Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta

SISÄLLYS

Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta 1
JOHDANTO 3
I MIKSI METROPOLIPOLITIIKKAA 5
Vahva palvelutalous pärjäämisen perustana 5
Kuntakohtainen osaoptimointi näkyy yhdyskuntarakenteessa 6
Maahanmuutto on Helsingin seudulle mahdollisuus 8
Arjen sujuvuus lisää hyvinvointia 9
Sosiaalista eheyttä kannattaa vaalia 9
Seututasolla vahva kuntatalous - kuntakohtaiset erot suuria 11
Kuntakentän erilaistumisen seuraukset ja metropolialueen päätöksenteko 11
II MITEN METROPOLIPOLITIIKKAA ON TOTEUTETTU 14
Metropolipolitiikan käynnistäminen 14
Metropolipolitiikan painopisteet ja kärkihankkeet 14
Kärkihankkeiden toteuttaminen vuosina 2007–2010 15
III KEHITTÄMISLINJAUKSET 20
1. Hyvä historia ei ole tae tulevasta - Uudistumiskyvyn turvaaminen 20
2. Lastuja virrassa - Kansainvälisen aseman vahvistaminen 22
3. Illaksi kotiin - Kestävä yhdyskuntarakenne ja toimiva liikenne 24
4. Sopu sijaa antaa - Kulttuurinen moninaisuus voimavaraksi 26
5. Asiakkaan ehdoilla - Hyvinvoinnin turvaaminen ja palvelujen uudistaminen 28
6. Kaveria ei jätetä - Sosiaalisen eheyden vahvistaminen 29
7. Yhteiseen hyvään - Rakenteet toimiviksi ja tehokkaiksi 31
8. Vasara ja nauloja - Metropolipolitiikan keinot vaikuttaviksi 34

JOHDANTO

Suomessa on jo lähes parinkymmenen vuoden ajan tunnustettu kaupunkiseutujen ja maaseudun erilaiset tarpeet aluekehittämisen ja muun yhteiskuntapolitiikan kohdealueina. Globalisaatio on tuonut näiden rinnalle kolmannen aluetyypin, metropoliseudun tai metropolin, jonka asemoituminen poikkeaa oleellisesti näistä muista aluetyypeistä.

Metropolialueella tarkoitetaan tavallisesti yhteyksiltään, elinkeinorakenteeltaan ja kulttuuritarjonnaltaan monipuolista suurkaupunkiseutua ja sitä ympäröiviä kuntia taikka sen muulla tavalla rajattua toiminta- tai vaikutusaluetta. Metropolisaatio edellyttää kansainvälisen vetovoiman kannalta riittävää väestöpohjaa, osaamistiheyttä ja kulutusvoimaa, ja siihen liittyy seudun verkostorakenteesta johtuva tarve ohjata alueen kehitystä yhtenäisenä kokonaisuutena. Tällöin on kysymys erityisesti siitä, miten päätöksenteko esimerkiksi liikennejärjestelmästä, yhdyskuntarakenteen ohjaamisesta, seudullisista asuntomarkkinoista, palveluverkosta sekä kansainvälisen kilpailukyvyn edistämisestä organisoidaan.

Helsingin seutu - miten se kulloinkin rajataan - on Suomen ainoa metropoli. Se poikkeaa suuren kokonsa, kansainvälistymisasteensa, taloudellisen merkittävyytensä ja vaikutusalueensa laajuuden vuoksi selvästi muista Suomen kaupunkiseuduista ja on siksi erityinen maantieteellinen ja toiminnallinen kokonaisuus. Helsingin metropolialueen ulottuvuutta ei ole yksikäsitteisesti määritelty, mutta siihen luetaan tavallisesti ainakin seudun vapaaehtoisen yhteistyön piirissä olevat 14 kuntaa, joiden osuus Suomen väestöstä on noin neljännes, mutta kansantuotteesta kolmasosa. Työssäkäyntialueena Helsingin metropolialue ulottuu tätä vielä paljon laajemmalle.

Metropolien tavoitteena on saada osansa kansainvälisesti toimivien yritysten investoinneista tai muunlaisesta, esimerkiksi tutkimukseen liittyvästä lisäarvosta. Kysymys on seudun vahvuuksiin perustuvien potentiaalisten mahdollisuuksien hyödyntämisestä metropolialueiden välisessä kilpailussa. Näin toimiessaan metropolit vahvistavat myös niitä pienempien kaupunkiseutujen kehitysedellytyksiä ja ovat kasvun ja kilpailukyvyn vetureita maissaan.

Tämä koskee myös Suomea. Globaalin kilpailun tiukentuessa ja saadessa uusia muotoja Helsingin seudun merkitys Suomen kansantalouden ankkurina maailmantalouteen tulee entistä suuremmaksi. Metropolialueen merkitys kansantalouden näkökulmasta on Suomessa poikkeuksellisen suuri. OECD:n 78 metropolialueen vertailussa (2006) Helsinki oli väkiluvultaan sijalla 74, mutta kansantaloudelliselta merkitykseltään sijalla 7 (liite 3). Helsingin metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyn ja tasapainoisen kehityksen tukeminen onkin tärkeää koko maan suotuisalle kehittymiselle ja hyvinvoinnille.

Monissa kilpailukykyvertailuissa Helsingin seutua pidetään eräänä Euroopan innovatiivisimmista alueista. Kuitenkaan alueen kyky houkutella ulkomaisia investointeja, yrityksiä ja huippuosaajiakaan ei ole kovin hyvä. Miksi tänne ei haluta sijoittua kansainvälisten vertailujen antamista hyvistä olosuhdearvioista huolimatta, on tärkeää tunnistaa. Siinä omin päätöksin ratkaistavissa olevien esteiden poistaminen on kansallisesti tärkeä tehtävä.

Tähän on pyrkinyt osaltaan valtioneuvoston 2007 käynnistämä metropolipolitiikka. Se tunnistettiin ensimmäisen kerran omana politiikkalohkonaan Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa, joka määritteli metropolipolitiikan tavoitteet seuraavasti: *"Pääkaupunkiseudun erityiskysymyksiä varten käynnistetään metropolipolitiikka, jolla ratkaistaan alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmia, edistetään elinkeinopolitiikan ja kansainvälistymisen toteutusta sekä ehkäistään syrjäytymistä. Monikulttuurisuutta ja kaksikielisyyttä edistetään. Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken vahvistetaan ja laajennetaan aie-*

sopimuskäytäntöä sekä valtion eri hallinnonalojen kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä." Metropolipolitiikan hallitusohjelman mukaista toteuttamista on kuvattu luvussa II.

Monet hallitusohjelman asiakokonaisuuksista ovat valtion kansallisen politiikan ja seudun kuntien omaehtoisten toimenpiteiden piirissä. Metropolipolitiikan lisäarvo on hallinnonalojen väliin jäävien taikka useiden sektorien yhteistyötä vaativien metropolilähtöisten haasteiden, tarpeiden ja toimien tunnistaminen sekä voimien kokoaminen ja ratkaisujen esittäminen. Luku I sisältää arvioita asiakokonaisuuksista, joihin liittyy tarve erityiseen metropolipolitiikkaan. Luvussa III esitetään näistä tilannearvioista johdettuja linjauksia metropolipolitiikan tulevien vuosien suunnaksi.

Kuntayhteistyön sisältö ja päätöksentekorakenteet ovat tärkeä osa metropolialueen toimivuutta. Helsingin seudun yhteistyö- ja kuntarakenteita sekä toimintatapoja on selvitetty ja uudistettu lukuisia kertoja. Vuoden 1946 jälkeen seudulla on tehty kaikkiaan 11 kuntaliitokseen tähtäävää selvitystä ja 4 laajaa seudun yhteistyötä koskevaa selvitystä. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa (YTV) koskevaa lainsäädäntöä on selvitetty 12 kertaa ja vuoden 2010 alussa YTV:n tehtävät jaettiin kahdelle erilliselle kuntayhtymälle. Lisäksi vuonna 2009 toteutettiin erityiseen kuntajakoselvitykseen pohjautuen osaliitos Sipoon, Vantaan ja Helsingin välillä Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi.

Helsingin seudun yhteistyötä on kehitetty vaiheittain. Sisäasiainministeriö on tukenut aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan kautta pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmaa ja kehysseutujen kaupunkiohjelmia vuodesta 2002 alkaen. Vuonna 2003 julkaistiin ministeriöiden, kaupunkien ja maakuntien liittojen yhteisesti rahoittamana OECD:n metropolikatsaus, joka määritteli Helsingin seudun kehityksen päähaasteet ja asemoi samalla alueen kansainväliseen metropolialueiden viiteryhmään.

Vuonna 2003 asetettiin alue- ja kuntaministerin vetämä Helsingin seudun neuvottelukunta seuraamaan ja koordinoimaan seudun kehitystä. Samana vuonna käynnistettiin Helsingin seudun kehittämishanke, jossa toiminut selvitysmies Jussi-Pekka Alanen laati ehdotukset seudun kilpailukyvyn ja organisointikyvyn parantamiseksi vuonna 2004. Selvitystyö johti myös luonnokseen alueen yhteistyön lainsäädännöksi 2005. Lakiesitystä ei kuitenkaan annettu, sillä Helsingin seudun yhteistyö sai uutta muutosvoimaa syntyneestä vapaaehtoisesta ja sopimuspohjaisesta yhteistyöstä erityisesti maankäyttö-, asumis- ja liikennekysymyksissä (MAL). Helsingin seudun yhteistyötä on tämän jälkeen kehitetty myös kunta- ja palvelurakenneuudistushankkeessa (PARAS), jossa pääkaupunkiseutu on velvoitettu laatimaan kaupunkiseutusuunnitelma huomioiden samalla Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyön.

Kuntien seudullisen yhteistyön vaikuttavuuden lisäämistä ja alueen kokonaisjohtamisen selkeyttämistä koskevan lainsäädännön luominen on nähty tarpeelliseksi myös eräissä aiemmissa selvityksissä kuten mm. Tuomiojan komiteassa (1986–1988) ja Ilaskiven selvityksessä (1989).

Kuluvan syksyn aikana valmistuu neljä seudun yhteistyöhön liittyvää selvitystä. Ne koskevat Helsingin metropolialueen kansainvälistä kilpailukykyä, kaksiportaista seutuhallintoa, Helsingin ja Vantaan yhdistymisen etuja ja haittoja sekä kansainvälisiä kokemuksia metropolialueista toimintaympäristöinä ja hallintotasoina. Kolme ensiksi mainittua selvitystä ovat kuntalähtöisiä. Näistä Helsingin ja Vantaan kaupunkien mahdollisen yhdistämisen etuja ja haittoja koskeva selvitys on määrä käsitellä kuntien valtuustoissa tammikuussa 2011 ja päättää sen pohjalta mahdollisesta kuntaliitokseen tähtäävän prosessin valmistelusta. Viimeksi mainittu on ministeriörahoitteinen, Tampereen yliopiston toteuttama, vertailu 11 maan metropolihallinnosta. Selvitykset tarjoavat hyödyllistä tausta-aineistoa metropolialueen hallinnan kehittämiseen.

I MIKSI METROPOLIPOLITIIKKAA

Suomi on EU:n ja maailman mittakaavassa pieni kansantalous. Sen tulevaisuuden menestymisen keinovalikoimaan katsotaan kuuluvan innovatiivisuus, osaaminen ja tähän perustuva vientivetoinen teollinen ja palveluinfrastruktuuri. Talouden perustan siirtyminen valtiokeskeisestä kilpailusta kaupunkiseutujen väliseksi kilpailuksi korostaa innovaatiokeskittymien merkitystä kasvun alustoina.

Aktiiviset ja ketterät kaupunkiseudut toimivat globaalitaloudessa kehityksen vetureina ja luovat hyvinvointia vaikutusalueelleen. Menestyksen edellytyksinä ovat seudun kyky vastata uusiin haasteisiin, luova ja yritysystävällinen ilmapiiri sekä toimivan yhteyden luominen seudun korkeakoulusta ja tutkimuslaitoksista yritystoimintaan. Tärkeää on myös elin- ja toimintaympäristön toimivuus ja vetovoima erilaiset elämäntavat ja monenlaiset kulttuuritaustat omaaville osaajille. Tunnetuin esimerkki tästä on Kalifornian Piilaakso, jonka kokemuksia monet metropolit pyrkivät hyödyntämään.

Vaikka Helsingin seutu on metropolina pieni, myös se kilpailee alueiden välisessä kilpailussa ensisijaisesti muiden, erityisesti Itämeren alueen metropoliseutujen kanssa. Siinä menestymisen edellytyksiä ovat edellisessä kappaleessa mainittujen keinojen ohella kriittisen massan saavuttaminen metropolien joukossa ja toisaalta alueen pienuuden hyödyntäminen esimerkiksi organisointikyvyn, matalien päätöksentekohierarkioiden sekä Suomelle ominaisen käytännönläheisen toimintakulttuurin kautta. Tähän tarvitaan koko toiminnallisen seudun hyvää yhteistyötä ja päätöksentekokykyä. Tarvitaan myös kansallista yhteisymmärrystä siitä, että Helsingin seudun menestyminen metropolien välisessä kilpailussa on valtakunnan kokonaisetua tukevaa ja täten koko Suomen etu.

Metropolipolitiikan suuntaamiseksi on tärkeää tunnistaa Helsingin seudun erityisyyteen liittyviä ominaisuuksia. Seudun taloudellinen menestys perustuu laaja-alaiseen kilpailukykyyn ja alueen osaamisen jatkuvaan uudistumiseen. Metropolialueen merkitys koko maan ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta on mittava. Ilmastonmuutos asettaa vaatimuksia kestävän yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiseksi, joka edellyttää lähivuosikymmeninä mm. mittavia raideliikenneinvestointeja. Haasteisiin vastaamiseen tarvitaan myös mittavia investointeja energiatuotannon uudistamiseen vähähiiliseksi.

Kansainvälistymiskehityksessä on siirrytty uuteen vaiheeseen, jossa työperäisen maahanmuuton rooli kasvaa ja monikulttuurisuus vahvistuu. Ulkomaalaistaustaisen väestön määrän ennakoidaan kaksinkertaistuvan seuraavan 10 vuoden aikana. Metropolisaatioon liittyy muille alueille epätyypillisiä sosiaalisen eheyden ja alueiden välisen segregaation uhkia. Taloustaantuman heijastuminen metropolialueen kuntien talouteen vaikuttaa koko maan kuntatalouteen. Seudun kuntien on muun maan tavoin tehostettava yhteistyötä vahvan kuntatalouden säilyttämiseksi. Kehyskuntien kasvu jatkuu keskuskaupunkeja ripeämmin, toiminnallinen talous- ja työssäkäyntialue laajenee ja keskinäisriippuvuus kaupunkiseudun sisällä kasvaa.

Vahva palvelutalous pärjäämisen perustana

Helsingin seudun väkiluku on 1990-luvulta lähtien kasvanut koko ajan tasaisesti ja seudun tuotannon ja työllisyyden kasvu on jo pitkään ollut nopeampaa kuin koko kansantalouden. Alueen bruttokansantuote on 34 % koko maan bkt:stä. Ennen nykyistä taantumaa Helsingin seutu on sijoittunut Euroopan nopeimmin kasvavien metropolien joukkoon. Useissa kilpailukykyä ja kaupunkiseudun toimivuutta kuvaavissa kansainvälisissä vertailuissa seutu on sijoittunut varsin hyvin.

Helsingin seudun kasvu perustuu nopeasti kasvaviin aloihin ja alueellisiin klustereihin kuten tieto- ja viestintäsektoriin, liike-elämää palveleviin tietointensiivisiin palveluihin, tukkukauppaan ja logistiikkaan. Kasvun taustalla on myös yritystoiminnan keskittyminen ja kansainvälistyminen. Sen seurauksena metropoliympäristöä tarvitsevien yritysten pääkonttorit ovat sijoittuneet Helsingin seudulle.

Uuden talouden kehittymisen näkökulmasta on merkittävää, että seudun erikoistuminen tutkimukseen ja tuotekehitykseen on viime vuosina jatkunut. Se vahvistaa osaltaan alueen kasvupotentiaalia. Tulevaisuuden kannalta oleellinen piirre on myös yrittäjien lukumäärän kasvu ja se, että osa kasvusta on nimenomaan osaamiseen perustuvan yritystoiminnan lisääntymistä.

Palvelutalouden läpimurron taustalla on muun muassa perinteisen teollisuuden uudistumistarpeet, toimintojen ulkoistaminen ja yritysverkkojen kasvu sekä henkilökohtaisten terveys- ja hyvinvointipalveluiden kysynnän lisääntyminen. Nämä prosessit esiintyvät vahvoina juuri suurkaupunkialueilla. Euroopan 45:ssä metropolissa palveluiden osuus työpaikoista on keskimäärin 80 % (EU-maiden keskiarvo 69 %). Helsingissä osuus on jo 82 %. Markkinaehtoisten palveluiden suuri osuus selittää suurkaupunkialueiden muita alueita nopeampaa kasvua, sillä yksityisen palvelusektorin tuotanto kasvaa nopeasti. Koska palvelualojen tuottavuus kasvaa yleensä hitaammin kuin teollisuuden, markkinaehtoisten palveluiden kasvu merkitsee myös työllisyyden kasvua.

Innovaatiotoiminnalla on merkittävä yhteys sekä yksityisen sektorin tuottavuuteen ja työllisyyteen että julkisen sektorin tehokkuuteen ja palvelujen vaikuttavuuteen. Yritysten oma tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopanos, yrityksille suunnattu julkinen innovaatiotuki ja verkottunut toimintaympäristö ovat yhdessä ehkä keskeisin tekijä Helsingin seudun muuta maata nopeammassa työn tuottavuuden, työllisyyden ja talouden kasvussa.

Avoimessa globaalitaloudessa metropolialueen tulee varmistaa kytkennät kansainvälisiin verkostoihin. Yritysten kilpailukyky on aiempaa vahvemmin sidoksissa siihen, miten ne kytkeytyvät globaaleihin arvoketjuihin. Riittävän vahva asema maailman muiden kaupunkiseutujen joukossa edellyttää myös hyviä liikenneyhteyksiä ja monipuolisesti kansainvälistä toimintaympäristöä sekä aktiivista aluemarkkinointia ulkomailla.

