



20.5.2013

Kj/6

Valtiovarainministeriö  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A)  
00023 VALTIONEUVOSTO

30.05.2013

## § 603

### Lausunto valtiovarainministeriölle metropolialueen esiselvityksestä

HEL 2013-003601 T 00 01 06

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa seuraavan lausunnon valtiovarainministeriölle metropolialueen esiselvityksestä ja selvityshenkilöiden ehdotuksista:

#### Tausta ja lähtökohdat

Kaupunginhallitus viittaa valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiehdotuksesta 4.3.2013 antamaansa lausuntoon, jonka mukaan kaikki hallitusohjelman kattamat kuntasektorin osauudistukset (kuntarakennelaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoliratkaisu ja kuntien tehtävien arviointi) muodostavat kokonaisuuden, jonka pohjalta tulee edetä määrätietoisesti ja viivytyksettä.

Pääkaupunki on koko historiansa ajan aina ollut valtiovallan erityis huomion kohteena. Helsingin seutu, kuten myös kaikki suurimmat Suomen kaupunkiseudut, ovat vireillä olevan kuntauudistuksen keskiössä. Helsinki ja muu pääkaupunkiseutu merkittävänä kasvukeskuksena ja korkeakoulukeskittymänä ovat ottaneet ja ottavat vastaan sekä hyvä- että huono-osaisuuden virtaukset muuta maata aikaisemmin ja laajemmin. Pääkaupungin kasvu eurooppalaiseksi metropoliksi on merkinnyt kansallisesti voimakasta keskittymistä, mutta myös kaupungistumiskehityksen leviämistä laajemmalle alueelle.

Runsaan vuosikymmenen ajan on lukuisissa tutkimuksissa ja selvityksissä käyty laajasti läpi Helsingin metropolialueen erityispiirteitä ja muutospaineita. Havaintoja on verrattu myös kansainvälisiin kokemuksiin metropolihallintomalleista. Koko metropolialueen keskuskaupunkina Helsingissä on pohdittu varsin pitkään kuntarakennekysymyksiä ja eri seutu- ja metropolimallien etuja ja haittoja laajemmasta katsantokannasta.

**Postiosoite**  
PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
helsinki.kirjaamo@hel.fi

**Käyntiosoite**  
Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki  
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

**Puhelin**  
+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783

**Y-tunnus**  
0201256-6

**Tilinro**  
FI0680001200062637  
**Alv.nro**  
FI02012566



20.5.2013

Helsingin kaupunki on ollut aktiivinen ja aloitteellinen toimija. Seudulliset yhteistyö- ja aiesopimukset eivät olisi syntyneet ilman Helsingin vahvaa tahtotilaa. Kaupunki on suhtautunut myönteisesti eri selvitysten laadintaan, viimeksi Helsinki-Vantaa –selvityksen ja siihen liittyneen kaksipuolaisen seutuhallinnon selvityksen toteuttamiseen.

Suomalainen hallintoratkaisu, jossa käytännössä on vain kaksi merkittävää tasoa, valtio ja kunnat, on poikkeuksellinen. Kuntalaki ja eri toimialojen erityislainsäädäntö on rakennettu tukemaan itsehallinnollisten paikallishallinnon yksiköiden omatoimisuutta. Kaupunginhallituksen mielestä tälle perustalle on kuntauudistus edelleen tulevaisuudessakin rakennettava. Samanaikaisesti Helsingissä nähdään kuitenkin hyvin metropoliseselvitysraportissa selvityshenkilöiden kuvaamat ongelmat, kuten seudun kuntien eriytymiskehitys, maahanmuuton erityistoimien vaatima panostus ja kilpailukyvyn jatkuvan kehittämisen vaatimus. Metropolipolitiikan keinot eivät yksinomaan riitä ja seudullisen yhteistyön tiivistäminen nykypohjalta on tullut tiensä päähän.

Kaupunginhallitus katsoo, että nyt on olemassa hyvät edellytykset ja valmiudet edetä merkittävällä tavalla kuntarakenteen ja metropoliyhteistyön kehittämisessä, mikäli riittävä yhteinen tahtotila saavutetaan pääkaupunkiseudun kuntien ja valtionhallinnon kesken.

#### Metropolialueen erityispiirteet, muutospaineet ja aluerajaukset esiselvitysraportissa

Selvityshenkilöille annetun toimeksiannon perusteella esiselvityksessä on tarkasteltu metropolialueen erityispiirteitä, kehitysnäkymiä ja hallinnon muutospaineita.

Selvitysraportissa Helsingin asemaa ja merkitystä ei erikseen huomioida. Metropolinäkökulmaa ei myöskään juuri korosteta, vaikka kyse on metropoliselvityksestä. Siten nimenomaan metropolialueen erityisyys ja erityislaatuiset suurkaupunkipiirteet jäävät kuvaamatta ja vaille perusteluita. Kaupunkikehityksen tyypillisen dynamiikka ja erityisesti metropolialueen kaltainen tilanne on jäänyt kiteytymättä ja samalla kasautumiseen liittyviä piirteet, hyödyt ja haitat, ovat jääneet korostamatta. Näitä ovat esimerkiksi tehokkuus ja innovatiivisuus, toisaalta kääntöpuolena segregatio ja yhteiskunnan tukea tarvitsevien suuri määrä.

Metropoliselvitys perää monessa kohdassa yhteistä tahtoa seudun kilpailukyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Resursseja ajatellaan haaskattavan kuntien keskinäisellä kilpailulla. Selvitysraportti ei kuitenkaan juurikaan ota kantaa siihen, millaisella logiikalla yritystoiminta valitsee sijoittumispaikkansa kaupunkien välillä tai kaupunkialueiden sisällä. Kytkös kansainväliseen taloudelliseen menestykseen on varsin ohut ja esimerkiksi Helsingin ja Tallinnan



20.5.2013

läheinen kytkös jää piiloon. Helsingin metropolialue muodostaa käytännössä Tallinnan kaupungin ja seudun kanssa jo valtakunnan rajat ylittävän liiketoiminta- ja työssäkäyntialueen moninaisine kilpailukykyvaikutuksineen.

Seudun sisäistä työpaikkakehitystä tarkasteltaessa joitakin täydentäviä näkökulmia olisi myös syytä tuoda esille. On huomattava, että työpaikkojen sijoittumislogiikka on aika omalakinen verrattuna siihen, mitä toisaalta suunnittelun näkökulmasta ehkä toivotaan. Esimerkiksi kehyskuntien toiveet työpaikkakehityksestä ovat todennäköisesti ylimitoitettuja. Runsas kaavoitettu ja käyttämätön toimitilatonttivaranto on tästä yksi indikaattori. Työpaikkakeskittymät ovat yleensä ja enenevässä määrin suhteellisen suuria.

Metropoliselvitys viittaa useissa kohdissa tarpeeseen edistää kohtuuhintaista asuntotuotantoa seudulla. Esille nousee sekä määrällinen tarve että kohtuuhintaisen asumisen tasapainoinen alueellinen sijoittuminen. Asuntojen kalleus nähdään keskeisenä seudun kasvua rajoittavana tekijänä. Kohtuuhintaisella asuntotuotannolla viitataan ARA -asuntoihin.

Huoli asuntotuotannon riittämättömyydestä ja asumiskustannuksista on aiheellinen. Selvityksen näkökulma on kapea-alainen. Asuntotuotannon kalleus on laajempi ongelma. ARA -tuotanto ei sinällään ole kuin osa koko asuntotuotannosta. ARA -tuotannon riittämättömyyttä jopa merkittävämpi ongelma on siinä, miten asuntotuotanto ylipäätään saadaan tehokkaaksi (rakennuskustannukset) ja miten ylipäätään saadaan avattua riittävästi alueita asuntorakentamiselle. Infrastruktuurin rahoittamiskustannukset ovat kaikissa tapauksissa ongelma ja rakentamisen panosmarkkinoiden pullonkaulat koskevat kaikkea rakentamista, ei vain ARA -tuotantoa. ARA -tuotannon erityinen suosiminen, mikäli se olisi mahdollista, voisi vaikuttaa jopa haitallisesti muiden asuntomarkkinaloikojen toimintaedellytyksiin. Uhkana on se, että asuntohintojen noustessa, asumisuraan liittyvät mahdollisuudet siirtyä vuokramarkkinoilta omistusasuntopuolelle voivat heikentyä entisestään.

