

# Metropolialueen esiselvitys

---

Selvityshenkilöiden alustavat ehdotukset kuntien kuumista varten

11.1.2013

Jarmo Asikainen

Rolf Paqvalin

Kirsi Mononen

Aija Tuimala

Juhani Turunen

Pekka Myllyniemi

## Sisällys

1 YHTEENVETO .....	3
2 METROPOLIALUEEN ESISELVITYKSEN LÄHTÖKOHTA JA TAVOITE .....	4
2.1 Hallitusohjelma ja esiselvityksen toimeksianto.....	4
2.2 Metropolialueen selvitykset.....	4
3. METROPOLIALUEEN ERITYISPIIRTEET JA MUUTOSPAINTEET .....	6
3.1 Maankäyttö ja kaavoitus.....	6
3.2 Työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen.....	8
3.3 Asuminen ja asuntomarkkinat .....	9
3.4. Muuttoliike ja metropolialue .....	10
3.5. Kansainvälinen kilpailukyky .....	11
3.6. Sosiaalinen eheys ja segregatio.....	12
4. METROPOLIALUEEN KUNTIEN PALVELUT, TALOUS JA HALLINTO.....	14
4.1 Kuntatalous ja tuottavuus .....	14
4.2 Kuntien palvelut .....	15
4.3 Ruotsinkieliset palvelut metropolialueella .....	16
4.4 ICT ja sähköiset palvelut.....	17
4.5 Demokratia ja osallistuminen .....	18
5 METROPOLIALUEEN MAHDOLLISET RAKENNEMUUTOKSET .....	19
5.2 Metropolialueen haasteisiin vastaaminen kuntarakenteilla .....	21
5.3 Esiselvityksessä huomioituiden eri mahdollisuudet kuntien selvitysalueiksi .....	23
5.3.1 Helsingin kaupunki .....	23
5.3.2 Espoon kaupunki.....	24
5.3.3 Vantaan kaupunki .....	25
5.3.4 Kauniaisten kaupunki .....	26
5.3.5 Sipoon kunta .....	27
5.3.6 Järvenpään kaupunki.....	28
5.3.7 Keravan kaupunki .....	28
5.3.8 Tuusulan kunta.....	29
5.3.9 Nurmijärven kunta .....	30
5.3.10 Kirkkonummen kunta .....	31
5.3.11 Mäntsälän kunta.....	31
5.3.12 Pornaisten kunta.....	32
5.3.13 Hyvinkään kaupunki .....	33
5.3.14 Vihdin kunta .....	33
5.4 Metropolialueen haasteisiin vastaaminen metropolihallinnolla .....	34
6. ALUSTAVAT EHDOTUKSET KUNTAJAKOSELVITYSALUEISTA JA METROPOLIHALLINNON VAIHTOEHDOSTA.....	38
6.1 Vaihtoehto A – Vähäiset kuntarakennemuutokset ja vahva metropolihallinto .....	39
6.1.1 Vaihtoehdon kuvaus .....	39
6.1.2 Vähäiset kuntarakennemuutokset .....	39

6.1.3 Vahva metropolihallinto .....	41
6.1.4 Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset .....	42
6.2 Vaihtoehto B - Merkittävät kuntarakennemuutokset ja metropolikuntayhtymä (Helsingin liitto) .....	45
6.2.1 Vaihtoehdon kuvaus .....	45
6.2.2 Merkittävät kuntarakennemuutokset .....	45
6.2.3 Metropolikuntayhtymä (Helsingin liitto) .....	49
6.2.4 Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset .....	51
6.3 Vaihtoehto C Suurkunnat ja metropoliseudun sopimusyhteistyö .....	52
6.3.1 Vaihtoehdon kuvaus .....	52
6.3.2 Suurkunnat .....	52
6.3.3 Metropoliseudun sopimusyhteistyö .....	54
6.3.4 Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset .....	55
LÄHDEKIRJALLISUUS .....	58
LIITE 1. Metropolialueen yhteistyön nykytila .....	62

## 1 YHTEENVETO

Metropolialueen esiselvityksen kuulemisraportissa selvityshenkilöt esittävät metropolialueen keskeiset muutospaineet sekä alustavat vaihtoehdot rakenteiden uudistamiseksi paineiden hallinnan vuoksi. Lähtökohtana on löytää toimivat kuntajaon selvitysalueet ja metropolihallinnon vaihtoehdot, joilla voidaan merkittävästi eheyttää seudun yhdyskuntarakennetta sekä vastata väestönkasvun ja työvoiman tuleviin tarpeisiin.

Metropolialueen kuntien yhteistyöllä ja yhteisorganisaatioilla on saavutettu hyviä tuloksia. Yhteisen päätöksenteko- ja toimeenpanorakenteen puuttuminen kuitenkin haittaa esimerkiksi hyvinvoinnin ja kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittämistä seudulla. Metropolialueen rakennemuutosehdotusten lyhyen aikavälin tarkastelu- ja perspektiivi on 20 vuotta, ulottuen vuosiin 2030 - 2035. Suurissa muutoksissa kuten hallintorakenteiden uudistamisessa tai maankäytön kehittämisessä tämä on lyhyt aika. Erityisesti paineita metropolialueelle aiheuttaa ennustettu 300 000 asukkaan väestön kasvu ja etenkin yli 65-vuotiaiden määrän kasvu 100 000 hengellä. Lisäksi kilpailukyvyyn kannalta välttämättömänä pidetään vieraskielisten osuuden kasvua noin 20 prosenttiin Helsingin seudun väestöstä. Näihin paineisiin vastaaminen edellyttää monenlaisia valmiuksia myös kuntien palveluilta.

Talouden kasvun ylläpitäminen tarkoittaa metropolialueella reilussa 20 vuodessa nykyiseen yli 700 000 työpaikkamäärään noin 200 000 työpaikan lisäystä. Työvoiman kasvaessa seudulla tarvitaan yhteisiä päätöksiä kohtuuhintaiseen asumiseen ja ympäristömyönteiseen liikkumiseen liittyen. Nykyisen kalliin vuokra- ja omistusasumistrendin jatkuminen johtaa keski- ja pienipalkkaisten työntekijöiden asumisen siirtymiseen yhä kauemmaksi työpaikoista, usein heikkojen joukkoliikkeyhteyksien alueille. Asumisen ja liikkumisen ongelmat voivat johtaa kansainvälisen kilpailukyvyyn heikkenemiseen siten, että uusia työpaikkoja ei synny tarvittavassa määrin ja merkittävimmät työpaikat siirtyvät Suomesta muille metropolialueille.

Koko Helsingin seudun ja pääkaupunkiseudun kuntien riippuvuus toisistaan on poikkeuksellisen vahva, mikä näkyy erityisesti hyvinvoinnin edellytyksissä, työssäkäynnissä ja asioinnissa. Sen sijaan vastuu ja panostaminen alueen pahoinvoinnin estämiseen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn edellytyksiin ei jakaudu tasapuolisesti. Metropolialueen kuntien kilpailu asukkaista johtaa kuntakohtaisesti hyvin erilaisiin tuloksiin: tarkasteltaessa tulo- ja lähtömuuttoa verotulojen näkökulmasta, menettää muihin kuntiin hyvätuloisia asukkaita seudulla erityisesti Helsinki, mutta enenevässä määrin myös Vantaa sekä jossain määrin Espoo ja Kerava. Nämä kunnat vastaavat toisaalta samanaikaisesti alueella segregaatian ehkäisystä ja siihen liittyvistä ongelmista. Näiden muutosten ja haasteiden hallitsemiseen nykyinen hajautettu päätöksenteko ja kuntakohtainen vastuu eivät riitä. Tulevaisuuden hyvinvoinnin turvaamiseksi tarvitaan yhteistä ja yhtenäistä päätöksenteko- ja toimeenpanorakennetta.

Tämän metropolialueen esiselvityksen kuulemisraportin ehdotukset perustuvat metropolialueen erityistarpeiden ja -piirteiden huomioimiseen. Kriteereinä on käytetty esiselvityksen toimeksiannon mukaisesti maankäyttöä ja kaavoitusta; työssäkäyntiä, asiointia ja liikkumista; asumista ja asuntomarkkinoita; muuttoliikettä; kansainvälistä kilpailukykyä sekä sosiaalista eheyttä ja segregaatian ehkäisemistä. Näiden kriteereiden perusteella esitetään kolmea vaihtoehtoa, joissa metropolihallintomalli ja kuntarakennevaihtoehdot ovat sidottu toisiinsa. Tavoitteena malleissa on luoda vahva päätöksentekorakenne kuntien päätösvallassa oleviin asioihin sekä mahdollistaa vahvat yhteistyöverkostot muiden toimijoiden kanssa.

Kuulemisraportin kriteereiden työstämisessä ja alustavien ehdotusten valmistelussa on hyödynnetty metropolialueen kuntien ja niiden yhteistyöorganisaatioiden, kuten ministeriöiden ja erilaisten sidosryhmien näkemyksiä. Kuntien poliittisen ja ammatillisen johdon tapaamisia on kuuden kuukauden aikana ollut kolmekymmentä ja muiden tahojen tapaamisia noin viisikymmentä. Kuulemisraportin alustavat ehdotukset ovat lähtökohta kunnissa käytäville keskusteluille. Selvityshenkilöt kuulevat valtuustojen ja hallitusten näkemyksiä metropolialueen hallintorakennemuutosten vaihtoehdoista ja niiden perusteluista. Kuulemisen perusteella selvityshenkilöt tekevät lopulliset ehdotukset ja suosituksen helmikuun loppuun mennessä.

Helsingissä 11.1.2013

Jarmo Asikainen, Rolf Paqvalin, Kirsi Mononen, Aija Tuimala, Juhani Turunen ja Pekka Myllyniemi

## 2 METROPOLIALUEEN ESISELVITYKSEN LÄHTÖKOHTA JA TAVOITE

### 2.1 Hallitusohjelma ja esiselvityksen toimeksianto

Esiselvitys perustuu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman linjauksiin kuntarakenteen uudistamisesta. Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne.

Hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakenneratkaisujen merkitys korostuu metropolialueella ja tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille selvitetään. Iltakoulussaan 5.6.2012 hallitus linjasi uudistuksen jatkovalmistelua metropolialueen osalta siten, että alueella tarvitaan sekä kuntarakenteen muutoksia että jonkin tyyppistä metropolihallintoa. Hallitus selvittää erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä, sekä kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja segregaaation ehkäisemiseksi. Työ käynnistetään esiselvityksellä, jossa kartoitetaan tulevat kuntajakoselvitysalueet ja erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen kuntien kanssa.

Valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö asettivat 3.7.2012 esiselvityksen valmistelua varten johtoryhmän. Johtoryhmän toimikaudeksi asetettiin 3.7.–31.12.2012 ja myöhemmin sitä jatkettiin 28.2.2013 saakka. Esiselvityksen etenemistä johtaa Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä (HALKE) ja sitä seuraa metropolipolitiikan neuvottelukunta.

Esiselvityksen tavoitteena on kartoittaa osana kuntauudistusta ja yhteistyössä alueen kuntien kanssa metropolialueen kuntajakoselvitysalueet sekä erilaiset vaihtoehdot metropolihallinnoksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi. Selvityshenkilöiden tulee ottaa huomioon hallitusohjelman linjaukset, hallituksen asettamat yleiset reunaehdot sekä linjaukset kuntauudistuksesta. Ehdotuksissa tulee ottaa erityisesti huomioon metropolialueen kokonaisuus ja ehdotusten tulee olla perusteltuja alueen kokonaisnäkökulmasta.

Selvitys koskee lähtökohtaisesti seudun vapaaehtoisen yhteistyön piiriin yleisemmin luettavia 14 kuntaa. Arvioitaessa vaihtoehtoja metropolihallinnoksi selvityshenkilöillä on myös mahdollisuus tehdä ehdotuksia, jotka koskevat 14 kunnan ohella muitakin kuntia. Luontevat laajennusalueet ovat Länsi-Uudenmaan seutukeskus Lohja ja Itä-Uudenmaan seutukeskus Porvoo. Vaihtoehtoisissa on huomioitava, että kuntarakenteiden kehittäminen ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa. Selvityshenkilöiden tehtävänä on myös varmistaa riittävä yhteistyö ja vuorovaikutus alueen kuntien kanssa. Uuden hallintorakenteen tavoitteena on varmistaa, että Helsingin metropolialue olisi tulevaisuudessa kilpailukykyinen sosiaalisesti, ympäristöllisesti ja taloudellisesti muihin Euroopan metropolialueisiin nähden.

### 2.2 Metropolialueen selvitykset

Helsingin seudulla on selvitetty ja tutkittu 2000-luvulla, ja myös tätä ennen, erilaisia metropolialueen järjestämistä vaihtoehtoja. Sisäasiainministeriön pyynnöstä tehdyssä OECD:n (2003) tutkimuksessa todettiin Helsingin seudun keskeinen merkitys koko Suomen taloudelliselle kasvulle ja sen roolin kilpailukyvyyn veturina nähtiin edelleen kasvavan. Keskeisimpinä tulevaisuuden uhkatekijöinä nostettiin esille pääkaupunkiseudun hajautuminen sekä huono- ja hyväosaisten keskittymisestä seuraavat sosiaaliset ongelmat. Helsingin seudun kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia on käsitelty useissa tutkimuksissa ja julkaisuissa tarkemmin. Esimerkiksi Tampereen yliopisto (2010) ja VATT (2011) ovat tutkineet Helsingin metropolin erilaisia hallintovaihtoehtoja.

Vuonna 2010 Helsingin ja Vantaan kaupunkien yhdistymisen etuja ja haittoja arvioivan selvityksen kanssa samanaikaisesti käynnistettiin Vantaan aloitteesta Helsingin seudun 14 kuntaa koskeva kaksipuolisen seutuhallinnon selvitys. Selvityksen tavoitteena oli selvittää kaksipuolisen seutuhallintomallin edut ja haitat ottaen huomioon hallinnon tehostuminen, paikallisdemokratian toimivuus sekä kuntalaisten palvelujen saatavuus ja tehokkuus. Vaikka selvityksessä esitettiin MAL-asioiden (maankäyttö, asuminen, liikenne) organisoimista seudulla yhteen yksikköön, yksikään työryhmä ei päätenyt esittämään kaksipuolisen seutuhallintomallin perustamista, vaan yleisesti ottaen kuntien yhteistyötä pidettiin parempana vaihtoehtona kuin uuden hallintotason perustamista.

Vuonna 2010 valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon metropolipolitiikasta (VNS 9/2010). Selonteossa linjataan, että metropolialueen taloudellinen menestys perustuu laaja-alaiseen kilpailukykyyn ja alueen osaamisen jatkuvaan ja pitkäjänteiseen uudistumiseen. Keskeisiä kehityksen tekijöitä ovat yritysten kansainvälinen kilpailukyky, talouden erikoistuminen, palvelutalouden vahvistuminen, osaamisen infrastruktuuri ja innovaatiokyky sekä elämisen laatu. Seudun pitkään jatkunutta yhdyskuntarakenteen hajautumista ei ole toistaiseksi kyetty pysäyttämään, vaikka se on välttämätöntä tulevaisuuden kannalta. Maahanmuuttajien kotoittaminen nähdään erityisen tärkeänä kuten myös metropolialueen yhteisvastaullisen asuntopolitiikan sekä segregoitumiskiarteessä olevien asuinalueiden pitkäjänteisen kehittämisohjelman laatiminen.

Selonteossa linjattiin myös, että metropolialueen kuntarakennetta kehitetään vastaamaan elinvoimaista, alueellisesti eheää ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivaa kuntarakennetta. Metropolialueen yhteistyön vahvistamiseksi arvioidaan ja määritellään metropolialueen tehtävät keskittyen yhdyskuntarakentamista, asumista, liikennettä sekä ympäristöä koskeviin kokonaisuuksiin. Yhteinen tahdonmuodostus varmistetaan luomalla osapuolia sitovat rakenteet. Menettely edellyttää lainsäädännön kehittämistä ja päätökset edellä mainittuja asioita koskien linjattiin tehtäväksi seuraavan hallituskauden alussa.

Tuoreimpia metropolialueen julkaisuja on Loikkasen, Laakson ja Susiluodon (2012) toimittama kirja metropolialueen talouden kehityksestä. Kirjan artikkeleiden mukaan maa- ja kaavoituspolitiikan rooli on keskeinen tasapainoisen maankäytön turvaamisessa. Asuntojen hintataso toimii jarruna kaupunkialueen kasvulle, ellei peräti pysäytä kaupunkeihin suuntautuvaa muuttoliikettä. Suomessa on jäänyt liki huomiotta maankäyttörakenteen ja tuottavuuden välinen yhteys. Tehottoman maankäyttörakenteen alhaisempi tuottavuus on kustannus, jonka kaavoituspolitiikka saa aikaan. Myös hyvinvointipalvelusektorin tuottavuus on yhteydessä maankäyttöön ja yhdyskuntarakenteisiin. Yksityisen elinkeinotoiminnan tapaan korkea asukastiheys ja toimiva liikennejärjestelmä voivat synnyttää innovaatioita ja parantaa tuottavuutta myös julkisella sektorilla.

### 3. METROPOLIALUEEN ERITYISPIIRTEET JA MUUTOSPAINEEET

Esiselvityksen toimeksiannon perusteella selvityksessä tarkastellaan metropolialueen erityispiirteitä, kehitysnäkymiä ja hallinnon muutospainetta. Metropolialue poikkeaa Suomen muiden suurten kaupunkiseutujen rakenteesta. Muilla kaupunkiseudulla keskuskunnan ja kehyskuntien kokoero on huomattavan suuri ja yhtenäinen työssäkäynti- ja asiointialue suhteellisen suppea verrattuna metropolialueeseen. Metropolialueella työssäkäynnin ja asioinnin, eli ihmisten elämisen piiri, ulottuu vähintään 14 kunnan alueelle. Tämän alueen vastuullinen kehittäminen edellyttää nykyistä suurempia kuntia että jonkinlaista metropolihallintoa.

Esiselvityksen toimeksiannossa on määritelty, että Helsingin metropolialueen tulee olla Euroopan metropolialueiden kanssa kilpailukykyinen sekä sosiaalisesti, ympäristöllisesti ja taloudellisesti kestävä ja tehokas. Metropolialueen hallintorakennemuutoksen tarkastelussa on tämän tulevaisuuskuvan suuntaisesti otettu tarkasteluun alueen kehityksen kannalta olennaiset tekijät ja osa-alueet. Näitä nimitetään metropolialueen erityispiirteiksi, metropolikriteereiksi.

Kriteereinä on käytetty toimeksiantoa soveltaen maankäyttöä ja kaavoitusta; työssäkäyntiä, asiointia ja liikumista; asumista ja asuntomarkkinoita; muuttoliikettä; kansainvälistä kilpailukykyä sekä sosiaalista eheyttä ja segregaaation ehkäisemistä. Selvityshenkilöiden ehdotukset vaihtoehtoisista kuntajakoselvitysalueista ja metropolihallintomalleista perustuvat näihin kriteereihin. Eri vaihtoehtojen vaikutusarvioinneissa otetaan metropolikriteereiden lisäksi tarkasteluun palvelut, kuntatalous ja demokratia. Tavoitteena on vahva päätöksentekorakenne asioissa, joissa kunnilla on valta ja vastuu. Kaikissa asioissa paikallinen julkinen hallinto ei ole päätoimija, vaan lisäksi tarvitaan yhteistyötä ja verkostoja yritysten ja kolmannen sektorin sekä valtion kanssa.

#### 3.1 Maankäyttö ja kaavoitus

Helsingin seudulla on metropolialueeksi hajaantunut yhdyskuntarakenne. Seudun kasvu ja asumisen hintakehitys ovat johtaneet yhä useamman asukkaan muuttamiseen yhä kauemmaksi seudun keskustasta riittävän tasoisien asumistason vuoksi. Työ-, asiointi- ja harrastematkat ovat pidentyneet ja yksityisautoilu on lisääntynyt. Seurauksena on ollut sisääntuloväylien ruuhkautuminen ja hiilidioksidipäästöjen kasvu. Tähän mennessä seudulla ei ole löydetty tehokkaita keinoja, joilla kehitystä voitaisiin kääntää oikeaan suuntaan. Kuntarajat estävät tehokkaan yhdyskuntarakenteen toteutumista. Esimerkiksi Haarajoen aseman seutua ei ole hyödynnetty tiiviinä työpaikka- ja asumisalueena, koska se on usean kunnan raja-alueita. Kyseisen alueen sijaan on hyödynnetty taloudellisesti ja ympäristövaikutuksiltaan epäedullisempia alueita.

Kaupunkirakenteen eheyttäminen on pidemmällä aikavälillä ratkaisevan tärkeää. Hajautunut yhdyskuntarakenne, jossa ei ole selkeitä ja vahvoja alakeskuksia, aiheuttaa vaikeuksia kaavoituksen, rakentamisen ja julkisen liikenteen yhteensovittamiseen. Tästä esimerkkeinä voidaan mainita Espoon kaupunkiradan ja länsimetron rakentaminen, jotka ovat viivästyneet vuosikymmeniä, vaikka niiden vaikutukset koko alueen kehitykset ovat kiistatta positiiviset.

Pääkaupunkiseudun kaupungit ovat laatineet vuoteen 2030 ulottuvan yhteisen ilmastostrategian. Siinä on määritetty toimintalinjat ja keinot eniten päästöjä aiheuttaville toimialoille, joita ovat maankäyttö, liikenne, rakennukset, sähkönkulutus, hankinnat sekä energian tuotanto ja jakelu. Ilmastostrategiassa keskitytään keinoihin, jotka ovat kaupunkien päätösvallassa tai ohjaustoimin toteutettavissa. Niistä tärkeimpiä ovat kaupunkien toimet energiankulutuksen vähentämiseksi, hiilidioksidipäästöjen vertailu sekä kriteerit hankinnoissa ja energian käytön tehostaminen. Metropolialueella päästöjen vähentämisen kannalta olisi kuitenkin merkittävintä joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn edistäminen sekä olemassa olevien raideliikenteen asemien ympäristön maankäytön tiivistäminen.

Kunnat päättävät yleis- ja asemakaavalla alueensa maankäytöstä. Asunto-ohjelmalla sekä infrastruktuurin investointiohjelmalla kunta määrittää asuntojen ja työpaikkojen rakentamisen ja sijoittumisen alueellaan. Kunnan kaavataloudelle on keskeistä, että investointien vastapainoksi uudet asukkaat ja työpaikat tuovat verotuloja, joilla voidaan kattaa uusien asukkaiden aiheuttamat kustannukset. Lisäksi kunnan talouden kannalta merkittäviä ovat ne tulot, joita kunnat saavat tonttien myynnistä tai vuokrauksesta sekä kaavoitussojimuksista. Lainsäädäntö tukee kuntien maanhankintaa verohelpotuksella, etuosto-oikeudella ja lunastusmah-

dollisuudella. Raakamaan hankinta perustuu lähes aina vapaaehtoiisiin kauppoihin. Lunastuksen käytölle on usein poliittisia rajoitteita. Lunastushakemuksia toimitetaan ympäristöministeriölle vuosittain vain muutamia, vuonna 2012 yhteensä yhdeksän. Asemakaava-alueiden ulkopuolella, lähinnä taajamien läheisyydessä kunnat voivat ohjata rakentamista suunnittelutarveratkaisulla. Näiden osuus kunnittain vaihtelee erittäin paljon ja on riippuvainen kunnan kaavoitus- ja maapolitiikan tavoitteista

Metropolialueella yhteisen maankäytön kehittämisen kannalta keskeisiä asiakirjoja ovat kuntien ja valtion välillä tehty maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL-aiesopimus 2012–2015 sekä osin sitä varten valmisteltu Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ-2011 ja MAL 2020 -toteuttamisohjelma. Nämä määrittelevät myös käytännössä Uudenmaan maakuntakaavan puitteet metropolialueella.

Helsingin seudun vapaaehtoisessa yhteistyössä on laadittu MAL-2050 kehityskuva ja MAL-2020 toteutusohjelma. Ne on valmistellut Helsingin seudun yhteistyökokouksen HSYK:n nimeämä MAL -neuvottelukunta. Käytännössä työn valmistelusta ovat vastanneet kuntien yleiskaavoittajat ja maankäytön suunnittelijat sekä HSL:n ja KUUMA:n asiantuntijat. Työn koordinoinnista on vastannut Helsingin kaupunki. MAL-neuvottelukunnan valmistelun jälkeen toteutusohjelma on viety tiedoksi yhteistyökokoukselle ja huomioitavaksi seudullisessa MAL-yhteistyössä.

MAL-2050 kehityskuvassa strategisena linjauksena on muodostaa seudusta monikulttuurinen metropolialue, joka menestyy kilpailussa Euroopan muiden metropolien kanssa. Maankäytöllä vähennetään liikkumisen tarvetta ja lisätään energiatehokkuutta. Haja-asutusta ohjataan taajamiin ja raide- ja muuta joukkoliikennettä suositetaan. Kehityskuvan linjausten mukaisesti toteuttamissuunnitelmassa Helsingin seudulle on määritetty 15 kehittämisvyöhykettä/kasvukäytävää. Ne perustuvat suurelta osin nykyisiin tai suunniteltuihin ratoihin sekä kuntien suunnitelmiin ja kaavoihin. Näiden kehittämisvyöhykkeiden sekä yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ja täydentämisen rakentamisen keinoin kuntien arvioidaan saavuttavan toteuttamissuunnitelman haastavat asuntotuotannon tavoitteet.

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (HLJ-2011) yhtenä strategian kehittämistasona on kestävän kehityksen mukainen yhdyskuntarakenteen ja maankäyttö. Liikennejärjestelmän tulee edistää seudun kehitystä ja kilpailukykyä. Lisäksi joukkoliikenteen palvelutasoa nostamalla pyritään pitämään joukkoliikenteen osuus nykyisellään, kun liikenteen määrän arvioidaan nousevan 30 prosentilla vuoteen 2035 mennessä. Helsingin seudun liikennejärjestelmän keskeisinä tulevaisuuden uhkina ovat ruuhkautuminen ja kasvihuonekaasupäästöt. Liikenteen väylä- ja muilla infrastruktuuri-investoinneilla tuetaan MAL-2020 toteutusohjelmassa olevien kehittämisvyöhykkeiden toteuttamista. Vaikka HLJ:n laatiminen on tapahtunut HSL:ssä, niin valmistelu on tehty yhteistyössä MAL-neuvottelukunnan, seudun kuntien ja KUUMA:n kanssa. Työtä on ohjannut seudun kuntien edustajien muodostama HLJ-toimikunta. Suunnitelma on hyväksytty HSL:n ja KUUMA:n hallituksissa.

Metropolialueen kunnat, valtio sekä HSL sopivat maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksella 2012–2015 mm. seudun asuntotuotannosta, liikenneväyläinvestoinneista sekä muista toimenpiteistä, joilla pyritään vahvistamaan Helsingin seudun toimivuutta ja kilpailukykyä. Aiesopimuksen mukaan seudulle rakennettaisiin vuosittain keskimäärin 12 000–13 000 asuntoa, joista 2500 olisi ARA-vuokra-asuntoa. Asuntotuotantotavoitteet on sopimuksessa määritetty kunnittain. Liikenneinvestoinnit ovat puolestaan Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman HLJ 2011:n mukaisia.

Uudenmaan nyt käsittelyssä olevassa maakuntakaavassa on otettu hyvin huomioon MAL-2020 toteuttamissuunnitelma. Maakuntakaavasta päätetään Uudenmaan liitossa, jonka päätöksentekijät ovat kuntien edustajia. Maakuntakaavassakin tavoitteeksi on asetettu alue- ja yhdyskuntarakenteen eheyttäminen sekä metropolialueen kilpailukyky. Metropolialueen elinkeinoelämän yleisten edellytysten parantamiseksi varaudutaan länteen suuntautuvan Espoo-Lohja-Salo-Turku -radan ja itään suuntautuvan Helsingin lentokenttä-Kerava-Porvoo-Pietari -radan rakentamiseen. Metropolialueen kasvukäytävät ja kehittämisvyöhykkeet ovat MAL-2020 toteuttamissuunnitelman mukaiset.

Metropolialueen maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelujärjestelmä on kehittynyt seudun vapaaehtoisessa yhteistyössä sinänsä toimivaksi ja loogiseksi järjestelmäksi. Kun vapaaehtoisessa yhteistyössä HSYK:ssa vaaditaan kaikkien kuntien yksimielisyyttä, päätöksenteko perustuu siihen, että jokaisen kunnan

omat tavoitteet ja suunnitelmat toteutuvat. Myös maakuntakaava toteuttaa lähinnä yksittäisten kuntien yleiskaavoja ja tahtoa. MAL-aiesopimus sisältää tavoitteen laatia metropolialueelle yhteinen maankäytön suunnitelma, mutta sen oikeudellinen asema jää epäselväksi. Sopimus onkin kuntien ja valtion välinen kompromissi, jossa ei ole koko metropolialueen tai maakunnan tasoista kokonaistarkastelua. Kunnat tarkastelevat tilannetta omasta kapeasta, usein lyhyen aikavälin näkökulmasta eikä valtion puolella ei ole välineitä kuntien ohjaamiseen.

Huolimatta hyvistä aikomuksista ei metropolialueelle ole laadittu sen koko kehittymisten kannalta riittävän rohkeita ja kunnianhimoisia suunnitelmia. Vaikka valtakunnan kehitys riippuu sen veturina toimivan metropoliseudun elinkeinoelämän muuta maata oleellisesti suuremmasta taloudellisesta kasvusta, niin tälle eikä sen edellyttämille toimenpiteille ole asetettu linjauksia ja tavoitteita, jotka näkyisivät myös MAL:n suunnitelmissa. Lisäksi segregaatioon, työvoimaan, asumiseen ja maahanmuuttoon liittyville ongelmille ei näytä löytyvän ratkaisuja ennen kuin ne aikanaan kriisiytyvät esteeksi koko seudun kehitykselle.

Kun MAL-aiesopimus ei ole oikeusvaikutteinen eikä sitova, kunnilla on mm. yleiskaavoituksessa päätösvalta omalla alueellaan ja jokainen kuntavaltuusto voi valita sille parhaiten sopivat vaihtoehdot ja ajoituksen. Tällöin myös aiesopimuksen toteutuminen on kuntien valtuuston käsissä. Vuosien 2008–2011 tontti- ja asuntotuotannon aiesopimus ei toteutunut kokonaisasuntotuotannon osalta suhdannesyistä, mutta huolestuttavinta oli, että suhdannepoliittisesti viisaat ARA-vuokra-asuntohankkeetkin jäivät sopimuksen tavoitteista.

Ilman merkittäviä muutoksia kaavoitusjärjestelmään jatkuu kehysalueen yhdyskuntarakenteen hajautumisen voimistuminen, ydinalueen pääkeskuksen ruuhkautuminen, asumiskustannusten jatkuva nousu sekä liikenteestä johtuva hiilidioksidipäästöjen lisääntyminen. Samalla vaarantuu seudun kilpailukyky monikulttuurisena pohjoismaisena metropolina.

### 3.2 Työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen

Helsingin metropolialue on maamme ylivoimaisesti suurin työssäkäyntialue: vuoden 2009 lopussa alueen 14 kunnassa oli työpaikkoja kaikkiaan lähes 700 000, mikä on noin 30 prosenttia koko maan noin 2,3 miljonnasta työpaikasta. Työssäkäynti- ja asiointiliikenne on suurimmaksi osaksi metropolialueen sisäistä, mutta sitä suuntautuu kasvavassa määrin jonkin verran myös alueen ulkopuolelta. Noin joka kymmenes pendelöi alueen ulkopuolelta, eniten seudun viereisistä kunnista (Porvoo, Lohja ja Riihimäki) sekä myös muista Suomen suurkaupungeista (Tampere, Turku).

Helsingin työssäkäyntialueeseen kuuluvat tilastokeskuksen määritelmän (vähintään 10 prosentin pendelöinti) mukaan lähes kaikki Uudenmaan kunnat. Helsinkiin pendelöi vähintään 20 prosenttia työllisistä Espoosta, Järvenpäästä, Kauniaisista, Keravalta, Kirkkonummelta, Nurmijärveltä, Pornaisista, Sipoosta, Siuntioista, Tuusulasta, Vantaalta ja Vihdistä. Yli 40 prosenttia Vantaan työllisistä pendelöi Helsinkiin. Myös Espoon ja Kauniaisten työllisten pendelöinti Helsinkiin lähentelee samaa osuutta. Helsinkiin suuntautuvasta työssäkäynnistä tulee yli 30 prosenttia Vantaalta, Espoosta, Kauniaisista, Keravalta ja Sipoosta. Lisäksi Vantaalle ja Espooseen suuntautuu muista seudun kunnista merkittävää pendelöintiä. Nämä luvut kertovat siitä, että metropolialue on toiminnallisesti yhtenäinen alue, jossa asuin- ja työpaikka eivät yleensä sijaitse samassa kunnassa. Alueelle on tyypillistä henkilöautosaavutettavuuden ylivoimaisuus joukkoliikenne- ja pyöräilysaavutettavuuteen verrattuna.

Työpaikkaomavaraisuudeltaan vahvimpia metropolialueen kunnista ovat Helsinki, Vantaa ja Espoo. Kaikki muut alueen kunnat ovat työpaikkaomavaraisuudeltaan 60 prosentin tuntumassa tai alle. Työpaikat ovat voimakkaasti keskittyneet Helsingin kantakaupunkiin, liikenteen pääväylien solmukohtiin ja raideliikenteen asemanseutujen työpaikka-alueisiin. Vaikka Helsingin seudun työpaikkamäärät ovat siirtyneet kaupunkirakenteessa kantakaupungista ulospäin ja uusia työpaikkakeskittymiä ja -vyöhykkeitä on syntynyt, työpaikkojen taipumus keskittyä ei ole muuttunut. Seudun työpaikka-alueiden rakenne on hiljalleen muuttumassa yksikeskuksisesta monikeskuksiseksi.

Arjessa tehtävistä matkoista vajaa puolet liittyy asiointiin, työmatkojen osuus on yli kolmannes ja noin joka seitsemäs matka liittyy vapaa-ajan palveluihin. Pääkaupunkiseudulla asiointimatkoista kaksi kolmannesta tehdään henkilöautolla ja reilu neljännes joukkoliikenteellä. Työmatkojen suhteen jakautuma on lähes sama.

Saavutettavuus henkilöautolla on hyvä. Joukkoliikenneverkko on hyvin Helsingin keskustasuuntainen ja tässä suunnassa matkustajamäärät ovat korkeat. Sen sijaan joukkoliikenteen matkustajamäärät poikittaisliikenteessä ovat vähäiset, mutta niiden ennustetaan kasvavan tulevaisuudessa kaikkein voimakkaimmin.

Helsingin seudun työmarkkinoiden kannalta pendelöinti on erittäin keskeinen työmarkkinoiden sopeutumisen mekanismi. Helsingin seutu ja sitä ympäröivä alue on yhtä suurta työmarkkina-alueita, jolle on luonteenomaista, että työpaikat sijaitsevat yhä useammin keskusalueella ja työntekijät asuvat yhä enenevässä määrässä ympäryseudulla. Tämä on johtanut liikenneväylien ruuhkautumiseen määrättyinä vuorokauden aikoina, fyysisesti ja ajallisesti pidempiin työ- ja asiointimatkoihin, liikenteen päästöjen lisääntymiseen sekä elämänlaadun heikkenemiseen. Arvioitaessa vuoteen 2030 asti tapahtuvaa yhdyskuntarakenteen kehitystä voidaan todeta, että jos nykyinen kehitys jatkuu ilman merkittäviä muutoksia ohjausjärjestelmään ja poikittaisliikenteen joukkoliikenneinvestointeihin, lopputuloksena on kehysalueen yhdyskuntarakenteen hajautumisen voimistuminen, ydinalueen pääkeskuksen ruuhkautuminen, elinkustannusten jatkuva nousu ja kilpailukyvyyn lasku sekä liikenteestä johtuva hiilidioksidipäästöjen lisääntyminen (Ristimäki, SYKE 2012). Tähän ei voida hakea parannusta pelkästään liikenneväylien kapasiteettia lisäämällä, vaan ratkaisua on etsittävä kaavoituksen tehostamisesta, paremmasta ohjauksesta ja koordinoinnista, yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä erityisesti joukkoliikenneväylien varrelle, yhteisestä liikennesuunnittelusta ja joukkoliikenteen tuotannosta sekä yhteisestä elinkeinosuunnittelusta ja työpaikkojen sijoittelusta. Suurten keskusten täydennykseksi on panostettava nykyistä voimakkaammin monikeskuksisen metropolialueen kehittämiseen, jossa liikenteen solmukohdissa sijaitsevat aluekeskukset muodostavat nykyistä omavaraisemman työpaikkojen, asumisen ja palvelujen verkoston.

