasohallinta aina tehokkaasti segregaaation kaltaisen monimutkaisen ja paikallisesti ilmenevän ilmiön hallintaan. Segregaation taustalla vaikuttavat usein hyvin paikalliset tekijät, kuten asuntomarkkinoiden rakenne, koulutuksen eriytyminen ja työmarkkinoiden alueelliset erot. Tällöin laajalla hallinnollisella järjestelmällä voi olla vaikeuksia tunnistaa ja käsitellä näitä paikallisia erityispiirteitä riittävän tarkasti (European Committee of the Regions, 2024, s. 2). Onkin mahdollista, että monitasoinen hallintorakenne tuottaa enemmän strategisia linjauksia ja rahoitusohjelmia kuin konkreettisia ratkaisuja paikallisiin segregatioprosesseihin. Toisaalta tähän vaikuttaa vahvasti kuinka relevanttia tutkimusdataa alueilta on saatu, jotta hallinto tietää parhaiten mihin kohdentaa resursseja.

Uutena haasteena voidaan tarkastella myös digitalisaation ja tekoälyn kasvavaa roolia hallinnossa. Tekoälyä hyödynnetään yhä enemmän esimerkiksi alueellisen datan analysoinnissa, kaupunkisuunnittelussa ja resurssien kohdentamisessa. Tämä voi teoriassa parantaa päätöksenteon tietopohjaa, vaikka siihen liittyy myös merkittäviä riskejä. Tekoälymallit perustuvat usein historialliseen dataan, joka saattaa heijastaa jo olemassa olevia sosiaalisia ja alueellisia eroja. Esimerkkinä deepfake data omalta osaltaan voi sekoittaa EU:n tietojärjestelmiä. (Salo, 2024, s. 223). Tällöin algoritmit voivat tahattomasti vahvistaa olemassa olevaa segregatiota ja esimerkiksi ohjaamalla investointeja alueille, joilla taloudellinen kehitys on jo valmiiksi vahvempaa. Lisäksi kaikilla hallinnon tasoilla ei ole samanlaista teknologista osaamista tai pääsyä dataan, mikä voi lisätä eroja hallinnollisessa kapasiteetissa EU:n, kansallisten viranomaisten ja paikallisten toimijoiden välillä. Tämä voi edelleen vaikeuttaa monitasohallinnan toimintaa ja heikentää mahdollisuuksia hyödyntää uusia teknologioita segregaaation ehkäisemisessä tasapuolisesti.

#### 4.4 Koheesiopolitiikan haasteet alueellisen eriytymisen vähentämisessä

Koheesiopolitiikka pyrkii toimimaan keskeisenä välineenä, jonka avulla Euroopan unioni pyrkii vähentämään alueellisia kehityseroja ja vahvistamaan taloudellista, sosiaalista sekä alueellista koheesiota (European Commission, 2022, s. 9). Koheesiopolitiikan toteuttamiseen liittyy kuitenkin myös useita haasteita alueellisen eriytymisen vähentämisessä. Yksi keskeinen haaste liittyy siihen, että alueelliset erot Euroopassa ovat rakenteellisia ja historiallisesti muodostuneita, minkä vuoksi niiden kaventaminen on usein hidasta ja vaatii pitkäjänteisiä politiikkatoimia.

Alueellisen eriytymisen vähentämisessä korostetaan yhä enemmän alhaalta ylös - lähestymistapaa sekä ihmislähtöistä hallintaa. Segregaatioon liittyvissä hallintoreformeissa tarvitaan luotettavaa ja aitoa osallisuutta kansalaisten, paikallisten yhteisöjen ja muiden paikallisten toimijoiden suunnasta (Stenvall & Virtanen, 2021, kpl 1.2). Tällainen osallistuminen voi tuoda päätöksentekoon kokemuksellista tietoa arjen eriytymisestä sekä auttaa tunnistamaan sellaisia ongelmia, joita hallinnon ylemmiltä tasoilta ei välttämättä havaita. Ihmislähtöinen näkökulma korostaa sitä, että politiikkatoimien tulisi perustua paremmin alueiden asukkaiden tarpeisiin ja kokemuksiin. Samalla se voi vahvistaa luottamusta instituutioihin sekä lisätä paikallisten toimijoiden sitoutumista kehittämistoimiin, mikä on tärkeää segregaation kaltaisten pitkäaikaisten ilmiöiden hillitsemisessä.

