

seutukunta

asukas

valtuutettu

ehyt

maaseutu

oppiva

terve

Eurooppa

tasa-arvoinen

älykäs

Jussi-Pekka Alanen

## Helsinki

*Kansakunnan pääkaupunki  
– ihmisten metropoli*

POLEMIA

muukalainen

kaupunki

hallinto

ehjä

kansalainen

ihminen

yliopisto

tarmokas

kilpailukykyinen

kehitysalue

koulu

demokratia

Suomi

kunta

vanhus

kylä

identiteetti

talous

koti

koulutus

kuntalainen

maakunta

osallistuva

luova

asiakas

oppilas

valtio

Pohjois-Suomi

johtaja

Etelä-Suomi

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

# **Helsinki**

*Kansakunnan pääkaupunki  
– ihmisten metropoli*

Jussi-Pekka Alanen

# **Helsinki**

*Kansakunnan pääkaupunki  
– ihmisten metropoli*

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ  
KAKS

HELSINKI

Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli

Kunnallisan kehittämistäitiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 74

© Pole-Kuntatieto Oy  
ja Jussi-Pekka Alanen

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2009

ISBN 978-952-5801-10-1 (nid.)

ISBN 978-952-5801-11-8 (PDF)

ISSN 1235-6964

# Sisällys

ESIPUHE 9

LUKIJALLE 11

KANSAKUNNAN PÄÄKAUPUNKI 15

Menestystarina 15

Kehityksen kärjessä 15

Myrskyvaroitus 17

Kunnat eturintamassa 19

Keskukset kehityksen moottoreina 20

Suomi tarvitsee kilpailukykyisen keskuksen 20

Lama koskee meitä kaikkia 20

Sumun takaa eteenpäin 22

Yhteistyö on voimavarojen kokoamista 23

Metropolialue pitkäjänteiseen yhteistyöhön 23

Välineistä ei ole puutetta 24

Byrokratian torjuntaa? 27

Yhteistyötä vailla poliittista johtoa ja päätöksentekoa 28

Ei tiedon vaan tahdon puute 29

Perisyntinä kateus, epäluulo ja tahdon puute 29

Itsekeskeistä yhteistyökulttuuria 30

Jäät sulavat 32

VANTAANKOSKELTA MILJOONAKAUPUNGIKSI 35

Neljä Helsinkiä 35

Kitulias alkuvaihe 35

Napoleonin sotien lehtolapsesta pääkaupunki 37

Kaupunki kasvaa 40

Rajat käyvät ahtaiksi 40

Ammattitaitoa, laatua ja kritiikkiä 42

Kunnat hakevat rooliaan	44
Kunnat isänniksi alueellaan	44
Miljoonakaupungin tiedostaminen	46
Vaatimattomuus ei kaunista	46
Helsingin seudulle 850 000 uutta asukasta sotien jälkeen	47
Ikä- ja perherakenne avainasemassa	48

## HELSINKIÄ KOKOAMASSA 51

Epävarma alku	51
Esikaupunkiasutus leviää	51
Yhteiskunnalliset syyt kaupunkirakenteen pohjaksi	52
Liitokset nostavat päätään	53
Kohti suurta kuntaliitosta	54
Järjestämätöntä esikaupunkiasutusta torjumaan	54
Lainsäädäntö uudistuu	55
Yrjö Harvian toimeksiannon lähtökohdat	57
Harvian esitykset ja vuoden 1946 kuntaliitos	57
Katse eteenpäin	58
Zenonin paradoksi	60

## SUUNNAN MUUTOS 62

Seutukuntahallinto tuli ja meni	62
Peruslinja muuttuu	62
Kuntien lausunnot	64
Vapaaehtoiseen seudulliseen yhteistyöhön	67
Kuntajohtajat yhteistyön asialle – YTT:n syntyminen	67
Väliaikaisuuden makua	68
Lakisäätäinen yhteistyövaltuuskunta YTV	70
Vaihtoehtoja	70
Luottamus ei synny tyhjästä	72
Kunnianhimoiset tavoitteet – tylsät välineet	74
Soutaen ja huovaten ensimmäisiin tavoitteisiin	76
YTV:stä uusi suoritusorganisaatio	79
Suoritusorganisaatiolla ei vastuuta yleisestä yhteistyöstä	79
Liikelaitostyyppiseksi kilpailuorganisaatioksi	80
Yhteistyöfoorumi jäi suoritustehtävien varjoon	81

Olisiko seutuhallinnosta sittenkin apua?	82
Erkki Tuomiojan seutuhallintokomitea	82
Raimo Ilaskivi ja pääkaupunkiseudun rakentamisedellytykset	85
Jussi-Pekka Alanen: Ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja	89
Yhteistyön tarina päättyi siihen mistä se alkoi	92

## IHMISTEN METROPOLI 94

Mikä metropoli?	94
Vain ymmärrettävällä käsitteellä on merkitystä	94
Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma	95
Helsingin seudun erityisyys	96
OECD – metropolin rajaus	97
Metropoli on hyvä yhteistyön perusta	98
Mikä verkostometropoli?	99
Sanoista tekoihin!	101
Kunta on kokonaisuus	102
Joustava lainsäädäntö	102
Pahin on vielä edessä	103
Metropolin sisäinen rakenne	104
Metropolin aluerakenne	104
Ilman aluerakentamista ei olisi selvitty	105
Järvenpää, Kerava, Tuusula: potentiaalinen Keski-Uudenmaan keskus	107

## RATKAISUN RAAMIT 111

Päätöksentekokyky on kaiken perusta	111
Sitova päätöksenteko	111
Helsingin seutu tarvitsee erillislain	111
Lainsäädännön reunaehdot	112
Metropolirakenteella on vaikutuksensa	113
Helsingin metropolialue	113
Yhdessä päätettävät asiat	114
Metropolikaava?	116
Demokratia ja päätöksenteko	117
Kuka päättää, mistä ja missä?	117
Valta, päätösvalta ja vaikutusvalta	118
Mihin ovat kadonneet poliittiset johtajat?	121

Demokratiakin tarvitsee johtajansa	121
Tahtoihmiset Pajunen ja Manninen	122

## LOPPUVETO 123

Uskoa ei saa menettää	123
Haasteet pitävät pintansa	123
Mitä pitäisi tehdä?	125
Riittääkö tahtoa?	126

## LIITTEET:

Metropolikartta	128
Helsingin alueliitokset 1550–2009	129
Helsingin seudun väestö 1946–2008	130



# Esipuhe

**S**uur-Helsinki. Pääkaupunkiseutu. Helsingin seutu. Metropolialue. Tässä muutamia sama- ja erirajaisia nimityksiä alueelle, joka avautuu viuhkana Helsingin ytimestä sen ympäristöön.

Veturi, innovaatiokeskus, ruuhkasumppu, muun Suomen rahoittaja, voimavarojen imijä, Itämeren helmi, herrojen pesä. Helsinkiä ja pääkaupunkiseutua kuvataan monin tavoin. Alue herättää tunteita niin siellä asuvissa kuin koko maassa.

Tänä päivänä pääkaupungin ja sen ympäristön erityisroolin ymmärtää maan enemmistö. Ymmärrys ei tule kuitenkaan itsestään. Se on ansaittava. Metropolin määritelmäksi ei enää riitä, että Helsingissä on metro ja Espoossa (Di)poli. Pääkaupunkiseudulla on oltava aitoa lisäarvoa koko maalle. Sen myötä myös erityisasema saa laajan tuen.

Jussi-Pekka Alanen tuntee Helsingin ja sen ympäristön entisenä kaupunginjohtajana. Hän tuntee myös kuntakentän Suomen Kuntaliiton entisenä toimitusjohtajana. Tässä kirjassa hän avaa keskustelua Helsingistä pääkaupunkina, sen tulevasta roolista ja hallinnosta.

Lämmin kiitos kirjoittajalle!

Syyskuussa 2009

*Antti Mykkänen*

Asiamies

KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö

[www.kaks.fi](http://www.kaks.fi)

# Lukijalle

## *Metropoli tarvitsee järjestystä*

Helsingin 14 kunnan metropoli on kuin muurahaiskeko, järjestynyt kaaos. Se tarjoaa kodin ja työtä sekä palvelut ja harrastusmahdollisuudet yli 1,3 miljoonalle ihmiselle. Lähiympäristö antaa turvallisuudentunnetta ja luo identiteetin kuulumisesta johonkin. Noin 120 000 ihmistä pendelöi päivittäin töissä pääkaupunkiseudulla. Metropolia ei vielä ole muodollisesti olemassa, eikä sitä asiallisesti hallita ja johdeta mistään. Jotain on pakko tehdä.

Metropolin asukkaat ovat kooste koko maan väestöstä. Sodanjälkeisestä ajasta seudun 14 kunnan väkiluku on kasvanut 850 000 hengellä eli lähes kolminkertaiseksi. Valtaosa metropolialueen asukkaista on muualta tulleita tai heidän jälkeläisiään. Heille kaupunkikulttuuri on ollut uutta. Nyt joukossa on yhä enemmän myös ihmisiä muista maista ja kulttuureista. Hekin ovat osa tätä metropoliyhteisöä naapureina sekä työ-, harrastus- ja koulutovereina – yhteiskunnan kehitykseen osallistujina. Asennekasvatusta tarvitaan puolin ja toisin.

Kaupunkialue on levinnyt väestön kasvaessa yli rajojen ilman ennakosuunnittelua. Seudun kehittyminen on pitkälle edennyt liikeneratkaisujen pohjalta. Hajautunut yhdyskuntarakenne on ollut jatkuva huolenaihe.

Liikenne on edelleen keskeisessä roolissa. Espoon länsimetro, Vantaan Kehärata ja metron jatke itään Sipooseen, samoin kuin Helsingin vapautuvat satama-alueet, avaavat uusia mahdollisuuksia suunnitelmalliselle yhdyskuntarakentamiselle. Samaan sarjaan kuuluu pääradan varren täydennysrakentaminen, kunhan Järvenpää, Kerava ja Tuusula löytävät siihen yhteiset keinot. Muuallakin kehysalueen kunnissa maankäytön ja asumisen tehostaminen on noussut esiin.

Kulttuurierot metropolialueen kuntien välillä ovat edelleen suuret. Vaikka pääkaupunkiseudulla on käynnistymässä useitakin yhteistyötä sekä kunta- ja aluerakennetta koskevia selvityksiä, monet asiat ovat edelleen auki. Perustekijöitä ovat kokonaisnäemyksen ja yhteisen tahdon sekä keskinäisen luottamuksen puute. Huolena on, miten Helsingin seudun 14 kunnan yhteinen päätöksenteko ja sitovat ratkaisut aiotaan järjestää. Myös metropolin ytimen, urbaanin pääkaupunkiseudun osalta tilanne on avoin. Pian 40 vuotta harjoitettu vapaaehtoinen yhteistyö ei käytännössä toimi.

### *Metropoli on mahdollisuus*

Metropolipolitiikka on nyt kirjattu Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan, ja metropolialueen merkityksestä ja laajuudesta on käynnistynyt vilkas mielipiteenvaihto. Hyvä näin, sillä missään ei ole vielä päätetty, mikä Helsingin metropoli on ja mihin sillä lopulta pyritään.

Olen seurannut eri tahoilta ja tasoilta pääkaupunkiseudun ja sen naapurikuntien kehitystä ja rakentumista sekä päätöksentekoa 1960-luvun puolivälistä lähtien. On hämmästyttävää, kuinka vähän analysoitua kokonaistietoa seudun sisäisestä kehityksestä on saatavilla. Se heijastuu myös vastuullisten päättäjien ja tekijöiden asenteisiin. Monelta puuttuu kuva tapahtuneesta kehityksestä ja aiemman toiminnan taustoista.

YTV:n ensimmäisen yhteistyöjohtajan Leo Virkkusen (myöhemmin Snellman) yhteistyön alkuvaiheita hyvin kuvaavaa YTV-kirjaa Pääkaupunkiseudun yhteistyöstä (1981) lukuun ottamatta yhteistyön vaiheita kokonaisuutena on tutkittu niukasti.

Olen käyttänyt sivuista suhteellisen suuren osan Helsingin kaupungin ja kehittyvän metropolialueen syntyhistoriaan ja muutosvaiheisiin sekä kaupunkirakenteen muodostukseen ja siinä etenemiseen. Läpikäyväenä peruskysymyksenä 1800-luvulta saakka näyttää olleen järjestämättömän esikaupunkiasutuksen leviäminen. Se jatkuu edelleenkin, joskin hienostuneemman haja-asutuksen nimellä. Näistä tekijöistä löytyy selitys myös siihen kaksijakoisuuteen, joka näkyy selvänä kantakaupungin ja toisaalta esikaupunkien sekä edelleen naapurikuntien pitkään kestäneen rakentajavetoisen asuntorakentamisen välillä. Olen myös pyrkinyt tuomaan esiin kulloisenkin ajan lainsäädännön, hallinnon ja talouden keskeisimpiä ratkaisuja, jotka heijastavat yhteiskunnan tilaa ja mahdollisuuksia sekä toimenpiteiden taustoja. Uskon tämän helpottavan kokonaisnäkemysten syntymistä.

Vuosikymmenten aikana kaikki muutosvaihtoehdot on käyty jossain yhteydessä läpi, monet useaan kertaan. *Ratkaisun ydin on ollut ja on edelleen kysymys yhteisestä tahdosta ja kyvystä sitoutua kaikkia koskeviin yhteisiin päätöksiin ja niiden toteuttamiseen.* Niitä ei ole löytynyt.

Globaalit ja luonnon säättämät haasteet vaativat yhteisiä ratkaisuja ja toimenpiteitä, joita on mahdotonta väistää. Ne eivät riipu meistä itsestämme, mutta niihin voidaan vielä vaikuttaa – mutta ei kauan. Näitä tekijöitä ei saa unohtaa:

- avoin kilpailu, jonka seurauksista maailmanlaajuinen lama on näkyvä esimerkki > kilpailukyky, investoinnit, työvoima, työttömyys > varautuminen, hyödyntäminen
- ikärakenne > vanheneminen, työvoima, eläkkeet, palvelut
- väestörakenne > maahanmuutto, sopeuttaminen, koulutus
- ilmansuojelu, Itämeri, ympäristö > jätteet, kaavoitus, liikkuminen, yhdyskuntarakenne
- hyvinvointi, asuminen > asumisen tasa-arvo ja kustannukset, ”jokaisella on oikeus”
- turvallisuus kilpailuvaltti > uhkana syrjäytyminen, eriarvoisuus, turvattomuus.

\* \* \*

Kiitän Kunnallisan kehittämissäätiötä mahdollisuudesta saada kirjoittaa Polemia-sarjaan tästä mielenkiintoisesta aiheesta ja samalla purkaa niitä paineita, joita vuosikymmenien aikana on asioista mieleeni kertynyt. Muistelen myös mielihyvällä monia Helsingin seudun yhteistyössä aikanaan mukana olleita päättäjiä ja tekijöitä heidän muistikuvistaan ja ajatuksistaan, joita olen voinut yhdistää omiin mielikuviini. Tiedot on upotettu tekstin sisään. Esitän heille kaikille yksilöimättömän kiitoksen yhteistyöstä.

# Kansakunnan pääkaupunki

## *Menestystarina*

### KEHITYKSEN KÄRJESSÄ

Kesäkuussa 2009 tiedotusvälineissä hymisteltiin: *Helsinki on maailman seitsemänneksi paras kaupunki*. Sijoitus oli rankattu The Economist -lehden tutkimusyhtiön EIU:n tuoreessa 140 maailmankaupunkia käsitäneessä tutkimuksessa. Kärjessä oli Vancouver Kanadasta. Eikä tämä ollut edes ensimmäinen kerta 10 parhaan joukossa. Eräissä amerikkalaisessa tutkimuksessa Helsinki noteerattiin Euroopan puhtaimmaksi ja maailman kolmanneksi puhtaimmaksi pääkaupungiksi. Myös kalleimpien kaupunkien listalla Helsinki on ollut 10:n joukossa.

Nämä toistuvat raportit kertovat, että Helsingin ja Suomen imago ovat kunnossa, kunhan ne ensin huomataan. Helsingin mukanaolo tällaisissa vertailuissa ei ole itsestään selvää. Maailmalla on satoja ja Helsingin kokoisia kaupunkeja, jotka hamuavat paikkaa auringossa. Saavutetun markkina-arvon hyödyntäminen on tässä kisassa yksi tärkeimmistä kansainvälisen kilpailukyvyn valteista.

Helsinki ei ole vain Suomen hallinnollinen pääkaupunki: se on yli miljoonan asukkaan metropoli, joka koostuu 14 kaupungista ja kunnasta. Näistä muotoutuu osaamisen, innovaation ja liikenteen sekä

hyvän elämän ja puhtaamman ympäristön vahva sekä turvallinen keskus – Itämeren tytär. Sen ympärille on koottava kaupunkiseudun voimavarat ja hyödynnettävä ne niin seudun asukkaiden kuin koko maan hyväksi.

Edellytykset menestyä maailmanlaajuisessa kilpailussa vastakin ovat hyvät, kunhan yhteistä tahtoa riittää. Se taas on kokonaan seudun päättäjien ja asukkaiden omissa käsissä. Lähtökohdat antavat uskoa:

”Helsinki on dynaaminen ja kilpailukykyinen kaupunki ja Helsingin seutu on yksi nopeimmin kasvavista metropoleista Euroopassa. Alue sijoittuu talouskasvultaan kymmenen kaupunkialueen kärkijoukkoon Euroopassa.

Helsingin seutu on vahvasti kiinni maailmanlaajuisessa talouskehityksessä. Elinkeinoelämä on suuntautunut Venäjän, uusien EU-maiden, Kiinan ja muun Aasian kasvaville markkinoille. Helsingin maantieteellinen sijainti herättää kiinnostusta. Aasian metropolit ovat suoran lentomatkan päässä. Seutu on Länsi-Euroopan ja Venäjän välisen tavaraliikenteen solmukohta sekä tärkeä välietappi Kaukoitään suuntautuvalla lentoliikenteelle.”

Näin kuvaa Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskus Helsingin seudun tilaa raportissaan syksyllä 2008. Helsingin seudun kauppakamarin varatoimitusjohtaja Jorma Nyrhilä kertoo vastaavasti seudun talouden kehityksestä Helsingin Sanomissa 2.9.2008: ”Helsingin seudun kauppakamarin toimialakatsauksen mukaan seudun talouden kasvu oli toisella neljänneksellä liki viisi prosenttia verrattuna vuoden takaiseen. Tuotannon kasvu on jatkunut laajapohjaisena, sillä kaikki alat ovat kehittyneet seudulla voimakkaasti. Seudun yritysten liikevaihto kasvoi edellisvuodesta 8,5 prosenttia ja palkkasumma 9,5 prosenttia”

Nämä ovat kuin syksyisen intiaanikesän muistosanat sille vahvalle kehitysvaiheelle, joka uuden teknologian siivin nosti Suomen ja sen keskusalueet OECD-maiden syvimmästä vuosien 1992–94 la-  
masta Euroopan menestyjämaiden kärkijoukkoon. Vienti kasvoi, ja palvelualat sekä kauppa lisäsivät kotimarkkinoiden kysyntää. Työttö-

myys väheni laman lähes 20 prosentin tasolta alle 6 prosenttiin, ja työllisyysaste oli syksyllä 2008 selvästi yli 70 prosenttia. Vuosituhannen alun notkahduksestakin selvittiin vähin vaurioin.

Vastapainona tosin monien vanhojen toimialojen kehitys hidastui tai taantui. Alueiden välinen ja sisäinen eriarvoisuus ja eriytyminen kasvoivat. Laman jälkeen syntyneet uusien alojen työpaikat olivat nopean nousun perusta. Ne houkuttivat kuitenkin ensi sijassa nuoria ja koulutettuja ihmisiä, eivät niinkään niitä ikääntyneitä ja vajaasti koulutettuja työntekijäryhmiä, jotka olivat jääneet pahimmin lama-jakson jalkoihin. Ikääntyminen ja eläkkeelle siirtymiset lisäsivät työvoiman tarvetta, mutta valikoiden. Rakennemuutos ja pitkäaikaisyöttömyys toivat hyvinvointiimme pysyvät syrjäytyjät. Maahanmuuttajien määrän nopea kasvu ja heidän kotouttamisensa liittyvät vaikeudet ovat tämän kehityksen kasvava haaste.

Kokonaisuutena 1990-luvun laman jälkeinen aika on silti ollut menestystarina niin Helsingin seudulla kuin koko maassa. Nyt eletään uutta maailmanlaajuista taantumaa, joka vaikuttaa syvästi myös koko Suomeen. Tällä kertaa siitä kärsivät, toisin kuin viime vuosikymmenellä, käytännössä kaikki maailman maat. Suhteellinen asemamme selvitä laman yli on parempi kuin 1990-luvulla. Lama tuskin Suomea kaataa, mutta rakenteita joudutaan jälleen uudistamaan. Ratkaisevaa on, miten onnistumme tarttumaan uusiin mahdollisuuksiin ja lunastamaan maineemme osaamisen ja innovaatioiden kärjessä. Näköpiirissä ei ole uutta IT-buumia, mutta mahdollisuuksia on silti rajattomasti. Tässä tilanteessa vanha *sisu*-sana on synonyymi yhteiselle tahdolle.

## MYRSKYVAROITUS

Vielä alkusyksystä 2008 aprikoitiin, ulottuvatko Yhdysvaltojen asuntoluototuksesta alkaneen pankkikriisin vaikutukset Suomeen. Kun maailmantalouden pato syksyn lehtien putoillessa murtui, oli selvää, ettei Suomi jää sivuun globaalin taantumun seurauksista. Tammikuun alussa 2009 talousekspertit pohdiskelivat vielä, olemmeko jo lamassa



vai vasta taantumassa. Itse asiassa kysymys oli enää siitä, mennäänkö pessimismissä liian nopeasti turhan pitkälle ja heikennetäänkö näin taloutta ylläpitävää kotimaista kysyntää. Helmikuussa lama-sanaa ei enää ujosteltu.

Ensin kriisi iski, kuten tavallista, uudisrakentamiseen. Se loppui kuin seinään. Vastaavaa ei ole Suomessa koettu aiemmin. Myös Suomen vienti väheni äkillisesti loppuvuonna 2008 pudoten kevääseen mennessä maailmanlaajuisen kysynnän romahtaessa yli kolmanneksen. Lomautuksista tuli eri teollisuudenalojen vakiouutisia. Seuraava aalto toi irtisanomiset. Työttömien määrän rajat kohdataan aikaisintaan 2010, jos silloinkaan. 10 prosenttia ylittyynee jo syksyllä 2009, ja 300 000 työtöntä voi olla ajan kysymys. Paljon ei lohduta sekään, että 1990-luvun lamavuosien tasosta sentään jäätäneen kauaksi. Tiedot Nokian tuloksen romahtamisesta vuoden 2008 viimeisellä neljänneksellä vahvistivat suomalaisten mielissä laman kattavuuden. Vuoden 2009 toinen neljännes ei antanut lupausta noususta kuluvana vuonna.

Prosessi on ollut niin nopea, etteivät tilastot ole pysyneet ajan tasalla ja niin epävarma, ettei vakaita ennustajia juurikaan ole löytynyt. Yhdestä asiasta näyttää vallitsevan yksimielisyys, ainakin puheissa. Tapahtuupa mitä tahansa, tulevaisuutta ei nyt saa unohtaa. Ikääntymisen seuraukset odottavat lamakauden nurkan takana. Jatkuvuuden ylläpitämiseen ja uuden nousun mahdollisuuksien turvaamiseen on kiinnitettävä erityinen huomio. Elvytys ja huolenpito työntekijöistä ovat sijoitus huomiseen.

Kesällä 2009 keskusteltiin jo siitä, olisiko merkkejä laman tai taantumän taitumisesta ehkä havaittavissa. Uskonvahvistusta toi Finanssivalvonnan pankkien stressitestiä koskenut uutinen 4.6.2009. Sen mukaan pankkien vakavaraisuus kestää Suomessa kansantalouden ennustettua suuremmankin alamäen. Suven keskellä viestittiin asuntokaupan varovaisesta kasvusta. Syyskuun koittaessa hyvien uutisten osuus kasvoi. Arjen pahin on varmasti vielä edessä, mutta toivo paremmasta saattaa helpottaa sen ylittämistä, sanovat optimistit. Stressitestejä tarvitaan kuitenkin jatkossakin. Metalliteollisuudessa ei ole

näköpiirissä minkäänlaisia nousun merkkejä, totesi Teknologiateollisuuden toimitusjohtaja Martti Mäenpää heinäkuussa. Loppukesän työmarkkinaratkaisu antoi uutta toivoa. Stora Enso lopetti kesänsä ilmoittamalla elokuussa uusista karsinnoista.

## KUNNAT ETURINTAMASSA

Kunnat ovat vasta ajautumassa tulopohjan supistumisen ja palvelupaineiden kasvun todelliseen keskiöön. Koko hyvinvointijärjestelmä ja kunnat sen toteuttajina ovat eturintamassa, supistuvien resurssien ja kasvavien haasteiden. Viime lama osoitti, että kuntien suojaverkot voivat venyä vaikeissakin oloissa, kunhan päättäjillä ja toimijoilla riittää yhteistä tahtoa ja kansallista yhteisymmärrystä. Se olikin eräänlainen selviytymisen menestystarina vaikeina aikoina, vaikka jälkiviisaita riittääkin.

Nyt strategiana on, toisin kuin 1990-luvulla, voimakas elvytys laajalla rintamalla. Kuntien toiminnan turvaamisen on oltava tämän politiikan olennainen osa. Edellinen lama opetti, etteivät kovatkaan säästökuurit yksin auta, jos rakenteelliset muutokset unohdetaan. Tilanne palaa nousun myötä vain ennalleen ja ongelmat koteloituvat. Ilman syihin paneutumista eivät seurauksetkaan korjaannu. Kokonaisuuden hallitseminen epävarmuuden oloissa vaatii rohkeuden lisäksi taitoa ja malttia.

Parhaassakin tapauksessa maksettavaa riittää vuosiksi eteenpäin pitkälle nousukauteen. Kunnissa ei uutta jaettavaa saada muualta kuin yhteisen hyvinvointipaketin sisältä ja sen maksajilta. Tätä on valtion sektorihallinnon piirissä vaikea tajuta. Kunnille, joilla on samalla pöydällä kaikki tulot ja menot, tämä on arkipäivää. Olisiko kunnista kerrankin vastuunkantajiksi myös toimintarakenteiden ja -periaatteiden uudistamisessa? Yritystä on ehkä ollut, mutta aloite on nykyin tullut valtakunnan tasolta.

## *Keskukset kehityksen moottoreina*

### SUOMI TARVITSEE KILPAILUKYKYISEN KESKUKSEN

Kaupungit ovat olleet kasvun moottoreina, sanoi pääministeri Matti Vanhanen Espoon kaupungin 550-vuotisjuhlaseminaarin puheessaan 26.8.2008. Hän totesi myös, että pääkaupunkiseudun ja muiden kaupunkiseutujen kehitys luo edellytyksiä hyvinvoinnille koko Suomessa. ”Globaalin kilpailun katsannossa kasvuksi ei kuitenkaan riitä muuttoliikkeen kautta nollasummasta saatu hyöty – kasvun on oltava aitoa osaamisesta, tuottavuudesta ja innovaatiosta syntyvää.”

Näkökulma on tärkeä. Helsingin seutu on Suomen ainoa maailmantason keskus. Se toimii kehityksen tuntosarvena ja vuorovaikutuksen kanavana sekä tuottaa niin innovaatioita kuin lisäarvoa, jotka palvelevat koko maata. Suomi tarvitsee kansainvälisesti kilpailukykyisen valtakunnallisen keskuksen – ei muun maan kustannuksella, vaan sitä hyödyttämään.

Alueellisilla keskuksilla on omat vahvuutensa, joihin maakunnat ja kunnat tukeutuvat. Tätä verkostoa on tuettava valtakunnallisesti, sillä sen varassa on kansallisen hyvinvoinnin perusta.

Niin Helsingin seudun kuin muidenkin keskusalueiden toimijoiden on kannettava vastuunsa, mutta myös muistettava vanhat Sokra-teen sanat: *tunne itsesi*. Kokonaisuutta ei voi hahmottaa ja muita arvioida, elleivät omat perusasiat ja tavoitteet ole hallussa.

### LAMA KOSKEE MEITÄ KAIKKIA

Lama heikentää kaikkien kuntien tulopohjaa ja toimintaedellytyksiä sekä uhkaa hyvinvointipalveluiden rakenteita. Nopeimmin se puree kehittyvien kaupunkiseutujen taloutta, kuten Helsinkiä ja Espoota tai vaikkapa Oulua ja Saloa. Vaikein tilanne on vientiteollisuuden varassa olevilla paikkakunnilla, joilla suljetaan kokonaisia tuotantolaitoksia tai -linjoja.

Teollisuuden tilauskanta on romahtanut, eikä pikaista muutosta ostajamaissa ole näköpiirissä. Tämä vaikuttaa sekä yhteisöveron tuottoon että työllisyyteen ja näiden seurauksena verotulopohjaan.

Taantuma nakertaa myös liikenteen ja matkailun perustaa. Kesäkuussa 2009 Helsingin seudun kauppakamari raportoi toimialakatsauksessaan, että liikenteen liikevaihto on vähentynyt yli 15 prosenttia, mihin pääsyynä on ulkomaanliikenne. Palvelutuotannon pahimmat vaikeudet ovat vasta edessäpäin. Kaupan liikevaihdon pudotus on kauppakamarin mukaan ollut vuoden takaiseen 18 prosenttia. Sen taustalla olivat lähinnä autokauppa ja tekninen tukkukauppa, joiden vaikutusten on pakko näkyä muuallakin. Julkisten palvelualojen kehityksen linjat ovat vielä osin avoimina.

Viime vuosikymmenen lama jätti suomalaisen hyvinvointiin työstä syrjäytyneiden pysyvän loven. Nyt edessä on uusi ja väistämätön rakenteellinen jako, jonka kohderyhmät ovat osin toiset kuin viimeksi. Teknologia-alojen irtisanomiset koskettavat yhä enemmän nuoria ja koulutettuja ihmisiä sekä heidän perheitään, joista monet ovat juuri päässeet elämään kiinni. Näiden ihmisten osaamisesta ja valmiudesta huolehtiminen on laman hoitamisen avainkysymyksiä. Suomella ei ole varaa kasvattaa syrjäytyvien joukkoa. Eriytymisen voimistuminen, johon vaikuttaa myös maahanmuuttopolitiikka, on yksi suurista kansallisista uhkistamme.

Laman jälkeisen kasvun voi arvioida osuvan suoraan suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen huippuvuosiin ja sen seurauksena kasvavaan työvoimavajaukseen. Talouden nousu on osaajien ja ammattilaisten varassa. Näitä voimavaroja ei ole varaa hukata.

Käyty eläkekeskustelu on myös sisällöltään tärkeä. Olennaista on säilyttää ihmisten motivaatio olla tavalla tai toisella nykyistä pitempään mukana työmarkkinoilla. Se on paljon muutakin kuin vain vanhan työsuhteen keston pidentämistä. Eläkeläiset ovat valtava voimavara. Muun muassa kunnissa ammattitaitoiset eläkeläiset voivat vastaisuudessa olla parhaita pätkätyön tarjoajia, tosin omilla ehdoillaan. Aika ei vuosituhannen alussa ollut vielä kypsä, mutta ensi vuosikymmenellä tämä on arkipäivää. Se myös lisää nuorten mahdollisuuksia

päästä nykyistä nopeammin säännöllisen työn piiriin ja vähentää ta-  
hatonta prekariaatin syntyä.

### *Sumun takaa eteenpäin*

Lama tunnetaan kunnissa, mutta epävarmuus on suuri. Helsingin ylipormestari Jussi Pajunen pohti asiaa vuoden alussa: ”Elämme uhkakuvien edessä, jotka eivät vielä ole kaupunkien talouden kannalta toteutuneet. Olemme nyt sumussa, mutta kun sumu hälvenee, meillä on mahdollisuudet tehdä varsinaisia päätöksiä.”

Aiemmat kokemukset muistuttavat, että kehittyvät kaupungit, joihin lama ensin iskee, ovat myös laman laannuttua uuden nousun kärjessä. Selviytyminen riippuu paljolti siitä, miten kaupungit ja kunnat varautuvat yhdessä ja erikseen vielä pimennossa oleviin taantumien tuomiin haasteisiin ja taantumaa seuraavan ehkä nopeamman nousun kasvumahdollisuuksiin ja -kipuihin.

Vuoden 2008 jättämä hyvä taloudellinen pohja tasasi vielä alkuvuodesta 2009 kuntien tulopohjaa ja palveluiden kysyntää, mutta raaka arkitodellisuus on koittanut.

Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen totesi 26.1.2009 Helsingin Sanomissa lakonisesti, että ”kuntien on nyt avattava talousarvionsa ja -suunnitelmansa ja saatettava ne vastaamaan merkittävästi heikompaa talouskehitystä kuin syksyllä arvioitiin”. Näin on tapahtunut.

Tosiasiat saavat paljon tukijoita. SDP:n ja Espoon valtuuston varapuheenjohtaja Maria Guzenina-Richardson vaati Uutispäivä Demarissa samana päivänä kuntapalveluiden pelastuspakettia. Kuntaministeri Mari Kiviniemi puolestaan esitti 27.1. Helsingin Sanomissa isoa, kuntien hankalaa taloustilannetta helpottavaa toimenpidepakettia.

Hallitus päätti maaliskuun kehysbudjetissa kuntataloutta vahvistavista toimenpiteistä. Yhteisöveron kuntaosuutta nostetaan, Kelamaksu poistetaan asteittain, kiinteistöveroja ala- ja ylärajoja noste-

taan ja hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistetään. Mahdolliset uudet lisätoimet sidottiin palkkaratkaisuihin. Valtion taholta luovattiin pidättäytyä kuntien menoja lisäävistä toimista.

Kuntaliiton kannanotossa todettiin kuitenkin ratkaisujen perusteista näin:

”Arviot kuntatalouden tilasta perustuvat mitä ilmeisimmin havaittavissa olevaa kehitystä myönteisempiin oletuksiin. – Kehysratkaisu lievittää 350 miljoonalla eurolla kuntien tämänvuotista verotuloromahdusta. Toimenpide on vaikutuksiltaan riittämätön. Se merkitsee ilman lisätoimia kuntien ajautumista kestävämpään taloustilanteeseen.” Syksyn budjettiriihi ei tuonut merkittävää lisähelpotusta.

”Julkisella vallalla” eli valtiolla ja kunnilla on kokonaisvastuu perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Peruspalveluohjelma kattaa kaikki hyvinvointisektorit. Uutta lisärahaa ei ole käytettävissä eikä taantuman pohja vielä näkyvissä. Edessä on niin valtakunnan kuin kuntatasollakin vakavan arvokeskustelun ja päätöksenteon aika. Hyvinvointiajattelussa kaikki ovat oikeassa ja jokainen haluaa lisää. Lähipuodet ratkaisevat, onko maassamme malttia kantaa yhteistä vastuuta.

Nyt jos koskaan tarvitaan Helsingin seudulla ja kunnissa yleensäkin sekä henkisten että aineellisten voimavarojen kokoamista ja yhteistä tahtoa yli kuntarajojen. Se ei onnistu ilman keskinäistä luottamusta. Sanansa voi syödä, mutta sillä ei elä.

## *Yhteistyö on voimavarojen kokoamista*

### METROPOLIALUE PITKÄJÄNTEISEEN YHTEISTYÖHÖN

Kauppalehdessä joulukuussa 2006 olleessa jutussa toimittaja Ilkka Lammi hehkutti, että Euroopan keskuskauppakamarien juuri julkaiseman suhdannekatsauksen mukaan Helsingin seudun ja Uudenmaan yritysten kasvuodotukset ovat suurimmat koko Euroopassa. Nämä

odotukset myös tuolloin pääosin toteutuivat. Hän jatkaa kuitenkin varauksella:

”Pääkaupunkiseudun voimavarat ovat vieläkin liian hajallaan. Yhteinen elinkeinopolitiikka puuttuu ja hallinnolliset rajat jarruttavat talouskehitystä.