Helsingin ja Vantaan alueille osuvat likimain kaikki pääkaupunkiseudun syrjäytymisnäkökulmasta riskialueina pidettävät asuinalueet. Alueiden luokittelua tehdään Helsingissä neljällä perusolottuvuudella: työttömyys, koulutus (vain perusaste), tulotaso ja vieraskielisten osuus. Näillä olottuvuuksilla tarkasteltuna, kaikki alimpaan kymmenykseen (kaikilla em. olottuvuuksilla) sijoittuvat alueet sijoittuvat Helsingin ja Vantaan alueille, vielä vahvalla itä- ja koillispainotuksella. Vuonna 2001 vastaavalla tavalla tarkasteltuna alueita, jotka sijoittuivat kaikilla olottuvuuksilla alimpaan kymmenykseen, oli viisi. Vuonna 2011 tällaisia alueita oli 14.



20.5.2013

Kaupunkiseutu määritellään usein hallinnollisin perustein, käytännössä kuntarajoihin perustuen. Kaupunkiseudun tarkastelut perustuvat yleensä kuntatasoisiin tilastotietoihin, tämä samalla ohjaa kaupunkiseudun alueellista rajausta. Usein rajaukseen kytketään myös toiminnallinen elementti; kaupunkiseudulla viitataan tavallisesti yhtenäiseen työ- ja asuntomarkkina-alueeseen. Tällaiseen ajatteluun perustuen kaupunkiseutu-käsitteellä viitataan keskuskaupungin ja sitä ympäröivän yhtenäisen työssäkäyntialueen muodostamaan alueelliseen kokonaisuuteen.

Helsingin kaupunkiseudulla tarkoitetaan usein 14 kunnan muodostamaa aluekokonaisuutta, mikä perustuu pitkälle kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön. Työssäkäyntitietoihin perustuen voidaan sanoa, että tällöin puhutaan pääkaupunkiseudun työssäkäynnin ydinalueesta, sillä pääkaupunkiseutua ympäröivien kuntien työssäkäyvästä työvoimasta käytännössä yli puolet työskentelee pääkaupunkiseudulla ja Hyvinkäältäkin neljännes. Esimerkiksi Tilastokeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen tarkasteluissa Helsingin työssäkäyntialueella tarkoitetaan huomattavasti 14 kuntaa laajempaa aluekokonaisuutta.

Helsingin seudulla (14 kuntaa) oli vuonna 2010 kaikkiaan noin 705 000 työpaikkaa. Näistä 606 000 (86 %) sijaitsi pääkaupunkiseudun kunnissa ja yli puolet Helsingissä. Seudun työllisestä työvoimasta 84% kävi töissä pääkaupunkiseudulla ja 53% Helsingissä. Seudun tiiviisti rakennetusta asuinalueista peräti 83% sijaitsee pääkaupunkiseudulla ja vain noin 17% kehyskunnissa.

Tuoreimmissa tutkimuksissa arvioidaan, että Helsingin seudun kasvu ja erilaisten liike- ja työpaikkakeskittymien synty tulee jatkumaan keskusta-alueen ulkopuolella. Ainakin tähän saakka kehitys on kuitenkin ollut kaikkein voimakkainta pääkaupunkiseudun alueella. Valtaosa, myös laajempi työssäkäyntialue huomioiden, kaupunkiseudun asukkaista ja toiminnoista keskittyy edelleen pääkaupunkiseudun kuntien rajaamalle alueelle. Pääkaupunkiseutu näyttäyty entistä yhtenäisempänä kaupunkikokonaisuutena.

OECD:n ja EU:n piirissä on kehitetty uutta kansainvälisiin vertailuihin soveltuvaa kaupunkimääritelmää. Tämäkin rajausta on viime kädessä kuntarajaperusteinen, mutta rajausta perustuu kuntarajoista riippumattomaan yhtenäiseen asutusrakenteeseen. Kaupungilla tarkoitetaan hallinnollista aluetta, joka pitää sisällään yhtenäisen ja tiiviin, vähintään 50 000 asukkaan, asutuskeskittymän, ja jossa lisäksi valtaosa kaupunkiin lukeutuvan alueen asukkaista asuu tällä tiiviin asutuksen alueella. Tiiviiksi asutusrakenteeksi, kaupunkikeskukseksi, luetaan 50 000 asukkaan aluekokonaisuus, joka muodostuu yhteen liittyvistä ja vähintään 1 500 asukkaasta sisältävistä 1x1 km:n ruutualueista.



20.5.2013

Helsingin seudulta voidaan erottaa yksi määritelmän mukainen kaupunkikeskus, joka ulottuu Helsingin, Espoon ja Vantaan alueille.

#### Helsingin seudun kuntien aloitteet ja näkemykset

Metropoliselvitys sisältää erilaisia vaihtoehtoja kuntarakenteen uudistamiseksi Helsingin seudulla. Näiden ohella seudun kunnat ovat itse aktivoituneet ja tehneet ehdotuksia uusista rakenteista.

Kehyskuntien johtajien 26.3.2013 esittämä laaja kuntaliitosselvitys on myönteinen merkki siitä, että metropolialueella ollaan valmiita käymään työhön käsiksi. Kannanoton mukaan esiselvityksen vaihtoehto 1 suurkunnat ja sopimussyhteistyö, olisi kehyskunnille mieluisampi vaihtoehto kuin selvityshenkilöiden suosittama vahvan metropolihallinnon ja useiden kuntien malli. Suurkuntamalli turvaisi kehyskuntien johdon mielestä palveluita koskevan päätöksenteon säilymisen lähellä kuntalaista. Metropoliratkaisua tarvittaisiin edelleen maankäytön, asuntotuotannon ja liikenteen kehittämiseksi sekä segregaaion ehkäisemiseksi, mutta ratkaisun avaimet olisivat vahvemmin kunnilla.

KUUMA-kuntien johdon esittämässä kuntajakoratkaisussa esiselvityksestä poiketen Sipoo liittyisi KUUMA-kuntien joukkoon ja Vihti sekä Kirkkonummi hakeutuisivat yhteen Espoon kanssa.

Tämän perusteella näyttää siltä, että Espoon ympärille voisi syntyä suhteellisen vauraiden kuntien ryhmä ja toisaalta pääosa KUUMA-kunnista voisi olla halukkaita muodostamaan uuden kunnan, josta tulisi Suomen kolmanneksi suurin kunta. Tällaisen kehityksen toteutuessa Helsinki ja Vantaa jäisivät ulkopuolelle. Seudullista sosioekonomisen eriytymiskehityksen näkökulmasta tilanne muodostuu tällöin entistä vaikeammaksi.

Lausueessaan valtiovarainministeriölle 4.3.2013 kuntarakennelakuonnoksesta Helsingin kaupunginhallitus totesi, että "Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen muodostavat pääkaupunkiseudun tiiviin toiminnallisen aluekokonaisuuden kaikilla keskeisillä kriteereillä ja muuttujilla. Tästä näkökulmasta selvityksen tulisi kattaa ainakin pääkaupunkiseudun kuntien liitos. "Lopullisen kannan ottaminen liitosselvitysalueeseen nähtiin kuitenkin tarpeelliseksi jättää odottamaan tarkempaa tietoa metropoliratkaisun etenemisestä.

Kaupunginhallitus pitää edelleen edellä esitetyn perusteella pääkaupunkiseudun kunnista muodostettavaa kuntajakoselvitysalueita vaikuttavimpana ja parhaimpana vaihtoehtona edetä. Kuntoliitosselvitykseen voivat liittyä myös Kirkkonummi ja Sipoo niiden omien päätösten perusteella.



