

Tahdommeko kehittää metropolia?

Metropolipolitiikan kehittämistarpeet

Janne Antikainen, Timo Hämäläinen, Eero Holstila, Petri Jalasto, Satu Tolonen ja Perttu Vartiainen



Tahdommeko kehittää metropolia?

Metropolipolitiikan kehittämistarpeet

Janne Antikainen, Timo Hämäläinen, Eero Holstila, Petri Jalasto, Satu Tolonen ja Perttu Vartiainen

Helsinki 2015

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 12 | 2015

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Kansikuva: Vastavalo/ Outi Paasi
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ym.fi/julkaisut

Helsinki 2015

ISBN 978-952-11-4396-0 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Valtioneuvoston metropolipolitiikalla tarkoitetaan Helsingin kaupunkiseudun hallintaan ja kehittämiseen muodostettua valtiovallan politiikkakokonaisuutta. Metropolipolitiikka sisältyi ensimmäistä kertaa omana erityisenä politiikkalohkoonan Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmaan (2007–2010). Metropolipolitiikan toteuttamista on jatkettu sen jälkeen uudella eduskuntavaalikaudella Jyrki Kataisen (2011–2014) ja Alexander Stubbin (2014–2015) hallitusohjelmissa.

Alusta lähtien metropolipolitiikan kärkiteemoina ovat olleet maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvät ns. MAL-asiat, alueen kansainvälinen kilpailukyky, maahanmuutto ja sosiaalisen eheyden kysymykset. Hallinnon rakenteiden kehittäminen lisättiin painopisteeksi 2011 alkaneella hallituskaudella.

Metropolipolitiikan keskeisiä periaatteita ovat olleet monialaisuus, poikkihallinnollisuus, valtion, alueen kuntien ja muiden toimijoiden välinen kumppanuus ja asialähtöiset aluerajaukset. Keskeinen toimintatapa on ollut tunnistaa kansallisesti tärkeitä metropolilähtöisiä haasteita ja etsiä niihin ratkaisuja. Kysymys on usein hallinnonalojen väliin jäävistä tai useiden hallinnonalojen yhteistyötä edellyttävistä ratkaisuista.

Metropolipolitiikkaa on arvioitu laajemmin viimeksi edellisen eduskuntavaalikauden lopulla laaditussa valtioneuvoston metropolipolitiikkaa koskevassa selonteossa (2010) ja osana aluekehittämistä myös VTV:n kaupunki- ja metropolipolitiikkaa koskevassa tuloksellisuusarvioinnissa (2011).

Nyt käsillä olevan selvityksen tavoitteena on parantaa metropolipolitiikan vaikuttavuutta tulevaa hallituskautta ajatellen. Työ keskittyy erityisesti metropolipolitiikkaan toimintatapana. Tarkastelun kohteena ovat mm. valtion ja seudun kuntien kumppanuus, metropolipolitiikan toimijat ja teemat sekä välineet ja organisointi. Eri teemasisältöjä on arvioitu vain siltä osin kuin on ollut tarpeen toimintatavan arvioinnin kannalta. Selvitystyössä ei ole myöskään otettu kantaa seudun hallinto- tai kuntarakenteisiin.

Selvityksen toimeksiantajia olivat ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö. Työtä ovat koordinoineet neuvottelevat virkamiehet Olli Maijala (YM) ja Inga Nyholm (VM).

Selvityksen teki MDI Public Oy Janne Antikaisen johdolla. MDI:ssä työhön ovat osallistuneet lisäksi Eero Holstila, Timo Hämäläinen, Petri Jalasto, Satu Tolonen ja Perttu Vartiainen. Työ on tehty itsenäisenä selvitystyönä, ja MDI vastaa sen tuloksista ja johtopäätöksistä.

Rakennusneuvos,
metropolipolitiikan sihteeristön puheenjohtaja
Matti Vatiolo

SISÄLLYS

Esipuhe	3
Tiivistelmä	7
1 Sparrausta metropolipolitiikalle	9
2 Metropolipolitiikka – räätälöityä politiikkaa koko Suomen hyväksi	11
2.1 Yksituumaisuutta ja ristivetoa – eri reittiehdotuksia matkalle samaan maaliin	14
3 Metropolipolitiikan sisällöt – onnistumisia ja pysähdyksiä	16
3.1 Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen	17
3.2 Kansainvälisen kilpailukyvyn parantaminen.....	19
3.3 Maahanmuuttokysymykset – kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttaminen ja tehostaminen.....	21
3.4 Sosiaalinen eheys, eli segregaaation ehkäiseminen ja pitkäaikais-asunnottomuuden vähentäminen	22
3.5 Hallinnon rakenteiden kehittäminen – kuntauudistus ja metropolilaki.....	23
3.6 Työvoimatarpeita palvelevat toimet ja koulutusmahdollisuudet	25
3.7 Kumppanuus korkeakoulujen, yritysten ja asukkaiden kanssa.....	25
4 Metropolipolitiikan kehittämistarpeet	28
Liitteet	31
Liite 1. Selvitystyön tekeminen, lähdeaineisto ja haastattelut.....	31
Liite 2. Metropolipolitiikan kehittämistarpeet – yhteenvetotaulukko selvityskysymyksittäin.....	36
Kuvailulehti	40
Presentationsblad	41

Metropolipolitiikka tarpeellista, MAL ja kasvu ydinkysymyksiä tulevaisuudessa

Tulevalla hallituskaudella metropolipolitiikassa tarvitaan aiempaa tarkemmin määriteltyjä tavoitteita, rajatumpia valintoja, sitovampia sopimuksia, täsmällisempiä välineitä sekä tehokkaampaa organisoitumista. Sisällöllisesti ei ole tarvetta tehdä radikaaleja muutoksia nykyiseen kauteen, mutta metropolipolitiikan ytimeksi kannattaa asettaa kaksi asiaa: MAL-kysymykset sekä kasvu.

MAL-politiikassa tulevalla hallituskaudella on yhtäältä lisättävä aiesopimuksen sitovuutta, ja toisaalta laajennettava painopisteen liikenneulottuvuutta allokoimalla taloudellisia resursseja infrastruktuurihankkeiden ohella liikenteen palveluistamisen edistämiseen, kuten esimerkiksi liikkuminen palveluna -konseptin kehittämiseen. Kasvuun liittyy olennaisesti aktiivinen kilpailukyvyyn vahvistaminen suhteessa muihin metropoleihin, mahdollisuuksien rakentaminen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toimijoille sekä kansainvälistyminen.

Viime vuosina metropolipolitiikka on menettänyt tenhoaan, eivätkä toimijat ole olleet riittävän sitoutuneita yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen. Metropolipolitiikan pöytä on sinänsä ollut tärkeä kokoontumisfoorumi eri toimijoille, mutta vaikeassa tilanteessa metropolipolitiikka on sijaiskärsinyt suurista rakenteellisista uudistusprosesseista. Metropolihallinnon kaatuminen korostaa entisestään riittävää johtajuutta ja linjaamiskykyä metropolialueen keskeisissä kehittämiskysymyksissä. Johtajuuden puuttumisen taustalla on se, että metropoliasioita käsitellään liian monessa ryhmässä. Laaja metropolipolitiikan neuvottelukunta on hyvä informaation solmukohta, mutta vain sellainen. Sitoutuminen yhteiseen tekemiseen on ollut heikkoa. Virkamiestasolla, eli metropolipolitiikan sihteeristössä yhteistyö ja informaation vaihto kuitenkin toimii.

Metropolipolitiikka vaatii jatkossa myös tiiviimmän ytimen, jossa on mukana korkein virkamies- ja poliittinen johto. Lisäksi kahdella pääpainopisteellä (MAL ja kasvu) voi olla omat työryhmänsä, joissa on mukana myös asiantuntijoita. Kerran vuoteen on järjestettävä metropolifoorumi, johon kootaan laajempi joukko vastaanottamaan informaatiota, työstämään MAL- ja kasvun painopisteiden sisältöjä, ja sopimaan niiden toimeenpanosta.

Metropolipolitiikassa on ollut onnistumisia. Erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen (MAL) on ollut mallikasta. Aiesopimusmenettely on ollut toimiva kehittämismalli, joka on sitouttanut toimijat oikeansuuntaisesti mukaan. Toinen onnistumisen esimerkki on pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisen ohjelma (PAAVO), jossa oli tarkasti rajattu kohde, selkeästi linjatut tavoitteet, prioriteettien edellyttämät resurssit ja seurantamekanismit, sekä relevantit tahot asioita kehittämässä. Tämä osoittaa, että täsmällisesti ohjelmoidulla toiminnalla voidaan saada tuloksia aikaan.

Metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyn parantaminen ja muiden toimijoiden, kuten korkeakoulujen ja yritysten kytkeä metropolialueen kehittämiseen, eivät puolestaan ole onnistuneet tavoitteiden mukaisesti. Myöskään metropolialueen sosiaalisen eheyden edistäminen ei ole metropolipolitiikan kautta kaikilta osin edennyt ilmiön edellyttämällä tavalla. Edistysaskelia on kuitenkin saavutettu maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantavassa työssä sekä pitkäaikaisasunnottomuuteen on puututtu onnistuneesti.

Metropolialueen rajaus 14 kuntaan on ollut pääsääntöisesti varsin toimiva yhteistyöalusta, mutta jatkossa kuntajoukkoa tulee rajata painopisteiden sisällöllisistä lähtökohdista juontuen tiukemmin ja eriytetymmin. KUUMA-kunnat ovat saaneet metropolipolitiikan myötä vahvemman yhtenäisen ääneen, vaikkakin toisaalta myös kehyskunnilla on hyvin erilaisia intressejä. Jatkossa MAL-politiikan tulee edelleen kattaa nämä kunnat. Yritysten ja ihmisten metropolialue on toisaalta vielä laajempi, mutta toisaalta kehittämisen tulee olla eriytettyä pääkaupunkiseudulla ja muulla metropolialueella johtuen erilaisista haasteista ja toimintaympäristöistä.

1 Sparrausta metropolipolitiikalle

Helsingin seutu muodostaa maamme ainoan metropolialueen, jolla on useissa kansallisesti merkittävissä asioissa ilmiselvä edelläkävijärooli kokonsa ja asemansa puolesta. Valtioneuvoston metropolipolitiikalla tarkoitetaan Helsingin kaupunkiseudun hallintaan muodostettua valtiovallan politiikkakokonaisuutta. Sen lähtöpisteinä ovat olleet Suomeen 1990-luvun puolivälissä rantautunut kaupunkipolitiikka, jonka puitteissa alettiin toteuttaa toiminnallisiin kaupunkiseutuihin kohdennettuja ja eriytettyjä aluekehittämisen toimenpiteitä, ja jonka suurena ideana oli kasvun mahdollistaminen sen rajoittamisen sijaan. Toisena pontimena oli samana ajankohtana käynnistynyt sopimuksellinen maankäytön ja liikenteen yhteensovittava kehittäminen.

Omana erityisenä politiikkakokonaisuutenaan metropolipolitiikka kirjattiin ensimmäistä kertaa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2011) hallitusohjelmaan ja Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa linjattiin, että sitä jatketaan edelleen hallituskaudella 2011–2015. Kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistaminen siten, että Helsingin seudun dynamiikka koituu koko Suomen hyväksi, on metropolipolitiikan tärkein tehtävä.

Suomen kansantalous on kuitenkin kuluneen vaalikauden aikana polkenut paikallaan, eikä metropolialueesta ole ollut kasvun veturiä. Päinvastoin Nokian vetämän ICT-klusterin näivettyminen on koetellut pääkaupunkiseutua. Seudun kehitystä ovat myös jo pitkään jarruttaneet hajanainen tehoton yhdyskuntarakenne, kallis asuminen ja sen taustalla kysyntään nähden alimitoitettu asuntotuotanto. Jatkossa ne uhkaavat muodostua myös metropolialueen kansainvälisen vetovoiman esteiksi. Vaikeassa taloustilanteessa kaupungit ovat panostaneet kukin oman elinkeinopolitiikkansa vahvistamiseen. Yrityskenttä on keskittynyt taistelemaan kannattavuudesta leikkaamalla rönnsyjä, ja yliopistoreformi on kääntänyt korkeakoulujen päähuomion opetuksen ja tutkimuksen peruskysymyksiin, jolloin paikallinen vuorovaikutus on jäänyt katveeseen. Metropolipolitiikkaa tarvitaan myös jatkossa, koko Suomen hyväksi.

Tämän selvitystyön ydin kohdistuu metropolipolitiikan toimintatapaan. Keväällä 2015 päättyneellä hallituskaudella metropolipolitiikkaa on toteutettu pääpiirteittäin edellisen kauden hyväksi havaittujen periaatteiden pohjalta hakien samalla ratkaisuja esiin nostettuihin ongelmakohtiin. Tällä työllä on selvitetty, miten tässä on onnistuttu. Selvitystyön tekijät, lähdeaineisto ja haastattelut on esitetty liitteessä 1. Keskeisiä tarkasteltuja kysymyksiä ovat olleet sitoutumisen vahvistaminen ja uudentyypisten toimijoiden mukaan saaminen, osallistava kehittäminen, aiesopimuskokonaisuuden selkiyttäminen ja organisatorinen yksinkertaistaminen, metropolipolitiikan toteuttamisen resurssikysymykset, sekä seudun hallinnollisten rakenteiden tulevat kehittämistarpeet. Selvityskysymykset, keskeiset havainnot ja suositukset on summattu liitteen 2 taulukkoon. Tässä selvitystyössä ei ole kuitenkaan otettu kantaa hallinto- tai kuntarakenteisiin.

Viimeisten vuosien aikana metropolipolitiikan toimintaympäristö on muuttunut ja muuttuu edelleen. Tämä koskee niin kansainvälistä, kansallista kuin seudullistakin toimintaympäristöä, ja se muodosti selvitystyön toisen olennaisen lähtökohdan. Näitä muutostekijöitä ovat esimerkiksi maailmanlaajuisen taloudellisen taantuman syveneminen, ja Helsingin seudun kansainvälisen kilpailuasetelman kiristyminen, julkisen talouden tiukkeneminen edelleen, uusien toimintatapojen edelläkävijyyden merkitys korostaminen entisestään sekä kansallisen aluekehityksen ja aluepolitiikan muutokset.

Vaikeimmat ja ristiriitaisimmat kysymykset arviointityössä ovat liittyneet hallintorakenteisiin ja kumppanuuteen, kehittämisen eriyttämisen tarpeisiin, yhteiseen yleiskaavaan, maahanmuuttoasioihin ja sosiaaliseen eheyteen.