### 3.3 Asuminen ja asuntomarkkinat

Yksi Helsingin seudun keskeisimmistä ongelmista on asuntomarkkinoiden toimimattomuus ja kohtuuhintaisien asuntojen riittämättömyys. Kaupunkiseudulla asuu paljon yksineläjiä, pienituloisia ja opiskelijoita. Oman ryhmänsä muodostavat maahanmuuttajat, joiden määrän arvioidaan lähivuosina voimakkaasti kasvavan. Asuntomarkkinoiden toimimattomuus pitää asuntojen hinnat ja vuokrat korkeina ja niiden kasvu on lisäksi yleistä palkkakehitystä nopeampaa. Kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja on jo vuosien ajan rakennettu liian vähän; kaupunkien asuntojonoissa ja ilman asuntoa on tuhansia ihmisiä. Nykyisen vuokra-asuntotuotannon määrä ei ole riittävä.

Asuntojen hintataso ja riittämätön vuokra-asuntotuotanto ovat seudun kasvun ja kilpailukyvyyn este. Pääkaupunkiseudun asuntojen hinnat ja vuokrat ovat 2000-luvun puolivälistä lähtien nousseet voimakkaasti. Helsingin seudun asuntomarkkinakehitys on muodostanut pullonkaulan seudun työmarkkinoiden toimivuudelle ja talouskasvulle. Asuntomarkkinoiden toimimattomuus muodostaa uhan seudun asukkaiden hyvinvoinnille asumiskustannusten noustessa ja asumisvalintojen mahdollisuuksien kaventuessa. Vaikutukset tuntuvat erityisesti pieni- ja keskituloisissa kotitalouksissa. Asuntojen nopea hintakehitys suhteessa tuloihin on korostunut erityisesti pääkaupunkiseudulla, ja vaikka reaaliset palkkatulot ovat Helsingin seudulla kasvaneet nopeammin kuin koko Suomessa, on myös asuntojen hintakehitys ollut muuta maata nopeampaa. Tästä seuraa Helsingin työssäkäyntialueen laajentuminen ja pendelöintimatkojen piteneminen kauas palveluista ja toimivista joukkoliikenneyhteyksistä. Helsingin seudun pysähtynyt asumisväljyyshäily kehitys viestii asuntotarjonnan vähäisyydestä. Muualla Suomessa asumisväljyys on kasvanut tasaisesti 2000-luvulla, tosin hitaammin kuin aikaisempina vuosikymmeninä.

MAL-aiesopimuksessa 2012–2015 tuotantotavoitteeksi on asetettu 12 000–13 000 asunnon rakentaminen vuosittain. ARA -vuokra-asuntotuotannon osuudeksi on määritetty vähintään 20 prosenttia kokonaistavoitteesta (2 500 asuntoa/vuosi). Tämä tavoite on asuntomarkkinoiden toimivuuden kannalta liian alhainen. Sopimuksen mukaan ARA -vuokra-asuntojen tulee ensisijaisesti olla normaaleja vuokra-asuntoja. Vastaava aiesopimus tehtiin myös vuosille 2008–2011, mutta sen kuntakohtaisista tuotantotavoitteista jäätin tuolloin reippaasti suurimpia kaupunkeja (Helsinki, Espoo, Vantaa) lukuun ottamatta.

Kuntien tehtävänä on luoda edellytykset riittäväälle asuntotuotannolle. Tämä tarkoittaa tehokasta maapolitiikkaa, ennakoivaa maanhankintaa, tonttien riittävää kaavoitusta ja niiden luovutusta siten, että markkinoiden toimivuudelle ei muodostu esteitä. Kaupunkien vastuulla on myös varmistaa, että tarjolla on vuokra-asuntoja kysyntää vastaavasti. Nykyisellään kunnat toteuttavat maa- ja tonttipolitiikkaa omien linjaustensa mukaisesti.

Liikennejärjestelmää suunnitellaan yhteistyössä, mutta rahoitus on riippuvainen valtion määrärahapäätöksistä. Teknisen infrastruktuurin suunnittelu ja toteutus tapahtuu erillisissä organisaatioissa. Huolimatta asuntomarkkinoiden toimivuuden tärkeydestä mikään taho seudulla ei kanna vastuuta riittävästä asuntotuotannosta koko seudun näkökulmasta.

Toimivien asuntomarkkinoiden ratkaisemiseksi maapolitiikkaa tulee tehostaa ja yhdenmukaistaa Helsingin seudulla. Tontteja pitää kaavoittaa asuntotuotantoon riittävästi niin, että kaavoitus vastaa reaalisesti asuntotuotannon tavoitteita pitkällä tähtäimellä. Rääätälöidyn valtion tuen lisäksi pitää asuntomarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi kehittää myös muita rahoituksen muotoja.

Seudulle muuttaa arviolta 150 000 vieraskielistä, joista suurimman osan muodostavat töihin muuttavat työntekijät perheineen. Tämä saattaa edellyttää erityisiä tukitoimia, jotka mahdollistavat vuokra-asuntoa monipuolisemmat asumisen vaihtoehdot. Kysymykseen voivat tulla esimerkiksi lainojen takaukset ja korkotuet. Lisäksi osaomistusasuntojen määrää tulisi lisätä.

Helsingin seudun sosiaalinen asuntotuotanto tulisi järjestää yhden hallinnon alle, missä huolehditaan asuntokannan rahoituksesta, tonttimaan hankinnasta, rakennuttajatehtävistä, asukasvalinnoista ja valtion tuen myöntämisestä sekä kohteille että asukkaille. Kuntien tulee omalta osaltaan huolehtia siitä, että asuntomarkkinat toimivat sekä luoda aktiivisesti mahdollisuuksia uusille toimijoille.

### 3.4. Muuttoliike ja metropolialue

Vielä kymmenen vuotta sitten maan sisäinen muuttovoitto oli Helsingin seudulle vuosittain noin 10 000 asukasta, mutta viime vuosina se on pudonnut 2 500 muuttajaan. Helsingin seudun ennusteissa vuoden 2020 jälkeen maan sisäinen nettomuutto muuttuu negatiiviseksi ja muuttovoitto jää maahanmuuttajien varaan. Muuttoliikkeen ennustaminen on kuitenkin erittäin vaikeaa, koska se riippuu myös lähtömaiden ja vaihtoehtoisten muuttokohdealueiden tilanteista erityisesti EU-alueella eikä vain Helsingin seudun työvoimatarpeesta.

Viime vuosikymmenenä nettomaahanmuutto oli keskimäärin 5 800. Sen arvioidaan kasvavan oleellisesti seuraavina vuosina ja lisäävän myös vastaavasti syntyvyyteen perustuvaa luonnollista kasvua. Vuoteen 2030 mennessä vieraskielisten asukkaiden määrän ennustetaan nousevan Helsingin seudulla nykyisestä 130 000:sta noin 300 000:een eli noin 20 prosenttiin väestöstä. Tällä hetkellä Helsingin seudun asukkaista noin 10 prosenttia on vieraskielisiä. Helsingissä, Vantaalla ja Espoossa heidän osuutensa on yli 10 prosenttia. Keravalla, Kauniaisissa ja Kirkkonummella vieraskielisten osuus on noin 5 prosenttia. Muissa kunnissa vieraskielisten osuus on tätäkin pienempi.

Kunta vaikuttaa muuttoliikkeen rakenteeseen kaavoituksella ja asunto-ohjelmalla. Kunta voi halutessaan keskittyä korkean profiilin asumispalvelujen tuottamiseen tulomuuttajille eli käytännössä harjoittaa keski- ja hyvätuloisia alueelle houkuttelevaa ja pienituloisia syrjivää kaavoituspolitiikkaa. Kunta harjoittaa valikointia kaavoittamalla tontteja pelkästään suurten pientaloasuntojen rakentamista varten, minkä kautta tapahtuu asukkaiden alueellista eriytymistä. Kunta saattaa esimerkiksi olla haluton rakentamaan vuokra-asuntoja tai vuokra-asunnon ehdoksi voidaan asettaa erilaisia kriteereitä, kuten vakituinen työpaikka. Kunta saattaa halutessaan kaavoittaa omistusasumiseen liittyviä korkeatasoisia asuinalueita parhaille paikoille, mikä taas takaa tulevien muuttajien olevan hyviä veronmaksajia.

Kunnalle on tärkeää, että kunnassa toimivat yritykset ja kunta saavat riittävästi hyvää työvoimaa ja kuntaan tulee kasvava määrä mm. kansainvälistä elinkeinotoimintaa. Tämä luo pohjan kunnan verotulojen kasvuille. Esimerkiksi vieraskielisten tulot ovat keskimäärin 60 prosenttia suomalaisten tuloista ja työssä olevien maahanmuuttajien tulot ovat vain 75 prosenttia suomalaisten tuloista. Tämä tarkoittaa kunnalle pienempiä verotuloja ja suurempia toimeentuloturvan menoja. Kun maahanmuuttajista aiheutuva palvelu- ja vuokra-asuntotarpeen pelätään olevan suomalaisia suurempi, niin kunnat eivät juuri kilpaile saadakseen maahanmuuttajia asukkaikseen.

Metropolialueen muuttoliikkeen perusmekanismi on ollut samankaltainen 1980-luvun vaihteesta alkaen: koulutus- tai työuran alkuvaiheessa olevat pienituloiset, keskiasteen tutkinnon suorittaneet, yhden henkilön

kotitaloudet ja maahanmuuttajat muuttavat Helsinkiin, mutta hakeutuvat koulutettuna, työllistyttyään ja perheen laajentuessa muualle metropolialueelle. Helsinki säilyy edelleen pendelöinnin kohteena, mutta verotulot jäävät asuinkuntaan. Metropolialueen kehyskunnissa ”muuttopolku” on täysin päinvastainen. Tämä perusmekanismi muovaa Helsingin ja sitä kautta koko metropolialueen aluerakennetta asteittain eriytyvään suuntaan. Lisääntynyt maahanmuutto kiihdyttää tätä kehitystä. Metropolialue sai työllisistä muuttovoittoa vuosina 2000–2009 keskimäärin noin 5 600 henkilöä vuodessa. Näistä maahanmuuttajia oli noin puolet. Työttömien ja työvoiman ulkopuolisten aikuisten muuttovirrat kohdistuvat kehyskunnista, koko maasta ja maahanmuutonkin osalta Helsinkiin. Kehyskuntien tilanne on päinvastainen: tulijat ovat työllisiä ja lähtijät työttömiä ja muita työvoiman ulkopuolella olevia aikuisia.

Espoo ja Vantaa saavat muuttovoittoa kaikkien koulutusasteiden muuttajista. Espoo saa huomattavaa muuttovoittoa varsinkin korkea-asteen tutkinnon suorittaneista. Helsinki saa yhtäältä merkittävää muuttovoittoa keskiasteen tutkinnon suorittaneista ja toisaalta merkittävää muuttotappiota korkea-asteen tutkinnon suorittaneista. Kaikki kehyskunnat saavat muuttovoittoa sekä korkea- että perusasteen tutkinnon suorittaneista. Kau niainen, Kirkkonummi ja Sipoo ovat vetovoimaisimpia korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden tulomuuttajien suhteen. Helsinki saa muuttovoittoa tulottomista ja pienituloisista sekä muuttotappiota keski- ja hyvätuloisista muuttajista. Espoon tilanne on täysin päinvastainen. Espoolaisen tulomuuttajan keskimääräiset tulot ovat noin 2 000 euroa korkeammat kuin vantaalaisen tulomuuttajan ja 3 000 euroa korkeammat kuin helsinkiläisen tulomuuttajan. Vantaan tasaista muuttovoittoa kertyy kaikista tuloryhmistä pois lukien korkein tuloryhmä. Metropolialueen kehyskuntien tilanne on samankaltainen kuin Espoon: muuttotappiota tulottomista ja pienituloisista sekä muuttovoittoa keski- ja hyvätuloisista muuttajista.

Vuonna 2011 Suomessa oli 245 000 vieraskielistä asukasta. Maan työikäisestä väestöstä on tällä hetkellä noin 180 000 maahanmuuttajataustaisia. Heistä on työllisinä noin 90 000 eli heidän työllisyysasteensa on noin 50 prosenttia. Heidän lisäksi maassa on lyhytaikaisia keikkatyöntekijöinä noin 50 000 ulkomaalaista. Lisäksi maassa on ulkomaisia opiskelijoita, jotka useimmiten muuttavat valitettavasti pois maasta opiskelun päätyttyä eivätkä juuri lisää nettomaahanmuuttoa.

Vuosittainen nettomaahanmuutto on nykyisin noin 15 000 henkilöä. Maahanmuutosta vain 5–10 prosenttia on työperäistä maahanmuuttoa. Suurin osa maahanmuuttajista on aluksi työttömiä tai työvoiman ulkopuolisia, vaikkakin olisivat muuttaneet Suomeen työtarkoituksessa. Nettomaahanmuutto on korvannut suuren osan maan työikäisen väestön vuosittaisesta vähenemisestä.

Kun maan sisäinen nettomuutto on hiljenemässä, seudun työvoiman määrän säilyttäminen edes nykyisellään edellyttää maahanmuuton lisäämistä ennustetusta. Jos seudulla asetetaan tavoitteeksi maakuntakaavan mukainen taloudellinen kasvu, se edellyttäisi työpaikkojen määrän kasvua noin 200 000:lla vuoteen 2035 mennessä. Tämä vaatisi ennusteita noin 200 000 suurempaa maahanmuuttoa seudulle, jolloin vieraskielisten osuus olisi 30 prosenttia seudun asukkaista. Seudulla ei ole mitään yhteistä visiota, suunnitelmaa tai sopimusta siitä, miten taloudelliseen kasvuun seudulla pyritään ja mitä edellytyksiä se asettaa maahanmuutolle ja miten maahanmuuttajat jatkossa jakautuvat eri kuntien välillä.

### 3.5. Kansainvälinen kilpailukyky

Maailmantalouden ja erityisesti Euroopan talouden kasvun hidastuminen kohdistaa odotuksia kaupunkiseutujen ja erityisesti metropolialueiden asemaan kasvun ja kilpailukyvyn moottoreina. Tuoreet talousennusteet kertovat kasvun pysähtymisestä, viennin suurista ongelmista ja hyvin hitaasta paluusta kasvu-uralle. Suurimmat kaupunkiseudut ovat taloudellisen kasvun, ulkomaisten investointien ja korkean tuottavuuden alueita kaikkialla maailmassa. Menestyneet kaupungit houkuttelevat nuorta, korkeasti koulutettua työvoimaa, ovat innovaatioiden ja yrittäjyyden keskittymiä ja ne tarjoavat kilpailukykyisiä toimintaympäristöjä globaalien ja kansallisten yritysten pääkonttoreille. Helsingin seutu on pitkään menestynyt hyvin eurooppalaisessa kilpailussa, kun menestystä mitataan pitkän aikavälin talouskasvulla ja väestönkehityksellä. Taloudellisen kilpailukyvyn varmistaminen on välttämätöntä, mutta ei yksinään riittävä tulevan menestyksen ehto. Toinen edellytys on alueen kyky vastaanottaa tuleva väestönkasvu ja poistaa siihen liittyvät pullonkaulat.

Vertailtaessa EU-alueella 34 kaupunkiseutua havaitaan, että niiden keskimääräinen tuottavuus on noin 1,6-kertainen koko maan tuottavuuteen verrattuna. Helsingin, Tukholman ja Kööpenhaminan seutujen tuottavuus

on noin 1,4-kertainen koko maan tuottavuuteen verrattuna, joten potentiaalia Helsingin alueella voisi olla nykyistä enempään. Helsingin seutu on Suomelle taloudellisesti hyvin tärkeä ja se tuottaa 34 prosenttia koko maan kansantuotteesta. Seutu ja sen pääkeskus tarjoavat taloudelliselle toiminnalle ainutlaatuiset kehitysmahdollisuudet, joita missään muualla Suomessa ei ole tarjolla.

Metropolialueiden kilpailukyky ei perustu pelkästään niiden asemaan kansallisessa keskusverkossa, vaan niiden kykyyn vastata globaaliin metropolien väliseen kilpailuun. Helsingin metropolialueen kehitys ja kilpailukyky perustuvat ensisijaisesti yritysten menestykseen, mille julkinen sektori luo edellytykset maankäytöllä, asuntotuotannon edistämällä, liikennejärjestelyillä, osaavan työvoiman saannin varmistamisella ja toimivilla hyvinvointipalveluilla. Helsingin seudun logistinen sijainti globaaleissa verkoissa on haasteellinen, mikä edellyttää erinomaisuutta muilla kilpailukyvyyn alueilla.

Metropolialueen ikärakenteesta johtuen työvoiman määrän kasvu perustuu nettomuuttoon alueelle. Kun maan muista osista tuleva nettomuutto on vähäistä, työvoima kasvaa maahanmuuton myötä. Vuoteen 2035 mennessä alueen vieraskielisten työntekijöiden määrän arvioidaan kasvavan 100 000–200 000 asukkaalla. Metropolialueella tulee huolehtia sekä alueen vetovoimasta että erityisesti maahan muuttavien kotouttamisesta suomalaisen työelämään.

Metropolialueella asumisen hintataso on niin korkea, että elinkeinoelämä pitää sitä yhtenä suurimmasta esteistä työvoiman saannille. Tämän tilanteen hallintaan saaminen on välttämätöntä. Metropolialueen kansainvälisen kilpailukykyyn edistämisen kannalta tarve kuntien ja muiden toimijoiden vahvaan ja tiiviiseen yhteistyöhön on todella merkittävä. Alueen hajanaisista pyrkimyksistä ja hankkeista johtuen menetetään monia mahdollisuuksia kansainvälisen näkyvyyden ja vetovoiman lisäämiseksi sekä tuhlataan resursseja koordinoimattomiin toimenpiteisiin.

Eri toimijoiden taholta metropolihallinto saa vahvaa kannatusta alueen yhteisen tahtotilan luomiseksi, vahvistamiseksi ja suuntaamiseksi; riittävän suuren kriittisen, luovan massan ja voimavarojen keräämiseksi; alustan rakentamiseksi erilaisille innovaatioille ja kokeilutoiminnalle; aloitteiden ja hankkeiden kohdistamiseksi koko metropolialueen asukkaiden hyvinvoinnin ja yritysten menestyksen tueksi.

Vain muutamalla metropolialueen kunnalla on riittävät taloudelliset resurssit ja osaaminen kehittää uskottavasti oman kuntansa kansainvälistä kilpailukykyä. Useat kehyskunnat katsovatkin tämän tehtävän kuuluvan suurimmille kaupungeille, jolloin muille ei tässä toiminnassa jää mitään roolia. Kuitenkin kaikkien metropolialueen kuntien elinvoima ja tulevaisuus on riippuvainen siitä, miten koko alueen kansainvälinen kilpailukyky kehittyy, miten luodaan uusia työpaikkoja ja saadaan uusia osajia alueelle. Tästä tulee kaikkien alueen kuntien kantaa vastuuta oman roolinsa mukaisesti sekä taloudellisten resurssien muodossa että osaamispanoksellaan.

### **3.6. Sosiaalinen eheys ja segregatio**

Väestömäärän kasvu ja rakennemuutos sekä kansainvälisyyden ja monikulttuurisuuden lisääntyminen tuovat mukanaan uusia mahdollisuuksia ja haasteita metropolialueella. Ne vauhdittavat uusia toimintoja ja käytäntöjä, mutta luovat myös uhkia sosiaaliselle eheydelle. Sosiaalisen eheyden kannalta vakavimmiksi uhkatekijöiksi on tunnistettu huono-osaisuuden kasautuminen tietyille asuinalueille, lastensuojelun tarpeen kasvu, nuorten mielenterveysongelmien kasvu, koulutuksen ulkopuolelle jäävät nuoret, pitkäaikaistyöttömyys, maahanmuuttajien syrjäytyminen, asunnottomuus ja työttömyys.

Helsingin seudulla asuu lähes 100 000 maahanmuuttajaa ja heidän määränsä on kaksinkertaistunut viimeisen 10 vuoden aikana. Osa maahanmuuttajista tulee Suomeen nimenomaan töihin, jolloin työpaikka on sovittu jo ennakolta. Lisäksi on maahanmuuttajia jotka tulevat etsimään työtä tai opiskelupaikkaa. Kotouttamisen kannalta ehkä vaikeimpia ovat ne maahanmuuttajat, jotka turvattomuuden takia joutuvat jättämään kotimaansa. Ulkomaalaistaustaisten syrjäin jäämisen riski on moninkertainen kantaväestöön verrattuna. Kantaväestön syrjäytymisriski on 4,2 prosenttia ja ulkomaalaistaustaisten 20,4 prosenttia eli viisinkertainen kantaväestöön verrattuna. Maahanmuuttajataustaisten työttömyysaste on yli kaksinkertainen muuhun väestöön verrattuna. Tarvitaan toimenpiteitä, joissa lähtökohtana on maahanmuuttajien työllistymisen edistäminen

sekä maahanmuuttajalasten ja -nuorten sekä -perheiden ja -naisten tuki. Työllistymistä edistetään etenkin työhallinnon palveluita ja kotoutumiskoulutusta, erityisesti kielten opetusta kehittämällä.

Viimeaikaisten tutkimusten valossa näyttö seudun alueellisesta ja sosiaalisesta eriytymisestä on vahvaa. Alueellinen eriytyminen näkyy hyvinvointierojen kärjistymisenä ja väestön jakautumisena erityisesti koulutuksen ja tulotason suhteen. Sosiaaliselta rakenteeltaan eriytyneillä asuinalueilla työllisyystilanne ja asunnon hallintasuhde vaihtelevat suuresti. Alueille ominaisia piirteitä ovat korkea työttömyysaste, vuokra-asuminen ja alhainen tulotaso. Alueellista eriytymistä lisääviä tekijöitä ovat myös asuinalueiden erilainen arvostus ja sisäinen muuttoliike. Huono-osaisuuden alueellinen keskittyminen on monitahoinen ilmiö. Sen hallinta on poikkihallinnollista alkaen maankäytön ja kaavoituksen ratkaisusta, asuntotuotannosta ja asukasvalinnoista päätyen alueellisesti räätälöityihin ja kohdistettuihin palveluihin. Sosiaalisen eheyden säilyttäminen edellyttää toimenpiteitä, joita kohdistetaan ennaltaehkäisevästi erityisesti perheisiin, nuoriin, vanhuksiin sekä maahanmuuttajiin. Helsingin seudun eri alueiden väestörakenne on eriytynyt pitkälti asuntokannan rakenteen ja iän mukaisesti, mutta myös sijainnilla ja joukkoliikenneyhteyksillä on ollut vaikutusta.

Alueellisen segregaaation ehkäiseminen on osa seudullista asuntopolitiikkaa. Segregaaation ehkäiseminen edellyttää kohdistettuja palveluja ja palveluiden räätälöintiä kohderyhmittäin ja alueittain. Segregaaation kustannukset kohdistuvat eri tavoin eri kuntiin ja ne pitäisi huomioida valtionosuusuudistuksen perusteissa.

Maahanmuuton voimakas kasvu on sekä seudun taloudellisen kasvun että koko Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta keskeinen voimavara. Maahanmuuttajien työllistyminen ja sitoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan on yhteinen asia. Maahanmuuttajien työllistymiseen ja kielikoulutukseen annettavat palvelut tulisi tarjota koko seudulla keskitetysti. Kansainvälistä suojelua tarvitsevien sijoittuminen ja kotouttaminen pitäisi hoitaa seudullisesti sopien kuntien ja valtion kustannusten jaosta.

## 4. METROPOLIALUEEN KUNTIEN PALVELUT, TALOUS JA HALLINTO

### 4.1 Kuntatalous ja tuottavuus

Kuntien taloustilanteet ovat tulevaisuudessa erittäin haastavia. Väestön ikärakenteen muutos ja työikäisten osuuden pieneneminen vähentävät veronmaksajien määrää kun samanaikaisesti palvelutarpeiden odotetaan kasvavan. Hallitusohjelmassa (6/2011) todetaan, että hallituksen talouspolitiikan tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjan vahvistaminen siten, että julkinen talous on kestäväällä pohjalla.

Hallituksen kuntapolitiikka luo edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamiselle sekä varautumiselle ikääntymisestä seuraavalle palvelujen kasvavalle kysynnälle. Kuntatalouden vakautta ja kestävyyttä edistetään uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet, vahvistamalla kuntien tulopohjaa, parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä rajoittamalla kuntien tehtävien laajentamista.

Metropolialueen kunnat ovat useilla eri mittareilla tarkasteltuna taloudeltaan erittäin vahvoja, mutta kasvukuntien investointien hallinta on kuitenkin haasteellista. Rahoitusjärjestelmän vuoksi metropolialueella hyvätuloisten asukkaiden merkitys kunnan taloudelle on merkittävä, koska valtionosuudet ovat monissa metropolialueen kunnissa pienempi tulo-osuus. Muuttoliikkeen talousvaikutukset eroavat kunnittain metropolialueella siten, että nettomuuton positiivisuudesta huolimatta taloudellista tappiota kertyy Vantaalle, Helsingille, Espoolle ja Keravalle. Järvenpää ja Hyvinkää hyötyvät taloudellisesti vain hiukan muuttajista (Aro 2012).

Koska kuntien rahoitus koostuu kahdesta väestöstä riippuvasta tekijästä eli valtionosuudesta (asukasmääräpohjainen) sekä verotuloista (asukkaiden tulot ja omistamat kiinteistöt), on kuntien tulojen kannalta tärkeää sekä kasvattaa asukaslukea että kiinnittää huomiota muuttajien tuloihin. Usein esimerkiksi maahanmuuttajien ja vuokralla asuvien tulot ovat pienemmät kuin omistusasunnoissa asuvilla. Kuntien maksuista ja taksoista merkittävimpiä ovat maanmyynnistä saatavat tulot, joilla rahoitetaan usein asuinalueiden investointeja. Metropolialueella nämä voivat olla merkittäviä tuloja, joskin ne osoitetaan heti uusiin investointeihin. Eri asumismuotojen suosiminen voi edistää paremmin toimeentulevan väestön hakeutumista tiettyyn kuntaan. Metropolialueella onkin noussut esiin tarve huomioida valtionosuusperusteissa myös segregaatian ja sosiaalisen asuntotuotannon ongelmat.

Metropolialueen kuntien välillä on myös vahvoja ulkoisvaikutuksia. Riippuvuus naapurikuntien tekemistä päätöksistä näkyy mm. siten, että kunnan elinkeinopoliittinen investointi voi vaikuttaa myönteisesti naapurikunnan asukaslukeen. Samoin vaikuttavat esimerkiksi liikenneväylien ylläpito sekä vetovoimapalvelut (esim. liikuntapaikat, kulttuuripalvelut). Näiden perusteella kuntien vastuuta yhteisistä velvoitteista on tasatava, jotta palveluiden tasa-arvoinen saatavuus ja oikeudenmukainen tuotantovastuu turvataan.

Talouden tasapainottamiseksi myös kuntien menoja on hallittava suhteessa tuloihin. Usein hyvätuloisissa kunnissa asukaskohtaiset menot ovat korkeampia, mutta korkea hinta voi johtua tehottomuuden lisäksi myös palveluverkkoratkaisuista, palvelusisällöistä ja laadusta, kunnan väestön ikäjakaumasta ja palvelutarpeista sekä toimintaympäristöstä. Myös vieraskielisten osuus lisää kuntien sosiaalitoimen kustannuksia mm. sosiaalisen erityistuen tarpeen vuoksi. Palvelukustannusten asukas pohjaisessa vertailussa Helsinki ja Espoo, jossa määrin myös Sipoo ja Kauniainen, ovat useissa palveluissa kalliimpia. Kaksiportaisen seutuhallinnon ja Helsinki-Vantaan (2010) jatkovalmistelun esteeksi nousivat kuntien palvelukustannusten liian suuret erot sekä yhdistymisestä aiheutuvat lisäkustannukset. Eroja ei kuitenkaan avattu tarkemmin eikä toisaalta arvioitu mihin tehostamisiin uusi kaupunki tai hallintomalli voisi kyetä.

Suurin osa kuntien kustannuksista syntyy palveluverkoissa ja -rakenteissa. Mikäli palvelutuotannon järjestelyistä halutaan taloudellista etua, on tarkkaan pohdittava myös palveluverkkoa ja palvelutuotannon järjestämistä kokonaisuuden eikä yksittäisten kuntien näkökulmasta. Palveluiden tuottavuuden kehittäminen on keskeinen asia tulevaisuudessa pärjäämiselle. Alueen kunnista erityisesti Vantaa, Espoo, Kerava, Järvenpää ja Helsinki ovat nostaneet päätöksenteossaan esille tuottavuuteen liittyvää suunnittelua ja seuranta. Tuusula, Mäntsälä ja Kirkkonummi ovat keskittyneet talouden tasapainottamiseen. Kuntien henkilöstö on suurelta osin palvelutehtävissä, joiden tuottavuuden kehitystä on myös tutkittu. Tuottavuuden on nähty laskevan, mutta toisaalta tehtävien määrä on kasvanut eikä kuntien palvelutehtäviä ole vielä arvioitu kansallisella tasol-

la. Tuottavuuden lisäämiseksi on syytä vahvistaa myös kansallista ohjausta palveluiden ja tuottavuuden näkökulmasta. Esimerkiksi Tanskassa kuntien veroja ja kustannusnousuja on rajoitettu yleisen edun nimissä.

Kuntarakennetta koskevassa keskustelussa nousee usein esiin optimaalinen taloudellinen kuntakoko tehokkuuden takaajana. Kansainvälisissä ja suomalaisissa, maan julkisen palvelujärjestelmän huomioivissa, tutkimuksissa on osoitettu jonkinlaista näyttöä noin 20 000–50 000 asukkaan väestöpohjien tehokkuudesta. Väestöpohjat näyttäisivät eroavan eri palveluittain toisistaan ja esimerkiksi investointeja vaativat infrastruktuuriin liittyvät palvelut sekä erikoissairaanhoidon palvelut ovat edullisempia laajemman väestöpohjan kokonaisuuksissa. Lähipalvelut taasen olisivat edullisia tuottaa esitetyillä väestöpohjilla. Kustannusvertailun lisäksi kuntakokoarvioissa sekä liitosten talousvaikutusarvioissa tulisi huomioida myös kuntien elinvoima ja kehittämisen mahdollisuudet. Suomessa 18 000–45 000 asukkaan kunnista monet ovat kehys- tai keskuskaupunkia ja niillä näyttäisi olevan myös vahvemmat elinvoiman eväät kuin kunnilla keskimäärin. Tuoreen tutkimuksen mukaan mitä lähempänä kunnat ovat seudun keskustaupunkia sitä enemmän ne saavat taloushyötyjä (Mäntysalo et al., 2012).

Kuntaliitos tai hallintorakenteiden muutos ei automaattisesti muuta kustannusrakenteita mihinkään suuntaan. Rakennemuutoksista aiheutuu alkuvaiheessa kustannuksia palkkojen, palvelujen ja tietojärjestelmien harmonisoinnin myötä. Kuntaliitos voidaankin nähdä kehittämisinvestointina (esim. Arttu-tutkimus), jossa taloudelliset hyödyt realisoituvat vasta kun rakenne on vakiintunut ja johto etsii uuden kokonaisuuden näkökulmasta aktiivisesti tehokkuutta. Näistä seikoista johtuen talousvaikutusten arviointi on haastavaa rakennemuutoksissa. Tutkimusten mukaan kuntarakennemuutokset mahdollistavat hallinnon kustannusten säästöjä, mutta muiden kustannusten osalta tulokset ovat epäselviä. Joulukuussa 2012 julkistetun Kuntaliiton tutkimushankkeen tulosten mukaan optimikokoa kunnalle ei löytynyt. Nopeita kustannussäästöjäkin oli vaikea todentaa, mutta merkittävintä on se millaista toimintatapaa uudessa kunnassa sovelletaan.

## 4.2 Kuntien palvelut

Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on turvata laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa, luoda edellytykset kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiselle sekä vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallista demokratiaa. Kuntatalouden kestävyyttä edistetään mm. uudistamalla kunta- ja palvelurakenteet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaikuttaa keskeisesti kuntarakenteen ja palveluiden järjestämisen tulevaisuuteen. Kesäkuussa hyväksytyyn palvelurakennemallin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus- ja järjestämisvastuu on pääsääntöisesti vahvoilla peruskunnilla. Tuleva kuntarakenne ratkaisee, kuinka monta kuntien muodostamaa sosiaali- ja terveydenhuoltoaluetta tarvitaan vahvojen kuntien lisäksi. Nykyiset sairaanhoitopiirit yhdistetään hallinnollisesti erityisvastuualueiksi (erva), jotka vastaavat tietyistä keskitetyistä ja erityisryhmien palveluista sekä alueiden palvelujen koordinaatiotehtävistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä uudistus linjaa keväällä 2013 tarkemmin palvelujen järjestämisvastuita. Tätä varten on valittu selvityshenkilöt erva-alueittain. Heidän toimeksiantonsa lähtökohtana ovat 50 000 - 100 000 asukkaan palvelujen järjestämisalueet sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Tutkijoiden mukaan palveluita kannattaa järjestää lähellä kuntalaisia erityisesti silloin kun palvelun järjestämisessä on tarvetta huomioida paikallisia oloja ja kuntalaisten tarpeita. Keskittämällä palveluita liian kauas, voi tuloksena olla kenellekään kelpaamattomia palvelukompromisseja. Suomessa on OECD:n tarkastelun mukaan erittäin poikkeuksellinen (hajautettu) julkinen palvelurakenne, jonka rahoitusta tulisi palvelutasarvoon perustuen keskittää. Oikean palvelujen järjestämis-/rahoitustason määrittely mahdollistaa palvelutuotannon tehokkuuden ja vaikuttavuuden. Hallintorakenteiden muutoksilla voidaan yksinkertaistaa hallintoa ja saavuttaa skaalaetuja.

Pääkaupungin palvelut eroavat joiltakin osilta muiden kuntien palveluista. Esimerkiksi vieraat kielet koulussa ja asiointissa sekä maahanmuuttajien tarvitsemien sosiaalipalveluiden määrä poikkeavat muista kunnista. Yhteisten palveluiden suunnittelu Helsingin seudulla vaihtelee paljon palvelualoitain. Metropolialueen kunnat tekevät yhteistyötä joukkoliikenteen suunnittelussa ja tilaamisessa, vesi- ja jätehuollossa, erikoissairaanhoidossa sekä ammattikorkeakouluopetuksessa (esim. Kuuma-kuntien taloushallinnon yhteistyö, HUS-erikoissairaanhoido, HSY eli Helsingin seudun ympäristöpalvelut). Päivähoidossa ja perusopetuksessa on

tehty kuntakohtaiset palveluratkaisut. Tämän lisäksi yksittäiset kunnat järjestävät yhteistyössä mm. erityisopetusta ja maahanmuuttajataustaisten opetusta. Lukio-opetus on järjestetty kuntakohtaisesti ja ammatillista koulutusta tarjoaa suurimmaksi osin kuntayhtymät. Toisen asteen koulutuksen palveluja käytetään yli kuntarajojen huomattavasti enemmän kuin muualla Suomessa. Palvelujen järjestämisen näkökulmasta kuntarajat ylittävään yhteistyöhön tulisi luoda selkeä asiakaslähtöinen järjestelmä.

Pääkaupunkiseudulla palveluyhteistyössä on edetty sopimuksen mukaisesti lähinnä infrastruktuuri- ja liikennepalveluissa (HSL ja HSY) sekä tietyissä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa (esim. hammashuollon päivystys). Kuuma-yhteistyössä kunnat ovat hakeneet tukipalvelujen lisäksi yhteistä palvelutuotantoa laajemmin, mutta nämä tavoitteet eivät ole toteutuneet (esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen laajemmassa yhteistyössä). Yhteiset ratkaisut tällä hetkellä ovat keskittyneet yksittäisiin palveluihin ja niiden kokonaisjohtaminen on ollut hankalaa.

