

ISSN 1458-3046
ISBN 951-734-544-5

Taitto: ARS Mirja Nuutinen
Painopaikka: Masanpaino Oy, 2002

Helsingin metropolikatsaus

OECD Territorial Reviews: Helsinki, Finland
raportin suomenkielinen epävirallinen tiivistelmä

OECD:n metropolikatsauksen kansallinen tiimi
Toimittanut Mika Honkanen
Syksy 2002

Sisällys

Lukijalle	7
Metropolikatsauksen tavoitteet, tilaajien odotukset	7
Metropolialueen erityispiirteet	9
Metropolialueella on useita rajoituksia	9
Kasvu on ollut nopeaa	11
Sijainti Itämeren alueella,	
Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteisössä	12
Asuinalueet viihtyisät, toistaiseksi ei syrjäytymistä	12
Kaupunkisuunnittelulla parempaan elinympäristöön	13
Suosituksia ja pohdintaa	15
Alueellinen kilpailukyky	16
ICT:n näkökulmasta	16
ICT on alueellisesti keskittynyt	16
Suosituksia ja pohdintaa	19
Julkisen talouden ja kuntatalouden haasteet	20
Verotus kilpailukeinona	21
Suosituksia ja pohdintaa	22
Seudun hallinto ja yhteistyö on mahdollista järjestää monin eri tavoin	23
Erilaisia visioita	23
Suosituksia ja pohdintaa	27
Liitteet ????	

Lukijalle

Globalisaation ja talouden integraation edetessä aluekehittäminen ja eri sektoripolitiikkojen alueellisten vaikutusten arviointi on tullut yhä tärkeämmäksi. OECD vastasi osaltaan alueellisten kysymysten haasteisiin perustamalla vuonna 1999 aluekehityskomitean (Territorial Development Policy Committee). Komitean yhteyteen perustettiin kolme työryhmää, kaupunkipolitiikka, maaseutupolitiikka ja aluetilastot.

Aluekehityskomitea käynnisti uusien metropolikatsausten tuottamisen heinäkuussa 2000. Ensimmäisenä valmistui Helsingin katsaus. Seuraavana valmistuu Melbournen katsaus ja sen jälkeen alkuvuodesta 2003 Öresundin alueen katsaus. Helsingin metropolialueen katsauksen käsikirjoitus hyväksyttiin muutamien varauksin OECD:n aluekehityskomitean kokouksessa heinäkuussa 2002.

Suomessa tutkimuksen tilaaja- ja rahoittajatahot ovat sisäasiainministeriö ja ympäristöministeriö, Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungit sekä Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Hämeen ja Päijät-Hämeen liitot. Sisäasiainministeriö on hankkeen koordinoija. Suomessa hanketta on ohjannut rahoittajatahoista koostunut ohjausryhmä.

OECD haluaa aluekatsauksillaan:

- arvioida alueiden haasteita käyttäen laaja-alaista tutkimusotetta,
- tuottaa vertailevaa tietoa eri maista ja siten auttaa maiden hallituksia aluekehittämisen arvioinnissa ja parantamisessa,
- arvioida hallinnon eri tasojen toimivaltaa suhteessa resursseihin,
- tunnistaa ja välittää tietoa aluekehittämisen parhaista käytännöistä.

Kohdealueen ja maan kannalta OECD näkee katsausten hyötyinä:

- alueiden heikkouksien ja vahvuuksien sekä kehityssuuntien tunnistamisen ja analysoinnin,
- alueellisen kehittämisselityksen vertailun ja arvioinnin sekä
- OECD:n suositukset.

Metropolikatsauksen tavoitteet, tilaajien odotukset

OECD on rajannut Helsingin metropolialueen laajasti, ulottuen Hämeenlinnan, Lahden ja Porvoon seutuihin. Metropolikatsaukset eivät ole tilastoeselvityksiä, vaan analyysi ympäristökehityksestä, sosiaalisesta ja talouskehityksestä sekä hallinnosta. Metropolialuetta tarkastellaankin useasta näkökulmasta: seudun sisäinen kehitys ja kasvun seuraukset, rooli koko kansantalouden kannalta ja seutu osana Itämeren kaupunkiverkostoa ja globaalia taloutta.