Jos näinkin heikosti hoidetulla elinkeinopolitiikalla ja näinkin suuren energiamäärän käyttämisellä hallinnollisiin riitoihin ja kuntien ehdottomaan ja lohduttomaan itsenäisyystaisteluun saadaan näinkin hyvä ratkaisu aikaan, *niin mitä tapahtuisi, jos tämä metropolialue kykenisi pitkäjänteiseen yhteistyöhön ja yhdistäisi voimavaransa?*”

Tässä on tämänkin kirjoituksen ydinkysymys, johon nousua odottaessa pitää saada vastaus.

Mikä siis kiikastaa, onhan nykyinen yhteistyön organisointi laajaa ja monipuolista?

## VÄLINEISTÄ EI OLE PUUTETTA

Pääkaupunkiseudun yhteistyö perustuu seudun kaupunkien verkostomaiseen yhteistyöhön ja sen syventämiseen. Tiivis kooste Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhteistyön muodoista on näyttävä:

- Yhteistyötä tehdään Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien muodostamassa *pääkaupunkiseudun neuvottelukunnassa*.
- Laajempi yhteistyö tapahtuu *Helsingin seudun 14 kunnan muodostaman Helsingin seudun yhteistyökokouksen* piirissä. Mukana ovat kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat sekä kuntajohtajat.
- Pääkaupunkiseudun yhteisten asioiden valmistelua varten on *perustettu 14 työryhmää*, joiden tarkoituksena on tiivistää ja laajentaa yhteistyötä.
- Näiden työryhmien puitteissa on vireillä kymmenittäin erilaisia strategioita, ohjelmia ja prosesseja.
- Itsenäisesti toimivia seutua palvelevia *yhtymiä tai yhtiöitä on* lukuisia. Niistä näkyvimpiä ovat

- erityissairaanhoidosta vastaava *HUS*, jonka toimialue on Helsingin seutua laajempi
- jätehuollosta, seutu- ja ympäristötiedosta sekä vuoden 2010 alusta pääkaupunkiseudun yhdistetystä vesihuolto-laitoksesta vastaava *YTV*, jolle vielä kuuluu myös seutulii-kenne
- 1.1.2010 vastuun seutuliiikenteestä ottava *Helsingin seudun liikenne* -kuntayhtymä, jolle siirtyvät myös HKL:n tilaaja- ja suunnittelutoimet
- uusi yhtiö *Greater Helsinki Promotion Oy*, joka vastaa seudun kaupunkien ja Uudenmaan liiton kansainvälisestä aluemarkkinoinnista ja siihen liittyvistä tehtävistä
- seudun kehitysyritys *Culminatum Oy* ja
- maankäytön, liikenteen ja asumisen seudullisten suuntaviivojen keskeinen kokoaja *Uudenmaan liitto*.
- Näiden lisäksi seudulla on useita terveyden- ja sairaanhoidon samoin kuin sosiaalialojen toimintaa palvelevia merkittäviä yhteisiä laitoksia ja tukiyksiköitä. Sama koskee keski- ja ylempään asteen koulutusta, jota varten on monia laajapohjaisia koulutuslaitoksia ja toimintayksiköitä.

Yhteistyö valtion ja Helsingin seudun tai paremminkin metropolialueen kanssa, mitä nimitystä tästä käytetään valtion puolella, on myös selkiytynyt ja konkretisoitunut.

- Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen yhteistyö on järjestetty *metropolipolitiikan neuvottelukunnassa*, jonka puheenjohtajana on asuntonministeri Jan Vapaavuori ja varapuheenjohtajana hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi. Lisäksi neuvottelukunnassa on 37 jäsentä, jotka edustavat eri ministeriöitä ja seudullisia sidosryhmiä sekä kaikkien seudun 14 kunnan kuntajohtoa.
- Metropolipolitiikan yhteistyöhön on nimetty vuosille 2008–2011 viisi tärkeäksi katsottua kärkihanketta.
  1. Aiesopimus riittävän *asunto- ja tonttitarjonnan turvaamiseksi* tuli voimaan 1.4.2008. Hanke on tärkeä ja asuntonomis-



teri Vapaavuoren erityisessä seurannassa. Lama on kuitenkin pahasti sekoittanut sen toimeenpanoa.

2. Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaa valmistellaan laajennettavaksi koko seudulle ja se halutaan kytkeä mahdollisimman kiinteästi maankäytön ja asumisen suunnitelmaan (MAL-suunnitelma). Seuraava tavoite on vuodessa 2011. – Liikennekysymyksissä on seudulla tehty ehkä eniten konkreettisia ratkaisuja.
3. Pääkaupunkiseudun metropolialueen kilpailukykystrategiaehdotus on hyväksytty seudun kaupunginjohtajien toimesta 11.11.2008. Se sisältää laajan ohjelman, josta on tarkoitus sopia myös valtion kanssa. – Tämä alue on pitkään ollut retuperällä ja tarvitsee terävöittämistä ja panostusta.
4. Maahanmuuttajien työllistymisen ja kotoutumisen nopeuttaminen ja tehostaminen ovat valtion asianomaisten ministeriöiden ja pääkaupunkiseudun sekä Keski-Uudenmaan KUUMA-kuntien aiesopimuksen perustana. Valtion rahoitus on edelleen auki. – Vaikeina aikoina ulkomaalaiskysymykset nousevat herkästi esiin, kuten viime syksyn kunnallisvaalit ja alkukesän EU-vaalit sekä ulkomaalaislain käsittely talvella eduskunnassa ovat osoittaneet. Kysymys on pysyvistä kehityksestä, jota ilman emme selviä.
5. Viides kärkihanke koskee pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa, jonka perusta on hallitusohjelmassa.

Yhteistyökohteita riittää. Pääkaupunkiseudulta (ja Helsingin seudulta) puuttuu kuitenkin kokoava elin, joka ottaisi selkeästi vastuun yhteisistä haasteista ja politiikan kokonaisuudesta. Asioita valmistellaan toki *kuntajohtajien valmistelukunnassa* ja pääkaupunkiseudun *koordinaatioryhmässä*, jossa mukana ovat kaupunginjohtajien lisäksi myös hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajistot. Nämä ovat tärkeitä neuvotteluelimiä, jotka antavat suosituksia päätöksenteon pohjaksi. Voimavarojen kokoamiseen ja rakenteellisten uudistusten läpivientiin niistä ei kuitenkaan ole.

## BYROKRATIAN TORJUNTAA?

Monet vapaaehtoiset Helsingin seudun yhteistyömuodot käynnistyivät viitisen vuotta sitten, paljolti sisäasiainministeriön toimeksiantosta laatimani Helsingin seudun yhteistyön kehittämistä koskevan selvityksen herättäminä (Ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja – yhteistyöllä Helsingin seutu menestykseen, SM 13/2004). Ajatusten juuret ovat kuitenkin paljon syvemmällä Helsingin seudun kehityshistoriassa, mihin jäljempänä palataan.

Pääkaupunkiseudun päättäjät ja johto hyväksyivät esityksen Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyöstä mutta vastustivat jyrkästi selvityksen esityksiä lakisäateisten päätöksentekoelementin perustamisesta ratkomaan pääkaupunkiseudun ja toisaalta 14 kunnan Helsingin seudun tärkeitä yhteisiä asioita. Keski-Uudenmaan KUUMA-kunnissa sävy oli suopeampi, samoin Kirkkonummella. Sipoo oli vastahakoinen kaikkeen lähentymiseen.

Helsingin, Espoon ja Vantaan päättäjät katsoivat, että (lakisäateisten) ehdotusten toteutuminen lisäisi seudun hallintoa viidellä uudella toimielimellä eikä selkeyttäisi päätöksentekoa, päinvastoin. Uutta lainsäädäntöä ei kaupunkien mukaan tarvita vaan asia hoituisi silloisia yhteistyömuotoja kehittämällä.

*Byrokratia* oli paljon käytetty sana selvitystä arvosteltaessa. ”Viidestä toimielimestä” vältyttiin perustamalla 14 neuvottelukuntaa ja kymmeniä hankkeita ja selvityksiä, ilman päätösvaltaa. Yhteistenkin haasteiden päätöksenteko säilytettiin hajautettuna seudun 14 kunnalle.

Pääkaupunkiseudun kaupungit olivat ryhtyneet asiassa puolustus- taistoon jo ennen kuin ehdotuksia oli 2.3.2004 virallisesti edes esitetty. Helsingin Sanomissa oli 24.1.2004 näkyvä otsikko: ”Uusi yhteistyöelin [*Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta*] on vastaisku Alasen ajatuksille [*lakisäateisille päätöksentekoelementeille*].” Jo muutamaa päivää aikaisemmin pääkaupunkiseudun kaupunginvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajat sekä kaupunginjohtajat olivat julkistaneet seuraavan kannanoton: ”Erillisen Helsingin seudun ja seutuhallinnon pe-

rustaminen nykyiseen maakuntarakenteeseen ei ole tarpeen. Mikäli Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan liitot yhdistetään selvityshenkilön luonnostelemalla tavalla, toteutuu 14 kunnan seutuyhteistyö yhdistetyn Uudenmaan maakuntaliiton puitteissa.” – Mitä tämä sitten tarkoittaneekin?

Kaupungit toimivat ripeästi. Ensimmäinen pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan kokous pidettiin 1.6.2004. Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyösopimus tuli voimaan 1.10.2005, laajan valmistelun jälkeen. Molemmissa elimissä korostettiin yhteisiä tavoitteita ja näkemyksiä alueen haasteista sekä tahtoa vaikuttaa alueen kehittämiseen samoin kuin yhteistyöhön valtion kanssa.

#### YHTEISTYÖTÄ VAILLA POLIITTISTA JOHTOA JA PÄÄTÖKSENTEKOA

Viidessä vuodessa seutuyhteistyö on edennyt monilla alueilla. Selvitystyötä tehdessäni havaitsin, kuinka heikosti kunnissa ja niiden päättäjien piirissä tiedostettiin, mikä Helsingin seutu yleensäkin on ja mihin sitä tarvitaan. Yhteistyön seudullista tasoa kuvaa, että seudun poliitikot tuskin tunsivat edes oman puolueen edustajia muissa kunnissa. Kuntarajat ylittävää puoluetason yhteistyötä ei juuri ollut. Tiltanne oli aivan sama kuin jo nelisenkymmentä vuotta aikaisemmin seutukuntahallintoa ja YTV:tä rakennettaessa. Nyt henkilöt ehkä jo tunnetaan, mutta heidän ajatuksensa ovat edelleen vieraita.

Keskinäisen kanssakäymisen lisääntyminen näkyy yhteistyön monipuolistumisena. Seudulla on ainakin muodollisesti yhteiset visiot ja strategiat. Uusia kehittämissuunnitelmia on tehty laajasti. Arkisessa palveluyhteistyössä on ylitetty rajoja. Suuria liikenneratkaisuja on valmistunut tai on tekeillä. Kansainvälinen aluemarkkinointi ja elinkeinopoliittinen yhteistyö ovat jälleen käynnistyneet. Asumisen tavoitteista on periaatteellinen yksimielisyys. Maahanmuuttajista puhutaan.

Seudulla harjoitettu yhteistyö ei siis ole mennyt hukkaan. Minulta kysytäänkin usein, ”mitä siitä sinun selvityksestäsi lopulta jäi jäl-

jelle”. Olen tavannut vastata, että lähes kaikki sisällölliset asiat ovat edenneet tai ovat vireillä. Vain kahta asiaa kaivataan. Niin Helsingin seudun kuin pääkaupunkiseudunkin yhteistyöltä puuttuu *poliittinen johtaminen ja kyky tehdä yhteisiä päätöksiä*.

En tiedä Suomesta ainuttakaan aluetta, jossa kuntien välillä olisi saatu vapaaehtoisuuden pohjalta aikaan merkittäviä rakenteellisia uudistuksia ilman lainsäädäntöä tai ulkoista pakkoa. Totesin tämän aikanaan myös silloiselle Helsingin kaupunginhallituksen puheenjohtajalle Jussi Pajuselle, joka hymähti, että ”nyt on sitten aika tehdä ennakkotapaus”. Pajunen on reaalipoliitikko. Hän hyväksyi paremman puutteessa yhteistyön hatarat ensiaskleet, vaikkeivät ne veisikään perille. Sipoon osaliitos ja kevättalven 2009 ehdotukset pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön tehostamisesta samoin kuin Vantaan kanssa saavutettu periaatteellinen yksimielisyys selvitystyön käynnistämisestä kertovat, että tulevan ylipormestarin katse oli jo tuolloin suunnattu kauemmaksi.

## *Ei tiedon vaan tahdon puute*

### PERISYNTINÄ KATEUS, EPÄLUULO JA TAHDON PUUTE

Yhteistyö koetaan kunnissa myönteisenä, kunhan se ei uhkaa omaa etua. Hankekohtainen yhteistyö kyllä sujuu, mutta ei voimavarojen kokoaminen ja yhteisten toimintaperiaatteiden uudistaminen. Epäily ja keskinäisen luottamuksen puute ovat esteenä.

Seudullisen kokonaisuuden etua ja yhteisen hyvän sisältöä ei ole helppo tunnistaa. Ongelmana on konkreettisuuden puute. Hyvinvointiajattelu on liian usein vain jo hätään joutuneiden auttamista sen sijaan, että pyrittäisiin auttamaan ihmisiä joutumasta hätään. Tästä syntyy inhimillinen paradoksi; ennalta ehkäisy on abstraktia, tunnistamatonta, kun taas hädässä olevan auttaminen on konkreettista, jonka voi nähdä tai kokea – usein kuitenkin liian myöhään.

Yhdyskuntarakenne, joukkoliikenne, asuminen ja ilmastonmuutokseen vaikuttaminen ovat kaikki yhdessä ja erikseen toimintamuoi-

toja, joilla pyritään edistämään hyvän elämisen edellytysten synty- mistä ja ehkäisemään ennalta haitallista kehitystä. Useimmat meistä suhtautuvat näihin lähtökohdiltaan myönteisesti, ainakin niin kauan kuin ne palvelevat kunkin lähiympäristöä ja omia intressejä. Jopa päättäjien on kuitenkin vaikea tiedostaa näiden tekijöiden laaja-alai- sia vaikutuksia. Ajatellaan vaikkapa kunnallisten ja yksityisten palve- luiden turvaamista seudulla. Ammattitaitoisen työvoiman saanti on sen elinehto. Siinä taas asuminen ja muut hyvän elämisen edellytyk- set ovat keskeisiä kilpailutekijöitä. Tämä vakava haaste ei ole kunta- kohtainen vaan koskee koko seutukokonaisuutta. Siihen on varau- duttava yhdessä. Lopullinen vastuu on aina päättäjillä.

Suhtautumiseen vaikuttavat myös kuntien näkymättömät verora- jat ja hyvien veronmaksajien houkuttelu. Yhteistyön syvin pelko syn- tyi siitä, että joku toinen voi hyötyä minun kustannuksellani.

Kunnallisessa päätöksenteossa on mukana paljon erityisosaamista mutta niukasti niitä, jotka hahmottavat eri osatekijöistä muodostuvia kokonaisuuksia ja niiden toimintatapoja. Ihmisten arjessa tärkeintä on oma lähiympäristö, eivät suuret suunnitelmat ja visiot. Siinä hel- posti unohtuu, että myös lähiyhteisöjen toimivuuden perusta on ko- konaisvoimavaroissa ja yhteisessä elämänpiirissä.

Demokratia lähtee avoimuudesta ja vaikuttamisen mahdollisuuk- sista, mutta tuloksia syntyy vain tekemällä (oikeita) päätöksiä. Enna- koivassa rakenteellisessa yhteistyössä tämä on erityisen vaikeaa. Toi- sen asteen demokratia tarvitsee välttämättä tuekseen vahvaa poliit- tista johtajuutta ja tahtoa. Nämä ovat jo pitkään olleet suomalaisen kunnallishallinnon vaikeimmin ratkaistavia haasteita.

## ITSEKESKEISTÄ YHTEISTYÖKULTTUURIA

Helsinkiä kohtaan tunnetaan seudulla edelleen epäluuloa – aiheesta tai ilman. Lisäväriä tähän on tuonut Sipoon alueliitoksen toteutta- mistapa, jonka monet näkivät voimapolitiikan esimerkkinä. Toisaal- ta loputtomasta jääräpäisyydestä helposti seuraa ratkaisujen tekemi- sen lipsuminen muiden käsiin. Sipoossakin tunnettiin hyvin itäisen

Helsingin muutospainheet, mutta etsikkoajan – ja samalla vaikuttamismahdollisuuksien – annettiin livahtaa ohi. Luotettiin liikaa kaapeaan poliittiseen tukeen ja jätettiin sillan rakentaminen väliin. Hyvä esimerkki huonosta yhteistyökulttuurista puolin ja toisin.

Helsingin seudun yhteistyön arviointiraportissa (18.12.2008) KUUMA-kunnat arvostelevat yhteistyötä Helsinki-keskeisyydestä. Tässäkin kritiikissä peilautuvat myös vaikeudet oman alueen keskinäisessä yhteistyössä ja tavoitteiden kokoamisessa. Helsingin taholta on esitetty ajatuksia, ettei yhteistyöstä kehyskuntien kanssa voi tulla mitään, kun niitä on niin paljon eikä niillä ole yhteistä tahtoa. Pata kattilaa soimaa...

Espoolaisten itsetunto on jatkuvasti vahvistunut kaupungin ollessa pääkaupunkiseudun menestyjä. Vantaalla Aviapolis ja lentokentän ympäristön kehitys sekä Kehäradan töiden käynnistyminen ovat luooneet uutta uskoa huomiseen. Helsingissä Vuosaaren sataman avautumisen seurauksena keskeiset vanhat satama-alueet ovat vapautuneet asumisen käyttöön. Nämä yhdessä Sipoon osaliitoksen kanssa poistivat pahimmat tulpat Helsingin yhdyskuntarakenteen uudistumiselta. Kilpailutilanne monipuolistuu pääkaupunkiseudun sisällä, mikä vain korostaa seudun yhdyskuntarakenteen kokoamisen tarvetta.

Helsingin 4.2.2009 tekemä esitys käynnistää selvitys pääkaupunkiseudun kuntien yhdistymisestä ei naapureita lämmittänyt. Veto olikin tarkoitettu tasoittamaan kenttää vastaisten toimien varalle. Jo 23.3.2009 Helsingin kaupunginhallitus päätti yksimielisesti esittää Vantaan kaupungille kuntaliitoksen selvittämistä.

Vantaan valtuuston vasta valittu nuori puheenjohtaja Antti Lindtman osasi hankin taktikoinnin. Heti helmikuun esityksen jälkeen hän ensi sanoikseen tyrmäsi Helsingin ja Vantaan yhdistymiskaavailut. Taustalla lienee ollut pelko, että tällä sinetöidään pääkaupunkiseudun kahtia jakautuminen. Seutuhallinto nosti sen sijaan Vantaalla taas päätään. Ilmassa oli selvästi uuden ajattelun hakua, vaikka ehdotuksia riittikin vielä moneen lähtöön ja suuntaan. Tulokset nähtiin pian.

## JÄÄT SULAVAT

Keväällä 2009 ei sulanut vain routa, vaan pääkaupunkiseudun yhteistyö-yrakenteiden pallottelussakin jäät lähtivät liikkeelle. Kesäkuun ensimmäisenä maanantaina tehtiin samanaikaisesti useita vakavasti otettavia päätöksiä, jotka tähtäävät seudun voimavarojen yhteen soveltamiseen, tosin vielä monen mutkan kautta.

- Vantaan kaupunginhallitus esitti, vastauksena Helsingin kaupungin aloitteeseen, 2.6.2009 valtuuston hyväksyttäväksi, että tehdään kaksipuolaisen seutuhallintomallin sekä Helsingin ja Vantaan kaupunkien yhdistymisen etuja ja haittoja koskevat selvitykset. Nykyisten seudullisten yhteisöjen ja vaihtoehtoisten kaksipuolisten seutuhallintomallien etujen ja haittojen selvittämiseksi tarkastellaan palvelujen tuotantoa, ympäristöä, maankäyttöä, asumista ja liikennettä, kilpailukykyä, sosiaalista eheyttä ja segregaaation estämistä sekä päätöksenteon demokraattisuutta ja osallistumisen edistämistä. Selvitys on avoin muillekin seudun halukkaille kunnille. Valtuusto hyväksyi esityksen, ja se on tarkoitus käynnistää syksyn 2009 aikana. Päätökset tehdään vuonna 2011.
- Samaan aikaan Espoo päätti vastavetona teettää *tutkimuksen*, jonka tekijäksi otettiin kokenut, muun muassa Sitraa palvellut professori Antti Hautamäki. Tässäkin tutkimuksessa tarkastelupohja on laaja: millä politiikalla Helsingin metropolialueen kunnat ja valtio vahvistaisivat kansainvälistä kilpailukykyä; miten osaamista, tutkimusta ja kehitystä kootaan ja uudistetaan parhaiten; miten julkiset palvelut tuotetaan; miten maankäyttö, asuminen ja infrastruktuuri edistävät kilpailukykyä ja miten kuntalaisten vaikuttamista voidaan tehostaa? Valmistu toivotaan 2010 syyskuussa.
- Kehitystä osoittaa myös Sipoon valtuuston samanaikainen päätös hakea Uudenmaan liiton jäsenyyttä. Toinen asia on, että samalla olisi ratkaistava Uudenmaan kahden liiton yhdistäminen, mikä lieneekin väistämätön lopputulos.

- Edellä oleviin liittyy samana maanantaina Culminatum-päivän yhteydessä pääkaupunkiseudun kaupunkien julkaisema sinänsä erillinen mutta samoja tekijöitä pohtiva metropolialueen kilpailukykystrategia. Siinä on seuraavat neljä painopistettä:
  - huipputasoin koulutuksen ja osaamisen vahvistaminen
  - hyvän elämänlaadun sekä viihtyisän ja turvallisen elinympäristön rakentaminen
  - käyttäjälähtöisten innovaatioympäristöjen vahvistaminen ja julkisten hankintojen kehittäminen sekä
  - metropolialueen kansainvälistyminen ja kytkeytyminen globaaleihin verkostoihin.

Valmistelu on tapahtunut pääkaupunkiseudun kaupunkien elinkeinojohdon ohjauksessa. Se jatkaa henkisesti sitä työtä, jota vuosittuhannen vaihteessa tehtiin Helsinki-klubi 1:n ja 2:n nimellä kulkeissa hankkeissa, seudun kaupunkien, elinkeinoelämän ja korkeakoulujen yhteistyönä. Helsingin elinkeinojohtaja Eero Holstila on ollut näissä kaikissa keskeinen vaikuttaja alusta alkaen.

Merkittävää kesäkuun hankkeissa on, että niissä kaupungit ovat itse toimijoina, ”uusien” yhteistyömallien esittäjinä. Kun aloitteet ovat tulleet kaupungeilta itseltään, myös vastuu on omilla harteilla. Läpimurrosta ei vielä kannata puhua. Pääkaupunkiseudun sisälläkin esitykset ovat ristiriitaisia. Espoo käynnistää samanaikaisesti Helsingin ja Vantaan kanssa vastatutkimuksen, joka laajasta tarkastelupohjasta huolimatta on selvästi Espoo-keskeinen.

Helsingin seutu rajoittuu näissä kuvioissa vain pääkaupunkiseutuun. Ovet on esityksissä tosin jätetty avoimiksi muillekin tulijoille, mutta henki on sisäänpäin kääntynyt. Metropolialueen yhdyskuntarakenteen kehityksestä, asumisesta ja ilmastosta puhuminen ilman kehyskuntia on itsepetosta. Juuri näillä alueilla tarvitaan maankäytön tiiviimpää seudullista yhteen sovittamista ja joukkoliikenteen kehittämistä. On korkea aika avata silmät huomaamaan, että tässä on kysymys siitä samasta Helsingistä ja sen järjestämättömästä esikaupunkikehityksestä, josta on kannettu murhetta toista sataa vuotta.



Peruskysymys, miten yhteinen päätöksenteko järjestetään koko seudun kattavissa työvoiman saantia, asumista, yhdyskuntarakennetta ja liikunnista sekä ympäristöä koskevissa suurissa haasteissa, on edelleen avoin. Auttaisiko tässä perehtyminen seudun historialliseen taustaan?

# Vantaankoskelta miljoonakaupungiksi

## *Neljä Helsinkiä*

Helsingin seudun menestyksen ja kilpailukyvyn sekä haasteiden ymmärtäminen edellyttää sekä alueen kehityshistorian tuntemista että niiden moninaisten tekijöiden ymmärtämistä, joista seudun kokonaisuus muodostuu. Historiansa aikana Helsinki on tosiasiaassa perustettu neljään kertaan. Kysymys on kuitenkin koko ajan ollut samasta Helsingistä, kaupunkikokonaisuudesta, joka nyt on kasvanut laajalle alueelle naapurikuntiin. Pahaisesta Vantaanjoen suun Helsingistä on kehittynyt yli miljoonan asukkaan asuin-, työpaikka- ja elinympäristö, joka hakee toimintamuotojaan.

## KITULIAS ALKUVAIHE

Eirik Hornborg (Helsingin kaupungin historia II, 1950) kuvaa kauden kauden Kustaa Vaasan 1550 perustaman Helsingin kaupungin asemaa Ruotsin vallan aikana: ”Helsinki oli alunalkuaan keinotekoinen luomus, se oli syntynyt itsevaltiaan hallitsijan mahtikäskystä nojaamalla yksipuolisiin, teoreettisluontoihin laskelmiin. Kahtena ensimmäisenä olemassaolonsa vuosisatana kaupunki vastasi perin vähässä määrin sen mahdollisuuksiin kiinnitettyjä toiveita. Sen siirtäminen v. 1640 nykyiselle paikalleen ehkä vaikutti jonkin verran

elähdyttävästi, mutta tämän ansiosta kaupunki ei kuitenkaan vielä jaksanut nousta alkuvaihettaan ratkaisevasti korkeammalle tasolle.”

Helsingin kaupungin perustaminen tapahtui osana Kustaa Vaasan aktiivista kauppapolitiikkaa. Tavoitteena oli vapauttaa Ruotsin kauppa Saksan (hansan) ylivallasta ja luoda suorat yhteydet niin länteen kuin itään ohi Lyypekin ja Tallinnan. Helsingin vahvuudeksi nähtiin sen maantieteellinen sijainti kauppapaikkana. Täyden tapulikaupunkioikeuden saamisen 1617 odotettiin vilkastuttavan kauppaa, mutta toisin kuitenkin kävi. Baltia oli tullut osaksi Ruotsia, ja harjoitettu meritullipolitiikka alisti Helsingin kaupankäynnin Tallinnan alaisuuteen. Suomenlahden pohjoisrannalla eivät voimavarat riittäneet.

Pietari Brahen toimesta tapahtunut Uuden Helsingin perustaminen 1640 Vironniemelle, nykyisen Senaatintorin ja Kruununhaan alueelle, sai kruunulta vahvaa tukea, mutta sekään ei auttanut kaupunkia nousuun. Kaupan kilpailu, sodat, nälkävuodet, rutto ja tulipalot varjostivat kaupungin kehittymistä. Lopullinen isku tuli suuressa Pohjan sodassa. Kaarle XII kärsi Venäjälle tappion Pultavassa 1709. Alkoi isonvihan aika. Suomenlahti oli Venäjän valvonnassa.

Toukokuussa 1713 vahva venäläinen laivasto-osasto saartoi Helsingin. Vastarintayritysten epäonnistuttua puolustajat sytyttivät kaupungin palamaan. Tsaari Pietari I oli henkilökohtaisesti paikalla seuraamassa sotatoimia, kun rauniokaupunki hävitettiin.

Kaupungissa oli tuohon aikaan noin 20 katua. Asukkaita oli ilman sotilaita ennen isoavihaa 1 000–2 000. Vironniemen ensimmäisen, autioksi jääneen Helsingin kohtalo oli sinetöity.

Uudenkaupungin rauhaa 1721 seurannut vaihe oli menestyksellä käämpi. Kaupunkia alettiin rakentaa uudelleen. Ensimmäisellä vuosikymmenellä nousivat kirkko ja raatihuone. Vauhtia kehitys sai kuitenkin vasta vuonna 1748, Turun rauhan (1743) jälkeen, kun Sveaborgin (Suomenlinnan) mittavat linnoitustyöt alkoivat. Ne vilkastuttivat neljän vuosikymmenen ajan myös itse kaupungin ja sen hitaasti kasvavan väestön elämää, tosin sotien ja suhdanteiden vaihteluisa.

*Tilsit*

Nykyinen Helsinki syntyi 200 vuotta sitten kuin tyhjästä Napoleonin sotien lehtolapsena, tsaari Aleksanteri I:n mahtikäskyllä ja Pietarin hallinnon myötävaikutuksella, jossa suomalaisilla oli vankasti sormensa pelissä. Muutosprosessi oli nopea ja vaikuttava. Kuuden vuoden aikana ehdittiin tehdä suurvaltapolitiikkaa, sotia, siirtää valtakuntien rajoja, allekirjoittaa rauhansopimuksia ja päättää uudesta pääkaupungista sekä sen keskuksen kehittämisestä, hyväksyä asema-kaavat ja vieläpä käynnistää rakennustyöt.

Kaikki alkoi heinäkuussa 1807 Tilsitin (Sovetsk) pikkukaupungissa Niemen-joella nykyisen Kaliningradin alueen ja Liettuan rajalla. Siellä Napoleon ja Aleksanteri I allekirjoittivat rauhansopimuksen, jonka päätarkoituksena oli Englannin pakottaminen rauhaan Ranskan kanssa. Venäjän tehtävänä oli painostaa Ruotsia, joka oli Englannin tärkein liittolainen. Venäjä sai vapaat kädet toiminnalleen pohjoisessa. Diplomatia ei tuottanut tuloksia, ja helmikuussa 1808 venäläiset joukot ylittivät rajana olleen Kymijoen. Olivatpa tsaarin lähtökohdaiset tarkoitukset mitkä tahansa, lopputuloksena oli Suomen valloitus ja Venäjän voitto Ruotsista Suomen sodassa 1808–09.

Helsinki otettiin haltuun käytännössä taisteluita heti sodan alkuvaiheessa maaliskuussa 1808. Tuona aikana raja Ruotsin (Suomen) ja Venäjän välillä kulki Kymijoella. Sieltä matka Helsinkiin oli sodan monet pitkät marssit huomioon ottaen lyhyt. Vajaat kaksi kuukautta myöhemmin toukokuussa 1808 Sveaporin linnake antautui ilman todellista vastarintaa. Neuvottelujen moraalisisesta ja sotilaallisesta oikeutuksesta sekä syillisistä on taitettu peistä kuluneet pari vuosisataa. Sveaporin menetys sinetöi käytännössä sodan lopputuloksen. Etelä-Suomi oli venäläisten hallussa.

Sotatoimet jatkuivat kuitenkin muualla Suomessa ja päättyivät täällä marraskuussa 1808. Joukot vetäytyivät Tornion seudulle, missä kuolleisuus surkeassa talvimajoituksessa ilman hoitoa ja huoltoa ylitti sotaolosuhteet.

Maaliskuussa 1809 Aleksanteri I avasi Porvoon valtiopäivät ja antoi juhlallisen vakuutuksensa. Autonominen Suomen suuriruhtinaskunta sai alkunsa. Rauhansopimus allekirjoitettiin syyskuussa 1809 Haminassa ja Ruotsi luopui muodollisesti Suomesta.

Porvoon valtiopäivien alla Tukholmassa vangittiin Ruotsin kuningas Kustaa IV Adolf, ja kesäkuussa Ruotsi sai uuden kuninkaan Kaarle-herttuan (Kaarle XIII). Kruununperijäksi valittiin seuraavana vuonna Napoleonin marsalkka Jean Baptiste Bernadotte nimellä Karl Johan (Kaarle XIV Juhana). Hän on Ruotsin edelleen jatkuvan rauhantilan isä, kuten suurlähettiläs Heikki Talvitie asian ilmaisee. Suomen siirtyminen Venäjän alaisuuteen sai jälkivahvistuksen Aleksanteri I:n ja kruununprinssi Karl Johanin (Bernadotten) tavatessa Turussa 1812. Samalla siunattiin lopullisesti myös juuri nimetyn uuden pääkaupungin – Helsingin – tulevaisuus.

Helsinki ja sen asukkaat välttyivät sodan tuhoilta ja miehittäjän väkivallalta. Venäjä halusi vahvistaa Suomen valloittamisella pääkaupunkinsa Pietarin turvallisuutta ja Itämeren valta-asemaa. Luottamuksen rakentaminen uusien alamaisten keskuudessa oli osa tätä strategiaa.

Pahinta tuhoa kaupungissa aiheutti marraskuussa 1808 syttynyt raju tulipalo, johon sotatoimilla ja miehityksellä ei ollut välitöntä osuutta, ellei sellaiseksi katsota sotilaan ja tallimiehen ryyppyiltä, josta palo syttyi. Neljännes kaupungista tuhoutui. Ironista kyllä aikakirjoissa todetaan myöhemmin, että palo oli helpotus uuden pääkaupungin rakentamiselle.

### *Pääkaupungin strateginen valinta*

Helsinkiä ryhdyttiin heti rauhansopimuksen jälkeen ajamaan pääkaupungiksi innoittajina maaherra Fredrik Stjernvall ja Suomen asiain komitean esimies Kustaa Mauri Armfelt. Pääkaupungiksi tuloa koskeva määräys annettiin 8.4.1812. Samanaikaisesti oli jo laadittu J. A. Ehrenströmin johdolla uusittu asemakaava (lopullinen vahvistettiin 1817), jonka pohjalta käynnistyi Helsingin uuden keskustan rakentaminen. Työhön käytiin heti vuonna 1813, mutta vaikea taloudelli-

nen tilanne lykkäsi alkutoimia. Venäjän ja Ranskan välillä elettiin muuttunutta aikaa. Napoleon valloitti 1812 Moskovan. Pakkanen ja nälkä tuhosivat sitten Venäjän aroilla pääosan Napoleonin vetäytyvistä joukoista. Suomen ja Helsingin murheet eivät olleet Venäjällä päällimmäisinä.

Kolme vuotta myöhemmin vuonna 1816 saksalaissyntyinen arkkitehti Carl Ludwig Engel sai vastuun uuden pääkaupungin keskuksen kehittämisestä. Hänen kynänjälkensä Helsingissä ja laajalti muuallakin Suomessa näkyi empirekeskuksen valmistumiseen eli Nikolainkirkon (Tuomiokirkon) vihkimiseen saakka 1852, vaikka hän kuoli jo vuonna 1840.

Turun palon seurauksena yliopisto kirjastoineen siirtyi Helsinkiin 1928 täydentämään Senaatintorin kokonaisuutta. Vähäisestä Helsingistä tuli vajaassa neljässä vuosikymmenessä residenssikaupunki, jota tänäkin päivänä ihaillaan.

Toisin kuin Kustaa Vaasan Helsingillä uudella pääkaupungilla oli sekä poliittinen ja maantieteellinen että sotilaallinen tilaus. Helsinki oli strateginen valinta. Siitä kertoo tapa, jolla siirron välttämättömyyttä perusteltiin:

”Meiltä [Aleksanteri I] ei ole voinut jäädä huomaamatta se haitallinen vaikutus maalle, joka vastedes välttämättömästi sekä valtiolisessa että myös siveellisessä suhteessa siitä seuraisi, jos maan yleinen hallitus säilytetään sellaisessa paikassa [Turku], mikä ollen kaukana niin hyvin maan muista osista kuin myös valtakunnan pääkaupungista, ehdottomasti on aiheuttava esteitä asiain käsittelemisessä ja hitautta siinä tapauksessa, että hallituksen on ryhtyminen voimakkaisiin toimiin, ja mikä paikka, ollen lähellä rajaa, sodassa on vihollisten hyökkäyksille alttiina, ja asemansa vuoksi voi tulla koko muusta maasta eristetyksi.”

Myös peilin käantöpuoli puhui puolestaan: ”Helsingin etuina ennen muita Suomen kaupunkeja oli sen sijainti lähempänä pääkaupunkiamme [Pietaria], sataman oivallisuus, sen asukkaiden elinkeinotoiminnassa osoittama isänmaallisuus samoin kuin Viaporin linnan läheisyys.”

Satama ja kilpailukyky ovat pysyneet läpi Helsingin historian sen päävaltteina.

