

Metropoli meille kaikille

Metropolialueen esiselvitys - selvityshenkilöiden
suositus ja ehdotukset

28.2.2013

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

Sisällys

1	YHTEENVETO.....	3
2	ESISELVITYKSEN LÄHTÖKOHTA, TAVOITE JA TAUSTA	5
2.1	Hallitusohjelma, kuntauudistus ja muut siihen liittyvät uudistukset	5
2.2	Metropolialue ja Uusimaa	7
2.3	Esiselvityksen eteneminen.....	8
2.4	Metropolialueen aiemmat selvitykset ja kansainvälisiä kokemuksia	9
3	METROPOLIALUEEN ERITYISPIIRTEET JA MUUTOSPAINTEET	15
3.1	Kansainvälinen kilpailukyky	17
3.2	Muuttoliike ja metropolialue	19
3.3	Asuminen ja asuntomarkkinat	21
3.4	Sosiaalinen eheys ja segregatio.....	23
3.5	Työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen	25
3.6	Maankäyttö ja kaavoitus.....	29
4	METROPOLIALUEEN KUNTIEN PALVELUT, TALOUS JA HALLINTO	34
4.1	Kuntatalous ja tuottavuus	34
4.2	Kuntien palvelut	38
4.3	Ruotsinkieliset palvelut metropolialueella	40
4.4	ICT ja sähköiset palvelut	41
4.5	Hallinto ja päätöksenteko	43
4.6	Demokratia ja osallistuminen	46
5	METROPOLIALUEEN MAHDOLLISET RAKENNEMUUTOKSET.....	48
5.1	Metropolialueen kuntien nykytilan haasteet.....	48
5.2	Metropolialueen haasteisiin vastaaminen kuntarakenteilla	49
5.3	Metropolialueen haasteisiin vastaaminen metropolihallinnolla	51
6	KUNTIEN KUULEMINEN ESISELVITYKSESSÄ.....	55
6.1	Helsingin kaupunki.....	56
6.2	Espoon kaupunki	56
6.3	Vantaan kaupunki.....	57
6.4	Kauniaisten kaupunki	58
6.5	Sipoon kunta.....	59
6.6	Järvenpään kaupunki	59
6.7	Keravan kaupunki.....	60
6.8	Tuusulan kunta	61
6.9	Nurmijärven kunta.....	61
6.10	Kirkkonummen kunta.....	62
6.11	Mäntsälän kunta.....	63
6.12	Pornaisten kunta	63
6.13	Hyvinkään kaupunki.....	64
6.14	Vihdin kunta	64
6.15	KUUMA-kunnat.....	65

6.16 Keskustelutilaisuudet muiden kuntien kanssa	65
7 KUNTAJAKOSELVITYSALUEIDEN JA METROPOLIHALLINNON VAIHTOEHDOT	67
7.1 VAIHTOEHTO 1: Suurkunnat ja sopimussyhteistyö	69
7.1.1 Vaihtoehdon kuvaus	69
7.1.3 Sopimussyhteistyö	72
7.1.4 Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset	73
7.2 VAIHTOEHTO 2: Metropolihallinto ja vahvat peruskunnat	79
7.2.1 Vaihtoehdon kuvaus	79
7.2.2 Metropolihallinto	80
7.2.3 Kuntajakoselvitysalueet	84
7.2.4 Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset	88
7.3 Vahvan metropolihallinnon malli ja vaihtoehtoiset kuntajakoselvitysalueet	94
7.3.1 Vahva metropolihallinto	95
7.3.2 Keski-Uudenmaan vaihtoehtoiset kuntajakoselvitysalueet	97
7.3.3 Läntisen metropolialueen vaihtoehtoiset kuntajakoselvitysalueet	99
7.3.4 Pääkaupunkiseudun vaihtoehtoinen ratkaisu	100
7.4 Osakuntaliitokset	100
8 SELVITYSHENKILÖIDEN SUOSITUS	102
LÄHDEKIRJALLISUUS	103

1 YHTEENVETO

Puoli vuotta sitten otimme vastaan toimeksiannon, jonka mukaan tehtävämme oli selvittää metropolialueen keskeiset muutospainheet sekä vaihtoehdot rakenteiden uudistamiseksi paineiden hallinnan vuoksi. Selvityksen perusteella meidän tuli löytää toimivat kuntajaon selvitysalueet ja metropolihallinnon vaihtoehdot, joilla voidaan merkittävästi eheyttää seudun yhdyskuntarakennetta sekä vastata väestönkasvun ja työvoiman tuleviin tarpeisiin.

Ehdottamamme rakennemuutosvaihtoehtojen perustana ovat keskeiset muutospainheet, jotka olemme hahmottaneet metropolikriteereillä. Metropolikriteereitä ovat kansainvälinen kilpailukyky, maankäyttö ja kaavoitus, työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen, asuminen ja asuntomarkkinat, muuttoliike ja metropolialue sekä sosiaalinen eheys ja segregatio.

Olemme hyödyntäneet esiselvityksessä metropolialuetta koskevia tutkimuksia ja selvityksiä ja tulevaisuuden muutosennusteita. Näiden aineistojen ja oman harkintamme perusteella olemme arvioineet metropolikriteereiden seudun nykytilannetta ja muutostarpeita. Samoin olemme arvioineet tutkimusten perusteella pohjoismaisten ja kansainvälisten metropolihallintojen erilaisia järjestämistapoja. Helsingin seudulla koetut metropolihallinnon rakentamispaineet ovat samanlaiset kuin muilla metropolialueilla. Kuitenkin eri metropolialueiden organisaatorakenteet näyttävät muotoutuneen kunkin maan erityistarpeiden ja toimintaympäristön pohjalta. Suomalaisten kuntien tehtävät ja rooli yhteiskunnassa ovat lähellä pohjoismaista paikallishallintoa, mutta muissa maissa on lisäksi aluehallinto. Yleensä aluehallinnon vastuulla on terveydenhuolto, mutta Suomessa tämä kuntien menoista noin neljäsosan vaativa toiminta on peruskunnilla. Siten Helsingin seudun metropoliratkaisu on muodostettava ja sovitettava kansallisen järjestelmän mukaan.

Talouden kasvun kannalta metropolialueen ja siten Suomen keskeisempiä onnistumisen edellytyksiä on työvoiman riittävyys ja maahanmuutto. Metropolialueella työpaikkojen määrän on arvioitu kasvavan noin 200 000 työpaikalla vuoteen 2030 mennessä, jolloin seudulla olisi yli 900 000 työpaikkaa. Työvoiman turvaaminen on haastavaa, kun samanaikaisesti kantaväestön poistuminen eläkkeelle on suurempaa kuin uusien ikäluokkien siirtyminen työvoimaksi. Siten maahanmuuttajien merkitys korostuu huomattavasti. Viimeisimmän ennusteen mukaan Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla vieraskielisten osuus väestöstä kasvaa kussakin kaupungissa vuoteen 2030 mennessä kaksinkertaiseksi eli yli 20 prosenttiin asukasmäärästä. Myös kehyskunnissa vieraskielisten osuus tulee kasvamaan.

Jo yksinään tämä muutos edellyttää seudun huomattavaa kansainvälistä kilpailukykyä. Kansainvälisesti kilpailukykyinen seutu vaatii toimivaa maankäytön suunnittelua yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi, kohtuuhintaisia asumisen vaihtoehtoja, sujuvaa joukkoliikennettä sekä maahanmuuttajien kotouttamisessa onnistumista eri vaiheissa ja tasoilla. Näemme, että tämän kokonaisuuden hallinta edellyttää uudenlaisia rakenteita.

Metropolialueen kuntien vapaaehtoisella yhteistyöllä on saavutettu monilla alueilla hyviä tuloksia, mutta suurin ongelma on kuntia laajempien alueiden kehittäminen ja koko seudun selkeän vastuutahon puuttuminen. Verkostomaisella yhteistyöllä voidaan hoitaa yhteistä uuden kehittämistä ja yhteistyötä yritysten sekä koulutus- ja tutkimusorganisaatioiden kanssa. Sen sijaan nykyisissä koko metropolialuetta koskevissa keskeisissä tehtävissä, erityisesti tulevaisuuden lisääntyvissä haasteissa, yhteinen sitova päätöksenteko ja päätösten toimeenpano ei nykyrakenteilla onnistu.

Metropolialueen rakennemuutosehdotusten lyhyen aikavälin tarkasteluperspektiivi on noin 20 vuotta, mikä on kuitenkin suurissa muutoksissa lyhyt aika. Lähivuosina tehtävät ratkaisut liikenteen ja rakentamisalueiden sijoittamisessa sekä infrastruktuurin kehittämisessä toteutuvat vasta seuraavien 10 - 20 vuoden aikana. Siten mitä nopeammin yhteistä kehittämistä tukevat hallintoratkaisut tehdään, sitä enemmän saadaan hyötyjä ja sitä todennäköisemmin suuremmat uhkat jäävät toteutumatta.

Toimeksiannon perustalta tehdyn suosituksen ja ehdotusten kriteereiden valmistelussa ja arvioinnissa olemme hyödyntäneet erityisesti metropolialueen kuntien näkemyksiä, mutta myös kuntayhtymien, ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa käytyjä keskusteluja. Olemme tavanneet kuntien poliittista ja ammatillista johtoa sekä valtuustojen ja hallitusten jäseniä yli sadassa tilaisuudessa. Olemme kokeneet tapaamiset hyödyllisinä ja välttämättömänä vaihtoehtojen laadinnassa.

Selvityksessä nostamme harkittavaksi kahta päävaihtoehtoa, joissa kuntarakenne ja metropolihallinto ovat riittävän vahvoja. Lisäksi esitetään kolmas vaihtoehtokokonaisuus, joka perustuu kuntien valtuustojen ja hallitusten jäsenten näkemyksiin ja niistä tekemiimme johtopäätöksiin. Niiden mukaan toimittaessa kuntarakenne jää koko alueella liian heikoksi, jolloin metropolihallinnolle on annettava suurempi vastuu ja tehtävät koko seudun asioiden hoidossa.

Lisäksi esitetään kolmas vaihtoehtokokonaisuus, joka pohjautuu vahvaan metropolihallintoon sekä kokonaisarvioon kunnista perustuen valtuustojen ja hallitusten jäsenten näkemyksiin. Kaikissa vaihtoehdoissa metropolihallintomalli ja kuntarakennevaihtoehdot ovat sidotut toisiinsa. Vaihtoehdot perustuvat metropolialueen erityistarpeiden ja -piirteiden huomioimiseen. Kaikkien vaihtoehtojen tavoitteena on luoda vahva päätöksentekorakenne kuntien päätösvallassa oleviin asioihin sekä mahdollistaa vahvat yhteistyöverkostot muiden toimijoiden kanssa. Olemme myös arvioineet kahden päävaihtoehdon toteuttamisen mahdollisuuksia ja uhkia.

Toimeksiannon mukaisesti esitämme näistä vaihtoehdoista suosituksen. Suosituksemme olemme tehneet metropolikriteereiden perusteella ja siinä toteutuu sekä kuntauudistuksen tavoitteiden mukaiset vahvat peruskunnat että hallitusohjelman mukainen jonkinlainen metropolihallinto. Kuntien edustajat ovat useasti todenneet, etteivät kunnat voi ottaa kantaa kuntarakenteen ja metropolihallinnon rakennevaihtoehtoihin, koska sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne ei ole vielä selvillä. Olemme keskustelleet Helsingin yliopistollisen keskussairaalan erityisvastuualueen sosiaali- ja terveydenhuollon selvityshenkilöiden kanssa palvelu- ja kuntarakenteiden yhteensovittamisen mahdollisuuksista metropolialueella. Suosituksemme kuntarakenteen selvitysalueiksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon selvityshenkilöiden näkemykset palvelurakenteista metropolialueella tukevat toisiaan.

Suosittellemme, että kuntajakoselvitykset käynnistetään neljällä selvitysalueella. Kuntarakennemuutosten lisäksi tarvitaan metropolihallinto, joka perustuu vaaleilla valittuun valtuustoon ja jolle siirretään toiminnan edellyttämät tehtävät.

Raportin valmistumisen jälkeen vastuu jatkovalmisteluista siirtyy valtiovarainministeriölle. Raportissa esitettyjen vaihtoehtojen toimeenpano edellyttää valtioneuvoston selkeitä linjauksia jatkotyölle sekä erityisesti kuntien päätöksiä. Toivommekin, että ehdotuksemme antavat pohjaa sekä metropolihallintoa koskevan lainsäädännön valmistelulle että erityisesti yksittäisen kuntien suunnitelmille sekä kuntien välisille neuvotteluille.

Helsingissä Kalevalan päivänä 28.2.2013

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

2 ESISELVITYKSEN LÄHTÖKOHTA, TAVOITE JA TAUSTA

Esiselvityksen tarkoituksena on määritellä tulevat kuntajakoselvitysalueet ja vaihtoehdot metropoliratkaisuksi yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Metropoliratkaisu on esitetty alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä, sekä kilpailukyvyn vahvistamiseksi ja segregaaation ehkäisemiseksi.

Esiselvityksellä haetaan siis suuntaa rakenteellisille uudistuksille, joilla voidaan entisestään parantaa seudun elinvoimaa ja luoda edellytyksiä erilaisten verkostojen positiiviselle kiertelle houkutella yrityksiä sijoittumaan ja työntekijöitä muuttamaan Helsingin seudulle. Esiselvityksen tavoitteena on antaa sysäys uudistustyölle, jolla seudun julkisen sektorin voimavarat kohdistetaan tavalla, joka luo mahdollisuudet menestyä kiristyneessä kaupunkiseutujen välisessä globaalissa kilpailussa. Tällöin keskeisiksi asioiksi nousevat ympäristön viihtyisyys, asuminen, joukkoliikenne, osaaminen ja koulutus sekä ihmisten hyvinvointi. Helsingin seudulla tarvitaan rakennetta, jossa vastuu seudun kehityksestä voidaan kantaa ja jolla on päätöksentekokyky ja voimavarat toimia yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

2.1 Hallitusohjelma, kuntauudistus ja muut siihen liittyvät uudistukset

Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteina on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva kuntarakenne. Vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itse vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta voi myös vastata tuloksellisesta elinkeinopolitiikasta ja kehittämistyöstä sekä vastata tehokkaasti yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen.

Hallitusohjelmassa todetaan, että kunta- ja palvelurakenneratkaisut korostuvat metropolialueella kansallisen kilpailukyvyn ja kasvupotentiaalin kannalta ja on myös tarve selvittää metropolialuetta koskeva erillislaki.

Kuntauudistustavoitteiden pohjalta kunnallishallinnon rakennetyöryhmä esitti raportissaan keväällä 2012 koko maan osalta noin 70 kuntajakoselvitysalueen muodostamista sekä erityisten kuntajakoselvitysten käynnistämistä kuntauudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Kuntarakenteen kehittämistarpeita tarkasteltiin tulevaisuuden näkökulmasta 2030-luvulle. Uudenmaan maakunnan osalta esitettiin yhdeksän erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämistä sekä joidenkin kuntien osalta vaihtoehtoisia selvitysalueita. Metropolialueella esitetyt kuntajakoselvitysalueet ylittivät osin esiselvityksessä kyseessä olevien 14 metropolialueen kuntien rajat erityisesti alueen reunoilla. Työryhmä tarkasteli työssään vain kuntarakenteiden kehittämistarpeita eikä ottanut toimeksiantonsa mukaisesti kantaa mahdollisen metropolihallinnon tai erillislain kysymyksiin. Kuitenkin lähes kaikki kunnat toivat lausunnoissaan esiin tarpeen selvittää nk. metropoliratkaisua, metropolihallintoa hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti.

Kuntauudistuksen jatkotyö käynnistyi keväällä 2012 kuntarakennelain valmistelulla ja jatkui syksyllä 2012 hallituksen kesällä tekemien linjausten pohjalta. Hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmä linjasi ja hyväksyi 15.11.2012 kuntarakennelakiluonnoksen lähetettäväksi lausuntokierrokselle kuntiin siten, että lausuntoaika päättyy 7.3.2013. Lausuntopyynnön mukana kuntiin lähetettiin linjaukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteesta. Laissa kuntajakolain nimi muutettaisiin kuntarakennelaksi ja lakiin lisättäisiin säännökset kuntarakenneluudistuksen tavoitteista, kuntien selvitysvelvollisuudesta, selvityspäätteistä ja niistä poikkeamisesta sekä muutettaisiin kuntien yhdistymisen taloudellista tukea koskevia säännöksiä.

Hallituksen iltakoulussa 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 kilpailukyvyn vahvistamiseksi ja segregaaation ehkäisemiseksi. Työ käynnistetään esiselvityksellä, jossa kartoitetaan tulevat kuntajakoselvitysalueet ja erilaiset vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen kuntien kanssa.

Kuntarakennelakiluonnoksen 4 d § (Työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti ja yhdyskuntarakenne) mukaan kunnan tulee selvittää kuntien yhdistymistä, jos se työpaikkaomavaraisuus on alle 80 prosenttia tai isoilla kaupunkiseuduilla sijaitsevan kunnan pendelöinti on vähintään 35 prosenttia ja muilla työssäkäyntialueilla

sijaitsevan kunnan vähintään 25 prosenttia. Samoin kunnalla on selvitysvelvollisuus, jos kunnan taajama on toisen kunnan taajamaan kanssa lähekkäin tai toisen kunnan keskustaajaman kasvupaine kohdistuu merkittävästi kunnan alueella sijaitsevaan lähitaajamaan.

Helsingin metropolialueen kuntien tulee muille kaupunkiseuduille säädetyn velvoitteen sijasta selvittää yhdistymistä alueilla, joilla on merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustaajaman ja sen kasvupaineen vuoksi ja jotka muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden sekä ovat perusteltuja alueen kokonaisuuden kannalta. Helsingin metropolialueen kuntien tulee osallistua yhdistymisselvityksiin alueen ulkopuolisten kuntien kanssa, jos se on tarpeen toiminnallisen kokonaisuuden muodostamiseksi alueen kuntajakoselvitysalueita ja metropolihallintoa koskevan selvityksen perusteella. Metropoliseudulla kuntarakenne ja metropolihallinto kytkettyvät toisiinsa.

Rakennelakiluonnoksessa metropolialueen kunnilla tarkoitetaan yhteistyön piiriin luettavia 14 kuntaa. Metropolialueen kunnat täsmentyvät esiselvityksen perusteella. Metropolialueen kuntia koskevat lisäksi muut lakiluonnoksessa määritellyt selvityspäruusteet eli talousperusteet ja väestöpohjaan liittyvät perusteet.

Kuntarakennemuudistus voi vaikuttaa kuntien kielelliseen ulottuvuuteen siten, että vanhoja yksi- ja kaksikielisiä yhdistyy uusiksi kaksikieliseksi kunniksi. Kuntarakennelakiehdotus sisältää kaksi tähän liittyvää säännöstä, ensinnäkin muutoksen vaikutukset kielellisiin oikeuksiin on arvioitava kuntajaon muutosta selvitetäessä ja siitä päätettäessä ja toiseksi kuntien yhdistymissopimukseen on kirjattava periaatteet siitä, kuinka kielelliset oikeudet turvataan sellaisissa kunnissa, jotka tulevat kaksikieliseksi. Tällä on merkitystä myös metropolialueella, mikäli kuntajakoselvityksiä käynnistetään yksi- ja kaksikielisten kuntien kesken.

Kuntarakennelain lisäksi metropolialueen kuntien toimintaan vaikuttavat valtionhallinnossa valmistelevat muutokset, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistus, valtionosuusuudistus ja kuntalain uudistaminen.

Selvityshenkilö Arno Miettinen esitti alustavat näkemykset valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta väliraportissa helmikuussa 2013. Lopulliset esitykset valtionosuusperusteiden uudistamistarpeista julkaistaan vuoden 2013 loppuun mennessä. Tavoitteena on, että hallituksen esitys voidaan käsitellä eduskunnassa kevätistunto-kaudella 2014 ja uusi lainsäädäntö tulee voimaan 1.1.2015 alkaen. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään ja järjestelmän kannustavuutta parannetaan. Keskeisiä muutoksia ovat mm. kuntien välisen verontasausjärjestelmän muuttuminen kannustavammaksi, monikielisyyden ottaminen huomioon kustannuksissa ja työpaikkaomavaraisuuden osuus. Nämä muutokset vaikuttavat kuntien toimintaa ja talouteen merkittävästi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistuksen toteuttamiseksi säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva laki (nk. järjestämislaki). Sosiaali- ja terveysministeriö asetti keväällä 2012 työryhmän valmistelevaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuudistusta. Työryhmä antoi raporttinsa joulukuussa 2012 ja jatkotyöhön nimettiin erva-alueittain selvityshenkilöt, jotka tekevät ehdotuksensa helmikuussa 2013. Selvittäjille myönnettiin jatkoaikaa 19.3.2013 saakka. Selvityshenkilöiden toimeksiannossa mm. määriteltiin, että laajan perustason tehtävien järjestämistä vastuun kantaminen edellyttää kunnalta vähintään noin 50 000-100 000 väestöpohjaa. Jos kunnan väestö on vähintään noin 20 000 asukasta ja sillä on muutenkin riittävä kantokyky, se voi järjestää joitakin tehtäviä. Velvoitteet ja rajaukset tulevat vaikuttamaan voimakkaasti metropolialueen kuntiin rakennemuutosten jälkeen.

Kuntalain kokonaisuudistuksella tavoitellaan sitä, että kuntalain tulee edelleen olla kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Uudistuksella pyritään vähentämään erityislainsäädännön tarvetta. Tarkoituksena on, että uusi kuntalaki tulisi voimaan vuoden 2015 alussa. Valmistelutyö sovitetaan yhteen eri sektoreilla käynnissä olevien lainsäädäntöhankkeiden kanssa. Kuntarakennemuudistus muodostaa perustan kuntalain kokonaisuudistukselle. Uudistuksen valmistelun tueksi asetettiin 3.7.2012 parlamentaarinen seurantaryhmä, työvaliokunta ja neljä valmistelujaostoa. Valmistelussa kiinnitetään erityinen huomio johtamiseen, demokratiaan, talousohjaukseen ja markkinoihin. Kuntalaki tulee tukemaan rakennemuutoksia voimaantulonsa jälkeen.

2.2 Metropolialue ja Uusimaa

Esiselvitys koskee lähtökohtaisesti edellä tarkoitettuja seudun vapaaehtoisien yhteistyön piiriin yleisemmin luettavia 14 kuntaa. Arvioitaessa vaihtoehtoja metropolihallinnoksi selvityshenkilöillä on toimeksiantonsa mukaan mahdollisuus tehdä ehdotuksia, jotka koskevat 14 kunnan ohella muitakin kuntia. Luontevat laajennusalueet olisivat Länsi-Uudenmaan seutukeskus Lohja ja Itä-Uudenmaan seutukeskus Porvoo. Lohjan ja Porvoon kaupungit tekivät vuonna 2008 esityksen Helsingin seudun yhteistyökokouksen laajentamiseksi ja kaupunkien kuulumiseksi täten metropolialueeseen. Perusteluna esitettiin kaupunkien kasvava riippuvuus pääkaupunkiseudusta, tämän vaikutuksen kasvaminen sekä kuntien läheisyys, pendelöinti ja seutukeskusasema. Lohja esitti perustelunsa edelleen vuonna 2011 lausunnossaan eduskunnassa liittyen valtioneuvoston metropolipolitiikkaselontekoon.

Metropolialueella tarkoitetaan yleisesti yhteyksiltään, elinkeinorakenteeltaan ja kulttuuritarjonnaltaan monipuolista suurkaupunkiseutua ja sitä ympäröiviä kuntia taikka sen muulla tavalla rajattua toiminta- ja vaikutusalueita. Helsingin metropolialueeseen luetaan tavallisesti kuuluviksi seudun vapaaehtoisien yhteistyön piirissä olevat Helsingin seudun 14 kuntaa: Pääkaupunkiseudun kaupungit Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen sekä 10 KUUMA-kuntaa (kehyskunnat) Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.

Uudenmaan maakuntaan on kuulunut vuodesta 2013 lähtien 26 kuntaa (Lohjan kuntaliitos 1.1.2013). Aikaisemmin erilliset Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakunnat yhdistettiin nykyiseksi Uudenmaan maakunnaksi 1.1.2011 alkaen. Helsingin seutukunta on tilastollinen (EU:n NUTS-4 taso) alue, johon 2013 kuuluvat Helsingin seudun 14 kunnan lisäksi Karkkilan, Lohjan ja Siuntion kunnat. Helsingin seutu on noin 3 000 km²:a ja Uudenmaan maakunta noin 6 000 km²:a. Kansainvälisten metropolialueiden pinta-alat vastaavasti noin 5 000 - 10 000 km² (Lontoo, Pariisi, Rhein-Ruhr).

Työssäkäyntialueena metropolialue ulottuu kuitenkin laajemmalle. Yhteistyön kehittämistarve ulottuu osin Porvoon ja Lohjan sekä edelleen myös Lahden ja Hämeenlinnan suuntiin. OECD:n vuoden 2002 selvityksessä Helsingin seudun metropolialueella tarkoitettiin Uudenmaan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnista koostuvaa aluetta. Toiminnallinen asunto- ja työmarkkinoihin sekä pendelöintiin pohjautuva rajausta tuottaa kaksi vaihtoehtoista metropolialuetta. Tiukemmin rajattu (yli 10 % pendelöinti) suppea metropolialue ulottuu 70 - 80 kilometrin etäisyydelle ja väljemmin rajattu (yli 3 %) laaja metropolialue ulottuu noin 120 kilometrin etäisyydelle metropolin keskuksesta (Uudenmaan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat).

Uusimaa on yksi Suomen yhdeksästä historiallisesta maakunnasta. Uusimaa oli yhtenäinen kokonaisuus Uudenmaan maakuntana ja Uudenmaan lääninä, kunnes historiallinen maakunta jakaantui Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntiin. Kun lääni korvaantui vuoden 1997 lääniuudistuksessa Etelä-Suomen läänillä, Uutامااتا ei yhtenäisesti suunniteltu eikä kehitetty. Tilanne parani vuoden 2011 alusta, kun Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakunnat yhdistettiin. Siitä lähtien koko Uudenmaan maakunnan kehittäminen on tapahtunut maakunnan liiton johdolla. Maakunnan liitto on jäsenkuntiensa muodostama kuntayhtymä. Liitto laatii maakuntakaavan, maakuntasuunnitelman ja maakuntaohjelman sekä toimii aluekehitysviranomaisena.

Helsingin vaikutusalue ilmenee esimerkiksi kaupunkiseudun ja metropolialueen suhteesta ja rajauksista. Helsingin seuduksi on määritelty keskuskaupungin lähin vaikutusalue (14 kuntaa), joka ulottuu 40 - 50 kilometrin etäisyydelle seudun keskuksesta. Ydinseudulle työhön sukkuloi nykyään yli 40 prosenttia sitä ympäröivän kehysalueen työvoimasta. Osa kehyskunnista on varsin harvaan asuttuja ja maalaismaisia, mutta kaikilla on metropolin ydinalueeseen joukkoliikenneväylillä liittyviä vahvoja ja kasvavia taajamia kuten Klaukka, Haarajoki ja Nummela.

Lohja ja Porvoo ovat itsenäisiä kaupunkimaisia keskuksia ja niillä on hyvä yksityinen ja julkinen palvelurakenne. Sijainti Helsingin seudun välittömässä läheisyydessä on elinvoiman lähde myös näille kaupungeille ja niitä ympäröivälle vaikutusalueelle; Lohjan ja Raaseporin seuduille sekä itäiselle Uudellemaalle. Esimerkiksi Lohjan ja Vihdin varaan rakentuvat Länsi-Uudenmaan keskeiset palveluorganisaatiot Lohjan sairaala (HUS) ja Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Luksia, jonka toimipisteet ovat Vihdissä, Lohjalla, Karkkilassa, Raaseporissa, Kirkkonummella, Espoossa ja Hangossa. Lohjan keskusta ja Vihdin Nummela ovat samaa taajamanauhaa.

Vaikka Helsingin seudulla lisättiin voimakkaasti asuntojen rakentamista, myös pendelöinti seudulle tulee lisääntymään erityisesti Porvoon ja Lohjan seuduilta. Tällöin tätä pendelöintiä tukevat rataratkaisut ovat tärkeitä näiden seutukeskusten kehityksen kannalta. Helsingin seudulla tehtävät päätökset vaikuttavat usein Porvoon ja Lohjan seutujen kehitysmahdollisuuksiin, jolloin näiden seutujen kannalta on tärkeää vaikuttaa Helsingin seudun päätöksentekoon.

Laajemman metropolialueen eli koko Uudenmaan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen yhteistyö aluekehittämisessä ja -suunnittelussa on jatkossakin välttämätöntä. Tulevien ratkaisumallien tulee edistää suunnitteluyhteistyötä metropolialuetta ympäröivien kuntien ja maakunnan liittojen kanssa. Toimijoille voidaan säätää yhteistoimintavelvollisuus alueiden käytön suunnittelussa. Metropoliseudun ja sen lähialueiden kehittyessä mm. väyläratkaisujen myötä lähialueet tulevat yhä kiinteämmin metropoliseudun yhteyteen. Tällöin myös hallinnollisten ratkaisujen on muututtava, kuten mm. metropoliseudun toiminnassa olevien kuntien määrän. Aika ajoin on metropolihallinnon yhdessä Lohjan ja Porvoon kuntien kanssa arvioitava näiden seutujen mahdollista jäsenyyttä metropoliseutuun ja -hallintoon.

2.3 Esiselvityksen eteneminen

Valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö asettivat 3.7.2012 metropolialueen esiselvityksen valmistelua varten johtoryhmän, joka ohjaa esiselvityksen etenemistä. 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.

21.8.2012 nimettyjen selvittäjien päätehtävä oli esittää alueen tulevat kuntajakoselvitysalueet sekä vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi. Kuntajako-osion osalta selvityshenkilöiden tehtävänä oli selvittää alueen tulevat kuntajakoselvitysalueet sekä tehdä ehdotuksensa alueen kuntajakoselvitysalueista, joilla kuntien tulisi toteuttaa keskinäiset liitosselvitykset esiselvityksen toteuttamisen jälkeen.

Metropolihallinto-osiossa selvityshenkilöiden tuli kartoittaa vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi ja määrittää metropolihallinnon tehtävät (yhdyskuntarakenteen suunnittelu, maankäyttö, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen sekä kilpailukyyn vahvistaminen ja segregaaion ehkäisy). Tämän perusteella selvityshenkilöiden tuli ehdottaa vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnon päätöksentekoon sekä keskeiset periaatteet ja vastuut samoin kuin rahoituksen järjestämisen vaihtoehdot ja lainsäädösmuutostarpeet.

Suosituksen ja ehdotusten perustana ovat merkittävä yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve yhteisen keskustajaman ja sen kasvupaineiden vuoksi, metropolialueen kokonaisuus ja alueen kokonaisnäkökulma sekä hallituksen linjaukset ja kuntauudistuksen kriteerit. Vaihtoehdossa on otettu huomioon, että kuntarakenteiden kehittäminen ja metropolihallinto kytkeytyvät toisiinsa. Selvittäjät ovat valmistelleet ehdotuksensa vuorovaikutuksessa alueen kuntien sekä johtoryhmän kanssa. Selvittäjillä on ollut kuitenkin itsenäinen toimivalta tehdä suosituksensa ja ehdotuksensa ottaen huomioon hallituksen linjaukset ja kuntauudistuksen kriteerit.

Selvitys on koskenut lähtökohtaisesti seudun vapaaehtoisen yhteistyön piiriin yleisemmin luettavia 14 kuntaa. Selvityksessä on myös arvioitu mitkä kunnat kuuluvat luontevasti metropolialueen. Nykyisestä määrittelystä poiketen kuntien määrä voi erilaisilla tarkastelunäkökulmilla olla pienempi tai suurempi. Laajemman alueen näkökulmasta tarkasteluun kuuluvat esimerkiksi Lohja ja Porvoo sekä myös Siuntio ja Inkoo.

Esiselvityksen aikana selvityshenkilöillä oli kuntien johdon edustajien tapaamisia yhteensä yli 70. Kuntakohtaisten tapaamisten suunnittelu ja järjestelyt tehtiin yhteistyössä kuntien yhdyshenkilöiden kanssa. Tarvittavaa lisätietoa on hankittu lisäksi kuntakohtaisilla keskusteluilla ja materiaalin keruulla yhdyshenkilöiden kautta. Yhdyshenkilöiden lisäksi selvittäjien työtä tukivat ministeriöiden asiantuntijat. Kuntien yhdyshenkilöiden ja ministeriöiden asiantuntijoiden tukiverkosto kokoontui neljä kertaa.

Työn aikana selvittäjät kuulivat yhteensä yli 50 asiantuntijaa, joitakin useampiakin kertoja. Asiantuntijat edustivat kuntien lisäksi kuntien yhteistyöorganisaatioita (HUS, HSY, HSL, Uudenmaan liitto, Culminatum, GHP, Metropolia), ministeriöitä sekä valtion ja julkisen hallinnon organisaatioita (VM, YM, LVM, STM,

OKM, AVI, ELY, SYKE, Tekes, VATT, Sitra, Aalto-yliopisto), elinkeinoelämän järjestöjä (kauppakamari, yrittäjäjärjestö) sekä yliopistojen ja tutkimuslaitosten edustajia.

Erikseen järjestettiin kaksi tutkijatapaamista tai muutoin keskusteltiin esiselvityksestä seuraavien tutkijoiden kanssa: Timo Aro (Porin kaupunki), Antti Hautamäki (Jyväskylän yliopisto), Asta Manninen (Helsingin kaupunki), Jari Niemelä (Helsingin yliopisto), Jarmo Vakkuri (Tampereen yliopisto), Jenni Airaksinen (Tampereen yliopisto), Teuvo Savikko (Espoon kaupunki), Timo Cantell (Helsingin kaupunki), Hannu Kytälä (Vantaan kaupunki), Trevor Harris (Aalto-yliopisto), Heikki A. Loikkanen (Helsingin yliopisto), Ilkka Susiluoto (Helsingin kaupunki), Jussi Kulonpalo (Helsingin yliopisto), Hannu Niemi (Helsingin kaupunki), Lauri Tuomi (HAAGA-HELIA ammattikorkeakoulu), Mari Vaattovaara (Helsingin yliopisto), Siv Sandberg (Åbo Akademi), Harry Schulman (Helsingin yliopisto).

Raporttia varten selvityshenkilöt analysoivat metropolialueen aiempia selvityksiä ja raportteja sekä hallintoa ja organisaatiota koskevia tutkimuksia (ks. lähdeluettelo).

Vuoden 2030 näkökulmasta analysoitiin metropolialueen muutoshaasteet ja tämän perusteella laadittiin ehdotukset metropolikriteereistä.

- Kansainvälisen kilpailukyvyn osalta keskeisin kysymys on se, miten otetaan käyttöön alueen kehityspotentiaali ja kaikki resurssit.
- Metropolialueen muuttoliikkeen osalta keskeisin kysymys on se, miten hallitaan maahanmuutto ja varmistetaan työvoiman saatavuus tulevaisuudessa.
- Asumisen ja asuntomarkkinoiden osalta keskeisin kysymys on se, miten kohtuuhintainen asuminen ja asuntotuotanto voidaan varmistaa.
- Sosiaalisen eheyden ja segregaaation haasteiden osalta keskeisin kysymys on se, miten estetään epätoivottava alueiden eriytyminen eli huono-osaisuuden kasautuminen.
- Työssäkäynnin, asioinnin ja liikkumisen osalta keskeisin kysymys on se, miten mahdollistetaan arjen sujuvuus ja ehkäistään ilmastomuutosta.
- Maankäytön ja kaavoituksen osalta keskeisin kysymys on se, miten yhdyskuntarakennetta ohjataan ja aluekeskuksia voitaisiin vahvistaa.

Olennaista metropolikriteereissä on, että ne liittyvät toisiinsa hyvin vahvasti ja yhteisvaikutukset ovat merkittäviä. Esimerkiksi korkeat asuinkulut vaikuttavat työvoiman hakeutumiseen seudulle ja voivat rapauttaa kilpailukykyä jopa kansainvälisesti.

Selvityshenkilöt julkaisivat 11.1.2013 kuulemisraportin, joka toimitettiin kuntiin tutustuttavaksi suomen- ja ruotsinkielisenä. Kuntajakoselvitysalueiden ja metropolihallintomallien vaihtoehtoja oli kolme: vähäiset kuntarakennemuutokset ja vahva metropolihallinto (vaihtoehto A), merkittävät kuntarakennemuutokset ja metropolikuntayhtymä (vaihtoehto B) ja suurkunnat ja sopimussyhteistyö (vaihtoehto C).

Kuulemisraportin vaihtoehtoja perusteluineen selvityshenkilöt esittelivät 14 kunnan valtuustoissa ja hallituksessa tammikuun puolenvälin ja helmikuun puolenvälin aikana yli 30 tilaisuudessa. Kuulemisraportista keskusteltiin myös Lohjan, Porvoon ja Karkkilan kaupunkien sekä Siuntion ja Inkoon kuntien kanssa. Lisäksi saatiin näkemyksiä ministeriöistä ja kuntayhtymistä.

Kuulemistilaisuuksissa kuultujen epävirallisten näkemysten tiivistelmä on kirjattu tämän loppuraporttiin lukuun 6. Selvityshenkilöt ovat analysoineet kuntien kuulemistilaisuuksien näkemykset, joita on otettu huomioon loppuraportin ehdotusten määrittämisessä alueen kokonaisedun ja toiminnallisen kokonaisuuden lähtökohdista.

2.4 Metropolialueen aiemmat selvitykset ja kansainvälisiä kokemuksia

Helsingin seudulla on selvitetty ja tutkittu 2000-luvulla, ja tätä ennen, erilaisia metropolialueen hallinnon järjestämisvaihtoehtoja, joita tässä kappaleessa kuvataan kootusti. Sisäasiainministeriön pyynnöstä tehdyssä OECD:n (2003) tutkimuksessa todettiin Helsingin seudun keskeinen merkitys koko Suomen taloudelliselle kasvuille ja sen roolin kilpailukyvyn veturina nähtiin edelleen kasvavan. Keskeisimpinä tulevaisuuden uhka-

tekijöinä 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.

Ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön toimeksiannosta Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitos teki vuonna 2010 selvityksen metropolialueiden hallintomalleista. Tolkin, Airaksisen ja Haverin (2010) selvityksen tavoitteena oli kansainvälisiä kokemuksia analysoimalla tuottaa tietoa Suomen kannalta kiinnostavien maiden metropolialueita koskevien hallintomallien tavoitteista, päätöksentekojärjestelmistä ja metropolitasolla ratkaistavista asioista. Kansainvälisistä 11 metropoleista selvityksessä valittiin lähempään tarkasteluun Dublinin, Stuttgartin, Montrealin ja Oslon metropolimallit. Näitä metropolihallintoja yhdistää se, että niissä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu on usein metropolihallinnon tehtävä kuitenkin siten, että kaavoitusta ei ole siirretty metropolihallinnolle.

Tutkijat näkivät, että Helsingin seudun haasteet voitaisiin parhaiten ratkaista Stuttgartin mallin kansallisella sovelluksella. Tämä merkitsisi, että metropolialueen monista yhteisistä toiminnoista vastaa suoralla vaalilla valittu metropolivaltuusto. Valtuustolle tulisi kuulua maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyvien tehtävien lisäksi innovaatio- ja elinkeinopolitiikkaan liittyvät tehtävät. Näin kilpailukyvyyn toiminnallista puolta edustavasta innovaatio- ja elinkeinopolitiikasta ja sille raamit antavasta yhdyskuntarakenteesta päätettäisiin samassa toimielimessä. Keskeistä olisi, että valtuustolla on tosiasiallinen päätösvalta, joka merkitsisi mm. kuntien maankäyttömonopolin purkamista. Pääkaupunkiseudulla voitaisiin soveltaa myös Montrealissa metropolin voimavarojen kokoamisen keinona käytettyjä kuntarakenteen muutoksia. Tällä ei kuitenkaan voitaisi ratkaista koko Helsingin metropoliseudun kannalta keskeisiä kysymyksiä. Myös Oslolla sovelletut neuvotteluverkostot ja Dublinin ohjelmaohjaus nähtiin mahdollisiksi Helsingin seudulle siten, että ne toimivat koordinoituneina metropolialuetta laajemman alueen yhteisen tahdonmuodostuksen tarpeisiin.

Vuonna 2010 Helsingin ja Vantaan kaupunkien yhdistymisen etuja ja haittoja arvioivan selvityksen kanssa samanaikaisesti käynnistettiin Vantaan aloitteesta Helsingin seudun 14 kuntaa koskeva kaksipuolaisen seutuhallinnon selvitys. Selvityksen tavoitteena oli selvittää kaksipuolaisen 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 kaksipuolaisen 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 linjattiin, 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 kotouttaminen nähdään erityisen tärkeänä kuten myös metropolialueen yhteisvastuullisen asuntopolitiikan sekä segregoitumiskiarteissa 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.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisemassa raportissa Antti Moisio (2011) vertailee Helsingin metropolialueelle esitettyjä hallintomalleja taloustutkimuksen näkökulmasta. Tarkastelu on tehty kolmesta eri vaihtoehdosta; itsenäisinä kuntina pysyminen, kuntien yhdistyminen ja kaksitasoinen hallintomalli. Yleinen päätelmä oli, että kaikki vaihtoehdot voisivat ratkaista metropolialueen keskeisiä ongelmia. Jokseenkin

avoimeksi jääneen metropolihallinnon rahoitusjärjestelmän lisäksi on kansainvälisten metropolihallinnon mallien osalta huomioitava Suomen poikkeuksellisuus kuntien itsemääräämisoikeuden, tehtävien laajuuden ja rahoituksen suhteen. Kokemukset välihallinnon toimivuudesta ovat vaihdelleet vertailukelpoisissa maissa. Mallin keskeisenä puutteena nähtiin riski hallinnollisen työn lisääntymisestä, tehottomasta päätöksenteosta sekä kansalaisten alhainen äänestysaktiivisuus. Hallintomalli saattaisi olla perusteltu siinä tapauksessa, jos se lisäisi paikallisdemokratiaa ja jos sen avulla voitaisiin lieventää ulkoisvaikutuksia. Maankäyttöä, asumista ja liikennettä ei nähty kuitenkaan yksin niin merkittäviksi tehtäviksi, että pelkästään niiden takia kannattaisi perustaa vaaleilla valittavaa seutuvaltuustoa ja omaa verotusoikeutta.

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 kaupunkien 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.

Kansainvälisiä metropolihallintomalleja

Tässä esiselvityksessä ei ole ollut mahdollisuutta laajempaan tarkasteluun eri maiden hallintomalleista. Katava kuvaus Suomeen mahdollisesti soveltuvista malleista toteutettiin Tampereen yliopiston toimesta vuonna 2010 (Tolkki, Airaksinen & Haveri). Joitakin julkisessa keskusteluissa usein esiin nousevia malleja sekä pohjoismaisia malleja on pyritty erittelemään alla. Suomalaisella ja pohjoismaisilla malleilla on yhteinen hallinnollinen ja kulttuurinen perinne hallinnon kehittämisessä, mitä selittää paikallishallintojen ja hallintojärjestelmien rakentuminen jotakuinkin samalla tavoin lukuun ottamatta tiettyjä eroja tehtävissä ja hallinnon rakenteissa. Koska myös väestökijät ovat Pohjoismaissa hyvin samankaltaisia, soveltuvat ne Suomelle usein esimerkeiksi muita maita paremmin. Useissa metropolimalleissa kuntien määrä on merkittävästi suurempi kuin Suomessa. Olennaista hallinnon tasojen pohdinnassa on myös tarkastella kunkin tason tehtäviä.

Kööpenhaminan malli

Tanskassa virallisen pääkaupunkiseudun hallintoalueen muodostaa 29 kunnan Region Hovedstaden, jonka asukasluku on noin 1,7 miljoonaa. Alue on yksi Tanskan viidestä välitason alueesta. Vuonna 2007 toteutetun kuntauudistuksen yhteydessä Kööpenhamina menetti erityisasemansa sekä kunta- että maakuntaorgaanina. Samalla terveydenhuolto ja liikennepalvelut siirtyivät kaupungilta ylemmän aluetason järjestettäväksi. Kööpenhamina ei siten poikkea enää muista Tanskan kunnista eikä sillä ole erityistä asemaa rahoitusjärjestelmässä. (Loikkanen & Susiluoto 2012, 301.)

Kööpenhaminassa on myös organisoitu kaksitasoinen hallinto. Toisella tasolla on Kööpenhaminan kaupungin hallinto ja toisella pääkaupunkiseudun alueen (Hovedstaden) hallinto, johon kuuluu 29 kuntaa. Kunnan tehtävänä on muun muassa lasten päivähoidon, peruskoulujen ja vanhustenhoidon järjestäminen sekä kulttuuriin, ympäristöön, luonnonsuojeluun ja tiestöön liittyvät asiat. Myös kaavoitus ja maankäytön suunnittelu kuuluvat kunnille. Alueen vastuulla on terveyspalveluiden järjestäminen, julkinen liikenne sekä aluekehitys. Kunnilla on oikeus kantaa veroja vastoin kuin kunnilla.

Kööpenhamina kuuluu myös laajempaan Øresundin metropolialueeseen, joka kattaa Kööpenhaminan metropolialueen sekä alueita Tanskassa ja Ruotsissa. Yhteistyötä on tehty poliittisissa foorumeissa (Øresund Committee). Yhteistyö ei kuitenkaan ole ollut ongelmaton. (Suomen Toivo -ajatuspaja 2010.)

Tukholman malli

Ruotsalaista julkisjohtamisen järjestelmää leimaa vahva keskushallinto ja vahva kuntasektori sekä näitä selkeästi heikompi välitason hallinto (maakunnat). Tukholmassa poliittisesti vaaleilla joka neljäs vuosi valittava 26 kunnasta muodostuva aluehallinto on toiminut jo 150 vuotta (suorilla vaaleilla valittava maakäräjät). Se

hoitaa kulttuurin, joukkoliikenteen, maankäytön (aluesuunnittelu) ja terveydenhuollon. Kunnat vastaavat maankäytön osalta kaava- ja rakennusasioista sekä lähipalveluista.

Nykyisen Tukholman metropolialueen paikallishallinnon on arvioitu olevan liian hajanainen vastaamaan sille asetetuista tehtävistä riittävän tehokkaasti. Ratkaisuksi tähän on ehdotettu Tukholman metropolialueen välihallinnontason vahvistamisesta esimerkiksi yhdistämällä Tukholman ja Uppsalan maakunnat, jolloin yhdistetty alue hoitaisi terveydenhuollon palvelut ja vastaisi alueen kehittämisestä. Mahdollisena vaihtoehtona on esitetty myös viiden maakunnan alueen pohjalta muodostetun löyhemmän metropolialueen yhteistyön lisäämistä (OECD 2006). Kuntien ja maakuntien pääasialliset tulonlähteet muodostuvat omasta tuloverosta ja valtionosuuksista. Maakunnilla on oma vaaleilla valittu valtuusto (Loikkanen & Susiluoto, 2003).

Tukholman seudulle laadittiin alueellinen kehittämissuunnitelma, jonka suunnittelutyöhön osallistui yli 250 organisaatiota (kunnat, maakäräjät, valtion viranomaiset, elinkeinoelämä, etujärjestöt ja kansalaiset). Tukholman seudun kehittämisessä painotetaan alueen asemaa kasvun moottorina, yhteisiä panostuksia koulutukseen, asumiseen ja joukkoliikenteen kehittämiseen, kestäväan kehitykseen sekä monikeskuksisen aluerakenteen vahvistamiseen.

Oslo malli

Oslo 46 kunnan metropolialueella ei ole omia metropolihallintarakenteita, vaan kaikki metropolihallintaan kytkeytyvät elimet toimivat joko sitä pienemmällä tai laajemmalla alueella. Selkeimmin metropolihallintaan keskittyvänä rakenteena voidaan pitää 57 kuntaa kattavaa Samarbeidsalliansen Osloregionia. Lisäksi siihen kuuluu kahden, Akershusin ja Østfoldin läänin hallinto. Se on luonteeltaan vapaaehtoisuuteen perustuva poliittinen yhteistyöelin, jonka tavoitteena on vahvistaa Oslo alueen kilpailukykyä ja kestävää kehitystä.

Strategia, jolla tavoitteeseen pyritään, käsittää pyrkimykset markkinoida ja profiloida Oslo aluetta kansainvälisellä tasolla. Allianssin toiminta keskittyy kilpailukykyyn edistämiseen yleisellä tasolla ja alueen hallintaan liittyviin tehtäviin sen toimivalta on suhteellisen rajallinen. Allianssi perustettiin vuoden 2004 lopussa. Vuoden 2011 alusta siihen liittyy 10 kuntaa Buskerudin ja Hedmarkin läänien alueilta (Samarbeidsalliansen Osloregionen). Näin voidaan ajatella, että Oslo noudattelee monille metropoleille tyypillistä alueellisen kasvun trendiä.

Allianssin korkein päättävä elin on jäsenkuntien pormestareista ja läänien johtajista koostuva valtuusto. Liikenteen osalta alueen yhteinen metropolihallinta rajoittuu pääasiassa Oslo ja Akershusin alueen sekä toisaalta valtion yhteistoimintaan.

Maankäyttö ja kaavoitus ovat edelleen yksittäisten kuntien vastuulla. Maankäytön ja liikenteen suunnittelun keskinäiseen koordinaatioon kaivataan yhteistä toimijaa. Oslo yhteistyöallianssilla ei tällä hetkellä OECD:n mukaan ole riittävää organisaatiota tai rahoitusta antaa tarvittavaa sysäystä sektorin kehittymiselle. Allianssin toiminta rahoitetaan jäsenmaksuilla. (Tolkki ym. 2010.)

Norjassa astui voimaan kesäkuun alussa 2009 uusi kaavoitus- ja rakennuslainsäädäntö, joka velvoittaa läänit laatimaan suunnittelustrategian. Strategia laaditaan vaalikaudeksi yhteistyössä kuntien, valtion viranomaisten ja muiden organisaatioiden kanssa, joita suunnittelu koskee. Akershusin läänin strategiasuunnitelma painottaa osaamisen ja koulutuksen edistämistä kytkettynä elinkeinoelämän kehittämiseen. Pitkän aikavälin tavoitteena on vahvistaa alueen kilpailukykyä sekä varmistaa alueen asukkaiden korkea osallistumisaste yhteiskunnan toimintoihin. Suunnittelutyön rinnalla laaditaan ympäristöministeriön johdolla Oslo ja Akershusin alueelle erillinen suunnitelma, jonka teemana on maankäyttö ja liikenne. Taustana oli tarve Oslo kaupungin ja Akershusin läänin maankäytön ja liikennejärjestelmän parempaan koordinointiin.

Stuttgartin malli

Stuttgart on myös hyvä esimerkki metropolihallinnasta, jota sovelletaan erityisen kompleksisessa ympäristössä. Alueella haasteita aiheuttaa erityisesti sen monikeskuksinen rakenne.

Stuttgartin 91-jäseninen metropolivaltuusto (VerbandRegion Stuttgart, VRS) perustamisen keskeinen syy oli se, että alueelle haluttiin poliittisesti ohjautuva elin, jonka edustajat valitaan suoralla vaalilla. Alueella äänestysaktiivisuus onkin ollut jopa suurempi kuin kunnallisvaaleissa. Metropolivaltuusto on pääasiassa ohjauselin, sillä ei ole omia toimeenpanoelimiä. Lisäksi rakenteeseen kytkeytyy erilaisia verkostoja ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteisomistuksessa olevia yrityksiä. Vaikka VerbandRegion Stuttgart on kuntien muodostama yhteistyöelin, se on samalla julkishallinnollinen toimija, jonka valta ja vastuut on määritelty.

Metropolivaltuuston tehtäviin kuuluu muun muassa alue- ja liikennesuunnittelu sekä joukkoliikenteen järjestäminen. Suunnittelutehtävien lisäksi yhteistyöelin edistää alueen yritystoimintaa sekä vastaa paikallisesta jätehuollosta ja matkailun edistämisestä. Lisäksi metropolihallinto voi ottaa hoitaakseen vapaaehtoisia tehtäviä, kuten kulttuuri- ja urheilutapahtumien sekä erilaisten messujen ja näyttelyjen sponsorointi ja koordinointi.

Metropolivaltuuston toiminta rahoitetaan pääosin julkisin varoin erilaisina valtion ja osavaltion tukina ja kunnilta kerättävinä maksuina.

Montrealin malli

Kanadassa kuntaliitokset ovat säilyneet pääasiallisena tapana koota metropolihallintoa samaan aikaan kun Euroopassa painopiste on siirtynyt enemmän kuntien välisiin yhteistyöelimiin. Montrealissa kuitenkin on toteutettu sekä liitoksia että perustettu laajemman alueen kattava metropolielin. Kuntarakennemuutosten yhteydessä vuonna 2002 tehtäviä jaettiin myös alaspäin kaupunginosavaltuustoille. Samaan aikaan toteutuksessa alueen metropolihallinnan uudistuksessa tehtiin kolmelle tasolle ulottuva hallintorakenneuudistus. Metropolitaseksi perustettiin uusi hallintaelin (Communautéurbaine de Montréal, CMM). Hallintouudistuksen pääasiallisena moottorina toimi Quebecin provinssi.

CMM kattaa koko metropolialueeksi vakiintuneen alueen, 82 kuntaa. Sillä ei ole suoraa toiminnallista rakennetta vaan se on ohjauselin, joka pyrkii tekemään kollektiivisia päätöksiä ja kehityssuunnitelmia, jotka sitten toteutetaan muiden organisaatioiden toimesta. CMM:n toimialaan kuuluu muun muassa maankäyttö ja liikenne, elinkeinoelämän edistäminen, tuettu ja edullinen asuminen sekä julkinen liikenne ja metropolin ydinliikenneverkko. Maankäytön ja liikenteen osalta CMM:n toimivaltaan kuuluu maaliikennettä koskeva liikennesuunnittelu ja tieverkon arviointi. Joukkoliikenteen osalta sille kuuluu metropolialueen kannalta merkittävän joukkoliikenteen suunnittelu ja rahoittaminen. CMM:n määräysvaltaan kuuluu myös joidenkin suunnitelluorganien ja joidenkin alueen liikenteestä huolehtivien organisaatioiden talouden koordinointi.

Kuitenkin vuonna 2006 osa kunnista purki tehdyt kuntaliitokset, mikä johti uusien kuntayhtymien perustamiseen. Näihin kuntayhtymiin on sidottu noin 60 prosenttia kuntien budjeteista. Montrealin kaupungille jäi muutoksessa myös laajempaa vastuuta esim. maankäytöstä.

Montrealin metropolihallinto on ollut hajanaista ja suhteellisen heikkoa. Tähän on syynä muun muassa se, että kielikysymys jakaa väestön kahteen eri leiriin. Lisäksi Montrealin alueella vallitsee valtakamppailu varakkaiden lähiöiden ja köyhemmän keskustaupungin välillä. Kehyskuntien ja ydinkuntien eriyvä taloudellinen tilanne yhtäältä luo tarvetta metropolialueen laajuiselle rahoitusrakenteelle ja toisaalta vaikeuttaa rakenteen hyväksymistä. CMM:n asema on nähty laajasta tehtäväkentästä huolimatta joiltain osin heikkona ja sillä on suhteellisen vähän valtaa Montrealin kaupungin poliittisessa tai hallinnollisessa toiminnassa.

Ongelmina nähdään muun muassa päällekkäiset tehtävät AMT:n kanssa, tehtävien jakautuminen eri sektori-ministeriöille sekä vähäinen kansanvaltaisuus. CMM:n kattaman alueen hallintarakennetta puurouttaa myös se, että alueella kaikkiaan kuusi erilaista instituutiorakennetta, joilla kaikilla on oma mandaattinsa, budjettinsa ja hallinnollinen kulttuurinsa ja joiden tehtävät ovat osittain päällekkäisiä. Kaupunginosavaltuustojen, kuntien ja kuntayhtymien lisäksi alueella on kaksi erillistä hallintotasoa.

Se, että uudistuksen tavoitteita ei saavutettu, nähdään pääosin johtuvaksi siitä, että kuntarakenne jäi repaleiseksi ja alueen kuntien rooli on osittain epäselvä itsenäisten kuntien ollessa monissa asioissa samalla viivalla Montrealin kaupungin sisäisten hallintoalueiden kanssa. Lisäksi provinssi keskittyi kunnallisen organisa-

tiorakenteen uudistamiseen ja kuntien tehtävien sekä rahoituksen uudelleenmäärittäminen jäivät reformin ulkopuolelle. (Tolkki ym. 2010)

Pohjoismaisten ja muiden kansainvälisten metropolihallintomallien tarkastelu osoittaa, että metropolialueiden hallinnon uudistamisen paineet syntyvät hyvin samanlaisista kehittämistarpeista. Maankäyttö, liikenne, asuminen, ympäristö ja kilpailukyky ovat eri tavoin järjestettyjä ja niiden suunnittelua pyritään edistämään myös hallinnon ratkaisuihin ja kuntia laajemman alueen päätöksentekoa kokoamalla. Näistä kokemuksista voidaan ottaa oppia Suomen metropolialueen kehittämisessä. Erilaiset hallinnolliset organisointitavat kuitenkin osoittavat, että ratkaisut poikkeavat toisistaan ja eri hallintomalleja on kokeiltu samoilla metropolialueilla. Myös lähtökohdat, kuntakoko tai tavoiteltava kuntakoko samoin kuin perustettujen ylikunnallisten organisaatioiden rooli, toimivalta suhteessa kuntiin ja tehtävät voivat eri maissa poiketa hieman toisistaan. Suomen peruskuntien tehtävät poikkeavat pohjoismaistakin terveystalvelujen vastuiden vuoksi. Terveystalvelujen osuus on noin neljäsosa kunnan menoista, joten ero on ratkaiseva pohjoismaisiin kuntiin verrattuna. Siten myös peruskuntien koon pitää olla suurempi tai tehtävät joudutaan hoitamaan useamman kunnan yhteistyöllä.

Jokaisella metropolialueella on oma kulttuurinsa, historiansa sekä erilaiset hallintojärjestelmät, joihin yhteisiä tehtäviä ja/tai päätöksentekoa sovitetaan. On kuitenkin erittäin tärkeää tutustua näihin erilaisiin malleihin ja hyödyntää kokemuksia erilaisista ratkaisuksista ja niiden toteuttamisesta. Helsingin metropolialueen hallinnon uudistamisessa, sekä kuntarakenteiden että metropolihallinnon osalta, voidaan ottaa oppia muiden maiden kokemuksista, mutta johtuen juuri em. eroista on toteuttamisen organisaatiot ja niiden tehtävät on itse ratkaistava ja sovitettava sopiviksi juuri kansalliseen järjestelmään.

3 METROPOLIALUEEN ERITYISPIIRTEET JA MUUTOSPAINEEET

Esiselvityksen toimeksiannon perusteella selvityksessä tarkastellaan metropolialueen erityispiirteitä, kehitysnäkymiä ja hallinnon muutospaineita. 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.

Esiselvityksen toimeksiannossa tavoitteeksi on asetettu, 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.