2 Metropolipolitiikka – räätälöityä politiikkaa koko Suomen hyväksi

Valtioneuvoston metropolipolitiikalla viitataan Helsingin 14 kunnasta muodostuvan kaupunkiseudun hallintaan muodostettua valtiovallan politiikkakokonaisuutta. Sen yhtenä lähtöpisteenä on Suomeen 1990-luvun puolivälissä rantautunut kaupunkipolitiikka, jonka puitteissa alettiin toteuttaa toiminnallisiin kaupunkiseutuihin kohdennettuja ja eriytettyjä aluekehittämisen toimenpiteitä. Omaan erityisenä politiikkakokonaisuutenaan metropolipolitiikka kirjattiin ensimmäistä kertaa pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2011) hallitusohjelmaan. Siinä se määriteltiin 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 aiesopimuskäytäntöä sekä valtion eri hallinnonalojen kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä.”*

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa linjattiin kesällä 2011, että politiikkaa jatketaan: *”Metropolialueen kokonaisvaltaista kehitystä koko maan kansantalouden veturina ja kansainvälisesti kilpailukykyisenä alueena vahvistetaan palveluja, kaavoitusta, liikenne- ja tietoverkkoja sekä elinkeino-toiminnan edellytyksiä kehittämällä. Alueen kehitystä vahvistetaan edelleen ottaen huomioon eurooppalainen kilpailutilanne ja erityisesti Itämeren kehitysnäkymät ja Venäjän läheisyys.”*

Keskeinen ajuri metropolipolitiikan syntymiselle on se, että Helsingin seudun merkitys koko maan kilpailukyvyllä on ilmiselvä alueen koon ja aseman puolesta. Metropolialueen erityisyys näkyy mm. siinä, että monien kansainvälisten toimintojen sijoittumiselle Helsingin seutu on ainoa mahdollinen vaihtoehto Suomessa. Tällöin Helsingin seudun kilpailijat – mutta myös yhteistyökumppanit – löytyvät ensisijaisesti muilta Itämeren alueen metropolialueilta, eivät Suomen sisältä. Myös osaamisen, luovan talouden ja niihin perustuvan liiketoiminnan suhteen Helsingin seutu on sekä mittakaavansa että toimintaympäristönsä puolesta Suomessa omaa luokkaansa. Logistisesti seutu toimii kansainvälisen liikenteen solmukohtana, minä vuoksi metropolipolitiikalla on merkitystä koko maan kilpailukyvyllä. Alueen menestys heijastelee koko muuhun maahan ja metropolissa tapahtuvat innovaatiot skaalautuvat muuhun maahan.

Veturina toimimisen vastapainona Helsingin seudulla on myös ongelmia, joiden luonne ja mittakaava erottavat metropolialueen ratkaisevasti maamme muista suurimmista kaupunkiseuduista. Nämä haasteet liittyvät mm. maankäyttöön, liikenteeseen, asumiseen ja sosiaaliseen eheyteen. Seudulla kehitetyt ongelmien hallintamallit skaalautuvat nekin muuhun maahan. Esimerkiksi seudullisen kasvusopimusmallin kehittäminen koskettaa kaikkia suuria kaupunkiseutuja, mutta metropolialueella se voi kattaa useampia kokonaisuuksia kuin muualla Suomessa.

Erityisyydestään huolimatta metropolipolitiikka on osa paikkaperusteisen kehittämisen kokonaisuutta, jossa tavoitteena on koko Suomen erilaisten vahvuuksien

hyödyntäminen ja mobilisointi. Toisinsanottuna, metropolipolitiikka voidaan nähdä yhtenä, mutta suhteellisen itsenäisenä osana paikkaperusteisen alueellisen kehittämisen (kaupunki- ja maaseutupolitiikan) kokonaisuutta. Tämän kokonaisuuden osilla on erilaiset tarpeensa, mistä johtuen mm. alueellista hallintaa on perusteltu räätälöidä maan eri osien tarpeiden mukaisesti eikä pakottaa samaan valtakunnalliseen muottiin.

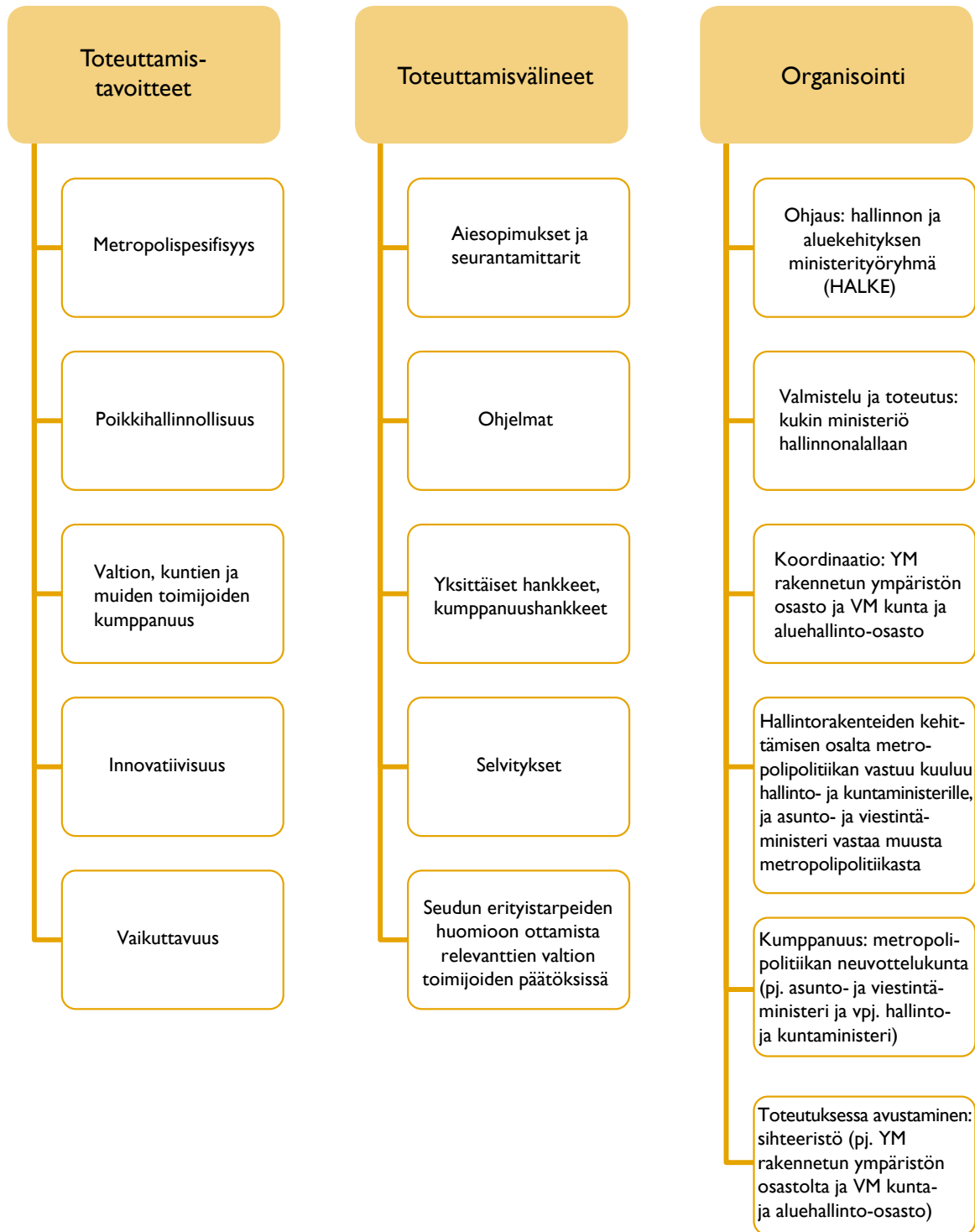
Metropolipolitiikan johtava toteuttamiseen ja keskeisten hankkeiden valintaan liittyvä ulottuvuus on ollut tunnistaa kansallisesti tärkeitä metropolilähtöisiä haasteita ja etsiä niihin ratkaisuja. Usein metropolipolitiikassa on kysymys hallinnonalojen väliin jäävistä tai useiden hallinnonalojen yhteistyötä edellyttävistä ratkaisuista. Hyödylliseksi keinoksi on tunnistettu asiasta pääasiallisen vastuun kantavan ministeriön johdolla koottu, monipuolisesti kunta- ja valtio-osapuolia edustava valmisteluryhmä, joka selvittää ratkaisuja vaativat kysymykset, ja esittää niihin ratkaisukeinoja ja etenemispolkuja.

Suora sopimusmenettely valtion ja paikallisen tason sekä muiden toimijoiden välillä on ollut metropoli- ja kaupunkipolitiikan keskeinen toimintatavallinen väline. Sopimusmenettelyn juuret johtavat myös 1990-luvulle, jolloin laadittiin ensimmäinen pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (PLJ 1994). Aiesopimusmenettelyyn on kytketty aiesopimuksen tarkoitusta tukevia seurantamittareita. Muita toteuttamisen välineitä ovat ohjelmat, yksittäiset hankkeet, kumppanuushankkeet ja selvitykset. Lisäksi metropolipolitiikkaa voidaan lisäksi toteuttaa monissa tapauksissa ottamalla se tietoisemmin huomioon normaalissa päätöksenteossa. Toteuttaminen onkin sovitettu nykyisiin hallinnollisiin rakenteisiin, eri hallinnonalojen väliseen työnjakoon ja yhteistyömuotoihin.

Metropolipolitiikalla on synnytetty uusia yhteistyötapoja ja kumppanuuksia kuntien sisällä ja välillä, ministeriöiden sisällä ja välillä sekä kuntien ja valtion välillä. Valittu toimintatapa on saanut aiemmissa arvioinneissa tunnustusta käytännönläheisyydestä ja olennaisesti kysymyksiin keskittymisestä sekä ministeriöistä että metropolialueen kunnista. Sillä on myös edellytykset olla pitemmällä aikavälillä vaikuttavaa huolimatta siitä, että eksplisiittisen 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.

Metropolipolitiikan toteuttamistavoitteet, -välineet ja organisointi on esitetty kuvassa 1.

Kuva 1. Metropolipolitiikan strategiset tavoitteet ja organisointi.



Yksituumaisuutta ja ristivetoa – eri reittiehdotuksia matkalle samaan maaliin

Kaikki työn puitteissa haastatellut olivat yksimielisiä siitä, että Suomi tarvitsee vahvan ja kilpailukykyisen metropolialueen, joka toimii koko Suomen talouden veturina. Metropolipolitiikka on siis ollut tarpeellista, ja sitä on syytä jatkaa myös tulevana hallituskausina. Eri toimijoiden näkemykset kuitenkin poikkesivat toisistaan selvästi siinä, millaisilla toimenpiteillä kilpailukykyä ja roolia kansallisen talouden moottorina tulisi vahvistaa.

Haastatteluissa toimintaympäristön muutoksen haasteet sekä yhteiskunnallisesti että metropolialueella tunnistettiin eri puolilla hyvin samankaltaisesti, mutta jälleen eroavaisuudet tulivat näkyviin siinä, miten toimintaympäristön muutoksiin tulisi reagoida. Ministeriöiden korkein johto on käynyt keskustelua yhteiskunnallisista haasteista, mutta niiden kytkentä metropolipolitiikkaan jää välilliseksi – ratkaisut eivät ole välttämättä metropolispesifejä.

Metropolipolitiikan toimintatapana on ollut kehittää uusia toimintamalleja nojautumalla pitkälti olemassa oleviin resursseihin ja hakemalla lisävoimaa yhteistyöstä ja kumppanuudesta. Toteuttamisen tehokkuutta, pitkäjänteisyyttä ja vaikuttavuutta on kuitenkin heikentänyt se, että metropolipolitiikalla ei ole ollut omaa erityisrahoitusta, saati päätöksentekojärjestelmää sen jakamiseksi. Sisältöpainopisteiden tasolla rahoituksen kokoamisessa on kuitenkin ollut myös onnistumisia. Maahanmuuttoainesopimuksen kohdalla rahoitus järjestyi temakohtaisesti, kun toimenpiteiden toteuttamiseen koottiin 4,7 miljoonan euron rahoitus kahdesta ministeriöstä ja pks-kaupungeilta.

Metropolipolitiikan harjoittamista on monimutkaistanut myös se, että käsitteenä metropolilla ei ole ollut virallista juridista asemaa eikä muodollista sisältöä. Vasta vuonna 2013 kuntarakennelain väliaikaisessa muutoksessa mainittiin metropolikäsité ja määriteltiin se 14 kunnan alueeksi. Päättyvällä hallituskaudella metropolipolitiikan uusimmaksi ulottuvuudeksi asetettiin metropolialueen hallinnan vahvistaminen. Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa kesällä 2013 tämän suunnaksi linjattiin lopulta metropolihallinto: *”Varmistetaan metropolialueen kilpailukyky, estetään segregaatia sekä tehostetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua ja toteutusta edistämällä alueen kuntaliitoksia ja kokoamalla sen tueksi metropolihallinto.”* Metropolihallinnon *”päättävä toimielin on vaaleilla valittu valtuusto.”* Metropolihallintokeskustelujen rinnalla toteutettiin lisäksi kuntarakennelain edellyttämä metropolialueen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys.

On kuitenkin huomioitava, että toiminnallinen metropolialue on kuitenkin laajempi kuin metropolipolitiikassa pääsääntöisesti mukana oleva 14 kunnan joukko ja sen uloin piiri ulottuu Uudenmaan naapurimaakuntiin asti. Toisaalta myös tämä suppeampi 14 kunnan joukko on sisäisesti alueellisesti erilainen, mikä tuli haastatteluissa selväpiirteisesti esiin. Pääkaupunkiseudun kunnilla on jokaisella erilaiset näkemykset sekä sisällöllisesti että rakenteellisesti metropolialueen kehittämisestä. Pääkaupunkiseudun kunnat ovat myös viime vuosien aikana etäänntyneet toisistaan. Myös kehyskunnat ovat erilaisia, ja niiden joukossa on huomattava ero sijaitseko kehyskunta pääradan vai moottoritien varressa. KUUMA-kunnat ovat erityisesti radanvarressa sijaitsevien kuntien johdolla muodostaneet vahvemmin yksiaänisen joukon, joka on nostanut kuntaryhmän painoarvoa metropolipolitiikassa.

Joidenkin pääkaupunkiseudun edustajien haastattelujen ja asiantuntijahaastattelujen yhteydessä lausutuissa toimenpide-ehdotuksissa esitettiin myös metropolialueen eriyttämistä sisäisesti pääkaupunkiseudun ytimeen ja toisaalta kehyskuntiin. KUUMA-kunnat olivat puolestaan selväsanaisesti eriyttämistä vastaan, sillä se

kuntien mukaan uhkasi heikentää kehysalueen sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin ja vähentäisi kehyskuntien painoarvoa eri foorumeilla.

Sisältökysymyksissä joustava metropolin alueellinen määritelmä mahdollistaa kumppanuuksien, resurssien ja toimenpiteiden keskittämisen sisältökysymyksille toiminnallisesti relevantteihin konteksteihin. Samalla se kuitenkin saattaa paisuttaa työryhmiä, tehdä päätöksistä ja linjauksista kompromissihakuisempia ja hajauttaa toteuttamisresursseja.

Haastattelujen perusteella vahvat hallinnonalojen rajat ministeriöiden välillä tulevat metropolipolitiikan toteuttamisessa ajoittain näkyviin, vaikka metropolipolitiikka on lähtökohtaisesti eri hallinnonaloja koskevaa ja niiden yhteistyötä edellyttävää kehittämissä politiikkaa. Metropolipolitiikan poliittiseen johtajuuteen ovat vaikuttaneet selvästi myös vastuullisten ministereiden intressit ja joidenkin tulkintojen mukaan jopa vaalipiiri.