20.5.2013

Mikäli Espoo, Kirkkonummi ja Vihti käynnistävät yhdistymisselvityksen kehyskuntien ehdotuksen mukaan, Helsinki on halukas ottamaan osaa siihen. Myös Vantaa, Kauniainen ja Sipoo liittyisivät samaan kokonaisuuteen luontevasti.

Kauniaisen, Kirkkonummen ja Sipoon mukana olo eteläisen suurkunnan liitosselvityksessä tekisi mahdolliseksi arvioida ja kehittää ruotsinkielisiä palveluja uudelta pohjalta.

#### Helsingin näkemys selvityshenkilöiden ehdotuksiin

Selvityshenkilöiden esiselvityksessä hahmottelemat vaihtoehdot ja suositus eivät kaupunginhallituksen mielestä toteuta kaikkia hankkeelle asetettuja tavoitteita sellaisenaan.

Selvitysraportissa esitetyistä vaihtoehdoista tapahtuvaan jatkovalmisteluun Helsinki olisi valmis osallistumaan lähinnä mallin 1, suurkunnat ja sopimusyhteistyö, pohjalta.

Selvityksen vaihtoehdossa 1 metropolin eteläiseen suurkuntaan on esitetty liittyväksi pääkaupunkiseudun kaupungit, Sipoo, Kirkkonummi ja Vihti. Muut Helsingin seudun vapaaehtoiseen yhteistyöhön osaa ottaneet seitsemän kuntaa muodostaisivat yhdistymällä toisen suurista kunnista.

Kahden suurkunnan vaihtoehdossa kuntien kesken sovittavaksi jää rajallinen määrä metropolitasoisia yhteisiä asioita, joita varten on tarpeetonta perustaa erillistä vaaleilla valittua valtuustoa ja sen alaista hallintoa veronkanto-oikeuksineen.

Suurkunnat olisivat riittävän vahvoja huolehtimaan kaikista kunnallishallinnolle säädetyistä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutehtävistä itsenäisesti. Jatkossa SOTE-piirit voisivat muodostua uusien suurkuntien mukaan. Tältä osin kaupunginhallitus viittaa aiemmin valtionvarainministeriölle antamaansa kuntarakennelakilausuntoon. HYKS-alue tulee säilyttää sitä pilkkomatta. Palveluiden rahoitus olisi kuitenkin uudelleenorganisoinnin tarpeessa. Kaupunginhallitus on ottanut kantaa viimeksi 18.3.2013 sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa terveydenhuollon yksikanavaisen rahoitusjärjestelyn puolesta. Lisäksi valtion tulee kattaa EVO-rahoituksella täysimääräisesti opetus- ja tutkimustoiminnan kustannukset.

Yhdyskuntarakenteen ohjaus ja kaavoitus ovat vahvasti esillä esiselvityksessä. Kaavoitusta on jopa ylikorostettu keinona saada aikaan kestävä kehityksen mukaisia muutoksia seudulla. Kaavoitus luo oikeuksia tai sillä voidaan rajoittaa rakentamisen epäsuotuisaa leviämistä niin haluttaessa, mutta kaavoitus ei ole riittävä työkalu



20.5.2013

dynaamiseen yhdyskuntakehitykseen yksinään. Asumisen, maankäytön ja liikenteen suurista linjoista on nytkin päästy yhteisiin näkemyksiin aiesopimuksessa. Suurkuntavaihtoehdossa olisi se etu, että kaavoitus ja maapolitiikka pysyvät samassa organisaatiossa ja siten tukevat suunnitelmien toteuttamista.

Metropolitasoisten tehtävien hoitaminen suurkuntamallissa keskittyisi MAL-asioiden yhteensovittamiseen. Tällöin voitaisiin tutkia nykyisten kuntayhtymämuotoisten liikenne- ja ympäristöorganisaatioiden laajentumista eri järjestelyin. Vesihuollon ja jätehuollon yhtiöittämismahdollisuudet tulisi selvittää samassa yhteydessä.

Kasvavan maahanmuuttajaväestön työllistymiseen ja koulutuspalveluihin tarvitaan tehokkaampia keinoja. Valtion aluehallinnosta suurkunnille olisi luontevaa siirtää ELY-keskusten työllistämiseen ja muihin työvoima-asioihin liittyvät tehtävät ja palvelut sekä vastaavasti maahanmuuttajien työllistämisen-, täydennyskoulutus- ja koulutustehtävät ja palvelut.

Helsinki tulisi osallistumaan merkittävällä panoksella edellä vaihtoehdon 1 pohjalta kehitettävän metropolimallin toteuttamiseen yhteistyössä seudun muiden kuntien kanssa.

Mikäli päätöksenteossa em. suurkuntamalli ei tulisi valituksi toteutuksen pohjaksi, vaan kuntia on kolme, neljä tai useampia, sitä vahvemmin on selvityksen mukaan toimivaltaa ja resursseja siirtymässä perustettavalle metropolialueen kattavalle toimijalle.

Mikäli suurkuntamalliin ei uudistuksessa ole edellytyksiä ja kuntakartta säilyy valtaosaltaan muuttumattomana, edellyttää ehdotetun vahvan metropolihallinnon vaihtoehdon jatkovalmistelu huomattavaa selvitystyötä. Metropolihallinto vaatisi tuekseen vaaleilla valitun metropolivaltuuston. Valtion olisi toteutettava valtionosuusuudistus metropolialuetta koskien erillisen mallin mukaan. Metropolialueella tulisi löytää tapa tasoittaa meno- ja tulopohjaa ja ohjata rahoitusta koko seudun asukkaita ja elinkeinoelämää palvelevien toimintojen kattamiseen yhteisvastuullisesti. Tässä tapauksessa metropolikaavoituksella tulisi myös olla yhteys toteutukseen ja hankerahoitukseen yli kuntarajojen.

Kaupunginhallitus huomauttaa, että Helsingin seudun liikenne (HSL) ja ympäristöpalvelut (HSY) -kuntayhtymien osalta esiselvitysraportissa ei ole arvioitu niitä koskevia merkittäviä omaisuusjärjestelyjä eikä rahoitus- ja kustannustenjakovaikutuksia. Vesihuolto ja jätehuolto eivät operatiivisina palvelutehtävinä luonteeltaan sovi ehdotettuun metropolihallinnon suunnitteluorganisaatioon.

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
helsinki.kirjaamo@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki  
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637  
**Alv.nro**  
FI02012566



20.5.2013

Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ja lähidemokratia nousevat haasteellisena kaikissa metropolivaihtoehdoissa, mutta helpointa niitä on organisoida ja kehittää suurkuntamallissa. Alueellisen osallistumisen kehittäminen on jo käynnissä Helsingissä. Alueellisen osallistumisen pilottikokeilusta, valmistelun avoimuuden ja asukasosallistumisen lisäämisestä saatujen kokemusten pohjalta kehitetään edelleen avointa ja osallistavaa kaupunkia ja vahvistetaan edustuksellista demokratiaa. Esiselvityksessä demokratiakysymykset ovat jääneet vähälle huomiolle erityisesti metropolihallinnon osalta.

Helsingin kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että metropolialueen hallintoratkaisusta riippumatta selvitetään, miten parhaiten voidaan kehittää ruotsinkielisiä palveluja.

Esiselvityksen eri ehdotusten henkilöstövaikutukset ovat jääneet vähälle huomiolle ja edellyttävät niin ikään tarkempia arvioita ja selvityksiä kaikissa vaihtoehdoissa.

#### Jatkovalmistelu

Kaupunginhallituksen mielestä tulee jatkovalmistelussa kuntauudistuksen eri osauudistukset pyrkiä kokoamaan metropolialueella toimivaksi ratkaisuksi. Tämä edellyttää selkeyttä kuntarakenne-, rahoitus- ja toimivaltakysymyksiin; asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien huomioimista ja itsehallinnon periaatteen toteutumista. Tehottomia hallintorakenteita eikä –tasoja ei tule luoda.

Keskeistä on metropolialueen kokonaisedun näkökulmasta aikaansaada ratkaisu seudun kuntien haitallisen eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi alueen sisällä ja alueen kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi.