Elämisen laadulla on yhä suurempi merkitys korkeasti koulutettujen osaajien työpaikka- ja asumisvalinnoissa. Samat pito- ja vetovoimatekijät vaikuttavat yhä vahvemmin myös näistä osaajista kilpailevien yritysten sijaintipäätöksiin. Koettu elämisen laatu on kokonaisuus, johon kuuluvat muun muassa asumisen laatu, asumisvaihtoehtojen monipuolisuus, asumisen kohtuuhintaisuus, asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen keskinäinen sijainti ja saavutettavuus, eri liikkumismuotojen toimivuus, arkielämän helppous, elinympäristön turvallisuus, mahdollisuus luontoelämyksiin sekä kaupunkiseudun tarjoamat virikkeet, ilmapiiri ja vapaa-ajan palvelut.

Kuntakohtainen osaoptimointi näkyy yhdyskuntarakenteessa

Elinvoimainen ja kilpailukykyinen metropolialue edellyttää hyvin toimivaa ja ekotehokasta yhdyskuntarakennetta ja liikennejärjestelmää. Siinä kuntien yhdensuuntaisella ja pitkäjänteisellä maapolitiikalla sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullisella yhteensovittamisella on keskeinen rooli. Alueen laajuus, kuntien lukumäärä ja seudun nopea kasvu aiheuttavat sille merkittäviä haasteita, samoin se, että seudulla on samanaikaisesti käynnissä monia eri prosesseja, joihin osallistujat ja heidän mandaattinsa vaihtelevat. Tilanne vaikeuttaa yhteisen seudun tahtotilan selkeyttämistä ja konkretisoimista, päätöksiin sitoutumista ja niiden käytännön toteuttamista.

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen johtaa liikkumistarpeen ja liikenteen kasvuun ja kasvihuonekaasupäästöjen lisääntymiseen. Hajautunut yhdyskuntarakenne aiheuttaa huomattavia kustannuksia infrastuktuurin rakentamisessa ja ylläpidossa, ja kustannuksia edelleen lisää liikkuminen tällaisessa rakenteessa. Yhdyskuntarakentamisessa tehdyt ratkaisut ovat lisäksi pitkäikäisiä. Energian saatavuuden ja hinnan kallistumisen myötä tulevaisuudessa runsaasti energiaa kuluttavat ja henkilöauton käyttöön perustuvat yhdyskuntarakenteet ovat taloudellinen rasite niin yhteiskunnalle kuin yksityistalouksillekin.

Helsingin seutu on eurooppalaisittain vertailtuna väljästi rakennettu. Se ei tällä hetkellä kuulu eurooppalaisten edelläkävijöiden joukkoon ekotehokkuuden haasteisiin vastaavan yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisessä. Huolimatta seudun ydinalueilla tapahtuneesta rakenteen tiivistymisestä asutus leviää yhä laajemmalle alueelle. Helsingin seudun liikenteen synnyttämien kasvihuonekaasupäästöjen määrä aiheuttaa noin viidenneksen seudun kokonaispäästöistä. Seudun tulisi suuntautua jatkossa merkittävästi enemmän ilmastomyönteisten kaupunki-innovaatioiden kehittämiseen ja käyttöönottoon.

Joukko- ja kevyen liikenteen kulkutapaosuuden kasvattaminen on tärkeää mm. kaupunkiseudun kasvavien ruuhkien, lähipäästöjen, niukkojen käytettävissä olevien resurssien ja voimakkaan muuttoliikkeen johdosta. Liikkumisen kysyntään ja kulkutavan valintaan vaikutetaan merkittävästi maankäytön suunnittelun ratkaisuilla. Maankäyttöä onkin tärkeää tiivistää entistä enemmän hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrelle sekä kehittää toimivia kevyen liikenteen verkostoja. Raideliikenteen kehittäminen metropolialueella on yksi keskeisimmistä toimenpiteistä. Sillä, kuten esimerkiksi ns. pisararadan toteuttamisella, poistetaan osaltaan myös kaukoliikenteen tehostamisen esteitä.

Työmatkaliikenne pääkaupunkiseudun ja muun seudun välillä on jatkuvasti kasvanut ja keskimääräiset työmatkat pidentyneet. Seudun ydinalueella joukkoliikenteen kulkutapaosuus on kasvanut vuosien 1980 ja 2008 välillä maankäytön tehostuessa raideliikenteen asemien läheisyydessä. Samaan aikaan myös seudun henkilöautoliikenne on lisääntynyt voimakkaasti. Pääkaupunkiseudun joukkoliikenne on menestynyt kansainvälisissä vertailuissa hyvin, mutta muualla seudulla palvelutaso ja joukkoliikenteen kulkutapaosuudet ovat huomattavasti alhaisempia.

Pääkaupunkiseudun ydinalueiden korkea hintataso ajaa väljempää asumista tavoittelevia yhä kauemmas työpaikoista ja palveluista, mikä osaltaan lisää yhdyskuntarakenteen hajautumista. Asumisen kalleus ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puute vaikeuttaa seudun työvoiman saantia erityisesti palveluammatteihin, ja vähentää seudun houkuttelevuutta korkeasti koulutettujen koti- ja ulkomaisten osaajien silmissä. Hintatason lisäksi seudun asumisen ongelmana on nähty laadultaan liian yksipuolinen asuntojen tarjonta erityisesti uustuotannossa, mikä ei ota riittävästi huomioon asumisen erilaistuvia tarpeita ja toiveita.

OECD:n metropolialueita koskevan yhteenvetoraportin (2006) mukaan kasvaville metropolialueille tyypillinen monimutkainen hallinnollinen rakenne ja hallinnollis-institutionaalinen sirpaloituminen nostavat esiin erityisesti kaksi päähaastetta: ensinnäkin politiikkatoimien koordinaation puutteen, mikä vaikeuttaa OECD:n mukaan varsinkin maankäytön ja liikenteen suunnittelua ja esimerkiksi yhdyskuntarakenteen hajautumisen hallintaa, sekä toiseksi yhdyskuntarakenteen ja eri toimintojen hajautumiskehityksen, mihin usein liittyy alueiden sosiaalista eriytymiskehitystä ja suurta rasitusta liikenneverkoille ja ympäristölle. Kehitys johtaa usein myös seudun sisäiseen epätasapainoon suhteessa veropohjaan, julkisten palvelujen järjestämisvastuisiin ja näitä koskevaan päätöksentekoon.

Maahanmuutto on Helsingin seudulle mahdollisuus

Helsingin seutu on Suomen monikulttuurisin alue ja kantaa päävastuun maahanmuuttajaväestön integroinnista suomalaiseen yhteiskuntaan. Vuoden 2008 tietojen mukaan Espoon, Helsingin ja Vantaan alueella asui noin 44 % koko maan ulkomaalaisväestöstä ja noin 86 % Uudenmaan ulkomaalaisväestöstä. Kansainvälisesti tai muihin pohjoismaihin verrattuna vieraskielisen väestön osuus väkilukuun suhteutettuna ei edelleenkään ole korkea. Vieraskielisten määrä on kuitenkin kymmenkertaistunut vuodesta 1990. Helsingin seudun väestökasvu ei viime vuosina ole perustunut käytännössä juuri lainkaan kotimaiseen muuttovoittoon, vaan luonnolliseen väestökasvuun ja ulkomaiseen muuttovoittoon. Vuoden 2005 jälkeen puolet seudun väestönkasvusta ja neljän viime vuoden aikana 90 % muuttovoitosta on tullut vieraskielisestä väestöstä.

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on viime vuosina noussut yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi riittävän työvoiman turvaamiseksi tulevaisuudessa. Eräillä aloilla työvoimasta olisi jo tullut pula ilman työperäistä maahanmuuttoa. Maahanmuutto on taantumassa ollut aiempia vuosia hieman hitaampaa, mutta sen oletetaan taas kasvavan talouden elpyessä. Vieraskielisen väestön määrä Helsingin seudulla kasvaa ennusteiden mukaan nykyisestä noin 100 000 henkilöstä 250 000 henkilöön ja osuus väestöstä nykyisestä noin 8 prosentista reiluun 15 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Samaan aikaan myös äidinkielenään muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea puhuvien lasten ja kouluikäisten määrän on arvioitu yli kaksinkertaistuvan.

Ulkomaalaisten osuus työnhakijoista on pääkaupunkiseudulla lähes 2,5 kertainen koko maan keskiarvoon verrattuna. TEM:n työnvälitystilaston mukaan ulkomaalaisia työnhakijoita oli reilut 51 000 vuonna 2009, eli yli 7 100 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Näistä Uudenmaan alueella oli lähes 22 000 työnhakijaa, mikä on 43 % kaikista TE-toimistojen ulkomaalaisista työnhakijoista. Vuoden 2009 lopussa arvio ulkomaan kansalaisten työttömyysasteesta 26,5 %, on selvästi yli kaksinkertainen koko väestöön verrattuna.

Vieraskieliset ovat paikoin keskittyneet samoille asuinalueille. Vaikka maahanmuuttajien keskittyminen ei välttämättä ole ongelma, matala koulutustaso ja puutteellinen kielitaito yhdessä vuokratalovaltaisuuden kanssa nostavat riskiä huono-osaisuuden kasautumisesta tietyille alueille. Asuinalueiden eriytymisen ja huono-osaisuuden kasautumisen estäminen on yksi suurimmista metropolialueen tulevaan kehitykseen vaikuttavista haasteista. Polarisoitumisen ja ongelmien kasautumisen sekä vieraskielisten asunnottomuuden ehkäisemisessä keskeisessä asemassa on kohtuuhintaisen asumisen mahdollisuuksien parantaminen kaikkialla metropolialueella. Samoin suuria perheasuntoja tulisi olla tarjolla nykyistä enemmän ja tasaisesti eri asuntoalueilla.

Maahanmuuttajien asunnottomuus on kasvava ilmiö erityisesti pääkaupunkiseudulla. Maahanmuuttajat hakeutuvat pääkaupunkiseudulle mm. muita alueita monipuolisempien koulutus- ja työllistymismahdollisuuksien vuoksi, vaikka varmuutta asunnon saamisesta ei välttämättä ole. Tällä hetkellä merkittävä osa maahanmuuttajapalveluiden asiakkaista on vailla vakituista asuntoa: Helsingissä asunnottomien määrä on noin 60 % maahanmuuttaja-asiakkaista, Espoossa noin 40 % ja Vantaalla noin 50 %. Vakituisen asunnon puute tarkoittaa kaupunkien mukaan poste restante -osoitetta tai tuttavien/sukulaisten luona järjestettyä majoitusta.

Monet maahanmuuttajiin kohdistuvat toimenpiteet ovat määräaikaisen rahoituksen varassa. Nykyinen valtionosuusjärjestelmä ei tunnista maahanmuutosta ja monikulttuurisuudesta aiheutuvia lisäresurssitarpeita kuntien palvelutuotannossa. Vieraskielisten määrän lisääntyminen maahanmuuton, maan sisäisen muuttoliikkeen ja kantaväestöä hieman suuremman syntyvyyden seurauksena asettaa kuitenkin pitkäkestoisia haasteita asumisen ja työn järjestämiselle sekä kouluille. Vaikka valtaosassa asuinalueita vieraskielisten osuus on pysynyt vakio-

na, joillakin asuinalueilla vieraskielisten määrä on kasvanut nopeasti. Usein näiltä alueilta on myös havaittavissa kantaväestön poismuuttoa. Tämä kehitys johtaa usein eriytymisen kierteeseen niin asuinalueilla kuin kouluissa.

Arjen sujuvuus lisää hyvinvointia

Pääkaupunkiseutu on muuttumassa sosiaalisesti ja kulttuurisesti enemmän muiden Euroopan metropolien ydinalueiden kaltaiseksi. Maahanmuutto keskittyy pääkaupunkiseudulle ja siten kulttuurien sekoittuminen tulee värittämään alueen elämää. Haasteet ikääntyvän väestön palvelutarpeiden tyydyttämisestä kasvavat. Alueen houkuttelevuus tuo myös sosiaalisia ongelmia. Suurkaupungille tyypilliset sosiaaliset ongelmat ovat osa myös pääkaupunkiseudun elämää. Toisaalta vetovoimaisuus sisältää myös sen, että alue houkuttelee koulutettua väkeä, ammattilaisia, jolloin palvelujen järjestäminen on tältä osin helpompaa ja varmempaa.

Ihmisten arkielämä on kokonaisuus, joka ei jäsenny viranomaisten eikä muiden palvelun tarjoajien työnjaon mukaan. Sosiaalisen hyvinvoinnin tasoa ja määrää eivät välttämättä määritä palvelut vaan elämänpiirin kokonaisuus. Tämän vuoksi arjen sujuvuudella on tärkeä merkitys. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että asuinympäristö tukee hyvinvointia, liikkumismahdollisuudet ovat joustavat, lähipalveluja on saatavilla ja elämän kriiseissä ja akuuteissa pulmatilanteissa apua on joustavasti saatavilla. Monissa tutkimuksissa on todettu, että vaikka palvelut sinällään ovat tärkeitä, sijoittavat ihmiset ne kuitenkin aina elämänsä kannalta ulkokehälle. Sisäkehällä sijaitsevat sukulaiset, ystäväpiiri ja tuttavat, joiden lähiapu on kaikkein tärkeintä. Jos nämä puuttuvat tai suhteet katkeilevat korostuu yhteiskunnallisen palvelujärjestelmän rooli.

Palveluiden tarpeen kasvuun pitäisikin pyrkiä vaikuttamaan kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Kaavoituksen, rakentamisen, liikenteen, asumisen jne. keinoin luodaan ihmisen arkiympäristö, jossa hänen hyvinvointinsa tai pahoinvointinsa kehittyy. Ihminen luo itsekin ympäristöään ja vaikuttaa siihen, mutta hänen elämänsä ehdot muodostuvat aina jossakin toimintaympäristössä. Sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on paikallistasolla kaikkien asia ja erityisesti sen tulisi olla paikallisten päättäjien asia.

Keskeisten palvelujen turvaamisessa näyttävät yleistyvän samaan suuntaan kulkevat eurooppalaiset ratkaisut. Yhteistä on julkisen vastuun alan kaventaminen, vastuun yksilöllistäminen sekä tuen saajiin kohdistuvan aktivoinnin ja kontrollinen lisääntyminen. Tämä on tuonut myös meillä radikaaleja muutoksia palvelujen järjestämistapoihin. Tunnetuimpia ovat tilaaja-tuottaja -mallin soveltaminen kunnalliseen palvelutuotantoon sekä sen rinnalla yksityistäminen ja ulkoistaminen. Useissa kaupungeissa on myös siirrytty perinteisistä sektorirajoista elämänkaaren mukaisiin palvelurakenteisiin. Kaupungin ja palvelurakenteen osalta kaupunkiseudun tulisi muodostaa ihmisten arjen sujuvuuden kannalta jäsentyvä toimiva kokonaisuus. Näin ne voivat parhaiten tukea myös ihmisten sosiaalisen hyvinvoinnin kehittymistä.

Metropolialue tarjoaa sinällään aina runsaamman ja monipuolisemman palvelutarjonnan kuin muut alueet. Ongelmaksi muodostuu usein se, miten palvelut sijoittuvat yhdyskuntarakenteeseen. Toisaalta ongelmana on myös se, että palvelut erikoistuvat liiaksi. Niiden yhteydet katkeilevat ja asiakkaat joutuvat usein kiertämään luukulta luukulle hakemaan asiantuntijaa ongelmiinsa. Metropolialueen palvelujen kehittämisessä ovat ajankohtaisia samat haasteet, joita pyritään ratkomaan myös kansallisella tasolla.

Sosiaalista eheyttä kannattaa vaalia

Helsingin seudun suhteellisen hallittu polarisaatiokehitys on perustunut väestön, työpaikkojen, työllisyyden ja ansiotulojen kasvuun, korkeatasoisen koulutuksen ja palvelujen saatavuuteen sekä sosiaalisia eroja tasoittamaan pyrkivään hyvinvointi- ja asuntopolitiikkaan.

Kotitalouksien koulutus- ja tulotaso on korkeampi kuin muualla maassa. Julkiset palvelut työllistävät yksittäisenä toimialana enemmän kuin teollisuus tai rakentaminen tai kauppa. Väestön hyvinvoinnin kannalta keskeisillä sosiaali-, terveys- ja koulutussektoreilla on kunnissa, yrityksissä ja järjestöissä töissä runsas 140 000 henkeä.

Seudun suurimmissa kaupungeissa on jo useamman vuosikymmenen ajan ollut tavoitteena väestöltään ja toiminnaltaan monipuolisten asuinalueiden rakentaminen. Kaupunki- ja liikennesuunnittelussa on edistetty toimintojen sekoittamista ja asumiseen, työhön ja palvelujen käyttöön liittyvien yhteyksien saavutettavuutta. Asuntorahoituksen, asuntojen hallintamuotojen ja asuntojen jaon tavoitteena on ollut tukea erilaisissa elämäntilanteissa ja taloudellisessa asemassa olevia ihmisiä. Aina tässä ei ole onnistuttu ja liian yksipuolisista ratkaisuista on yhteiskunnalle aiheutunut pitkäaikaisia kustannuksia.

Asumisen kalleudesta ja yksin asuvien suuresta määrästä johtuen pääkaupunkiseudulla on pulaa erityisesti pienistä asunnoista. Asuntotuotannon määrä muutoinkaan ei ole useaan vuoteen yltänyt laskennallisen tarpeen mukaiselle tasolle. Helsingin seudun kauppakamarin teettämän selvityksen mukaan kasvun perusvaihtoehto (3 %/v) edellyttäisi 9 000–11 000 asunnon vuosituotantoa, josta on jääty jälkeen useita tuhansia asuntoja. Erityisen paljon kysyntää olisi seudulle muuttaville tai asuntomarkkinoille ensimmäistä kertaa tuleville sopivista kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista.

Huono-osaisuudella voi olla selvästi alueellinen ulottuvuus. Helsingin seutu kantaa suurkaupunkialueena väestöosuuttaan suuremman taakan tietyistä sosiaalisista ongelmista. Muuhun maahan verrattuna seudulla on enemmän pitkäaikaistyöttömiä, toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavia, nuoria päihde- ja mielenterveysongelmaisia, syrjäytymisvaarassa olevia maahanmuuttajia sekä asunnottomia. Tutkimukset antavat myös viitteitä siitä, että seutu on sosiaalisesti ja alueellisesti eriytynyt uudella tavalla 1990-luvun rakennemuutoksen jälkeen. Pienituloisuus, kaupungin keskiarvoa alhaisempi koulutustaso ja korkeampi työttömyys kasautuvat joskus samoille asuinalueille. Lisäksi pienituloisten maahanmuuttajien muuttoliike ohjautuu useissa tapauksissa pitkälti samoille vuokratalovaltaisille alueille. Tähän liittyy etnisten vähemmistöjen keskittyminen paitsi alueellisesti myös yksittäisiin rakennuksiin.