Sosiaali- ja perusterveydenhuollon peruspalvelut järjestetään pääsääntöisesti kunnissa erikseen ja erikoissairaanhoito maakunnallisessa kuntayhtymässä (HUS). Vuodesta 2014 alkaen asiakas voi valita terveyskeskukseen eri kuntien välillä. Tällä voi olla tulevaisuudessa merkittäväkin vaikutus erityisesti kuntien raja-alueilla. Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon rajapinnoilla tehdään kehitystyötä. Helsingin seudun kaksiportaisen hallinnon selvityksessä (2010) sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan asiantuntijoista koostuva ryhmä ei nähnyt hallintoratkaisulla suoraa yhteyttä toimialan haasteiden ratkaisemiseen. Vahvan asiakasnäkökulman ja ketterien seudullisten verkostojen avulla nähtiin saatavan aikaan parhaat tulokset.

Palveluiden kehittäminen on ajankohtaista joka kunnassa erityisesti talouden ja palveluverkkojen näkökulmista. Monilla metropolialueen kunnilla on tuoreita palveluverkkosuunnitelmia tai palvelustrategioita, joilla linjataan yhteistyötä palvelutuotannossa, tuottavuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä sekä palvelurakenteita ja -painotuksia. Espoo painottaa muita enemmän palveluiden tuotannossa verkostomaista toimintatapaa, jossa kuntalaiset, yritykset ja muut toimijat ovat aktiivisesti mukana. Lisäksi kaupunki on linjannut noin 50 000 asukkaan palvelualueet, joita vahvistetaan julkisten ja yksityisten palvelujen keskittyminä.

Monikeskuisuutta pitäisi tulevaisuudessa vahvistaa koko Helsingin seudulle (pl. yhteiset seudullisesti hoidettavat asiat). Eri kuntien palveluinnovaatiota voitaisiin hyödyntää lähipalvelukeskuksissa, jotka Helsingin seudulla tulisi määritellä kuntajaosta riippumattomina kokonaisuuksina.

### 4.3 Ruotsinkieliset palvelut metropolialueella

Ruotsinkielinen väestö asuu verrattain hajallaan eri puolilla metropolialuetta, jota onkin kutsuttu ruotsinkieliseksi haja-asutusalueeksi. Vahvasti kaksikielisiä kuntia lukuun ottamatta ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen tasa-arvoisin perustein on metropolialueella haasteellista. Tämä johtuu yhtäältä ruotsinkielisen väestöpohjan yleisestä kapeudesta ja toisaalta erityispalvelujen vaikeasta saavutettavuudesta niitä tarvitseville. Lisäksi ruotsinkielinen palvelutoiminta osana kuntien suomenkielistä organisaatiota ei saa aina riittävästi huomiota vähemmistökielen perusteltujen oikeuksien turvaamiseksi. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alueella samoin kuin koulutuksessa on ensiarvoisen tärkeää, että palvelut voidaan kaikissa tilanteissa tarjota asiakkaan äidinkielellä.

Ruotsinkielisten asemaa metropolialueen kunnissa koskevissa selvityksissä on todettu yleisesti, että hallint uudistukset eivät automaattisesti vahvista tai heikennä ruotsinkielistä palvelua tai edesauta toimivampaa demokratiaa. Uudistukset voivat kuitenkin luoda uusia mahdollisuuksia palvelutoiminnan parantamiseen. Mahdollisuus valita ruotsinkieliset palvelut kunnanrajoista riippumatta on selvästi asiakkaan kannalta eduksi. Lisäksi ruotsinkielinen kolmas sektori on perinteisesti tuottanut kuntarajat ylittävää palvelua.

Selvityksissä on myös todettu, että metropolialueen kuntien tiiviimpi yhteistyö edesauttaisi ruotsinkielisten palvelujen parempaa suunnittelua ja saatavuutta. Tiiviimmällä yhteistyöllä saadaan volyymietuja, joita erillisellä toiminnalla ei saavuteta. Näin voidaan erityisesti turvata palvelut, jotka kapean asiakaspohjan vuoksi olisivat muuten uhanalaisia. Tällaisia tilanteita tulee etenkin vastaan kunnissa, joissa vähemmistökielen väestöosuus on pieni ja siihen kohdistettu päätöksentekijöiden kiinnostus sen mukainen. Lisäksi suurempiin palvelukokonaisuuksiin on helpompi rekrytoida ruotsinkielentaitoista pätevää henkilökuntaa sekä hoitaa sijai-

suuksia ja päivystystoimintaa. Ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen voi toimia jopa suunnannäyttäjänä muullekin kuntarajat ylittävälle palvelutoiminnalle metropolialueella.

Volyymietuja voidaan saada paremmalla koordinoinnilla sekä palvelukokonaisuuksien ja -ketjujen rakentamisella. Tähän tarvitaan metropolihallintoa ja sen yhteydessä erityistä ruotsinkielisten palvelujen koordinointiin ja järjestämiseen keskittynyttä toimielintä. Ruotsinkielisen palvelutoiminnan järjestäminen olisi edelleenkin kuntien tehtävänä, mutta metropolihallinto vastaisi sopimuspolitiikasta sekä hankkisi palveluja, joita kuntien on palvelujen erityisluonteen, kalleuden tai suppean asiakaspohjan vuoksi vaikeata järjestää. Tämä toimielin myös arvioisi palvelutarvetta ja -tarjontaa sekä toimisi laadunvarmentajana. Toiminnan runkona tulee olla yhteinen strategia ruotsinkielisen palvelutoiminnan kehittämiseksi metropolialueella. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että toimielimessä on palvelujen käyttäjien edustus. Tämän yhteistoiminnan piirissä olisivat kuntien lisäksi myös järjestöt ja yksityiset palveluyritykset.

Myös kuntaliitoksilla voidaan saada aikaan volyymietuja ja tehostuneempaa palvelutoimintaa, mutta kielisuhteiden muuttuessa tulee yhdistymissopimuksella ja muilla järjestelyillä varmistaa sekä vahvistaa ruotsinkielisten vaikutusmahdollisuuksia palvelutoiminnan kehittämisessä.

#### **4.4 ICT ja sähköiset palvelut**

Helsingin seudulla tarvitaan tietohallinnon yhteistyön tiivistämistä ja ICT-ratkaisujen yhteensopivuutta. Rakenteelliset muutokset, järjestelmämuutokset, tuottavuuden kehittäminen sekä sisältötuotanto asettavat vaatimuksia tietohallinnolle. Helsingin seudun kunnat ovat eri yhteyksissä ja kokoonpanoissa tehneet pitkään yhteistyötä yhteisten palvelujen ja palvelutoimintaa tukevan ICT:n kehittämiseksi. Tavoitteena on ollut muun muassa seudullisen ohjausmallin kehittäminen, tietohallinnon osaamisen ja resurssien hyödyntäminen seudullisesti, tietojärjestelmien yhteen toimivuuden kehittäminen, yhteishankinnat sekä seudullinen osallistuminen kansalliseen kehittämistoimintaan, kuten hallituksen kärkihankkeisiin kuuluvaan SADe-ohjelmaan (Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma).

Kuntien erilaisten tietohallinnon organisointitapojen sekä toisaalta yhteisten ohjaus- ja rahoitusmallien sekä yhteistyörakenteiden puuttumisen vuoksi käytännön yhteistyö on kuitenkin jäänyt vähäiseksi. Samaan ongelmaan on törmätty, kun kaupungit ovat etsineet yhteistyöratkaisuja kaupunkien välisten tai yhteisten sähköisten palveluiden toteuttamiseksi. Merkittäviä hyötyjä tuovien ICT-hankkeiden, kuten päivähoidon yhteiskäyttöä tukevien tietojärjestelmien tai palvelusetelien ja ostopalvelujen tietojärjestelmäratkaisujen, kehittäminen on viivästynyt kunnissa.

Yhteisten toimintamallinen vähäisyyteen ja tietohallinnon toiminnan eriytymiseen on osaltaan vaikuttanut Helsingin seudun kokonaisarkkitehtuurin puuttuminen. Kokonaisarkkitehtuuri antaisi tukea toiminnan muutoksissa ja tietohallinnon ratkaisuissa, teknologia- ja sovellusportfolion yksinkertaistamisessa, prosessien tehostamisessa sekä toiminnan ja tietohallinnon yhteensovittamisessa. Pysyvä, ennustettavissa oleva ja yhteensopiva teknologia antaa myös yritystoiminnalle uudenlaisia mahdollisuuksia kehittää ja uudistaa sekä tietohallinnon että sisältötuotannon palveluja. Laajemman ja syvemmän ICT-palveluyhteistyön avulla seudulla voidaan saavuttaa skaalaetuja, poistaa toimintojen ja kehittämistyön päällekkäisyyksiä ja sitä kautta lisätä kehittämisen resursseja ja lisätä erikoisosaamista. Tämän lisäksi laajemmat kokonaisuudet tukisivat toimintojen johtamisen ja ohjauksen kehittämistä.

Metropolialueen tulee olla käyttäjille avoin ja helposti lähestyttävä palveluiden ja tietoverkkojen osalta. Kansalaisen ja kuntalaisen näkökulmasta Helsingin seutu on toiminnallinen kokonaisuus, jossa tietohallinto ja ICT toimintojen yhtenäistämällä ja yhdenmukaistamisella voidaan saada merkittäviä tehokkuushyötyjä sekä yksittäisten kuntien että kuntien yhteisten sähköisten palvelujen kehittämisessä ja sisältötuotannossa. Metropolialueella tulee olla yhteinen päätöksenteko- ja ohjausrakenne yhteisten palveluiden ja tietohallinto-yhteistyön osalta.

## 4.5 Demokratia ja osallistuminen

Viime vuosikymmenen aikana on kansalaisten poliittinen osallistuminen muuttunut ja luottamus demokraattisiin instituutioihin heikentynyt. Esimerkiksi kuntavaaleissa ongelmana on ollut verrattain alhainen äänestysprosentti. Lähidemokratian kannalta huolestuttavinta on myös se, että kuntalaiset näyttävät osallistumismahdollisuuksien suhteen olevan asuinkunnasta riippuen eriarvoisessa asemassa. Kuntarakennemuutosten yhteydessä lähidemokratian keinoja on tarpeen kehittää, kun kunnan alue ja väestömäärä kasvavat. Rakennemuutokset ja kuntakoon suureneminen merkitsevät yleisesti tarvetta tarkastella edustuksellisen demokratian ja muun kuntalaisten osallistumisen tapojen kehittämistä. Tätä pohditaan myös valmisteilla olevan kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Helsingin seudulla demokratian näkökulmasta kuntien yhteistyö on heikentänyt päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Lisääntyneen yhteistyön tuloksena on muodostunut yhä monimutkaisempi verkosto virallisesti ja epävirallisesti organisoituja yhteismuotoja ja -rakenteita. Seudulla mahdollisesti tapahtuvien kuntarakennemuutosten yhteydessä vaalilla valittujen päättävien elinten valta vahvistuisi, kun toimintoja ja palveluja siirretään kuntayhtymistä ja muista yhteistyöorganisaatioista peruskuntaan.

Mahdollinen metropolihallinto edellyttää uudenlaista pohdintaa kuntalaisten vaikuttamisesta ja hallinnon valintatavoista. Päätöksentekijöiden valinta voidaan järjestää suorilla vaaleilla tai epäsuorasti kuntien valitsemilla edustajilla. Valintatavalla on merkittäviä vaikutuksia metropolihallinnon valtaan. Siten esimerkiksi vaaleilla valitulla metropolivaltuustolla pitäisi olla riittävä päätösvalta, rahoituspohja ja tehtävät.

## 5 METROPOLIALUEEN MAHDOLLISET RAKENNEMUUTOKSET

Esiselvityksen tavoitteena on esittää uusiksi paikallishallinnon rakenteiksi vaihtoehdot, jotka varmistavat metropolialueen asukkaiden hyvinvoinnin, työpaikkojen kasvun ja kansainvälisen kilpailukyvyn. Kuntaudistuksen tavoitteiden mukaan perusvaihtoehtona on vahva peruskunta, jolla on riittävät resurssit ja osaaminen palvelujen järjestämiseen ilman monitahoisia yhteistyörakenteita. Peruskunta olisi samalla yhdyskuntarakenteellisesti luonteva asumisen, työssäkäynnin ja asioinnin alue sekä voisi vastata myös segregaatian ehkäisystä ja kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistamisesta. Metropolialueella tämä tavoite edellyttäisi voimakasta kuntarakennemuutosta ja merkittävästi pienempää kuntamäärää. Hallitusohjelmassa on tavoitteena myös selvittää tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille ja hallituksen linjausten mukaan jonkin tyyppistä metropolihallintoa. Mahdollisen metropolihallinnon tehtävät ja toimivalta ovat sidoksissa kuntarakenteeseen: mitä suuremmat kunnat sen vähemmän metropolihallinnolla olisi roolia ja päinvastoin. Jos kuntarakennemuutoksia tapahtuu vähän, on todennäköisin vaihtoehto vahvan ja itsenäisen metropolihallinnon perustaminen. Hallinnolle siirrettäisiin kaikilta kunnilta pääosa maankäytön suunnittelun ja toimeenpanon vallasta sekä lisäksi mm. segregaatian ehkäisyn ja kansainvälisen kilpailukyvyn edellyttämät tehtävät.

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän lausunnoissa valtaosa metropolialueen kunnista esitti kuntarakenneselvitysten vaihtoehtona nk. metropoliratkaisun selvittämistä. Tässä esiselvityksen kuulemisraportissa ovat esillä molemmat vaihtoehdot. Esiselvityksen ehdotuksissa on kuntarakenne ja metropolihallinto nivottu yhteen siten, että jokainen vaihtoehto vahvistaa yhteistä päätöksenteko- ja toimeenpano-organisaatiota.

### 5.1. Metropolialueen yhteistyön nykytila

Ratkaisuja Helsingin seudun yhteisiin asioihin on pyritty hakemaan kuntien keskinäisellä ja kuntien ja valtion yhteistyöllä. Yhteistyö on monitahoista ja sitä toteutetaan kuntien ja lukuisten erilaisten sidosryhmien välillä. Vapaaehtoisen yhteistyön ongelmana pidetään erityisesti päättäjien suurta määrää. Jokainen toteuttaja, kunta, kuntayhtymä ja muu toimija tarkastelee toteutusta omasta näkökulmastaan, mistä on syntynyt erilaisia tulkintoja, rajapintoja ja toimeenpanon eriytymisyyttä.

Helsingin seudun kunnat tekevät eri kokoonpanoissa merkittävää yhteistyötä kuntayhtymissä, mm. HUS, HSL, HSY, UML sekä ammatillisen koulutuksen ja sosiaalialan kuntayhtymissä ja säätiöissä. Lisäksi kunnat ovat osakkaina useissa yhteisesti omistetuissa osakeyhtiöissä. Isäntäkuntamallilla on toteutettu mm. palo- ja pelastustoimen yhteistyö ja KUUMA-kuntien taloushallinnon sekä ympäristöpalvelujen palvelukeskukset sekä viimeksi KUUMA-kuntien edunvalvontaan keskittyvä liikelaitos.

Kaikki 14 kuntaa ovat mukana Helsingin seudun yhteistyösopimukseen perustuvassa maankäytön asumisen ja liikenteen yhteistyössä. Lisäksi kunnilla on jonkin verran sopimuksiin perustavaa yhteistyötä palvelujen järjestämisestä eri toimialoilla.

Palveluyhteistyötä ei koordinoita ja sitä tehdään useimmiten kahden kunnan kesken. Yhteistyö mahdollistaa pienimuotoisesti rajat ylittävät palvelut tai erityispalvelujen saannin. Toisaalta näitä sopimuksia on myös lopetettu esimerkiksi kustannusten korvauksesta syntyneiden erimielisyyksien vuoksi. Palvelujen kehittämiseen liittyvää hankemuotoista yhteistyötä tehdään paljon. Se ei ole kuitenkaan ollut tie laajempaan yhteistoimintaan myös palvelujen järjestämisessä.

Sopimukseen perustuva yhteistyö ja mahdollisuus tarjota palveluja myös muille kuin oman kunnan asukkaille, on jäänyt erittäin vähäiseksi ottaen huomioon seudun asukkaiden työssäkäynti ja asiointi yli kuntarajojen.

#### *Yhteistyö valtion kanssa*

Metropolipolitiikan koordinaatiosta vastaavat ympäristöministeriön rakennetun ympäristön osasto ja valtiovarainministeriön kuntaosasto. Metropolipolitiikan tavoitteiden toteuttamista ja valtion eri sektoreiden, pääkaupunkiseudun kuntien, koulutus- ja tutkimuslaitosten, elinkeinoelämän sekä alueen päättäjien ja asukkaiden kumppanuutta edistää metropolipolitiikan neuvottelukunta. Metropolipolitiikan painopistealueet kuluval-

la hallituskaudella ovat hallinnon rakenteiden kehittäminen, maankäyttö, asuminen ja liikenne, kansainvälisen kilpailukyvyn edistäminen, maahanmuuttokysymykset sekä sosiaalinen eheys. Toteutuksessa otetaan lisäksi huomioon työvoimatarpeita palvelevat toimet ja koulutusmahdollisuudet. Metropolipolitiikan keskeisiä hankkeita kuluvalle hallituskaudella ovat mm. seuraavat:

- Maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta keskeinen hanke on valtion ja seudun kuntien välinen MAL-aiesopimus (2012–2015), joka allekirjoitettiin 20.6.2012.
- Kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseksi keskeinen hanke on uusi seudun kilpailukykyä koskeva aiesopimus. Hanke liittyy valtion ja kaupunkiseutujen väliseen kasvusopimusmenettelyyn. Seudun kuntien puolelta on valmisteltu metropolialueen yhteistä kilpailukykystrategiaa, jonka pohjalta ehdotukset kasvusopimus- ja Innovatiiviset kaupungit (INKA) -ohjelman hakuun valmistellaan.
- Maahanmuuttajien työllistymistä ja kotouttamista koskeva aiesopimus on uudistettu.
- Sosiaalisen eheyden keskeisiä hankkeita ovat sosiaalisen eheyden kumppanuusohjelma ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelman (2012–2015) toteuttaminen metropolialueella. Kumppanuusohjelman valmistelu on alkanut syksyllä 2012 sosiaali- ja terveystieteiden johdolla.
- Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmassa Espoon ja Vantaan aiesopimukset valtion kanssa on solmittu, ja Helsingin osalta on tarkoitus allekirjoittaa sopimus tammikuussa 2013. Kunnissa on myös jo laadittu aiesopimusten toimenpidesuunnitelmat.
- Hallinnon rakenteiden kehittämistä metropolialueella on tarkasteltu osana kuntauudistusta sekä metropolialueen esiselvityksessä.

#### *Vapaaehtoinen yhteistyö MAL-asioissa*

Maan kaavoittaminen rakennuskäyttöön, asuntotuotanto ja yritysalueiden rakentaminen sekä liikenneväylien investoinnit ja joukkoliikenteen järjestäminen ovat erittäin suuria pääomia ja investointeja edellyttäviä hankkeita. Tulevaisuudessa voidaan perustellusti edellyttää parempaa kokonaisuuden hallintaa ja toteutuksen suunnitelmallisuutta.

Sekä kuntien että valtion toimijat ovat olleet yleisesti tyytymättömiä nykyiseen vapaaehtoiseen yhteistyöhön, joka vie paljon sekä luottamushenkilöiden että valmistelijoiden resursseja. Päätöksentekojärjestelmää pidetään sekavana ja tehtäviä päällekkäisinä esimerkiksi Uudenmaan liiton ja Helsingin seudun liikenne kuntayhtymän sekä monien muiden alueen toimijoiden tehtävien kanssa. Päätöksenteko on hajautunut, se ei ole läpinäkyvää ja legitimiä, eikä seudun poliittiselle johtajuudelle ole ollut tahtoa tai tilaa.

Nykymuotoisen vapaaehtoisen verkostomallisen yhteistyön jatkaminen on mahdollista, mutta sen toimivuuden varmistamiseksi kansainvälisen kilpailukyvyn, yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, riittävän asuntotuotannon ja liikenneinvestointien sekä sosiaalisen eheyden edistämiseksi tulisi toimijoita ja sopimuskumppaneita olla merkittävästi nykyistä vähemmän. Lisäksi sopimuksiin tulisi ottaa niiden sitovuutta lisääviä ehtoja.

Kaikki Helsingin seudun kunnat ovat hyväksyneet MAL-strategian, -toteuttamisohjelman ja -aiesopimuksen. Aie- ja kasvusopimuskäytännöllä on pyritty saamaan kokonaisuutta hallintaan ja sopimaan niistä käytännön toimenpiteistä, joilla Helsingin seudun MAL-toteuttamisohjelma viedään käytäntöön. Aiesopimuksilla voidaan edistää voimavarojen suuntaamista sovittuihin asioihin, mutta toteutus on aina kiinni rahoituksesta, toteuttajista ja kuntakohtaisista intresseistä. Aitoa sitoutumista on ollut vaikea osoittaa sekä kuntien että valtion puolelta. Tähän mennessä aiesopimuksissa sovitut tavoitteet eivät kaikilta osin ole toteutuneet. Muista kuin MAL-aiesopimuksista on vielä vähän käytännön kokemuksia. MAL-asioiden lisäksi pääkaupunki-seudun kunnilla on yhteinen ilmastostrategia ja Keski-Uudellamaalla strateginen ilmasto-ohjelma. Uusi kilpailukykystrategia on valmistumassa ja sen toteuttamisesta on tarkoitus tehdä aiesopimus.

### *Kuntayhtymät MAL-yhteistyön perustana*

Uudenmaan liiton päätehtäviä ovat maakunnan kehittäminen ja maakuntakaavan laatiminen. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaan pääkaupunkiseudun kaupungeilla on lakisääteinen velvollisuus laatia yhteinen yleiskaava, mutta käytännössä lakisääteinen yhteistyö ei ole toiminut. Toisin kuin muissa maakunnissa liikennejärjestelmän suunnittelu on lainsäädännöllä siirretty Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän tehtäväksi. Maakuntasuunnitelman ja -kaavan taso katsotaan nostetun niin yleiselle tasolle, että niihin mahtuvat kaikkien kuntien toiveet. Ohjausvaikutusta ei ole tai sitä pidetään riittämättömänä eikä lakisääteisen yleiskaavan valmistelua ole aloitettu. Tämä osoittaa kaupunkien keskinäistä laajaa epäluottamusta ja epäluottamusta jopa lakisääteisiin toimijoihin ja tehtäviin.

Seudullisten kuntayhtymien toimintaan ja tehtäviin perustuvaa metropolimallia voidaan kuitenkin kehittää. Se edellyttää nykyisten kuntayhtymien fuusiota, ja toimialueiden yhdenmukaistamista, tehtävien tarkistamista sekä huomion kiinnittämistä kuntayhtymien välisiin rajapintoihin. Malli voi toimia, mikäli kunnat luopuvat päällekkäisestä valmistelusta ja sitoutuvat yhteistyöhön kuntayhtymissä. Päätöksenteko ja kuntien äänivaltaa koskevat määräykset tulevat tällöin uudelleen arvioitaviksi.

### *Nykyisen yhteistyön muutostarve*

Kuntien välisellä laajalla vapaaehtoisuuteen ja kuntayhtymiin perustuvalla yhteistoiminnalla sekä aiesopimuksilla kuntien ja valtion välillä ei ole pystytty hoitamaan kaikkia seudullisen kokonaisuuden kannalta tärkeitä asioita eikä niissä esiintyviä tavoiteristiriitoja ratkaisemaan huolimatta siitä, että valmistelussa on mukana maan parhaita asiantuntijoita. Yhteistyötä on tehty siten, että yhtäältä pääkaupunkiseudun kunnat ovat liittoutuneet keskenään ja toisaalta KUUMA-kunnat ovat tehneet keskenään samoin. Yhteistyö on ollut sinänsä toimivaa, mutta kaikkia tyydyttävillä kompromisseilla ei ole vastattu keskeisiin haasteisiin.

Valtio on sopimuskumppanina luonut lisäedellytyksiä myös kunnille sopia asioista keskenään. Nämä ovat olleet hyviä avauksia kuntien väliseen aikaisempaa kiinteämpään yhteistyöhön, jossa kunnat ovat voineet neuvotella jossain määrin kuntakohtaisista, mutta koko seudun näkökulmasta kapeista, tavoitteista. Eteneminen tätä kautta ei ole kuitenkaan ollut riittävää.

## **5.2 Metropolialueen haasteisiin vastaaminen kuntarakenteilla**

Metropolialueen kunnat ovat taloudellisesti ja toiminnallisesti Suomen parhaiten menestyviä kuntia. Samalla kuntien elinvoiman ja toimintakyvyn riippuvuus seudun muista kunnista on Suomen suurinta. Erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta myös koko metropolialueella, kuntalaisten elämänpiiri, työssäkäynti, asiointi, opiskelu sekä liikunta- ja kulttuuriharrastukset ovat yhteisiä. Seudun asukkaat ovat hallinnollisesti sidottuja kuntiin, mutta toiminnallisesti ja identiteetiltään entistä enemmän toisaalta koko metropolin sekä toisaalta kaupunginosien ja asuma-alueiden asukkaita.

Metropolialueella kuntajaon muutoksia ja kuntajakoselvityksiä on tehty viime vuosina vain muutamia. Vuoden 2009 alussa toteutetussa Helsingin, Sipoon ja Vantaan osakuntaliitoksessa Sipoon lounaisosa ja Vantaan Västerkullan kiila liitettiin valtioneuvoston päätöksellä Helsinkiin. Tätä aikaisemmin Kerava, Tuusula ja Järvenpää ovat selvittäneet vuonna 2006 mahdollista kuntajaon muutosta alueellaan. Tämä ei kuitenkaan johtanut kuntarakennemuutokseen eikä vaihtoehtoiseen palvelupiirimalliin, jossa seudun MAL-asiat olisi keskitetty kuntien yhteiseen luottamushenkilöelimeen. Myöskään vuonna 2007 Järvenpään ja Keravan toteuttama Ristikydön (”Tuusulan kiilan”) alueliitoksen selvitys ei johtanut kuntarajojen muutoksiin. Lähi vuosien merkittävin tunnustelu kuntarakenteen muutoksesta tehtiin vuonna 2010 Helsingin ja Vantaan välillä, kun kunnat toteuttivat selvityksen, jossa määriteltiin yhdistymisen hyötyjä ja haittoja. Selvitystyön käynnistämisen ehdoksi Vantaa asetti metropolihallinnon selvittämisen 14 kunnan alueella. Kaksiportaisen seutuhallinnon selvitys aloitettiinkin samanaikaisesti Helsinki-Vantaan selvityksen kanssa.

Helsinki-Vantaa selvityskään ei johtanut kuntajaon muutokseen. Vantaa perusteli kielteistä päätöstään selvityksessä mainituilla uhilla ja arvioilla yhdistymisestä aiheutuvista välittömistä kustannuksista. Selvityksen johtopäätöksissä arvioitiin kertaluonteisia kustannuksia liittyen tietojärjestelmän yhtenäistämiseen ja palkkojen harmonisointiin sekä viitattiin eri osa-alueiden teemaryhmien näkemyksiin yhdistymisen eduista ja hai-

toista. Yhdistymisen hyötyinä teemaryhmissä nähtiin mm. elinkeinorakenteen monipuolistuminen, strategisten kehittämisresurssien ja osaamisen kasvu maankäytössä. Samoin todettiin, että jos yhdistämisessä saadaan aikaan perusteellinen uudistus rakenteisiin, johtamisjärjestelmiin sekä palkka- ja palkitsemisjärjestelmiin, tuloksena voisi olla Suomen tuottavin kuntaorganisaatio. Edelleen arvioitiin, että suurempi kaupunki pystyisi ehkäisemään tehokkaammin segregatiota kaupunkirakenteessa ja palveluissa, mutta samalla segregatio nähtiin uuden kunnan uhkana.

Edellä mainittujen selvitystöiden perusteella voidaan todeta, että metropolialueella on edetty kahdesti kuntien yhdistymisen tunnusteluvaiheeseen, mutta varsinaisia sopimusvaiheen neuvotteluja ei ole käynnistetty. Kun yhdistymissopimuksen alustavaa hahmottamista ei tehty, niin myöskään kuntien yhdistymisen mahdollisuuksia ei ole voitu täsmentää ja siten uhkat jäivät keskeisiksi.

Yhdistymissopimuksen valmistelu on prosessi, jonka aikana kuntien erilaisista intresseistä muovataan yhteinen näkemys ja tahtotila sekä määritellään mm. palvelurakenteen ja tuottavuuden parantamisen tavoitteet sekä mahdolliset uhat ja niihin vastaaminen. Tämän prosessin jälkeen kuntien valtuustot voivat arvioida ja ottaa kantaa kuntarakennemuutoksen tarkoituksenmukaisuuteen yhdistymissopimusluonnokseen kirjattujen mahdollisen uuden kunnan tavoitteiden ja toimenpiteiden pohjalta.

Valtiovarainministeriön selvityksessä 8.2.2012 kunnallishallinnon rakennetyöryhmä esitti Uudellemaalle asetettavaksi yhdeksää erityistä kuntajakoselvitystä. Metropolialuetta koskevia kuntajakoselvitysalueita olivat:

<b>Ensisijainen vaihtoehto</b>	<b>Toissijainen vaihtoehto</b>
Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen ja Sipoo	Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Nurmijärvi** ja Sipoo*
Tuusula, Kerava, Järvenpää ja Nurmijärvi	Tuusula, Kerava, Järvenpää ja Nurmijärvi ja Sipoo*.
Kirkkonummi, Inkoo ja osa Siuntiota	-
Vihti ja Karkkila	-
Mäntsälä, Pukkila ja Pornainen	-
Hyvinkää ja Kanta-Hämeestä Riihimäki, Hausjärvi ja Loppi	Hyvinkää ja Nurmijärvi** sekä Kanta-Hämeestä Riihimäki, Hausjärvi ja Loppi

\* Sipoon toissijaisena vaihtoehtona on kunnan jakaminen siten, että osa siitä kuuluisi Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten muodostamaan kuntaan ja osa Tuusulan, Keravan, Järvenpään ja Nurmijärven muodostamaan kuntaan.

\*\* Toissijaisena vaihtoehtona on Nurmijärven jakaminen siten, että Rajamäki ja Kirkonkylä liitettäisiin osaksi Hyvinkään, Riihimäen, Hausjärven ja Lopen muodostamaa kuntaa ja Klaukkala osaksi kuntaa, jonka muodostavat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen ja Sipoo. Metropolialueen ulkopuolisista kunnista myös mm. Siuntion ja Inkoon osalta esitettiin vaihtoehtoja.

Kunnat antoivat kunnallishallinnon rakennetyöryhmän esityksestä lausuntonsa, joissa tuotiin epäilyksiä sekä pelkoja kuntarakenteiden muutokseen ja nykyistä suurempien kuntien toimivuuteen. Kuntien yhdistämiseen liittyvät pelot ja korostuneet uhkaodotukset ovat samanlaisia metropolialueella kuin muuallakin Suomessa. Yleensä uhiksi nähdään kuntalaisen vaikuttamismahdollisuuksien heikentyminen ja etäännyminen kunnasta sekä pienempien ja syrjäisten taajamien ja yhdistyvien kuntien aseman heikentyminen (palvelujen keskittyminen ja alueiden kuihtuminen). Muita pelkoja ovat suuren kunnan johtamisen mahdollisuus, toiminnan tehottomuus, hallinnon kasvu sekä pienempien kuntien toimintakulttuurien ja hyvien käytäntöjen katoaminen. Kunnan kasvamisen liian suureksi suhteessa alueen muihin kuntiin epäillään myös hankaloittavan yhteistyötä. Metropolialueella on lisäksi uhkana nähty myös segregatiion ongelmien laajeneminen mahdolliseen uuteen kuntaan.

Kuntafuusioista saadut kokemukset ovat yleisesti huomattavasti myönteisempiä kuin yleiset näkemykset kuntien yhdistymisestä. Suurissa kunnissa keskeisimmät hyödyt tulevat tutkimusten ja liitoksista tehtyjen arviointien mukaan mm. elinvoiman, kilpailukyvyyn ja veto-voiman parantumisesta, vahvemmassa palvelujen järjestäjästä sekä maankäytön suunnittelusta ja vaaleilla valitun valtuuston vaikutusvallan kasvusta. Haittoina yleensä ovat erilaiset fuusiokustannukset ja toimintakulttuureiden yhteensovittamisen ongelmat sekä suu-

remman kunnan johtamisosaamisen ja organisaation toimivuuden vaikeus (esim. Paras-arviointiohjelma Arttu).

Kuntajakolain 4 §:n mukaan kuntajako voidaan muuttaa, jos muutos parantaa kunnan toiminnallisia tai taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä tai muuten edistää kunnan toimintakykyä, alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita, alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia tai alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta. Kuntajakolakia korvaamaan on valmisteltu kuntarakennelaki, jonka luonnos on kunnissa lausunnolla 7.3.2013 asti. Laissa määriteltäisiin mm. kuntien selvitysvelvollisuus ja -perusteet. Kuntien selvityspenastena on alle 80 prosentin työpaikkaomavaraisuus tai isoilla kaupunkiseuduilla vähintään 35 prosentin pendelöinti keskuskuntaan. Lisäksi selvityspenastena on taajamien ulottuminen yli kunnan rajan tai vaihtoehtoisesti toisen kunnan keskustaajaman kasvupaineen kohdistuminen toisen kunnan alueelle.

Metropolialueen erityispiirteiden kuten työssäkäyntialueen ja tiiviin yhdyskuntarakenteen laajuuden vuoksi alueen selvitysvelvollisuus poikkeaa muista suurista kaupunkiseuduista. Alueen kuntien tulee selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi. Tämän lisäksi selvitysvelvollisuus koskee alueita, jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja ovat perusteltuja metropolialueen kokonaisuuden kannalta. Metropolialueen kuntia koskevat myös palveluiden järjestämisen edellyttämä 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus sekä talousperusteet. Talousperusteet eivät täyty, mutta väestöpohjaltaan alle 20 000 asukkaan kunniksi jäävät metropolialueella Kauniainen, Sipoo ja Pornainen. Muista kaupunkiseuduista poiketen metropolihallinto kytkeytyy yhteen kuntarakenteen kanssa.

Kuntaudistuksen tavoitteiden, hallituksen linjausten, kuntarakennelakiluonnoksen säännösten sekä esiselvityksen toimeksiannon perusteella tässä on määritelty edellä jo esitetyt metropolialueen kuntien yhdistymisen selvittämiseen ohjaavat kriteerit eli maankäyttö ja kaavoitus, työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen, asuminen ja asuntomarkkinat, muuttoliike, kansainvälinen kilpailukyky sekä sosiaalinen eheys ja segregatio. Nämä ovat lisäksi erityisesti toimintaympäristön strategisia tekijöitä, joiden muutospaineet pakottavat uudistusten toteuttamiseen metropolialueella. Metropolialueen strategisten tekijöiden onnistunut hallinta on perusta mm. sille, miten seudulla kunnalliset palvelut voidaan järjestää, turvata kuntatalous sekä varmistaa henkilöstön saatavuus.

### **5.3 Esiselvityksessä huomioitujen eri mahdollisuudet kuntien selvitysalueiksi**

Tässä luvussa esitellään kunkin yksittäisen kunnan näkökulmasta huomioitujen mahdollisten kuntajakoselvitysalueet. Tarkoituksena on hahmottaa ja tarkastella mahdollisia selvitysalueita kunnallishallinnon rakennetyöryhmän esityksen ja kunnan lausunnon sekä erityisesti edellä (luvut 1-4) esitettyjen metropolikriteerien perusteella ja seudun kokonaisedun näkökulmasta. Tarkastelu on tehty lisäksi kunkin kunnan sijainnin, koon ja aiemman yhteistyön lähtökohdista ja se esitetään tässä kuulemisraportissa tiiviisti kuvattuna.