## KAUPUNKI KASVAA

Helsinki koki nopean muodonmuutoksen rakennustöiden edistyessä ja Turusta siirtyvän hallinnon sekä myöhemmin yliopiston ottaessa paikkansa uudessa pääkaupungissa. Alkuun tarvittiin paljon rakentajia ja muuta apu työvoimaa. Yleinen elämän tahti kuitenkin tasaantui ja väestönkehitys hidastui alkuvauhdistaan kolmeksi vuosikymmeneksi. Kaupungin väkiluku ohitti Turun asukasmäärän 1830-luvulla, ja 20 000 asukkaan raja ylittyi 1850. Sotilaita ja heidän perheenjäseniään oli lisäksi noin 5 000 eli viidennes koko ihmismäärästä.

Yliopiston siirtyminen tulipalon jälkeen Turusta Helsinkiin nostatti kaupungin henkistä ilmapiiriä, kärjessä Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran perustaminen 1831. Ylioppilaat toivat vahvan panoksensa kaupungin katukuvaan. Rautatien avaaminen Hämeenlinnaan 1862 ja Pietarin radan rakentaminen samoin kuin hallinnon, talouden ja sivistyksellisen ilmapiirin vapautuminen Aleksanteri II:n aikana (1856 >) olivat piristeitä kaupungin elinkeinoelämälle ja teollisuudelle. Krimin sota ja katovuodet veivät talouden kehityksestä kuitenkin osansa. Yhteiskunnallinen herääminen lähti valtiopäivien kansallisen lainsäädännön pohjalta 1860-luvulla vahvaan nousuun. Helsinki oli ottanut paikkansa tiedostavan kansakunnan pääkaupunkina.

## RAJAT KÄYVÄT AHTAIKSI

Helsinki sai ensin monumentaalisen keskustansa, ja vasta vuosikymmenten saatossa sen ympärille rakentui kunnon kaupunki. Kasvu on sitten jatkunut yhtenäisenä kriisivuosia lukuun ottamatta.

Vuodesta 1870 itsenäisyyden alkuvaiheeseen (1920) kaupungin väkiluku viisinkertaistui vajaan 30 000 asukkaasta yli 160 000:n. Kasvu on pysynyt suurena sen jälkeenkin, mutta väestöpohjan lisääntyessä suhteellinen kasvu on hidastunut. Ennen vuoden 1946 suurta

alueliitosta Helsingin maapinta-ala oli vain noin 30 neliökilometriä. Asukkaita oli silti 290 000 eli lähes 10 000 asukasta neliökilometriä kohti. Maapinta-ala laajeni liitoksen jälkeen 165 neliökilometriin eli yli viisinkertaiseksi aiempaan verrattuna. Väkiluku kasvoi samalla 50 000 asukkaalla 340 000:een.

Samanaikaisesti kun Helsingin keskusta-alueen kaavoituksessa ja rakentamisessa edettiin suunnitelmallisesti ja asemakaavoituksen uusia eurooppalaisia periaatteita seuraten, ”villi”, järjestäytymätön esikaupunkiasutus levisi pohjoiseen ja länteen. Taustana oli väestön nopea lisääntyminen ja sen seurauksena asuntopula, jonka tyydyttämiseen asemakaavoitetun alueen rakennustarjonta ei kyennyt, eikä sitä itse asiassa ollut siihen tarkoitettukaan.

Asuntokysymys oli vähävaraisen väestön polttava ongelma. Helsingissä 1900-luvun alussa tehdyssä tutkimuksessa selvisi, että 68 prosenttia työväestöstä asui yhden huoneen asunnoissa, joissa myös asumistiheys oli suurin eli 3,9 henkeä huonetta kohden. Huonoin tilanne oli Pitkäsillan pohjoispuolella, jossa vastaava luku oli 4,6.

Zachris Topelius oli jo 1800-luvun puolivälissä kuvannut lehtiarikkeleissaan syvällisesti Helsingin köyhälistön elämää ja synkkiä asunto-oloja. Ylitirehtööri Einar Böökin analyttisissä tilannekuvauksissa 1900-luvun alkukymmeniltä näkyy, etteivät olosuhteet olleet paljonkaan parantuneet. Ratkaisut tulivat aina jälkijunassa, jos silloinkaan. Liekö tuosta paljon opittu vieläkään.

Asemakaavoitus toi järjestystä kaupungin rakenteeseen, mutta varakkaampi väestö yleensä samalla syrjäytti tieltään heikompiosaisia. Nämä siirtyivät etämmälle alueille, missä tontin hinnat ja vuokrat olivat pienemmät sekä rakentamiseen kohdistuvat vaatimukset vähäisemmät (olemattomat). Näin edettiin Hermanniin, Toukolaan, Pasilaan, Sörnäisiin ja radanvarrtta eteenpäin, aina kun paineet kasvoivat. Pian oli taas siirryttävä vanhojen rajalinjojen ulkopuolelle hallitsemattomaan esikaupunkirakentamiseen. Naapurikunnilla ei ollut minkäänlaista kaavoitusvalmiutta.

Länsisuunnassa ja rannikolla taas syntyi varakkaamman väestön ”huvilayhdyskuntia”, joista monet ovat edelleenkin tunnistettavissa.



Olkoon esimerkkinä Kauniainen, joka näistä huvilakaupungeista ainoana on edelleen oma kaupunkinsa. Suomenmaa-kirjassa (1970) kuvataan näin Kauniaisten syntyä:

”Kun monet helsinkiläiset halusivat jo vuosisadan vaihteessa elää lähempänä luontoa, tarjosi Kauniainen siihen erinomaisen tilaisuuden. Kauniaisten ilmasto on kuivempaa ja terveellisempää kuin pääkaupunkiseudun. — Vuonna 1906 perustettiin pankinjohtaja Janne Thurmanin aloitteesta Aktiebolaget Grankulla, joka osti maa-alueita ja myi huvilatontteja ostajille.”

Asukkaiden aloitteesta Kauniaisista tuli ensin taajaväkinen yhdyskunta 1915, kauppala 1920 ja 1972 vielä kaupunki, jonka on onnistunut piilotella Espoon sylissä.

Vastaavaa tapahtui muuallakin, kuten Kulosaassa, Haagassa ja Lauttasaassa. Myös näissä hankkeissa yhteistyö yleisen ja yksityisen välillä oli saumatonta, kuten Riitta Nikula toteaa (Kaupunkilaitoksen historia 2, 1983). Helsingin kaupungin johtavat arkkitehdit, joukossa Bertil Jung, Lars Sonck ja Birger Brunila, olivat mukana näitä huvilayhteisöjä kaavoittamassa. Hankkeet otettiin myös huomioon Helsingin vireillä olleita yleiskaavaehdotuksia laadittaessa (Jung, Eliel Saarinen). Sven Erik Åström toteaaakin Helsingin kaupungin historiassa, että kaavoitukselle oli yleisesti ominaista, että ”paremmat” kaupunginosat kaavoitettiin ennen rakentamista, työväen esikaupungit jälkikäteen.

Oman lukunsa muodostavat varhaiset työväen asunto-osakeyhtiöt ja 1900-luvun alkupuolella rakennetut, englantilaisen esikuvan mukaiset keskiluokan puutarhakaupungit (Käpylä, Ruoholahti, Vallila ym.).

## AMMATTITAITOA, LAATUA JA KRITIIKKIÄ

Kokonaisuutena Helsingin autonomian ajan kaupunkirakentaminen oli hyvää eurooppalaista tasoa, mikä perinne uusine vuosirenkaineen siirtyi vielä itsenäisyydenkin aikaan. Engelin käynnistämä työ Helsingissä jatkui pienellä viiveellä muualta omaksuttujen (Engelin syn-

nyinkaupunki Berliini oli monessa esimerkkinä) ja kansallisten rakennustyylien harmonisina vyöhykkeinä, jotka on onnistuttu kohtalaisen hyvin säilyttämään nykyisillekin sukupolville. Merkittäviä olivat myös pyrkimykset hahmottaa kaupunkikehityksen tulevaisuutta, vaikeivät yleiskaavat sellaisenaan toteutuneetkaan (Jung, Saarinen).

Helsingin edellisen vuosisadan vaihteen ja alun kaupunkirakentamista voi verrata kulta-ajan taiteen merkkitoihin. Edellä jo mainittujen Jungin, Sonckin, Saarisen ja Brunilan lisäksi Theodor Höijer, F. A. Sjöström, Armas Lindgren, Sebastian Gripenberg, Otto-Iivari Meurman ja monet muut nimet kertovat erinomaisesta ammattitaidosta yhdistettynä kansalliseen ja kansainväliseen identiteettiin. Traditio jatkui uusin ilmein kärkiniminä Alvar Aalto, Hilding Ekelund, Aarne Ervi, Raili ja Reima Pietilä, Viljo Revell ja Sirenin perheen jäsenet. Heidät muistetaan ehkä kuitenkin enemmän yksittäisistä kohteista kuin laajemmista kokonaisuuksista, joita niitäkin on.

Ammattiylypeydestä haluttiin pitää kiinni, mutta joskus ehkä tarkoitusperät unohtaen. Tästä esimerkkinä Hilding Ekelundin kriittinen arvio Etu-Töölön rakentamisvaiheista (Helsingin kaupungin historia V:1, 1962): ”1920-luvun alkuvuosina käyntiin päässyt asuntojen rakentaminen oli suurimmalta osalta arkkitehtonisesti ja teknillisesti heikkotasoisista, mikä ei johtunut niinkään raaka-aineiden ja pääoman puutteesta kuin siitä seikasta, että suunnittelutyön hoitivat usein epäpätevät keinottelijarakennusmestarit. Tältä ajalta ovat surullisena muistona suuret osat Etu-Töölöä, joka silloin oli rakentamisvuorossa (esimerkiksi Arkadiankatu, osa Museokatua ja Temppe-liaukiota), mutta muitakin kaupunginosia onnellistettiin samalla tavalla huonosti suunnitelluilla ja huolimattomasti rakennetuilla vuokrataloilla.”

Tämän päivän kulkija, joka ei tunne menneitä kaupunkisuunnittelun kiistoja, nauttii silmin nähden olostaan näillä Töölön kaduilla. Alue on pidetty ja kysytty Helsingin asuntomarkkinoilla. Ehkä kriittikin taustalla onkin eräänlainen ammattifobia. Rakentamisen masavuosina saatoin itsekkin todeta, kuinka vaikeaa oli saada arkkitehti-

kunta innostumaan ja panostamaan ”tavallisten ihmisten” asumiseen ja ympäristöön. Niinpä valta paljolti siirtyi insinööritekniikan ja käytännön toteuttajien käsiin, rakennusteollisuudelle.

Asuntoalueen suunnittelu ja toteutus on haastava, monikerroksinen prosessi. Se vaatii kokonaisnäkemystä ja osatekijöiden hyvää hallintaa sekä vankkaa prosessin johtamista. Tapiolasta tuli 1950-luvulla puutarhakaupunki-ideologian symboli. Sen toteuttamisessa olennainen tekijä oli Heikki von Hertzenin vahva projektinjohto ja laadukas luovuuden hyväksikäyttö. Vuorovaikutus Espoon kunnan kanssa kangerteli ajoittain, mutta valmistuttuaan moderni, omaleimainen ja ihmisläheinen Tapiola on tuonut Espoolle laajalti kunniaa ja mainetta.

## *Kunnat hakevat rooliaan*

### KUNNAT ISÄNNIKSI ALUEELLAAN

Vasta 1970-luvulla Helsingin naapurikaupungit alkoivat saada otetta oman alueensa maakäytöstä ja rakentamisesta, eikä sekään tapahtunut hetkessä. Kun espoolaisia moitittiin 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa aluerakentamisen suuresta määrästä, silloinen kauppalaanjohtaja Teppo Tiihonen totesi, että Espoolla oli vain kaksi vaihtoehtoa: yhteistyö rakennusliikkeiden kanssa tai puomi Jorvaksentielle. Väite piti paikkansa, minkä itsekin voin mukana olleena vahvistaa. Muuralanmäen pienessä kauppalantalossa työskenteli kourallinen maankäytön ja kaavoituksen asiantuntijoita, joilla ei ollut mitään mahdollisuuksia hallita päälle vyöryvää rakennuspainetta. Samantapainen oli tilanne Vantaalla (Helsingin mlk.), ja se heijastui myös radanvarteen Järvenpään ja Keravalle, jonne lähiöiden rakentaminen levisi jo 1960-luvulla. Aloite oli rakentajilla.

Ammattihenkilöstön vähäisyys ja kuntien lähes olematon maapo liittinen valmius, Helsinkiä lukuun ottamatta, olivat keskeisiä syitä kuntien passiiviseen rooliin. Tilanne alkoi muuttua 1970-luvulle tul-

taessa, mutta kulttuurierot Helsingin ja naapurien välillä olivat pitkän aikaa suuret.

Kun 1970-luvun lopulla neuvoteltiin Helsingin omistamien maiden kaavoituksesta Espoon Leppävaarassa, espoolaisten toistuva kysymys oli, paljonko kaupungin maille pitäisi saada rakennusoikeutta. Helsinkiläisten taholta vastaus oli hieman itseriittoinen: emme me halua lähteä liikkeelle rakennusoikeudesta vaan hyvän maankäytön periaatteista. Maiden sijainti Leppävaarassa oli tosin niin keskeinen, ettei niitä mitenkään olisi voitu sivuuttaa, mutta periaate oli aito.

Espoossa kaavoitetaan pääasiallisesti yksityisomistuksessa olevaa maata. Siinä joudutaan käymään kauppaa rakennusoikeuksista ja pelisäännöt on lyötävä lukkoon ennakkoon. Helsinkiä rakennetaan edelleen pääosin kaupungin hallitsemalle maalle. Tällöin suunnittelulla on suurempi liikkumavara. Vantaan maapolitiikka on voimistunut parin viime vuosikymmenen aikana. Espoo puolestaan on onnistunut kääntämään liberaalin rakentamispolitiikkansa osin voitokseen, ainakin jos sitä mitataan hyvien veronmaksajien houkuttelemisella.

Pääkaupunkiseudun kehittämistä häiritsi pitkään epäselvyys laajenevan kaupunkialueen yhteistyöstä ja rajoista. Muuralan rakentaminen Espoon keskuksiksi oli tuon ajan Helsinki-uhkan torjumista.

Olin 1969–70 yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuksessa (YJK:n kurssi 2) Teknillisessä korkeakoulussa. Kurssimme pelasi lopputyönään kolmen viikon Espoon keskuksen suunnittelupelin, jossa mukana oli myös edustajia Espoon suunnitteluvirastosta. Perusteellisen prosessin läpikäynnin jälkeen kurssin epävirallinen kannanotto oli 38–0, ettei hankkeesta voi tulla Espoolle toimivaa keskusta. Loppuratkaisusta tiedämme, että Espoon keskus on siellä, minne sitä suunniteltiin. Kaikkeen tottuu, ja nyt paikalla harkitaan jo kaupungintalon purkamista.

Hyvässä muistissa reilun kolmen vuosikymmenen takaa on myös nuoren Jukka Peltomäen (silloinen poliitikko, nykyinen apulaiskaupunginjohtaja) johdolla käynnistynyt vantaalaisten aggressiivinen panostus ns. Kettu-suunnitelmaan eli nykyisen kolmoskehän ja len-

tokentän alueen ympäristön laaja-alaiseen hyväksikäyttöön. Suunnittelun menettelytavat olivat suoraviivaisia ja pelkistettyjä, ja varsinkin Helsingissä niitä hämmästeltiin.

Entisen kaupunginjohtajan Erkki Rantalan lempilapsesta Aviapoliksesta on Kehä III:n ja lentokentän tuntumassa muodostunut edellisten lamavuosien jälkeen Vantaan dynamiikan sampo, joka uudella Kehäradalla saadaan pian liikenteellisestikin yhdistetyksi muuhun metropolirakenteeseen. Hajanaisesta alueesta on kokoamalla syntymässä kilpailukykyinen keskittymä ja logistinen keskus. Helsingin ja Vantaan välisen yhteistyön edellytykset niin asumisen kuin liikenteenkin osalta ovat ratkaisevasti parantuneet.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien tekninen ja poliittinen valmius hallita oman yhdyskuntarakenteensa kehitystä on 1980-luvulta lähtien vahvistunut. Kulttuurierot menettelytavoissa ovat sen sijaan säilyneet. Keskeisin tekijä liittyy edelleen maapoliittiseen valmiuteen. Helsingissä kaupungin omistamaa maata vapautuu satamien Vuosaaren siirtymisen seurauksena paljon. Vantaa on viime vuosikymmeninä ollut maapoliittisesti aktiivinen, mikä näkyy sen tavoitetietoisessa toiminnassa erityisesti Kehä III:n ja Kehäradan alueilla. Espoo jatkaa pääasiallisesti yhteistoimintalinjalla, mutta senkin vaikuttamisrooli on vahvistunut. Kokonaisnäkemys kaupunkirakenteen kehityksestä seudulla on parantunut, mihin on vaikuttanut liikennesuunnittelun yhteisten linjausten selkeytyminen. Toimeenpanon yhteen soveltamisessa ollaan sen sijaan vielä kaukana toisistaan.

## *Miljoonakaupungin tiedostaminen*

### VAATIMATTOMUUS EI KAUNISTA

Miljoonakaupunki oli vielä vuosituhannen vaihteessa useimmille seudun asukkaille käsitteenä vieras. Metropoli ja miljoonakaupunki maistuivat suomalaisen suussa rehvastelulta, jolla ei ollut lisäarvoa. Helsinkiläiset puhuivat mieluummin ”pienestä suurkaupungista”, jolloin he ajattelivat lähinnä omaa pääkaupunkiaan ja Esplanadin leh-

muksia. Muissa seudun kunnissa taas pidettiin parempana olla korostamatta liikaa urbaania seutukokonaisuutta, johon heidän omat intressinsä saattaisivat helposti hukkoa.

Globaali lama ja kasvavat yhteiset haasteet ovat nostamassa ainakin puheissa metropoliajattelun uudella tavalla esiin. Nyt asiaa käsittelevät niin pääkaupunkiseudun kaupungit kuin valtiovaltakin. Maailmalla pärjäävät vain vahvat, osaamiseen pohjaavat kaupunkiseudut. Suomi ja Helsingin metropolialue ovat maailmalla pieniä tekijöitä, mutta eivät kuitenkaan vailla merkitystä. Vaikutusvaltaa ei hankita vaatimattomuudella vaan vahvuuksien korostamisella ja hyödyntämisellä. Perusta ovat vahva itsetunto ja yhteinen tahto.

#### HELSINGIN SEUDULLE 850 000 UUTTA ASUKASTA SOTIEN JÄLKEEN

Vuoden 2009 alussa, Sipoon osaliitoksen jälkeen, Helsingin asukasluku oli vajaat 580 000 ja kaupungin maapinta-ala oli kasvanut 195 neliökilometriin. Pääkaupunkiseudun neljän kaupungin väkiluku ylitti miljoonan rajan pari vuotta sitten, ja nyt väkeä on 1 022 000 henkeä, josta Espoon, Kauniaisten ja Vantaan osuus on 447 000. Helsingin seudun kehyskunnissa asukkaita on yhteensä noin 300 000.

*Tämä 14 kunnan Helsingin seutu ja sen yli 1,3 miljoonaa asukasta muodostavat yhtenäisen asunto- ja työssäkäyntialueen, missä ihmiset asuvat ja liikkuvat, käyvät työssä ja hakevat palvelunsa sekä harrastavat eri kunnissa ilman että kuntarajat säätelevät heidän kulkuaan. Koko seutu on heidän toiminta-alueitaan.*

Muutos vuoden 1946 suuren alueliitoksen jälkeen on ollut valtava. Se näkyy asukasmäärän kasvun lisäksi myös seudun sisäisissä rakenteissa ja ympäristöön kohdistuvissa paineissa.

Helsingin kantakaupunkialueen – joksi lasketaan kuvaannollisesti se kehä, johon raitiovaunuliikenne päättyy – väestömäärä oli suurimmillaan 1950-luvun alussa. Silloin tällä alueella asui yli 300 000 ihmistä, kun koko Helsingin väkiluku oli runsaat 370 000 henkeä. Kun siihen lisätään Espoon, Vantaan (Helsingin mlk.) ja Kauniaisten

yhteensä noin 47 000 asukasta, koko pääkaupunkiseudun väestömäärä oli vajaat 420 000. Heistä noin 70 prosenttia asui kantakaupungissa. Kymmenen kehyskunnan väestömäärä oli samaan aikaan yhteensä 90 000 asukasta. Radanvarren taajamia lukuun ottamatta he elivät vielä perinteistä maaseudun elämää.

Tänä päivänä Helsingin kantakaupungin väestömäärä on – merkittävästä lisärakentamisesta huolimatta – noin 170 000 asukasta. Se on ainoastaan 13 prosenttia koko seudun 1,3 miljoonasta ihmisestä. Vastaavasti Helsingin kokonaisväestökin on enää vain noin 44 prosenttia seudun kaikista asukkaista. Kantakaupunki on kuitenkin edelleen metropolin kiistaton sydän ja työssäkäynnin, hallinnon ja kaupan sekä kulttuurin ja huvielämän keskus, vaikka uusia erityyppisiä alakeskuksia syntyykin jatkuvasti. Vapautuvien satama-alueiden rakentaminen lähivuosikymmeninä vahvistaa kantakaupungin asukas pohjaa, mutta sen väkimäärän suhteellinen osuus ei paljon muutu.

Hyvän kuvan seudun sisäisistä painopisteiden muutoksista saa, kun vertaa seudun kuntien väestöä sotien jälkeiseltä ajalta. Vuosien 1946 ja 2008 välisenä aikana koko Helsingin seudun 14 kunnan väestömäärä on kasvanut noin 850 000 asukkaalla. Siitä Helsingin osuus on vain neljännes eli 220 000 henkeä; yli 410 000 asukkaan lisäys on kohdistunut Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkeihin, ja seudun kehyskuntienkin 215 000 asukkaan lisäys on ollut samaa suuruusluokkaa kuin Helsingin kaupungin kasvu vastaavana aikana.

Tässä on koko ajan ollut kysymys yhdestä ja samasta Helsingin kaupungista, joka jo ajat sitten on jättänyt vuoden 1946 kuntaliitoksen rajat taakseen. Nyt sitä hallitaan 14 kunnassa. Puhuminen pääkaupunkiseudun urbaanista miljoonakaupungista ja Helsingin seudun metropolista perustuu todellisiin muutoksiin, jotka seudun kehittämisessä on kyettävä ottamaan huomioon.

## IKÄ- JA PERHERAKENNE AVAINASEMASSA

Kaiken takana ovat väestönkasvu ja elinkeino- sekä koulutusrakenneiden perusteelliset muutokset. Uudet ammatit ja työpaikat hakeu-

tuvat keskuksiin. Tiukkeneva globaali kilpailu vaatii voimavarojen kokoamista. Kansainvälistyminen on kaupunki-ilmiö.

Monet seudun muutosten perusteet ovat yksinkertaisia. Sotien jälkeisinä vuosina asumispinta-ala oli Helsingissä keskimäärin 11 neliötä henkeä kohti. Ahtaasti asuminen oli yleistä. Ei siitä suuresti kärsitty, sillä se koski melkein kaikkia. Onnellisuus on suhteellista.

Nykyisin helsinkiläisellä on asuttavanaan keskimäärin noin 34 neliömetriä. Tämä tarkoittaa, että nuo sota-ajan jälkeiset ihmiset olisivat tarvinneet silloisen Helsingin rakennuskannan kolminkertaise-  
na, jotta heillä olisi ollut nykyinen asumisväljyys. Merkittävä osa li-  
särakentamisen tarpeesta kytkeytyy asumisen tason keskimääräiseen paranemiseen.

Kaikkeen tähän on vaikuttanut keskeisesti asutokunnan koko ja sen taustana ikärakenteen muuttuminen. Sotien jälkeen elettiin suurten ikäluokkien syntymäaikaa. Lapsia oli paljon, ja asutokunnan (ruokakunnan) keskikoko oli suurimmillaan lähes 4 henkeä. Ihmisten varallisuus oli tasaisen vaatimatonta.

Nyt asutokunnan keskimääräinen koko on Helsingissä 1,85 henkeä. Enemmässä kuin kahdessa kolmanneksessa asunnoista on vain yksi tai kaksi asukasta. Seniorien osuus on suuri. Lapset ovat asettuneet omiin asuntoihinsa. Asutokuntien – asuntoa tarvitsevien – määrä on siis laskennallisesti kaksinkertaistunut, vaikka ihmisten määrä ei olisikaan kasvanut.

Seudun naapurikunnissa väestön rakenne on nuorempi. Kehyskunnissa asutokunnan koko on 2,5 hengen tasolla, kärjessä Pornainen, jossa se on 2,84. Muualla pääkaupunkiseudulla samoin kuin radanvarren kaupungeissa Järvenpäässä ja Keravalla ollaan näiden ja Helsingin lukujen välissä.

Aina 1970-luvulle saakka ihmiset pakkautuivat Helsinkiin. Ruot-  
sin mallin mukaisesti myös Suomessa käynnistyi sosiaalisen asun-  
to-  
rakentamisen buumi. Kun 1960-luvulla rakennettiin noin 375 000  
uutta asuntoa, määrä oli 1970-luvulla yli 570 000. Näistä puolet oli  
valtion tukemia arava-asuntoja, joilla pyrittiin lapsiperheiden aseman  
parantamiseen ja ahtaasti asumisen vähentämiseen.



Kasvava osa seudun sisäisestä asuntorakentamisesta suuntautui Helsingin naapurikuntiin. Lapsiperheet hakeutuivat uusiin lähiöihin. Helsingin väkiluku pieneni 1960-luvun lopulta 1980-luvulle yli 40 000 asukkaalla (525 000 > 480 000), vaikka rakentaminen oli runsasta. Selitys löytyy suurista ikäluokista ja niiden avioitumisesta, ahtaasti asumisen asteittaisesta purkautumisesta ja asuntotarjonnan rakenteesta. Vasta 1990-luvulla Helsingin väkiluku lähti taas kasvuun, joka viime vuosina on vain nopeutunut, vaikka asuntotuotantotavoitteita ei olekaan pystytty saavuttamaan. Lamakaan tuskin muuttaa tilannetta, mutta ahtaasti asuminen väistämättä kasvaa.

Helsingissäkin on näkynyt viitteitä siitä, että yhden ja kahden hengen asuttamiin perheasuntoihin muuttaa vastaisuudessa taas nuoria lapsiperheitä. Monet nykypolven perheet perivät vanhemmilta tai sukulaisilta näiden asunnon tai osan siitä, mikä madaltaa heidän ostokynnystään Helsingin seudun muuta maata kalliimmilla asuntomarkkinoilla.

Tässä korostuu samalla ristiriita niihin muualta Helsingin seudulle hakeutuviin ja myös muihin nuoriin, joilla ei ole vastaavaa perusvarallisuutta. Heille Helsingin seudulle sijoittumisen suurin este voi olla juuri asumisen hintakynnys.

Eriytyminen, syrjäytyminen ja eriarvoisuus metropolialueen sisällä ovat vakava uhka, jota kasvava maahanmuutto ei ainakaan vähennä. Väestön vanhetessa ja työvoiman saannin kiristyessä nämä kysymykset ovat seudun tasapainoisen kehittymisen ja kilpailukyvyn tärkeimpiä haasteita.

# Helsinkiä kokoamassa

## *Epävarma alku*

### ESIKAUPUNKIASUTUS LEVIÄÄ

Huoli kaupungin laajenemisesta ja järjestyttömän asutuksen hallinnasta 1800-luvun jälkipuoliskolla syntyi hallitsemattomasta esikaupunkikysymyksestä. Alku oli hataraa. Tätä kuvaa maistraatin antama lausunto kuvernöörille vuodelta 1884: ”Epäiltävä on kuitenkin, että kaupunki toistaiseksi voitaisi hieman suuremmasta keskityksestä, sillä kaupungin huomattavasti laajeneva ala, joka ei oikeastaan ole suhteessa sen asukaslukuun, aiheuttaa suhteettomia kuluja teihin, vesijohtoihin, valaistukseen, poliisivalvontaan jne.” (Åström: Helsingin kaupungin historia IV:2, 1956). Tilanteen parantamiseksi tehtiin kyllä esityksiä, mutta päätöksiin ja toimenpiteisiin ne eivät johtaneet. ”Tämä kuvastaa sitä varattomampien asunnontarvetta kohtaan osoitettua vähäistä ymmärtämystä, joka vielä 1890-luvulla painoi leimansa kaupunginvaltuuston ahtaasti taloudellisten näkökohtien sanelemaan maapolitiikkaan”, Åström täydentää.

Vuonna 1893 kaupungin menoarvioon otettiin uusi pääluokka ”Kaupungin maatilat”, johon koottiin nuo raja-alueilta kaupungin omistukseen hankitut maa-alueet. Rahatoimikamari asetti myös pysyvän ”esikaupunkivaliokunnan” ratkomaan näitä asioita. Kaupunki

oli juuri hankkinut omistukseensa muun muassa Koskelan, Reijolan, Reimarsin ja Meilahden tilat, jotka olivat tuolloin Helsingin pitäjän puolella. Kysymys oli kauaskantoisesta toiminnasta, vaikkei maanhankinnan ja maankäytön suunnittelun tärkeyttä tuolloin vielä ymmärrettykään nykyisessä mielessä.

Keskustelu näiden ja eräiden näihin rinnastettavien kaupungin omistukseen tulleiden alueiden liittämistä hallinnollisesti Helsinkiin käynnistettiin samalla. Tuloksia saatiin kuitenkin odottaa. Kumpula, Meilahti ja eräät muut tilat liitettiin kaupunkiin 1906 ja Pasila 1912. Näissä prosesseissa noudatettiin vielä polkua, jossa ensin hankittiin maat ja sitten haettiin liitosta.

#### YHTEISKUNNALLISET SYYT KAUPUNKIRAKENTEEN POHJAKSI

Pian havahduttiin, ettei kunnan rajan muuttamisen tarvitse olla sidottuna ennakoivaan maanlunastukseen. Ratkaiseviksi tekijöiksi liitoksia harkittaessa nousivat kaupunkikehitykseen ja yhteiskunnallisiin oloihin perustuvat syyt, eivät pelkästään talouteen ja maanhankintaan liittyvät tekijät. Tämän edistämiseksi Helsingissä asetettiin asema-kaavatoimikunta ja käynnistettiin yleisasemakaavan laatiminen sekä arvioitiin kaupunkiasutuksen laajenemisen suuntaa.

Sen tuloksena saatiin 1912 ensimmäinen yleiskaava (Bertel Jung) ja 1918 Eliel Saarisen Suur-Helsingin asemakaava, joka oli ”ensimmäinen yritys nähdä ongelma suuresti ja käsitellä pääkaupunkia lähiympäristöineen kokonaisuutena elimistönä”, kuten valtuuston asiakirjat kertovat. Saarisen suunnitelma on yksi hienoimmista Helsingin kokonaiskehitystä kartoittavista selvityksistä. Se käynnisti uuden kaupunkirakennetta koskevan ajattelun Suomessa.

Kaupunki asetti kolme valiokuntaa tutkimaan esikaupunkiongelman eri puolia. Niiden tehtävänä oli

1. hahmottaa suuntaviivat sille politiikalle, jota kaupungin tulisi harjoittaa sen ulkopuolelle kasvaneisiin huvilayhteiskuntiin nähden

2. tutkia niitä epäkohtia, joita kaupungille aiheutti asukkaiden pako sen rajojen ulkopuolella sijaitseviin huvilayhteiskuntiin ja
3. selvittää, mitä siitä seuraa, kun sen köyhäin- ja sairaanhoito-velvollisuus sekä kansakouluopetuksen antamisvelvollisuus tuli ulottumaan Helsingissä kirkonkirjoilla mutta Helsingin maalaiskunnassa henkikirjoilla oleviin henkilöihin ja heidän lapsiinsa.

Ilman voimassa olevan vero-, köyhäinhoito- ja koululainsäädännön tarkistusta ei voitu saada aikaan mitään olojen muutosta, penättiin valtuustossa. Huoli veronmaksajista, tulopohjasta ja sosiaalisesta ympäristöstä painoi tuonkin ajan päättäjiä.

Täysin irrallaan ei näidenkään kaupungin hallinnolliseen alueeseen kuulumattomien huvila- ja muiden asuntoalueiden kehityksestä oltu. Uudenmaan lääninhallitus pyysi kaupunginvaltuustolta lausunnot lähialueiden rakennusjärjestyksistä ja asemakaavoista ennen niiden vahvistamista. Lähiyhdyskunnat saattoivat myös itse pyytää Helsingin viranomaisten apua niiden laatimisessa. Tällöin kysymys oli varakkaan väestön huvilayhdyskunnista. Radanvarsilla varattoman väestön esikaupunkiasutus rönsyili edelleen ilman suunnitelmallisuutta ja järjestystä. Syytkin olivat selvät. Esimerkiksi Helsingin maalaiskunnan taloudellinen asema oli vielä vuoden 1946 suuren kuntaliitoksen aikoihin niin huono, että köyhyys ja sosiaaliset perusongelmat veivät niin suuren osan kunnan voimavaroista, etteivät ne riittäneet yhdyskuntien rakenteiden ja palvelujen kehittämiseen.

## LIITOKSET NOSTAVAT PÄÄTÄÄN

Olojen vakiinnuttua esikaupunkiongelmat ja samalla myös kuntaliitokset nousivat taas esiin. Käsitellessään vuonna 1920 Haagan kauppalan perustamista Helsingin kaupunginvaltuusto totesi lausunnosaan: ”Kaupungin etu tietenkin vaatii, että sen ympäristön olot järjestetään parhaalla tavalla, että yhteiskunnallista toimintaa edistetään ja kehitetään sekä olemassa olevat epäkohdat poistetaan. Täytyy jää-

dä kaikinpuolisen harkinnan varaan, onko tämä päämäärä saavutettavissa kehittämällä paikallista itsehallintoa korkeampiin muotoihin vai vaatiiko yleinen etu ehdottomasti puheenalaisia hallintoalueita yhdistämään kaupunkiin. Haagan kauppalakysymystä täytyi sen tähden, samoin kuin muitakin samanlaatuisia Helsingin kaupungin ympäristössä syntyneitä aloitteita, harkita pitämällä taustana liittymiskysymystä koko laajuudessaan.” (Kertomus Helsingin kaupungin kunnallishallinnosta, KHK, 1920.)

Valtuuston samana vuonna hyväksymässä alueliitoksia koskevassa lausunnossa todetaan samaan henkeen: ”Helsingin voimakas laajenemispyrkimys sekä esikaupunkimuodostumain ja huvilayhdyskuntain syntyminen kaupungin ympäristöön ovat saattaneet kysymyksen rajakkaisten alueiden liittämistä kaupunkiin polttavaksi. Nykyaikaisen kaupunkialueen laajentamista vaatii osin lisätilan tarve, osin välttämättömyys aikaansaada parempi järjestys kaupungin lähimpään ympäristöön, missä kunnalliset tehtävät ovat jääneet melko paljon takapajulle ja huonoon hoitoon.” (KHK, 1920.)

Kehitystä tässä tarkastelussa osoittaa, että nyt esiin nousevat myös ne suuret hallinnolliset ja yhdyskuntarakenteelliset samoin kuin sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat, joita järjestäytymättömään esikaupunkiasutukseen aina sisältyy koko alueella.

### *Kohti suurta kuntaliitosta*

#### JÄRJESTÄMÄTÖNTÄ ESIKAUPUNKIASUTUSTA TORJUMAAN

Kaupunginvaltuusto asetti 12.5.1920 laajoin valtuuksin toimivan esikaupunkivaltuuskunnan valmistelemaan esikaupunkiliitoksen hoitamista ja aloittamaan neuvottelut kysymykseen tulevien kuntien, yhdyskuntien ja asianomistajien kanssa. Valtuuskunnan työ raukesi kuitenkin jo 1923.

Kului vielä viisi vuotta siihen, kun valtioneuvosto vuonna 1928 asetti uuden kunnallisen jaotuksen muuttamisesta annetun lain (180/25) mukaisen selvitysmiehen, jonka tehtäväksi tuli selvittää koko

laajuudessaan kysymys siitä, ”missä määrin näitä alueita [vireillä olevia liitoshankkeita] olisi, kunnallista jaotusta muuttamalla, siirrettävä Helsingin kaupunkiin kuuluviksi”.