Tilaaajien tavoitteena oli saada ulkopuolinen arvio Helsingin metropolialueesta. Arvi-oon sisältyisi myös kansainvälistä vertailua. Tätä kautta odotettiin uutta tietoa ja näkemystä, joista olisi hyötyä alueen tulevassa kehittämisessä ja kilpailukyvyssä huolehtimisessa. Erityisinä kysymyksinä nostettiin esille suurkaupunkipolitiikka, seudun innovaatiojärjestelmä, kansainväliset haasteet (kuten Itämeren piiri ja EU:n laajentuminen) sekä globaalin talouden haasteet metropolialueelle. Tavoitteena oli lisäksi ICT-klusterin tutkiminen ja kansainvälinen vertailu.

OECD pitää saavutuksena, että Helsingin seudulla on onnistuttu samanaikaisesti toteuttamaan kova kansainvälinen kilpailukyky ja takaamaan kattavasti kaikille korkeat elinot. Tietoyhteiskunnan kehittämisessä on välttytty ”digital divide” ilmiöltä, uusi tietotekniikka ei jaa väestöryhmiä. Muihin metropoleihin verrattuna segregatiota tai alueellista eriytymistä ei juuri ole. Tämä menestystarina on syntynyt nykylähtökohdistaan, seudun vahvuuksista, yhteistyörakenteista ja –muodoista, suorasta yhteistyöstä eri toimijoiden kesken. OECD:n mukaan Helsingin seudun merkitystä koko maan veturina ja hyvinvoinnin varmistajana ei kannata muun Suomen kadehtia. Muu Suomi hyötyy vahvasta Helsingin seudusta. Tämä merkitsee, että valtion tulee satsata Helsingin seudun infrastruktuuriin tieverkoista aina innovaatiojärjestelmiin. Myös asumiseen valtion tulisi osoittaa varoja.

OECD:n mukaan haasteena nähdään seudun kilpailukyky ja sen haavoittuvuus. Alueen talouden vetureiksi tarvitaan useampi vahva ala tai klusteri. Helsingin seudun uusi asuntorakentaminen on tapahtunut kestävästä kehityksen periaatteiden mukaisesti, joitakin uusia seudun reunamille nousseita asuinalueita lukuun ottamatta. Sosio-ekonomisen rakenteen orastavan tai lievän eriytymisen merkkeihin kiinnitetään huomiota. Tällä kehityksellä on yhteyttä yhteiskunnan tukeman asuntotuotannon sijaintiin ja myös yhteiskunnan tukea tarvitsevien maahanmuuttajatalouksien sijoittumiselle. Väestönkasvuun ja sen paineisiin esitetään, että Lahti ja Hämeenlinna voisivat aluekeskuksina olla kasvukeskuksia.

Vaikka metropolialueella on edellytykset menestyä vapaaehtoisen ja suoran yhteistyön mallilla, olisi hyödyllistä kehittää alueella jo nyt olevaa monipuolista sekä tiivistä yhteistyötä ja koordinaatiota (raportin Box 13 sisältää esimerkkejä yhteistyöstä). OECD kiinnittää huomiota myös kuntien ja valtion väliseen yhteistyöhön. Samalla todetaan, että tavoitteen saavuttamiseksi on monia vaihtoehtoja, sekä hallinnollisesti että kustannuksiltaan.

OECD julkaisee raportin englannin- ja ranskankielisenä. Käsillä oleva suomenkielinen versio ei pyri olemaan kattava tiivistelmä laajasta alkuperäisestä raportista, eikä näin sen korvike. Tavoitteena on ollut lyhyesti esitellä OECD:n esille tuomat pohdinnat ja suositukset metropolialueen kehittämismahdollisuuksista.