Sosiaalisen syrjäytymisen käynnistävät tai niitä ylläpitävät prosessit voivat liittyä tiettyyn elämän-vaiheeseen, asuinalueeseen, hyvinvoinnin vajeeseen tai monimuotoiseen ja pitkäaikaiseen huono-osaisuuteen. Nuoruus on tyypillinen elämänvaiheeseen liittyvä syrjäytymisriski. Suomessa on 2000-luvulla havaittu, että suhteessa iäkkäämpiin nuorten ja nuorten aikuisten sairauspäivät ja työkyvyttömyys ovat lisääntyneet nopeasti. Taustalla ovat masennustilat ja muut mielenterveyden häiriöt. Ilmiö on kytketty nuoren sosiaalisen turvaverkoston haurastumiseen eli perheen, koulun ja opiskelun ja työn muodostamaan kokonaisuuteen, joka ei samalla tavalla kuin ennen "suojaa" nuorta opiskelun ja työelämän kasvavissa kilpailu- ja suorituspaineissa.

Asunnottomuus johtuu asunnon ja siihen liittyvän tuen, tärkeiden hyvinvointitekijöiden vajeesta. Runsaasti yli puolet koko maan asunnottomista on pääkaupunkiseudulla, erityisesti Helsingissä. Osa asunnottomuudesta on tilapäistä ja lyhytaikaista, jonka ratkaisemiseen tarvitaan ensisijaisesti yleisiä asuntopoliittisia toimia. Osa asunnottomista on pitkäaikaisia, vaikeasti asutettavia, joiden asumisen onnistuminen edellyttää monimuotoista, usein ympärivuorokautista tukea ja palveluja.

Pitkäaikaiseen huono-osaisuuteen liittyy usein sosiaalinen periytyvyys. Tutkimusten mukaan periytymistä on ainakin kahdensuuntaista: toinen liittyy toimeentuloon, toinen terveyteen. Pienituloisista tai toimeentulotukea saavista perheistä tulevilla nuorilla on noin kaksinkertainen riski päätyä itsekin pienituloiseksi tai toimeentulotuen saajaksi. On myös havaittu,

että vanhemman terveys näyttää vaikuttavan siihen, periikö lapsi vanhempiensa sosiaalisen aseman.

Seututasolla vahva kuntatalous - kuntakohtaiset erot suuria

Metropolialue on maan vahvin seutu myös kuntatalouden kannalta tarkasteltuna. Alueen kuntien yhteenlasketut toimintakulut ovat vuoden 2009 tilinpäätösten mukaan lähes 8 miljardia euroa eli väestöosuuttaan vastaten neljännes koko maan kuntien yhteenlasketuista toimintakuluista. Toimintakulut asukasta kohti tarkasteltuna ovat pääkaupunkiseudulla hieman yli 6 300 euroa asukasta kohti, kun ne kehyskunnissa ovat alle 4 900 euroa asukasta kohti. Tämän tarkastelun mukaan toiminnan kehittämisessä metropolialueen ydinseudulla on tuottavuushaasteita.

Alueen kuntien nettoinvestoinnit olivat yli miljardi euroa viime vuonna. Tämä on yli 41 % koko maan nettoinvestoinneista eli noin 2,5 miljardista eurosta. Liitteessä 1 on esitetty Helsingin seudun 14 kunnan talouden tunnuslukuja.

Helsinki-konsernia leimaavat suuret kaupungin yhtiöt, joiden merkitys tulopohjassa on huomattava. Helsingin kaupungin tilinpäätöksessä vuonna 2009 oli toimintatuottoja yli 3 000 euroa asukasta kohti, kun niitä oli Espoossa ainoastaan hieman yli 900 euroa asukasta kohti. Koko maan tasolla toimintatuottoja oli noin 1 450 euroa asukasta kohden.

Lainakantavertailussa metropolialue on kokonaisuutena koko maata vähävelkaisempi. Koko maan tasolla lainaa oli viime vuonna 1838 euroa asukasta kohti, metropolialueella 1 769 euroa asukasta kohti. Kehyskuntien lainamäärä kuitenkin ylittää selvästi koko maan tason. Myös Vantaan talous on ollut huomattavasti muita suuria kuntia velkaisempi. Velkaa on 3 663 euroa asukasta kohti, mikä osaltaan huonontaa myös neljän ydinkunnan yhteenlaskettuja lukuja.

Yritystoiminnan merkitys metropolialueen kunnille näkyy yhteisöverojen merkittävänä osuutena kuntien tulorakenteessa. Espoo sai 2009 tilinpäätöksen mukaan yhteisöveroa 450 euroa asukasta kohti, joka on kaksi kertaa koko maan taso (223 €/as). Järvenpäässä, Mäntsälässä, Nurmijärvellä, Pornaisissa ja Vihdissä kertymä on kuitenkin vain alle sata euroa asukasta kohti. Kehyskunnissa myös kiinteistöverojen tuotto on alempi kuin metropolialueen ytimessä.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen suhteen metropolikunnat ovat lähes kaikki tasausvähennyskuntia johtuen muuta maata korkeammasta verotulotasosta. Vuonna 2009 oli koko maassa 61 tasausvähennyskuntaa, joista 12 Helsingin metropolialueella. Tasauslisää saivat metropolialueella tuolloin ainoastaan Mäntsälän ja Pornaisten kunnat. Metropolialueen kansallista merkitystä tältä osin kuvaa se, että koko maan kuntien tasausvähennyksistä 76 % kohdistui metropolialueen kuntiin. Näiden 12 kunnan tasausvähennysten perusteella niiden valtionosuuksista vähennettiin yhteensä noin 613 miljoonan euroa vuonna 2009.

Kuntakentän erilaistumisen seuraukset ja metropolialueen päätöksenteko

Kuntien toimintaympäristömuutosten myötä Suomen kunnat erilaistuvat. Kunnat jakautuvat kasvavan ja vähenevän väestön kuntiin, työpaikat ja osaaminen keskittyvät, omistusrakenteet muuttuvat ja keskittyvät. Osassa kuntia väestö vanhenee voimakkaasti ja näiden kuntien huoltosuhde heikkenee. Kunnat jakautuvat entistä vahvemmin myös maaseutukuntiin ja kehyskuntiin sekä toisaalta metropolialueeseen ja maakuntakeskuksiin. Myös jako vahvan ja heikon talouden kuntien välillä suurenee. Vaikka palvelujen kysyntä kasvaa kuntakoosta ja olosuhdetekijöistä riippumatta kaikissa kunnissa, on kunnilla erilaistumisen johdosta erilainen kyky selvitä velvoitteistaan ja kasvavista palvelutarpeista.

Kuntien erilaistumiskehityksen taustalla voi nähdä useita syitä. Ensinnäkin se johtuu edellä mainituista ulkoisista toimintaympäristömuutoksista, mutta myös kuntien oman toiminnan muutoksesta. Kuntien strategiset valinnat nykyisistä ja tulevista haasteista selviytymiseen sekä kasvavien palveluvelvoitteiden hoitamiseen ovat olleet erilaisia. Näiden valintojen seurauksena palvelujen tuotanto- ja organisointitavat monimuotoistuvat. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen organisointia on viime vuosina kehitetty mm. ottamalla käyttöön tilaaja-tuottaja-järjestelyjä sekä elämänkaariajattelua. Lisäksi yhteistyö yksityisen, kolmannen ja muiden kuntien kanssa lisääntyy ja eri kunnissa tehdään erilaisia rakenteellisia uudistuksia. Myös viime vuosina toteutetut hallinnonuudistukset osaltaan kiihdyttävät erilaistumiskehitystä.

Erilaistumiskehitys vaikuttaa merkittävästi kuntaorganisaatioihin ja niiden toimintaan. Käytännössä kuntien hallinto- ja palvelurakenteiden erilaistumisen seurauksena myös päätöksentekorakenteet ja johtamiskäytännöt muotoutuvat toisistaan poikkeaviksi. Seurauksena kunnat käytännön tasolla myös hoitavat niille kuuluvia tehtäviä toisistaan poikkeavilla tavoilla, kun tehtäviä on siirretty yhteistoiminnan piiriin. Erilaistumisen seurauksena kuntien rooli muuttuu riippuen siitä, millaisin strategisin valinnoin tulevaisuuden haasteisiin vastataan ja millaisissa olosuhteissa toimitaan.

Suomalainen kuntia koskeva lainsäädäntö perustuu yhtenäisyyden periaatteeseen. Kaikilla kunnilla on samat tehtävät, velvoitteet ja oikeudet riippumatta kuntien koosta tai muista tekijöistä. Kunnilla on mahdollistavan kuntalain puitteissa vapaus hallintonsa järjestämiseen parhaaksi katsomallaan tavalla. Kunnat voivat myös tehtäviensä hoitamiseksi ja niiden joidenkin tehtävien osalta tulee tehdä yhteistyötä.

Kuntien erilaistumisen on arvioitu merkitsevän sitä, että elinvoimaisten ja toimintakykyisten kuntien eli ns. vahvojen peruskuntien malli ei yksin riittäisi enää tulevaisuudessa koko Suomen alueella. On entistä paremmin huomioitava kuntien erilaiset toimintaympäristöt ja niiden vaatimat erilaiset ratkaisut. OECD teki Suomen hallinnon maa-arvioinnin 2009, jossa korostettiin, että paikallishallinnon tulevaisuuden hallinto- ja päätöksentekorakenteita koskevien visioiden tulisi perustua erilaisten alueiden erityispiirteiden vahvistamiseen. Erilaisessa toimintaympäristössä toimiville alueille tulisi sallia erilaiset, paikallisiin tarpeisiin parhaiten sopivat, hallinnolliset ratkaisut mm. palvelujen organisoinnin ja yhteistyön sekä päätöksenteon suhteen - tai ne tulisi joiltain osin velvoittaa tällaisiin.

Vanhasen ensimmäisen hallituksen keväällä 2005 käynnistämää kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskeva lainsäädäntö *(laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007)* on voimassa vuoden 2012 loppuun. Kuntien talousnäkymien ja muiden toimintaympäristömuutosten johdosta on selvää, että toiminnallisia ja rakenteellisia uudistuksia tarvitaan kunnissa myös vuoden 2012 jälkeen ja myös metropolialueella. On myös noussut tarve kuntalain kokonaisuudistuksen toteuttamiselle. Valtiovarainministeriö asetti syyskuussa 2010 työryhmän kartoittamaan kuntalain uudistustarpeet. Vaikka jo nykyinen, vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki on luonteeltaan mahdollistava, on erilaistumiskehityksen arvioitu edellyttävän muutoksia kuntia koskevaan yhtenäisyyden periaatteeseen nojaavaan lainsäädäntöön.

Tulevaisuuden hallinto- ja lainsäädäntöuudistuksiin liittyen merkittävä oma kysymyksensä on, millainen asema metropolialueella niissä on. Rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten ohella erilaisissa toimintaympäristöissä toimivien kuntien osalta tulisi tehdä ratkaisuja ja pohtia lainsäädännön kehittämistä siten, että valtion toimijoiden voimavarat ja alueen kuntayhteisöt kootaan strategiseen kumppanuuteen varmistamaan kokonaishallinta ja turvaamaan kansalaisille palvelut jatkossakin.

Metropolialueella ratkaistavat ongelmat ovat monisyisiä ja ovat monin paikoin sekä luonteeltaan että mittakaavaltaan ainutlaatuisia. Erityisesti pääkaupunkiseudulla haasteiden rat-

kaisemiseksi on tehty vuosikymmeniä yhteistyötä. Ratkaisevassa roolissa ovat olleet kuntayhteistyö ja erilaiset, eri toimialueiden verkostot sekä metropolialueen sisällä että metropolialueen ja muiden alueiden välillä niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Nykyiset yhteistyöjärjestelyt alueella ovat moninaisia. Yhteistyötä tehdään varsin erilaisilla kuntakokoonpanoilla ja lisäksi seudulla on suuri joukko kuntien välisiä sekä palvelutehtäviä varten perustettuja organisaatioita että yhteistyötä koordinoivia toimijoita.

Metropolialueen tulevaisuuden, kansainvälisen ja kansallisen kilpailukyvyn sekä palvelujen turvaamisen lähtökohdista on tärkeää, että sekä alueen kunta- että yhteistyörakenteet ovat toimivat. Niiden tulisi edistää alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia, kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta sekä palveluiden järjestämistä alueen asukkaille myös toimintaympäristön muuttuessa ja tulevaisuudessa.

Metropolialue tarvitsee erityisratkaisuja. Yhteistyön vahvistamiseksi tulisi luoda sellaiset yhteistyöjärjestelyt ja -rakenteet, joiden kautta voidaan varmistaa osapuolia sitovat päätökset yhdyskuntarakennetta, asumista, liikennettä sekä ympäristöä koskevissa asioissa. Metropolialueen kuntarakenteen tulisi olla elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva.

II MITEN METROPOLIPOLITIIKKAA ON TOTEUTETTU

Metropolipolitiikan käynnistäminen

Metropolipolitiikka nimettynä politiikkakokonaisuutena on ensimmäistä kertaa mainittu pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman pohjalta metropolialueen politiikan valmisteluaikataulusta ja valmistelutavasta sovittiin hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä (Halke) 24.5.2007. Keskeisiä jatkovalmistelussa linjattavia asioita olivat mm. metropolipolitiikan tavoitteet ja temaattiset painopisteet, politiikan aluerajaus, valmistelun ja toteuttamisen keskeiset osapuolet ja kumppanit sekä organisointitapa. Halke päätti 21.6.2007 hallitusohjelmassa määritellyn metropolipolitiikan valmistelusta. Sen mukaan

> *Metropolipolitiikkaa koordinoi ja sen painopisteet määrittelee hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä. Kukin ministeriö vastaa Halken määrittelemien suuntaviivojen pohjalta metropolipolitiikan valmistelusta hallinnonalallaan. Kukin ministeriö vastaa myös politiikan toteuttamisesta sekä mahdollisten aiesopimusten solmimisesta hallinnonalallaan sen jälkeen, kun toimenpiteet on valmistelevasti käsitelty Halkessa.*
>
> *Ministeriöitä avustaa ja Halken käsittelyä valmistelee metropolipolitiikan kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista koostuva sihteeristö. Sihteeristöön nimetään edustajat kauppa- ja teollisuusministeriöstä/työ- ja elinkeinoministeriöstä (1.1.2008), liikenne- ja viestintäministeriöstä, opetusministeriöstä, sisäasiainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työministeriöstä/työ- ja elinkeinoministeriöstä (1.1.2008), valtiovarainministeriöstä ja ympäristöministeriöstä.*
>
> *Sihteeristön puheenjohtaja tulee ympäristöministeriön alueidenkäytön osastolta, joka koordinoi sihteeristön työtä yhdessä Halken pääsihteeristön kanssa.*

Ympäristöministeriö asetti metropolipolitiikkahankkeen sihteeristön 10.9.2007. Sihteeristö on kutsunut kokouksiinsa kumppanuusperiaatteen mukaisesti pysyvät kuntaedustajat Helsingistä, Espoosta, Vantaalta, Kuuma-kunnista ja kuntaryhmä Nelosista. Sihteeristö valmisteli metropolipolitiikan toteuttamista ohjaavat keskeiset painopisteet, sisältäen myös toteuttamisen periaatteet ja hallinnolliset rakenteet.

Metropolipolitiikan painopisteet ja kärkihankkeet

Halke päätti painopisteistä 13.12.2007. Halken päätöksen mukaan metropolipolitiikan tarkoituksena on vahvistaa Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä ja tasapainoista kehitystä koko maan kansantalouden suotuisan kehittymisen ja hyvinvoinnin varmistamiseksi. Metropolipolitiikka kohdistuu hallitusohjelman mukaisesti pääkaupunkiseudun erityiskysymyksiin painopisteinä maankäyttö, asuminen ja liikenne, elinkeinopolitiikka ja kansainvälinen kilpailukyky, monikulttuurisuus, maahanmuutto ja kaksikielisyys sekä sosiaalinen eheys. Metropolipolitiikan toteuttamisen periaatteina todetaan lisäksi, että metropolipolitiikan aluerajaukset määritellään ja toteuttamisen välineet päätetään asialähtöisesti.

Halke päätti myös, että kumppanuuden vahvistamiseksi ja metropolipolitiikan toteutumista seuraamaan asetetaan keskeisten ministeriöiden, kuntien, maakunnan liittojen, elinkeinoelämän sekä koulutusta ja tutkimusta edustavien tahojen välinen yhteistyöelin (metropolipolitiikkahankkeen neuvottelukunta). Metropolipolitiikan toteutumista seurataan siten, että sihteeristö raportoi toteutumisesta vuosittain Halkelle ja perustettavalle metropolipolitiikkahankkeen neuvottelukunnalle. Halken päätöksessä todetaan myös, että valtio tulee osana

metropolipolitiikkaa seuraamaan tiiviisti niin pääkaupunkiseudun kuin koko Helsingin seudun kuntien yhteistyön etenemistä ja ryhtyy tarvittaessa tarpeellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin.