Käytännössä tämän kaltaisen osallistumisen toteuttaminen voi kuitenkin olla haastavaa. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet eivät aina jakaudu tasaisesti. Esimerkiksi heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevien ryhmien ääni voi jäädä päätöksenteossa vähemmälle huomiolle. Lisäksi hallinnolliset rakenteet, resurssien rajallisuus sekä eri hallinnon tasojen erilaiset tavoitteet voivat vaikeuttaa aidosti osallistavien prosessien toteuttamista. Tämän vuoksi ihmislähtöisen ja osallistavan hallinnan toteuttaminen vaatii pitkäjänteistä kehittämistä, jotta kansalaisten kokemuksellinen tieto pystyttäisiin hyödyntämään tehokkaasti alueellisen segregaation ehkäisemisessä.

Lisäksi rahoituksen kohdentaminen ei aina johda toivottuihin vaikutuksiin, jos paikalliset hallinnolliset rakenteet, instituutiot tai kehitysedellytykset ovat heikot. Joissakin tapauksissa alueelliset investoinnit voivat jopa vahvistaa olemassa olevia kehityseroja, jos resurssit keskittyvät jo valmiiksi vahvempiin alueisiin (Rütternauer, 2025). Myös monitasoinen hallintojärjestelmä voi tuoda haasteita politiikan toimeenpanoon, sillä eri hallinnon tasojen tavoitteet ja prioriteetit eivät aina ole täysin yhteneviä. Tämän vuoksi koheesio politiikan vaikutus alueellisen segregaaation vähentämiseen riippuu osaltaan siitä, kuinka hyvin eri hallinnon tasojen yhteistyö toimii sekä siitä, kuinka tehokkaasti resurssit pystytään kohdentamaan alueille, joilla tarve on suurin. Usein haasteet liittyvät pirullisiin ongelmiin, jonka vuoksi ongelmien ratkaiseminen vie haasteen lisäksi kauan aikaa ja resursseja, jotka vaikeuttavat entisestään eriytymisen vähentämistä.

## 5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä tutkielmassa käsiteltiin, kuinka alueellinen segregatio näkyy Euroopassa ja mitä keinoja Euroopan Unionin monitasoisella hallinnolla on alueellisen eriytymisen ratkaisemiseksi. Rüttenauerin (2025) mukaan alueellinen segregatio näyttäytyy Euroopassa selkeästi maantieteellisesti eriytyneenä ilmiönä. Tutkimuksen perusteella segregatian taso on keskimäärin korkeampi Länsi- ja Pohjois-Euroopan jäsenmaissa, kun taas Itä- ja Etelä-Euroopan maissa taso on keskimäärin matalampi (Rüttenauer, 2025, s. 2). Tulokset viittaavat siihen, että alueellinen eriytyminen on usein voimakkaampaa taloudellisesti kehittyneissä ja kaupungistuneissa maissa. Samalla tutkimus osoittaa, että segregatian vaihtelu tapahtuu suurelta osin maiden sisällä eri kaupunkialueiden välillä, mikä korostaa paikallisen tason merkitystä segregatian ymmärtämisessä ja siihen kohdistuvien politiikkatoimien suunnittelussa.