Tehtävään määrättiin Kunnallisen Keskustoimiston (Kaupunkiliiton) johtaja Yrjö Harvia. Perusteellinen pääselvitys valmistui 1936 ja sai lopullisen muotonsa lausuntokierroksen jälkeen 1940. Valtioneuvosto päätti heti sodan päätyttyä jonkin verran supistetusta ratkaisusta lokakuussa 1944, ja liitokset toteutettiin vuoden 1946 alusta. Selvitys on edelleenkin kuntauudistusten pioneerihanke niin laajuudeltaan kuin laadultaankin.

Ennen kuin mennään tarkemmin tuon selvityksen loppupäätelmiin ja vaikutuksiin, on syytä lyhyesti kuvata sitä yli 20 vuoden ajanjaksoa, joka kuntaliitoksia odottaessa saatiin kulumaan. Parhaiten se tapahtuu lainaamalla Harvian omaa tekstiä hänen selvityksestään (Helsingin esikaupunkiliitos, Päämietintö I, 1936).

”Toiveet siitä, että kaupunginvaltuuston vuonna 1920 asettama ja laajoin valtuuksin varustama esikaupunkivaltuuskunta saisi työssä päätökseen, raukesivat vähitellen. Valtuuskunnan asettamisen jälkeen keskeytyi kaupungin ympäristön kunnallisen jaotuksen kehittäminen vuosikymmeniksi ja sinä aikana muodostuivat olot yhä sekavammiksi ja järjestämätön esikaupunkiasutus sai esteettömästi laajentua. Esikaupunkiasutus kasvoi tänä aikana melkein kaksinkertaiseksi.

Jonkinlaisena puolustuksena valtuuskunnan työn viivästymiselle voidaan ehkä esittää, että myöskin niitten uusien lakien valmistuminen, joitten aikaansaamista valtuuskuntaa asetettaessa pidettiin kaupungin alueen järkipärisen laajentamisen edellytyksenä, lykkäytyi vuodesta toiseen.”

## LAINSÄÄDÄNTÖ UUDISTUU

*Laki kunnallisen jaotuksen muuttamisesta* annettiin lopulta toukokuussa 1925. *Asemakaavalaki*, jonka muun muassa tuli antaa kaupunkikunnalle tarpeelliset valtuudet yksityisen maalle syntyneen esikau-

punkiasutuksen järjestämiseen, annettiin vasta huhtikuun 31. päivänä 1931.

Kolmas uusi laki, jonka säätämistä kaupunginvaltuuston asettama esikaupunkivaliokunta oli pitänyt jo vuonna 1912 tärkeänä renkaana esikaupunkiolojen järjestämistä tarkoittavassa lainsäädännössä, *laki taajaväkisistä yhdyskunnista*, saatiin lopulta toukokuussa 1931. Aika oli kuitenkin jo tehnyt tehtävänsä sen osalta. Laki jäi vaille merkitystä.

Samoihin aikoihin toteutettiin muita tärkeitä lainsäädäntöhankkeita. Vuonna 1927 säädettiin *kaupunginhallitus- ja kaupunginjohtajajärjestelmät* (328/27), jotka vuoden 1948 kunnallislaisissa mahdollistettiin koskemaan kaikkia kuntia. Vuonna 1932 annettiin *säännökset kuntien yhteistoiminnasta* luomalla kuntainliittojärjestelmä. *Kunnallistaloutta* koskevat säännökset tarkistettiin vuonna 1932. Näillä kaikilla on ollut tärkeä merkitys kunnallishallinnon kehitykselle. *Ylemmän asteista itsehallintoa (maakuntahallintoa)* koskevat 1870-luvulta saakka toistuneet ja viime aikoihin saakka jatkuneet lukuisat ehdotukset eivät sen sijaan ole johtaneet eri syistä tuloksiin.

Tulenheimon komitean esitys vuodelta 1923 on siinä mielessä mielenkiintoinen, että siinä esitettiin, monien maiden mallien mukaisesti, suunnitellun maakuntalaitoksen ja läänijaon ulkopuolelle perustettavaksi *Helsingin hallintopiiri*, joka olisi käsittänyt myös Lepävaaran alueen Espoosta ja Tikkurilan alueen Vantaalta.

Myöhemminkin ajatus ”Helsingin läänistä tai maakunnasta” on säännöllisesti nostanut päätään seudun hallintoratkaisuja pohdittaessa. Lopulta vuonna 1993 saatiin maakuntahallinnosta aikaan kompromissi, jonka pohjalta säädettiin alueiden kehittämistä koskeva laki ja muodostettiin kuntayhtymäpohjaiset nykyiset maakuntien liitot. EU-jäsenyys ja sen maakunnille tuomat tehtävät samoin kuin lääninhallinnon supistaminen ovat nostaneet maakuntien merkitystä.

## YRJÖ HARVIAN TOIMEKSIANNON LÄHTÖKOHDAT

Harvian työn lähtökohtia vuonna 1928 kuvaa hänen toimeksiantonsa perusteluosa ja sen oheen liitetty luettelo niistä kunnallista jaotusta koskevista anomuksista, joita sisäasiainministeriöön oli kertynyt. Luettelo sai vielä täydennystä ennen kuin esitykset tulivat ensimmäisen kerran käsittelyyn vuonna 1936.

Näin Harvia toteaa mietinnössään: ”Viime vuosien kuluessa on Valtioneuvostoon jätetty useita anomuksia, jotka tarkoittavat Helsingin kaupungin ympäristössä sijaitsevien erinäisten alueiden liittämistä kunnallisessa, hallinnollisessa, oikeudellisessa ja kirkollisessa suhteessa Helsingin kaupunkiin. Lisäksi on Valtioneuvostolle tehty useita anomuksia uusien kuntien muodostamisesta Helsingin ympäristössä olevien kuntien erinäisistä osista.”

Mukaan liitetty luettelo täydennyksineen puhuu puolestaan. Anomuksia oli tehty Huopalahden kunnan jakamisesta kahdeksi eri kunnaksi, Albergan (Leppävaaran) taajaväkisen yhdyskunnan muodostamisesta itsenäiseksi kunnaksi, Pakinkylän yhdistämisestä Helsingin kaupunkiin ja erinäisten Suomenlinnan linnoitusalueeseen kuuluvien saarien erottamisesta nykyisistä kunnistaan ja liittämisestä yhteen itsenäiseksi kunnaksi.

Myöhemmin selvitystyön jo käynnistettyä tulivat vielä vuosina 1929–34 anomukset Huopalahden kunnan pohjoisosien liittämisestä Haagan kauppalaan, Malminkylän ja Tapaninkylän muodostamisesta kauppalaksi ja vastaesitys Malminkylän ja Tapaninkylän liittämisestä Helsingin kaupunkiin (molemmat 1929), Espoon esitys Albergan maalaiskunnan muodostamisesta ja Viherlaakson asukkaiden esitys alueen liittämisestä Grankullan (Kauniaisten) kauppalaan. Lisäksi oli vielä muutamia ehdotuksia pienemmistä alueliitoksista Kauniaisten ympärillä.

## HARVIAN ESITYKSET JA VUODEN 1946 KUNTALIITOS

Harvian vuonna 1936 valmistuneen päämietinnön sisältö mukaili pitkälti jo tapahtunutta Helsingin ympäristön rakentumista ja esi-



kaupunkiasutusta. Jossain määrin se sisälsi myös avautumista itään ja länteen. Ehdotus olisi merkinnyt 1 kauppalan, 3 maalaiskunnan ja 14 kylätaajaman sekä eräiden yksittäistilojen liittämistä Helsinkiin. Lisäksi siinä esitettiin uusina yhteisöinä Tikkurilan maalaiskunnan ja uuden Suur-Haapalahden kauppalan perustamista, joka olisi koostunut lähinnä nykyisten Kilon, Laajalahden ja Leppävaaran alueista.

Harvia teki lopulliseen esitykseensä vuonna 1940 eräitä muutoksia ja tarkennuksia. Kun Suur-Haapalahden kauppalan perustaminen ei saanut kannatusta, hän esitti, että Tapiolan-Otaniemen ja Kilon-Leppävaaran yhteensä noin 30 neliökilometrin alueet liitettäisiin Helsinkiin. Myös Vestersundomin kylän kohtalosta käytiin Helsingissä pallottelua.

*Suuri kuntaliitos* tuli voimaan vuoden 1946 alusta. Sen mukaisesti Helsingin maalaiskunnasta (Vantaasta) liitettiin Helsinkiin Tali, Pakila, Tuomarinkylä, Suutarila, Pukinmäki, Malmi, Tapanila, Puistola, Viikki, Puotila, Mellunkylä ja Herttoniemi, johon kuuluivat tuolloin myös Roihuvuoren, Laajasalon ja Santahaminan alueet, sekä lisäksi osia Kaarelasta, Helsingin pitäjän kirkonkylästä ja Tikkurilasta. Samalla Helsinkiin liitettiin myös Haagan kauppala ja Huopalahden, Kulosaaren ja Oulunkylän kunnat.

Selvitysmiehen esityksestä päätöksessä oli jätetty pois kaikki Espoota koskevat ehdotukset samoin kuin Vuosaari ja Vestersundom itärajalta. Kaavailtuja Suur-Haapalahden kauppala ja Tikkurilan maalaiskuntaa ei myöskään perustettu. Kaupungin maapinta-ala kuitenkin kasvoi 135,6 neliökilometriä ja oli liitoksen jälkeen 165 neliökilometriä. Asukkaita liitosalueilla oli runsaat 50 000.

Espoon jääminen kokonaan kunnallista jaotusta koskevien ratkaisujen ulkopuolelle kertoo kielikysymysten ja maanomistusolojen vaikutuksesta. Samoja piirteitä oli myös Sipoon suunnalla.

## KATSE ETEENPÄIN

Harvian selvitystyö päätti vuosikymmeniä kestäneen esikaupunkiongelmista käynnistyneen liitosprosessin. Työ oli perusteellisesti tehty

ja sen lopputulos alkuperäisten tavoitteiden mukainen. Olosuhteet kuitenkin muuttuivat 20 vuotta kestäneen prosessin aikana suuresti. Helsingin väestöpohja yli kaksinkertaistui. Vanhan kaupungin sydän oli suurimmaksi osaksi rakennettu, ja uusia asunto- ja teollisuuskeskuksia syntyi esikaupunkeihin, kuten Birger Brunila toteaa Helsingin historiategoksessa (V:1, 1962). Hän myös tähdentää, että kehitystä veivät ennalta laskemattomille urille toisaalta liikenteen valtava kehitys ja toisaalta elinkeinoelämän edellytysten ja sosiaalisen katsantotavan muuttuminen. ”Pikkukaupunkimentaliteetti, jota aikaisempina vuosikymmeninä joskus oli voinut havaita tehtäessä kaupungin tulevaisuuden kannalta tärkeitä ratkaisuja, oli väistynyt määrätietoisien kaukonäköisyyden tieltä.”

Birger Brunila oli Helsingin asemakaava-arkkitehtina (1917–1948) seurannut läheltä koko itsenäisyyden ajan Helsingin ja sen ympäristön muotoutumista. Hän tunsi menneen kehityksen, mutta katsoi myös eteenpäin ja uskoi mahdollisuuksiin. Tässä hänen valistuneita näkemyksiään tulevasta (Helsingin kaupungin historia V:1, 1962):

”Tärkeää on myös selvittää liikennetarve ja vahvistaa lopullisesti tulevaisuuden tieverkosto sekä suunnitella esikaupunkiratojen järjestelmä, joka sopeutuu asutuksen luonteeseen ja on samalla taloudellinen. Mutta asemakaava ei voi päättyä kaupungin rajalle, suurkaupungin vaikutuspiiri ulottuu siitä laajemmalle. Helsingissä ja sen naapurikunnissa asuu seuraavan vuosisadan [2000 >] vaihteen aikana luultavasti miljoona ihmistä ja ne, jotka asuvat lähinnä kaupunkirajan ulkopuolella, on otettava laskuihin, kun mitoitetaan tieverkostoa, joukkokuljetusvälineitä, liikekeskuksia ja kaikkia yleisöä palvelevia laitoksia.”

Brunilan kauaskantoisten mielikuvien arvoa ei vähennä se, että ne perustuivat sodanjälkeisen vuosikymmenen reaali maailmaan, jolloin autokanta oli vain murto-osa nykyisestä, hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen oli vasta alullaan ja niin ihmisten kuin koko yhteiskunnan taloudellinen tila ja ajattelu olivat vielä ruotsalaiskaskujen varassa. Kaikkeen ei Brunilankaan optimistinen ennakointi yltänyt. Pik-

kukaupunkimentaliteetilla on ollut hyvä kasvupohja myös ”pienessä suurkaupungissa”.

## ZENONIN PARADOKSI

Helsingin suuri kuntaliitos on erinomainen esimerkki klassisen kulttuurin tunnetusta Zenonin paradoksista eli Akhilleuksen ja kilpikonnan kilpajuoksusta. Juuri kun asetetut kunnianhimoiset tavoitteet kuvitellaan saavutetuiksi, joudutaan vain toteamaan, että muutospaineet ja aika ovat kulkeneet niiden yli ja uudet haasteet kirineet edelle. Kuntajaotus on paljolti sielunhoitoa, jossa toiveet ja tavoitteet ovat mielikuvissa ja faktat tulevat perävaunussa.

Tähän törmättiin Helsingin seudullakin heti liitosten tultua voimaan. Runsaan 10 vuoden ajan Espoo oli toistuvien kuntajakovaatiusten kohteena.

Valtioneuvoston määräämä selvitysmies Otto Larma ehdotti syyskuussa 1950 Espoosta liitettäväksi Helsinkiin Tapiolan, Leppävaaran, Jupperin, Mankkaan ja Viherlaakson yhteensä noin 50 neliökilometrin suuruiset alueet. Asia raukesi.

Vuonna 1956 Tapiolan asukkaiden taholta tehtiin esitys edellä olevaa hieman suppeamman alueen irrottamisesta Espoosta ja muodostamisesta omaksi kunnaksi. Espoon kunnanvaltuusto esitti puolestaan 1958, että Espoosta muodostetaan yksi tai kaksi kauppala ja länsiosa kunnasta pysyy maalaiskuntana.

Tämän jälkeen sisäasiainministeriö puuttui taas asiaan. Selvitysmieheksi määrätty varatuomari Eino Österman (Kaupunkiliitto) esitti helmikuussa 1960 runsaan 30 neliökilometrin suuruisten Tapiolan ja Leppävaaran kauppaloiden muodostamista. Tällä kertaa (kun esitys tuli muualta?) Espoon kunnanvaltuusto taas vastusti kunnan jakamista.

Otto Larma sai uudestaan asiakseen lausua Espoon osalta viimeisen sanan. Hänen esityksensä huhtikuulta 1961 sisälsi kaksi vaihtoehtoa: 1) Espoon kunnasta tehdään sellaisenaan kauppala tai 2) ellei tämä onnistu, Tapiolasta tehdään kauppala ja muu osa Espoota jää maalaiskunnaksi.

Sisäasiainministeriössä katsottiin nyt, että selvitykset saavat loppua. Vuoden 1963 alusta muutettiin Larman esityksen mukaisesti koko Espoon kunta yhdeksi kauppalaksi.

Tämä oli merkittävä linjaus. Siinä tunnustettiin, että kauppalan tai kaupungin hallinnollinen alue voi sisältää sekä kaupunkimaisia taajamia että merkittäviä puhtaan maaseudun alueita. Ajattelutapa sai jatkossa periaatteellisen merkityksen.

Helsingin maalaiskunta (Vantaa) sai ”kompensaationa” vuonna 1954 Keravalta ja osin Tuusulasta Korson alueen, joka toiminnallisesti liittyi maalaiskuntaan. Seuraava olikin sitten Vuosaaren alueen (33,5 neliökilometriä) liittäminen maalaiskunnasta Helsinkiin vuonna 1966.

# Suunnan muutos

## *Seutukuntahallinto tuli ja meni*

### PERUSLINJA MUUTTUU

Vuonna 1961 tehty päätös Espoon muodostamisesta kokonaisuutena yhdeksi kauppalaksi ennakoi myös käynnistynyttä hyvinvointiyhteiskunnan rakenteen muutosta. Palvelutuotannon toimintaperustan turvaaminen sai määräävään rooliin. Samalla palvelutarjonnasta huolehtimisesta tuli kuntien itsehallinnon ja demokraattisen päätöksenteon perussisältö. Pääkaupunkiseudulla katse kääntyi seudullisen yhteistyön rakentamiseen. Laaja Helsingin seutukin nousi tässä vaiheessa esiin.

Linjanmuutos näkyi heti käytännön ratkaisuisissa. Sisäasiainministeriö teki lokakuussa 1964 pääkaupunkiseudun kunnallishallituksille aloitteen Helsingin kaupungin ja sen lähikuntien yhteisten tehtävien hoidon järjestämisen selvittämisestä. Tehtävä annettiin *omana Helsingin- jaoston* valtioneuvoston syyskuussa 1964 asettamalle *kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitealle*, jonka puheenjohtajana oli kansliapäällikkö Arno Hannus. Hän oli yli kahden vuosikymmenen ajan valtion puolelta vastuunkantajana ja vaikuttajana lähes kaikissa Helsingin seutua koskeneissa selvityksissä ja niihin liittyvän lainsäädännön valmistelussa.

Komitean kokonaistehtävänä oli laatia selvitys myös ylempien kunnallisen itsehallinnon voimaan saattamisesta ja järjestysmuodosta. Tästä alkoi edelleen jatkuva vaihe Helsingin seudun yhteistyötä, yhteisiä tehtäviä ja päätöksentekoa koskevien selvitysten, ehdotusten ja ratkaisumallien sarjassa, jota nyt on pyöritetty 45 vuotta.

Hannuksen komitean (jaoston) alustava ehdotus valmistui maaliskuussa 1967, minkä jälkeen se lähetettiin lausuntokierrokselle. Lopullinen tarkistettu esitys saatiin valmiiksi vuoden 1971 alussa.

Alustavan ehdotuksen pohjana oli laaja-alainen ja ennakkoluuloton seutukuntahallintomalli, jolle esitettiin seuraavia lähtökohtia:

- *Säädetään laki* Helsingin seudun kuntien yhteistyöstä.
- *Yhteistoiminta-alue* käsittäisi senaikaisen Helsingin seutukavaliiton (!) alueen, johon kuuluivat pääkaupunkiseutu – Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa – samoin kuin kehyskunnat Järvenpää, Kerava, Tuusula, Nurmijärvi, Hyvinkää ja Vihti sekä lisäksi Kirkkonummi ja Sipoo naapuriseutukunnista.
- *Tehtäväpiirin* laaja-alaisena sisältönä olisi ollut
  - seutukaavan ja yleiskaavan sekä toteuttamissuunnitelman laatiminen
  - asuntotuotanto-ohjelman laatiminen ja asunnonvälityksestä huolehtiminen
  - liikenteen yleissuunnittelusta ja joukkoliikenteen suunnittelusta huolehtiminen
  - kunnallisesta joukkoliikenteestä huolehtiminen
  - muut seutukunnan hoidettavaksi säädettävät tehtävät.
- *Seutukunnan toimialaan* kuuluisivat lisäksi tarpeellisilta osin
  - alueiden hankkiminen asunto-tuotantoon
  - asuntotuotantoon hankittujen alueiden rakentaminen ja kunnallistekninen hoito
  - pääliikenneväylien suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito (ei valtiolle kuuluvat)
  - veden hankkiminen ja jakaminen
  - pääviemärien ja jäteveden puhdistuslaitosten rakentaminen ja kunnossapito

- jätteiden hävittämislaitosten rakentaminen ja ylläpitäminen sekä
- ulkoilu- ja virkistysalueiden järjestäminen ja hoito.

Yhteisellä päätöksellä kunnat voisivat antaa seutukunnan hoitettavaksi muunkin seutukuntaa koskevan kunnallisen tehtävän. Alueen laajuuden ja kuntien erilaisen yhteistyötarpeen takia ehdotukseen otettiin varaus, jonka mukaan oli mahdollista jättää useita tehtäviä joko kokonaan tai osittain kuntien hoitoon, mikäli seudun etu ei vaatinut niiden ottamista yhteisiksi tehtäviksi.

- *Järjestysmuodoksi* esitettiin alustavassa ehdotuksessa koko alueelle *lakisääteistä kuntainliittoa* (kuntayhtymää). Alueen laajuus, kuntien erilainen yhteistoiminnan tarve sekä tästä johtuva välttämättömyys luoda riittävän joustava ja eri olosuhteisiin sopeutettava hallinto aiheuttivat sen, ettei seutukuntamallia hyväksytty laajan alueen pohjaksi. Pääkaupunkiseudulle komitea sen sijaan esitti *seutukuntahallintomallia*, joskin varauksella, että lakisääteinen kuntainliittojärjestelmäkin olisi haluttaessa toteutettavissa täälläkin.
- *Seutukuntahallintomalliin sisältyi suora verotusoikeus ja välittömillä vaaleilla valittava seutukuntavaltuusto* (101 jäsentä) ja edellä kuvatulla pohjalla oleva tehtävä rakenne.

Toimikuntavaihtoehdon tai yleisten asioiden hoitamisen eräiden muiden yhteistoimintamuotojen avulla katsottiin voivan tulla kysymykseen laajan alueen eräissä yhteistyökohteissa, mutta pääkaupunkiseudun osalta tämä vaihtoehto karsiutui alusta pitäen (ks. Virkkunen [Snellman]: YTV-kirja 81).

## KUNTIEN LAUSUNNOT

Niin alustavista (1967) kuin lopullisistakin (1969) ehdotuksista annetut pääkaupunkiseudun kuntien lausunnot ovat mielenkiintoisia, koska näillä neljän vuosikymmenen takaisilla painotuksilla ja argumenteilla taktikoidaan edelleen niin yhteistyön tiivistä-

misen tarvetta kuin siihen kohdistuvia vaikeuksiakin perusteltaessa.

*Helsingin* kannanotossa keskityttiin perustelemaan, miksi seutukuntahallintoa ei pidetä tarkoituksenmukaisena.

- Seutukunnan perustamista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena koska
  - *valmiutta* seutukunnan perustamisen vaatimiin uhrauksiin ei Helsingin seudulla vielä ole siinä määrin, että vaihtoehto voisi muodostua tehokkaaksi
  - seutukunnan elimet muodostuisivat monella alalla tehoa heikentäviksi ja päällekkäisiksi (*lisäisivät byrokratiaa*)
  - seutukuntasuunnitelmien tekeminen *hajaantuisi* eri toimijoiden kesken
  - investointeja vaativat toiminnot jäisivät *pääomapuutteen* vuoksi tehottomiksi
  - *taloudelliset järjestelyt* seutukunnan ja sen jäsenkuntien välillä muodostuisivat vaikeiksi
  - *suora verotusoikeus* lisäisi kokonaisverotusta
  - kiistat yksittäisten *tehtävien siirtämisestä* seutukunnan hoitettaviksi voisivat haitata todellista tehokasta yhteistyötä
  - kaikkien seutukuntaan kuuluvien *suostumuksen saaminen* tarpeellistenkin yhteisten asioiden hoitamiseksi ei tuntunut mahdolliselta
  - nykyiset kunnat jäisivät entiselleen ja kuntalaisten *osallistumismahdollisuudet* heikentyisivät
  - kuntarajat eivät muodosta sellaista *alayksiköiden verkkoa*, joka vastaisi asutuksen ja liikenteen jäsentymistä seudulla.
- Jos seutukunta perustetaan, on sen *pakollisten tehtävien* joukkoon lisättävä mm. seutukaavan, yleiskaavan ja asuntotuotantohjelmien toteuttaminen sekä liikenteen suunnittelu ja joukkoliikenteen hoidon järjestäminen.
- Olisi asetettava *vielä selvitysmies* kiireellisesti tutkimaan suurkunnan tms. yksikön perustamismahdollisuuksia ja siihen liittyviä taloudellisia tekijöitä. (→ L. O. Johansson -70.)



- Suurkunnassa tms. olisi kunnan alue jaettava *aluepiireihin*.
- Elleivät alueliitokset ole mahdollisia, olisi Helsingin sydänalueen kuntien hoidettava yhteisiä tehtäviään kuten tähänkin asti toimikuntien, sopimusten, yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja kuntainliittojen avulla. Koordinointia varten olisi kuitenkin syytä asettaa erityinen *yhteistyötoimikunta*, joka voisi toimia esimerkiksi sillä tavoin kuin seutukuntakomitean mietinnössä on kaavailtu.

Tämä luettelo on koottu tähän kokonaisuena, koska pääosa näistä negaatioista toistui moneen kertaan seuraavien vuosikymmenten aikana vastaavanlaisia ehdotuksia käsitellessä.

*Espoon* lausunnossa tähdennettiin, että yhteistoiminta on viime vuosina johtanut vapaaehtoiselta pohjalta huomattaviin tuloksiin. Kasvavat ja laajenevat tarpeet edellyttävät kuitenkin kiinteämpää organisaatiota, mihin komitean ehdottama seutukuntajärjestelmä olisi sopiva. Seutukunnan kaikki tehtävät tulisi hoitaa ottaen tasapuolisesti huomioon tarpeet eri kunnissa. Toteuttamisessa ja tehtävien määrittelyssä olisi edettävä asteittain ja perustamisvaihetta varten olisi syytä asettaa poliitikoista ja toteuttamisportaasta kokoonpantu yhteistyötoimikunta.

*Helsingin maalaiskunta (Vantaa)* vastusti jyrkästi suurkunnan muodostamista ja korosti vapaaehtoisella yhteistyöllä saatuja tuloksia. Seutukuntahallinnon osalta lausunto noudatti samoja linjoja kuin Espoon lausunto. Välvaiheena molemmat pitivät myös kuntainliiton perustamista mahdollisena. Tuohon aikaan oli myös kysymys maakuntaitsehallinnon toteuttamisesta avoimena.

*Kauniainen* vastusti liitoksia ja suhtautui varauksellisesti seutukuntahallinnon perustamiseen. Kauniainen nosti esiin myös yhden tai useamman kuntainliiton perustamisen hoitamaan yhteisiä asioita.

Edellytyksiä laaja-alaisen, myös kehyskunnat kattavan yhteistoiminta-alueen (kuntainliiton tai kuntayhtymän) muodostamiselle ei ollut. Myöskään pääkaupunkiseudun kunnilla ei ollut valmiutta lakisääteisen seutukuntahallintomallin toteuttamiseen. Samalla kuitenkin

kaikkien pääkaupunkiseudun kuntien lausunnoissa korostettiin kiinteän yhteistyön aikaansaamisen välttämättömyyttä ja sellaisen kunnat kattavan yhteistyötoimikunnan perustamista, jossa olisivat mukana niin luottamushenkilöt kuin virkamiesjohtokin (YTT).

Tässä näkyy kuntien yhteistyön klassinen kaavio: *jotakin olisi pakko tehdä, kunhan vaan mitään ei tapahtuisi*. Luottamus ja tahto puuttuivat ja puuttuvat edelleenkin.

## *Vapaaehtoiseen seudulliseen yhteistyöhön*

### KUNTAJOHTAJAT YHTEISTYÖN ASIALLE – YTT:N SYNTYMINEN

Ulospääsytien löytäminen syntyneestä umpikujasta jäi lopulta seudun kuntajohtajien tehtäväksi. Ylipormestari Teuvo Aura Helsingistä, kauppalanjohtaja Teppo Tiihonen Espoosta, kauppalanjohtaja Åke Almark Kauniaisista ja kunnanjohtaja Lasse Lairala Helsingin maalaiskunnasta (Vantaalta) valmistelivat nopeasti – selustaansa tukeutuen – 26.3.1970 päivätyyn aloitteen vapaaehtoisesta yhteistyöstä, jonka perusta oli komiteankin papereista löytyvä neljän kunnan *yhteistyötoimikunta* ja sisältönä Helsingin lausunnossaan korostama *koordinointi*, ei tekeminen.

Kunnallishallituksille osoitetussa kirjeessä he toteavat lausuntoihin viitaten mm.: ”Yhteistyön tarve pääkaupunkiseudun neljän kunnan samoin kuin muidenkin Helsingin seudun kuntien kesken on ilmeinen ja yhteistyötä harjoitetaan mitkä moninaisimmilla aloilla. – – Allekirjoittaneet kuntien johtajat ovat keskenään tutkineet yhteistyötoimikunnan perustamiseen liittyviä kysymyksiä ja tulleet siihen tulokseen, että sen muodostaminen olisi mitä kiireellisimmin pantava vireille.”

Yhteistyötoimikuntaan esitettiin valittavaksi 14 jäsentä, joista Helsinki nimeäisi 7, Espoo ja Helsingin maalaiskunta (Vantaa) kumpikin 3 ja Kauniainen 1:n.

Yhteistyötoimikunnalla olisi oma toimisto mutta ei itsenäistä päättävävaltaa eikä taloutta. Myös tehtävien hoito järjestettäisiin pääosin kuntien omien koneistojen puitteissa. Tehtävät olivat laaja-alaiset, mutta niiden hoitotapaa ilmentävät sanat kertovat paljon: käsitellä, seurata, huolehtia, tehdä tarvittaessa, pyrkiä jne. Ehkä tärkein lause tältä osin onkin tehtäväluetteloa kuvaavassa kappaleessa, jossa todetaan, että yhteistyötoimikunnan tehtävän tulisi olla *kokonaisjärjestelmän ylin taso, jossa keskitetysti seurattaisiin ja ohjattaisiin eri aloilla tapahtuvaa yhteistoimintaa*.

Tämä pyrkimys *kokonaisuuden hallintaan* on yleisemminkin kuntien yhteistyöhallinnon tärkein sisällöllinen tavoite. Se vaatii kokemusta ja johtajuutta yhteistyössä sekä vakaata yhteistyötahtoa. Nämä ajatukset ovat sanallisesti mukana lähes kaikissa uudistuksissa, mutta niiden kohdalle pysähdytään harvoin ratkaisuja tehtäessä. Erityisen tärkeää kaikki tämä *olisi* tälläkin hetkellä.

Ratkaisut kunnissa tehtiin nopeasti. *Pääkaupunkiseudun yhteistyötoimikunnan* (YTT) ensimmäinen kokous pidettiin vajaan kolmen kuukauden kuluttua aloitteen kirjaamisesta 16. kesäkuuta 1970. Näyttävään muutokseen kuntajohtajien esitykseen oli toimikunnan kokoonpanon kaksinkertaistaminen 28 jäsenen suhteiden pysyessä alkuperäisen kuntajohtajien esityksen mukaisina. Yhteistyön perusta, vaikkakin hatara, oli luotu.

## VÄLIAIKAISUUDEN MAKUA

Yhteistyön ilmapiirissä oli alusta alkaen väliaikaisuuden leima. Silti YTT-järjestelmän synnyn vilpittömyyttä on turha epäillä. Urheilukielellä ilmaistuna *tehtiin mitä voitiin ja tällainen siitä tuli*. Arkista luottamusta närästivät vielä vanhat erimielisyydet. Ehkä eniten säröjä syntyi, kun sisäasiainministeriö antoi heti YTT:n ensimmäisen kokouksen jälkeen 6.7.1970 kaupunkiliiton toimitusjohtajalle L. O. Johanssonille tehtäväksi selvittää, ”onko kuntajakoa Helsingin kaupungin ja sen jonkin tai joidenkin naapurikuntien välillä tarpeen muuttaa *rajantarkistuksia tai muutoin suppeahkoja aluesiirtoja toimeen-*

*panemalla*”. Kysymys ei siis ollut kuntajaon kokonaisuuden tarkastelusta vaan rajankäynnistä eräissä jo tiedossa olevissa, ristivetoa aiheuttaneissa kohteissa.

L. O. Johansson esitti kuitenkin 4.5.1971 valmistuneessa selvityksessään laajoja alueita Espoosta ja Helsingin maalaiskunnasta sekä Sipoon kunnasta liitettäväksi Helsingin kaupunkiin. Mukana oli myös aluesiirtoja Helsingin maalaiskunnasta Espooseen samoin kuin usein esillä olleita siirtoja Ala-Tikkurilassa Helsingin ja Helsingin maalaiskunnan välillä.

Johanssonin provokatorinen selvitys ylitti selvästi toimeksiannossa määritellyt raamit tilanteessa, jossa juuri oli aloitettu uudentyyppisen yhteistyön kokeileminen – uskottiinpa siihen tai ei. Yhteisen käsittelyn pohjaksi siitä ei ollut. Hanke haudattiin lopullisesti vuotta myöhemmin YTV-lain säätämisen yhteydessä.

Syksyllä 1970 yhteistyötoimikunnan yhteistyöjohtajaksi valittu Leo Virkkunen (Snellman) on kuvannut syntyynyttä tilannetta YTV-kirjassaan näin:

”Arvioitaessa syitä yhteistyöhengen yllättävän hitaaseen kypsyminen sopii muistaa, että pääkaupunkiseudun kuntajako koskevat selvitystoimet olivat vielä muistissa eikä suuresta alueliitoksestakaan ollut vielä kulunut pitkää aikaa. Myöskään valtiovallan puolella, jolla oli osavastuu pääkaupunkiseudun kuntien yhteishallinnon ja kuntajaon kehittämässä, ei uskottu valitun yhteistyöjärjestelmän toimuuteen.”

Sisäasiainministeriössä YTT-malli tiedettiin väliaikaiseksi järjestyksi, mutta samalla siellä kuitenkin ymmärrettiin vaihtoehtojen vähäisyys ja hyvän neuvotteluilmapiirin tärkeys.

Yhteensattuma oli, että Teuvo Aura oli tuolloin paitsi Helsingin ylipormestari ja YTT:n työvaliokunnan puheenjohtaja myös kahden virkamieshallituksen pääministeri vuosina 1970 ja 1971–72. Johanssonin selvitystyö käynnistettiin hallituksista ensimmäisen aikana.

Pääkaupunkiseudun yhteistyön alkaessa naapurikuntien olosuhteista ei tiedetty paljoakaan. Tilanteeseen tuli pieni helpotus, kun maaliskuussa 1972 järjestettiin suuri laivaseminaari, edestakaisena

matkana Kööpenhaminaan. Mukana olivat kaikki pääkaupunkiseudun yhteistyön keskeiset tahot niin kunnista kuin valtionhallinnostakin. Seminaarissa käsiteltiin perusteellisesti yhteistyön tilaa ja valmisteltiin siirtymistä lakisääteiseen järjestelmään. Ruokakulttuurin laajentaminenkin kuului ohjelmaan, kun illallisten alkuruokana tarjottiin simpukkakeittoa. Se kävi monessa iltakeskustelussa aasinsillasta, kun naapurukset hakivat tuttavuutta yli kuntarajojen. Satamassa jo heilutettiin kättä saatesanoin: Tavataan!

Myös valtionhallinnon edustajille oli tärkeää tutustua pääkaupunkiseudun päättäjiin ja yhteistyön saloihin. Muistelimme tätä jälkeenpäin mielihyvällä sisäasiainministeriön lähimmän työtoverini Mikko Mansikan kanssa.

YTT-yhteistyön alkua helpotti, kun Espoosta ja Kauniaisista tuli kaupunkeja 1972 ja lyhyen kauppalavaiheen jälkeen myös Vantaasta vuoden 1974 alusta. Nyt pääkaupunkiseudun yhteistyö oli tasavertaisella pohjalla ainakin kuntamuodon osalta.

## *Lakisääteinen yhteistyövaltuuskunta YTV*

### VAIHTOEHTOJA

Niin kunnissa kuin sisäasiainministeriössäkin tiedostettiin, ettei pelkkään vapaaehtoisuuteen ja hyvään tahtoon pohjautuva yhteistyömalli ollut riittävä perusta pitkäjänteiselle, jatkuvalla yhteistoiminnalle. Osapuolten yhteisymmärryksessä käynnistettiin Arno Hannuksen johdolla pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön järjestämistä koskevan lainsäädännön valmistelu, johon edellä kuvattu laivaseminaarikin välillisesti liittyi.