Metropoliseudulla ei ole seudun kuntien hyväksymää yhteistä strategiaa siitä, mitä tavoitteita koko seudun kehitykselle mm. työpaikkojen määrän suhteen asetetaan ja miten voidaan parhaiten edistää kilpailukykyä ja viihtyisän asuinympäristön kehittämistä sekä lisätä yritysten sijoittumispaikkoja. Kuitenkin alueelle on yhteistoiminnassa laadittu useita seudun strategiaa koskevia arvioita kuten esimerkiksi Elinvoimainen metropoli 2025 -julkaisu, mutta julkaisun ehdotusten mahdollinen toimeenpano on jäänyt yksittäisten kuntien arvioitavaksi ja päätettäväksi.

Seudun kuntien, kuntayhtymien sekä valtion aluehallinnon yksiköiden omien organisaatioiden tehtävistä ja rooleista rakentuvat omat, usein hyvin tehdyt strategiansa. Näissä pyritään ottamaan huomioon seutua ja kuntaa koskevien, pääasiassa tilastokeskuksen, ennusteiden lisäksi toisten strategiat yhteistyökumppaneina ja kilpailijoina. Jokaisella kunnalla on omat tavoitteensa mm. asukasluvun kasvun, työpaikkaomavaraisuuden ja yhdyskuntarakenteen kehityksen osalta. Kunnilla on kuntayhtymien omistajina mahdollisuudet vaikuttaa kuntayhtymien strategioihin, mutta koska kunnilla ei ole yleensä yhteistä omistajapolitiikkaa, eivät kuntayhtymien strategiat aina ole tasapainossa seudun muiden toimijoiden strategioiden kanssa.

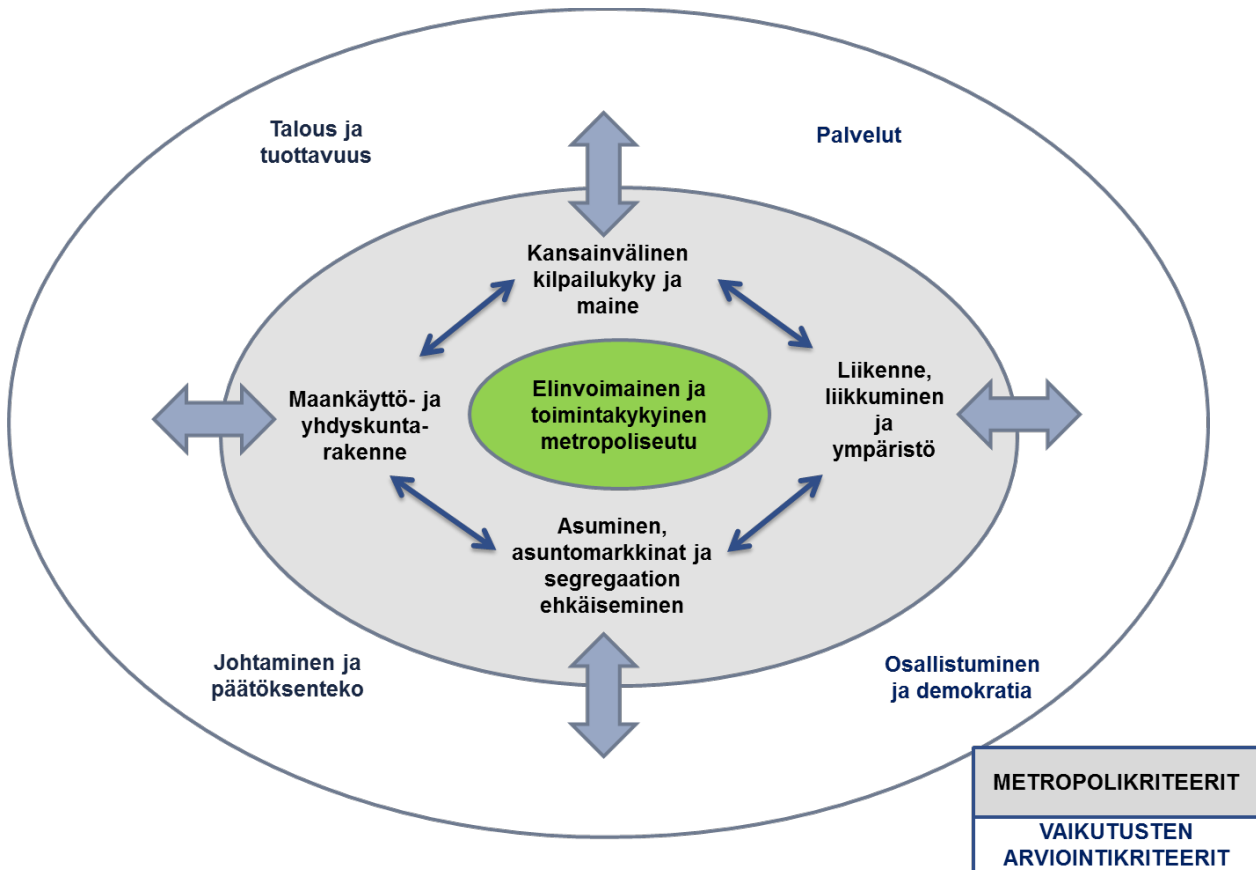
Kuntien strategioissa esitetään ja määritetään yhtäältä valtion lähivuosien linjauksista ja niiden aiheuttamista vaatimuksista kumpuavia valtioon kohdistuvia edunvalvontatavoitteita. Suurimmat kunnat ovat tottuneet ajamaan etujaan valtionhallinnossa ja alueen muut kunnat ovat rakentaneet KUUMA-yhteistyötä tukemaan omaa edunvalvontaansa. Osana kuntakohtaista edunvalvontaa on seudulle muodostunut vapaaehtoisena yhteistyönä merkittäviä ponnistuksia yhteisen strategian muodostamiseksi maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen, mutta myös seudun elinkeinotoimintaan, kilpailukykyyn ja maahanmuuttoon. Strategioiden pohjalta on tehty valtion kanssa aiesopimuksia, joissa strategian toteuttaminen on selkeästi vastuutettu kunnille ja valtiolle. Kuitenkin usein strategioiden toteuttaminen on jätetty sen varaan, että kunnat ottavat harkintansa mukaan yhteisen strategian huomioon omia päätöksiä tehdessään.

Uudenmaan liiton tehtävänä on laatia maakuntasuunnitelma, -kaava ja ohjelma, joissa metropoliseudulle on osana maakuntaa tehty strategiset linjaukset. Metropoliseudun kunnat eivät ole edunvalvontastrategioissaan kokeneet niitä omikseen. Liiton strategiat eivät ole olleet perusteena metropoliseudun yhteisten eivätkä kuntakohtaisten strategioiden laadinnassa. Mikäli seudun johtaminen perustuu jatkossakin kuntakohtaisiin strategioihin, muodostavat seudun strategiat edelleen pirstaleisen kokonaisuuden. Tällöin esimerkiksi koko seudun talouden, työpaikkojen, asukasluvun tai maahanmuuttajien määrän kehityksestä ei ole edes yhteisiä arvioita puhumattakaan tavoitteita eikä siten yhteistä konkreettista strategiaa siitä, miten koko seutu käyttää parhaalla tavalla mahdollisuutensa.

Metropolialueen hallintorakennemuutoksen tarkastelussa on tarkasteltu alueen kehityksen kannalta olennaisia tekijöitä ja osa-alueita, joita nimitetään metropolialueen erityispiirteiksi, metropolikriteereiksi, ja selvityshenkilöiden ehdotukset kuntajakoselvitysalueista ja metropolihallintomalleista perustuvat niihin. Kriteereinä on käytetty toimeksiantoa soveltaen kansainvälistä kilpailukykyä; muuttoliikettä, asumista ja asunomarkkinoita; työssäkäyntiä, asiointia ja liikkumista; sosiaalista eheyttä ja segregaaion ehkäisemistä sekä maankäyttöä ja kaavoitusta. Esiselvityksessä kriteereitä tarkastellaan koko seudun näkökulmasta. Eri vaihtoehtojen vaikutusarvioinneissa otetaan metropolikriteereiden lisäksi tarkasteluun toimeksiannon mukaisesti

palvelut, kuntatalous ja demokratia. Vahvojen julkishallinnollisten toimijoiden lisäksi tarvitaan yhteistyötä ja verkostoja yritysten, kolmannen sektorin sekä valtion kanssa.

Esiselvityksessä tarkastellaan ensisijaisesti 14 kunnan metropolialuetta. Metropoliseudun toiminnallisesti yhtenäisen ydinalueen ja sen kehysalueen haasteet edellyttävät tiivistä yhteistyötä paitsi yhdyskuntarakenteen, infrastruktuurin, asuntotuotannon ja joukkoliikenteen suunnittelussa myös toimenpiteiden toteutuksessa ja täytäntöönpanossa. Kriteerien mukainen tarkastelu on kuitenkin välttämätöntä myös laajemmalla alueella. Tulevien ratkaisumallien tulee edistää alueiden käytön suunnittelun yhteistyötä metropolialuetta ympäröivien kuntien ja maakunnan liittojen kanssa. Toimijoille voidaan säätää yhteistoimintavelvollisuus alueiden käytön suunnittelussa.



KUVA 1. Metropolialueen muutos- ja arviointikriteerit

Esiselvityksen ensisijaisena perusteluina on käytetty toimeksiannossa määriteltyjä metropolikriteereitä, jotka ovat kansainvälinen kilpailukyky, muuttoliike, asuminen ja asuntomarkkinat, sosiaalinen eheys ja segregaatio, työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen sekä maankäyttö ja kaavoitus (kuva 1). Metropolikriteerit ovat tämän selvityksen keskeiset alueen muutospaineiden näkökulmat, joiden positiivinen kehitys tulee varmistaa. Arviointikriteereiksi ovat näiden aluenäkökulmien lisäksi nostettu myös peruskuntaan sekä sen palveluihin, talouden, hallinnon ja kuntalaisten osallistumiseen liittyvät näkökulmat. Luvussa 3 kuvataan metropolikriteerejä ja luvussa 4 muita vaikutusarvioinnin kriteerejä. Selvityksen luvussa 7 on kaikista edellä mainituista näkökulmista koottu kuvaus keskeisistä ehdotettujen mallien vaihtoehtojen vaikutuksista.

3.1 Kansainvälinen kilpailukyky

Maailmantalouden ja erityisesti Euroopan talouden kasvun hidastuminen kohdistaa jopa aikaisempaa korostuneemminkin odotuksia kaupunkiseutujen ja erityisesti metropolialueiden asemaan koko maan kasvun ja kilpailukyvyn moottoreina. Helsingin seudun talouden kasvulle on maakuntakaavassa asetettu tavoitteeksi vuoteen 2035 mennessä noin 200 000 työpaikan lisäys pääasiassa avoimelle sektorille. Tämä loisi perustaa myös seudulla julkisen hallinnon kestävyysvajeen hallintaan.

Tuoreet talousennusteet kertovat kasvun pysähtymisestä, viennin suurista ongelmista ja hyvin hitaasta paluusta kasvu-uralle. Yritysten henkilöstön irtisanomiset, lomautukset ja ulkoistukset ovat jokapäiväistä uutisaineistoa. Menetetyn tilalle syntyy toki uutta liiketoimintaa, mutta uusia työpaikkoja syntyy hitaammin kuin vanhoja katoaa. Työpaikkoja on hävinnyt pääasiassa suuryrityksistä ja vientivetoisista yrityksistä ja syntynyt etupäässä pk-yrityksiin ja kotimarkkinayrityksiin. Tämä rakennemuutos selittää osaltaan viennin supistumisen. Tuoreessa ICT-2015-työryhmän raportissa ”21 polku kitkattomaan Suomeen” kaivattiin julkiselta sektorilta lisää ketteryttä, halua poisoppia vanhasta sekä tarttumista myös hankaliin asioihin ratkaisuhakuisesti, jotta julkinen hallinto tukisi ja mahdollistaisi nykyisiin ongelmakohtiin puuttumisen. Siten tämäkin selvitys tukee näkemystä myös hallinnollisten rakenteiden uudistamisesta.

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 tarjoavat kilpailukykyisiä toimintaympäristöjä globaalien ja kansallisten yritysten pääkonttoreille. Helsingin seutu on pitkään menestynyt hyvin eurooppalaisessa kilpailussa, kun menestystä mitataan pitkän aikavälin talouskasvulla ja väestönkehityksellä.

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, alueella on 30 prosenttia koko maan työpaikoista ja se tuottaa 36 prosenttia Suomen 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. Alueen lähimmät kilpailijat ja myös kumppanit löytyvät Itämeren piiristä. 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 kilpailukyvyn alueilla.

Viime vuosina on tehty useita metropolialueiden kilpailukykyä tarkastelevia yleisiä selvityksiä sekä arvioitu erityisesti Helsingin seudun menestystekijöitä. Näissä selvityksissä nousevat kilpailutekijöinä esille mm. väestön korkea koulutustaso ja työvoiman saatavuus, runsas tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä innovaatiokeskittymät, toimivat verkostot sekä hyvä elämänlaatu. Haasteina nähdään asumisen kalleus ja elinkustannukset, alueen logistinen sijainti ja saavutettavuus globaaleissa verkostoissa.

Metropolialueen 14 kunnan yhteisesti valmisteleva strategia ”Elinvoimainen metropoli – tulevaisuuden tekijät 2025” määrittelee tavoitetilan seuraavasti: ”Metropolialueen visiona on olla ketterä ja osaava, älykkäisiin ratkaisuihin perustuva ja kestävä kehitys tavoitteleva alue, jolla on rohkeutta uudistua”. Strategialla on kolme painopistettä: Saavutettavuus ja sujuvuus, kokeilevuus ja sallivuus sekä hyvinvointi ja kestävyys.

Metropolialue on kilpailukykyinen, kun alue on vetovoimainen, menestyvälle yritystoiminnalle ja vireälle kulttuurielämälle on hyvät edellytykset, taloudellinen kasvu on kestävällä pohjalla ja alueella on varaa ylläpitää hyvinvointipalveluita.

Käsite maine sisältää kaupunkien imagoon ja vetovoimaisuuteen liittyvät tekijät, jotka vaikuttavat yritysten, ihmisten ja investointien sijoittumispäätöksiin. Holstila (2012) arvioi tarkastelussaan seudun vetovoiman edistämisen onnistuneen tyydyttävästi. Investointien houkuttelu on kangerrellut ja pysynyt hajanaisena Greater Helsinki Promotionin muodostamisesta huolimatta. Kuntien välinen epäluulo voi jatkossakin vaikeuttaa voimien kokoamista. Tässä suhteessa suurempi yksikkö pienentää riskiä. Helsinki joutuu kompensoimaan sijaintiin, ilmastoon ja kieleen liittyvät haitat erinomaisella elämänlaadulla ja kaupungin viihtyisyydellä. Asumisen, palvelujen ja arjen sujuvuuden lisäksi seudun kaupungit ovat viime vuosina panostaneet elämän hauskuuteen ja elämyksellisyyteen. Haasteena seudulla on edelleen kansainvälisen yhteisön suppeus ja kosmopoliittisen ilmapiirin ohuus.

Kuntien tehtävänä on tarjota kilpailukyvyyn kehittymiselle paras mahdollinen toimintaympäristö ja siten luoda asukkaiden hyvinvoinnille ja yrityksen menestykselle hyvät edellytykset. Kuntien lisäksi metropolialueen kilpailukykyyn vaikuttavat asukkaat, yritykset, valtio, korkeakoulut ja tutkimuslaitokset. Kuntien tärkeimpiä välineitä kilpailukyvyyn lisäämiseksi ovat esimerkiksi maankäyttöön liittyvät suunnitelmat ja päätökset, julkiset hankinnat, toimivan infrastruktuurin ylläpito, alueen markkinointi eri kohderyhmille sekä alueen asukkaiden ja yritysten tarpeita vastaavien julkisten palveluiden kuten koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden mahdollistaminen. (Elinvoimainen metropoli, 12/2012.)

Strategia sisältää tärkeitä linjauksia ja lukuisia toimenpide-ehdotuksia, joiden toimeenpanemiseksi tarvitaan yhteistä päätöksentekoa, toteuttamisvastuiden täsmentämistä, rahoitusta, aikataulutusta ja seurantaa. Eri selvitysten perusteella vallitseekin varsin laaja yhteisymmärrys metropolialueen kilpailukyvyyn edistämiseen liittyvistä tavoitteista ja toimenpiteistä. Keskeistä on vahvistaa yhteistä tahtotilaa, varmistaa riittävät resurssit ja aikaansaada uskottava toteuttamisohjelma.

Metropolialueen kilpailukyvyyn perusedellytys on alueen kyky varmistaa ja vastaanottaa tuleva väestönkasvu ja poistaa siihen liittyvät pullonkaulat. Metropolialueen ikärakenteesta johtuen työvoiman määrän kasvu perustuu nettomuuttoon alueelle. Kun maan muista osista tuleva nettomuutto on lähivuosikymmeninä vähäistä, työnteekijöiden määrä kasvaa työikäisten työllisyysastetta nostamalla ja sillä, että entistä useampi käy seudulla töissä alueen ulkopuolelta.

Uusien työpaikkojen kasvutavoitteissa onnistuminen riippuu työvoiman määrän kasvusta, mikä jää suurelta osin maahanmuuton varaan. Kilpailukyvyyn kannalta maahanmuutto luo kansainvälistymiskehityksen ja monikulttuurisuuden edistäjänä merkittäviä mahdollisuuksia, mutta tuo mukanaan myös haasteita metropolialueella. Uudet osaajat tuovat mukanaan uusia ajatuksia ja toimintatapoja, mutta voivat kohdata myös sosiaalisen eriytymisen ja syrjäytymisen uhat. Tämän vuoksi on tärkeää, että metropolialueen kunnilla on yhteinen näkemys, miten maankäytön, asumisen ja palvelutoiminnan keinoin edistetään uusien asukkaiden integroitumista elinympäristöönsä ja erityisesti suomalaiseen työelämään.

Metropolialueella asumisen hintataso on niin korkea, että elinkeinoelämä pitää sitä yhtenä suurimmasta esteistä työvoiman saannille. Kun tällä hetkellä muun muassa yritysjärjestelyjen seurauksena maassa jää työtömäksi osaavaa työvoimaa, niin yhtenä keskeisenä esteenä heidän siirtymiseensä Helsingin seudulle on seudun asumisen korkea hintataso. Tämän tilanteen hallintaan saaminen on välttämätöntä.

Metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyyn 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 kilpailuky-

ky kehittyä, miten luodaan uusia työpaikkoja ja saadaan uusia osaajia alueelle. Tästä tulee kaikkien alueen kuntien kantaa vastuuta oman roolinsa mukaisesti sekä taloudellisten resurssien muodossa että osaamispanoksellaan. Seudun mahdollisuuksista jää paljon hyödyntämättä, jos jokainen kunta toimii erillään ja omin tavoittein. Metropolialueella tulee löytää tasapainoinen yhteistyö kuntien, seudun elinkeinoelämän, korkeakoulujen ja muiden kuntien kanssa, jotta seudun koko potentiaali kansainvälisessä kilpailussa tulee käyttöön ja tämä vaatii muutoksia myös hallinnon rakenteissa.

3.2 Muuttoliike ja metropolialue

Helsingin seutu sai yhteensä muuttovoittoa lähes 43 000 henkeä vuosina 2005 - 2010, josta 40 000 henkeä (92 %) oli vieraskielisiä. Vieraskieliset ovat dominoineet muuttotasetta vuodesta 2002 alkaen. Uudenmaan liiton ennusteissa vuoden 2010 jälkeen maan sisäinen nettomuutto alueelle muuttuu Helsingin seutukunnassa negatiiviseksi ja Helsingin kaupungin ennusteissa Helsingin seudulla olisi hienoista muuttovoittoa. Muuttoliikkeen ennustaminen on kuitenkin erittäin vaikeaa, koska se riippuu myös lähtömaiden ja vaihtoehtojen muuttokohdealueiden tilanteista erityisesti EU-alueella eikä vain Helsingin seudun sekä Suomen eri osien työvoimatarpeesta.

Helsingin seudulla muutoista lähes puolet on seudun sisäisiä ja neljä viidestä tapahtuu maakunnan sisällä. Metropolialueen muuttoliikkeen perusmekanismi on ollut samankaltainen 1980-luvun vaihteesta alkaen: koulutus- tai työuran alkuvaiheessa olevat pienituloiset, keskiasteen tutkinnon suorittaneet, yhden henkilön kotitaloudet, maahanmuuttajat ja työttömät muuttavat Helsinkiin, mutta hakeutuvat koulutettuna, työllistyttyään ja perheen laajentuessa muualle metropolialueelle. Helsinki säilyy edelleen pendelöinnin kohteena, mutta kunnallisverotulot jäävät asuinkuntaan Helsingin saadessa työpaikkoihin sidotut yhteisöverotulot. Helsingin seudulla pendelöi päivittäin lähes joka toinen työssäkäyvä ja niin sanottujen lähimuuttojen jatkuva kasvu liittyy pendelöinnin ja autoistumisen voimakkaaseen lisääntymiseen. Metropolialueen kehyskunnissa ”muuttopolku” on täysin päinvastainen: tulijat ovat työllisiä ja lähtijät opiskelijoita, työttömiä ja muita työvoiman ulkopuolella olevia aikuisia.

Muuttoliikkeen perusmekanismi keskus- ja ympäryskuntien välillä sekä valikoiva muuttoliike muovaavat koko metropolialueen aluerakennetta. Seuraukset vahvistavat alueellista, sosiaalista ja taloudellista eriytymiskehitystä. Sisäisen lähimuuton tulo- ja lähtömuuttajien rakenteelliset erot ylläpitävät ja vahvistavat jo valmiiksi epätasapainoista tilannetta. Tämä ilmenee tarkastelemalla verotulojen jakautumista kuntarajoittain. Vaikka muuttajien määrä on suhteellisen pieni kuntien vakituista asukkaista, on muuttoliikkeen suuntaa vaikea muuttaa nopeasti. Siten sen vaikutukset voivat olla merkittävät pitkällä aikavälillä koko alueen näkökulmasta. Esimerkiksi Keravalle muuttaa vuosittain keskimäärin yli 2000 asukasta, jolloin sen 35 000 asukasta teoriassa voisi vaihtua 15 vuodessa.

Lisääntynyt maahanmuutto kiihdyttää tätä kehitystä. 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.

Kunta vaikuttaa muuttoliikkeen rakenteeseen kaavoituksella ja asunto-ohjelmalla. Kunta voi halutessaan keskittyä korkean profiilin asumispalvelujen tuottamiseen tulomuuttajille eli käytännössä harjoittaa keski- ja hyvätulaisia alueelle houkuttelevaa ja pienituloisia syrjivää kaavoituspolitiikkaa. Kunta harjoittaa valikointia kaavoittamalla tontteja pelkästään suurten pientaloasuntojen rakentamista varten, minkä kautta tapahtuu asuinalueiden alueellista, sosiaalista ja taloudellista eriytymistä. Kunta saattaa esimerkiksi olla haluton rakentamaan vuokra-asuntoja tai vuokra-asunnon saamisen 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.

Jokainen muuttaja aiheuttaa sekä tulo- että menovaikutuksia muutto- ja lähtökunnassa. Tulovaikutukset liittyvät verotuloihin, verotulotasaukseen, ja valtionosuuksiin. Menovaikutukset kohdistuvat julkisten palvelujen kysyntään, asuin- ja tonttitilan tarpeeseen, infrastruktuurin rakentamiseen ja palvelutuotantoon. Tulo- ja menovaikutukset kytkeytyvät muuttajien ikärakenteeseen ja työmarkkina-asemaan sekä tulo- ja koulutus-

tasoon. Muuttoliikkeen rakenteesta Helsingin seudulla eniten hyötyviä kuntia luonnehtivat niiden sijainti osaamis-, työpaikka- tai väestökeskittymän läheisyydessä, vilkas pendelöinti, heikko työpaikkaomavaraisuus, nopea väestönkasvu, hyvä huoltosuhde, edullinen ikärakenne, omistusasuntovaltaisuus ja hyvä kuntatalous. (Aro 2012.) Pendelöivän väestön tulot ovat yli 65 prosenttia suuremmat omassa kunnassa työskenteleviin verrattuna. Kärjessä on Kauniainen, jonka verotettavista työtuloista peräti 87 prosenttia kertyy kunnan ulkopuolella ansaituista palkoista. Pendelöijien verotettavat tulot ovat myös kasvaneet nopeammin kuin omassa kunnassa työskentelevien tulot. (Myrskylä 2008.) On luontevaa, että kehyskuntia kiinnostavat hyvätuloiset kuntaan muuttajat, koska siten kunnan taloudellinen asema parantuu. Pidemmällä tähtäimellä kuntien eriarvoistuminen heikentää koko seudun menestystä. (ks. Aro 2013.)

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. Kauniainen, 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.

Ulkomaalaisten osalta Suomi on saanut muuttovoittoa koko 2000-luvun ajan, ja trendi on ollut kasvava. Vuosina 2000–2010 maahan muutti vuosittain keskimäärin noin 13 800 ulkomaalaista. Samaan aikaan maasta muutti keskimäärin vuodessa noin 3 200 ulkomaalaista. Vuonna 2000 ulkomaalaisten nettomuutto Suomeen oli noin 5 000 henkilöä ja vuonna 2010 se oli noin 15 000 henkilöä. Ulkomaan kansalaisten nettomuutto Suomeen oli vuosina 2000 – 2010 yhteensä noin 116 000 henkilöä. Maahanmuutosta vain 5–10 prosenttia on työperäistä maahanmuuttoa. Suurin osa maahanmuuttajista on aluksi työttömiä tai työvoiman ulkopuolisia, vaikkakin olisivat muuttaneet Suomeen työtarkoituksessa. 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 on lyhytaikaisia työntekijöitä noin 50 000 ulkomaalaista. Lisäksi maassa on ulkomaisia opiskelijoita, jotka useimmiten muuttavat valitettavasti pois maasta opiskelun päätyttyä eivätkä juuri lisää nettomaahanmuuttoa. Nettomaahanmuutto on korvannut suuren osan maan työikäisen väestön vuosittaisesta vähenemisestä.

Viime vuosikymmenenä nettomaahanmuutto Helsingin seudulle oli keskimäärin 5 800. Vuonna 2011 vieraskielisten määrä kasvoi seudulla 11 000:lla, jossa on mukana vieraskielisten syntyvyyden enemmistö. Nettomuuton arvioidaan Helsingin kaupungin ennusteissa laskevan oleellisesti seuraavina vuosina, mutta muuttajien perheissä jatkuu syntyvyyteen perustuva luonnollinen kasvu. 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. Huolimatta maahanmuuton vähenemisestä ennustetaan maahanmuuttajien osuuden olevan vuonna 2030 noin 2 prosenttia seudun asukkaista.

Maahanmuutto on kehityksen elinehto ja tärkeä kaupunkidynamiikan lähde. Jo 1800-luvulta alkaen aineisto korostaa maahanmuuton tärkeyttä väestörakenteen, työmarkkinoiden sekä taloudellisen ja kulttuurisen uudistumisen kannalta. Maahanmuuttajat tuovat mukanaan uusia ideoita ja tekniikoita, uusia yhteyksiä ja strategioita. He voivat olla elintärkeitä kaupungin eliittien, talouden ja kulttuurielämän kannalta. Maahanmuutto tarjoaa kaupungeille mahdollisuuden, jopa elinehdon, luovuuteen, innovaatioihin ja monikulttuuriseen monipuolisuuteen. Tällöin kaupunkien täytyy vastata haasteeseen ja toteuttaa yhteiskunnallisia, taloudellisia, koulutuksellisia, institutionaalisia ja poliittisia strategioita ja käytäntöjä. Niillä autetaan tulijoita sopeutumaan nopeasti talous- ja yhteiskuntaelämään, kansalaisyhteiskuntaan ja poliittiseen ja kulttuuriseen valtavirtaan. Toimivat käytännöt maahanmuuton käsittelyssä takaavat erityisesti Helsingin kaltaisten pohjoiseurooppalaisten pääkaupunkien menestyksen myös 2000-luvulla. (Clark 2012.)

Maan sisäinen nettomuutto Helsingin seudulle on hiljenemässä, vaikka maassa tällä hetkellä on lähes 300 000 työtöntä, joista ainakin osalla olisi mahdollisuus työllistyä kotiseutuaan paremmin metropoliseudulla. Yhtenä keskeisenä esteenä ovat Helsingin seudun korkeat asumiskustannukset. Jos kotimaista maassamuuttoa ei pystytä elvyttämään mm. asuntopolitiikalla, työvoiman määrän säilyttäminen edes nykyisellään edellyttää maahanmuuton lisäämistä ennustetusta. Mutta jos maakuntakaavan tavoite 200 000 työpaikan lisäyksestä jää pääasiassa maahanmuuton varaan, se vaatisi vuoteen 2035 mennessä alueen vieraskielisten asukkaiden määrän kasvua vielä ennustetustakin noin 200 000:lla, jolloin vieraskielisten osuus koko seudun asukkaista olisi 20 - 30 prosenttia. 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.

3.3 Asuminen ja asuntomarkkinat

Yksi Helsingin seudun keskeisimmistä ongelmista on asuntomarkkinoiden toimimattomuus ja kohtuuhintaisen asunon riittämättömyys. Pääkaupunkiseudun asunon hintataso verrattuna maan muihin osiin on omistusasunon osalta 100 prosenttia ja vuokrien osalta 50 prosenttia kalliimpi kuin maan muissa osissa. Kaupunkiseudulla asuu paljon yksineläjiä, pienituloisia ja opiskelijoita. Oman ryhmänsä muodostavat maahanmuuttajat, joiden määrän arvioidaan lähivuosina voimakkaasti kasvavan. Kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja on jo vuosien ajan rakennettu liian vähän; kaupunkien asuntokantoissa ja ilman asuntoa on tuhansia ihmisiä. Nykyisen vuokra-asuntotuotannon määrä ei ole riittävä.

Asunon hintataso ja riittämätön vuokra-asuntotuotanto ovat seudun kasvun ja kilpailukykyyn este. Pääkaupunkiseudun asunon hinnat ja vuokrat ovat 2000-luvun puolivälistä lähtien nousseet voimakkaasti. Helsingin seudun asuntomarkkinakehitys on muodostanut pullonkaulan seudun työmarkkinoiden toimivuudelle ja talouskasvulle. Muualta muuttava työhakija kohtaa asunon hankkimisen vaikeuden. Lisäksi vuokran tai asunon hinnan ero verrattuna muuhun Suomeen on niin merkittävä, että sitä on vaikea kompensoida edes merkittävällä bruttopalkan korotuksella.

Asuntomarkkinoiden toimimattomuus muodostaa uhan seudun asukkaiden hyvinvoinnille asumiskustannusten noustessa ja asumisvalintojen mahdollisuuksien kaventuessa. Vaikutukset tuntuvat erityisesti pieni- ja keskituloisissa kotitalouksissa. Asunon nopea hintakehitys suhteessa tuloihin on korostunut erityisesti pääkaupunkiseudulla. Vaikka reaaliset palkkatulot ovat Helsingin seudulla kasvaneet nopeammin kuin koko Suomessa, on myös asunon hintakehitys ollut muuta maata nopeampaa. Tästä seuraa Helsingin työssäkäyntialueen laajentuminen ja pendelöintimatkojen piteneminen kauas palveluista ja toimivista joukkoliikenneyhteyksistä. Helsingin seudun vuosikymmeniä jatkunut asumisväljyyshäviö on pysähtynyt ja 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 asunon 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-asunon 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. Helsingin seudun asuntoraportissa 2012 arvioitiin, että sopimuksen loppuvuosina voidaan saavuttaa asuntotuotantotavoitteet, jos vuosittainen seudun asuntotuotanto olisi 13 000–14 000:n tuotantolukemissa (HSY 2013). Asuntotuotannon kehitys on esitetty Helsingin seudun asuntoraportissa 2012 (HSY 2013).

Asunnottomuus kasvoi pääkaupunkiseudun kolmessa suuressa kaupungissa yhteensä vuonna 2011. Asunnottomia oli Helsingissä seudulla vuoden 2011 lopulla lähes 5000 yksinäistä ja perhettä. Seudun osuus Suomen asunnottomista on noussut yli 60 prosenttiin. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishajonnan tavoitteena oli puolittaa pitkäaikaisasunnottomuus lisäämällä asuntoja ja tukiasuntoja pitkäaikaisasunnottomille. Ohjelmassa asetettu 1 250 asunon tavoite ylitettiin Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Ohjelman kausi päättyi vuonna 2011 ja uuden ohjelma- ja aiesopimuskauden tavoitteena on poistaa pitkäaikaisasunnottomuus kokonaan vuoteen 2015 mennessä.

Asuntotuotannon tarpeeseen vaikuttavat moninaiset tekijät kuten väestökasvu ja -rakenne, maan sisäinen muuttoliike kasvu- ja kuntakeskuksiin sekä maahanmuutto. Väestörakenteen muutos ja ikääntyminen lisäävät yksin asumista. Tämän lisäksi muuttuvat asumistavat ja perherakenteet vaikuttavat asumisen tarpeisiin. Avio- ja avoerot aiheuttavat asunnon tarvetta, mutta myös nuoria asuu vielä kotona vastoin toivomuksiaan. Toisia asuntoja omistetaan kasvavassa määrin. Samalla asutokanta vanhenee teknisesti ja sosiaalisesti (tila, varusteet, talotyyppi, ympäristö). (Lankinen 2007; Lehtinen ym. 2005, 32.)

Väestökasvu ei siis yksin määrää asuntotuotantoa, vaan se selittää ennakkoidusta Helsingin seudun tuotanto-tarpeesta viidenneksen, väestörakenteen muutos kolmanneksen, mutta myös väestön ikärakenne vaikuttaa. Tärkein syy ennusteiden arvioituun asutokuntien määrän lisäykseen on asutokuntakoon jatkuva pienene-minen. Asutokuntien määrän lisäyksen ennakkoidaan kertyvän lähes kokonaan kaupunkeihin ja niiden ympä-ryskuntiin. Pääkaupunkiseudulla asutokuntien määrän ennakkoidaan lisääntyvän lähes sadallatuhannella vuoteen 2025.

Kysynnän ja tarjonnan kehittymisestä ja suuntautumisesta eri hallintamuotoihin on esitetty ristiriitaisia arvi-oita. Hallintamuotojen saama suosio ja kehityssuunnat ovat ehtineet vaihtua moneen kertaan jo yksinomaan 2000-luvulla, jolloin vuokra-asuntomarkkinat ja asuntomarkkinat yleensä ovat olleet liikkeessä ja monien muutosten kohteena. Markkinavuokraisen ja Suomessa suurimmaksi osaksi yksityisten henkilöiden omista-man vuokra-asumisen ohella 2000-luvun alussa vähentynyt sosiaalinen vuokra-asuminen vahvistui talous-taantuman aikana. (Juntto ym. 2010.)

Juntto et al. (2010) toteavat tutkimuksessaan, että jatkuva kaupungistuminen ja runsas muuttaminen, johon myös alueellinen ja työelämän rakennemuutokset vaikuttavat, lisää ja ylläpitää vuokra-asumisen tarvetta tulevaisuudessa. Vuokra-asumisessa muuttokustannukset ovat omistusasumista pienemmät ja asunnonvaihto joustavampaa. Myös globalisaatio vaikuttaa kodinomistuksen malleihin ja asuntorahoitukseen. Tulevaisuu-dessa hallintamuodon valintaan vaikuttavat korkotaso, muuttoliike, työsuhteen laatu, työllisyys ja suhdanteet. Jos työmarkkinoiden vaatima jousto kasvaa, se on ristiriidassa kodinomistuksen edellyttämän vakauden kanssa. (Doling ym. 2003.)

Asumisen ja rakentamisen korkea kustannustaso näyttää tulevaisuudessakin pysyvän ja nousevan entistä suuremmaksi haasteeksi. Juntto (2008, 65) mainitsi tästä esimerkkinä Tukholman ja nyt Helsingin, joissa asuntojen uustuotanto on vähentynyt kustannuskaton tullessa vastaan. Tulojen erilaistuminen ja kasvukes-kusten noussut asuntojen hintataso tekevät vuokra-asumisesta monille ainoan vaihtoehdon (Juntto ym. 2010). Osa asunnontarvitsijoista tarvitsee asumisen tukea kustantaakseen asumisesta aiheutuvat menot (Juntto 2008).

Sosiaalisen asumisen ja yleensä vuokra-asuntojen tarjontaan liittyy suuria epävarmuuksia. Vaikka kohtuu-vuokrainen asuminen koetaan välttämättömäksi työvoiman liikkuvuuden ja myös asumisen perusturvan kan-nalta, aktiivisia toimijoita puuttuu. Vuokramarkkinoiden vapauttaminen sääntelystä ei ole taannut riittävää tarjontaa kasvukeskuksissa, joissa vuokra-asuminen on yleisempää ja kohtuuhintaisten asuntojen tarjonta on koettu ongelmalliseksi. Etenkin kohtuuhintaista vuokra-asumista tarvitaan, mutta ongelmana on se, kuka näitä vuokra-asuntoja tuottaa ja ylläpitää. (Juntto ym. 2010.)

Kuntien tehtävänä on luoda edellytykset riittävälle asuntotuotannolle. Tämä tarkoittaa tehokasta maapolitiik-kaa, 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 määrärahopäätöksistä. Teknisen infrastruk-tuurin suunnittelu ja toteutus tapahtuu erillisissä organisaatioissa. Huolimatta asuntomarkkinoiden toimivuu-den tärkeydestä mikään taho seudulla ei kanna vastuuta riittävästä asuntotuotannosta koko seudun näkökul-masta. Tilanne on samanlainen alueiden erilaistumisen sosiaalisen segregaaion ennalta ehkäisemisen osalta.

Toimivien asuntomarkkinoiden ratkaisemiseksi maapolitiikkaa tulee tehostaa ja yhdenmukaistaa Helsingin seudulla. Tontteja tulee kaavoittaa asuntotuotantoon riittävästi niin, että kaavoitus vastaa reaalisesti asunto-

tuotannon tavoitteita pitkällä tähtäimellä. Räättälöidyn valtion tuen lisäksi pitää asuntomarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi kehittää myös muita rahoituksen muotoja.

Suomi muuttuu monikulttuurisemmaksi tulevaisuudessa. Maahanmuuttajien kotitaloudet, perhemalli, asuminen ja mieltymykset ovat osin erilaiset verrattuna suomalaisperäiseen väestöön. Maahanmuuttajatkin erilaistuvat keskenään ja heidän tuloeronsa kasvavat - kyse on erilaisista etnisistä ryhmistä. Maahanmuuton syyt ovat erilaiset ja muuttajien resurssit vaihtelevat sen mukaan, kuuluvatko maahanmuuttajat kansainvälisten asiantuntijoiden ryhmään, jotka etsivät laadukkaita asuntoratkaisuja, vai ovatko he köyhistä maista saapuneita, matalapalkka-aloille työllistyneitä ja edullisia vuokra-asuntoja etsiviä, siirtolaisia. (Juntto 2008, 36.) Seudun väestönkasvusta arviolta puolet on maahanmuuttajia, joista suuren osan muodostavat töihin muuttavat työntekijät perheineen.

Seudulle muuttaa nykyisen arvion mukaan vuoteen 2020 mennessä 150 000 vieraskielistä, joista suurimman osan muodostavat töihin muuttavat työntekijät perheineen. Lisäksi saman arvion mukaan 50 000 perheiden lapsista tulee tänä aikana työikään ja perustanee oman perheen. Vieraskielisten määrä kasvaa tällöin 190 000:lla. Jos tavoitteeksi asetettu seudun työpaikkojen määrän ja työntekijöiden kasvu 200 000:lla jää maahanmuuttajien varaan, maahanmuuttajien määrän pitäisi olla vielä edelläkin arvioitua oleellisesti suurempi. Vieraskielisistä kotitalouksista 70 prosenttia asuu tällä hetkellä vuokra-asunnoissa. Jos näin on jatkossakin, merkitsee tämä asuntorakenteen vahvaa muutosta ja asuntoalueiden segregoitumisen riskin kasvua.

Tämän riskin pienentäminen edellyttää erityisiä tukitoimia, jotka mahdollistavat vuokra-asuntoa monipuolisemmat asumisen vaihtoehdot. Kysymykseen voivat tulla esimerkiksi lainojen takaukset ja korkotuet. Lisäksi osaomistusasuntojen määrää tulisi lisätä.

Metropolialueelle tarvitaan vastuunkantaja, joka huolehtii sosiaalisen asuntotuotannon riittävästä rakentamisesta, asuntokannan rahoituksesta, tonttimaan hankinnasta, 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 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 uusia 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.

Sosiaalisen eheyden lisäksi puhutaan segregatiosta ja/tai alueellisesta eriytymisestä. Näillä käsitteillä viitataan eroihin eri väestöryhmien välisessä alueellisessa jakautumisessa. Segregatiota esiintyy, kun tietyt ryhmät ovat aliedustettuina toisilla ja yliedustettuina toisilla alueilla. Käsite voidaan jakaa sosiaaliseen, demografiseen ja etniseen. Usein nämä segregatioiden eri muodot esiintyvät limittäin eikä niitä voi täysin erottaa toisistaan. (Dhalmann 2011.) Huono-osaisuuden kasautuminen oli Helsingin seudulla pitkään suhteellisen maltillista. Kuitenkin 1990-luvulla voimistunut kehitys on jäänyt uudeksi, pysyväksi piirteeksi, erityisesti Helsingin sisäiseksi rakenteelliseksi ominaisuudeksi. Lisäksi on erottunut uusi kasvava ongelma: työmarkkinoiden ulkopuolinen väestö näyttää kasvavan hitaasti ylitse kaikkien suhdannevaihteluiden. Tämä väestönosa myös keskittyy alueellisesti, ja aiemmin syntyneen alueellisen rakenteen mukaisesti. (Vaattovaara 2012.)

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, joille on kasautunut huono-osaisuutta, ominaisia piirteitä ovat korkea työttömyysaste, vuokra-asuminen ja alhainen tulotaso. Alueellista eriytymistä lisääviä tekijöitä ovat myös asuinalueiden erilainen arvostus sekä niin valtaväestön kuin maahanmuuttajataustaisten ryhmien valikoiva muuttoliike. Helsingin seudun eri alueiden väestörakenne on eriytynyt pitkälti asuntokannan rakenteen ja iän mukaisesti, mutta myös sijainnilla ja joukkoliikenneyhteyksillä on ollut vaikutusta. Epätoivottavan

alueellisen kehityksen eli huono-osaisuuden kasautumisongelmien vastapainoksi voidaan kuitenkin todeta, että alueelliseen muutokseen liittyy osaksi myös yksilöiden valinnat, elämänvaihe ja elämän tyyllittäminen perinteistä poikkeavalla tavalla. Tämä ilmenee esimerkiksi lapsiperheiden muuttuneissa asenteissa arvostaa urbaania ympäristöä hyvänä ja tavoiteltavana asuinympäristönä. (ks. esim. Vaattovaara 1997.)

Useissa tutkimuksissa on havaittu, että uusien sosiaalisten vuokrataloalueiden rakentaminen on sekä yhteiskunnan että pienituloisten kannalta kallista ja tehotonta. Tehokkaampaa ja taloudellisempaa olisikin tukea pienituloisia asumistuen ja muiden tulonsiirtojen avulla vanhassa hajaantuneemmassa asuntokannassa. On myös havaittu, että kaupungin asuntotuotannon painottuessa pitkään pienituloisille suunnattuun kerrostalotuotantoon samalla kun kaupungin vanhat asuinalueet rapistuvat, on vaarana myös keski- ja suurituloisten muutto kaupungin ympäryskuntiin. (ks. Virtanen 2005, Dhallman 2011, Vilka 2011.)

Segregaation ongelmia ratkaistaessa ja niitä ehkäistäessä huomioitavaa on vahva empiirinen näyttö siitä, että huono-osaisuus saa sitä syvempiä ja vakavampia alueellisia muotoja, mitä kauempana keskuksista se sijaitsee. Esimerkiksi Pariisin kehyskuntiin aikoinaan määräsuuruisen vuokratilokannan periaatteen mukaisesti rakennetut valtavat lähiöt ovat nyt huonoimpien joukossa koko läntisessä Euroopassa. Asiantuntijoiden mukaan segregaation ongelmien poistamisessa oleellista on puuttua tulo- ja työmarkkinakysymyksiin eli auttaa kohdennetusti niitä, joka ovat pudonneet työmarkkinoiden ulkopuolelle tai elävät pysyvässä köyhyydessä. (Vaattovaara ja Kortteinen 2012.)

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 syrjään 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. Pääkaupunkiseudulla on havaittavissa maahanmuuttajien keskittymistä tiettyihin kaupunginosiin. Usein keskittyminen on tapahtunut samoille alueille huono-osaisuuden kanssa. Keskittymisen taustalla vaikuttaa institutionaalisia tekijöitä, sosiokulttuurisia tekijöitä, kulttuurisia tekijöitä, maahanmuuttajien yhteiskunnallinen asema ja resurssit. Vaikka asuinpaikan valinta on yksilöiden päätettävä asia, on julkisella hallinnolla ohjausvaikutus lähinnä rakentamiseen ja vuokra-asuntojen asukasvalintoihin.

Maahanmuuttajien kantaväestöä heikompi asema työmarkkinoilla vaikuttaa heidän asumisuransa kulkuun. Riippuvuus kaupunkien vuokra-asuntojen tarjonnasta ja vuokra-asuntojen jakoa sääntelevistä käytännöistä heijastuu erityisesti tiettyjen maahanmuuttajaryhmien alueelliseen sijoittumiseen ja muuttoliikkeeseen. Helsingin seudulla 48 prosenttia vieraskielisistä asuu kaupungin vuokra-asunnossa, ja kantaväestöstä noin 13 prosenttia. Omistusasuntovaltaisessa Norjassa myös maahanmuuttajat etenevät asumisurallaan kantaväestön kaltaisesti: kantaväestöstä 75 prosenttia ja maahanmuuttajista 63 prosenttia asuvat omistusasunnossa. Asuntovähennyksen on arvioitu vaikuttavan tähän kehitykseen positiivisesti. Helsingin seudulla nykyisen trendin mukaisesti, ilman korjaavia toimenpiteitä, maahanmuuttajien keskittymiskehityksen onkin arvioitu vahvistuvan vuokra-asuntovaltaisilla alueilla. Kuitenkin on huomioitava, että keskittymistä edistää myös yhteiskunnan yleinen ilmapiiri: maahanmuuttajien tarve yhteisön läheisyydelle korostuu jos he joutuvat arjessaan kohtaamaan runsaasti valtaväestön syrjintää ja härintää. (Virtanen 2005; Virtanen 2007; Andersson et al. 2010; Vilka 2011.)

Kokonaisuudessaan huono-osaisuuden alueellinen keskittyminen on monitahoinen ilmiö. Sen hallinta on poikkihallinnollista alkaen maankäytön ja kaavoituksen ratkaisusta, asuntotuotannosta ja asukasvalinnoista päättyen alueellisesti räätälöityihin ja kohdistettuihin palveluihin. Segregaation ehkäiseminen edellyttää kohdistettuja palveluja ja palveluiden räätälöintiä kohderyhmittäin ja alueittain: toimenpiteitä pitäisi kohdistaa ennaltaehkäisevästi erityisesti perheisiin, nuoriin, vanhuksiin sekä maahanmuuttajiin. Alueellisen segregaation ehkäiseminen on osa seudullista asuntopolitiikkaa. Segregaation kustannukset kohdistuvat eri tavoin eri kuntiin ja ne pitäisi huomioida valtionosuusdistuksen perusteissa.

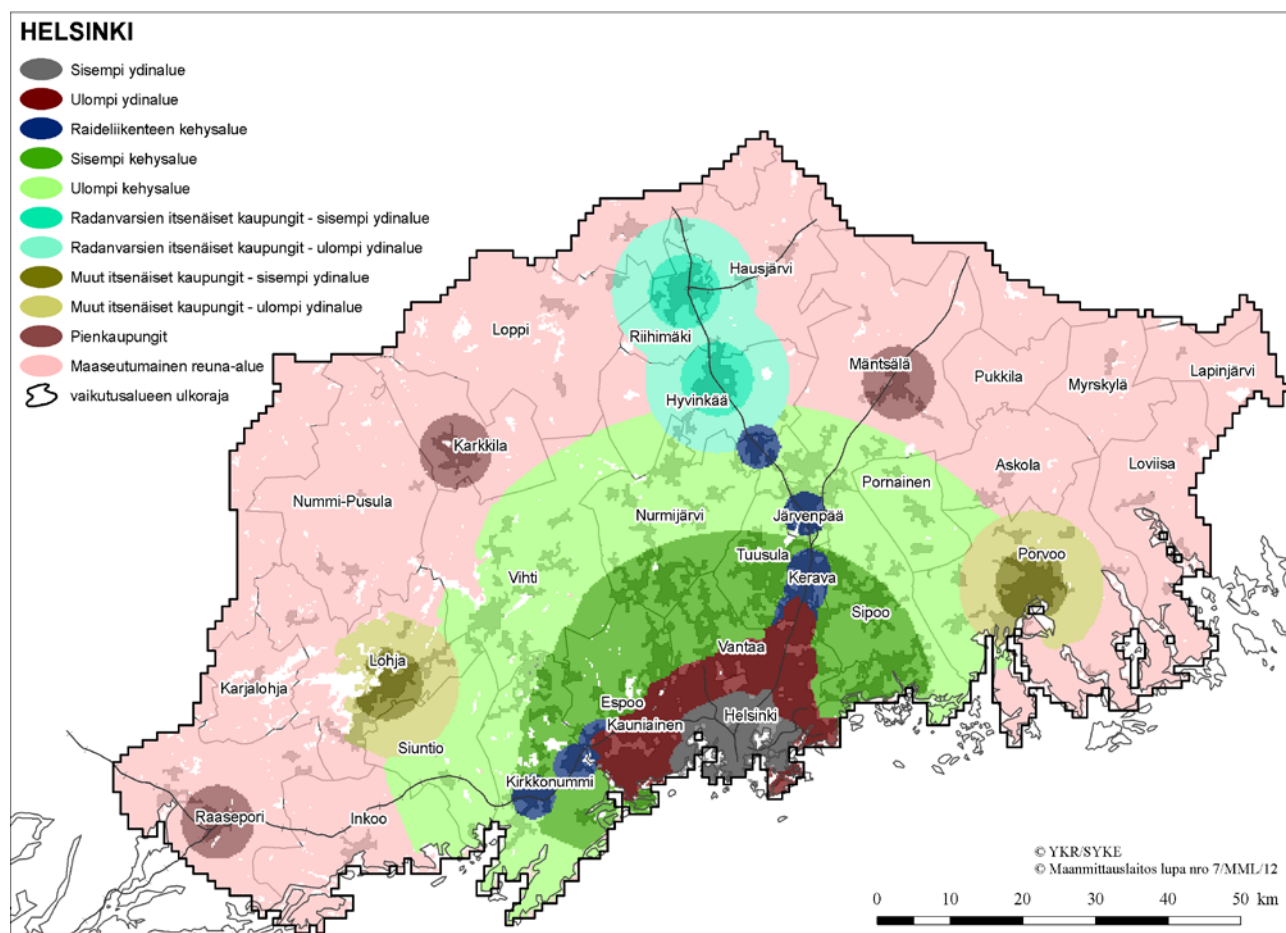
Maahanmuuton voimakas kasvu on sekä seudun taloudellisen kasvun että koko Suomen kansainvälisen kilpailukykyyn kannalta keskeinen voimavara. Maahanmuuttajien työllistyminen ja sitoutuminen suomalaiseen

yhteiskuntaa 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. 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.

3.5 Työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen

Liikkuminen metropolialueella ja yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet

Saavutettavuudella on erittäin merkittävä vaikutus alueen kehitykseen, kilpailukykyyn ja houkuttelevuuteen. Mitä helpommin asukkaat ja yritykset saavuttavat tarvitsemansa toiminnot, sitä paremmat edellytykset alue tarjoaa monipuoliselle elämälle. Helsingin metropolialueen toiminnallinen alue ulottuu arkiliikkumiseen perustuvan työssäkäynnin, asioinnin ja saavutettavuuden perusteella noin 70 kilometrin etäisyydelle Helsingin keskustasta. Metropolialueella voidaan erottaa kolme pääasiallista kuntarajoista riippumatonta aluetta: kaupunkimainen ydinalue, kehysalue ja ympäröivä maaseutu. Laajemman metropolialueen toiminnalliseen alueeseen sisältyvät myös itsenäiset kaupunkiseudut: Hyvinkää, Riihimäki, Lohja ja Porvoo sekä kaupunkimaiset Karjaa, Karkkila ja Mäntsälä (kuva 2).



KUVA 2 Metropolin etäisyyteen perustuvat aluejako. Lähde: SYKE, YKR UrbanZone projekti.

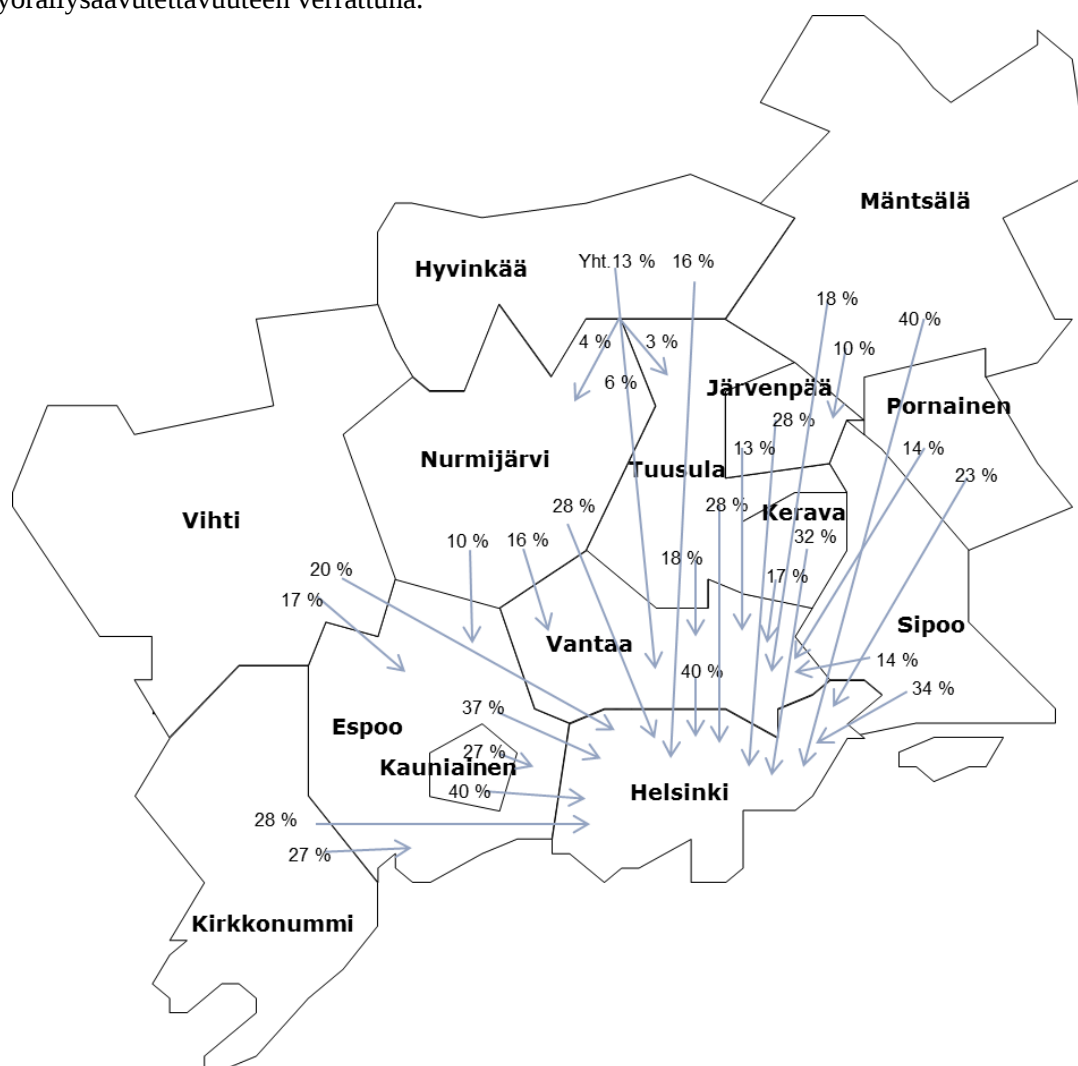
Yleisesti metropolialueeksi käsitetään vain sisemmät kaksi aluetta eli kaupunkimainen alue ja sitä ympäröivä kehysalue. Näin rajattuna Helsingin metropolialue kattaa kuvan 2 mukaiset kaupunkimaiset ydinalueet ja sitä ympäröivät kehysalueet. Tämä alue vastaa pääosaltaan 14 nykyisen kunnan aluetta. Metropolialueen kolmi- jaossa kaupunkimainen alue jakautuu erikseen sisempään ja ulompaan kehysalueeseen. Vastaavasti kehys-

alue jakautuu raideliikenteeseen tukeutuvaan, sisempään ja ulompaan kehysalueeseen pääosin rakennustehokkuuden ja liikennejärjestelmän perusteella.

Työssäkäynti

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 miljoonasta 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. Seudun työllisistä Helsinkiin pendelöi vähintään 20 prosenttia Espoosta, Järvenpäästä, Kauniaisista, Keravalta, Kirkkonummelta, Nurmijärveltä, Pornaisista, Sipoosta, Siuntion, Tuusulasta, Vantaalta, Vihdistä ja Mäntsälästä. 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. Kokonaisuudessaan pääkaupunkiseudun kuntiin suuntautuu noin 40 prosentin pendelöinti kehyskunnista. 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.



KUVA 3 Kuntien välinen vähintään 10 prosentin pendelöinti metropolialueella.

Työpaikkaomavaraisuudeltaan vahvimpia metropolialueen kunnista vuoden 2010 tilastojen perusteella olivat Helsinki, Vantaa ja Espoo. Hyvinkään, Tuusulan ja Keravan kuntien työpaikkaomavaraisuus oli 70 - 90 prosentin välillä. Metropoliseudun muiden kuntien työpaikkaomavaraisuus oli 60 prosentin tuntumassa tai sen alle. Helsingissä työpaikkoja on yhteensä yli 581 000. Helsingin työssäkäyvistä pendelöi yli 124 000 muualle Helsingin seudulle. Näistä noin 45 700 pendelöi Espooseen ja vajaa 40 000 Vantaalle.

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 kuitenkin hiljalleen muuttumassa yksikeskuksisesta monikeskuksiseksi.

Asiointi ja liikkuminen

Metropolialueella asiointi kuvaa toiminnallisia kokonaisuuksia, joissa asukkaiden arki rakentuu kuntarajoista riippumattomasti. Asiointin kautta voidaan yleisesti kuvata, kuinka laajalta alueelta ihmiset hakevat joko yksityisiä tai julkisia palveluja.