Alueellisen segregatian piirteet osoittivat, että taustalla on useita poliittisia, sosiaalisia, taloudellisia tekijöitä. Rüttenauerin (2025) mukaan eriytymistä voi selittää osittain ihmisten taipumus asua lähellä samankaltaisia ryhmiä esimerkiksi kulttuuristen mieltymysten vuoksi. Lisäksi tutkielma käsitteli sosioekonomisia eroja, kuten tuloeroja, koulutustasoa sekä asuntomarkkinoiden rakenteita, jotka voivat ohjata eri väestöryhmiä asumaan eri alueille. Myös mahdollinen syrjintä asuntomarkkinoilla sekä kaupunkirakenteen erot, kuten keskustojen ja esikaupunkialueiden erilaiset asumis- ja infrastruktuuriolosuhteet, voivat vahvistaa alueellista eriytymistä. Segregatian seurauksena eri väestöryhmien välinen vuorovaikutus voi vähentyä, mikä heikentää sosiaalista koheesiota. Lisäksi eriytyminen voi vaikuttaa asukkaiden mahdollisuuksiin saada tasapuolisesti palveluja, kuten koulutusta, terveydenhuoltoa ja työpaikkoja. Laajemmassa mittakaavassa segregatio voi lisätä yhteiskunnallisia jännitteitä ja kuormittaa julkisia resursseja sekä alueellista kehittämistä Euroopan unionissa.

Alueellisen segregaaation piirteiden kartoittamisen jälkeen pyrin tutkielmassa tarkastelemaan tutkimuskysymyksiä siitä, miten monitasohallinta voi toimia keinona osallisuuden vahvistamisessa Euroopassa sekä miten koheesipolitiikka ja rakennerahastot voivat edistää alueellisen segregaaation vähentämistä Euroopan unionin alueella.

Tämän kirjallisuuskatsauksen perusteella voidaan todeta, että päälähteiden Euroopan komission, 2021, Stenvallin & Virtasen 2021 sekä Konsalan, 2012 virallislähteiden mukaan yhteenvetona edellä mainittuja tutkimuskysymyksiä ei voida käsitellä erillisinä käsitteinä, vaan ne kytkeytyvät yhteen samanaikaisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja poliittisiin rakenteisiin Euroopan unionissa.

Tutkimuskysymysten tarkastelu osoitti, että monitasohallinta on keskeinen mekanismi segregaaation ehkäisemisessä Euroopassa. EU-taso luo strategiset tavoitteet ja rahoitusinstrumentit, kuten koheesipolitiikan, kun taas kansallinen, alueellinen ja paikallinen hallinto vastaavat politiikkatoimien käytännön toteutuksesta. Toimiva hallinto pystyy takaamaan kansalaisten osallisuuden, joka osoittaa, että ihmislähtöiset hallintomallit voivat olla yksi keino saada kansalaisilta relevanttia dataa alueellisen segregaaation vähentämiseen osallisuuden kautta (Stenvall & Virtanen, 2021). Samalla tutkimukset toivat kuitenkin esiin merkittäviä haasteita. Päätöksenteko voi hidastua monien toimijoiden vuoksi, vastuut voivat hajautua epäselvästi eri hallinnon tasojen välillä ja resurssit jakautuvat epätasaisesti. Lisäksi paikallisten erityispiirteiden huomioiminen voi olla vaikeaa laajassa hallintorakenteessa, mikä saattaa heikentää politiikkatoimien vaikuttavuutta, jonka vuoksi keinojen tulee pystyä sopeutumaan muutoksiin tehokkaasti.

Kriittinen tarkastelu kuitenkin osoitti myös mahdollisia ratkaisuja näihin haasteisiin. Keskeisiä keinoja ovat hallinnon tasojen välisen koordinoinnin vahvistaminen, paikallisen tason tiedon parempi hyödyntäminen sekä resurssien kohdentaminen alueille, joissa eriytymisen riskit ovat suurimmat. Lisäksi digitalisaation ja datan analysoinnin hyödyntäminen voi tulevaisuudessa parantaa segregaaation tunnistamista ja politiikkatoimien kohdentamista, mikäli teknologian käyttöön liittyvät eettiset ja hallinnolliset riskit pystytään hallitsemaan. Kokonaisuutena voidaan todeta, että segregaaation vähentäminen Euroopassa edellyttää pitkäjänteistä ja koordinoitua yhteistyötä EU:n, jäsenvaltioiden sekä paikallisten toimijoiden välillä.