Keskeisenä metropolipolitiikan sisällöllisenä asiana Halken päätöksessä on määritelty metropolipolitiikan kärkihankkeet 2008–2011 eli toimenpidekokonaisuudet, joiden merkitys metropolipolitiikan onnistumiselle on keskeistä. Kärkihankkeiksi on määritelty seuraavat viisi hanketta:

1. Valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen aiesopimuksen laatiminen riittävän asunto- ja tonttitarjonnan turvaamisesta sekä tähän liittyen valtioneuvoston asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa erityisesti Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevat ratkaisut. Helsingin seudun MAL-vision toteuttamispolkuun liittyvän valtion ja kuntien yhteistyön kehittäminen. (**YM**, VM, LVM)

2. Seudun keskeisten maankäyttöratkaisujen ja liikenneinvestointien tiiviimpi yhteensovittaminen mm. uudistamalla pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaan perustuva aiesopimus. (**LVM**, VM, YM)

3. Metropolialueen kilpailukykystrategian valmistelun ja toteutuksen tukeminen valtion ja seudun kuntien yhteistyöllä innovaatiopolitiikassa (mm. innovaatioyliopisto), osaamisen kehittämisessä, osaavan työvoiman saannin varmistamisessa ja ulkomaisessa markkinoinnissa. (**TEM**, OKM)

4. Pääkaupunkiseudulle kohdennetun maahanmuuttopoliittisen ohjelmakokonaisuuden laatiminen ja toteuttaminen valtion ja seudun kuntien yhteistyönä, sisältäen työperäisen maahanmuuton edistämisen, julkisen ja kolmannen sektorin edellytysten vahvistamisen maahanmuuttajien työvoimaresurssin hyödyntäjinä sekä pilottiohjelman maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi. (**SM**, TEM, OKM)

5. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelman laatiminen sekä lähiöohjelman kautta kohdistettavat sosiaalista eheyttä vahvistavat toimenpiteet (**YM**, STM)

Kärkihankkeiden toteuttaminen vuosina 2007–2010

Kärkihankkeet 1 ja 2

Valtion (VM, YM) ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus riittävän asunto- ja tonttitarjonnan turvaamisesta tuli voimaan 1.4.2008. Sopimuksen ensimmäinen arviointitilaisuus järjestettiin tammikuussa 2009 ja ensimmäinen seurantaraportti valmistui toukokuussa 2009. Sen mukaan vapaarahoitteinen asuntotuotanto on lähes tyrehtynyt heikon suhdannetilanteen myötä, ja siksi kokonaisasuntotuotantotavoitteita ei saavuteta. Alkava ARA-tuotanto ylitti aiesopimustason PKS-seudulla (n. 45 %) ja KUUMA-kunnissa (vajaat 20%), mutta jäi alle Nelosissa (yli 20%). Asunto-tonttituotanto mitattuna asemakaavojen hyväksymisenä näytti ylittävän tavoitteen 2009 PKS-seudulla, mutta jäävän alle muualla. Arvioidessaan metropolipolitiikan toteutumista vuonna 2008 Halke linjasi 11.12.2008 pitävänsä tärkeänä, että matalasuhdanteen tuomat mahdollisuudet kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon lisäämiseksi ja asuntotonttivarannon kasvattamiseksi hyödynnetään täysimääräisesti aiesopimusta toteutettaessa.

Vuoden 2009 tulokset arvioitiin 5.2.2010. Arvioinnin mukaan valtion aiesopimuksessa lupaamat toimenpiteet on lähes kokonaan toteutettu. Sen sijaan Helsingin seudun 14 kuntaa

ovat toteuttaneet sovittuja tavoitteita vaihtelevasti. Vuonna 2009 aiesopimuskunnissa käynnistyi runsaan 7000 asunnon rakentaminen. Niistä noin 2900 oli ARA-vuokra-asuntoja. Vuokra-asuntotuotannossa ylitettiin aiesopimuksen tavoite noin 200 asunnolla, mutta kokonaistuotanto jäi runsaaseen puoleen tavoitteesta. Uusien asuntotonttien kaavoituksessa seudulla päästiin yhteensä lähes 1,2 miljoonaan kerrosneliömetriin, kun tavoite oli n. 1,4 miljoonaa kerrosneliömetriä. Pääkaupunkiseudun kolme suurta kaupunkia Helsinki, Espoo ja Vantaa pääsivät tavoitteisiinsa niin vuokra-asunto- kuin tonttituotannossakin. Kehyskunnissa saatiin liikkeelle alle puolet vuokra-asuntotavoitteesta ja runsas kolmannes kaavoitustavoitteesta.

On ilmeistä, että seudullisen asuntopolitiikan yhteisvastuullisuutta on tarvetta vahvistaa. Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen parantamiseksi asunto- ja tonttituotantoa koskevat asiat olisi syytä jatkossa käsitellä yhdessä koko seudun kattavassa maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksessa.

Helsingin seudun maankäyttöä, asumista ja liikennettä yhteen sovittava ns. MAL-visio ja -strategiatyö on ollut käynnissä Greater Helsinki Vision -kilpailun tulosten ja jatkotyön pohjalta. Helsingin seudun yhteistyökokous hyväksyi 5.11.2009 Helsingin seudun vision, ja 22.4.2010 Helsingin seudun MAL 2050 -strategiset linjaukset. Valtiota on pyydetty mukaan MAL-vision jatkotyöhön, mutta rooli on edelleen avoin.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (PARAS-hanke) puitelakiin sisältyi kaupunkiseutujen suunnitteluvelvoite, joka koski laissa pääkaupunkiseudun neljää kaupunkia. Helsingin seudun puitelain mukainen kaupunkiseutusuunnitelma laadittiin kuitenkin jo alusta pitäen kattamaan seudun vakiintuneen yhteistyön piirissä olevat 14 kuntaa. Kaupunkiseutusuunnitelmasta ja sen etenemisestä tehdyissä arvioissa (tammikuu 2008 ja huhtikuu 2009) Helsingin seutu sai varsin hyvät arvosanat, missä näkyi seudun aiempi yhteistyöhistoria erityisesti asuntopolitiikan kohdalla. Marraskuussa 2009 eduskunnalle annetussa PARAS-selonteossa todetaan, että Helsingin seudun työssäkäyntialue on merkittävästi suunnitelmassa mukana olevia 14 kuntaa laajempi, ja yhteistyön kehittämisen tarve Porvoon ja Lohjan, ja edelleen Hämeenlinnan ja Lahden seutujen suuntaan on nostettu esille. Selonteossa todetaan edelleen, että metropolialueen erityispiirteitä on alueen laajuus, väestömäärä, toimijoiden lukumäärä ja se, että työssäkäyntialueeseen kuuluu myös suhteellisen itsenäisiä pienempiä kaupunkikeskuksia omine työssäkäyntialueineen. Tämä on kokonaisuuden hallinnalle ja yhteistyön käytännön organisoimiselle suuri haaste, ja vaatii selonteon mukaan erityisratkaisuja.

Selonteossa on kaupunkiseutujen MAL-asioista linjattu myös metropolialuetta koskien mm. selvityshenkilömenettelystä, puitelakia sitovammasta yhteensovittamisvelvoitteesta ja hajarakentamisen ohjauksesta. Erikseen on mainittu, että Helsingin seudun erityisyys otetaan huomioon suuria kaupunkiseutuja koskevissa linjauksissa. Lisäksi selonteon linjausten mukaan vakiinnutetaan seudun kuntien ja valtion välinen aiesopimuskäytäntö sekä valtion eri hallinnonalojen kumppanuuteen perustuva yhteistyö.

Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman PLJ 2007:n toteutusta koskeva valtion (LVM), seudun kaupunkien ja YTV:n välinen aiesopimus allekirjoitettiin 27.8.2008. Sopimus perustuu YTV:n hallituksen 2.3.2007 tekemään liikennejärjestelmäpäätökseen ja valtioneuvoston 27.3.2008 antamaan liikennepoliittiseen selontekoon. Sopijapuolet valmistelevat yhteistyönä seuraavaa liikennejärjestelmäsuunnitelmaa koko Helsingin seudulle. Se on tarkoitus kytkeä tiiviisti seudun MAL-työhön ja käynnissä olevaan Uudenmaan maakuntakaavatyöhön. Tämä HLJ 2011 -liikennejärjestelmäsuunnitelman laadintatyö on käynnistynyt syksyllä 2008 Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV:n vetämänä. Vuoden 2010 alussa vetovastuu siirtyi uutena organisaationa aloittaneelle Helsingin seudun liikennekuntayhtymälle (HSL). HLJ 2011 -suunnitelmaa koskeva liikennejärjestelmäpäätös on tarkoitus tehdä vuoden 2011 alussa. Sitä koskeva aiesopimus on tarkoitus laatia yhdistettynä maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksena.

Kärkihanke 3

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun pohjalta muodostettavan innovaatioyliopiston perustamisesta 27.11.2007, ja perustettu Aalto-yliopisto aloitti toimintansa 1.1.2010.

Pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajat hyväksyivät metropolialueen kilpailukykystrategian toimenpide-ehdotukset 19.3.2009, ja strategia julkistettiin 2.6.2009. Strategiassa on määritelty neljä painopistealuetta: koulutus ja osaaminen, elämänlaatu ja elinympäristö, innovaatioympäristöt ja julkiset hankinnat sekä kansainvälistyminen ja globaalit verkostot. Siitä on rajattu ulkopuolelle muussa seudun strategiatyössä käsiteltävät teemat, mm. maankäyttö, asuminen ja liikenne eli ns. MAL-asiat. Strategian toteuttamiseen liittyvän valtion ja kuntien välisen aiesopimuksen valmistelu aloitettiin TEM:n koordinoimana huhtikuussa 2009. Valmis aiesopimus hyväksyttiin valtion puolelta Halkessa 11.2.2010, ja allekirjoitettiin 22.4.2010 mennessä. Sopimusvalmistelussa olivat mukana ja sopimuksen allekirjoittivat myös Kuuma-kunnat, kuntaryhmä Neloset ja Uudenmaan liitto. Valtion puolelta sopimuksen allekirjoittivat TEM, YM, LVM, OKM ja UM. Sopimuksen toimeenpanotyöryhmä asetettiin huhtikuussa 2010. Yhtenä osana kilpailukykystrategian aiesopimusta sovittiin valtion ja *World Design Capital 2012* -hakemuksen tehneiden kuntien kanssa kumppanuudesta WDC-hankkeen toteuttamiseksi. Valtioneuvosto teki asiasta periaatepäätöksen 24.9.2010.

Pääkaupunkiseudun rehtorifoorumi ja kaupungit käynnistivät 14.3.2008 metropolialueen tutkimus- ja yhteistyöohjelman (*KatuMetro*) valmistelun. Ohjelma valmistui huhtikuussa 2009. Kilpailukykystrategian toteuttamiseen liittyen pääkaupunkiseudun kaupungit esittivät 21.4.2009 opetus- ja kulttuuriministeriölle, että ohjelman pohjalta käynnistettäisiin valtion kanssa aie- tai kumppanuussopimustyyppinen toteuttamis- ja rahoitusmallin valmistelu. Kaupungit ja korkeakoulut esittivät 5-vuotista ohjelmaa, jonka vuosittainen rahoitusosuus olisi heidän osaltaan yhteensä noin 840 000 euroa, ja valtion osuudeksi esitettiin samansuuruista vuosittaista summaa. Asiasta on keskusteltu, mutta sopivan kumppanuusmallin löytäminen on ollut haasteellista. Halke linjasi 10.12.2009 tukensa ohjelman toteuttamis- ja rahoitusmallin valmistelun jatkamiselle eri osapuolten kesken. Valtion puolelta YM, LVM ja TEM lähtivät mukaan *KatuMetro*-ohjelman toteuttamiseen ohjelmaan muodostettujen ns. kärkihankkeiden kautta vuonna 2010. Vuoden 2010 kattava sopimus *KatuMetro*-ohjelman eri osapuolten välillä allekirjoitettiin huhtikuussa 2010.

Kärkihanke 4

Maahanmuuttoon liittyvän valtion (SM, OKM, TEM) ja pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteistyön ensimmäiseksi keskeiseksi konkreettiseksi sisällöksi täsmentyi maahanmuuttajien työllistymisen ja kotoutumisen nopeuttaminen ja tehostaminen, jota koskeva aiesopimusvalmistelu käynnistyi SM:n johdolla huhtikuussa 2008. Aiesopimuksen valmistelussa ongelmaksi muodostui tavoiteltu ja sopimuksen kannalta olennaiseksi nähty alueen työvoimatoimistoille kohdennettu lisäresursointi, jota koskeva hallituksen budjettipäätös tehtiin vasta syksyllä 2009.

Valtion (SM, OKM, TEM) ja pääkaupunkiseudun kuntien välinen aiesopimus maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi allekirjoitettiin joulukuussa 2009 ja se on voimassa vuosina 2010–2012. Sopimuksen eri toimenpiteiden tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa kuntien ja TE-toimistojen yhteisin keinoin maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa, ja siten nopeuttaa kotoutumista ja työllistymistä pääkaupunkiseudulla. Aiesopimuksen toimeenpanoon on vuonna 2010 osoitettu työ- ja elinkeinoministeriön valtion tukityöllistämiseen tarkoitettua määrärahaa 2 milj. euroa. Määrärahalla on palkattu määräaikaisia työvoimaneuvojia työ- ja elinkeinotoimistoihin maahanmuuttajien

asiakaspalvelutehtäviin (40 htv) seuraavasti: Helsingin TE-toimisto: yhteensä 23 htv, Espoon TE-toimisto: 8,5 htv, Vantaan TE-toimisto: 8,5 htv.

Aiesopimuksen tavoitteena on luoda pysyvä kokonaisjärjestelmä ja toimintamalli maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen sekä niitä tukevien palveluiden tehostamiseksi. Halke korosti 10.12.2009 päätöksessään maahanmuuttajien työllistymisen ja kotoutumisen tehostamiseen tarvittavien lisäresurssien tarpeen pysyvyyttä ja piti tärkeänä, että vuodelle 2010 ja siitä eteenpäin ao. resurssien tasokorotus toteutetaan pysyväistyyppisellä rahoituksella allekirjoitetun aiesopimuksen tavoitteiden mukaisesti.

Lisäresurssin myötä maahanmuuttajien odotusajat alkuhaastatteluihin ovat lyhentyneet. Lisäksi on voitu laajentaa palveluvalikoimaa, tarjota laadukkaampaa ja nopeampaa peruspalvelua sekä tiivistää yhteistyötä eri toimijoiden, erityisesti kaupunkien ja työnantajien kanssa. Näyttäisi kuitenkin siltä, että erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomien ja suomen kielessä hitaasti etenevien maahanmuuttajien odotusajat kotoutumis- ja kielikoulutukseen eivät ole merkittävästi lyhentyneet eikä kaikille asiakkaille ole voitu taata koulutuspaikkaa alkuvaiheen testauksen ja kartoituksen jälkeen. Meneillään olevissa maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaukseen ja neuvontaan keskittyvissä ESR-hankkeissa (esim. *Koulutusportti*) ollaan kuitenkin kehittämässä malleja, joilla pyritään tehostamaan ja nopeuttamaan koulutukseen ohjaamista. Ilman nopeaa pääsyä kotoutumispalveluihin ja kielikoulutukseen ei aiesopimuksen mukaista peruslähtökohtaa maahanmuuttajan kotoutumisen ja työllistymisen mallista voida saavuttaa.

Aiesopimuksella ja siihen liittyvällä lisärahoituksella aikaan saadun toiminnan vaikuttavuutta on kaiken kaikkiaan vaikea vielä ensimmäisen vuoden lopulla täysin arvioida; ohjausryhmä laatii vuoden 2010 lopussa kokonaisseurantaraportin metropolipolitiikan johtoryhmälle.

Aiesopimuksen tavoitteita tukeva, hallitusohjelman mukainen maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä edistävä pilottiohjelma käynnistyi sisäasiainministeriön toimesta heinäkuussa 2009. Metropolialueelta ohjelmassa on mukana 2 hanketta. Ohjelman tavoitteena on syrjäytymisen ehkäiseminen sekä sosiaalisen eheyden ja yhteisöllisyyden lisääminen maahanmuuttajatiheillä asuinalueilla.

Kärkihanke 5

Valtioneuvosto teki 14.2.2008 periaatepäätöksen hallituksen pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmaksi 2008–2011. Ohjelman toteuttamiseksi on laadittu valtion (YM, STM, OM) ja suurimpien asunnottomuuskaupunkien, metropolialueella Helsinki, Espoo ja Vantaa, väliset aiesopimukset. Aiesopimukset tulivat voimaan 1.9.2008. Aiesopimukset sisältävät konkreettiset toimeenpanosuunnitelmat, joissa on yksilöity ja aikataulutettu käynnistettävät hankkeet ja muut toimenpiteet.

Ohjelman määrällinen tavoite, 1 250 uutta asuntoa, tulee ylittymään. Tällä hetkellä käyttöön on otettu noin 300 uutta asuntoa tai asuntopaikkaa, vuoden 2010 loppuun mennessä käytössä on noin 800 asuntoa ja vuoden 2011 lopussa yhteensä arviolta 1 600 uutta asuntoa/tukiasuntoa.

Ohjelman lähtökohtana on ollut vuokrasopimussuhteiseen asumiseen perustuva *asunto ensin* -periaate. Kokemukset viittaavat siihen, että periaate toimii odotetulla tavalla eli asumisen järjestyminen ja elämän puitteiden kohentuminen herättää myös motivaation kuntoutumiseen, mikä on näkynyt esimerkiksi alkoholin käytön vähenemisenä. Asumisen epäonnistuminen uusissa yksiköissä on ollut harvinaista ja on poikkeuksetta perustunut asiakkaan väkivaltaisuuteen, mikä ei ole mahdollistanut asumisen jatkumista kyseisessä yksikössä.

Poikkihallinnollinen lähiöohjelma 2008−2011 valmistui 13.5.2008. Ensimmäinen hakukierros ohjelmaan päättyi 30.9.2008, ja hankkeet hyväksyttiin helmikuussa 2009. Lähiöohjelman toinen hakukierros päättyi marraskuun lopussa 2009, ja hankkeet hyväksyttiin vuoden 2010 alussa. Kaikki hyväksytyt hankkeet ovat saaneet ARA:n rahoituspäätöksen. Ohjelmaan toteutetaan hankkeilla, joista reilua 20 toteutetaan metropolialueella. Hankkeissa kehitetään muun muassa lähiöiden viihtyisyyttä ja toiminnallisuutta, asukastoimintaa ja täydennysrakentamista. Mukana on myös useita tutkimushankkeita, joista monet toimivat yhteistyössä kaupunkien kehittämishankkeiden kanssa. Hankkeiden tavoitteena on synnyttää pysyviä toiminatamalleja lähiöiden kehittämiseen ja asukkaiden osallistamiseen.

Arvioidessaan metropolipolitiikan toteuttamista vuonna 2008 Halke kiinnitti 11.12.2008 asianomaisten ministeriöiden huomiota sosiaalisen eheyden vahvistamisen ja syrjäytymiskehityksen ennaltaehkäisyn tärkeyteen sekä tarpeeseen kehittää sitä tukevia metropolilähtöisiä positiivisia erityistoimia mm. sosiaali- ja koulusektoreilla. Konkreettista valmistelua näiden sektorien taholta asiassa ei kuitenkaan käynnistynyt. Metropolipolitiikan sihteeristö valmisteli sosiaalisen eheyden vahvistamiseksi ja syrjäytymiskehityksen torjumiseksi syksyllä 2009 aloitteen sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän perustamiseksi metropolialueelle. Koordinaatioryhmän tarkoituksena on hyödyntää käynnistyneitä ja käynnistämässä olevia sosiaalista eheyttä tukevia hankkeita, tunnistaa niissä syntyviä lupaavia toimintamalleja, edistää niiden levittämistä ja kasvua tarjoamalla sisällöltään samansuuntaisille hankkeille yhteistyöfoorumin ja jakamalla kokemukset hankkeiden tuloksista ja toimintamalleista laajempaan käyttöön. Ympäristöministeriö asetti koordinaatioryhmän 21.1.2010. Ryhmän toimikausi on vuoden 2010 loppuun.