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. Kuntien joukkoliikenneyhteydet eroavat kuntien kesken, mikä asettaa seudun kuntalaiset eriarvoiseen asemaan liikkumisen näkökulmasta. Joukkoliikennettä koskevat päätökset vaikuttavat merkittävästi koko alueen kehitykseen, mutta vastuu niistä on yksittäisillä kaupungeilla. Esimerkiksi Espoon kaupunkiradan ja länsimetron rakentaminen, jotka ovat viivästyneet vuosikymmeniä, vaikka niiden vaikutukset koko alueen kehitykset ovat kiistatta positiiviset.

Helsingin seutu ja sitä ympäröivä alue on yhtä suurta työmarkkina-aluetta, 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.

SYKE:n seurantatutkimusten perusteella Helsingin metropolialueen yhdyskuntarakenteen kehityksestä ja liikkumisesta metropolialueella voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset: Kaupunkimaisen ydinalueen yhdyskuntarakenne on eheytyvässä ja kehysalueen yhdyskuntarakenne hajautuu ratojen varsien asuma- ja työpaikka-alueita lukuun ottamatta erityisesti autokaupunkimaisen alhaisen tehokkuuden taajamakasvun myötä. Helsingin metropolialueen seuraava kaupungistumisvaihe kansainvälisen vertailun mukaan on sekoittuneen kaupunkirakenteen laajeneminen ydinalueella ja monikeskuksisuuden lisääntyminen.

Monikeskuksisuuden lisääntyminen edellyttää ydinalueen alakeskusten välisen poikittaisliikenteen joukkoliikenteen olennaista tehostamista. Seurantatulosten mukaan metropolialueen ydinalueella on erittäin merkittävä itä-länsisuuntainen Helsingin kantakaupunkiin suuntautuva työssäkäyntiliikenne. Tätä voimistaa ranta-alueiden vetovoima asuinympäristönä sekä merkittävät joukkoliikenneväylät (ks. kuva 4).

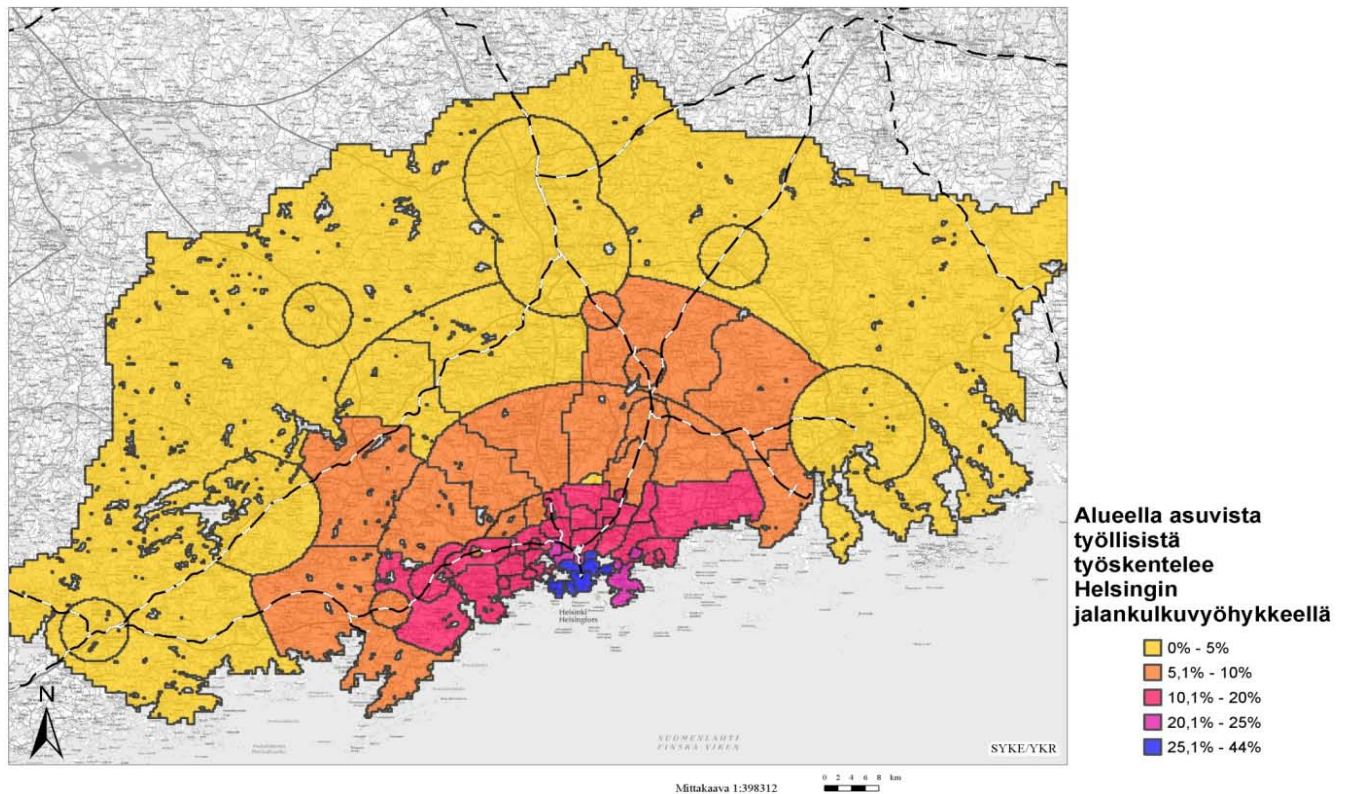
Yhtenäisen seudullisen joukkoliikennejärjestelmän ja sen kokonaisvaltaisen kehittämisen kannalta tulee vastuun seudun joukkoliikenteen kehittämisestä ja järjestämisestä olla yhdellä viranomaisella, joka Helsingin seudulla on Helsingin seudun liikenne kuntayhtymä HSL. Kunta ei ole joukkoliikenneviranomainen eikä yksin voi määritellä liikenteen järjestämistapaa.

Seudun joukkoliikenteen tarkoituksenmukainen ja tehokas suunnittelu edellyttää palvelutason (reitit, lippujen hinnat, vuorovälit) määrittelyä kokonaisuutena. Kaikki julkisesti tuetut joukkoliikennepalvelut hankitaan kilpailuttamalla. Kun seudulla on yksi joukkoliikenteestä vastaava viranomainen, voidaan joukkoliikenteessä, ml. junaliikenne, käyttää yhtenäistä lippu-, maksu- ja informaatiojärjestelmää.

Ilmastonmuutoksen ja yhdyskuntarakenteen aiheuttaman liikennetarpeen yhteys on selkeä. SYKE:n ja Tampereen yliopiston tutkimus Helsingin metropolialueen yhdyskuntarakenteen suhteesta liikenteen aiheuttamiin hiilidioksidipäästöihin osoittaa selkeästi, että metropolialueen keskuksissa, monipuolisimmissa aluekeskuksissa sekä tehokkaaseen joukkoliikenteeseen tukeutuvissa yhdyskuntarakenteissa syntyy nykyisellään vähiten arkiliikkumisen aiheuttamia hiilidioksidipäästöjä. Liikennemäärien tai kaupallisten palveluiden saatavuuden kannalta ei ole eroa siinä asutaanko kylässä tai sen ulkopuolisella haja-asutusalueella. Asemakaava-alueiden ulkopuolella asuvien liikkumisen CO₂-päästöt ovat keskimäärin kolmanneksen suuremmat kuin asemakaava-alueilla asuvilla.

Arvioitaessa yhdyskuntarakenteen kehitystä vuoteen 2030 asti voidaan todeta, että jos nykyinen kehitys jatkuu ilman merkittäviä muutoksia ohjausjärjestelmään ja poikittaisliikenteen joukkoliikenneinvestointeihin, lopputuloksena on, että kehysalueen yhdyskuntarakenteen hajautuminen voimistuu, ydinalueen pääkeskus ruuhkautuu, elinkustannukset kallistuvat ja kilpailukyky laskee sekä hiilidioksidipäästöt lisääntyvät.

Yhdyskuntarakenteen seurantatulosten perusteella voidaan todeta, että nykyinen ohjausjärjestelmä ei ole toiminut yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämisessä kehysalueella eikä tehdyt joukkoliikenteen investoinnit ole tukeneet riittävästi metropolialueen ydinalueiden monikeskuisuutta. Ohjausjärjestelmän osalta tarvitaan merkittävää tehostamista ja erityislainsäädäntöä kehysalueiden yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämiseksi sekä ydinalueen liikennejärjestelmän ja keskusverkon yhteensovittamiseen. (Ristimäki, SYKE, 1/2013).



KUVA 4 Kantakaupunkiin suuntautuva työssäkäynti 2010. Lähde: SYKE, YKR UrbanZone projekti.

3.6 Maankäyttö ja kaavoitus

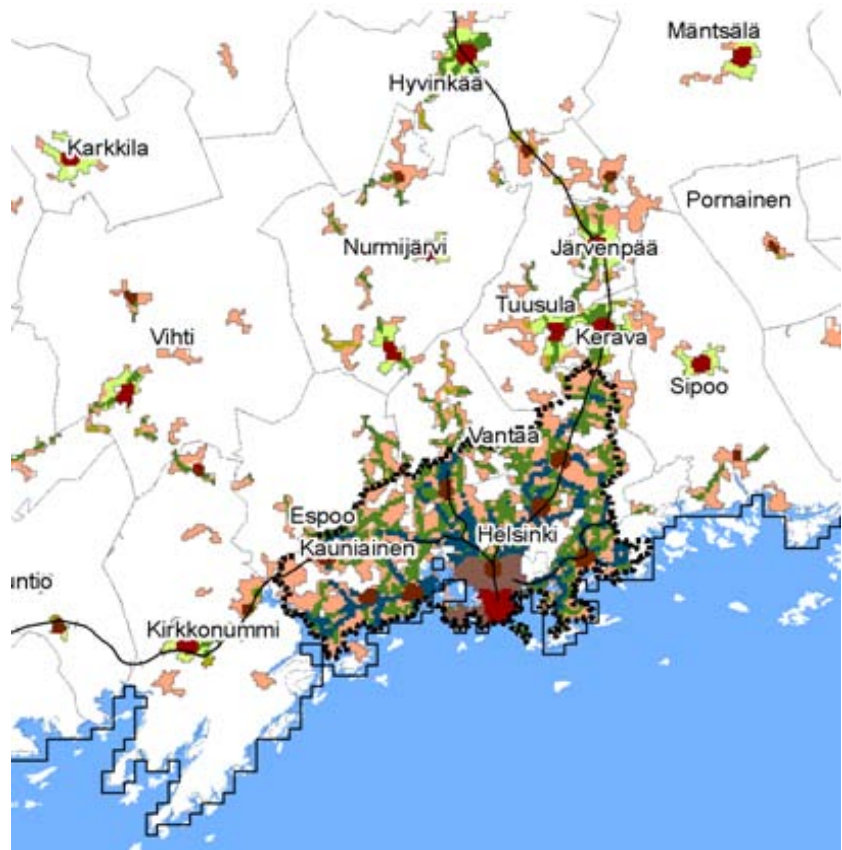
Helsingin seudulla on metropolialueeksi hajaantunut yhdyskuntarakenne. Tätä hajautumiskehitystä kuvaa alla oleva kuva 5. Seudun kasvu ja asumisen hintakehitys ovat johtaneet yhä useamman asukkaan muuttamiseen yhä kauemmaksi seudun keskustasta riittäväntasoisien asumistason vuoksi. Työ-, asiointi- ja 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-alue. Kyseisen alueen sijaan on hyödynnetty taloudellisesti ja ympäristövaikutuksiltaan epäedullisempia alueita.

Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet 1990

- keskustan jalankulkuvyöhyke
- alakeskuksen jalankulkuvyöhyke
- keskustan reunavyöhyke
- intensiivinen joukkoliikennevyöhyke
- joukkoliikennevyöhyke
- heikko joukkoliikennevyöhyke
- autovyöhyke

Pääkaupunkiseudun ydinalueet

- keskustan jalankulkuvyöhyke
- alakeskuksen jalankulkuvyöhyke
- keskustan reunavyöhyke
- intensiivinen joukkoliikennevyöhyke
- joukkoliikennevyöhyke
- autovyöhyke
- ⬢ ydinalueen raja

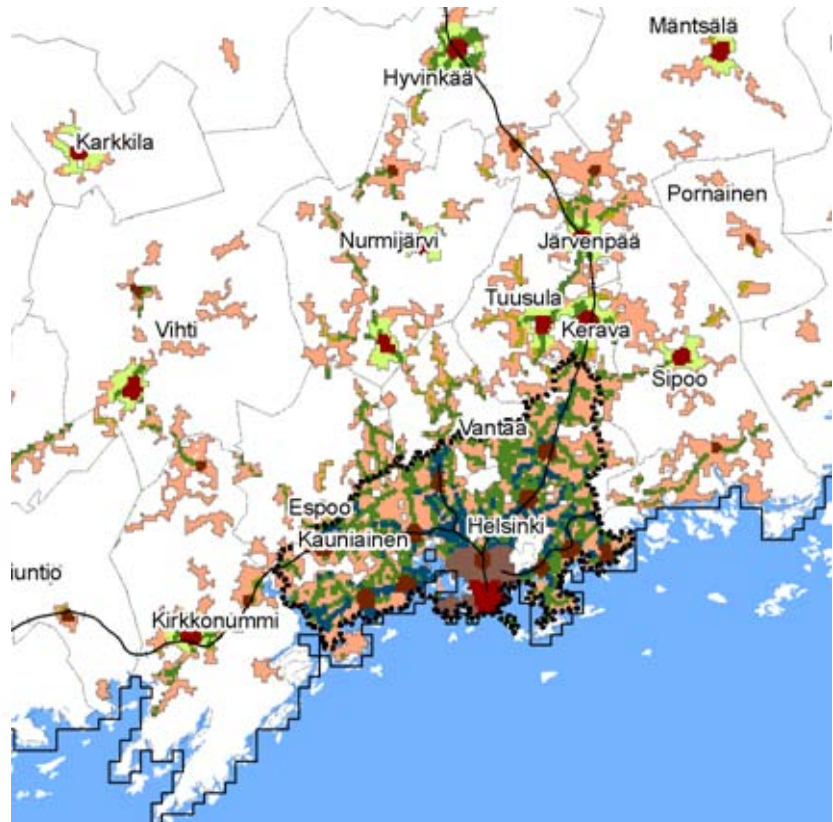


Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet 2010

- keskustan jalankulkuvyöhyke
- alakeskuksen jalankulkuvyöhyke
- keskustan reunavyöhyke
- intensiivinen joukkoliikennevyöhyke
- joukkoliikennevyöhyke
- heikko joukkoliikennevyöhyke
- autovyöhyke

Pääkaupunkiseudun ydinalueet

- keskustan jalankulkuvyöhyke
- alakeskuksen jalankulkuvyöhyke
- keskustan reunavyöhyke
- intensiivinen joukkoliikennevyöhyke
- joukkoliikennevyöhyke
- autovyöhyke
- ⬢ ydinalueen raja



KUVA 5 Yhdyskuntarakenteen vyöhykeluokitus metropolialueella ja tarkemmin metropolialueen ydinalueella vuonna 1990 ja 2010. Lähde: SYKE, YKR UrbanZone projekti

Kaupunkirakenteen eheyttäminen on pidemmällä aikavälillä ratkaisevan tärkeää. Hajautunut yhdyskuntarakenne, jossa ei ole selkeitä ja vahvoja alakeskuksia, aiheuttaa vaikeuksia kaavoituksen, rakentamisen ja julkisen liikenteen yhteensovittamiseen.

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 rakentumisen 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 kaavoitussopeumuksista. Lainsäädäntö tukee kuntien maanhankintaa verohelpotuksella, etuosto-oikeudella ja lunastusmahdollisuudella. 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 suunnittelutarveratkaisuilla. 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 huomioon otavaksi 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 (kuva 6). Ne perustuvat suurelta osin nykyisiin tai suunniteltuihin ratoihin sekä kuntien suunnitelmiin ja kaavoihin. Näiden kehittämisvyöhykkeiden sekä yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ja täydentämisrakentamisen keinoin kuntien arvioidaan saavuttavan toteuttamissuunnitelman haastavat asuntotuotannon tavoitteet. Aikaisempia sopimusten tuotantotavoitteita ei ole saavutettu, joten on epävarmaa voidaanko tavoitteita saavuttaa kuntien vapaaehtoisella yhteistyöllä, vaikka sen tukena ovat kuntien valtuustojen yhtäpitävät päätökset sopimusten toteuttamisesta.

Helsingin seudun kehityskuva 2050,
keskeiset kehittämisvyöhykkeet ja arvio
asuntotuotannon sijoittumisesta
vuoteen 2020

Asuntotavoitteet ja –arviot asumisen ensisijaisilla kohdealueilla
MAL-aiesopimuksessa vuoteen 2020



KUVA 6 Helsingin seudun kehityskuva 2050.

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmassa (HLJ-2011) yhtenä strategian kehittämistasona on kestävän kehityksen mukainen yhdyskuntarakenne 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 2. vaihemaakuntakaavassa 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 edellytyksien 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 kunnanvaltuusto voi valita sille parhaiten sopivat vaihtoehdot ja ajoituksen. Tällöin myös aiesopimuksen toteutuminen on kuntien valtuustojen käsissä. Vuosien 2008–2011 tontti- ja asuntotuotannon aiesopimus ei toteutunut kokonaisuutena 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.

4 METROPOLIALUEEN KUNTIEN PALVELUT, TALOUS JA HALLINTO

Tässä luvussa käsitellään arviointinäkökulmista keskeisiä asioita eli kuntien palveluja, taloutta, päätöksentekoa sekä demokratiaa Helsingin seudun ja ajankohtaisten haasteiden näkökulmasta. Edellisessä luvussa tarkasteltiin metropoliseutua esiselvityksen toimeksiannon mukaisten kriteereiden näkökulmista, jotka vaikuttavat myös kuntien elinvoimaisuuteen. Näissä teemoissa kohdatut haasteet ovat metropoliseudun kuntien yhteisiä. Niiden ratkaiseminen vaatii myös toimia, joita yksittäisellä kunnalla ei ole mahdollisuuksia toteuttaa. Peruspalvelujen ja erityisesti ns. lähipalvelujen järjestäminen sekä kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen voidaan mieltää kunnan yhdeksi tärkeimmäksi tehtäväksi.

Kuntien palveluja, taloutta ja hallintoa on toimeksiannon mukaisesti käsitelty metropolialueen kokonaisuuden näkökulmasta. Esiselvityksen jälkeisissä mahdollisissa selvityksissä tulee kartoittaa yksityiskohtaisemmin pienempien selvitysalueiden ja sen kuntien nykytila ja tarpeet sekä mahdollisten muutosten vaikutukset. Aiemmin alueen kuntien toteuttamassa seutuhallinnon kaksipuolisessa selvityksessä ja sen työryhmien raporteissa on käsitelty yksityiskohtaisemmin tämän luvun teemoja koko seudun näkökulmasta.

Kuntien palvelujen tuotannossa on viime vuosina pyritty suurempiin kokonaisuuksiin. Palvelurakenteet eriytyvät kuntarakenteista ja yhteistoiminnan tarve on edelleen lisääntymässä. Hallinto eriytyy tehtäviin. Tämä on tuonut esiin ongelman, jossa tarvitaan järjestämis- ja tuottamisvastuun sisällön määrittämistä. Muutokset kuntien väestörakenteessa ovat asettaneet haasteen myös palvelujen rahoittamiselle ja tuottavuuden edistämiseksi.

Myöskään metropoliseudun kunnat eivät ole säästyneet väestön ja muiden tekijöiden vaikutuksilta omaan toimintaansa, vaikka väestön ikääntyminen ja elinkeinojen muutokset eivät vaikuta yhtä voimakkaasti metropoliseudun kuntiin. Seudulla väestökasvu ja liikkuminen yli kuntarajojen ovat voimakasta sekä väestöryhmät keskittyvät metropoliseudulle sekä sen sisällä. Nämä erityispiirteet vaikuttavat kuntien palveluihin ja niiden rahoittamiseen. Toisin kuin useissa Suomen kunnissa, metropoliseudun kuntien haasteena on vastata alueisiin kohdistuvaan kasvuun ja sen vaatimiin investointeihin. Palvelujen ja rahoituksen paineet kohdistuvat usein uusien peruspalveluiden kuten koulujen ja päiväkotien tarjoamiseen kuntiin muuttavalle väestölle. Vaikka taloudellisesti kunnat ovat vahvoja verrattuna muihin suomalaisiin kuntiin, rahoituksen vastuut jakautuvat epätasaisesti.

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 (2011) todetaan, että hallituksen talouspolitiikan tavoitteena on hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusohjan vahvistaminen siten, että julkinen talous on kestävällä 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.

Maakuntakaavajärjestelmän keskeisenä tavoitteena on yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, mikä johtaa yhteiskuntataloudellisuuteen ja muihin edellä todettuihin positiivisiin vaikutuksiin ja tätä kautta maakunnan kilpailukykyyn parantamiseen. Uudenmaan erityisenä ongelmana on yhdyskuntarakenteen hajanaisuus ja taajamien alhainen tehokkuus. Se aiheuttaa tuottavuustappioita ja lisää liikennejärjestelmän ja palveluverkoston kustannuksia. Kaavoitusjärjestelmä ei tarjoa tarpeeksi tehokkaita välineitä ohjata kehitystä taajamatoimintoihin varattujen alueiden sisällä, joissa suurin osa taloudellisesti merkittävistä maankäytön muutoksista tapahtuu. Hajautunut yhdyskuntarakenne pikemmin kuin kuntarakenne, on keskeinen tehokkuusongelman aiheuttaja myös julkisten hyvinvointipalvelujen tapauksessa. Jos yhdyskuntarakenteelle ei tapahdu mitään kuntarakennetta muutettaessa, yksi keskeinen tehottomuudensyy jää ennalleen. (Loikkanen ym. 2012, 140–141, 292.)

Kuntien rahoitusjärjestelmä ja tulokehitys

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 tulon osuus.

Vuosina 2009 - 2011 Helsingin osuus metropolialueen tuloista on ollut noin 45 prosenttia. Verohallinnon verovuoden 2012 jako-osuuksien (laskelmat on tehty verovuosien 2009 ja 2010 tietojen pohjalta) mukaan Helsingin yhteisöveron jako-osuus ja laskennallinen vero-osuus ovat Suomen suurimpia (22 prosenttia). Myös Espoon (10 %) ja Vantaan (5 %) kaupunkien osuudet kuuluvat maan korkeimpiin, mutta ero pääkaupunkiin on kuitenkin selvä. Helsingin yhteisöverotulot olivat noin 55 prosenttia metropolialueen kuntien yhteisöveron tuotoista, kun taas kunnallisverotulot muodostavat alle 45 prosentin osuuden. Asukaskohtaisia verotuloja tarkasteltaessa voidaan huomata Kauniaisten kunnan suuremmat verotulokertymät. Myös Sipoon kunta eroaa muista metropoliseudun kunnista siinä, että verotulojen kehitys vuosina 2009 - 2011 on ollut laskeva. Helsingin ja Espoon asukaskohtaiset kunnallisverotulot ovat metropoliseudun korkeimpia. Helsingin ja Kauniaisten yhteisöverotulot asukasta kohden ovat olleet vuosina 2010 - 2011 yli 300 euroa. Myös Vantaan yhteisöverotulot ovat lähennelleet 300 euron rajaa.

Alle on koottu metropoliseudun kuntien vuoden 2011 verotuloeria suhteutettuna kuntien asukasmäärään.

Taulukko 1 Metropoliseudun kuntien verotulot 2011, euroa/asukas

Kuntien verotulot 2011, euroa/asukas	Kiinteistövero	Yhteisövero	Kunnallisvero	Verotulot yht.
Espoo	251	573	4 055	4 878
Helsinki	313	562	3 725	4 601
Hyvinkää	153	299	3 270	3 722
Järvenpää	243	130	3 529	3 902
Kauniainen	307	145	5 490	5 942
Kerava	257	300	3 476	4 034
Kirkkonummi	184	277	3 819	4 281
Mäntsälä	216	128	2 930	3 273
Nurmijärvi	158	159	3 401	3 718
Pornainen	68	173	2 987	3 228
Sipoo	276	315	3 484	4 075
Tuusula	160	213	3 500	3 873
Vantaa	295	323	3 498	4 116
Vihti	239	167	3 292	3 699
Metropolialue	273	450	3697	4420

Koska kuntien rahoitus koostuu kahdesta väestöstä riippuvasta tekijästä eli valtionosuudesta (asukasmäärä-pohjainen) 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 segregaatoin ja sosiaalisen asuntotuotannon ongelmat.

Jokainen muuttaja aiheuttaa sekä tulo- että menovaikutuksia muutto- ja lähtökunnassa. Tulovaikutukset liittyvät verotuloihin, verotulotasaukseen, ja valtionosuuksiin. Menovaikutukset kohdistuvat julkisten palvelujen kysyntään, asuin- ja tonttitilan tarpeeseen, infrastruktuurin rakentamiseen ja palvelutuotantoon. Tulo- ja

menovaikutukset kytkeytyvät muuttajien ikärakenteeseen ja työmarkkina-asemaan sekä tulo- ja koulutustasoon. Muuttoliikkeen rakenteesta Helsingin seudulla eniten hyötyviä kuntia luonnehtivat niiden sijainti osaamis-, työpaikka- tai väestökeskittymän läheisyydessä, vilkas pendelöinti, heikko työpaikkaomavaraisuus, nopea väestönkasvu, hyvä huoltosuhde, edullinen ikärakenne, omistusasuntovaltaisuus ja hyvä kuntatalous. (Aro 2012.)

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.) Pendelöivän väestön tulot ovat yli 65 prosenttia suuremmat omassa kunnassa työskenteleviin verrattuna. Kärjessä on Kauniainen, jonka verotettavista työtuloista peräti 87 prosenttia kertyy kunnan ulkopuolella ansaituista palkoista. Pendelöivät asukkaat kiinnostavat kehyskuntia juuri sen vuoksi, että tulonsa kunnan ulkopuolelta hakevat parantavat kunnan taloudellista asemaa enemmän kuin kunnassa työskentelevä väestö. Pendelöijien verotettavat tulot ovat myös kasvaneet nopeammin kuin omassa kunnassa työskentelevien tulot (Myrskylä 2008).

Kuntien menojen hallinta

Metropolialueella on suuri määrä kuntia ja kuntien ulkopuolella tapahtuva työssäkäynti ja asiointi yleistä. Samalla myös kuntien järjestämien palvelujen hyödyt ulottuvat kuntia laajemmalle alueelle eli kuntien välillä on vahvoja ulkoisvaikutuksia. Riippuvuus naapurikuntien tekemistä päätöksistä näkyy mm. siten, että kunnan elinkeinopoliittinen investointi voi vaikuttaa myönteisesti naapurikunnan asukasluukuun. Samoin vaikuttavat esimerkiksi liikenneväylien ylläpito sekä vetovoimapalvelut (esim. liikuntapaikat, kulttuuripalvelut). Näiden perusteella kuntien vastuuta yhteisistä velvoitteista on tasattava, jotta palveluiden tasa-arvoinen saatavuus ja oikeudenmukainen tuotantovastuu turvataan. Vastuuta voidaan tasata joko kuntien keskinäisellä sopimisella, valtionosuusjärjestelyillä, tehtävien siirrolla ylemmälle hallinnontasolle tai kuntien yhdistymisellä. (Moisio 2011, 5.)

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, jossain 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.

Merkittävä ongelma kuntien talouden vertailussa on se, että sille ei ole olemassa tarpeeksi luotettavaa tilastotilastoa. Tilastot kootaan mm. kuntien tiedonantojen perusteella eikä siinä huomioida kuntien eroja kirjanpidossa saati kuntien eri tapoja organisoida toimintaansa. Erot organisointitavoissa tulevat esiin erityisesti liike- ja kulttuuritoiminnan laajuudessa (vesihuolto- ja energialaitokset, satamat), ammatillisen koulutuksen organisoinnissa sekä kulttuuritoiminnan laajuudessa (Helsingin kaupungin tietokeskus 2010). Tapa järjestää palveluita vaikuttaa myös kunnan taloudelliseen asemaan kuntana ja konsernina, mitä ei aina kuntakohtaisissa vertailuissa huomioida.

Suurin osa kuntien kustannuksista syntyy palveluverkoissa ja -rakenteissa. Mikäli palvelutuotannon järjestelystä 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 seurantaa. 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 palvelutehtävien tulevaa kehitystä ole vielä arvioitu kansallisella tasolla. Hiljattain valmistuneen selvityksen mukaan kunnilla on yli 530 tehtävää ja ne ovat hyvin erimittaisia lainsäädännön näkökulmasta. Tuottavuuden lisäämiseksi on syytä vahvistaa myös kansallista

ohjausta palveluiden ja tuottavuuden näkökulmasta. Esimerkiksi Tanskassa kuntien veroja ja kustannusnou-
suja on rajoitettu yleisen edun nimissä.

Kuntakoko ja talous

Kuntarakennetta koskevassa keskustelussa nousee usein esiin optimaalinen taloudellinen kuntakoko tehok-
kuuden takaajana. Kansainvälisissä ja suomalaisissa, maan julkisen palvelujärjestelmän huomioivissa, tutki-
muksissa on osoitettu jonkinlaista näyttöä noin 20 000–50 000 asukkaan väestöpohjien tehokkuudesta. Väes-
töpohjat näyttäisivät eroavan eri palveluittain toisistaan ja esimerkiksi investointeja vaativat infrastruktuuriin
liittyvät palvelut sekä erikoissairaanhoidon palvelut ovat edullisempia laajemman väestöpohjan kokonai-
suuksissa. Lähipalvelut taasen olisivat edullisia tuottaa esitetyillä väestöpohjilla. Kustannusvertailun lisäksi
kuntakokoarvioissa sekä liitosten talousvaikutusarvioissa tulisi huomioida myös kuntien elinvoima ja kehiti-
tämisen mahdollisuudet. Suomessa 18 000–45 000 asukkaan kunnista monet ovat kehys- tai keskuskaupun-
keja 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. Kaupunkiseutujen etäisyyksien ja alhaisempien menojen välillä on todettu olevan yhteys, kun
kehyskunta sijaitsee noin 15 -20 kilometrin etäisyydellä keskuskunnasta. Sen sijaan etäisyyden kasvaessa
asukaskohtaiset menot vaikuttavat kasvavan. Kehyskuntien hyödyt siten vaihtelevat. Keskustaupunkien ja
kehyskuntien suhteelliset kustannuserot tulevat todennäköisesti jatkossa vahvistumaan entisestään. (Mänty-
salo ym. 2012.) Tulee kuitenkin huomioida, että Helsingin seutu poikkeaa Suomen muista kaupunkikeskuk-
sista. Vaikutukset voivat metropoliseudulla ulottua vieläkin laajemmalle alueelle.

Kuntakoon ja tehokkuuden välisiä riippuvaisuuksia koskevassa tutkimuksessa mittarina on käytetty useim-
miten asukaskohtaisia kustannuksia (euroa/asukas), jotka eivät kuitenkaan huomioi esimerkiksi asukkaiden
vaihtelevia palvelutarpeita erityisesti ikärakenteesta johtuen. Nämä palvelutarpeet erilaisten organisointitapo-
jen ohella tulisi ottaa huomioon, kun vertaillaan kuntien kustannuksia. Esimerkiksi terveyden- ja vanhusten-
huollon tarvevakioituneet menot (THL) eivät vaikuta korreloivan kuntakoon kanssa. Metropoliseudun kuntien
tarvevakioitu indeksi oli Hyvinkään kaupunkia lukuun ottamatta yli 10 yksikköä suurempi vuoden 2010 to-
teutuneiden nettokustannusten vertailussa. Tarvevakioituneet menot olivat yli 15 prosenttia korkeammat ainoas-
taan Kirkkonummen kunnassa. Keravalla menot olivat sen sijaan yli 5 prosenttia maan keskiarvoa alhaisem-
mat. Helsingissä, Sipoossa ja Vihdissä menot olivat 5 – 15 prosenttia yli maan keskiarvon. Muissa kunnissa
menot olivat lähellä maan keskiarvoa (+/- 5 %). Mikäli kuntia vertaillaan laskelmalla yhteen useiden toimin-
tojen kustannuksia asukaslukuun suhteuttaen, tulisi niissä ottaa huomioon palvelujen tarve. Kun näin teh-
dään, saattavat muuttua käsitykset halvasta ja tehokkaasta sekä kallista ja tehottomasta. Palvelujen tarpeen
mukaan ottaminen muuttaa kaupunkien järjestystä asukaskohtaisilla menoilla mitaten. Erityisesti Espoon ja
Vantaan tarpeen huomioiva indeksi on huomattavasti suurempi kuin menojen indeksi.

Loikkasen ja Susiluodon (2005) tutkimuksessa arvioitiin Manner-Suomen kuntien sosiaali-, terveys- ja sivi-
listoimen keskeisten peruspalvelujen kustannustehokkuutta vuosina 1994–2002. Tutkimuksessa käytettiin
tilastokeskuksen keräämiä peruspalveluiden määrätietoja ja kunnille laskettiin DEA-menetelmän avulla vuo-
sittaiset kustannustehokkuusluvut. Ajanjaksolla 1994 – 2002 Helsingin seudun kunnat jakautuvat kustannus-
tehokkuudeltaan kahteen ryhmään. Pääkaupunkiseudun suurten kaupunkien lisäksi Kirkkonummi, Tuusula,
Vihti, Sipoo ja Mäntsälä jäävät keskitason heikommalle puolelle, ja näistä Helsingin ja Kirkkonummen sijoi-
tus on heikoin. Toisaalta Kerava, Kauniainen, Nurmijärvi, Järvenpää, Pornainen ja Hyvinkää sekä Pornainen
sijoittuvat kuntien tehokkaimpaan neljännekseen. Väkimäärältään pieneen Kauniaisten tulokseen tulisi kui-
tenkin tutkimuksen mukaan suhtautua varauksin kunnan varakkuuden ja Espoon sisään jäävän sijainnin
vuoksi.

Palvelutarpeiden lisäksi kuntien palvelutasot vaihtelevat. Kunnan palvelutarjonta voi olla monipuolisempi tai
kunta voi tarjota palveluita, joita ei muissa kunnissa järjestetä. Tämä vaikuttaa myös asukaskohtaisiin kus-
tannuksiin. Lisäksi kustannuksiin vaikuttavat palveluiden järjestämistavat sekä muut väestö- ja aluetekijät.
Helsingin metropoliseudun erityispiirteet tuleekin huomioida myös seudun kuntien asukaskohtaisia kustan-
nuksia tarkasteltaessa. (Meklin 2012.)

Edellä mainittujen käytettyjen mittarien käyttöön liittyvien ongelmien lisäksi tulee myös muistaa, että suuruuden tuomat tehokkuushyödyt koskevat palveluyksiköitä – eivät kuntakokoa. Laaja alue voi antaa mahdollisuuksia suunnitella palveluverkkoja uudelleen eri tavoin, mutta silloinkin lopulliset muutokset riippuvat kunnallisesta päätöksenteosta, jossa vaikuttavat kuntakoosta riippumatta useat arvot ja niiden painotukset. Täten kustannusten kalleus tai edullisuus ei ole selitettävissä yksinomaan kuntakoon perusteella.

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 etukäteen on haastavaa rakennemuutoksissa. Tutkimusten ja kuntakentän kokemusten 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.

Yhteenvedona taloudesta voidaan todeta, että kuntien taloustilanteet vaihtelevat metropolialueella verotulojen sekä valtionosuuksien osalta merkittävästi. Metropolialueen kuntien taloustilanteet ovat riippuvaisia toisistaan. Taloustilanteet ovat riippuvaisia lisäksi toimintaympäristöstä, väestön palvelutarpeista sekä palveluratkaisuista ja olennaista olisi hillitä sekä menojen että investointien kasvua alueella, jotta talouden tasapaino säilyy myös tulevaisuudessa. Hallinnolliset muutokset eivät yksin merkittävästi vaikuta kuntien kustannuksiin vaan mahdollistavat tuottavuuden kehittämisen. Erityisesti muutokset edellyttävät samanaikaisesti myös merkittäviä hallinnon, palveluverkkojen tai toimintatapojen muutoksia. Mahdollisissa rakennemuutoksissa tuleekin tarkastella tuottavuuden kehitystä ja johtaa aktiivisesti sekä palveluiden laatua että kustannusten hallintaa.

4.2 Kuntien palvelut

Hallituksen kunta politiikan 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.

Suomalainen palvelujärjestelmä on rakentunut kuntien toiminnan varaan ja palveluiden järjestämisen sekä rahoitusvastuu on pääosiltaan annettu kunnille. Suomalaisella kunnallishallinnolla, kuten myös pohjoismaiden paikallishallinnolla, on vahva asema laajojen tehtäviensä vuoksi. Suomalaisten kuntien tehtävät ovat jossain määrin laajemmat kuin muissa pohjoismaissa erityisesti terveyspalvelujen järjestämisen kannalta, koska muissa pohjoismaissa ne järjestetään erillisellä alueellisella hallintotasolla. Siten kun arvioidaan kuntarakennetta ja metropolimalleja tämä keskeinen ero on otettava huomioon. Tehtävät, valta ja vastuu määrittävät organisaatioiden koon, rakenteen ja toimintatavan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaikuttaa keskeisesti kuntarakenteen ja palveluiden järjestämisen tulevaisuuteen. Kesäkuussa hyväksytyn 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.

Metropolialueella kuten muuallakin Suomessa on viime vuosina yleistynyt kuntalain mahdollistama yhteistyö palveluiden tuotannossa yli kuntarajojen. Yhteistyön muotona voi olla kuntayhtymä, isäntäkuntamalli tai sopimusyhteistyö. Metropolialueen kuntien toteuttama yhteistyö on laajaa infrastruktuurin ja joukkoliikenteen sekä terveydenhuollon palveluissa. Muiden palveluiden osalta yhteistyö on usein yksittäisiä palveluita ja

kuntia koskevaa. Tulevaisuudessa kuntien valta päättää kuntalaisten palveluiden tuottamisesta muuttuu, sillä esimerkiksi terveydenhuollossa lakiuudistus takasi kuntalaisille laajan vapauden valita yksikön, jonka palvelua he haluavat käyttää. Kunnat ovat lisänneet myös omasta tahdostaan vastaavia valinnan mahdollisuuksia mm. myöntämällä kuntalaisille palveluseteljä, joilla voidaan palvelua ostaa myös yksityisiltä palveluiden tuottajilta.

Pääkaupungin palvelut eroavat joiltakin osilta muiden kuntien palveluista. Esimerkiksi vieraat kielet koulussa ja asioinnissa sekä maahanmuuttajien tarvitsemien sosiaalipalveluiden määrä poikkeavat muista kunnista.

Myös ulkoisvaikutukset metropoliseudulla ovat erityisen vahvat ja metropolin asukkaat hyötyvät joistakin kuntien palveluista yli kuntarajojen. Merkittävintä on mm., että metropolialueen lukiolaiset liikkuvat paljon yli kuntarajojen lukuun ottamatta Helsinkiä ja Hyvinkää, joiden opiskelijoista alle 20 prosenttia opiskelee muiden kuntien lukioissa. Helsingin lukioissa käy Vantaalta, Kauniaisista ja Sipoosta yli 20 prosenttia lukiolaisista. Pornaisista lukiolaiset käyttävät Järvenpään lukiopalveluja.

Ammatilliseen koulutukseen on Helsingin seudulla selvästi enemmän hakijoita kuin aloituspaikkoja. Kaksiportaisen seutuhallinnon selvityksen loppuraporteissa todettiin, että koulutuksen lisäpaikkojen saamiseksi vaaditaan seudullista vaikuttamista valtakunnallisen koulutustarjonnan tasapainottamiseksi.

Metropoliseudulle ja erityisesti pääkaupunkiseudulle on keskittynyt suuri osa maahanmuuttajaväestöstä. Tulevaisuudessa maahanmuuttajat ovat olennainen osa Helsingin seudun työvoimaa. Tämä kohdistaa paineita maahanmuuttajien kotoutumista/integroitumista tukeville palveluille (varhaiskasvatus, opetus, työvoimapaalvelut jne.). Kaksiportaisen seutuhallinnon selvitystyössä todettiin, että maahanmuuttajataustaisten koulutukseen liittyvää yhteistyötä on tarkoituksenmukaista kehittää seudullisesti.

Vuonna 2009 vieraskielistä perusopetusta järjestettiin täysin tai osittain Helsingissä, Espoossa, Vantaalla sekä Järvenpäässä kuntien toimesta. Lisäksi Hyvinkäällä tullaan syksystä 2013 tarjoamaan englanninkielistä opetusta alaluokilla. Helsingin seudun asioimistulkkauksen keskus on Helsingin, Vantaan, Espoon ja Kauniaisten kaupunkien yhteishanke, joka tuottaa tulkkaus-, käännös- ja asiakaskoulutuspalveluja maahanmuuttajatyön tarpeisiin.

Palveluyhteistyö

Helsingin seudun kunnat tekevät eri kokoonpanoissa merkittävää yhteistyötä kuntayhtymissä sekä ammatillisen koulutuksen ja sosiaalialan kuntayhtymissä ja säätiöissä. Lisäksi kunnat ovat osakkaina useissa yhteisesti omistetuissa osakeyhtiöissä. Isäntäkunta mallilla on toteutettu mm. palo- ja pelastustoimen yhteistyötä.

Yhteisten palveluiden suunnittelu Helsingin seudulla vaihtelee paljon palvelualoittain. Metropolialueen kunnat tekevät yhteistyötä joukkoliikenteen suunnittelussa ja tilaamisessa, vesi- ja jätehuollossa, erikoissairaanhoidossa sekä ammattikorkeaopetuksessa (esim. Uudenmaan Ympäristöpalvelut, HSL, HUS-erikoissairaanhoido, HSY eli Helsingin seudun ympäristöpalvelut). Päivähoidon ja perusopetuksen osalta seudulla on tehty kuntakohtaiset palveluratkaisut. Tämän lisäksi yksittäiset kunnat järjestävät yhteistyössä mm. erityisopetusta ja maahanmuuttajataustaisten opetusta. Lukio-opetus on järjestetty kuntakohtaisesti ja ammatillista koulutusta tarjoavat 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 edettysopimuksenmukaisesti lähinnä infrastruktuuri- ja liikennepalveluissa (HSL ja HSY) sekä tietyissä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa (esim. hammashuollon päivystys). KUUMA-kuntien välisessä yhteistyössä kunnat ovat pyrkineet tukipalvelujen lisäksi lisäämään yhteistä palvelutuotantoa laajemmin, mutta nämä tavoitteet eivät ole toteutuneet ja muutokset ovat olleet vähäisiä. Osalla KUUMA-kunnista on yhteiset taloushallinnon sekä ympäristöpalvelujen palvelukeskukset. Viime valtuustokaudella KUUMA-kunnat eivät ole kehittäneet yhteistä palveluyhteistyötä, vaan ne ovat keskittyneet MAL-asoiden kehittämiseen. Yhteiset ratkaisut tällä hetkellä ovat keskittyneet yksittäisiin palveluihin ja niiden kokonaisjohtaminen on ollut hankalaa myös kuntien näkökulmasta.

Sosiaali- ja perusterveydenhuollon peruspalvelut järjestetään pääsääntöisesti kunnissa erikseen ja erikoissairaanhoidon hoitoon kuntayhtymässä (HUS). Lisäksi HUS on hoitanut seudun useimmissa kunnissa terveyskeskusten laboratorio- kuvantamis- ja apteekkipalvelut sekä kuntien puolesta sairaanhoidon yö- ja viikonlopun päivystykset. Osa KUUMA-kunnista on perustanut Kiljavan Sairaala Oy:n. Vuodesta 2014 alkaen asiakas voi valita terveyskeskuksen eri kuntien välillä. Tällä voi olla tulevaisuudessa merkittäväkin vaikutus erityisesti kuntien raja-alueilla. Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon rajapinnoilla tehdään kehitystyötä. Helsingin seudun kaksipuolaisen 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.

Palveluverkot ja palveluiden kehittäminen

Suomessa on OECD:n tarkastelun mukaan erittäin poikkeuksellinen (hajautettu) julkinen palvelurakenne, jonka rahoitusta tulisi palvelutasa-arvoon perustuen keskittää. Suomalainen palvelujärjestelmä on vanhastaan rakentunut kuntien toiminnan varaan.

Läheisyysperiaatteen mukaisesti julkiset palvelut tulisi järjestää lähellä kuntalaista ja näistä palveluista päätävän elimen tulisi olla mahdollisimman lähellä palvelunkäyttäjää. Palvelut tulisi järjestää hajautetusti erityisesti silloin, jos on tarvetta huomioida paikallisia oloja ja kuntalaisten tarpeita. Keskittämällä palveluita liian kauas, voi tuloksena olla kenellekään kelpaamattomia ja asiakkaille kalliita palvelukompromisseja. Sen sijaan, jos keskittäminen voi olla tarkoituksenmukaista, jos siitä on saatavissa selviä kustannussäästöjä tai kun palveluilla on huomattavia ulkoisvaikutuksia. Kuten edellisessä luvussa mainittiin, Helsingin seudulla ulkoisvaikutukset ovat merkittäviä. Helsingin seudulla on muuta Suomea suuremmat mahdollisuudet löytää entistä tehokkaampia palvelutuotannon ratkaisuja sekä julkisen että yksityisen tuotannon kautta kuin muualla Suomessa harvemmin asutuilla alueilla.

Oikean palvelujen järjestämis- ja rahoitustason määrittely mahdollistaa palvelutuotannon tehokkuuden ja vaikuttavuuden. Hallintorakenteiden muutoksilla voidaan yksinkertaistaa hallintoa ja saavuttaa skaalaetuja. Taloudellisten etujen lisäksi rakenteiden uudistaminen luo mahdollisuuksia henkilöstöresurssien suunnittelulle vapauttamalla resursseja muihin tehtäviin ja sitä kautta nostaa palvelun laatua tai monipuolisuutta. Suurruuden tuomien etujen kannalta kunnan suuruutta oleellisempaa on palveluyksikköjen suuruus. Kunta voi olla suuri, mutta palveluyksiköt pieniä tai päinvastoin. Oleellinen kustannuksiin vaikuttaminen koskettaa aina palveluverkkoa ja siellä olevia palveluyksiköjä. (Meklin 2012, 323.)

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. Näissä palveluprosesseihin perustuvissa strategioissa korostuu asiakkaana olevan kuntalaisen tai perheen tarve saada eri elämäntilanteissa ja sektorirajoista riippumatta hyvän, mutta kustannustehokkaan tuki- ja palvelupaketin, jolloin eri hallintokuntien yhteistyö asiakaspinnassa on keskeistä. Tämä edellyttää kuitenkin, että kunta on riittävän suuri, jotta sillä on keskeiset palvelut itse järjestettynä siten, että kunta voi omin toimenpitein taata eri hallintokuntien saumattoman yhteistyön sekä ennaltaehkäisevän toimintatavan.

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. Myös Vantaan ja Helsingin kaupunkien alueille on muodostunut useita palvelukeskittymiä. Monikeskisuusua pitäisi tulevaisuudessa vahvistaa koko Helsingin seudulle (pl. yhteiset seudullisesti hoidettavat asiat). Eri kuntien palveluinnovaatioita voitaisiin hyödyntää lähipalvelukeskuksissa, jotka Helsingin seudulla tulisi määritellä kuntajaosta riippumattomina kokonaisuuksina.

4.3 Ruotsinkieliset palvelut metropolialueella

Koko maan ruotsinkielisestä väestöstä asuu noin 28 prosenttia (lähes 81 000 henkilöä) metropolialueella ja heidän osuutensa metropoliseudun kokonaisväkimäärästä on noin 6 prosenttia. Ruotsinkielisen väestön suh-

teellinen osuus on viimeisten 25 vuoden aikana laskenut parisen prosenttiyksikköä. Erityisesti pääkaupunkiseudulle on tyypillistä väestön kaksikielisyys, joten ruotsinkielen käyttö palvelutilanteissa on vähäisempää kuin väestön suhteellinen osuus antaisi odottaa.

Ruotsinkielinen väestö asuu verrattain hajallaan eri puolilla metropolialuetta, jota onkin kutsuttu ruotsinkieliseksi haja-asutusalueeksi. Ruotsinkielisten osuudet väestöstä vaihtelevat kuitenkin suuresti eri kunnissa Kau-
niaisten ja Sipoon kuntien yli kolmanneksesta Mäntsälän alle prosentin osuuteen.

Vahvasti kaksikielisiä kuntia lukuun ottamatta ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen tasa-arvoisin perus-
tein on metropolialueella haasteellista. Tämä johtuu yhtäältä ruotsinkielisen väestöpohjan yleisestä kapeudes-
ta ja toisaalta erityispalvelujen vaikeasta saavutettavuudesta niitä tarvitseville. Lisäksi ruotsinkielinen palve-
lutoiminta osana kuntien suomenkielistä organisaatiota ei saa aina riittävästi huomiota vähemmistökielen
perusteltujen oikeuksien turvaamiseksi. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alueella samoin kuin koulu-
tuksessa on ensiarvoisen tärkeää, että palvelut voidaan kaikissa tilanteissa tarjota asiakkaan äidinkielellä.

Useissa eri tutkimuksissa on selvitetty erikseen ruotsinkielisten palvelujen asemaa metropoliseudulla (mm.
Magma, Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta, Kuntaliitto, RKP). Selvitysten yhteinen näkemys on, että ruot-
sinkielisen palvelujärjestelmän toimivuuden turvaamiseksi olisi tarkoituksenmukaista kehittää hallinto- ja
organisaatorajat ylittäviä palvelu- ja toimenpidekokonaisuuksia ruotsinkielisen palvelujärjestelmän toimi-
vuuden turvaamiseksi.

Hallintouudistukset eivät automaattisesti vahvista tai heikennä ruotsinkielistä palvelua tai edesauta toimi-
vampaa demokratiaa. Uudistukset voivat kuitenkin luoda uusia mahdollisuuksia palvelutoiminnan paranta-
miseen. Mahdollisuus valita ruotsinkieliset palvelut kunnanrajoista riippumatta on selvästi asiakkaan kannal-
ta 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 erilli-
sellä toiminnalla ei saavuteta. Näin voidaan erityisesti turvata palvelut, jotka kapean asiakaspohjan vuoksi
olisivat muuten uhanalaisia. Tällaisia tilanteita tulee etenkin vastaan kunnissa, joissa vähemmistökielen väes-
töosuus on pieni ja siihen kohdistettu päätöksentekijöiden kiinnostus sen mukainen. Lisäksi suurempiin pal-
velukokonaisuuksiin 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 rakenta-
misella. Tähän tarvitaan metropolihallintoa ja sen yhteydessä erityistä ruotsinkielisten palvelujen koordinoi-
ntiin ja järjestämiseen keskittynyttä toimielintä. Ruotsinkielisen palvelutoiminnan järjestäminen olisi edel-
leenkin 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 kie-
lisuhteiden muuttuessa tulee yhdistymissopimuksella ja muilla järjestelyillä varmistaa sekä vahvistaa ruot-
sinkielisten vaikutusmahdollisuuksia palvelutoiminnan kehittämisessä.

4.4 ICT ja sähköiset palvelut

Hallitusohjelmassa on todettu yhteen toimivien sähköisten palvelujen sekä tieto- ja viestintäteknologian suuri
merkitys nykyaikaisessa julkisessa hallinnossa ja julkisissa palveluissa.

Toiminnallisesti yhtenäisellä työssäkäynti- ja asiointialueella tarvitaan tietohallinnon yhteistyön tiivistämistä
ja ICT ratkaisujen yhteensopivuutta. Rakenteelliset muutokset, järjestelmämuutokset, tuottavuuden kehittä-

minen sekä sisältötuotanto asettavat vaatimuksia tietohallinnolle. Metropolialueen tulisiikin toimia suunnan-
näyttäjänä ja veturina valtakunnallisessa kehittämistyössä ja alueen roolin tulisi yhtenäistyä ja vahvistua
etenkin ICT-ratkaisujen suunnittelun ja tilaamisen osalta. Alueella tapahtuvien mahdollisten kuntarakenne-
ratkaisujen ja/tai metropolihallinnon ratkaisujen yhteydessä on luontevaa vahvistaa ja uudelleen tarkastella
myös koko seutua koskevaa ICT-infrastruktuuria, rakenteita ja sekä niiden antamia mahdollisuuksia julkisten
ja yksityisten palvelujen kehittämiseksi.

Helsingin seudun kunnat ovat eri yhteyksissä ja kokoonpanoissa tehneet pitkään yhteistyötä yhteisten palve-
lujen ja palvelutoimintaa tukevan ICT:n kehittämiseksi. Tavoitteena on ollut muun muassa seudullisen ohja-
usmallin kehittäminen, tietohallinnon osaamisen ja resurssien hyödyntäminen seudullisesti, tietojärjestelmien
yhteentoimivuuden kehittäminen, yhteishankinnat sekä seudullinen osallistuminen kansalliseen kehittämis-
toimintaan, kuten hallituksen kärkihankkeisiin kuuluvaan SADe-ohjelmaan (Sähköisen asioinnin ja demo-
kratian vauhdittamisohjelma). Kuntien erilaisten tietohallinnon organisointitapojen sekä toisaalta yhteisten
ohjaus- ja rahoitusmallien sekä yhteistyörakenteiden puuttumisen vuoksi käytännön yhteistyö on kuitenkin
jäänyt vähäiseksi toimeenpanovaiheeseen liittyvän vastuunjaossa ilmenneiden ongelmien takia. Tämän takia
merkittäviä hyötyjä tuovien ICT-hankkeiden, kuten esimerkiksi päivähoiton yhteiskäyttöä tukevien tietojär-
jestelmien tai palvelusetelien ja ostopalvelujen tietojärjestelmäratkaisujen kehittämistyö on viivästynyt kun-
nissa.

Yhteisten toimintamallinen vähäisyyteen ja tietohallinnon toiminnan eriytymiseen on osaltaan vaikuttanut
Helsingin seudun kokonaisarkkitehtuurin puuttuminen. Kokonaisarkkitehtuuri antaisi tukea toiminnan muu-
toksissa ja tietohallinnon ratkaisuihin, teknologia- ja sovellusportfolion yksinkertaistamisessa, prosessien
tehostamisessa sekä toiminnan ja tietohallinnon yhteensovittamisessa. Pysyvä, ennustettavissa oleva ja yh-
teensopiva teknologia antaa myös yritystoiminnalle uudenlaisia mahdollisuuksia kehittää ja uudistaa sekä
tietohallinnon että sisältötuotannon palveluja. Laajemman ja syvemmän ICT-palveluyhteistyön avulla seu-
dulla 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.

Nykytilanteessa kuntien itsenäisyys ja itsenäiset päätökset ovat johtaneet pirstoutuneeseen palveluarkkiteh-
tuuriin. Tämä todettiin myös tammikuussa 2013 julkaistun ICT-2015-työryhmän raportissa. Tilannetta voi-
daan havainnollistaa vertaamalla tilannetta maantiehen, joka päättyisi kunnan rajalla ja alkaisi seuraavan
kunnan kohdalla eri paikasta. Jokaiseen virastoon ajettaisiin omaa tietä pitkin ja julkiset sekä yksityiset autot
ajaisivat omilla väylillään eri säännöillä. Yhteisen kokonaisarkkitehtuurin puuttumisen ongelmat on laajasti
tunnistettu eri julkishallinnon hankkeissa. Nykyisessä toimintaympäristössä toteutetaan runsaasti päällekkäis-
tä kehittämis- ja suunnittelutyötä eli tehdään samaa asiaa samanaikaisesti useissa paikoissa, eikä informaatio-
ta hyödynnetä yli organisaatorajojen. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2013.)

Viime vuosina erityisesti julkisen palvelutuotannon ja toisaalta kansalaisvaikuttamisen osalta on tunnistettu
uusia mahdollisuuksia sähköisten palvelujen kehittämisestä ja teknologian hyödyntämisestä. (mm. SADe, Jul-
kiICT, ja ICT 2015). Metropoliseudun yhteisessä kilpailustrategiassa todetaan, että sähköisen asioinnin suju-
vuus ja tiedon avoimuus lisäävät alueen kilpailukykyä. Sen sijaan, että kunnat jatkossa kehittäisivät pääasias-
sa omia sähköisiä palveluitaan, ne voivat kehittää palveluita yhdessä. Edelleen strategiassa todettiin, että
kuntien tulee myös hyödyntää muiden kuntien kehittämiä, jo hyväksi todettuja palveluita.

Metropolialueen tulee olla käyttäjille avoin ja helposti lähestyttävä palveluiden ja tietoverkkojen osalta. Kan-
salaisen 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-, ohjaus-, suunnittelu- ja tilausrakenne yhteisten palve-
luiden ja tietohallintoyhteistyön osalta.

Metropolialueen kunnat järjestävät pääsääntöisesti kuntalaisilleen peruspalvelunsa. Palveluyhteistyötä on
tehty lisäksi laajasti sovitulla toimialoilla sekä palveluiden kehittämiseksi useissa eri kokoonpanoissa: pää-
kaupunkiseudulla, Helsingin seudulla, Kuuma-kunnissa sekä Uudenmaan liiton alueella. Lähipalveluiden
järjestäminen on kuntien vastuulla ja jatkossakin lähipalvelut tulee tarjota lähellä asukkaita. Hallinnon tasois-

ta päätettäessä on samalla todettava itse kunkin päätösvalta suhteessa palveluihin. Metropolialueen palveluja tarjotaan jo nyt useissa keskuksissa, joiden kokemusten perusteella osaamista monikeskuksisen palveluverkon ylläpitoon on laajasti. Ruotsinkielisten palveluiden suunnittelun koordinaatio näyttäisi myös kokonaisuuden tasolla olevan järkevää.

4.5 Hallinto ja päätöksenteko

Suomalainen kunnallishallinto on perinteisesti painottanut edustuksellista demokratiaa, jossa keskeinen asema on kuntalaisten tai valtuuston tehtäviinsä valitsemilla luottamushenkilöillä. Kunta voi säilyttää asemansa asukkaiden yhteisönä, kuntalaisten hyvinvoinnista ja kunnan elinvoiman kehittämisestä vastuussa olevana tahona vain, jos valtuustolla on laissa säädetyn muodollisen aseman lisäksi myös tosiasiallinen mahdollisuus päättää kunnan keskeisistä asioista. Tähän vaikuttaa valtuuston muodollisen vallan ohella sen jäsenten mahdollisuus hallita kunnan kokonaistilannetta ja monipuolisen palveluvalikoiman suunnittelua virkamiesten tuella ja siten aidosti johtaa päätöksillään kuntaa. Lisäksi järjestelmä on pitänyt sisällään myös sen, että monet kuntien vastuulla olevat tehtävät ovat edellyttäneet yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Myös ylikunnallisissa elimissä toimiminen vaatii päättäjältä edelleen yhä enemmän aikaa sekä suurempien ja laajempien asioiden hallintaa. Sekä vapaaehtoinen että lakisääteinen yhteistyö on ollut laajaa, esimerkiksi terveyden huollon ja ammatillisen koulutuksen palvelujen järjestämisessä.