Näistä huomioituista ja useista mahdollisuuksista selvitysalueiksi, tarkastellen eri vaihtoehtojen mahdollisia hyötyjä ja haittoja, selvityshenkilöt ovat muodostaneet omat ehdotuksensa, joissa rakennemuutosten perusteina on erityisesti seudun kokonaisuus ja jotka esitetään metropolialueen kolmessa eri rakennemuutosvaihtoehdossa luvussa 6.

#### *5.3.1 Helsingin kaupunki*

Helsingin kaupunki esitti omassa lausunnossaan kannattavansa kunnallishallinnon rakennetyöryhmän esitystä. Selvitysalueen tulisi käsittää vähintään Espoo, Vantaa, Kauniainen ja Helsinki, jotka muodostavat yhdes- pääkaupunkiseudun tiiviin toiminnallisen aluekokonaisuuden. Kaupunki on nähnyt seudun kuntien välisen kilpailun haitallisena sen vaikuttaessa seudulla vaikuttaviin elinkeinopoliittisiin ratkaisuihin ja menestymiseen kansainvälisessä kilpailussa. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan maankäytön, asumisen ja liikenteen nykyisellä yhteistyöllä ei savuteta riittäviä tuloksia seudun kehittämisessä eikä erityisesti segregatiokehityksen estämisessä.

Helsingin seudun työpaikkarakenteen huomattavasti asutusrakennetta keskittyneempi ja kaupungin työpaikkaomavaraisuus on yli 130 prosenttia. Vuosina 2000 - 2010 Helsingin työpaikkojen määrä kasvoi 5 pro-

sentilla. Työpaikkojen määrä on lisääntynyt vuosittain lukuun ottamatta vuotta 2009, jolloin Helsingistä katosi yli 7 000 työpaikkaa. Vuoden 2011 lopussa Helsingissä oli työpaikkoja noin 410 000 eli yli puolet seudun (lähes 2/3 pääkaupunkiseudun ja 1/6 Suomen) työpaikoista. Helsingin osuus seudun työpaikoista on pitkällä aikajaksolla supistunut Espoon ja Vantaan työpaikkamäärien kasvaessa. Päivittäin Helsingissä käy töissä lähemmäs 160 000 työntekijää. Vantaan, Mäntsälän ja Kauniaisten työllisistä noin 40 prosenttia pendelöi Helsinkiin. Espoosta, Sipoosta ja Keravalta Helsingissä työssäkävien osuus on noin kolmanneksen. Kirkkonummelta Helsinkiin pendelöi vajaa 30 prosenttia työllisistä. Helsinkiläiset asioivat pääasiassa kaupungin rajojen sisällä ja osa asioinnista suuntautuu Vantaalle ja Espooseen. Helsingin kaavavarantojen riittävyys on heikentynyt 1980-luvulta lähtien eivätkä kaupungin asemakaavavarannot ole riittäviä suhteessa aiesopimuksen tuotantotavoitteisiin. Helsingin asuntotuotanto on kasvanut viime vuosina, mutta asuntotuotannon tavoitteet ovat silti jääneet täyttymättä. Määrälliset tavoitteet eivät ole myöskään täyttyneet vuokra-asuntotuotannon osalta. Helsinkiin muuttaneiden korkeakoulutettujen osuus on ollut edellisen vuosikymmenen aikana seudun kuntia alhaisempi. Muuttajien keskimääräiset tulot ovat olleet jopa seudun alhaisimmat. Koko maan vieraskielinen väestö keskittyy pääkaupunkiseudulle. Tällä hetkellä tästä väestöstä Helsingin seudulla asuu vajaa puolet ja neljännes Helsingissä. Yli 10 prosenttia Helsingin väestöstä on vieraskielisiä. Ruotsinkielisten osuus helsinkiläisistä on 6 prosenttia. Vieraskielisistä suurin osa on venäjän-, viron- tai somalinkielisiä. Myös metropolialueen työttömistä ja työmarkkinoiden ulkopuolisista Helsingin osuus on suurin. Muuttoliikkeen ja eri väestöryhmien keskittymisen vaikutuksesta Helsinki kantaa seudulla eniten vastuuta alueellisen segregaaation ongelmista. Helsingillä on pääkaupunkina erityinen asema sekä seudun että koko maan kansainvälisen kilpailukyyn vahvistajana.

#### **Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Sipoon, Keravan ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyyn edistämiseen ja segregaaation vähentämiseen. Alue on myös HSL yhteistyöalue.
- **Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Sipoon ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyyn edistämiseen ja segregaaation vähentämiseen. Alue on myös HSL yhteistyöalue.
- **Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten ja Sipoon** selvitysalue, joka oli kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotus. Kunnat ovat yhtenäistä työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäistä aluetta.
- **Helsingin, Vantaan ja Sipoon** selvitysalue, jossa Helsinki ja Vantaa ovat selvittäneet alustavasti liitosmahdollisuutta. Selvitysalueella erityisesti radanvarren taajamat sekä Vantaan eteläosien ja Helsingin pohjoisosien taajamien yhteydet luovat edellytykset kuntien yhdyskuntarakenteen tiivistämiselle. Sipoon eteläosan yhteys Helsingin taajamiin ja kunnan alle 20 000 asukkaan väestö puoltavat alueen osallistumista selvitykseen.
- **Helsingin ja Sipoon** selvitysalue, jossa Sipoon eteläosan yhteys Helsingin taajamiin sekä kunnan alle 20 000 asukkaan väestö puoltavat osallistumista selvitykseen.

#### *5.3.2 Espoon kaupunki*

Espoon kaupunki ei hyväksynyt lausunnossaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotusta eikä pääkaupunkiseudun pakkoliitoksia. Kaupunki ei ole myöskään valmis kuntien tai ministeriön käynnistämään kuntajakoselvitykseen. Kaupunki ei näe kuntien yhdistymisen vahvistavan kilpailukykyä, vaan tarvitaan rikastavaa kumppanuutta ja kykyä toimia verkostomaisesti. Espoon näkemyksen mukaan suurkunnalla tavoiteltu sosiaalisen asuntotuotannon tasainen jako vahvistaisi koko seudun segregaaatiokehitystä.

Espoon kaupungin yhdyskuntarakenteessa Kauniaisten kaupunki on jo nyt ”aluekeskus”. Tulevina vuosikymmeninä Espoon tulevat kasvualueet ovat radan, metron sekä kehäradan alueet. Espoon työpaikkojen määrä on kasvanut 14 prosenttia vuosien 2000 - 2010 aikana. Espoossa sijaitsevat työpaikat (noin 126 000) muodostavat seudun toiseksi suurimman työpaikkakeskittymän. Kaupungin työpaikkaomavaraisuus on noin 95 prosenttia ja kolmannes espoolaisten työssäkävien työpaikoista sijaitsee Helsingissä. Eniten Espooseen pendelöidään Kauniaisista ja Kirkkonummelta (yli 27 %). Espoossa erikoiskaupan asioinnin osuus omassa kunnassa on yli puolet ja päivittäistavarakaupan osalta osuus on yli 90 prosenttia. Espoon asemakaavavarant-

not eivät ole riittäviä suhteessa aiesopimuksen tuotantotavoitteisiin. Kaupunki on viime vuosina miltei täyttänyt asuntotuotannon tavoitteet. Sen sijaan viime vuosien vuokra-asuntotuotanto on Espoolla ollut yli tavoitemäärien. Kaupunkiin on muuttanut viimeisen vuosikymmenen aikana seudun kuntien keskiarvoa enemmän korkeakoulutettuja ja hyvätuloisia muuttajia. Ruotsinkielisten osuus on alle 10 prosenttia espoolaisista ja Espoon väestöstä noin joka kymmenes on vieraskielinen ja heidän osuutensa ennakoidaan kasvavan tasaisesti tulevaisuudessa. Kaupungin vieraskielisistä venäjänkielisiä on 16 prosenttia sekä viron- ja somalinkielisiä noin 10 prosenttia. Espoon alueella toimii merkittäviä korkean teknologian yrityksiä sekä Aalto-yliopisto ja muita tutkimuslaitoksia. Tulevaisuuden odotukset ovat Otaniemen, Tapiolan ja Keilaniemen kehittämisessä. Kokonaisuudessaan Espoon yritystoiminnan ja koulutuksen yksiköt ovat yhteydessä koko metropolialueen kehittämiseen ja kansainväliseen toimintaan.

#### **Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Espoon, Helsingin, Vantaan, Kauniaisten, Sipoon, Keravan ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen ja segregaaion vähentämiseen. Alue olisi myös HSL yhteistyöalue.
- **Espoon, Helsingin, Vantaan, Kauniaisten, Sipoon ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen ja segregaaion vähentämiseen. Alue olisi myös HSL yhteistyöalue.
- **Espoon, Helsingin, Vantaan, Kauniaisten ja Sipoon** selvitysalue, joka oli kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotus. Kunnat ovat yhtenäistä työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäistä aluetta.
- **Espoon, Kauniaisten, Kirkkonummen ja Vihdin** selvitysalue, joka muodostaa yhdyskuntarakenteen, liikenteen, ja työssäkäynnin osalta toiminnallisen kokonaisuuden, joka kuuluu Helsingin pendelöintialueeseen.
- **Espoon, Kirkkonummen ja Vihdin** selvitysalue, jonka Vihti toi esiin omassa lausunnossaan sekä toteuttaisi nykyisen muuttoliikkeen suunnat.
- **Espoon ja Kauniaisten** selvitysalue, joka täyttäisi Kauniaisen kaupungin osalta kuntarakennelain edellyttämän väestöpohjakriteerin ja muodostuisi yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäisestä kokonaisuudesta.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Veikkolan** alueen osalta Kirkkonummen, Espoon ja Vihdin kanssa.

#### *5.3.3 Vantaan kaupunki*

Vantaan kaupunki totesi lausunnossaan, ettei se kannata kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdottamaa kuntaliitosaluetta. Kaupunki on valmis toteuttamaan ainoastaan kuntien käynnistämisen selvityksen eikä valtion erityistä kuntajakoselvitystä. Lisäksi kaupungin mielestä selvitysalueen tulisi koskea kaikkia 14 kuntaa, mikäli liitosselvitys kuitenkin käynnistetään.

Vantaan ytimeen kuuluva lentokenttä ja sen vaikutuspiiriin sekä yhteiseen raide- ja tieverkkoon kuuluvat naapurikehyskunnat ovat olennainen osa seudun yhdyskuntarakennetta. Vantaan kaupunki on panostanut muista kunnista eniten liikenteen infrastruktuuriin alueilla, jotka aiemmin ovat olleet valtion vastuulla. Vantaalta käydään töissä eniten oman kunnan alueella, mutta pendelöinti Helsinkiin on myös erittäin voimakasta. Vantaan työpaikkaomavaraisuus on yli 100 % ja kaupunkiin pendelöidään naapurikunnista. Vuonna 2011 Vantaalla oli 104 000 työpaikkaa. Vuosina 2000 - 2010 Vantaan työpaikkojen määrän kasvu (20 %) on ollut suhteellisesti seudun suurinta. Määrä on kasvanut vuosittain lukuun ottamatta vuosia 2005 ja 2009. Vantaalaisten päivittäiskaupan asiointin osuus on suurimmaksi osin keskittynyt kuntarajojen sisälle ja erikoiskaupan asiointin osuus kaupungin alueella on yli puolet. Vantaan asemakaavavarannot eivät ole riittäviä suhteessa aiesopimuksen tuotantotavoitteisiin. Vantaan asuntotuotanto on täyttänyt aiesopimuksessa asetetun tavoitteen vuonna 2011 lukuun ottamatta vuokra-asuntotuotannon tavoitteita. Vantaan positiivisesta nettomuutosta huolimatta kaupungille kertyy taloudellista tappiota. Vantaalle edellisen vuosikymmenen aikana muuttaneista korkeakoulutettujen ja hyvätuloisten osuus on ollut seudun keskiarvoa alhaisempi. Vantaan väestöstä miltei joka kymmenes on vieraskielinen. Heistä suurin osa on venäjänkielisiä sekä viron- ja somalinkielisiä. Vieraskielisten määrä on kasvanut aikaisempaa nopeammin vuosien 2005 - 2009 aikana. Vantaal-

la vahvin työpaikkavyöhyke on Petikon ja Aviapoliksen alue. Lentokentän alueen merkitys on kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta suuri. Vantaan kaupunki katsoo Espoon tavoin, että suurkunta lisäisi koko seudun segregaatiokehitystä.

**Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Vantaan, Helsingin, Espoon, Kauniaisten, Sipoon, Keravan ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen ja segregaation vähentämiseen. Alue olisi myös HSL yhteistyöalue.
- **Vantaan, Helsingin, Espoon, Kauniaisten, Sipoon ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen ja segregaation vähentämiseen. Alue olisi myös HSL yhteistyöalue.
- **Vantaan, Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Sipoon** selvitysalue, joka oli kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotus. Kunnat ovat yhtenäistä työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäistä aluetta.
- **Vantaan, Helsingin ja Sipoon** selvitysalue, jossa Helsinki ja Vantaa ovat selvittäneet alustavasti liitosmahdollisuutta. Selvitysalueella erityisesti radanvarren taajamat sekä Vantaan eteläosien ja Helsingin pohjoisosien taajamien yhteydet luovat edellytykset kuntien yhdyskuntarakenteen tiivistämiselle. Sipoon eteläosan yhteys Helsingin taajamiin ja kunnan alle 20 000 asukkaan väestö puoltavat alueen osallistumista selvitykseen.
- **Vantaan, Keravan ja Tuusulan** selvitysalue, joka yhdistäisi lentokentän alueen ja pääradan taajamat sekä tukisi työssäkäynti- ja asiointialueiden mukaista liikennettä. Alueen yhtenäisyys vaikuttaisi erityisesti Aviapoliksen maankäytön ja liikenteen suunnittelun ja toteutuksen toimivuuteen.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Klaukkalan** ja **lentokentän** alueilla Tuusulan ja Nurmijärven kanssa.

#### 5.3.4 Kauniaisten kaupunki

Lausunnossaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotuksesta Kauniainen totesi, ettei se ole valmis kuntien tai ministeriön käynnistämään selvitykseen tai osakuntaliitoselvityksiin. Helsingin seudun kuntien yhteen liittäminen nähtiin kuntatalouden kannalta virheenä, koska kustannukset ovat suurimmat isoissa kunnissa.

Yhdyskuntarakenteellisesti Kauniainen on käytännössä osa Espoon ja pääkaupunkiseudun keskusverkkoa. Liikenteellisesti kaupunki kuuluu intensiivisen raideliikenteen kehysalueeseen. Kauniaisista pendelöidään eniten Helsinkiin ja Espooseen - ainoastaan viidennes työssäkävivistä käy työssä asuinkunnassaan. Kauniaisten työpaikkaomavaraisuus on metropolialueen alhaisin eli kaupunki on riippuvainen pääkaupunkiseudun yhteisestä kilpailukyky- ja työpaikkakehityksestä. Kauniaisten erikoiskaupan asioinnista vain vähäinen osuus tapahtuu omassa kunnassa ja päivittäiskauppa-asioinnista alle puolet tapahtuu kuntarajojen sisällä. Muutoin asiointi suuntautuu pääasiassa Espooseen. Kaupungin alueesta suurin osa on asemakaavoitettu ja vaatimattomasta kaavavarannosta johtuen lisärakentamismahdollisuudet ovat vähäiset. Asemakaavavarannot ovat riittävät suhteessa aiesopimuksen asuntotuotannon tavoitteisiin, jotka kunta onkin useampana vuonna tavoittanut. Kauniaisten asukasmäärä alittaa kuitenkin kuntarakennelain ja sosiaali- ja terveystieteiden väestöpohjakriteerin. Kaupunkiin 2000-luvulla muuttaneiden koulutus- ja tulotaso on metropolialueen korkein. Kaupunkilaisista noin 38 prosenttia on ruotsinkielisiä ja siten kaupunki on merkittävä ruotsinkielisten palvelujen kehittäjä ja ylläpitäjä.

**Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Kauniaisten, Helsingin, Espoon, Vantaan, Sipoon, Keravan ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta ja jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheytymiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen.
- **Kauniaisten, Helsingin, Espoon, Vantaan, Sipoon ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi

riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen ja segregaaation vähentämiseen. Alue olisi myös HSL yhteistyöalue.

- **Kauniaisten, Helsingin, Espoon, Vantaan ja Sipoon** selvitysalue, joka oli kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotus. Kunnat ovat yhtenäistä työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäistä aluetta.
- **Kauniaisten, Espoon, Kirkkonummen ja Vihdin** selvitysalue, joka muodostaa yhdyskuntarakenteen, liikenteen, ja työssäkäynnin osalta toiminnallisen kokonaisuuden, joka kuuluu Helsingin pendelöintialueeseen.
- **Kauniaisten ja Espoon** selvitysalue, jossa Kauniainen on jo luonteva osa Espoon yhdyskuntarakennetta ja täyttäisi Kauniaisten osalta kuntarakennelain luonnoksessa vaaditun palvelujen väestökriteerin.

### 5.3.5 Sipoon kunta

Lausunnossaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotuksesta Sipoo totesi, että kunta ei ole valmis kuntajakoselvityksen käynnistämiseen eikä kunnan jakaminen ole vaihtoehto.

Sipoo on osa pääkaupunkiseudun kuntien muodostamaa yhtenäistä työssäkäynti- ja asiointialuetta. Kunta kuuluu metropolialueen ns. sisempään kehysalueeseen, joka ulottuu Helsingin pääkeskuksen reunasta enimmillään 30 km etäisyydelle. Sipoosta työssäkäynti Helsinkiin on yli kolmanneksen kunnan työllisistä ja kunnan työpaikkaomavaraisuus on alle 60 prosenttia. Sipoon työpaikkamäärä on kasvanut edellisellä vuosikymmenellä ja kasvun odotetaan kiihtyvän entisestään. Päivittäiskaupan asiointista 60 prosenttia tapahtuu Sipoon alueella. Tältä osin asiointi suuntautuu myös jossain määrin Keravalle. Erikoiskaupan asiointista noin kymmenesosa tapahtuu kuntarajojen sisällä ja suurin osa asiointista suuntautuu Helsinkiin. Kunnan maankäytölliset ja asumisen kehittämissuunnitelmat tukeutuvat pääosin Helsinkiin suuntautuviin liikenneyhteyksiin ja palveluverkkoon. Sipoon kaavavarannossa kasvua ohjataan itämetron kehityskäytävään Lounais- ja Etelä-Sipooseen sekä Talmaan ja Nikkilään. Kunnan asemakaavavarannot ovat heikot eivätkä ne mahdollista aiesopimuksessa asetettuja asuntotuotannon tavoitteita, jotka ovat olleet noin kaksinkertaiset suhteessa kunnan asuntotuotantoon. Kunnan asukasmäärä alittaa kuitenkin kuntarakennelain väestöpohjakriteerin samoin kuin sosiaali- ja terveystuotuksen edellyttämän väestöpohjan perus- ja erikoissairaanhoidon integraatiolle. Kuntaan viime vuosina muuttaneiden koulutus rakenne ja tulotaso ovat olleet korkeita. Kunta on vahvasti kaksikielinen ruotsinkielisten osuuden ollessa noin 37 prosenttia. Kunta on ilmoittanut olevansa halukas laajentamaan ruotsinkielistä palvelutoimintaa tältä osin myös muille metropolialueen kunnille.

### Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:

- **Sipoon, Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Keravan ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen ja segregaaation vähentämiseen. Alue olisi myös HSL yhteistyöalue.
- **Sipoon, Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten ja Kirkkonummen** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen ja segregaaation vähentämiseen. Alue olisi myös HSL yhteistyöalue.
- **Sipoon, Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten** selvitysalue, joka oli kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotus. Kunnat ovat yhtenäistä työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäistä aluetta.
- **Sipoon, Helsingin ja Vantaan ja** selvitysalue, jossa Helsinki ja Vantaa ovat selvittäneet alustavasti liitosmahdollisuutta. Selvitysalueella erityisesti radanvarren taajamat sekä Vantaan eteläosien ja Helsingin pohjoisosien taajamien yhteydet luovat edellytykset kuntien yhdyskuntarakenteen tiivistämiselle. Sipoon eteläosan yhteys Helsingin taajamiin ja kunnan alle 20 000 asukkaan väestö puoltavat alueen osallistumista selvitykseen.
- **Sipoon ja Helsingin** selvitysalue, jossa Sipoon eteläosan yhteys Helsingin taajamiin sekä kunnan alle 20 000 asukkaan väestö puoltavat osallistumista selvitykseen.
- **Sipoon ja Keravan** kuntajakoselvitysalue, joka perustuisi asiointiliikennesuuntiin erityisesti pohjoisen Sipoon osalta. Mahdollisen uusi kunta olisi kaksikielinen.

- **Sipoon, Pornaisten, Askolan, Lapinjärven, Loviisan ja Porvoon** selvitysalue (Porvoon sairaanhoito-alue), joka tukeutuu lähinnä terveydenhuollon palveluyhteistyöhön ja lisäksi vahvistaa ruotsinkielisten palvelujen kokoamista.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Sipoon pohjoisosan** osalta Keravan kanssa ja **Haarajoen** alueen osalta Järvenpään, Tuusulan, Pornaisten ja Mäntsälän kanssa.

### 5.3.6 Järvenpään kaupunki

Järvenpään kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotusta koskevan lausunnon mukaan Järvenpään, Keravan ja Tuusulan kuntaliitos olisi mahdollinen ja se tulisi mieluiten toteuttaa kuntien vapaaehtoisuuden pohjalta. Vasta toissijaisena vaihtoehtona olisi ministeriön käynnistämä selvitys rakennetyöryhmän ehdottamalla alueella, minkä kaupunki näki haasteelliseksi Nurmijärven saavutettavuuden näkökulmasta. Tämän lisäksi kaupunki on suhtautunut myönteisesti eri selvitysalueisiin kuten osakuntaliitokseen Ristikydön alueella.

Järvenpään kaupunki sijaitsee pääradan, Lahden oikoradan sekä Lahden väylän varrella. Järvenpäässä on Keski-Uudenmaan kunnista eniten palvelutyöpaikkoja, joista osan tuovat myös valtionhallinnon palvelut. Järvenpäälaisistä noin kolmannes työskentelee omassa kunnassa, Helsinkiin ja Vantaalle pendelöidään eniten sekä jossain määrin myös Tuusulaan ja Mäntsälään. Kaupungin työpaikkaomavaraisuus on yli 60 prosenttia. Päivittäiskaupan asiointi tapahtuu miltei kokonaan Järvenpäässä ja myös erikoiskaupan palveluita löytyy hyvin omasta kunnasta. Seuraavaksi eniten asioidaan Helsingissä ja Vantaalla. Järvenpää on maa-alueeltaan hyvin rajallinen, tiheästi rakennettu ja liki puolet sen pinta-alasta on asemakaavoitettu. Järvenpään asuntotuotannon määrä on kasvanut vuosien aikana ja vuoden 2012 arvioitu valmistuvien ja valmistuneiden asuntojen määrä täyttää miltei asuntotuotantotavoitteen. Kaupunki tarvitsee tulevaisuudessa maata ja sen kaavoittamista ennakoimaansa kasvua varten, sillä sen asemakaavavaranto ei ole sinällään riittävä suhteessa aiesopimuksen asuntotuotannon tavoitteisiin vuosille 2012–2015. Vuokra-asuntotuotanto on ollut Järvenpäässä tasaista ja tavoitemäärää hieman korkeampi. Edellisen vuosikymmenen aikana Järvenpäähän muuttaneista korkeakoulutettujen ja hyvätuloisten osuus on ollut seudun keskiarvoa alhaisempi.

#### **Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Järvenpään, Tuusulan, Mäntsälän, Nurmijärven ja Hyvinkään** selvitysalue (Hyvinkään sairaanhoitoalue), joka on sosiaali- ja terveyspalveluiden pohjalta koottu alue.
- **Järvenpään, Tuusulan, Mäntsälän, Nurmijärven, Hyvinkään, Keravan ja Pornaisten** selvitysalue, jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheytymiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukykyyn edistämiseen. Selvitysalue perustuisi Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen vahvistettuna Keravan ja Pornaisten kunnilla. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen.
- **Järvenpään, Keravan ja Tuusulan** selvitysalue, jota selvitettiin myös vuonna 2006 TRIO-selvityksessä. Kuntien keskustaajamat ovat hyvin lähellä toisiaan ja asuinalueet ovat kasvaneet yhteen.
- **Järvenpään, Keravan, Tuusulan ja Nurmijärven** selvitysalue, joka oli kuntarakennetyöryhmän ehdotus. Kunta muodostuisi rakenteellisesti kiinteästä triosta sekä niiden maaseutumaisesta naapurikunnasta.
- **Järvenpään, Mäntsälän ja Pornaisten** selvitysalue, jossa radanvarsien kunnat yhdistyisivät. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat sosiaali- ja terveyshuollon yhteistoiminta-alueen.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Ristikydön** osalta Tuusulan ja Keravan kanssa sekä **Haarajoen** alueen osalta Sipoon, Tuusulan, Pornaisten ja Mäntsälän kanssa. Ristikydestä kunnat ovat käynnistäneet selvitystyön jo aikaisemmin.

### 5.3.7 Keravan kaupunki

Kerava toteaa kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotusta koskevassa lausunnossaan, että kuntien itse käynnistämä selvitys on kannatettavin kuntauudistuksen toteuttamistapa. Kaupunki ei kuitenkaan ole valmis kuntaliitoksiin tai osakuntaliitoksiin eikä näe syytä kohdistaa uudistusta elinvoimaisiin ja menestyviin kuntiin. Maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu yksinomaan esitetyllä selvitysalueella ei ole riittävää ja toisaalta kaupunki epäili muutoksen lisäävän kustannuksia.

Kerava on maantieteellisesti pieni ja erittäin tiiviisti rakennettu kaupunki. Sijainti radanvarressa on taannut kaupungin jatkuvan kasvun ja kehityksen. Kaupunkilaiset suuntautuvat työmatkaliikenteessään erityisesti Helsinkiin, oman kaupungin alueelle sekä jossain määrin Vantaalle. Kaupungin työpaikkaomavaraisuuden aste on kasvanut noin 70 prosenttiin. Päivittäiskaupan palveluita hyödynnetään Keravalla, mutta erikoiskaupan palveluita haetaan lisäksi Helsingistä ja Vantaalta. Kunnan asemakaavavarannot vastaavat miltei aiesopimuksessa asetettuja asuntotuotantotavoitteita. Keravan vuotuinen asuntotuotanto on kuitenkin pudonnut eikä kunta ole saavuttanut tuotantotavoitteitaan. Tämä vaikuttanee tulevaisuudessa myös kaupungin kasvuvauhtiin hidastavasti. Keravalla on muista seudun kunnista poiketen pienituloisten osalta positiivista nettomuuttoa. Korkeakoulutettujen ja hyvätuloisten muuttajien osuus kuntaan on ollut pieni. Maahanmuuttajien osuus väestöstä on Keravalla Keski-Uudenmaan korkein.

#### **Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Keravan, Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Sipoon ja Kirkkonummen** selvitysalue, jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheyttämiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämiseen. Selvitysalue oli myös kuntarakennetyöryhmän ehdotus.
- **Keravan, Hyvinkään, Järvenpään, Tuusulan, Mäntsälän, Nurmijärven ja Pornaisten** selvitysalue, jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheyttämiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämiseen. Selvitysalue perustuisi Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen vahvistettuna Keravan ja Pornaisten kunnilla. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen.
- **Keravan, Järvenpään, Tuusulan ja Nurmijärven** selvitysalue, joka oli kuntarakennetyöryhmän ehdotus. Kunta muodostuisi rakenteellisesti kiinteästä triosta sekä niiden maaseutumaisesta naapurikunnasta.
- **Keravan, Vantaan ja Tuusulan** selvitysalue, joka yhdistäisi lentokentän alueen ja pääradan taajamat sekä tukisi työssäkäynti- ja asiointialueiden mukaista liikennettä. Alueen yhtenäisyys vaikuttaisi erityisesti Aviapoliksen maankäytön ja liikenteen suunnittelun ja toteutuksen toimivuuteen.
- **Keravan, Järvenpään ja Tuusulan** selvitysalue, jota selvitettiin myös vuonna 2006 TRIO-selvityksessä. Kuntien keskustaajamat ovat hyvin lähellä toisiaan ja asuinalueet ovat kasvaneet yhteen.
- **Keravan ja Sipoon** kuntajakoselvitysalue, joka perustuisi asiointiliikennesuuntiin sekä maantieteyhteyteen.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Ristikydön** osalta Tuusulan ja Järvenpään kanssa sekä **lentokentän vaikutusalueella** Tuusulan ja Vantaan kanssa. Ristikydön osakuntaliitosta selvitettiin vuonna 2007. Myös **Pohjois-Sipoon** osakuntaliitosta ehdotettiin kuntarakennetyöryhmän esityksessä, mutta kielellisten oikeuksien vuoksi pidettiin toissijaisena vaihtoehtona.

#### *5.3.8 Tuusulan kunta*

Tuusula ilmoitti omassa lausunnossaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotuksesta, ettei se ole valmis ministeriön tai kuntien käynnistämään kuntajakoselvitykseen. Tuusula ei nähnyt osakuntaliitoksia tarpeellisiksi ja Ristikydön alue (Tuusulan kiila) haluttiin säilyttää kunnalla.

Tuusulalaisista työllisistä noin kolmannes työskentelee omassa kunnassa ja vastaava osuus Helsingissä. Vantaalle tuusulalaisista pendelöi vajaa viidennes. Jokelan asukkaista enemmistö työskentelee Helsingissä. Kunnan työpaikkaomavaraisuus on noin 75 prosenttia. Kuntalaiset asioivat päivittäiskaupan osalta suurimmaksi osin omassa kunnassa ja lähikunnissa, erikoiskaupan käynnit hajaantuvat vahvasti eri suuntiin Vantaan, Tuusulan ja Järvenpään ollessa suosituimpia. Maaseutumaisen kunnan keskukseen Hyrylään on tulossa merkittävää uutta kaavoitusta, joka tulee aiheuttamaan merkittävää liikenteellistä painetta ruuhkaiselle Tuusulanväylälle. Tuusulan nykyiset asemakaavavarannot ovat heikot eivätkä ne mahdollista aiesopimuksessa asetettuja asuntotuotannon tavoitteita. Tuusulan asuntotuotanto on ollut huomattavasti alhaisempaa suhteessa asuntotuotantotavoitteisiin, mutta vuokra-asuntotuotannon osalta kunta saavutti tavoitteen vuonna 2010. Edellisen vuosikymmenen aikana Tuusulaan muuttaneista korkeakoulutettujen osuus on ollut hieman metropolialueen keskiarvoa alhaisempi. Toisaalta kuntaan muuttaneista hyvätuloisten osuus on ollut keskiarvoa korkeampi.

#### **Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Tuusulan, Järvenpään, Mäntsälän, Nurmijärven ja Hyvinkään** selvitysalue (Hyvinkään sairaanhoitoalue), joka on sosiaali- ja terveystalouden pohjalta koottu alue.

- **Tuusulan, Järvenpään, Keravan, Mäntsälän, Nurmijärven, Hyvinkään ja Pornaisten** selvitysalue, jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheytymiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen. Selvitysalue perustuisi Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen vahvistettuna Keravan ja Pornaisten kunnilla. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen.
- **Tuusulan, Järvenpään, Keravan ja Nurmijärven** selvitysalue, joka oli kuntarakennetyöryhmän ehdotus. Kunta muodostuisi rakenteellisesti kiinteästä triosta sekä niiden maaseutumaisesta naapurikunnasta.
- **Tuusulan, Vantaan ja Keravan** selvitysalue, joka yhdistäisi lentokentän alueen ja pääradan taajamat sekä tukisi työssäkäynti- ja asiointialueiden mukaista liikennettä. Alueen yhtenäisyys vaikuttaisi erityisesti Aviapoliksen maankäytön ja liikenteen suunnittelun ja toteutuksen toimivuuteen.
- **Tuusulan, Järvenpään ja Keravan** selvitysalue, jota selvitettiin myös vuonna 2006 TRIO-selvityksessä. Kuntien keskustaajamat ovat hyvin lähellä toisiaan ja asuinalueet ovat kasvaneet yhteen.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Ristikydön** osalta Keravan ja Järvenpään kanssa sekä **lentokentän vaikutusalueella** Keravan ja Vantaan kanssa. Tuusulaan kiilan osakuntaliitosta on selvitetty vuonna 2007. Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Haarajoen** alueen osalta Järvenpään, Sipoon, Pornaisten ja Mäntsälän kanssa.

### 5.3.9 Nurmijärven kunta

Nurmijärvi toteaa lausunnossaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotuksesta olevansa vahva ja elinvoimainen kunta, jolla ei ole luontevia liikenneyhteyksiä Keski-Uudenmaan kuntien suuntaan. Rakennetyöryhmän ehdotusta kunnan jakamisesta ei nähdä luontevana, mutta vapaaehtoisin osakuntaliitoksiin kunnassa on valmiutta.

Nurmijärven kunta sijaitsee metropolin kehysalueella ja linkittyy pääkaupunkiseutuun sekä Helsinki-Tampere -moottoritien varressa sijaitsevan kirkonkylän että Klaukkalan liki Vantaaseen kiinni kasvaneen taajaman avulla. Nurmijärven asukkaat pendelöivät linja-autolla sekä omin autoin, sillä henkilöratayhteydet puuttuvat. Nurmijärveläisten työmatkaliikenne suuntautuu oman kunnan lisäksi erityisesti Helsinkiin (vajaa 2/3, Rajamäeltä alhaisempi), mutta myös Vantaalle ja Hyvinkäälle. Viime vuosina kunnan työpaikkaomavaraisuus on laskenut jopa alle 40 prosentin. Päivittäistavarakaupan asiointista suurin osa suuntautuu oman kunnan alueelle. Sen sijaan erikoiskaupan asiointeista ainoastaan kolmannes tapahtuu oman kunnan sisällä ja neljännes asiointista suuntautuu Vantaalle ja osa myös Hyvinkäälle. Nurmijärven asemakaavavaraannot eivät ole riittäviä, kun niitä verrataan aiesopimuksen asuntotuotannon tavoitteisiin. Viime vuosina kunta ei ole saavuttanut aiesopimuksen tavoitteita. Kunnan maankäytön kehityskuvalla on suunniteltu kaavoituksen lisäämistä nykyisestä merkittävästi. Edellisen vuosikymmenen aikana muuttaneista korkeakoulutettujen ja hyvätuloisten osuus on ollut metropolialueen kuntia korkeampi.

#### **Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Nurmijärven, Tuusulan, Keravan, Järvenpään, Mäntsälän, Hyvinkään ja Pornaisten** selvitysalue, jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheytymiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen. Selvitysalue perustuisi Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen vahvistettuna Keravan ja Pornaisten kunnilla. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen.
- **Nurmijärven, Tuusulan, Järvenpään, Mäntsälän ja Hyvinkään** selvitysalue (Hyvinkään sairaanhoitoalue), joka on sosiaali- ja terveystalveluiden pohjalta koottu alue.
- **Nurmijärven, Tuusulan, Keravan ja Järvenpään** selvitysalue, joka oli kuntarakennetyöryhmän ehdotus. Kunta muodostuisi rakenteellisesti kiinteästä triosta sekä niiden maaseutumaisesta naapurikunnasta.
- **Nurmijärven ja Hyvinkään** selvitysalue, jota sitoo Nurmijärven pohjoisosa, erityisesti Rajamäki sekä valtatie 3.

Äärimmäisenä vaihtoehtona olisi Nurmijärven jakaminen eri taajamien suunnassa. Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Vihitjärven** alueen osalta Vihdin kanssa, **Klaukkalan** alueen osalta Vantaan kanssa sekä **Rajamäen** alueen osalta Hyvinkään kanssa.

### 5.3.10 Kirkkonummen kunta

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotusta koskevassa lausunnossaan Kirkkonummi ei nähnyt kuntaliitoksia tarpeellisena alueellaan. Kirkkonummen luontainen yhteistyö Espoon ja Kauniaisten kanssa saattaa kuitenkin luoda mahdollisuuksia uusiin yhteistyömuotoihin kuntien kesken sekä laajentaa yhteistyötä mahdollisesti Vihdin ja Siuntion kuntiin.