Metropolialueet toimintaympäristöinä ja hallintotasoina -hanke

Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö käynnistivät 13.11.2009 hankkeen, jossa analysoidaan ja vertaillaan kansainvälisiä kokemuksia metropolialueille kehitetyistä hallintomalleista. Selvitystyön tekijäksi valittiin Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitos. Selvitystyö valmistui 15.10.2010.

III KEHITTÄMISLINJAUKSET

1. Hyvä historia ei ole tae tulevasta - Uudistumiskyvyn turvaaminen

Metropolialueen taloudellinen menestys perustuu laaja-alaiseen kilpailukykyyn ja alueen osaamisen jatkuvaan ja pitkäjänteiseen uudistumiseen. Keskeisiä tekijöitä ovat yritysten kansainvälinen kilpailukyky, talouden erikoistuminen, palvelutalouden vahvistuminen, osaamisen infrastruktuuri ja innovaatiokyky sekä elämisen laatu.

Innovaatiotoiminnalla on merkittävä yhteys sekä yksityisen sektorin tuottavuuteen ja työllisyyteen että julkisen sektorin tehokkuuteen ja palvelujen vaikuttavuuteen. Yritysten oma tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopanos, yrityksille suunnattu julkinen innovaatiotuki, verkottunut toimintaympäristö ja markkinoinnin tukitoimet ovat yhdessä ehkä keskeisin tekijä Helsingin seudun muuta maata nopeammassa työn tuottavuuden, työllisyyden ja taloudellisen kasvun kehityksessä.

Metropolialueella on erityisasema kansallisessa innovaatiojärjestelmässä. Sen osallistumista kansallisiin innovaatioyhteisöihin on tarpeen vahvistaa, jotta metropolialueella syntynyttä osaamista ja innovaatioita voidaan hyödyntää myös muualla Suomessa. Osaamiskeskusohjelman (OSKE) ja alueellisten osaamiskeskusten avulla on rakennettu yritysten, yliopistojen, korkeakoulujen, kaupunkien ja kehittäjäyhteisöjen kesken uudenlaista verkottuvaa yhteistyötä, joka hyödyntää osapuolten vahvuuksia, tuottaa ja levittää uutta tietoa ja synnyttää uusia innovaatioprosesseja, tuotteita ja toimintamalleja. Strategisen huippuosaamisen keskittymät (SHOK) ovat keskeisten teollisuusalojen ja huippututkimuksen liittoutumia, joihin sijoitetuilla tutkimusresursseilla ja monipuolisella osaamisella on tarkoitus varmistaa tulevaisuuden kilpailukyky aihealueilla, jotka vastaavat yhteiskunnan tarpeisiin pitkällä aikavälillä.

Julkisen sektorin oma innovaatiotoiminta on vasta muotoutumisvaiheessa. Joillakin hallinnonaloilla ja palveluissa on edetty nopeammin ja usealla taholla on vireillä julkisen sektorin tietoyhteiskuntahankkeita. Määrätietoinen innovaatiostrategia kuitenkin puuttuu. Jatkossa tarvitaan nykyistä enemmän tietoa ja ymmärrystä julkisten palveluiden innovaatioiden ja niiden levittämisen erityispiirteistä verrattuna kaupalliseen toimintaan, monipuolista pilotointia verkkopalvelujen laajentamiseksi sekä uudenlaisia ja ennakkoluulottomia yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin kumppanuuksia ja yhteistyömalleja palvelujen järjestämisessä.

Pääkaupunkiseutu on maan selvästi tärkein kulttuurin ja luovan talouden keskittymä. Yli puolet koko maan kulttuuritarjonnasta tapahtuu metropolialueella. Yksin Helsingissä sijaitsee noin kolme viidesosaa kaikista kulttuurin alan yrityksistä ja kulttuurin ja joukkoviestinnän arvonlisäys on pääkaupunkiseudulla runsaat 2 500 euroa/henkilö (mikä vastaa 5,3 % alueen koko talouden arvonlisäyksestä) koko maan keskiarvon ollessa n. 930 euroa/henkilö. Edelleen kulttuurialoilla työskentelevien osuus kaikista pääkaupunkiseudun työllisistä on 7,5 %. Nämä tiedot osoittavat, että pääkaupunkiseutu on edelläkävijä talouden rakennemuutoksessa. Tätä myönteistä kehitystä voidaan edelleen vahvistaa määrätietoisilla julkisilla politiikkatoimilla ja valtion ja metropolialueen yhteistyöllä. Metropolialueen kokemuksia kulttuurin ja luovan talouden kehittämisessä voidaan soveltaa myös muilla kaupunkialueilla.

Helsingin seudulla sijaitsee maan merkittävin yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten keskittymä, ja kasvupotentiaalin kannalta keskeisen korkeasti koulutetun työvoiman osaamispääoma. Yliopistouudistus ja korkeakoululaitoksen rakenteellinen kehittäminen yliopisto- ja ammattikorkeakoulusektoreilla ja niiden välisessä yhteistyössä vahvistivat kansainvälisestikin vetovoimaista, monitieteistä metropolialueen innovaatiokeskittymää, joka mahdollistaa resursseiltaan vahvojen tutkimus- ja opetusyksiköiden muodostamisen. Metro-

polialue on mukana kovenevassa globaalissa kilpailussa, jossa uudistumiskykyyn täytyy panostaa riittävästi ja pitkäjänteisesti.

Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen tavoitteena on vahvistaa korkeakoulujen toiminnan laatua, vaikuttavuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä. Tarkoituksena on, että uudet rakenteet mahdollistavat korkeakouluille selkeämmät profiilit, yksikkörakenteet on koottu suuremmiksi ja vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi ja yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kesken on metropolialueella syntynyt strategisia liittoumia, joihin yritykset, tutkimuslaitokset ja muut toimijat tulevat mukaan.

Eri tutkimuksissa nähdään korkeakouluosaamisen rinnalla Suomelle tyypillisenä vahvuutena laaja osaaminen, joka ei rajoitu vain huippuosaamiseen. Laajan osaamisen vahvistamisessa perusopetuksen ja ammatillisen koulutuksen kehittäminen ja sen houkuttelevuuden turvaaminen on avainasemassa.

Monet tutkimukset ja vertailut osoittavat, että Suomen korkeakoulu-, tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän keskeisiä heikkouksia on vähäinen kansainvälisyys. Metropolialueella on osaamisensa ja toimintaympäristönsä puolesta edellytykset nousta kansainvälisesti vetovoimaiseksi metropoliksi. Tämä edellyttää, että kansainvälistymistä edistäviin palveluihin, asumiseen ja työllistymiseen on jatkossakin kiinnitettävä huomiota eri toimijoiden välisenä yhteistyönä.

Uusi suunta kansainvälistymisessä edellyttää, että ulkomaisten opettajien, tutkijoiden ja opiskelijoiden määrä nousee lähivuosina merkittävästi ja korkeakoulut ovat kansainvälisesti tunnettuja ja aidosti vetovoimaisia opiskelu-, tutkimus- ja työympäristöjä. Myös ulkomaisten investointien määrän kansainvälisesti vaatimaton kehitys viestittää, että Helsingin seudun tulevalla kilpailukyvyllä on haasteita. Jatkuvasta uudistumiskyvystä on pidettävä huolta.

Korkealaatuinen ja houkutteleva elinympäristö yhdessä toimivan yhdyskuntarakenteen ja liikenne-järjestelmän kanssa on yksi keskeisistä kaupunkiseudun taloudellisen menestyksen perustekijöistä. Koetun elämän laadun yksi keskeinen tekijä on arkielämän helppous. Siihen kuuluvat arjen palvelujen helppo saavutettavuus ja käytettävyys, asioiden lähellä oleminen, kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen toimivuus sekä elinympäristön korkea laatu, puhtaus, luonnonläheisyys ja turvallisuus. Nämä seikat nousevat usein esille metropolialueelle asettuneiden ulkomaalaisten osaajien mainintoina alueen vahvuuksista, joiden säilyminen ja edelleen vahvistaminen on turvattava. Kiinnostavan metropolin syntymiseen vaikuttavat myös monipuolinen kulttuuritarjonta ja viihtymistä edistävät tapahtumat. Tapahtumatalouden merkitys Helsingin seudulla on nousemassa erityisesti *World Design Capital 2012* -hankkeen myötä.

<u>Linjaukset</u>

1. Panostetaan kansainväliseen kärkeen tähtäävään korkeakoulu-, tiede-, kulttuuri- ja innovaatiopolitiikkaan hyödyntäen metropolialueen merkittäviä valmiuksia. Perinteisten vahvuusalueiden rinnalla panostetaan uusiin osaamisalueisiin, muun muassa luovaan talouteen ja sosiaalisiin innovaatioihin. Edistetään yhtenäisen, moni- ja poikkitieteisyyttä tukevan kampusalueverkoston luomista korkeakoulujen välille jatkamalla määrätietoisesti kampusten välisten yhteyksien kehittämistä.

2. Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen edellyttää huipputason korkeakoulutuksen lisäksi vahvaa peruskoulutusta ja ammatillista koulutusta. Aloituspaikkojen riittävyydestä metropolialueella tulee pitää huolta. Selvitetään, millaisia tarpeita rakenteellisille järjestelyille on ammatillisen koulutuksen järjestämisessä. Seudun uudistumiskyky ja osaavan työvoiman saa-

tavuuden turvaaminen edellyttää myös ulkomaalaisen työvoiman houkuttelua metropolialueelle: valmistellaan työperäisen maahanmuuton ohjelma ja sille tarpeita vastaava resursointi.

3. Metropolialueen kokonaisvaltaista kehitystä kansainvälisesti kilpailukykyisenä alueena vahvistetaan edelleen valtion ja alueen kuntien välisin sopimuksin. Metropolialuetta vahvistetaan valtion, seudun ja korkeakoulujen yhteistyönä Suomen merkittävimpänä innovaatiokeskittymänä, jonka toimintaympäristö on maailmanluokkaa. Metropolialueen kytkeytymistä kansallisiin innovaatioverkostoihin edistetään. Innovaatiotoiminnassa jatketaan kuntien ja muiden toimijoiden sekä kaupunkilaisten ja käyttäjien välisen kumppanuuden kehittämistä. Jatketaan metropolialueen kehittämistä käytäntölähtöisen innovaatiotoiminnan kansainvälisenä mallialueena.

4. Vahvistetaan kansainvälistä tapahtumametropolia jatkamalla valtion ja seudun kumppanuutta kiinnostavien suurten kulttuuri- ja urheilutapahtumien houkuttelemiseksi ja järjestämiseksi. Parannetaan tapahtumien houkuttelemisen ja järjestämisen perusedellytyksiä. *World Design Capital 2012* -hanketta hyödynnetään siten, että metropolialue nousee kansainvälisesti kiinnostavaksi luovan talouden toimintaympäristöksi ja saavuttaa pitkäkestoisia kilpailukykyvaikutuksia muotoiluviennin kautta ja muotoilun hyödyntämisessä metropolialueen elämänlaadun parantamisessa sekä kulttuurimatkailukohteena.

5. Elinympäristön korkean laadun ja turvallisuuden kehittämiseen Helsingin seudun vahvuutena ja vetovoimatekijänä kannustetaan. Edistetään mm. *Kaupunki-innovaatiot* -hankkeen avulla laadukkaan ja vetovoimaisen kaupunkiasumisen ja -elinympäristön ja siihen liittyvien konseptien kehittämistä ja käyttöönottoa.

2. Lastuja virrassa - Kansainvälisen aseman vahvistaminen

Kansainvälistymisen seurauksena alueet ovat tulleet yhä alttiimmiksi kilpailulle. Samalla niiden riippuvuus toisistaan on kasvanut lisääntyneen alueellisen erikoistumisen myötä. Helsingin seutu on Suomen ainoa metropolialue ja samalla maamme ainut kaupunkiseutu, joka voi kilpailla muiden metropolien kanssa. Tämä myös tarkoittaa, että seudun kytkeytyminen globaaleihin verkostoihin on välttämätöntä. Globaali vuorovaikutus lisääntyy ja näkyy erityisesti työmarkkinoiden kansainvälistymisenä. Metropolialueen kansainvälisen aseman vahvistaminen on välttämätöntä maamme kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamisessa.

Helsingin seutu tarjoaa asukkaille monipuolisesti kansainvälisen ja aidosti moniarvoisen ympäristön Kansainvälisyys näkyy muuta maata enemmän esimerkiksi monipuolisempina koulutus- ja työmahdollisuuksina ja sekä suurkaupungin tarjoamina harrastus- ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksina. Seutu ei kuitenkaan vielä kilpaile samassa sarjassa monien hieman isompien ja kiinnostavampien metropolien kanssa. Alueen vahvuuksiin lukeutuvat mm. teknologinen osaaminen, suvaitsevaisuus ja hyvä hallinto. Samalla alue on kuitenkin monista muista metropolialueista jäljessä mm. kielimuurin, työmarkkinoiden eristyneisyyden ja elämäntyylien moninaisuuden puutteen vuoksi. Tämän kaulan kuromiseen voidaan myötävaikuttaa metropolipolitiikalla.

Nopeat yhteydet ja verkottuva aluerakenne ovat tärkeitä markkinoiden toimijoille ja vaikuttavat keskeisesti alueiden houkuttelevuuteen. Kansainvälisillä markkinoilla toimivien yritysten sijaintipaikat valitaankin usein hyvien liikenneyhteyksien ja sopivan työvoiman saatavuuden perusteella. Syrjäisestä sijainnista johtuen on tärkeää, että kansainvälisille toimijoille välittyy käsitys Suomesta ja sen metropolialueesta sujuvana ja turvallisena toimintaympä-

ristönä, jossa logistiikka ja yhteydet toimivat ja joka on houkutteleva myös asuinpaikkana. Liikenteellisesti Helsingin metropolialue on maamme tärkein kansainvälisten yhteyksien solmukohta. Liikenneyhteyksien vahvistaminen liittyy voimakkaasti kansainvälisen aseman parantamiseen ja Suomen viemiseen maailmankartalle.

Suomi sijaitsee Euroopasta Aasiaan ja Intiasta Amerikkaan kulkevien lentoreittien tärkeässä risteyskohdassa. Helsinki-Vantaan lentoasema on maamme tärkein kansainvälisen lentoliikenteen solmukohta ja siitä on tullut yksi Euroopan nopeimmin kasvavista gateway- eli kauttakulkuasemista. Helsinki-Vantaan lentoasema toimii tällä hetkellä merkittävänä Euroopan ja Aasian välisen lentoliikenteen solmukohtana ja välilaskupaikkana. Vuonna 2009 Helsinki-Vantaan kautta Aasiaan kulki 1,3 miljoonaa matkustajaa. Lentoasema kilpailee kuitenkin jatkuvasti gateway-asemastaan muiden eurooppalaisten kenttien kanssa. Lentoaseman Kaukoitään kohdistuvalla liikenteellä on suuri merkitys niin Helsingin metropolille kuin koko Suomellekin ja sen elinkeinoelämälle. Aasian jatkolentoyhteydet parantavat samalla myös suomalaisten lentoyhteyksiä muualle Eurooppaan.

Euroopan, Amerikan ja Aasian lentoyhteyksien lisäksi Suomi toimii tärkeänä kauttakulkumaana muualta Euroopasta Venäjälle. Raide- ja maantieliikenteen yhteyden Pietariin ja muualle Venäjälle ovat merkittävä edellytys viennille ja muulle transitoliikenteelle. Taloudellisen kasvun vauhdittamiseksi onkin tärkeää vahvistaa toimivia yhteyksiä erityisesti itäiseen naapurimaahan, mutta myös muihin naapurimaihin, kuten pohjois- ja Baltian maihin.

Euroopan Unionin komissio on käynnistänyt Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) tulevaa kehittämistä koskevan tarkistuksen. Ehdotettu kehittämismalli perustuu kaksikerroksiseen rakenteeseen, joka koostuu ydinverkosta ja kattavasta verkosta. Tulevaan ydinverkkoon sisältyisi valtaväyliä ja liikenteen solmukohtia, jotka ovat elintärkeitä liikenteelle sisämarkkinoilla sekä EU:n ja sen naapurien ja maailman muiden osien välille.

Helsingin metropolialueen tulee pystyä osoittamaan kansainvälinen merkittävyytensä keskeisenä lento-, meri-, maantie- ja rautatieliikenteen solmukohtana, jotta alue tulee huomioitua myös Euroopan laajuista liikenneverkkoa suunniteltaessa. EU:n kattavassa liikennepolitiikassa tulee yhdistää voimia lähialueiden kanssa, kuten muiden Baltian- ja pohjoismaiden kanssa. Euroopan laajuisesti tarkasteltuna Suomen kannalta tärkeät yhteydet ovat Baltian maiden läpi kulkevat Via Baltica sekä suunnitteilla oleva Rail Baltica, mitkä sitovat Suomea tiiviimmin yhteen muun Manner-Euroopan kanssa ja vähentävät syrjäisestä sijainnista koituvia kilpailukykyhaittoja.

Liikenneyhteyksien ohella Helsingin metropolialue tarjoaa asukkaille monipuolisesti kansainvälisen ja moniarvoisen ympäristön. Helsingin seutu toimii ankkurina, jota tarvitaan niin ulkomaalaisten maailmankansalaisten houkuttelemiseksi Suomeen kuin kansainväliseen elämään kasvaneiden suomalaisten sitomiseksi maahan.

Maailman muotoilupääkaupunkihanke on aidosti globaali hanke, joka tarjoaa Helsingin seudulle ja koko Suomelle harvinaisen mahdollisuuden vahvistaa Suomen kansainvälistä tunnettavuutta ja arvostusta ulkomailla. *World Design Capital 2012* -hanke on jo valmisteluvaiheessaan synnyttänyt uudenlaisia kansalaisille ja kuluttajille suunnattuja tapoja markkinoida Helsingin seutua useissa eri maissa.

<u>Linjaukset</u>

6. Kehitetään Suomen kansainvälisiä liikenneyhteyksiä. Edistetään Helsinki-Vantaan lentoaseman kilpailukykyä luomalla hyvät yhteydet muualta Suomesta lentoasemalle. Parannetaan yhteyksiä Helsingistä Baltian maiden kautta muualle Eurooppaan sekä nopeita yhteyksiä Venäjän suuriin keskuksiin.