Metropolialueen erityispiirteet

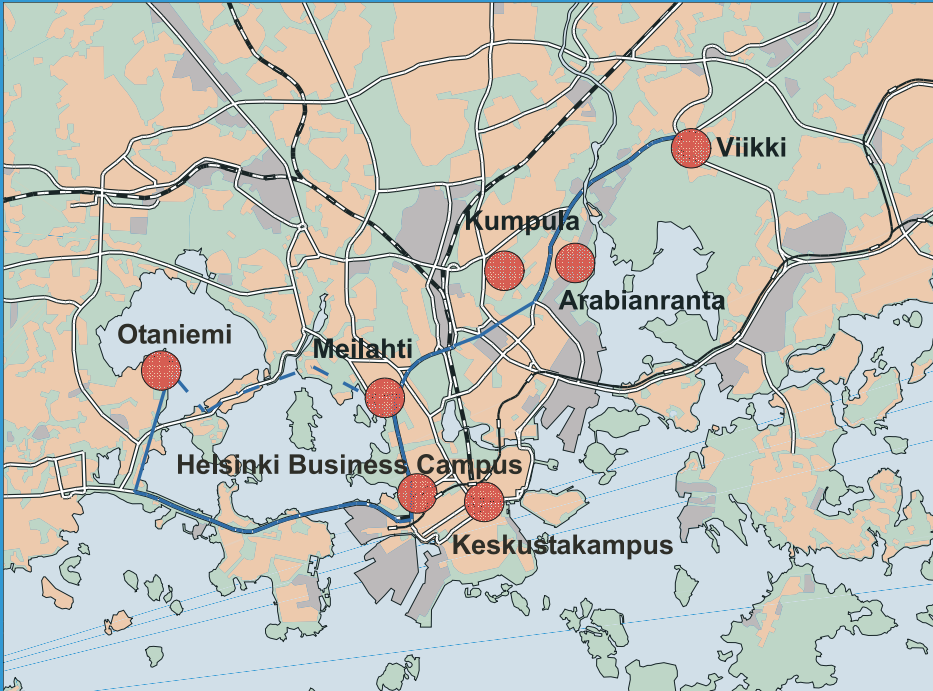
Metropolialueella on useita rajauksia

Helsingin metropolialueen määrittely perustuu neljään tekijään: eri toimijoiden välinen yhteistyö, työmatkaliikenne (työssäkäyntialue), alueiden väliset yhteydet ja alueiden käsittely kokonaisuutena. Tässä tutkimuksessa Helsinkiä ja sen lähiseutuja kuvataan ensi kertaa kokonaisuutena. Metropolialue kattaa neljä maakuntaa eli Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Hämeen ja Päijät-Hämeen. Alueella on 1 757 000 asukasta, kolmasosa Suomen väestöstä. Kolme neljäsosaa metropolialueen väestöstä asuu Uudellamaalla. Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungeissa on 965 000 asukasta. Helsingin seutu muodostuu edellä mainituista neljästä kaupungista sekä niiden kahdeksasta naapurikunnasta. Porvoo, Lahti ja Hämeenlinna sekä näitä ympäröivät maakunnat (Itä-Uusimaa, Päijät-Häme ja Häme) ovat nekin alueella työssä käyvien ihmisten suosimia asuinalueita. Pitkien työmatkojen osuus on kasvanut erityisesti Hämeenlinnassa ja Lahdessa.

Helsingin seudun kilpailukyvyyn ja tulevaisuuden kannalta tärkeää ovat seudun eri kuntien väliset suhteet. Kunnat voidaan jakaa kolmeen ryhmään: ydinalueeseen (Helsinkiin, Espooseen, Vantaaseen ja Kauniaisiin), ydinalueesta ja kahdeksasta naapurikunnasta koostuvaan Helsingin seutuun, josta monien työssäkäynti suuntautuu ydinalueeseen, sekä metropolialueeseen, johon kuuluu 50 muuta kuntaa, mm. Hämeenlinna, Lahti ja Porvoo. Kaupungeista kolme on varsin suuria: Vantaalla on 1 79 000 asukasta, Espoossa 217 000 ja Helsingissä 560 000. Keskellä Espoota sijaitsevassa Kauniassissa on 8 500 asukasta. Lähiseudun muut kahdeksan kuntaa ovat paljon pienempiä. Kuudessa kunnassa on 32 000–42 000 asukasta ja kahdessa 17 000–24 000. Seudun laitamilla sijaitsevissa Porvoossa on 45 000, Hämeenlinnassa 46 000 ja Lahdessa 98 000 asukasta.

Helsingin metropolialueen merkittävä piirre on kehittynyt kaupunkirakenne. Kaupunkiverkosto koostuu yhdestä eurooppalaista tasoa olevasta hallitsevasta keskuksesta, Helsingin seudusta sekä läheisistä Porvoon, Riihimäen ja Lohjan seuduista sekä Lahden ja Hämeenlinnan maakuntakeskuksista. Vaikka Helsingin asemaa Suomen tärkeimpänä kaupunkina ei voikaan kiistää, kaupunkikeskittymää kannattaa verrata muiden maiden kaupunkikeskittymiin. Ekonometrinen tutkimus kaupunkikeskittymien ja talouskasvun keskinäisestä suhteesta 70 eri maassa osoitti, että yhden johtavan kaupungin esiintyminen on Suomen kaupungistumisen kehitystasoon ja maan kokoon nähden tyydyttävä ilmiö. Muita samaan ryhmään kuuluvia maita ovat Tanska ja Unkari. Sitä vastoin Itävallassa, Kreikassa, Irlannissa, Portugalissa ja Ranskassa yhdellä kaupungilla on liian johtava asema, mikä on kytköksissä hitaampaan talouskasvuun. Alankomaissa ja Belgiassa kaupunkikeskittymät ovat liiankin tasaväkisiä.