Jatkotyö tulisi käynnistää kuntaliitosselvityksillä. Tarvittaessa tämän tulee tapahtua ministeriön käynnistämänä erityisinä kuntajakoselvityksinä. Helsingin kaupunki on valmis osallistumaan useampaan liitosselvitykseen samanaikaisesti.

Valmisteluaikataulu, joka tähtää uuden kunta- ja seutuhallintorakenteen käynnistymiseen aikaisintaan vuoden 2017 alussa, on haasteellinen myös yksinkertaisimman eli suurkunnat ja sopimusyhteistyö –mallin osalta.

#### Käsittely

Esittelijä muutti ehdotustaan siten, että lausunnon 36. kappaleen kaksi viimeistä virkettä poistetaan.



20.5.2013

**Vastaehdotus:**

Tarja Tenkula: Helsingin kaupungin lausunto metropolialueen esiselvityksestä

**Tausta ja lähtökohdat**

Kaupunginhallitus viittaa valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiehdotuksessa 4.3.2013 antamaansa lausuntoon, jonka mukaan kaikki hallitusohjelman kattamat kuntasektorin osauudistukset (kuntarakennelaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoliratkaisu ja kuntien tehtävien arviointi) muodostavat kokonaisuuden, jonka pohjalta tulee edetä määrätietoisesti ja viivytyksettä.

Pääkaupunki on koko historiansa ajan aina ollut valtiovallan erityishuomion kohteena. Helsingin seutu, kuten myös kaikki suurimmat Suomen kaupunkiseudut, ovat vireillä olevan kuntauudistuksen keskiössä. Helsinki ja muu pääkaupunkiseutu merkittävänä kasvukeskuksena ja korkeakoulukeskittymänä ovat ottaneet ja ottavat vastaan väestönkasvun sekä hyvä- että huono-osaisuuden vaikutukset muuta maata aikaisemmin ja laajemmin. Pääkaupunkiseudun kasvu taskukokoiseksi eurooppalaiseksi metropolialueeksi on merkinnyt kansallisesti voimakasta keskittymistä, mutta myös kaupungistumiskehityksen hajautumista kaupunkikeskuksia laajemmalle alueelle.

Usean vuosikymmenen ajan on lukuisissa tutkimuksissa ja selvityksissä käyty laajasti läpi Helsingin metropolialueen erityispiirteitä ja muutospaineita. Metropolialueella tarkoitetaan tässä 14 kunnan kokonaisuutta. Havaintoja on verrattu myös kansainvälisiin kokemuksiin metropolihallintomalleista. Koko metropolialueen keskuskaupunkina Helsingissä on pohdittu varsin pitkään kuntarakennekysymyksiä ja eri seutu- ja metropolimallien etuja ja haittoja.

Suomalainen hallintoratkaisu, jossa käytännössä on vain kolme merkittävää tasoa, valtio, seudulliset toimijat (maakuntaliitot, sairaanhoitopiirit) ja kunnat, on poikkeuksellinen. Kunnilla on sekä laaja itsehallinto että suuret vastuut. Kuntalaki ja eri toimialojen erityislainsäädäntö on rakennettu tukemaan itsehallinnollisten paikallishallinnon yksiköiden omatoimisuutta. Kaupunginhallituksen mielestä tälle perustalle on kuntauudistus edelleen tulevaisuudessaakin rakennettava.

Helsingissä nähdään kuitenkin hyvin selvityshenkilöiden metropolieselvitysraportissa kuvaamat ongelmat kuten seudun kuntien eriytymiskehitys, maahanmuuton erityistoimien vaatima panostus ja kilpailukyvyyn jatkuvan kehittämisen vaatimus.

Nykymuotoisen vapaaehtoisuuteen perustuvan seudullisen yhteistyön tiivistäminen on tullut tiensä päähän.



20.5.2013

Kaupunginhallitus katsoo, että nyt on olemassa hyvät edellytykset edetä merkittäväällä tavalla seudullisen kehityksen luomisessa. Parasta on, jos saavutetaan yhteinen tahtotila metropolialueen kuntien ja valtionhallinnon kesken.

14 kunnan metropolialueen erityispiirteet, muutospainet ja aluerajaukset esiselvitysraportissa

Metropolialueen erityisyys sekä metropolisoitumiselle tyypillinen dynamiikka, joka etuja ovat esimerkiksi tiiviys, tehokkuus, ja tietointensiivisyys ja senkääntöpuolena riski segregaatista ja sen seurausvaikutuksista, ovat erityiseen huomion kiinnittämiseen tarpeessa alueen kehityksessä.

Metropoliselvitys perää monessa kohdassa yhteistä tahtoa seudun kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Seudun yhteisten etujen lisäksi on otettava huomioon Helsingin ja Tallinnan läheinen kytkös. Helsingin metropolialue muodostaa käytännössä Tallinnan kaupungin ja seudun kanssa jo valtakunnan rajat ylittävän liiketoiminta- ja työssäkäyntialueen moninaisine kilpailukykyvaikutuksineen. Seudun sisäistä työpaikkakehitystä tarkasteltaessa joitakin täydentäviä näkökulmia olisi myös syytä tuoda esille. On huomattava, että työpaikkojen sijoittumislogiikka on aika omalakinen verrattuna siihen, mitä yksittäisten kuntien näkökulmasta ehkä toivotaan. Esimerkiksi kehyskuntien toiveet työpaikkakehityksestä ovat todennäköisesti ylimitoitettuja ja lisäävät alueen hajautumisriskiä. Rungas kaavoitettu ja käyttämätön toimitilatonttivaranto on tästä yksi indikaattori.

Työpaikkakeskittymät ovat enenevässä määrin suhteellisen suuria. Metropoliselvitys viittaa useissa kohdissa tarpeeseen edistää kohtuuhintaista asuntotuotantoa seudulla. Esille nousee sekä määrällinen tarve että kohtuuhintaisen asumisen tasapainoinen alueellinen sijoittuminen. Asuntojen kalleus nähdään keskeisenä seudun kasvua rajoittavana tekijänä. Kohtuuhintaisella asuntotuotannolla viitataan yleensä kunnallisten asuntotuottajien rakennuttamiin ARA-asuntoihin, mutta seudulla tarvitaan muitakin yleishyödyllisyyden periaatteita toteuttavia asuntorakennuttajia. Huoli asuntotuotannon riittämättömyydestä ja asumiskustannuksista on aiheellinen. Selvityksen näkökulma on kapea-alainen. Asuntotuotannon kalleus on laajempi ongelma. ARA -tuotanto ei sinällään ole kuin osa koko asuntotuotannosta. ARA -tuotannon riittämättömyyttä jopa merkittävämpi ongelma on siinä, miten asuntotuotanto ylipäättään saadaan edullisemmaksi (rakennuskustannukset) ja miten saadaan riittävästi asuntorakentamiseen soveltuvaa tonttitarjontaa hyvien liikenneyhteyksien varrelle. Infrastruktuurin rahoittamiskustannukset ovat kaikissa tapauksissa ongelma mutta ne kasvavat kohtuuttomiksi, mikäli yhdyskuntarakenteen annetaan hajautua vielä nykyistä enemmän. Nämä ongelmat koskevat kaikkea rakentamista, ei vain ARA -tuotantoa.

Helsingin ja Vantaan alueille osuvat likimain kaikki pääkaupunkiseudun



20.5.2013

syрjäytymisnäkökulmasta riskialueina pidettävät asuinalueet. Alueiden luokittelua tehdään Helsingissä neljällä perusolottuvuudella: työttömyys, koulutus (vain perusaste), tulotaso ja vieraskielisten osuus. Näillä olottuvuuksilla tarkasteltuna, kaikki alimpaan kymmenykseen (kaikilla em. olottuvuuksilla) sijoittuvat alueet sijoittuvat Helsingin ja Vantaan alueille, vielä vahvalla itä- ja koillispainotuksella. Vuonna 2001 vastaavalla tavalla tarkasteltuna alueita, jotka sijoittuivat kaikilla olottuvuuksilla alimpaan kymmenykseen, oli viisi. Vuonna 2011 tällaisia alueita oli 14.