Metropolipolitiikan sihteeristön, eli virkamiestason, keskusteluyhteys koettiin haastatteluissa toimivimmaksi osaksi politiikkakokonaisuuden organisointia. Metropolipolitiikan neuvottelukuntaa taas pidettiin yleisesti varsin raskaasti organisointineena. Toimielin mahdollistaa hyvin informaation jakamisen, mutta ei strategisen tason linjaavaa keskustelua. Vaikkakin kumppanuuteen, neuvottelumenettelyyn ja sopimuksiin perustuvaa toimintatapaa pidetään tähän päivään kuuluvana toimintatapana, voi suurimpana haasteena metropolipolitiikassa pitää moniäänisyyttä, yhteisen tahtotilan puuttumista ja monitoimijaisen joukon johtamisen vaikeutta.

3 Metropolipolitiikan sisällöt – onnistumisia ja pysähdyksiä

Jyrki Kataisen hallitus linjasi iltakoulussaan syyskuussa 2011 hallituskautensa metropolipolitiikan sisällöllisiksi painopisteiksi hallinnon rakenteiden kehittämisen, maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen, kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamisen, maahanmuuttokysymykset sekä sosiaalisen eheyden edistämisen. Iltakoulussa myös linjattiin, että metropolipolitiikan toteutuksessa otetaan lisäksi huomioon työvoimatarpeita palvelevat toimet ja koulutusmahdollisuudet. Painopisteiden alaisia tavoitteita edistetään metropolipolitiikan yleisten strategisten tavoitteiden mukaan valittujen 11 sopimuksen, suunnitelman tai strategian kautta (kts. luvut 3.1.–3.6.). Eri hankkeiden tavoitteet ovat paikoin päällekkäisiä sekä painopisteiden sisällä että välillä.

Hanketyön lisäksi koko laajaa metropolialuetta koskevalla tiedontuotannolla ja fokusoidulla tutkimuksella on keskeinen rooli sekä metropolipolitiikan ennakoinnin, oikean suuntaamisen ja kohdistamisen sekä toteuttamisen seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta. Metropolialueen kaikki yliopistot ja ammattikorkeakoulut sekä Helsingin, Vantaan, Espoon ja Lahden kaupungit hyväksyivät vuonna 2009 yhteisen tutkimus- ja yhteistyöohjelman (KatuMetro), jolla edistettiin monitieteistä, kansainvälisesti korkeatasoista ja metropolialueen erityispiirteistä lähtevää kaupunkitutkimusta sekä siihen liittyvää yhteistoimintaa. Ohjelma käynnistyi kokonaisuudessaan vuonna 2011 ja päättyi 2014 lopussa. Seuraava ohjelmakausi 2015–2018 on käynnistynyt.

Metropolipolitiikan sisällöllisten tavoitteiden saavuttaminen on ollut tällä hallituskaudella vaihtelevaa. Eniten vaikuttavuutta on ollut MAL-painopisteen edistämiseksi ja sosiaalisen eheyden painopisteen alla toteutettavassa pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmassa. MAL-kysymykset nousivat esiin hyvinä esimerkkeinä onnistumisesta myös lähes kaikissa haastatteluissa. Metropolipolitiikalla on ollut lisäksi myönteistä vaikutusta maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttamiseen suhteen ainakin välillisesti, sillä tekemistä raamittamaan pystyttiin neuvottelemaan aiesopimus. Kaikkien muiden sisältötavoitteiden edistäminen on ollut odotuksiin nähden vaisumpaa. Kaikista vaatimattomimmin edistyi hallintorakenteiden kehittämisen painopistealue. Kuntarajat eivät muuttuneet ja hallituspuolueiden puheenjohtajat sopivat helmikuussa 2015, ettei metropolihallintolakia viedä eduskuntakäsittelyyn. Haastatteluissa varsinkin sosiaalisen eheys -painopisteen etenemistä pidettiin vaatimattomana.

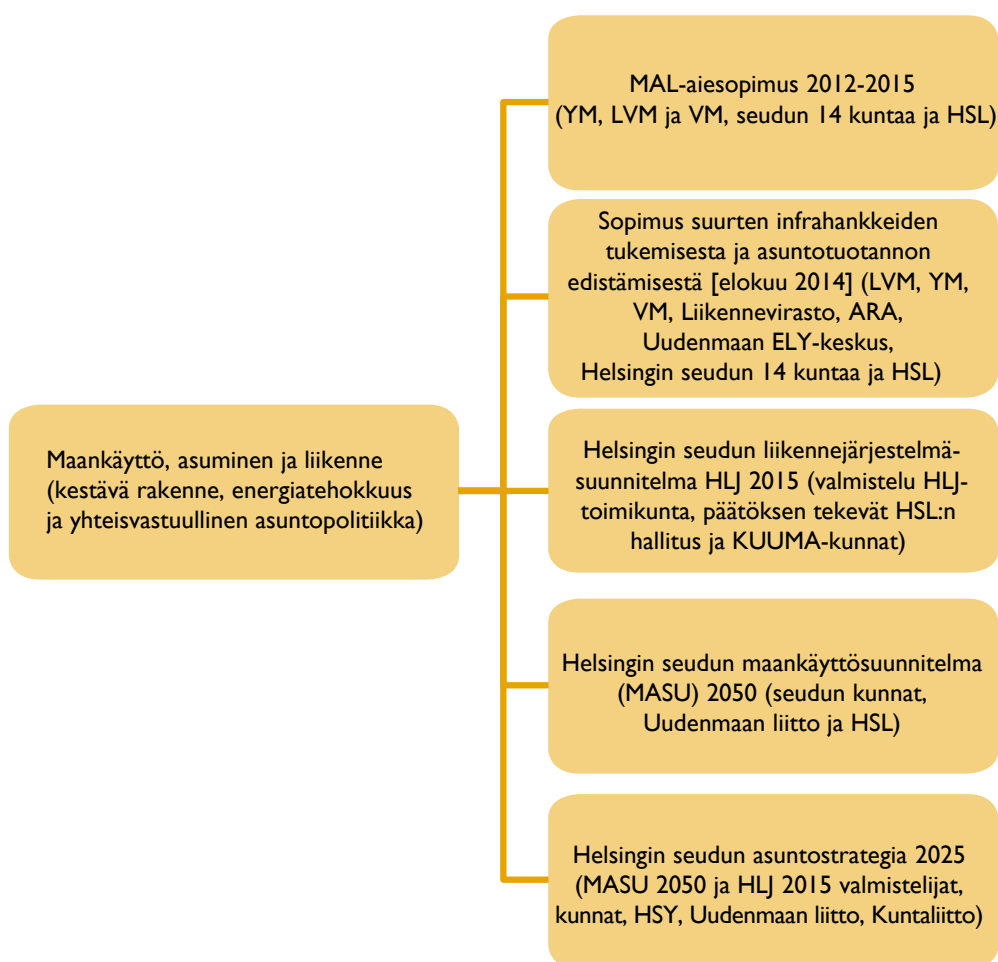
Painopisteiden tavoitteisiin pääsemistä ovat erityisesti helpottaneet ja tukeneet ratkaisua vaativan ongelman konkreettisuus ja täsmällinen määrittely, selkeästi asetetut tavoitteet ja toimenpiteet, vuorovaikutteisuus valtion ja kuntien välillä, relevanttien toimijoiden mukanaolo sekä yhteistyön pitkäjänteisyys.

Tavoitteista jäämisen taustalla taas päinvastoin ovat ratkaisua vaativan ilmiön hahmottomuus, käytetyn instrumentin sopimattomuus, sopimusten riittämätön sitovuus, relevanttien toimijoiden puuttuminen toteuttamisesta, yhteisen työskentelyn

lyhytaikaisuus tai heikko kumppanuus eri sopijaosapuolten kesken, johon on liittynyt yhteisen tahdon ja yhteisesti ymmärrettyjen tavoitteiden puuttuminen. Lisäksi metropolipolitiikan ulkopuolella toteutetut valtiohallinnon kehittämistoimenpiteet, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon (SOTE) palvelurakennemuutokset, työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistot) uudistukset, ja kuntarakennemuutokset, niihin otetut erilaiset positiot kunnissa, sekä yleisen taloudellisen tilanteen muutokset ovat osaltaan jarruttaneet toteuttamista ja huonontaneet keskusteluilmapiiriä.

3.1

Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen



Kuva 2. Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen painopistettä on vahvistettu sopimusten, suunnitelmien ja strategioiden avulla.

Painopistekokonaisuutena maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen on ollut metropolipolitiikan vaikuttavin. Asuntotuotantomäärästä on toteutunut noin 90% ja Helsingin seudun yhteisen maankäyttösuunnitelman, asuntostrategian ja liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ 2015:n luonnokset valmistuivat koordinoitusti ja suunnitellusti lokakuun 2014 lopulla. Myös liikennehankkeiden osalta on saatu tuloksia (erityisesti Länsimetro ja pääradan kehittäminen), vaikka Pisara-hanke tosin joutuikin poliittisen keskustelun pelinappulaksi päättyneen hallituskauden loppu-

metreillä. Julkisesta keskustelusta huolimatta on huomioitava, että sen suunnitteluun on edelleen käytettävissä kehyspäätöksen mukaisesti varoja.

Keskeisinä syinä suhteellisen sujuvaan yhteispeliin on yhtäältä pidetty sitä, että MAL-painopiste on metropolipolitiikan ytimessä ja kaikki toimijat tunnustavat sen merkityksen, toisaalta taas sitä, että MAL-painopistettä edistäväillä toimijoilla on kokemusta yhteistyöstä jo pidemmältä aikaväliltä. Hyvä esimerkki on, että Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma tehdään 14 kunnan alueella, eli yli HSL-rajojen. Nykymuotoinen MAL, jossa asuntojen ja yhdyskuntarakenteen sijainti on integroitu samaan asuntojen määrän ja liikennejärjestelmäsuunnittelun kanssa, on nykymuotoisen metropolipolitiikan uusi syventävä ominaisuus.

MAL-aiesopimus on toimiva koordinoiva työkalu, jossa maankäytön, asumisen ja liikenteen sisällöt ovat samassa paketissa, niille on asetettu ristikytketyt selkeät tavoitteet, toimenpiteet ja seuranta. Aiesopimusten lähtökohtana on ollut koota kaupunkiseutujen kehittämisen keskeiset elementit yhteen. Tavoitteena on ollut luoda työkalu, jonka avulla kaupunkiseudun kunnat yhdessä sopivat seudun tavoitteellisesta visioista ja tarvittavista kehittämistoimenpiteistä, ja joka kuntalähtöisten ratkaisujen sijaan tukee kaupunkiseutujen kokonaisuutta ja siihen liittyvien kansallisten tavoitteiden toteuttamista kuntien hallinnollisista rajoista riippumatta. Aiesopimukset kytkevät yhteen maankäytön kehittämisperiaatteet ja liikennejärjestelmäsuunnittelun, toimenpiteiden toteutuksen ja aikataulut sekä asuntopoliittiset toimenpiteet. Kysymys on tavasta koota julkisia voimavaroja, vahvistaa kaupunkiseutujen kilpailukykyä ja elinvoimaa sekä tehostaa ilmastomuutokseen sopeutumista ja sen hillintää.

MAL-aiesopimukset ovat osoittautuneet tarkoituksenmukaisiksi metropolialueella ja varsinkin yleisesti toivotaan sopimusmenettelyn jatkamista myös seuraavalla hallituskaudella. Sopimukset ovat tiivistäneet kuntien yhteistyötä sekä maankäyttöasioissa että liikenneasioissa. Aikaisemmat sopimukset edellyttivät seudun yhteistä näkemystä liikennejärjestelmän tavoitteista ja hankkeiden toteuttamisjärjestyksestä. Viime vuosina mukaan on saatu vahvemmin myös maankäytön ratkaisut. MAL-aiesopimusta täydennettiin hallituskauden loppupuolella elokuussa 2014 kun valtio ja Helsingin seudun kunnat neuvottelivat sopimuksen seudun suurten infrastruktuurihankkeiden tukemisesta ja asuntotuotannon edistämisestä, mikä kertoo osaltaan myös kumppanuuden toimivuudesta. Sen myötä käytäntöön tuotu liikennehankkeiden rahoituksen kytkeminen kaavoituksen vauhdittamiseen on koettu hyväksi toimintatavaksi, edellyttäen, että kaikki osapuolet noudattavat sopimuksia.

Sopimuksia on myös arvosteltu. Niitä on pidetty heikkoina ja on epäilty, että sopimusten saavutukset ja vaikuttavuus eivät ole vastanneet niihin uhrattuja valmisteluresursseja. Sopimusten sitovuutta on myös epäilty. Valtion lopullinen sitoutuminen hankkeisiin tapahtuu vasta kun eduskunta tekee budjettipäätöksen ja se on nähty ongelmana pitkävaikutteisten MAL-asioiden sopimisen kannalta. Toisaalta on myös todettu, että valtio ei ole riittävästi "vivuttanut" toimillaan seudun kuntia tukemaan metropolialueen kokonaisuutta ja siihen liittyvien kansallisten tavoitteiden toteutumista.

MAL-kumppanuudessa yksi särö on yhteisvastuullisen asuntopolitiikan sisällä havaittava jakolinja pääkaupunkiseudun ja KUUMA-kuntien välillä. Jälkimmäisessä ryhmässä osa kunnista jäi hallituskauden alussa huomattavasti kaavoitusta ja ARA-tuotantoa koskevista tavoitteistaan, mutta tavoitteita kirittiin hallituskauden loppua kohti. Rakentamiseen ovat vaikuttaneet myös rakennusliikkeiden intressit ja valtion tukijärjestelmän haasteet. Pääkaupunkiseudun kaupungeissa tavoitteet on taas paikoin ylitetty.

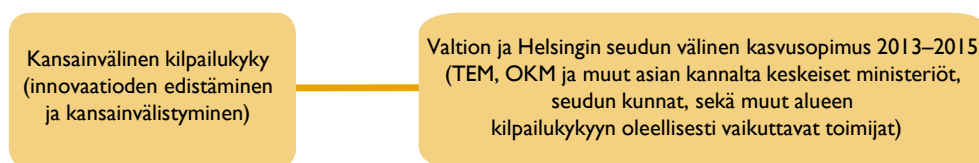
Vaikkakin maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteistä kehittämistä pidetään yleisesti metropolipolitiikan onnistumisena, ovat näkemykset seuraavasta sitovammasta askeleesta erilaiset. Muutamissa haastatteluissa tuotiin painokkaasti esiin tarve pääkaupunkiseudun yhteiselle yleiskaavalle, jonka puuttuminen koettiin suureksi

MAL-kysymysten edistämisen epäkohdaksi ja yhdyskuntarakenteen hajautumista edelleen jatkavana seikkana. Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden velvoittaa yhteiseen kaavaan, mutta pykälää ei ole käytetty. Yleiskaavaa puoltavien näkemyksen vastaisesti, MAL-neuvottelukunta hyväksyi helmikuussa 2015 kaikkien 14 kunnan maankäyttösuunnitelman (MASU) lähetettäväksi hyväksyttäväksi, jossa todettiin, että yhteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan valmisteleminen ei ole tällä hetkellä ajankohtaista.