Helsinkiin on keskittynyt useita kulttuurilaitoksia, joten se on Suomen taiteen ja kulttuurin keskus. Vuonna 2000 melkein kaikkien taiteen ja kulttuurin alojen tärkeimmät koulutus-, tuotanto-, välitys- ja jakelutoiminnot sijaitsivat Helsingissä ja sen naapurikaupungeissa. Lähes puolet kaikista taiteen ja kulttuurin parissa työskentelevistä suomalaisista työskentelee Uudellamaalla. Helsingin seudun merkitys maan kulttuurielämälle näkyy myös valtionavussa: puolet kaikesta taiteelle myönnetystä valtionavusta kohdistuu Uudellemaalle. Helsingin kaupungin taide- ja kulttuuribudjetti on bruttomenoiltaan maan suurin. Metropolialueen pohjoislaidalla sijaitsevan Lahden vahva osaamisala on muotoilu. Lahti on niitä harvoja alle 100 000:n asukkaan kaupunkeja maailmassa, joiden sinfoniaorkesteri on maailmankuulu.



Helsingin metropolialueen rajaus (Lähde: Helsingin kaupungin tietokeskus)

NUTS 3: Maakunta	NUTS 4: Seutukunta (kuntien lukumäärä)	NUTS 5: Kunta	Väestö 2001
Uusimaa	3 (24)		1 318 324
	Helsingin seutukunta (13)	Helsinki, Espoo, Hyvinkää, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Siuntio, Tuusula, Vantaa	1 197 781
	Lohjan seutukunta (6)	Lohja, Karjalohja, Karkkila, Nummi-Pusula, Sammatti, Vihti	77 080
	Tammisaaren seutukunta (5)	Tammisaari, Hanko, Inkoo, Karjaa, Pohja	43 463
Itä-Uusimaa	2 (10)		90 201
	Porvoon seutukunta (5)	Porvoo, Askola, Myrskylä, Pukkila, Sipoo	71 494
	Loviisan seutukunta (5)	Loviisa, Lapinjärvi, Liljendal, Pernaja, Ruotsinpyhtää	18 707
Häme	3 (16)		165 509
	Hämeenlinnan seutukunta (8)	Hämeenlinna, Hattula, Hauho, Janakkala, Kalvola, Lammi, Renko, Tuulos	87 759
	Riihimäen seutukunta (3)	Riihimäki, Hausjärvi, Loppi	42 020
	Forssan seutukunta (5)	Forssa, Humppila, Jokioinen, Tammela, Ypäjä	35 730
Päijät-Häme	2 (12)		197 656
	Lahden seutukunta (9)	Lahti, Artjärvi, Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola, Orimattila, Padasjoki	168 029
	Heinolan seutukunta (3)	Heinola, Hartola, Sysmä	29 627
4	10 (62)	62	1 771 690

Helsingin metropolialueen kunnat ja väkiluku vuonna 2001 (Lähde: Tilastokeskus)

Kasvu on ollut nopeaa

Enimmän osaa 1900-luvun jälkipuoliskoa Suomen kaupungistuminen oli maltillista. Laman jälkeen maan sisäinen muuttoliike kiihtyi. Monet pienemmät paikkakunnat eivät kyenneet hankkimaan yhtä tehokkaita talouskasvun moottoreita entisten alojen tilalle, kuten Helsinki ja monet yliopistokaupungit olivat tehneet. 1900-luvun aikana Helsingin ja sen naapurikuntien väkiluku kasvoi nopeasti, mutta kasvu hidastui 1970-luvun puolessa välissä. 1990-luvulla Helsingin väestö alkoi jälleen kasvaa muualta Suomesta ja ulkomailta tulleiden muuttajien ansiosta. Metropolialueen väestö on kasvanut 330 000 asukkaalla, lähes 25 prosentilla vuoden 1975 jälkeen. Puolet kasvusta on tapahtunut kymmenen viime vuoden aikana. Metropolialueen kasvusta suurin osa tapahtui Helsingin seudulla, jossa väestö kasvoi 150 000:lla. 1990-luvun jälkipuoliskolla pääkaupunkiseudun väestö kasvoi 1,5 % vuodessa, kun vastaava luku muissa Euroopan suurkaupungeissa oli keskimäärin 0,5 %.