Seutuistumiseen liittyviä määritelmiä (ei ole varsinaista lausuntoa, kuuluneе johdantokappaleisiin)

Kaupunkiseutu määritellään usein hallinnollisin perustein, käytännössä kuntarajoihin perustuen. Kaupunkiseudun tarkastelut perustuvat yleensä kuntatasoisiin tilastotietoihin, tämä samalla ohjaa kaupunkiseudun alueellista rajausta. Usein rajaukseen kytketään myös toiminnallinen elementti; kaupunkiseudulla viitataan tavallisesti yhtenäiseen työ- ja asuntomarkkina-alueeseen. Tällaiseen ajatteluun perustuen kaupunkiseutu-käsitteellä viitataan keskuskaupungin ja sitä ympäröivän yhtenäisen työssäkäyntialueen muodostamaan alueelliseen kokonaisuuteen.

Helsingin kaupunkiseudulla eli metropolialueella tarkoitetaan noin 14 kunnan muodostamaa aluekokonaisuutta. Työssäkäyntitietoihin perustuen voidaan sanoa, että tällöin puhutaan pääkaupunkiseudun työssäkäynnin ydinalueesta, sillä pääkaupunkiseutua ympäröivien kuntien työssäkäyvästä työvoimasta käytännössä yli puolet työskentelee pääkaupunkiseudulla ja Hyvinkäältäkin neljännes.

Esimerkiksi Tilastokeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen tarkasteluissa Helsingin työssäkäyntialueella tarkoitetaan huomattavasti 14 kuntaa laajempaa aluekokonaisuutta.

Helsingin seudulla (14 kuntaa) oli vuonna 2010 kaikkiaan noin 705 000 työpaikkaa. Näistä 606 000 (86 %) sijaitsi pääkaupunkiseudun kunnissa ja yli puolet Helsingissä. Seudun työllisestä työvoimasta 84% kävi töissä pääkaupunkiseudulla ja 53% Helsingissä. Seudun tiiviisti rakennetusta asuinalueista peräti 83 % sijaitsee pääkaupunkiseudulla ja vain noin 17 % kehyskunnissa.

Tuoreimmissa tutkimuksissa arvioidaan, että Helsingin seudun kasvu ja erilaisten liike- ja työpaikkakeskittymien synty tulee jatkumaan keskusta-alueen ulkopuolella. Ainakin tähän saakka kehitys on kuitenkin ollut kaikkein voimakkainta pääkaupunkiseudun alueella.

Valtaosa, myös laajempi työssäkäyntialue huomioiden, kaupunkiseudun asukkaista ja toimintoista keskittyy edelleen pääkaupunkiseudun kuntien rajaamalle alueelle. Pääkaupunkiseutu näyttäytyy entistä yhtenäisempänä kaupunkikokonaisuutena.

OECD:n ja EU:n piirissä on kehitetty uutta kansainvälisiin vertailuihin soveltuvaa kaupunkimääritelmää. Tämäkin rajaus on viime kädessä kuntarajaperusteinen, mutta rajaus perustuu kuntarajoista



20.5.2013

riippumattomaan yhtenäiseen asutusrakenteeseen. Kaupungilla tarkoitetaan hallinnollista aluetta, joka pitää sisällään yhtenäisen ja tiiviin, vähintään 50 000 asukkaan, asutuskeskittymän, ja jossa lisäksi valtaosa kaupunkiin lukeutuvan alueen asukkaista asuu tällä tiiviin asutuksen alueella. Tiiviiksi asutusrakenteeksi, kaupunkikeskukseksi, luetaan 50 000 asukkaan aluekokonaisuus, joka muodostuu yhteen liittyvistä ja vähintään 1 500 asukkaasta sisältävistä 1x1 km:n ruutualueista. Helsingin seudulta voidaan erottaa yksi määritelmän mukainen kaupunkikeskus, joka ulottuu Helsingin, Espoon ja Vantaan alueille.

Helsingin näkemys metropolihallintoon

Selvitysraportissa esitetyistä vaihtoehdoista riippumatta Helsinki pitää välttämättömänä metropolihallinnon toteuttamista ja Helsinki on valmis osallistumaan metropolihallinnon valmisteluun.

Metropoliratkaisun perustan tulee olla demokraattinen. Se tarkoittaa välittömällä vaaleilla valittua metropolivaltuustoa. Valtuustovaalien tulee perustua yhteen vaalialueeseen, jotta toiminta ei ajaudu oman kunnan etujen ajamiseen. Vaalit voidaan järjestää kunnallisvaalien yhteydessä, joskin on harkittava myös vaalien järjestämistä eduskuntavaalien yhteydessä. Valtuustojen eritahtisuus saattaisi tarjota myös etuja. Metropolihallinnon on oltava autonominen samassa mielessä kuin kunnilla on asukkaiden itsehallinto. Se tarkoittaa omia varoja, omaa päätöksentekoa organisaatiosta sekä esimerkiksi oikeushenkilön asemaa. Taloudellinen itsenäisyys voidaan toteuttaa siten, että metropolihallinto on verosubjekti, tai se voidaan taata siirtämällä metropolialueen kunnilta jokin osa verotuotosta metropolille.

Tulonmuodostuksen tulee tukea elinkeinopolitiikkaa, tasata kuntien välisiä eroja ja siinä tulee ottaa huomioon myös valtion rahoitusrooli. Veroasteen ei pidä tästä syystä nousta. Alueen kunnilta siirtyy tehtäviä metropolihallinnolle, joten veroasteen nousun pitäisi olla vältettävissä. Olennaisin kysymys on tietysti metropolihallinnon tehtävät.

Metropolihallinnon tulee käyttää kuntiin nähden sitovaa päätösvaltaa eikä sen tule olla palveluja järjestävä organisaatio kuin rajatuissa ylikunnallisissa tehtävissä, kuten liikenteessä ja joissakin ympäristöasioissa. Suhde eräisiin valtion viranomaisiin on selvitettävä erikseen.

Yhdyskuntarakenteen ohjaus ja kaavoitus ovat vahvasti esillä esiselvityksessä. Kaavoitus luo oikeuksia tai sillä voidaan rajoittaa rakentamisen epäsuotuisaa leviämistä niin haluttaessa, mutta kaavoitus ei ole riittävä työkalu dynaamiseen yhdyskuntakehitykseen yksinään. Asumisen, maankäytön ja liikenteen suuret linjat voidaan ratkaista vain ylikunnallisella päätöksenteolla. Edellä on esitetty useita perusteita sellaiselle päätöksenteolle, joka sitoo alueen kuntia. Asuntotuotanto, segregaaation ehkäisy, elinkeinopolitiikka, työpaikkojen sijoittuminen edellyttävät toimintatapaa, joka ei perustu kuntien keskinäiseen kilpailuun, vaan alueen ja valtakunnankin parhaaseen.



20.5.2013

Metropolitasoisten tehtävien hoitaminen keskittyisi metropolihallinnossa aluksi MAL-asioiden yhteensovittamiseen, suunnitteluun ja päätöksentekoon, joka edellyttää suorilla vaaleilla valittua metropolivaltuustoa. Samalla on tutkittava nykyisten kuntayhtymämuotoisten liikenne- ja ympäristöorganisaatioiden alueellista laajentumista ja sisällyttämistä metropolihallintoon eri järjestelyin.

Kasvavan maahanmuuttajaväestön työllistymiseen ja koulutuspalveluihin tarvitaan tehokkaampia keinoja. Valtion aluehallinnosta metropolihallinnolle olisi luontevaa siirtää ELY-keskusten työllistämiseen ja muihin työvoima-asioihin liittyvät tehtävät ja palvelut sekä vastaavasti maahanmuuttajien työllistämisen-, täydennyskoulutus- ja koulutustehtävät ja palvelut.

Palveluiden rahoitus olisi kuitenkin uudelleenorganisoinnin tarpeessa. Kaupunginhallitus on ottanut kantaa viimeksi 18.3.2013 sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa terveydenhuollon yksikanavaisen rahoitusjärjestelyn puolesta. Lisäksi valtion tulee kattaa EVO-rahoituksella täysimääräisesti opetus- ja tutkimustoiminnan kustannukset.