Toisaalta järjestelmä on pitänyt sisällään myös sen, että monet kuntien vastuulla olevat tehtävät ovat edellyttäneet yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Sekä vapaaehtoinen että lakisääteinen yhteistyö on ollut laajaa, esimerkiksi terveyden huollon ja ammatillisen koulutuksen palvelujen järjestämisessä. Myös metropoliseudulle on syntynyt sekä hallinnollisia että palvelujen järjestämiseen liittyviä yhteistoiminnan rakenteita eli kuntayhtymiä ja yhtiöitä, jotka kritiikin mukaan ovat ristiriidassa vahvan kansanvaltaisuuden ja päätöksenteon läpinäkyvyyden kanssa.

Kuntalain kokonaisuudistuksen valmisteluyössä kiinnitetään erityisesti huomiota kunnalliselle itsehallinnolle ja demokratialle perustuslaissa asetettujen vaatimusten toteutumiseen sekä perusoikeuksien turvaamiseen liittyviin kuntien velvoitteisiin. Hallituksen esityksessä tulee tarkastella kokonaisuuden ohella erityisesti mm. kunnallishallinnon ja yhteistoiminnan rakenteita sekä kunnan johtamisen toimielinten osalta mm. edustuksellista demokratiaa ml. kunnanosaohallinto sekä luottamushenkilöiden asemaa. (Kuntalain kokonaisuudistuksen organisoinnin asettamispäätös 3.7.2012.)

Yhteistoimintaelinten päätöksenteko

Verkostomaisella vapaaehtoisella yhteistoiminnalla tai lakisääteisellä maakuntakaavalla ei ole voitu riittävästi sovittaa yhteen maankäyttöä, rakentamista, asumista sekä liikennettä koskevassa päätöksentekoa. Tarpeesta päätöksenteon ja yhteistoiminnan uudistamiseen kertovat myös kuntien omaehtoisesti käynnistämät selvitykset, kuten kaksipuolaisen seutuhallinnon selvitys.

Ylikunnallisen yhteistyön lisääntyessä kuntien päätösvaltaa on siirtynyt yhä enemmän määrin yhteistoimintaorganisaatioille, jonka seurauksena kunnan vaikutusmahdollisuudet tiettyjen palvelualueiden kustannuksissa ovat kaventuneet. Yhteistoimintaorganisaatioissa kuntaa edustaa muutama valtuuston valitsema luottamushenkilö, jotka eivät ole suoraan vastuussa kuntalaisille. Yhteistyön hallinnon haasteiden lisäksi moninaiset ja monimutkaiset yhteistyön rakenteet vähentävät läpinäkyvyyttä suhteessa kuntalaiseen.

Helsingin seudun 14 kunnan yhteinen valmistelu ja päätöksenteko tapahtuvat kuntayhtymissä kuten Uudenmaan liitossa sekä HSL ja HSY, HUS-kuntayhtymissä. Tämän lisäksi kunnat harjoittavat vapaaehtoista yhteistyötä eri kuntaryhmissä. Koko Helsingin seudun kattavan Helsingin seudun yhteistyökokouksen lisäksi pääkaupunkiseudun kunnat ja toisaalta KUUMA-kunnat ovat muodostaneet omat yhteistyöryhmänsä.

Kuntayhtymät

Kuntayhtymillä on omat henkilökuntansa ja luottamushenkilöelimensä, joiden tehtävänä on hoitaa valmistelu ja päätöksenteko. Kuitenkin keskeisten päätösten valmistelussa on mukana kuntien ylin luottamushenkilö- ja virkamiesjohto.

Helsingin seudun liikenne kuntayhtymä suunnittelee ja järjestää toimialueensa joukkoliikenteen, hankkii bussi-, raitiovaunu-, metro-, lautta- ja lähijunaliikennepalvelut sekä vastaa Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta. Lisäksi kuntayhtymä huolehtii joukkoliikenteen markkinoinnista ja matkustajainformaatiosta, hyväksyy taksa- ja lippujärjestelmän ja lippujen hinnat sekä vastaa matkalippujen tarkastuksesta. HSL:n järjestämässä liikenteessä tehtiin vuonna 2011 noin 336 miljoonaa matkaa, mikä on noin 60 prosenttia kaikista Suomen joukkoliikennematkoista.

Kunnat käyttävät päätösvaltaansa yhtymäkokouksessa. Jäsenkuntien äänivalta ja hallituksen paikkajako jakautuu peruspääomaosuuksien mukaan, mutta yhden kunnan ääniosuus on enintään 50 prosenttia. Kuntayhtymän henkilöstömäärä oli 322 työntekijää ja henkilöstökustannukset olivat yhteensä 16 miljoonaa euroa.

Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY tarjoaa yli miljoonalle Helsingin seudun asukkaalle jäte- ja vesihuoltopalveluja sekä seudullista tietoa muun muassa ilmanlaadusta, ilmastonmuutoksesta ja asumisesta. Vuoden 2010 alussa toimintansa aloittaneessa kuntayhtymässä yhdistyivät Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan vesilaitokset sekä YTV Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan jätehuolto sekä seutu- ja ympäristötieto.

Yhtymäkokouksessa jäsenkuntien äänivalta ja hallituksen paikkajako jakautuu asukaslukujen suhteessa, mutta yhden kunnan ääniosuus on enintään 50 prosenttia ja jokaisella kunnalla on vähintään yksi jäsen hallituksessa. Henkilöstöä kuntayhtymässä on yhteensä 767. Työntekijöistä 510 työskentelee vesihuollossa, 145 jätehuollossa ja 38 seutu- ja ympäristötietopalveluissa. Johtotehtävissä ja hallintopalvelukeskuksessa työskentelee yhteensä 74 henkilöä.

Uudenmaan liitto on maakunnan strateginen suunnittelija, aluekehitystoimien yhteen sovittaja, maakunta-kaavoittaja ja edunvalvoja. Valtaosaa tehtävistä ohjaavat aluekehittämislaki sekä maankäyttö- ja rakennuslaki. Tulevaisuuden strategiset suunnat määrittellään maakuntasuunnitelmassa. Tarkemmat linjaukset sisältyvät vaalikausittain tehtävään maakuntaohjelmaan ja sen vuosittaiseen toteuttamissuunnitelmaan. Maakuntakaavalla varmistetaan Uudenmaan alue- ja yhdyskuntarakenteen toimivuus pitkälle tulevaisuuteen. Yleispiirteinen maakuntakaava tarkastelee aluetta kokonaisuutena ja ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavoitusta.

Uudenmaan liiton ylin päätösvalta on kuntien valtuustojen edustajista kootulla maakuntavaltuustolla. Vajaa neljännes valtuustopaikoista on metropoliseudun ulkopuolisilla kunnilla. Jäsenkuntien edustajainkokous valitsee maakuntavaltuustoon jäsenet joka neljäs vuosi siten, että valtuuston poliittinen jakauma vastaa kunnallisvaalien tulosta Uudellamaalla. Maakuntavaltuusto valitseman maakuntahallituksen kokoonpano vastaa poliittisten ryhmien kunnallisvaaleissa saamia ääniosuuksia. Kuntien edustajien lukumäärä ja maksuosuudet määräytyvät kunnan väkiluvun perusteella. Helsingille on kuitenkin hintakattona 31 prosenttia kokonaismenoista. Henkilökunnan määrä kuntayhtymässä on 70.

Omat haasteensa toiminnan tavoitteiden toteutumisen kannalta aiheuttaa se, että maakuntavaltuustossa valitut ajavat maakunnan sijasta omien kuntiensä etua. Esimerkiksi maakuntakaava on siten jäsenkuntiensa tavoitteista muodostettu kompromissi, jossa priorisoinnit jäävät löyhiksi. Tärkeät päätökset tehdään muilla foorumeilla ja sopimuksin valtiiovallan kanssa. (Loikkanen & Kilpeläinen & Laakso em. Uudenmaan liiton asiantuntijalausunnossa 2012; Loikkanen ym. 2012)

Seudullinen näkökulma on vahvasti mukana myös kuntien maankäytön asumisen ja liikenteen suunnittelussa. Kuntien kaava- ja suunnitteluhenkilöstö on mukana sekä vapaaehtoisessa MAL-yhteistyössä että edellä mainittujen kuntayhtymien yhteistyöverkostoissa. Kuntien kaavoittajat ovat merkittävä resurssi niin maakuntakaava- liikennejärjestelmä- kuin muussakin maankäytön suunnittelussa ja tietopohjan hankinnassa. Suurimpien kaupunkien palveluksessa on lähes sata arkkitehtia ja muuta suunnittelijaa yleiskaavatasoiseen suunnitteluun liittyvissä tehtävissä.

Vapaaehtoinen yhteistyö

Helsingin seudun yhteistyökokous on johtavien luottamushenkilöiden yhteistoimintaelin, jonka yhteistoimintasopimus astui voimaan vuoden 2005 alusta. Yhteistyökokous nimeää maankäytön, asumisen ja liikenteen neuvottelukunnan sekä teknisen työvaliokunnan (valmisteleva elin).

Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen ovat solmineet **pääkaupunkiseudun yhteistyösopimuksen** vuosille 2009 – 2012, jonka pohjalta järjestettiin pääkaupunkiseudun kaupunkien ylimmän luottamushenkilöjohdon yhteistyöelin (Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta) sekä sen toimintaa tukeva koordinaatioryhmä. Neuvottelukunta hyväksyy pääkaupunkiseudun vision ja strategian, käsittelee pääkaupunkiseudun kehittämiseen liittyviä strategisista linjauksia ja seuraa yhteistyön toteutumista. Yhteistyösopimusta on jatkettu alkaneelle valtuustokaudelle 2013 - 2016.

KUUMA-seudun muodostavat Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Mäntsälä ja Pornainen. KUUMA-kunnat ovat sopineet vuonna 2003 strategisesta kumppanuudesta palvelujen uudistamiseksi ja alueen veto-voiman kehittämiseksi. KUUMA yhteistyöhön kuuluvien jäsenkuntien valtuustot hyväksyvät vuosittain kolmen vuoden KUUMA:n yhteistyön toiminta- ja taloussuunnitelman ja valitsevat kuntayhteistyötä johtavan ja päätösvaltaa toimintasuunnitelman toteutuksessa käytti KUUMA -hallitus. Vuodesta 2011 KUUMA-yhteistyö laajeni kuntaryhmä Nelosiin, kun Kirkkonummen, Hyvinkään, Vihdin ja Sipoon kunnat päättivät osallistua täysimääräisesti kuntayhteistyöhön. Vuodesta 2013 alkaen hallituksen toiminta on siirtynyt kuntien johtavista luottamushenkilöistä kootulle KUUMA-seutu liikelaitoksen johtokunnalle, joka johtaa kuntayhteistyötä sekä liikelaitoksen toimintaa. KUUMA-johtokunta käyttää päätösvaltaa talousarvion ja toimintasuunnitelman mukaisissa asioissa siltä osin, kun se ei kuulu kuntien valtuustoille. Tehtävät painottuvat maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistyöhön sekä edunvalvontaan.

Vapaaehtoisessa yhteistyössä on keskeisessä roolissa asemavaltuutuksella päätöksenteossa kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat. Kun ratkaisut tehdään yhteisymmärryksessä, katsotaan, että heillä on asemansa puolesta mahdollisuus neuvotella kuntiens puolesta. Päätöksenteon valmistelusta vastaavat kuntajohtajat, jotka voivat päättää kuntien asiantuntijoiden ajankäytöstä valmistelussa. Kuntakohtaisen päätöksenteon vaiheessa kuntajohtajat toimivat myös esittelijänä kunnanhallituksessa.

Tämä on merkinnyt valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajien sekä kuntajohtajien ajankäytön huomattavaa kuormittumista sekä yhteistyökokousten osalta että kuntien omassa päätöksenteossa, kun asioiden valmistelu on näiltä osin keskittynyt. Tätä on korostanut myös se, että kuntien välisen yhteistyön lisäksi kuntajohtajat ovat mukana myös valtion metropoliseudun asioita koskevassa yhteisessä valmistelussa. Erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen asioiden valmistelussa on päällekkäisyyttä siten, että kuntien asiantuntijahenkilöstö joutuu käsittelemään ja valmistelemaan lähes samaa asiaa usean organisaation valmisteluprosessin aikana. Tätä on kuitenkin pystytty vähentämään sillä, että tämä valmistelu on pyritty rationalisoimaan Helsingin seudun yhteistyökokouksen MAL-neuvottelukunnan avulla.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen aikana nk. puitelaissa (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta) mainittujen kaupunkiseutujen tuli toteuttaa kaupunkiseutusuunnitelmat, joiden toimeenpanoa arvioitiin Paras-uudistuksen aikana. Vuonna 2008 julkaistujen ja suunnitelmia koskevien asiantuntija-arvioiden mukaan Helsingin seudun yhteistyön organisointitapa muodostaa epävarmuustekijän suunnitelmien toteuttamiselle. Yhteistyösuunnitelmia oli valmisteltu kolmessa erillisessä kuntaryhmässä, joiden työn tuloksista koottiin yhteiset suunnitelmat.

Kuntaryhmittäisellä organisoinnilla nähtiin omat etunsa, kun pyritään organisoimaan laajan seudun yhteistyötä. Kuitenkin seudun näkökulmasta tavoitteiden saavuttaminen voi toisaalta tällöin olla vaikeaa. Kuntaryhmittymien omien yhteistyörakenteiden lisäksi koko Helsingin seudun laajuudelle yhteistyölle on omat rakenteensa, minkä seurauksena yhteistyörakenteiden nähtiin muuttuneen raskaiksi ja alueen kuntien tehneen osin päällekkäistä yhteistyötä.

Kuntaryhmä Nelosten (Hyvinkää, Kirkkonummi, Sipoo ja Vihti) ei kaupunkiseutusuunnitelmien arvioinnissa nähty muodostavan tarkoituksenmukaista yhteistyöryhmää. Kuntaryhmän yhteistyö onkin integroitunut viimeisinä vuosina Kuuma-kuntien yhteistyöhön ja toisaalta myös pääkaupunkiseudun yhteistyöverkostoon. Myös Helsingin seudun kuntien kaksipuolaisen seutuhallinnon selvityksessä todettiin seudullisten toimijoi-

den vaihtelevat kokoonpanot. Pelkästään yhteiseen tahdonmuodostukseen ja yhteistyöhön keskittyviä toimijoita oli vielä selvityshetkellä alueella neljä.

Myös KUUMA-kuntien yhteistyön arvioinnissa (FCG Efeko Oy 2008) todettiin, että haasteita ovat aiheuttaneet kehittämistoiminnan jäsentämättömyys, joidenkin kärkihankkeiden riittämätön resursointi sekä aikatauluviiveet valmistelussa ja päätöksenteossa.

Yhteistyö on vapaaehtois pohjalta toteutetussa mallissa ollut erittäin vahvaa, mutta samalla on todettu, että eri instanssit tekevät myös päällekkäistä työtä. Päätöksenteko voi olla monimutkaista ja erityisesti palveluyhteistyö ei ole tämän järjestelmän kautta vahvasti organisoitunut ilman kuntayhtymäjärjestelyjä, joita ohjattiin jopa valtakunnan tasolla lainsäädännöllä.

Helsingin seudulla on erittäin vilkas yhteistyö, joka on edistyksellistä vapaaehtois pohjalta toteutettuna. Alueen kokonaiskehityksen ja päätöksenteon tehokkuuden kannalta tulisi kuitenkin olla nykyistä selkeämmät päätöksentekorakenteet koko aluetta koskien. Lisäksi tarvitaan päätösvaltaa myös toiminnallisella tasolla, jotta metropolialueen yhteisten kriittisten asioiden edistäminen olisi mahdollista.

4.6 Demokratia ja osallistuminen

Perustuslaissa on turvattu kunnan asukkaiden itsehallinto, jossa kaikilla on yhteinen vastuu asuinpaikkakuntansa kehityksestä ja hyvinvoinnin turvaamisesta. Siten kunnallinen itsehallinto on nimenomaisesti kunnan asukkaiden itsehallintoa. Kunnallinen demokratia pohjautuu vahvasti edustuksellisuuteen. Kuntalain mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuuston on kuitenkin lisäksi turvattava kuntalaisille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan päätöksentekoon.

Valtuusto on demokraattisesti vaaleilla valittu päättävä elin ja sille valmistelee asiat kunnan hallitus. Lautakunnat johtavat hallintokuntansa palvelutoimintaa ja tekevät esitykset hallitukselle ja valtuustolle hallintokuntaansa koskevista asioista. Tällöin näissä elimissä toimivat luottamushenkilöt joutuvat hallitsemaan suuren asiakokonaisuuden, jolla vaikutetaan kunnan asukkaiden elämiseen mm. kunnan järjestämällä palveluilla. Varsinkin suurissa kunnissa asukkaita edustavilla luottamushenkilöillä ei ole usein mahdollisuutta eikä aikaa pitää suoria kontakteja kunnan eri osien asukkaisiin. Myös laajojen kuntien eri osien erityisolojen hallintaa vaatii paneutumista. Luottamushenkilöiden ajankäyttövaatimukset ovat olleet jatkuvassa kasvussa ja osa etenkin suuremmista kunnista on ottanut käyttöön koko- tai puolipäiväisiä luottamushenkilöitä. Viime vuosikymmenen aikana kansalaisten poliittinen osallistuminen on muuttunut ja luottamus demokraattisiin instituutioihin heikentynyt. Esimerkiksi kuntavaaleissa ongelmana on ollut äänestysaktiivisuuden väheneminen.

Kunta on yksi identiteettitekijä, johon kuntalainen voi samaistua. Osana ARTTU-ohjelmaa toteutettiin syksyllä 2008 kyselytutkimusta kuntalaisille, jossa selvitettiin kuntalaisen samaistumista eri alueisiin. Vajaa puolet kuntalaisista samaistuu kuntaa pienempään alueeseen, joko kunnanosaan tai asuinalueeseen. Seutuun kyselyyn vastanneista samaistui yli 40 prosenttia. Kotikuntaansa samaistui noin puolet kuntalaisista, mutta vieläkin useammin samaistuttiin Suomeen tai Pohjolaan. (Pekola-Sjöblom, 2011.) Metropoliseudulla, jossa ihmiset käyvät töissä ja asioivat aktiivisesti yli kuntarajojen, voidaan aiheellisesti odottaa kuntalaisen samaistuvan myös alueisiin yli kuntarajojen. Metropolialueella on tarve asukkaiden itsehallintoa tukevalle rakenteille kunnanosissa sekä koko metropolialueen kattavalle kansanvaltaiselle päätöksenteolle ja pitkäjänteiselle kehittämiselle (ks. edellinen luku). (Valtiovarainministeriö 2011.)

Eräs tapa vahvistaa lähidemokratiaa on ollut perustaa erityisiä kunnan osa-alue-toimielimiä, toimikuntia ja aluelautakuntia, joilla on pyritty vahvistamaan lähi- ja paikallisyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia ja toimintaa. Aluelautakuntien perustaminen on myös yleistä kuntarakennemuutosten yhteydessä. Näillä alueellisilla toimielimillä tarkoitetaan kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetettua toimielintä, joka toimii joko virallisena osana kuntaorganisaatiota tai epävirallisena yhteistyöelimenä kuntaorganisaation ja kunnan osa-alueen välillä.

Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön keväällä 2012 käynnistämän selvityskokonaisuuden osana selvitettiin demokratian sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämismahdollisuuksia. Alueellisia toimielimiä tarkastelleet tutkijat Ritva Pihlaja ja Siv Sandberg (Valtiovarainministeriö 2012) tote-

sivat, että käytännössä kuntien alueelliset toimitukset ovat muodostuneet asukkaiden ja kunnan väliseksi keskustelufoorumeiksi ilman todellista päätös- ja toimivaltaa. Tutkijat ehdottivat, että vaikuttavuuden lisäämiseksi alueellisilla toimituksilla tulisi olla todellista suunnittelu-, päätös-, toimi- ja budjettivaltaa. Tällaisten perustaminen edellyttäisi tutkijoiden mukaan säädöksiä uuteen kuntalakiin. Koska aluelautakunta ei toimintamallina sovellu kaikkiin kuntiin, kunnanvaltuustolla tulisi kuitenkin olla päätösvalta aluelautakuntien perustamisesta joko itse tai alueen asukkaiden tekemän aloitteen pohjalta.

Yhtenä kehittämisvaihtoehtona lähidemokratian vahvistamiseksi Pihlaja ja Sandberg ehdottivat nk. lähikuntamallia, jossa kuntaliitostilanteessa nykyisillä kunnilla olisi mahdollisuus jatkaa toimintaansa lähikuntana.

Siirrettäessä laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut suurempiin kuntiin, asukkaita lähellä oleva lähikunta vastaisi tärkeimmistä lähipalveluista, paikallista asiantuntemusta edellyttävistä tehtävistä sekä alueen elinkeinotoiminnan kehittämisestä. Lähikunnalla olisi tärkeä rooli myös alueen identiteetin, viihtyvyyden ja yhteisöllisyyden vahvistamisesta. Lähikunta saisi perusrahoituksensa suurkunnan budjetista, mutta päättäisi itsenäisesti budjettivarojen käytöstä. Verotusoikeutta lähikunnalla ei olisi. Samantyyppisiä ajatuksia sisältyi myös Tolkin, Airaksisen ja Haverin (2010) ehdotuksiin metropolihallintomallista. Samanaikaisesti metropolivaltuuston perustamisen kanssa tulisi pohtia keinoja asukkaiden vaikuttamisen turvaamiseen pienemmillä itsehallintoalueilla.

Jo nykyisen kuntalain nojalla kunta on velvollinen järjestämään tiedotus- ja kuulemistilaisuuksia. Kuntalaisten mielipiteitä voidaan selvittää järjestämällä kyselyitä ennen päätöksentekoa. Kunnassa voidaan järjestää eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja kunta voi avustaa oma-aloitteista toimintaa, sen suunnittelua ja valmistelua. Uudenlaisia osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja on tarpeen kehittää, jolloin kyseeseen tulevat erilaiset internetin kautta osallistumisen ja vaikuttamisen keinot sosiaalinen media.

Demokratiakeskusteluissa epäillään usein suurien kuntien kykyä turvata asukkaiden vaikutusmahdollisuudet. Epäilyt lisääntyvät kuntarakennemuutoksia suunniteltaessa. Kuitenkin suuret kaupungit ovat kiinnittäneet erityistä huomiota kuntalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Esimerkiksi Helsingin, Vantaan ja Espoon kaupungit ovat viime vuosina kehittäneet kuntalaisten ja asiakkaiden vaikuttamisen keinoja ja kanavia palveluiden kehittämiseen ja elinympäristön parantamiseen. Esimerkiksi Helsingissä on jatkettu demokratiahankeita valitsemalla asukkaiden ja muiden alueyhdistysten hakemuksista kymmenen alueellista kansalaisvaikuttamisen pilottikohdetta. Vantaalla osallisuutta on kehitetty ohjelmaperusteisesti. Kaupungin strategian mukaisen osallisuusmallin tarkoituksena on luoda parempaa vuorovaikutusta julkisen hallinnon, kuntalaisten ja muiden sidosryhmien välillä. Myös Espoossa on järjestelmällisesti kuntastrategian osana kehitetty lähidemokratian toimintatapoja. Valmistelun lähtökohdaksi toteutettiin verkkohaastattelu, joka suunnattiin espoolaisille, henkilöstölle, luottamushenkilöille ja keskeisille sidosryhmille. Vastanneille tärkeintä oli se, että palvelut ovat asiakas- ja asukaslähtöisiä.

Kuntarakennemuutokset edellyttävät toimenpiteitä lähidemokratian sekä osallistumis- ja vaikuttamistapojen kehittämiseen kuntakoon suurentuessa. Samoin ovat luottamushenkilötyön edellytysten vahvistaminen ja keinot näihin ovat valmistelussa kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Valtuuston vaikutusvallan vähäisyyttä ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä kuntayhtymiin ja muihin ylikunnallisiin organisaatioihin on paljon kritisoitu. Kuntalaisten vaikuttaminen ylikunnallisiin organisaatioihin on nähty vielä heikompana. Siten mahdollinen yhteisten tehtävien kokoaminen metropolihallinnolle edellyttäisi myös edustuksellisen demokratian ja kansanvaltaisen metropolivaltuuston rinnalla myös kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen muotoja sekä sen pohtimista, miten metropolikuntalainen voi vaikuttaa ja osallistua muilla keinoilla alueen päätöksentekoon ja omaa lähiympäristöään koskevaan kehittämiseen.

Lähidemokratian näkökulmasta on haasteita jo nykymallissa. Mahdolliset rakenneratkaisut, joilla luodaan metropolihallintoa tai suurempia kuntia lisäävät painetta luoda uudenlaista lähidemokratiaa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi. Mahdollisissa jatkoselvityksissä tulee kiinnittää erityishuomiota tähän asiaan sekä kuntalaisten osallistumiseen myös palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen.

5 METROPOLIALUEEN MAHDOLLISET RAKENNEMUUTOKSET

Esiselvityksen tavoitteena on esittää metropoliseudun 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. Lisäksi se 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. Silloin metropolihallinnolle siirretään tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta.

Myös kunnallishallinnon rakennetyöryhmän ehdotuksien pohjalta annetuissa lausunnoissa valtaosa metropoliseudun kunnista esitti kuntarakenneselvitysten vaihtoehtona nk. metropoliratkaisun selvittämistä. Metropoliratkaisun tavoitteena olisi yksinkertaistaa, tehostaa ja selkiinnyttää nykyistä seudullisten palvelujen suunnittelua ja päätöksentekoa erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta demokratian lisäämiseksi, kansainvälisen kilpailukyvyn kehittämiseksi ja segregaatian ehkäisemiseksi.

Metropolialueen työssäkäynti- ja asiointialueen laajuuden sekä yhdyskuntarakenteen tiiviyn ulottuminen usealle kehälle edellyttää vahvojen peruskuntien lisäksi jonkinlaista metropolihallintoa. Jos Helsingin seudulla on 1-2 kuntaa metropolihallinto voi perustua sitovaan sopimusperusteiseen järjestelyyn seudun sisällä ja Uudenmaan kuntien kanssa. Vahvat kunnat pystyvät sopimaan ja sitouttamaan eri toimijat yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Jos taas kuntarakennemuutokset ovat vähäisempiä, niin tarvitaan hallinnollista metropolioorganisaatiota. Siten kuntarakenne vaikuttaa metropolihallinnon vallan ja vastuun määrään.

5.1 Metropolialueen kuntien nykytilan haasteet

Metropolialueiden haasteet on laajasti tunnistettu. Yksittäisten kuntien omista lähtökohdistaan tekemät päätökset vaikuttavat oleellisesti muihin kuntiin, niiden asukkaisiin ja elinkeinoelämään. Eri kunnissa tehdyt päätökset eivät ole edistäneet parhaalla tavalla Helsingin seudun kehittymistä kokonaisuutena ja asukkaiden elinympäristönä. Helsingin seutu on toiminnallinen kokonaisuus, jossa kansainvälisen kilpailukyvyn, maankäytön, asumisen ja liikenteen ja segregaatian ratkaisut samoin kuin asukkaiden arjen sujuvuus edellyttävät nykyiset kuntarajat ylittävää valmistelua ja päätöksentekoa.

Metropolialueen erityispiirteistä johtuen asukkaiden työssäkäynti- ja asiointiliikkuminen poikkeaa merkittävästi muista Suomen kaupunkikeskusalueista. Metropoliseudun asukkaat käyvät töissä ja asioivat kuntarajoista riippumatta, mikä näkyy selvästi SYKE:n laatimista liikkumisen seurantatutkimuksista ja ennusteista. Myös kuntapalvelujen lisääntyvä valinnanvapaus luo paineita uudenlaisten palvelukokonaisuuksien rakentamiseen, josta mm. sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksessa on kysymys. Metropolialueella merkittäväksi haasteeksi nouseekin aluekeskusten vahvistaminen, jotka sijaitsevat joukkoliikenteen solmukohdissa, muodostavat merkittävät työpaikka- ja palvelukeskittymät ja joihin myös asumista entistä enemmän tulee ohjata.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, ilmastonmuutoksen ehkäisy, riittävän asuntotuotannon ja sosiaalisen eheyden turvaaminen sekä kansainvälisen kilpailukyvyn parantaminen ovat ne ensisijaiset asiat, joiden vuoksi on arvioitava, tarvitaanko metropolialueelle nykyisiä yhteistyömuotoja vahvempi toimija. Kehysalueen yhdyskuntarakenteen hajautuminen, ydinalueen pääkeskuksen ruuhkautuminen, asumiskustannusten nousu sekä liikenteen hiilidioksiinipäästöjen kasvu jatkuvat ilman merkittäviä muutoksia kaavoitusjärjestelmään. Nykyisellä tavalla järjestetty seudun asuntotuotanto ei ole vastannut asuntomarkkinoiden ongelmiin. Alueellisen segregaatian ehkäiseminen on osa seudullista asuntopolitiikkaa. Kun segregaatian ehkäiseminen edel-

lyttää kohdistettuja palveluja ja palvelujen räätälöintiä kohderyhmittäin ja alueittain, niiden kunnille aiheuttamat kustannukset pitäisi huomioida valtionosuuksien perusteluissa.

Maahanmuutolle tulee olla seudun yhteinen visio, suunnitelma ja sopimus maahanmuuton edellyttämistä toimenpiteistä ja siitä, miten maahanmuuttajat jakaantuvat eri kuntien välillä. Maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspalveluiden tarjontaan liittyviä ongelmia ei voida ratkaista nykyisillä kuntarakenteilla ja yhteistyömenettelyillä. Seudun kaikkien kuntien tulee kantaa myös vastuunsa seudun kilpailukykyyn kehittämisestä. Tämä edellyttää nykyisten hajanaisten pyrkimysten ja hankkeiden sijaan kuntien ja muiden toimijoiden vahvaa ja tiivistä yhteistyötä.

Luvuissa 3 ja 4 on käsitelty metropoliseudun yhteistyön nykytilaa ja siihen liittyviä haasteita eri näkökulmista. Kuntien välisellä laajalla vapaaehtoisuuteen ja kuntayhtymiin perustuvalla yhteistoiminta sekä aiesopimukset kuntien ja valtion välillä eivät ole olleet tarpeeksi vaikuttavia metropolialueen haasteiden ja yhteistyön tavoitteiden näkökulmasta. Yhä enemmän yhteistyön piiriin kuuluvista yksittäisistäkin asioista päätetään erikseen kuntien valtuustoissa. Yksittäisiin sopimuksiin perustuvan yhteistyön tuloksellisuus on erillisen ja hitaan valmistelun vuoksi epävarmaa.

Monitahaisen yhteistyön vuoksi päätöksenteko on hajautunut. Se ei ole läpinäkyvää ja legitiimiä eikä seudun poliittiselle johtajuudelle ole ollut tahtoa tai tilaa. Päätöksentekojärjestelmää on pidetty sekavana ja tehtäviä päällekkäisinä monien alueen toimijoiden tehtävien kanssa. Yhteistyö vie paljon luottamushenkilöiden ja valmistelijoiden resursseja, joka on aiheuttanut tyytymättömyyttä yhteistyön nykytilaan.

Helsingin seudun yhteistyötä toteuttavat kuntien lisäksi useat erilaiset sidosryhmät, jotka tarkastelevat toteutusta omasta näkökulmastaan ja tarpeistaan. Tämä on johtanut eri toimijoiden välisiin, tehokasta yhteistyötä hidastaviin, tavoiteristiriitoihin. Seudulla yhtäältä pääkaupunkiseudun kunnat ja toisaalta KUUMA-kunnat ovat liittoutuneet keskenään. Myös ryhmien sisällä eturistiriidat tulevat esiin. Tämä on johtanut seudullisiin ja maakunnallisiin kompromissiratkaisuihin, jotka eivät ole optimaalisia koko seudun näkökulmasta (mm. maakuntakaavoitus ja kustannusten korvauksesta sopiminen yli kuntarajojen tuotettavissa palveluissa).

Metropolikriteerejä tarkastelevien kappaleiden perusteella voidaan yhteenvetona todeta, että nykymalli ei tuota parasta mahdollista tulosta alueen kehitykselle. Tulevaisuudessa voidaan perustellusti edellyttää parempaa kokonaisuuden hallintaa ja toteutuksen suunnitelmallisuutta.

5.2 Metropolialueen haasteisiin vastaaminen kuntarakenteilla

Kuntajakolain 4 §:n mukaan kuntajakoa 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. maaliskuuta 2013 asti. Laissa määriteltäisiin mm. kuntien selvitysvelvollisuus ja -perusteet. Kuntien selvityspäätteenä on alle 80 prosentin työpaikkaomavaraisuus tai isoilla kaupunkiseuduilla vähintään 35 prosentin pendelöinti keskuskuntaan. Lisäksi selvityspäätteenä 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. Rakennelakiluonnoksen mukaan 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. Sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastualueet vaativimmassa palveluissa edellyttänevät vähintään 50 000 asukkaan kuntaa tai yhteistä organisaatiota. Metropoliseudulla ehdot täyttäviä kuntia on neljä, joten vahvan peruskunnan näkökulmasta tarvitaan huomattavia kuntarakennemuutoksia vaativan perustason palvelujen säilymiseksi kunnassa.

Metropolialueen kunnat ovat taloudellisesti ja toiminnallisesti Suomen parhaiten menestyviä kuntia. Samalla Helsingin seudun kuntien elinvoiman ja toimintakyvyn riippuvuus seudun muista kunnista on Suomen suurinta. Erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta myös koko metropolialueella, asukkaiden työssäkäynnin, asoiminnin, opiskelun sekä liikunta- ja kulttuuriharrastuksen elämämpiiri ovat yhteinen. Seudun asukkaat ovat hallinnollisesti sidottuja nykyisiin kuntiin ja niiden palveluihin, mutta identiteetiltään entistä enemmän toisaalta koko metropolin ja maailman kansalaisia vaikkakin toisaalta kaupunginosien ja asuma-alueiden asukkaita.

Metropolialueella kuntajaon muutoksia ja kuntajakoselvityksiä on tehty viime vuosina vain muutamia. Nämä eivät ole johtaneet kuntarakennemuutoksiin lukuun ottamatta Helsingin, Sipoon ja Vantaan osakuntaliitosta 2009. Kerava, Järvenpää ja Tuusula ovat selvittäneet 2006 kuntajaon muutosmahdollisuutta ja näiden kuntien kesken on selvitetty Ristikydön alueen osakuntaliitosta. Lähivuosien merkittävin tunnustelu kuntarakenteen muutoksesta tehtiin vuonna 2010 Helsingin ja Vantaan välillä. Selvitystyön käynnistämisen ehdoksi Vantaa asetti metropolihallinnon selvittämisen 14 kunnan alueella. Kaksiportaisen seutuhallinnon selvitys aloitettiin samanaikaisesti Helsinki-Vantaan selvityksen kanssa.

Helsinki-Vantaa selvityskään, jossa alustavasti tarkasteltiin mahdollisen liitoksen hyötyjä ja uhkia, 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 haitoista. 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.

Siten metropolialueella on edetty viime vuosina kahdesti kuntien yhdistymisen tunnusteluvaiheeseen, mutta varsinaisia sopimusvaiheen neuvotteluja ei ole käynnistetty. Kun yhdistymissopimuksen alustavaa hahmotamista ei tehty, niin myöskään kuntien yhdistymisen mahdollisuuksia ei ole voitu tämentää ja siten uhkat jäivät keskeisiksi normaalin muutosepäilyn vuoksi.

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. Siten esimerkiksi uuden kunnan palvelukustannusten mekaaninen siirtymä korkeimman kustannustason mukaiseksi olettaa, ettei kuntien yhdistymissopimuksella voida sopia eikä uuden valtuuston päätöksellä voida päättää palveluverkoista ja tuottavuuden parantamisesta. Vasta konkreettisten tavoitteiden ja sopimuskohtien kirjausten jälkeen valtuustot voivat arvioida ja ottaa kantaa kuntarakennemuutoksen tarkoituksenmukaisuuteen yhdistymissopimusluonnokseen kirjattujen mahdollisen uuden kunnan tavoitteiden ja toimenpiteiden pohjalta. Tästä ns. mekaaniseen kuntaliitokseen liittyvästä ajattelusta on pyritty eroon erityisesti viimeisimpien vuosien suurten kuntaliitosten toteutuksessa.

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 mahdottomuus, 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 uhkana on lisäksi nähty myös segregatiion ongelmien laajeneminen mahdolliseen uuteen kuntaan.

Metropoliseudun suurimmissa kunnissa vaateet eri alueiden ja niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen ovat suuret jo nykyhetkellä. Yhdistymistilanteessa kuntalaisten osallistumisen ja alueellisen vaikuttamisen heikentymiseen liittyvät epäilyt ovat voimakkaimmat ennen yhdistymishetkeä. Kunnat tiedostavat tämän ja pienemmät kunnat näkevät välttämättömiksi turvata alueiden tasa-arvoisuuden. Siten yhdistymissopimuksissa määritellään sekä entisten kuntien alueiden edustuksellisen demokratian turvaamisen

muodot että kuntalaisten osallistumisen varmistamiseen liittyvät toimenpiteet. Tästä johtuen yhdistämisen jälkeen sopimusten ja erityispaineiden vuoksi vahvistetaan ei-kuntaliitoskuntiin verrattuna enemmän kuntalaisten ja asiakkaiden vaikuttamisen edellytyksiä (esim. Paras-arviointiohjelma Arttu sekä Jyväskylän ja Kouvolan kuntaliitosten arvioinnit).

Epäilykset kuntaliitosten vaikutuksista voivat johtaa myös investointikäyttäytymiseen ja päätöksentekoon, joita ei ilman kuntaliitosta tehtäisi ja joilla on taloudellisia vaikutuksia yhdistyneelle kunnalle. Kunta, jossa alueen vaikutusmahdollisuuksien ja kehittämispanosten pelätään heikentyvän, voi tehdä investointiratkaisuja, saadakseen investoinnit kohdistettua omalle alueelleen ennen kuntaliitosta. Toisaalta, jos kunnan taloudellinen kantokyky on heikko, voidaan lykätä muutoin tarvittavia investointeja uudelle kunnalle. On tärkeää huomata, etteivät nämä menovaikutukset johdu itsessään kuntaliitoksesta, vaan siitä ettei riittävästi uskota uuden kunnan kykyyn turvata koko alueen kehitys sekä tämän seurauksena tehdyistä osaoptimoivista ratkaisuista.

Kuntafuusioista saadut kokemukset ovat yleisesti huomattavasti myönteisempiä kuin vallalla olevat asenteet kuntien yhdistymisestä. Kuntaliitosten jälkeen kunnan toimintaa seurataan kuntalaisten ja median toimesta huomattavasti tarkemmin verrattuna kuntiin, joissa kuntaliitosta ei ole toteutettu. Myös kunnat, jotka eivät ole toteuttaneet kuntaliitoksia, ovat joutuneet tasapainottamaan talouttaan ja puuttumaan palveluverkkoon. Näissä tilanteissa syitä haetaan kuitenkin muista, kuin kuntarakenteista johtuvista asioista. Kuitenkin esimerkiksi palveluverkon ratkaisussa taustalla voivat olla säästötoimenpiteiden lisäksi palvelukysyntään vaikuttavat syyt kuten lukioissa oppilaiden hakeutuminen lähikoulun sijasta muihin kouluihin. Kuntaliitos aiheuttaa joitakin kustannuksia, mutta talouden tasapainottamisen tarpeet ovat useimmiten syntyneet jo ennen liitosta ja siihen ovat vaikuttaneet toimintaympäristön muutokset (kunnan tulopohjat, muuttuvat palvelutarpeet). Kuntien yhdistyminen antaa kuitenkin enemmän mahdollisuuksia talouden tasapainottamiseen. Lisäksi ennen yhdistymistä harkitut sopeuttamistoimenpiteet on voitu lykätä, koska kunnat ovat päättäneet yhdistyä.

Suurissa kunnissa keskeisimmät hyödyt tulevat tutkimusten ja liitoksista tehtyjen arviointien mukaan mm. elinvoiman, kilpailukykyyn ja vetovoiman parantumisesta, vahvemmassa palvelujen järjestäjästä sekä maankäytön suunnittelusta ja vaaleilla valitun valtuuston vaikutusvallan kasvusta. Myös kuntien hallinnossa on saatu aikaan säästöjä, kun henkilöstöressurssien suunnittelussa on hyödynnetty eläköitymisestä ja muista syistä johtuvaa poistumaa. Jo ensimmäisten kolmen vuoden aikana hallinnon ja toimistohenkilöstön toimia on merkittävästi jätetty täyttämättä tai täytetty sisäisin järjestelyin Uudessa Jyväskylässä (n. 60 %) ja Uudessa Kouvolassa (n. 40 % pl. sisäisin järjestelyin täytetyt). Haittoina yleensä ovat erilaiset fuusiokustannukset, jotka ovat välttämättömiä uuden kunnan perustamiseksi. Tämän lisäksi haasteita ensimmäisinä vuosina aiheuttavat erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittamisen ongelmat sekä suuremman kunnan toimintakäytäntöjen löytäminen. Tämä voi aiheuttaa mahdollisesti toiminnan tehottomuutta. Merkittäviä haasteita ovat myös kasvaviin poliittisen ja ammatillisen johtamisosaamisen vaatimuksiin vastaaminen sekä suuremman kunnan organisaation järjestäminen mahdollisimman vähäportaiseksi.

5.3 Metropolialueen haasteisiin vastaaminen metropolihallinnolla

Tällä hetkellä metropolialueeksi on määritelty metropolipolitiikan neuvottelukunnassa olevien 14 kunnan alue. Helsingin seutu on elinvoiman lähde myös sitä laajemmalle alueelle, mutta yhteistyön tarve on huomattavasti suurempi Helsingin seudun sisällä. Tulevien ratkaisumallien tulee edistää suunnitteluyhteistyötä metropolialuetta ympäröivien kuntien ja maakunnan liittojen kanssa. Toimijoille voidaan säätää yhteistoimintavelvollisuus alueiden käytön suunnittelussa.

Kansainvälisten vertailujen mukaan metropolihallinnon ratkaisut eri maissa vaihtelevat (ks. luku 2.4). Niiden taustalla on aina maiden valtiosääntöoikeudelliseen historiaan, poliittiseen järjestelmään ja kulttuuriin liittyviä tekijöitä. Pääsääntö kuitenkin on, että metropolialueilla on väliportaan metropolihallinto. 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.

Alueen kestävä kehittäminen ilman merkittäviä kuntarakennemuutoksia edellyttää metropolihallintoa. Nykyinen tapa, jossa seudun kunnat yhteistoiminnassa sopisivat ja päättäisivät seudun kehittämisen tavoitteista

ja niiden tavoitteiden toteuttamisen edellyttämistä toimenpiteistä, ei toimi riittävän tuloksellisesti. Kuntien yhteisymmärryksessä sopimat tavoitteet eivät ole riittäviä kunnianhimoisia ratkaisemaan seudun kilpailukyvyyn haasteita ja luomaan edellytyksiä riittävälle taloudelliselle kasvulle, joka takaisi kunnallisten palvelujen tason ja asukkaille hyvän asumisympäristön. Lisäksi kunnat eivät toteuta vapaaehtoisessa yhteistyössä sovit-
tuja toimenpiteitä mm. asuntotuotannon osalta, jolloin yhteistyön tulokset jäävät seudun kehitykseen vaikut-
tamisen kannalta vaatimattomiksi. Metropolihallinnon perustaminen ja toiminnan varmistaminen edellyttää metropolilakia ja muita lainsäädäntötoimia. Lailla säädettäisiin organisaation tehtävistä, päätöksenteosta ja rahoituksesta.

Metropolihallinnon tehtäviä olisivat alueen kilpailukyvyyn sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan, maan-
käyttöön, asumiseen ja liikenteeseen (MAL-asioihin ml. metropolikaava), segregatioon, työvoimaan liitty-
vät ja maahanmuuttoon liittyvät kysymykset. Tämän lisäksi ammatillisen koulutuksen ennakointi ja järjestä-
minen sekä metropolialueelle tärkeiden nuorisotakuun sekä oppisopimuskoulutuksen organisointi kuuluisivat metropolihallinnon vastuulle. Metropolihallinnolla olisi palvelutehtävinä lisäksi mm. HSL:n julkinen liiken-
ne ja HSY:n yhdyskuntatekniikan palvelut, koska niiden toiminta ja päätöksenteko suurine investointeineen
kytkeytyvät kiinteästi yhteiskuntarakenteen kehittymiseen. Samoin tulisi harkita myös ruotsinkielisten palve-
lujen koordinoitua metropolihallinnon tehtäväksi.

Lailla ei luotaisi uutta hallinnontasoa, sillä nykyiset kuntayhtymät (UML, HSL, HSY) sekä vapaaehtoisen
yhteistyön organisaatiot (HSYK, pääkaupunkiseutu, KUUMA) muodostaisivat toiminnan perustan. Toimin-
nat yhteen liittämällä ja siirtämällä ne metropolihallinnon yhteyteen hallintotasoa voidaan vähentää ja tehdä
ne nykyistä läpinäkyvimmiksi. Päätöksenteko perustuisi kuntavaalien yhteydessä järjestettäviin suoriin vaa-
leihin. Palvelutoiminnot liikelaitostettaisiin ja niiden tuotannosta vastaisivat liikelaitosten johtokunnat.

Metropoliorganisaation rahoituksen järjestämisessä on useita vaihtoehtoja: esimerkiksi metropoliorganisaati-
on oma verotusoikeus, kuten kuntien kiinteistö- tai yhteisöverotusoikeuden siirtäminen metropolihallinnolle;
osuusmaksut, kuten osuus kuntien verotuloista; palvelutoimintojen liittymä- ja käyttömaksut ja taksat sekä
vuokraustoiminnan tuotot; lainarahoitus suurempia investointeja varten sekä esimerkiksi tienkäyttö-
/ruuhkamaksut ja niiden rahastointi tulevia liikenneinvestointeja varten. Näitä rahoituksen vaihtoehtoja tulee
kuitenkin selvittää tarkemmin mahdollisen metropolilain yhteydessä.

Kilpailukyky ja työvoima

Metropolin kilpailukyvyyn kehittäminen edellyttää hyvää ja toimivaa yhteistyötä: metropolialueella tulee olla
laaja yhteinen näkemys ja yhteiset tavoitteet alueen kehittämisestä. Tämä vaatii omat panostuksensa. Seudun
kuntien potentiaali ja käytössä olevat välineet mm. työvoima-, asunto- ja liikenneasioissa tulee saada tehok-
kaasti käyttöön alueen kilpailukyvyyn (reaaliseen) kehittämiseen. Tätä varten seudun toimintatapoja ja hallin-
torakenteita sekä yhteistoimintaa on uudistettava.

Metropolihallinto on vahva toimija kun halutaan kansainvälisesti tai kansallisesti esiintyä, vaikuttaa, toimia
ja tehdä päätöksiä koko seudun etujen ja kehityksen näkökulmasta. Se vastaa seudun kilpailukyvyyn ja yritys-
ten kannalta keskeisistä tehtävistä kuten, maankäytön suunnittelusta ja riittävästä asuntotuotannosta. Lisäksi
metropolihallinto huolehtii ammatillisen koulutuksen järjestäjänä osaavan työvoiman kouluttamista ja erityi-
sesti nuorten ja maahanmuuttajien työllistymisestä ja oppisopimuskoulutuksesta. Nämä tehtävät liittyvät
myös segregaatiossa ehkäisyyn. Metropolihallinnolle esitetään siirrettäväksi elinkeino- ja työvoimatoimistojen
elinkeinoihin ja työllistämiseen liittyvät tehtävät.

Maankäyttö, asuminen ja liikenne; metropolikaava

Kaavoitusjärjestelmä 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 perustuisi 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 luotaisiin toimintaedellytyksiä elinkeinoelämän sijoittumiselle ja kehitymiselle. 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 osittain osa asuntopolitiikkaa, joten segregaatio-ongelmia ehkäisevä ohjelma sekä maahanmuutto-ohjelma asunto-osioineen tulee käsitellä metropolikaavan toimeenpano-osaan liittyen.

Metropolikaava ohjaa kuntien asemakaavoitusta ja sen toimeenpano-osassa sovitaan asuntotuotannosta ja siihen liittyvistä liikenne- ja yhdyskuntatekniikan hankkeista sekä niiden aikataulusta ja valtion sitoutumisesta ja rahoituksesta hankkeisiin. Kunnat laativat asemakaavat ja suunnittelevat niiden edellyttämän palveluverkon laajentamisen.

6 KUNTIEN KUULEMINEN ESISELVITYKSESSÄ

Metropolialueen 14 kunnan kunnanvaltuustojen ja kunnanhallitusten jäsenten näkemyksiä kuultiin kuulemisraportin julkaisun jälkeen. Tämän lisäksi KUUMA-kunnat kutsuivat kahdesti kuulemistilaisuuteen, jossa olivat paikalla kuntien valtuuston ja hallitusten puheenjohtajat sekä kuntajohtajat. Selvityshenkilöt esittelivät selvitystyön perusteet ja alustavat ehdotukset sekä vastasivat esitettyihin kysymyksiin. Kuulemistilaisuuksiin osallistuneet luottamushenkilöt arvioivat kuulemisraportin ehdotuksia sekä nostivat esiin vaihtoehtoisia ratkaisuja. Tämän lisäksi esitettiin arvioita selvitystyöstä, kuntien nykytilanteesta ja yhteistyöstä sekä hallinto-rakenteiden muutostarpeista.

Kuulemistilaisuuksien luonne vaihteli jossain määrin eri kunnissa ja tilaisuuksissa annettiin ryhmäkohtaisia puheenvuoroja, yksittäisiä puheenvuoroja tai yhteisen keskustelujen pohjalta muotoiltu epävirallinen lausuma. Helsingin ja Espoon valtuustoille järjestetyt kuulemistilaisuudet ovat nähtävissä verkkotallenteina kaupunkien verkkosivuilla (www.helsinkikanava.fi ja www.espoo.fi). Selvityshenkilöt korostivat kuulemistilaisuuksien epävirallisuutta ja sitä, että virallisen lausuntonsa kunnat antavat esiselvityksen jälkeen keväällä. Metropolialueen 14 kunnan kuulemisien lisäksi keskustelutilaisuuksia järjestettiin Porvoon, Siuntion, Inkoon, Karkkilan ja Lohjan kuntien kanssa.

Kuulemistilaisuuksissa keskustelua herätti se, miten metropolialueen esiselvityksessä huomioidaan muut rinnakkaiset uudistukset. Erityisesti olisi otettava huomioon sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteiden uudistaminen ja loppuraportin ehdotusten toivottiin olevan yhteensopivia sosiaali- ja terveydenhuollon rakennelin-jausten kanssa.

Samanaikainen useiden eri selvitysten toteuttaminen ja niiden mahdolliset ristiriitaiset vaikutukset kuntiin huolestuttivat. Uudistuksen monitahoisuuden ja vaativuuden vuoksi kunnille toivottiinkin riittävää lausunto-aikaa metropoliselvityksen osalta.

Kuulemisraportissa olisi toivottu kattavampaa vaikutusten arviointia palvelujen, hallinnon, demokratian sekä talouden osalta. Erityisesti kunnissa kaivattiin tarkempaa tietoa siitä, miten suuremmissa kunnissa ja metropolihallinnossa turvataan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet eri alueilla ja kunnanosissa. Samoin muutosten taloudellisista vaikutuksista kaivattiin tarkempaa analyysia.

Osassa kuntia nähtiin, että metropolihallinnon alue voisi kattaa joko pienemmän tai suuremman alueen. Metropolialueen uudistusten vaikutuksia alueen ulkopuolisiin reunakuntiin sekä koko maakuntaan toivottiin arvioitavan.

Useimmissa kunnissa todettiin, että metropolihallintoa tarvitaan, mutta sen osalta on vielä joitakin avoimia kysymyksiä. Kuntien kannalta olisi tärkeää tietää miten metropolihallinto vaikuttaa kuntien tehtäviin ja itsemääräämisoikeuteen. Esimerkiksi metropolikaavan vaikutukset kuntien asemakaavoitukseen, palveluverkko-ratkaisuihin ja investointeihin katsottiin joissakin kunnissa ongelmalliseksi.

Myös metropolivaltuuston valitsemistavan nähtiin kehyskunnissa voivan heikentää väestömäärältään pienempien kuntien ja alueiden vaikutusmahdollisuuksia koko metropoliseutua koskevissa ratkaisuisa. Siten joissakin kunnissa ehdotettiin esimerkiksi kunnan alueen edustajia turvaavan vaalipiiriä käyttöönottoa. Toisaalta suorat vaalit nähtiin myös asukkaiden mahdollisuutena vaikuttaa koko seudun kehitykseen. Joissakin kunnissa esitettiin metropolivaltuuston jäsenet valittaviksi peruskunnan valtuustossa.

Seuraavissa kappaleissa kuvataan kootusti kuntien tilaisuuksissa käytyä keskustelua erilaisine mielipiteineen. Keskustelut on käyty selvityshenkilöiden työn tueksi ja kunnat antavat virallisen lausuntonsa vasta valmiista selvityksestä.

6.1 Helsingin kaupunki

Helsingin kuulemistilaisuudessa pidetyt puheenvuorot eivät olleet kaikilta osin yksimielisiä ja vaihtoehtoja ei nähty sellaisenaan sovellettavaksi. Kuitenkin mahdollisiksi seudun ratkaisuiksi nähtiin pääasiassa nojautuminen vähintään pääkaupunkiseudun kattavaan suurkuntaan tai aidosti vahvaan metropolihallintoon. Kuulemisissa tuotiin esiin myös asukasdemokratian turvaamisen tärkeys ylikunnallisella, kunnallisella sekä kunnan tasolla sekä kuntalaisen näkökulma. Uudistuksen tarpeiden ja toteutuksen osalta Helsingin kuulemistilaisuuksissa korostettiin tulevaisuuden julkishallinnon näkökulmaa. Kuulemistilaisuuksissa todettiin seudulla kohdatut ongelmat kuten erityisesti segregatio sekä asumisen kalleus, mutta myös liikenne ja yhteistyön toimimattomuus, joihin tulee löytää ratkaisu uudistamalla hallintoa. Riippuvuussuhteita seudulla kuvailtiin vahvoiksi.

Kuntarakenteiden osalta useimmiten nähtiin, että selvitysalueen tulisi muodostua vähintään pääkaupunkiseudun kunnista tai kuulemisraportin suurkuntien vaihtoehdon mukaisesti. Kuntarakenteisiin nojautuva vaihtoehto nähtiin varmempana työkaluna seudun haasteisiin vastaamisessa. Jos kuntarakenteiden uudistamiseen vaadittavia päätöksiä saada kunnissa aikaan, nähtiin vahva metropolihallinto vaihtoehtoisena ratkaisuna tiettyin ehdoin. Yleisesti seudun ratkaisuja tulisi kuitenkin hakea ensisijaisesti peruskuntiin ja kuntarakenteisiin pohjautuen ja mahdolliset ylikunnallisen hallinnon uudistarpeet määritetään tämän pohjalta. Joiltakin osin epäiltiin suurkuntaa ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemistä.

Viiden kunnan muodostamista seudulle (vaihtoehto B) ei yhdessäkään puheenvuorossa pidetty hyvänä vaihtoehtona. Yhdessä löyhän, verkostoihin perustuvan, metropolihallinnon kanssa tätä mallia ei nähty tarpeeksi vaikuttavaksi, koska seututason vaikutusmahdollisuudet ja tehtävät olisivat vähäiset. Tähän verrattuna vahva metropolihallinto nähtiin paremmaksi vaihtoehdoksi. Metropolihallinnon tulisi kuitenkin olla vahva eli sillä tulisi olla todellista vaikutusvaltaa. Muutoin metropolihallinnolla ei aidosti voida vaikuttaa seudun ongelmiin. Metropolihallinnon tehtäviä voitaisiin harkita myös laajennettavaksi esimerkiksi koko toisen asteen koulutukseen ja sosiaali- ja terveystalouteen. Myös alueen laajentaminen 16 kuntaan tai maakuntatasolle nähtiin joissakin puheenvuoroissa mahdolliseksi. Vaikutusvallan lisäksi metropolivaltuusto tulisi valita suorilla vaaleilla, mutta mahdollisiin vaaliinjohtajien kyseenalaistettiin. Vaaliinjohtajien nähtiin tukevan jo nykytilanteessa todettuja yhteistyön ongelmia eli metropolitason päätöksenteossa voitaisiin sortua nurkkakuntaisuuteen. Myös mahdolliset riskit byrokratian ja kustannusten nousemisesta vahvan metropolihallinnon vaihtoehdossa nostettiin esiin. Samoin epäiltiin vuokra-asuntoyhtiön tarkoituksenmukaisuutta, mutta samalla nähtiin yhtiö ehkä ainoaksi vaihtoehdoksi tässä tilanteessa.

6.2 Espoon kaupunki

Espoon kuulemistilaisuuksissa esitettiin monipuolisia näkemyksiä jokaiseen kuulemisraportissa esitettyyn vaihtoehtoon liittyen. Vaihtoehto A:n osalta todettiin, että liitos Kauniaisten kanssa ei riitä parantamaan seudun kokonaistilannetta.

Vaihtoehto B:n osalta todettiin, että se on uusi avaus, jota ei ole vielä tarkasteltu huolellisesti. Oma näkemys esitetään ja se valmistellaan jos mahdollista yhteistyössä naapurikuntien kanssa. Seudun kuntien välillä on jo riippuvuussuhde ja kuntien välillä tehdään jo nyt paljon yhteistyötä. Yhteistyö laajenee tulevaisuudessa koko Helsingin seudulle. Esimerkiksi MAL-asioissa toimitaan koko seudulla ja erityisesti lännen suuntaan yhteistyö korostuu jatkossa (metro- ja kaupunkiradan jatko sekä Lohja-rata). Sote -asioissa lisääntynee yhteistyö Kirkkonummen, Kauniaisten ja Vihdin kanssa. Vaihtoehtoa C (kaksi suurkuntaa) vastustettiin ja siihen liittyen esitettiin huoli fuusion johtamisen onnistumisesta ja sen käytännön toteutuksen vaikeudesta sekä taloudellisista vaikutuksista.

Metropolihallinnon tehtäviin liittyen keskustelussa esitettiin kysymys valtionhallinnon tehtävien siirtämisestä mahdolliselle metropolihallinnolle. Vaihtoehtoisena ratkaisuna metropolihallinnolle esitettiin myös verkostomaisen yhteistyön lisäämistä. Keskustelussa esitettiin, että MAL-asioiden yhteistyötä voitaisiin paremmin tehostaa ottamalla käyttöön sopimussanktiot eikä metropolihallintoa. Lisäksi esitettiin kysymys siitä, eikö vahvan metropolin hallinnon toimielimen voisi muodostaa kuntien nimeäminen edustajista.