Espoossa ja Vantaalla, jotka olivat aikoinaan esi- ja laitakaupungin asemassa, kaupungistumista toteutetaan järjestelmällisesti. Uudisrakentamista tapahtuu suurimmaksi osaksi jo rakennetuilla alueilla, mutta myös eräillä syrjäisillä ja harvaan asutuilla alueilla. Suuri osa seudulle suuntautuvasta muuttoliikkeestä kohdistuu pääkaupunkiseudun kahdeksaan naapurikuntaan, joiden asukasmäärä on yhteensä noin 220 000. Seudulle kohdistuva ulkoinen muuttoliike tulee ensin pääkaupunkiseudulle ja erityisesti Helsinkiin, josta seudun sisäistä muuttoliikettä kohdistuu kehyskuntiin. Helsingin kasvun hajautumisesta alkavat hyötyä myös Helsingistä etäämmällä olevat keskikokoiset kaupungit kuten Lahti ja Hämeenlinna. Tätä edistää myös nopean junaliikenteen kehitys. Kestävän ympäristön ja julkisen infrastruktuurin investoinnin sekä metropolialueen asuttavuuden säilyttämisen kannalta kasvu kannattaisi keskittää näihin kaupunkeihin ja muihin taajamiin sekä rakentaa kaupunkialueet tehokkaammin sen sijaan, että kaupungit leviäisivät hallitsemattomasti ja hajanaisesti. Näiden tavoitteiden saavuttaminen vaatii yhteistyötä kaavoitusviranomaisten sekä seutukunnan maakuntien ja kuntien välillä, vaikka kuntien perinteinen itsehallinto sen estäisikin.

Viime vuosina tasaisesti kasvaneen muuttoliikkeen vuoksi metropolialueen väestö on suhteellisen nuorta. Lasten osuus väestöstä on kymmenessä vuodessa noussut valtakunnalliselle tasolle. Iäkkään väestön osalta erot ovat suuremmat: yli 65-vuotiaiden osuus metropolialueen asukkaista pysytteli koko 1990-luvun ajan 12–13 prosentissa, kun se muualla maassa nousi 14 prosentista 16 prosenttiin. Alueen nuoret aikuiset asuvat lähinnä kaupunkikeskuksissa, joissa iäkkäiden osuus on vastaavasti pienempi, noin 10 %. Ulkomaalaisia maahanmuuttajia on yhteensä 30 000. Ulkomaalaisten määrä metropolialueella kasvoi 1990-luvulla 14 000:sta nykyiseen 50 000:een. Näistä 40 000 asuu Helsingin seudulla ja lähes 30 000 Helsingissä. Suurin osa ulkomaalaisista on kotoisin Euroopan unionin ulkopuolelta.

Sijainti Itämeren alueella, Euroopan unionissa ja kansainvälisessä yhteisössä

Kansainvälistyminen on jatkuvasti lisännyt Itämeren alueen merkitystä metropolialueelle. Perinteisten Tukholman-yhteyksien rinnalle on tullut uusia yhteyksiä. Varsinkin Tallinnasta on tullut tärkeä talouden ja kulttuurin vuorovaikutukselle. Myös Pietariin on yhä enemmän yhteyksiä. Uusia yhteyksiä on luotu myös muihin Baltian maihin. Pohjois-Eurooppa ja Itämeren alue, jotka ennen olivat Euroopan teollisuuskeskuksille raaka-aineita tuottavaa periferiaa, ovat nyt tärkeä kehittyneen teollisuuden ja kaupan alue. Neuvostoliiton hajottua Suomen ja Helsingin asema muuttui. Pohjois-Eurooppaan on muodostumassa uusi talousalue, joka vaikuttaa 70–80 miljoonan ihmisen elämään. Etelä-Suomi ja metropolialue sijaitsevat tämän alueen keskeisessä osassa. Suomen liittyminen vuonna 1995 Euroopan unioniin on ollut metropolialueen kansainvälisten yhteyksien kannalta tärkeää. Unionin sisällä Euroopan uusi alue- ja yhteisörakenne sekä Euroopan uudet liikennevaatimukset ovat yhä siirtymävaiheessa. Itälaajentuminen merkitsee unionille taas uudenlaista muutosta. Suomen asema eräänlaisena porttina tai ponnahtuslautana itään ja länteen on jo pitkään ollut maan kansainvälisen strategian kulmakivi. Metropolialueen logistiikkaetua vahvistaa myös alueen huomattava poliittinen ja käytännön kokemus idän ja lännen vuorovaikutuksesta.