Julkisen talouden kiristyessä myös liikennehankkeiden budjettirahoituksen mahdollisuuden heikkenevät. Uuden liikennepolitiikan periaatteiden mukaan liikenneongelmien ratkaisuun tulee löytää monipuolisia ja kustannustehokkaita keinoja. MAL-painopisteen sisällä on nopean ja ketterän kehittämisen hengessä jatkossakin toteutettava pieniä kustannustehokkaita hankkeita (KUHA-hankkeet). Valtion puolelta KUHA-hankkeisiin osoitettava valtion MAL-raha on otettu perusväylänpidosta ja kunnat rahoittavat pieniä kustannustehokkaita hankkeita vastaavalla summalla. Rahoitettavissa KUHA-hankkeissa on joukkoliikennettä ja raideliikennettä parantavia hankkeita, ja jatkossa voitaisiin ottaa vielä vahvemmin yhteiselle metropolialueen agendalle katuverkon kehittämistä joukkoliikenteen, pyöräilyn ja jalankulun edistämiseksi. Myös liikenteen digitalisaation ja taloudellisen ohjauksen keinot ovat tärkeitä huolehdittaessa tulevaisuuden metropolialueen toimivuudesta.

3.2

Kansainvälisen kilpailukykyyn parantaminen



Kuva 3. Kansainvälistä kilpailukykyä on vahvistettu kasvusopimuksen kautta.

Metropolialueen kunnilla on tärkeä rooli työpaikkojen luomisen edellytysten ja ulkomailta saapuvien asuntotarjonnan luojina. Yhä tärkeämmäksi tulevat myös arjen sujuvuuteen ja laadullisiin tekijöihin, kuten kulttuuriseen elämyksellisyyteen liittyvät tehtävät.

Valtion ja Helsingin seudun välinen kasvusopimus allekirjoitettiin loppuvuonna 2013 metropolialueen kilpailukykyäkosopimuksen (2010–2012) perillisenä ja osana valtakunnallista kaupunkipolitiikan toimenpideohjelmaa, jonka piirissä on 12 suurinta kaupunkiseutua. Sopimuksen tavoitteiksi asetettiin: *"Helsingin seudun kilpailukykyyn vahvistaminen. Osana kasvusopimusta edistetään seudun matkailullista vetovoimaa, parannetaan maahanmuuttajataustaisen työvoiman työllistymismahdollisuuksia, vahvistetaan teollisuuden pk-yritysten uudistumista ja kansainvälistymistä, kytetään luovien alojen osaamista yritystoiminnan kehittämiseen ja vahvistetaan alueen yrityspalvelukosysteemiä"*.

Metropolipolitiikan ei ole kuitenkaan koettu edistäneen niin Suomen kuin Helsingin seudunkaan kansainvälistä kilpailukykyä. Suomen kansantalous on kuluneen vaalikauden aikana polkenut paikallaan ja talousdynamona toimineen innovaatiopolitiikkamme lippulaivan, Nokian ja muun ICT-klusterin, näivettyminen on johtanut tietynlaiseen neuvottomuuden tilaan. Usko yliopistojen, elinkeinoelämän ja kaupunkien alueellisen kolmikantamallin tuloksellisuuteen on hiipunut.

Metropolipolitiikan toteuttamisen puitteissa suurimmaksi sudenkuopaksi kilpailukyvyyn parantamisessa on noussut relevanttien toimijoiden, eli kehittämissyhtiöiden, kuntien, korkeakoulujen ja yritysten kykenemättömyys yhteisesti hahmottaa sisältökokonaisuutta ja sitä, millä konkreettisilla toimenpiteillä metropolialueen kilpailukykyyn voidaan vaikuttaa. Kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamisen ongelmaksi on myös koettu korkeakoulujen, asukkaiden ja yrityssektorin äänen vaimea kuuluminen.

2000-luvulla vauhdilla kansainvälistyneet yliopistot ja menestyvät yritykset muodostavat kuitenkin Helsingin seudun kasvun moottorin. Ulkomailta tulijoiden kannalta yliopistojen maine ja paikkakunnan houkuttelevuus muodostavat kokonaisuuden, jonka pitää olla kunnossa. Metropolipolitiikan yhtenä painopisteenä tulee jatkossa olla yliopistojen kansainvälisen houkuttelevuuden vahvistaminen kaupunkien, korkeakoulujen ja valtiovallan yhteistyönä. Myös yrityksillä on tässä merkittävä rooli mm. harjoittelupaikkojen ja työtilaisuuksien tarjoajana.

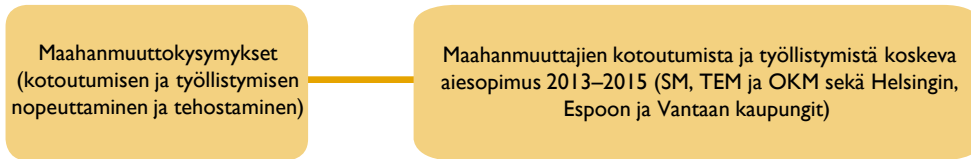
Toisaalta kumppanuus valtion ja kuntien välillä koetaan epäsuhtaiseksi ja sitoutuminen puutteelliseksi. Sopimuksessa mukana olevat kaupungit ovat tulkinneet, että valtio ei osallistu riittävällä mitalla kilpailukyvyyn parantamiseen suhteessa siihen, että sopimuksen painopisteet neuvotellaan valtion toiveiden mukaiseksi.

Lisäksi kasvusopimusinstrumenttia arvostellaan siitä, että sopimukset on laadittu yhden mallin mukaan kaikille kaupunkiseuduille eikä Helsingin seudun sopimus siten ole riittävän metropolispesifi. Neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle (pks, Tampere, Turku ja Oulu) on kohdennettu 6aika-ohjelma. Tämän kautta on ohjattu EU-ohjelmien rahoitusmahdollisuuksia suurille kaupungeille. Metropolialueella ei ole vetovastuuta innovatiivisten kaupunkien ohjelmassa, eikä muitakaan houkuttamia metropolialueelle kilpailukyvyyn vahvistamiseen ole osoitettu.

Metropolispesifisyys ei ole toisaalta noussut myöskään metropolipolitiikan toimijoiden keskuudessa prioriteetiksi, sillä metropolialueen toimijat vertaavat keskusteluissaan kilpailukyvyyn vahvistamisen toimenpiteitään muihin suomalaisiin kaupunkiseutuihin eivätkä muihin metropolialueisiin kansainvälisesti. Tässä yhteydessä on toki huomioitava, että muilla suomalaisilla kaupunkiseuduilla kasvusopimukset ovat olleet myös piirun verran vaikuttavampia ja kokoavampia, ja muilla suomalaisilla kaupunkiseuduilla kasvu- ja elinkeinopolitiikan toiminta on suhteellisesti vahvemmin organisoitua kuin metropolialueella.

Kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamisella on myös selkeä yhteys MAL-politiikkaan. Näin ollen asuntokriisin ratkaiseminen – tarkoittaen kohtuuhintaisten asumisen lisäämistä laaditun asumisen strategian mukaisesti, tulee jatkossa nostaa entistäkin selvemmin metropolipolitiikan keskiöön. Valtion ja paikallistason toimintaympäristö ja suhde on jokaisessa maassa erilainen, mutta silti vertailukohtaa kannattaisi hakea vielä vahvemmin Itämeren piiristä ja kauempaakin. Esimerkiksi Ruotsissa metropolipolitiikan resursointi ja sopimusten sitovuus liikenneinfrastruktuurihankkeisiin, kuten esimerkiksi uusien metrolinjojen ja niihin liittyvään asuntorakentamiseen, on vahvempaa. Ruotsista tosin katsellaan kateudella Suomeen muiden sisältöjen määrittelyn suhteen. Kuntien intressien poiketessa toisistaan valtio voi toimia kokoonkutsujana ja sovittelijana.

Maahanmuuttokysymykset – kotoutumisen ja työllistymisen nopeuttaminen ja tehostaminen



Kuva 4. Maahanmuuttopainopisteessä on laadittu aiesopimus.

Metropolipolitiikan maahanmuuttokysymysten painopisteen tavoitteena on ollut tehostaa ja nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä TE-toimiston ja kuntien yhteisin toimenpitein. Tavoitteen toteuttamiseksi allekirjoitettiin loppuvuonna 2012 uusi aiesopimus valtion, pääkaupunkiseudun kaupunkien, pääkaupunkiseudun yrittäjäjärjestöjen ja Helsingin seudun kauppakamarin välillä. Valtion ja pääkaupunkiseudun kaupunkien väliseen ensimmäiseen, vuodet 2010–2012 kattaneeseen aiesopimukseen nähden uudessa sopimuksessa kumppanuus laajentui käsittämään yrittäjäsektorin. Toiminnallisesti tarkasteltuna jokainen kaupunki tekee omaa maahanmuuttotyötänsä.

Painopisteen puitteissa ei ole saavutettu varsinaista tuloksellista edistystä, mutta aiesopimusta on kiitelty siitä, että metropolipolitiikka on aikaansaanut yhteistä prosessin tarkastelua, resurssien kohdentamista sekä tuonut eri toimijoita yhteen. MAL-kysymysten edistämisen ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisen ohella maahanmuuttolottuvuus koetaan pieneksi metropolipolitiikan valopilkuksi.

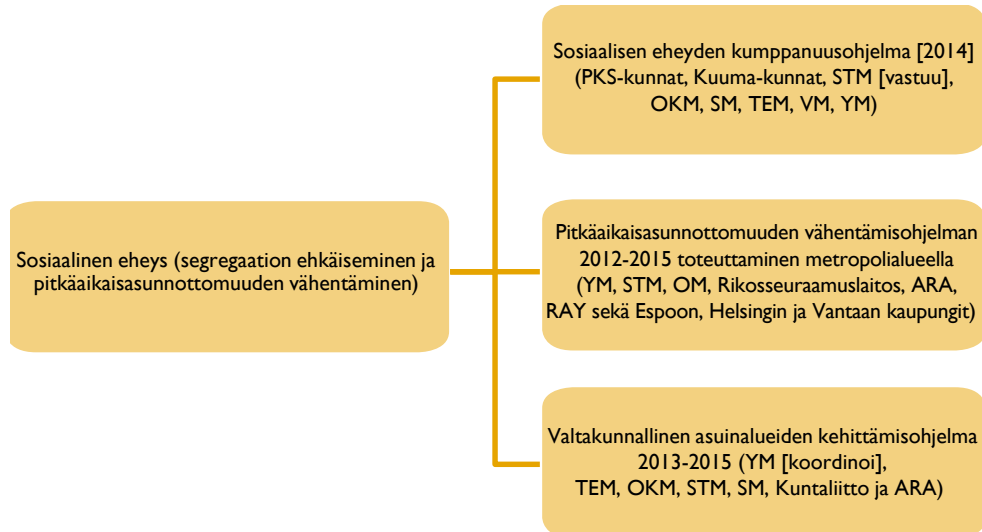
Heikon sisällöllisen edistymisen syyksi on mainittu riittämätön kumppanuus valtion kanssa. Useissa haastatteluisissa mainittiin erityisesti TE-toimistojen uudistusten vaikutus metropolipolitiikan maahanmuuttopainopisteeseen, kun maahanmuuttajapalveluiden yksiköt lakkautettiin. Valtio kohdensi 40 henkilötyövuotta Uudenmaan ELY-keskukselle aiesopimuksen toteuttamiseen, mutta kunnat kokivat, että maahanmuuttokysymykset ovat siirtyneet liiaksi niiden kontolle, eikä valtio ole kuntien näkökulmasta sitoutunut yhteiseen toimeenpanoon riittävästi. Myös seurantamekanismit ovat olleet puutteellisia.

Ja vaikka kumppanuuksia laajennettiin yrityssectorille, koettiin niiden olevan edelleen liian ohuita. Yritysten ja korkeakoulujen kanssa tehtävässä yhteistyössä on kuitenkin potentiaalia, kunhan organisatoriset ja lainsäädännölliset uudistukset on saatu sisäänajettua ja työmarkkinatilanne osoittaisi hieman helpottumisen merkkejä. Opetus- ja kulttuuriministeriön sitoutumista ja osallistumista metropolipolitiikkaan kritisoitiin joissakin puheenvuoroissa kärjekkäästi.

Maahanmuutto on keskeinen kysymys kansainvälistymisen kautta tapahtuvassa kasvussa, ja se on olennaista myös kasvun kestävässä hallinnassa. Kansainvälistymisessä korostuu ulkomaisten osaajien houkuttelu ja juurtuminen metropolialueelle, kasvun hallinta liittyy erityisesti sosiaaliseen eheyteen, eli sosiaalisten ongelmien kasautumisen ja eskaloitumisen estämiseen.

Tulevaisuudessa yhteistyötä tulisi kehittää erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa, jossa tunnistettaisiin sellaiset asiakasryhmät, joissa kunnan ja TE-toimiston yhteistyö on erityisen tärkeää. Kumppanuuden yritysten ja koulutusorganisaatioiden kanssa tulisi tiivistyä. Maahanmuuttajien palveluja tulee viedä lähemmäs työelämää jo kotoutumiskoulutuksen vaiheessa, esimerkiksi yhdistämällä sitä ammatilliseen koulutukseen. Maahanmuuttajien osaaminen on tunnistettava paremmin ja systemaattisemmin, näissä voidaan nojautua jo olemassa oleviin kehittämisprojekteihin.

Sosiaalinen eheys, eli segregaatien ehkäiseminen ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentäminen



Kuva 5. Sosiaalinen eheys –painopistettä on kehitetty ohjelmilla.

Yksi metropolipolitiikan kärkihankkeista tällä hallituskaudella oli valtion ja kuntien sekä kuntien keskinäisen yhteistyön tehostaminen metropolialueen sosiaalisen eheyden vahvistamiseksi. Valmisteluun otetun kumppanuusohjelman kumppanuusulottuvuus on kuitenkin toteutunut heikosti, sillä yhteistä aiesopimusta ei lopulta syntynyt ollenkaan. Kumppanuusohjelman sisältömäärittelyissä päädyttiin kuitenkin kolmeen perusteemaan: 1) asumisessaan tukea tarvitsevien kotitalouksien asumisen ja palvelujen kehittämiseen; 2) maahanmuuttajien kotoutumiseen ja työllisyyden edistämiseen; ja 3) nuorten ylisukupolvisen syrjäytymisen torjumiseen. Näiden ohella sosiaalinen eheys -sateenvarjon alla toteutettiin valtakunnallisia pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishojelmaa (PAAVO) 2012–2015 ja asuinalueiden kehittämissohjelmaa 2013–2015.

Sosiaalisen eheyden painopisteen toteutusta kritisoitiin monissa haastatteluissa, sillä saatuihin tuloksiin ei oltu tyytyväisiä. Kuntien yhteistyö on ollut vaatimatonta mm. nuorten ylisukupolvisen syrjäytymisen torjumisessa ja maahanmuuttajien kotoutumisessa ja työllisyyden edistämisessä. Myöskään valtiolla ei ole ollut selvää tahtotilaa kumppanuudesta. Makrotasolla SOTE-uudistus on myös merkittävästi vaikuttanut painopisteen käsittelyyn.