Yhteistyötoimikunnan (YTT) lainsäädännöllisen aseman tarpeellisuudesta saavutettiin nopeasti yksimielisyys, mutta uuden *yhteistyövaltuuskunnan* (YTV) toiminnan sisällöstä ja ulottuvuudesta oli erilaisia käsityksiä:

- Valitaanko *suppea* vai *laaja vaihtoehto*? Rajoittuisiko YTV:n toiminta vain yhteisten asioiden hoitamista palveleviin selvi-

- tys-, tutkimus- ja valmistelutehtäviin, vai voitaisiinko sille antaa muitakin toimeksiantoja, joista kunnat erikseen päättävät?
- Kysyttiin, eikö lakiin suunniteltu säännös, joka kieltää YTV:tä hankkimasta kiinteää omaisuutta tai ryhtymästä muuhunkaan pääomamenoja vaativaan tehtävään, riitä.
  - Epäselvää oli, mitä otetaan ohje- ja mitä johtosääntöihin. Ohjesääntö piti tuolloin alistaa sisäasiainministeriön vahvistettavaksi, johtosääntöä ei. Muun muassa kustannustenjaon perusteet ja budjetti jäisivät johtosäännössä YTV:lle (Espoon kanta), kun taas ohjesäännössä valtio voisi puuttua niihin (Helsingin kanta). Vantaa taas oli valmis hyväksymään laajemman toimialavaihtoehdon mutta edellytti, että johto- ja ohjesäännöt hyväksytään kunnissa.
  - Eräistä muistakin pienemmistä yksityiskohdista kuten valitustavasta käytiin keskustelua.

Vaikka kunnat kannattivat yhteistyön laajentamista lakisääteiseksi, niiden esitykset lähtivät kunkin kunnan omista minimivaihtoehdoista. Sen sijaan että olisi mietitty, mitä yhteistyöltä odotetaan ja mitä sillä olisi mahdollista saada seudulla aikaan, haluttiin varmistaa, ettei se ainakaan uhkaa oman kunnan etuja. Päätökset pidettiin tiukasti kuntien käsissä ja yhteistyössä jarru päällä.

Ministeriön tuella löydettiin laiha kompromissi. *Hallituksen esitys laiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (978/73)* sisälsi seuraavat linjaukset:

- Pohjana on laajempi toimialavaihtoehto.
- YTV voi saada oikeuksia ja tehdä sopimuksia mutta ei hankkia kiinteää omaisuutta eikä päättää muusta, mikä vaatii pääomamenoa.
- Toimielimet, viranhaltijat ja työntekijät ovat yhteistyövaltuuskunnan hallinnossa (ei kunnissa).
- Muutoksenhakujärjestelmä perustuu kuntainliitoista annettuihin säännöksiin.
- Ohjesääntö, jonka sisäasiainministeriö vahvistaa, sisältää kustannustenjaon perusteet.

- Ohjesäännön hyväksyminen tapahtuu kunnissa yhtäpitävillä päätöksillä.

Uusi lakisääteisen yhteistyövaltuuskunnan pohjalle rakennettu YTV aloitti toimintansa vuoden 1974 alussa. Ohjesäännön mukaisesti uuteen yhteistyövaltuuskuntaan valittiin 44 jäsentä ja varajäsentä, joista puolet eli 22 oli Helsingistä ja toinen puoli Espoosta ja Vantaalta 10 kummastakin sekä 2 Kauniaisista. Toimikautena oli valtuustokausi. Valtuuskunta puolestaan valitsi kahden vuoden toimikaudeksi kerrallaan hallituksen, johon kuului 14 jäsentä ja varajäsentä. Sovitun käytännön mukaisesti näistä 7 tuli Helsingistä ja 3 Espoosta ja Vantaalta kummastakin sekä 1 Kauniaisista.

## LUOTTAMUS EI SYNNY TYHJÄSTÄ

Vapaaehtoisen yhteistyötoimikunnan (YTT) muuttamisella lakisääteiseksi mutta edelleen toimialtaan rajatuksi *Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnaksi (YTV)* pyrittiin toimielimen jatkuvuuden ja vakauden vahvistamiseen. Lakisääteiseen yhteistyöhön sitoutumisen uskottiin myös kannustavan osapuolia keskinäisten tavoitteiden ajamiseen. Mitään velvoitteita ei asetettu.

YTV-yhteistyönkin vajavaisuudet tiedostettiin jo lakia säädettyäessä, mikä ilmenee hallituksen esityksen perusteluista: ”Ehdotus seutukuntahallinnon voimaan saattamisesta on saanut kannatusta, mutta sitä on myös vastustettu. On ilmeistä, että tällaisen tai vastaavan tapaisen muun uudistuksen toteuttamiseen, joka merkitsisi olennaisia muutoksia vallitsevaan järjestelmään, ei tässä vaiheessa ole edellytyksiä. Helsingin kaupungin ja sen lähikuntien niiden tehtävien hoito, mitkä olisi hoidettava yhdessä, on järjestettävä muulla tavoin lähtien siitä, että näin voidaan *kypsyä* pitemmälle meneviin ratkaisuihin, jotka on aikanaan toteutettava.”

YTV:n uusi hallitus omaksui tämän ajattelutavan toimintansa pohjaksi. Hallitustyöskentelyssä mukana olevista monet olivat olleet yhteistyötä rakentamassa, ja ilmapiiri oli taustojen erilaisuudesta huolimatta sovinnollinen. Yhteisistä asioista puhuttiin avoimesti ja niitä

pyrittiin myös analysoimaan. Hallituksen vuoropuhelussa oli aito pyrkimys nähdä pääkaupunkiseutu eri *alueiden ja toimintojen kokonaisuutena, josta osapuolilla oli yhteinen vastuu*. Puheenjohtaja Teuvo Auran erinomaiset sosiaaliset taidot loivat hankalissakin tilanteissa hallitustyöhön rakentavan hengen.

Hallitus oli myös tietoinen jatkuvan uudistumisen tarpeesta. Marraskuussa 1975 se asetti *YTV:n organisaatiotoimikunnan*, jonka puheenjohtajana toimi apulaiskaupunginjohtaja (Jussi-)Pekka Alanen. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää, millä tavoin yhteistyöhallinto olisi vastaisuudessa järjestettävä, ottaen erityisesti huomioon suoritustehtävistä huolehtimisen. Toimikunnan välimietinnössä tammikuulta 1976 esitettiin, että hallintoa olisi kehitettävä sen vaihtoehdon mukaan, että yhteistyövaltuuskunta voisi toimia suoritusorganisaationa. ”Antamalla suoritustehtävät yhteistyövaltuuskunnan hoidettavaksi voidaan hallintoa ohje- ja johtosääntöjen määräyksin sekä kuntien keskenään tekemin sopimuksin järjestellä helpommin kuin esimerkiksi kuntainliitoissa siten, että talouden määräysvalta toimeenpanoelinten osalta jää mahdollisimman suurelta osalta kunnille.” Tavoitteena oli luoda YTV:lle tehokas toimintapohja, jota kunnat valvovat, mutta eivät sekaannu toiminnan yksityiskohtiin.

Käytännön esteenä ollut YTV-lain 3 §:n 1 momentin kohta, jonka mukaan *yhteistyövaltuuskunta ei voi hankkia kiinteää omaisuutta eikä päättää muusta, mikä vaatii pääomamenoa*, esitettiin poistettavaksi laista.

Teknisesti muutos oli pieni, mutta käytännössä se uudisti YTV:n perusluonteen *mahdollistamalla* YTV:n roolin suoritustehtävien hoitajana ja käytännön yhteistyön toteuttajana Kunnat tukivat yksimielisesti esitystä. Suhtautumiseen vaikutti seudullista joukkoliikennettä ja jätteidenkäsittelyä koskevien toimenpide-ehdotusten meneillään ollut valmistelu. Niissä YTV oli varteenotettava vaihtoehto toteuttajaorganisaatioksi.

YTV:n hallituksella oli aito pyrkimys kokonaisuuksien hahmottamiseen. Se loi yhteistyölle ja keskinäiselle luottamukselle hyvän perustan. Valitettavasti se ei kuitenkaan ulottunut pitemmälle.



Hallituksen yhteistyöhenki lakastui herkästi jo valtuuskuntaan mentäessä, ja kaupunkien päätöksenteossa se usein unohtui kokonaan.

Päällimmäisinä vaikuttimina olivat aidot tai kuvitellut alueelliset ristiriidat, jotka ajoittain puettiin ideologian kaapuun. Tosiasiassa näissäkin oli ensisijaisesti kysymys luottamuksen puutteesta ja epävarmuudesta naapurien aikeista sekä toisaalta oman aseman turvaamisesta ja vallankäytöstä.

## KUNNIANHIMOISET TAVOITTEET – TYLSÄT VÄLINEET

Tuon YTV-lain sisältöön on syytä kurkistaa vielä hieman lähemmin. Yhteistyövaltuuskunta saattoi lain mukaan ottaa käsiteltäväkseen vain sellaisia kuntien yhteisiä asioita, joiden osalta kaupungit olivat antaneet YTV:lle yhtäpitäviin päätöksiin perustuvat toimivaltuudet. Tässä prosessissa päätöksentekovalta oli jäsenkaupunkien valtuustoilla, joita yhteistyövaltuuskunta välillisesti avusti.

Toukokuussa 1974 pitämässään kokouksessa yhteistyövaltuuskunta esitti jäsenkaupungeille, ennakkovalmistelujen jälkeen, seuraavien toimivaltuuksien antamista YTV:lle.

Valtuuskunta saa tehtäväkseen suorittaa seuraavien yhteistyöky-symysten *selvitys-, tutkimus- ja valmistelutöitä*:

1. sijainninsuunnittelu ja siihen liittyvä kokoomasuunnitelma tavoitteena ehdotuksen tekeminen asuntojen, työpaikkojen ja palveluiden seudullisesta sijainninohjauksesta
2. asuntotuotannon runko-ohjelman laatiminen vuosittain seuraavaa viisivuotiskautta varten kuntien asunto-ohjelmien puitteiksi
3. rahoitusasiat, jotka liittyvät yhteistyöpäätösten ja yhteisesti toteutettavien hankkeiden rahoituksen järjestämiseen sekä kunnallisista palveluluksista aiheutuvien kustannusten jakautumiseen kuntien kesken
4. pääkaupunkiseudun julkinen liikenne
5. sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenmukaistaminen ja palveluja koskevat toimintasuunnitelmat

6. yhteiseen ympäristönsuojelupolitiikkaan perustuvan ympäristönsuojeluohjelman laatiminen sekä muut pääkaupunkiseudun kunnille yhteiset ympäristönsuojelukysymykset
7. peruskoulu- ja koulurakennussuunnittelu sekä muu opetus- ja sivistystoimi
8. kunnallisteknilliset kysymykset niihin luettuna yhteinen jätehuoltojärjestelmä ja ehdotuksen tekeminen sen hoito-organisaatioksi sekä seudun vesihuolto

*sekä lisäksi huolehtia*

9. muissa yhteistyöelimissä harjoitettavan toiminnan seuraamisesta ja tarpeellisesta yhteen sovittamisesta
10. yhteistoiminnassa suoritettavia tehtäviä varten tarvittavien tietojen hankkimisesta ja tietojen käsittelyn järjestämisestä ja
11. yhteistyövaltuuskunnan kannalta tarpeellisesta tiedotustoiminnasta.

Kaupunginvaltuustot hyväksyivät valtuudet heti kesäkuussa 1974. Toimivaltuuksien rajat oli kirjattu laveasti, mutta merkille pantavaa on, ettei toimivaltuuksiin sisältynyt ainuttakaan suoritustehtävää. YTV sai siis selvittää, tutkia, pohtia ja puuhastella laaja-alaisesti, kunhan ei sekaantunut päätöksentekoon. Tämä johti sitten edellä kerrottuun YTV-lain 3 §:n muutokseen, jolla solmu haluttiin aukkaita.

Tilanne oli turhauttava. YTV:ssä tehtiin tosissaan töitä. Sen toiminnan *painopistealueina olivat keskeiset asumiseen ja asuntojen sekä työpaikkojen samoin kuin palvelujen sijoittumiseen, joukkoliikenteen ja yhteisen jätehuollon järjestämiseen sekä virkistysalueyhteistyöhön* liittyvät asiat. Esillä oli muitakin kohteita, kuten käynnistynyt ilmansuojelun yhteistyö ja ympäristövahingot yleensä samoin kuin tietotuotantoyhteistyö, johon sisältyi yhteisen kuntasuunnittelurekisterin aikaansaaminen.

Hallitus tuki hankkeiden valmistelua. Monet käytännön yhteistyöhankkeet saatiinkin liikkeelle, mutta suuret rakenteelliset kehittämislinjat ja kohteet etenivät hitaasti, jos lainkaan. Hallitustasolla

yhteisesti sovitut hankkeet kaatuivat viimeistään kaupunginvaltuustojen käsittelyssä.

## SOUTAEN JA HUOVATEN ENSIMMÄISIIN TAVOITTEISIIN

### *Yhteisten toimintojen sijoitusohjelma*

Maankäytön- ja sijainninsuunnittelun yhteistyön lähtökohtana oli vuosikymmeniä ollut usein toistettu lauselma, että pääkaupunkiseutu muodostaa selvän ja yhtenäisen asunto-, työpaikka- ja liikennealueen, jossa yhteen sovitettu yleiskaavoitus ja sen toteutumisen seuranta ovat toiminnan perustana. Tältä pohjalta pyrittiin kaupunkien kesken sopimaan väestö- ja työpaikkakehityksen yhteisistä tavoitteista, asuntojen tarpeesta ja tuotantomääristä, yleiskaavoituksen painotuksista ja seudullisen keskusverkon kehittämisestä.

Yhteistyönä saatiin aikaan hyvä tietopohja (mm. yhteisten toimintojen sijoitusohjelma, YTO), jonka piti toimia yhtenäisenä perustana kaupunkien omille ratkaisuille. Kunnissa ei kuitenkaan ollut valmiutta sopeuttaa omia suunnitelmiaan, saati tahtoa tinkiä tavoitteistaan, seudun yhteisen (= muiden?) edun hyväksi.

### *Liikenneyhteistyö ja seudullinen joukkoliikenne*

Liikenneyhteistyö ja joukkoliikenne ovat olleet alusta lähtien pääkaupunkiseudun yhteistyölistan kärjessä. Vuonna 1972 Helsingin joukkoliikennetoimikunta (Hejoto) esitti mietinnössään, että ”YTT:n toimesta neuvoteltaisiin ehdotuksista pääkaupunkiseudun kuntien, asianomaisten valtion viranomaisten sekä rautatiehallituksen ja muiden joukkoliikennettä harjoittavien liikkeenharjoittajien kanssa seudun yhteisen joukkoliikenteen hoito-organisaation perustamisesta, sen toiminnan kustannusten jakamisesta ja yhteisen seudullisen lip-pulajin käyttöön ottamisesta”. Yksityiskohtaisten ehdotusten laatiminen joukkoliikenteen järjestysmuodosta ja muista käynnistämiseen liittyvistä tekijöistä annettiin yhteistyöjohtajan tehtäväksi.

YTV:n hallitus hyväksyi 19.6.1975 yhteistyöjohtajan esityksen pääkaupunkiseudun joukkoliikenteen kuntainliiton perustamisesta

(YTV-laki ei vielä sallinut YTV:tä suoritusorganisaatioksi). Ehdotus lähetettiin kuntiin lausunnolle. Helsinki ja Kauniainen olivat periaatteessa myönteisiä. Vantaa ei katsonut ainakaan siinä vaiheessa olevan mahdollisuuksia hankkeen toteuttamiselle. Espoo ei antanut virallista kannanottoa, mutta oli esitystä vastaan. Synnä niin Espoossa kuin Vantaallakin oli näkemys, että niiden olisi ensin luotava omat julkisen liikenteen järjestelmänsä, jotka olivat jo valmisteilla. Espoossa ja Vantaalla pelättiin myös, että ne tulisivat alistetuiksi Helsingissä jo pitkään toimineen järjestelmän osaksi. Kaupungit eivät myöskään katsoneet olevansa taloudellisesti varautuneita näin nopeaan vauhtiin.

Laajapohjainen valmistelu kuitenkin jatkui toimintamalleja palloitellen. YTV:n 10-vuotisjuhlahkokouksessa 17.6.1980 yhteistyövaltuuskunta hyväksyi periaatteellisen kannanoton joukkoliikenteen yhteistyön käynnistämisestä. Samanaikaisesti liikenneministeriö asetti liikenneministeri Veikko Saarron ja ylipormestari Raimo Ilaskiven johdolla toimivan, eri osapuolista koostuvan työryhmän selvittämään, miten joukkoliikenne voitaisiin suunnitella ja järjestää yhtenä kokonaisuutena. Työryhmältä odotettiin myös ehdotusta tariffijärjestelmästä sekä valtion, jäsenkaupunkien ja yhteistyövaltuuskunnan tehtäväjaosta joukkoliikenteen järjestämisessä ja rahoittamisessa eli samoista asioista, jotka olivat jo 10 vuotta aiemmin olleet joukkoliikenneyhteistyön työlliställä.

Selvityksessä lähdettiin siitä jo aiemmin hyväksytystä periaatteesta, että VR:n harjoittaman lähiliikenteen kehittäminen ja sen kustannustenjako ovat olennainen osa koko seudun joukkoliikenteen hoidon järjestämistä.

Työ tuotti lopulta satoa:

- Vuonna 1985 säädettiin uusi YTV-laki.
- Sen pohjalta sovittiin yhteistyöstä YTV:n, jäsenkaupunkien ja valtion kesken.
- Vastuu joukkoliikenteen ylläpidosta tuli YTV:n tehtäväksi.
- Seutulippu otettiin käyttöön 1.6.1986.
- Vei 20 vuotta, kun 30.6.2006 seutulippujärjestelmään liittyi Kerava ja 1.1.2007 Kirkkonummi.

- Vuoden 2010 alusta aloittaa toimintansa Helsingin-seudun liikenneorganisaatio, joka rakentuu YTV-liikenteen ja Helsingin kaupungin liikennelaitoksen HKL:n hallinto-, suunnittelu- ja tilaajatoimintojen pohjalle kuntayhtymätyyppiseksi organisaatioksi, jossa myös Kerava ja Kirkkonummi ovat mukana. Valtion merkitys tässä uudistusprosessissa on tärkeä.

Päätösten aikaansaamiseen kului 15 vuotta, eikä kehitys suinkaan ole pysähtynyt, vaikka vuosia on pian tullut taas 25 lisää. On vain ajan kysymys, koska järjestelmä kattaa koko Helsingin seudun ja yhteistyö sitäkin laajemman alueen Lohjaa, Hämeenlinnaa, Lahtea ja Porvoota myöten. Lahden oikorata on tästä uusin esimerkki. Raideliikenteen kehittämisessä on parhaillaan menossa seudun historian vilkkain vaihe: metrolinjan jatkaminen niin länteen kuin itään ja Kehäradan rakentaminen lentokentän kautta pääradalle, minkä lisäksi myös vanhojen väylien pullonkaulat on avattava (mm. päärata Keravalta pohjoiseen). Joukkoliikenteen muodot ja välineet uudistuvat nopeasti. Ilmastokysymysten merkitys liikkumisessa korostuu. Metropolimittakaavassa matkaan kuluva aika ja yhteyksien luonne ajavat matkan pituuden ohi.

Väyläverkosto ja joukkoliikenteen sujuvuus muodostavat metropolialueen yhdyskuntarakenteen rungon ja toimintojen perustan sekä keskeisen kilpailutekijän. Tässä ollaan yhteistyön ytimessä.

### *Jätehuolto – YTV:n ensimmäinen palvelutehtävä*

Jätehuolto eri muotoineen on toinen tyypillisesti seudullinen ja ylikunnallinen kaikkia koskeva toimiala. Sekin oli pääkaupunkiseudun yhteistyön listalla alusta lähtien. Käytännön jätteidenkäsittely eteni arkisten tarpeiden ja hajautetun toteutuksen tietä ilman koordinoitua. Ongelmat on hoidettava, haluttiinpa sitä tai ei. Asiat olivat myös arkoja. Kukapa jätteitä haluaisi reviiirilleen? Seudun kaupunkien hallitukset ilmoittivat vuosien 1974 ja 1975 vaihteessa puoltavansa periaatteessa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltotoimen järjestämistä yhteisenä. Vaihtoehdot alkoivat olla vähissä.

Vuonna 1978 yhteistyövaltuuskunta teki jäsenkaupungeille esityksen valtuuksien saamisesta YTV:lle yhteisen jätehuollon järjestä-

mistä varten. Helsingin, Vantaan ja Kauniaisten kaupunginvaltuustot hyväksyivät valtuutuksen, mutta Espoo pyysi lisäselvityksiä. Vuoden 1979 lopulla, selvitykset saatuaan, Espoo epäsi valtuutuksen antamisen ja esitti supistettua yhteistyötä.

YTV:n 10-vuotisjuhlakokouksessa 1980 asia kirjattiin muotoon ”pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta ryhtyy huolehtimaan pääkaupunkiseudun yhdyskuntajätteistä erikseen laadittavan jätehuoltosuunnitelman mukaisesti”. Tämä oli sitä vapaaehtoista yhteistyöhallintoa.

Jatkoneuvottelujen ja uusien päätösten jälkeen kaupunkien sopimusperusteinen jätehuolto päätettiin lopulta siirtää vuoden 1982 alusta YTV:n hoidettavaksi. Pää oli saatu auki. Ensimmäinen YTV:n suoritustehtävä käynnistyi. Vuonna 1983 siirrettiin myös eräät ilman-suojelutehtävät YTV:n hoidettaviksi.

Merkittävä saavutus, jossa YTV oli keskeisenä aloitteentekijänä yhdessä valtiovallan, elinkeinoelämän ja suurten kunnallisten toimijoiden kanssa, oli Suomen Ongelmajäte Oy:n (Ekokem) perustaminen kesäkuussa 1979.

## *YTV:stä uusi suoritusorganisaatio*

### SUORITUSORGANISAATIOLLA EI VASTUUTA YLEISESTÄ YHTEISTYÖSTÄ

Vuosi 1985 merkitsi YTV:n toiminnassa murrosta. Suoritustehtävien roolin kasvaessa perinteinen seudun yhdyskuntarakenteen kehittämiseen ja siihen liittyvien toimintojen koordinointiin tähtäävä yhteistoiminta jäi taka-alalle.

Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön ensimmäinen vaihe osoitti, ettei pelkkään vapaaehtoisuuteen ja kuntien yksimielisten päätösten varaan rakentuva järjestelmä ratkaise kaupunkiseudun rakenteellisia haasteita. Asioiden valmistelu ja pallottelu oli monimutkaista, byrokraattista ja aikaa vievää. Valtuuksien saaminen oli vaikeaa, ja

kehittämistyöltä puuttui suunnitelmallisuus ja ennen muuta luottamus. Pitkänkin valmistelun jälkeen lopputulos oli epävarma tai kompromissien nakertama. Yhteistä tahtoa ja tarkoitusta ei ollut. YTV:n jäsenkaupungeilla ei ollut kykyä päästä yksin ulos tästä kierteestä. Ne pyysivät valtiota apuun.

Joulukuussa 1983 lähetettiin yhteistyövaltuuskunnan nimissä sisäasiainministeriölle kirjelmä, jossa esitettiin, että niistä asiaryhmistä, joissa yhteistyö on välttämätöntä, säädettäisiin lailla. Tällaisiksi tehtäviksi nimettiin

- joukkoliikenneyhteistyön järjestäminen
- jätehuolto
- vastuu seudun ilmansuojelutehtävistä ja
- virkistysalueiden hyödyntäminen ja ylläpito sovittavilta osin.

Ratkaisut painoutuivat taas jo toteutuneisiin tai käynnistymässä oleviin suoritustehtäviin. Tulevaisuuden haasteita ja seudullisen yhteistyön peruskysymyksiä ei listalla ollut.

Uudistettuun YTV-lakiin (253/85) otettiin säännökset edellä mainituista palvelutehtävistä ja valtion valvontavaltaa kevennettiin poistamalla alistettava ohjesääntö. Yhdyskuntarakenteen muutokseen ja asumiseen liittyvät keskeiset toimialueet jäivät saman vapaaehtoisuuden varaan, jonka kelvottomuus oli jo moneen kertaan todettu.

## LIIKELAITOSTYYPPISEKSI KILPAILUORGANISAATIOKSI

Muutos yksinkertaisti ja selkeytti YTV:n tehtävien hoitamista. Siitä tuli tuotanto-organisaatio. Sovitut palvelutehtävät otettiin suoraan lakiin, jolloin vastuu niiden järjestämisestä ja sisällöstä oli yksiselitteisesti yhteistyövaltuuskunnalla. Erityisesti jätehuollosta ja joukkoliikenteestä sekä osin ilmastonsuojelusta tuli YTV:lle niin toiminnallisesti ja taloudellisesti kuin yhteiskunnallisestikin tärkeitä tehtäväalueita. Tätä täydentää ensi vuoden alusta vesihuollon tehtävien yhteen kokoaminen.

YTV:n omassa tiedotteessa (YTV:n historia) tapahtunutta kehitystä kuvataan suoraviivaisesti: ”Kulunut 1990-luku merkitsi YTV:lle

laadukkaan palvelutuotannon korostamista, taloudellisuusnäkökohdat huomioonottavaa toimintamallia ja siirtymistä myös hallinnollisesti kevyempään, liikelaitostyyppiseen organisaatioon.”

Myös päätöksentekoa selkeytettiin myöhemmin 1997 voimaan tulleessa YTV-laissa. YTV:n 44-jäseninen valtuuskunta lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin 22-jäseniselle kuntien edustajien seutukoukselle. Tällä kertaa jo laissa varauduttiin tiivistämään yhteistyötä kehyskuntien kanssa YTV:n ydintoimialoilla.

Tämän päivän tuloksista kertoo muutama tunnusluku (YTV-2008):

- YTV:n välittömässä palveluksessa on noin 360 henkeä.
- Toimintatulot ovat noin 310 miljoonaa euroa.
- Joukkoliikenteen matkustajia on noin 95 miljoonaa.
- 8 miljoonaa jätettä tyhjenetään vuodessa.
- Samassa ajassa saadaan 7 miljoonaa ilmanlaadun mittaustietoa.

Vuoden 2010 alusta seutuliikenne siirtyy *Helsingin seudun liikenne* -kuntayhtymälle, mutta sen sijasta YTV saa vastuun *pääkaupunkiseudun yhdistetystä vesihuoltolaitoksesta*. Työtä ja vastuuta on ollut ja riittää vastakin, mutta uudessa hengessä.

## YHTEISTYÖFOORUMI JÄI SUORITUSTEHTÄVIEN VARJOON

YTV perustettiin yhteistyöorganisaatioksi, mutta pään auettua se muuttui palveluiden tuottajaksi. Tämä oli sinänsä tavoiteltu tulos. Suoritustehtäviä oli valmisteltu pitkään ja niiden toteutuminen oli koko seudun edun mukaista. Samalla kuitenkin tapahtui toinen välillinen muutos, jota ei ollut suunniteltu. Perinteinen pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteistyöfoorumi jäi suoritustehtävien varjoon. Se lakkasi asiallisesti toimimasta YTV:n puitteissa. Seudulle ei jäänyt paikkaa, missä poliittinen ja viranhaltijajohto olisivat voineet tarkastella pääkaupunkiseutua eri toimintojen kokonaisuutena.

Aivan huomaamatta tämäkään kehitys ei edennyt. Hallituksen esityksessä Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskeva



lainsäädännöksi (HE 84/84 vp.) nimittäin todettiin, että valtuuskunnan vaalitavan muuttaminen oli tarkoitus selvittää ennen vuoden 1988 kunnallisvaaleja. Esityksen valmistelun yhteydessä oli ehdotettu harkittavaksi mahdollisuutta valita yhteistyövaltuuskunnan päätösvaltaa käyttävä toimielin suorilla vaaleilla seuraavien kunnallisvaalien yhteydessä.

Tämä oli kaukana varsinaisen YTV-lakiehdotuksen sisällöstä eikä vastannut suoritusorganisaation tarpeita. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta kehottikin mietinnössään varomaan samojen asioiden päällekkäistä ja ristiriitaista valmistelua. Tosiasiallisesti tuolloin ei vielä selvästi erotettu yhteiskunnallista yhteistyöpolitiikkaa ja tuotannollista palvelutoimintaa.

Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta katsoi aivan oikein, että erityisesti maankäytön suunnittelussa pääkaupunkiseudun kuntien tulisi päästä nykyistä parempaan yhteistyöhön.

### *Olisiko seutuhallinnosta sittenkin apua?*

#### ERKKI TUOMIOJAN SEUTUHALLINTOKOMITEA

Kalevi Sorsan hallitus asetti 11.6.1986, aiemmin hyväksymänsä periaateohjelman mukaisesti, apulaiskaupunginjohtaja Erkki Tuomiojan johdolla toimivan komitean, jonka tehtävänä oli YTV:stä saatujen kokemusten perusteella selvittää ja tehdä ehdotukset pääkaupunkiseudun hallinnon kehittämiseksi nykyistä toimivammaksi ja kansanvaltaisemmaksi.

Komitean 28.1.1988 valmistuneen mietinnön johdannossa asiaa todettiin, että ”samalla kun uusi laki selkeytti YTV:n toimintaa säätämällä tietyt tehtävät suoraan lain nojalla YTV:n toimialaan kuuluviksi, on kuitenkin koettu, että tarvetta seudullisen yhteistyön lisäämiseen ja sen mahdollistavan hallinnon kehittämiseen lailla säädettyä kuntien (vapaaehtoista) yhteistyötä pidemmälle on edelleen olemassa”.

YTV:n ja pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön kehittämisessä edettiin nyt kahta rataa. Yhtäällä YTV:n piirissä rakennettiin suoritusorganisaatioita, kun toisaalla palattiin seutuhallintoon ja kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuotokomitean (Hannuksen komitea 1969:A1) jo esittämien perimmäisten kysymysten pariin.

Tuomiojan komitean esitys oli yritys yhdistää pääkaupunkiseudun seututasoiset tehtävät, YTV mukaan luettuna, saman katto-organisaation alaisuuteen. Huomionarvoista on, että tämäkin esitys käsitteli vain pääkaupunkiseutua, vaikka kehysalueiden merkitys oli jatkuvasti vahvistunut. Viittauksena tosin todetaan, että ”maankäytön suunnittelu kokonaisuudessaan tekee välttämättömäksi seutuhallinnon rajojen tarkistamisen ja selvittämisen jatkossa”. Kilpikonaa ei tässäkään juoksussa vielä näkynyt.

Komitean keskeisimmät ehdotukset olivat seuraavat:

- Perustetaan seutuhallinto-niminen hallintoyksikkö, jonka osaksi siirretään myös olemassa oleva YTV:n (suoritus)organisaatio.
- Seutuhallinnon ylintä päätöksentekovaltaa käyttää kunnallista vaalien yhteydessä suorilla vaaleilla valittava seutuvaltuusto, jossa on 85 valtuutettua; pääkaupunkiseutu on yhtenä vaalipiirinä.
- Komitea ei esittänyt erillistä verotusoikeutta vaan järjestelmää, jossa silloin kun tehtävän hoidosta perittävät maksut, korvaukset ja muut tulot eivät riitä kattamaan menoja eikä alijäämää oteta seuraavan vuoden talousarvioon, menoista vastaavat alueen kunnat edellisenä vuotena toimitetun verotuksen mukaisten veroäyrimäärien suhteessa.
- Tietohuolto, tutkimustyö, jätehuolto, ilmansuojelu ja joukko-liikenne jatkaisivat pääosin YTV-organisaation vastuulla; ilmansuojelun ja jätejärjestelmän valvontavastuut siirtyisivät kuitenkin seutuhallinnon ympäristönsuojelulautakunnalle.
- Tärkein sisällöllinen uudistus oli ehdotus, että pääkaupunkiseudun seutukaavoitus siirretään seutuhallinnon tehtäväksi.
- Seutuhallinnolle säädetään mahdollisuus maan lunastamiseen silloisten lupamenettelyä koskevien periaatteiden mukaisesti.

- Seutuhallinnon tehtäväksi säädetään velvollisuus laatia silloisen lainsäädännön edellyttämä asunto-ohjelma pääkaupunkiseutua varten samoin kuin asuntopolitiikan edellyttämät maanhankinta- ja rahoitusohjelmat.
- Asuntotuotantoon jaettavista valtion määrärahoista varataan pääkaupunkiseudulle oma kiintiö, jonka jakamisesta vastaa seutuhallinto.
- Komitea esitti lisäksi monien toimialojen tehtävien siirron harjittsemista tai siirtoa seutuhallinnolle. Tällaisia olivat mm. ammatillinen koulutus, ympäristönsuojelutehtävät ja liikenneturvallisuustyö.
- Tehtävistä säädettyä olisi kussakin tapauksessa erikseen harjittava, onko tehtävä osoitettava seutuhallinnon vai peruskuntien tehtäväksi samoin kuin olisiko väliportaan tehtäviä mahdollista ohjata tarkoituksenmukaisilta osin seutuhallinnolle.
- Lähidemokratian selvittämistä komitea ei pitänyt osaltaan mahdollisena mutta tähdensi, että asia tulisi saattaa uuden komitean selvittäväksi sen jälkeen, kun seutuhallinnon uudistamisesta on säädetty.

Esityksessä korostui tuo toimintoja koordinoivan katto-organisaation luonne. Suoritustehtävien ja seutukaavoituksen erityispiirteet ja toimintatavat oli otettava huomioon. Esityksessä pyrittiin yksiselitteiseen ratkaisuun, jossa seutuhallinnosta olisi muodostettu todellinen *yhteinen päätöksentekoeelin – pääkaupunkiseutuhallinto*.

Tämä pääkaupunkiseudun ”Kainuun malli” nosti oikeita asioita keskusteluun, mutta ehkä vielä liian aikaisin, jotta niiden ratkaisemiseen olisi ollut valmiutta.

Erkki Tuomioja totesi komitean mietinnön luovutustilaisuuden puheessaan 28.1.1988: ”Emme kuvittele, että esittämällämme tavalla järjestetty seutuhallinto sen enempää kuin mikään muukaan hallinnollinen järjestely koskaan itsessään ratkaisisi niitä konkreettisia asumiseen, liikenteeseen, palveluihin, koulutukseen jne. liittyviä ongelmia, jotka pääkaupunkiseudulla korostuvat. Olemme kuitenkin sitä mieltä, että selkeästi järjestetty, kansanvaltaisesti hallittu ja riit-

tävillä valtuuksilla varustettu seutuhallinto on eräs edellytys sille, että ongelmiin päästään seudullisella tasolla käsiksi. – Toisaalta hallinto on vain väline, instrumentti, jota niiden, joiden haltuun se demokraattisessa järjestyksessä uskotaan, on opittava soittamaan.”

Komitean mietintöön oli kirjoitettu kaksi eriävää mielipidettä. Toisen takana oli Vantaan kaupunginjohtaja Lauri Lairala ja toisen Espoon keskeinen poliitikko, myöhempi kansanedustaja Markku Markkula. Molemmat kritisoivat erityisesti seutukaavoituksen siirtämistä seutukaavaliitolta pääkaupunkiseudun seutuhallinnolle ja YTV-aluetta laajemman kokonaisuuden unohtamista tässä yhteydessä. Lairala myös ilmoitti vastustavansa ehdotusta, että seutuvaltuusto valittaisiin suorilla vaaleilla. Seutuvaltuustoon valittavilla henkilöillä pitää olla yhteys peruskuntiin. Markkula arvosteli myös seutuhallintoalueen laajuutta.

Aika ei ollut kypsä komitean sinänsä tärkeille ehdotuksille.

## RAIMO ILASKIVI JA PÄÄKAUPUNKISEUDUN RAKENTAMISEDELLYTYKSET

Harri Holkerin hallitus käynnisti useita tärkeitä asumisen rahoitusta, suhdanteita ja kustannusrakenteita sekä nuorisoasumista koskevia selvityksiä. Näkyvin niistä oli *pääkaupunkiseudun rakentamisedellytysten ja erityisesti asuntotuotannon turvaamista* koskeva työ.