Keskustelussa koko seudun kannalta olennaisena pidettiin kansainvälisen kilpailukyvyn kehitystä ja työpaikkojen syntymistä. Näihin liittyen esitettiin erilaisia näkemyksiä siitä, miten tähän parhaiten päästään. Ulko- maisten investointien saamiseksi Suomeen todettiin yritysten omien intressien lisäksi vaikuttavan kaavoitus- prosessin nopeus ja suomalaisen yhteiskunnan vakaus ja ennustettavuus. Tältä osin yhteisen maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen todettiin liittyvän kansainväliseen kilpailukykyyn. Strategista maankäytön suunnittelua todettiin tarvittavan myös väestönkasvun ohjauksen tarpeisiin (strateginen yleiskaava). Kaavoituks- en osalta esitettiin näkemys eri toimijoiden (kuntien yleiskaavoituksen ELY, Uudenmaan liitto) toimintojen yhdistämisen tarpeellisuudesta. Metropolikaavaan toimivuutta suhteessa nykyiseen kolmiportaiseen kaavajärjestelmään epäiltiin. Erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain muutokset sekä asema- ja yleiskaavan oikeusvaikutukset mietityttivät.

Keskustelussa todettiin, että jatkossa pitää selvittää vaihtoehtoehtoisten uudistusten taloudellisia vaikutuksia ja faktoja.

6.3 Vantaan kaupunki

Vantaalla valtuustoryhmät lausuivat omat näkemyksensä, joista kävi ilmi, että Vantaalla on olemassa valmiutta ja tahtotilaa muutoksille liittyen seutuhallintoon ja kuntarakenteeseen, kuitenkin niin että Vantaa säilyy itsenäisenä ja vahvana toimijana myös tulevaisuudessa. Muutosten laatuun ja määrään liittyen esitettiin erilaisia näkemyksiä valtuustoryhmittäin.

Metropolihallinnon tarpeeseen uskotaan Vantaalla yhteisten seudullisten ongelmien ratkaisemiseksi. Sellainen vaihtoehto, että ei tehtäisi mitään, ei saanut kannatusta. Esiselvityksen vaihtoehtoista C vaihtoehto ei saanut kannatusta. Metropolihallintoa pidettiin tarpeellisena ja erityisesti A vaihtoehto sai siltä osin kannatusta. Tosin B vaihtoehtokin sai kannatusta erityisesti kuntarakennemuutosten osalta. A vaihtoehtoa pidettiin mm. demokratian toteutumisen kannalta parhaana. A vaihtoehtoon lisäksi esiselvityksen vaihtoehtoista kannatusta saivat mallien A ja B välimuodot siten, että olisi löyhä metropolivaltuusto ja vähäiset kuntaliitokset tai osakuntaliitoksia sekä myös niin, että olisi vahva metropolihallinto ja vahvat kunnat.

Metropolihallinto herätti myös monia kysymyksiä. Lähidemokratian tärkeys tuotiin esille. Keskustelussa tuotiin esille epäilyksiä metropolihallinnon verotusoikeudesta sekä edustajien valinnan demokraattisuudesta. Metropolihallinnon verotusoikeutta sekä kannatettiin että vastustettiin. Esitettiin myös näkemyksiä siitä, että rahoitus pitäisi hoitaa kiinteillä prosenttiosuuksilla ja että veroprosentti pitäisi tasata koko seudun kesken. Taloudellisia vaikutuksia kuntien taseeseen pitää jatkossa arvioida. Suoria vaaleja kannatettiin, mutta toisaalta keskustelussa myös todettiin, että demokratia toteutuisi hyvin myös silloin, kun kunnat valitsevat edustajansa hallintoon. Uudenmaan liiton rooli on selvítettävä.

Keskustelussa pohdittiin esiselvityksessä esitettyjen vaihtoehtojen hyötyjä Vantaalle erityisesti kansainvälisen kilpailukyvyn, MAL-asioiden, maahanmuuttajien, haastavan taloustilanteen sekä demokratian kannalta. Syrjäytymiskehitykseen vastaaminen nostettiin erityisesti esille. Keskustelussa esitettiin myös huoli metropolialueen ulkopuolisten kuntien, kuten Porvoon, Lohjan, Loviisan roolista metropolialueella ja sen tulevaisuuden kehityksessä.

Näkemykset kuntarakennemuutosten tarpeellisuudesta vaihtelivat joistakin osakuntaliitoksista A vaihtoehdossa B vaihtoehtoon kuntaliitoksiin. Toisaalta suuret kuntarakenteelliset muutokset pidettiin joissain puheenvuoroissa välttämättöminä. Kuntarakennevaihtoehtojen osalta painotettiin vapaaehtoisuutta. Kehyskuntien rooli pendelöinnin osalta Vantaalle tulisi ottaa huomioon. Lentoaseman kehittämisen kannalta tulee kuntarajoja voida tarkastella myös.

Helsingin ja Vantaan mahdollisen kuntaliitoksen eduista ja haitoista tehdystä selvityksestä todettiin, että valtuusto päätti vuonna 2011 olla käynnistämättä kuntaliitosselvitystä Helsingin kanssa. Arviointikriteereitä oli useita, esimerkiksi segregaatiokehitys.

Keskustelussa pohdittiin runsaasti lähipalvelun käsitteen määrittämisen tärkeyttä. Keskustelussa esitettiin näkemys perusterveydenhuollon ja erityissairaanhuollon suhteen pohtimisen tärkeydestä. Lisäksi keskustelussa pohdittiin ammattikoulutuksen järjestämistä seudullisesti ja tämän vaikutuksia koulutustakuun ja nuoriso-

takuun toimivuuteen. Esitettiin myös, että valtion, esimerkiksi ELY-keskuksen, tehtäviä siirrettäisiin kunnille tai metropolihallinnolle. Lisäksi keskustelussa todettiin ruotsinkielisten palvelujen keskittämisen olevan tärkeää.

Ratkaisuja ja erityisesti tiekarttaa jatkosta toivottiin myös pikaisesti.

6.4 Kauniaisten kaupunki

Kauniaisten kanta on, että metropolialueen ongelmia ei ratkaista kuntaliitoksilla vaan seudullista hallintoa ja päätöksentekoa vahvistamalla. Helsingin seudun kehityksen turvaaminen vaatii panostusta koko seutua koskevien kysymysten hallintaan. Siten hallinnon järjestelmien kehittämisessä korostuu metropolihallinto ja koko seutua yhteisesti koskeva demokraattinen päätöksenteko. Kauniaisten palvelut toimivat nykyisellään erittäin hyvin, eikä siten palvelujen turvaaminen vaadi kuntaliitoksia. Kuntien kokojen suurentamista ei nähty ratkaisuna toimintojen tehokkuudelle tai laadun toteutumiselle. Kunta varautuu yhteistoimintaan naapurikuntien kanssa, jos sosiaali- ja terveystieteiden johtuen kuntien tai yhteistoiminta-alueiden tulee käsittää 50 000 – 100 000 asukasta tai enemmän. Vahvasti kaksikielisenä kuntana kaupungilla on tärkeä asema koko seudun kaksikielisyyden kannalta. Kauniaisilla on huomattavan paljon hyvin toimivaa yhteistyötä ennen kaikkea neljän pääkaupunkiseudun kunnan kesken. Seudullisella tasolla yhteistyötä tehdään sairaanhoitoon ja koulutukseen. Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistyö on saanut yhä vakiintuneempia muotoja muun muassa Helsingin seudun liikenteen (HSL) laajenemisen myötä.

Kauniainen ei omalta osaltaan tule hyväksymään kuulemisraportissa esitetyn vähäisten kuntaliitosten vaihtoehdon mukaista kuntaliitosta Espoon kanssa. Yhdistymisen ei nähty edistävän kummankaan kunnan asukkaiden hyvinvointia tai palvelujen turvaamista eikä sitä tarvita metropolihallinnon organisoimiseksi. Metropolihallinnon osalta vaihtoehto kuitenkin vastaisi kaupungin aiemmin esittämiä kannanottoja seudullisen päätöksenteon vahvistamisesta ilman päällekkäistä hallintoa. Seudullisille asioille tarvitaan selkeät päätöksentekomekanismit ja demokraattinen avoin hallinto.

Kuulemistilaisuudessa tuotiin esiin halua toimia ns. kokeilukuntana erilaisten sovellutusten osalta sekä selvittämään ja kehittämään yhteistoimintamuotoja myös muilla kuin nykyisillä yhteistoiminta-alueilla. Länsi-eurooppalaiset toimivat kaupunkiseudut kuten Tukholma, Kööpenhamina, Pariisi ja Lontoo koostuvat useista pienemmistä kunnista, joiden itsehallinto toimii ja metropolihallintomalliin ehdotettavista asioista vastaa edustuksellisesti valittu seutuhallinto. Hallintomalliin on kuitenkin mahdoton ottaa tarkemmin kantaa ennen laajempaa lisäselvitystyötä. Kuulemisraportin mukaiset tehtävien siirrot metropolihallinnolle vähentäisivät huomattavasti kunnan itsemääräämisoikeutta. Metropolialueen hallinnon yleiseksi lähtökohdaksi tulee asettaa subsidiariteettiperiaate.

Yleisellä tasolla oltiin laajalti yksimielisiä siitä, että metropolihallinnon ensisijaiset tehtävät liittyvät maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämiseen. Metropolihallinnolla voisi olla vahva rooli asuntopolitiikassa, sosiaalinen asuntotuotanto mukaan lukien sekä maahanmuuttajien integroinnissa. Näillä asioilla on suora yhteys sosiaalisen eheyden ylläpitämiseen. Metropolihallinnon nähtiin parantavan alueen kilpailukykyä ja sen puitteissa voitaisiin hoitaa joitakin elinkeinopoliittisia ja kilpailukykyyn liittyviä tehtäviä. Kauniaisissa ei kannatettu ehdotusta, jossa metropolihallinto yleisesti vastaisi peruskunnan järjestämisvastuulla olevien ruotsinkielisten palvelujen koordinoinnista, ohjauksesta ja saatavuudesta, vaan palveluiden saatavuus asiakkaan omalla kielellä tulee jatkossakin turvata palvelun järjestäjän toimesta. Tiettyjen erityispalvelujen kohdalla laajempi suunnittelu- ja keskittäminen voi olla tarkoituksenmukaista, ja siinä metropolihallinnolla voi olla jonkinlainen koordinoiva rooli. Tämä edellyttää kuitenkin perusteellista selvittämistä.

6.5 Sipoon kunta

Sipoon kuulemistilaisuudessa todettiin, että kunta on valmis kantamaan vastuunsa metropolialueen kehityksestä itsenäisenä kuntana ja on valmis sitoutumaan ja toteuttamaan alueen kehitystä yhteistyösopimuksin (aiesopimuksia vahvempi sopimusohjaus). Sipoon palvelurakenne on mitoitettu palvelemaan yli 20 000 asukkaan väestöä ja Sipoon nähtiin täyttävän vaatimuksen 20 000 asukkaan väestöpohjasta. Aiemmin esiselvityksen kuulemisraportissa esitettyjen vaihtoehtojen lisäksi mahdollisina kuntajakoselvitysalueina Sipoossa nähtiin myös Porvoon ja Pornaisten kunnat. Osakuntaliitoksia ei kuitenkaan nähty Sipoon osalta mielekkäinä.

Sipoon näkemyksen mukaan vahvan metropolihallinnon tulisi olla selkeästi ketterämpi ja kustannustehokkaampi kuin nykyiset näillä sektoreilla toimivat organisaatiot. Jotta vahvasta metropolihallinnosta saa toimivan, myös valtion tulisi luovuttaa merkittäviä osia maankäytön, asumisen ja liikenteen toiminnoistaan sekä niiden rahoituksesta metropolihallinnolle. Jos metropolihallinnon päättäjät valitaan suorilla vaaleilla, tarvitaan vaalipiirit. Siten voitaisiin varmistaa paikallistuntemus myös metropolitasolla. Sipoon näkemyksen mukaan tarvitaan yksi kunnallinen kaavataso metropolikaavan ja asemakaavan väliin. Muussa tapauksessa metropolikaavasta on vaarana tulla liian jäykkä ja kehitystä hidastava. Suunnittelutarveratkaisut tulee säilyttää kunnissa. Metropolikaava ohjannee tarpeeksi myös haja-asutuksen kehitystä, mutta yksittäiset suunnittelutarveratkaisut vaativat paikallistuntemusta.

Sipoo on valmis tarjoamaan ruotsinkielisiä palveluja laajemminkin, mutta edellyttää kustannusten kattamista sekä omaa päättävältä palvelujen järjestämisessä. Esiselvityksessä tulee lisäksi ottaa voimakkaasti huomioon lähidemokratian tarpeet.

6.6 Järvenpään kaupunki

Järvenpään kuulemistilaisuudessa pääosin nähtiin, ettei yksikään esitetyistä vaihtoehtoista täysin tyydytä suurempaa joukkoa luottamushenkilöitä. Järvenpään kaupunki on tiheään asuttu kaupunki, jonka nykyiset tonttivarannot eivät ole riittäviä vastaanottamaan kasvua nykyisillä kuntarajoilla. Nykymuotoisesta metropoliseudun kilpailukyvyyn kehittämisen ei koettu olleen tarpeeksi vaikuttavaa. Kunnat ovat sitoutuneet yhteisiin linjauksiin, mutta asioiden ei silti ole koettu etenevän. Erilaisten näkemysten ei uskottu katoavan vaikka uusi metropolihallinto perustettaisiin. Keravan ja Tuusulan kanssa Järvenpäällä nähtiin olevan paljon yhteistä. Erityisesti Tuusulan kanssa kaupungilla on yhteistä historia- ja kulttuuriperimää. Purolan, Ristikyön ja toisaalta Mäntsälän Haarakoen aseman ympäristön kehitys vaikuttavat kaupunkiin ja ne ovat Järvenpään kaupungin tulevia laajentumissuuntia. Hyvinkään suuntaan kaupunki on riippuvainen sairaalapalvelujen osalta. Keski-Uudellamaalla työpaikkojen osalta riippuvuuden nähtiin olevan jatkossakin laajaa ja koskevan metropoliseutua laajempaa aluetta. Tärkeässä asemassa ovat Helsinki, Vantaa ja jossain määrin Espoo. Maankäytön osalta kaupunki on riippuvainen naapurikuntien tekemistä ratkaisuista ja tämä korostuu erityisesti kuntien raja-alueilla.

Selvitysalueen laajuudesta oli erilaisia näkemyksiä. Kuitenkin Järvenpään, Tuusulan ja Keravan muodostama selvitysalue koettiin lähtökohtaisesti luontaisemmaksi vaihtoehtoksi kuin Järvenpään, Mäntsälän ja Pornaisten selvitysalue. Tätä vaihtoehtoa kunnat ovat itse selvittäneet jo aikaisemmin ja identiteetiltään kuntien nähtiin muodostavan yhtenäisen kokonaisuuden. Selvitysalueen uskottiin olevan myös kuntalaisille luontaisempi. Vaikka yhteistä selvitysalueutta Pornaisten ja Mäntsälän kanssa ei nähty yhtä tarkoituksenmukaisena, niiden osallistuminen laajempaan selvitysalueeseen voisi olla mielekäästä Keski-Uudenmaan alueen kokonaisuuden kannalta. Kuntaliitosten toteutumisesta epäiltiin ja silloin osakuntaliitosten roolin nähtiin nousevan tärkeään rooliin. Mahdollisina selvitysalueina mainittiin Ristikyön, Haarakoen ja Purolan selvitysalueen, joilla turvattaisiin kasvumahdollisuudet 2020-luvulle.

Kuulemistilaisuuksissa suhtautuminen vahvaan metropolihallintoon vaihteli ja siinä todettiin olevan vielä useita avoimia kysymyksiä. Vahvassa metropolihallinnossa poliittinen ohjaus olisi vahvempaa verrattuna löyhiin verkostoihin ja kansanvaltaisena se toteuttaisi demokratiaa. Kuitenkin metropolivaltuuston vaikutuksia kuntalaisten äänestysaktiivisuuteen epäiltiin ja eniten kuntalaisia uskottiin kiinnostavat lähipalvelut, jotka jatkossakin kuuluisivat kuntien päätöksenteon piiriin. Kuulemistilaisuuksissa epäiltiin, että kunnan tehtävät jäisivät muutosten (metropolihallinto ja sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus) jälkeen varsin vaatimatto-

miksi. Järvenpään uudessa organisaatiossa kehittäminen (ml. maankäyttö) on keskitetty konsernitasolle ja kaavoitusvallan kaventumisen nähtiin vaikuttavan haitallisesti kaupungin elinvoiman ja palvelujen kehittämiseen. Metropolikaavan ohjausvaikutus kuntien kaavoitusoikeuteen ja lunastusoikeus vaatisivat lainsäädännölliset edellytykset ja näiden vaikutukset tulisi selvittää tarkemmin. Epäilyksiä herättivät myös asukasvalintojen ja suunnittelutarveratkaisujen siirtäminen metropolihallinnolle.

6.7 Keravan kaupunki

Keravan kaupungin keskustelussa lähtökohtana oli kaupungin säilyminen itsenäisenä.

Keravan liittämistä Vantaaseen vastustettiin yksimielisesti sekä valtuustossa että kaupunginhallituksessa. Muista vaihtoehdoista oli useita eri näkemyksiä, lähinnä yksittäisestä valtuustoryhmästä. Osa puheenvuoroista tuki selvitysalueen muodostamista Keravasta, Tuusulasta ja Sipooista.

Selvityshenkilöiden esittämistä vaihtoehdoista eniten kannatusta yksittäisissä puheenvuoroissa sai A-vaihtoehto vähäisine muutoksineen kuntarakenteeseen, kuitenkin ilman laajaa metropolihallintoa. Kuntayhtymien fuusiota sinänsä pidettiin järkevänä, samoin kuin sitä, että mahdollisten aiesopimusten sitovuutta lisätään ja niihin liitetään myös sanktioita.

Kerava ei ole halukas maksamaan naapureidensa velkoja. Keskustelussa nähtiin taloustilanteen olevan hyvin erilainen eri kunnissa ja että Kerava on pitänyt alhaisen velkatason. Tähän liittyen esitettiin tämän huomiointia mahdollisissa tulevaisuuden ratkaisuissa.

Keskustelussa pohdittiin, että metropoliratkaisu on yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisujen kanssa ja, että suuntautuminen HYKS-alueelle on Hyvinkään suuntaa luontaisempi. Sipoon ja Tuusulan osalta todettiin, että näiden ja Keravan alueella sijaitsee suhteellisen lähelle kolme terveyskeskusta, joissa olisi mahdollisuuksia erikoistumiseen. Peijaksen sairaalan kanssa hoidettaisiin erityissairaanhoidon ja Vantaalla todettiin olevan paljon nuorisopsykiatrian osaamista, jota ei voi menettää. Todettiin, että tiedon puute soteuudistuksesta vaikeuttaa kannan ottamista.

Metropolihallinnon vaihtoehdossa maankäyttö nousi esille. Käytiin laaja keskustelu kaavahierarkiasta ja kaavojen ohjausvaikutuksesta. Jos metropolikaava on strategisen yleiskaavan tyyppinen, yleiskaavoituksen pitäisi jäädä kuntatasolle. Esitetty metropolikaavamalli vaikuttaa hitaalta ja vaikealta mallilta, joka hidastaa yhdyskuntarakenteen kehittymistä. Epäselvää on, paljonko kunnilla on mahdollisuuksia poiketa siitä. Kaavoituksesta keskusteltaessa tulisi ottaa huomioon myös vapaa-aika ja ympäristö ja siten keskustella myös viherkäytävistä, viheralueista ja hiljaisista alueista. Keskustelussa myös todettiin, että jos metropolihallinnolle siirretään kaavoituksen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä, olisi se merkittävä muutos kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Yksittäisinä - joko yhden henkilön tai ryhmän esittäminä näkemyksinä - keskustelussa esitettiin paljon toisistaan eriäviä mielipiteitä esiselvityksen vaihtoehdoista. Kuulemisen aikana todettiin, että työssäkäynnin ja asiantuntemuksen, joukkoliikenteen, ympäristöasioiden ja asiantuntemuksen edistäminen on tärkeää. Uudistuksessa keskiössä pitäisi olla kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien ja demokratian lisääminen. Tässä yhteydessä pohdittiin myös kuntalaisten identifioitumista ja kuntatunnetta sekä alueellisen ja kunnallisen näkökulman ristiriitaa. Keskustelussa esitettiin kuitenkin myös kysymyksiä yksittäisen pienen kunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta mahdollisessa metropolihallinnossa, jossa on mukana myös suuria kaupunkeja.

Keskustelussa esitettiin mahdollisiksi selvitysalueiksi myös Keravan, Tuusulan, Sipoon ja Järvenpään alue, Keravan ja Sipoon alue sekä Keravan, Tuusulan ja Sipoon alue. Todettiin myös, että pienissä kokonaisuuksissa pystytään tekemään hyviä ratkaisuja ja tarvitaan alueellista yhteistyötä ja että jos halutaan olla kehittyvä yhteisö, pitää MAL-politiikka olla hallussa. Lisäksi keskustelussa yksi ryhmä toi näkemyksensä esiin yhteistyön nykytilanteesta, että ylikunnalliset elimet ja kuntayhtymät ovat demokratian kannalta ongelmallisia ja että jatkossa pitäisi keskittyä vaaleilla valittaviin elimiin. Edelleen metropolihallintoon liittyen metropolivaltuusto nähtiin varteenotettavana vaihtoehtona, koska se lisäisi kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuuksia.

sia. Tosin alhaisen äänestysprosentin arveltiin jäävän alhaiseksi ja saattavan olla ongelmallinen. Yhdessä puheenvuorossa todettiin, että ratkaisun pitäisi olla Kerava, Tuusula ja Järvenpää sekä metropolihallinto joka valitaan vaaleilla. Keskustelussa esitettiin myös näkemys siitä, että metropolialueen ongelmat olisi mahdollista ratkaista vaiheittain ja pienemmissä kokonaisuuksissa ilman suuria rakenneuudistuksia.

6.8 Tuusulan kunta

Tuusulan keskustelussa esitettiin runsaasti toisistaan eriäviä monipuolisia näkemyksiä ja mielipiteitä, ja todettiin, että kuulemisraportin mallit ovat mielenkiintoisia avauksia. Kuntarakennerratkaisujen osalta keskusteluissa todettiin, että jos Keski-Uudenmaan alueella on muilla kunnilla kiinnostusta kuntajakomuutoksen selvittämiseen, pitää myös Tuusulan arvioida tilanne omista lähtökohdista. Nähtiin, että tahtotilaa selvittämiseksi on jo olemassa, vaikka ei kaikkien keskusteluihin osallistujien mielestä.

Kuntajakoselvitysalueiden osalta esille nousi, että jo TRIO-alue koetaan luontaiseksi suunnaksi, jota perustella yhteisen kunnan historia ja lähihistorian KUUMA-yhteistyö. Lisäksi kuntajakokeskusteluissa nousivat esimerkkeinä Tuusulan, Keravan, Järvenpään, Pornaisten, Mäntsälän (osa) ja Sipoon (osa) selvitysalue sekä Tuusulan, Järvenpään, Sipoon ja Mäntsälän selvitysalue. Nurmijärven todettiin olevan kaukana ja Vantaan suunnan todettiin olevan mahdollon.

Keskustelussa nähtiin, että vahvan metropolihallinnon myötä päätöksenteko etääntyy täysin kunnan muusta toiminnasta. Metropolihallinnon sijaan olisi järkevä muodostaa alueelle vahva toimija kuntajaolla. Metropolihallinto voidaan kuitenkin joka tapauksessa rakentaa valtion päätöksellä. KUUMA-yhteistyön rakenteiden todettiin olevan toimivia, mutta mahdollisen metropolihallinnon myötä se menettäisi merkityksensä. KUUMA kuntien palveluyhteistyön tulokset todettiin laihoiksi, mutta osa keskustelijoista totesi kuitenkin tulokset riittäväksi.

Metropolihallintomallin epämääräisyys herätti kysymyksiä kuulemistilaisuuden aikana. Epäselväksi jäivät esimerkiksi se, miten suuri osuus verotuloista siirretään ylikunnalliselle hallinnolle sekä mitkä tehtävät siirtyisivät metropolihallinnolle ja mitkä jäisivät kunnalle. Samoin metropolivaltuuston osalta herätti epäilyksiä se, millainen olisi metropolivaltuuston kokoonpano ja asiantuntijaorganisaation koko. Äänestysprosentin arveltiin jäävän todennäköisesti alhaiseksi ja kyseltiin tuleeko alueellisia kiintiöitä. Keskeistä on verotusoikeus, kenellä se on ja miten kuntien tulot vähenevät, koska se jolla on rahat päättää toiminnasta. Todettiin myös, että uusia veroja ei voida sopia, vaan kuntien ja valtion taloudellisia resursseja pitäisi siirtää metropolille. Samoin metropolihallinnolle pitäisi siirtää tehtäviä valtionhallinnosta. Tärkeintä on liikenteen järjestäminen metropolihallinnon vastuulla.

Kuntien välisen kilpailun näkökulmasta todettiin, että jos metropolihallinto lopettaisi kilpailun, niin sen myötä kehittäminen halvaantuisi. Kuntien välinen kilpailu asukkaista ja yrityksistä pitäisi sallia, koska se vaikuttaa positiivisesti kuntien suoriutumiseen ja siten asukkaat ja yritykset voivat sen mukaan valita parhaan kunnan. Toisaalta nähtiin, että kuntien keskinäinen kilpailu vähentää kuntalaisten palveluun käytettäviä resursseja. Joka tapauksessa tulevaisuudessa tarvitaan nykyistä enemmän toimintaa ja kehittämistä yli kuntarajojen.

6.9 Nurmijärven kunta

Kuulemistilaisuuksissa esitettiin erilaisia näkemyksiä metropoliseudulle soveltuvista ratkaisuista. Pääosin Nurmijärven osalta kuntarakenteen muutoksia ei nähty tarpeelliseksi, vaan kunnan haluttiin jatkavan vahvana ja kasvavana lähipalveluja tuottavana kuntana. Toisaalta osassa puheenvuoroja todettiin myös nykytilanteen ongelmat, joita ei nykytuotoisella yhteistyöllä voida ratkaista. Kunnan kuvailtiin koostuvan kolmesta suuresta taajamakeskuksesta ja pystyvän tuottamaan palvelut kuntalaisilleen tehokkaasti. Kunnan haasteena on heikko poikittainen liikennöintiyhteys muualle metropolialueelle sekä alhaisempi työpaikkaomavaraisuus. Työssäkäynnin osalta Nurmijärvi suuntautuu valtaosin pääkaupunkiseudulle. Jossain määrin kunta on riippuvainen myös erikoiskaupan ja vapaa-ajan palveluiden osalta pääkaupunkiseudusta. Rajamäen alueelta suuntaudutaan myös Hyvinkääseen. Kunta tekee yhteistyötä seudun ja koko maakunnan kanssa maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämiseksi.

Kuntarakenteiden osalta Nurmijärvi nähtiin puheenvuoroissa itsenäisenä kuntana eikä kuntaliitosten nähty ratkaisevan seudun ongelmia. Toisaalta myös malli B mainittiin yhtenä mahdollisena vaihtoehtona. Suurkuntien vaihtoehdossa muodostuvaa länsi - itä-suuntainen kuntaraja ei ollut tarkoituksenmukainen metropoliseudulla, jossa liikutaan pääosin pohjois-eteläsuunnassa. Kuntaliitoksella ei uskottu saavutettavan taloudellisia hyötyjä ja lähipalveluiden ja -demokratian epäiltiin kuihtuvan. Osakuntaliitoksista todettiin, että kunnan jakamista ei nähty vaihtoehtona ja Vihtijärven kylässä on osoitettu mielenkiintoa osakuntaliitoksen selvittämisestä Nurmijärven kanssa ja tätä pidetään mahdollisena selvityskohteena. Metropolihallinnon ja kuntarakenteiden osalta kuulemistilaisuuksissa oli kaivattu enemmän vertailua kansainvälisten ratkaisujen välillä. Sveitsin kunta- ja aluehallinnon ratkaisut nostettiin esiin esimerkkinä, jossa kuntamäärä on erittäin suuri.

Metropolihallinnon osalta malli A eli vahva metropolihallinto sai lähtökohtaisesti kannatusta, mutta kuntien vaikutusmahdollisuuksien ja päätösvallan ei haluttu kaventuvan. Myös metropolivaltuuston osalta tulisi selvittää vaalipiiriin tai välillisen edustuksen mahdollisuus, jotta eri alueilla säilyisi yhtäläinen vaikutusmahdollisuus. Varauksia osoitettiin myös yleiskaavoituksen, yhteisten asuntotuotannon ja joukkoliikenteen tehtävien siirtämisestä metropolihallinnolle. Suuren vuokra-asuntoyhtiön tai HSL:n laajentamisen epäiltiin lisäävän taloudellisia riskejä ja rasitteita. Jatkossa tulisikin selvittää miten lähidemokratiaa turvattaisiin ja millainen metropolikaavan sisältö ja kaavoituksen toimiva työnjako kunnan ja seututason välillä tulisi olemaan. Toisaalta myös nähtiin, että metropolihallinnolla voisi olla vaihtoehdoissa kuvatut tehtävät, joista tärkeimpiä olisivat maakuntakaavaa ohjaavampi metropolikaava, joukkoliikenteen järjestäminen. Yksi vaihtoehto olisi myös metropoliseudun hallinnon ja yhteistoiminnan kehittäminen vahvistamalla Uudenmaan liiton roolia.

6.10 Kirkkonummen kunta

Kirkkonummen kuulemistilaisuuksissa viestittiin, että metropoliseutu on kunnalle luonteva yhteistyöalue ja sen vaikutus kunnan kehittymiseen koetaan myönteisenä. Kirkkonummi on useissa metropolialueen yhteistyöorganisaatioissa joko osakkaana, jäsenenä tai yhteistyökumppanina. Kirkkonummen suuntautuminen pääkaupunkiseudulle on vahvistunut merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Erityisesti joukkoliikenteen ja koulutuksen järjestämisessä metropolisuuntautuminen on ollut vahvaa. Toisaalta kuulemistilaisuudessa tuotiin esille Kirkkonummen sijainti metropolin ydinalueen ja sen läntisen reuna-alueen yhdyskuntana.

Kirkkonummen, Siuntion ja Inkoon muodostama selvitysalueelle nähtiin yhdyskuntarakenteellisia ja kielellisiä perusteita ja näiden kuntien asukkaiden pendelöinti metropolialueelle on lisääntynyt tasaisesti. Kuntien oma hajanainen yhdyskuntarakenne ja epäyhtenäiset palvelujen järjestämistavat ja -suunnat tuovat kuitenkin omat haasteensa tämän ns. Porkkala -vaihtoehdon rakentamiseen. Eräänä selvitysaluevaihtoehtona tuotiin esille Kirkkonummi-Espoo-Kauniainen-Vihti-Siuntion eteläosa. Kuulemistilaisuudessa peräänkuulutettiin vahvasti myös nollavaihtoehtoa eli nykyistä kuntarakennetta ja Kirkkonummen säilymistä itsenäisenä. Kunnan voimakas omaehtoinen kasvu sekä vapaaehtoinen osallistuminen metropoliseudun yhteistyöhön koettiin riittäviksi eikä siten kuntarakennetta koskevia muutoksia pidetty tarpeellisina. Mahdollisia osakuntakuntaliitoksia ei kuitenkaan pidetty täysin poissuljettuina Kirkkonummen osalta.

Helsingin seudun kilpailukyvyyn säilyminen koettiin Kirkkonummen kuulemistilaisuudessa tärkeäksi ja kunnan asukkaiden ja alueella toimivien yritysten nähtiin olevan riippuvaisia koko seudun menestyksestä. Metropolihallinnon määrittelemättömyyden vuoksi se koetaan epämääräiseksi hallinnon tasoksi, jonka ei koettu lisäävän alueen kilpailukykyä. Mahdollisen metropolihallinnon maankäyttö- ja kaavoitusasioihin kohdistuvaan päätösvaltaan suhtauduttiin varauksellisesti. Toisaalta seudullista yhdyskuntarakenteen suunnittelua pidettiin tarkoituksenmukaisena mutta sen ei tulisi tapahtua kunnallisen itsemääräämisoikeuden kustannuksella.

6.11 Mäntsälän kunta

Mäntsälän kuulemistilaisuudessa nähtiin esiselvityksen kuulemisraportin ehdotusten sisältävän suuria uudistuksia ja vaikuttavan kunnan tehtäviin ja vaikuttamisen mahdollisuuksiin. Mäntsäläläisten todettiin suuntautuvan etelään ja käyvän töissä pääkaupunkiseudulla. Mäntsälää ja Järvenpään, Keravan ja Tuusulan kuntia yhdistävät liikennevirrat, moottoritie ja sijainti. Mäntsälästä pendelöidään ja liikutaan myös Hyvinkään sairaanhoitoalueella. KUUMA-kuntien välisessä yhteistyössä kunnille on muodostunut yhteisiä toimintamalleja ja yhteistyö nähtiin pääosin toimivaksi. Mäntsälällä on kymmenen naapurikuntaa, joista puolet sijoittuu eri maakuntaan.

Kahden suurkunnan ajatus tuntui vieraalta ja kuntakoko nähtiin liian suurena. Kuulemisraportissa ehdotettujen selvitysalueiden todettiin sisältävän hyvin erilaisia kuntia ja mahdollisen kuntajakomuutoksen toteuttamisen vaikutuksia kaupunkimaisen Järvenpään ja toisaalta maaseutumaisen Mäntsälän kesken pohdittiin kuulemisten aikana. Jos kuntajakoa selvitettäisiin, nähtiin Mäntsälän kuulemistilaisuuksissa useimmiten mielekkäämmäksi selvityssuunnaksi Hyvinkään sairaanhoitoalue. Myös Mäntsälän, Pornaisten ja Pukkilan kuntajakoselvityksen vaihtoehto tuotiin esiin keskustelussa. Osakuntaliitoksien osalta epäiltiin, että todennäköisesti alueesta luopunut kunta jäisi olennaisesti heikommaksi. Keskustelussa mahdollisiksi osakuntaliitoksen selvitysalueiksi mainittiin Kellokoski ja Haarajoki.

Vahvan metropolihallinnon vaihtoehdossa kiinnitettiin huomiota siihen, että sille siirtyisi merkittävästi kuntien tehtäviä ja metropolikaava vaikuttaisi rakentamisen lisäksi myös muuhun kunnan toimintaan. Asuntoyhtiön perustaminen ja sen toimivuus sekä kunnan ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet metropolihallinnon päätöksentekoon herättivät epäilyksiä. Syrjäisten ja asukasmäärältään pienempien kuntien asema ja vaikutusmahdollisuudet haluttiin turvata mahdollisen vahvan metropolihallinnon toteutuessa.

6.12 Pornaisten kunta

Pornaisten kuulemistilaisuudessa keskusteltiin yleisesti siitä, että tässä tilanteessa ei voi lähteä vain yhteen suuntaan, vaan pitää huolellisesti pohtia eri suuntien mahdollisuudet. Esitettiin myös näkemys siitä, että lähitökohtaisesti Pornainen pitäisi säilyttää itsenäisenä, mutta nyt pitäisi olla valmius myös muuhun jos valtiolta sitä näemmä haluaa. Keskustelussa ilmaistiin myös halukkuutta säilyä itsenäisenä. Kuulemistilaisuudessa Pornaisten ja Mäntsälän selvitysalueita ei nähty tyydyttävänä. Joka tapauksessa on tarkoituksenmukaista arvioida selvityssuunnat, joiden tulisi pohjautua kuntalaisten asiointisuuntiin. Esimerkiksi Mäntsälä asiointisuunta on vähäinen ja julkiset liikenneyhteydet heikot. Yhteistoiminta-alueen todettiin muodostuneen tavallaan Paras-hankkeen pakottamana ja tämän myötä Mäntsälään on selkeä riippuvuussuhde. Asiointisuuntien volyymit ovat monensuuntaiset, pääosin Vantaan, Helsingin ja Keski-Uudenmaan suuntaan.

Alustavia avauksia kuntajakoselvitysalueista esitettiin erityisesti Keski-Uudenmaan ja Järvenpään suuntaan. Radanvarsiseudun osalta nähtiin tärkeäksi se, mitä se tarjoaa nyt tai voisi tarjota tulevaisuudessa. Kuulemistilaisuuksissa todettiin, että pohdinnoissa tulisikin keskittyä nuoriin, yrittäjiin ja työpaikkoihin tulevaisuuden näkökulmaa painottaen. Nuoret ja koululaiset suuntautuvat Järvenpäähän, johon on myös paljon ostosasiointia. Lisäksi Järvenpäässä on valtion palveluja (verotoimisto, poliisi ja lupa-asiat sekä käräjät). Järvenpään osalta pohdittiin, muodostuisiko yhteisen rajan puuttumisesta ongelma. Keskustelua käytiin myös Sipoon suunnasta ja siitä, olisiko kunnilla halukkuutta selvityksiin joko Sipoon ja Pornaisten tai Sipoon, Pornaisten ja Helsingin alueilla.

Keskustelussa tuotiin esiin myös elinkeinoelämän näkemys, jonka mukaan Järvenpään seutu olisi Pornaisille suositeltava. Yhteyksien Järvenpäähän ja Haarajoen alueelle nähtiin lisääntyvän mahdollisesti tulevaisuudessa. Lisäksi keskusteluissa Porvoon suunta nähtiin mahdollisimmaksi vaihtoehdoksi. Keskusteluissa pohdittiin myös voitaisiinko Pornainen jakaa, mikä mahdollistaisi kunnan eri osien suuntautumisen huomioon ottamisen. Sipoon pohjoisosa ja Nikkilä ovat luontevia suuntia Pornaisten kannalta, mutta Etelä-Sipooseen ei kunnasta asioida. Siten myös mahdollinen Sipoon jakaminen tuotiin esiin kuulemistilaisuuksien aikana. Osakuntaliitosten osalta Pornaisissa keskusteltiin myös Haarajoen aseman seudusta.

Metropolihallinnon osalta pohdittiin metropolialueen laajuutta ja voisiko tämä koostua 14 kuntaa pienemmästä alueesta, jolloin Pornaisten kunta voisi irtautua siitä. Toisaalta keskusteltiin myös metropolialueen

laajenemisesta Porvoon alueelle saakka. Metropolikaavaan liittyen keskusteltiin myös mahdollisesti asema-kaavatasolle ulottuvasta metropolikaavasta ja kuntien asemakaavoissa määriteltyjen investointien mahdollisesta vaarantumisesta. Metropolihallinnon etuna nähtiin julkisen liikenteen kehittäminen.

6.13 Hyvinkään kaupunki

Hyvinkään kuulemistilaisuudessa todettiin selkeästi, että kunta haluaa olla osa metropolialuetta ja Uttamaata. Tällä hetkellä kunnalliset palvelut järjestetään pääosin itse oman kunnan alueella ja siten sosiaali- ja terveysuudistuksella on erityisen suuri merkitys Hyvinkäälle. Kunnan työpaikkaomavaraisuus on korkea, mutta kunnasta pendelöidään myös Helsingin suuntaan. Kuulemisraportin ehdotuksia ei kaikilta osin nähty tarkoituksenmukaisimmiksi ja siten esitettiin erilaisia, vaihtoehtoista poikkeavia metropoliratkaisuja. Kaikissa vaihtoehtoissa on sekä hyvää että huonoa, joten myös vaihtoehtojen (A, B ja C) välivaihtoehtoja olisi selvitettävä. Kuulemistilaisuuksissa nähtiin, että nykymuotoisella sopimussyhteistyöllä ei metropoliseudulla voida edetä riittävästi. Kuntajaon vaihtoehtoista ja mielekkyydestä oli erilaisia näkemyksiä, mutta yksimielisimpiä luottamushenkilöt olivat siitä että Hyvinkää suuntautuu pohjoisen ja Riihimäen sijasta etelään. Keskusteluissa toivottiin, että vaikutusarvioinnissa olisi tuotu enemmän esiin haitallisten vaikutusten ja riskien arviointia. Päijät- ja Kanta-Hämeen kuntien lisäksi metropolialuetta määritettäessä tulisi uusimaa ottaa huomioon kokonaisuutena.

Kuulemistilaisuuksissa ilmaistiin halua säilyä itsenäisenä kuntana jatkossakin, mutta myös Hyvinkään sairaanhoitoalue mainittiin tarkoituksenmukaisimpana Hyvinkään kuntajakoselvitysalueena. Tämän vuoksi kuulemisraportin ehdotuksista sairaanhoitoalueen sisältävä suurkuntien ja sopimussyhteistyön vaihtoehto nähtiin mielekkääksi. Lähtökohtaisesti itsenäisenä, vahvana peruskuntana jatkaminen nähtiin ensisijaisena vaihtoehtona kahden erikokoisen suurkunnan sijaan. Seudun kilpailukyvyyn näkökulmasta nähtiin, että kuntajaon muutoksia olisivat tarkoituksenmukaisimpia pääkaupunkiseudun kuntien kesken ja kehyskunnat voisivat jatkaa verkostomaista yhteistyötä. Muina vaihtoehtoina mainittiin myös kuulemisraportissa esitetyt merkittävät kuntaliitokset ja Helsingin liiton perustaminen.

Hyvinkää haluaa olla osa metropolialuetta, mutta vahvan metropolihallinnon vaihtoehdossa nähtiin vielä olevan avoimia kysymyksiä ja riskejä. Ratkaisussa muodostettaisiin uusi hallinnon taso ja siitä aiheutuvat kustannuksia ja muita vaikutuksia kuntien talouteen ei tiedetä. Samoin mahdollinen verotusoikeuden siirto tai muu kunnalle määrättävä maksuosuus vaikuttaisi kuntien rahoitusmahdollisuuksiin. Metropolihallinto-vaihtoehdossa nähtiin kunnalta siirtyvän merkittävästi tehtäviä ja vaikutusvaltaa metropolihallinnolle. Erityisesti metropolikaava ja vahvan metropolihallinnon maan lunastusoikeus veisivät merkittävästi valtaa kunnan yhdyskuntarakenteen ja toiminnan suunnittelulta. Tämä vaikuttaisi palvelujen ja elinvoiman kehittämiseen eikä tätä tehtävien kahtiajakautumista nähty tarkoituksenmukaisena. Vaaleilla valitun metropolivaltuuston muodostamiseen liittyvät avoimet kysymykset nähtiin mallin yhtenä suurimpana heikkoutena. Suurimpana uhkana nähtiin metropolivaltuuston määrittäminen kuntien väestömäärän mukaan, jolloin keskisuurtenkin kuntien vaikutusmahdollisuudet olisivat heikot. Siten kunnan näkökulmasta metropolihallinto toteuttaisi vain näennäisesti demokratiaa. Helsingin liiton vaihtoehdossa kunnan edustus olisi turvatumpi. Yhtenä metropolihallinnon vaihtoehtona mainittiin Helsingin liitto ja sopimussyhteistyön välimuoto.

6.14 Vihdin kunta

Vihdin kuulemistilaisuuksissa kunta nähtiin yhtenä metropolialueen vahvana toimijana ja alueen kilpailukyvyn edistäjänä, jolla on hyvä logistinen sijainti. Kunnalla todettiin olevan riippuvuussuhteita koko metropolialueeseen ja toisaalta sairaanhoitoalueen kuntiin. KUUMA-kuntien yhteistyön todettiin tiivistyneen ja tämän lisäksi Vihdillä on erityinen suhde Espoon ja Kirkkonummen kuntiin, joiden kanssa kunta jakaa yhteisiä intressejä liikennehankkeissa ja yhteistyösopimuksissa. Lisäksi vihtiläiset liikkuvat eniten juuri Espoon ja Kirkkonummen alueilla.

Kuulemistilaisuuksissa kuntajakoselvitysalueiden rinnalle nostettiin itsenäisenä kuntana jatkamisen vaihtoehto. Tästä huolimatta Vihdillä on selkeä tahto olla osana metropolialuetta ja sitä koskevaa ratkaisua. Siten kuntarakenteen osalta kuulemisraportin mukaista kahden suurkunnan mallia ja Vihdin jäämistä metropoliryhmän ulkopuolelle ei nähty kunnan kannalta toimivana vaihtoehtona. Edelleen kuulemistilaisuudessa todettiin, ettei Vihti suuntaudu työssäkäynnissä tai asioinnissa Lohjalle vaan ennemmin pääkaupunkiseudulle.

Kunnassa painotettiin Vihdin, Kirkkonummen ja Espoon yhteistyön tiivistymistä. Myös kuulemisraportin ehdotuksessa mainittu Keski-Uudenmaan kunta olisi suuntautumisen kannalta mielekkäämpi vaihtoehto Lohjan sijaan. Karkkilassa ei ole osoitettu halukkuutta kuntajakoselvityksiin Vihdin kanssa, mutta Vihtijärven asukkaat ovat halukkaita neuvottelemaan osakuntaliitoksesta Nurmijärven kanssa. Myös Veikkolan osakuntaliitoksesta oltaisiin kunnassa valmiita neuvottelemaan Kirkkonummen kanssa.

Metropolihallinnon vaihtoehtoisista ratkaisuista ei ollut kuulemistilaisuuksiin mennessä ehtinyt vielä muotoutua selkeää kantaa. Metropolihallinnon vaihtoehdoilla nähtiin sekä hyvät että huonot puolet. Suurten, koko metropolialueeseen vaikuttavien, asioiden käsittely vahvassa metropolihallinnossa ja pienten, ihmistä lähellä olevien, asioiden käsittely kuntakohtaisesti vaikuttaa mielekkäältä. Kuitenkin Vihdin ja vihtiläisten vaikutusmahdollisuuksien epäiltiin mahdollisesti kaventuvan vahvan metropolihallinnon, mutta myös kahden suurkunnan, vaihtoehdossa.

6.15 KUUMA-kunnat

KUUMA-kuntien johtaville luottamushenkilöille ja kuntajohtajille järjestettiin kaksi yhteistä kuulemistilaisuutta. Tämän lisäksi KUUMA-johtokunta antoi evästyksen esiselvityksen loppuraporttia varten. Evästys löytyy kokonaisuudessaan osoitteesta www.kuuma.fi (tiedote 19.2.2013). Evästyksessä todettiin, että metropolihallinnon päätöksenteossa tulee turvata alueellinen edustus ja kunnilla tulee jatkossakin olla päätösoikeus liittyen kuntarakenteeseen. Metropolikaava nähtiin mahdollisuutena ja sen tulee olla nykyistä järjestelmää sitovampi sekä korvata mm. maakuntakaava ja Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma. Metropolihallinto hyväksyy kaavan, eikä toivota ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Aiesopimuksista tulee siten siirtyä sitovampaan ja pitkäjänteisempään sopimusmenettelyyn, jossa sopimuskumppaneita ovat metropolihallinnon lisäksi myös kunnat ja valtio.

KUUMA-johtokunnan evästyksessä nähtiin, että metropolihallinnolle tulisi siirtyä mm. liikennejärjestelmäsuunnittelu, valtion päätösoikeus seudullisten liikennehankkeiden rahoituksesta, toteutuksesta ja aikataulusta sekä ARA-rahoitus. Metropolihallintoon voisi siirtyä Uudenmaan liitosta, HSL:stä, HSY:stä ja ELY:stä se henkilöstö, jonka tehtävät liittyvät metropolihallinnon toimintaan. Kuntien kaavoitushenkilöstö ei siten siirtyisi metropolihallinnolle. Paikallisen teknisen infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito sekä osayleiskaavojen ja asemakaavojen laatiminen säilyisi kunnilla. Metropolihallinnolle ei ole tarpeen antaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia pakkokeinoja maan hankkimiseksi asuntotuotantoon.

6.16 Keskustelutilaisuudet muiden kuntien kanssa

Porvoon keskustelutilaisuudessa todettiin, että kaupunki kuuluu Helsingin vaikutusalueeseen ja haluaa tehdä tiivistä yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa. HSL kuntayhtymän jäsenyyden todettiin mahdollisesti kiinnostavan kaupunkia tulevaisuudessa. Kuitenkin elinkeinopolitiikka haluttiin säilyttää kaupungin omana toimintana. Rannikon työssäkäyntivöhykkeen kuvailtiin ulottuvan jo Porvooseen. Metropolialueen itäistä raideliikenneyhteyttä kuvailtiin kaupungille tärkeäksi. Kuulemisraportissa metropoliseudun suhdetta ympäröiviin kuntiin ja maakuntahallintoon ei kuitenkaan käsitelty riittävästi. Maakuntajakoa on juuri uudistettu ja suunnittelun kannalta haitalliseksi koettu maakuntaraja poistettu. Metropolihallinto voisi palauttaa tilanteen entiselleen. Porvoon sairaanhoitoalueen todettiin jäävän pieneksi, jos Sipoo ei olisi siinä mukana. Porvoolla ja Sipoolla on yhteinen palvelurakenne mm ammatillisessa koulutuksessa, sairaanhoitoalueella, palo- ja pelastustoimissa sekä jätehuollossa. Kaupunki totesi olevan avoin mahdollisille kuntajakoselvityksille ympäristökuntien kanssa.

Siuntion kuulemistilaisuudessa metropolialueen laajuudesta esitettiin erilaisia näkemyksiä. Kuulemisraportissa Siuntion ja Kirkkonummen välillä tulisi kulkemaan metropolihallinnon raja. Metropolikaava tulisi vaikuttamaan maakuntakaavaan ja tämä vaikuttaisi kuitenkin muihin maakunnan kuntiin. Siuntio on suhteellisesti Uudenmaan nopeimmin kasvavia alueita ja vahvasti pääkaupunkiseudulle pendelöivä kunta, joka tekee metropolialueen ja Kirkkonummen luontaisiksi yhteistyö- ja yhdistymissuunniksi. Metropolialueen päätökset vaikuttavat myös Siuntion kuntaan esimerkiksi lähijunaliikennöinnin ja vedenkäsittelyn kautta. Vaikuttaakseen metropolihallinnon päätöksentekoon sekä kilpailukyvyyn edistämisen kannalta Siuntion olisi kannattavaa olla mukana metropolihallinnossa. Toisaalta Siuntio kuuluu Lohjan sairaanhoidonalueeseen erikoissairanhoidon osalta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ohjaa Siuntion yhteistyö- ja yhdistymissuuntaa kohti

Lohjaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueen muodostumista kuvailtiin haastavaksi. Toisaalta kaksikielisellä kunnalla on myös yhteistä Raaseporin kanssa. Kuntien jakamiseen on kovat paineet, mutta lähipalveluiden järjestämisen mahdollisuus Siuntiossa vaarantuu, jos kunta jaetaan kahtia.

Inkoon keskustelutilaisuudessa suuntautumisen määrittelyn ja yhteistyö todettiin olevan monimutkainen kysymys. Suuntautuminen vaihtelee eri kunnanosissa. Vahvan itäsuuntaisen työssäkäynnin todettiin olevan kuitenkin tosiasia. Kunnalla on monia siteitä Länsi-Uudenmaan suuntaan sekä Lohjaan. Rata- ja tieliikenneyhteydet ovat tärkeitä Inkoolle. Taloudelliset sekä kielelliset asiat tulisi ottaa huomioon uudistuksessa. Tämän lisäksi ratkaista ensin sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä sairaaloihin liittyvät haasteet ja kysymykset. Kuntarakenteiden osalta Inkoossa oli muiden kuntien tavoin erilaisia näkökantoja. Pääosin kannatettiin ns. Porkkalan selvitysaluetta (Kirkkonummi, Siuntio ja Inkoo) tai jopa Länsi-Uudenmaan kuntaa. Raasepori-Hanko -suuntautuminen takaisi ruotsinkieliset palvelut. Kuitenkin kuntaliitosten todettiin myös uhkaavan lähipalveluja ja sosiaalinen eheys toteutuisi paremmin pienemmässä kunnassa.

Karkkilassa todettiin, että suppeampaa metropolialuetta olisi helpompi hallinnoida. Silloin Vihdin, Nurmijärven, Hyvinkään, Tuusulan sekä Järvenpään kunnat voisivat jäädä metropolihallinnon ulkopuolelle. Metropolialuetta tukisivat kehyskunnista muodostetut Länsi-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan yhteistoiminta-alueet, jotka toimisivat myös luontevina sote-alueina. Kuntarakenteen muutoksia ei nähty tarkoituksenmukaisina. Kuulemisen aikana toivottiin, että metropolihallinto ei tulisi rajoittamaan sen ulkopuolisia kuntia ja näiden liikkumavara kilpailla asukkaista ja yrityksistä säilyisi laajenevan yhteistyön sallimissa rajoissa.

Lohjan kaupungin mielestä kysymystä metropolialueen rajaamisesta tulee lähestyä Uudenmaan uudessa maakuntakaavassa määriteltyjen seutukeskusten kautta. Maakuntakaavassa seutukeskukset (Porvoo, Hyvinkää, Lohja ja Raasepori) muodostavat Helsingistä säteittäin lähtevien kasvukäytävien luonnolliset päätepisteet. Pääkaupunkiseudun ja kaikkien Uudenmaan seutukeskusten liikenteen ja maankäytön kehittäminen kuuluu samaan metropolipolitiikkaan. Tämä on sitä ilmeisempää, mitä pidemmällä aikavälillä metropoliratkaisua arvioidaan. Jos sen sijaan tavoitellaan vain pääkaupunkiseudun ydinkaupunkien metropolihallintoa, joka huolehtisi myös merkittävästä osasta kuntien peruspalveluja, ei Lohja kuulu sellaiseen, mutta eivät myöskään muut seutukeskukset ja niiden vieressä olevat maalaiskunnat (Vihti, Nurmijärvi, Mäntsälä, Pornainen). Lohjan kannalta on erityisen epäkäytännöllistä ja perustelematonta vetää metropolialueen raja Lohjan ja Vihdin väliin. Lohjan näkemys on, että sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisvastuut on ratkaistava yhtä aikaa yleisen metropoliratkaisun kanssa. Myös sote-ratkaisussa on Lohjan kannalta luontevaa, että Lohja ja Vihti kuuluvat – ratkaisun teknisestä muodosta riippumatta - samaan sote- tai sairaala-alueeseen.

7 KUNTAJAKOSELVITYSALUEIDEN JA METROPOLIHALLINNON VAIHTOEHDOT

Hallitusohjelman tavoitteena on rakentaa Suomeen vahvat peruskunnat, jotka muodostuvat luonnollisista työssäkäyntialueista ja joilla on riittävät resurssit ja osaaminen luoda hyvinvoinnin edellytyksiä ja järjestää itsenäisesti suurin osa palveluista. Lisäksi kunnan koon ja voimavarojen tulee olla riittävät vastaamaan elinvoiman ja elinkeinojen kehittämisestä. Hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakenneratkaisujen merkitys korostuu metropolialueella ja tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille selvitetään. Esiselvityksen toimeksiannon perustana ja lähtökohtana ovat nämä metropolialuetta koskevat tavoitteet sekä hallituksen kuntauudistuksen linjaukset ja rakennelakiluonnoksen säädökset.

Esiselvityksessä on tarkasteltu metropolialueen kuntien toimintojen ja rakenteiden kehittämistarpeita nykytilanteen ja erityisesti tulevaisuuden näkökulmasta. Ehdotusten perusteluina ovat olleet toimeksiannon mukaiset metropolialueen erityispiirteet, ns. metropolikriteerit. Näiden perusteella on tehty ehdotukset ja suositukset kuntarakennemuutosten ja metropolihallinnon vaihtoehtoista toteuttamistavoista. Siten eri vaihtoehdot toteuttavat päätöksentekovallan ja alueen kehittämisvastuun siirtämistä laajemman alueen hallinnolle; joko suuremmille kunnille tai seudun kokonaiskehityksen kannalta keskeisissä asioissa metropolihallinnolle.

Selvityksen ensimmäisissä luvuissa tarkastellaan metropolialueen nykytilaa metropolikriteerien näkökulmasta. Niiden perusteella on selkeää tarvetta lisätä alueen kokonaisuutta koskevaa päätöksenteko- ja toimeenpanovaltaa, jotta sekä metropolialueen että koko Suomen elinvoiman kasvu turvataan. Kansainvälinen kilpailukyky vaatii panostusta ja päätöksentekoa niin asuntopolitiikkaan, työpaikkojen lisäämiseen, maankäytön ja liikenteen kokonaissuunnitteluun, maahanmuuttoon sekä kansainvälisen tietoisuuden ja brändin rakentamiseen. Selvityksen esitykset perustuvat siihen, että kuntien tehtävänä on - joskus itsekkäästikin - edistää kunnan ja sen asukkaiden etua, jolloin kuntien päätöksenteossa koko metropoliseudun etu ei korostu, vaikka koko seutu on yhtä työpaikka- ja asointialuetta. Kuntien välillä on kilpailutilanne, jonka vallitessa kunnat eivät löydä ja pysty sopimaan yhteisestä linjasta ja toimenpiteistä, joilla koko seutu kehittyisi kokonaisuudessaan parhaalla tavalla. Toimeksiannon ja sen kriteerien perusteella selvityksessä esitetään hallinnollisia vaihtoehtoja alueen yhteisten asioiden hoitamisen tehostamiseksi.

Suurten hallinnollisten muutosten toteuttaminen vaatii yleensä muutuskustannuksia. Muutosten etujen tulee olla kuitenkin suurempia kuin oletetut muutuskustannukset. Näitä toimintojen harmonisointiin liittyviä talouden panoksia sisältyy sekä metropolihallinnon muodostamiseen (yhteistyörakenteiden fuusio) sekä kuntaliitoksiin. Tietohallinnon ja palkkojen harmonisoinnit aiheuttavat kustannuksia. Tämän lisäksi kuntalaisille tarjottavien palveluiden periaatteet tulee yhtenäistää. Kustannuksiin vaikuttaa suuresti kuntien päätöksenteko siitä, millaisia palveluja uudessa kunnassa tarjotaan ja mille tasolle maksut ja verotus asetetaan. Tämä määrittää varsinaisissa kuntaliitosselvityksissä tarkemmin.

Metropolihallinnon organisoinnin kustannukset syntyvät pääasiassa liikelaitoksina toimivien palvelujen yhdistämisestä. Metropolihallinnon henkilökustannukset muodostuvat kuntien tai kuntayhtymien suunnittelu- ja kaavoitushenkilöstöstä ja heidän palkkojensa harmonisoinnista, mikäli yhteiseen hallintoon siirryttäisiin. Hallintokustannusten määrä tuskin kasvaa, kun uudistuksilla vähennetään hallintotasoja. Kustannusten jako eri kuntien välillä saattaa kuitenkin muuttua, mikä selviää organisaation suunnittelussa ja toimintoja täsmennettäessä.

Vaikutusten arviointi esiselvityksessä on haastavaa, koska yksityiskohtia esimerkiksi mahdollisen metropolihallinnon tehtävistä, rahoituksesta tai metropolivaltuuston valintatavasta ei vielä tiedetä. Tämän lisäksi kyseessä on uudistus, jollaista ei ole aikaisemmin toteutettu suomalaisessa toimintaympäristössä. Voimme tiedostaa tässä vaiheessa riskejä ja mahdollisia hyötyjä, joita tulisi tarkastella tarkemmin, mikäli poliittinen tahtotila metropolihallinnon edistämisestä muodostuu. Metropolihallintoa ehdotetaan parantamaan seudun yhteisten asioiden hoitoa, mutta uudella hallinnolla voi olla myös ennakkoimattomia riskejä, joista jatkoselvityksissä on tärkeää saada lisätietoa.