Kirkkonummi kuuluu yhdyskuntarakenteen, liikenteen, työssäkäynnin ja asioinnin suhteen pääkaupunkiseudun muodostamaan toiminnalliseen kokonaisuuteen. Työssäkäynnistä yli puolet suuntautuu Helsinkiin tai Espooseen ja kunnan työpaikkaomavaraisuus on hieman yli 60 prosenttia. Kunnan työpaikkamäärä on kasvanut vuosikymmenen aikana noin 15 prosenttia ja kasvun ennakoidaan voimistuvan. Kirkkonummen erikoiskaupan asioinnista alle kolmannes tapahtuu kunnan alueella ja suurin osa asioinnista suuntautuu Espooseen. Päivittäiskaupan asiointi tapahtuu pääosin kunnan alueella. Kirkkonummi kuuluu kuntakeskuksen ja Masalan taajamien osalta ns. intensiivisen raideliikenteen kehysalueeseen ja on myös länsimetron tukeutuvaa vyöhykettä, jonka varaan seudun maankäyttö täydentyy tulevaisuudessa. Kirkkonummi tulee vahvasti panostamaan itäiseen ja keskiseen Kirkkonummeen. Monikeskuksinen kehittämismalli merkitsee haastetta palvelutoiminnan kehittämiseksi erityisesti kunnan pohjoisen alueen osalta. Asemakaavavarannot ovat riittäviä ja mahdollistavat aiesopimuksen asuntotuotantotavoitteiden saavuttamisen. Kunta ei kuitenkaan ole saavuttanut sille asetettua tuotantotavoitetta. Kirkkonummen väestösuunnitteen mukaan asuntotuotannon määrää tulisi kaksinkertaistaa vuoteen 2020 mennessä. Kirkkonummen korkeatasoisesta asumisympäristöstä kertoo kuntaan viime vuosina muuttaneiden koulutus rakenne ja tulotaso.

#### **Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Kirkkonummen, Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten, Sipoon ja Keravan** selvitysalue, jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheyttämiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvn edistämiseen. Selvitysalue oli myös kuntarakennetyöryhmän ehdotus.
- **Kirkkonummen, Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisten ja Sipoon** selvitysalue, jossa kunnat ovat samaa työssäkäynti- ja asiointialuetta sekä yhtenäistä yhdyskuntarakennealuetta. Selvitysalueella olisi riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvn edistämiseen ja segregaaation vähentämiseen. Alue olisi myös HSL yhteistyöalue.
- **Kirkkonummen, Espoon, Kauniaisten ja Vihdin** selvitysalue, joka muodostaa yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja työssäkäynnin osalta toiminnallisen kokonaisuuden, joka kuuluu Helsingin pendelöintialueeseen.
- **Kirkkonummen Espoon ja Vihdin** selvitysalue, jonka Vihti toi esiin omassa lausunnossaan sekä toteuttaisi nykyisen muuttoliikkeen suunnat.
- **Kirkkonummen, Siuntion ja Inkoon** selvitysalue, joka oli kuntarakennetyöryhmän ehdotus. Kuntien yhdistämisen kautta saataisiin muodostettua taloudeltaan elinvoimainen uusi kunta. Lisäksi liitos edesauttaisi ruotsinkielisten palvelujen turvaamista ja ylipäättään palveluiden turvaamista Siuntion ja Inkoon osalta.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Veikkolan** alueen osalta Espoon ja Vihdin kanssa.

### 5.3.11 Mäntsälän kunta

Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotusta koskevassa lausunnossaan Mäntsälä totesi kunnan ensisijaisen vaihtoehdon olevan itsenäisenä kuntana toimimisen. Kunnan on kuitenkin mahdollista osallistua selvitykseen, joka tehdään ministeriön johdolla ja kustantamana.

Mäntsälä kuuluu Helsingin työssäkäyntialueeseen. Alle puolet kunnan työssäkäyvistä työskentelee asuin-kunnassaan ja miltei joka viidennes pendelöi Helsinkiin. Mäntsälän työpaikkaomavaraisuus on pysynyt viimeisimmät vuodet hieman yli 60 prosentin tasolla. Myös saavutettavuuden ja asioinnin kannalta kunta kuuluu Helsingin vaikutuspiiriin, mitä osaltaan selittää pääkaupunkiseudulle ulottuvat parantuneet liikenneyhteydet. Erikoiskaupan asioinnista alle puolet tapahtuu kuntarajojen sisällä ja päivittäiskaupan asioinnista osuus on 80 prosenttia. Seuraavaksi eniten kunnasta asioidaan Järvenpäähän. Mäntsälän asemakaavavarannot eivät ole riittävät suhteessa aiesopimuksen asuntotuotannon tavoitteisiin, joita kunta ei ole saavuttanut. Yhdyskuntarakenteellisesti Mäntsälä on taajamana hieman irrallinen seudun muuhun rakenteeseen nähden.

Mäntsälän sijainti maakunnan pohjoisreunalla oikoradan varrella yhdessä Helsinki-Lahti -moottoritien kanssa mahdollistaa kuitenkin hyvät yhteydet pääkaupunkiseudulle ja Lahden suuntaan. Mäntsälään muuttaneiden korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden ja hyvätuloisten suhteellinen määrä on ollut verrattain alhainen. Kuitenkin muuttaneiden keskimääräinen tulotaso on ollut suhteellisen hyvä.

**Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Mäntsälän, Hyvinkään, Järvenpään, Nurmijärven, Tuusulan, Keravan ja Pornaisten** selvitysalue, jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheytymiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämiseen. Selvitysalue perustuisi Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen vahvistettuna Keravan ja Pornaisten kunnilla. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen.
- **Mäntsälän, Järvenpään, Nurmijärven, Hyvinkään ja Tuusulan** selvitysalue (Hyvinkään sairaanhoitoalue), joka on sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta luonnollinen selvitysalue.
- **Mäntsälän, Järvenpään ja Pornaisten** selvitysalue, jossa radanvarsien kunnat yhdistyisivät. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen.
- **Mäntsälän, Pornaisten ja Pukkilan** muodostama selvitysalue, joka oli kuntarakennetyöryhmän ehdotus. Ehdotuksen mukaan muutos vahvistaisi kuntien taloudellista itsenäisyyttä ja kunnat ovat toiminnallisesti kytköksissä pääkaupunkiseutuun työssäkäynnin ja asioinnin osilta.
- **Mäntsälän ja Pornaisten** selvitysalue, jotka muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Haarajoen** alueen osalta Järvenpään, Tuusulan, Pornaisten ja Sipoon kanssa.

### 5.3.12 Pornaisten kunta

Pornaisten kunta vastasi kuntarakennetyöryhmän esityksestä antamassaan lausunnossaan, ettei kunta kannata selvitystyön aloittamista. Pornainen ei siten myöskään esittänyt vaihtoehtoisia selvitysalueita.

Saavutettavuuden ja asioinnin näkökulmasta Pornainen on osa laajempaa Helsingin vaikutuspiiriä, mitä selittää osaltaan pääkaupunkiseudulle ulottuvat ja parantuneet liikenneyhteydet. Tämä kytkee kunnan toiminnallisena kokonaisuutena osaksi pääkaupunkiseutua. Työpaikkaomavaraisuudeltaan Pornainen kuuluu maakunnan heikoimpiin kuntiin ja omassa kunnassa työssäkävijien osuus on varsin alhainen. Pornaisissa erikoiskaupan asioinnista ainoastaan pieni osuus tapahtuu omassa kunnassa. Päivittäiskaupan asioinnista hieman yli puolet tapahtuu kuntarajojen sisällä. Pornaisten asemakaavavarannot ovat suhteellisen hyvät ja riittävät miltei aiesopimuksen asuntotuotannon tavoitteisiin. Kunnan asuntotuotanto on kuitenkin alle puolet sille asetetusta tuotantotavoitteesta. Edellisen vuosikymmenen aikana Pornaisiin muuttaneiden korkeakoulutettujen määrä oli huomattavasti alhaisempi verrattuna muihin seudun kuntiin. Kuntaan muuttaneiden tulotaso on kuitenkin ollut suhteellisen hyvä ja kasvanut merkittävästi.

**Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Pornaisten, Hyvinkään, Mäntsälän, Nurmijärven, Tuusulan, Keravan ja Järvenpään** selvitysalue, jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheytymiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämiseen. Selvitysalue perustuisi Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen vahvistettuna Keravan ja Pornaisten kunnilla. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen.
- **Pornaisten, Sipoon, Askolan, Lapinjärven, Loviisan ja Porvoon** selvitysalue (Porvoon sairaanhoitoalue), joka tukeutuu lähinnä terveydenhuollon palveluyhteistyöhön ja lisäksi vahvistaa ruotsinkielisten palvelujen kokoamista.
- **Pornaisten, Mäntsälän ja Järvenpään** selvitysalue, jossa radanvarsien kunnat yhdistyisivät. Pornainen ja Mäntsälä muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen
- **Pornaisten, Mäntsälän ja Pukkilan** muodostama selvitysalue, joka oli kuntarakennetyöryhmän ehdotus. Ehdotuksen mukaan muutos vahvistaisi kuntien taloudellista itsenäisyyttä ja kunnat ovat toiminnallisesti kytköksissä pääkaupunkiseutuun. Tätä kuvaavat työssäkäynti ja asiointi.

- **Pornaisten ja Mäntsälän** selvitysalue, jotka muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Haarajoen** alueen osalta Järvenpään, Tuusulan, Mäntsälän ja Sipoon kanssa.

### 5.3.13 Hyvinkään kaupunki

Hyvinkää totesi kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotusta koskevassa lausunnossaan olevansa valmis selvittämään kuntaliitoksen toteuttamista, mikäli nykyisten Helsingin seudun kuntien säilyminen itsenäisenä ei ole mahdollista. Mahdollisina selvitysalueina kaupunki näki Hyvinkään sairaanhoitoalueen sekä osakuntaliitokset Jokelan, Rajamäen ja Monnin alueilla. Demokratian kannalta osakuntaliitosten lähtökohtana tulisi kuitenkin olla kuntien vapaaehtoisuus.

Kaupungin tiiviin yhdyskuntarakenteen, hyvän liikenteellisen tavoitettavuuden, korkean työpaikkaomavaraisuuden sekä hyvien julkisten ja kaupallisten palvelujen takia Hyvinkää on muodostunut seudulliseksi keskuksiksi. Hyvinkää on yhdyskuntarakenteeltaan valtakunnallisesti katsottuna varsin tiivis. Hyvinkääläisistä työssäkäyvistä yli puolet käy töissä oman kunnan alueella ja noin joka kuudes pendelöi Helsinkiin. Kaupungin työpaikkaomavaraisuus on suhteellisen korkea vaikka kunta ei ole täysin työpaikkaomavarainen. Päivittäiskaupan asiointi tapahtuu pääosin Hyvinkään alueella ja erikoiskaupan asioinnin osuus omassa kunnassa on yli puolet. Kaupungin maankäytön tavoitteena on keskustaajaman yhdyskuntarakenteen eheyttäminen sekä hallittu ja suunnitelmallinen laajeneminen etelän suuntaan. Hyvinkään asemakaavavarannot ovat riittävät, kun niitä verrataan aiesopimuksen asuntotuotannon tavoitteisiin. Asuntotuotanto on kasvanut vuosien aikana, mutta se ei silti täytä aiesopimuksen tavoitteita. Hyvinkäälle edellisen vuosikymmenen aikana muutaneista hyvätuloisten suhteellinen osuus oli seudun kunnista pienin. Myös korkeakoulutettujen osuus on tulomuuttajista ollut alhainen.

#### **Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Hyvinkään, Pornaisten, Mäntsälän, Nurmijärven, Tuusulan, Keravan ja Järvenpään** selvitysalue, jolla olisi valmiudet yhdyskuntarakenteen merkittävään eheytymiseen ja riittävät resurssit kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämiseen. Selvitysalue perustuisi Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen vahvistettuna Keravan ja Pornaisten kunnilla. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen.
- **Hyvinkään, Järvenpään, Mäntsälän, Nurmijärven ja Tuusulan** selvitysalue (Hyvinkään sairaanhoitoalue), joka on sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen näkökulmasta luonteva alue.
- **Hyvinkään, Riihimäen, Hausjärven ja Lopen** selvitysalue, joka oli kuntarakennetyöryhmän ehdotus. Ehdotuksen mukaan muun muassa keskinäinen aiempi yhteistyö tukee kokonaisuuden muodostamista.
- **Hyvinkään ja Nurmijärven** selvitysalue, jota yhdyskuntarakenteellisesti ja asiointisuunnilta yhdistää Nurmijärven pohjoisosa, erityisesti Rajamäki sekä valtatie 3.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Rajamäen** alueen osalta Nurmijärven kanssa, jota ehdotettiin kuntarakenneryhmän esityksessä.

### 5.3.14 Vihdin kunta

Vihti toteaa lausunnossaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotuksesta olevansa valmis osallistumaan ministeriön käynnistämään ja kustantamaan erityiseen kuntajakoselvitykseen. Ehtona olisi kuitenkin selvitykseen osallistuvien kuntien suostumus. Kunta totesi olevansa valmis selvittämään Espoon ja Kirkkonummen kanssa kuntajaon muutosta. Tämän lisäksi kunta katsoi, että osakuntaliitokset voisivat olla tarpeellisia.

Vihti kuuluu Helsingin laajaan työssäkäyntialueeseen. Pääkaupunkiseudulle suuntautuva työssäkäynti on voimakasta: noin viidennes työssäkäyvistä pendelöi Helsinkiin ja Espooseen. Vihdin työssäkäynnistä kuitenkin jopa kaksi kolmasosaa tapahtuu kunnan rajojen sisäpuolella. Kunnan työpaikkaomavaraisuus on noin 60 prosenttia. Vihdin päivittäiskaupan asiointi omalla alueella on korkea, kun taas erikoiskaupan asiointista alle puolet tapahtuu kuntarajojen sisäpuolella. Vihdin asemakaavavarannot eivät ole riittäviä, kun niitä verrataan

aiesopimuksen asuntotuotannon tavoitteisiin. Kunnan asuntotuotanto onkin kasvanut vuosittain, mutta tähän mennessä se ei ole täyttänyt tuotantotavoitetta. Yhdyskuntarakenteellisesti erityisesti Vihdin Nummela on muodostunut yhä kiinteämmäksi osaksi pääkaupunkiseutua ja sen voi katsoa olevan osa pääkaupunkiseudun ulkokehälle muodostunutta taajamarypäästä, joka sijainniltaan on keskeinen ja jolla on hyvät liikenneyhteydet. Aluerakenteellisesti Vihti kuuluu Lohjan seutuun, jonne kunta osin suuntautuu myös olemassa olevassa yhteistyössään. Vihtiin muuttaneiden korkea-asteen suorittaneiden suhteellinen määrä on ollut verrattain hyvä, kuitenkin jonkin verran metropolialueen keskitasoa alempi. Muuttaneiden keskimääräinen tulotaso on ollut verrattain hyvä.

#### **Mahdolliset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla seuraavat:**

- **Vihdin, Lohjan, Siuntion, Inkoon ja Karkkilan** selvitysalue, joka muodostuisi Lohjan sairaanhoitoalueen kunnista sekä Inkoosta ja Karkkilasta. Selvitysalueella Siuntio ja Inko kuuluvat saavutettavuus-tarkastelussa Lohjan vaikutuspiiriin.
- **Vihdin, Espoon, Kauniaisten ja Kirkkonummen** selvitysalue, joka muodostaa yhdyskuntarakenteen, liikenteen, ja työssäkäynnin osalta toiminnallisen kokonaisuuden, joka kuuluu Helsingin pendelöintialueeseen.
- **Vihdin, Espoon ja Kirkkonummen** selvitysalue, jonka Vihti toi esiin omassa lausunnossaan ja joka olisi nykyisten muuttoliikesuuntien mukainen.
- **Vihdin ja Karkkilan** selvitysalue, joka oli kuntarakennetyöryhmän ehdotus.

Lisäksi osakuntaliitosta voitaisiin selvittää **Veikkolan** alueen osalta Espoon ja Kirkkonummen kanssa sekä **Vihtijärven** alueen osalta Nurmijärven kanssa.

#### **5.4 Metropolialueen haasteisiin vastaaminen metropolihallinnolla**

Kansainvälisten vertailujen mukaan metropolihallinnon ratkaisut eri maissa vaihtelevat. Niiden taustalla on aina maiden valtiosääntöoikeudelliseen historiaan, poliittiseen järjestelmään ja kulttuuriin liittyviä tekijöitä. Pääsääntö kuitenkin on, että metropolialueilla on väliportaan metropolihallinto. Metropolialueiden haasteet on laajasti tunnustettu. Helsingin seutu on työssäkäynnin ja asioinnin suhteen yhtenäinen. Yksittäisten kuntien omista lähtökohdistaan tekemät päätökset vaikuttavat oleellisesti muihin kuntiin, niiden asukkaisiin ja elinkeinoelämään. Koko seutu on toiminnallinen kokonaisuus, jossa kansainvälisen kilpailukyvyyn, maankäytön, asumisen ja liikenteen ja segregaaation ratkaisut edellyttävät kuntarajat ylittävää valmistelua ja päätöksentekoa. Eri kunnissa tehdyt päätökset eivät ole edistäneet parhaalla tavalla Helsingin seudun kehittymistä kokonaisuutena ja asukkaiden elinympäristönä. Helsingin seutu on toiminnallinen kokonaisuus, jossa kansainvälisen kilpailukyvyyn, maankäytön, asumisen ja liikenteen ja segregaaation ratkaisut samoin kuin asukkaiden arjen sujuvuus edellyttävät kuntarajat ylittävää valmistelua ja päätöksentekoa.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, ilmastonmuutoksen ehkäisy, riittävän asuntotuotannon ja sosiaalisen eheyden turvaaminen sekä kansainvälisen kilpailukyvyyn parantaminen ovat ne ensisijaiset asiat, joiden vuoksi on arvioitava, tarvitaanko metropolialueelle nykyisiä yhteistyömuotoja vahvempi toimija. Metropolihallinnolla tulisi olla edellytykset tehdä Helsingin seudun toiminnallisen kokonaisuuden kannalta kuntarajoista riippumattomia ratkaisuja. Vahvaa metropolihallintoa vaaditaan tilanteessa, jossa kuntaliitoksia ei tehdä tai niitä tehdään vain vähän.

Luvussa 3 arvioidaan seudun tilannetta metropolikriteereittäin seuraavasti:

1. Kehysalueen yhdyskuntarakenteen hajautuminen, ydinalueen pääkeskuksen ruuhkautuminen, asumiskustannusten nousu sekä liikenteen hiilidioksiinipäästöjen kasvu jatkuvat ilman merkittäviä muutoksia kaavoitusjärjestelmään.
2. Seudun asuntotuotanto tulisi järjestää yhden hallinnon alle, missä huolehditaan asuntokannan rahoituksesta, tonttimaan hankinnasta, rakennuttajatehtävistä, asukasvalinnoista ja valtion tuen myöntämisestä sekä kohteille että asukkaille.

3. Maahanmuutolle tulee olla seudun yhteinen visio, suunnitelma ja sopimus maahanmuuton edellyttämistä toimenpiteistä ja siitä, miten maahanmuuttajat jakaantuvat eri kuntien välillä. Maahanmuuttajien työllistymiseen ja koulutukseen annettavat palvelut tulisi tarjota koko seudulla keskitetysti.
4. Kilpailukyvyyn kehittämisessä seudun kaikkien kuntien tulee kantaa vastuunsa. Se edellyttää nykyisestä hajanaisista pyrkimyksistä ja hankkeista poiketen kuntien ja muiden toimijoiden vahvaa ja tiivistä yhteistyötä.
5. Alueellisen segregaatian ehkäiseminen on osa seudullista asuntopolitiikkaa. Kun segregaatian ehkäiseminen edellyttää kohdistettuja palveluja ja palvelujen räätälöintiä kohderyhmittäin ja alueittain, niiden kunnille aiheuttamat kustannukset pitäisi huomioida valtionosuuksien perusteluissa.

### *Metropolihallinto*

Edellä esitetyistä näkökohdista johtuen on ilmeistä, että alueen kestävä kehittäminen ilman merkittäviä kuntarakennemuutoksia edellyttää metropolihallintoa. Metropolihallinnon perustaminen ja toiminnan varmistaminen edellyttää metropolilakia ja muita lainsäädäntötoimia. Lailla säädettäisiin organisaation tehtävistä, päätöksenteosta ja rahoituksesta.

Metropolihallinnon ydintehtäviä olisivat alueen kilpailukykyyn, MAL-asioihin (ml. metropolikaava), segregaatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyvät kysymykset. Tarkoituksenmukaista on, että metropolihallinnolla on palvelutehtävinä mm. HSL:n julkinen liikenne ja HSY:n yhdyskuntatekniikan palvelut, koska niiden toiminta ja päätöksenteko suurine investointeineen kytkeytyy kiinteästi yhteiskuntarakenteen kehittämiseen. Samoin on harkittava myös ruotsinkielisten palvelujen koordinoitua metropolihallinnon tehtäväksi.

Lailla ei luotaisi uutta hallinnon tasoa, sillä nykyiset kuntayhtymät (UML, HSL, HSY) sekä vapaaehtoisen yhteistyön organisaatiot (HSYK, pääkaupunkiseutu, KUUMA) muodostaisivat toiminnan perustan. Palvelutoiminnot liikelaitostettaisiin ja päätöksenteko perustuisi kuntavaalien yhteydessä järjestettäviin suoriin vaaleihin ja liikelaitosten johtokuntiin.

Metropoliorganisaation rahoituksessa on useita vaihtoehtoja. Esimerkiksi metropoliorganisaation oma verotusoikeus on syytä selvittää. Kuntien kiinteistö- tai yhteisöverotusoikeuden siirtäminen metropolihallinnolle olisivat mahdollisia vaihtoehtoja. Rahoitus voi perustua myös osuuteen kuntien verotuloista. Lisäksi toiminnan rahoitukseen sisältyisivät palvelutoimintojen maksut ja taksat. Suurempiin investointeihin tarvittaisiin lainarahoitusta. Metropolioorganisaation oikeus kerätä tienkäyttö-/ruuhkamaksuja ja rahastoida ne tulevia liikenneinvestointeja varten tulee myös arvioida tarkemmin.

### *Metropolikaava*

Metropolin kilpailukyvyyn kehittäminen edellyttää hyvää ja toimivaa yhteistyötä: metropolialueella tulee olla laaja yhteinen näkemys ja yhteiset tavoitteet alueen kehittämisestä. Tämä vaatii omat panostuksensa. Lisäksi alueen kilpailukyvyyn (reaalisessa) kehittämisessä on oltava nykyistä paremmin työvoima-, asunto-, liikenne-, ympäristöasiat yms. hallinnassa. Tätä varten seudun toimintatapoja ja hallintorakenteita sekä yhteistoimintaa on uudistettava. Keskeisin yksittäinen uudistustarve koskee tällä hetkellä kaavoitusjärjestelmää, koska se kytkeytyy moneen alueen kilpailukyvyyn ja asukkaiden elinympäristön kehittämistoimenpiteisiin.

Metropolialueen kaavoitusjärjestelmän uudistamisessa tavoitteena on vaikuttavuuden lisääminen, maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevien asioiden valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon kokoaminen samaan prosessiin, sekä demokratian ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä eri toimijoiden roolien ja vastuiden selkeyttäminen. Uuden järjestelmän tulee edistää erityisesti maankäytön ja liikenteen toimenpiteiden yhteensovittamista sekä asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista. Tavoitteena on myös saada suunnitteluresurit paremmin kohdistumaan sinne, missä on todellista suunnittelutarvetta.

Metropolialueella luovuttaisiin nykyisestä kolmen kaavatason järjestelmästä. Uusi kaavajärjestelmä muodostuisi metropolikaavasta ja asemakaavasta. Metropolikaavan laatisi metropolihallinto ja sen hyväksyisi metropolivaltuusto. Metropolikaava korvaisi Helsingin seudulla maakuntakaavan ja kokonaisyleiskaavat sekä pe-

rustuiksi yhteiseen visioon, kehitys- ja kasvutavoitteisiin. Metropolikaava sisältäisi maankäytön suunnitelman lisäksi alueen liikennejärjestelmäsuunnitelman sekä nykyisen MAL-aiesopimuksen mukaiset maankäytön, asumisen ja liikenteen toimenpiteet ja vastuut. Metropolikaavan sisällön kannalta yhtä tärkeitä olisivat varsinainen suunnitelmaosa sekä suunnitelman toimeenpano-osa, jossa ohjelmoitaisiin tarvittavat MAL-toimenpiteet.

Metropolikaavan tulisi olla seudun kokonaisvaltaisen strategisen kehittämisen väline. Samalla sen tarkkuustason on tarpeen olla riittävän konkreettinen eri toimintojen yhteensovittamisessa. Tältä osin se olisi maakuntakaavaa selvästi tarkempi. Kaavassa päätettäisiin mm. alueen yhdyskuntarakenteesta, liikennejärjestelmästä ja -verkosta, asuntotuotannosta ja palveluista sekä niiden sijoittumisesta, ja luotaisiin toimintaedellytyksiä elinkeinoelämän sijoittumiselle ja kehittymiselle. Siinä huomioitaisiin myös kaavaan sisältyvien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden ajoitus ja vaiheistus. Kaavassa ratkaistaisiin myös keskusrakenne sekä siinä vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittuminen ja mitoitus.

Uudessa kaavajärjestelmässä yksityiskohtainen kaavoitus hoidettaisiin nykyisen käytännön mukaisesti kunnissa asemakaavoituksella, johon voisi tarvittaessa sisältyä osayleiskaavan kaltaista aluetarkastelua. Metropolikaava ja siihen sisältyvä toimeenpano-osa ohjaisi ja velvoittaisi kunnat sekä laatimaan sovitun aikataulun mukaisesti asemakaavoja että huolehtimaan muista metropolikaavan edellyttämistä kehittämistoimenpiteistä. Pääsääntönä olisi myös, ettei metropolikaava-alueella uudisrakentaminen asemakaava-alueen ulkopuolelle olisi mahdollista. Asemakaava-alueen ulkopuolelle voisi rakentaa vain erityisin perustein.

Metropolikaavassa arvioitaisiin yhdyskuntarakenteen kehittymiseen perustuen myös kuntarakenteen muutostarvetta sekä tarvittaessa tehtäisiin ehdotuksia rakenteen muuttamiseksi.

Samalla tulisi tarkastella mahdollista tarvetta uudistaa Helsingin seutua koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet mikäli valtakunnan tason alue- tai yhdyskuntarakenne-, liikenne-, energia- ja suojeluratkaisut sitä edellyttävät. Näissä tavoitteissa tulee tarkastella valtion metropolialueelta edellyttämiä kasvuyms. tavoitteita, jolloin tavoitteiden määrittelyssä tulee olla kaikki hallinnonalat. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa määriteltäisiin valtakunnalliset ja ylimaakunnalliset metropolialuetta koskevat infrastruktuuri- ja ympäristöratkaisut sekä niiden kehittämistarpeet. Nämä olisivat metropolikaavan suhteen velvoittavia.

Uusi järjestelmä ei edellyttäisi lisäresursseja. Yhdistämällä Helsingin seudun nykyisiä osittain erillään kulkevia maankäytön, liikennejärjestelmän ja MAL-aiesopimuksen valmistelun ja päätöksenteon prosesseja voidaan saada merkittäviä synergiaetuja ja sitä kautta parempaa vaikuttavuutta ja tehokkuutta metropolialueen kehityksen hallintaan.

Metropolikaavan ja toimeenpano-osan toteutumisen kannalta keskeisiä ovat väylien ja muun infrastruktuurin rakentaminen, asuntotuotanto, erityisesti vuokra-asuntotuotanto sekä lievealueelle rakentaminen. Nämä tulee varmistaa siten, että:

- Metropolikaavan toimeenpano-osassa sovitaan sitovasti, että uusien kasvukäytävien ja -alueiden toteutumisen edellytyksenä ovat toimivien liikenneyhteyksien rakentaminen ja niiden oikea ajoitus. Tämän vuoksi seudullisten väylähankkeiden rahoitus ja toteuttaminen tulisi siirtää metropolihallinnolle.
- Metropolikaavan toimeenpano-osan mukainen vuokra-asuntotuotanto toteutuu sovitulla tavalla niissäkin tapauksissa, joissa kunnan omilla tai muilla yleishyödyllisillä rakennuttajilla ei ole siihen kunnassa valmiuksia. Tätä varten seudulle tulee perustaa vuokra-asuntoja tuottamaan ja hallinnoimaan Asuntoliikelaitos, joka huolehtii asuntokannan rahoituksesta, tonttimaan hankinnasta, rakennuttajatehtävistä ja asukasvalinnoista. Metropolihallinnolla tulee olla oikeus lunastaa maata vuokra-asuntotuotantoon ja päättää valtion tuen myöntämisestä sekä kohteille että asukkaille.
- Suunnittelutarveratkaisujen tekemisen tulee kuulua metropolihallinnolle, jotta asemakaava-alueiden ulkopuoliset alueet toteutuisivat myös metropolikaavan mukaisesti.

- Segregaation ja maahanmuuton hoitaminen ja hallinta ovat osa asuntopolitiikkaa, joten segregaatio-ongelmia ehkäisevä ohjelma sekä maahanmuutto-ohjelma asunto-osioineen tulee käsitellä metropolikaavan toimeenpano-osaan liittyen.

## 6. ALUSTAVAT EHDOTUKSET KUNTAJAKOSELVITYSALUEISTA JA METROPOLIHALLINNON VAIHTOEHDOISTA

Kuntauudistuksen tavoitteena on muodostaa vahvoja peruskuntia, jotka kykenevät myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen- ja rahoitusvastuuseen. Tämän lisäksi Helsingin seudulla selvitetään vaihtoehtoiset tavat järjestää metropolihallinto. Tässä esiselvityksen kuulemisraportissa esitetään kolme erilaista kuntajakovaihtoehtoa, jotka on samalla sidottu metropolihallinnon vaihtoehtoihin. Vaihtoehtoina esitetään vahvaa metropolihallintoa, laajoja peruskuntia tai näiden kahden mallin välimuotoa.

Lausunnoilla olevan kuntarakennelakiluonnoksen mukaan velvollisuus selvittää kuntajaon muutoksia koskee liki kaikkia kuntia. Kuntajaon muutoksesta päättävät kuitenkin kuntien valtuustot. Metropolihallinto taas edellyttäisi mitä todennäköisimmin lainsäädäntötoimenpiteitä.

Kuulemisraportin muissa luvuissa on nostettu esille metropolialueen keskeisiä ominaispiirteitä sekä kunta-kohtaisia tilanteita, joiden pohjalta tässä luvussa hahmotellaan toimeksiannon mukaisesti erilaisia vaihtoehtoja metropolialueen myönteisen kehityksen turvaamiseksi tulevaisuudessa. Lisäksi arvioidaan ehdotusten vaikutuksia metropolikriteereiden (maankäyttö ja kaavoitus, työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen, asuminen ja asuntomarkkinat, muuttoliike ja metropolialue, kansainvälinen kilpailukyky, sosiaalinen eheys ja segregatio) sekä (kuntatalouden ja tuottavuuden, kuntien ja valtion palvelujen, ruotsinkielisten palvelujen, ICT- ja sähköisten palvelujen sekä demokratian, hallinnon ja päätöksenteon) näkökulmista.

Tässä kuulemisraportin versiossa ovat alustavat ehdotukset sekä kuntajakoselvitysalueille että metropolihallintovaihtoehdolle. Selvityshenkilöiden ja kuntien tapaamisissa saadaan kuntien poliittisen ja ammatillisen johdon näkemykset seuraavan vaiheen ehdotusten ja suosituksen laadinnan avuksi.

Kuntajakoselvitysalueiden ja metropolihallinnon järjestämiseksi on tarkasteltu kolmea vaihtoehtoa;

- Vaihtoehto A: vähäiset kuntarakennemuutokset ja vahva metropolihallinto
  - Seudun alle 20 000 asukkaan kunnista muodostetaan (naapurikunnan kanssa) kolme kuntajakoselvitysalueetta
  - Metropolihallintona ”vahva metropolihallinto”, joka on itsenäinen organisaatio ja jonka valtuusto valitaan suorilla vaaleilla
- Vaihtoehto B: merkittävät kuntarakennemuutokset ja metropolikuntayhtymä
  - Seudun 14 kunnasta muodostetaan viisi kuntajakoselvitysalueetta
  - Metropolihallintona kuntayhtymä, ”Helsingin liitto”, jonka hallituksen valitsee kuntien edustajien yhtymäkokous
- Vaihtoehto C: suurkunnat ja sopimusyhteistyö
  - Seudun nykyisistä 13 kunnasta muodostetaan kaksi kuntajakoselvitysalueetta
  - Metropolihallinto perustuu sopimusyhteistyöhön

Jokaisessa kolmessa eri vaihtoehdossa laaditaan luvussa 5.4 kuvattu metropolikaava.

## 6.1 Vaihtoehto A – Vähäiset kuntarakennemuutokset ja vahva metropolihallinto

### 6.1.1 Vaihtoehtoon kuvaus

Kuntajaon muuttuessa Helsingin seutu muodostuu vähintään 20 000 asukaan kunnista. Alle 20 000 asukkaan kunnat eli Kauniainen, Sipoo ja Pornainen muodostavat selvitysalueet naapurikuntiensa (Espoo, Helsinki ja Mäntsälä) kanssa. Muiden kuntien osalta ei tapahdu kuntajaon muutoksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edellyttämä väestön vähimmäisvaade tulee olemaan vähintään 50 000 asukasta. Metropolialueella sosiaali- ja terveystalvveluista valtaosa järjestetään yli 50 000 asukaan kunnissa tai yhteistoimintaorganisaatioissa. Mikäli tämä asukasohja ei toteudu, vaaditaan yhteistoimintaa muiden kuntien kanssa. Joissakin tapauksessa myös yli 20 000 asukaan kunta, jolla on riittävät resurssit voi järjestää itse joitakin peruspalveluja. Myös metropolihallinto voi olla järjestämismvastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Muutettaessa kuntarakenteita vain vähän, tarvitaan Helsingin seudulla vahvaa metropolihallintoa, joka olisi seudun voimavarojen kokoaja, suuntaaja ja päätöksentekijä. Hallinnolla olisi lakisääteiset edellytykset sekä riittävät taloudelliset resurssit päätösten toteuttamiseen. Metropolihallinnon ylin päättävä elin olisi demokraattisesti vaaleilla valittava metropolivaltuusto, joka valitsisi metropolihallituksen. Näin toteutuisi poliittinen vastuu seudun kilpailukyvyyn kannalta keskeisissä tehtävissä.

Kuntajakoselvitysalueiden lisäksi olisi kuitenkin tarpeellista käynnistää osakuntaliitosten selvittäminen kahdeksalla alueella: **Vihtijärvi** Vihdissä - Nurmijärven kanssa; **Veikkola** Pohjois-Kirkkonummella - Vihdin ja Espoon kanssa; **Klaukkala** eteläisellä Nurmijärvellä - Vantaan kanssa; **Rajamäki** Nurmijärvellä - Hyvinkään kanssa; **Haarajoki** Järvenpäässä – Tuusulan, Pornaisten, Mäntsälän sekä Sipoon kanssa; **Ristikytö Tuusulassa** - Järvenpään ja Keravan kanssa; **Lentokentän** vaikutusalue - Tuusulan ja Vantaan kanssa; **Sipoo** pohjoisosa - Keravan kanssa.

### 6.1.2 Vähäiset kuntarakennemuutokset

#### Helsinki ja Sipoo muodostavat kuntajakoselvitysalueen

Helsinki ja Sipoo muodostaisivat yhdessä noin 615 000 asukkaan selvitysalueen, joka on osa pääkaupunki-seudun kuntien muodostamaa yhtenäistä toiminnallista työssäkäynti- ja asiointialuetta: Sipoon työllisistä 34 prosenttia pendelöi Helsinkiin. Etenkin Etelä-Sipoo on yhdyskuntarakenteeltaan tiiviisti yhteydessä Helsinkiin. Sipoon työpaikkaomavaraisuus on alle 60 prosenttia ja kunnan päivittäiskaupan asiointista 60 prosenttia tapahtuu kunnan alueella. Erikoiskaupan asiointista noin kymmenesosa tapahtuu kuntarajojen sisällä ja suurin osa asiointista suuntautuu Helsinkiin. Selvitysalueella puoltavat myös palvelujen järjestämisen ulkoisvaikutukset: sipoolaiset käyttävät Helsingin järjestämiä toisen asteen koulutuksen, liikunnan ja kulttuuripalveluja.