Asunnottomuusongelman hallinta on edennyt metropolipolitiikan tiimoilta hyvin pääkaupunkiseudun kaupungeissa, ja kumppanuus on tässä sisältöalueessa syventynyt. PAAVO-ohjelma on erinomainen esimerkki tästä. Ohjelmalla oli selkeä strategia, kapea fokus sekä oikeat toimijat sitä toteuttamassa mukana. Keskeiset päättäjät oli sitoutettu päämääriin ja huolehdittu resurssien kokoamisesta. Ohjelma on myötvaihtanut siihen, että tässä teemassa Suomi on 2000-luvun alun pohjasakasta noussut 15 vuodessa Euroopan kärkimaihin. Läksynä on, että kapeafokuksinen ohjelmaperusteinen kehittäminen voi toimia ja pitkäjänteisyys kehittämisessä on tärkeää.

Haastatteluissa nousi esiin, että metropolipolitiikan sosiaalinen eheys -ulottuvuus on haastava kokonaisuus käsiteltäväksi ja hahmotettavaksi. Metropolipolitiikka vaikuttaa sosiaaliseen eheyteen välillisesti. Painopisteen sisällöillä on paljon temaattista päällekkäisyyttä ja yhtäläisyyttä maahanmuuttoaijesopimuksen, pitkäai-

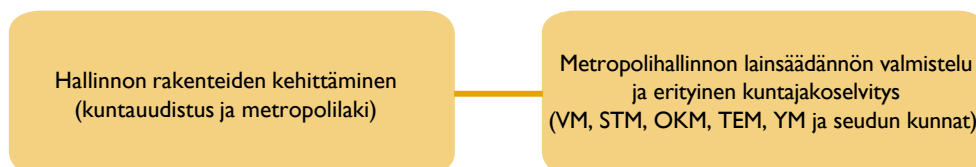
kaisasunnottomuuden vähentämishjelman ja MAL-painopisteen yhteisvastuullisen asuntopolitiikan sisältöjen tematiikkojen kanssa. Esimerkiksi suurin osa maahanmuuttajapalveluiden asiakkaista on vailla vakituista asuntoa, ja yhteisvastuullisella asuntopolitiikalla ja sosiaalisen vuokra-asuntokannan hyödyntämisellä vahvistetaan myös sosiaalista eheyttä. Tämä päällekkäisyys alleviivaa koordinaation merkitystä – mikä on toistaiseksi ollut varsin vähäistä. Päällekkäisyyden sijaan kannattaisi tulevaisuudessa ottaa esim. MAL-painopisteen sisällä sosiaalisen eheyden kysymykset täsmällisemmin ja ponnekkaammin esiin, sen sijaan, että tehtäisiin erillinen sopimus.

Segregaatio-ilmiö on muuttunut teknisestä asuntokysymyksestä monisyiseksi prosessiksi yhdistäen enemmän näkökulmia ja toimijoita kuin aiemmin, mikä edellyttää poikkihallinnollista ja monimuotoista työtä, johon osallistuvat niin julkinen, yksityinen kuin kolmas sektori kaikilta yhteiskuntapolitiikan saroilta. Tämä korostaa paikallislähtöistä kehittämisselitystä, jossa ongelmat ratkaistaan räätälöidysti siellä missä ongelmat ovat, eikä yhdenmukaisella normiohjauksella ylhäältä annettuna.

Summaten, keskustelu sosiaalisen eheyden vahvistamiseksi on käynnistynyt ja organisoitumista on tapahtunut, mutta liian hitaasti. Orientoivalla keskustelulla on tarpeensa pohjustusvaiheena. Yhteisvastuullinen asuntopolitiikka ja ARA-vuokra-asuntojen 20% tuotantotavoite ovat konkreettisia ilmentymiä sosiaalisen eheyden kytköksestä MAL-painopisteeseen myös jatkossa. Seuraavalla hallituskaudella tarvitaan myös kasvuun ja kansainvälistymiseen liittyvää kehittämisselitystä, jonka toimenpiteet liittyvät erityisesti kouluttautumiseen ja työelämäkytköksiin.

3.5

Hallinnon rakenteiden kehittäminen – kuntauudistus ja metropolilaki



Kuva 6. Hallinnon rakenteiden kehittämistä on tehty hallintolainsäädännön ja kuntajakoselvitysten kautta.

Hallinnon rakenteiden kehittäminen on valittu yhdeksi painopisteeksi metropolipolitiikassa, mutta tässä arviointityössä ei keskitytty laajempaan hallintorakenteiden kehittämistä koskevaan pohdintaan, koska metropolihallintoa koskeva lainsäädäntö oli vielä valmistelussa alkuvuonna 2015. Tulosten valossa hallintorakenteiden kehittämisen vaikuttavuus on kuitenkin ollut koko metropolipolitiikan vaatimattominta, sillä rakenteet eivät muuttuneet. Tarve yhteistyön tiivistämiselle ei kuitenkaan ole poistunut, vaikka metropolialueen rakenteellisista uudistuksista tai hallintomallista ei ole päästy sopuun. Päinvastoin, se on pikemminkin kasvanut. Yhteistyö- ja hallintamallien kehittäminen tai rakenteellisten uudistusten tekeminen on tulevallakin hallituskaudella tarpeellista.

Kuntien keskinäiset, kuntien ja valtion sekä hallitusvastuussa olleiden puolueiden intressit ovat olleet rakennekysymyksissä voimakkaasti ristiriitaisia. Metropolilain valmisteluprosessi ja kariutuminen kertovat tätä karua tarinaa. Rakenne- ja muita selvityksiä on kuitenkin tehty ahkerasti. Selvitysvelvollisuus on täytetty, mutta selvitykset ovat olleet pikemminkin savuverhoja todellisille pyrkimyksille. Selvitysvelvollisuus on ollut looginen jatkumo edelliskauden valtioneuvoston selonteon

linjauksille, mutta kuntien näkemykset eivät ole muuttuneet millään tapaa. Virkamiestasolla on tehty huomattava määrä työtä, joka on vahvistanut ja laajentanut tietopohjaa ja ymmärtämystä nykytilanteesta, mutta tulevaisuuden yhteistä tahtotilaa ei ole löydetty millään foorumilla. Selvitysten kautta tietoisuus metropolialueen haasteista ja mahdollisuuksista on kasvanut, ja niihin on myös jouduttu ottamaan kantaa kunnissa. Kunnilla ei kuitenkaan ole muodostunut minkäänlaista yhtenäistä näkemystä, joten poliittisesti kaikki hallintorakenteisiin kohdistuvat uudistukset ovat mahdottomia, eikä tuloksia hallintorakenteiden kehittämisessä ole saatu. Tähän on olennaisesti vaikuttanut myös se, että poliittiset jakolinjat kulkevat puolueiden sisällä, ei niiden välillä.

Hallintokeskustelu on myös etäännyttänyt yrityksiä ja korkeakouluja metropolikeskustelusta. Ne ovat kokeneet teeman etäiseksi ja liian dominoivaksi. Lisäksi hallintorakenteiden kehittämisessä metropolialueen asukkaat vaikuttavat edelleen olevan objekteja eivätkä subjekteja. Tulevissa kehittämisspohdiskeluissa, jotka liittyvät mahdollistavaan ja asukkaista itsestään lähtevään kehittämiseen tulisi ottaa vahvemmin asukaslähtöinen ote. Hallinto- ja aluerakenteen tulisi siis olla niin aktivoiva ja kannustava asukkaiden suhteen kuin mahdollista¹.

Kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamattomuus ja yhteisen tahtotilan puuttuminen ovat nakertaneet luottamusta toimijoiden välillä. Kyräilyn kierre on johtanut myös avoimen ja vapaamuotoisen keskustelun vähenemiseen. Epäluulo on heijastunut myös kustannuksiin: kunnilla on ollut epäilyjä metropolipolitiikkaan liittyvien tehtävien (esim. maahanmuuttokysymyksissä) kustannusten kasvusta heidän kontolleen siirtyvien tehtävien myötä. Innon hiipuminen on johtanut odottelevaan ja jopa apaattiseen tunnelmaan, jossa varrotaan epävarmuuden ja suvantovaiheen hälventymistä. Nyt peräänkuulutellaan vahvempaa strategista yhteistä ja jaettua kehityskuvaa, jollainen esimerkiksi Tukholman metropolialueella² on tehty.

Metropolipolitiikan hallintorakenteiden uudistustavoitteiden sekä niihin vahvasti linkittyvän SOTE-uudistuksen rasitusvaikutukset kumppanuuksiin ovat osaltaan heijastuneet myös muiden metropolipolitiikan painopisteiden toimenpiteisiin. Esimerkiksi MAL-painopistessä kunnan roolin arpomisen myötä kuntajohtajat ja johtavat poliitikot eivät uskalla sitoutua pitkäaikaisiin hankkeisiin. Yhtäällä toiveissa on ollut, että kuntarakenteen suhteen olisi tehty vahvemmin ylhäältä annetusti päätöksiä, toisaalla olisi toivottu metropolihallintoa ja kolmannella taholla on oltu kovin tyytyväisiä nykytilanteeseen.

Positiivisena kehityksenä voi nähdä sen, että KUUMA-kuntien yhteistyö on tiivistynyt, kun Keski-Uudenmaan ääntä on haluttu saada yksituuttisemmaksi ja tasavertoisemmaksi metropolialueella. Kuuma-kunnat tekevät nyt enemmän yhteistyötä keskenään kuin ennen. KUUMA-kuntien ydin on tosin tiivistymässä 10 kunnasta vielä rajatummaksi kuntajoukoksi.

¹ Metropolialueen kuntajakoselvityksessä on nostettu vaihtoehdoksi ”kotikaupungit”, joita laajan metropolikaupungin alla olisi 15–20. Ne toimisivat asukkaiden lähipalvelukeskuksina ja identiteetti- ja palvelupaikkoina. Ne olisivat myös alueita, joilla asukkaat voisivat paremmin aktivoitua oman alueensa kehittäjinä.

² Tukholman seudun kehityksen keskeisimpänä työvälineenä on toiminut alueellinen kehityssuunnitelma eli RUFES (*Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen*). Ensimmäinen RUFES valmistui vuonna 2001 ja nykyinen vuonna 2010. RUFES toimii sekä seutusuunnitelmana että kehitysohjelmana. Se ei ole juridisesti sitova, vaan tähtää vahvan yhteisen tahtotilan määrittelyyn. Maakärjäkunnan valtuuston hyväksymässä RUFES:issa on esitetty yhteinen tahtotila seudun kehittämisestä tulevaisuudessa, mikä luo pohjaa paikallisen tason suunnittelulle.

Työvoimatarpeita palvelevat toimet ja koulutusmahdollisuudet



Kuva 7. Työvoimatarpeet ja koulutusmahdollisuudet -painopisteessä ei toteutettu toimenpiteitä.

Työvoimatarpeet ja koulutusmahdollisuudet ovat jääneet täysin taka-alalle metropolipolitiikassa. Käytännössä painopisteen puitteissa ei ole tapahtunut mitään. Painopisteen mukanaolo metropolipolitiikassa juontaa juurensa edellisen hallituskauden aikaisen valtioneuvoston selontekoon metropolipolitiikasta, jossa teema linjattiin yhdeksi kehittämistoimenpiteeksi. Periaatteessa painopisteellä pyritään löytämään ratkaisuja tilanteeseen, jossa koulutus ja työpaikat ovat väärissä paikoissa. Opetus taka-alalle jäämisestä on, että toimenpiteiden piiriin on otettava asioita, joiden edistämiseen on todellista tilausta ja sitoutumista. Ilmaan jäävien teemojen roikottaminen mukana tekee tärkeille asioille vain karhunpalveluksen.

Kumppanuus korkeakoulujen, yritysten ja asukkaiden kanssa

Metropolialue ja -politiikka näyttävät kovin erilaiselta eri sidosryhmien näkökulmista katsottuna. Eri sidosryhmillä on paitsi erilaiset näkemykset painopisteiden tärkeydestä ja myös erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa politiikan muotoiluun. Toisaalta osa sidosryhmistä kokee metropolipolitiikan liian välilliseksi kanavaksi oman toiminnan kannalta.

Metropolialueen suunnitteluun osallistuvien intressiryhmien ytimen muodostavat elinkeinoelämän edustajat, suuret yritykset ja teollisuuden toimijat, jotka voivat sijoittumisellaan vaikuttaa mm. verotuloihin ja syntyviin työpaikkoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti rakennusliikkeitä, jotka vaikuttavat laajemmalla tasolla kuin vaikkapa asukasyhdistykset, joiden intressit ovat enemmänkin asemakaavatasolla.

Suurten yritysten mahdollisuudet osallistua keskusteluun ovat pieniä yrityksiä paremmat. Käytännössä yrityksistä vain hyvin pieni osa voi ja haluaa olla mukana kehittämisessä. Yrityksillä ja järjestöllä on kuitenkin halutessaan ollut mahdollisuus päästä mukaan keskusteluun. Asetelmassa korostuu yritysten edustajien rooli laajemman joukon intressien kokoamisessa ja näkemysten sekä tiedon välittämisessä. Yritysten näkökulmasta osallistuminen hallinnolliseen keskusteluun on sekundäärinen seikka, tärkeämpää on yritysten päivittäisen ja strategisen toimintaympäristön kehittäminen. Näiden kysymysten ympärillä tulee olla yrityksille ja yritysten edustajille räätälöityjä keskustelutilaisuuksia ja työpajoja, joissa yritysten ääni ja tahto tulee näkyviin selkeästi rajatuissa konkreettisissa kohteissa tai kysymyksissä. Myös rajatuissa ohjelmallisissa kehittämishankkeissa yritykset voivat olla aktiivisia kumppaneita.

Kansainvälisyyteen liittyen, kumppanuudet maahanmuuttokysymyksissä laajentuivat tällä hallituskaudella yrittäjäsektorille. Yrityssektorikumppanuuksien tulisi kuitenkin olla aktiivisempia, joka korostaisi kansainvälistymiseen liittyvää työelämälähtöisyyttä, työnantajayhteistyötä sekä parempaa ohjausta ja osaamisen kartoittamista.

Korkeakoulujen näkökulmasta metropolialue on tärkeä toimintaympäristö, jolla on useita alueellisia rajauksia. Kansainvälisen huippututkimuksen ytimenä on Helsinki-Otaniemi -akseli. Sen sijaan laajalle metropolialueelle ja neuvottelukunnalle jää korkeakoulujen näkökulmasta korkeintaan informaatioarvollinen rooli. Tätä selittää se, että metropolipolitiikan painopisteenä olleilla MAL-kysymyksillä ja metropolialueen hallintoon liittyvillä kysymyksillä on lähinnä välillinen kytkös korkeakoulujen toimintaan. Kaavoitukseen, kiinteistöihin ja asumiseen liittyvät kysymykset ovat toki korkeakouluille elintärkeitä, mutta niissä keskeisenä neuvottelukumppanina ovat suoraan kampuskaupungit ja valtio. Laajemmissa esimerkiksi maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä tarvitaan laajempaa poikkihallinnollista kumppanuutta ja laajempaa maantieteellistä aluetta.