7. Määritellään kohdistetusti metropolialueen innovaatiotoimijoiden globaalin verkottumisen kannalta strategiset kohdealueet (esim. FinnNode-verkostoa hyödyntäen) ja vahvistetaan näiden yhteyksien pysyvyyttä tarvittavin kumppanuussopimuksin.

8. Metropolialueen kansainvälistä markkinointia ja yhteyksiä kansainvälisiin verkostoihin vahvistetaan yhteistyössä valtion ja seudun toimijoiden kesken uudenlaisilla tavoilla mm. hyödyntäen *World Design Capital* -hankkeessa syntyneitä toimintatapoja.

9. Kansainvälisiä työmahdollisuuksia metropolialueella pyritään lisäämään ja hyödyntämään eri hankkeista (kuten Kemikaalivirasto) kertynyt osaaminen ammattilaisten saumattomassa integroitumisessa metropolialueelle (soft landing -palveluiden kehittäminen).

3. Illaksi kotiin - Kestävä yhdyskuntarakenne ja toimiva liikenne

Helsingin seudun yhdyskuntarakenne on kaksijakoinen siten, että pääkaupunkiseutu ja pääradan varsi on käytännössä yhtenäistä, tiivistyvää kaupunkirakennetta, kun taas muualla kehysalueella taajamoitumiskehitys jatkuu varsin matalalla aluetehokkuudella ja autoriippuvuuteen perustuen. Useissa kehyskunnissa merkittävä osa pientalorakentamisesta ohjautuu asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolelle. Seudun pitkään jatkunutta yhdyskuntarakenteen hajoamista ei ole toistaiseksi kyetty pysäyttämään.

Yhdyskuntarakenteen hallinta ja maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) yhteensovittaminen ovat tyypillisesti koko yhtenäisenä työssäkäyntialueena toimivan kaupunkiseudun tasolla koordinoitavia, suunniteltavia ja päätettäviä asioita. Tätä koskevia ajankohtaisia suunnitteluprosesseja ovat Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman (HLJ) ja Uudenmaan maakuntakaavan valmistelu. HLJ:n on määrä valmistua 2011, ja sitä koskeva aiesopimus tarkoitus laatia yhdistettynä maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksena. Uudenmaan maakuntakaavan valmistelun aikataulu on noin vuoden HLJ-suunnitelmaa myöhäisempi. Näiden kahden seudun kannalta keskeisen suunnitteluprosessin ja lopputuloksen koordinointi ja yhteensovittaminen on haastavaa, sillä suunnitelmia laaditaan paitsi eri aikataululla, myös osin eri alueita kattaen ja eri organisaatioiden toimesta. Myös päätöksentekijät ovat eri tahoja.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella säädettiin pääkaupunkiseudulle laadittavasta yhteisestä yleiskaavasta. Säädökseen ei sisälly määräaikoja eikä yhteisen yleiskaavan laadintaa ole käynnistetty. PARAS -hankkeen kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamisen arvioinnissa Helsingin seudun etenemistä pidettiin varsin hyvänä moniin muihin seutuihin nähden. Arvioinnissa puutteina nähtiin mm. kuntien yhteisen maankäytön suunnittelun päätösten puuttuminen ja hajarakentamisen hallinta. On ilmeistä, että seudulta monista käynnissä olevista prosesseista huolimatta kuitenkin puuttuu selkeästi kaikki olennaiset toimijatahot kokoava, strateginen mutta riittävän konkreettinen ja sitova maankäytön, asumisen ja liikenteen keskeiset periaatteet yhteen sovittava kokonaissuunnitelma. Puuttuu myös tapa, jolla yhteiset päätökset tehdään ja kustannustenjako järjestetään.

PARAS -hankkeesta eduskunnalle 2009 annetun selonteon kaupunkiseutuja koskevissa linjauksissa on todettu mm., että suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen edellytyksiä parannetaan lainsäädäntöä kehittämällä, ja näille seuduille annetaan nykyistä puitelakia sitovampi velvoite maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen. Yhteinen seudullinen liikennejärjestelmäsuunnittelu kytketään yhteiseen seudulliseen maankäytön suunnitteluun ja toteuttamisen ajoitukseen. Linjauksissa todetaan myös, että Helsingin seudun erityisyys otetaan tässä huomioon.

Pääkaupunkiseudun joukkoliikenne on menestynyt kansainvälisissä toimintavertailuissa hyvin, mutta joukkoliikenteen palvelutasossa on huomattavissa jyrkkä pudotus siirryttäessä Helsingin, Espoon, Vantaan, Kauniaisen, Keravan ja Kirkkonummen käsittävän Helsingin seudun liikennealueen (HSL) ulkopuolelle. Metropolialueen varsinainen työssäkäyntialue kattaa huomattavasti näitä kuutta kuntaa laajemman alueen. Työmatkaliikenne pääkaupunkiseudun ja muun seudun välillä onkin jatkuvasti kasvanut ja keskimääräiset työmatkat pidentyneet. Joukkoliikenteen kulkutapaosuus on pääkaupunkiseudulla noin 27 %, kun se muualla seudulla on ainoastaan 9 %.

Toimiva ja hyvän palvelutason omaava joukkoliikenne on yksi metropolialueen keskeisistä kilpailuvalteista. Keskeistä on siihen liittyvän rahoituksen turvaaminen. Valtio on tukenut Suomen suurten kaupunkiseutujen (Helsingin, Turun, Tampereen ja nykyisin myös Oulun) joukkoliikennettä vuodesta 2009 lähtien. Eräs tukimuoto on ollut työsuhdelipun verotuskohtelun uudistaminen, joka on lisännyt lipun käyttöä etenkin Helsingin ulkopuolella. Metropolialueella on kuitenkin jatkuva tarve tuen merkittävään korotukseen. Vuonna 2009 valtion tuki Helsingin seudun joukkoliikenteelle oli reilut 3,6 miljoonaa euroa. Joukkoliikenteen tuen edellytys on, että se parantaa joukkoliikenteen palvelutasoa ja kilpailukykyä, ja että kunnat lisäävät omaa panostustaan joukkoliikenteen kehittämiseen. HSL-alueen kunnat ovatkin panostaneet joukkoliikenteensä kehittämiseen merkittävästi. Esimerkiksi vuonna 2009 kuntien yhteenlaskettu joukkoliikenteen subventio oli lähes 170 miljoonaa euroa.

Liikennehankkeiden rahoitus on nykyjärjestelyjen mukaan jakautunut valtion ja kuntien kesken. Valtio vastaa yleisten teiden ja ratojen rahoituksesta, kaupunkiseudun kunnat kaduista, metrosta ja raitiovaunujärjestelmistä sekä pääosin kevyen liikenteen väylistä. Valtio on kuitenkin rahoittanut metron rakentamista 30 % rahoitusosuudella ja toisaalta kaupungit ovat rahoittaneet kaupunkiratojen toteuttamista (mm. asemat). Tämä on merkinnyt sitä, että eri liikennemuodot ovat olleet erilaisessa asemassa suhteessa valtion rahoitukseen ja olemassa oleva rahoitusjärjestelmä on voinut johtaa epätarkoituksenmukaiseen kokonaisuuteen.

Helsingin metropolialueen kannalta keskeiset joukkoliikenteen kehittämisen painopisteet liittyvät poikittaisen joukkoliikenteen ja liityntäliikenteen edistämiseen. Erityisesti liityntäpysäköintijärjestelmän merkittävä parantaminen edellyttää alueen kuntien ja valtion viranomaisten yhteistyötä. Koko työssäkäyntialueen kattava lippujärjestelmä tekisi joukkoliikenteen käytöstä matkustajan näkökulmasta helpompaa ja joustavampaa sekä edistäisi joukkoliikenteen houkuttelevuutta. Raideliikenteen kehittäminen metropolialueella on yksi keskeisimmistä toimenpiteistä kestävän liikkumisen ja kaupunkiseudun kilpailukyvyn kasvattamisen kannalta. Sitä tarvitaan myös kaukoliikenteen sujuvuuden varmistamiseksi. Pitkällä aikavälillä seudun kiivas ja jatkuva kasvu edellyttävät uusien ratayhteyksien avaamista sekä kapasiteetin lisäämistä jo olemassa oleville yhteyksille. Nykyisien ratakäytävien ympäristön kuten asemanseutujen maankäyttöä tulee kuitenkin tehostaa ennen kokonaan uusien raideyhteyksien avaamista.

Kulkumuodon valintaan voidaan maankäytön ja liikenneinfrastruktuurin kehittämisen lisäksi vaikuttaa myös taloudellisilla ohjauskeinoilla. Metropolialueen osalta on mm. pohdittu, minkälaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia mahdollisella tienkäyttömaksulla olisi.

<u>Linjaukset</u>

10. Helsingin seudun kuntien välistä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluyhteistyötä vahvistetaan metropolialuetta koskevilla alueidenkäyttötavoitteilla ja mahdollisilla lainsäädännön muutoksilla. Tavoitteena on kaikki olennaiset toimijatahot kokoava, strateginen maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisperiaatteet yhteen sovittava kokonaissuunnitelma, johon liittyy konkreettinen ja osapuolia sitova toteuttamissuunnitelma.

11. Metropolialueelle solmitaan jatkossa yksi yhteinen maankäytön, asumisen ja liikenteen kattava aiesopimus. MAL-aiesopimuksen kannustimia ja toimintatapoja kehitetään edelleen.

12. Koko metropolialueen joukkoliikenteen rahoitus varmistetaan ja sen palvelutasoa parannetaan erityisesti seudun reuna-alueilla mm. yhtenäistämällä seudullinen joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmä sekä kehittämällä joukkoliikenteen laatukäytäviä ja liityntäliikennettä.

4. Sopu sijaa antaa - Kulttuurinen moninaisuus voimavaraksi

Työikäisten maahanmuuttajien kotouttamisessa on keskeistä työllistymisen edistäminen, jossa pää-vastuu on työ- ja elinkeinotoimistoilla. Kotouttaminen painottuu julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaisiin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, kuten ohjaamiseen avoimiin työpaikkoihin, työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen ja muihin ammatillisen kehittymisen palveluihin, omaehtoisena koulutuksena järjestettävään työvoimakoulutukseen rinnastettavaan koulutukseen sekä työmarkkinatoimenpiteisiin. Työ- ja elinkeinotoimistossa tehtävä kotoutumissuunnitelma on tärkein yksilötason kotouttamistoimi, ja se sisältää kotoutumista tukevat toimenpiteet ja palvelut.
.
Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien välinen aiesopimus maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi (v. 2010−2012) on osa hallituksen metropoli-politiikkaohjelmaa ja yksi sen kärkihankkeista. Sopimuksen eri toimenpiteiden tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa kuntien ja TE-toimistojen yhteisin keinoin maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä pääkaupunkiseudulla sekä luoda pysyvä kokonaisjärjestelmä ja toimintamalli näitä tukevien palveluiden tehostamiseksi.

Aiesopimuksen myötä TE-toimistojen sisäisiä palveluprosesseja on kehitetty kohdistamalla maahanmuuttajille mm. omat kuntoutus-, koulutus- ja nuorten neuvojat sekä maahanmuuttajapalveluihin erikoistunut työnhakukeskuksen virkailija. Lisäksi on toteutettu uutta tehostetun palvelun kenttätyön toimintamallia, jossa TE -toimiston virkailijat työskentelevät ohjaavasti yhdessä asiakkaan kanssa esim. koulutuksissa. Lisäksi yhteistyötä tehdään tiivisti muun muassa eri ESR-hankkeiden kanssa. Kaiken kaikkiaan toimintojen kehittämiseen ja työnantajayhteyksien hoitoon on nyt paremmat mahdollisuudet

Työvoimakoulutukseen panostamalla pyritään lisäksi kehittämään uudenlaisia, valmentavaa ja ammatillista koulutusta joustavasti yhdistäviä koulutuksia, joissa on mahdollisuus suorittaa ammatillinen tutkinto. Myös maahanmuuttajanuorten suomen kielen koulutusta on kehitetty. Uusina toimintoina on käynnistetty yhteistyössä TE-toimiston ja kaupungin kanssa mm. Espoossa maahanmuuttajien rekrytointimalli, jonka puitteissa voidaan tarjota työsuhde kaupungille enimmillään 3 vuodeksi. Ensimmäisen yhdeksän kuukauden palkka maksetaan aiesopimukseen varatusta budjetista eikä työllistävälle yksikölle kerry palkkakuluja. Ehdokkaat valitaan TE-toimiston maahanmuuttajayksikön asiakkaista.

Aiesopimuksen tavoitteena on myös kehittää yhdessä kuntien ja TE-toimistojen kanssa tietojenvaihtoa ja seurantamittareita sekä vaihtaa hyviä käytäntöjä. Kaupungit ovat kohdentaneet rahoitustaan (yhteensä 2 miljoonaa euroa) mm. tarjoamalla TE -toimistojen ohjaamille maahanmuuttajille kaupungin työharjoittelu- tai työelämän valmennuksen paikkoja. Työharjoittelun aikana maahanmuuttaja osallistuu suomen kielen koulutukseen, muuhun työllistymistä edistävään koulutukseen ja henkilökohtaiseen työhön valmennukseen. Lisäresurssia on kohdennettu myös maahanmuuttajien neuvontaan.

Kotouttamislain uudistamisella pyritään edistämään kotoutumista ja maahanmuuttajien osallisuutta yhteiskunnassa, jotka ovat metropolipolitiikan kokonaisuuden toteuttamista tukevia

tavoitteita. Lain tarkoituksena on selkeyttää viranomaisten tehtävänjakoa ja määrittää kuntien kotouttamispolitiikkojen tavoitteet. Samalla on tarkoitus säätää valtion kotouttamisohjelmasta ja muodostaa maahanmuuttajan kotouttamista edistävistä toimenpiteistä johdonmukainen kokonaisuus.

Maahanmuuttajien kotoutumista ja kulttuurien välisen kohtaamisen haasteisiin on tartuttu erilaisissa hankkeissa, kuten Suomen pakolaisapu ry:n vetämässä *Kotilo*-projektissa, jota on toteutettu pääkaupunkiseudun lisäksi myös Turussa ja Pirkanmaalla. Projektissa on kehitetty muun muassa naapuruussovittelua sekä kuvallisia tai monikielisiä oppaita asumiseen. Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla on toteutettu myös *Kotouttamisen seudullisten ja alueellisten verkostojen vahvistaminen* -hanketta vuosina 2009−2010. Hankkeessa kehitetään ja yhtenäistetään pääkaupunkiseudun sosiaalialan kotouttamistyön menetelmiä ja osaamista sekä parannetaan eri viranomaisten välistä yhteistyötä alueellisen verkostotyön avulla.

Monikulttuurisen luonteensa takia Helsingin seudun tulisi olla suunnannäyttäjä kansainvälistymispolitiikassa. Tähän alue tarvitsee yhtenäisen maahanmuuttajapolitiikan, jossa yhdistyvät niin vaivattomat monikieliset palvelut kuin yhteiskuntaan osallistumisen aktiivinen vahvistaminen. Alueen monikulttuurisuuspolitiikan keskeinen haasteita ovat syrjäytymisen ehkäiseminen sekä sosiaalisen koheesion ja aidon kulttuurienvälisyyden rakentaminen. Yksi vastaus näihin haasteisiin on Maahanmuuttoviraston ja Helsingin kaupungin yhteinen maahanmuuttajien yhteispalvelupiste, joka siirtyy Itäkeskuksesta Helsingin keskustaan vuoden 2011 alussa.

Maahanmuuttajiin kohdistuvien toimenpidekokonaisuuksien keskeisenä lähtökohtana on Helsinki as an Open and Intercultural City -raportissa todettu *welcoming outsiders* -politiikka. Kulttuurien kohtaamista edistetään yhtälailla työelämässä, asuntomarkkinoilla, koulutuksessa ja kulttuurissa. Myös työllistymiseen, asumiseen ja kielen oppimiseen liittyviin palveluihin tarvitaan erityisiä ja pysyviä resursseja sekä alueellisesti kohdennettuja toimenpiteitä, joita toteutetaan eri toimijoiden yhteistyönä. Lisäksi kannustetaan seudun sivistyspalvelujen tuottajia ja kansalaisjärjestöjä huomioimaan maahanmuuttajaväestön tarpeet. Samalla on huolehdittava asuntoalueiden ja koulujen kilpailukyvystä niin, että ne ovat houkuttelevia myös kantaväestölle, ja pyrittävä saamaan maahanmuuttajaperheiden alle kouluikäiset lapset mukaan leikkikoulu- ja kerhotoimintaan.

Työllisyyttä tukevien palveluiden keskeiseksi tavoitteeksi on asetettava maahanmuuttajien työllisyyden nostaminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi myös oman yrityksen perustavia maahanmuuttajia on tuettava neuvonnalla ja luomalla yhteyksiä yrittäjäverkostoihin. Osa työllistymisen haasteesta muodostuu asenteista; maahanmuuttajat eivät saa koulutustaan vastaava työtä ja myös kielitaitovaatimukset ovat todennäköisesti osin liian tiukat. Kielitaidon kehittäminen lisäksi tarvitaan myös työyhteisöjen monimuotoisuuden kehittämistä ja yritysten, koulujen ja työvoimaviranomaisten yhteistyötä sekä alueellisesti räätälöityjä työllisyyspalveluita. Näistä on saatu hyviä kokemuksia esimerkiksi EU:n rahoittamissa URBAN-hankkeissa sekä SM:n koordinoimissa ALPO (Suomeen muuttaneiden alkuvaiheen palvelujen ja osaamisen kehittäminen) ja MATTO (työvoiman maahanmuuton edistäminen) -kehittämishankkeissa.

Asuinalueet ovat erilaisten kulttuurien kohtaamisen paikkoja ja siten keskeisessä asemassa kulttuurienvälisyyden edistämisessä. Samalla asuinalueilla ja niiden palveluilla on keskeinen rooli sosiaalisen eheyden rakentamisessa ja syrjäytymisen kierteen katkaisemisessa. Maahanmuuttajavaltaisilla alueilla erilaiset asumiskulttuurit kohtaavat. Kulttuuristen erojen tasoittamiseen tarvitaan neuvontaa niin moniin arkipäivän asioihin liittyen kuin myös asumisen tapakulttuurista.