Sipoon kunnan maankäytön ja asumisen kehityssuunnitelmat tukeutuvat osin Helsinkiin suuntautuviin palveluverkkoon ja liikenneyhteyksiin kuten tulevaan itämetroom.

Sipoon väestönkehitys on ollut yli 1,5 prosenttia vuosittain asukasluvuun suhteutettuna. Näin suuri vuotuinen väestönkasvu on arvioitu haastavaksi palvelurakenteen, investointien ja talouden kannalta (Aro 2012). Metropoliseudulla Sipoo on niiden kuntien joukossa, joissa maassamuuton merkitys on suurin ja nettosiirtolaisuuden pienin. Sipoossa hyvätuloisten (vuositulot yli 42 000 euroa) osuus kaikista tulomuuttajista on korkeimpia koko metropoliseudulla. Sipoosta Helsinkiin muuttaa kouluttamatonta ja pienituloista väestöä (esim. nuoret opiskelijat).

Sipoon kunnan väestömäärä alittaa tällä hetkellä kuntarakennelain 20 000 asukkaan väestöpohjakriteerin samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edellyttämän väestöpohjan perus- ja erikoissairaanhoidon integraatiolle. Sipoo on vahvasti kaksikielinen ja väestön paikallisidentiteetti vahva. Kuntien kielisuhteet eivät kuitenkaan muuttuisi. Mahdollisessa kuntajakoselvityksessä tulee erityinen huomio kuitenkin

kiinnittää ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseen sekä asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin omaa aluettaan koskevassa kehittämisessä ja päätöksenteossa. Uusi kunta olisi kaksikielinen.

### **Espoo ja Kauniainen muodostavat kuntajakoselvitysalueen**

Espoo ja Kauniainen muodostaisivat yhdessä 251 000 asukkaan selvitysalueen, joka on yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja työssäkäynnin osalta selkeä toiminnallinen kokonaisuus. Yhdyskuntarakenteellisesti Kauniainen on käytännössä Espoon aluekeskus. Kauniaisten kaupungin alueesta suurin osa on asemakaavoitettu ja mahdollisuudet lisärakentamiseen ovat vähäiset. Asemakaavavarannot ovat kuitenkin riittävät suhteessa voimassa olevan aiesopimuksen asuntotuotannon tavoitteisiin, jotka Kauniainen onkin useampana vuonna täyttänyt.

Selvitysalue kuuluu kokonaisuutena Helsingin pendelöintialueeseen, ja kuntajakoselvitysalueella on myös sisäistä työssäkäynti- ja asiointiliikennettä: Kauniaisten työpaikkaomavaraisuus on metropolialueen alhaisin eli kaupunki on riippuvainen pääkaupunkiseudun yhteisestä kilpailukyky- ja työpaikkakehityksestä. Kauniaislaisista ainoastaan viidennes työssäkäyvistä käy työssä asuinkunnassaan. Sen sijaan työlliset pendelöivät pääasiassa Espooseen ja Helsinkiin. Päivittäiskauppa-asiointista suuntautuu pääasiassa Espooseen ja myös erikoiskaupan asiointista vain vähäinen osuus tapahtuu omassa kunnassa.

Kauniainen hyötyy metropolialueesta ja kuntien välisestä muuttoliikkeestä. Kaupunkiin muuttaa muista kunnista metropoliseudun korkeimman tulotason omaavia asukkaita ja koulutustasoltaan korkea-asteen suorittaneita (Aro 2012).

Espoolla ja Kauniaisilla on jo olemassa olevaa merkittävää palveluyhteistyötä. Selvitysalueella puoltaa erityisesti se, että Kauniaisten väkiluku alittaa kuntarakennelain 20 000 asukkaan väestöpohjakriteerin samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edellyttämän väestöpohjan.

Kauniainen on paikallisidentiteetiltään vahva alue, jossa kuntalaisten osallistuminen on aktiivista. Molemmat kunnat ovat kaksikielisiä eikä mahdollinen liitos muuttaisi kuntien kielisuhteita. Mahdollisessa kuntajakoselvityksessä on silti tärkeää kiinnittää huomiota ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin oman alueensa kehittämisessä ja päätöksenteossa. Kauniaislaisista noin 38 prosenttia on ruotsinkielisiä ja siten kaupunki on merkittävä ruotsinkielisten palvelujen kehittäjä ja ylläpitäjä. Alueen ruotsinkielisen väestön osuus voidaan arvioida riittäväksi turvaamaan palvelut molemmilla kotimaisilla kielillä ja Kauniainen voi erikoistua ruotsinkieliseen palvelutoimintaan laajemmin koko selvitysalueen näkökulmasta.

### **Pornainen ja Mäntsälä muodostavat kuntajakoselvitysalueen**

Pornainen ja Mäntsälä muodostaisivat yhdessä yli 25 000 asukkaan selvitysalueen. Kunnat muodostavat jo nykyisin yhteisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen. Pornainen ja Mäntsälä kuuluvat Helsingin työssäkäyntialueeseen ja ne ovat saavutettavuuden ja asiointin osalta osa laajempaa Helsingin ja pääkaupunkiseudun vaikutuspiiriä. Mäntsälä sijaitsee yhdyskuntarakenteellisesti tiiviin metropoliseudun rajalla. Yhdessä Helsinki-Lahti moottoritien ja oikoradan kanssa Mäntsälästä on kuitenkin hyvät yhteydet pääkaupunkiseudulle. Pornainen liittyy kuntajakoselvitysalueen rakenteeseen erityisesti asiointisuuntien osalta Mäntsälän ja lisäksi Järvenpään suuntiin. Mäntsälässä suurin osa asiointista tapahtuu oman kunnan sisällä.

Työpaikkaomavaraisuudeltaan Pornainen kuuluu maakunnan heikoimpiin kuntiin ja omassa kunnassa työssäkäyvien osuus on varsin alhainen. Mäntsälän työpaikkaomavaraisuus on noin 60 prosenttia. Pornainen ja Mäntsälä ovat väestöltään metropoliseudun voimakkaimmin kasvavien kuntien joukossa. Niiden vuotuinen väestönkasvu ylittää 1,5 prosenttia. Näin voimakasta kasvua voidaan pitää haastavana palvelurakenteen ja investointien kannalta. Kasvu perustuu syntyvyyteen ja maassamuuttoon, erityisesti Pornaisissa nettosiirtolaisuuden merkitys väestönkasvussa on vähäinen (Aro 2012). Pornainen hyötyy metropolialueen muuttoliikkeestä ja muuttaneiden tulotaso verrattuna poismuuttaneiden tulotasoon on vuosina 2000 - 2011 kasvanut merkittävästi.

Kuntajaon muuttuessa kunta täyttäisi 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen, ja voisi vastata joistain sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluista. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edellyttämä väestöpohjan vähimmäisvaade tulee kuitenkin olemaan vähintään 50 000 asukasta. Tämä tarkoittaa, että sosiaali- ja terveyspalvelut ja erikoissairaanhoidon palvelut pitäisi joka tapauksessa järjestää kuntajakoselvitysalueella suuremmissa yksiköissä.

Uusi kunta olisi yksikielinen suomenkielinen kunta eikä liitos muuttaisi alueen kielisuhteita.

### 6.1.3 Vahva metropolihallinto

Koska kuntarakenteen muutokset ovat vähäisiä, ne eivät olisi koko seudun tulevan suotuisan kehityksen turvaamiseksi riittävän vaikuttavia. Siten tarvitaan vahva metropolihallinto, joka johtaa seudun kehitystä. Se vastaa kokonaisvaltaisesti seudun kansainvälisen kilpailukyvyn edellytyksistä ja toimii yhteistyössä seudun muiden toimijoiden kanssa (kunnat, yritykset, yliopistot, järjestöt ja muut yhteisöt). Vahva metropolihallinto on seudun voimavarojen kokoaja, suuntaaja ja päätöksentekijä. Sillä tulee siten olla lakisääteiset edellytykset sekä riittävät taloudelliset resurssit päätösten toteuttamiseen.

Metropolihallinto asettaa tavoitteet seudun kehitykselle sekä arvioi toteutusta koko alueen edun näkökulmasta. Metropolihallinnon tehtävänä on edistää yhdyskuntarakenteen eheyttä, asumisen ja liikenteen kokonais-suunnittelua, hiilidioksidipäästöjen hallintaa, sosiaalista eheyttä, kansainvälistä kilpailukykyä ja saavutettavuutta sekä tutkimus- ja koulutuslaitosten vetovoimaa.

Metropolihallinnolla on kokonaisvaltainen vastuu yhdyskuntarakenteen suunnittelusta ottaen huomioon hyvän asumisympäristön ja ilmastomuutoksen hallinnan vaatimukset. Metropolihallinto laatii ja hyväksyy luvussa 5.4 määritetyn oikeusvaikutteisen metropolikaavan, joka on kuntia sitova yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja asuinalueiden sijoittumisen osalta. Metropolikaava sisältää toimeenpano-osan (MAL-aiesopimus), joka ohjaa ja velvoittaa kunnat sekä laatimaan sovitun aikataulun mukaisesti asemakaavoja että huolehtimaan muista metropolikaavan edellyttämistä toimenpiteistä.

Metropolihallinnolle siirretään valtiolta päätösvalta seudun liikennehankkeiden toteutuksesta, ajoituksesta sekä rahoituksesta. Metropolioorganisaatioon fuusioidaan HSY ja HSL -kuntayhtymien toiminnat ja perustetaan erilliset liikelaitokset tai niiden toiminta yhtiöitetään. Näin metropolihallinto vastaa myös teknisen infrastruktuurin rakentamisesta ja ylläpidosta, vesi- ja viemäriulaitostoiminnasta sekä joukkoliikenteen järjestämisestä. Metropolihallintoon perustetaan myös HSA-liikelaitos, joka vastaa sosiaalisen asuntotuotannon riittävästä rakennuttamisesta ja säilymisestä tässä tarkoituksessa. Sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyvät tehtävät ja rahoitus siirretään ARA:lta metropolihallinnolle ja liikelaitos vastaa seudun vuokra-asuntojen asukasvalinnoista. Metropolihallinto voi myös tarvittaessa käyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia keinoja maan saamiseksi asuntotuotantoa varten.

Seudullinen elinkeinopolitiikka syntyy ja toteutuu monien toimijoiden verkostossa. Metropolihallinnon roolina on luoda yhteiset tavoitteet ja ohjata toimintaa niiden suuntaisesti. Seudun markkinointia ja kilpailukykyä vahvistavat tehtävät kuuluvat luontevasti metropolihallinnolle. Metropolihallinto laatii valtion ja kuntien kanssa seudun kasvusopimukset siten, että ne ja metropolikaava ovat tasapainossa keskenään. Culminatum ja Greater Helsinki Promotion fuusioidaan metropolihallintoon samalla kun nykyiset valtion ja maakunnan metropolialueen elinkeinotehtävät keskitetään metropolihallinnon alaisuuteen. Tämän lisäksi työ- ja elinkeinoministeriöltä siirretään päätösvalta seudun innovaatiotoiminnan ja alueiden kehittämiseen liittyvien hankkeiden ja ohjelmien rahoituksessa.

Kasvu edellyttää tuottavuuden nousua, korkeampaa työllisyyttä sekä kansallista ja kansainvälistä muuttoa alueelle. Nuorisotyöttömyys ja siihen liittyvä segregaatiouhka ovat osittain ehkäistävissä nuorisotakuulla, jota metropolihallinto hoitaa yhteistyössä kuntien ja ELY-keskusten kanssa. Metropolihallinnon vastuulle siirtyvät kunnilta ja ELY-keskuksilta maahanmuuttajien työllistymiseen ja kotouttamiseen liittyvät palvelut sekä työllisyys-, täydennys- ja kielikoulutusten järjestämisvastuu.

Metropolihallinnolla voi olla myös palveluiden koordinointiin ja tilaamiseen liittyviä tehtäviä. Ruotsia äidinkielenään puhuva seudun väestö asuu hajallaan eri kunnissa ja palvelujen saaminen omalla äidinkielellä

on epävarmaa. Näin väestö hyötyy siitä, että metropolihallinto vastaa palvelujen koordinoinnista, saatavuudesta ja tilaamisesta.

Palvelujen tuotantotapojen oleellisesti muuttuessa joudutaan arvioimaan uudestaan sitä, mikä on taloudellisesti tehokas kuntarakenne palvelutuotannossa. Samoin laadittaessa metropolikaavaa tulee aina arvioida mahdollisuudet parantaa yhdyskuntarakenteen taloudellista, sosiaalista ja ympäristöllistä kestävyyttä kuntarakenteita muuttamalla. Metropolihallinnolla tulee olla aloiteoikeus seudun yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ja kehittämisen kannalta tarpeellisiin kuntarakenteiden muutosselvityksiin.

### **Metropolihallinnon päätöksenteko**

Metropolihallinto on vaaleilla valittu lakisääteinen kuntien yhteistyöelin, joka perustuu suoraan vaaliin ja sillä on lakiin perustuvat tehtävät ja tulopohja. Hallintomalli on demokraattisempi kuin nykyiset kuntayhtymä-, yhteistyö- tai osakeyhtiömallit suorien vaalien vuoksi.

Metropolihallinnolla on yleistoimivalta kansainvälisen kilpailukyvyn edistämisessä. Valtiolta siirretään toimivaltaa elinkeinoasioissa, liikenneasioissa, sosiaalisen asuntotuotannon turvaamiseen sekä maahanmuuttajien työllistymiseen ja koulutukseen liittyvissä tehtävissä. Metropolihallinto vastaa ruotsinkielisten ja vieraskielisten palvelujen saatavuudesta.

Metropolihallinnolle siirtyviä tehtäviä varten kolme kuntayhtymää organisoidaan uudelleen ja näiden pohjalta metropolikuntayhtymään perustetaan kolme liikelaitosta, joissa päätösvaltaa käyttää johtokunta. HSL järjestää joukkoliikenteen, HSY vesi- ja viemärlaitostoiminnan verkoston ylläpidon ja rakentamisen ja HSA sosiaalisen asuntotuotannon rakennuttamisen, hallinnon ja asukasvalinnat.

### **Resurssit ja rahoitus**

Metropolihallintoon siirtyä edellä mainittuja tehtäviä hoitava henkilökunta kunnista, HSL:n ja HSY:n kuntayhtymistä, ELY-keskuksesta sekä Uudenmaan liitosta. Toiminta rahoitetaan osuuksilla kuntien verotuloista (ansiotulojen vero, kiinteistövero, yhteisövero) siten, että laskennallisesti metropolikaavan laatimisesta aiheutuvat menot katetaan periaatteessa kiinteistöverolla, elinkeinoasioiden hoito yhteisöverolla sekä maahanmuuttajien kotouttamisen ja muut menot ansiotuloverolla, liikelaitosten maksu- ja muilla tuloilla sekä erityisvaltionosuuksilla ja muulla valtion tuella (esimerkiksi joukkoliikenteen tuki ja ympäristöministeriön investointi- ja käynnistämisyavustukset).

Investointeihin käytetään lainarahoitusta, jossa takaajina ovat kunnat ja valtio nykyisellä kustannusten jaolla. Tienkäyttö/ruuhkamaksujen käyttöönotto mahdollistaa liikenne- ja investointien rahoituksen osittain tätä kautta.

### **Muuta**

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen linjauksia ei ole voitu vielä arvioida uudistuksen ollessa kesken. Metropolihallinnon myötä Uudenmaan liiton asema on arvioitava uudelleen, koska sen tehtävät metropolialueella käytännössä häviävät. Metropolihallinnon tulevaisuuden kehityksessä on huomioitava jatkossa hallinnon laajenemisen ja yhteistyön mahdollisuudet Etelä-Suomen maakuntiin. Etelä-Suomen kehittäminen voisi jatkua myös Etelä-Suomen liitossa, johon kuuluisivat metropolialueen ulkopuoliset kunnat sekä Hämeen ja Päijät-Hämeen liitot. Lisäksi on otettava huomioon ELY-keskusten toimintaa koskevan selvityksen tulokset.

#### *6.1.4 Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset*

Vahva metropolihallinto merkitsisi metropolikaavan ja sen toimeenpano-osan avulla asuin- ja työpaikka-alueiden sijainnin ja liikenneyhteyksien nykyistä parempaa koordinaatiota ja vuokra-asuntotuotannon ohjausta. Metropolihallinto edesauttaisi maahanmuuttajien vastaanottamista ja integrointia. Ruotsinkielisten palvelujen koordinointi ja ohjaus metropolitasolla turvaisi aiempaa paremmin myös erityispalvelujen saannin toi-

sella kotimaisella kielellä. Edellytykset kuntalaisten palvelujen tehostamiselle ja yhtenäiselle tarjonnalle sekä tietohallinnon arkkitehtuurin yhtenäistämiseksi ja järjestelmien yhteensopivuudelle paranisivat.

Vähäisillä kuntarakenteen uudistuksilla kaikki seudun kunnat täyttäisivät kuntarakennelakiluonnoksen 20 000 asukkaan väestöpohjakriteerin samoin kuin sosiaali- ja terveyshuollon uudistuksen edellyttämän väestöpohjan perus- ja erikoissairaanhoidon integraatiolle. Nämä kriteerit toteutuvat myös muissa ehdotetuissa vaihtoehdoissa. Kuntajakoselvitysalueiden kunnat ovat toiminnassaan ja yhdyskuntarakenteeltaan lähellä toisiaan ja yhdistymiset olisivat verrattain helppoja toteuttaa ja niistä olisi saavutettavissa paikallisesti useita hyötyjä, mutta muutosten vaikutus seudun kansainvälisen kilpailukyvyyn kohottamiseen tai mm. segregaaation ehkäisemiseen koko metropolialueen kannalta olisi vähäinen. Kuntarakenteen vähäiset muutokset edellyttäisivätkin vahvaa metropolihallintoa seudun erityishaasteiden ratkaisemiseksi.

Metropolihallinto vastaisi Helsingin seudun kehittämisestä vetovoimaisena ja viihtyisänä asuin- ja toimintaympäristönä. Metropolikaavoituksella luotaisiin seudulle toiminnalliset aluekeskukset ja edistettäisiin mahdollisuuksia eheyttää yhdyskuntarakennetta. Metropolikaavalla ja sen toimeenpano-osalla myös määriteltäisiin asuin- ja työpaikka-alueiden sijainnit sekä edistettäisiin vuokra-asuntotuotantoa. Selkeän yhden vastuutahon avulla kansainvälinen saavutettavuus voitaisiin priorisoida ja varmistaa sitä kautta elinkeinoelämän kannalta nykyistä toimivammat yhteydet. Seutua olisi mahdollista suunnitella kokonaisuutena ja pysäyttää yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Metropolikaava ohjaisi myös asemakaavoitusta ja valtion väliintulo kaavan vahvistusvaiheessa olisi mahdollista, mikäli valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet metropolialueen osalta eivät toteutu. Tämän lisäksi Helsingin ja Sipoon yhdistyminen vahvistaisi rannikon suuntaista asumisvyöhykettä.

Metropolialueen vuokra-asuntotuotantoa voitaisiin hallita kokonaisuutena, jolloin pystyttäisiin vastaamaan nykyistä paremmin asuntokysyntään. Asuntotuotantoon voitaisiin kaavoittaa riittävästi ja pitkäjänteisesti. Riittävä asuntotuotanto ja seudullinen asukasvalinta vähentäisivät myös alueellista segregatiota. Vuokra-asuntotuotannon ja asukasvalintojen lisäksi metropolihallinnolle siirtyisivät maahanmuuttajien työllistymiseen ja kotouttamiseen liittyvät palvelut sekä työllisyys-, täydennys- ja kielikoulutusten järjestämisvastuu.

Metropolihallinto vastaisi kokonaisvaltaisesti seudun kansainvälisestä elinkeinopolitiikasta ja kilpailukyvyyn edellytysten luomisesta (mm. markkinointi, tutkimuksen ja opetuksen koordinointi). Seudun verkostojen ohjaukseen saataisiin riittävän vahva uusi toimija, jolla olisi kootut kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittämisen resurssit. Ehdotetun kaltaisella metropolihallinnolla olisi vastuiden ohella vaikutusvaltaa. Tämä edelleen edistäisi sitä, etteivät kuntien erilaiset intressit heikennä nykyisessä määrin alueen menestymismahdollisuuksia kansainvälisessä kilpailussa yritysten sijoittumisesta, investoinneista, tapahtumista sekä asukkaista. Myös metropolikaava edesauttaisi elinkeinoelämän toimijoiden sijoittumisen ohjaamista nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla.

Metropolihallinto vastaisi liikenteen suunnittelusta ja investoinneista sekä joukkoliikenteen järjestämisestä koko alueella. Päätösvalta seudun liikennehankkeiden toteutuksesta, ajoituksesta ja rahoituksesta vahvistaisi Helsingin seudun liikennejärjestelmän suunnittelua kokonaisuuden näkökulmasta. Uuden liikennepolitiikan mukaisesti metropolikaavalla vahvistettaisiin kävely- ja pyöräliikenteen aluekeskukset sekä hyvät yhteydet niiden välillä. Mahdollisuus tienkäyttömaksuihin helpottaisi liikenteen ruuhkia ja perustettavalla liikennerahastolla voitaisiin rahoittaa liikenteen investointeja.

Vahvalle metropolihallinnolle siirtyisi myös valtion tehtäviä ja se olisi toteuttaja sekä tilaaja tie- ja asuntohankkeissa. Valtion kanssa solmittujen aiesopimusten asema tulisi vahvistumaan. Uudistus mahdollistaisi yhdyskuntarakenteen eheyttämisen raide- ja joukkoliikenteen sekä asumisen yhtenäisellä suunnittelulla ja ohjauksella. Eri toimintojen sijoittumisen kokonaisuus olisi hallinnassa ja metropolihallinto päättäisi suunnittelutarvealueista. Edellä mainittujen johdosta mahdollistuisi liikenteen hiilioksidipäästöjen vähentäminen entisestään.

Vahvalla metropolihallinnolla voitaisiin edesauttaa maahanmuuttajien vastaanottamista ja integrointia. Ruotsinkielisten palvelujen koordinointi ja ohjaus keskitetysti turvaisi myös erityispalvelujen saannin ja palvelujen saatavuus sekä tasapuolisuus paranisivat. Kauniaisten ja Espoon sekä Helsingin ja Sipoon selvitysalueiden ruotsinkielisen väestön osuus on riittävä turvaamaan heidän asemansa ja palvelunsa molemmilla koti-

maisilla kielillä. Kauniaisilla ja Sipoollla on vahvaa ruotsinkielisten palvelujen osaamista, jota voitaisiin hyödyntää suuremmiksi muuttuvissa hallintorakenteissa. Yhdistysten toiminta sekä muu kansalaistoiminta voisi jatkua nykyisellä tavalla. Vähäisten kuntajaon muutosten toteutuksessa uhka nykyisten kuntien identiteettien katoamisesta on vähäinen. Kuntalaisten paikallisidentiteettien säilymistä tulee kuitenkin tukea. Kuntarajojen muuttaminen ei automaattisesti muuta kuntalaisen samaistumista, joka voi samanaikaisesti olla asuinalue, suuremman kunnan osa tai koko metropolialue.

Nykyinen kuntapohjainen palveluiden järjestämisen malli kehittyisi edelleen. Sipoolle ja Kauniaisille mahdollinen kuntaliitos loisi edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen mukaiselle perusterveydenhuollon integraatiolle sekä muulle palvelujen järjestämiselle ja kehittämiselle. Mäntsälän ja Pornaisten selvitysalue on kuitenkin liian pieni tuottaakseen kaikki palvelut itsenäisenä kuntana, joten se tarvitsisi lisäksi yhteistyörakenteita esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Kuntarakennemuutoksilla seudun kunnat täyttäisivät rakennelain luonnoksen kriteerin perusopetuksen järjestämisen edellyttämästä 50 vuosittain syntyvästä lapsesta. Joukkoliikenteen, asumisen ja yhdyskuntatekniikan palvelualut kattavat nykyistä tasapuolisemmin koko metropolialueen. Tämän lisäksi edellytykset paranevat tietohallinnon arkkitehtuurin yhtenäistämiseksi, järjestelmien yhteensopivuudelle ja palvelujen tehostamiselle.

Monet nykyiset yhteistoiminnan rakenteet ja muodot korvattaisiin päätösvaltaisella metropolihallinnolla. Alueen uudistuksella olisi siten metropolihallinnon kautta merkittäviä vaikutuksia hallintoon, nykyisiin yhteistoimintaorganisaatioihin samoin kuin politiikan tekoon erityisesti metropolitason päätöksentekojärjestelmän kautta. Metropolihallinnon perustaminen ja mm. metropolikaava ja hallinnolle siirtyvät tehtävät olisivat merkittäviä, sillä päätösvaltainen ja vaaleilla valittu uusi elin tosiasiallisesti vähentäisi kuntien päätösvaltaa. Päätösvaltaa voitaisiin kuitenkin koota sekä liitosten että metropolihallinnon perustamisen kautta yhteen. Se vähentää nykyisiä moninaisia ja osin päällekkäisiä yhteistyörakenteita, jolloin kuntien päätöksentekojärjestelmä selkeytyisi (kuntayhtymät, yhtiöt ja sopimukset) ja olisi asukkaiden näkökulmasta läpinäkyvämpi.

Metropoliseudulla yhteisten asioiden hoito muuttuu siten, että päätöksissä korostuu aikaisempaa enemmän koko seudun näkökulma ja tavoitteet yksittäisten kuntien tavoitteiden sijasta. Tätä edesauttaa seudulle vaaleilla valittava metropolivaltuusto, jossa koko metropoliseudun etua arvioidaan ja tehdään seutua koskevia tärkeitä päätöksiä. Koska metropoli pohjautuisi vaaleihin, olisi asukkailla nykyistä parempi mahdollisuus vaikuttaa koko elinympäristöönsä alueen päätöksentekoon, maankäytön suunnitteluun sekä asumisen ja joukkoliikenteen tuotantoon. Riippumattomuus kunnista lisääntyy ja alueen kokonaisedun ajattelu voimistuu.

Siirrettäessä metropolihallinnolle merkittävää päätösvaltaa, olisi suorien vaalien ohella kuitenkin tarpeen arvioida, mitä suoran ja/tai osallistuvan demokratian keinoja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi metropolitasolla tulisi olla. Lähidemokratiaa hoidettaisiin liki nykyisin kuntarakentein. Sipoon ja Kauniaisten alueiden erityispiirteet ja vaikutusmahdollisuudet omaa aluettaan koskevassa kehittämisessä ja päätöksenteossa tulisi turvata suuremmissa kuntakokonaisuudessa. Mäntsälän ja Pornaisten muodostama kunta olisi verrattain pieni ja paikallisidentiteetiltään kohtuullisen selkeä kokonaisuus kuntien kuuluessa jo nyt yhtenäiseen toiminnalliseen alueeseen.

Pitkällä tähtäimellä uudistuksen yhteiskuntataloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä, vaikkakin uudistuksen kustannukset realisoituvat lyhyemmällä jaksolla. Esimerkiksi palvelujen, asumisen, liikenneinvestointien ja joukkoliikenteen osalta toimintaa voitaisiin tehostaa. Palveluverkkojen kehittämisen parempi kytkentä muuhun suunnitteluun hillitsisi kustannuksia myös palveluissa. Kuntarakenteiden muutosten ollessa vähäisiä olisivat myös niistä aiheutuvat kustannukset vähäisemmät. Toisaalta myös tuottavuuden ja muiden taloudellisten hyötyjen kannalta potentiaali voi olla vähäisempi.

Metropolialueen kokonaissuunnittelulla voitaisiin saada aikaan nykyistä tehokkaampi yhdyskuntarakenne. Metropolikaava mahdollistaisi metropolialueen kokonaistalouden kannalta edullisen rakenteen ja yhdenmukaisen toteutuksen, joka vaikuttaisi myös elinkeinoelämän ja työpaikkojen sijoittumiseen sekä myös kuntien saamiin yhteisöveroihin. Metropolikaava korvaisi maakuntakaavan ja se myös ohjaisi kuntien kaavoitusta.

Vähäisillä kuntarakennemuutoksilla ei sen sijaan olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia pääkaupunkiseudulla. Kuntajakomuutosten vähäisyyden vuoksi kuntien johtamisessa ei olisi yhtä suuria haasteita kuin suu-

rempien kuntarakennemuutosten vaihtoehtoisissa. Toteuttamisen ”investointikustannuksilta” ei kuitenkaan voitaisi välttyä. Metropolihallinnon perustaminen vaatisi hallinnollista työtä ja rahoitusta muutoksen toteuttamiseksi (hallinnolliset ja juridiset muutokset, vaalien järjestäminen, henkilöstösiirrot, palkkausten harmonisointi, tietojärjestelmämuutokset). Metropolihallinnon osalta kustannukset olisivat kuitenkin pieniä verrattuna kuntaliitosten toteuttamiseen yleisesti. Metropolihallinnon toteutuminen edellyttää metropolilakia ja sen ohella muutoksia myös muuhun lainsäädäntöön.

## **6.2 Vaihtoehto B - Merkittävät kuntarakennemuutokset ja metropolikuntayhtymä (Helsingin liitto)**

### *6.2.1 Vaihtoehdon kuvaus*

Metropolialueella toteutetaan merkittäviä kuntarakennemuutoksia, jotka koskevat kaikkia 14 kuntaa. Siten metropolialueelle muodostuisi kaksi yli 60 000 asukkaan ja kolme yli 270 000 asukkaan kuntaa. Kuntarakennelain linjauksen mukainen yli 20 000 asukkaan kuntakoko ja väestöpohja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille toteutuisi, mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edellyttämä väestön vähimmäisvaade on vähintään 50 000 asukasta. Kuitenkin erityisesti alle 100 000 asukkaan kuntien osalta erikoissairaanhoidon palvelujen järjestäminen edellyttää palvelujen järjestämisvastuun täsmentämistä. Kunnalla pitäisi olla riittävästi kantokykyä järjestää palvelut sekä myös ottaa huomioon koko alueen palvelukokonaisuuden tarpeet ja tarkoituksenmukainen työnjako. Osakuntaliitoksia selvitetäisiin edellisen vaihtoehdon mukaisesti (luku 6.1.1).

Tässä vaihtoehdossa metropolihallintoratkaisua nimitetään Helsingin liitoksi. Se muodostetaan olemassa olevien kuntayhtymien uudelleenorganisoinnilla. Vaihtoehdossa perustettaisiin Helsingin maakunta, joka muodostuu koko Helsingin seudun kattavasta viidestä uudesta kunnasta. Helsingin liiton perusta muodostettaisiin liittämällä yhteen Uudenmaan liitto, Helsingin seudun liikenne ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymät. Metropolialueen hallinta perustuisi yhteiseen vastuunkantoon kansainvälisestä kilpailukyvyystä, metropolikaavaan, yhteiseen asuntotuotantoon ja maahanmuuttopalveluiden yhteiseen hoitoon sekä nykyistä sitovampiin aiesopimuksiin valtion kanssa. Toisin kuin vahvan metropolihallinnon vaihtoehdossa, seudulle ei valittaisi suorien vaalien kautta metropolivaltuustoa.

Helsingin liiton merkittävin tehtävä on metropolikaava, mutta sillä ei ole vaihtoehdon A eli vahvan metropolihallinnon mukaista rahoitus- ja toteutusvastuuta. Helsingin liiton luottamushenkilöorganisaationa toimii kuntien edustajien yhtymäkokous sekä sen valitsema hallitus ja muut toimielimet.

### *6.2.2 Merkittävät kuntarakennemuutokset*

#### **Espoo, Kauniainen, Kirkkonummi ja Vihti muodostavat kuntajakoselvitysalueen**

Kunnat muodostavat yli 320 000 asukkaan selvitysalueen, joka on yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja työssäkäynnin osalta toiminnallinen kokonaisuus. Selvitysalue laajentaisi peruskuntaa luonteville Espoon ja Kauniaisten, Länsi-Espoon ja Kirkkonummen, Pohjois-Espoon ja Vihdin sekä Kirkkonummen (Veikkola) ja Vihdin yhdyskuntarakenteeltaan yhtenäisille alueille. Kokonaisuutena alue on läntisen metropolialueen voimakas keskus, joka kuuluu Helsingin pendelöintialueeseen, mutta jolla on myös sisäistä työssäkäynti- ja asiointiliikennettä sekä palveluyhteistyötä. Kauniaisista Espooseen tai Helsinkiin pendelöi noin kaksi kolmannesta työllisistä, Kirkkonummelta Espooseen tai Helsinkiin yli puolet työllisistä ja Vihdistä Espooseen tai Helsinkiin yli kolmannes työllisistä. Kirkkonummelta ja Vihdistä pendelöidään pääasiassa Espoon kautta Helsinkiin. Päivittäistavaroiden asiointi tapahtuu kuntien sisällä, erikoistavaroiden osalta asiointi tapahtuu Kauniaisten, Kirkkonummen ja Vihdin osalta pääasiassa Espoossa ja muualla pääkaupunkiseudulla.

Nykyinen yhdyskuntarakenne ja kehittämissuunnitelmat selvitysalueen kunnissa tukevat rakentamista liikenneväylien varrelle joukkoliikenteeseen tukeutuen. Erityisesti länsimetron valmistuminen sekä raideliikenteen kehittäminen Kirkkonummen ja Vihdin suuntiin lisäävät selvitysalueen saavutettavuutta merkittävästi. Tällä

on vaikutusta yhdyskuntarakenteen eheytyksen lisäksi esimerkiksi hiilidioksidipäästöjen vähenemiseen tulevaisuudessa.

Alue on vetovoimaltaan merkittävä ja asukkaiden koulutus- ja tulotaso on korkea. Väestönkasvu on alueella voimakasta ja asukasmäärän on ennakoitu kasvavan yli 70 000 asukkaalla vuoteen 2030 mennessä. Väestönkasvu ja hajanainen yhdyskuntarakenteen asettavat kuitenkin selvitysalueen nykyisille kunnille huomattavia haasteita mm. palvelurakenteella ja investoinneille. Niihin vastaamiseen tämän selvitysalueen laajuinen kuntakokonaisuus turvaisi voimavaroja ja uskottavuutta. Metropoliseudulla hyvätuloiset ja korkeasti koulutetut siirtyvät keskuskunnasta kehyskuntiin päin samalla kun heikommin koulutetut pienempiin tuloluokkiin kuuluvat muuttavat kehyskunnista keskuskunnan suuntaan. Selvitysalueella voisi olla mahdollisuuksia entistä paremmin koko metropoliseudun kannalta vastata segregaaation haasteisiin.

Kuntakokonaisuus olisi taloudellisesti vahva ja sillä olisi voimavaroja kehittää osaltaan koko metropoliseudun kilpailukykyä sekä vauhdittaa työpaikkakehitystä selvitysalueella. Selvitysalueella sijaitsee kansainvälisten yritysten pääkonttoreita, osa valtakunnan merkittävimmistä yliopistokampuksista ja myös ammattikorkeakoulujen toimintayksiköitä.

Espoossa, Kauniaisissa ja Kirkkonummella ruotsinkielisen väestön määrä on merkittävä osuuden vaihdellissa 8-38 prosenttien välillä ja selvitysalueellakin se nousee lähes kymmeneen prosenttiin, mikä mahdollistaisi hyvät ruotsinkieliset palvelut, joita esim. Kauniainen voisi erikoistua kehittämään koko alueelle. Erityistä huomiota tulisikin kiinnittää ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin oman asuinalueensa kehittämiseen.

Kauniainen ei täytä kuntarakennelain edellyttämää väestöpohjakriteeriä eikä myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edellyttämää väestöpohjaa perus- ja erikoissairaanhoidon integraatiolle. Tämä puoltaa kunnan osallistumista kuntajakoselvitykseen.

### **Helsinki ja Sipoo muodostavat kuntajakoselvitysalueen**

Helsingin ja Sipoon muodostamaa kuntajakoselvitysalueita on käsitelty edellisessä vaihtoehdossa.