Korkeakoulujen kannalta metropolialueen kehittämisen avainkysymyksenä nähdään kansainvälistymisen edistäminen. Konkreettisesti tämä tarkoittaa pyrkimystä ulkomaalaistaustaisten opiskelijoiden ja henkilökunnan määrän voimakkaaseen kasvuun. Lahjakkaiden opiskelijoiden ja tutkijoiden houkuttelussa seudun vetovoima on ratkaisevan tärkeä tekijä. Vetovoiman lisäämisen tulisikin olla metropolipolitiikan sisällöllisessä ytimessä. Jatkossa tärkeää on tutkimuslähtöisen liiketoiminnan, korkeatasoisten kulttuuripalvelujen ja kansainvälisten yritysten avaintoimintojen juurruttaminen Helsingin seudulle. Tähän tarpeeseen vastaamiseksi tarvitaan paitsi korkeakoulujen, valtion, kuntien, myös yritysten ja kolmannen sektorien toimijoiden vahvaa yhteistyötä.

Jatkossa valtion suora panostus korkeakoulusektoriin voi menettää entisestään merkitystään, jolloin paikallisen toimintaympäristön ja paikallisten resurssien merkitys korkeakoulujen menestykselle maailmanlaajuisessa kilpailussa hyvistä opiskelijoista, tutkijoista ja rahoituksesta on nykyistä merkittävästi suurempi. Toisin sanoen korkeakoulujen nyt vielä vahvasti kansallinen toimintaympäristö muuttuu yhtäältä nykyistä paikallisemmaksi ja toisaalta entistä välittömämmin kansainvälisemmäksi. Valtion kannalta tämä tarkoittaa erityisesti toimenpiteitä kansainvälisyyteen ja maahanmuuttoon liittyen.

Yhteistyölle ja keskustelulle tulisi olla myös vapaammat ja vapaaehtoisemmat foorumit, jotka tarpeen vaatiessa ovat myös laajemmat ja teemojen mukaisesti koontuvat. Näiltä foorumeilta tulisi muodostaa selvät yhteen sovitetut viestit ja kannat metropolipolitiikkaa linjaavalle ytimelle. Lisäksi olisi punnittava tuettava julkisen ja yksityisen sekä kolmannen sektorin ja asukkaiden kumppanuutta (public-private-people-partnerships) ja rakennettava vahvoja solmukohtia erilaisten toimijoiden kohtaamiselle metropolialueen sisällä. Valtio voi olla tässä neutraalimpi kokoonkutsuja ja kohtaamisen mahdollistaja kuin kaupungit. Kehittämisen päämääränä tulee olla ihmisten arkielämän järjestäminen, sujuvuus ja niihin tarvittava tuki, toimiva viranomaisten työnjako ja metropolialueen palvelut.

Kumppanuuden kolmannen p:n (people) mukaan saaminen ei ole kovin vaivatonta. Suomalaisen kentän erityispiirteenä on, että elinkeinoelämällä on omat järjestönsä, mutta kuluttajapuolella ei ole omia järjestöjä, kuten esimerkiksi Ruotsissa. Asukkaat ovat orientoituneet omiin alueisiinsa ja paikallisiin kysymyksiin, eivät suuriin strategisiin kysymyksiin.

Metropolipolitiikka tarvitsee tuekseen vahvaa alueen haasteita ja mahdollisuuksia jäsentävää kansainvälisen tason tutkimusta. Toista kauttaan 2015–2018 aloittava Metropolialueen kaupunkitutkimuksen tutkimus- ja yhteistyöohjelma (KatuMetro) on jäänyt tässä suhteen tavoitteiltaan vaatimattomaksi. Se on fokusoitunut ensisijaisesti

paikallisen tason päätöksentekoa tukevaan tutkimus- ja kehittämistyöhön. Tämän kaltaisella tutkimustiedon hyödynnettävyyttä ja levittämistä koskevalla tutkimuksella on oma tärkeä paikallinen roolinsa ja merkillepantavaa viime vuosina on ollut ammattikorkeakoulujen vahva mukaantulo ohjelmaan.

Etenkin yliopistoissa tehtävän tutkimuksen tavoitteena tulee olla maailman paras ymmärrys metropolien kehitysdynamiikasta. KatuMetron kautta tulisi pystyä määrittelemään ne laaja-alaiset ja laajakantoiset tutkimuskysymykset, joihin tulevana vuosikymmeninä pitäisi pystyä vastaamaan. Näiden tutkimuskysymysten tulisi olla riittävän kunnianhimoisesti asetettuja myös yliopistojen ja tutkimuslaitosten vahvoille tutkimusryhmille. Institutionaalisesti nähtynä se tukee myös yliopistojen ja tutkimuslaitosten strategisia tavoitteita nousta omien kärkialojensa kansainväliselle huipulle ja maailmanlaajuisesti vetovoimaisiksi kumppaneiksi sekä alan muille tutkijoille että tutkimustiedon käyttäjille. Pitkällä tähtäimellä myös yliopistojen yhteiskunnallinen vaikuttavuus vahvistuu vain korkeatasoisen ja maailmanlaajuisesti kilpailukykyisten tutkimuksen ja opetuksen kautta. Tavoite vaatisi toteutuakseen kansallisesti (esim. erillisesti neuvoteltuina Suomen akatemian ja Tekesin kanssa) ja paikallisesti rahoitettuja temaattisesti kohdennettuja tutkimusohjelmia. Niiden tulisi houkutella mukaan myös kansainvälistä rahoitusta ja kumppaneita niiden toteutukseen.

4 Metropolipolitiikan kehittämistarpeet

Metropolipolitiikkaa tarvitaan myös jatkossa, joskin uudistamiselle ja hienosäädölle on tarvetta. Uudistamisen tarve lähtee metropolialueen erityisyyden perusteluista. Perustelut jäävät helposti liian yleiselle tasolle, jolloin metropolipolitiikkaa on voitu pitää myös tasapainoisen aluekehittämisen vastakohtana. Tästä asetelmasta johtuen myös metropolipolitiikan eriyttämisen perusteluihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Samalla tulee turvata metropolipolitiikan joustava synkronointi muuhun aluekehittämiseen, erityisesti EU-ohjelmiin. Fokuksen on oltava nykyistä vahvemmin metropolialueen kansainvälisessä roolissa, jolloin myös sen kansallinen merkitys tulee selkeämmin esiin.

Toinen keskeinen uudistamisen kohde on metropolipolitiikan organisoituminen. Haasteena on, että nykyisin metropolipolitiikkaa ja sen teemoja käsitellään liian monella foorumilla, jolloin foorumeista muodostuu helposti tiedonvaihtoon keskittyviä keskustelurinkejä. Näitä keskustelukerhoja on jatkossa karsittava. Vastaavasti neuvottelukunnan suhteen ongelmaksi on muodostunut jäsenten suuri määrä, joka on ohjannut neuvottelukunnan toimintaa päätöksenteosta yleisempään keskusteluun. Metropolipolitiikan neuvottelukunnan kokoonpanoa on siis supistettava ja nostettava sen painoarvoa linjaavana toimielimenä, joka määrittelee strategiset tavoitteet metropolipolitiikalle. Tässä nykyistä tiiviimmässä kokoonpanossa on oltava mukana korkein virkamies- ja poliittinen taho. Tiiviin neuvottelukunnan yhteyteen voisi perustaa kaksi työvaliokuntaa, toisen MAL-asioita ja toisen kasvua ja kansainvälistä houkuttelevuutta varten.

Rajatunman neuvottelukunnan työskentelyä pitää kehittää ja työskentelyn tulee tuottaa osanottajille innostavia ja sitouttavia kokemuksia. Metropolipolitiikan neuvottelukunnan neuvottelu- ja sopimusmandaattia tulee vahvistaa. Neuvottelukunnan roolin vahvistamisella olisi mahdollista myös jossain määrin lisätä aiesopimusmenettelyn ketteryyttä.

Organisoitumisen uudistamisen tarve ei ulotu metropolipolitiikan sihteeristöön. Sihteeristö on toiminut hyvin, ja sen tulisi jatkossa jatkaa nykyisellä kokoonpanolla ja tehtävämäärityllä. Uutena yhteistoiminnan muotona jatkossa voisi olla keran vuoteen järjestettävä metropolifoorumi. Tähän tapaamiseen koottaisiin laajempi joukko saamaan yleistä informaatiota, kuulemaan metropolipolitiikan etenemisestä, työstämään sovittuja teemoja sekä sopimaan jatkosta.

Metropolipolitiikan toteuttamisessa 14 kunnan joukko on ollut varsin toimiva. Metropolipolitiikassa tulisi selkeästi tunnistaa ja vakioida eri toiminnan tasot, esimerkiksi pääkaupunkiseudun kuntiin ja laajempaan metropolialueeseen. Metropolikysymykset tulee lähtökohtaisesti tarkastella laajalla metropolialueella. Toteutettavissa toimenpiteissä tulee kuitenkin olla mukana vain relevantit kunnat ja tahot. Metropolialueen sisällä on tietyissä teemoissa painetta eriyttämislle, joten kuntajoukon tulee valikoitua teeman mukaan vaihdellen 4:stä 14 kuntaan. Yhteinen MAL-politiikka tulee jatkossakin koskea sekä pääkaupunkiseutua että kehyskuntia. Kasvun ja kansainvä-

listymisen kysymykset ovat hieman poikkeavia pääkaupunkiseutu- ja kehyskunnissa, ja näissä kysymyksissä tulisi selvästi saada selvemmin esiin myös kehyskuntien rooli, kun metropolialueen työpaikoista vain 14 % sijaitsee kehyskunnissa.

Tulevalla hallituskaudella on määriteltävä metropolialueen suhde maakunnan liittoon. Näin voidaan välttyä myös kehitykseltä, jossa Helsingin seudulla jo orastava päällekkäisten ja osittain ristiriitaisten kunta-, seutu- ja maakuntatasojen ohjelma- ja sopimusviidakat tihentyvät. Metropolifoorumi voi olla myös hyvä neutraali yhteensovittamisen areena eri tasoille.

Metropolitiikkaan sisällöissä ei ole tarvetta tehdä radikaaleja uudistuksia suhteessa nykyiseen kauteen. Ytimenä kannattaa tulevalla hallituskaudella olla kaksi asiaa: MAL ja kasvu. MAL-painopisteessä metropolialueelle tarvitaan kokonaisvaltainen visio ja sopimus yhdyskuntarakenteesta, yritysten sekä ihmisten parhaasta mahdollisesta toimintaympäristöstä. Sopimuksessa tulee olla kirjattuna strategiset tavoitteet metropolialueen kehittämiseksi. Yritysten kehittäminen on kasvun ja kilpailukyvyn kehittämistä, mutta siinä yritykset (eli niiden edustajat) on saatava mukaan kehittämiseen. Ihmisten politiikka on edelleen maahanmuuton ja sosiaalisen eheyden sekä kokonaisvaltaista palveluverkon kehittämistä. Kokonaisuudessaan tarvitaan siis edelleen MALPE-politiikkaa. Metropolialueella on vielä suurta potentiaalia ihmisten valjastamisessa kehittämisen voimaksi.

MAL-painopisteessä on kovan infran lisäksi satsattava palveluistamiseen, erityisesti liikkuminen palveluna -konseptin edistämiseen. Myös muut metropolipolitiikan sisällöt (esim. segregatio) tulee kytkeä MAL-painopisteeseen. Myös kasvupainopisteessä fokus on oltava olosuhdetekijöiden kohentamisessa, "elämänlaadussa". Tavoitteena tulee olla kansainvälisesti houkutteleva kaupunki, jossa ulkomailta saapuville henkilöille on sujuvat työllisyyspalvelut.

Suurten uudistusten sijaan tarvetta on sisältöjen hienosäädölle. Jatkossa metropolipolitiikassa on noudatettava vahvempaa "lean-ajattelua" eli vähentää painopisteitä, karsia rönsyjä pois ja tuoda konkretiaa tilalle. Laaja-alaisissakin teemoissa, kuten kansainvälistymisessä, tulee uskaltaa rajata kapeampaa fokusta ja määritellä konkreettisia tavoitteita. Kansainvälistymisen ydintehtävän osana yhteyksiä metropolialueen ulkopuolelle kansallisesti muihin suuriin kaupunkeihin ja kansainvälisille areenoille on vahvistettava. Valtio voi olla välillisesti mukana rakentamassa kumppanuuksia erityisesti kannustamalla ja ohjeistamalla metropolialueen toimijoita toimimaan ministeriöiden kansainvälisten kanavien ja ohjelmien kautta.

Metropolipolitiikan painopisteen tulisi olla nykyistä vahvemmin Helsingin seudun kansainvälisen kilpailukyvyn ja maailmanluokan innovaatioympäristön edistämiseksi. Toimijoiksi metropolipolitiikkaan on saatava aktiivisemmin mukaan yliopistot, ammattikorkeakoulut, yritykset ja start-up-yhteisöt, kansalaisyhteiskunta, erityisesti ylioppilaskunnat ja opiskelijajärjestöt sekä kulttuurisektori. Lisäksi voidaan hyödyntää myös korkeakoululähtöisten tai -sidonnaisten pääomasijoittajayhteisöjen kansainvälisiä verkostoja. Metropolipolitiikkaan tarvitaan myös lahjakkaiden ulkomaalaisten opiskelijoiden ja asiantuntijoiden rekrytoinnin ja kotouttamisen toimenpidekokonaisuus. Tämä edellyttää myös uusien yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden motivointia ja sitouttamista sopimusperustaiseen metropolipolitiikkaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö voisi ottaa vielä vahvempaa roolia näiden tahojen aktivoimiseksi ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi.

Aiesopimukset ovat lähtökohtaisesti hyviä instrumentteja, mutta niiden sitovuutta pitää lisätä. Valtion puolella tämä voisi tapahtua tulevana hallituskautena niin, että kun strategisen hallitusohjelman toteuttamisohjelmaa valmistellaan kesällä 2015, siihen sovitetaan ja liitetään metropolisopimuksen neuvotteluprosessi. Tässä prosessissa sovitaan molemmiin puolin ne keskeisimmät toimet, joilla metropolialueen MAL-asioita ja kasvua voidaan edistää. Olennaista tässä menettelyssä olisi se, että hallitusohjelman toteuttamissuunnitelman myötä kaikkien osapuolten sitovuus var-

mistettäisiin ja toisaalta se, että näin menetellen saadaan hyvä vipuvaikutus myös kuntien toimiin.

Sopimuksen laaja-alaisuus on tavoiteltava asia sillä nykyiset ongelmatkin ovat laaja-alaisia ja ratkeavat vain eri sektoreiden yhteistyöllä. Kovien ja pehmeiden asioiden yhdistäminen samaan sopimukseen voi kuitenkin olla haastavaa. Yksi keino voisi olla laaja-alainen sateenvarjosopimus, jossa strategisella tasolla sovittaisiin tavoitteista, kärkitoimista, resursseista ja aikatauluista. Sateenvarjon alla voitaisiin tehdä sitten sitä toteuttavat yksityiskohtaisemmat sopimukset.