Helsinki tulisi osallistumaan merkittäväällä panoksella metropolihallinnon toteuttamiseen yhteistyössä seudun muiden kuntien kanssa.

Tarvittaessa on välttämätöntä käynnistää järjestelmä alueen sisäisen verotulojen tasauksen aikaansaamiseksi. Valtion on toteutettava metropolialuetta koskeva valtionosuusuudistus erillisellä mallilla. Kaupunginhallitus huomauttaa, että Helsingin seudun liikenne (HSL) ja ympäristöpalvelut (HSY) -kuntayhtymien osalta esiselvitysraportissa ei ole arvioitu niitä koskevia merkittäviä omaisuusjärjestelyjä eikä rahoitus- ja kustannustenjakovaikutuksia. Vesihuolto ja jätehuolto ovat myös sovitettavissametropolihallintoon.

Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ja lähidemokratia vaativat myös uusia ratkaisuja. Alueellisen osallistumisen kehittäminen on jo käynnissä Helsingissä. Alueellisen osallistumisen pilottikokeilusta, valmistelun avoimuuden ja asukasosallistumisen lisäämisestä saatujen kokemusten pohjalta kehitetään edelleen avointa ja osallistavaa kaupunkia ja vahvistetaan edustuksellista demokratiaa.

Esiselvityksen eri ehdotusten henkilöstövaikutukset ovat jääneet vähälle huomiolle ja edellyttävät niin ikään tarkempia arvioita ja selvityksiä kaikissa vaihtoehdoissa.

#### Jatkovalmistelu

Keskeistä on metropolialueen kokonaisedun näkökulmasta aikaansaada ratkaisu seudun kuntien haitallisen eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi alueen sisällä ja alueen kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi.

Jatkotyö voidaan käynnistää kuntaliitosselvityksillä. Tarvittaessa tämän tulee tapahtua ministeriön käynnistämänä erityisinä

#### Postiosoite

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
helsinki.kirjaamo@hel.fi

#### Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki  
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

#### Puhelin

+358 9 310 1641  
Faksi  
+358 9 655 783

#### Y-tunnus

0201256-6

#### Tilinro

FI0680001200062637  
Alv.nro  
FI02012566



20.5.2013

kuntajakoselvityksinä. Helsingin kaupunki on valmis osallistumaan useampaan liitosselvitykseen samanaikaisesti.

Kannattajat: Sirpa Puhakka

Vastaehdotus:

Tuuli Kousa: Kpl 38 Lisätään ensimmäisen virkkeen (Mikäli suurkuntamalliin ei uudistuksessa ole edellytyksiä ja kuntakartta säilyy valtaosaltaan muuttumattomana, edellyttää ehdotetun vahvan metropolihallinnon vaihtoehdon jatkovalmistelu huomattavaa selvitystyötä.) jälkeen: Metropolihallinto vaatisi tuekseen vaaleilla valitun metropolivaltuuston.

Kannattajat: Laura Rissanen

Vastaehdotus:

Marcus Rantala: uusi kappale, nro 40 jälkeen:

Helsingin kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että metropolialueen hallintoratkaisusta riippumatta selvitetään, miten parhaiten voidaan kehittää ruotsinkielisiä palveluja.

Kannattajat: Laura Rissanen

## 1. äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

EI-ehdotus: Helsingin kaupungin lausunto metropolialueen esiselvityksestä Tausta ja lähtökohdat  
Kaupunginhallitus viittaa valtiovarainministeriölle kuntarakennelakiehdotuksessa 4.3.2013 antamaansa lausuntoon, jonka mukaan kaikki hallitusohjelman kattamat kuntasektorin osauudistukset (kuntarakennelaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, metropoliratkaisu ja kuntien tehtävien arviointi) muodostavat kokonaisuuden, jonka pohjalta tulee edetä määrätietoisesti ja viivytyksettä.

Pääkaupunki on koko historiansa ajan aina ollut valtiovallan erityishuomion kohteena. Helsingin seutu, kuten myös kaikki suurimmat Suomen kaupunkiseudut, ovat vireillä olevan kuntauudistuksen keskiössä. Helsinki ja muu pääkaupunkiseutu merkittävänä kasvukeskuksena ja korkeakoulukeskittymänä ovat ottaneet ja ottavat



20.5.2013

vastaan väestönkasvun sekä hyvä- että huono-osaisuuden vaikutukset muuta maata aikaisemmin ja laajemmin. Pääkaupunkiseudun kasvu taskukokoiseksi eurooppalaiseksi metropolialueeksi on merkinnyt kansallisesti voimakasta keskittymistä, mutta myös kaupungistumiskehityksen hajautumista kaupunkikeskuksia laajemmalle alueelle.

Usean vuosikymmenen ajan on lukuisissa tutkimuksissa ja selvityksissä käyty laajasti läpi Helsingin metropolialueen erityispiirteitä ja muutospaineita. Metropolialueella tarkoitetaan tässä 14 kunnan kokonaisuutta. Havaintoja on verrattu myös kansainvälisiin kokemuksiin metropolihallintomalleista. Koko metropolialueen keskuskaupunkina Helsingissä on pohdittu varsin pitkään kuntarakennekysymyksiä ja eri seutu- ja metropolimallien etuja ja haittoja.

Suomalainen hallintoratkaisu, jossa käytännössä on vain kolme merkittävää tasoa, valtio, seudulliset toimijat (maakuntaliitot, sairaanhoitopiirit) ja kunnat, on poikkeuksellinen. Kunnilla on sekä laaja itsehallinto että suuret vastuut. Kuntalaki ja eri toimialojen erityislainsäädäntö on rakennettu tukemaan itsehallinnollisten paikallishallinnon yksiköiden omatoimisuutta. Kaupunginhallituksen mielestä tälle perustalle on kuntauudistus edelleen tulevaisuudessakin rakennettava.

Helsingissä nähdään kuitenkin hyvin selvityshenkilöiden metropoliesiselvitysraportissa kuvaamat ongelmat kuten seudun kuntien eriytymiskehitys, maahanmuuton erityistoimien vaatima panostus ja kilpailukyvn jatkuvan kehittämisen vaatimus. Nykymuotoisen vapaaehtoisuuteen perustuvan seudullisen yhteistyön tiivistäminen on tullut tiensä päähän.

Kaupunginhallitus katsoo, että nyt on olemassa hyvät edellytykset edetä merkittäväällä tavalla seudullisen kehityksen luomisessa. Parasta on, jos saavutetaan yhteinen tahtotila metropolialueen kuntien ja valtionhallinnon kesken.

14 kunnan metropolialueen erityispiirteet, muutospaineet ja aluerajaukset esiselvitysraportissa

Metropolialueen erityisyys sekä metropolisoitumiselle tyypillinen dynamiikka, joka etuja ovat esimerkiksi tiiviys, tehokkuus, ja tietointensiivisyys ja senkääntöpuolena riski segregatiosta ja sen seurausvaikutuksista, ovat erityiseen huomion kiinnittämiseen tarpeessa alueen kehityksessä.

Metropoliselvitys perää monessa kohdassa yhteistä tahtoa seudun kilpailukyvn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Seudun yhteisten etujen lisäksi on otettava huomioon Helsingin ja Tallinnan läheinen kytkös.

Helsingin metropolialue muodostaa käytännössä Tallinnan kaupungin ja seudun kanssa jo valtakunnan rajat ylittävän liiketoiminta- ja työssäkäyntialueen moninaisine kilpailukykyvaikutuksineen.