### **Hyvinkää ja Nurmijärvi muodostavat kuntajakoselvitysalueen**

Valtatien 3:n varrella sijaitsevat naapurikunnat Hyvinkää ja Nurmijärvi muodostavat yhdessä noin 86 000 asukkaan selvitysalueen, jossa kuntien taajamat Nurmijärven pohjoisosassa, erityisesti Rajamäen alueella, ovat lähellä toisiaan. Hyvinkäällä on erittäin tiivis kaupunkirakenne ja se on tehnyt aiemmin vahvaa yhteistyötä pohjoisessa sijaitsevan Riihimäen kaupungin ja seudun muiden kuntien (Loppi ja Hausjärvi) kanssa. Vuodesta 2011 Hyvinkää on osallistunut Kuuma-yhteistyöhön. Nurmijärvi ja Hyvinkää kuuluvat kiinteästi Helsingin seutuun Nurmijärven Klaukkalan taajama sijaitsee Vantaan kuntarajan läheisyydessä ja muodostaa tulevaisuudessa yhtenäisen yhdyskuntarakenteen Vantaan kanssa. Lisäksi valtatie 3 mahdollistaa hyvän maantieyhteyden Helsinkiin.

Nurmijärven työllisistä kaksi kolmannesta pendelöi Helsinkiin. Rajamäen taajamasta pendelöidään osittain Hyvinkäälle, mutta sieltäkin Helsingin käy työssä lähes puolet työllisistä. Hyvinkää työllisistä noin joka kuudes pendelöi Helsinkiin. Omassa kunnassa Nurmijärven työllisistä työskentelee noin 40 prosenttia työllisistä ja Hyvinkääläisistä yli puolet. Hyvinkäällä asioidaan pääosin omassa kunnassa ja Nurmijärvellä oman kunnan lisäksi Hyvinkäällä ja Vantaalla.

Edellisen vuosikymmenen aikana Nurmijärvellä muuttaneista korkeakoulutettujen ja hyvätuloisten osuus on ollut koko metropoliseudun korkeimpia. Hyvinkäälle edellisen vuosikymmenen aikana muuttaneista hyvätuloisten suhteellinen osuus oli seudun kunnista pienin. Myös korkeakoulutettujen osuus on tulomuuttajista ollut alhainen (Aro 2012).

Nurmijärven ja Hyvinkään liitos ei automaattisesti parantaisi suoraan muiden kuin Rajamäen alueen kehittämistä tai ympäristövaikutuksia. Hyvinkään tiivis kaupunkirakenne ja rautatieyhteys takaavat jo nykyisellään haitallisten ympäristövaikutusten minimoinnin sekä taloudellisen maankäyttörakenteen. Nurmijärven

tilanne kehittyä parhaiten maankäytön kehityskuvan tiukalla toteutuksella siten, että maankäyttö keskittyy kaavoitetuille alueille kunnan keskustaajamiin, joiden joukkoliikennematkaisuihin panostetaan entistä vahvemmin.

Kummankin kunnan muunkieliset väestöryhmät ovat metropolialueella suhteellisen pieniä. Pikkukaupungin ja maaseutukunnan selvitys vaatisi panostusta demokratian näkökulmasta.

Selvitysalueen vahvimmat perustelut tulevat palvelujen järjestämisestä, yhdestä hallinnollisesta yksiköstä sekä riittävän suuresta kuntakoosta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden näkökulmasta. Kuntaliitos mahdollistaisi alueelle vahvan toimijan, joka voisi järjestää omille asukkailleen laajasti palveluja myös tulevaisuudessa. Terveydenhuollossa kunnat ovat mukana Hyvinkään sairaanhoitoalueen kuntien yhteistyössä, mutta jatkossa myös sosiaalipalveluiden järjestämisestä tulee keskittää vähintään 50 000 - 100 000 asukkaan kokonaisuuksiin. Metropoliseudun kokonaiskehityksen kannalta Hyvinkään ja Nurmijärven muodostama kunta voisi olla tehokkaampi ja joustavampi pendelöivien asukkaiden näkökulmasta.

### **Vantaa, Kerava ja Tuusula muodostavat kuntajakoselvitysalueen**

Selvitysalue muodostaisi yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja työssäkäynnin osalta 275 000 asukkaan toiminnallisen kokonaisuuden, joka kuuluu Helsingin työssäkäyntialueeseen, mutta jolla on myös vahva alueellinen työpaikkakeskittymä lentokentän ympäristössä. Selvitysalue muodostaa eheän yhdyskuntarakenteellisen kokonaisuuden: Keravan, Tuusulan ja Vantaan Korson taajama-alueet ovat kasvamassa kiinni toisiinsa ja lisäksi Tuusulan eteläosa ja Vantaa ovat yhdyskuntarakenteellisesti niin yhtenäiset, että niitä on erittäin vaikea erottaa eri kuntien alueiksi.

Tuusulan työpaikkaomavaraisuus on 75 prosenttia ja Keravan 70 prosenttia. Vantaan työpaikkaomavaraisuus on yli 100 prosenttia, joten kaupunkiin pendelöidään naapurikunnista. Tuusulasta ja Keravalta Vantaalle tai Helsinkiin pendelöi lähes puolet kuntien työllisistä. Pendelöinti Tuusulasta ja Keravalta Helsinkiin tapahtuu pääasiassa Vantaan kautta. Myös Vantaalta Helsinkiin pendelöinti on voimakasta (40 % työllisistä), joten hyvät joukkoliikenneyhteydet Helsinkiin tulee varmistaa jatkossakin. Erityisesti Kehärata parantaa liikkuamista alueella. Selvitysalueen kilpailukykyä on kuitenkin mahdollista kasvattaa kokonaisvaltaisella suunnittelulla ja lentokenttäalueen laajemmalla hyödyntämisellä siten, että osa Helsinkiin suuntaavasta liikenteestä ja kasvupaineesta saataisiin jäämään jo selvitysalueelle. Näin alueella olisi mahdollisuuksia vaikuttaa alueen työpaikkakehitykseen positiivisesti vähentäen Helsingin kasvupainetta ja siitä aiheutuvia negatiivisia ympäristövaikutuksia.

Nykyiset maankäytön suunnitelmat selvitysalueen kunnissa tukevat rakentamista pohjoiseen ja Lahteen suuntaavien ratojen sekä valtatie 3:n ja Tuusulan väylän varteen. Uusi kunta koostuisi vetovoimaisista asuin-keskuksista näiden liikenneväylien varrella ja siitä muodostuisi vahva peruskunta ja keskus Helsingin pohjoispuolelle. Maankäytön kehitystyö erityisesti työssäkäynnin ja asumisen näkökulmasta saisi vahvuutta..

Tuusula ja Kerava ovat toimineet Kuuma-yhteistyössä, mutta palveluyhteistyö sosiaali- ja terveyspalveluissa on suuntautunut eri suuntiin. Tuusula ja Kerava ovat alle 50 000 asukkaan kuntia ja mikäli sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksessa tullaan edellyttämään ko. väestöpohjaa, eivät kunnat voisi kattavasti järjestää sosiaali- ja terveyspalveluita. Vaikka kunnat olisivat riittävän vahvoja muiden peruspalveluiden järjestäjiksi itsenäisinä, olisi laajempi kunta tehokkaampi ja joustavampi alueen kokonaiskehityksen sekä pendelöivien asukkaiden näkökulmasta.

Selvitysalueesta koostuva uusi kunta mahdollistaisi monipuoliset asumisen ja elämisen mahdollisuudet. Maantieteellisesti pienen Keravan väestönkasvu aiheuttaa sille haasteita tulevina vuosina. Keravalle on rakennettu samaan tapaan kuin Vantaalla ja Järvenpäässä naapurikuntia enemmän kerrostaloja sekä vuokra-asumista ja kunnassa on naapurikuntia enemmän vieraskielisiä asukkaita. Vantaalla on paljon vieraskielisiä asukkaita sen useissa eri keskuksissa. Selvitysalueella voitaisiin tulevaisuudessa entistä paremmin ratkaista segregaaation haasteita. Selvitysalueen Tuusulan on omakotivaltainen maaseutukunta, Kerava yhdyskuntarakenteeltaan tiivis kaupunki ja Vantaa monikeskuksinen kaupunki. Uusi kunta olisi kaksikielinen.

## **Mäntsälä, Pornainen ja Järvenpää muodostavat kuntajakoselvitysalueen**

Selvitysalueen kunnat muodostavat 64 000 asukkaan selvitysalueen. Mäntsälän ja Pornaisten selvitysalueetta on jo tarkasteltu vaihtoehdossa A. Järvenpää vahvistaa huomattavasti Mäntsälän ja Pornaisten selvitysaluevaihtoehtoa asukasmäärän ja palvelujen järjestämisen osalta.

Lisäksi Järvenpää tuo selvitysalueelle lisävalmiuksia elinkeinopolitiikan kehityksen, maahanmuuttajien koutouksen ja segregaaation ennaltaehkäisyn suhteen. Järvenpään kannalta on merkittävää, että se voi maantieteellisesti pienenä kuntana mahdollisesti laajentuessaan jatkaa positiivista kasvukehitystään.

Mäntsälä sijaitsee yhdyskuntarakenteellisesti tiiviin metropoliseudun rajalla, mutta yhteydet kunnasta suuntautuvat pääkaupunkiseudulle. Järvenpään ja Mäntsälän väliset liikenneyhteydet ovat hyvät valtatie 4:n vuoksi. Pornainen liittyy kuntajakoselvitysalueen rakenteeseen erityisesti asiointisuuntien osalta. Mäntsälästä asioidaan Järvenpäässä toiseksi eniten oman kunnan lisäksi.

Helsingin työssäkäyntialueeseen kuuluvista kunnista Mäntsälän ja Pornaisten työssäkäynti suuntautuu pääkaupunkiseudun lisäksi Järvenpäähän. Mäntsälän työpaikkaomavaraisuus ylittää 60 prosenttia, Pornaisten työpaikkaomavaraisuus on hieman yli 40 prosenttia.

Selvitysalueen mukainen kuntajaon muutos vahvistaisi maankäytöllisesti selvitysalueen strategisia kehitysalueita, eli pääradan ja oikoradan radanvarsia erityisesti Järvenpään näkökulmasta. Yhdyskuntarakennetta voisi kehittää erityisesti Haarajoen aseman alueella, joka sijaitsee näiden kolmen kunnan nykyisten rajakohdian läheisyydessä. Järvenpää on vahvasti yhteydessä myös Keravaan ja Tuusulaan, joten selvityksessä on huomioitava yhteistyön ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen jatkaminen myös siihen suuntaan. Kuntien väestönkasvu on voimakasta ja aiheuttaa taloudellista painetta tulevaisuudessa.

Järvenpää ja Mäntsälä kuuluvat Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen ja Pornainen Porvoon sairaanhoitoalueeseen. Jatkossa nämä kuuluisivat yhteiseen sairaanhoitopiiriin. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen. Selvitysalueella ei ole erikoissairaanhoidon palveluja, jotka tulisivat rakentaa tai hankkia muualta.

### 6.2.3 Metropolikuntayhtymä (Helsingin liitto)

Merkittävät kuntarakenteen muutokset eivät riitä metropoliseudun kehityksen turvaamiseen ja kuntien yhteisen vastuun varmistamiseen. Siten tarvitaan metropolihallintoa alueen yhteisten tehtävien hoitamiseksi. Vaihtoehdossa perustetaan metropolialueen eli viiden uuden kunnan kattava Helsingin maakuntaliitto. Uudenmaan liiton, HSL:n ja HSY:n kuntayhtymien toiminnot organisoidaan uudelleen metropolikuntayhtymäksi.

Helsingin liiton rakenteen ja toiminnan tulee vastata kuntien yhteistyön tarpeita. Sillä tulee olla myös valmiudet ja uskottavuus toimia yhteisten tehtävien valmistelijana, päättäjänä ja toteuttajana. Uudistaminen on turhaa, jos metropolialueen kunnat kokevat tarpeelliseksi jatkaa nykyistä Helsingin seudun yhteistyökokouksen ja sen MAL-neuvottelukunnan toimintaa. Helsingin liiton metropoliasioiden osaamisen tulee olla kansainvälistä tasoa. Sen valmisteluun tulee olla riittävästi voimavaroja siten, että myös suurimmissa kaupungeissa luotetaan valmistelun tasoon eikä kaupungeissa tehdä rinnakkaista valmistelua. Tämä tulee turvata liittoa perustettaessa sen henkilövalinnoilla sekä liiton ja vahvojen kuntien välisen hyvän ja luottamuksen varmistavilla työtavoilla.

Niistä nykyisen Uudenmaan liiton kunnista, jotka jäävät Helsingin liiton ulkopuolelle sekä Hämeen ja Päijät-Hämeen liitoista muodostetaan Etelä-Suomen maakunta. Helsingin liitto ja Etelä-Suomen liitto laativat yhteisen maakuntasuunnitelman, -kaavan ja niiden toteuttamisohjelman, jotka ohjaavat Helsingin seudun ja sitä ympäröivän laajan metropolialueen kehitystä.

Helsingin liitolla on vastuu maakuntaliittojen tapaan metropoliseudun kilpailukyvästä ja kehityksestä sekä Helsingin seudun kehittymisestä vetovoimaisena ja viihtyisänä asuin- ja toimintaympäristönä. Helsingin liitolla on kokonaisvaltainen vastuu yhdyskuntarakenteen suunnittelusta ottaen huomioon hyvän ympäristön ja ilmastomuutoksen hallinnan vaatimukset. Helsingin liitto laatii ja hyväksyy luvussa 5.4 määritetyn metropolikaavan, joka on oikeusvaikutteinen ja kuntia sitova yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja asuinalueiden sijoittumisen osalta. Metropolikaava sisältää toimeenpano-osan (MAL-aiesopimus), joka ohjaa ja velvoittaa kunnat sekä laatimaan sovitun aikataulun mukaisesti asemakaavoja että huolehtimaan muista metropolikaavan edellyttämistä toimenpiteistä.

Hajallaan eri vapaaehtoisissa ja lakisääteisissä organisaatioissa olevat tehtävät kootaan yhteen Helsingin liittoon. Näin poistetaan maankäytön, liikenteen, asumisen, teknisen infrastruktuurin ja joukkoliikenteen suunnittelun väliset rajapinnat. Kaavoitus, asunto- ja työpaikka-alueiden rakentaminen ja infrastruktuuri-investoinnit aikataulutetaan yhteen ja näin lisätään kustannustehokkuutta myös valtion kanssa tehtäviin sopimuksiin ja niiden toteuttamiseen.

Helsingin liitolla on laaja toimi- vai vaikutusvalta myös hankkeiden toteutuksessa. Metropolikaavan toimeenpano-osassa sovitaan valtion ja kuntien kanssa seudun liikennehankkeiden toteutuksesta, ajoituksesta sekä rahoituksesta. Lisäksi metropolihallintoon fuusioidaan erillisinä liikelaitoksina HSL- ja HSY-kuntayhtymien toiminnot kuitenkin siten, ettei kunnissa välttämättä tarvitse olla yhteisiä vesi- tai jätetaksoja. Näin metropolihallinto vastaa myös teknisen infrastruktuurin rakentamisesta ja ylläpidosta, vesi- ja viemärlaitostoiminnasta sekä joukkoliikenteen järjestämisestä. Helsingin liittoon perustetaan myös HSA-liikelaitos, joka vastaa sosiaalisen asuntotuotannon metropolikaavan toimeenpano-osan mukaisesta rakennuttamisesta. Sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyvät tehtävät ja rahoitus siirretään ARA:lta Helsingin liitolle. Liikelaitos vastaa HSA:n vuokra-asuntojen asukasvalinnoista. Kuntien tehtävänä on tarvittaessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisin keinoin hankkia liikelaitokselle tontit asuntotuotantoon.

Helsingin liitto vastaa seudun kansainvälisen kilpailukyvyyn edellytyksistä sekä seudun kansainvälisestä markkinoinnista. Liitto toimii kokoavana voimana verkostoille, jossa alueen kunnat, valtio, korkeakoulut, oppilaitokset, kolmas sektori ja yritykset yhteistyössä suunnittelevat ja kehittävät toimintaansa alueen kansainvälisen kilpailukyvyyn näkökulmasta. Liitto vastaa seudun aluekehityksestä ja hoitaa metropolialueen kansainvälistä ja kansallista markkinointia yhdessä alueen kuntien kanssa. Liitto laatii yhdessä kuntien ja valtion kanssa seudun kasvusopimukset ja -suunnitelmat siten, että ne ja metropolikaava ovat tasapainossa keskenään.

Helsingin liitolla on olla myös palveluiden koordinointiin ja tilaamiseen liittyviä tehtäviä. Liitto voi vastata mm. ruotsinkielisten palvelujen koordinoinnista, saatavuudesta ja tilaamisesta. Helsingin liitto laatii yhteisen maahanmuuttajien kotouttamisohjelman ja sopii kuntien kanssa maahanmuuttajien palveluiden yhteisestä järjestämisestä.

Jokaisella kunnalla on omat vahvuutensa seudun hyvinvoinnin ja taloudellisen kasvun edellytysten luojana. Kaikki kunnat ovat toimijoita seudun tutkimuksen ja kehityksen, yritysten, järjestöjen ja muiden toimijoiden verkostoissa. Elinkeinopolitiikka hoidetaan myös itsenäisesti kuntien omiin vahvuuksiin perustuen. Kunnat järjestävät julkiset palvelut itsenäisesti tai yhteistyössä keskenään. Kilpailu laadusta ja kustannustasosta tulee asukkaiden eduksi. Liitto koordinoi ja tilaa koko seudulle maahanmuuttajien ammatillisen täydennyskoulutuksen ja kielikoulutuksen.

Nykyistä vahvempien ja tavoitetietoisempien kuntien yhteistyö voikin osoittautua jopa nykymallia haastavammaksi. Sen vuoksi kuntarakenne edellyttää tuekseen nykyistä täsmällisempää lainsäädäntöä kuntien yhteisestä vastuusta ja yhteistyöstä. Nykyisten kuntayhtymien tehtävien rajapinnat poistuvat, mikä tekee kokonaisuuden johtamisen mahdolliseksi. Vaikuttavuus, tuloksellisuus, tehokkuus paranevat, koska vastuu kokonaisuudesta selkiintyy ja Helsingin liitto on vastuutaho. Asukkaiden osallisuus toteutuu maankäyttö- ja rakennuslain sekä muiden osallisuutta koskevien yleisten säännösten ja kunnissa hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti. Demokratia ja päätöksenteon läpinäkyvyys tällaisessa metropolihallinnossa on välillistä ja heikompa johtuen päätöksenteon edustuksellisuudesta. Kaupungeilla on kuitenkin yhteinen vastuu Helsingin seudun kilpailukyvyn vahvistamisesta. Helsingin seudulla vastuun merkitys korostuu koko maan kasvun ja hyvinvoinnin näkökulmasta. Tämän vuoksi yhteistyötä ei voida jättää ainoastaan vapaaehtoisuuden varaan - yhteistyölle säädetään lakisääteinen nykyistä täsmällisempi pohja.

Maakunnan suunnittelujärjestelmä, maakuntasuunnitelma, maakuntakaava, maakuntaohjelma ja ohjelmanto-teuttamissuunnitelma sekä maakunnan yhteistyöryhmä (MYR) antavat sinänsä käyttökelpoisia välineitä, tosin metropolialueelle erityisesti sovellettuna, Helsingin liiton toimintaan. Helsingin liitto on maakunnan liitto. Erityisasemansa vuoksi liiton tehtävistä, päätöksenteosta ja rahoituksesta säädetään erillisellä metropolilailalla. Helsingin liitolle voidaan siirtää lailla maakunnan liiton lakisääteiset tehtävät ja yhteistyövelvoite Etelä-Suomen liiton kanssa maakuntien suunnittelussa.

### **Päätöksenteko**

Helsingin liiton korkein päättävä elin on yhtymäkokous, joka valitsee liiton hallituksen. Strategisesti tärkeää on, että liiton hallituksessa on edustettuna kuntien poliittinen johto asemavaltuutuksella. Poliittinen suhteellisuus voidaan ottaa huomioon tarvittaessa lisäjäsenillä. Liikelaitoksilla on johtokunnat. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen linjauksia ei ole voitu vielä arvioida uudistuksen ollessa kesken.

### **Resurssit ja rahoitus**

Nykyisten kuntayhtymien henkilökunta siirtyy perustettavan kuntayhtymän palvelukseen liikkeen luovutuksen periaatteella. Helsingin liiton toimintaa rahoitetaan osuudella kiinteistöverotuloista, liikelaitosten maksu- ja muilla tuloilla sekä erityisvaltionosuuksilla ja muulla valtion tuella. Investointeihin käytetään lainarahoitusta.

### **Muuta**

Helsingin liitto muodostaa oman maakunnan ja sillä on lakisääteiset maakunnan liiton tehtävät. Helsingin liiton ulkopuolelle jäävät kunnat muodostavat yhdessä Hämeen ja Päijät-Hämeen liiton kanssa Etelä-Suomen maakunnan. Helsingin liitto ja Etelä-Suomen maakunta vastaavat yhdessä OECD:n laajan metropolin käsitettä. Laissa säädetään Helsingin liiton ja Etelä-suomen maakunnan lakisääteisestä velvollisuudesta laatia yhteinen maakuntasuunnitelma.

#### 6.2.4 Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset

Kuntaliitokset, joiden kautta on muodostettu suuria kuntia, ovat pääosin ja suhteellisen nopeasti vaikuttaneet alueen elinvoimaan ja kilpailukykyyn sekä myös normaalin työssäkäyntialueen maankäytön suunnittelun mahdollisuuksiin. Vahvat kunnat vaikuttavat laajemmin alueen asioihin ja vähentävät monimuotoisten yhteistoimintaorganisaatioiden tarvetta. Riskinä olisivat erilaisten fuusiokustannusten hallinta ja toimintakulttuurien yhteensovittamisen ongelmat sekä organisaation moniportaisuuden kasvu. Vielä suurempi haaste on riittävä poliittisen ja ammatillisen johtamisen osaamisen valmius osaaminen, jota huomattavasti suuremman kunnan tehokas ja vaikuttavampi hallinta ehdottomasti edellyttää. Kunnat valitsevat Helsingin liiton yhtymäkokouksen jäsenet eikä suoria vaaleja toteuteta. Kansalaisten asema metropolialueen vaikuttajana olisi silloin erilainen kuin vaihtoehdossa A.

Kuntarakenne- ja metropoliuudistuksella työssäkäyntialueita voitaisiin kehittää yhtenäisesti ja aluekehityksen panokset kasvaisivat. Kuntarakennemuutoksen näkökulmasta yhtenäinen työpaikka-alue on kuitenkin laajempi kuin esitetyt selvitysalueet. Kuntaliitokset eivät myöskään kaikilta osin ole kuntien suuntautumisten mukaisia (Järvenpään kiinteä yhteys Tuusulaan ja Keravaan). Niitä puoltavat kuitenkin muut tekijät. Kukin kunta voisi keskittyä omien työpaikka- ja asuinalueidensa kehittämiseen ja syntyisi alueelliset, luontaiset, työpaikkakeskittymät, joita voidaan jossain määrin ohjata metropolikaavalla.

Merkittävät kuntaliitokset mahdollistaisivat suunnittelua maankäytöllisesti strategisilla alueilla, jotka sijaitsevat nykyisillä kuntarajoilla. Metropolikaava sekä nykyistä vahvemmat kunnat mahdollistavat paremmin yhdyskuntarakenteen eheytyksen. Ainakin suurimpien kuntien vaikutusvalta metropolikaavaan tulee olemaan vahva. Selvitysalueiden ja toisaalta koko metropolialueen voimavarojen kokoaminen yhden organisaation alle yhtenäistää prosesseja sekä lisää suunnittelun ja toteutuksen yhteiskuntataloudellista tehokkuutta. Haasteita alueiden suunnitteluun asettavat esimerkiksi Espoon selvitysalueen kuntien voimakas väestönkasvu ja hajanainen yhdyskuntarakenne, joihin vastaaminen laajemmalla kuntakokonaisuudella turvaisi kuntien voimavaroja.

Merkittävien kuntarakennemuutosten ja metropolihallinnon järjestämisen kautta voitaisiin vuokra-asuntotuotannossa vastata nykyistä paremmin metropolialueen kysyntään ja kaavoittaa riittävästi ja pitkäjänteisesti asuntotuotantoa varten. Ratkaisu mahdollistaisi myös vahvojen kuntien tekemien aiesopimusten toteutumisen nykyistä paremmin. Uusi metropolialueen toimija vahvojen kuntien rinnalla lisäisi alueen markkinoiden toimivuutta ja tasaisi alueellista segregatiota. Metropolihallinto vastaisi tässäkin vaihtoehdossa vuokra-asuntotuotannosta ja maahanmuuttajapalveluista. Myös työllisyys- ja koulutusasiat järjestettäisiin seudullisesti. Tämä mahdollistaisi kokonaisvaltaisen, segregatiota ehkäisemiseen tähtäävän, suunnittelun koko metropolialueella.

Liikenteen suunnittelu olisi riippumattomampi nykyisistä kuntarajoista metropolihallinnon vastatessa liikenteen järjestämisestä. Tämä sekä erityisesti raide- ja joukkoliikenteen yhtenäinen suunnittelu ja ohjaus mahdollistaisivat yhdyskuntarakenteen eheyttämisen metropolialueella sekä paremmat yhteydet ja toimivan joukkoliikenteen keskusten välillä. Myös merkittävien kuntaliitosten toteuttaminen vahvistaisi alueen liikenesuunnittelua. Metropolihallinto päättäisi myös suunnittelutarvealueista. Edellä mainittujen johdosta mahdollisuudet liikenteen hiilioksidipäästöjen vähentämiseen kasvaisivat.

Metropolihallinto vastaisi kilpailukykyyn edellytysten luomisesta yhdessä kuntien kanssa (metropolikaava, markkinointi, tutkimuksen ja opetuksen koordinointi). Kunnat olisivat vahvoja elinkeinopoliittisia toimijoita, joilla olisi paremmat edellytykset vastata elinkeinon kehittämisestä. Valtion tehtäviä siirtyisi kunnille ja metropolihallinnolle, joka on samaan aikaan asuntohankkeiden toteuttaja ja tilaaja. Valtion kanssa tehtävien sopimusten merkitys ja asema vahvistuisi.

Laaja väestöpohja antaisi mahdollisuudet sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen mukaiselle perus- ja erikoissairaanhoidon integroinnille. Joukkoliikenteen, asumisen ja yhdyskuntatekniikan palvelualueet tulevat laajentumaan. Vahvat kunnat voisivat pääosin järjestää sosiaali- ja terveystalvet erikoissairaanhoidon lukuun ottamatta. Metropolialueen maahanmuuttajien työllisyyspalvelut hoidettaisiin keskitetysti. Kuntakoon kasvun ja metropolihallinnon vuoksi ruotsinkielisten palvelujen saatavuus ja tasapuolisuus parantuisivat.

Kokonaiskehityksen kannalta laajempi kunta voi toimia myös tehokkaammin ja joustavammin yli kuntarajojen työssä käyvien ja asioivien kuntalaisten näkökulmasta. Palveluverkkojen tarkastelu ja suunnittelu laajemman alueen näkökulmasta ja erityisesti nykyisillä kuntarajoilla voi tarjota mahdollisuuksia palvelujen kehittämiseen ja laadun hallintaan.

Muutosten toteuttaminen ja sitä kautta saavutettavat mahdolliset hyödyt vaatisivat kuitenkin muutoskustannuksia ja -johtamista sekä kuntarakenteiden että metropolihallinnon osalta. Lyhyen aikavälin fuusiokustannusten ohella nykyiset yhteistoimintarakenteet yhdistettäisiin ja niiden hallintoa yksinkertaistettaisiin. Metropolihallinnon osalta kolmen merkittävän kuntayhtymän fuusio vähentäisi toimijoiden määrää.

### **6.3 Vaihtoehto C Suurkunnat ja metropoliseudun sopimusyhteistyö**

#### *6.3.1 Vaihtoehdon kuvaus*

Helsingin seudulle muodostettaisiin 13 kunnasta kaksi erittäin vahvaa kaupunkia, joilla on riittävät voimavarat edistää yksin ja yhdessä kansainvälistä kilpailukykyä, maankäyttöä sekä vaikuttaa metropolialueen erityisiin ongelmiin. Vihdin kunta jäisi selvitysalueiden ulkopuolelle ja muodostaisi selvitysalueen Lohjan, Karkkilan, Siuntion ja Inkoon kanssa. Keski-Uudenmaan suurkunnan väestöpohja olisi yli 200 000 asukasta ja vahvasta pääkaupungista tulisi suomalainen miljoonakaupunki. Suurkunnat voisivat järjestää pääosin lähes kaikki sosiaali- ja terveystyöt.

Osakuntaliitoksia esitetään selvitettäväksi luvussa 6.1.1 mainituilla alueilla siltä osin, kun ne kuntarakennemuutosten jälkeen ovat mahdollisia.

Kun kuntarakenne perustuisi suurkuntiin, olisi näillä kahdella seudun kaupungilla sekä vastuu että riittävät voimavarat ja osaaminen Helsingin seudun kansainvälisen kilpailukykyyn varmistamiseen. Siten ei myöskään olisi tarvetta vahvalle metropolihallinnolle, vaan yhteistyö perustuisi kaupunkien yhteiseen metropolikaavaan sekä kaupunkien ja valtion välisiin kasvu- ja aiesopimuksiin.

Suurkuntamallin vahvuutena vahvaan metropolihallintoon verrattuna olisi perinteisen suomalaisen itsehallinnollisen kuntamallin säilyminen. Suurkunnat järjestäisivät alueensa kaikki paikallistason palvelut ja MAL-asioiden hoidon sekä edistäisivät asukkaidensa hyvinvointia ja loisivat edellytykset elinvoiman kehittymiselle. Kuntakokonaisuutta voitaisiin kehittää tehokkaasti esimerkiksi palvelujen ja palveluverkkojen osalta, kun maankäyttöä ja kaavoitusta ei erotettaisi peruskunnalta. Kuntalaiset vaikuttaisivat valitsemalla vaaleilla luottamushenkilöt kaikkiin kunnan vastuulla oleviin tehtäviin. Suurkunnassa olisi myös mahdollista kehittää alue- ja lähikeskuksia, jotka myös toimisivat kuntalaisten osallistumisen piirinä.

#### *6.3.2 Suurkunnat*

##### **Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Sipoo ja Kirkkonummi muodostavat kuntajakoselvitysalueen**

Selvitysalueen kuusi kuntaa muodostaisivat yhdessä 1,1 miljoonan asukkaan kaupungin. Kuntajakoselvitysalue on kansainvälisen kilpailukykyyn ja vetovoiman kannalta Suomen tärkein ja yhdyskuntarakenteeltaan yhtenäisin työpaikkojen, työssäkäynnin ja asioinnin toiminnallinen kokonaisuus. Selvitysalueen hallinnon ratkaisut ovat keskeisessä osassa metropoliseudun ja sitä kautta koko maan menestyksen ja toimintaympäristön muutospaineesiin vastaamisen kannalta.

Laajalla kuntajakoselvitysalueella täyttyisi kuntarakennelakiluonnoksen vaatimus kunnasta, joka perustuu eheään yhdyskuntarakenteeseen. Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen ovat yhtenäistä tiiviistä rakennettua aluetta, samoin kuin Kirkkonummi erityisesti Länsi-Espoon raja-alueen osalta ja Etelä-Sipoo Helsingin raja-alueella. Kuntajakoselvitysalueen yhdyskuntarakennetta voitaisiin eheyttää edelleen, kun kuntien yhdistymisen mahdollistaisi yhteisen keskustajaajan vahvistamisen ja alueen kasvupaineiden jakamisen.

Mahdollinen kuntajakoselvitysalue on erittäin tiivis työpaikkojen sijainnin ja työssäkäynnin kokonaisuus, jossa pendelöinti Helsinkiin on voimakasta: Vantaan, Espoon ja Kauniaisten työllisistä noin 40 prosenttia pendelöi Helsinkiin, ja Kirkkonummen ja Sipoon työllisistä noin 30 prosenttia pendelöi Helsinkiin. Lisäksi

pendelöinti keskustaajungin suuntaan ja kuntien kesken poikittaissuunnassa on merkittävää. Kuntajakoselvitysalueelle pendelöidään voimakkaasti myös sen ulkopuolelta. Mahdollisella kuntajakoselvitysalueella monikeskuksista työpaikkarakennetta ja joukkoliikennettä kehittämällä voitaisiin myös vastata esimerkiksi ilmastonmuutoksen haasteisiin.

Kuntajakoselvitysalueella näkyy selvästi kehyskuntien hyötyminen keskustaajungista esimerkiksi muutto- liikkeen suhteen: koulutus- ja työuran alkuvaiheessa olevat pienituloiset ja maahanmuuttajat muuttavat Helsinkiin, ja poismuuttavat koulutettuna, työllistyttyään ja perheen laajentuessa. Helsinki säilyy edelleen pendelöinnin kohteena, mikä lisää koko seudun hiilidioksidipäästöjä, mutta verotulot kertyvät asuinkuntaan. Tässä voittajia ovat muut mahdollisen kuntajakoselvitysalueen kaupungit, joissa muuttopolku on täysin päinvastainen. Espoo, Kauniainen, Kirkkonummi ja Sipoo ovat koko seudun vetovoimaisimpien kuntien joukossa tarkasteltaessa korkea-asteen tutkinnon suorittaneita ja hyvätuluisia tulomuuttajia (Aro 2012). Lisäksi Helsingin kaupunki rahoittaa ja ylläpitää lukuisia kulttuurin ja vapaa-ajan palveluja, joita muiden kaupunkien asukkaat käyttävät.

Mahdollisella pääkaupunkiseudun kuntajakoselvitysalueella on jo merkittävää yhteistyötä. Yhdistymisen hyötynä olisi päätösvalan ja ohjaamisen siirtyminen yhdelle organisaatiolle, joka kehittäisi selvitysalueella toiminnallista maankäytön ja liikenneväylien suunnittelua sekä asuntotuotantoa. Kuntalaisten valitseman valtuuston päätökset vaikuttavat suoraan toimintoihin ilman yhteistoimintaorganisaatioiden ja sopimusten monimutkaisia verkostoja.

Selvitysalueen kuntien kilpailu yrityksistä ja asukkaista poistuisi, mikä mahdollistaisi taloudellisten ja henkisten voimavarojen kohdistamisen palvelutoimintaan ja kehittämiseen. Kansainväliseen kilpailukykyyn panostamiseen, jolla on merkityksiä koko seudun kehityksen kannalta, vapautuisi entistä enemmän resursseja ja osaamista. Tähän liittyvät esimerkiksi asumisen ratkaisujen kehittäminen; asumisen ratkaisut saataisiin yhteiseen päätöksentekoon ja esimerkiksi Kirkkonummen ja Sipoon myötä pääkaupunkiseudun merenranta- vyöhyke saataisiin alueen kokonaisedun näkökulmasta yhtenäiseen suunnitteluun. Suurempi kunta pystyisi myös entistä paremmin vastaamaan segregaaation haasteisiin ja edistämään sosiaalista eheyttä alueellaan. Lisäksi entistä tasaisemmin voitaisiin kuntajakoselvitysalueella jakaa vastuuta monikulttuurisuuden kehittämisestä, maahanmuuttajien kotouttamisesta ja työllistymisestä, mikä on olennaista koko metropoliseudun talouskehityksen näkökulmasta. Uusi kunta olisi kaksikielinen.

### **Hyvinkää, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Mäntsälä ja Pornainen muodostavat kuntajakoselvitysalueen**

Mahdollinen kuntajakoselvitysalue muodostaisi vahvan 222 000 asukkaan Keski-Uudenmaan suurkunnan, joka muodostuu Hyvinkään sairaanhoitoalueesta vahvistettuna Keravan ja Pornaisten kunnilla. Suurkunnalla olisi myös intressi Helsingin seudun ja omien keskusten kehittämiseen sekä poikittaisen liikenteen vahvistamiseen metropolialueella. Alueen kunnat olisivat yhdessä erittäin vahva toimija, joka voisi järjestää palvelut itsenäisesti omalla alueellaan. Näin laaja selvitysalue muodostaisi kunnan, jolla olisi nykyisiä kuntia paremmat mahdollisuudet osallistua entistä vahvemmin myös kansainvälisen kilpailukykyyn kehittämiseen alueellaan ja koko seudulla.