Aiesopimuksen vaikuttavuuden lisääminen edellyttää hyvää seurantajärjestelmää, jossa on myös luotu mitattavat indikaattorit asetetuille tavoitteille. Seurannassa on jatkossakin syytä olla kaikissa painopisteissä puolivuotis- ja vuosiraportit, joiden laadintaan on osoitettu riittävät resurssit. Seurannassa olisi kuitenkin keskityttävä vain olennaisimpiin tekijöihin ja erityisesti ongelma-kohtiin sekä niiden korjaustoimiin. Olisi luotava myös selkeät menettelytavat ja käytännöt sille, mitä tehdään jos sopimuksessa sovittuja asioita ei toteudu. Tällöin toimintaympäristön muutoksia osataan ennakoita ja parannetaan valmiutta vastata tarvittaviin muutoksiin ”rullaavasti”.

Kaikissa tulevalla hallituskaudella toteutettavissa toimenpiteissä tulee olla vahva metropolialueen yhteinen tahto. Metropolipolitiikan tulee rakentaa luottamusta toimijoiden välillä ja kaikkien osapuolten tulee olla toimenpiteisiin sitoutuneita. Vain tällä tavalla metropolialue etenee yhteen suuntaan ja toimii koko Suomen veturina.

LIITE I. Selvitystyön tekeminen, lähdeaineisto ja haastattelut

Tämä selvitystyö metropolipolitiikan kehittämistarpeista on tehty tammi-maaliskuussa 2015 ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön toimeksiannosta. Työ perustui kirjalliseen aineistoon ja metropolipolitiikan neuvottelukunnan ja sihteeristön jäsenten sekä asiantuntijoiden haastatteluihin. Metropolipolitiikan sihteeristö antoi myös arvokkaita kommentteja raportin luonnokseen. Työn on tehnyt MDI, vastuullisena henkilönä Janne Antikainen. Keskeisessä roolissa raportin valmistelussa on ollut Timo Hämäläinen. Työhön ovat osallistuneet MDI:stä heidän lisäksi Eero Holstila (kasvu ja kansainvälistyminen), Petri Jalasto (MAL), Satu Tolonen ja Perttu Vartiainen (kansallinen kehittäminen, korkeakoulut).

Hallituskaudelta 2007–2011

- Metropolipolitiikan painopisteet + taustamuistio 13.12.2007
- Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta 8.11.2010
- Metropolipolitiikan seurantaraportti Halkeen 7.3.2011
- Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tuloksellisuustarkastus kaupunki- ja metropolipolitiikasta 27.5.2011
 - jälkiseurantaraportti 2.12.2014

Hallituskaudelta 2011–2015

- Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma 17.6.2011
- Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma 5.10.2011
- Metropolipolitiikan sisältö ja organisoituminen – iltakoulu 21.9.2011
- Metropolipolitiikan toteuttaminen – HALKE 13.10.2011
- Metropolipolitiikan neuvottelukunnan ja sihteeristön asettamispäätökset 22.12.2011
- Metropolipolitiikan painopisteet ja toteuttaminen – neuvottelukunta 9.2.2012
 - kärkihankkeiden toteutustilanne – päivitys 11.11.2014
- Neuvottelukunnan (12 kpl) ja sihteeristön (20 kpl) kokousmuistiot

Kärkihankkeiden omat dokumentit

- Helsingin seudun MAL-aiesopimus (20.6.2012)
 - aiesopimuksen seurantaraportit (4 kpl)
 - sopimus suurten infrahankkeiden tukemiseksi ja asumisen edistämiseksi (elokuu 2014)
 - MASU 2050, HLJ 2015 ja seudun asuntostrategian 2025 luonnokset
- Helsingin seudun kasvusopimus (20.12.2013)
 - toteutustilanteen päivitys (TEM:n seurantakyselyn tulokset)
 - kasvusopimusten arviointi -työmateriaali
- Maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä koskeva aiesopimus (20.12.2012)
 - aiesopimuksen liite (24.4.2013)
 - seurantaraportti (lokakuu 2014)
- Sosiaalisen eheyden kumppanuusohjelma
 - valmistelutyöryhmän sisältöehdotus ja ehdotus jatko toimista (syksy 2014)
 - Kari Ilmosen esittely metropolipolitiikan neuvottelukunnalle 7.11.2014
 - Valtakunnallinen asuinalueiden kehittämisohjelma (syksy 2012)
 - Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma 2012–2015
 - Helsingin, Espoon ja Vantaan aiesopimukset (myös kaudelta 2008–2011)
 - koko ohjelman kv-arviointiraportti – käsikirjoitus 25.1.2015
- Hallinnon rakenteiden kehittäminen
 - ”Metropoli meille kaikille”. Metropolialueen esiselvitys – selvityshenkilöiden suositus ja ehdotukset (28.2.2013)
 - Kuntarakennelain (1.7.2013) metropolialuetta koskevat pykälät
 - Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän väliraportti 1.4.2014
 - Yhteenveto metropolihallintolakia valmisteleavan työryhmän väliraporttiin annetuista lausunnoista
 - Hallituksen esityksen luonnos metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi 10.12.2014
 - Metropolialueen yhdeksän kunnan erityinen kuntajakoselvitys – loppuraportti 5.12.2014

- Alanen, Jussi-Pekka (2009). Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli. Kunnallissalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 74.
- Metropolin hyvinvointi (2010). Demos Helsinki & Jyväskylän yliopisto.
- Aro, Timo & Laiho, A. (2014). Metropolialueen demografinen kilpailukykyanalyysi. Metropolialueen alueellinen ja väestöllinen kilpailukyky muuttoliikkeen näkökulmasta vuosina 2000–2013. Valtiovarainministeriö.
- Espoo-Kauniainen-Kirkkonummi-Vihti –selvitys: toimintaympäristön tila ja kehitys –raportti (01/14)
- Kainulainen Sakari (2013). Segregaatio metropolialueella. Metropolilain työryhmän työpaperi. Valtiovarainministeriö.
- Holstila Eero (2012) Helsingin metropolialueen kilpailukyky ja sen yhteydet hallintomalliin Keski-Uudenmaan kuntien yhdistymisselvityksen loppuraportti 11.9.2014
- Laakso Seppo (2014). Ohentaako pienituloisten nuorten aikuisten Helsinkiin muutto pääkaupungin veropohjaa? Kvartti 2/2014
- Laakso Seppo (2013) . Muuttoliikkeen vaikutuksista väestön tulotasoon Helsingissä ja Helsingin seudulla. Helsingin kaupunki, Tietokeskus, tutkimuksia 2013:2.
- Loikkanen Heikki ym. (2012). Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsingin kaupunki, tietokeskus.
- Söderström, Panu ym. (2014). Pohjoiset suurkaupungit. Yhdyskuntarakenteen kehitys Helsingin ja Tukholman metropolialueilla. SYKEN julkaisuja 2.
- Tolkki et al. (2011). Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. Suomen ympäristö 9/2011.
- Vilkama, Katja (2011). Yhteinen kaupunki – eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla. Helsingin tietokeskus, tutkimuksia 2011:2
- Vilkama et al. (2014). Erilaistuva pääkaupunkiseutu. Sosioekonomiset erot alueittain 2002–2012. Helsingin kaupungin tietokeskus 2014:1.
- Väärälä, Reijo (2014). Sosiaalinen kaupunkistrategioissa. Asukkaiden kaupunki vai globaalin kilpailun näyttämö? Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 10/2014.

Kunnat:

Espoo: Jukka Mäkelä ja Mari Immonen
Helsinki: Jussi Pajunen ja Anja Vallittu
Järvenpää: Erkki Kukkonen ja Johanna Viita
Kauniainen: Torsten Widén ja Marianna Harju
Sipoo: Mikael Grannas
Vantaa: Kari Nenonen ja Tarja Lumijärvi

Ministeriöt

LVM: Mikael Nyberg
OKM: Anita Lehtikoinen ja Ari Saarinen
STM: Päivi Sillanaukee ja Hannu Hämäläinen
TEM: Olli Alho
VM: Päivi Laajala
YM: Hannele Pokka

Muut toimijat:

Helsingin seudun kauppakamari: Heikki J. Perälä
HSL: Suvi Rihtniemi ja Ilkka Heinänen
HSY: Raimo Inkinen
Korkeakoulut: Anna Mauranen ja Jouni Koski
Uudenmaan yrittäjät: Petri Graeffe
Uudenmaanliitto: Ossi Savolainen

Neuvottelukunnan virkamiessihteeristön ministeriöedustajat fokusryhmähaastatteluna: Matti Vatiola, Olli Maijala, Inga Nyholm, Anne Rimpiläinen, Ralf Ekeboom, Olli Alho, Meri-Sisko Eskola, Jaana Nevalainen, Peter Fredriksson.

Asiantuntijat:

Jari Jokinen
Seppo Laakso
Elina Lehto
Sami Moisio
Raine Mäntysalo
Harry Schulman

1. Mitä on metropolipolitiikka?

- Mitä metropolipolitiikka mielestäsi on? Miten se on yleisesti ottaen toiminut?
- Mihin toimintaympäristön muutokseen on mielestäsi parhaiten tartuttu metropolipolitiikalla, mihin ei ole onnistuttu tarttumaan?

2. Metropoli ja Suomi

- Onko metropolipolitiikka koko Suomen kehittämisselitykkää? Miten sitä voi perustella?

3. Kumppanuus

- Rakennetaanko metropolipolitiikalla kumppanuutta?
 - Ministeriöiden välillä
 - Kuntien välillä – koko seudulla
 - Valtion ja paikallisen tason (kuntien) välillä
 - Muiden toimijoiden kanssa (yritykset ja järjestöt)
- Miten sopimuksellisuus on toiminut?

4. Sisällöt

- Mitkä sisällölliset tavoitteet ja teemat (kts. taustamateriaali) ovat edenneet, mitkä ovat tökkineet? Miksi?
- Mikä on kaikkein tärkein teema ja toimenpide, jota tulevalla kaudella metropolipolitiikassa tulisi olla?
- Onko sisällöstä tietoa, miten seuranta toimii?

5. Organisointi ja tulevaisuus

- Pelittääkö nykyinen organisointi?
- Selkeää ja ketterää vai sumeaa ja siiloista?
- Miten toiminta tulisi organisoida ja resursoida tulevalla hallituskaudella?
- Mitä tapahtuisi, jos metropolipolitiikkaa ei olisi lainkaan tulevaisuudessa?

LIITE 2. Metropolipolitiikan kehittämistarpeet
– yhteenvetotaulukko selvityskysymyksittäin

1/2

Selvityskysymys	Keskeisiä havaintoja
1. Miten metropolipolitiikalla voidaan parhaiten edistää Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä ja asemaa koko Suomen talouden veturina?	<ul style="list-style-type: none"> • Suomi tarvitsee vahvan ja kilpailukykyisen metropolialueen, joka toimii koko Suomen talouden veturina. • Metropolipolitiikka on osa paikkaperusteisen kehittämisen kokonaisuutta, jossa tavoitteena on koko Suomen erilaisten vahvuuksien hyödyntäminen ja mobilisointi. • Metropolialueen menestys ja innovaatiot skaalautuvat muualle maahan • Monien kansainvälisten toimintojen sijoittumiselle metropolialue on ainoa mahdollinen vaihtoehto Suomessa. Metropolialue toimii kansainvälisen liikenteen solmukohtana.
2. Miten metropolipolitiikalla voidaan parhaiten edistää koko seudun menestymisen ja elinvoiman kannalta keskeisten haasteiden ratkaisuja ja vahvistaa seudun kuntien keskinäistä yhteistyötä?	<ul style="list-style-type: none"> • Toiminnallinen alue ulottuu myös Uudenmaan naapurimaakuntiin ja on siten laajempi kuin metropolipolitiikassa pääsääntöisesti mukana oleva 14 kunnan joukko. • Myös 14 kunnan alue on sisäisesti alueellisesti erilainen. Pääkaupunkiseudun kunnilla on jokaisella erilaiset näkemykset sekä sisällöllisesti että rakenteellisesti metropolialueen kehittämisestä. Kunnat ovat myös viime vuosien aikana etäännyneet toisistaan. Kehyskunnat jakautuvat raideliikennekuntiin ja moottoritiekuntiin. • Toisaalta KUUMA-kunnat ovat erityisesti radanvarressa sijaitsevien kuntien johdolla muodostaneet vahvemmin yksiajanisen joukon, joka on nostanut kuntaryhmän painoarvoa metropolipolitiikassa.
3. Miten valtion ja seudun kuntien kumppanuuspohjaisen toimintatavan kaikki mahdollisuudet saadaan parhaiten ja vaikuttavimmin hyödynnetyiksi?	<ul style="list-style-type: none"> • Moniäänisyys, yhteisen tahtotilan puuttuminen ja monitoimijaisen joukon johtamisen vaikeus ovat haaste kumppanuuksiin, neuvottelumenettelyihin ja sopimuksiin perustuvalla toimintatavalla. • Vaikka metropolipolitiikka on lähtökohtaisesti eri hallinnonaloja koskevaa ja niiden yhteistyötä edellyttävää kehittämisspolitiikkaa, vahvat hallinnonalojen rajat ministeriöiden välillä vaikuttavat ajoittain käytännön työssä. • Opetus- ja kulttuuriministeriön sitoutumista ja osallistumista metropolipolitiikkaan kritisoitiin joissakin puheenvuoroissa kärjekkäästi. • Valtion ohjaamat rakenteelliset uudistukset ovat sotkeneet kunnissa tehtävää metropolipolitiikan käytännön työtä ja ruokkineet epäluulon ilmapiiiriä.
4. Miten kuntien lisäksi muut toimijat kytetään parhaiten mukaan metropolipolitiikkaan ja sen toteuttamiseen tehokkaasti?	<ul style="list-style-type: none"> • Muiden toimijoiden (korkeakoulut, yritykset, kansalaisyhteiskunta) kytkentä metropolialueen kehittämiseen on ollut vähäistä. On kuitenkin ilmeinen tarve saada metropolipolitiikkaan aktiivisemmin mukaan yliopistot, ammattikorkeakoulut, yritykset ja start-up-yhteisöt, kansalaisyhteiskunta, erityisesti ylioppilaskunnat ja opiskelijajärjestöt sekä kulttuurisektori.