Valtioneuvoston kanslia kutsui 13.3.1989 ylipormestari Raimo Ilaskiven selvitysmieheksi, jonka tehtävänä oli

- selvittää pääkaupunkiseudun rakentamisen ja erityisesti asuntotuotannon turvaamiseksi sekä vuokra-asuntokannan lisäämiseksi tarvittavat maapoliittiset ja kaavoitukselliset toimenpiteet ja
- selvittää erityisesti keinot, joiden avulla yksityiset maa-alueet saadaan kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon.

Onnistumisen edellytykset olivat periaatteessa hyvät, olihan toimeksiantajana oleva pääministeri Holkeri entinen Helsingin kaupunginvaltuuston puheenjohtaja ja Ilaskivi kaupunginjohtaja. Pääkau-

punkiseudun osalta tähdättiin uudenvuoriseen asumista koskeviin painotuksiin ja konkreettisiin ehdotuksiin. Myös kaupunkien yhteistyö näytti tällä kertaa sujuvan. Selvitystyö oli luonteeltaan eteenpäin suuntautuva ja tuloksiin tähtäävä, osin jopa aggressiivinen.

Lähtökohtana oli, että yhteiskunnan toimista aiheutuvaa arvonnousua on voitava hyödyntää pääkaupunkiseudun liikenneinvestointien ja muun yhdyskuntarakentamisen rahoittamisessa ja maa- ja kaavoitustoimenpiteet tulee laatia niin, että kaupunkirakentaminen johtaa toimivien kaupunginosien muodostumiseen. Toimenpiteet oli suunnattu kolmen aikakauden ratkaisuihin:

1. nopeasti vaikuttavat maa- ja kaavoituspäätökset sekä asuntopoliittiset lainsäädäntö- ja rahoituspäätökset
2. päätökset, jotka vaikuttavat rakentamisedellytyksiin 1990-luvun alkupuolella
3. päätökset, jotka vaikuttavat seudun rakentamisedellytyksiin vuoteen 2010 mennessä ja sen jälkeen.

Tarvittava tieto- ja tilastollinen tausta-aineisto oli pääosin olemassa, mikä oikeutti selvityksen tiukan aikataulun. Kysymys oli tämän aineiston analysoinnista ja muokkaamisesta yksilöidyiksi toimenpiteiksi ja päätöksiksi. Niillä tähdättiin osin nopeisiinkin lainsäädäntöuudistuksiin samoin kuin maa-, kaavoitus- ja asuntopoliittisiin toimenpiteisiin, joilla asetetut tavoitteet oli mahdollista saavuttaa. Nopeasti toteutettava ”asiakimppu”, kuten selvittäjä itse tuloksia kuvaa, edellytti toteutuakseen kaupunkien vahvaa sitoutumista.

### *Robkea yritys*

Sihteerikseen Ilaskivi otti diplomi-insinööri Matti Väisäsen, SYL:n entisen toimialavastaavan, joka oli saavuttanut Helsingin eri projektitehtävissä suoraviivaisen ja nopeaan toimintaan tähtäävän maineen. Tästä kertoo pieni tarina hänen kaupungin työuransa alkuvaiheilta. Joukko eri toimialojen edustajia pohti yhdessä hallintorajat ylittävän ongelman ratkaisua ja tuli tulokseen, että asian edistämiseksi pitäisi kääntyä asianomaisen ministeriön asiaa hoitavan hallitussihteerin puoleen. Matti Väisänen ei kuitenkaan kuunnellut keskustelua vaan

oli puhelimessa. Puheenjohtajan kovistellessa häntä ruotuun Matti kuiskasi hätäisesti: ”Hiljaa, minä puhun kansliapäällikkö [Paul] Paavelan kanssa.” Ylioppilaspolitiikassa hän oli tottunut toimimaan siellä, missä asiat ratkaistaan. Kaupungin byrokratiassa tätä ei aina katsottu hyvällä, mikä ei kuitenkaan koskenut ylipormestaria.

Mieleenpainuva oli myös selvitysmiehen käynnistämä rakennusmahdollisuuksia pääkaupunkiseudulla kartoittaneen konsulttiryhmän työ, jonka vetäjänä oli arkkitehti Simo Järvinen. Hänet tunnettiin palkittuna kompaktien kaupunkiyhdyskuntien suunnittelijana ja ennakkoluulottomana kaavoittajana, jollaisella aina on myös vastustajansa. Liikennesuunnittelun voimahahmona mukana oli diplomi-insinööri Pentti Murole. Lisäksi ryhmään kuuluivat arkkitehti Pekka Vesamaa ja konsultti Petri Jalasto.

Joukko ei tyytynyt vain tutkimaan alueen karttoja ja suunnitelmia, vaan se myös kuvasi lentokoneesta pääkaupunkiseudun rakennettua maisemaa ja potentiaalisia tiivistämiskohteita. Tarkastelun lähtökohdaksi oli annettu, että pääkaupunkiseudulle tulee vuosina 1985–2010 luoda lisää rakentamismahdollisuuksia noin 60 prosenttia kerrosneliömetreinä laskettuna. Uudet alueet tuli sijoittaa pääasiassa raideliikennenyhteyksien varrelle. Tämän tavoitteen joukko pyrki täyttämään. Selvää on, että monet varpaat jäivät tässä puristukseen.

Reilussa kahdessa kuukaudessa ja muutamalla lennolla ei luoda suuria linjoja, mutta tuo perspektiivi voi avata silmät näkemään tuuuden ”täyteen rakennetusta” pääkaupunkiseudusta. Jokainen Helsinkiä ilmasta lähestyvä havaitsee pitkin metsiä rakennetut lähiöt ja sekalaisen haja-asutuksen. Tämän hajautuneen kaupunkirakenteen kokoaminen ja järjestäminen oli ja on edelleenkin seudun suuri yhteinen haaste, jonka selvittäminen sopi hyvin lentäjänä tunnetulle Ilaskivelle. Matti Väisäsen ja Simo Järvisen elämäntaival katkesi kesken matkan runsaat 10 vuotta sitten. Heidän työnsä jäljet puhuvat kuitenkin puolestaan. Savolaisittain havainnoitsijalle jää valta valita puolensa.

## *Selkeät tavoitteet*

Ilaskiven selvityksen keskeinen sisältö oli rakennuskelpoisen maan tarjonnan kasvattaminen ja sitä kautta tonttikustannusten pitäminen järkevällä tasolla. Luovutustilaisuudessa 31.5.1989 toimeksiantaja, pääministeri Harri Holkeri totesi, että hallitus ryhtyy ”ravakasti” työhön. Valtioneuvosto tekikin periaatepäätöksen pääkaupunkiseudun toimenpideohjelmasta budjetin yhteydessä 12.9.1989. Päätökseen sisältyi kaikkiaan 32 kohtaa. Mukana oli myös samalta päivältä pääkaupunkiseudun kaupunginhallitusten hyväksymä aiesopimus toimenpideohjelmasta, jonka kaupunginjohtajat olivat osaltaan valmistelleet ja allekirjoittaneet jo 24.5.1989 ennen selvityksen luovuttamista.

Tulos oli periaatteiltaan ja sisällöltään näyttävä, mutta rivien välistä saattoi löytää vastatuulta. Maapolitiikan ja koko Uudenmaan läänin seutukaavoituksen kokoamisen osalta uudistustyö siirtyi jatkovalmisteluun. Pääkaupunkiseutu ei saanut omaa lainsäädäntöään. Uudistukset toteutettiin osana uutta valtakunnallista aluehallintoa ja rakennuslainsäädäntöä koskevaa valmistelua. Seudun erityisolot jäivät vaille huomiota. Myös maanhankinnan korkotuki raukesi jälleen.

Pääkaupunkiseudun kaupungit olivat hyväksyneet arviolta 90-prosenttisesti (seurantaportti) Ilaskiven ehdotusten toteuttamisen. Oven takana odottanut lama vei kuitenkin ponnin yhteisiltä kaavoitusta, maankäyttöä ja asumista koskevilta määrällisiltä ja laadullisilta tavoitteilta. Tällä tiellä ollaan vieläkin. Myös lainsäädäntöesitykset jäivät voittopuolisesti toteutumatta hallituksen vaihdoksen (Harri Holkerista Esko Ahoon), laman ja ministeriöiden ristiriitaisten tavoitteiden takia.

Raimo Ilaskivikin jäi, hyvistä lähtöedellytyksistään huolimatta, lopulta niiden turhautuneiden selvittäjien ja uudistajien joukkoon, joiden esitykset jäivät toteuttamatta. Ilaskiven selvityksessä rakentamiseen esitetyistä uusista kohteista on kuitenkin kuluneiden parinkymmenen vuoden aikana merkittävä osa joko rakennettu tai tulossa toteuttamisohjelmien piiriin. Myös henkilökohtaisesti kyseinen selvitys oli tekijälleen haaste. Ilaskivi, jota oli totuttu pitämään markki-

naliberalismin vankkumattomana lipunkantajana, osoitti selvitystyös-  
sään vahvaa yhteiskunnallista ja asuntopoliittista vastuuta Helsingin  
ja pääkaupunkiseudun kehityksestä.

JUSSI-PEKKA ALANEN: IHMISTEN ARKI EI TUNNE  
HALLINNON RAJOJA

### *Onneton avaus*

Ajoin kesäkuun alussa 2003 iltamyöhällä Kangasalta kohti Helsinkiä hienon paikallishistoriallisen kesänäytelmän tunnelmissa kun huomasi, että kännykässäni oli vastaamaton puhelu. Soittajaksi osoit-  
tautui silloinen alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen. Kun aamulla otin yhteyttä, ministeri vastasi ja meni suoraan asiaan. Ministeriö oli käynnistämässä Helsingin seudun kuntien yhteistyön kehittä-  
mishanketta, olisinko halukas ryhtymään selvityshenkilöksi.

Taustani huomioon ottaen hanke tuntui kiinnostavalta. Ministeri totesi, että heillä on seuraavana aamuna neuvottelu pääkaupunki-  
seudun kaupunginjohtajien kanssa ja hän tarvitsisi suostumukseni pian. En ruvennut kyselemään hankkeen käynnistämisen aiempia vaihteita vaan ilmoitin olevani käytettävissä, jos niin sovitaan.

Seuraavana päivänä Manninen soitti ja totesi tapansa mukaan ilman korulauseita, että asia on selvä. Ministeriö asettaa 12.6.2003 kyseisen selvityshankkeen ja minut nimetään sen selvityshenkilöksi. Työ käynnistyy elokuun alusta päätoimisena. Kiitin luottamuksesta ja kysyin, miten kaupunginjohtajat olivat suhtautuneet asiaan. Hämmästykseni oli suuri, kun hän vastasi, ettei neuvotteluissa ollut vielä kerrottu selvityshenkilön nimeä. Kaupunginjohtajat kuulisivat sen, kun toimeksianto on valmis. Toimintastrategiani pohja muuttui heti. Tajusin, että olin lähdössä sauvomaan vastavirtaan.

### *Luottamusta rakentamassa*

Minulle jäi reilu kuukausi aikaa selvitystyön muodolliseen käynnistymiseen. Tapasin kaikki pääkaupunkiseudun kaupunginjohtajat en-



nen varsinaisen työn alkamista. Eva-Riitta Siitonen, Marketta Kokkonen, Juhani Paajanen ja Torsten Widen olivat kaikki minulle vanhoja tuttuja ja pitkäaikaisia yhteistyökumppaneita. Henkilötasolla ei ymmärtääkseni ollut ongelmia, mutta kenkä puristikin muualta. Kaupungeissa paheksuttiin ministerin menettelytapaa. Oli syntynyt tunne, että kaupunkien ja niiden johdon yli oli kävelty ja luottamus petetty.

Asenteisiin vaikuttivat myös poliittiset syyt. Keskustaministerinä olevan ”Tornion kaupunginjohtajan” puuttumista pääkaupunkiseudun asioihin ei oikein suvaittu. Nyt jo edesmennyt ylijohdaja Pekka Kilpi, joka oli ministerin kanssa ennakkoneuvotteluissa, kertoi saaneensa kaupunginjohdolta hiljaisen terveisin: ”Miten sinäkin olet voinut mennä mukaan tähän kepulaisten kelkkaan?” Tosiasiassa Hannes Manninen, joka oli ollut lähes 20 vuotta kaupunkiliiton ja sitten kuntaliiton hallituksissa (viimeiset vuodet puheenjohtajana), oli taustaltaan monipuolisesti kykenevä kuntaministeri. Ideologia ei ollut Helsingin seudun hankkeessa päällimmäisenä, vaan yhteisen tahdon löytäminen. Manninen oli muussakin kuin puoluepolitiikassa tahtoiminen. Vahinkoja voi silti sattua tahtomattakin.

Varauksellisuus heijastui myös varsinaiseen selvitystyöhön. Ehkä hämmäntävin tapahtuma oli, kun apulaiskaupunginjohtaja Pekka Korpinen kielsi Helsingin kaupunginsuunnitteluviraston virkamiehiä osallistumasta selvitystyöhön liittyvään valmisteluun ja työryhmiin. Epävirallisenakin käsky meni perille, mistä sain virastopäällikön hie-man hämmentyneen ilmoituksen. Ehkä Korpinen ajatteli Arkhimedeen tavoin, että menkää pois sotkemasta ympyröitäni.

Pekka Korpinen oli korostuneesti *Helsingin* apulaiskaupunginjohtaja. Hän oli vahvan Helsingin ja urbaanin kaupunkirakentamisen tulenkantaja. Hän ajoi kukoistavaa, kansainvälistä metropolia ja korosti vahvan, elinvoimaisen kaupunkikeskuksen merkitystä koko seudun olohuoneena. Hänen visioissaan kaupungin kasvulla ei ollut rajoja.

Arvostan Pekka Korpisen työtä Kampin-Töölönlahden toteuttajana ja kantakaupungin yleiskuvan moninaisena parantajana ja hy-

väksyn pitkälle hänen Helsinki-strategiansa. Ongelmana vain oli, ettei häneltä juurikaan liennyt ajatuksia metropolialueen kokonaisuudelle, mitä ei muuta sinänsä mielenkiintoinen Greater Helsinki Vision 2050 -hanke. Naapurikunnat ovat väestöpohjaltaan ja väestönkasvultaan sekä aluerakenteeltaan metropolin kriittisiä osia. On tärkeää, että Helsinkiä kehitetään moderniksi eurooppalaiseksi keskukseksi, mutta se ei onnistu, jos koko metropolin aluerakennetta ei pystytä näkemään osana tätä kokonaisuutta.

Ei tämä pikku episodi myöhempää kanssakäymistämme suuremmin häirinyt, mutta vallinneista asenteista se kertoo paljon.

### *Onnistumista ei ilman sitoutumista*

Enemmän kuin ihmissuhteet työtä lopulta vaikeutti vanha tauti, seudun päättäjien epävarmuus ja suppea käsitys pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun haasteista ja todellisuudesta. Edellytykset analyttiselle keskustelulle olivat rajalliset. Epävarmassa tilanteessa kuulijan tapa reagoida on muutosvastarinta. Sain tarkasteluni logiikalle varauksetonta tukea, mutta ratkaisuissa pidättäydyttiin vanhoilla linjoilla.

Silloinen Helsingin kaupunginhallituksen puheenjohtaja Jussi Pajunen oli selvä poikkeus. Hänen kanssaan syntyi luonteva vuorovaikutus, ja hänellä olivat langat harkitsevasti käsissä. Hän johti seudun prosessia, vaikkei sillä elämöinytkään. Vaisut ratkaisut tehtiin sen hetken reaalitilanteessa, mutta tavoitteet olivat paljon pitemmällä.

Espoossa ei kaivattu muutosta vaan olemassa olevan yhteistyön kehittämistä. Ratkaisumalleja ei kuitenkaan ollut. Kaupunginjohtaja Marketta Kokkonen suojeli italialaisen äidin tapaan kaupunkiaan ulkoisilta tekijöiltä. Toivottavasti Espoon käynnistämä tutkimus tuo uusia linjauksia yhteistyön sytykkeiksi.

Vantaalta puuttui tuolloin vahva poliittinen johtajuus. Kaupunginjohtaja Juhani Paajanen tunsu YTV:n perua seudun yhteistyökuviot hyvin, mutta suoritepainotteisesti. Hän on pragmaattisesti avoin yhteistyön kehittämiseksi. Yhteydenpitoa Vantaalle helpotti Uudenmaan liiton johtotehtävissä toimineen ja selvitystyössä vas-

tuullisena asiantuntijana mukana olleen Jukka Peltomäen – nykyisen Vantaan maankäyttö- ja ympäristöasioiden apulaiskaupunginjohtajan – panos oman kaupunkinsa suuntaan. Hän tunsikin Vantaan politiikan 1970-luvulta lähtien. Moni kaipasi myös Erkki Rantalan dynaamisuutta.

Kehyksen odotettiin selvityksen madaltavan raja-aitoja pääkaupunkiseudun ja sen naapurikuntien välillä. Keski-Uudenmaan KUUMA-kunnissa kannatettiin pääkaupunkiseutuun lähentymistä, joskin Helsingin asenteita arastellen. Kirkkonummi tähyili selvästi pääkaupunkiseudulle. Vihti ja Hyvinkää tutkailivat tulevaisuuttaan myös Lohjan ja Riihimäen suuntiin, mutta Helsingin vetovoima voitti. Sipoo oli kaikkeen varauksellinen.

#### YHTEISTYÖN TARINA PÄÄTTYI SIIHEN MISTÄ SE ALKOIKIN

Seudullinen yhteistyöajattelu oli edennyt *pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan* ja *Helsingin seudun yhteistyökokouksen* perustamisella askeleen eteenpäin, mutta pysähtyi sitten puolustuslinjalle. Valtion väliintulo ja lainsäädäntöön turvautuminen onnistuttiin torjumaan, mutta toiminnallisesti ei edetty, konkreettisia suoritustehtäviä lukuun ottamatta, mihinkään.

Menettely oli suora toisinto vapaaehtoisen yhteistyötoimikunnan YTT:n perustamisvaiheesta 1970. Tuolloin uskottiin, että *yhteiset asiat voidaan hoitaa vapaaehtoisesti kasvavan yhteistyöhengen myötä ilman raskasta, lakiin sidottua ja taloudellisesti rasittavaa järjestelmää*. Tuolloin yhteistyön vaisua alkua vahvistettiin jo parin vuoden kuluttua säätämällä laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (YTV-laki). Kuten aiemmin on jo todettu, laki ei yksin tuonut vapaaehtoisuuteen perustuvalla yhteistyöllä uusia toimintamahdollisuuksia. Kehitys pysähtyi.

Nyt ollaan taas eri tahoilla käynnistämässä uusia selvityksiä ja tutkimuksia sen kirkastamiseksi, miten vapaaehtoinen yhteistoiminta voitaisiin metropolialueella korvata tehokkaalla ja toimivalla sekä tuloksia tuottavalla tavalla. Tästä kaikki ovat vielä yhtä mieltä, mutta

varsinainen kysymys onkin, *mistä siihen saadaan yhteinen tahto*. Sen puuttuminen on kaatanut tähänastiset yritykset.

*Helsingin vuoden 1946 suuren kuntaliitoksen jälkeen kuluneina 63 vuotena* on tehty lukuisia yrityksiä seutukokonaisuuden ja yhteistyön kehittämiseksi. Kuntaliitoksiin tähtäviä selvityksiä on ollut 11. Seutukuntahallintoratkaisuja tai seudun rakenteiden uudistamista on selvitetty 4 laajassa selvityksessä. YTV:n rakenteita ja lainsäädäntöä on käsitelty ainakin 12 kertaa. *Toimivaa* yhteistyömallia haettaessa on käyty läpi kaikki mieleen tulevat vaihtoehdot, monet useain kertaan. Voimavarojen kokoamiseen johtavaa tulosta on kuitenkin saatu odottaa turhaan. Onko siis jotain vielä tehtävissä?

Tähänastiset yritykset ovat pääosin lähteneet siitä, että rakennetaan yhteistyömalli, joka mahdollistaa päätöksenteon yhteisesti ratkaistavissa asioissa. Toiminnan laajuudesta ja sisällöstä päättävät kunnat itse. Eräiden tärkeiden suoritustehtävien osalta tässä onkin onnistuttu. Seudun kehittämisen kokonaislinjoissa sen sijaan ei paljoa ole jäänyt käteen. Joku on aina käyttänyt veto-oikeuttaan.

Nyt on mahdollisuus kääntää prosessin kulku toisin päin. Ratkaistaan ensin asiat, joissa päätöksenteon tarve on suuri, ja katsotaan sitten järjestelmä, joka johtaa yhteisiin osapuolia sitoviin päätöksiin. Ilman valtion mukaantuloa ja erityislainsäädäntöä tämä ei onnistu. Nyt voisi olla vahvistuvan metropoliajattelun hyödyntämisen hetki.

# Ihmisten metropoli

## *Mikä metropoli?*

VAIN YMMÄRRETTÄVÄLLÄ KÄSITTEELLÄ ON MERKITYSTÄ

Käsitteenä metropoli on monitulkintainen ja epäselvä, mutta juuri sellaisena myös kiehtova ja ajatuksia herättävä. Arkkitehti, tutkija Panu Lehtovuori toteaa Helsingin yleiskaava 2002 -arviointikirjoituksessaan, että ”jos emme tiedä mitä sanalla metropoli tarkoitetaan, sitä käyttämällä on mahdollista perustella erilaisia, kukaties keskenään ristiriitaisia toimia”. Metropolilla on erilainen sisältö sen mukaan, käytetäänkö sitä konkreettisen toimintakokonaisuuden kehittämisyksikkönä vai verkostoyhteistyön kokoajana tai tilastollisena vertailualueena. Eroa on myös sillä, puhutaanko toiminta- vai vaikutusalueesta. Metropoli voi olla myös sosiaalinen konstruktio, jossa taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset prosessit luovat kulttuurista identiteettiä (akatemiaprofessori Anssi Paasi). Nämä ja monet muutkin tekijät pitäisi tiedostaa käsitettä käytettäessä.

Rohkenen kirjata tähän oman mielikuvani käsitteestä: Metropoli on *avoimen kaupunkikokonaisuuden hallintaa*. Sillä on sykkivä sydän ja avoin mieli, vankat raajat ja laaja ulottuvuus, tehokkaat laskimot ja valtimot sekä hyvät hermot. Se on myös kaikkiruokainen. Metropolli on mielikuva, kilpailutekijä, erilaiset toiminnot ja vaikutteet yhteen kokoava sekä sellaisena myös identiteettiä luova.

Metropoli ei ole alueen, seudun tai kunnan synonyymi, vaikka se joskus voikin kattaa tai korvata jonkin niistä. Myöskään laajemmat vaikutusalueet ja verkostot eivät ole automaattisesti metropolialuetta, vaikka ne olisivatkin aktiivisessa vuorovaikutuksessa metropolikeskuksen kanssa.

Suomessa metropolikehityksen nollavuotena voidaan pitää vuoden 1946 suurta kuntaliitosta. Empirekeskuksen rakentaminen 1800-luvun ensi puoliskolla ja Eliel Saarisen asemakaava vuodelta 1918 ovat metropolin peruskiviä, mutta vasta kuntaliitos kokosi silloisen seudun hajautuneen rakenteen hetkeksi yhteen. Pitkään Helsinki oli kuitenkin ”suuri pikkukaupunki” tai ”pieni suurkaupunki”, mikä vastaa hyvin totuutta vielä 1970-luvulla.

Nyt Helsinki on kiistaton 1,3 miljoonan ihmisen metropoli, vaikka edelleenkin niiden pienimmästä päästä. Harvian luoma Helsinki on metropolina laajentunut yli rajansa 14 kunnan alueelle ja sen vaikutusalue laajemmallekin. *Se on olemassa, mutta käytännössä sitä ei ole missään.*

Helsingin seutu on Suomen ainoa miljoonakaupunki ja metropoli. Se poikkeaa selvästi kaikista muista kaupungeistamme, mikä näkyy myös alueen toimialoittaisessa erikoistumisprofiilissa, toteaa Seppo Laakso vuosi sitten julkistetussa tutkimuksessaan Elinkeinotoiminnan erikoistuminen Suomen kaupunkialueilla. Helsingin seudun on syytä pitää kiinni tästäkin erityisyydestä, nimeä myöten.

## MATTI VANHASSEN II HALLITUKSEN OHJELMA

Metropolilla ei ole Suomessa virallista juridista asemaa eikä muodollista sisältöä. Tältä pohjalta on merkityksellistä, että metropolipoliitikka on sisällytetty Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Siinä todetaan: ”Pääkaupunkiseudun erityiskysymyksiä varten käynnistetään metropolipoliitikka, 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.”*

Metropolipolitiikan koordinointi kuuluu hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmälle (Halke), jonka puheenjohtajana on hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi. Valmistelusta vastaa eri ministeriöiden edustajista koottu sihteeristö, vetäjänään rakennusneuvos Matti Vatiilo ympäristöministeriöstä. Lisäksi on vielä eri toimijatahojen yhteistyöstä huolehtiva neuvottelukunta, jota johtaa asuntoministeri Jan Vapaavuori.

Verkosto näyttää kattavalta, mutta yksinään se jäisi keskustelukerhoksi, mistä on pitkät kokemukset. On tärkeää, että hanke on hallitusohjelmassa ja kärkihankkeet kirjautuvat sitä kautta ministeriöiden valmistelulistoille. Se antaa metropolipolitiikan uskottavuudelle vankan tuen, mistä kannattaa pitää kiinni jatkossakin.

## HELSINGIN SEUDUN ERITYISYYS

Valtion metropolipolitiikan lähtökohtana on Helsingin seudun *erityisyys* verrattaessa sitä Suomen muihin kaupunkiseutuihin. ”Seudun merkitys on ratkaiseva maamme kansantaloudelle. Sen osuus kansantuotteesta on kolmasosa. Helsingin seudun edellytykset toimia kansainvälisesti houkuttelevana alueena ovat muuta maata paremmat. Kuitenkaan alueen kyky houkutella ulkomaisia investointeja ei ole erityisen hyvä”, toteaa tilanteesta metropolipolitiikan valmisteluvastaava Matti Vatiilo nettikirjoituksessaan.

Erityisyys näkyy myös seudun sisäisissä toiminnoissa. Kansainvälinen riippuvuus, maahanmuuton suuri osuus ja monikansallisuus, työvoimarakenne ja sen kehitys, asumisen kalleus ja joukkoliikennetarkaisut sekä ilmansuojelu korostuvat erityisesti Helsingin seudulla. Niitä on vaikea hoitaa yleisillä ja kattavilla kansallisilla lainsäädäntötai muilla toimenpiteillä. Seutu tarvitsee räätälöityjä ratkaisuja ja uusia innovaatioita. Mutta missä ja miten niistä päätetään?

Metropolipolitiikka ei tarkoita kansallisen kakun uudelleenjakoa vaan oikeita toimenpiteitä oikeana aikana, oikeassa paikassa. Erityisyys on niiden potentiaalisten mahdollisuuksien hyödyntämistä, jotka muualta puuttuvat. Tulokset tukevat koko kansantaloutta ja maan kehitystä.

## OECD – METROPOLIN RAJAUS

Metropolialueen sisältö ja rajaukset nousivat esiin, kun OECD julkisti Helsingin metropolialuetta koskevan katsauksensa 2002. Helsingin seutua kiitettiin raportissa: ”Seudulla on onnistuttu samanlaisesti toteuttamaan kova kansainvälinen kilpailukyky ja takaamaan kattavasti kaikille korkeat elinolot. Uusi tietotekniikka ei jaa väestöryhmiä ja alueellista eriytymistä ei juuri ole.” Tämän menestystarinan kerrottiin syntyneen ”nykylähtökohdista, seudun vahvuuksista, yhteistyörakenteista ja -muodoista, suorasta yhteistyöstä eri toimijoiden kanssa”.

Raportti antaa lukijoille Helsingin seudusta myönteisen kuvan. Sen sisällön painopiste on kuitenkin paljolti olevissa oloissa ja tapahtuneessa kehityksessä. Tähän tekee mieli uudistaa toimittaja Ilkka Lammin jo aiemmin kirjattu lausuma (2006): ”Kun on saatu aikaan näin hyvä lopputulos, *niin mitä tapahtuisikaan, jos tämä metropolialue vielä kykenisi pitkäjänteiseen yhteistyöhön ja yhdistäisi voimavaransa?*”

Nimetty metropolialue käsitti neljä maakuntaa: Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Hämeen ja Päijät-Hämeen. Asukkaita alueella on noin 1,8 miljoonaa, joista kolme neljäsosaa asuu Helsingin seudulla. Tällä aluekokonaisuudella on lisääntyvästi yhteisiä toimintoja ja intressejä. Sen sisäinen pendelöinti kasvaa raideliikennejärjestelmien sekä liikenneverkostojen kehittymisen myötä. Logistiikan painopisteet muuttuvat Etelä-Suomessa. Kaupunkitason vuorovaikutus jää silti etäiseksi. Alueiden ja yksittäisten toimialojen välinen tiivistyvä yhteistyö on luonteeltaan verkostomaista, usein maakunta- tai seutupohjaista. Se tapahtuu metropolialueen vaikutusalueella, mutta ei yllä yhteisen metropoli-identiteetin piiriin.



OECD:n katsauksen lähtökohtana oli hierarkia, jossa päällimmäisenä on

- metropolialue (*noin 50 kuntaa*), sen alla
- Helsingin seutu (*12 >14 kuntaa*), sitten
- ydinalue (*pääkaupunkiseutu*), minkä lisäksi on hoidettava myös
- lähidemokratia.

Nämä tekijät liittyvät tiiviisti kysymykseen, miten Helsingin seudun metropolialueesta saadaan käyttökelpoinen ja toimiva väline vastaamaan edessä oleviin globaaleihin ja kansallisiin haasteisiin. Seudun historia ja monet yhteistyömallit kertovat, etteivät verkostot ja vapaaehtoinen yhteistyö yksin tuota tulosta. Siihen tarvitaan selkeää ja sitovaa sisältöä sekä yksilöityjä toimintaperiaatteita.

Helsingin seudun metropolialueen haasteet on tunnistettu. Myös ne puutteet on tiedostettu, jotka erityisesti vaikeuttavat haasteisiin vastaamista. Seudulla ei kuitenkaan ole tehty mitään metropolijärjestelmän kehittämiseksi ja yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. Viireillä olevat seudun kuntien yhteiset ja erilliset selvitykset pyrkivät taas syksystä lähtien avaamaan näitä voimavarojen kokoamisen sitkeitä solmuja. Löydetäänkö lopulta selkeät linjat ja ratkaisut, jää nähtäväksi. Huolena on hankkeiden suuri hajanaisuus.

## METROPOLI ON HYVÄ YHTEISTYÖN PERUSTA

Helsingin metropolialue on hyvä perusta seudun toiminnallisen yhteistyön pohjaksi. Se keskittyisi ennen muuta *yhdyskuntarakentamiseen ja liikenteeseen sekä asumiseen ja ympäristöön liittyviin asioihin*. Tärkeitä tekijöitä ovat myös *kilpailukyky, työvoiman saannin turvaaminen, maahanmuuttopolitiikka ja vapaa-aika*. Nämä ovat kaikki ylikunnallisia mutta samalla yhdyskuntarakenteellisesti samaan asunto- ja työpaikka-alueeseen liittyviä toimintoja. Niihin kiteytyvät metropolikeskusta koossa pitävät keskeiset voimat. Niitä voidaan hallita vain selkeillä yhteisillä ratkaisuilla.

Metropolilla on laaja vaikutusalue. Metropolikäsitetä ei kuitenkaan pidä Suomen oloissa alueellisesti laajentaa niin, että varsinaisen

metropoliytimen erityisluonne katoaa. Ilman selvää rakennetta ja tehtäväjakoja siitä tulee helposti samaa käsitelmössöä, jonka parissa kunnallishallintoa ja Helsingin seutua on pitkään yritetty kehittää.

Toinen asia on, että kaupunkipolitiikka kaipaa Suomessakin yleis-  
tä vahvistamista. Metropolialueen rinnalla maassa on 5–8 keskisuur-  
ta kaupunkiseutua, joiden varaan valtakunnallinen kehitys rakentuu.  
Nämä alueet ovat jääneet osittain PARAS-hankkeen ja metropoli-  
keskustelun väliin ilman erityisiä kehittämistoimia. Syitä löytyy niin  
systä kuin sepistäkin. Tulevaisuudentutkija Santtu von Bruunin  
Joensuussa Kaupunkifoorumissa esittämään toteamukseen voi yhtyä:  
”Olen huolissani kaupunkiseutujen seuraavasta ketjusta.”

Metropolialueen erityisyys ei tarkoita eristäytymistä vaan kansal-  
lista vastuuta tukea kaupunkiseutujen innovaatiokeskittymien ver-  
kostoa ja vuorovaikutusta. Se onnistuu parhaiten, jos metropolin  
omatkin asiat ovat järjestyksessä.

#### MIKÄ VERKOSTOMETROPOLI?

Hannu Taavitsaisen Kuntalehteen (10/2009) kokoamassa artikkelis-  
sa käsitellään näyttävästi laaja-alaista verkostometropolia. Yksi artik-  
kelin asiantuntijoista, Santtu von Bruun kaavaili jo keväällä Joensuus-  
sa näin: ”Suomessa voisi ryhtyä kehittämään Etelä-Suomen suur-  
kaupunkia, johon kuuluu nykyisen metropolialueen lisäksi Turun,  
Tampereen, Lahden ja Hämeenlinnan sekä kenties Kouvolan ja myös  
Jyväskylän seudut. – Verkostometropoli olisi keino koota eteläisen  
Suomen voimavarat. – Sen tärkeänä osana olisi yliopistoyhteistyö,  
josta maailmalta on paljon esimerkkejä.”

Pohdinta sinänsä on innovatiivista mutta jäsentymätöntä. Saman-  
laisia ajatuksia on aiemmin esittänyt myös mm. professori Perttu  
Vartiainen, joka yhdisteli Tamperetta ja Turkuja Helsingin metropoli-  
alueen katon alle. Kysymys on paljolti lähestymisen tarkoitukselis-  
tä.

*Verkostometropoli* viittaa toiminnalliseen kokonaisuuteen, joka  
koostuu metropolista ja siihen kuuluvasta kaupunkiverkostosta. Aja-

tus on teoreettisesti perusteltavissa, mutta laajakaan verkosto ei tee näistä alueista varsinaisen metropolin osia. Ne voivat olla tärkeitä yhteistyökumppaneita monillakin alueilla, mutta fyysistä ja toiminnallista yhteyttä itse metropoliin niillä ei ole.

Mitä merkitystä tällaisella jaarittelulla ylipäänsä on? Lähinnä se, että toimivat ratkaisut vaativat selkeän sisällön. Helsingin seudulla on vuosikymmeniä puuhasteltu kaiken maailman mallien parissa ilman tulosta. Nyt on aika päästä niistä eroon.

Esitetyt mallit kuvaavat metropolialueen vaikutusalueita ja verkostoja. Toimivana metropolialueena ne sen sijaan ovat epämääräisiä, ristiriitaisia ja moniportaisia. Laaja metropolialue, ilman selkeää rakennetta, ei tue Helsingin seudun voimavarojen kokoamista ja yhteistä päätöksentekoa, ei myöskään konkreettista yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja asumiseen sekä työssäkäyntiin pohjautuvaa kaupunki-seudun kehittämistä tai sen palvelu- ja kulttuuriperustaa. Tuskin se suoraan vahvistaa myöskään Helsingin kilpailukyky politiikkaa.

Helsingin metropolialueen yhteistyön ja hallinnon kokoamisessa on nykypohjaltakin niin paljon tekemätöntä työtä, ettei metropolin alueellisen riman nostamisella ainakaan helpoteta tulosten saamista. Verkostorakenteen tarpeellisuudesta ja yhteistyöstä sinänsä ei voi olla kiistaa.

OECD:nkin katsauksessa sivuttu Etelä-Suomen maakuntien yhdistäminen voi hyvin toteutua ensi vuosikymmenellä, mutta se ei liity suoraan metropolialueen kehittämiseen eikä päinvastoin. Uudenmaan kuntien saattamiseen saman maakuntaliiton katon alle saadaan toivottavasti ratkaisut jo syksyn aikana. Viitteitä siitä antoi perinteikäs Itä-Uudenmaan puolustaja, maakuntaneuvos Kimmo Kajaste maakuntaliiton 50-vuotisjuhlassa 5.6.2009, kun hän totesi, että ”liian pienet yksiköt eivät tule eurooppalaisessa yhteydessämme pärjäämään”. Itä-Uudenmaan suhteesta metropoliin hän täsmensi, että hahmottamista helpottaisi, jos aluksi pääkaupunkiseudun ytimen muodostavat kaupungit löytäisivät toisensa ja kykenisivät yhteiseen tahtotilaan ja ratkaisemaan oman aluehallintonsa. Totta, mutta hennessä ”kyllähän me, kunhan nuo toiset ensin”.