Maahanmuuttajavaltaisille asuinalueille on kohdennettava aluekohtaisia erityistoimia, ja koulutukseen, työllistymiseen sekä asumiseen liittyviä palveluita on räätälöitävä aluekohtai-

sesti. Tähän tarvitaan riittävä ja pitkäjänteinen resurssointi. Myös asumisen tukijärjestelmiä on kehitettävä niin, että kohtuuhintainen asuminen mahdollistuu kaikkialla metropolialueella ja riittävän kokoisia perheasuntoja on saatavilla eri asuntoalueilla. Kohtuuhintaisen asumisen mahdollisuuksien parantaminen on myös avainasemassa vieraskielisten asunnottomuuden vähentämisessä ja torjumisessa. Metropolialue tarvitsee myös yhteisvastuullisen asuntopolitiikan ja pitkäjänteisen ohjelman segregoitumiskierteessä olevien asuinalueiden laaja-alaiseksi kehittämiseksi. Yhteisvastuullisella asuntopolitiikalla voidaan myös tasata maahanmuuttajien muuttoliikkeestä aiheutuvia kustannuksia.

Linjaukset

13. Käynnistetään valtion, kaupunkien ja muiden metropolialueen keskeisten toimijoiden kesken hankekokonaisuus maahanmuuttajavaltaisten asuinalueiden toimivuuden, vetovoiman ja sosiaalisen eheyden vahvistamiseksi. Keskeisinä painopisteinä ovat asuinalueiden monimuotoisuuden ja palveluiden saatavuuden tukeminen, asuntotarjonnan monipuolistaminen, monikulttuuristen palvelujen vahvistaminen sekä yhteisöllisten toimintamuotojen kehittäminen.

14. Maahanmuuttajavaltaisilla alueilla toimivien koulujen vetovoimaisuutta lisätään pienentämällä opetusryhmiä, lisäämällä kielikoulutusta ja turvaamalla tasavertaiset oppimismahdollisuudet.

15. Vakiinnutetaan valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien yhteisin toimin aiesopimuksessa kehitetty asiakaslähtöinen ja saumaton palveluketju toimintamallina maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen ja sitä tukevien palveluiden tehostamiseksi

5. Asiakkaan ehdoilla - Hyvinvoinnin turvaaminen ja palvelujen uudistaminen

Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteistyön lähtökohtana on ollut palvelujen yhteiskäytön laajentaminen vaiheittain ja erityisesti kaupunkien raja-alueilla niin, että seudun asukkaat voivat valita kunnalliset palvelut kuntarajoista riippumatta. Terveydenhuollossa yhteispäivystyspisteiden kuntarajat ylittävä käyttö on aloitettu vuoden 2009 alusta. Suun terveydenhuollon yhteispäivystys on myös järjestetty vuoden 2009 alusta Helsingin ja HUS:n yhteispäivystyssairaalan tiloissa Meilahdessa. Seudun yhteistä terveysneuvonnan puhelinpalvelua jatketaan.

Lasten päivähoidon yhteiskäyttöä laajennetaan vaiheittain tavoitteena vapaa hakeutuminen päivähoitopalveluihin elokuusta 2012 alkaen. Lukioverkon määrälliset ja laadulliset linjaukset on määritelty ja yli kuntarajojen tapahtuvan lukiokäynnin kustannustenjaosta on tehty määräaikainen sopimus. Ammatillisessa koulutuksessa on koulutustarpeiden ennakointia ja yhteistyöverkostoa vahvistettu sopimuksin. Kunnallisten ammattikorkeakoulujen koulutusalajärjestelyjen ja uudelleen organisointia koskevan selvitystyön pohjalta Stadia ja Evtek on yhdistetty Metropolia-ammattikorkeakouluksi.

Metropolipolitiikan keskeisin kysymys sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden kannalta on se, miten voidaan hillitä palvelutarpeiden kasvua. Voidaan perustellusti väittää, että kokonaisvastuuta hyvinvoinnin edistämiseksi paikallistasolla ei ole riittävästi organisoitu eikä vastuutettu. Jokainen hallinnonala ja toimija hoitavat omaa tonttiaan ja pyrkivät vastaamaan päivittäin ilmeneviin akuutteihin palvelutarpeisiin. Metropolialueella tarvittaisiin osapuolten yhteinen suunnitelma sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, ja tätä kautta toimenpidevaihtoehdot palvelutarpeen kasvun hillitsemiseksi.

Lasten kasvun tukemisen kannalta ja vanhempien työssäkäynnin helpottamisen kannalta on tärkeätä, että metropolialueella voidaan suunnitella varhaiskasvatuksen kokonaisuus koko aluetta koskien. On tärkeää, että kuntarajat eivät muodostu esteeksi päivähoidon järjestämiselle. Varhaiskasvatus on koulun ohella tärkeimpiä kulttuurien sekoittumisen alueita. Metropolialue voi näyttää muulle maalle esimerkkiä siitä, kuinka se ottaa huomioon maahanmuuttajien moninaiset tarpeet sosiaalistua suomalaiseen yhteiskuntaan.

Ikääntyvien lisääntyviä tarpeita ei kyetä ratkaisemaan siten, että vanhoihin palvelurakenteisiin lisätään voimavaroja. Lisää rahaa ja henkilöstöä varmaan tarvitaan, mutta yhä tärkeämpää on se, että palvelukonsepteja uudistetaan. Erityisen tärkeää on uudistaa vanhusten pitkäaikaishoivaa. Tällöin keskeisenä tavoitteena on oltava tuen järjestäminen kotiin tai kodinomaisiin olosuhteisiin.

Metropolialueen vakavat sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat vaativat yhtä aikaa sekä matalan kynnyksen palveluvaihtoehtoja että raskaita hoidollisia vaihtoehtoja. Hyvin järjestetyt matalan kynnyksen palvelut toimivat usein varhaisen puuttumisen ja tuen paikkoina, jolloin ongelmien kroonistumiseen voidaan vaikuttaa.

Ruotsinkielisen väestön palvelut ovat usein sattumanvaraisesti ja hajanaisesti järjestetty eikä yhtenäisiä palveluketjuja ole saatu aikaan.

Linjaukset

16. Palvelutarpeen kasvun hillitsemiseksi vahvistetaan ennaltaehkäiseviä ja varhaisen puuttumisen toimintamalleja, luodaan asiakkaiden tarpeista lähteviä palveluprosesseja, laajennetaan palvelujen yhteiskäyttöä ja organisoidaan palvelut nykyistä enemmän seudullisesti.

17. Yhteistyössä valtion, kaupunkien ja palvelutuottajien kanssa laaditaan yhteinen metropolialueen palvelustrategia, jonka tavoitteena on erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen palvelujen uudistaminen sektorirajoja madaltamalla, hyödyntämällä innovatiivisia hankintoja ja monipuolisia jakelukanavia sekä luomalla uudenlaisia yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin kumppanuuksia ja yhteistyömalleja.

18. Selvitetään Helsingin seudun ruotsinkielisten palveluiden hallinnollista päätöksentekoa huomioiden metropolialueen hajallaan asuva väestö.

6. Kaveria ei jätetä - Sosiaalisen eheyden vahvistaminen

Metropolialueelle keskittyy vakavia sosiaalisia ja terveydellisiä haasteita. Tällaisia kysymyksiä ovat muun muassa nuorten työttömyys, opiskelun keskeytyminen ja sosiaalisen turvaverkoston haurastuminen, lastensuojelun tarpeen lisääntyminen, asunnottomuus ja kohtuuhintaisten asuntojen puute, maahanmuuttajien elinolot ja alueellinen keskittyminen sekä köyhyyden ja toimeentulovaikeuksien lisääntyminen lapsiperheissä ja ikääntyvässä väestössä.

Keskeisten ministeriöiden ja Helsingin seudun kuntien käynnistämän sosiaalisen eheyden koordinaatiotyön tärkeimpänä tehtävänä on ollut tarjota syrjäytymistä ehkäiseville hankkeille yhteistyöfoorumin, seurata syrjäytymisen yhteisvaikutuksia sekä levittää kokemukset lupaavien hankkeiden tuloksista ja toimintamalleista laajempaan käyttöön. Tavoitteena on syventää julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä ja luoda edellytykset erityisen metropolialueen kumppanuusohjelman käynnistämiselle sosiaalisen eheyden vahvistamiseksi.

Helsingin peruspalveluvirastoissa otettiin tämän vuosikymmenen alussa käyttöön alueelliset erityistoimenpiteet siten, että osa resursseista ohjataan alueille väestön sosioekonomista statusta kuvaavien ja palvelutarvetta indikoivien laskentamallien avulla. Ideana on ollut vahvistaa sosio-ekonomiselta statukseltaan kaikkein heikoimpien asuinalueiden palveluja ja ehkäistä segregaatiota.

Tuoreessa tutkimuksessa on kysytty julkisen sektorin työntekijöiltä arviota alueellisten tekijöiden vaikutuksesta julkisten palvelujen laatuun. Haastateltujen mielestä palvelun laadukkuus kärsii toisinaan niillä matalan sosioekonomisen statuksen ja sosioekonomiselta statukseltaan keskiryhmän alueilla, joissa asiakasmäärät ylittävät palvelukapasiteetin eikä työaika riitä vastaamaan asukkaiden tarpeisiin. Perhekeskustyöntekijöiden mukaan asiakasmäärien alueellinen vaihtelu pakottaa karsimaan asiakkaaksi pääseviä erilaisin kriteerein. Monella matalan sosioekonomisen statuksen ja keskiryhmän alueella lastensuojelun asiakaskriteerinä on ”tulipalovaihe” kun varhaiseen puuttumiseen ei ole aikaa. Lääkärien huono saatavuus tietyille terveysasemille on heikentänyt palvelun saatavuutta, lisännyt paikalla olevien työntekijöiden työmäärää ja vahvistanut näiden alueiden mainetta raskaina työpaikkoina. Seurauksena on ollut negatiivinen kierre, jossa uudet työntekijät välttelevät alueita ja vanhat harkitsevat lähtemistä. Opettajan työ on kyselyyn vastanneiden mukaan keskimääräistä haasteellisempaa kouluissa, joissa vieraskielisten oppilaiden osuus on suuri. Työn vaativuudessa on kyse monentyyppisten haasteiden kasautumisesta samoihin kouluihin, kun monikulttuurisen oppilas-pohjan lisäksi kouluissa on usein myös paljon erityisopetuksen tai sosiaalisen tuen tarpeessa olevia kantaväestöön kuuluvia oppilaita. Koulujen työntekijät toivoivatkin lisää sosiaalialan osaamista kouluihin, jotta opettajat voisivat paremmin keskittyä opetustyöhön.

Asumisen kohtuuhintaisuus on yksi toimivan metropolin rakentamisen avainkysymyksistä, joka vaikuttaa niin työvoiman ja palveluiden saatavuuteen kuin yhdyskuntarakenteeseen ja asuinalueiden väliseen eriytymiskehitykseen. Tämä on huomioitu Helsingin seudun yhteistyökokouksen keväällä 2010 hyväksymissä Helsingin seudun MAL 2050 -strategisten linjausten toimenpiteissä, joissa todetaan, että huono-osaisuuden keskittyminen vältetään turvaamalla kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus eri puolilla aluetta. Kohtuuhintaisen asumisen tavoite on myös kirjattu vuoden 2011 loppuun saakka voimassa olevaan valtion ja Helsingin seudun kuntien väliseen aiesopimukseen Helsingin seudun asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi.

Myös asumistukijärjestelmällä vaikutetaan asukkaiden alueelliseen sijoittumiseen. Yleisessä asumistukijärjestelmässä tukeen ovat oikeutettuja asumiskustannuksista ja tuloista riippuen kaikki kotitaloudet riippumatta asunnon hallintamuodosta tai siitä onko talon rakentamiseen osoitettu julkista tukea. Asumistukijärjestelmän monipuolisuus on omalta osaltaan vahvistanut asukasrakenteen monipuolisuutta ja ehkäissyt keskittymisestä syntyviä sosiaalisia ja yhteiskunnallisia ongelmia.

Linjaukset

19. Valtion, kaupunkien ja muiden keskeisten toimijoiden yhteistyönä käynnistetään metropolialueen kumppanuusohjelma sosiaalisen eheyden vahvistamiseksi. Ohjelman tavoitteena on murtaa pitkäaikaista huono-osaisuutta synnyttävät ja ylläpitävät prosessit sekä vahvistaa varhaista tukea ja syrjäytymistä ehkäiseviä toimintamalleja ja palveluja. Keskeisiä ohjelman painopistealueita ja toimintalinjoja ovat huono-osaisuuden sosiaalinen periytyminen, pitkäaikaistyöttömyys, nuorten ja lasten sosiaaliset turvaverkot sekä syrjäytymisvaarassa olevat maahanmuuttajat.

20. Alueperusteisia hyvinvointieroja kavennetaan tehostamalla ja laajentamalla osana kuntien perustyötä palvelujen aluepohjaista resursointia, lisäämällä

moniammatillisuutta palvelupisteissä sekä vahvistamalla poikkihallinnollisia yhteistyöhankkeita ja alueellisia hyvinvointiverkostoja.

21. Huolehditaan kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon riittävyydestä. Asuinalueiden monipuolisuutta vahvistetaan, kohtuuhintaisten asuntojen ja perheasuntojen saatavuutta lisätään ja maahanmuuttajien asunnottomuutta vähennetään kehittämällä yleistä asumistukea ja muita asumisen tukijärjestelmiä. Selvitetään, millä toimin voidaan estää asunnottomuuden syntymistä myös maahanmuuttajiin kohdistuvin erityistoimenpitein.

22. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmaa jatketaan tavoitteena pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen vuoteen 2015 mennessä. Yhteistyössä valtion ja kaupunkien kanssa turvataan tarvittavien uusien asuntojen ja tukipalveluiden investointi- ja käyttörahoitus.

7. Yhteiseen hyvään - Rakenteet toimiviksi ja tehokkaiksi

Metropolialueen menestyminen kaupunkiseutujen kansainvälisessä kilpailussa edellyttää voimien kokoamista, toiminnan tehostamista ja koko toiminnallisen seudun hyvää yhteistyötä ja päätöksentekoa sekä toimivaa kuntarakennetta. Metropolialueella tulisi päästä irti kuntien välisestä kilpailusta ja suunnata vapautuvat voimavarat siihen, että alue on kansainvälisesti menestyvä ja vetovoimainen. Kuten liitteenä 2 olevasta metropolialueen seutuorganisaatioiden luettelosta ilmenee, alueella yhteistyötä tehdään erilaisilla kuntakokoonpanoilla ja seudulla on suuri joukko kuntien välisiä sekä palvelutehtäviä hoitavia että yhteistyön koordinointiin pyrkiviä organisaatioita. Kunta- tai palvelukohtaiset yksittäiset yhteistyösopimukset mukaan lukien toimijoiden lukumäärä kasvaa huomattavasti tästäkin. Toimintamuodot vaihtelevat kuntayhtymistä ja yhtiömuotoisista itsenäisistä juridisista toimijoista sopimusperusteisiin muotoihin ja löysiin yhteistyöjärjestelyihin. Yhteistyön organisointi pohjautuu pääsääntöisesti verkostomaisuuden periaatteille palvelutuotanto-organisaatioita lukuun ottamatta. Tähän kulminoituvat yhteistyön keskeiset haasteet.

Keskeiseksi seudun yhteistyön haasteeksi on tehdyissä selvityksissä nähty se, että seudulta puuttuu sellainen kokoava toimielin, jolla olisi mahdollisuuksia ja riittävä toimivalta ottaa selkeä vastuu ja johtajuus seudun yhteisistä haasteista sekä politiikan ja yhteistyössä hoidettavien eri toimintojen kokonaisuudesta. Hyvistä puolistaan huolimatta nykytoimielimistä ei ole voimavarojen kokoamiseen eikä rakenteellisten uudistusten läpivientiin. Seudun kunnat ovat pitäytyneet verkostomaisissa ja vapaaehtoisissa yhteistyömuodoissa. Kulloinkin valitut mallit ovat mahdollistaneet yhteistyön koordinaation, mutta jättäneet toiminnan laajuuden ja sisällön kuntien ratkaistavaksi. Palveluista vastaavien organisaatioiden osalta tilanne on osin erilainen, joskin on huomioitava, etteivät ne kata pääsääntöisesti koko metropolialuetta.

Vaikka verkostomaisen yhteistyön kautta on onnistuttu osin luomaan yhteiselle päätöksenteolle perustaa, ovat yhteistyöjärjestelyt ja -rakenteet varsin raskaita, toimijoita on lukuisia eivätkä järjestelyt ole kuntaryhmittäisiin kokoonpanoihin perustuvina yhteneväisiä. Koko seudun laajuiselle yhteistyölle on omat toimielimensä, joiden tehtävät ovat osin toistensa kanssa päällekkäisiä. Yhteistyöjärjestelyjä voidaan pitää monimutkaisena myös kuntalaisten näkökulmasta. Ne eivät ole riittävän läpinäkyviä ja kuntalaisten suoria vaikutuskanavia ja -muotoja seudullisiin toimijoihin voidaan pitää puutteellisina. Yhteistyön tilaa kuvaa hyvin se, että helpoista asioista on päästy yhteisymmärrykseen, mutta vaikeita asioita, joissa päätöksenteon tarve on suurin, ei ole saatu ratkaistuksi. Metropolialueellakin yhteistyötä tehdään siten sekä kuntien yhteisten tavoitteiden ajamiseksi, mutta myös välttämättömyyden pakosta.

Seudullisten toimintojen organisointi perustuu metropolialueella välilliseen demokratiaan. Ratkaisu on perusteltu toiminnoissa, joissa välillisen demokratian piirissä hoidettavat asiat

muodostavat kuntien itsehallinnon näkökulmasta rajatun kokonaisuuden. Välillisyys kytkeytyy myös seudulliseen johtamiseen. Kun päätösvalta on viime kädessä kuntien luottamuselimillä, ei seudullista vaikuttamista käytännössä nykyään ole, ja seudun kuntien kesken esiintyy haitallista kilpailua esimerkiksi kustannuspuolella, kuntien hyödyntäessä tuloja hankkiessaan toisten kuntien järjestämiä palveluita. Luottamushenkilöiden monimuotoinen asema, eli tehtävät sekä kunnallisissa että seudullisissa toimielimissä, tarkoittavat myös käytännössä kuntien vahvaa asemaa seudun päätöksenteossa.