Tulevaisuudessa Euroopan unionin mahdollisuudet ehkäistä alueellista segregatiota riippuvat monista samanaikaisista muutoksista, kuten maailman geopoliittisesta tilanteesta, hallinnon rakenteiden kehityksestä sekä teknologian nopeasta edistymisestä. EU:n koheesio politiikan tavoitteena on pitkään ollut alueellisten erojen vähentäminen esimerkiksi investoimalla infrastruktuuriin, koulutukseen ja alueelliseen kehitykseen (European Commission, 2021). Tiivistettynä samalla kansainväliset kriisit, muuttoliike ja taloudelliset muutokset voivat kuitenkin lisätä alueellista eriytymistä ja haastaa unionin kykyä toteuttaa näitä tavoitteita resurssitehokkaasti.

Edellä käsitellyissä muuttuvissa olosuhteissa monitasohallinnan merkitys korostuu, sillä EU:n, jäsenvaltioiden sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden välinen yhteistyö vaikuttaa siihen, kuinka tehokkaasti segregatiota ehkäiseviä politiikkatoimia voidaan toteuttaa (Stenvall & Virtanen, 2021). Samalla hallinnon rakenteet voivat muuttua esimerkiksi kriisien tai geopoliittisten jännitteiden seurauksena, mikä voi vaikuttaa siihen, miten päätöksenteko ja resurssien jakaminen EU:ssa tapahtuvat.

Nykyaikaisimpina esimerkkeinä Ukrainan ja Lähi-Idän maiden kaltaiset geopoliittiset kriisit vaikuttavat vahvasti segregaaion kehityssuuntaan. Lisäksi teknologian kehitys ja digitalisaatio voivat tarjota uusia mahdollisuuksia alueellisen eriytymisen tunnistamiseen ja politiikkatoimien kohdentamiseen, mutta samalla on myös mahdollista, että teknologinen kehitys syventää alueellisia eroja, jos osaaminen ja infrastruktuuri keskittyvät vain tietyille alueille (Konsala, 2012).

Lopulta alueellisen segregaaion kehitys Euroopassa ei riipu ainoastaan yksittäisistä politiikkatoimista, vaan laajemmasta kyvystä sopeutua muun muassa taloudellisiin, geopoliittisiin ja teknologisiin muutoksiin. Tutkielman perusteella keskeiseksi kysymykseksi jääkin, kuinka hyvin Euroopan unionin monitasoinen hallintomalli pystyy tulevaisuudessa vastaamaan näihin samanaikaisiin kompleksisiin muutoksiin ja ehkäisemään alueellisen eriytymisen syvenemistä?

## Lähteet

Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191. Noudettu osoitteesta 3.2.2026. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>

Bernelius, V & Huilla, H. (2021). Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisut. S.17–18. Noudettu osoitteesta 3.2.2026. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/c6cd3988-e1e1-42ab-a689-3ba7ed49d85b/content>

European Commission. (2021). Cohesion in Europe towards 2050: Eighth report on economic, social, and territorial cohesion. Publications Office of the European Union. 2022. Noudettu osoitteesta 6.2.2026. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0034&qid=1644393023846&from=EN>

Euroopan unionin neuvosto. (2026, 23. helmikuuta). Neuvoston rooli EU:n päätöksenteossa. Noudettu osoitteesta 20.2.2026. <https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/decision-making/>

Euroopan komissio. (2022). Cohesion in Europe towards 2050: Eighth report on economic, social, and territorial cohesion. Euroopan unionin julkaisutoimisto. Noudettu osoitteesta 7.3.2026. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2022/eighth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2022/eighth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion)