Keravan ja Tuusulan kuntataajamat ovat nykysuunnitelmien mukaan kasvamassa kiinni toisiinsa. Hyvinkään kasvusuunta on etelä. Kaikissa selvitysalueen kunnissa työskennellään eniten omassa kunnassa, toiseksi eniten Helsingissä ja Vantaalla. Esimerkiksi Järvenpäästä ja Mäntsälästä pendelöinti Vantaalle ja Helsinkiin tapahtuu pääasiassa Tuusulan ja Keravan kautta. Kuntien työpaikkaomavaraisuudet sekä työpaikkojen luonteet vaihtelevat kunnittain ja pendelöintiä tapahtuu merkittävästi myös mahdollisen selvitysalueen kuntien kesken. Esimerkiksi Mäntsälästä ja Pornaisista pendelöidään ja myös asioidaan Järvenpäähän.

Selvitysalueen kattava kuntaliitos mahdollistaisi yhdyskuntarakenteen eheyttämisen erityisesti Ristikydön ja Haarajoen aseman alueilla sekä Keravan sekä Järvenpään taajamien osalta. Lisäksi alueen kokonaissuunnittelu sekä maankäytön että liikenteen osalta muuttuisi huomattavasti nykyisestä. Liikenteen kokonaissuunnittelulla ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä olisi myös positiivisia ympäristövaikutuksia koko seudun näkökulmasta.

Vaikka kunnat ovat toisiaan lähellä ja tekevät paljon yhteistyötä ovat niiden kulttuurit ja kehittämislinjaukset nykyisin toisistaan poikkeavia. Esimerkiksi maaseutuvaltainen Nurmijärvi, väljän omakotiasumisen Tuusula ja sekä tiiviit kerrostalojen Kerava ja Järvenpää olisivat tulevaisuudessa yhtenäistä kuntaa, jonka sosiaalista eheyttä suunniteltaisiin yhtenä kokonaisuutena. Asuntomarkkinoiden toimivuuden osalta KUUMA-kunnat selvittävät parhaillaan toimintatapoja, kuntaliitoksen kautta selvitysalueelle muodostuisi yksi toimija maankäytön ja asumisen asioissa.

Selvitysalueen kunnat ovat jo tehneet paljon yhteistyötä, mutta viime vuosina yhteistyö on ollut pääosin edunvalvontaa suhteessa metropolialueen keskuskaupunkeihin. Palveluyhteistyö on keskittynyt hallinnon tukipalveluihin, erityispalveluihin sekä kuntakohtaisiin sopimuksiin tarpeen mukaan. Hallinnollisesti olisi vähemmän ulkoista sopimista, mutta jonkin verran sisäistä vastuunjakoja ja seuranta tulisi samanaikaisesti lisätä. Näin laajan kunnan hallinnon järjestäminen vaatii lähidemokratian vahvistamista sekä mietintää alueellisista lähipalveluista ja palvelukeskuksista. Mahdollinen yhdistyminen eheyttäisi kuntajakoselvitysalueella sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä ja muuta palvelurakennetta, kun sitä suunniteltaisiin yhden kunnan näkökulmasta.

Selvitysalueen kunnissa vieraskielisiä on suhteellisen vähän eikä kuntaliitos toisi olennaisia muutoksia tähän kuin hallinnollisen suunnittelun näkökulmasta. Uusi kunta olisi kaksikielinen.

Kuntajakoselvityksen lisäksi on mahdollista tarkastella selvitysalueen ulkoisia rajoja ja selvittää osakuntaliitoksia erityisesti Vihtijärvellä, Klaukkalassa, Tuusulan ja Vantaan rajalla sekä Sipoon suuntaan.

### 6.3.3 Metropoliseudun sopimusyhteistyö

Kuntarakenne perustuu kahteen suurkuntaan, joilla on riittävät voimavarat ja osaaminen luodakseen edellytykset Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä parantaviin toimiin. Vahvalle metropolihallinnolle tai kolmen kuntayhtymän toimintojen uudelleenorganisoinnille ei ole silloin tarvetta. Yhteistyötä kuitenkin tarvitaan koko seudun osalta edelleen, vaikkakin vähemmän kuin vähäisten ja merkittävien kuntaliitosten vaihtoehtossa. Metropoliseudun yhteistyö perustuu kuntien lakisääteiseen metropolikaavaan sekä kaupunkien ja valtion välisiin kasvu- ja aiesopimuksiin. Suurkunnat voivat sopia keskenään kaupunkien välisestä laskutusperiaatteista, työnjaosta sekä palvelurakenteesta.

Kaupunkien yhteistyön välineitä ovat kaupunkien yhteinen metropolikaava ja kasvusopimukset. Sopimusten tarve vähentyy, sillä vahva pääkaupunki on jo yksinään vahva toimija ja Keski-Uudenmaan suurkunta voi keskittyä oman alueensa kilpailukykyyn sekä yhdyskunta- ja palvelurakenteen tiivistämiseen. Metropolialueen yhdyskuntarakenteen yhteensovitus hoidetaan ympäristöministeriön vahvistamalla metropolikaavalla. Kaupungit laativat yhdessä metropolikaavan, joka on oikeusvaikutteinen ja kuntia sitova yhdyskuntarakenteen, liikennejärjestelmän ja asuinalueiden sijoittumisen osalta. Valmistelua ohjaavat valtakunnalliset alueiden käytön tavoitteet on kuvattu luvussa 5.4.

Metropolikaava sisältää maankäytön suunnitelman lisäksi alueen liikennejärjestelmäsuunnitelman sekä toimeenpano-osana nykyisen MAL-aiesopimuksen mukaiset maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutuksen ja vastuut. Suunnitelma- ja toimeenpano-osa ovat metropolikaavan sisällön kannalta yhtä tärkeitä. Metropolikaava ja siihen sisältyvä toimeenpano-osa ohjaa ja velvoittaa kunnat laatimaan asemakaavoja. Pääsääntönä on, että metropolikaava-alueella uudisrakentaminen asemakaava-alueen ulkopuolelle on mahdollista ainoastaan erityisin perustein.

Kaksi suurkuntaa vastaa seudun kansainvälisestä kilpailukykyvyydestä ja luo edellytyksiä yliopistojen ja tutkimuslaitosten huippuyksiköiden, muun tutkimuksen ja kehittämisen jatkuvalla uusiutumisen. Tarpeet otetaan huomioon maankäytön, liikenteen ja asumisen ratkaisuisissa. Kaupungit sitoutuvat tarvittaessa tarjoamaan tutkimuksen ja kehittämisen testialustoja.

Metropolialueella ja erityisesti pääkaupunkiseudulla maahanmuutto on vilkasta ja tarve vieraskielisen perusopetuksen järjestämiseen on suuri. Tarvittaessa suurkunnat huolehtivat yhdessä tarpeita vastaavan vieraskielisen ja kansainvälisen opetuksen järjestämisestä. Lisäksi ne laativat yhteisen kotouttamisohjelman ja sopivat

maahanmuuttajien palveluiden yhteisestä järjestämisestä. Ammatillinen täydennyskoulutus ja kielikoulutus järjestetään yhteistyössä. Sosiaalipalvelut järjestetään osana kuntien omaa lähipalvelutoimintaa.

### **Suhde nykyisiin yhteistyöorganisaatioihin**

Suurkunnat sopivat keskenään metropolikaavan laatimisesta ja sen organisoinnista. Uudenmaan liiton tehtävät muuttuvat, kun metropolialueelle ei enää laadita maakuntakaavaa. Liiton tehtävien muuttuessa sen roolia suhteessa suurkuntiin ja Etelä-Suomen muihin maakuntiin on tarkasteltava erikseen. Myös HSL ja HSY -kuntayhtymät toimivat nykyiseen tapaan, tosin toiminta-alueitaan laajentaen. Kuntayhtymille siirtyy Keski-Uudenmaan vastaavan liiketoiminnan tehtävät, omaisuus ja henkilöstö erikseen sovittavalla tavalla ja ehdoin.

### **Päätöksenteko ja rahoitus**

Kahden suurkunnan välinen yhteistoiminta ja erityisesti metropolikaavan valmistelu edellyttää kuntien välillä yhteistä sopimista periaatteista, toimintatavoista ja organisoinnista sekä kustannusten jaosta.

#### *6.3.4 Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset*

Yleensä suurkuntien muodostuessa myönteisiä vaikutuksia ovat alueen elinvoiman ja kilpailukyvyn sekä maankäytön suunnittelun mahdollisuudet. Suurkunnan valtuusto päättää luontaisen työssäkäyntialueen asioista. Monimutkaisia yhteistyön rakenteita ei tarvita. Riskinä voivat olla erilaisten fuusiokustannusten hallinta ja toimintakulttuureiden yhteensovittamisen ongelmat sekä organisaation moniportaisuuden kasvu. Vielä suurempi haaste olisi poliittiselta ja ammatilliselta johtamiselta vaadittava osaaminen, jonka vaatimuksia huomattavan suurten kuntien tehokas ja vaikuttavampi hallinta väistämättä edellyttää.

Kunnat vastaavat kilpailukyvyn edellytysten luomisesta yhteistyössä. Kahdella suurella kaupungilla olisi riittävät resurssit ja osaamista vastata kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen. Erityisesti vahva pääkaupunki on kansainvälisesti erittäin kilpailukykyinen. Myös Keski-Uudenmaan kunnalla on mahdollisuudet osallistua entistä vahvemmin myös kansainvälisen kilpailukyvyn kehittämiseen. Riskinä voisi olla myös yhteistyön tulosten ja hyötyjen epätasainen jakautuminen, jolloin Keski-Uudenmaan kunta kilpailisi entistä voimakkaammin asukkaista ja yrityksistä.

Seudun kuntien lukumäärän laskiessa myös kilpailu yrityksistä ja asukkaista mahdollisesti vähentyisi. Kansainvälisen kilpailukyvyn näkökulmasta haitallista on, mikäli kuntien yhteistä tahtoa tarvittaviin ratkaisuihin ei löydy ja esimerkiksi alueen vetovoimaa ei kasvateta. Vahva pääkaupunki olisi niin suuri, että se voisi nähdä itsensä riittävän suureksi metropolialueen toimijaksi ilman Keski-Uudenmaan yhteistoimintaa. Toisaalta Keski-Uusimaa voisi hyödyntää suuremman kaupungin muuttoliikettä ja yritysten sijoituskäyttäytymistä. Näin ollen valtiolla tulisi olla vahva rooli kuntien kehityskumppanina. Kuitenkin nykyisessä tilanteessa kansainvälisen kilpailukyvyn näkökulmasta erityisen merkittävässä asemassa oleva pääkaupunkiseutu koostuu nyt useasta eri kunnasta, joilla on omat intressit ja joiden yhteistyön ei ole nähty ratkaisevan seudun sisällä rakennettuja esteitä kansainvälisen kilpailulle. Suurkuntien vaihtoehdossa jo pääkaupunkiseutu yksinään muodostaisi vahvan pääkaupungin ja kuntien välisestä kilpailusta voitaisiin siirtää painopistettä yhä enemmän kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen.

Kahden suurkunnan muodostaminen metropolialueella mahdollistaisi koko metropolialueen kehittämisen yhtenäisesti kahdella merkittävällä alueella ilman metropolihallinnon organisointia. Kunnat voisivat eheyttää yhdyskuntarakennetta koko seudulla ja samoin kansainvälisen kilpailun edellytykset paranevat. HSL ja HSY -kuntayhtymien toiminta jatkuisi ennallaan, mutta niiden toiminta-alue laajentuisi suurkuntien myötä. Tämä vaatisi organisaatiojärjestelyjä siten, että Keski-Uudenmaan vastaavat tehtävät ja henkilöstö siirtyisivät osaksi kuntien toimintaa.

Metropolialueen aluekehityksen panokset kasvaisivat ja työssäkäyntialueita voitaisiin kehittää yhtenäisesti vahvan pääkaupungin ja Keski-Uudenmaan suurkunnan alueilla. Vahva pääkaupunki suuntautuisi edelleen maailmalle ja Keski-Uudenmaan suurkunta pääkaupunkiin kuten muutkin suuremmat kehyskunnat. Kuitenkin kummankin selvitysalueen kuntien keskinäinen riippuvuus toisistaan työssäkäynnin, asioinnin ja ylikunnallisen yhteistyön osalta muuttuisivat.

Näin laajat kuntajakoselvitysalueet täyttäisivät kuntarakennelain luonnoksen edellytyksen yhdyskuntarakenteen merkittävästä eheyttämisestä, kun yhteistä keskustaaajamaa vahvistetaan ja kasvupainetta jaetaan kuntien yhdistymisellä.

Kaavoitusvalta kunnilla lisääntyisi, kun metropolikaavoitus tehdään kuntien yhteistyönä ja maakuntakaavaa ei enää ole. Selvitysalueen kattava kuntaliitos poistaisi maankäytön suunnittelun kannalta muutamia seudun nykyisiä pullonkauloja. Esimerkiksi Ristikydön ja Haarajoen asemanseudun alueiden kehittäminen tehostuisi ja Keravan sekä Järvenpään taajamat voisivat laajentua nykyisten kuntarajojen ulkopuolelle. Lisäksi alueen kokonaissuunnittelu sekä maankäytön että liikenteen osalta muuttuisi huomattavasti nykyisestä. Näillä alueilla päätösvalta ja ohjaus siirtyisivät yhdelle kuntaorganisaatiolle, joka ratkaisisi toiminnallisen alueen maankäytön ja liikenneväylien suunnittelusta sekä asuntotuotannosta. Uudistus mahdollistaisi palveluverkon, liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisen suurkuntien alueiden sisällä.

Kunnat vastaavat yhteistyössä valtion kanssa metropolikaavan sisällöstä. Valtiolla on vastuuta asuntomarkkinoiden toimivuudesta, jota suunniteltaisiin jatkossa kahdella suurella alueella. Kummallakin selvitysalueella toimisi vain yksi vahva toimija, jonka vastuu lisääntyy sekä markkinoiden kehittäjänä että vuokra-asuntojen tuottajana. Vahva pääkaupunki ja Keski-Uudenmaan suurkunta vastaavat vuokra-asuntotuotannosta ja maahanmuuttajapalveluista. Yhteinen vastuu sosiaalisesta eheyden edistämisestä ja alueellisen segregaation ehkäisemisestä lisäisi kuntalaisten hyvinvointia. Vaikka rajan vaikutukset näiden kahden alueen välillä kasvaisivat, voitaisiin segregaatiota ehkäistä suurkuntien sisällä ja yhteisin aiesopimuksin.

Suurten kaupunkien ja valtion välinen kumppanuus tulisi korostumaan liikenteen järjestämisessä koko alueella. Kahden suuren kaupungin muodostaminen mahdollistaa kaupunkien välisten ja sisäisten yhteyksien sekä joukkoliikenteen suunnittelun. Uudistus mahdollistaisi yhdyskuntarakenteen eheyttämisen raide- ja joukkoliikenteen yhtenäisellä suunnittelulla ja ohjauksella. Kuntarakennemuutosten toteuttaminen ei automaattisesti poista liikenteestä aiheutuvia ympäristövaikutuksia, mutta kuntarajojen poisto mahdollistaa taloudellisemmän yhdyskuntarakenteen sekä liikenteen kokonaissuunnittelun alueella. Edellä mainittujen johdosta mahdollisuudet liikenteen hiilioksidipäästöjen vähentämiseen kasvaisivat. Tämän lisäksi uusia energiaratkaisuja olisi helpompi kokeilla ja toteuttaa.

Vaihtoehdossa valtion tehtäviä siirtyisi kunnille. Näitä tehtäviä voivat olla mm. liikenneväyläinvestoinnit, asumisen tukipalvelut, maahanmuuttajien työllistämiseen ja koulutukseen liittyvät palvelut. Kustannusten jaosta tulisi sopia esimerkiksi aiesopimuksin. Kuntien ja valtion välisten sopimusten asema tulisikin vaihtoehdon mukaisessa uudistuksessa vahvistumaan.

Kaksi suurta metropolialueen kaupunkia ovat erittäin vahvoja toimijoita, jotka voivat järjestää itse palvelut mukaan lukien erikoissairaanhoidon.

Kuntien välinen palvelusopiminen vähenee sekä yhteistyörakenteet palvelujen järjestämiseksi yksinkertaistuvat. Palveluiden näkökulmasta yhdistyminen ohjaisi vahvasti kuntia suuntautumaan vain yhteen suuntaan nykyisten useampien suuntien sijaan palveluiden järjestämisen näkökulmasta. Palveluverkkojen ja -tuotantotapojen kehittämisellä saatavien taloudellisten vaikutusten lisäksi saavutetaan parempaa palvelulaa- taa ja muita synergiaetuja. Kootut resurssit antavat kunnalle vahvemmat taloudelliset hartiat, joiden avulla voidaan toteuttaa tarpeellisia palveluinvestointeja palveluverkkoihin. Joukkoliikenteen, asumisen ja yhdyskuntatekniikan palvelualueet laajenisivat. Myös maahanmuuttajien työllisyyspalvelut hoidetaan keskitetysti. Keski-Uudenmaan selvitysalueen kunnissa vieraskielisiä on suhteellisen vähän eikä yhdistyminen toisi olennaisia muutoksia tähän kuin hallinnollisen suunnittelun näkökulmasta. Sen sijaan ruotsinkielisten palvelujen saatavuus ja tasapuolisuus parantuisivat pääkaupungissa.

Kuntien määrän merkittävä väheneminen vaikuttaa myös moninaisiin yhteistoimintarakenteisiin ja -muotoihin, joita suuremmat kunnat korvaavat. Tätä kautta päätöksentekojärjestelmä selkeytyisi ja siten vastuu päätöksistä sekä järjestelmä tulisivat läpinäkyvämmäksi. Selvitysalueiden päätösvalta ja ohjaus siirtyisivät yhdelle kuntaorganisaatiolle, joka ratkaisisi toiminnallisen alueen maankäytön ja liikenneväylien suunnittelun sekä asuntotuotannon. Keskinäisten sopimusten tarve vähenisi, sillä jo uusi pääkaupunki olisi yksinään vahva toimija ja Keski-Uudenmaan suurkunta voisi keskittyä oman alueensa kilpailukyvyyn sekä yhdyskunta-

ja palvelurakenteen tiivistämiseen. Toisaalta samaan aikaan kuntien sisäistä vastuunjakoja ja seuranta tulisi jossain määrin lisätä eri keskusten osalta.

Suuremman kunnan johtaminen edellyttää vahvaa ja osaavaa muutosjohtamista sekä uudenlaista organisaatiota. Toimintakulttuurit poliittisessa johtamisessa eri tasoilla, konserniohjauksessa, toimialojen ja yksiköiden johtamisessa ovat kuntien välillä erilaisia. Uuden organisaatiokulttuurin luominen eri tasoille on vaativa ja pitkäaikainen fuusioprosessi. Erityisesti uuden pääkaupungin toteuttaminen on haasteellinen erilaisten hallintokulttuurien, palveluiden järjestämistapojen, useiden yhteistoimintajärjestelyiden sekä suuren ja kasvavan asukasmäärän vuoksi.

Merkittävien kuntarakenneuudistusten kautta vahvan pääkaupungin ja Keski-Uudenmaan suurkunnan kunnalliset itsehallinnot vahvistuvat, kun kaupungeilla olisi entistä vähemmän tarvetta kuntayhtymille, yhtiöille ja sopimuksille. Kuntalaisten valitseman valtuuston päätökset vaikuttavat suoraan toimintoihin ilman yhteistoimintaorganisaatioiden ja sopimusten monimutkaisia verkostoja.

Suurkuntien asukkaiden itsehallinto toteutuu edustuksellisen demokratian kautta sekä kehittämällä muita osallisuuden ja vaikuttamisen muotoja. Yhdyskuntarakenteen, asumisen, ja liikenteen ratkaisut edellyttävät kuitenkin säännöllistä ja toimivaa yhteistyötä ja kansalaisten kannalta sitä, että yhteiset asioita pidetään myös kuntakohtaisessa päätöksenteossa esillä. Asukkaiden suoran osallistumisen tapoja voidaan ottaa käyttöön esimerkiksi nykyistä vahvempaa alueellista ja kunnanosapohjaista osallistumista. Kuntalain uudistamisessa esillä ovat osallistumismuotojen lisäksi kuntien sisäinen vaalipiirijako.

Laajan kunnan hallinnon järjestäminen vaatisi kuitenkin lähidemokratian turvaamista ja vahvistamista sekä mietintää alueellisista lähipalveluista ja palvelukeskuksista. Myös hyväksi koetut tavat voidaan laajentaa koskemaan koko suurkaupungin väestöä. Yhdistys- ja järjestötoiminta tulisivat todennäköisesti hakemaan uusia muotojaan uudistuneella metropolialueella.

Alueen kuntien välisen kilpailun vähentyessä mahdollistuisi taloudellisten ja muiden voimavarojen entistä voimakkaampi kohdentaminen kuntien palvelutoimintaan ja sen kehittämiseen. Palveluverkkoja ja tilojen käyttöä voidaan tehostaa erityisesti nykyisten kuntarajojen tuntumassa. Tämän lisäksi kaupungit voivat kehittää tuottavuuttaan uudistamalla muutoksen yhteydessä palvelutuotantotavat, organisaatorakenteet sekä johtamisjärjestelmän. Uudistuksen toteuttaminen edellyttää kuitenkin muutoskustannuksia sekä vahvaa muutosjohtamista, jotta voidaan saada aikaan mahdollisimman suuret taloudelliset hyödyt pidemmällä tähtäimellä. Seudun kuntien taloudelliset tilanteet tasoittuisivat kuntaliitoksen kautta. Tämä voisi viedä kehittämisen terävyyttä osalta hyväosaisimmista kunnista, mutta toisaalta toisi taloudellista hyötyä kokonaisuuden suunnittelun näkökulmasta.

## LÄHDEKIRJALLISUUS

### Metropolin esiselvityksessä käytetyt lähteet

1. Kuntien suunnitteluasiakirjat maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyen.
2. Alanen, Jussi-Pekka (2004): Ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja – yhteistyöllä Helsingin seutu menestykseen. Ehdotukset Helsingin seudun yhteistyön kehittämiseksi.
3. Alanen, Jussi-Pekka (2007): Rajat kuntoon. Järvenpään, Keravan ja Tuusulan osaliitosta koskeva selvitys
4. Alanen, Jussi-Pekka (2009): Helsinki. Kansakunnan pääkaupunki - ihmisten metropoli.
5. Alho, Olli (2008): Helsingin seudun kaupunkiseutus suunnitelman arviointi. 3.4.2008.
6. Andersson, Roger et al. (2010): Immigration, housing and segregation in the Nordic welfare states. Department of Geosciences and Geography C2, Helsingin yliopisto.
7. Aro Timo (2012): Metropolialueen muuttoliikeanalyysi 10.10.2012.
8. Asikainen, Jarmo et al. (2012a): Jyväskylän yhdistymisprosessin ja –sopimuksen arviointi.
9. Asikainen, Jarmo et al. (2012b): Kouvolan seudun kuntien yhdistymisen vaikutusten arviointi. asuntopolitiikkaan ja kaupunkirakentamiseen. Tampereen yliopisto.
10. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2012): Strategia vuosille 2012-2015. Uudenmaan ELY-keskus. Aktiivinen toimija maaseudulta metropoliin.
11. FCG Efeko Oy (2008): KUUMA-yhteistyön arviointi. Arviointiraportti 15.5.2008.
12. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta (HE 198/2002).
13. Hallitusohjelma (2007): Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.
14. Hallitusohjelma (2011): Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
15. Hautamäki, Antti et al. (2010): Metropolin hyvinvointi. Espoon kaupunki.
16. Helsingin ja Vantaan kaupungit (2010): Helsinki-Vantaa selvitys. Loppuraportti 21.12.2010 ja työryhmien väliraportit.
17. Helsingin seudun kunnat ja Uudenmaan liitto (2010): Kaksiportaisen seutuhallinnon selvitys. Loppuraportti ja työryhmien väliraportit.
18. Helsingin seudun liikenne (2012): Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ 2015 –puiteohjelma. 27/2012.
19. Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma 2017 (MAL 2017).
20. Helsingin seudun yhteistyökokous (2008): Helsingin seudun yhteistyön arviointi. Arviointiraportti 18.12.2008.
21. Hirvonen, Jukka (2008): Asunnot sosiaalisesti tarkoituksenmukaisessa käytössä Selvitys ARA-vuokra-asukkaista. SY 49/2008.
22. Holstila, Eero (2012): Helsingin metropolialueen kilpailukyky ja sen yhteydet hallintomalliin. Muistio 17.12.2012.
23. Huovari, Janne et al. (2008): Alueellisten asuntomarkkinoiden kehitys vuoteen 2011. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki. ISSN/ISBN 978-952-224-009-5 (nid.).

24. Hytönen, Jonne, et al. (toim.) (2012): Kaupunkiseutujen kasvukivut II. Päätelmiä maankäytön suunnittelu yhteistyön kehityksestä viidellä kaupunkiseudulla. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 15. Aalto yliopisto & Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
25. Juntto, Anneli (2008): Asumisen muutos ja tulevaisuus. Rakennetarkastelu Erilaistuva asuminen, osaprojekti I. SY 33/2008.
26. Juntto, Anneli et al. (2010): Vuokra-asunto Helsingissä sijoituksena ja kotina. Vuokranantaja- ja vuokralaiskyselyn tuloksia. SY 29/2010.
27. Kauko Aronen (2012): Miten ja miksi kuntauudistus tulisi tehdä tuottavuudennäkökulmasta. kunnallistieteen aikakauskirja 1/2012
28. Kepsu, Kaisa et al. (2010): Vetävä Helsinki. Luovien ja tietointensiivisten alojen osaajien näkemyksiä seudusta – kotimainen ja kansainvälinen näkökulma. Helsingin kaupungin tilastokeskus. Tutkimuksia 2010/4.
29. Keravan, Järvenpään ja Tuusulan kunnat (2006): Yhteinen sävel. Kuntajohtajien esiselvitys 31.3.2006.
30. Keskuskauppakamari (2011): Alueiden kilpailukyky 2011. yritysten näkökulma.
31. Kuntarakennelakiluonnos 15.11.2012
32. Kytö, Hannu & Väliniemi, Jenni (2010): Asuminen ja työpaikat ohjaavat pääkaupunkiseudun muuttovirtoja. Hyvinvointikatsaus. Helsinki : Tilastokeskus. - ISSN 0788-4141. - 2010 : 3, 12-15.
33. Lahti, Pekka & Moilanen, Paavo (2010): Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt. SY 12/2010.
34. Lahti, Tanja (2012): Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmat suurkaupunkipolitiikan tukena, pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmien vuosikymmen 2002 - 2012. Tutkimuskatsauksia 6/2012. Helsingin kaupungin tietokeskus.
35. Lahtinen, Markus et al. (2012): Globaalitalouden haasteet Suomelle vuoteen 2030. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2012.
36. Laitinen, Jouni & Vesisenaho, Minna (2011): Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. SY 2/2011.
37. Loikkanen, Laakso & Susiluoto (2012): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin.
38. MAL-neuvottelukunta (2012a): MAL2020 Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma. 9.5.2012.
39. MAL-neuvottelukunta (2012b): Helsingin seudun 14 kunnan yhteinen maankäyttösuunnitelma. 19.11.2012.
40. MAL-verkosto (2011): Kaupunkiseutujen suunnittelu. Tulkintoja MAL-verkoston kentältä ja kentän laidalta 2010 – 2011. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman verkkojulkaisu 10/2011.
41. Menestyvä metropoli. Metropolialueen kilpailukykystrategia 2009.
42. Merimaa, Maija & Ståhl, Jenni (2008): Helsingin metropolialueen kansainvälisen kilpailukykyyn määrittely ja mittaaminen. Esiselvitys.
43. Ministry of Employment and the Economy (2009): World Cities and Finnish Innovation Environments in Large Metropolitan Areas.
44. Moisio, Antti (2011): Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta. VATT-Valmisteluraportteja 7.

45. Myllyniemi, Pekka (2006): Kunnan osaliitos Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä -selvitys .
46. Myrskylä Pekka (2011): Nuoret opiskelun ja työmarkkinoiden ulkopuolella. TEM:n julkaisuja 12/2011 .
47. Myrskylä, Pekka (2008): Pendelöinti muokkaa kuntarakennetta ja asumista [Elektroninen aineisto]. Tieto & trendit. 6 /2008.
48. Myrskylä, Pekka (2012a): Maahanmuutto ja nuorten syrjäytymisriskit pääkaupunkiseudulla. KVARTTI 2/2012. 14 – 22.
49. Myrskylä, Pekka (2012b): Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA analyysi nro 19. 1.2.2012.
50. Mäki-Fränti, Pekka & Laukkanen, Tuula (2010): ARA-vuokralokanta murroksessa. Rajoituksista vapautuneiden talojen käyttö ja omistajien suunnitelmat vapautuville taloille. SY 24/2010.
51. Mäntysalo, Raine et al. (2012): Suuruuden ekonomiaa ja repaleisia kuntarakenteita – Yhdyskunta- ja kustannusrakenteiden kytkentöjä Paras-kaupunkiseudulla. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2012. 327 - 345.
52. OECD Territorial Review (2003): Helsinki
53. Oikeusministeriö (2012a): Kunnan sisäiset vaalipiirit kunnallisvaaleissa. OM 50/2012.
54. Oikeusministeriö (2012b): Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa. OM 51/2012.
55. Palomäki, Antti (2011): Juoksuhaudoista jälleenrakennukseen. Siirtoväen ja rintamamiesten asutus- ja asutokysymyksen järjestäminen kaupungeissa 1940–1960 ja sen käännteentekevä vaikutus
56. Paqvalin, Rolf (2011): Uudenmaan liiton rakenneselvitys.
57. Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta (2008): Pääkaupunkiseudun yhteistyön arviointi. Arviointiraportti 20.5.2008
58. SDP:n metropolityöryhmän raportti (16.6.2010): Sykkivä sydän – suomalainen metropoli.
59. Sosiaali- ja terveysministeriö (2011): Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:1
60. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto – Sitra (2008): Mistä tulevaisuuden suomi rakentuu? Yhteenvetoraportti osallistujille.
61. Suomen kuntaliitto, LVM, STM, TEM, VM, YM & OPM (2008): Kaupunkiseutusunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti. Helsinki.
62. Suomen kuntaliitto, LVM, STM, TEM, VM, YM, OPM (2009): Arvio kaupunkiseutusunnitelmien toteuttamisen etenemisestä.
63. Suomen Toivo -ajatuspaja (2010): Metropolimme 2030. Näkökulmia Helsingin seudun kehittämiseen.
64. Suomen ympäristökeskus (2012): Yhdyskuntarakenteen toiminnalliset alueet Suomessa
65. Syrjänen, Olavi (2012): Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminnan kehittäminen (YM 4.9.2012). YMra 18/2012.
66. Söderström, Panu & Schulman, Harry (2012): Pääkaupunkiseudun keskukset ja kaupunkiympäristön laatu. Geotieteiden ja maantieteen laitos.
67. Tolkki, Helena, Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2010): Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. SY 9/2011.

68. Työ- ja elinkeinoministeriö (2012): Valtion kotouttamisohjelma. Hallituksen painopisteet vuosille 2012 – 2015. TEM 27/2012.
69. Uudenmaan liitto (2012): Uudenmaan 2.vaihemaakuntakaava, ehdotus.
70. Uudenmaan liitto et al. (2004): Uudenmaan tulevaisuus 2035. Utua vai totta? UTU35-skenaarioprojekti.
71. Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta 5.11.2010
72. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012): Tarkastuskertomus 13/2012. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Työperäinen maahanmuutto
73. Valtiovarainministeriö (2010): Kainuun maakunnan rahoitus 2013. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2010.
74. Valtiovarainministeriö (2012): Alueellista demokratiaa - Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.
75. Valtiovarainministeriö: Kainuun hallintokokeilun seurantar ryhmän raportoinnit
76. Vapaus valita toisin –verkosto (2011): Metropolipolitiikka!
77. Vilkama, Katja (2011): Yhteinen kaupunki- eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla. Helsingin tietokeskus, tutkimuksia 2/2011.
78. VTT (2010): Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 208/2010.
79. Ympäristöministeriö (2011a): Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla (YM 10.2.2011), Työryhmäraportti. YMrä 8/2011.
80. Ympäristöministeriö (2011b): Valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen omistajuus, asukkaiden aseman turvaaminen ja heille tarkoitetun tuen ohjautuminen (YM 28.4.2011). YMrä 17/2011.
81. Ympäristöministeriö & Uudenmaan liitto (2010): Asiantuntija-arviot Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan rakennemalleista 2035.

## LIITE 1. Metropolialueen yhteistyön nykytila

### Sopimukset, strategiat, ohjelmat, hankkeet, toimenpiteet:

Helsingin seudun yhteistyösopimus: Tavoitteena on Helsingin seudun kansainvälisen kilpailukykyyn turvaaminen, mihin pyritään yhteistyössä valtion kanssa. Greater Helsinki Vision, MAL-Totettamisohjelma ja -aiesopimus 2012–2015; Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma MAL-2017 (MAL-2020); Helsingin seudun kuntien yhteinen kehityskuva vuoteen 2050, Rajaton metropoli -puheenvuoro (2011), Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (HLJ 2011),

Pääkaupunkiseudun yhteistyösopimus 2009–2012 ja 2013 alkaen: Tavoitteena on kaupunkien välisen yhteistyön kehittäminen, sen tiivistäminen sekä edunvalvonta ja yhteistyö valtion suuntaan; kaupungit pyrkivät yhteisillä strategioilla toimintatapojen yhtenäistämiseen (esimerkkinä Pääkaupunkiseudun ilmastostrategia 2030); palveluiden kehittämiseen, niiden yhteiskäyttöön, rajat ylittävään yhteistyöhön, päivitykseen ja lisäämään yhteisiä hankintoja. Kaupungeilla on yhteinen kaupunkitutkimuksen ohjelma. Lisäksi kaupungeilla on useita eri toimialoilla toimivia yhtiöitä.

KUUMA –yhteistyösopimus: Tavoitteena on alueen kilpailuaseman ja vetovoiman vahvistaminen, edunvalvonnan ja omistajapolitiikan tehostaminen sekä palvelutuotannon laadun ja tehokkuuden parantaminen; Palveluyhteistyötä pyritään toteuttamaan isäntäkuntamallilla yhteistyöhön sitoutuvien kuntien kanssa.

Laajennettu KUUMA-kehityskuva valmistumassa; KUUMA-kuntien asuntopoliittinen ohjelma 2020+ (2007); KUUMA 2010; Keski-Uudenmaan strateginen ilmasto-ohjelma

#### Palveluyhteistyö:

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri toimii koko maakunnan alueella. Palo- ja pelastustoimi on järjestetty isäntäkuntamallilla. Ammatillista koulutusta hoidetaan useissa kuntayhtymissä (Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia, Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä, Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Keuda, Länsi-Uudenmaan ammattikoulutuskuntayhtymä, Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland). Helsinki ja Vantaa järjestävät itse ammatillisen koulutuksen. Ammattikorkeakouluopetus on järjestetty kahdessa osakeyhtiössä (Laurea ammattikorkeakoulu Oy ja Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy). Lisäksi kunnilla on paljon vapaan sivistystyön yhteistyötä. Lisäksi alueella toimii sosiaalialan kuntayhtymiä.

Ympäristöterveydenhuolto ja ympäristönsuojelu on järjestetty kuntien yhteistyönä isäntäkuntamallilla (KUUMA). Helsingin seudun ympäristöpalvelut Ky (HSY) hoitaa vesi- ja viemärlaitoksen palvelut sekä jätehuollon; Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) toimii joukkoliikenteen tilaajana ja liikennejärjestelmän suunnittelijana.

Maaseutuhallinnon tehtävät hoidetaan yhteistoiminta-alueilla.

Uudenmaan liitto laatii maakuntakaavan, maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelma, maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma, maakunnan yhteistyöryhmä (MYR); Helsingin seudun kuntien yhteinen kehityskuva vuoteen 2050, Rajaton metropoli -puheenvuoro (2011)

Kilpailukyky: kilpailukykyä koskeva aiesopimus, kilpailukykystrategia, Innovatiiviset kaupungit (INKA)

Sosiaalinen eheys: maahanmuuttajien työllistymistä ja kotouttamista koskevan aiesopimus, sosiaalisen eheyden kumppanuusohjelma, pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishajelman (2012–2015)