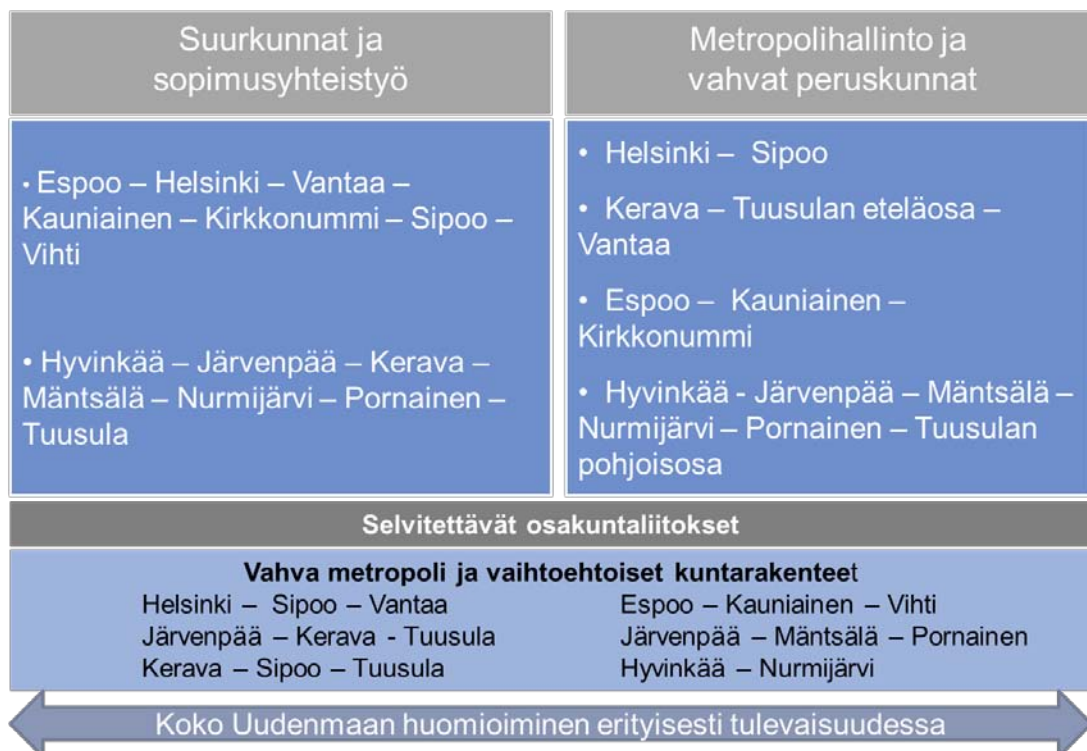
Kuntarakennemuutosten kattavamman ja tarkemman vaikutusarvioinnintueksi tulisi tietää selvityksessä mukana olevat kunnat sekä neuvottelijoiden tahto uudistaa ja kehittää uuden kunnan toimintatapoja, mikä usein

on myös kirjattu varsinaiseen kuntaliitossopimukseen. Kuntarakenneuudistuksen vaikutuksia on arvioitu jossain määrin sekä Suomessa että kansainvälisesti. Haasteena on, että yhdistyneessäkin kunnassa vaikutukset riippuvat merkittävästi kunnallisesta päätöksenteosta ja muutoksen toteutuksesta. Esiselvityksessä ei oteta näihin asioihin kantaa vaihtoehtojen moninaisuuden ja yleispiirteisyyden vuoksi.

Helsingin seudun toiminnallisesti yhtenäisen ydinalueen ja sen kehysalueen haasteet edellyttävät tiivistä yhteistyötä paitsi yhdyskuntarakenteen, infrastruktuurin, asuntotuotannon ja joukkoliikenteen suunnittelun myös toimenpiteiden toteutuksessa ja täytäntöönpanossa. Metropolihallinnon tehtäviin olisikin perusteltua yhdistää maakunnan liiton tehtävät ja pääosa ELY-keskuksen liikenteeseen ja tiehankkeisiin sekä alueiden käyttöön, ympäristöasioihin, elinkeinoihin ja työllisyyteen liittyvistä tehtävistä. Metropolihallinto on vahva kokonaisuus, joka kantaa kokonaisvastuun toiminnallisesti yhtenäisellä alueella.

Esiselvityksessä käsitellyillä kuntarakenteen ja metropolihallinnon vaihtoehtoilla on vaikutus aluetta ympäröivien kuntien, maakunnan liiton ja elinkeino- ja työvoimakeskuksen toimintaan. Tulevien ratkaisumallien tulee edistää alueiden käytön suunnittelun yhteistyötä edellä mainittujen toimijoiden kanssa. Toimijoille voidaan säätää yhteistoimintavelvollisuus alueiden käytön suunnittelussa. ELY-keskus toimii jo nyt Uudenmaan, Päijät-Hämeen ja Hämeen alueella. Vastaavasti Uudenmaan liitto on osa Etelä-Suomen maakuntien yhteistoiminta-alueita, jonka pohjalta voidaan muodostaa laajemman metropolialueen käsittävä Etelä-Suomen maakunta. Myös nämä kysymykset edellyttävät erillistä arviointia mahdollisissa jatkoselvityksissä.

Esiselvityksessä ehdotetaan kahta erilaista päävaihtoehtoa, joissa on esitetty mahdolliset kuntajakalueet ja niihin soveltuva vahva metropolihallinto. Tämän lisäksi luvussa 7.3 on esitetty vaihtoehtoisia kuntajakoselvitysalueita sekä malli sellaiseksi vahvaksi metropolihallinnoksi, joka tarvitaan, jos kuntaliitokset jäävät luvussa 7.2 kuvattua vaihtoehtoa vähäisemmiksi. Tarkempi analysointi on tarpeen kuntien käydessä laatimaan varsinaisia selvityksiä tämän koosteen pohjalta. Osakuntaliitoksia esitetään selvittäväksi luvussa 7.4 mainituilla alueilla siltä osin, kun ne kuntarakennemuutosten jälkeen ovat tarpeen. Selvittäjät ehdottavat, että osa-kuntaliitosalueet määriteltäisiin, kun tiedossa ovat kuntien viralliset lausunnot ja kuntajakoselvitysalueet.

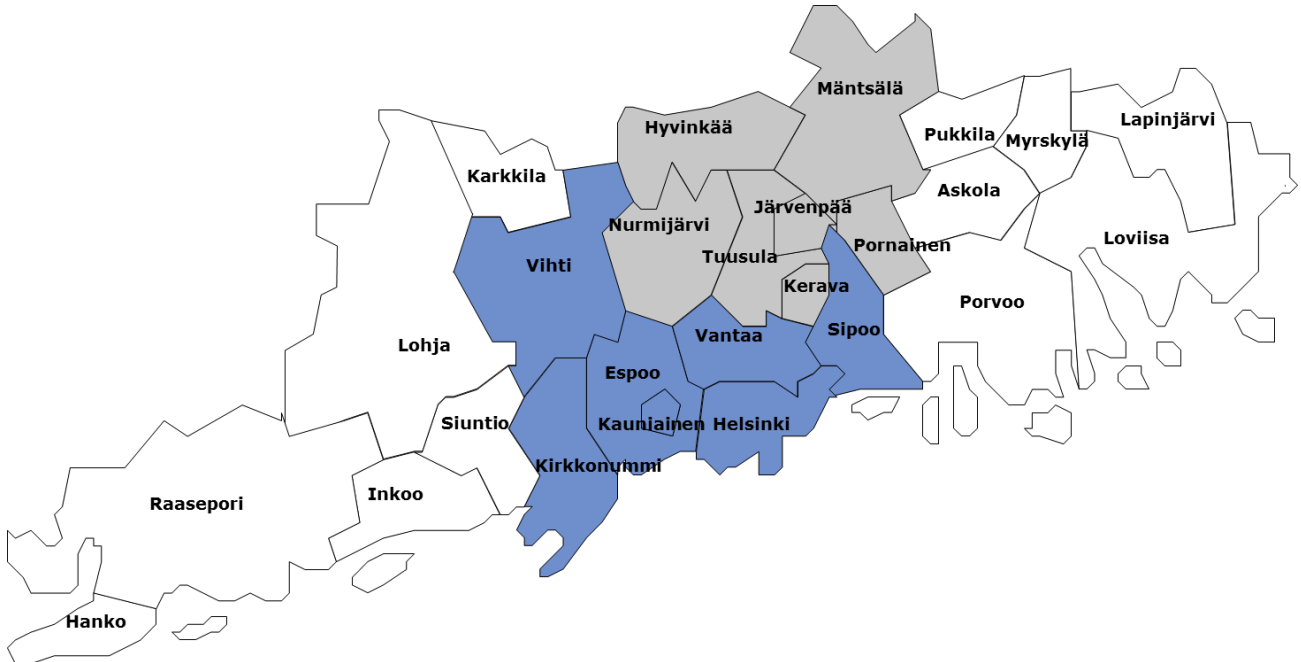


7.1 VAIHTOEHTO 1: Suurkunnat ja sopimusyhteistyö

7.1.1. Vaihtoehdon kuvaus

Tässä vaihtoehdossa muodostettaisiin kaksi kuntajakoselvitysalueetta, pääkaupunginseudun kunta ja Keski-Uudenmaan kunta:

- Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Sipoo ja Vihti
- Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula



Yhteistyötä kuitenkin tarvitaan koko seudulla. Metropoliseudun yhteistyö perustuu kuntien lakisääteiseen metropolikaavaan sekä kaupunkien ja valtion välisiin kasvu- ja aiesopimuksiin sekä molempien kuulumiseen HUS, HSL ja HSY kuntayhtymiin. Suurkunnat voivat sopia keskenään kaupunkien välisestä laskutusperiaatteista, työnjaosta sekä palvelurakenteesta.

Osakuntaliitoksia esitetään selvitettäväksi mainituilla alueilla siltä osin, kun ne kuntarakennemuutosten jälkeen ovat mahdollisia. Mahdollisia selvitysalueita olisivat silloin Vihtijärven, Klaukkalan, Haarajoen alueet sekä lentokentän vaikutusalue ja Sipoon pohjois- ja/tai luoteisosa.

7.1.2. Kuntajakoselvitysalueet

Kahden kunnan selvitysalue olisi hallituksen kuntauudistustavoitteiden suuntainen. Hallitusohjelman mukaan vahva peruskunta muodostuu luonnollisesta työssäkäyntialueesta ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidon ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Kaksi suurkuntaa toteuttaisi myös yhdyskuntarakenteen eheyttämistarvetta kuntarakennelain metropolisäädöksen mukaisesti.

Kaupungeilla olisi riittävät voimavarat kehittää alueidensa toiminnallista maankäytön ja liikenneväylien suunnittelua sekä asuntotuotantoa. Lisäksi ne pystyisivät nykyistä paremmin edistämään kansainvälistä kilpailukykyä ja luomaan edellytyksiä yliopistojen ja tutkimuslaitosten toiminnan kehittämiseksi. Kuntarakenteen eheytyessä ja vahvistuessa tarve kuntien välisille yhteistoimintarakenteille vähenisi huomattavasti, mikä selkeyttää ja yksinkertaistaa hallintoa ja vahvistaa paikallista itsehallintoa ja demokratiaa. Kuntauudistuksella luodaan palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta on peruskunnilla.

Suurkuntien muodostamisella pystyttäisiin tukemaan sosiaali- ja terveystalouden palvelurakennemuutosta ja suurkunnat varmistaisivat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen.

Helsinki, Espoo, Vantaa, Kirkkonummi, Kauniainen, Sipoo ja Vihti muodostavat kuntajakoselvitysalueen

Selvitysalueen kunnat muodostaisivat yhdessä monikulttuurisen miljoonakaupungin. Toiminnallisen metropolialueen hallinnollisen rakenteen yhdistäminen vastaisi asukkaiden tiiviimmän työssäkäynnin ja asioinnin aluetta. Selvitysalue sisältäisi HYKS alueen kunnat, Keravan kaupunkia lukuun ottamatta. Lisäksi sairaanhoitoalueen ulkopuolinen Sipoon kunta kuuluisi selvitysalueeseen. Uusi pääkaupunki olisi kansainvälisen kilpailukykyyn ja vetovoiman kannalta Suomen tärkein työpaikkojen, työssäkäynnin ja asioinnin toiminnallinen kokonaisuus.

Laajalla kuntajakoselvitysalueella täyttyisi kuntarakennelakiluonnoksen vaatimus kunnasta, joka perustuu eheään yhdyskuntarakenteeseen. Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen ovat yhtenäistä tiiviistä rakennettua aluetta. Myös Kirkkonummi on yhtenäistä aluetta erityisesti Länsi-Espoon raja-alueen osalta ja Etelä-Sipoo Helsingin raja-alueella. Kuntajakoselvitysalueen yhdyskuntarakennetta voitaisiin eheyttää edelleen, kun kuntien yhdistyminen mahdollistaisi yhteisen keskustajaman 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, Vihdin ja Sipoon työllisistä noin 30 prosenttia pendelöi Helsinkiin. Lisäksi pendelöinti keskustaupungin suuntaan ja kuntien kesken poikittaissuunnassa on merkittävää. Kuntajakoselvitysalueelle pendelöidään voimakkaasti myös sen ulkopuolelta ja erityisesti ehdotetusta Keski-Uudenmaan kaupungista. Mahdollisella kuntajakoselvitysalueella monikeskuksista työpaikkarakennetta, maankäyttöä tehostamalla ja joukkoliikennettä kehittämällä voitaisiin myös vastata esimerkiksi ilmastomuutoksen haasteisiin. Lisäksi on otettava huomioon myös lähialueiden työssäkäynti ja asiointi. Tutkimusten mukaan vuosittain Tallinnasta ja Pohjois-Virosta matkustaa säännöllisesti 35 000 virolaista metropolialueelle työn tai muun syyn vuoksi.

Tulevaisuuden luonteva ja todennäköinen kehitys tukisi uuden laajemman pääkaupungin muodostamista. SYKE:n yhdyskuntarakenteen tutkimusten perusteella Helsingin metropolialueen yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta tunnistetaan neljä päälinjausta. Yksi näistä on ranta-alueiden vetovoima ja seurantatulosten mukaan metropolialueen ydinalueella on erittäin merkittävä Itä-länsi-suuntainen kantakaupunkiin suuntautuva työssäkäyntiliikenne. Tätä voimistavat ranta-alueiden vetovoima asuin ympäristönä sekä merkittävät joukkoliikennekäytävät. (SYKE 2012)

Kuntajakoselvitysalueella kuntien riippuvuus näkyy erityisesti muuttoliikkeessä. Koulutus- ja työuran alkuvaiheessa olevat pienituloiset ja myös maahanmuuttajat muuttavat Helsingin alueelle. Sen sijaan Helsingistä poismuuttajat ovat keskimäärin paremmin koulutettuja ja hyvätulaisia. Lisäksi Helsingin kaupunki rahoittaa ja ylläpitää kulttuurin ja vapaa-ajan palveluja, joita muiden kuntien asukkaat käyttävät. Helsingin tyyppisen muuttoliikkeen ja kaupungin palvelujen käytön piirteet koskevat myös enenevässä määrin Espoota ja Vantaata. Kunnat ovat entistä enemmän yhtenäistä toiminnallista aluetta ja siten Helsingin, Espoon, Kauniaisten, Kirkkonummen, Vihdin ja Sipoon kuntien yhdistäminen poistaisi alueelta tulojen ja menojen epätasaisen jakautuman.

Asumisen ratkaisut saataisiin yhteiseen päätöksentekoon ja esimerkiksi Kirkkonummen ja Sipoon kuulussa selvitysalueeseen pääkaupunkiseudun merenrantavyöhykettä voitaisiin suunnitella yhtenäisesti koko alueen kokonaisedun näkökulmasta.

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

Selvitysalueen kunnat muodostaisivat Keski-Uudellamaalla vahvan pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen. Keskinäistä työssäkäyntiä esiintyisi myös muiden naapurikuntien kesken, mutta vahvinta suuntautuminen on useimmiten oman kunnan lisäksi Helsinkiin ja Vantaalle. Esitetyn selvitysalueen väestömäärä on yli 220 000 asukasta ja sen on ennakoitu kasvavan Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuoteen 2035 mennessä noin yli 40 000 asukkaalla. Kuntien omissa ennusteissa kasvu vuoteen 2035 olisi noin 85 000 asukasta.

Kaikki selvitysalueen kunnat kuuluvat KUUMA-kuntiin, joilla on vahvaa edunvalvontaa suhteessa valtioon ja pääkaupunkiseutuun sekä kehittämisyhteistyötä eri toimialoilla ja maankäytössä. Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi ja Tuusula muodostavat Hyvinkään sairaanhoitoalueen. Pornaisten kunta kuuluu Porvoon sairaanhoitoalueeseen ja Kerava HYKS:sin sairaanhoitoalueeseen. Tästä huolimatta Mäntsälä tuottaa Pornaisille yhteistoiminta-alueen kautta perustason sosiaali- ja terveystalvet. Kuntalaisten asiointisuuntien ja muun yhteistyön vuoksi näitä kuntia ehdotetaan mukaan selvitysalueeseen.

KUUMA-kunnat ovat valmistelleet yhteistä maankäytön kehityskuvaa, jossa on määritelty ja luokiteltu alueen kuntakeskuksia ja niiden kehittämistä tulevaisuudessa. Vuoteen 2030 mennessä alueelle ei ole tiedossa merkittäviä uusia joukkoliikennemahdollisuuksia, mutta erityisesti kehärata mahdollistaa alueen kuntien asukkaille uudenlaisen liitynnän raideliikenteeseen tulevaisuudessa. Asemanseutujen ja kuntien raja-alueiden kehittäminen kuntarajoista riippumatta on alueella erityisen merkittävä asia. Selvitysalue on maankäytöllisesti tiivistä aluetta pääradan varressa, mutta erittäin vähästä rakennettua ja heikot joukkoliikennepalvelut omaavaa aluetta mm. Nurmijärven pohjois-osissa sekä Pornaisissa. Myöskään uuden Lahden oikoradan mahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty täysin. Esiselvitysalueella on siten myös henkilöautoliikenteestä riippuvaisia alueita, joten hiilidioksidipäästöjen pienentäminen edellyttää kokonaistaloudellista alueen suunnittelua liikenteen ja asumisen näkökulmasta.

Esiselvitysalueen kuntien ruotsinkielisten tai vieraskielisten osuudet väestöstä ovat merkittävästi alhaisempia kuin pääkaupunkiseudulla. Alueen kunnat eivät ole viime vuosina kokonaisuutena tarkasteltuna onnistuneet tuottamaan vuokra-asuntoja yhtä tehokkaasti kuin pääkaupunkiseudulla, joten vuokra-asuntojen määrät eivät ole kehittyneet toivotusti ja asukasmäärän kasvu perustuu vahvasti omistusasumiseen. Tulevien työntekijätarpeiden vuoksi alueella on kuitenkin panostettava vuokra-asuntojen tuotantoon selvästi aiempaa voimakkaammin.

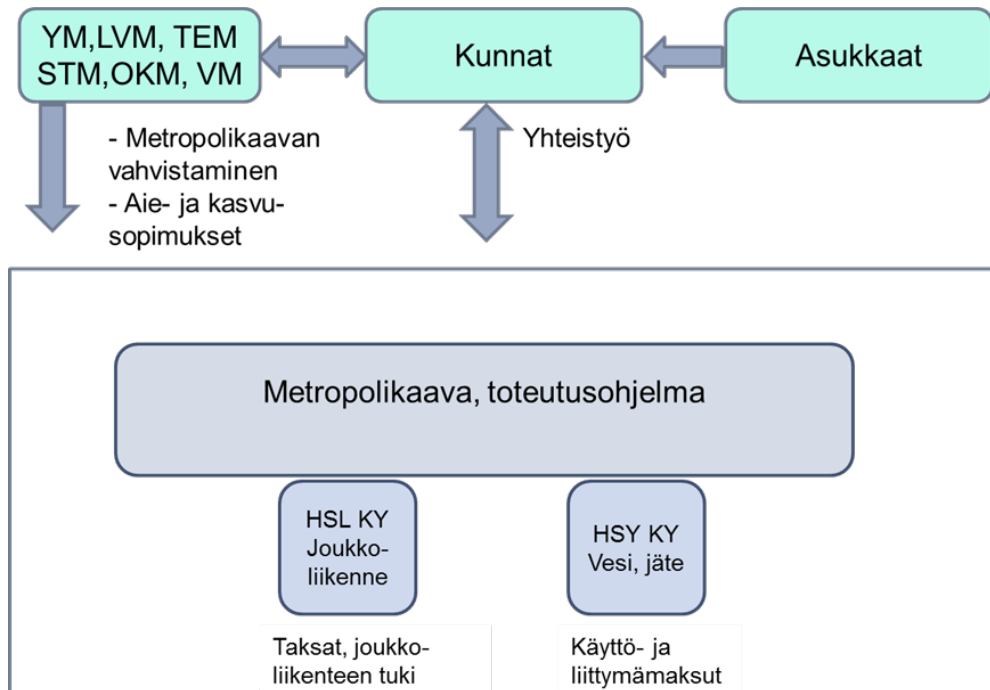
Alueen kunnat kuuluvat metropoliseutuun ja muodostavat vahvan ulkokehän pääkaupunkiseudun ympärille pohjoinen–koillinen -akselilla. Työpaikkamäärät Uudellamaalla ovat kasvaneet muuta Suomea nopeammin 2000-luvulla, mutta Kuuma-alueen työpaikkojen osuus on säilynyt ennallaan (Helsingin hitaasti pienentynyt Vantaan sekä Espoon kasvaessa). Alueella on ensisijaisesti asumisen ja palveluiden keskuksiin tiivistynyttä asumista ja vahvaa pendelöintiä yli kuntarajojen. Nykyisistä kunnista Hyvinkäällä, Järvenpäässä ja Keravalla on muista poiketen erittäin tiivis yksi keskustaaajama, mutta selvitysalueen yhdyskuntarakenne on varsin hajanainen eikä alueen keskustien välillä ole tehokasta julkista liikennettä. Työpaikka- ja asiointiliikenne tapahtuu suurelta osin pääkaupunkiseudulle, johon myös julkinen liikenne suuntautuu. Selvitysalueella on yhtenä kuntana nykyistä paremmat edellytykset tämän alueen yhdyskuntarakenteen ja julkisen liikenteen järjestämiseen myös koko seudun kannalta kestäväällä ja taloudellisella tavalla.

Selvitysalueen kunnista muodostuisi vahva peruskunta, joka voisi tuottaa itse nykyisten valtion suunnitelmienkin valossa lähes kaikki palvelunsa. Hyvinkään aluesairaala ja selvitysalueen aluekeskusten palvelupisteet turvaisivat palvelut alueen kuntalaisille. Maantieteellisesti laajalla selvitysalueella tulisi pohtia aluekeskuksiin perustuva lähidemokratian mallia.

Keski-Uudenmaan kunta olisi keskeisin yhteistyökumppani laajalle pääkaupunkiseudun kunnalle, mutta muut yhteistyökuntia olisi lisäksi Uudenmaan sekä Hämeen maakunnissa.

7.1.3. Sopimussyhteistyö

Kuntarakenne perustuu kahteen suurkuntaan, joilla on riittävät voimavarat ja osaaminen luoda edellytykset Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä parantaviin toimiin. Yhteistyötä kuitenkin tarvitaan koko seudulla edelleen, vaikkakin vähemmän kuin muissa kuntarakennevaihtoehdoissa. Metropoliseudun yhteistyö perustuu kuntien lakisääteiseen metropolikaavaan sekä kaupunkien ja valtion välisiin kasvu- ja aiesopimuksiin sekä molempien kuulumiseen HUS, HSL ja HSY kuntayhtymiin. Suurkunnat voivat sopia keskenään kaupunkien välisestä laskutusperiaatteista, työnjaosta sekä palvelurakenteesta. Lähtökohtaisesti suurkuntien välinen yhteistyö jää metropolikaavaa lukuun ottamatta vapaaehtoisuuden varaan. Valtiolla voi olla rooli sopimusmenettelyn käynnistäjänä/rahoittajana, jos seudun kokonaisuus sitä edellyttää.



Kuntien välisten sopimusten tarve vähentyy nykyisestä, 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. Yhteensovitus ympäröivien maakuntien alueiden käytön suunnitteluun tapahtuu maakuntien maakuntakaavan ja metropolikaavan yhteensovittamisella.

Metropolikaava sisältää maankäytön suunnitelman lisäksi alueen liikennejärjestelmäsuunnitelman sekä toimeenpano-osan. Nykyisen MAL-aiesopimuksen mukaiset maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusehdot ja toteutuksen vastuut ovat osa toimeenpano-osaa. Kaava- ja sen toimeenpano-osa ovat metropolikaavan sisällön kannalta yhtä tärkeitä. Metropolikaava ja sen toimeenpano-osa ohjaavat ja velvoittavat kunnat laatimaan kaavassa päätetyssä aikataulussa asemakaavoja sekä toteuttamaan asuntojen ja väylien rakentamista. Pääsääntönä on, että metropolikaava-alueella uudisrakentaminen asemakaava-alueen ulkopuolelle on mahdollista ainoastaan erityisin perustein.

Metropolialueella ja erityisesti pääkaupunkiseudulla maahanmuutto on vilkasta ja tarve vieraskielisen perus- ja ammattiopetuksen 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. Maahanmuuttajabarometrin (2013) mukaan tärkeimmiksi kotoutumiseen vaikuttaviksi tekijöiksi koettiin työ, kielitaito, turvallisuus, terveyspalvelut sekä itselle ja perheelle sopiva asunto.

Suhde nykyisiin yhteistyöorganisaatioihin

Suurkunnat sopivat keskenään metropolikaavan laatimisesta ja sen organisoinnista. Uudenmaan liiton tehtävät muuttuvat, kun metropolialueelle ei enää laadita maakuntakaavaa eikä -suunnitelmaa. Liiton tehtävien muuttuessa sen roolia suhteessa suurkuntiin ja Etelä-Suomen muihin maakuntiin on tarkasteltava erikseen. Vastaavasti ELY-keskuksen ja poikkeuksellisen vahvojen kuntien välinen yhteistyö voi vaatia uudelleenjärjestelyjä. Mahdollista on siirtää merkittävä osa elinkeinoihin, työllisyyteen sekä liikenne-, tie- ja ympäristöasioihin liittyvistä tehtävistä kuntien vastuulle, mikä edellyttää tehtävien siirron erillistä arviointia. HSL ja HSY -kuntayhtymät toimivat nykyiseen tapaan, tosin toiminta-alueitaan laajentaen kattamaan koko metropoliseudun. Kuntayhtymille siirtyvät Keski-Uudenmaan vastaavat palvelutoiminnan tehtävät, omaisuus ja henkilöstö erikseen sovittavalla tavalla ja ehdoin.

Päätöksenteko ja rahoitus

Kahden suurkunnan välinen yhteistoiminta ja erityisesti metropolikaavan valmistelu ja hyväksyminen edellyttää kuntien välillä yhteistä ja tasavertaista sopimista kaavoitusprosessin periaatteista, toimintatavoista ja organisoinnista sekä kustannusten jaosta. Sama koskee muita kuntien kesken sekä kuntien ja valtion välillä tehtäviä yhteistyösopimuksia.

7.1.4. Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset

Kansainvälinen kilpailukyky

Molemmilla suurkunnilla olisi valta ja vastuu sekä riittävät resurssit ja osaaminen luoda edellytyksiä kansainväliselle kilpailukyvyllä sekä poistaa sen tiellä olevia esteitä. Kuntien välisen neuvottelu- ja sopimistarpeen vähentyessä kuntien edellytykset reagoida toimintaympäristön yllättäviin muutoksiin paranevat. Lisäksi vahva ja itsenäinen kunta kykenee vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä sekä hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolistuessa.

Selvitysalueiden kuntien kilpailu yrityksistä ja asukkaista vähentyisi, mikä mahdollistaisi taloudellisten ja henkisten voimavarojen kohdistamisen palvelutoimintaan ja sen kehittämiseen. Kunnat vastaisivat seudun kilpailukyvyn edellytysten luomisesta yhteistyössä ja kumpikin keskittyisi oman roolin mukaisiin kilpailukykyä edistäviin asioihin. Siten yhteistyö voisi olla nykyistä vaikuttavampaa. Vahva pääkaupunki on kansainvälisesti varsin kilpailukykyinen, kun kansainvälisten investointien, yritysten ja tapahtumien sijoittumista estävät kuntarajat poistuu. Painopiste siirtyisi yhä enemmän kuntien välisestä kilpailusta kansainvälisen kilpailukyvyn edistämiseen.

Yhteistyöhön liittyen riskinä on, että valta ja vastuut kilpailukyvyn kehittymisestä jakautuvat epätasaisesti. Silloin vahva pääkaupunki voi olla liian määräävässä asemassa suhteessa Keski-Uusimaahan. Toisaalta myös vastuut kilpailukyvyn kehittämisestä voisivat jäädä vahvalle pääkaupungille toisen kunnan kohdistaessa kehittämispänsänsä omaan toimintaansa. Yhteistyön tulosten ja hyötyjen jakautuessa epätasaisesti, voisivat kunnat kilpailla entistä voimakkaammin asukkaista ja yrityksistä. Lähinnä kyseessä olisi siis jo nykyisessä tilanteessa todetut yhteistyön haasteet, mutta kilpailijoiden määrä olisi vähäisempi ja kunnat vahvempia. Vaikka suuressa organisaatiossa voidaan kehittää edelleen esimerkiksi markkinoiden analysointikykyä ja osaamista, on uhkana pienille organisaatioille ominaisen ketteryyden menettäminen.

Metropoliseudun kansainvälisen kilpailukyvyn merkitys on merkittävä koko maalle. Näin ollen valtiolla tulisi olla vahva rooli kuntien kehityskumppanina. Myös metropolialueen muut ulkopuoliset kunnat haluavat toimia yhteistyössä alueen kanssa.

Maankäyttö ja kaavoitus

Keskeisintä suur kuntien mallissa on, että metropolikaavoitus suunnitellaan kuntien yhteistyönä ilman maankuntakaavaa ja siten kuntien kaavoitusvalta tulisi lisääntymään. Yhteisesti hyväksytty metropolikaavoitus turvaisi sen, että kuntien kaavoitus tukisi seudun yhteistä kehittämistä. Kun metropolikaava edellyttää kuntien yhteistä arviota ympäristön kehityksestä, se pakottaa kunnat hakemaan ainakin kaavoituksen lähtökohdaksi yhteistä seudullista strategiaa elinkeino- ja hyvinvointipolitiikoissa. Jos kunnat eivät pääse yksimielisyyteen seudun kehittämislinjauksista, joudutaan metropolikaavoituksessa tyytymään kompromisseihin eikä seudullinen näkökulma ole tarpeeksi vahva.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla yksi suurimmista kuntaliitoksiin liittyvistä mahdollisuuksista koskee maankäytön ja yhdyskuntarakenteen suunnittelua. Kuntien kaavoitustoiminta voi tehostua ja sen toteuttamisen resurssit vahvistuvat. Metropolikaava ja kuntien entistä suuremmat voimavarat luovat elinkeinoelämälle ja kunnassa toimiville yhteisöille mahdollisuudet nykyistä paremmin ennakoida toimintaympäristönsä kehitystä. Kuntien yhdistyessä yhdyskuntarakenteen suunnittelu entisillä raja-alueilla helpottuu ja uusi kunta voi ottaa strategisesti merkittäviä alueita täysipainoisesti käyttöön varmistaakseen alueen vetovoimaisuuden ja kasvun. Selvitysalueen kattava kuntaliitos poistaisi maankäytön suunnittelun nykyisiä pullonkauloja. Esimerkiksi Helsingin ja Espoon raja-alueilla, Helsingin ja Vantaan raja-alueilla sekä Ristikydön ja Haarajoen asemanseudun alueiden kehittäminen tehostuisi ja Keravan sekä Järvenpään taajamat voisivat laajentua nykyisten kuntarajojen ulkopuolelle. Kunta-alueen laajentuminen voi hidastaa joidenkin nykyisten alueiden kasvua vahvempien alueiden kehittämispaineiden vuoksi.

Työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen

Kuntien yhdistyessä suunnittelualueet laajenevat, jolloin sisäinen liikkuvuus erityisesti pääkaupungissa on voimakasta. Tämän lisäksi suur kuntien kootut resurssit tuovat mahdollisuuksia käyttää maankäytön, asumisen, liikenteen ja elinkeinopolitiikan työkaluja entistä vaikuttavammin. Suur kuntien välisiä ja sisäisiä yhteyksiä sekä joukkoliikennettä suunniteltaisiin entistä paremmin ja kuntien rajoista riippumatta molempien kaupunkien ollessa HSL:n tasavertaisia jäseniä. Joukkoliikenteen yhtenäisellä suunnittelulla ja ohjauksella myös eheytetään yhdyskuntarakennetta.

HSL:n, kaupunkien ja valtion välinen kumppanuus tulisi korostumaan liikenteen järjestämisessä koko alueella. Tähän yhteistyöhön liittyy riskejä, mutta seudullinen järjestäminen vaatisi jatkossa kahden kunnan ja valtion näkemysten yhteensovittamista. Kunnat eroavat toisistaan työpaikkaomavaraisuudeltaan. Liikennöintiin tulisi kohdistumaan paineita, jos nykyinen tilanne ja kehitys jatkuvat. Tällöin toisesta kunnasta tulee pääasiassa työssäkäyntikunta ja toisesta muodostuu leimallisesti asumiskunta.

Kuntarakenneuudistusten toteuttaminen ei automaattisesti poista liikenteestä aiheutuvia ympäristövaikutuksia, mutta kuntarajojen poisto ja metropolikaava mahdollistavat taloudellisemman yhdyskuntarakenteen sekä liikenteen kokonaissuunnittelun alueella perustuen tasavertaiseen yhteistyöhön sitä toteuttavissa HSY ja HSL kuntayhtymissä. Tästä johtuen myös mahdollisuudet liikenteen hiilioksidipäästöjen vähentämiseen kasvaisivat ja uusia energiaratkaisuja olisi helpompi kokeilla ja toteuttaa.

Asuminen ja asuntomarkkinat

Metropoliseudulla olisi kaksi vahvaa kaupunkia, joiden mahdollisuudet ja vastuu lisääntyvät kaavoittajana, tonttien luovuttajana sekä asuntomarkkinoiden kehittäjänä ja vuokra-asuntojen tuottajana. Riittävä asuntotuotanto mahdollistaa asukkaiden ja osaavan työvoiman muuton sekä yritysten sijoittumisen Helsingin seudulle.

Seudun asuntopolitiikan tavoitteista ja asuntojen rakentamisen kohteista ja aikataulusta päätetään metropolikaavassa ja sen toimeenpano-osassa. Tämä varmistaa asuntojen riittävyyden, jos kunnat ovat päässeet tavoitteista yksimielisyyteen. Valtion lisäksi Helsingin seudulla ei olisi erillistä toimijaa, joka vastaisi asuntomarkkinoiden toimivuudesta koko seudun näkökulmasta. Suur kuntien vuokra-asuntoyhtiöt olisivat vahvoja ja pystyisivät hoitamaan tarvittavan vuokra-asuntokannan rakennuttamisen. Riskinä voidaan kuitenkin pitää

sitä, että niiden voimavarat eivät yksin riittäisi metropolikaavassa mitoitettun vuokra-asuntotuotannon toteuttamiseen eikä seudulle synny muita toimijoita turvaamaan vuokra-asuntotuotantoa. Tällöin ratkaisevaa on se, että ensinnäkin metropolikaavan toimeenpano-osassa määritetään sitovina riittävät toimenpiteet, joilla vastaataan seudun asuntotuotannon haasteisiin. Lisäksi tärkeää on, että kunnilla on nykyistä oleellisesti vahvempi na kaupunkeina valmiudet tosiasiaassa toteuttaa toimenpiteet.

Uhkana on asumisen hintatason nousu entisestään, jos pääkaupungin suosittujen asuntoalueiden ja Keski-Uudenmaan asuntoalueiden vetovoima omakotivaltaisena asumisalueena vahvistuu ja Keski-Uusimaa jättää sosiaalisen asuntotuotannon pääkaupungin vastuulle. Uhka on myös se, että asuntotuotannon kokonaismäärä jää liian pieneksi, markkinat eivät toimi eivätkä ota vastuuta asuntorakentamisen laadun, energiatehokkuuden ja tuottavuuden kehittämisestä. Näissä asioissa erot kuntien välillä voivat kasvaa.

Sosiaalinen eheys ja segregaatio

Pääkaupunki ja Keski-Uudenmaan suurkunta vastaavat vuokra-asuntotuotannosta ja maahanmuuttajapalveluista erikseen metropolikaavan ja maahanmuuttoa koskevien erillisten sopimusten mukaisesti. Vastuuta monikulttuurisuuden kehittämisestä sekä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja työllistymisestä voitaisiin jakaa seudulla entistä tasapuolisemmin. Tämä on olennaista koko metropoliseudun talouskehityksen näkökulmasta.

Kaupungeilla olisi laajempien ja monipuolisempien kunta-alueiden sisällä paremmat mahdollisuudet kohdistetulla tuella ja palveluilla vaikuttaa sosiaalisen eheyden turvaamiseen ja segregaatian ehkäisemiseen. Pääkaupungissa tulisi olemaan nykyistä paremmat osaamisen ja erikoistumisen mahdollisuudet sekä korkeampi palvelujen taso. Myös sosiaalisen eriytymisen ennaltaehkäisyyn poikkihallinnollisella yhteistyöllä on hyvät voimavarat. Tämä koskee myös suurelta osin myös Keski-Uudenmaan suurkuntaa.

Uhkana kuitenkin on, että alueellinen ja sosiaalinen segregaatio kuntien välillä lisääntyy. Velvoitteet voivat jäädä pääkaupungin vastuulle eikä Keski-Uudellamaalla pystytä kehittämään omia palveluja ja varmistamaan riittävää asuntotuotantoa segregaatian ehkäisemiseksi pääkaupungin tasolla. Yleisenä riskinä on, että suurkunnissa ei onnistuta edistämään sosiaalista eheyttä tarpeeksi vaikuttavasti, koska tässä ei ole onnistuttu seudun nykyisissä suurimmissa kunnissakaan.

Talous ja tuottavuus

Taloushyötyjen saamisessa on keskeistä suurkunnan mahdollisuus vaikuttaa positiivisesti elinvoiman ja työllisyyden kehitykseen alueella. Yhteinen maankäytön suunnittelu metropolikaavalla edistää tätä asiaa. Vaihtoehtojen todelliset vaikutukset riippuvat erittäin vahvasti kuntien päätöksentekokyvystä ja johtamisesta. Siten varsinainen kuntarakennemuutosten valmistelu ja yhdistymissopimuksen työstäminen sekä kolmen vuoden aikana tehtävä palvelurakennesuunnittelu ovat merkittävässä asemassa mahdollisten vaikutusten toteutumisessa.

Taloushyötyjen toteutumiseksi suurkuntien on mahdollista järjestellä toimintaansa kehittääkseen tuottavuutta samalla hyödyntäen kunnissa jo tehtyä työtä. Maankäytön suunnittelu entisillä kuntarajoilla sijaitsevilla alueilla luo selviä yhdyskuntataloudellisia hyötyjä. Myös palveluverkkoja ja tilojen käyttöä voidaan tehostaa nykyisten kuntarajojen tuntumassa ja yhteen kasvaneissa kuntataajamissa. Suurkunnissa toiminta on vähemmän haavoittuvaa kuin pienissä kunnissa ja suurten investointien rahoittamiseen on paremmat edellytykset. Yhteinen hallintorakenne antaa myös henkilöstölle erikoistumisen mahdollisuuksia ja voi vähentää rekrytointitarvetta. Toisaalta eläköitymisen mahdollisuudet on hyödynnettävä. Suurkuntien rahoituspohja tasoittuu alueellisesti eikä erillisiä taseusinstrumentteja tarvita jatkossa. Taloudellisia hyötyjä voidaan myös saavuttaa kuntien yhteistyötarpeiden vähentymisestä aiheutuvan hallintorakenteiden keventymisen ja alueellisesti vaikuttavamman ohjausvallan kautta.

Riskinä kuitenkin on, että positiivisen kehityksen ja toiminnan tehostamisen edellyttämät päätökset jäävät tekemättä sekä yksittäisissä kunnissa että sopimusyhteistyössä. Vaarana on myös, että kuntien yhteistyörakenteet korvataan monimutkaisilla kuntien sisäisillä rakenteilla. Yhdistymisestä johtuvat harmonisointikus-

tannukset tulee pitää hallinnassa. Suurkuntia muodostettaessa tuleekin tarkastella kriittisesti eri kuntien vanhoja palvelurakenteita ja hyödyntää jo hyväksi havaittuja toimintatapoja sekä huomioida suurkuntien eri taajamien kuntalaisten tarpeet ja väestörakenne. Jos uudelle kunnalle ei yhdistymissopimusvaiheessa määritellä taloudelliseen kantokykyyn soveltuvia palvelurakenteita ja -verkostoja, jää kehittämispotentiaali saavuttamatta eikä kustannusten hallinta ole mahdollista. Sopimussyhteistyön vaarana on, että suurkuntien välinen kokoero haittaa yhteistyötä ja alueen kokonaiskehitys ei ole tasapainoista.

Palvelut

Esitetyn vaihtoehdon hyötyinä olisi, että suurkunnat hoitaisivat nykyjärjestelmästä poiketen erittäin kattavasti oman kunnan asukkaiden palveluiden järjestämisen (halutessa jopa erikoissairaanhoidon) ja päätökset tehdään demokraattisesti kunnissa. Kaavoitus ja palvelut ovat pääsääntöisesti kuntien omassa hallinnassa.

Yhteiset resurssit ja vahvempi talouden riskien kantokyky antavat kunnalle mahdollisuuden tarkastella ja toteuttaa palveluverkkoja sekä -investointeja kokonaisuuden kannalta järkevästi luontevalla työssäkäynnin ja asioinnin alueellaan. Palvelujen kehittämisellä saatavien taloushyötyjen lisäksi suurkunnat voivat parantaa palveluiden laatua ja saavuttaa synergiaetuja erityisesti hallinnossa, erityispalveluissa sekä sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Myös palvelutoiminta on vähemmän haavoittuvaa suuressa organisaatiossa ja henkilöstö voi erikoistua tarpeen mukaan esimerkiksi tuotantoon tai kehittämistehtäviin. Pääallekkäisten resurssien vapautumisen myötä osa henkilöstöstä voi keskittyä kehittämiseen ja hyvinvoinnin edistämiseen. Sopimussyhteistyössä on vähemmän osallistujia, joten yhteisistä asioista sopiminen on rakenteellisesti yksinkertaisempaa. Erittäin vahvojen suurkuntien toteutuessa voisi olla hyödyllistä tarkastella myös suurkuntien ja valtion tehtävien rajapintaa tarkemmin.

Vaihtoehdoin riskinä on, että suurkunnan palvelujen saatavuuden parantuessa palvelujen saavutettavuus voi heikentyä, mikäli palveluverkkoja uudistetaan keskittämällä toimipisteitä liiaksi. Lisäksi mahdollisuudet ottaa huomioon eri alueiden asukasrakenteen ja kolmannen sektorin erilaisuutta palvelujen harmonisoinnista johtuen voivat vähentyä. Palveluverkkoihin vaikuttaa kuitenkin kuntien taloustilanne sekä väestönkehitys kullakin alueella. Monikeskuksista metropolia kehitettäessä tulee huomioida eri palvelutasoilla varustetut keskukset ja kehittää lähipalveluita asukkaiden tarpeiden mukaisesti. Vahvojen peruskuntien toimintaa rajataan jatkossa metropolikaavoituksella sekä kuntien ja valtion välisillä sopimuksilla mm. vuokra-asuntotuotannossa ja maahanmuuttajien saamista palveluissa, mikä tulee huomioida kunnan toiminnassa.

Suurkunnissa johtamisella on erittäin suuri merkitys myös alueellisesti. Toteutuksessa tulisi hyödyntää parhaita käytäntöjä nykyisistä kunnista eikä automaattisesti valita jonkun kunnan toimintatapaa tai rakennetta.

ICT ja sähköiset palvelut

Suurkunnissa olisi käytettävissä suuremmat resurssit ICT:n ja sähköisten palvelujen sekä osaamisen kehittämiseen. Palveluiden ja tietohallintoyhteistyön osalta voitaisiin kehittää ja muodostaa päätöksenteko-, ohjaus-, suunnittelu- ja tilausrakenne suuremmalle alueelle. Tällä voitaisiin edelleen saada aikaan säästöjä sekä parantaa sähköisiä palveluja ja kuntalaisten asiointia. Sähköisten palvelujen kehittämisellä asukkaiden asiointi voi olla joustavampaa ajasta ja sijainnista riippumatta. Toimintoja voidaan harmonisoida kuntien sisällä ja tarvittaessa kahden kunnan yhteistyöllä.

Järjestelmien harmonisointi aiheuttaa kuitenkin kustannuksia ja suuria investointeja kenties tarvitaan, koska tietojärjestelmät ovat erilaisia ja yhteensopimattomia. Lisäksi yhtenäistäminen vaatii kehittämispanoksia. Riskinä on, että kuntien infrastruktuurin ja arkkitehtuurin erilaisuus estää edelleen sujuvan yhteistyön kuntien sekä muiden organisaatioiden välillä. Jos yhteisen arkkitehtuurin laadinnassa epäonnistutaan, jäävät mahdolliset hyödytkin toteutumatta ja toiminta hankaloituu.

Ruotsinkieliset palvelut

Ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen pääkaupunkiseudun suurkunnassa mahdollistaisi entistä paremman ruotsinkielisten palvelujen saatavuuden ja tasapuolisuuden pääkaupungissa. Suurkunnan alueet ovat kaksikielisiä ja joidenkin kuntien (Kauniainen ja Sipoo) osalta ruotsinkielisten suhteellinen osuus on yli kolmanneksen ja Kirkkonummen alueella lähes viidenneksen. Siten alueella on vahvaa osaamista ja kokemusta ruotsinkielisten palvelujen järjestämisestä ja kehittämisestä, jota voidaan käyttää koko alueen hyväksi. Kaksikielisellä alueella voidaan saada aikaan volyymietuja sekä kehittää palveluinnovaatioita.

Keski-Uudenmaan suurkunnan osalta ruotsinkielisten osuus jää erittäin alhaiseksi ja ruotsinkielinen väestö on varsin hajallaan. Tämän vuoksi mm. etäisyydet palveluihin muodostuvat pitkiksi ja pätevän kielitaitoisen henkilökunnan rekrytointi on haasteellista. Näin ollen ruotsinkielisten palvelujen ylläpitäminen pitkällä aikavälillä voi olla vaikeaa ja palvelujen turvaaminen muodostuu valtaosaltaan suomenkielisellä alueella marginaaliseksi kysymykseksi. Myöskään volyymietuja ei ole saavutettavissa, koska palvelutarpeet ovat vähäisemmät. Kuitenkin kuntarajojen poistuminen tälläkin alueella edesauttaa palvelujen tehokasta suunnittelua ja resursointia.

Hallinto ja päätöksenteko

Kuntarakenteiden muutokseen liittyvien uhkien ja mahdollisuuksien toteutumisessa on suuri merkitys muutoksen johtamisella sekä kunnallisella päätöksenteolla. Onnistuneella johtamisella ja kootuilla kehittämisresursseilla voidaan saavuttaa potentiaalisia hyötyjä ja estää uhkien toteutumista. Toisaalta määrätietoisella johtamisella ja sitoutumisen puuttumisella voidaan realisoida uhat ja menettää uudistuksen mahdollistamat hyödyt. Tämän lisäksi johtamisjärjestelmän sekä organisaatorakenteiden ja -kulttuurin onnistunut uudistaminen ratkaisee sen, miten hyvin voidaan suuremman kunnan antamat mahdollisuudet hyödyntää.

Suurkuntien ohjausvalta vahvistuu, kun yhteistyön rakenteita yksinkertaistetaan. Hallinnon tasoista poistuisivat Uudenmaanliitto, pääkaupunkiseudun kuntien välinen yhteistyömenettely sekä pääkaupunkiseudun ja KUUMA- kuntien yhteistyö. Kunta voisi itsenäisesti päättää suurimmasta osasta sille kuuluvia tehtäviä. Kahden vahvan suurkunnan muodostuessa ei metropolihallintoa tarvittaisi, koska kunnat voisivat nykyistä paremmin vastata peruskunnan tehtävistä yksin tai sopimusyhteistyössä mukaan lukien myös maankäytön, asumisen ja liikenteen tehtävät.

Metropolikaava laadittaisiin kuitenkin kuntien ja valtion yhteistyönä, mutta kunnilla ja kunnanvaltuustoilla olisi siihen merkittävästi vaikutusvaltaa. Ylikunnallisten asioiden vaikuttavuus ja onnistuminen riippuisivat siitä, miten onnistutaan aidosti sovittamaan yhteen osin erilaiset intressit esimerkiksi metropolikaavan ja maahanmuuttajaohjelman laatimisessa. Kunnat olisivat nykyistä tasavertaisemmassa asemassa ja tämä loisi hyvän pohjan asioiden käsittelylle sekä intressien yhteensovittamiselle. Lisäksi tarvitaan näiden vapaaehtois- ta yhteistoimintaa muissa koko seutua koskevissa asioissa.

Valtuuston koko suhteessa asukasmäärään tulisi nykyisen kuntalain mukaan pienenemään. Tämän lisäksi kunnan luottamustoimiin osallistuvien määrä näin laskettuna vähenisi myös merkittävästi. Poliittinen vaikuttaminen tulisi siten muuttumaan. Tämä jo itsessään vaatii oleellisia muutoksia ja kehittämistä, kun suuremmissa kunnissa poliittiseen vaikuttamiseen menee todennäköisesti enemmän aikaa kuin aiemmin.

Suurkunnissa kehittämisen ja johtamisen resurssien kokoaminen luo uudenlaiset mahdollisuudet strategiseen toimintaan ja strategian toimeenpanoon. Toisaalta uhkana on, että johtamisen ja hallinnan vaateisiin ei osata vastata tai ei löydy riittävää johdon yhtenäisyyttä. Poliittisen johdon tulee hallita laajempia ja monimutkaisempia asiakokonaisuuksia sekä kyetä pitkäjänteiseen yhteistyöhön. Suuremmissa kunnassa olisi vahvoja kunnanosia, joiden intressien voimakas ajaminen voi lisääntyä kunnan päätöksenteossa. Myös ammattijohtamiselta edellytetään suuren ja monitahoisen organisaation eri tasojen yhdensuuntaista ohjausta ja synergiahyötyjen optimointia. Siten riskit organisaation eri osien ”itsenäistymiseen” ja resurssien osioimintoihin ovat suuret.

Suurkuntien yleishallintoa voidaan keventää ja päällekkäisyyksiä poistaa. Hallintoyksiköiden koon kasvaessa riski hallinnon tasojen lisääntymiseen ja organisaation monimutkaistumiseen kuitenkin kasvaa. Erityisesti nykyisten pienempien kuntien asukkaat ja myös työntekijät voivat kokea monimutkaisuuden lisääntyvän ja joustavuuden vähentyvän.

Demokratia ja osallistuminen

Kunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyys kasvaa, kun monimutkaisia yhteistyörakenteita voidaan purkaa. Suuren kunnan kootuilla kehittämisresursseilla voidaan kehittää tiedottamisen ja viestinnän sekä osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Suurkunnissa voidaan hyödyntää yhdistyvien kuntien hyviä osallistumisen ja vaikuttamisen käytäntöjä. Jos tässä onnistutaan, voivat eri alueiden asukkaat saada käyttöönsä muissa kunnissa jo käytössä olleita ja mahdollisesti uusia tiedonsaannin, osallistumisen ja vaikuttamisen välineitä. Erityisesti sähköisen viestinnän ja asioinnin keinoissa on helposti hyödynnettävää potentiaalia.

Uhkana kuitenkin on, että suuri kuntaorganisaatio etääntyy kuntalaisesta ja vastuutahot hämärtyvät. Toinen usein tunnistettu uhka kuntaliitoksissa on lähidemokratian ja eri alueiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien heikentyminen. Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien varmistaminen vaatii jo nykytilanteessa toimenpiteitä ja siten haitat tuskin kasvaisivat suurimpien kaupunkien osalta. Kuten aiemmin todettiin, ovat esimerkiksi Espoo, Vantaa ja Helsinki kehittäneet osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Tätä pelkoa vaikutusmahdollisuuksien vähentymisestä voidaan lieventää mahdollisilla yhdistymissopimuksen kirjauksilla sekä vakiinnuttamalla jo käytössä olevia keinoja. Näitä keinoja ovat mm. aluelautakunnat, asukas- ja kuntalaisraadit sekä viestinnän ja vuorovaikutuksen kehittäminen. Laajan kunnan muodostaminen vaatii siis edustuksellisen poliittisen vaikuttamisen, mutta myös edellä mainittujen asukasosallistumisen, osallistumiskeinojen ja niiden vaikuttavuuden vahvistamista ja varmistamista.

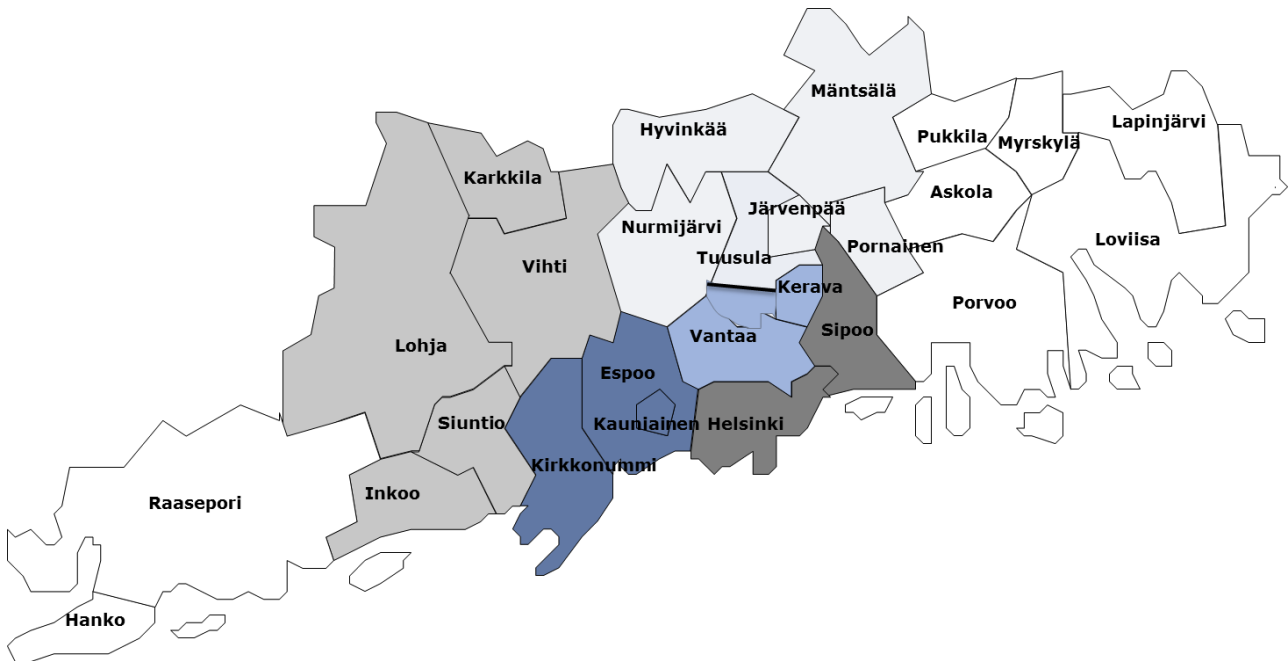
7.2 VAIHTOEHTO 2: Metropolihallinto ja vahvat peruskunnat

7.2.1 Vaihtoehdon kuvaus

Tässä vaihtoehdossa muodostettaisiin neljä kuntajakoselvitysalueita:

- Helsinki - Sipoo
- Kerava – Tuusulan eteläosa - Vantaa
- Espoo - Kauniainen - Kirkkonummi
- Hyvinkää – Järvenpää – Mäntsälä - Nurmijärvi - Pornainen – Tuusulan pohjoisosa

Tuusulan kunnan osalta selvitetäisiin kunnan kuuluminen kahteen kuntajakoselvitysalueeseen. Tässä vaihtoehdossa Vihdin kunta ei kuuluisi kuntajakoselvitysalueisiin eikä metropolihallintoon.



Vaihtoehdossa Helsingin seudun yhteiset maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä kansainväliseen kilpailukykyyn ja segregaaion ehkäisemiseen liittyvät tehtävät siirretään ylikunnalliselle metropolihallinnolle.

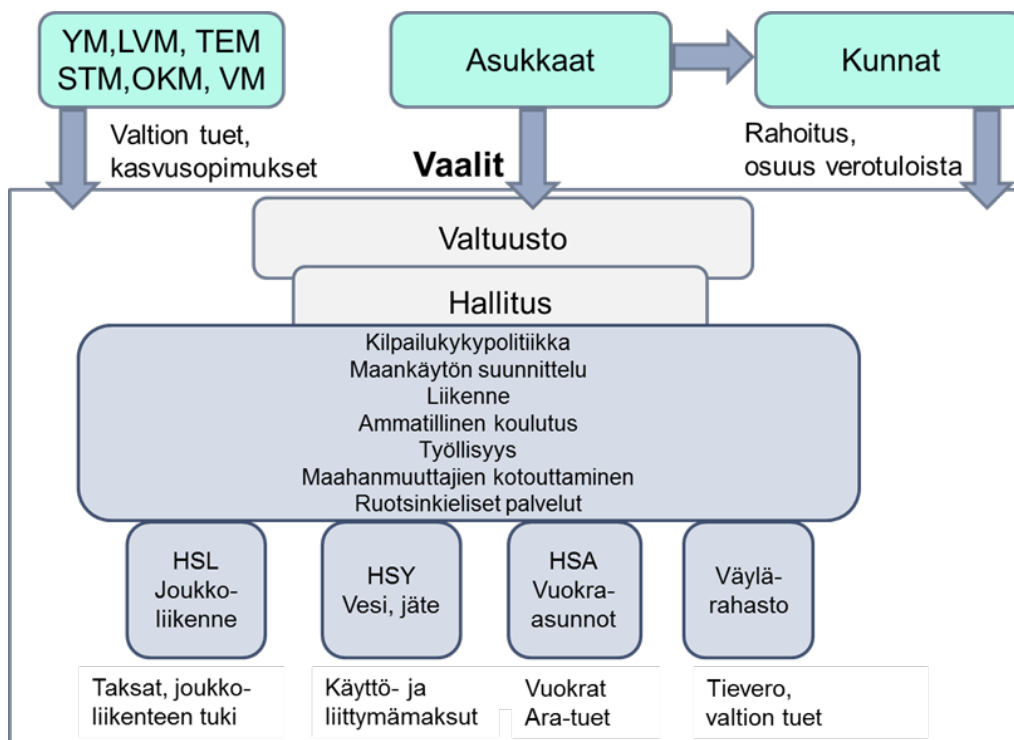
Osakuntaliitoksia esitetään selvitettäväksi mainituilla alueilla siltä osin, kun ne kuntarakennemuutosten jälkeen ovat mahdollisia. Mahdollisia selvitysalueita olisivat silloin Vihtijärven, Veikkolan, Purolan, Klaukkalan, Haarajoen ja Ristikydön alueilla sekä Sipoon pohjoisosassa.