## SANOISTA TEKIOIHIN!

Metropoli on toistaiseksi vain mielikuva, käsite ilman konkreettista tavoitetta ja sisältöä. Se saattaa kuitenkin olla avain Helsingin seudun kehityksen lukkiutuneeseen tilaan. Metropolille on rakennettava oma *lakiin perustuva* tunnistettava muoto ja toimintajärjestelmä, joka palvelee nimenomaan tätä aluetta ja sen ydintä. Metropoli on seudun kattotoimija, jonka piiriin kootaan yhteiset tehtävät ja niitä koskeva päätöksenteko. *Metropoli hoitaa sille säädettyt tehtävät ja niitä koskevat haasteet sekä tekee niissä päätökset sen mukaisesti kuin siitä tarkemmin säädetään.*

Ajatus metropolihallinnosta Helsingin seudun ratkaisuna ei ole uusi. Kansanedustaja Kimmo Kiljunen kirjoitti jo 1997, että metropolihallinto on kansanvälisesti tyypillinen käytäntö suur- ja pääkaupunkialueiden hallinnossa. Sellainen on muun muassa Pariisissa, Brysselissä ja Tukholmassa. Seutuhallinnolle tarvitaan oma päätöksentekoeelin sekä verotusoikeus. Olennaista seutuhallinnolle olisi myös verontasausjärjestelmä.

Myös Osmo Soininvaara on puhunut pitkään maakunta- ja seutuvaltuustoista ja metropolihallinnosta. Maaliskuussa 2006 hän kysyi eduskunnassa kunnallisten hyvinvointipalveluiden turvaamista koskevassa välikysymyskeskustelussa näin: ”Täällä on monessa puheenvuorossa sanottu, että erittäin ratkaisevaa on järjestää pääkaupunki-seudun metropolihallinto toimivaksi, koska on ilmeistä, että pääkaupunkiseudun vapaaehtoisin toimin tämä ei ilman valtiovallan voimasta panosta onnistu. Haluan kysyä, onko hallituksella aikeita voimakkailla...”

Hannes Manninen painotti jo ministerinä ollessaan samoja asioita, mutta törmäsi seudun vastarintaan. Samansuuntaisia ajatuksia ovat esittäneet monet muutkin.

Metropolihallinto samaistetaan usein seutuhallinnon kanssa. Siitä tehdään uusi hallintotaso, ja ajatus tyrmentään byrokratiaa lisäävä. Tästä esimerkkinä on Vantaan kaupunginhallituksen puheenjohtajan, kansanedustaja Tapani Mäkisen kannanotto viime helmikuul-

ta: ”Uusiin hallinnon tasoihin perustuvat esitykset aiheuttavat toteutuessaan vain lisää byrokratiaa, kun tärkeintä olisivat laadukkaat ja hyvin järjestetyt peruspalvelut itsenäisen kunnan hoitamina.” Itse asiassa siinä on ilmaistu ajatus, joka suoraan sanottuna kuuluu näin: *Hyvät palvelut ilman byrokratiaa saavutetaan vain liittämällä kunnat yhteen.* Se on selvä kannanotto.

Kuntaliitos on varteenotettava vaihtoehto yhteistyön järjestämisessä. Yksittäiset liitokset ovat mahdollisia, mutta metropolitason kattavana ratkaisuna sellaisen aikaansaaminen on nykyolosuhteissa jokseenkin mahdotonta. Siksi metropoli tarvitsee erillisen päätöksentekojärjestelmän, joka ottaa vastuun sille säädetystä, yhteisesti päätettävistä asioista. Pääkaupunkiseutu sen ytimenä tarvitsee myös oman päätöksentekotasonsa. Esimerkki voisi löytyä YTV-tyyppisestä mallista kehitettynä sitovaksi päätöksentekojärjestelmäksi.

## *Kunta on kokonaisuus*

### JOUSTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Voimassa oleva kuntalaki (95/365), jota olen luonnehtinut *mahdollistavaksi laiksi*, valmisteltiin ja säädettiin edellisen laman keskellä. Taantumalla ei ollut suoraa vaikutusta lain sisältöön, mutta jo komiteavaiheessa oli laaja yksimielisyys siitä, että lain tulee olla joustava. Sen oli luotava mahdollisuudet nopeisiin reagointeihin olosuhteiden sitä edellyttäessä.

Yhä selvemmin tässäkin kirjoituksessa on noussut esiin kysymys siitä, pitäisikö Helsingin seudulle säätää *erillislaki*. Se mahdollistaisi seudun erityisluonteesta johtuvissa asioissa toiminnan järjestämisen yleisistä säännöksistä poikkeavalla tavalla. Tämä ei koskisi kunnallislainsäädännön peruseriaatteita vaan metropolin päätöksentekoon ja menettelytapoihin liittyviä säännöksiä. Niillä järjestettäisiin metropolialueen kuntien yhteiselle pohjalle rakentuvien toimintojen sujuva hoito.

Kuntalain 1 §:n 3 momentissa lausuttu periaate ”*Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan*” kuvaa kunnallisen itsehallinnon tarkoituksiperiä ja lainsäätäjän tahtoa hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta. Säännöstä muutettiin jonkin verran eduskuntakäsittelyn yhteydessä tarkoituksena korostaa kestäväen kehityksen merkitystä niin, että se edellyttää myös kuntarajat ylittävää tarkastelua ja yhteistyötä, kuten Arno Hannus ja Pekka Hallberg toteavat asiasta Kuntalaki-kirjassaan.

Tämä on metropolialueenkin kannalta tärkeä periaate. Se ilmaisee lainsäätäjän tarkoituksen, että ympäristöä ja maankäyttöä, talouden tasapainoa, yksilön perusturvaa ja toimeentuloa sekä inhimillistä vuorovaikutusta koskevissa asioissa kaupunkiseutu on nähtävä kokonaisuutena tai laajempina osa-alueina.

Perustuslaissa todetaan, että *julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen*. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtiovaltaa ja kunnallishallintoa. Tehtäväjako ei ole määritelty tarkemmin. Sen lähtökohtana kuitenkin on, että valtio huolehtii valtakunnan yleisestä tilasta – lainsäädännöstä, kansantaloudesta ja budjettivaroista. Eduskunta päättää hyvinvoinnin ja perusoikeuksien tavoitteista, tasosta ja toteuttamisesta samoin kuin valtion osuudesta niiden kustannuksiin.

Kunnat ovat niille lainsäädännössä uskottujen *hyvinvointipalveluiden toteuttajia* alueellaan. Kunnilta odotetaan mahdollisimman suurta aktiivisuutta, huolellisuutta ja tehokkuutta tehtävien hoidossa, mikä tarkoittaa hyvää hyötysuhdetta voimavarojen ja palvelutulosten välillä. Metropolialueella, jossa ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja, kuntien palvelutarjonnan raja-aidat tulisi saada mahdollisimman mataliksi ja palvelutuotanto vertailukelpoiseksi sekä asukkaiden kohdeltu tasapuoliseksi. Metropolia on tässäkin nähtävä kokonaisuutena. Tämä ei onnistu ilman seudun *sisäistä tasausjärjestelmää*.

## PAHIN ON VIELÄ EDESSÄ

Laman kypsyessä kuntien kehitysennusteet synkkenevät. Valtion budjettikäsittelyn alla elokuun alussa 2009 ilmeet olivat tiukat. Kunta-

liitto totesi 5.8.2009 Helsingin Sanomissa varatoimitusjohtaja Timo Kietäväisen suulla, että jopa 120 kuntaa voi joutua nostamaan vero-prosenttia. Lomautusriskiä manataan 80 000:lle kunnan työntekijäl-le. Raju velkaantuminen on lähivuosien tosiasia. Kuntaministeri Mari Kiviniemi myöntää kuntien murheet mutta toteaa, että valtio velkaantuu tänä vuonna 10 miljardia ja ensi vuonna 13 miljardia. Ei kuntiakaan mikään pelasta velkaantumiselta. Budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä kertoo, että rahaa ensi vuoden budjettiehdotuksessa lisättiin kuntien valtionosuuksiin 600 miljoonaa enemmän kuin vuoden takaisessa budjetissa. Iso luku, mutta ei mis-sään suhteessa todellisten tarpeiden kanssa.

Kaikki puhuvat totta, mutta kellään ei ole rahaa. Vaikka kehitys-ennusteissa alkoi loppukesästä vilkkua jo vihreää valoa, kunnat ovat vasta pahimman edessä. Senkin jälkeen, kun päivä taas paistaa, vanhat laskut ja velat on maksettava. Silloin kysytään, miten näissäkin olosuhteissa *pystytään pitämään kiinni osaavasta henkilöstöstä ja miten hyvinvointipalveluiden taso sekä kattavuus onnistutaan turvaamaan kohtuullisella tasolla*. Sekin on muistettava, että perustuslain ”jokai-sella on oikeus” ei tarkoita ”saavutettua oikeutta tai minun oikeutta-ni”, vaan tasapuolista kohtelua kaikissa olosuhteissa. Edellisen laman hätäratkaisuihin on syytä ottaa oppia.

## *Metropolin sisäinen rakenne*

### METROPOLIN ALUERAKENNE

Helsingin ympäristöön muodostui vähitellen kasvavien taajamien verkosto. Vielä 1970-luvulla Helsinkiin ja sen ympäristöön rakennettiin asuntopulan torjumiseksi lähiöitä. Toimivia yhdyskuntakeskuksia jouduttiin odottamaan vielä aikansa.

Rakentajat näkivät markkinaraon ja ottivat vastuun kantaakseen. Ne hankkivat maata sieltä, mistä sitä oli saatavilla, ja sopivat kaavoituksen järjestämisestä ja kunnallistekniikasta. Hallitsematon ei tämäkään aluerakentamisen vaihe ollut. Asioista kyllä neuvoteltiin ja so-

vittiin melko tarkkaan kuntien kanssa. Suurin ongelma oli ostettavien maa-alueiden sijainnin sattumanvaraisuus ja sen seurauksena yhdyskuntarakenteen epäyhtenäisyys ja hajanaisuus. Ohjaavaa kaavoitusta ei ollut ja koordinaatio puuttui. Ensimmäiset yleiskaavat olivat paljolti toteutuneen rakentamisen kirjaamista kartalle. Tavoitteet olivat jo karanneet päättäjiltä.

Teuvo Aura on kiteyttänyt tuon ajan tilanteen muistelmissaan (Sovitellen, 1982) ironisen sattuvasti: ”Pääkaupunkiseudun rakentaminen on muuttunut hajanaiseksi ja umpimähkäiseksi. Sydämeni itkee verta sen takia. Tuskin maailmassa on yhtään niin laajalla alalla sijaitsevaa metropolialuetta, jossa kuin summittaisena tilkkutäkinä on syntynyt asuma-alueita, pieniä teollisuusalueita, sinne tänne hajalle heitettyjä suuriakin teollisuuslaitoksia, jotka ovat huonosti järjestetyn julkisen liikenteen ulottumattomissa. – – Koko pääkaupunkiseutu on kuin kottikärryistä kaadettu sieluton epäjärjestys.”

Teuvo Aura oli juuri päättänyt pitkän toimikautensa Helsingin johtavana poliitikkona ja sitten ylipormestarina samoin kuin puheenjohtajakautensa YTV:ssä. Hän oli entisenä pääministerinä paras henkilö toteamaan, että ”tahdottomaan kehitykseen” oli syynä myös maan hallituksen päättämättömyys kuntarajojen muutoksiin. Aura heittäytyy jopa teatraaliseksi: ”Muutospaineiden ratkaisijoina oli vain neljä kuntaa vailla yhteistä, kokoavaa voimaa, ja edessä oli kaikkien inhimillisten elementtien sotkuisa sinfonia, jonka seurausta sitten on nykyinen yhteiskuntarakenteellinen disharmonia. – – Ei ollut näköpiirissä mitään yhteisesti hyväksyttävää ratkaisua pääkaupunkiseudun yhteisiin, yhä kipeämmiksi muodostuviin ongelmiin.”

Kuvaus on aito, vaikka joku voikin kysyä, eikö Helsinki olisi voinut panostaa hieman enemmän myös seudulliseen yhdyskuntarakenteeseen. Itseriittoisuus on ollut Helsinginkin heikkous. Yhteistyön historia edellä todistaa, ettei vettä ja öljyä ollut helppo sekoittaa.

#### ILMAN ALUERAKENTAMISTA EI OLISI SELVITTY

Johanna Hankonen toteaa väitöskirjassaan (Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta, 1994): ”Aluerakentamisvaiheen dokumentointi on ollut



vähäistä, eikä tähän puoleen ole ollut mahdollista perehtyä yleisiä huomioita perusteellisemmin. Sopimuspuolet ja niiden taustavaikutajat ovat katsoneet tehneensä yhteiskunnallisesti merkittävän myönteisen ratkaisun ratkaistessaan rakennuslain kunnille tuoman rasisitteen aluerakentamissopimuksilla.”

Hän myös viittaa sen ajan, 1960-luvun, pankinjohtajan Mauno Koiviston kommenttiin: ”Kunnille ilman suurta taloudellista rasitusta merkittävän aktiviteetin tuoneen aluerakentamisen läpivienti kunnissa olisi edellyttänyt rakennuslain muuttamista, ellei rakentamista olisi voitu ratkaista aluerakentamissopimusten pohjalta. Aluerakentamisen ja asuntosäästämisen kytkentä mahdollisti merkittävältä osin myös omistuspohjaisen (arava)asuntotuotannon.”

Johanna Hankonen ei välttämättä niellyt tämän sosiaalikapitalismin menettelytapoja, muttei hänellä vaihtoehtojakaan tapahtuneeseen ollut. Ei ollut myöskään niillä, jotka aikanaan näin toimivat.

Olen kiinnittänyt tähän aiheeseen huomiota sen johdosta, että tuossa muutoksessa kohtasi yhteiskunnallinen kehitysvirta reaali maailman akanvirran. Elinkeinorakenteen nopea muutos siirsi väkeä kaupunkiin. Kun niiden vastaanottokyky oli heikko, sadattuhannet muuttivat maaseudulta Ruotsiin. Se oli inhimillinen kansallinen katastrofi.

Suomessakin päädyttiin 1960-luvulla Ruotsin tapaan uudistamaan asuntolainsäädäntöä (aravajärjestelmä), jossa ohjelmoitiin seuraavalle kymmenvuotiskaudelle 500 000 asunnon tuotantotavoite (vrt. samanaikainen Ruotsin miljoonaohjelma). Siitä lähes puolet oli valtion aravatuella rakennettavaa sosiaalista tuotantoa. Myös verotuksella tuettiin asumista.

Tuo ohjelma myös toteutui. Maahamme rakennettiin 1970-luvulla yli 570 000 uutta asuntoa eli 200 000 asuntoa enemmän kuin 1960-luvulla. Muuttovirta Ruotsiin saatiin hillityksi ja vapautuva työvoima suomalaisen elinkeinoelämän ja julkisten palveluiden piiriin.

Tilanteeseen vaikutti vielä 1970-luvulla se, että meiltä puuttui asuntojen maksukykyinen kysyntä. Se näkyi kahdella tavalla. Asuntorakentamisessa ei voitu ottaa tuotantoriskiä ilman, että rakentami-

sen rahoitus ja kysyntä oli turvattu. Asuntosäästäminen oli tietoinen ratkaisu. Pankit, joilla ei ollut rahoitusreservejä, saivat säästörahaa, jota voitiin edelleen käyttää asuntojen rahoitukseen. Asuntosäästäjät sopivat pankin kanssa, että he saavat lainan ja heille osoitetaan uudistuotannosta asunto, kun säästötavoite on saavutettu. Se vei yleensä jonkin vuoden. Useimmiten säästäminen tapahtui jo ennalta yhdessä määriteltynä kohteeseen.

Muu kysyntä oli vähäistä, joten vapaarahoitteinen tarjontakin oli pientä erikoiskohteiden rakentamista. Asuntokauppaa nykymielessä ei ollut. Se käynnistyi vasta 1970-luvulla ja sai nykyiset mittansa rahoitusmarkkinoiden vapautumisen ja maksukyvyyn paranemisen mukana pari vuosikymmentä sitten. Ylikuumentunut asuntokauppa oli 1990-luvun lamaa edeltäneiden ”hullujen vuosien” kotimainen ansa.

Häviäjä tässä muutosprosessissa on ollut seudun yhdyskuntarakenne, jonka sanotaan olevan Euroopan miljoonakaupungeista hajaantunein. Sen kurominen yhteen toimivaksi metropolialueeksi on sekä työlästä että kallista. Matkat pitenevät ja liikkumiseen käytettävä aika kasvaa. Lisääntyvä liikenne on ilmastomuutoksen tärkeimpiä taustatekijöitä. Hajautuneisuus heijastuu myös palveluiden saatavuuteen. Paljon parannettavaa löytyy myös teollisen rakentamisen lähiöistä, joita nyt korjataan. Näin tässä kaikessa häviäjiä ovat myös seudun nykyiset asukkaat.

## JÄRVENPÄÄ, KERAVA, TUUSULA: POTENTIAALINEN KESKI-UUDENMAAN KESKUS

Metropolialueille on tyypillistä, että niiden sisäiseen verkostoon kuuluu ydinalueen rinnalla itsenäisiä, toimivia alakeskuksia, jotka kokoaavat lähiympäristöään. Matti Kortteinen ja Mari Vaattovaara ovat, tutkiessaan metropolisoitumisen ongelmia Helsingin seudulla, kiinnittäneet huomiota hollantilaisen professorin Sako Musterdin päättelmään, että suuret kaupungit alkavat tuottaa urbaaneja sivukeskuksia saavutettuaan 1,2 miljoonan asukkaan väestöpohjan.

Helsingin seutu ylitti tuon rajan vuosituhannen vaihteessa. Kokemukset tukevat kyseistä havaintoa. Espoossa Suur-Tapiola ja Lepävaara samoin kuin Vantaan Aviapolis ovat kehityksessä omaleimaisiksi alakeskuksiksi. Kehysalueen kunnilla on vanhat kuntakeskuksensa ja uudet kasvualueensa, mutta kokoavat keskukset puuttuvat.

Poikkeuksen voisi tehdä Keski-Uudenmaan kolmio Järvenpää, Kerava ja Tuusula. Se on kuitenkin hyvä esimerkki muutoksen ja kehityksen yhdistämisen vaikeuksista. Keravan ja Järvenpään kauppalat erotettiin aikanaan Tuusulasta omiksi kunnikseen. Ne olivat perustamisensa aikaan pieniä radanvarren taajamia. Niiden maantarve oli vähäistä ja kasvu hidasta. Ne imeytyivät kuitenkin jo 1960-luvulla Helsingin kaupunkiseudun kasvuun rautatien tuomien hyvien liikenneyhteyksien avulla. Nyt ne ovat merkittäviä metropolin kehysalueen kaupunkeja, joilta odotetaan aktiivista kehittämisspolitiikkaa koko seudunkin lähtökohdista.

Asukkaita Järvenpäässä on 38 000, Keravalla 33 000 ja Tuusulassa 36 000, eli yhdistettynä niistä muodostuu lähes 110 000 asukkaan ja 290 neliökilometrin tiivis kaupunkirakenne ja siihen liittyvä perinteinen kulttuurimaisema erityiskohteinen.

Järvenpään ja Keravan kaupunkikeskusten väliin radanvarteen jää noin 2,5 kilometriä leveä rakentamaton Tuusulan kuntaan kuuluva Ristikydön alue, joka ei aiemmin ole ollut Tuusulan rakentamisohjelmassa. Järvenpää ja Kerava ovat pitkään yrittäneet saada aluetta hallintaansa täydentämään niiden väliin jäävää kaupunkirakennetta. Toimin pari vuotta sitten hankkeessa selvitysmiehenä. Alueelle on laskettu voitavan rakentaa radan välittömään läheisyyteen asunnot noin 20 000 ihmiselle. Se olisi Sipoon liitosalueen, länsimetron ja Kehäradan rinnalla metropolialueen neljäs potentiaalinen radanvarteen toteutettava merkittävä asuntorakennushanke. Se tukeutuisi suoraan jo olevaan urbaaniin rakenteeseen niin Järvenpäässä kuin Keravalla. Ratayhteys olisi valmiina, joskin sen vetokykyä olisi parannettava. Tuusula, jonka keskus Hyrylä laajentuu valtiolta ostetuille maille Keravan kylkeen, on johdonmukaisesti vastustanut liitosta ja

nyt ilmoittanut olevansa itse halukas rakentamaan alueen. Keväällä 2009 hanke raukesi ministeriössä.

Sen sijaan että tuo yli 100 000 asukkaan ja 290 neliökilometrin yhtenäinen alue hakisi luonnollisia synergiaetuja, sen piirissä valvotaan, ettei naapuri pääse vetämään välistä. Epäluulot ja kateus ohjaavat toimintaa. Kun minulta kysytään, mikä siellä kiikastaa, olen joutunut toteamaan, että ”ilmeisesti järvenpääläiset ja keravalaiset eivät oikein tykkää toisistaan, eivätkä kummatkaan pidä tuusulalaisista, ja tuusulalaiset tykkäävät vähän keravalaisista, mutta eivät järvenpääläisistä”. Vakavasti ajatellen kysymys on kulttuurieroista ja erityisesti Tuusulan imagosta, joka poikkeaa radanvarren kaupunkien elämästä. Yllättävästi myös järvenpääläiset ja keravalaiset kyriälevät toisiaan monista samankaltaisuuksista huolimatta. Kuitenkin nuo kolme kuntaa yhdistämällä Tuusulanjärven kaupungista tulisi hieno, monikerroksinen metropolialueen tukikeskus, jolla olisi vahva vetovoima niin kulttuurin ja logistiikan kuin ympäristönkin alueilla.

Osaliitos kaatui ministeriössä nimenomaan kuntien erimielisyyteen ja passiivisuuteen. Järvenpää ja Kerava vaativat osaliitosta, mutta ne eivät voineet sopia, miten alue otetaan haltuun. Näin putosi pohja vaateelta, että alue pitää saada yhtenäisen toteutuksen piiriin. Asian vireillä ollessa ministeriöstä annettiin selkeä vinkki, että jos Järvenpää ja Kerava yhdistyvät, väliin jäävä alue liitetään laajenevaan kaupunkiin. Valmiutta ei ollut.

KUUMA-kuntien hallituksen ja Järvenpään valtuuston puheenjohtaja Tapio Bergholm ehdotti kesällä muun muassa Kuntalehdessä (10/2009), että 2010 aloittavan Aalto-yliopiston kampus sijoitetaan pääradan varteen Ristikytöön. Hän haluaisi rakentaa alueen tulevaisuutta joukkoliikenteen varaan ja vahvistaa etenkin pääradan vartta toiminnallisesti.

Metropolialueella pitäisi olla selkeä yhteinen forum, jossa tämänkaltaisista asioista keskustellaan. Eivät ne pelkkinä aloitteina elä. Toinen asia on, että Tuusulanjärven vetovoima olisi moninkertainen, jos sen voimavarat yhdistettäisiin. Alue, joka ei pysty ratkomaan omia

keskinäisiä haasteitaan, kärsii myös vetovoimaisuuden ja uskottavuuden puutteesta

Kirjasin tätä koskevan lausuman osaliitosta koskevaan selvitykseen: ”Luonteva kehysalueen tukikeskus olisi yhdistetty Järvenpään/Keravan kaupunki Tuusulan kunnalla täydennettynä. Muutos vaatisi irtautumista tiukasta kuntarajoitteisesta asenteesta tarkastelemaan kaupunkikokonaisuutta, josta syntyisi merkittävä yli 100 000 asukkaan vasta- ja myötävoima Helsingin seudun kehitykselle. Tällaisella kuntayksiköllä olisi selkeästi nykytilaa suuremmat voimavarat vastata alueen vaativiinkin kehittämishankkeisiin. Sen puitteissa voitaisiin myös koota pääradan varren tärkeät yhdyskuntarakentamisen hankkeet yhtenäisen suunnittelun ja toteutuksen piiriin.”

# Ratkaisun raamit

## *Päätöksentekokyky on kaiken perusta*

### SITOVA PÄÄTÖKSENTEKO

Pääkaupunkiseudun ja Helsingin metropolialueen kehityksen perusongelmana on ollut kykenemättömyys tehdä yhteisiä päätöksiä. Tämä on vienyt pohjan uskottavalta yhteiseltä tavoitteenasettelulta ja todelliselta vaikuttamiselta koko alueen kehitykseen. Se näkyy myös turhautumisena siinä laajassa ihmisjoukossa, joka eri tavoin osallistuu vapaaehtoiseen yhteistyömenettelyyn.

Eteenpäin pääsyn ainoa vaihtoehto on *yhteisen sitovan päätöksenteokjärjestelmän luominen* niin laaja-alaisen Helsingin seudun kuin sen ytimen pääkaupunkiseudunkin yhteyteen. Lukemattomat yritykset osoittavat, ettei rakenteita muuteta pelkästään kuntien omin voimin. Toimivan järjestelmän luominen edellyttää, että kunnat ovat aloitteellisia ja yhteistyöhaluisia oman asiansa eteenpäin viennissä. Ilman valtiovaltaa, jonka kautta lainsäädäntöprosessi kulkee, rakennemuutos ei kuitenkaan onnistu.

### HELSINGIN SEUTU TARVITSEE ERILLISLAIN

Helsingin seudun voimavarojen kokoaminen ja yhteisen päätöksenteon järjestäminen *vaativat oman erillislainsäädännön*, jolla päätösten

tekotapa ja sitovuus samoin kuin kustannustenjako järjestetään. Tarve koskee koko seutua ja pääkaupunkiseutua sen mukaisesti kuin erikseen päätetään.

YTT-/YTV-lait koskivat aikanaan vain toiminnan järjestämistä ja menettelytapoja sekä asioiden hoitoa ja kustannustenjakoa. Yhteistyö oli lakisäätteistä mutta silti vapaaehtoista. Päätösvallan käyttöön puututtiin laeissa enemmänkin yhteisen toimivallan laajuutta rajoittavasti kuin päätöstentekoon kannustavasti.

Sitova menettely tarkoittaa, että laissa säädetään niin päätöksenteon tavoitteista ja kohteista kuin myös ratkaisujen vaikuttavuudesta. Jos yhteisesti on sovittu jostakin, päätöksiä myös noudatetaan. Tällaiseen menettelyyn liittyvät yleensä myös jonkinasteiset sanktiot, joilla sovitun noudattamista valvotaan. Esimerkkeinä voisivat olla kaavoitusta koskevat säännökset. Yleiskaavalla on oikeusvaikutuksensa asemakaavan sisältöön ja sillä taas rakennusluvan ehtoihin. Kuntien kannalta kysymys on toimimisvelvoitteesta, jossa poikkeavat olosuhteet, kuten lama, saatetaan joutua ottamaan huomioon.

Laille ei luoda pakkoa vaan puretaan yhteisen metropolin toimintaa häiritseviä esteitä. Lain tulee olla kannustava, ei rajoittava.

## LAINSÄÄDÄNNÖN REUNAEHDOT

Yritykset Helsingin tai pääkaupunkiseudun yhteisen päätöksenteon lakisäätteisestä järjestämisestä on toistuvasti torjuttu syyteillä *byrokrattisuudesta, epäselvyydestä ja demokraattisuuden puutteesta*. Todellisuudessa vastustukseen vaikuttaa enemmänkin epäluuloisuus ja keskinäisen luottamuksen puute sekä sisäänpäin kääntynyt itsekkyyys. Nämä tekijät on syytä tiedostaa ulospääsytietä haettaessa.

Lainsäädäntöratkaisuja ja yhteisiä menettelytapoja haettaessa on muistettava reunaehdot:

- Lain tavoitteena on luoda sisäisesti toimintakykyinen, ympäristön huomioon ottava ja yhtenäisyyttä korostava metropoli, jossa ihmisten arjella ei ole rajoja.
- Laille on oltava selvät tavoitteet ja perusteet.

- Sen sisällön tulee olla selkeä ja rakenteen mahdollisimman yksinkertainen.
- Laki ottaa tasavertaisesti huomioon metropolialueen ytimen ja kehysalueiden yhteiset tarpeet ja sisäisen erilaisuuden.
- Erillislaki rakentuu yleisen (kunnallis)lainsäädännön pohjalle, metropolin *erityisyys* huomioon ottaen.
- Lailla ei oteta kantaa siihen, tapahtuuko metropolialueella kuntarakenteen muutoksia. Sen on toimittava kaikissa olosuhteissa, ja liitospäätökset tehdään erikseen.
- Säätelyn vaikutukset voivat heijastua myös muuhun lainsäädäntöön.

Nämä ovat asioita, joita pohditaan kaikissa lähiaikoina käynnistyvissä selvityksissä, tutkimuksissa ja neuvotteluissa. Hajanaisuudesta riippumatta onnistuminen edellyttää avointa ja tiivistä vuorovaikutusta sekä aitoa pyrkimystä yhteisen tahdon muodostamiseen. Epäonnistuminen päätöksentekorakenteiden luomisessa merkitsisi taas juurtumista lähtöruutuun, jossa vieläkin ollaan. Tilanteen ehdottomuutta kuvaa toimittaja Esko Nurmen Helsingin Sanomien kolumni (7.6.2009) ja sen otsikko, *Peruutusvaihteeton metropoli*. Entiseen ei ole mahdollista palata.

## *Metropolirakenteella on vaikutuksensa*

### HELSINGIN METROPOLIALUE

Helsingin seudun viisi vuotta sitten sovittu sisäinen aluejako on vaikiintunut.

- Alueen ytimenä on yli miljoonan asukkaan urbaani pääkaupunkiseutu.
- Koko Helsingin seutu käsittää 1,3 miljoonan asukkaan ja 14 kunnan yhtenäisen asunto- ja työssäkäyntialueen.

Haettaessa Helsingin seudun erityisyyttä ja uutta lainsäädännöllistä pohjaa luontevaa olisi, että tuo 1,3 miljoonan ihmisen asunto- ja työssäkäyntialue nimettäisiin *muodollisestikin Helsingin metropoliksi*.



Tämä olisi suora jatke maan hallituksen käynnistämälle viralliselle metropolipolitiikalle. Se kertoisi alueen erityisluonteesta ja loisi ainakin psykologisesti tuoreen pohjan uusille ratkaisuille. Metropolisi sopisi myös uudistettavan lainsäädännön perustaksi (*laki Helsingin metropolialueesta*).

Ratkaisulla olisi myös ulkoiset vaikutuksensa. Se viestittäisi Helsingin Sanomien Vieraskynän kirjoittajalle (15.8.2009), Pirkanmaan maakuntajohtajalle Jussi V. Niemelle ja muille Helsingin kehitystä pelkääville, etteivät Greater Helsinki Vision -ideakilpailu ja käynnistynyt metropolikeskustelu ole uhka Tampereen seudulle eivätkä kellekään muullekaan.

Helsingin 1,3 miljoonan asukkaan metropolialue rajautuu Helsingin seutuun. Sen luontainen vaikutuspiiri hipoo Lohja–Hämeenlinna–Lahti–Porvoo-kaarta, eikä verkostoyhteistyöllä ole rajoja. Tampere–Helsinki-akseli on kansallisesti tärkeä kasvualue, josta päähyötyjä on ainakin suhteellisesti ollut Tampereen seutu ja Pirkanmaa. Helsinki-metropoli hakee kumppaneita ja vuorovaikutusta. Se ei uhkaa ketään, ainakaan kotimaassa. Sen etu on koko kansakunnan menestys ja päinvastoin.

## YHDESSÄ PÄÄTETTÄVÄT ASIAT

Ratkaisun lähtökohtana on niiden tehtävien määrittäminen, jotka yhdistävät koko metropolialuetta. Vanhasen hallituksen ohjelmassa ne on kirjattu tällaiseen muotoon: *”Ratkaistaan alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmia, edistetään elinkeinopolitiikkaa ja kansainvälistymisen toteutusta sekä ehkäistään syrjäytymistä. Monikulttuurisuutta ja kaksikielisyttä edistetään.”* Näistä keskeisimmät on otettu seudun ja valtion aiesopimusten piiriin.

Pelkistettynä seudun yhteisiä ratkaisuja tarvitsevien asioiden lista näyttää tältä:

- yhdyskuntarakenne ja sen eheyttäminen > hajautuminen
- väyläratkaisut asutuksen ja aluerakenteiden kokoajina > työsäkäynti, rakenteen tiivistyminen

- maankäytön, maapolitiikan ja asumisen yhteistyö > yleiskaavoitus, asumisen tavoitteet
- joukkoliikennejärjestelmät > laajuus, toimivuus
- ympäristöasiat > ilmansuojelu, jätteet, vesistöt, luonto
- kansainvälinen kilpailukyky > innovaatiot, koulutus, markkinat, verkostot
- osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen > asuntotarjonta, palvelurakenne
- maahanmuuttopolitiikka > koulutus, kotouttaminen, työ ja sosiaalinen tasa-arvo
- eriytymiskehitys ja syrjäytymisen kasvu > tasa-arvo, turvallisuus
- verokilpailu hyvistä asukkaista > eriytyminen, tasausjärjestelmä.

Päätöksenteko näissä asioissa vaihtelee. Väyläratkaisut tehdään paljolti yhteistyössä valtion kanssa. Joukkoliikennettä kehitetään YTV:n puitteissa, ja ympäristöasiat ovat osin hajautuneet. Kaikissa tarvitaan kuitenkin seudullista koordinoitua. Kilpailutekijät ja maahanmuuttopolitiikka painottuvat ydinalueelle ja Helsinkiin, mutta koskevat kaikkia. Tasausjärjestelmä on lainsäädännöllinen kysymys.

Yhdyskuntarakenne, maankäyttö ja asuminen – mukaan luettuna yleiskaavoitus ja asuntotuotantotavoitteet – ovat tyypillisesti metropolitasolla päätettäviä asioita, joilla hallitaan yhdyskuntarakennetta, työvoiman saatavuutta ja ilmastoasioita sekä vaikutetaan syrjäytymiskehitykseen.

*Pääkaupunkiseudun yhteistyötä* on harjoitettu vapaaehtoiselta pohjalta viitisen vuotta. Se on ollut säännöllistä, ja selvityksiä on tuotettu runsaasti. Yhteinen päätöksenteko ei kuitenkaan ole edennyt rakenteellisten muutosten tasolle.

*Pääkaupunkiseutu tarvitsee metropolin sisällä oman lakipohjaisen päätöksentekoelimensä*, joka mahdollistaa myös sitovien päätösten tekemisen. Sen yksityiskohtia ei ole syytä tässä pohtia, kun liikkeelle on lähdössä useitakin pääkaupunkiseudun yhteistyötä ja rakenteita koskevia selvityksiä ja tutkimuksia, joissa näitä kysymyksiä käsitel-

lään. Huonoin ratkaisu on laiha kompromissi. Pääkaupunkiseudulla painottuu merkittävä palveluyhteistyö, jossa tuloksellisuuden tärkeä edellytys on yhteistyörajojen madaltaminen. Se taas voi rakentua vain luottamuksen varaan.

## METROPOLIKAAVA?

Yksi Helsingin seudun kesto-ongelmista koskee yhdyskuntarakenteen hajautumista. Pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien väliltä puuttuvat edelleen konkreettiset toimenpidesuunnitelmat siitä, miten yhdyskuntarakennetta eheytetään. Julistuksia on paljon mutta tekoja vähän. Uudenmaan liiton alkaneessa maakuntakaavan valmistelussa nämä tulevat osittain esille, mutta siitä on pitkä matka toteutukseen. Vuoden alussa voimaan tullessa maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa annettiin pääkaupunkiseudun kaupungeille (Helsinki, Espoo, Vantaa) velvoite laatia *yhteinen yleiskaava*, mutta siihenkään ei liity toteuttamisaikataulua.