Suosituks

- Metropolipolitiikan painopisteen tulisi olla nykyistä vahvemmin Helsingin seudun kansainvälisen kilpailukyvyyn ja maailmanluokan innovaatioympäristön edistämässä, jolloin myös sen kansallinen merkitys tulee selkeämmin esiin.
 - Metropolipolitiikan eriyttämisen perusteluihin tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta sitä ei mielletä tasapainoisen aluekehittämisen vastakohtana.
 - Turvataan metropolipolitiikan joustava synkronointi muuhun aluekehittämiseen, erityisesti EU-ohjelmiin.
- Tulee selkeästi tunnistaa ja vakioida eri toiminnan tasot, esimerkiksi pääkaupunkiseudun kuntiin ja laajempaan metropolialueeseen.
 - Perustetaan metropolifoorumi, joka voi toimia neutraalina yhteensovittamisen areenana eri tasoille.
 - Tulevalla hallituskaudella on määriteltävä metropolialueen suhde maakunnan liittoon.
- Kun strategisen hallitusohjelman toteuttamishjelmaa valmistellaan kesällä 2015, siihen sovitetaan ja liitetään metropolisopimuksen neuvotteluprosessi. Tässä prosessissa sovitaan molemmin puolin ne keskeisimmät toimet, joilla metropolialueen sisältöjä voidaan edistää. Olennaista tässä menettelyssä olisi se, että hallitusohjelman toteuttamissuunnitelman myötä kaikkien osapuolten sitovuus varmistettaisiin ja toisaalta se, että näin menetellen saadaan hyvä vipuvaikutus myös kuntien toimiin.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön tulee ottaa vahvempaa roolia muiden tahojen aktivoimiseksi ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vahvistamiseksi.
 - Luodaan uudeksi yhteistyöalustaksi kerran vuoteen järjestettävä metropolifoorumi. Tapaamiseen kootaan laaja joukko toimijoita saamaan yleistä informaatiota, kuulemaan metropolipolitiikan etenemisestä, työstämään sovittuja teemoja sekä sopimaan jatkosta.
 - Hyödynnetään korkeakoululähtöisten tai -sidonnaisten pääomasijoittajayhteisöjen kansainvälisiä verkostoja. Valtio voi olla tässä neutraalimpi kokoonkutsuja ja kohtaamisen mahdollistaja kuin kaupungit.
 - Vahvistetaan yhteyksiä metropolialueen ulkopuolelle kansallisesti muihin suuriin kaupunkeihin ja kansainvälisille areenoille.

Selvityskysymys	Keskeisiä havaintoja
5. Mitä teemoja metropolipolitiikan tulisi koskea, millä alueella sitä toteuttaa, keiden toimijoiden tulisi olla mukana, mikä olisi sen tärkein lisäarvo?	<ul style="list-style-type: none"> • Toimenpiteiden piiriin on otettava vain asioita, joiden edistämiseen on todellista tilausta ja sitoutumista. • Sosiaalinen eheys ja kansainvälinen kilpailukyky -painopisteiden huonon edistymisen keskeisenä syynä pidettiin niiden sisältöjen hahmottomuutta ja toteuttamisen monisyisyyttä.
6. Mitkä olisivat vaikuttavimmat välineet metropolipolitiikan toteuttamiseksi?	<ul style="list-style-type: none"> • Aiesopimusmenettely on ollut toimiva kehittämismalli, joka on sitouttanut toimijat oikeasuuntaisesti mukaan. Erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen (MAL) on ollut mallikasta vaikuttavuudeltaan. • Täsmällisesti ohjelmoidulla toiminnalla voidaan saada tuloksia aikaan. Esimerkki on pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisen ohjelma (PAAVO), jossa oli tarkasti rajattu kohde, selkeästi linjatut tavoitteet, prioriteettien edellyttämät resurssit ja seurantamekanismit, sekä relevantit tahot asioita kehittämässä.
7. Miten metropolipolitiikka tulisi organisoida, jotta se toimisi tehokkaasti ja vaikuttavasti ja samalla kevyesti ja joustavasti?	<ul style="list-style-type: none"> • Johtajuus, linjaamiskyky ja sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ovat riittämätöntä: • Metropolipolitiikka on sijaiskärsinyt suurista rakenteellisista uudistusprosesseista. • Metropoliasioita käsitellään liian monessa ryhmässä, jolloin foorumeista muodostuu helposti tiedonvaihtoon keskittyviä keskustelurinkejä. • Ministeriöiden korkein johto on käynyt keskustelua yhteiskunnallisista haasteista, mutta niiden kytkentä metropolipolitiikkaan jää välilliseksi • Metropolipolitiikan neuvottelukunta on varsin raskaasti organisoitunut. Toimielin mahdollistaa hyvin informaation jakamisen, mutta ei strategisen tason linjaavaa keskustelua. • Hanketyön lisäksi metropolialuetta koskevalla tiedontuotannolla ja fokusoidulla tutkimuksella on keskeinen rooli sekä metropolipolitiikan ennakoinnin, oikean suuntaamisen ja kohdistamisen sekä toteuttamisen seurannan ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta.

Suosituks

- On noudatettava vahvempaa ”lean-ajattelua”, eli vähentää painopisteitä, karsia rönsyjä pois ja tuoda konkretiaa tilalle. Ytimeksi on otettava kaksi asiaa: MAL ja kasvu.
 - MAL-painopisteessä metropolialueelle laaditaan kokonaisvaltainen visio ja sopimus yhdyskuntarakenteesta, yritysten sekä ihmisten parhaasta mahdollisesta toimintaympäristöstä. Muut metropolipolitiikan sisällöt kytketään MAL-painopisteeseen.
 - Kasvupainopisteessä fokus on oltava olosuhdetekijöiden kohentamisessa, eli ”elämänlaadun” parantamisessa. Tavoitteena tulee olla kansainvälisesti houkutteleva kaupunki, jossa ulkomailta saapuville henkilöille on sujuvat työllisyyspalvelut.
 - Metropolipolitiikkaan tarvitaan lahjakkaiden ulkomaalaisten opiskelijoiden ja asiantuntijoiden rekrytoinnin ja kotouttamisen toimenpidekokonaisuus.
 - On punneltava tuettava julkisen ja yksityisen sekä kolmannen sektorin ja asukkaiden kumppanuutta (public-private-people-partnerships) ja rakennettava vahvoja solmukohtia erilaisten toimijoiden kohtaamiselle metropolialueen sisällä.
- Laaditaan laaja-alaisia sateenvarjosopimuksia, jossa sovitaan strategisella tasolla tavoitteista, kärkitoimista, resursseista ja aikatauluista. Sateenvarjon alla tehdään sitä toteuttavat yksityiskohtaisemmat sopimukset.
 - Vahvistetaan sopimusten seuranta toimivien seurantajärjestelmin, joissa on mitattavat indikaattorit asetetuille tavoitteille. Keskitytään olennaisimpiin tekijöihin ja erityisesti ongelmakohtiin sekä niiden korjaustoimiin.
 - Luodaan selkeät menettelytavat ja käytännöt sopimuksista lipsumiselle.
- Metropolipolitiikan neuvottelukunnan kokoonpano on supistettava ja nostettava sen painoarvoa linjaavana toimielimenä, joka määrittelee strategiset tavoitteet metropolipolitiikalle. Kokoonpanona korkein poliittinen ja virkamiesjohto.
 - Neuvottelukunnan yhteyteen tulee perustaa kaksi työvaliokuntaa, toisen MAL-asioita ja toisen kasvua ja kansainvälistä houkuttelevuutta varten. Mukana myös asiantuntijoita.
 - Rajatun neuvottelukunnan työskentelyä pitää kehittää. Metropolipolitiikan neuvottelukunnan neuvottelu- ja sopimusmandaattia tulee vahvistaa. Neuvottelukunnan roolin vahvistamisella olisi mahdollista myös jossain määrin lisätä aiesopimusmenettelyn ketteryyttä.
 - Organisoitumisen uudistamisen tarve ei ulotu metropolipolitiikan sihteeristöön, sen tulee jatkaa nykyisellä kokoonpanolla ja tehtävämäärittelyllä.
 - Yliopistoissa ja muissa korkeakouluissa tehtävän tutkimuksen tavoitteena tulee olla maailman paras ymmärrys metropolien kehitysdynamiikasta. Tavoite vaatii toteutuakseen kansallisesti (esim. erillisesti neuvoteltuna Suomen akatemian ja Tekesin kanssa) ja paikallisesti rahoitettuja temaattisesti kohdennettuja tutkimusohjelmia.
 - Yhteistyölle ja keskustelulle tulee ottaa käyttöön myös muita vapaampia ja vapaaehtoisia foorumeita, jotka tarpeen vaatiessa ovat myös laajempia ja teemojen mukaisesti kokoontuvat. Näiltä foorumeilta tulisi muodostaa selvät yhteen sovitettut viestit ja kannat metropolipolitiikkaa linjaavalle ytimelle.

KUVAILEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto		<i>Julkaisu-aika</i> Maaliskuu 2015	
<i>Tekijä(t)</i>	Janne Antikainen, Timo Hämäläinen, Eero Holstila, Petri Jalasto, Satu Tolonen ja Perttu Vartiainen			
<i>Julkaisun nimi</i>	Tahdommeko kehittää metropolia? – Metropolipolitiikan kehittämistarpeet			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 12 2015			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Työ on keskittynyt erityisesti metropolipolitiikkaan toimintatapana. Selvitystyön tavoitteena on metropolipolitiikan vaikuttavuuden parantaminen. Työssä on selvitetty muun muassa valtion ja seudun kuntien kumppanuuspohjaisen toimintatavan hyötyjä, vaikuttavimpia metropolipolitiikan välineitä sekä metropolipolitiikan organisoititapaa.</p> <p>Selvityksen mukaan metropolipolitiikka on myötävaikuttanut Helsingin seudun kehitykseen koko Suomen hyväksi, ja sitä tarvitaan myös jatkossa. Tulevalla hallituskaudella tarvitaan kuitenkin aiempaa tarkemmin määriteltyjä tavoitteita, rajatumpia valintoja, sitovampia sopimuksia, täsmällisempiä välineitä sekä tehokkaampaa organisoitumista</p> <p>Selvityksen mukaan metropolipolitiikka on sijaiskärsinyt suurista rakenteellisista uudistusprosesseista, eivätkä toimijat ole olleet riittävän sitoutuneita yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen. Onnistumisina selvitys nostaa esille erityisesti MAL-yhteensovittamisen ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelman.</p> <p>Selvityksen mukaan sisällöllisesti ei ole tarvetta tehdä radikaaleja muutoksia, mutta metropolipolitiikan ytimeksi kannattaisi asettaa kaksi asiaa: MAL-kysymykset sekä kasvu. Kasvuun liittyy olennaisesti kansainvälistyminen.</p> <p>Selvitys korostaa riittävän johtajuuden ja linjaamiskyvyn merkitystä metropolialueen keskeisissä kehittämiskysymyksissä, ja ehdottaa metropolipolitiikalle jatkossa tiiviimpää organisatorista ydintä, jossa on mukana korkein virkamies- ja poliittinen johto.</p> <p>Selvityksen on laatinut tammi-maaliskuussa 2015 MDI Public Oy Janne Antikaisen johdolla. Työ perustuu kirjalliseen aineistoon ja metropolipolitiikan neuvottelukunnan ja sihteeristön jäsenten sekä asiantuntijoiden haastatteluihin.</p>			
<i>Asiasanat</i>	metropolipolitiikka, metropolialue, Helsingin seutu, arviointi			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö			
	ISBN 978-952-11-4396-0 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	<i>Sivuja</i> 41	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2015			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Mars 2015
Författare	Janne Antikainen, Timo Hämäläinen, Eero Holstila, Petri Jalasto, Satu Tolonen och Perttu Vartiainen	
Publikationens titel	Tahdommeko kehittää metropolia? – Metropolipolitiikan kehittämistarpeet (Vill vi utveckla metropolen? – Behoven att utveckla metropolpolitiken)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 12 2015	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	<p>Arbetet har framför allt varit inriktat på metropolpolitiken som arbetsform. Målet med utredningen är att göra metropolpolitiken mer verkningsfull. Inom ramen för arbetet har man bl.a. utrett fördelarna med en arbetsform som baserar sig på partnerskap mellan staten och kommunerna i regionen, vilka redskap som är mest verkningsfulla i metropolpolitiken samt sättet att organisera metropolpolitiken.</p> <p>Utredningen visar att metropolpolitiken har bidragit till en utveckling av Helsingforsregionen som gagnar hela Finland, och detta behövs även i fortsättningen. Under den kommande regeringsperioden behövs det dock ännu mer exakt definierade mål, avgränsade val och bindande avtal samt precisare redskap och effektivare organisering.</p> <p>Enligt utredningen har metropolpolitiken fått lida på grund av de stora strukturomvandlingsprocesserna, och aktörerna har inte varit tillräckligt engagerade när det gäller att uppnå de gemensamma målen. Bland framstegen lyfter utredningen i synnerhet fram samordnandet av markanvändningen, boendet och trafiken (MBT) och programmet för att minska långtidsbostadslösheten.</p> <p>Enligt utredningen finns det vad innehållet beträffar inte behov av några radikala förändringar, men det vore bra att formulera två kärnområden för metropolpolitiken: MBT-frågor och tillväxt. Tillväxten är i väsentlig grad kopplad till internationaliseringen.</p> <p>Utredningen framhåller vikten av tillräckligt ledarskap och förmåga att staka ut linjer i de centrala utvecklingsfrågor som rör metropolområdet, och det föreslås att metropolpolitiken i fortsättningen ska ha en tätare organisatorisk kärna, i vilken också den högsta tjänstemannaledningen och den politiska ledningen är representerad.</p> <p>Utredningen gjordes av MDI Public Oy i januari–mars 2015 under ledning av Janne Antikainen. Arbetet baserar sig på skriftligt material och på intervjuer med medlemmar av delegationen för metropolpolitiken och dess sekretariat samt på intervjuer med sakkunniga.</p>	
Nyckelord	metropolpolitik, metropolområde, Helsingforsregionen, utvärdering	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet och finansministeriet	
	ISBN 978-952-11-4396-0 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 41	Språk Finska
		Offentlighet Offentlig
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ym.fi/julkaisut	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2015	

Valtioneuvoston metropolipolitiikalla tarkoitetaan Helsingin kaupunkiseudun hallintaan ja kehittämiseen muodostettua valtiovallan politiikkakokonaisuutta. Metropolipolitiikan kärkiteemoina ovat olleet maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvät ns. MAL-asiat, alueen kansainvälinen kilpailukyky, maahanmuutto ja sosiaalisen eheyden kysymykset sekä hallinnon rakenteiden kehittäminen.

Selvityksen tavoitteena on parantaa metropolipolitiikan vaikuttavuutta tulevaa hallituskautta ajatellen. Työ keskittyy erityisesti metropolipolitiikkaan toimintatapana. Tarkastelun kohteena ovat mm. valtion ja seudun kuntien kumppanuus, metropolipolitiikan toimijat ja teemat sekä välineet ja organisointi. Eri teemasisältöjä on arvioitu vain siltä osin kuin on ollut tarpeen toimintatavan arvioinnin kannalta. Selvitystyössä ei ole myöskään otettu kantaa seudun hallinto- tai kuntarakenteisiin.

Selvityksen mukaan metropolipolitiikka on myötävaikuttanut Helsingin seudun kehitykseen koko Suomen hyväksi, ja sitä tarvitaan myös jatkossa. Tulevalla hallituskaudella tarvitaan kuitenkin aiempaa tarkemmin määriteltyjä tavoitteita, rajatumpia valintoja, sitovampia sopimuksia, täsmällisempiä välineitä sekä tehokkaampaa organisoitumista. Selvityksessä ehdotetaan, että metropolipolitiikan ytimeen tulisi nostaa kaksi asiaa: MAL-kysymykset sekä alueen kasvun vahvistaminen, johon liittyy olennaisesti myös kansainvälistyminen. Radikaaleja sisällöllisiä muutoksia ei ole tarve tehdä. Selvitys korostaa riittävän johtajuuden ja linjaamiskyvyn merkitystä metropolialueen keskeisissä kehittämiskysymyksissä, ja ehdottaa metropolipolitiikalle jatkossa tiiviimpää organisatorista ydintä, jossa on mukana korkein virkamies- ja poliittinen johto.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4396-0 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)