7.2.2 Metropolihallinto

Koko Helsingin seudun yhteisiä asioita koskevaa päätöksentekoa kootaan metropolihallintoon, jotta seudun tulevaisuuteen vaikuttavien päätösten valmistelussa ja toteuttamisessa on nykyistä selkeämmin koko seudun etu. Seudun suurimpana haasteena on seudun kilpailukyvyyn ylläpitäminen ja lisääminen, kun tarvittava työpaikkojen ja työvoiman kasvu perustuu jatkossa merkittävältä osin maahanmuuttoon samaan tapaan kuin seudun kanssa kilpailevilla muilla pohjoismaisilla ja kansainvälisillä metropoleilla on ollut jo pitkään. Ilman taloudellista kasvua seudun kunnilla ei ole mahdollista rahoittaa hyvinvointipalveluja nykyisellä tasolla.

Metropolihallinnon tehtävinä ovat

1. Elinkeinopolitiikka, työvoima-asiat ja yleinen edunvalvonta
2. Yhteisön kehitys, maahanmuutto ja segregaatoin ehkäisy
3. Maankäytön, asumisen ja liikenneasioiden suunnittelu
4. Edellä oleviin tehtäviin liittyvä ja muu palvelutoiminta.



Yhteistyölle tulee säätää täsmällisempi pohja lailla, jolla perustetaan tätä varten vahva seudullinen toimija, joka on seudun voimavarojen kokoaja, suuntaaja ja päätöksentekijä. Metropolihallinnolla, joka on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, olisi lakisääteiset edellytykset sekä riittävät taloudelliset resurssit päätösten toteuttamiseen. Metropolihallinnon ylin päättävä elin on demokraattisesti vaaleilla valittava metropolivaltuusto, joka valitsisi metropolihallituksen. Palvelutoimintojen järjestämistä varten perustetaan liikelaitokset, joilla on omat johtokunnat. Näin toteutuisi poliittinen vastuu seudun kilpailukyvyyn kannalta keskeisissä tehtävissä.

Elinkeinopolitiikka, työvoima-asiat ja yleinen edunvalvonta

Metropolihallinnolla on valta ja vastuu seudun kuntien yhteisessä edunvalvonnassa sekä seudun tulevaisuuden ennakkoinnissa, suunnittelussa ja kehittämisessä. Metropolihallinto vastaa seudun kansainvälisen kilpailukyvyyn edellytyksistä sekä seudun kansainvälisestä markkinoinnista. Se toimii kokoavana voimana verkostoille, jossa alueen kunnat, valtio, korkeakoulut, oppilaitokset, kolmas sektori ja yritykset yhteistyössä suunnittelevat ja kehittävät toimintaansa alueen kansainvälisen kilpailukyvyyn näkökulmasta. Metropolihallinto hoitaa metropolialueen kansainvälistä ja kansallista markkinointia yhdessä alueen kuntien kanssa ja sillä on lisäksi lakisääteiset edellytykset sekä riittävät taloudelliset resurssit päätösten toteuttamiseen.

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 metropolihallinnolle. Culminatum ja Greater Helsinki Promotion fuusioidaan metropolihallintoon samalla kun nykyiset valtion ja maakunnan metropolialueen elinkeinotehtävät keskitetään metropolihallintoon. Tämän lisäksi elinkeino- ja työvoimakeskuksilta siirretään päätösvalta seudun innovaatiotoimintaan ja alueiden kehittämiseen liittyvien hankkeiden ja ohjelmien rahoituksessa.

Elinkeinotoiminnassa metropoliseudulla keskeistä on varmistaa, että elinkeinotoimintaan on saatavissa riittävästi osaavaa työvoimaa. Tähän vaikutetaan mm. ammattikoulutuksella sekä seudulle tulevan maassa- ja maahanmuuton hallinnalla ja koulutuksella. Metropolihallinnon tehtävänä on työvoiman tarpeen arviointi, tarvittavien toimenpiteiden suunnittelu ja ohjelmointi sekä tarvittaessa tässä tarvittavien seudun yhteisten palvelujen järjestäminen yhdessä kuntien ja korkeakoulujen kanssa.

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

Yhteisön kehitys, segregatio ja maahanmuutto

Tavoitteena on välttää haitallinen alueellinen segregatio, joka olisi esteenä seudun sosiaaliselle eheydelle ja kilpailukyvyille. Seudun vieraskielisen väestön määrä kasvaa erittäin nopeasti ja sen hallinta on seudullinen tehtävä. Maahanmuuttajien syrjäytymisen ehkäisemiseksi työllistymiseen, kielikoulutukseen sekä ammatilliseen koulutukseen liittyvien toimenpiteiden suunnittelu sekä toteuttaminen ovat metropolihallinnon tehtävänä yhdessä kuntien kanssa. Tärkeää on kohtuuhintaisen asumisen järjestäminen syrjäytymisvaarassa oleville perheille ja muuttajille alueille, joissa ei ole seudullisen segregatian uhkaa.

Nuorisotyöttömyys ja siihen liittyvä segregatian uhka ovat osittain ehkäistävissä nuorisotakuulla, jota metropolihallinto hoitaa yhteistyössä kuntien kanssa. Metropolihallinnon rooli on tässä merkittävä, kun ammatikoulutus siirretään sen tehtäväksi. Metropolihallinnon vastuulle siirtyvät kunnilta ja ELY-keskuksilta nuorten ja maahanmuuttajien työllistymiseen ja ammatilliseen koulutukseen sekä maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät palvelut sekä täydennys- ja kielikoulutusten järjestämisvastuu.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu

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 kuntien kaavoitusta ohjaava. Metropolikaava sisältää toteuttamisohjelman (nykyinen MAL-aiesopimus), joka ohjaa ja velvoittaa kunnat sekä laatimaan sovitun aikataulun mukaisesti asemakaavoja että huolehtimaan muista metropolikaavan edellyttämistä toimenpiteistä. Valtakunnalliset alueiden käytön tavoitteet ohjaavat metropolikaavan valmistelua. Lisäksi ympäristöministeriö on mukana toteuttamisohjelman laadinnassa. Vahvistamisen menettelystä voidaan luopua.

Metropolikaavalla on ohjausvaikutus suhteessa kuntien kaavoitukseen. Metropolikaavalla vastataan seudun väestön ja työpaikkojen määrän kasvuun osoittamalla riittävät alueet eri tarkoituksiin, erityisesti asumiseen ja aluekeskukset yhdistäviin liikenneväyliin. Metropolikaava sisältää siis yleiskaavan strategisen tason suunnittelun. Kunnat vastaavat maankäytön suunnittelusta alueellaan ottaen huomioon metropolikaavan sisällön ja laativat asemakaavat, jotka sisältävät myös nykyisin osayleiskaavatasoista suunnittelua. Tämän lisäksi kunnat voivat tehdä muuta yleispiirteistä maankäytön suunnittelua ilman yleiskaavatason sitovuutta. Kunnat myöntävät poikkeusluvat, mutta pääsääntönä on, että metropolikaava-alueella uudisrakentaminen asemakaava-alueen ulkopuolelle on mahdollista ainoastaan erityisin perustein.

Kuntien kanssa neuvotellaan metropolikaavaa laadittaessa myös sen toteuttamisesta. Metropolikaavan toimeenpano-osassa päätetään asuntoalueiden, vesihuollon sekä seudullisten väylien suunnittelun ja toteuttamisen aikataulusta ja rahoituksesta. Samalla kunta sitoutuu käytännössä katujen, viheralueiden ja puistojen

rakentamiseen. Valtio on toimeenpano-osan yksi osapuoli. Toimeenpano-osaa tarkastellaan vähintään neljän vuoden välein.

Metropolihallinnolle siirretään valtiolta päätösvalta seudun liikennehankkeiden toteutuksesta, ajoituksesta sekä rahoituksesta. Uuden liikennepolitiikan tärkeimpiä tavoitteita on löytää liikenneongelmille monipuolisia, asiakaslähtöisiä yli hallintorajojen meneviä ratkaisuja. Kasvavan ja laajenevan metropolialueen liikenteen ja kuljetusten keskeisinä ongelmina nähdään jatkuvasti paheneva ruuhkautuminen ja kasvavasta liikennesuoritteesta johtuvat kasvihuonepäästöt. Uudessa liikennepolitiikassa maankäytön, asumisen, liikenteen, elinkeinoelämän ja palvelujen strategisen suunnittelun tulisi tapahtua toiminnallisella kaupunkiseudulla yhteen sovittaen. Myös seudun tieverkon ylläpitovastuun siirtäminen metropolihallinnolle tulee selvittää. Tällöin olisi mahdollista vähentää päällekkäistä toimintaa ja saavuttaa merkittäviäkin kustannussäästöjä. Mahdollinen tehtävien siirto metropolihallinnolle tulee tehdä kustannusneutraalisti.

Metropolihallinto suunnittelee ja päättää metropolikaavan mukaisesti väylä- ja yhdyskuntahuollon investoinneista, kun metropolihallinnon osana ovat HSL, HSY sekä perustettava väylärahasto, jolla rahoitetaan seudullisten väylien rakentaminen. Lisäksi jos kunnat eivät omien vuokra-asuntoyhtiöiden tai markkinoilla olevien muiden toimijoiden toimesta, pysty rakentamaan metropolikaavan mukaisesti vuokra-asuntoja, metropolihallinnon osana oleva Helsingin Seudun Asuntoliikelaitos (HSA-liikelaitos) hankkii rakentamiseen tarvittavat tontit, rakentaa, ylläpitää kunnissa vuokra-asuntoja sekä valitsee niihin asukkaat.

Palvelutoiminta

Uudenmaan liiton, HSL:n ja HSY:n toiminnot liitetään yhteen siten, että alueiden käyttö, liikennejärjestelmä ja tekninen infrastruktuuri suunnitellaan kokonaisuutena sekä joukkoliikenteen ja vesi- ja jätehuollon palvelut tuotetaan saman organisaation liikelaitoksissa. Kaavoitus, asunto- ja työpaikka-alueiden rakentaminen ja infrastruktuuri-investoinnit aikataulutetaan yhteen ja näin lisätään kustannustehokkuutta myös valtion kanssa tehtäviin sopimuksiin ja niiden toteuttamiseen. Nykyisten kuntayhtymien tehtävien rajapinnat oleellisesti vähenevät, mikä tekee kokonaisuuden johtamisen nykyistä helpommaksi. Valmistelun läpinäkyvyys lisääntyy ja helpottaa kansalaisen mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevien asioiden käsittelyyn. Vaikuttavuus, tuloksellisuus ja tehokkuus paranevat, koska vastuu kokonaisuudesta selkiintyy.

Metropoliorganisaatioon fuusioidaan HSY- ja HSL -kuntayhtymien toiminnot ja perustetaan erilliset liikelaitokset niiden palvelutoimintaa varten. Muut tehtävät, kuten liikennejärjestelmäsuunnittelu ja seudullisen tiedon tuottaminen sekä ilman- ja ilmastonsuojelutyön tehtävät, liitetään osaksi metropolihallinnon suunnittelu- ja kehittämistehtävää. Näin metropolihallinto vastaa myös tie-, vesi- ja viemäriverkostojen rakentamisesta ja ylläpidosta, vesi- ja jätehuollosta sekä joukkoliikenteen järjestämisestä. Kun väylärahaston avulla metropolihallinto päättää myös seudullisista liikenneverkostoista, olisi taloudellisesti perusteltua laajentaa sen vastuuta mm. katujen ja teiden ylläpitoon. Tämän taloudellisuutta tulee selvittää erikseen.

Metropolihallintoon perustetaan myös HSA-liikelaitos, joka omalta osaltaan vastaa seudun sosiaalisen asuntotuotannon riittävästä rakennuttamisesta ja säilymisestä tässä tarkoituksessa metropolikaavan toimeenpano-osassa määritetyn rakentamistarpeen mukaisesti. ARA:n ja metropolihallinnon välinen työnjako on tehtävä selkeäksi ja ARA:lta siirretään metropolihallinnolle sosiaalisen asuntotuotannon rahoitustehtäviä ja muita kuin valvontatehtäviä. Liikelaitos vastaa vuokra-asuntojensa asukasvalinnoista.

Metropolihallinnon tehtävänä on osaltaan edistää työllisyyttä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Tämän vuoksi ammatillisen koulutuksen järjestäminen kootaan metropolihallintoon. Kun tämän lisäksi metropolihallinnon vastuulle siirtyvät kunnilta ja ELY-keskuksilta maahanmuuttajien työllistämiseen liittyvät palvelut sekä työllisyys-, täydennys- ja kielikoulutuksen järjestämisvastuu, voidaan koulutuksen sisältö, laatu ja määrä suunnitella vastaamaan kansainvälisen kilpailukyvyyn työelämän osaamistarpeita ja koulutettavien edellytyksiä ja tarpeita. Opetustoiminta järjestetään metropolihallinnossa erillisissä yksiköissä.

Metropolihallinnolla voi olla myös muita palveluiden koordinoituihin 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.

Metropolihallintoon voidaan ICT-ratkaisujen osalta muodostaa yhteinen päätöksenteko-, ohjaus-, suunnittelu- ja tilausrakenne koko seudulle.

Metropolihallinnon päätöksenteko

Metropolihallinto on vaaleilla valittu lakisääteinen oikeushenkilö ja kuntien yhteistyöelin. Ylintä päätösvaltaa käyttää suorilla vaaleilla valittu valtuusto. Metropolihallinnolla on lakiin perustuvat tehtävät ja tulopohja. Hallintomalli on demokraattinen ja antaa alueen asukkaille suorat vaikutusmahdollisuudet verrattuna nykyisten kuntayhtymä-, yhteistyö- tai osakeyhtiömallien epäsuoraan edustukselliseen päätöksentekoon. Metropolivaltuusto valitsee hallituksen sekä luottamushenkilöorganisaation mukaiset lauta- ja johtokunnat.

Hallinnon tasoja vähennetään siten, että Helsingin seudun vapaaehtoinen mm. maankäytön, liikenteen ja asumisen asioissa tekemä yhteistyö kehyskuntien KUUMA:ssa, HSYK:ssa ja Uudenmaan liitossa lakkaa. Lisäksi päätöksenteon siirtäminen valtionhallinnolta metropolihallinnon toimielimille vähentää päällekkäistä hallintoa ja työn määrää. Asukkailla on suora vaikutusmahdollisuus omaan elinympäristöönsä, asumiseen ja liikkumiseen vaikuttaviin päätöksiin. Metropolihallintoa koskevan erityislain säätämisen yhteydessä tehdään tarvittavat muutokset muuhun lainsäädäntöön kuten esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakiin ja vaalilainsäädäntöön.

Metropolihallinnolle tulee määrittää sitä koskevissa säädöksissä

- kokonaisvastuu kansainvälisen kilpailukyvyn edistämisessä, mihin liittyen se tekee kasvu- ja aiesopimuksia valtion viranomaisten kanssa.
- metropolikaavan laatimisvastuu ja päätösvalta
- aluekehityslain mukaiset tehtävät
- valtiolta (LVM, TEM, ELY, YM) siirrettyä toimivaltaa elinkeinoasioissa, liikenneasioissa, sosiaalisen asuntotuotannon turvaamiseen sekä maahanmuuttajien työllistymiseen ja koulutukseen liittyvissä tehtävissä
- väylärahasto ja vastuu tieverkon ylläpidosta valtakunnallisia väyliä lukuun ottamatta
- vastuu ruotsinkielisten ja vieraskielisten palvelujen saatavuudesta
- vastuu seudun ammatillisen koulutuksen ylläpidosta
- vastuu tietohallinnon infrastruktuurin ja arkkitehtuurin kehittämisestä
- vastuu maahanmuuttajien kotouttamisesta, koulutuksesta ja työllistämisestä

Metropolihallinnolle siirtyviä tehtäviä varten kolme kuntayhtymää (HSL, HSY ja Uudenmaanliitto) organisoitetaan uudelleen. Metropolihallintoon perustetaan kolme liikelaitosta, joissa päätösvaltaa käyttää metropolivaltuuston valitsevat johtokunnat. HSL järjestää joukkoliikenteen, HSY vesi- ja jätehuollon ja HSA sosiaalisen asuntotuotannon rakennuttamisen, hallinnon ja asukasvalinnat.

Myös metropolihallinnon tehtävien, suorien vaalien ja rahoituksen perustuslainmukaisuus on otettava huomioon. Kuntia laajempien alueiden kansanvaltaisesta itsehallinnosta säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan suoriin vaaleihin perustuvan hallintojärjestelmän kansanvaltaisuus lieventää tehtävien siirrosta johtuvaa kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kaventumista kunnissa. Tukea voidaan hakea myös kuntien yhteistyöhön liittyvästä tulkintakäytännöstä. Sen mukaan kunnat ovat voineet laajasti hoitaa tehtäviä yhteistyössä. Hallinto on kuntien yhteisiä tehtäviä hoidettaessa järjestettävä kulloistenkin tarpeiden mukaisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Tulkinnassa on otettu huomioon se, miten rajatuista tehtäväkokonaisuuksista on kyse ja miten laajamittaisesti tehtäviä siirretään yhteistyöorganisaatiolle. Merkitystä on tehtävien ylikunnallisella luonteella ja sillä, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolista määräämisvaltaa. Järjestely ei saa rajoittaa kuntien yleistä toimivaltaa ja siihen liittyvää oikeutta päättää taloudesta. Valtionosuuksien kautta hoidettu verotulon tasaus merkitsee puuttumista kunnan verotusoikeuteen, mutta se on katsottu voitavan toteuttaa tavallisella lailla.

Resurssit ja rahoitus

Metropolihallintoon siirtyy edellä mainittuja tehtäviä hoitava henkilökunta kunnista, HSL:n ja HSY:n kuntayhtymistä, ELY-keskuksesta sekä Uudenmaan liitosta sekä tehtävien mukana myös valtiolta ja muilta toimijoilta. 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 valtionosuuksilla ja muulla valtion tuella (esimerkiksi joukkoliikenteen tuki ja ympäristöministeriön investointi- ja käynnistämisavustukset).

Tällä hetkellä metropolihallinnon tehtävien kustannuksia vastaavat kuluerät ovat kuntien budjeteissa HSL:n, HSY:n, Uudenmaanliiton, HSYK:n toiminnan rahoituserinä sekä kuntien oman toiminnan kustannuksina. Jos valtiolta siirtyy metropolihallinnolle tehtäviä, niin ne tulisi täysimääräisesti korvata metropolihallinnolle. Tehtävien määrittely ja siirto vaikutuksineen on tarpeen arvioida tarkemmin jatkoselvityksissä. Maahanmuuttopalvelujen hoidosta syntyvät kustannukset jaetaan kuntien kesken. Vaikka metropolihallinnosta kunnille aiheutuva rahoitusrasitus ei kokonaisuudessa kasva, se voi kohdistua kuntiin nykyisestä poikkeavalla tavalla mm. silloin kun liittyvät HSL:ään tai kun maahanmuuttajiin liittyviä kustannuksia jaetaan eri kunnille.

Investointeihin käytetään lainarahoitusta, jossa takaajina ovat kunnat ja valtio nykyisellä kustannusten jaolla. Tienkäyttömaksujen tai -veron käyttöönotto mahdollistaa väylärahaston perustamisen ja investointien rahoituksen osittain tätä kautta.

Vaikutukset muuhun yhteistyöhön ja maakuntaan

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen linjaukset eivät juuri vaikuta metropolihallinnon tehtäviin, jos Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri jää erikoissairaanhoidon palveluja järjestäväksi ja/tai tuottavaksi seudun kuntien omistamaksi kuntayhtymäksi ja kuntarakenne vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon aluerakennetta.

Metropolihallinnon myötä Uudenmaan liiton asema on arvioitava uudelleen, koska sen tehtävät metropolialueella käytännössä siirtyvät metropolihallinnolle. Metropolihallinnon tulevaisuuden kehityksessä on huomioitava jatkossa hallinnon laajenemisen ja yhteistyön mahdollisuudet lakimääräistä metropoli- ja maakuntakaavoitusyhteistyötä laajemminkin Etelä-Suomen maakuntiin.

Metropoliseudun koko on arvioitu vuosien 2030 - 2035 kehityksen perusteella sekä sen perusteella, mitä seudullisia vastuita ja panostuksia on kohtuullista vaatia kaikilta metropolihallintoon osallistuvilta kunnilta ja niiden asukkailta. Metropolihallinnon on arvioitava yhdessä seutua ympäröivien kuntien, mm. Porvoon ja Lohjan, kanssa metropolihallinnon mahdollista laajentamista määrääjain esim. metropolikaavan laatimisen yhteydessä.

7.2.3 Kuntajakoselvitysalueet

Mahdollisissa kuntajaon muutoksissa kuntien päätösvalta ja ohjaus siirtyisi neljälle organisaatiolle. Kuntarakenteen eheytyessä ja vahvistuessa tarve kuntien välisille yhteistoimintarakenteille vähenisi ja yhteistoiminta koskisi vain koko seutua ja sitä suurempia alueita koskevia asioita. Tämä selkeyttäisi ja yksinkertaistaisi hallintoa sekä vahvistaisi paikallista itsehallintoa ja demokratiaa.

Nykyiseen kuntajakoon verrattuna vahvemmat peruskunnat olisivat yhdyskuntarakenteeltaan toimivia sekä toiminnalliselta alueeltaan nykyistä eheämpiä. Lisäksi kunnat olisivat riittävän suuria pystyäkseen vastaamaan laajasti peruspalveluista ja edistämään elinvoimaisuutta. Kuntauudistuksella luodaan palvelurakenne, jossa valta ja vastuu lähipalveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta on peruskunnilla, mutta mallin mukaisesti osa palveluista tai niiden järjestämisestä siirtyy metropolihallinnolle.

Neljä kuntaa vastaisi sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä omalla alueellaan erikoissairaanhoidon lukuun ottamatta. Jokaisella kuntajakoselvitysalueella olisi aluesairaala. Näin ollen kuntien muodostaminen tukisi voimakkaasti sekä kuntauudistusta että sosiaali- ja terveystalvelujen palvelurakennuudistusta metropolialueella.

Helsinki ja Sipoo muodostavat kuntajakoselvitysalueen

Helsinki ja Sipoo muodostavat yhdessä noin 615 000 asukkaan selvitysalueen, joka on osa pääkaupunkiseudun kuntien muodostamaa yhtenäistä toiminnallista työssäkäynti- ja asointialuetta. Sipoon eteläiset alueet ovat lisäksi osa rannikkoalueen itä-länsi-suuntaista vahvaa kasvuvyöhykettä, jossa pendelöinti Helsingin kantakaupungin alueelle on mittavaa. Sipoon kunnan maankäytön ja asumisen suunnitelmat tukeutuvatkin Helsinkiin suuntautuvaan palveluverkkoon ja liikenneyhteyksiin, kuten itämetroon ja sen mahdolliseen jatkamiseen. Toinen kehittämissuunta tukeutuu Kerava-Nikkilä-Porvoo raideliikenteen varrelle.

Sipoon työllisistä pendelöi Helsinkiin lähes 3000 henkeä eli 34 prosenttia ja Vantaalle noin 1200 henkeä. Sipoon työpaikkaomavaraisuus on alle 60 prosenttia, mutta kunnalla on elinkeinopoliittisia tavoitteita työpaikkojen määrän lisäämiseksi. Päivittäiskaupan asioinnista valtaosa suuntautuu kunnan omalle alueelle, mutta vain 10 prosenttia erikoiskaupan asioinnista, josta suurin osa tapahtuu Helsingissä. Myös muiden palvelujen, kuten toisen asteen koulutuksen sekä liikunta- ja kulttuuripalvelujen osalta sipoolaiset suuntaavat Helsinkiin. Terveystalveluun osalta tukeudutaan Porvoon aluesairaalan palveluihin. Porvoon suunta on kunnalle tärkeä myös ruotsinkielisten palvelujen osalta. Sipoon väestömäärä ei riitä kuntarakennelain eikä sosiaali- ja terveystalveluun uudistuksen edellyttämiin väestökriteereihin.

Sipoon väestönkasvu on ollut keskimääräistä nopeampaa, mitä voidaan pitää varsin haastavana palvelurakenteen, investointien ja talouden kannalta. Sipoo hyötyy metropolialueen kunnista eniten maassamuutosta, kun taas nettosiirtolaisuus on vähäisintä. Sipooseen muuttaa koulutettua, hyvätuloista väkeä ja sieltä Helsinkiin kouluttamattomia ja pienituloisia asukkaita.

Sipoo on vahvasti kaksikielinen ja väestön paikallisidentiteetti merkittävä voimavara. Mahdollisessa kuntajakoselvityksessä tuleekin erityisesti painottaa ruotsinkielisten palvelujen turvaamista sekä sipoolaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia oman alueensa palvelujen kehittämiseen.

Vantaa, Kerava ja Tuusulan eteläosa muodostavat kuntajakoselvitysalueen

Selvitysalueeseen kuuluisi Vantaan ja Keravan lisäksi Tuusulan eteläosasta lentokentän alue ja Hyrylän taajama. Selvitysalue muodostaisi yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja työssäkäynnin osalta noin 260 000 asukkaan vahvasti kasvavan toiminnallisen kokonaisuuden. Alue kuuluu Helsingin työssäkäyntialueeseen, mutta sillä on myös vahva alueellinen työpaikkakeskittymä lentokentän ympäristössä. Kuntien yhdistyminen mahdollistaisi nykyistä paremmin Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta olennaisen logistiikka- ja yrittäjäalueen kehittämisen.

Selvitysalueen pohjoisosa muodostaa eheän yhdyskuntarakenteellisen kokonaisuuden. Keravan ja Vantaan Korson taajama-alueet ovat lähes yhtenäistä aluetta. Tuusulan Hyrylän taajama on mm. Rykmentinpuiston asuntoalueen rakentuessa kasvamassa entistä yhtenäisemmäksi Keravan alueen kanssa.

Työssäkäynti selvitysalueen kunnista suuntautuu Vantaalle ja Helsinkiin, jonne hyvät joukkoliikenneyhteydet tulee varmistaa jatkossakin. Erityisesti Kehärata parantaa liikkumista 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 terveystalouksissa 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 terveystalouksia yksin. Vaikka kunnat olisivat riittävän vahvoja muiden peruspalveluiden järjestäjiksi itsenäisinä, olisi laajempi kunta tehokkaampi ja joustavampi alueen kokonaiskehityksen sekä penderöivien asukkaiden näkökulmasta.

Selvitysalueesta koostuva uusi kunta mahdollistaisi monipuolisen asumisen ja elämisen. Maantieteellisesti pienen Keravan väestönkasvu aiheuttaa sille haasteita tulevana vuosina. Yhdyskuntarakenteeltaan tiiviille Keravalle on rakennettu samaan tapaan kuin Vantaalla. Vantaan kaupunki on monikeskuksinen ja alueella asuu myös paljon vieraskielisiä, jotka asuvat kaupungin eri keskuksissa. Tuusula on omakotivaltainen maa-seutukunta, jossa on tiivis eteläosa ja muita taajamia laajalla maantieteellisellä alueella. Selvitysalueella voitaisiin tulevaisuudessa entistä paremmin ratkaista segregaatian haasteita.

Espoo, Kirkkonummi ja Kauniainen muodostavat kuntajakoselvitysalueen

Selvitysalue on yhdyskuntarakenteeltaan, liikenteellisesti ja työssäkäynnin osalta toiminnallinen kokonaisuus. Alueen väestömäärä on merkittävä, lähes 300 000 asukasta, ja sen on ennakoitu kasvavan yli 60 000 asukkaalla vuoteen 2030 mennessä. Alue kuuluu Helsingin pendelöintialueeseen ja on osa rannikon vahvaa länsi–itäsuuntaista kasvuvyöhykettä, joka ulottuu Kirkkonummen eteläosista aina eteläiseen Siuntioon. Alueella on myös sisäistä työssäkäynti- ja asiointiliikennettä sekä monipuolista palveluyhteistyötä erityisesti koulutussektorilla.

Nykyinen yhdyskuntarakenne, joka perustuu pääosin aluekeskuksiin, ja kuntien kehittämissuunnitelmat tukevat rakentamisen tiivistämistä liikenneväylien varrelle joukkoliikenteeseen tukeutuen.

Erityisesti länsimetron valmistuminen, sen liityntäyhteydet, sekä raideliikenteen kehittäminen Kirkkonummen ja Vihdin suuntiin lisäävät alueen saavutettavuutta merkittävästi sekä edesauttavat hiilidioksidipäästöjen vähenemistä. Alueen kunnat ovat pääosin toteuttaneet MAL-sopimusten asuntorakentamistavoitteet ja laaje-

nevalla alueella edellytykset tasapainoisen yhdyskuntarakenteen toteuttamiseen sekä segregaaation ehkäisemiseen paranevat.

Alueen kunnat kuuluvat kiinteästi metropolialueeseen ja ovat valmiita panostamaan sen elinvoimaan sekä yritysten kilpailukykyyn. Kuntien väestön koulutus- ja tulotaso on keskimääräistä korkeampi ja alueella sijaitsevat kansainvälisestikin merkittävät korkea-asteen ja muut oppilaitokset turvaavat korkeatasoisen, osaa-
van työvoiman saannin ja yritysten kasvumahdollisuudet myös tulevaisuudessa. Ruotsinkielisen väestön määrä alueella on merkittävä ja laajeneva kuntakokonaisuus antaa mahdollisuudet kehittää palveluja ja hyödyntää resursseja tehokkaasti ja asiakaslähtöisesti.

Alueen kunnissa on myös kokemusta ja edellytyksiä kehittää uudenlaisia asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia palvelujen kehittämiseen ja ylläpitämiseen.

Hyvinkää, Järvenpää, Pornainen, Mäntsälä, Nurmijärvi ja Tuusulan pohjoisosa muodostavat kuntajakoselvitysalueen

Hyvinkää, Järvenpää, Pornainen, Mäntsälä, Nurmijärvi ja Tuusulan pohjoisosa, Jokelan ja Kellokosken taajamat, muodostavat kuntajakoselvitysalueen.

Esitetty selvitysalue jakautuu maantieteellisesti kahteen kokonaisuuteen; Lahden oikoradan ja Helsinki-Lahti-moottoritien sekä pääradan ja Helsinki–Tampere -moottoritien vaikutusalueisiin. Selvitysalueen kuntia yhdistää erityisesti vahva työssäkäynnin ja asioinnin suuntautuminen pääkaupunkiseudulle, erityisesti Helsinkiin ja Vantaalle. Osittain Mäntsälän ja Pornaisten asukkaat asioivat erityisesti Järvenpäässä. Tuusulan kunnan pohjoisosat, kuten Jokelan ja Kellokosken taajamat, ovat yhdyskuntarakenteellisesti lähellä Järvenpään ja Hyvinkään taajamia. Esitetyn selvitysalueen väestömäärä on noin 165 000. Erityisesti Tuusulan, Järvenpään sekä Nurmijärven omat kaavoitukseen perustuvat väestöennusteet odottavat Tilastokeskusta suurempaa väestönkasvua alueelle.

Kaikki selvitysalueen kunnat kuuluvat KUUMA-kuntiin, joilla on vahvaa edunvalvontaa suhteessa pääkaupunkiseutuun sekä kehittämisyhteistyötä eri toimialoilla ja maankäytössä. Hyvinkää, Nurmijärvi, Järvenpää, Mäntsälä ja Tuusula kuuluvat Hyvinkään sairaanhoitoalueen. Pornaisten kunta kuuluu Porvoon sairaanhoitoalueeseen, mutta Mäntsälän kanssa yhteistoiminta-alueella tuotetaan kunnan perusturvan palvelut. Selvitysalueen väestöpohja riittäisi tämän hetken tietojen pohjalta siihen, että uusi kunta olisi riittävän vahva järjestämään palvelut itse. Alueella sijaitsee myös oma sairaala. Muiden palveluiden palveluverkko ja alueelliset palvelupisteet on suunniteltava asukkaiden kannalta järkevästi pisteisiin nykyisistä kuntarajoista riippumatta. Poikittaisliikenne esimerkiksi Nurmijärven ja Järvenpään taajamien välillä on tällä hetkellä vähäistä, joten lähipalvelut ja asiointi tulisi suunnitella kuntalaisten liikkumismahdollisuudet huomioiden.

KUUMA-kunnat ovat valmisteet yhteistä maankäytön kehityskuvaa, jossa on määritelty ja luokiteltu alueen kuntakeskuksia ja niiden kehittämistä. Vuoteen 2030 mennessä alueelle ei ole tiedossa merkittäviä uusia joukkoliikennemahdollisuuksia, mutta erityisesti kehärata mahdollistaa alueen kuntien asukkaille uudenlaisen liityntäliikenteen raideliikenteeseen tulevaisuudessa. Aseman seutujen ja kuntien raja-alueiden kehittäminen kuntarajoista riippumatta tulee olemaan alueella erityisen merkittävä asia tulevina vuosina. Selvitysalueella on sekä pääradan että Lahden oikoradan vartta kasvunsa tukena. Selvitysalueella on myös henkilöautoliikenteestä riippuvaisia alueita, joten hiilidioksidipäästöjen pienentäminen edellyttää kokonaistaloudellista alueen suunnittelua liikenteen ja asumisen näkökulmasta. Erityisesti panostusta poikittaiseen liikenteeseen olisi syytä suunnitella. Järvenpään maantieteellisesti pieni kunta-alue rajoittaa kaupungin kasvumahdollisuuksia tulevaisuudessa ja mahdollinen kuntaliitos selvitysalueella poistaisi tämän ongelman. Toiset kunnat ovat huomattavasti laajempia ja alueella olisi tilaa laajentua.

Selvitysalueen kuntien väestön ruotsinkielisten tai vieraskielisten osuudet ovat merkittävästi alhaisempia kuin pääkaupunkiseudulla. Kokonaisuutena tarkastellen kaikki alueen kunnat eivät ole viime vuosina onnistuneet vuokra-asuntotuotannossa yhtä tehokkaasti kuin pääkaupunkiseutu. Vuokra-asuntojen määrät kunnissa eivät ole kehittyneet toivotusti ja asukasmäärän kasvu perustuu vahvasti omistusasumiseen. Tulevien työnte-

kijätarpeiden vuoksi alueella on kuitenkin panostettava vuokra-asuntotuotantoon selvästi aiempaa voimakkaammin. Esiselvitys asiasta on parhaillaan menossa.

Alueella on ensisijaisesti asumisen ja palveluiden keskuksiin tiivistynyttä asumista ja vahvaa pendelöintiä yli kuntarajojen. Lisäksi erityishuomiota tulisi kiinnittää alueen omaan elinvoimaisuuteen tulevaisuudessa myös työpaikkojen näkökulmasta. Kunta olisi nykyisiä kuntia huomattavasti vahvempi vaikuttaja, joskin maantieteellisesti kohtuullisen laaja.

7.2.4 Vaihtoehdon toteutuksen vaikutukset

Vaihtoehdon mukaisten kuntarakennemuutosten voidaan arvioida aiheuttavan osin samanlaisia vaikutuksia kuin on kuvattu luvussa 7.1.4. Kuntatasolla voitaisiin nykytilanteeseen verrattuna kehittää ja suunnitella suuremmissa kokonaisuuksissa koko seudun tulevaisuuteen liittyviä asioita, kun talouden ja osaamisen resursseja koottaisiin yhteen. Vaihtoehtoon liittyvät mahdollisuudet ja riskit olisivat lievemmat kuin suurkuntien vaihtoehdossa.

Kansainvälinen kilpailukyky

Metropolihallinnon muodostaminen toisi uusia mahdollisuuksia ja hyötyjä, kun metropolihallintoon koottaisiin yhteen voimavarat kansainvälisen kilpailukyvyn ja kansainvälisen markkinoinnin edistämiseksi koko seudun näkökulmasta. Käytännössä Culminatumin ja Greater Helsinki Promotionin fuusio, valtion ja maakunnan metropolialueen elinkeinotehtävien keskittäminen sekä innovaatiotoiminnan ja alueiden kehittämiseen liittyvien hankkeiden ja ohjelmien rahoituksen päätösvallan siirtäminen metropolihallintoon mahdollistaisi koko seudun yhteisten tavoitteiden asettamisen, päätöksenteon ja ohjauksen uudella tavalla koko seudun näkökulmasta. Tällöin seudulle muodostuisi riittävän vahva uusi toimija, jolla olisi kootut kansainvälisen kilpailukyvyn kehittämisen resurssit viedä Helsingin seutu entistä vahvemmin kansainväliselle tasolle. Selkeän yhden vastuutahon avulla kansainvälinen saavutettavuus pystyttäisiin priorisoimaan entistä paremmin ja varmistamaan sitä kautta elinkeinoelämälle nykyistä toimivammat yhteydet.

Haasteena koko seudun yhteisessä kehittämisessä metropolihallinnossa on muutosvaiheessa monien osapuolten erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittaminen sekä toiminnan käynnistyessä tavoitteiden yhteensovittamisen vaikeus seudun eri alueiden kannalta. Metropoliseudun kansainvälisen kilpailukyvyn ja elinvoimaisuuden kehittäminen vaikuttavat myönteisesti koko maakuntaan ja maahan. Metropoliseudun rajoista johtuen riskinä on maakunnan ja metropoliseudun kehittämisen mahdollinen eriytyminen, mistä erityisesti metropolialueen lähellä sijaitsevat kunnat ovat ilmaisseet huolensa. Tämän vuoksi kilpailukyvyn edistämiseen on kytkettävä myös muut Uudenmaan kunnat ja tapauskohtaisesti myös laajempi metropolialue.

Kuntarakenteiden muuttumisen yhteydessä vanhoista kunnista yhdistyisi neljään uuteen kuntaan voimavaroja, joita voidaan suunnata entistä määrätietoisemmin kuntien perustoimintaan liittyvään kilpailukyvyn parantamiseen. Tämän vaihtoehdon haasteeksi saattaa muodostua neljän kunnan keskinäinen kilpailu esimerkiksi asukkaista ja yritysten sijoittumisesta alueelleen, mikä vaikeuttaa koko seudun kilpailukyvyn kehittymistä kansainvälisellä tasolla. Tätä riskiä voidaan kuitenkin kompensoida metropolihallinnon riittävällä vaikutusvallalla ja metropolikaavalla, joka toimisi nykyisen maakuntakaavan laadinnan tapaan seudun yhteisenä näkemyksenä seudun tulevaisuudesta ja kilpailukyvystä. Tällöin kuntien erilaiset intressit eivät estäisi seudun kokonaisuuden kannalta tärkeitä ratkaisuja esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta eivätkä alueen menestymismahdollisuuksia kilpailussa kansainvälisistä yrityksistä, investoinneista, tapahtumista sekä asukkaista.

Maankäyttö ja kaavoitus

Metropolialueen kaavoitus- ja suunnitteluvoimavarojen kokoaminen yhden organisaation alle yhtenäistäisi metropolikaavoituksen, liikelaitosten ja väylärahaston avulla suunnittelun, ohjauksen ja toteutuksen tehokkuutta. Metropolihallinnolla, erityisesti metropolikaavalla pystyttäisiin nykytilannetta paremmin vastaamaan toimintaympäristön muutoksesta aiheutuviin haasteisiin, kuten voimakkaaseen väestönkasvuun ja työpaikkojen määrän kasvukehityksen hallintaan. Metropolikaavan avulla pystyttäisiin vastaamaan entistä paremmin koko seudun maankäytön tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen, vahvistamaan toiminnallisten aluekeskuksien muodostumista sekä edistämään vuokra-asuntotuotantoa. Lisäksi metropolikaavan avulla seudun kaavavarojen riittävyys kokonaisuutena voitaisiin turvata entistä paremmin. Mikäli metropolikaavasta tulisi aidosti ohjausvaikutteinen, voitaisiin sillä ohjata koko seudun kehitystä nykyistä maakuntakaavaa tehokkaammin.

Kuntaliitosten myötä kunnat kantaisivat kaavoitusvastuuta huomattavasti nykyisiä kuntia laajemmista alueista, mikä sellaisenaankin parantaisi nykytilannetta maankäytön ja kaavoituksen osalta seudulla. Vaihtoehdon riskinä on, että kaavajärjestelmän muutokseen saattaa kulu runsaasti muutokseen liittyvien toimijoiden voimavaroja, minkä takia muutoksen toteutukseen ja onnistumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Metropolihallinnon ja metropolikaavoituksen ollessa jo toiminnassa haasteeksi saattaa muodostua ristiriitailanteita liittyen kuntien erilaisiin intresseihin omien alueidensa kehittämiseksi. Riskiksi saattaa muodostua myös kaavoituksen hitaus.

Työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen

Metropolihallinnon ja neljän kunnan muodostamisella parantuisivat mahdollisuudet nykyistä vahvempien alueellisten työpaikkakeskittymien muodostamiseksi. Kuntajakoselvitysalueet muodostavat luontevan pohjan metropolikaavassa määriteltäville vahvoille aluekeskuksille, jotka sijaitsevat joukkoliikenteen solmukohtissa ja joihin suunnataan työpaikkakehitystä, asuntorakentamista sekä palveluja. Metropolihallinto vastaisi joukkoliikenteen järjestämisestä, mikä mahdollistaisi koko seudun kehittämisen kuntarajoista riippumattomasti.

Kukin kunta voisi keskittyä omien työpaikka- ja asuinalueidensa kehittämiseen, mutta koko seudun kannalta metropolihallinnon muodostaminen toisi mahdollisuuden suunnitella, kehittää ja ohjata koko seutua koskevia liikennetarkoituksia keskitetysti. Erityisesti raide- ja joukkoliikenteen yhtenäinen suunnittelu ja ohjaus mahdollistaisivat yhdyskuntarakenteen eheyttämisen metropolialueella sekä paremman saavutettavuuden ja toimivan joukkoliikenteen seudun keskustien välillä. Tästä seuraisi entistä parempia ratkaisuja, arjen sujuvuuden, logistiikan ja saavutettavuuden näkökulmista. Näiden ansiosta pendelöinnin tarve Helsinkiin voisi jatkossa vähentyä, aluekehitys olisi aiempaa tasapainoisempaa ja mahdollisuudet liikenteen hiilioksidipäästöjen vähentämiseen kasvaisivat. Lisäksi liikenteen järjestäminen seudulla tehostuisi.

Työssäkäynnin, asioinnin ja liikenteen järjestämisen näkökulmista metropolihallinnon ja neljän kunnan muodostamisen riskinä on se, että aluekeskusten varaan suunniteltu kaavoitus epäonnistuisi ja että saavutettavuutta ja työssäkäyntialueiden toimivuutta ei saataisi edistettyä riittävästi. Yhtenäinen joukkoliikenne voi myös joidenkin kuntien nykytilanteeseen verrattuna muodostua kalliimmaksi eikä mahdollisten rata- ja tieinvestointien nähtäisi kohdistuvan tasa-arvoisesti alueelle. Myös investointien kustannusten kattaminen seudullisesti saattaisi tuntua epäoikeudenmukaiselta. Toisaalta seudun asukkaiden hyvinvointi on riippuvainen koko seudun kehityksestä.

Asuminen, asuntomarkkinat ja muuttoliike

Vahvan seudullisen asuntotuotannon suunnittelun avulla voitaisiin vastata nykyistä paremmin koko seudun yhteisiin asumisen ongelmiin. Metropolihallinto yhdessä seudullisen vuokra-asuntoyhtiön kanssa toimisi seudullisena vastuutahona, jolloin asuntotuotanto voisi jakautua nykyistä kattavammin koko seudulle. Asuntotuotantoon voitaisiin kaavoittaa riittävästi ja pitkäjänteisesti. Metropolialueella voitaisiin ohjata vuokra-asuntotuotantoa kokonaisuutena, jolloin pystyttäisiin vastaamaan nykyistä paremmin asuntokysyntään. Sosiaalinen asuntotuotanto voisi jakaantua alueella tasapuolisemmin. Tämän lisäksi mahdollisuudet asunnottomuuden poistamiseksi parantuisivat.

Kuntarakenteiden muuttuessa myös kuntien sisäiset asuntomarkkina-alueet laajentuisivat ja asukkaille voitaisiin tarjota monipuolisia asuinalueita. Riskinä on, että metropolihallinnosta huolimatta suurkuntien erot voisivat voimistua ja ongelmat kasautua entisestään. Pääkaupunkiseudulla asuntojen kysyntä ja hintaerot voivat kasvaa edelleen. Lisäksi jos yhteiset ja valtion asuntopoliittiset toimenpiteet eivät ole riittäviä eikä rahoitusratkaisuja löydetä, asumismahdollisuuksien ja -markkinoiden kehittäminen hankaloituu.

Sosiaalinen eheys ja segregatio

Metropolihallinnon kautta voidaan ehkäistä entistä paremmin huono-osaisuuden kasautumista seudullisesta näkökulmasta. Hallitulla alueellisella suunnittelulla ja toimenpanoilla voidaan vaikuttaa tasapainoisemman väestörakenteen kehittämiseen. Riittävän asuntotuotannon ja seudullisen asukasvalinnan kautta voidaan vähentää alueellista segregatiota. Syrjäytymisen ennaltaehkäisyä voidaan parantaa, kun ammatillinen koulutus sekä työllistymiseen liittyvät että maahanmuuttajille tarjottavat palvelut (vastaanotto, kotouttaminen, työllisyys ja koulutus sekä asuminen) voidaan järjestää koko seudulla asiakaslähtöisemmin ns. yhden luukun periaatteella. Samaan aikaan seudullisten ja kuntatason tehtävävastuiden uudelleenmäärittelyllä kunnat voivat keskittyä palveluiden järjestämiseen ja muuhun kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseen.

Vaihtoehdon riskinä on, että kunnissa ja metropolihallinnossa ei onnistuta edistämään sosiaalista eheyttä tarpeeksi vaikuttavasti. Huono-osaisuus saattaa kasautua ja siitä seuraavat ongelmat pahentua tuen ja palvelujen puutteen, asuntotuotannon riittämättömyyden tai koordinoimattomien asukasvalintojen johdosta. Lisäksi vastuu maahanmuuttajien integraatiosta voi hämärtyä, kun maahanmuuttajien palvelut ja toisaalta maahanmuuttajien tarvitsemat hyvinvointipalvelut jakautuvat kahdelle hallinnontasolle. Keskittämisen riskinä on myös palveluiden paikallisen joustavuuden väheneminen.

Talous ja tuottavuus

Taloushyötyjen aikaansaamiseksi metropolialueen kokonaissuunnittelulla voitaisiin saada aikaan nykyistä tehokkaampi yhdyskuntarakenne. Pitkällä tähtäimellä uudistuksen yhteiskuntataloudelliset vaikutukset ovat merkittäviä. Esimerkiksi palvelujen, asumisen, liikenneinvestointien ja joukkoliikenteen yhteensovittaminen tehostaa koko seudun toimintaa kattavasti. Metropolikaava mahdollistaisi metropolialueen kokonaistalouden kannalta edullisen rakenteen suunnittelun ja yhdenmukaisen toteutuksen, mikä voisi ohjata myös elinkeinoelämän kehitystä positiiviseen suuntaan. Lisäksi metropolihallinto kokoaisi ja korvaisi nykyisen suunnittelujärjestelmän yhden johdon alle. Metropolihallinnon tavoitteena on vähentää hallinnon päällekkäisyyttä ja kustannuksia.

Kuntaliitos antaisi mahdollisuuden palveluverkkojen sekä muiden tuottavuustoimenpiteiden kautta, koska suurin osa kuntien palveluista on niiden omassa päätöksenteossa. Maankäytön suunnittelu nykyistä laajemmilla alueilla tuo sekä kokonaisuudelle että erityisesti kuntien raja-alueille merkittäviä hyötyjä. Suurempien kuntien toiminta on vähemmän haavoittuvaa kuin pienissä kunnissa ja talouden suunnitteluun saadaan väljyyttä. Yhteinen hallintorakenne mahdollistaa myös henkilöstön uudenlaisen hyödyntämisen ja jopa rekrytointitarpeen vähenemisen. Kuntien rahoituspohja tasaantuu uusien kuntien sisällä

Taloushyötyjen realisoitumisen vaarana on, että positiivisen kehityksen ja toiminnan tehostamisen edellyttämät päätökset jäävät tekemättä sekä metropolialueella että yksittäisissä kunnissa. Vaarana on että vahva uusi rakenne ei tuekaan yhteistä päätöksentekoa riittävästi. Myös metropolihallinnon ja vaihtoehdon mukaisten kuntien muodostaminen edellyttää rahoitusta hallinnollisen työn lisäksi (hallinnolliset ja juridiset muutokset, vaalien järjestäminen, henkilöstösiirrot, palkkausten harmonisointi, tietojärjestelmämuutokset). Riskinä on, että päätöksenteko ja kannustimet kustannusten hillintään eivät ole tarpeeksi vaikuttavia metropolihallinnon tai kuntaliitosten näkökulmasta. Tästä johtuen hallinnon vaatima rahoitustarve voi kasvaa. Mikäli uudelle kunnalle ei yhdistymissopimusvaiheessa määritellä taloudelliseen kantokykyyn soveltuvia palvelurakenteita ja -verkostoja, jää kehittämispotentiaali saavuttamatta eikä kustannusten hallinta ole mahdollista.

Palvelut

Vaihtoehtojen mahdollisia hyötyjä olisi, että metropolihallinto keskittää alueellisesti merkittävät palvelut kuten joukkoliikenteen, asumisen, vesihuollon ja yhdyskuntatekniikan palvelut käsittämään koko seudun ja yhteiseen suunnitteluun. Myös ammatillinen koulutus, nuoriso- ja koulutustakuu sekä maahanmuuttajapalvelut voitaisiin hoitaa keskitetysti, mikä mahdollistaisi koulutuksen paremman ennakoinnin ja tarjonnan alueella. Tämä voisi edistää myös koulutuksen kytkentää yritystoimintaan koko seudulla, nuoriso- ja koulutustakuun tarjoamisen kattavasti sekä maahanmuuttajien tehokkaamman integroinnin yhteiskuntaan.

Esitetyt nykyistä suuremmat kunnat hoitaisivat oman kuntansa asukkaiden palveluiden järjestämisen mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (pl. erikoissairaanhoidon). Päätökset erityisesti lähipalveluista tehdään jatkossakin kunnissa, mutta muutokset edellyttävät päätöksentekokykyä. Palveluverkkojen ja -tuotantotapojen kehittämisellä saatavien taloushyötyjen lisäksi suuremmat kunnat voivat parantaa palveluiden laatua ja saavuttaa synergiaetuja erityisesti hallinnossa ja erityispalveluissa. Yhteiset resurssit ja vahvempi talouden riskien kantokyky antaa kunnalle mahdollisuuden tarkastella ja toteuttaa palveluverkkoja sekä -investointeja kokonaisuuden kannalta järkevästi. Myös palvelutoiminta on vähemmän haavoittuvaa suuressa organisaatiossa ja henkilöstö voi erikoistua tarpeen mukaan esimerkiksi tuotantoon tai kehittämissuhteisiin.

Palveluiden näkökulmasta vaihtoehtojen uhkana voi olla, että asioita on keskitetty liikaa yhteen eikä paikallista soveltamista ja joustavuutta ole mahdollista toteuttaa. Päätöksentekoa palveluista eriytyy metropolihallintoon ja kuntiin, mikä on uusi tilanne alueen kuntahallinnossa. Haasteena on lisäksi turvata kuntien mahdollisuudet edistää kuntalaisten hyvinvointia palveluihin sekä maankäyttöön liittyvissä ratkaisuisa, kun kuntien päätösvalta on nykyistä kapeampi. Uhkia muodostuu tilanteista, joissa kuntien ratkaisut ovat ristiriidassa metropolihallinnon ratkaisujen kanssa. Riski asioiden toteutumattomuudesta kasvaa, mikäli ainoa vastuullinen eli metropolioorganisaatio ei kykene toteuttamaan haluttuja vaikutuksia.

Riski palveluiden siirtymiseen etäälle on pienempi tässä mallissa kuin suurkuntien kohdalla, koska selvitysalue on alueellisesti tiiviimpi, mutta laadun yhdenmukaistaminen voi vaikuttaa sekä positiivisesti että negatiivisesti palveluista riippuen. Monikeskuksista metropolia kehitettäessä tulee huomioida eri palvelutasoilla varustetut keskuksien ja kehittää lähipalveluita asukkaiden tarpeiden mukaisesti. Toteutuksessa tulisi hyödyntää parhaita käytäntöjä nykyisistä kunnista eikä automaattisesti valita jonkun kunnan toimintatapaa tai rakennetta.

ICT ja sähköiset palvelut

Metropolihallintoon voitaisiin ICT-ratkaisujen osalta muodostaa yhteinen päätöksentekoa-, ohjaus-, suunnittelu- ja tilausrakenteen koko seudulle. Koko seudun yhteisten ICT-ratkaisujen avulla voitaisiin saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä ja tehostaa toimintaa hallinnossa ja palveluiden järjestämisessä. Seudun yhteinen infrastruktuuri ja kokonaisarkkitehtuuri mahdollistavat laajat yhteiset palvelut, paremman sähköisen asioinnin kehittämisen alustan ja sisältötuotannon hyväksikäytön. Tietohallinnon yhteistyön tiivistämisellä ja yhteensopivuuden kehittämisellä voitaisiin parantaa sekä työskentelyedellytyksiä kunnissa että metropolialueen asukkaiden palveluja kuntarajoista riippumatta. Yhteisten ICT-ratkaisujen myötä kunnat, palvelujen tuottajat sekä sisältöjen suunnittelijat tietäisivät tekniset reunaehdot ja voisivat suunnitella tuottamansa järjestelmät ja palvelut tähän ICT-ympäristöön sopiviksi.

Tietoliikenneverkon ja tietoturvan ratkaisut luovat pohjan toiminnalliselle kehittämiselle. Seudun yhtenäinen kokonaisarkkitehtuuri antaisi tukea toiminnan muutoksissa ja tietohallinnon ratkaisuisa, teknologia- ja sovellusportfolion yksinkertaistamisessa, prosessien tehostamisessa sekä toiminnan ja tietohallinnon yhteensopittamisessa. Pysyvät, ennustettavissa olevat ja yhteensopivat ICT-ratkaisut mahdollistavat 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.

Tietohallinnon harmonisointi kuntarakenteiden muuttuessa ja etenkin koko seudun kattavasti vaatii kuitenkin kustannuksia ja yhtenäistä kehittämispanoksia. Vaativaa yhtenäistämistyötä palvelisivat parhaiten metropolialueelle kootut yhteiset osaamisen resurssit, joita voitaisiin hyödyntää mm. yhteishankinnoissa ja mah-

dollisten kuntarakenteiden harmonisoinnin suunnittelussa. Uhkana on, ettei tässä vaativassa harmonisointityössä onnistuttaisi tai kunnille ei löydetäisi yhteisiä parhaiten soveltuvia ratkaisuja, jolloin työskentely kunnissa hankaloituu.

Ruotsinkieliset palvelut

Metropolihallinnolla voitaisiin koordinoita ja ohjata ruotsinkielisiä palveluja seudullisesti. Siten ruotsinkielisten palvelujen saatavuus ja tasapuolisuus paransivat koko seudulla. Ruotsinkielisten palvelujen koordinointi ja ohjaus keskitetysti turvaisi myös erityispalvelujen saatavuuden koko alueella. Tämä on keskeistä erityisesti niiden alueiden osalta, joissa ruotsinkielisen väestön suhteellinen osuus on vähäinen.

Kauniaisten ja Espoon sekä Helsingin ja Sipoon selvitysalueiden ruotsinkielisen väestön osuus on riittävä turvaamaan heidän asemansa ja palvelunsa molemmilla kotimaisilla kielillä. Kauniaisilla ja Sipoolle on vahvaa ruotsinkielisten palvelujen osaamista, jota voitaisiin hyödyntää suuremmiksi muuttuvissa hallintorakenteissa. Kolmannen sektorin järjestöjen toiminta tukisi palvelujen järjestämistä yli kuntarajojen.

Riskiksi yhteisessä kehittämisessä ja koordinoinnissa saattaa muodostua liiallinen keskittämisinto ja paikallisen toiminnan ja osaamisen vähättely. Tämän vuoksi on tärkeää, että metropolitason ruotsinkielisessä toiminnassa on käyttäjien edustus ja toiminta perustuu asiakaslähtöisyyteen.

Hallinto ja päätöksenteko

Alueen uudistuksella olisi merkittäviä vaikutuksia hallintoon, nykyisiin yhteistoimintaorganisaatioihin samoin kuin politiikan tekoon erityisesti metropolitason päätöksentekojärjestelmän kautta. Monet nykyiset yhteistoiminnan rakenteet ja muodot korvattaisiin yhdellä päätösvaltaisella metropolihallinnolla. Päätöksenteko tulisi siten selkeytymään ja muuttumaan läpinäkyvämmäksi. Päätösvaltaisen metropolihallinnon vastuulle kuuluvien tehtävien osalta päätöksentekoa koskeva alue olisi laaja. Tämä antaa uusia mahdollisuuksia metropoliseudun kannalta olennaisten ongelmien ratkomiseen. Lisäksi voitaisiin purkaa päällekkäisyyksiä ja keventää hallintoa.

Metropolihallinto voi olla selkeä vastuutaho ylikunnallisissa asioissa. Vastuu- ja valtasuhteet selkeytyisivät, kun metropoliseudulle saataisiin selkeä vastuutaho sille määrättyissä tehtävissä ja tavoitteissa. Tämä edellyttää, että metropolihallinnolla olisi todellisia vaikutusmahdollisuuksia edistää metropoliseudun kehitystä. Tehtävien mahdollinen siirtyminen valtiolta lisäisi sekä kuntien tiettyjen tehtävien siirrot lisäisivät metropolihallinnon päätösvaltaa.

Metropolihallinnon päätöksenteosta vastaava metropolivaltuusto tarkastelisi ja toteuttaisi metropoliseudun visiota seudullisesta näkökulmasta. Riippumattomuus kunnista lisääntyy ja alueen kokonaisedun ajattelu voimistuu. Tämän lisäksi päätöksen aikaan saaminen vaatii kokonaisuudessaan paljon kuntien aikaa. Siten ylikunnallisten ja tarpeellisten asioiden päätöksenteko selkeän yhden tahon toimesta voisi olla tehokkaampaa ja vaikuttavampaa.

Riskinä on, että metropolivaltuustossa edustettaisiin eri kuntia koko metropoliseudun sijaan. Silloin seudun kokonaisuuteen tähtäävä, vaikuttava ja tehokas päätöksenteko ei välttämättä toteudu. Jos metropolivaalit toteutetaan ilman vaalipiirijakoa tai aluekohtaista paikkamääräkiintiötä ei aseteta, voi suuren väestömäärän kunnista olevien edustus olla suurempaa. Metropolivaltuustossa väestömäärältään pienemmillä alueilla ei olisi vastaavaa vaikutusvaltaa metropolialueen päätöksentekoon. Toisaalta tämä ajattelu tukisi edelleen sitä, että metropolivaltuutetut edustaisivat koko metropolialueen sijaan tiettyä seudun osaa. Varsinkin alkuvaiheessa ja ennen kuin toiminta vakiintuu, riski kuntien etujen ajamiseen on todellinen.