- European Committee of the Regions. (2024). Background note on cohesion policy. Publications Office of the European Union. Noudettu osoitteesta 10.3.2026. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08f34bdc-140c-11efa251-01aa75ed71a1/language-en>
- General Secretariat of the Council. (2016). Guide to the ordinary legislative procedure (s. 5–15). European Union Publications. Noudettu osoitteesta 10.2.2026. <https://www.consilium.europa.eu/en/resources/publications/guide-ordinary-legislative-procedure/>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. European Integration Online Papers, 5 (11). Noudettu osoitteesta 14.2.2026. <https://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- Isola Anna-Maria & Kaartinen Heidi & Leemann Lars. Mitä osallisuus on? Osallisuuden viitekehystä rakentamassa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportteja 33. 2027. Noudettu osoitteesta 9.3.2026. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-917-0>
- Konsala Heikki (2012). Toimintaryhmän muuttuva rooli. Helsingin Yliopisto. Ruralia-Instituutti. Noudettu osoitteesta 10.2.2026. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/225817>
- OECD. (2023). OECD regional outlook 2023: Addressing regional inequalities in Europe. OECD julkaisut. Noudettu osoitteesta 10.3.2026. <https://www.oecd.org/regional/oecd-regional-outlook/>
- Raitio, J & Tuominen, T (2025). Euroopan Unionin Oikeus. Alma Insights. Helsinki. Noudettu osoitteesta 16.2.2026. <https://triton.fi/Record/tria.384371?sid=5256760348>

Rosengren, K., Rasinkangas, J., & Ruonavaara, H. (2025). Awareness of segregation in a welfare state: A Finnish local policy perspective. *Housing Studies*, 40(1), 253–274.

Noudettu osoitteesta 28.2.2026

<https://doi.org/10.1080/02673037.2023.2269114>

Rüttenauer, Tobias. 2025. Immigrant Residential Segregation in Europe: A Comparative Study of Spatial Segregation Patterns in Urban Areas across 30 Countries. Social Research Institute, University College London 2Nuffield College, University of Oxford.

Noudettu osoitteesta 19.2.2026.

<https://doi.org/10.48550/arXiv.2512.17037>

Salminen, Ari. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin (s. 22). Vaasan Yliopiston julkaisuja.

Noudettu osoitteesta 6.3.2026. [https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-](https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf)

[952-476-349-3.pdf](https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-349-3.pdf)

Salo, Immo. 2024. Luova tekoäly työn supervoimana (S.2023. Helsingin seudun kauppakamari / Helsingin Kamari Oy. Noudettu osoitteesta 11.3.2026.

[https://kauppakamaritieto-fi.proxy.uwasa.fi/ammattikirjasto/teos/luova-tekoaly-tyon-supervoimana-2024#kohta:Luova\(\(20\)teko\(\(e4\)ly\(\(20\)ty\(\(f6\)n\(\(20\)supervoimana](https://kauppakamaritieto-fi.proxy.uwasa.fi/ammattikirjasto/teos/luova-tekoaly-tyon-supervoimana-2024#kohta:Luova((20)teko((e4)ly((20)ty((f6)n((20)supervoimana)

Stenvall, Jari & Virtanen Petri. (2021). Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen: hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa. Noudettu

osoitteesta 13.2.2026. <https://www.ellibslibrary.com/tritonia/9789518854763>

Vilkama, Katja (2011). Yhteinen kaupunki, eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten asukkaiden alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia, nro 2.

Noudettu osoitteesta 6.2.2026.

<http://urn.fi/URN:NBN:fi:bib:me:W00595927200>

Vilkka, H. (2023). Kirjallisuuskatsaus metodina, opinnäytetyön osana ja tekstilajina. Art House. Noudettu osoitteesta 13.2.2026.  
<https://www.ellibslibrary.com/reader/9789518849448>

Williams, B., & Varghese, J. (2018). Examining the impact of EU cohesion policies aiming to reduce regional and social disparities with examples of policy impacts in Ireland. *Europa XXI*, 35, 89–107. Noudettu osoitteesta 10.2.2026.  
[https://rcin.org.pl/igipz/Content/72534/PDF/WA51\\_94751\\_r2018-t35\\_EuropaXXI-Williams.pdf](https://rcin.org.pl/igipz/Content/72534/PDF/WA51_94751_r2018-t35_EuropaXXI-Williams.pdf)