Seudun sisäistä työpaikkakehitystä tarkasteltaessa joitakin täydentäviä



20.5.2013

näkökulmia olisi myös syytä tuoda esille. On huomattava, että työpaikkojen sijoittumislogiikka on aika omalakinen verrattuna siihen, mitä yksittäisten kuntien näkökulmasta ehkä toivotaan. Esimerkiksi kehyskuntien toiveet työpaikkakehityksestä ovat todennäköisesti ylimitoitettuja ja lisäävät alueen hajautumisriskiä. Runsas kaavoitettu ja käyttämätön toimitilatonttivaranto on tästä yksi indikaattori. Työpaikkakeskittymät ovat enenevässä määrin suhteellisen suuria. Metropoliselvitys viittaa useissa kohdissa tarpeeseen edistää kohtuuhintaista asuntotuotantoa seudulla. Esille nousee sekä määrällinen tarve että kohtuuhintaisen asumisen tasapainoinen alueellinen sijoittuminen. Asuntojen kalleus nähdään keskeisenä seudun kasvua rajoittavana tekijänä. Kohtuuhintaisella asuntotuotannolla viitataan yleensä kunnallisten asuntotuottajien rakennuttamiin ARA-asuntoihin, mutta seudulla tarvitaan muitakin yleishyödyllisyyden periaatteita toteuttavia asuntorakennuttajia. Huoli asuntotuotannon riittämättömyydestä ja asumiskustannuksista on aiheellinen. Selvityksen näkökulma on kapea-alainen. Asuntotuotannon kalleus on laajempi ongelma. ARA -tuotanto ei sinällään ole kuin osa koko asuntotuotannosta. ARA -tuotannon riittämättömyyttä jopa merkittävämpi ongelma on siinä, miten asuntotuotanto ylipäätään saadaan edullisemmaksi (rakennuskustannukset) ja miten saadaan riittävästi asuntorakentamiseen soveltuvaa tonttitarjontaa hyvien liikenneyhteyksien varrelle. Infrastruktuurin rahoittamiskustannukset ovat kaikissa tapauksissa ongelma mutta ne kasvavat kohtuuttomiksi, mikäli yhdyskuntarakenteen annetaan hajautua vielä nykyistä enemmän. Nämä ongelmat koskevat kaikkea rakentamista, ei vain ARA -tuotantoa.

Helsingin ja Vantaan alueille osuvat likimain kaikki pääkaupunkiseudun syrjäytymisnäkökulmasta riskialueina pidettävät asuinalueet. Alueiden luokittelua tehdään Helsingissä neljällä perusolottuvuudella: työttömyys, koulutus (vain perusaste), tulotaso ja vieraskielisten osuus. Näillä olottuvuuksilla tarkasteltuna, kaikki alimpaan kymmenykseen (kaikilla em. olottuvuuksilla) sijoittuvat alueet sijoittuvat Helsingin ja Vantaan alueille, vielä vahvalla itä- ja koillispainotuksella. Vuonna 2001 vastaavalla tavalla tarkasteltuna alueita, jotka sijoittuivat kaikilla olottuvuuksilla alimpaan kymmenykseen, oli viisi. Vuonna 2011 tällaisia alueita oli 14.

Seutuistumiseen liittyviä määritelmiä (ei ole varsinaista lausuntoa, kuulunee johdantokappaleisiin)

Kaupunkiseutu määritellään usein hallinnollisin perustein, käytännössä kuntarajoihin perustuen. Kaupunkiseudun tarkastelut perustuvat yleensä kuntatasoisiiin tilastotietoihin, tämä samalla ohjaa kaupunkiseudun alueellista rajausta. Usein rajaukseen kytketään myös toiminnallinen elementti; kaupunkiseudulla viitataan tavallisesti yhtenäiseen työ- ja asuntomarkkina-alueeseen. Tällaiseen ajatteluun perustuen kaupunkiseutu-käsitteellä viitataan keskuskaupungin ja sitä

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
helsinki.kirjaamo@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki  
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637  
**Alv.nro**  
FI02012566



20.5.2013

ympäröivän yhtenäisen työssäkäyntialueen muodostamaan alueelliseen kokonaisuuteen.

Helsingin kaupunkiseudulla eli metropolialueella tarkoitetaan noin 14 kunnan muodostamaa aluekokonaisuutta. Työssäkäyntitietoihin perustuen voidaan sanoa, että tällöin puhutaan pääkaupunkiseudun työssäkäynnin ydinalueesta, sillä pääkaupunkiseutua ympäröivien kuntien työssäkäyvästä työvoimasta käytännössä yli puolet työskentelee pääkaupunkiseudulla ja Hyvinkäältäkin neljännes.

Esimerkiksi Tilastokeskuksen ja Suomen ympäristökeskuksen tarkasteluissa Helsingin työssäkäyntialueella tarkoitetaan huomattavasti 14 kuntaa laajempaa aluekokonaisuutta.

Helsingin seudulla (14 kuntaa) oli vuonna 2010 kaikkiaan noin 705 000 työpaikkaa. Näistä 606 000 (86 %) sijaitsi pääkaupunkiseudun kunnissa ja yli puolet Helsingissä. Seudun työllisestä työvoimasta 84% kävi töissä pääkaupunkiseudulla ja 53% Helsingissä. Seudun tiiviisti rakennetusta asuinalueista peräti 83 % sijaitsee pääkaupunkiseudulla ja vain noin 17 % kehyskunnissa.

Tuoreimmista tutkimuksissa arvioidaan, että Helsingin seudun kasvu ja erilaisten liike- ja työpaikkakeskittymien synty tulee jatkumaan keskusta-alueen ulkopuolella. Ainakin tähän saakka kehitys on kuitenkin ollut kaikkein voimakkainta pääkaupunkiseudun alueella.

Valtaosa, myös laajempi työssäkäyntialue huomioiden, kaupunkiseudun asukkaista ja toimintoista keskittyy edelleen pääkaupunkiseudun kuntien rajaamalle alueelle. Pääkaupunkiseutu näyttäytyy entistä yhtenäisempänä kaupunkikokonaisuutena.

OECD:n ja EU:n piirissä on kehitetty uutta kansainvälisiin vertailuihin soveltuvaa kaupunkimääritelmää. Tämäkin rajausta on viime kädessä kuntarajaperusteinen, mutta rajausta perustuu kuntarajoista riippumattomaan yhtenäiseen asutusrakenteeseen. Kaupungilla tarkoitetaan hallinnollista aluetta, joka pitää sisällään yhtenäisen ja tiiviin, vähintään 50 000 asukkaan, asutuskeskittymän, ja jossa lisäksi valtaosa kaupunkiin lukeutuvan alueen asukkaista asuu tällä tiiviin asutuksen alueella. Tiiviiksi asutusrakenteeksi, kaupunkikeskukseksi, luetaan 50 000 asukkaan aluekokonaisuus, joka muodostuu yhteen liittyvistä ja vähintään 1 500 asukkaasta sisältävistä 1x1 km:n ruutualueista. Helsingin seudulta voidaan erottaa yksi määritelmän mukainen kaupunkikeskus, joka ulottuu Helsingin, Espoon ja Vantaan alueille.

Helsingin näkemys metropolihallintoon

Selvitysraportissa esitetyistä vaihtoehdoista riippumatta Helsinki pitää välttämättömänä metropolihallinnon toteuttamista ja Helsinki on valmis osallistumaan metropolihallinnon valmisteluun.

Metropoliratkaisun perustan tulee olla demokraattinen. Se tarkoittaa välittömällä vaaleilla valittua metropolivaltuustoa. Valtuustovaalien tulee perustua yhteen vaalialueeseen, jotta toiminta ei ajaudu oman kunnan etujen ajamiseen. Vaalit voidaan järjestää kunnallisvaalien yhteydessä,

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
helsinki.kirjaamo@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki  
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

**Puhelin**

+358 9 310 1641  
**Faksi**  
+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637  
**Alv.nro**  
FI02012566



20.5.2013

joskin on harkittava myös vaalien järjestämistä eduskuntavaalien yhteydessä. Valtuustojen eritahtisuus saattaisi tarjota myös etuja. Metropolihallinnon on oltava autonominen samassa mielessä kuin kunnilla on asukkaiden itsehallinto. Se tarkoittaa omia varoja, omaa päätöksentekoa organisaatiosta sekä esimerkiksi oikeushenkilön asemaa. Taloudellinen itsenäisyys voidaan toteuttaa siten, että metropolihallinto on verosubjekti, tai se voidaan taata siirtämällä metropolialueen kunnilta jokin osa verotuotosta metropolille. Tulonmuodostuksen tulee tukea elinkeinopolitiikkaa, tasata kuntien välisiä eroja ja siinä tulee ottaa huomioon myös valtion rahoitusrooli. Veroasteen ei pidä tästä syystä nousta. Alueen kunnilta siirtyy tehtäviä metropolihallinnolle, joten veroasteen nousun pitäisi olla vältettävissä. Olennaisin kysymys on tietysti metropolihallinnon tehtävät. Metropolihallinnon tulee käyttää kuntiin nähden sitovaa päätösvaltaa eikä sen tule olla palveluja järjestävä organisaatio kuin rajatuissa ylikunnallisissa tehtävissä, kuten liikenteessä ja joissakin ympäristöasioissa. Suhde eräisiin valtion viranomaisiin on selvitettävä erikseen.