Jotta metropolihallinto sekä kuntien yhdistäminen voidaan toteuttaa, vaati tämä muutuskustannuksia ja -osaamista. Kokonaisuudessaan muutoksen toteuttaminen vie vuosia. Lisäksi metropolivaltuusto on uusi ja tuntematon suoran demokratian toimielin suomalaisessa toimintaympäristössä.

Suurempien kuntien kautta päätöksenteko palveluista pysyy kunnilla ja hallinto kevenee. Erityisiä haasteita kuitenkin kohdistuu suurempien kuntien johtamiseen sekä alueellisen päätöksenteon ja osallistumisen kehit-

tämiseen. Samaan aikaan toteutettuina metropolihallinto ja suuret liitokset voivat olla vaativia, koska päätöksenteko muuttuu kuntatasolla ja lisäksi siirretään tehtäviä ylöspäin.

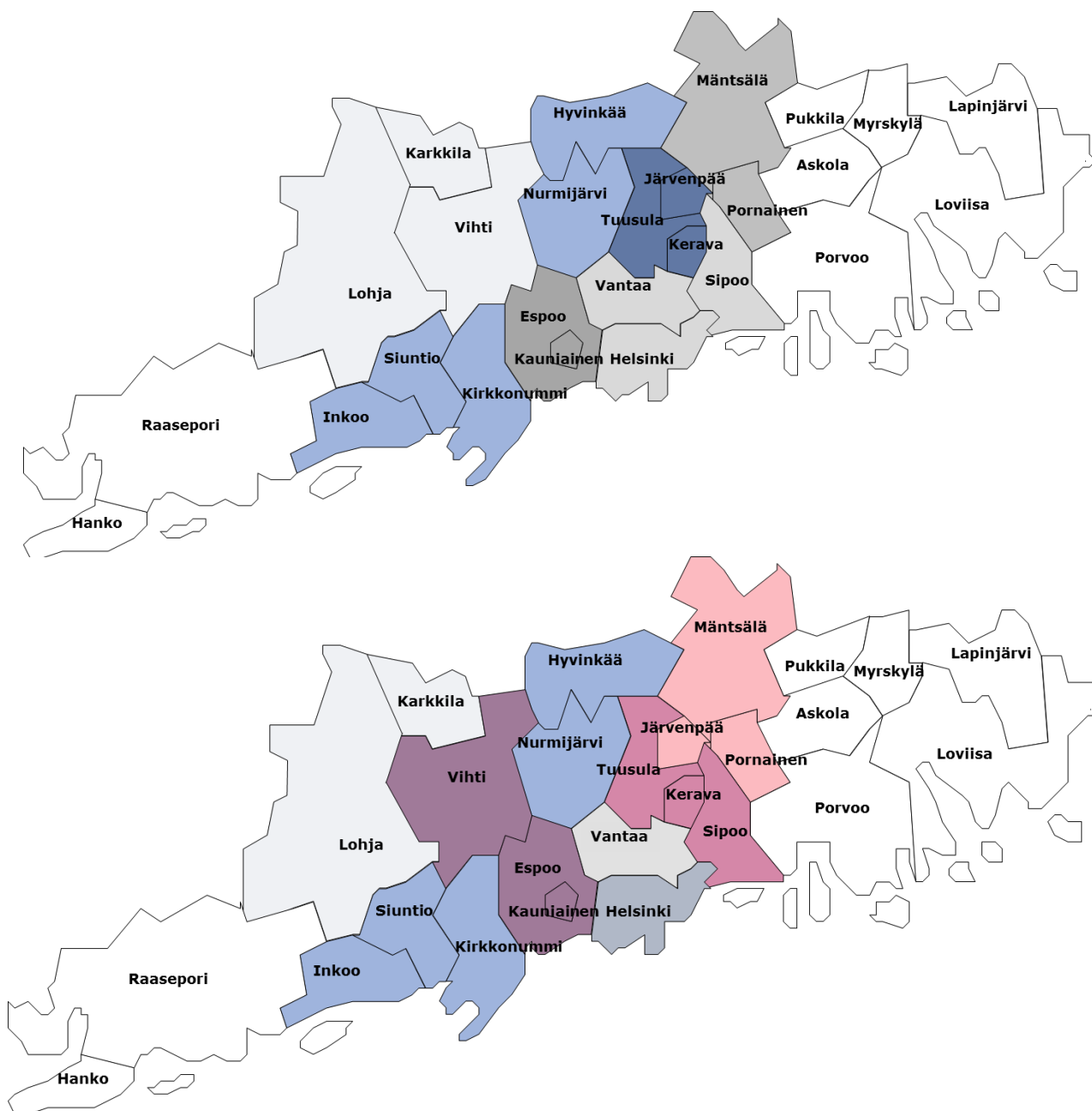
Demokratia ja osallistuminen

Tässä vaihtoehdossa seudulla toimisi metropolivaltuusto, joka valittaisiin suorilla vaaleilla. Eri kuntayhtymistä koostuvat väliportaat katoaisivat ja metropolin asukas voisi vaikuttaa keskeisiin ylikunnallisiin asioihin metropolialueella asuinkunnasta riippumatta. Päätöksenteko olisi kuntalaiselle läpinäkyvämpää myös kuntatasolla, kun yhteistyön rakenteita voitaisiin purkaa sekä kuntaliitosten että metropolihallinnon kautta. Kuntarakenteet muuttuisivat tässäkin vaihtoehdossa, mutta vaikuttamisen keinoja voitaisiin kehittää pienemmissä kuntakokonaisuuksissa.

Metropolivaltuustosta voi koko seudun etua ajattelevan toimielimen sijasta tulla elin, jossa valtuutetut toimivat kotikuntiansa edustajina. Tämä voi johtaa siihen, että yhteistyössä ei löydetä alueen kannalta parhaita ratkaisuja. Metropolivaltuustossa valta voi keskittyä väestömäärältään suuriin keskuskuntiin. Tätä voidaan lieventää vaalipiirijaolla. Toisaalta tämä voisi vahvistaa valtuuston asemaa eri kuntia edustavana foorumina. Metropolialueen asukkaiden kiinnostus metropolihallintoa ja -valtuustoa kohtaan voi olla vähäistä lähipalvelujen säilyessä kunnallisessa päätöksenteossa, mikä voi ilmetä alhaisena äänestysaktiivisuutena metropolivaltuuston vaalissa.

7.3 Vahvan metropolihallinnon malli ja vaihtoehtoiset kuntajakoselvitysalueet

Edellä esitettyjen päävaihtoehtojen lisäksi selvityshenkilöt ovat arvioineet muita mahdollisia metropolihallinnon ja kuntajakoselvitysalueiden malleja. Lisäksi on jonkin verran otettu huomioon kuntien valtuustojen ja hallitusten yksittäisten jäsenten näkemyksiä mahdollisista vaihtoehtoisista ratkaisuista.



Punertavalla sävyllä muutokset edelliseen kuvaan nähden

Selvityshenkilöiden päävaihtoehdot on määritelty metropolikriteereiden pohjalta. Siten metropolialueen päätösvaltaa alueen yhteisissä MAL-asioissa sekä muissa tehtävissä käyttää joko kunta tai ylikunnallinen hallinto. Vaihtoehtoisissa kuntajakoselvityksissä alueet olisivat kuntamäärältään, asukasluvultaan ja pinta-alaltaan huomattavasti pienempiä kuin suurkuntavaihtoehdossa ja vahvojen peruskuntien vaihtoehdossa (lukuun ottamatta pääkaupunkiseudun vaihtoehdoista ratkaisua). Kun peruskunnat tällöin todennäköisesti kilpailevat edelleen keskenään ja tarkastelevat jatkossakin seudun etua omista näkökulmistaan, edellytetään metropolihallinnolta vahvempaa ohjausta ja välineitä tasapainoisen alueen kokonaiskehityksen mahdollistamiseksi. Maankäytön suunnittelu, joukkoliikenne ja asuminen vaativat näissä vaihtoehdoissa erittäin selkeää seudullista ratkaisuvalltaa. Lisäksi näiden asioiden edistäminen ja yhteisten suunnitelmien sekä metropolikaavan toteuttaminen edellyttää myös verotulojen tasausta.

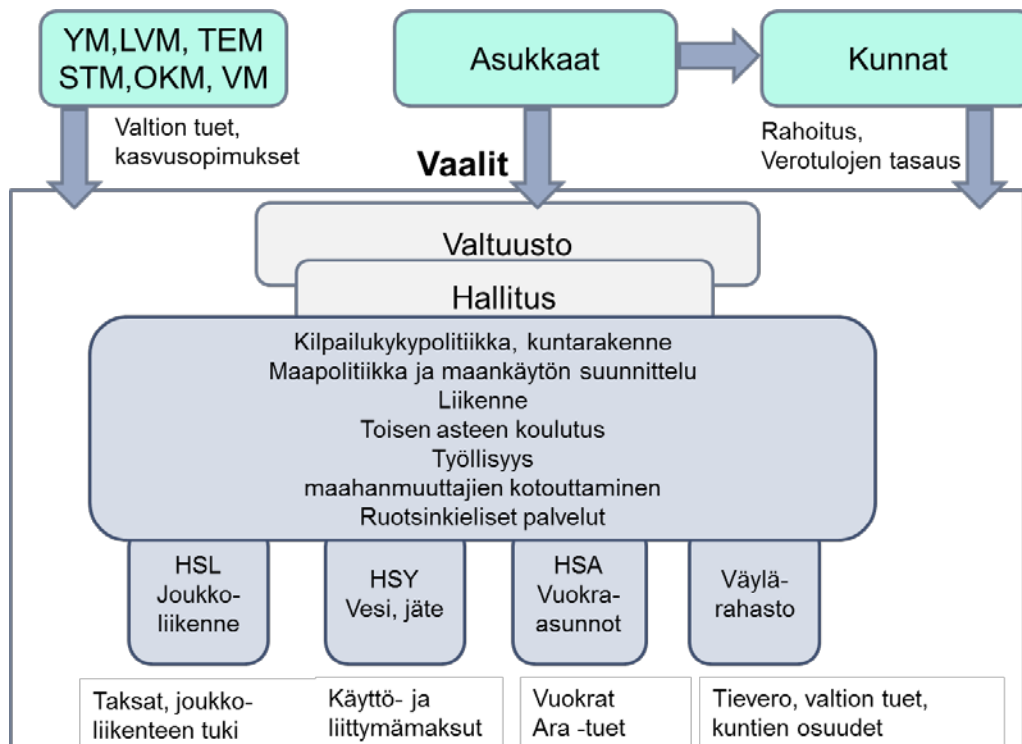
Vaihtoehtoiset kuntajakoselvitysalueet voisivat olla myös siirtymävaihe mahdolliseen laajemman toiminnallisen kokonaisuuden kuntarakenteeseen. Kun kuntajaon selvittäminen on rakennelakiluonnoksen mukaisesti myös metropolialueella velvoittavaa, olisi joidenkin kuntien halukkuus selvittämiseen pienemmillä aluekokonaisuuksilla suurempi kuin laajemmilla. Lisäksi on otettava huomioon, että varsinaisten kuntarakennemuutoksen ehdotusten tekeminen valtuustoissa perustuu vapaaehtoisuuteen. Siten jo selvityksen käynnistämismuutoksessa olisi kuntien nähtävä myös kuntajaon muutos yhtenä mahdollisuutena.

7.3.1 Vahva metropolihallinto

Mikäli kuntaliitoksia ei tapahdu luvuissa 7.1 tai 7.2 oletetussa määrin, jää vastaavasti vastuu seudun kehityksestä vaihtoehtoa 7.2 vahvemmalle metropolihallinnolle.

Tällöin vahvalla metropolihallinnolla tulisi luvussa 7.2.2 mainittujen tehtävien lisäksi olla seuraavat vastuut/tehtävät

1. Vahva metropolihallinto päättää seudun yhtenäisestä maapolitiikasta ja toteuttamisen keinoista
2. Vahva metropolihallinto määrittelee kuntien osuuden väylärahastoon joukkoliikenteen ja liikenneinvestointien rahoittamiseksi.
3. Vahva metropolihallinto päättää suunnittelutarvealueista ja -ratkaisuista
4. Vahvalla metropolihallinnolla on tehtävänä hoitaa koko seudun vuokra-asuntojen asukasvalinnat
5. Vahva metropolihallinto yhdessä perustettavien SOTE-alueiden tai isäntäkuntien kanssa hoitaa maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät toimenpiteet
6. Vahvan metropolihallinnon tehtävänä on hoitaa koko toisen asteen koulutus metropolialueella
7. Vahvan metropolihallinnon tehtävänä on hoitaa alueen sisäinen verotuloihin perustuva tasaus siten, että kuntien panostukset seudun hyväksi ja niistä saatava hyödyt jakaantuvat tasapainoisesti.
8. Vahvalla metropolihallinnolla ja vaaleilla valitulla metropolivaltuustolla tehtävänä tarkastella ensimmäisessä toteutettavassa metropolikaavassa seudun kuntarakennetta ja tehdä tarvittaessa sen muutosesitykset



Metropolihallinto päättää seudun maapolitiikasta. Sillä toteutetaan seudun strategiaa, jolla vastataan kansainvälisen kilpailukyvyn edellytyksiin, alueen saavutettavuuteen ja yhdyskuntarakenteen eheyteen ottamalla huomioon väestön kasvun, työpaikka-alueet ja hyvän ympäristön vaatimukset.

Metropolialueen maapolitiikan, metropolikaavan ja asunto- ja elinkeinopolitiikan keinoin varmistetaan hyvässä vuorovaikutuksessa kuntien kanssa kasvun edellytykset Helsingin seudulla. Maankäyttöratkaisujen toteutuksesta neuvotellaan ja päätetään osana metropolikaavan toimenpideoosaa. Samassa yhteydessä päätetään myös suunnittelutarvealueista. Myös suunnittelutarveratkaisujen harkinta kuuluu metropolihallinnolle.

Metropolihallinnon alaisuudessa on väylärahasto. Väylärahastosta rahoitetaan osa sekä liikenneinvestoinneista että joukkoliikenteestä. Väylärahaston pääomaa kartutetaan sekä valtion talousarvion määrärahoilla että kuntien osuuksilla. Metropolihallinto päättää kuntaosuuksien suuruuden.

Metropolihallinnon liikelaitos HSL toimisi tässäkin vahvan metropolihallinnon mallissa joukkoliikenneviranomaisena Helsingin seudulla. Joukkoliikennelakiin suunnitellaan muutoksia, jolla lisätään viranomaisen velvollisuus palvelutason määrittelyn jälkeen tehdä kokonaissuunnitelma alueen kaikkien kuljetusten hoitamisesta yhteistyössä muiden alueen toimijoiden kanssa. Suunnitelma kattaa kaikki viranomaisen toimialueen kuljetukset kuljetusmuodosta riippumatta. Kuntien ja valtion rahoitusosuuksien yhteensovitus tehdään väylärahastossa.

Metropolihallinnon Helsingin seudun asunnot -liikelaitokselle annetaan perustuslain ja asunto-olojen kehittämislain mukainen vastuu asunto-olojen kehittamisestä seudulla. Liikelaitos toteuttaa asuntotuotantoa ja valitsee asukkaat kuntien omistamiin vuokra-asuntoihin. Näin vähennetään alueellisen segregaaation kehittymistä. Asumisen alueellisen näkökulman varmistaminen on tärkeää erityisesti silloin, mikäli kuntakoko jää pienemmäksi.

Maahanmuuttajien määrä kasvaa työvoimatarpeen vuoksi voimakkaasti koko seudulla. Maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsentensä palvelun ja tuen tarve on alkuvaiheessa poikkeuksellisen suuri. Metropolihallinnon tehtävänä on yhteistyössä seudun isäntäkuntien tai mahdollisten sosiaali- ja terveydenhuoltoalueiden kanssa huolehtia siitä, että kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan käy suuremmista ongelmista ja että koulutukseen sekä työllistymiseen panostetaan.

Toisen asteen koulutuksella luodaan suomalaisen osaamisen ja kansainvälisen kilpailukyvyn perusta. Koulutuksen laatu, riittävä ja oikein suunnattu tarjonta luovat perustan yrityselämän tarpeita vastaavalle koulutukselle. Yhdistämällä toisen asteen koulutus metropolihallintoon poistetaan kuntayhtymien ja yksiköiden väliset hallinnolliset rajat. Koulutus voidaan ennakoida ja suunnitella kokonaisuutena koko työssäkäyntialueella. Koulutus on myös tärkeässä asemassa syrjäytymisen ehkäisyssä. Nuoriso- ja koulutustakuu toteutetaan ilman ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen välisiä raja-aitoja yhtenäisin periaattein koko seudulla. Tiivis yhteistyö seudun yritysten kanssa voidaan toteuttaa ilman hallinnollisten rajojen esteitä.

Kunnat suunnittelevat toimintansa ja panostuksensa omien strategioidensa ja tavoitteidensa sekä muiden kuntien kanssa tekemien sopimusten mukaisesti. Kuntien saamat vero- ja muut hyödyt eivät ole tasapainossa niihin panostuksiin, joilla ne edistävät koko metropoliseudun kehitystä sekä sen etua. Yhtenä tähän vaikuttavana seikkana on kuntien halu saada kuntaan hyviä veronmaksajia. Tämän vuoksi kunnat eivät ole halukkaita edistämään sellaisten asukasryhmien muuttoa, joiden verotulot ovat keskimääristä selvästi alhaisemmat ja heidän palveluista aiheutuvat kustannukset keskimääristä selvästi korkeammat. Metropoliseudun elinkeinoelämä tarvitsee lisääntyvässä määrin työntekijöitä, joiden tulotaso vaihtelee ja siten asumiskustannusten maksukyky on erilainen. Kustannusten ja hyötyjen nykyistä oikeudenmukaisempi jakautuminen edellyttää kuntien verotulojen tasaamista. Samalla se lisää kuntien motivaatiota toimia nykyistä paremmin koko seudun hyväksi.

Laadittaessa metropolikaavaa tavoitteena on suunnitella yhdyskuntarakenne, joka olisi kestävin ympäristöllisesti, sosiaalisesti sekä taloudellisesti. Yhdyskuntarakenteen kehitystä tukee palvelu- ja hallintorakenne. Tällöin metropolikaava luo pohjan, jossa ottaen huomioon palvelujen tuotantotapojen kehitysmahdollisuudet, voidaan arvioida eri kuntarakenteiden tarkoituksenmukaisuutta. Kun metropolivaltuusto käsittelee ja hyväksyy metropolikaavan, sille syntyy nykyistä perusteellisempi tietopohja myös kuntarakenteiden muutosten

tarpeesta ja vaikuttavuudesta. Tällöin on luontevaa, että metropolivaltuusto tekee tarvittaessa oman esityksensä kuntarakenteeseen mahdollisesti tarvittavista muutoksista metropolikaavan hyväksymisen yhteydessä. Samalla syntyy perusteet sen arvioinnille, pitääkö metropoliseutua laajentaa sekä neuvotteluille seutuun mahdollisesti liitettävien kuntien kanssa.

7.3.2 Keski-Uudenmaan vaihtoehtoiset kuntajakoselvitysalueet

Päävaihtoehtojen lisäksi Keski-Uudenmaan kuntien valtuustojen ja hallitusten jäsenten kuulemistilaisuuksissa on noussut esiin erilaisia vaihtoehtoja. Yksittäisten luottamushenkilöiden näkemyksiä ei ole vahvistettu kuntien virallisilla kannanotoilla ja siten vaihtoehtoiset esitykset ovat selvityshenkilöiden tulkintoja. Alla esitetyt kuntarakennevaihtoehdot tukisivat osittain yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja myös tietyiltä osin sosiaali- ja terveystalouden perustason rakenneuudistusta.

Ensisijaisena vaihtoehtona on nostettu esille erityisesti Järvenpäässä ja Tuusulassa vahvan Tuusulanjärven ympärille rakentuvan kunnan, historiallisen Tuusulan kunnan, selvittäminen. Kunnat ovat itse selvittäneet kolmen kunnan yhteistyötä TRIO-selvityksessä vuonna 2006, mutta päätöksenteko ei edennyt **Järvenpään, Keravan ja Tuusulan** yhteisiin ratkaisuihin. Lisäksi kuntien valtuustojen ja hallitusten jäsenten kuulemiskierroksen keskusteluissa on nostettu esille alustavasti jo selvitetyn TRIO kunta-alueen perusteellinen selvittäminen. Samoin on eri näkemyksissä nostettu esille kolmen kunnan lisäksi alueen laajentaminen Pornaisiin ja myös Mäntsälään TRIO:a ympäröivien kuntien tilanne, joten myös TRIO:on perustuvat laajemmat mallit ovat saaneet kannatusta kokonaisratkaisuna (Mäntsälä ja Pornainen lisäksi).

Esitetyn selvitysalueen väestömäärä on yli 110 000 asukasta ja sen on ennakoitu kasvavan vuoteen 2030 mennessä liki kolmanneksella perustuen kuntien kaavoitukseen. Maantieteellisesti Järvenpää ja Kerava ovat pieniä ja niiden alueet jo suhteellisen tiiviisti rakennetut. Tuusula poikkeaa tästä ja tämä antaa uusia mahdollisuuksia selvitysalueen kokoiselle kunnalle kehittyä maankäytön näkökulmasta. Erityisesti Ristikydön alueen hyödyntäminen on kuntarajojen poistuessa mahdollista. Alueen kunnat poikkeavat toisistaan hieman suhteessa joukkoliikennemahdollisuuksiin, maahanmuuttajien osuuteen tai työllisyyteen, mutta toisaalta kuntien taloudelliset tilastot ja aluekehitys ovat hyvinkin samankaltaisia.

Alueen kuntien väestöpohja antaa mahdollisuudet itsenäiseen ja kattavaan palvelutuotantoon Erikoissairaanhoidon palveluissa on kuitenkin suunnattava alueen ulkopuolelle, koska alueella ei ole omaa sairaalaa. Nykyisin Kerava kuuluu HYKS:in sairaanhoitoalueeseen ja Järvenpää sekä Tuusula Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen. Asiointisuunnat ja niiden muutosten vaikutukset tulisi arvioida varsinaisissa kuntajaotuksen selvityksissä.

Mikäli edellä mainitut kolme kuntaa eivät muodostaisi kuntajakoselvitysalueetta, niin **Järvenpää, Mäntsälä ja Pornainen** sekä toisaalta **Kerava, Tuusula ja Sipoo** omalta osaltaan voisivat selvittää yhdistymisen mahdollisuutta.

Järvenpään, Mäntsälän ja Pornaisten kunnat muodostavat noin 65 000 asukkaan selvitysalueen. Järvenpää vahvistaa Mäntsälän ja Pornaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta sekä muiden palveluiden järjestämistä. Lisäksi laajempi kunta tuo selvitysalueelle lisävalmiuksia elinkeinopolitiikan kehityksen, maahanmuuttajien kotoutuksen ja segregaatoin ennaltaehkäisyn näkökulmista. Järvenpään kannalta on merkittävää, että se voi maantieteellisesti pienenä kuntana mahdollisesti laajentuessaan jatkaa positiivista kasvukehitystään. Helsingin työssäkäyntialueeseen kuuluvista kunnista Mäntsälän ja Pornaisten työssäkäynti suuntautuu pääkaupunkiseudun lisäksi Järvenpäähän.

Selvitysalueen mukainen kuntajaon muutos vahvistaisi maankäytöllisesti selvitysalueen strategisia kehitysalueita, eli pääradan ja oikoradan radanvarsia. Yhdyskuntarakennetta voisi kehittää lisäksi Haarajoen aseman alueella, joka sijaitsee näiden kolmen kunnan nykyisten rajakohtien läheisyydessä. Kuntien väestönkasvu on voimakasta ja aiheuttaa taloudellista painetta tulevaisuudessa. Järvenpään pohjoisosaa ja Mäntsälän eteläosaa sitovat yhteen Lahden rata ja valtatie 4.

Järvenpää ja Mäntsälä kuuluvat Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen ja Pornainen Porvoon sairaanhoitoalueeseen. Mäntsälä ja Pornainen muodostavat yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen. Selvitysalueella ei ole erikoissairaanhoidon palveluja, jotka tulisivat hankkia alueella olevista sairaaloista (Hyvinkää, HYKS, Porvoo).

Keravan, Tuusulan ja Sipoon kunnista muotoutuva kunta tukeutuisi joukkoliikenteessä Keravan raideliikenteen mahdollisuuksiin sekä autoliikenteessä Tuusulan, Lahden ja Porvoon väylään. Esitetyn selvitysalueen kunnat kuuluvat pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueeseen. Keskinäistäkin työssäkäyntiä esiintyy, mutta vahvinta suuntautuminen on usein oman kunnan lisäksi erityisesti Helsinkiin ja Vantaalle.

Selvitysalueen kokoisen kunnan asukasmäärä olisi noin 90 000 asukasta ja sen on ennustettu kasvavan lähivuosina yli 110 000 asukkaaseen. Erityisesti Sipoolle ja Tuusulalla on lisäksi vahvaa uutta kaavoitusta, jonka avulla asukasluvun on ennustettu kasvavan vielä enemmän. Keravan kasvua rajoittaa maantieteellisesti rajattu ja vahvasti jo nykyisin kaavoitettu kunta.

Varsinaisessa selvityksessä tulisi tarkemmin selvittää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen uuden kunnan alueella, sillä Tuusula kuuluu Hyvinkään sairaanhoitoalueeseen, Kerava HYKS-alueeseen ja Sipoo Porvoon sairaanhoitoalueeseen. Erityinen huomio tulee kiinnittää Sipoon alueen ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseen. Uuden kunnan tulisi olla kaksikielinen.

Valtatien 3:n varrella sijaitsevat naapurikunnat **Hyvinkää ja Nurmijärvi** muodostavat yhdessä yli 85 000 asukkaan selvitysalueen, jossa kuntien taajamat Nurmijärven pohjoisosassa, erityisesti Rajamäen alueella, ovat lähellä toisiaan. Hyvinkäällä on erittäin tiivis taajamarakenne kun taas Nurmijärven asutus on hajanainen pääosin kolmeen taajamaan ja kyliin. Nurmijärven työllisistä kaksi kolmannesta pendelöi Helsinkiin ja erityisesti pohjoisosasta kuntaa myös Hyvinkäälle. Hyvinkääläisistä noin puolet työskentelee omassa kunnassa.

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 kehittyy parhaiten juuri valmistuneen kunnan maankäytön kehityskuvan tiukalla toteutuksella siten, että maankäyttö keskittyy kaavoitetuille alueille kunnan taajamiin, joiden joukkoliikennetkaisuun panostetaan entistä vahvemmin.

Metropoliseudun kokonaiskehityksen kannalta Hyvinkään ja Nurmijärven muodostama kunta voisi olla tehokkaampi ja joustavampi pendelöivien asukkaiden 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 asukkaalleen laajasti palveluja myös tulevaisuudessa. Terveystieteiden kunnat ovat mukana Hyvinkään sairaanhoitoalueen kuntien yhteistyössä, mutta jatkossa myös sosiaalipalveluiden järjestämisestä tulee keskittää vähintään 50 000 - 100 000 asukkaan kokonaisuuksiin. Pikkukaupungin ja maaseutukunnan selvitys vaatisi panostusta demokratian näkökulmasta.

7.3.3 Läntisen metropolialueen vaihtoehtoiset kuntajakoselvitysalueet

Metropolialue laajenee voimakkaasti länteen tukeutuen mittavaan väestönkasvuun ja merkittäviin liikenneyhteyksiin. **Espoon, Kauniaisten ja Vihdin** kunnat muodostavat 290 000 asukkaan selvitysalueen, joka on yhdyskuntarakenteen, liikenteen ja työssäkäynnin osalta toiminnallinen kokonaisuus.

Selvitysalue muodostuu Helsingin pendelöintialueesta, jonka liikenneyhteydet ovat hyvät. Alueella on myös merkittävää sisäistä työssäkäynti- ja asiointiliikennettä sekä palveluyhteistyötä. Kauniaisista Espooseen tai Helsinkiin pendelöi noin kaksi kolmannesta työllisistä ja Vihdistä Espooseen tai Helsinkiin yli kolmannes työllisistä. Vihdistä pendelöidään pääasiassa Espoon kautta Helsinkiin.

Selvitysalueen kuntien nykyinen yhdyskuntarakenne ja kehittämissuunnitelmat tukevat rakentamista liikenneväylien varrelle joukkoliikenteeseen tukeutuen. Erityisesti länsimetron valmistuminen sekä raideliikenteen kehittäminen Vihdin suuntaan 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. Tämä ja hajanainen yhdyskuntarakenne asettavat kuitenkin selvitysalueen kunnille huomattavia haasteita mm. palvelurakenteiden ja investointitarpeiden näkökulmasta. Tähän haasteeseen vastaamisessa selvitysalueen laajuinen kuntakokonaisuus turvaisi voimavaroja ja uskottavuutta. Kuntakokonaisuus olisi taloudellisesti vahva ja sillä olisi voimavaroja kehittää osaltaan koko metropoliseudun kilpailukykyä sekä vauhdittaa työpaikkakehitystä selvitysalueella. Espoossa ja Kauniaisissa ruotsinkielisen väestöosuus vaihtelee 8 - 38 prosentin välillä, mikä mahdollistaa hyvät ruotsinkieliset palvelut, joita esimerkiksi Kauniainen voisi erikoistua kehittämään koko alueelle.

Kirkkonummen, Siuntion ja Inkoon selvitysalue on väestöllisesti vahvaa kasvualuetta, sillä asukasmäärän ennustetaan kasvavan peräti yli kolmanneksella vuoteen 2030 mennessä. Kunnat kuuluvat pääkaupunkiseudun pendelöintialueeseen, mutta Siuntio ja Inkoo suuntautuvat kumpikin moneen suuntaan sekä asioinnin että yhteistyön näkökulmasta. Suuntautumisen moninaisuuteen vaikuttaa se, että kunnat jäävät Länsi-Uudenmaan kahden keskuksen eli Lohjan ja Raaseporin sekä pääkaupunkiseudun väliin. Kun kuntien sisällä eri keskuksat suuntautuvat eri tavoin ja poliittinen päätöksenteko on tältä osin hajautunut, on yhteenkuuluvuuden löytäminen haasteellista. Selvitysaluevaihtoehtoa tukevat selkeimmin ruotsinkieliset päättäjät, jotka näkevät kuntaliitoksen vahvistavan ruotsin kielen ja ruotsinkielisten palvelujen asemaa alueella.

Toiminnallisin perustein kuntien yhdistämisen kautta saataisiin muodostettua taloudeltaan vahva uusi kunta, joka erityisesti Siuntion ja Inkoon osalta kykenisi tasaamaan epäedullisen taloudellisen tilanteen ja vastaamaan väestömäärän kasvun aiheuttamiin palveluhaasteisiin. Mahdollisuudet vastata elinkeinopolitiikan ja yhdyskuntarakenteen kehittämispaineisiin olisivat nykyistä paremmat, joskin yhteistyötä seudullakin tarvitaan. Uusi kunta olisi kaksikielinen, jossa olisi vahva lähes neljänneksen ruotsinkielinen väestöosuus

Karkkilan kaupungin sijainti Uudenmaan ja metropolialueen reunalla asettaa erityisiä vaateita tarkastella kuntien selvityselvöllisyyttä kuntarakennelain kriteereiden mukaan. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä ehdotti Vihdin ja Karkkilan selvitysalueita, koska Karkkilanasukasmäärä (noin 10 000) ei riittäisi täyttämään edellytetyjä väestöpohjakriteerejä. Vihdin valtuuston ja hallituksen sekä Karkkilan kaupungin johdon kuulemisten yhteydessä kävi ilmi, ettei kumpikaan kunta osoittanut kiinnostusta tämän selvityksen tekemiseen. Selvitysalueen väestöpohja ei olisi riittävä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen. Siten, jos metropolialueella ei päädytä kahden suurkunnan malliin, **Vihti ja Karkkila** voisivat selvittää kuntajaon muutosta **Lohjan** kanssa (yli 85 000 asukasta). Tähän selvitysalueeseen voisi olla tarkoituksenmukaista liittää **Siuntio**, jonka liittymistä Lohjaan kunnallishallinnon rakennetyöryhmä esitti.

7.3.4 Pääkaupunkiseudun vaihtoehtoinen ratkaisu

Pääkaupunkiseudun vaihtoehtoinen ratkaisu perustuu **Helsingin, Vantaan ja Sipoon** muodostamaan selvitysalueeseen, jonka väestömäärä on 870 000 ja kasvua vuoteen 2030 mennessä on ennakoitu olevan lähes viidennes.

Kuntakokonaisuus on pääkaupunkiseudun yhtenäistä toiminnallista työssäkäynti- ja asiointialuetta ja muodostaa vetovoimaisen metropolikeskuksen, joka tarjoaa ainutlaatuisen työpaikkatarjonnan, houkuttelevat asumisvaihtoehdot sekä ylivoimaiset liikenneyhteydet sekä paikallisesti, kansallisesti että kansainvälisesti.

Väestörakenne on monipuolinen, jota leimaa lisääntyvä kansainvälisyys ja monikulttuurisuus, jonka merkitys on voimakkaasti kasvamassa. Laaja alue ja mittava väestömäärä asettavat haasteita yhdyskuntarakenteen kehittämiselle sekä joukkoliikenteen jatkokehittämiselle erityisesti poikittaissuunnassa. Tähän voidaan vastata aluekeskusten vahvistamisella, joissa työpaikat ja asuminen ovat hyvien joukkoliikennepalvelujen tavoitettavissa. Kuntien henkilöstön korkeaa osaamista voidaan tehokkaasti hyödyntää koko alueen parhaaksi ja aikaansaada merkittäviä palveluinnovaatioita ja tuottavuushyötyjä.

Laaja alue käsittää monia keskuksia, taajamia ja kyliä, joiden asukkaiden vapaaehtoista toimintaa tukemalla voidaan edesauttaa vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista oman alueen kehittämiseen. Erityistä huomiota tulee tällöin kiinnittää Sipoon alueen omaleimaisuuden säilyttämiseen ja ruotsinkielisten palvelujen turvaamiseen.

7.4 Osakuntaliitokset

Kuntajakoselvitysalueiden selvitysten käynnistyttyä voidaan arvioida osakuntaliitosten tarpeet. Tällä hetkellä osakuntaliitosten selvitystarve on seuraavien kuntien alueilla ja välillä.

- Vihdin **Vihtijärvi** Vihdin ja Nurmijärven kanssa
- Kirkkonummen **Veikkola** Kirkkonummen, Vihdin ja Espoon kanssa
- Tuusulan puoleinen **lentokentän alue** Tuusulan ja Vantaan kanssa
- Nurmijärven **Klaukkala** Nurmijärven ja Vantaan kanssa
- Nurmijärven **Rajamäki** Nurmijärven ja Hyvinkään kanssa
- Tuusulan **Jokela** Tuusulan ja Hyvinkään kanssa
- Järvenpään **Haarajoki** Järvenpään, Tuusulan, Pornaisten, Mäntsälän ja Sipoon kanssa
- Tuusulan **Ristikytö** Tuusulan, Järvenpään ja Keravan kanssa
- Tuusulan **Kellokoski** Tuusulan ja Järvenpään kanssa
- **Sipoon luoteisosa** Sipoon ja Keravan kanssa
- **Sipoon pohjoisosa** Sipoon ja Pornaisten kanssa
- Järvenpään **Purola** Järvenpään ja Tuusulan kanssa

Osakuntaliitoksista joitakin on jo kuntien kesken selvitetty aiemmin, mutta perusteet tarkastelulle ovat edelleen olemassa alueen kokonaisedun näkökulmasta. Tiettyjen asemanseutujen tai kylien liittäminen toisiin kuntiin voi taata alueiden rakentamisen ja asumisen tiivistymisen. Tämä voi myös mahdollistaa asumisen joukkoliikenneyhteyksien varten, mikä edistäisi metropolialueen myönteistä kehitystä sekä aluetaloudellisesti että ympäristön näkökulmasta.

Eräs merkittävin osakuntaliitosalue liittyy **lentokenttäalueeseen** Tuusulan kunnan ja Vantaan kaupungin kanssa. Tuusulan kunnan alueella on osa Helsinki-Vantaan lentokentän vaikutusaluetta. Vantaan kaupungin alueella on Aviapolis, jonka kehittäminen on merkittävää Suomen kansainväliselle henkilö- ja tavaraliikenteelle. Lisäksi alueelle on kasvanut logistiikkaliiketoimintaa harjoittava ja hyödyntävä laaja yritysalue. Alueen kehittämisen jatkuminen edellyttää lentokentän koko vaikutusalueen yhtenäistä hyödyntämistä. Lentokenttäalueen sijaitseminen kahden kunnan alueella hidastaa sen kehittämistä. Sen vuoksi olisi tarkoituksenmukaista tehdä selvitys osakuntaliitoksesta, jossa arvioitaisiin voitaisiinko Vantaan kaupunkiin liittää Tuusulan kunnan eteläisiä osia eli Tuusulan Riihikallion kunnanosan ja Vantaan kuntarajan välinen alue.

Tämän lisäksi Vantaan kanssa alueliitoksia voitaisiin selvittää Sipoon läntisellä Viirilän-Myraksen-Svartbölen alueella. HSY:n kuulemisen taustamateriaalissa nähtiin, että kaupunkirakenne ja kunnallistekniikan infrastruktuurin toimivuus edellyttää muutoksia kuntarajoihin alueella siinä tapauksessa, että Vantaa ja Sipoo kuuluvat eri kuntiin (Taustamuistio HSY:n hallitukselle selvityshenkilöiden kuulemista varten 8.2.2013). Lisäksi mainittiin Ämmäsuon jätekeskuksen vaikutusalue Kirkkonummella ja Espoossa, jonka olisi tarkoituksenmukaisinta kuulua samaan kuntaan. (HSY 6.2.2013.)

Osakuntaliitokset ovat tarpeellisia joka tapauksessa, mutta niiden lopullinen määrä ja tarve selviävät varsinaisten kuntaliitosselvitysten myötä. Siten selvityshenkilöt esittävät osakuntaliitosselvitysten käynnistämistä välittömästi kuntajaon selvitysalueiden toteutumisen käynnistyessä.

8 SELVITYSHENKILÖIDEN SUOSITUS

Selvittäjien päätehtävä on ollut esittää metropolialueen esiselvityksen toimeksiannon mukaisesti alueen tulevat kuntajakoselvitysalueet sekä vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi. Olemme ottaneet huomioon hallitusohjelman ja hallituksen linjaukset kuntauudistuksesta sekä rakennelakiluonnoksen metropolisäädöksen.

Selvitimme eri vaihtoehtoja kuntajakoselvitysalueiksi, joilla kuntien tulisi toteuttaa liitosselvitykset. Metropolihallinnon osalta selvitimme vaihtoehtoiset mallit metropolihallinnoksi, määrittelimme tehtävät sekä päätöksenteon ja rahoituksen periaatteet. Näissä selvitysosioissa ja vaihtoehtoissa tuli ottaa huomioon metropolialueen kokonaisuus. Lisäksi arvioimme lainsäädännön muutostarpeita.

Vaihtoehtoissa on kuntarakenteiden uudistaminen ja metropolihallinnon perustaminen kytketty toisiinsa. Toimeksiannon mukaisesti esitämme myös suosituksen toteutettavasta vaihtoehdosta.

Nykyisessä kuntarakenteessa päätöksenteko ja yhteistyö eivät ole riittävän vaikuttavia metropolialueen kokonaisuuden ja haasteiden näkökulmasta. Tarvitaan suurempia kuntia ja vahvaa koko aluetta koskevaa päätöksentekoa.

Esitämme alueen hallinnon rakenteiden uudistamiseksi kaksi päävaihtoehtoa. Toinen on kuntaperusteinen ja toinen metropolihallintopainotteinen. Lisäksi nostamme esiin kolmannen vaihtoehdon. Tässä vaihtoehdossa kuntajakoselvitysalueet perustuvat arvioomme mahdollisista uusista kunnista sekä kuntatapaamisissa valtuustojen ja hallitusten jäsenten esittämistä kuntaliitosten mahdollisuuksista. Tässä vaihtoehdossa kuntarakennemuutoksissa ei synny koko alueen näkökulmasta tasapainoista kuntarakennetta ja siten tarvitaan vahvaa metropolihallintoa.

Suosittelimme luvun 7.2 mukaisesti, että Helsingin seudulla selvitetään seuraavat kuntaliitosten mahdollisuudet ja niihin liittyen metropolihallinnon toteuttaminen:

Kuntarakenneselvitykset toteutettaisiin seuraavien kuntien kesken

1. Helsinki ja Sipoo,
2. Espoo, Kauniainen ja Kirkkonummi,
3. Kerava, Tuusulan eteläosa ja Vantaa sekä
4. Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusulan pohjoisosa

Alueelle muodostettaisiin seuraavanlainen metropolihallinto

Kuntarakennemuutosten lisäksi ja tueksi tarvitaan metropolihallinto, jonka päättävä toimielin on vaaleilla valittu valtuusto. Metropolivaltuusto hyväksyisi metropolikaavan ja sen toimeenpano-osan, joka ohjaisi kuntien päätöksentekoa MAL-asioissa. Metropolihallinto hoitaisi seudulliset julkishallinnon tehtävät, jotka siirrettäisiin kunnista, kuntayhtymistä ja valtionhallinnosta. Tällöin HSL ja HSY kuntayhtymät fuusioitaisiin sekä metropolialuetta koskevat tehtävät siirrettäisiin Uudenmaan liitosta.

Olemme edellä tuoneet esiin hallinnon rakenteiden muutosten tarpeet sekä sen, että näiden muutosten valmistelu on haasteellista ja myös aikaa vievää. Valtiovarainministeriö tulee pyytämään kunnilta lausunnot esittämistämme suosituksesta ja muista vaihtoehtoista. Näkemyksemme mukaan metropolihallintoon liittyvät päätökset sekä metropolihallinnon kuntarakenteen selvittämisen valmistelu olisi aloitettava kuntien lausuntojen jälkeen mahdollisimman nopeasti. Sekä kuntajakoselvityksiin että metropolihallintoa koskevan lainsäädännön valmisteluun tulisi varata riittävästi aikaa ja laatia selkeät etenemisen suunnitelmat niin kunnissa kuin valtionhallinnossakin, jos tavoitteena on toteuttaa hallinnon rakenteiden muutokset viimeistään vuoden 2017 alusta.

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. Alanen, Olli et al. (2010): Metropolin hyvinvointi. Demos. Jyväskylän yliopisto, Agora Center.
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. Esitelmä yhteenveto 10.10.2012.
8. Aronen, Kauko (2012): Miten ja miksi kuntauudistus tulisi tehdä tuottavuudennäkökulmasta. kunnallistieteen aikakausikirja 1/2012.
9. Asikainen, Jarmo et al. (2012a): Jyväskylän yhdistymisprosessin ja -sopimuksen arviointi.
10. Asikainen, Jarmo et al. (2012b): Kouvolan seudun kuntien yhdistymisen vaikutusten arviointi.
11. Biering, Catrine (2010): Transformation of Örestaden, Center for Urban Development. Municipality of Copenhagen 2010.
12. Culminatum (2012): Elinvoimainen metropoli. Tulevaisuuden tekijät 2025.
13. Cushman & Wakefield (2010): European Cities Monitor.
14. Danmarks vaekstråd (2012): Danmarks Vaekstrådsanbefalinger om Danmark som produktionsland.
15. Dhalmann, Hanna (2011): Yhden uhka, toisen toive? Somali- ja venäläisten asumistoiveet etnisen segregaatiokehityksen valossa. Unigrafia, Helsingin yliopisto.
16. Erhvervs- og Vaekstministeriet (2012): Regionale vaekstpartnerskaber.
17. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2012): Strategia vuosille 2012-2015. Uudenmaan ELY-keskus. Aktiivinen toimija maaseudulta metropoliin.
18. ESPON (2012): Regions and cities in the global economy. Territorial Dynamics in Europe. Teritorial Observation No. 6:2012.
19. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta (HE 198/2002).
20. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi. 11.9.2009.
21. Hallitusohjelma (2007): Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.
22. Hallitusohjelma (2011): Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
23. Hautamäki, Antti et al. (2010): Metropolin hyvinvointi. Espoon kaupunki.

24. Hautamäki, Antti & Oksanen, Kaisa (2012): Suuntana innovaatiokeskittymä. Jyväskylä.
25. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto (2012): Arjen saavutettavuus pääkaupunkiseudulla, makrotaso. Helsingin yleiskaava, työohjelman liite. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:6.
26. Helsingin kaupungin suunnitteluvirasto (2012): Helsingin seudun ja Helsingin väestökehitys. Toteutunut väestönkasvu ja projektiot vuoteen 2050. Helsingin yleiskaava, työohjelman liite. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:3.
27. Helsingin kaupungin suunnitteluvirasto (2012): Kaupunkitaloudellisia tarkasteluja yleiskaavan lähtökohdaksi. Helsingin yleiskaava, työohjelman liite. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2012:5.
28. Helsingin ja Vantaan kaupungit (2010): Helsinki-Vantaa selvitys. Loppuraportti 21.12.2010 ja työryhmien väliraportit.
29. Helsingin seudun kunnat ja Uudenmaan liitto (2010): Kaksiportaisen seutuhallinnon selvitys. Loppuraportti ja työryhmien väliraportit.
30. Helsingin seudun liikenne (2012): Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ 2015 – puiteohjelma. 27/2012.
31. Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma 2017 (MAL 2017).
32. Hirvonen, Jukka (2008): Asunnot sosiaalisesti tarkoituksenmukaisessa käytössä Selvitys ARA-vuokrasukkaista. SY 49/2008.
33. Holstila, Eero (2012): Helsingin metropolialueen kilpailukyky ja sen yhteydet hallintomalliin.
34. Holstila, Eero (2012): Elinvoimapolitiikan ulottuvuudet. Esitelmäyhteenveto 23.10.2012.
35. Holstila, Eero (2012): Kaupunkien elinvoimapolitiikan muutosvoimia. Esitelmäyhteenveto 23.10.2012.
36. HSY (6.2.2013): Taustamuistio HSY:n hallitukselle selvityshenkilöiden kuulemista varten 8.2.2013.
37. HSY (2013): Helsingin seudun asuntoraportti 2012.
38. Huovari, Janne et al. (2008): Alueellisten asuntomarkkinoiden kehitys vuoteen 2011. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki. ISSN/ISBN 978-952-224-009-5 (nid.).
39. Juntto, Anneli (2008): Asumisen muutos ja tulevaisuus. Rakennetarkastelu Erilaistuva asuminen, osaprojekti I. SY 33/2008.
40. Juntto, Anneli et al. (2010): Vuokra-asunto Helsingissä sijoituksena ja kotina. Vuokranantaja- ja vuokralaiskyselyn tuloksia. SY 29/2010.
41. Kaupunkiseutujen suunnittelu. Tulkintoja MAL-verkoston kentältä ja kentän laidalta 2010–2011. MAL-verkosto. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman verkostojulkaisu 10/2011.
42. Kral-Leszczynska, Monika (2012): 12 suuren kaupunkiseudun profiililukuja. Työ- ja elinkeinoministeriö, alueosasto 7/2012
43. Kepsu, Kaisa et al. (2010): Vetävä Helsinki. Luovien ja tietointensiivisten alojen osaajien näkemyksiä seudusta – kotimainen ja kansainvälinen näkökulma. Helsingin kaupungin tilastokeskus. Tutkimuksia 2010/4.

44. Keravan, Järvenpään ja Tuusulan kunnat (2006): Yhteinen sävel. Kuntajohtajien esiselvitys 31.3.2006.
45. Keskuskauppakamari (2011): Alueiden kilpailukyky 2011. yritysten näkökulma.
46. Kortteinen, Matti, Elovainio, Marko & Vaattovaara, Mari (2006): Asuinolot ja niiden kehitys Helsingin kunnallisissa vuokrataloissa. Yhteiskuntapolitiikka 7/2006.
47. Kuntarakennelakiluonnos 15.11.2012
48. KUUMA-hallitus (24.10.2012): KUUMA-kuntien yhteinen kehityskuva. Diasarja. <http://www.kuuma.fi/maankaytto>
49. Kytö, Hannu & Väliniemi, Jenni (2010): Asuminen ja työpaikat ohjaavat pääkaupunkiseudun muuttovirtoja. Hyvinvointikatsaus. Helsinki : Tilastokeskus. - ISSN 0788-4141. - 2010 : 3, 12-15.
50. Laakso, Seppo & Lahdelma, Tamas (2012). Uudenmaan ja Helsingin seudun työpaikkaprojektiot. Kaupunkitutkimus TA Oy. Helsingin seudun seututietoryhmä 4/2012.
51. Laesterä, Eero & Hanhela, Tuomas (2012): Kuntien talouden kehittyminen 1997 – 2024. Valtiovarainministeriö.
52. Lahti, Pekka & Moilanen, Paavo (2010): Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt. SY 12/2010.
53. Lahti, Tanja (2012): Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmat suurkaupunkipolitiikan tukena, pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmien vuosikymmen 2002 - 2012. Tutkimuskatsauksia 6/2012. Helsingin kaupungin tietokeskus.
54. Lahtinen, Markus et al. (2012): Globaalitalouden haasteet Suomelle vuoteen 2030. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2012.
55. Laitinen, Jouni & Vesisenaho, Minna (2011): Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. SY 2/2011.
56. Loikkanen, Heikki et al. (2012): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin.
57. Loikkanen, Heikki & Susiluoto, Ilkka (2012): Suurimpien seutukuntien kokonaistaloudellinen kehitys 1975–2008. Helsingin kaupunki, Tietokeskus, tutkimuksia 2012:1
58. MAL-neuvottelukunta (2012a): MAL2020 Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma. 9.5.2012.
59. MAL-neuvottelukunta (2012b:) Helsingin seudun 14 kunnan yhteinen maankäyttösuunnitelma. 19.11.2012
60. MAL-2050. Helsingin seudun kehityskuva 2050 ”Rajaton metropoli”. MAL-neuvottelukunnan puheenvuoro. Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisuja 3/2011.
61. McKinsey & Company (2012): Tuotteistettua tuottavuutta. Suomeen suuntautuvien investointien lisääminen kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa.
62. Meklin, Pentti (2012): Suuruuden ekonomia kuntakontekstissa – mahdollisuuksia ja rajoitteita. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2012. 313 - 326
63. Menestyvä metropoli. Metropolialueen kilpailukykystrategia 2009.

64. Merimaa, Maija & Ståhl, Jenni (2008): Helsingin metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyyn määrittely ja mittaaminen. Esiselvitys.
65. Ministry of Employment and the Economy (2009): World Cities and Finnish Innovation Environments in Large Metropolitan Areas.
66. Moisio, Antti (2011): Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta. VATT-Valmisteluraportteja 7.
67. Moisio, Antti (toim.) (2012): Rethinking local government: Essays on municipal reform. Government Institute for Economic Research, Publications 61, 2012.
68. Myllyniemi, Pekka (2006): Kunnan osaliitos Sipoon kunnan, Vantaan kaupungin ja Helsingin kaupungin välillä -selvitys.
69. Myrskylä Pekka (2011): Nuoret opiskelun ja työmarkkinoiden ulkopuolella. TEM:n julkaisuja 12/2011.
70. Myrskylä, Pekka (2008): Pendelöinti muokkaa kuntarakennetta ja asumista [Elektroninen aineisto]. Tieto & trendit. 6 /2008.
71. Myrskylä, Pekka (2012a): Maahanmuutto ja nuorten syrjäytymisriskit pääkaupunkiseudulla. KVARTTI 2/2012. 14 – 22.
72. Myrskylä, Pekka (2012b): Hukassa – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA analyysi nro 19. 1.2.2012.
73. Mäki-Fränki, Pekka & Laukkanen, Tuula (2010): ARA-vuokratalokanta murroksessa. Rajoituksista vapautuneiden talojen käyttö ja omistajien suunnitelmat vapautuville taloille. SY 24/2010.
74. Mäntysalo, Raine et al. (2012): Suuruuden ekonomiaa ja repaleisia kuntarakenteita – Yhdyskunta- ja kustannusrakenteiden kytkentöjä Paras-kaupunkiseudulla. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2012. 327 - 345.
75. Northern Lights. The Nordic Cities of Opportunity. PriceWaterhouseCoopers i Sverige 2012
76. Nyholm, Inga (2008): Keskiöjohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana - Seutuyhteistyö muutosproses- sina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Acta nro 199.
77. OECD Territorial Review (2003): Helsinki
78. OECD Territorial Review (2009): Copenhagen.
79. Oikeusministeriö (2012a): Kunnan sisäiset vaalipiirit kunnallisvaaleissa. OM 50/2012.
80. Oikeusministeriö (2012b): Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa. OM 51/2012.
81. Palomäki, Antti (2011): Juoksuhaudoista jälleenrakennukseen. Siirtoväen ja rintamamiesten asutus- ja asutokysymyksen järjestäminen kaupungeissa 1940–1960 ja sen käännteentekevä vaikutus asuntopoliittikkaan ja kaupunkirakentamiseen. Tampereen yliopisto.
82. Paqvalin, Rolf (2011): Uudenmaan liiton rakenneselvitys.
83. Pekola-Sjöblom (2011): Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9.
84. Penttilä, Hannu (2010): Helsinki Metropolitan Area: Vision 2050 and how to make it real. Esitelmäyh- teenveto 11.11.2010.

85. Region Hovedstaden (2012): Vi gi'r Nordeuropa et nyt gear. Regional udviklingsplan 2013.
86. Ristimäki, Mika /SYKE (2012): Asiantuntija arvio ja tiedonannot.
87. Ristimäki, Mika (01/2013): UrbanZone. Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet maankäytön ja liikenteen suunnittelumenetelmänä. Helsingin metropolialueen kartat. SYKE/ rakennetun ympäristön yksikkö.
88. RUFS (2010): Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen. Stockholmslänslandsting, Länsstyrelsen i Stockholmslän 2010.
89. SDP:n metropolityöryhmän raportti (16.6.2010): Sykkivä sydän – suomalainen metropoli.
90. Sosiaali- ja terveysministeriö (2011): Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveystieteiden strategia. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:1
91. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto – Sitra (2008): Mistä tulevaisuuden suomi rakentuu? Yhteenvetoraportti osallistujille.
92. Suomen Toivo -ajatuspaja (2010): Metropolimme 2030. Näkökulmia Helsingin seudun kehittämiseen.
93. Steinbock, Dan (2009): Finland's Metropolitan Advantage. World Cities and Finnish Innovation. Environments in Large Metropolitan Areas. Ministry of Employment and Economy.
94. Stockholm (2013): Full fart framåt! Länsstyrelsen i Stockholms län, rapport 2012:26
95. Stockholms läns landsting (2012): Att utveckla kvällslivet i regionala stadskärnor. Erfarenheter från en fallstudie av Täby centrum -Arninge och Barkaby-Jakobsberg, rapport 4: 2012.
96. Suomen ympäristökeskus (2012): Yhdyskuntarakenteen toiminnalliset alueet Suomessa
97. Syrjänen, Olavi (2012): Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) toiminnan kehittäminen (YM 4.9.2012). YMrä 18/2012.
98. Söderström, Panu & Schulman, Harry (2012): Pääkaupunkiseudun keskukset ja kaupunkiympäristön laatu. Geotieteiden ja maantieteen laitos.
99. TEM (2012): Investointeja Suomeen. Ehdotus strategiaksi ja toimintaohjelmaksi Suomen houkuttelevuuden lisäämiseksi yritysten investointikohteena. Työ ja elinkeinoministeriön julkaisuja 9/2012.
100. Tolkki, Helena, Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto (2010): Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. SY 9/2011.
101. Tuimala, Aija (2012): Hallintorakenteiden muutokset kuntatalouden turvaajina? Pellervon taloustutkimus PTT. PTT-katsaus 2/2012.
102. Työ- ja elinkeinoministeriö (2012): Valtion kotouttamisohjelma. Hallituksen painopisteet vuosille 2012 – 2015. TEM 27/2012.
103. Uudenmaan liitto (2012): Uudenmaan 2.vaihe-maakuntakaava, ehdotus. Kaavaselostus.
104. Uudenmaan liitto et al. (2004): Uudenmaan tulevaisuus 2035. Utua vai totta? UTU35-skenaarioprojekti.
105. Uudenmaan liitto (2007): Uudenmaan maakuntakaava selostus. Uudenmaan liiton julkaisuja A17 – 2007.
106. Vaattovaara, Mari (1998): Pääkaupunkiseudun sosiaalinen erilaistuminen. Tutkimuksia 1998: 7. 178 s. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

107. Vaattovaara, Mari (2012): Segregaatio-ongelmaa ei ratkaista alueellisin toimin. Tulevaisuus 2030. <http://www.2030.fi/paatoimittajalta/mari-vaattovaara-segregaatio-ongelmaa-ei-ratkaista-alueellisin-toimin>
108. Vaattovaara, Mari & Kortteinen, Matti (2012): Avauksia asuntopolitiikkaan maakuntakaavan avulla? Keskustelunavauksia maakuntakaavasta. Uudenmaan liitto. http://www.uudenmaanliitto.fi/index.phtml?8317_a=comments&8317_m=8352&s=1512.
109. Vaattovaara, Mari, Vilkkama, Katja & Dhalmann, Hanna (2013): Asenteet maahanmuuttajiin muokkaavat metropolia. HS 21.2.2013.
110. Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta 5.11.2010
111. Valtiontalouden tarkastusvirasto (2012): Tarkastuskertomus 13/2012. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Työperäinen maahanmuutto
112. Valtiovarainministeriö (2010): Kainuun maakunnan rahoitus 2013. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2010.
113. Valtiovarainministeriö (2011): Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriön julkaisuja 10/2011.
114. Valtiovarainministeriö (2012): Alueellista demokratiaa - Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.
115. Valtiovarainministeriö: Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän raportoinnit
116. Valtiovarainministeriö (2012): Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys, selvitysosa ja alueellinen tarkastelu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2012.
117. Vapaus valita toisin -verkosto (2011): Metropolipolitiikka!
118. Vilkkama, Katja (2011): Yhteinen kaupunki- eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla. Helsingin tietokeskus, tutkimuksia 2/2011.
119. Virtanen, Hanna (2005): Monietnistyvät lähiöt - Etnisen segregaaation syitä ja seurauksia Suomessa. Julkaisematon pro gradu -tutkielma. Yhdyskuntatieteiden laitos, Tampereen yliopisto.
120. Virtanen, Hanna (2007): Monietnistyvät lähiöt – suomalaisten asuinalueiden etninen erilaistumiskehitys ja siihen vaikuttavat tekijät. Yhdyskuntasuunnittelu 45: 3, 6–19.
121. Ympäristöministeriö (2011a): Valtiovallan rooli 2010-luvun asuntomarkkinoilla (YM 10.2.2011), Työryhmäraportti. YMrä 8/2011.
122. Ympäristöministeriö (2011b): Valtion tukemien asuntojen, erityisesti asumisoikeusasuntojen omistajuus, asukkaiden aseman turvaaminen ja heille tarkoitetun tuen ohjautuminen (YM 28.4.2011). YMrä 17/2011.
123. Ympäristöministeriö & Uudenmaan liitto (2010): Asiantuntija-arviot Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan rakennemalleista 2035.