Asuinalueet viihtyisät, toistaiseksi ei syrjäytymistä

Toisin kuin monet OECD-maiden suurkaupunkialueet Helsinki on onnistunut estämään huomattavien köyhien asuinalueiden syntymisen. Alueiden eriytymistä voi pikemminkin kuvailla niiden viihtyisyyden perusteella. Vähemmän viihtyisät asuinalueet sijaitsevat yleensä suurten kaupunkien laitamilla. Ne koostuvat yleensä 1960-luvulla valtion tuella betonista tai elementeistä rakennetuista kerrostaloista. Sosiaalinen eriy-

tyminen seudun kuntien tai asuinalueiden välillä on ollut kohtuullista. Seudulla ei ole slummeja, ahtaasti asuttuja, heikkolaatuisia asuinalueita, joiden hygieniä ja puhtaana-pito olisivat huonolla tolalla, eikä myöskään sellaisia kaupunkialueita, joissa asuu ahdingossa elävää väestöä, kuten monissa Euroopan tai Amerikan kaupungeissa.

Sosiaalisen integraation politiikka toimi erinomaisesti vuoteen 1990 asti, jolloin Helsingin yhteiskuntarakenne oli tasapainoisempi kuin koskaan. Kehityssuunta muuttui 1990-luvulla, jolloin eräät alueelliset erot tulivat näkyvimmiksi. 1990-luvun alun laman työttömyydestä kärsivät ensimmäisenä ja pahimmin pääasiassa seudun itä- ja koillisosan asuinalueet, joiden väestö oli iäkkäämpää ja vähemmän koulutettua. Sen lisäksi, että työttömyys kasvoi näillä alueilla nopeammin ja voimakkaammin kuin muilla, niiden elpyminen alkoi pari vuotta myöhemmin kuin muualla. Tilanne ei vielääkään ole ennallaan. Alueiden erilaistuminen on ilmeisesti vain entisestään vahvistunut 1990-luvun lopun taloudellisesta elpymisestä huolimatta. Vaikka alueiden ongelmat eivät ole vaikeita, voi tulevaisuudessa korkeana pysynyt pitkäaikaistyöttömyys ja nykyinen palvelurakenne lisätä leimautumista ja asuinalueiden polarisaatiota. Vaikka köyhyys jäisikin rakenteeltaan hajanaiseksi, on ryhdyttävä ehkäiseviin toimiin, jotta alueet eivät joutuisi kierteeseen.

Työttömyys on ratkaiseva yhteiskunnallista syrjäytymistä aiheuttava tekijä metropoli-alueella. 1990-luvun alun lama merkitsi Suomessa myös työvoiman kysynnän romahdamista ja työttömyyden kasvua dramaattisesti. Pitkäaikaistyöttömyys, jota Suomessa ei 1990-luvulle tultaessa ollut juuri lainkaan, kasvoi nopeasti. 1990-luvun puoleenväliin mennessä noin 30 % kaikista työttömistä oli pitkäaikaistyöttömiä. Monet perinteiset elinkeinot, jotka olivat edistäneet etelän kaupunkien vaurautta, kärsivät pahasti lamasta. Talouden elpymisellä on ollut myönteinen vaikutus työllisyyteen erityisesti pääkaupunkiseudulla. Metropolialueen kehitysnäkymät ovat hyvät ja alue johtaa maan talouskasvua keskeisillä aloilla, kuten esimerkiksi tietotekniikassa ja tietoliikenteessä. Niiden osuus Helsingin uusista työpaikoista oli vuosina 1994–1999 yli kolmasosa. Työttömyysluvut ovat Helsingissä alle maan keskiarvon. Metropolialueen alueellisten erojen tarkastelu osoittaa, että työttömyys liittyy läheisesti koulutustasoon.