Yhdyskuntarakenteen ohjaus ja kaavoitus ovat vahvasti esillä esiselvityksessä. Kaavoitus luo oikeuksia tai sillä voidaan rajoittaa rakentamisen epäsuotuisaa leviämistä niin haluttaessa, mutta kaavoitus ei ole riittävä työkalu dynaamiseen yhdyskuntakehitykseen yksinään. Asumisen, maankäytön ja liikenteen suuret linjat voidaan ratkaista vain ylikunnallisella päätöksenteolla. Edellä on esitetty useita perusteita sellaiselle päätöksenteolle, joka sitoo alueen kuntia. Asuntotuotanto, segregaaion ehkäisy, elinkeinopolitiikka, työpaikkojen sijoittuminen edellyttävät toimintatapaa, joka ei perustu kuntien keskinäiseen kilpailuun, vaan alueen ja valtakunnankin parhaaseen. Metropolitasoisten tehtävien hoitaminen keskittyisi metropolihallinnossa aluksi MAL-asioiden yhteensovittamiseen, suunnitteluun ja päätöksentekoon, joka edellyttää suorilla vaaleilla valittua metropolivaltuustoa. Samalla on tutkittava nykyisten kuntayhtymämuotoisten liikenne- ja ympäristöorganisaatioiden alueellista laajentumista ja sisällyttämistä metropolihallintoon eri järjestelyin.

Kasvavan maahanmuuttajaväestön työllistymiseen ja koulutuspalveluihin tarvitaan tehokkaampia keinoja. Valtion aluehallinnosta metropolihallinnolle olisi luontevaa siirtää ELY-keskusten työllistämiseen ja muihin työvoima-asioihin liittyvät tehtävät ja palvelut sekä vastaavasti maahanmuuttajien työllistämisen, täydennyskoulutus- ja koulutustehtävät ja palvelut.

Palveluiden rahoitus olisi kuitenkin uudelleenorganisoinnin tarpeessa. Kaupunginhallitus on ottanut kantaa viimeksi 18.3.2013 sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa terveydenhuollon yksikanavaisen rahoitusjärjestelyn puolesta. Lisäksi valtion tulee kattaa EVO-rahoituksella täysimääräisesti opetus- ja tutkimustoiminnan



20.5.2013

kustannukset.

Helsinki tulisi osallistumaan merkittävällä panoksella metropolihallinnon toteuttamiseen yhteistyössä seudun muiden kuntien kanssa.

Tarvittaessa on välttämätöntä käynnistää järjestelmä alueen sisäisen verotulojen tasauksen aikaansaamiseksi. Valtion on toteutettava metropolialuetta koskeva valtionosuusuudistus erillisellä mallilla.

Kaupunginhallitus huomauttaa, että Helsingin seudun liikenne (HSL) ja ympäristöpalvelut (HSY) -kuntayhtymien osalta esiselvitysraportissa ei ole arvioitu niitä koskevia merkittäviä omaisuusjärjestelyjä eikä rahoitus- ja kustannustenjakovaikutuksia. Vesihuolto ja jätehuolto ovat myös sovitettavissametropolihallintoon.

Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ja lähidemokratia vaativat myös uusia ratkaisuja. Alueellisen osallistumisen kehittäminen on jo käynnissä Helsingissä. Alueellisen osallistumisen pilottikokeilusta, valmistelun avoimuuden ja asukasosallistumisen lisäämisestä saatujen kokemusten pohjalta kehitetään edelleen avointa ja osallistavaa kaupunkia ja vahvistetaan edustuksellista demokratiaa.

Esiselvityksen eri ehdotusten henkilöstövaikutukset ovat jääneet vähälle huomiolle ja edellyttävät niin ikään tarkempia arvioita ja selvityksiä kaikissa vaihtoehtoissa.

Jatkovalmistelu

Keskeistä on metropolialueen kokonaisedun näkökulmasta aikaansaada ratkaisu seudun kuntien haitallisen eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi alueen sisällä ja alueen kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistamiseksi.

Jatkotyö voidaan käynnistää kuntaliitosselvityksillä. Tarvittaessa tämän tulee tapahtua ministeriön käynnistäminä erityisinä kuntajakoselvityksinä. Helsingin kaupunki on valmis osallistumaan useampaan liitosselvitykseen samanaikaisesti.

Jaa-äännet: 9

Juha Hakola, Arja Karhuvaara, Emma Kari, Laura Kolbe, Tuuli Kousa, Hannu Oskala, Erkki Perälä, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 6

Jorma Bergholm, Nina Castén, Jussi Halla-aho, Sirpa Puhakka, Marcus Rantala, Tarja Tenkula

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Äänin 9 - 6 kaupunginhallitus hyväksyi esittelijän ehdotuksen.

2. äänestys



20.5.2013

Kj/6

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Kpl 38 Lisätään ensimmäisen virkkeen (Mikäli suurkuntamalliin ei uudistuksessa ole edellytyksiä ja kuntakartta säilyy valtaosaltaan muuttumattomana, edellyttää ehdotetun vahvan metropolihallinnon vaihtoehdon jatkovalmistelu huomattavaa selvitystyötä.) jälkeen: Metropolihallinto vaatisi tuekseen vaaleilla valitun metropolivaltuuston.

Jaa-äännet: 0

Ei-äännet: 15

Jorma Bergholm, Nina Castén, Juha Hakola, Jussi Halla-aho, Arja Karhuvaara, Emma Kari, Laura Kolbe, Tuuli Kousa, Hannu Oskala, Erkki Perälä, Sirpa Puhakka, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen, Tarja Tenkula

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Äänin 15 - 0 kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Kousan vastaehdotuksen.

### 3. äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: uusi kappale, nro 40 jälkeen: Helsingin kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että metropolialueen hallintoratkaisusta riippumatta selvitetään, miten parhaiten voidaan kehittää ruotsinkielisiä palveluja.

Jaa-äännet: 1

Jussi Halla-aho

Ei-äännet: 14

Jorma Bergholm, Nina Castén, Juha Hakola, Arja Karhuvaara, Emma Kari, Laura Kolbe, Tuuli Kousa, Hannu Oskala, Erkki Perälä, Sirpa Puhakka, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen, Tarja Tenkula

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Äänin 14 - 1 kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Rantalan vastaehdotuksen.



20.5.2013

Kj/6

Kolmen suoritettua äänestyksen jälkeen kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Kousan ja Rantalan vastaehdotusten mukaisesti muutettua ehdotuksen.

**Esittelijä**

kaupunginjohtaja  
Jussi Pajunen

**Lisätiedot**

Anja Vallittu, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36046  
anja.vallittu(a)hel.fi

**Otteet**

**Ote**  
Valtiovarainministerö

**Otteen liitteet**  
Muutoksenhakukielto, valmistelu

Pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä Helsingin kaupungin kirjaamossa (Pohjoisesplanadi 11-13) 28.05.2013 ja asianosaista koskeva päätös on lähetetty seuraavana arkityöpäivänä pöytäkirjan nähtävänäpitämisestä.

Kaupunginhallitus

Anna Villeneuve  
ts. hallintosihteeri



**MUUTOKSENHAKUOHJEET**

**MUUTOKSENHAKUKIELTO**

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 91 §