Kehyskunnista siinä ei puhuta mitään, vaikka hajarakentamisen ongelmat korostuvat erityisesti sillä alueella. ”Järjestymätön esikaupunkirakentaminen” jatkuu *hienostuneena* näillä alueilla, kuten tapahtui raadollisemmin sata vuotta sitten Helsingin lähiympäristössä. Suunnitelmallisuus ei rajoita kuntien rakentamista. Se ohjaa sitä yhdyskuntarakennetta kokoavaan ja ympäristöä säästävään terveeseen yhdyskuntakehitykseen. Kehysalueen keskusrakenne kaipaisi vahvistamista.

Jos ajatus Helsingin seudun metropolista toteutuisi, se voisi luoda uuden pohjan myös koko seudun yhdyskuntarakentamisen suunnittelulle. Seudulla on nyt maakuntakaava ja pääkaupunkiseudulla ainakin periaatteessa maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetty yhteinen yleiskaava. Lisäksi kunnissa laaditaan yleis- ja osayleiskaavoja sekä asemakaavoja. Järjestelmä on periaatteessa toimiva, mutta osin vaikutuksiltaan ristiriitainen.

Metropolihallinnon toteutuessa myös kaavoitusjärjestelmä ja hierarkia voitaisiin ottaa uuteen käsittelyyn. Toimintoja yhdistämällä ja

painottamalla kaavajärjestelmä olisi mahdollista sitoa kahteen päätasoon, jotka voisivat tarvittaessa jakautua osiin. Tämä voisi tapahtua seuraavasti:

- Metropolialueelle laaditaan metropolikaava, joka korvaisi näiltä osin maakuntakaavan. Siihen yhdistettäisiin myös säädetyn pääkaupunkiseudun yhteisen yleiskaavan samoin kuin kehyskuntien yleiskaavojen strategisen suunnittelun osat.
- Kuntatasolla (osa)yleiskaavojen ja asemakaavojen laatiminen jatkuisi ennallaan menettelytapoja sovitellen.
- Maakuntakaavan oikeusvaikutukset tulisivat metropolialueen osalta metropolikaavasta.
- Metropolikaava valmisteltaisiin siten yhteistyössä, että se voitaisiin vaivatta liittää asialliseksi osaksi koko Uudenmaan maakuntakaavaa ja -suunnitelmaa.

Esitetty malli vaatii hiomista, mutta se osoittaa, että metropolialueelle on mahdollista luoda kattava kaavajärjestelmä, joka voisi olla nykyistä joustavampi mutta samalla kiinteämpi. Sisällön osalta alueeseen sovellettaisiin yleisiä säädöksiä ja määräyksiä.

Tällainen ratkaisu edellyttäisi lainsäädännön muutoksia, joista osin säädettäisiin metropolialuetta koskevassa erillislaissa ja osittain maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa. Tällä hetkellä pääkaupunkiseutu ja kehyskunnat ovat yhdyskuntarakenteellisesti ja maankäytön suunnittelun osalta irrallaan toisistaan, vaikka ne ovat kiinteitä osia samasta kokonaisuudesta ongelmineen.

## *Demokratia ja päätöksenteko*

KUKA PÄÄTTÄÄ, MISTÄ JA MISSÄ?

Päätöksenteon herkkä kysymys on järjestelmä, jolla päätöksiä tehdään. Uutta hallintoa ei haluta ja asioiden monimutkaistumista pelätään. Sen välttämiseksi ollaan valmiita luomaan ”vaihtoehtoisia” sopimus- tai yhteistyöpohjaisia mekanismeja, joista syntyy vähintään sama byrokrania mutta ilman konkreettisia tuloksia.

Edustuksellinen demokratia on vaikeuksissa äänestysaktiivisuuden heiketessä ja suorien toimintatapojen yleistyessä. Suuri osa kansalaisista ei tiedä, kuka heidän asioistaan päättää ja millä valtuuksilla, eikä moni ole siitä edes kiinnostunut, kunhan asiat pyörivät. Poliittinen sirpalejournalismi ei ainakaan vahvista kansalaisten uskoa poliittisen järjestelmän toimivuuteen, mutta se on tullut jäädäkseen.

Näissä olosuhteissa on tärkeää tarkkaan harkita kaikkia muutoksia, joita hallintoon ja päätöksentekoon tehdään. Miksi ne tehdään, keitä ne koskevat, miten niissä toimitaan, kuka mistäkin päättää ja kuka hyötyy? Kun kunnallishallinnossa korostetaan itsehallinnon ja edustuksellisen demokratian merkitystä, helposti myös unohtetaan, että tämän päivän kunnissa toiminnasta suurin osa on henkisten ja fyysisten palveluiden tuotantoa. Tämä on se taso, jolla ihmiset useimmin kohtaavat kunnalliset palvelut, vaikeivät he sitä tiedostaisikaan. Sairaanhoidtaja, opettaja tai bussinkuljettaja ei käytä työssään poliittista valtaa, mutta he panevat toimeen poliittisia päätöksiä. Siksi heidät helposti haukutaan, koska politiikalla ei ole kasvoja. Mistä siis on kysymys?

Kansa on jakautumassa kahtia: välinpitämättömiin ja aktiivisiin kansalaisiin. Aktiiviset valitsevat yhä useammin länsimaisen demokratian perinteisesti käyttämien keinojen sijaan suoria ja nopeampia toimintatapoja (Kirsi Hämäläinen – Kari Prättälä – Aimo Ryyänen: Kunnan johtaminen 20/2009).

## VALTA, PÄÄTÖSVALTA JA VAIKUTUSVALTA

### *Valta*

Vanha sanonta toteaa, että valta on sillä, joka sen ottaa. Käytännössä se siis voi olla kellä tahansa, mutta muodollisesti asia on selvä. Kuntalaki säätelee, että *asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa ja että kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto.*

Edustuksellinen demokratia on länsimaisen ajattelutavan peruspilari. Sen ylläpitäminen ja tukeminen on koko poliittisen järjestel-

män keskeisin haaste, josta kuntarakenteen muutoksissakin on pidettävä kiinni.

Valtuuston valta ilmenee keskeisimmin kunnan talousarvion ja toimintasuunnitelman hyväksymisessä. Niissä päätetään kunnan lähi vuosien toiminnan suunnasta ja palveluiden tarjonnasta sekä strategiasta. Valtuusto tekee muitakin tulevaisuuteen suuntautuvia päätöksiä, joista maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvät asiat ovat keskeisiä. Valtuusto käsittelee myös monenlaisia erityiskysymyksiä, mutta harvoin yksittäisten kansalaisten asioita. Valtuuston strateginen asema on viime vuosina korostunut, mutta sen arkinen vaikutus on jäänyt monessa kunnanhallituksen toimeenpanevan roolin varjoon. Viimeinen päätös on kuitenkin aina valtuustolla, jos poliittista tahtoa riittää.

Ihmisiä eivät ensi sijassa kiinnosta visiot, taloussuunnitelmat ja yleiskaavat, elleivät ne kosketa heidän lähiympäristöään. Koulun korjaaminen, terveystakeskuksen lakkauttaminen tai bussilinjat omakoti-alueelle saavat sen sijaan kansalaiset liikkeelle.

### *Metropolin päätösvalta*

Tässä tullaan metropolihallinnon järjestämisen ydinalueelle. Rakennetaanko päätöksenteko vaaleilla valittavan valtuuston vai toisen asteen lakisääteisen päätöksenteon varaan?

Suoraa kunnallisvaalien yhteydessä järjestettävää vaalia puoltaisi metropolin käsiteltäväksi tulevien asioiden yhteiskuntapoliittinen merkitys. Niiden vaikuttavuus kasvaisi, jos päättäjät olisivat saaneet oikeutuksensa suoraan asukkailta. Myös toiminnan näkökulma olisi itsenäisempi kuin jos oltaisiin vain kuntien hallinnon jatkeena. Asioita lähestyttäisiin kokonaisuudesta lähtien, ei mosaiikkia kooten.

Toisaalta se johtaisi valitsemaan melko suuren päätöksentekoelimen (valtuuston), jolla olisi tarve kokoontua suhteellisen harvoin. Jotkut pitäisivät heikkoutena, että kiinteä yhteys kuntiin katkeaisi. Toiminnan ja rahoituksen välinen suhde saattaisi myös askarruttaa.

Metropolin ja pääkaupunkiseudun sisäisen päätöksenteon toimintamalli on syytä jättää erikseen selvitettäväksi. Olennaista tässä tilan-

teessa on, että syntyy tahtotila toimivasta päätöksentekojärjestelmästä. Sen järjestämisen vaihtoehdot ja yksityiskohdat selviävät ratkaisujen myötä.

### *Lähidemokratia on vaikutusvaltaa*

Ihmisten aktivoitumisen myötä keskustelu lähidemokratiasta ja kansalaisvaikuttamisesta on vilkastunut. Se liittyy väistämättömästi myös metropolialueen järjestelyihin. Mahdolliset suuret kuntaliitokset nousisivat kysymyksen vahvasti esiin.

Demokratian uskottavuudelle *kansalaisvaikuttamisen rooli* on tärkeä. Keskeinen kysymys on, pitäisikö lähidemokratiasta tehdä uusi muodollinen kunnallishallinnon demokratiataso vai kehitetäänkö sitä nykyiseltä vapaalta pohjalta. Eräissä skandinaavisissakin kaupungeissa, Tukholma kärjessä, on kehitetty lähidemokratiamalleja. Suomesakin asiasta on keskusteltu pitkään ja kokeilujakin on ollut. Tulokset ovat jääneet vähäisiksi.

Metropoliseura on luonnostellut tarkkojakin esityksiä metropolialueen jakamisesta pienempiin 20 000–50 000 asukkaan osa-alueisiin. Näitä esityksiä on kuitenkin vieroksuttu. Suomalainen kansalaiskulttuuri tuntuu jonkin verran eroavan useimpien muiden eurooppalaisten maiden kulttuurista. Lisääntynyt kansalaisaktiivisuus näyttää täällä toimivan impulsseina tai intressikimppuina. Jonkin asian noustessa alueella esiin siitä voi kehittyä monitasoinen kampanja. Sitten ollaan taas hiljaa.

Kattavan uuden lähidemokratiamallin luomiselle ei tässä vaiheessa ole perusteita. Sen sijaan olisi kehitettävä aloite-, kuulemis- ja vaikuttamismenettelyjä. Aluetoiminnan vapaaehtoista järjestämistä on tuettava. Ihmisiä on aktiivisesti kuultava.

Lähidemokratiassa on kysymys *vaikutus- ja vaikuttamisvallasta*. On saatava muut vakuuttuneiksi oman asian tärkeydestä. Se ei tarkoita ulkoista asemaa vaan toimintatapaa ja luottamuksen ilmapiirin synnyttämistä sekä uskottavuutta. Sille on tilausta.

## *Mihin ovat kadonneet poliittiset johtajat?*

### DEMOKRATIAKIN TARVITSEE JOHTAJANSA

Demokratia on vaativa kenttä. Siellä on kysyntää monenlaiselle osaamiselle. Poliitikassa vallitsee tasa-arvon periaate, mutta päätösten läpi vieminen, ratkaisuista sopiminen ja niiden perusteleminen edellyttävät erityiskykyä hahmottaa kokonaisuuksia sekä pelisilmää viedä asiat perille. Ei riitä, että syntyy hyviä poliittisia ajatuksia, päätökset on myös pystyttävä toteuttamaan. Siihen tarvitaan poliittista johtajuutta.

Se on vaikea taiteen ala, sillä se vaatii paitsi kykyä ymmärtää asioita myös sosiaalisia taitoja ja ulkoista luottamusta. Joensuun edesmennyt kaupunginjohtaja Aaro Heikkilä sanoi joskus, että ”ei kaupunginjohtaja ole ammatti, se on rotu”. Tämä pätee osin myös poliittisiin johtajiin. Sellaiseksi on vaikea opiskella. Sellaiseksi synnytyään, mutta kyllä poliitikoksi voi kasvaakin.

Purin tähän sieluani sen johdosta, että poliittisia johtajia tuntuu tänä päivänä olevan harvassa. On viisaita, osaavia, mukavia ja tekeviä ihmisiä, mutta heiltä puuttuu jokin kokoava voima, vaikkapa se määrittelemätön karisma. Missä ovat ne henkilöt, jotka rakentavat tätä päivää, ajattelevat huomista ja uskaltavat vilkuilla myös sivulle yli kuntarajojen? Toki heitäkin on, mutta ei liikaa.

Valtiovarainministeriön asettama selvitysryhmä Kirsi Hämäläinen, Kari Prättälä ja Aimo Rynnänen on valmistanut vuoden verran selvitystä *Kunnan johtamisjärjestelmä kunnan luottamushenkilöorganisaation ja johtavien viranhaltijoiden muodostamana kokonaisuutena*. Ryhmä sai keväällä valmiiksi raporttinsa (VM 20/2009), joka on laajalla lausuntokierroksella. Raportissa on käyty läpi niin viranhaltija- kuin luottamushenkilöpohjaiseen järjestelmään liittyvät edut ja haitat. Lopulliset kannanotot saataneen lausuntokierroksen jälkeen.

Tässä ei ole syytä laajemmin kommentoida hyvin tehdyn selvityksen sisältöä ennen sen lopullista muotoa. Sen verran uskaltaa ehkä toivoa, ettei järjestelmästä tehtäisi ylikirjavaa jättämällä se kokonaan



kuntien harkintaan. Suora pormestarivaali kunnallisvaalien rinnalla saattaisi olla suomalaisessa edustuksellisessa demokratiassa ongelmallinen, vaikka ihmiset siitä ehkä pitäisivätkin. Sen sijaan poliittisesti vahva mutta demokraattisen kontrollin piirissä oleva pormestari sopii tänne hyvin. Tampereella siitä on jo omaleimaisia kokemuksia. Muuta kuntia on tulossa perässä. Poliittisen johdon aseman vahvistaminen on joka tapauksessa välttämätöntä, ainakin suurissa kaupungeissa. On vaikea ajatella, miten säännöllisesti työssä käyvä ihminen voi johtaa ison kaupungin politiikkaa. Se on täyspäistä ja täysipäiväistä puuhaa, ei harrastus.

Mielenkiintoista olisi myös saada selkeys siihen, miten poliittinen johto järjestetään laajassa kaupunkiseutua koskevassa yhteishallinnossa. Nyt sitä ei virallisesti johda kukaan.

#### TAHTOIHMISET PAJUNEN JA MANNINEN

Yksi kunnallisen jaotuksen historian erikoisimmista ratkaisuista oli Sipoon osaliitos Helsinkiin. Se perustui kahden henkilön yhteistyöhön, jonka intressipohja on erikoinen. Ylipormestari Jussi Pajunen oli hakemassa konkreettista ratkaisua Helsingin aluerakenteen keventämiselle, turhautuneena pääkaupunkiseudun seisovaan tilaan. Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen oli käynnistänyt Helsingin seudun kuntien yhteistyön kehittämistä koskevan selvitystyön, mutta laihoiin tuloksin. Herrat olivat jo tuon selvityksen aikana, jolloin Pajunen oli vielä kaupunginhallituksen puheenjohtajana, aloittaneet vuoropuhelun seudun kehittämistä.

Heidän välilleen syntyi luottamus, joka mahdollisti osaliitoksen valmistelun niin, että asian julkistamisvaiheessa osapuolilla oli jo käsitys, mitä on tulossa. Sen jälkeen prosessi eteni omaa rataansa. Herrat haukuttiin ja päätökset moitittiin, mutta hanke toteutui.

Moni on pitänyt menettelyä sopimattomana ja tulosta juridisesti kyseenalaisena. Kuulun niihin, joiden mielestä ratkaisu oli sisällöltään aivan oikea. Kysymys oli erityisen painavien syiden tulkinnasta, jossa vastakkain olivat järki ja juristeria. KHO asettui järjen puolelle.

# Loppuveto

## *Uskoa ei saa menettää*

### HAASTEET PITÄVÄT PINTANSA

Törmäsin kesällä Espalla Helsingin seudun kauppakamarin toimitusjohtajaan Heikki Perälään. Hän oli ensimmäisiä henkilöitä, joita kävin tapaamassa kuusi vuotta sitten aloittaessani selvitystyötäni Helsingin seudun kuntien yhteistyön kehittämistä. Olin tehnyt itseleni muistion esille nousseista haasteista ja odotin hänen mielipidettään. En ehtinyt sanoa paljon muuta kuin päivää, kun hän veti taskustaan oman listansa. Painotukset olivat lähes identtiset. Perälä lähti yritysmaailman pragmaattisesta tilanteesta, itse lähestyin asiaa ikä- ja työvoimarakenteiden sekä palvelualojen lähtökohdista.

Lyhyen kohtaamisen loppukommentti oli, ettei rakenteissa ole tapahtunut, lamaa lukuun ottamatta, mitään olennaisia muutoksia kuluneina vuosina. Seisomme edelleen samojen listojen ja uhkien takana.

Otettakoon siis tämänkin metropolikirjusen loppuun kooste näistä kesto- ja väestöhaasteista ajan tasalle kuvattuina.

- Väestönkasvu, josta Helsingin metropolialuetta on viime viikoinakin syytetty, ei ole itsetarkoitus vaan ikärakenteesta johdettu edellytys olemassa olevien toimintojen säilymiselle ja seu-

dun menestysedellytysten turvaamiselle. Seudun väestönkasvu on liikkunut 1 prosentin tasolla vuodessa. Siitä maahanmuuton osuus on merkittävä, ja sen uskotaan edelleen kasvavan.

- Helsingin metropolialueen menestys tukeutuu huipputasoon osaajiin ja hyvän ammattitaidon omaaviin tekijöihin kaikilla toimialueilla. Lama ei poista työvoimapulaa vaan patoaa tarvetta. Syntyy työttömyyden ja työvoimapulan syndrooma. Tärkein haaste ikääntyvillä työmarkkinoilla on osaavan työvoiman saannin turvaaminen heti, kun lama on ohi ja kysyntä purkautuu.
- Asuminen on edelleen työvoiman saannin turvaamisen pahin kynnys. Lama on syönyt asuntojen kysyntää mutta ei poistanut tarvetta. Valtion ja Helsingin seudun kuntien aiesopimuksessa kunnat lupaavat lisätä asuntotuotantoa 40 prosenttia 12 000–13 000 asuntoon vuodessa. Luku on sama, josta puhuttiin jo viisi vuotta sitten. Tänä vuonna tavoitteesta jäädään 5 000–6 000 asuntoa, eikä lukuja ole saavutettu tällä vuosikymmenellä kertaakaan. Vuokrat ovat nousseet alan keskeisten toimijoiden mukaan maksukyvyyn kattoon. Asuntojen hinnat ovat metropolialueella lamasta huolimatta kaksinkertaiset sopeutettuina kakkoskaupunkien olosuhteisiin. Hinnat ovat hieman laskeneet, mutteivät dramaattisesti, kuten viime laman aikana. Nousukauden alkaessa tapahtuva kysynnän purkautuminen luo uusia hintapaineita.
- Yli 70 prosenttia työvoimasta on julkisen ja yksityisen sektorin palveluammateissa. Nämä ihmiset pitävät yhteiskunnan arkiset pyörät pyörimässä. Monille heistä juuri asumisen kustannukset ovat keskeinen asumispaikan valintaperuste. Ahtaasti asuminen on Helsingin seudulla yleisempää kuin muualla.
- Lama ja sen seurauksena työttömyyden ja lomautusten kasvu ovat hidastaneet työvoiman kysyntää, mutta demografiset ongelmat työmarkkinoilla eivät ole poistuneet. Olosuhteiden taantuuessa vaikeudet työvoiman saannissa palautuvat. Helsingin seudulla tilanne on keskimääräistä huonompi. – Laman jälkei-

nen aika ja kyky sopeutua nousukauteen ovat ensi vuosikymmenen suuri haaste.

- Maahanmuutto lisääntyy, mutta koulutettua maahanmuuttajareserviä ei tänne tule. Koulutustarve kotouttamisessa kasvaa jatkuvasti.
- Laman, työttömyyden ja maahanmuuton mukana syrjäytyminen ja eriytyminen ovat metropolialueen yhdyskuntakehityksen pahimpia riskejä. Ne on otettava tosissaan.
- Yhtenäiseen tahtoon perustuva suunnitelmallinen rakentaminen, joka ottaa huomioon liikkumisen (aika ja tapa), ympäristön ja palvelut, on metropolin vetovoimaisuuden ehto.

#### MITÄ PITÄISI TEHDÄ?

Menestys on tahdon asia, mutta tuloksia syntyy vain tekemällä. Tässä opastusta parannukseen:

- Vain sitova yhteinen päätöksenteko voi johtaa kuntarakenteiden uudistamiseen.
- Pelkällä vapaaehtoisuudella ei tuloksia synny; jos ei ole mitään annettavaa, voi portin sulkea.
- Helsingin seudun voimavarojen kokoaminen ja yhteistyön järjestäminen vaativat oman erillislainsäädännön, jolla päätösten tekotapa ja sitovuus samoin kuin kustannusten jako ja verorahojen tasaus järjestetään.
- Metropolin päätöksenteko jakautuu sisällön osalta yli miljoonan asukkaan urbaaniin pääkaupunkiseutuun ja yli 1,3 miljoonan asukkaan ja 14 kunnan Helsingin seutuun tai metropoliin. Sisältöjako ja rajanveto voivat tarkentua olosuhteiden muuttuessa. Myös seudun osa-alueilla tarvitaan omia ratkaisuja.
- Yhteistyön rakentamisen ja ylläpitämisen tuloksellisuuden ehtona on kuntien positiivinen tahto ja sitoutuminen.
- Parhaatkaan laskelmat, tutkimukset ja tilastot eivät kerro to-tuutta kehityksen suunnasta, jos niissä ei ole käsitystä yhteisen tahdon tai sen puuttumisen vaikutuksista.

- Riippumatta siitä, mikä taho on erilaisten selvitysten muodollisena asettajana, kuntien on oltava kiinteästi mukana selvitysten tavoitteita ja sisältöä rakentamassa sekä henkilöstöä ja asukkaita sitouttamassa.
- Laaja-alaiset (seudulliset, metropolia koskevat), kuntakohtaiset (paikalliset, kunnalliset) ja lähiympäristöä (lähidemokratia) koskevat asiat muodostavat demokratian toteutumisen kolmitason. Kaikki on otettava huomioon ja niistä on pidettävä huolta, mutta tekeminen ei saa olla päällekkäistä.
- Demokratiassa on myös toinen kolmijako: valta, päätösvalta ja vaikutusvalta. Nämä ovat tärkeitä tekijöitä metropolin sisäistä järjestelmää luotaessa.
- Ilman kokonaisuuden hallintaa ja johtamista ei mikään laiva demokratiassakaan pääse satamaan.

#### RIITTÄÄKÖ TAHTOA?

Syksy on viritetty hyvillä lupauksilla. Helsinki ja Vantaa aloittavat yhteistyöselvityksensä. Espoo käynnistää professori Antti Hautamäen vetämän, metropolialueen kansainvälisen kilpailukyvyyn kehittämistä koskevan tutkimuksen. Sipoo on siirtymässä Uudenmaan liittoon, ja kysymys Uudenmaan liittojen yhdistämisestäkin nousee samalla esiin. Muitakin hankkeita on ilmassa. Mitä johtopäätöksiä näistä voisi tehdä?

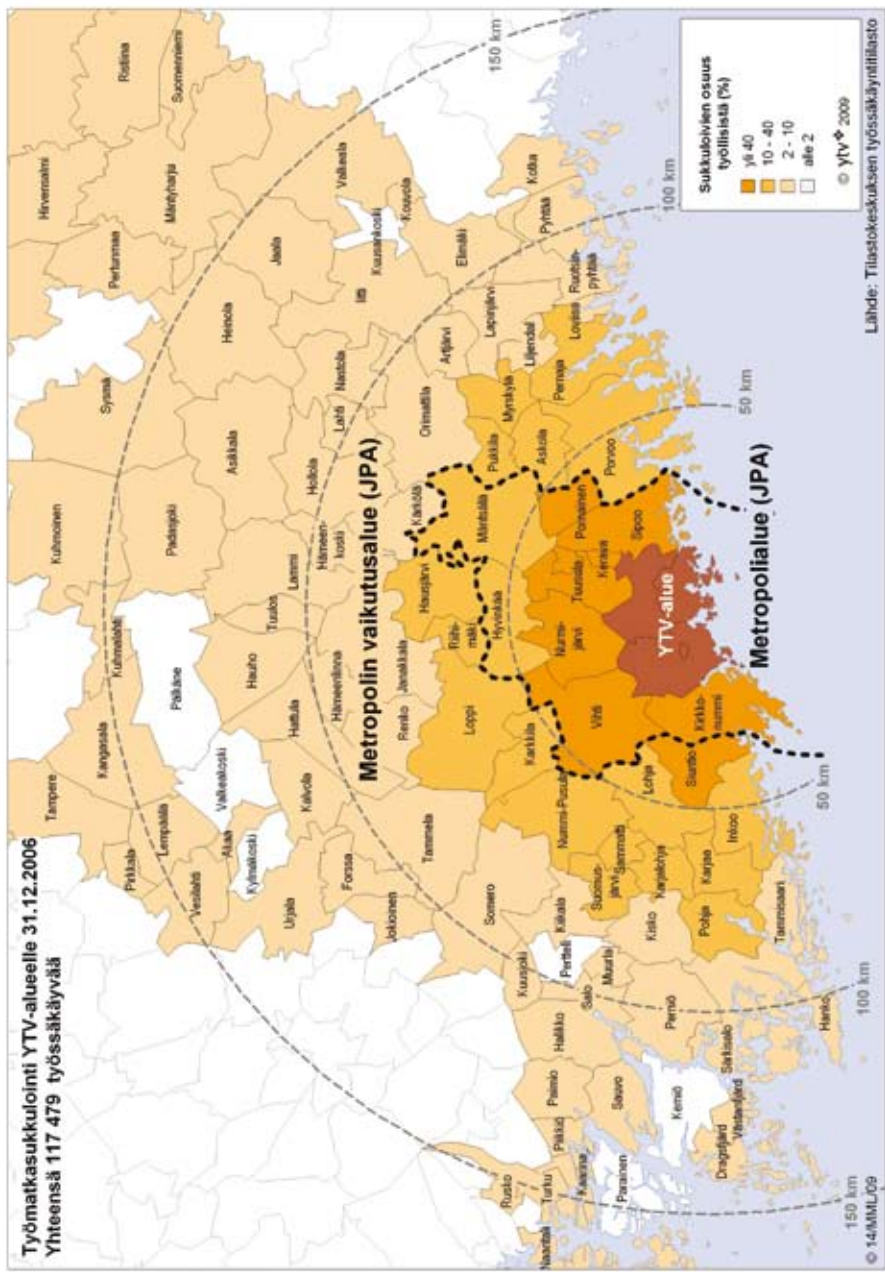
- Jokseenkin varmalta näyttää, ettei pääkaupunkiseudun suuri kuntaliitos toteudu. Espoo pitää kiinni erityisasemastaan ja omista tutkimuksistaan.
- Helsingin ja Vantaan selvityksessä on seutuhallintovaihtoehdon ohella mukana myös yhdistymisen etujen ja haittojen selvittäminen. Tämä voidaan nähdä myös optiona, varautumisena mahdolliseen yhdistymisvaihtoehtoon.
- Pelko pääkaupunkiseudun jakautumisesta on aiheellinen ilman kokoavaa päätöksentekoa.
- Suuri kysymys on, mitä tehdään koko Helsingin seudun tai metropolialueen yhteistyön ja yhteisen päätöksenteon aikaan-

saamiseksi. Kehysalue on mukana alkavissa selvityksissä vain sivulauseissa. Jos kävisi niin, että Helsinki ja Vantaa yhdistyisivät tai linnoittautuisivat yhteen ilman, että koko metropolialueen kattavasta päätöksenteosta on sovittu, metropolialuetta koskevilta ratkaisuilta putoaa pohja.

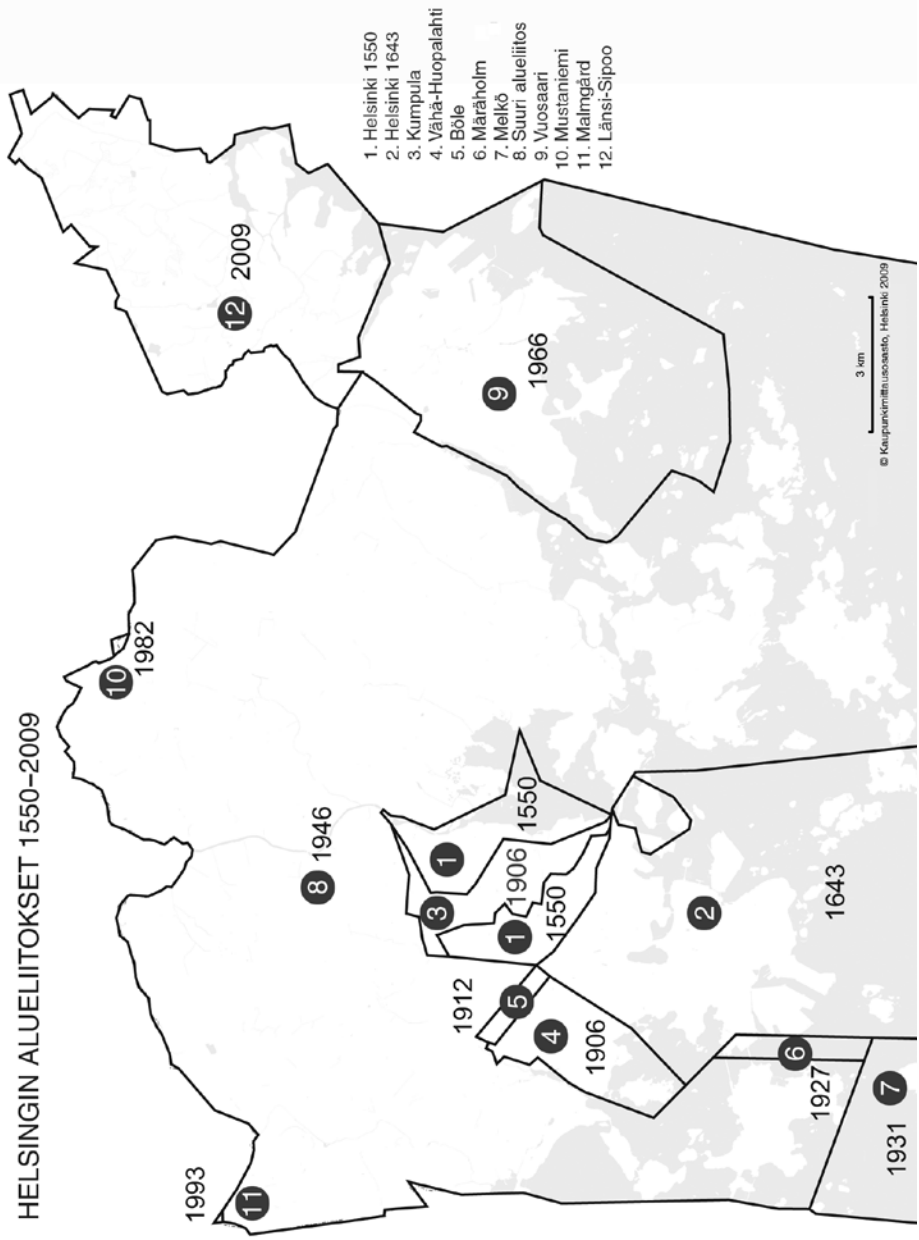
- Pääkaupunkiseutua koskeva sitova päätöksenteko olisi aikanaan voitu ratkaista YTV-lain pohjalta, mutta se raukesi kaupunkien ja päättäjien aktiiviseen passiivisuuteen. Entä nyt?
- Sipoon siirtyminen Uudenmaan liittoon on jo selvä, ja samalla toteutunee myös Uudenmaan liittojen yhdistyminen.
- Kirkkonummen suunnalla voi syntyä pragmaattisia ratkaisuja.
- Keski-Uudenmaan toivoisi heräävän horroksestaan.

\* \* \*

Niin kauan kuin ratkaisut ovat avoimina, kannattaa reitin valintaan panostaa. Paluuta ei ole! Itselläni tuli juuri täyteen 45 vuotta siitä, kun nuorena juristina ajoin Hakan esimieheni Eero Piiparin kanssa Keravan asemansseudulle sen ensimmäisten kerrostalojen asukasiltan, jossa tyytyväiset ihmiset valitsivat asuntoihinsa tapetteja. Siitä alkoi oma metropolin rakentamiseni.

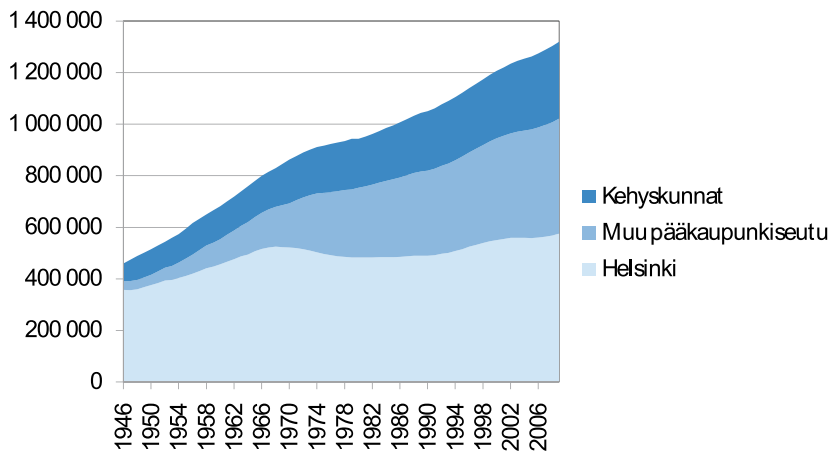


# HELSINGIN ALUELIITOKSET 1550–2009





Helsingin seudun väestö 1946–2008



*Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet*

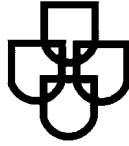
- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola  
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen  
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,  
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)  
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen  
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämmäläinen–Veikko Teikari  
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen  
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen  
EIPÄJOKI  
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski  
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä  
MUUTOSKIRJA  
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki  
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto  
KAUPUNKI JA MAASEUTU  
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa  
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth  
MILLAISIA OLEMME?  
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen  
OPETTÄJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen  
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi  
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää  
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula–Liina Varis  
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen  
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA  
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg  
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus  
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN  
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen  
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie  
KUNTA VAI MAAKUNTA?  
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola  
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ  
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä  
TULISIELU  
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru  
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen  
ALUEPOLITIikka RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg  
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen  
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki  
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo  
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen  
KUNNAN ELINKAARIHYPPY  
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri  
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho  
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto  
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto  
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN  
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila  
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg  
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen  
ALAISTAITO  
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik  
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?  
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)

- 62 Markku Lehto  
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)
- 63 Pasi Holm  
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén  
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto  
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm  
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto  
PARAS TUOTTAKOON!  
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?  
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg  
HILJAA HYVÄ TULEE  
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista (2008)
- 72 Matti Wiberg  
HALLITSEEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen  
HELSINKI  
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi, p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi, p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!

seutukunta asukas valtuutettu  
ehyt maaseutu oppiva terve  
Eurooppa tasa-arvoinen älykäs

Helsinki ympäristöineen vaikuttaa muuhun maahan ja päinvastoin. Mikä on Helsingin ja pääkaupunkiseudun rooli Suomessa? Mikä on sen tulevan kehityksen suunta? Onko pääkaupunkiseudulle saatavissa yhtenäinen hallinto? Tarvitaanko sitä? Millainen se olisi?

Näitä kysymyksiä valottaa entinen Helsingin apulaiskaupunginjohtaja ja Suomen Kuntaliiton toimitusjohtaja Jussi-Pekka Alanen tässä Polemia-sarjan julkaisussa.



muukalainen kaupunki hallinto  
ehjä kansalainen ihminen  
yliopisto tarmokas kilpailukykyinen  
kehitysalue koulu demokratia  
Suomi kunta vanhus  
kylä identiteetti talous koti  
koulutus kuntalainen maakunta  
osallistuva  
luova asiakas oppilas valtio  
Pohjois-Suomi johtaja Etelä-Suomi