Pääkaupunkiseudun kuntien asukkaiden arjessa kuntarajoilla on yhä vähemmän merkitystä asumisen, työn ja vapaa-ajan pirstoutuessa yhä useamman kunnan alueelle. Kuntalaiset hakevat jo nyt palveluita hallinnollisista rajoista riippumatta koko seudun alueella, mutta erityisesti pääkaupunkiseudun alueella. Pääkaupunkiseudulla palvelujen kuntarajat ylittävää käyttöä ja palveluverkkoa tulee edelleen kehittää siten, että asumisen, työn ja palvelujen toiminnallinen yhteys vahvistuu. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen sekä kuntajaon kehittämisen yleisenä tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne. Yhdyskuntarakenteen toimivuus tarkoittaa, että työssäkäyntialueet, liikenneyhteydet ja muu yhteiskunnallinen perusrakenne sopivat mahdollisimman hyvin yhteen kuntajaon kanssa. Tätä tulee pitää periaatteellisena lähtökohtana myös metropolialueella.

Pääkaupunkiseudulle tunnusomaista on kuntien välinen veropohjakilpailu ja kilpailu hyvistä veronmaksajista, joilla osaltaan on kielteisiä vaikutuksia yhdyskuntarakenteen kehittymiseen. Kilpailusta johtuva kuntien tulopohjan erilaisuus johtaa erilaiseen kehitykseen alueen eri osissa. Kuntarakenteen muutos ja neljän kunnan yhteinen talous sekä tulonmuodostus poistaisi osin näitä ongelmia ja vahvistaisi alue- ja paikallistalouden tasavertaisia kehitysmahdollisuuksia. Osaltaan se loisi myös toiminnallista kaupunkiseutua paremmin vastaavan kuntarakenteen ja nykyistä parempia edellytyksiä vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta, palveluiden ohjauksen kehittämisestä sekä edellytyksiä tehostaa palveluverkkoa ja keventää hallintoa. Se myös turvaisi nykyistä paremmat edellytykset yhdenvertaisille palveluille alueella, jossa ihmisten arki on jo kuntarajoista riippumatonta.

Yhteistyön haasteet sekä meneillään olevat, myös seudun kuntarakenteisiin kohdistuvat selvitykset osoittavat tarpeen seudun kunta- ja yhteistyörakenteiden toimivuuden kriittiselle tarkastelulle. Haasteena on päästä pitkäjänteiseen ja suunniteltuun yhteistyöhön sekä vahvistaa poliittista johtajuutta ja kykyä tehdä yhteisiä päätöksiä. Tarve koskee koko alueen kattavasti erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksiä, pääkaupunkiseudulla laajemmin myös muita palveluita. Johtamisen sujuvuudesta ja päätöksentekokyvystä riippuu pitkälti, millä tavoin metropolialueen kehittäminen onnistuu ja millä tavoin sen potentiaalia onnistutaan ottamaan käyttöön. Metropolialueen nykyisiä rakenteita tulee laajasti ottaen tarkastella suhteessa siihen, parantavatko ne alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia, edistävätkö ne kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä palveluiden järjestämistä koko alueen asukkaille.

Kansainväliset selvitykset osoittavat, että myös muualla maailmassa tarve metropolitason päätöksentekoon on suuri. Erityisten haasteiden ratkaisu edellyttää yhteistä päätöksentekotasoa esimerkiksi maankäytön suunnittelussa siten, että päätökset sitovat myös alemman tason hallintoa. Ilman yhteistä organisointia yhteistyön tavoitteiden toteuttaminen ja laajempaa aluetta koskevien etujen ajaminen on osoittautunut vaikeaksi. Jotta seudulliset organisaatiot eivät kuitenkaan jäisi tarpeettomiksi, on niillä oltava selkeät tehtävät ja riittävä toimivalta suhteessa alemman tason toimijoihin.

Johtopäätökset

Metropolialueen tulevaisuuden, kansainvälisen ja kansallisen kilpailukyvyn sekä palvelujen turvaamisen lähtökohdista on merkittävää, että sekä alueen kunta- että yhteistyörakenteet

ovat toimivat. Rakenteiden tulisi tukea kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta, asukkaiden hyvinvointia sekä palveluverkon ja arjen toimivuutta. Kyse ei ole vain muodollisista hallinnollisista ratkaisumalleista, vaan toiminnallisten kokonaisuuksien ja seudun yhteisen edun hahmottelemisesta.

Seudun verkostomaisen ja vapaaehtoisen yhteistyön perusongelmana on kykenemättömyys yhteisiin päätöksiin sekä sitovan, yhteisen päätöksentekojärjestelmän puuttuminen ja yhteistyöjärjestelmien monimutkaisuus. Seudun kuntarakenne ei kaikilta osin vastaa toiminnallista kaupunkiseutua. Tarvitaan muutoksia sekä kuntarakenteessa että seudun kuntien yhteistyön organisoinnissa, sillä vain yhtä toimintamallia kehittämällä ei pystytä ratkaisemaan niitä ongelmia ja haasteita, joita metropolialueella on. Metropolin kehittäminen on kansallinen etu ja alueelle tulee luoda sellaiset kuntarakenteet ja yhteistyöjärjestelyt, joiden kautta voidaan varmistaa osapuolia sitovat päätökset asioissa, joissa yhteisen päätöksenteon tarve on suurin.

Huomioiden, että Helsingin seudun työssäkäyntialue ulottuu 14 kuntaa laajemmalle alueelle, rajautuu yhteisen päätöksenteon tarve edelleen joissain kysymyksissä ydinmetropolialueelle (pääkaupunkiseutu), toisissa taas 14 kunnan alueelle ja muutamissa sitäkin laajemmalle alueelle. Siten on tarpeen tarkastella, miltä osin seudun haasteita voitaisiin ratkaista metropolialueen kuntarakenteita kehittämällä ja miltä osin haasteisiin voidaan vastata 14 kunnan tai sitä laajemman alueen yhteistyötä kehittämällä. Näitä vaihtoehtoja tulee tarkastella rinnakkain.

Ydinmetropolialueen osalta koko pääkaupunkiseutua koskeva kuntarakenteen muutos voisi vahvistaa palveluverkon ja arjen toimivuutta, vähentää kuntien välistä epätervettä kilpailua, ehkäistä segregaatiota sekä osaltaan vahvistaa maankäytön, asumisen, liikenteen sekä kuntarajat ylittävän palvelujen käytön kokonaisuuden hallintaa. Toiminnallisesti asukkaiden näkökulmasta tarkasteltuna pääkaupunkiseudun kunnat ovat samaa aluetta. Kuntien rajojen tulisi pääkaupunkiseudulla sopeutua tapahtuneeseen kehitykseen. Tämä mahdollistaisi myös mm. päällekkäisistä tehtävistä luopumisen ja monimutkaisen hallinnon keventämisen, palveluverkon kehittämisen ja ydinmetropolialuetta koskevan päätöksenteon kokoamisen nykyistä paremmin. Tarve tähän koskee pääkaupunkiseudulla maankäytön, asumisen ja liikenteen lisäksi myös muita palveluita. Kuntarakenteen kehittämisen metropolialueella tulisi olla alueen kuntien strateginen tulevaisuuteen suuntautuva valinta, jolle tulisi myös saada riittävä tahtopohja. Elinvoimaisen kuntarakenteen kehittämistä metropolialueella tulisi tarkastella niin elinkeinojen ja työllisyyden, talouden ja henkilöstön, ympäristön ja asumisen, palvelujen ja asiakkaiden kuin demokratian ja kunnan johtamisenkin näkökulmista.

Kuntarakenteen vahvistaminen ydinmetropolialueella tai kehysalueella ei yksinään ratkaise metropolialueen kattaviin haasteisiin vastaamista, vaikka osaltaan se poistaisi keskeisiä seudun ongelmia. Lisäksi tarvitaan nykyistä sitovampaa yhteistä päätöksentekoa koko seudun laajuisen näkökulman saavuttamiseksi ja koko aluetta koskevien asioiden ratkaisemiseksi. Metropolialue tarvitsee tulevista ja nykyisiin yhteistyöjärjestelyihinsä liittyvistä haasteista johtuen erityisratkaisuja, jotka edellyttävät päätöksentekoa sekä lainsäädännön kehittämistä. Keskeisinä kysymyksinä ovat, miten metropolialueen yhteistyötä koskeva päätöksenteko tulisi organisoida, millaisin hallintaelimin, mitkä olisivat hallintoelinten tehtävät sekä, millaisen kokonaisuuden kautta voidaan varmistaa alueen yhteiset, sitovat päätökset ja keskittää seutuhallinnossa nykyisin hajallaan olevia seudullisia toimintoja yhden toimijan alle.

Keskeistä on siksi ensinnäkin määritellä ja rajata selkeästi metropolialueella yhteistyössä ja yli kuntarajojen hoidettavat tehtävät. Metropolialueella hoidettavia tehtäviä tulisi arvioida siitä lähtökohdasta, vahvistaako kokoaminen alueen tasapainoista kehitystä ja voitaisiinko tietyt, laajempaa väestöpohjaa vaativat tehtävät hoitaa kootusti koko metropolialueella nykyistä tuottavammin ja tehokkaammin. Koko alueen kattavasti tulisi hoitaa yhdyskuntarakentamiseen, asumiseen, liikenteeseen sekä ympäristöön liittyvät palvelut ja tehtäväkoko-

naisuudet. Lähtökohtana olisi palvelujen turvaaminen, mutta tehtävien ja niitä koskevan päätöksenteon kokoamisella tulisi ratkaista myös alueen yhteistyön keskeiset haasteet.

Mikäli metropolialueelle koottaisiin nykyistä laajemmin tehtäviä siten, että niistä vastaisi ylikunnallinen, metropolialueen kattava päätöksenteko-organisaatio, tulisi - tehtävistä riippuen - arvioida, edellyttävätkö ne demokratian turvaamiseksi vaaleilla valittua toimielintä. Riippumatta siitä, mitä tehtäviä alueelle koottaisiin tai miten kunta-, yhteistyö- ja päätöksentekorakenteita uudistetaan, tulee osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja alueella kehittää. Asukasvaikuttamisen ja osallistumisen keinoja tulisi tarkastella laajasti ja arvioiden mm. muodollisen ja epämuodollisemman osa-aluehallinnon tarkoituksenmukaisuutta myös tilanteissa, joissa seudulla tapahtuu merkittäviä muutoksia kuntarakenteissa. Kaikissa olosuhteissa on kuitenkin vahvistettava käyttäjien mahdollisuuksia vaikuttaa palvelutuotantoon.

Ehdotetut uudelleenjärjestelyt edellyttävät olemassa olevien yhteistyöorganisaatioiden hallinnon, päätöksenteon ja tehtävien tarkastelua. Uudelleenjärjestelyjä on arvioitava myös siitä lähtökohdasta, mitkä olemassa olevista yhteistoimintarakenteista ja niiden tehtävistä tulisi yhdistää saman organisaation alle. Myös kuntarakenteiden kehittäminen edellyttää laajamittaista arviota yhdistymisten eduista ja haitoista. Kuntajaon muuttamisen edellytyksiä tulee arvioida strategisena valintana, alueen tulevan kehityksen kannalta.

Yhteinen päätöksentekojärjestelmä edellyttää lainsäädännön kehittämistä ja metropolialueen erityisaseman huomioimista lainsäädännössä. Valmisteilla olevassa kuntalain kokonaisuudistuksessa on mahdollista ottaa huomioon metropolialueella tarvittavat erityisratkaisut liittyen alueella yhteistyössä hoidettaviin tehtäviin, päätöksentekoon, menettelytapoihin ja päätöksenteon järjestämiseen.

Linjaukset

23. Metropolialueen kuntarakennetta kehitetään vastaamaan elinvoimaista, alueellisesti eheää ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivaa kuntarakennetta. Metropolialueen yhteistyön vahvistamiseksi ja tehtyihin selvityksiin pohjautuen arvioidaan ja määritellään yhteistyössä seudun kuntien kanssa metropolialueen kattavasti hoidettavat tehtävät keskittyen yhdyskuntarakentamista, asumista, liikennettä sekä ympäristöä koskeviin kokonaisuuksiin. Varmistetaan yhteinen tahdonmuodostus luomalla osapuolia sitovat rakenteet. Menettely edellyttää lainsäädännön kehittämistä. Päätökset em. asioita koskien on tarkoituksenmukaista tehdä seuraavan hallituskauden alussa.

8. Vasara ja nauloja - Metropolipolitiikan keinot vaikuttaviksi

Valtioneuvoston metropolipolitiikan keskeinen toimintatapa on ollut tunnistaa kansallisesti tärkeitä metropolilähtöisiä haasteita ja etsiä niihin ratkaisuja. Usein on kysymys hallinnonalojen väliin jäävistä tai useiden hallinnonalojen yhteistyötä edellyttävistä ratkaisuista. Hyödylliseksi keinoksi on tunnistettu asiasta pääasiallisen vastuun kantavan ministeriön johdolla koottu, monipuolisesti kunta- ja valtio-osapuolia edustava valmisteluryhmä, joka selvittää ratkaisua vaativat kysymykset, ja esittää niihin ratkaisukeinoja ja etenemispolkuja. Välineenä on käytetty mm. eri osapuolten välistä aiesopimusmenettelyä, johon on kytketty aiesopimuksen tarkoitusta tukevia seurantamittareita.

Metropolipolitiikkaa voidaan toteuttaa monissa tapauksissa ottamalla se tietoisemmin huomioon normaalissa päätöksenteossa. Siksi ratkaisut on sovitettu nykyisiin hallinnollisiin rakenteisiin, eri hallinnonalojen väliseen työnjakoon ja yhteistyömuotoihin.

Metropolipolitiikalla on synnytetty uusia yhteistyötapoja niin kaupunkien sisällä ja välillä kuin myös ministeriöiden sisällä ja välillä. Valittu toimintatapa on saanut tunnustusta käy-

tännönläheisyydestään ja olennaisiin kysymyksiin keskittymisestään sekä ministeriöistä että Helsingin seudun kunnista. Sillä on myös edellytykset olla pitemmällä aikavälillä vaikuttavaa huolimatta siitä, että metropolipolitiikan toteuttamisessa ollaan vasta alkuvaiheessa. Oleellista on, että kaikki metropolipolitiikan toteuttamiseen osallistuvat tahot, niin kunnat keskenään kuin valtion eri toimijat, sitoutuvat yhdessä tehtyihin linjauksiin ja edistävät niiden toteutumista.

Vaikka metropolipolitiikka on metropolialueen erityiskysymyksiin keskittyvää politiikkaa, on uusia kumppanuuslähtöisiä toimintatapoja mahdollista soveltaa myös laajemmin. Metropolipolitiikalla on useissa kansallisesti merkittävissä asioissa edelläkävijärooli, esimerkiksi liittyen maahanmuuttoasioihin, kilpailukyvyn parantamiseen ja sosiaalisen koheesion edistämiseen.

Uusien toimintatapojen kehittämisessä kohdatut vaikeudet nostavat samalla esille metropolipolitiikan keskeisiä kehittämishaasteita. Yksi vaikeus on ollut aluelähtöisen, eriytetyn politiikan hyväksyttävyys. Kysymys on siitä, voidaanko ns. universaalipolitiikan tavoitteita toteuttaa eriyttämällä tai painottamalla tavoitteita tukevia politiikkatoimia aluelähtöisesti esimerkiksi sosiaalisen eheyden vahvistamisessa ja hyvinvointipalveluissa. Tuottavuuden parantaminen ja toiminnan tehostaminen edellyttävät uusien vaikuttavampien toimintatapojen etsimistä - ja tässä alueen erityispiirteiden huomioon ottaminen voi olla eräs kehittämisen suunta. Metropolipolitiikalla on edellytyksiä toimia tällaisen työn kehittämisalustana.

Vaikka metropolipolitiikan toimintatapana on ollut kehittää uusia toimintamalleja nojautumalla pitkälti olemassa oleviin resursseihin ja hakemalla lisävoimaa yhteistyöstä ja kumppanuudesta, metropolipolitiikan toteuttamisen tehokkuutta, pitkäjänteisyyttä ja vaikuttavuutta heikentää se, että sillä ei ole ollut omaa erityisrahoitusta. Tulevaisuudessa olisi tärkeää turvata metropolipolitiikan toteuttamisen perusrahoitus, samaan tapaan kuin nyt tehdään maaseutupolitiikan ja kaupunkipolitiikan siemenrahoituksen osalta.

Tiukentuvassa metropolien välisessä kansainvälisessä kilpailussa laadukas kaupunkitieto on tärkeä kilpailukyvyn osatekijä. Koko laajaa metropolialuetta koskeva tiedontuotannolla ja fokusoidulla tutkimuksella on keskeinen rooli sekä metropolipolitiikan ennakoinnin, oikean suuntaamisen ja kohdistamisen sekä toteuttamisen seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta. Tarvittavien tunnuslukujen ja seurantatietojen saaminen yhtenäisenä koko Helsingin seudun työssäkäyntialueelta ja seudun kuntien yhteistyösopimuksen mukaiselta alueelta edellyttää valtion ja kuntien yhteisiä toimenpiteitä.

Edistääkseen monitieteistä, kansainvälisesti korkeatasoista ja metropolialueen erityispiirteistä lähtevää kaupunkitutkimusta ja siihen liittyvää yhteistoimintaa, metropolialueen kaikki yliopistot ja ammattikorkeakoulut sekä Helsingin, Vantaan, Espoon ja Lahden kaupungit hyväksyivät yhteisen tutkimus- ja yhteistyöohjelmaehdotuksen *(KatuMetro)* 7.4.2009. Ohjelmaehdotus on suunniteltu viisivuotiseksi kattaen vuodet 2010–2014. Valtion kumppanuus ohjelman toteuttamisessa toteutui vuodelle 2010 kolmen ministeriön osalta, ja yhteistyösopimus solmittiin huhtikuussa 2010. Ohjelman toteuttaminen edellyttää tulevina vuosina kuitenkin valtion kumppanuuden horisontaalista laajentamista ja erillisjärjestelyjä valtion rahoituksen osalta.

<u>Linjaukset</u>

24. Vahvistetaan kumppanuuslähtöisiä metropolipolitiikan välineitä, kuten aiesopimusmenettelyä ja muita sopimuspohjaisia instrumentteja. Kehitetään toimintatapoja, jotka mahdollistavat nykyistä paremmin aluelähtöisesti eriytettyjen keinojen käytön yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi

.

25. Kohdistetaan metropolipolitiikan toteuttamiseen sen jatkuvuuden turvaavaa perusrahoitusta.

26. Metropolialueen tutkimus- ja yhteistyöohjelman rahoituspohjaa laajennetaan kaupunkien, korkeakoulujen ja valtion yhteisellä panostuksella varmistamaan ohjelman resurssit vuosina 2011–2014.