Helsingissä on suhteessa vähemmän ulkomaalaisia kuin monissa muissa OECD-maiden suurkaupungeissa. Ulkomaalaisia on vain 5 % kaupungin väestöstä. Helsingissä asuu lähes 30 000 ulkomaalaista. Näistä viidesosa on poliittisia pakolaisia. Maahanmuuttajien ja erityisesti viime aikoina saapuneiden maahanmuuttajaryhmien koulutustaso on usein heikko. Ulkomaalaisten keskuudessa on myös paljon työttömyyttä. Se, ettei Helsingissä juuri ole köyhiä asuinalueita, johtunee osin siitä, että kaupunki on sijoittanut etnisiä vähemmistöjä eri alueille. Lisäksi on laadittu maahanmuuttajien kotouttamisohjelma. Alueiden erilaistumisella on selviä liittymäkohtia uusimpien maahanmuuttajien asumistrendeihin. Korkeasti koulutetut maahanmuuttajat asuvat yleensä lähellä korkean teknologian keskittymiä, kun taas kouluttamattomat sijoittuvat lähinnä Helsingin itäisiin ja pohjoisiin osiin. Kaavoitusmääräysten sijaan pyritään kaupunkisuunnittelun ja kaavoituksen uusilla työkaluilla, kuten arkkitehtuuriin, rakennusmateriaaleihin ja katutyyppeihin liittyvillä kaupunkisuunnittelunormistoilla, ennemmin toivottujen tulosten saavuttamiseen kuin ei-toivottujen tulosten estämiseen.

Kaupunkisuunnittelulla parempaan elinympäristöön

Kansainvälisten vertailujen perusteella metropolialueen yhdyskuntarakenteen voidaan katsoa olevan hajautettu. Suuri osa maapinta-alasta sijaitsee maaseutukunnissa ja ylivoimaisesti suurin osa rakennetuista alueista on eurooppalaisen mittapuun mukaan erittäin harvaan asuttuja. Vaikka suurin osa uusista taloista rakennetaan olemassaole-

ville asuinalueille, lapsiperheet muuttavat usein kaupunkien nopeasti kasvaville reuna-alueille, joissa asunnot ovat halvempia. Tämä luo paineita yhdyskuntarakenteen hajautumiselle. Metropolialueen yhdyskuntarakenteen kehityssuunnalle on ominaista kaupunkien kasvu keskuksista niitä ympäröiviin periferioihin.

Vaikka suunnittelu on yleisesti ottaen hyvin korkealaatuista, suurten kasvualueitten kestävä kehitys edellyttää voimakkaampaa sitoutumista tiiviin rakentamisen periaatteisiin. Uudis- ja täydennysrakentamisen tulisi olla tiivistä, sosiaalisesti ja toiminnallisesti monipuolista, jalankulkija- ja joukkoliikenneystävällistä sen sijaan, että suosittaisiin epätasaisesti sijoittuneiden, henkilöautoliikenteestä riippuvaisten, kaavoituksellisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti yksipuolisten asuinalueiden rakentamista. Näiden periaatteiden toteutumista kuvastaa käyttämättömän tai vajaakäytössä olevan maan, erityisesti käytöstä poistettujen teollisuuskiinteistöjen, muuttaminen asuinalueiksi. Herttoniemen ja Ruoholahden rakentamishankkeet ovat hyviä esimerkkejä. Lisäksi pitäisi kehittää uusia, kaupunkien reuna-alueilla ja mielellään radan varrella sijaitsevia yhdyskuntia, kuten suunnitteilla olevaa Marja-Vantaan kaupunkikeskusta. Hyvä esimerkki tämäntyyppisistä uusista kaupunkikeskuksista on Espoon keskus. Se sijaitsee rantaradan varrella ja tarjoaa sujuvan työmatkayhteyden Helsinkiin. Sen keskusta on tiheään rakennettu, matala, monikäyttöinen ja jalankulkijoille sopiva.

Asuntopolitiikan peruskäsitteenä on 1970-luvulta lähtien ollut sosiaalinen integrointi. Lisäksi on kiinnitetty erityistä huomiota etnisten vähemmistöjen hajasijoitukseen. Maahanmuuttajista on vasta viime aikoina tullut näkyvä ryhmä, joka on haaste sosiaalihuollolle. Tähänastisen linjan mukaan maahanmuuttajat integroidaan suomalaiseen yhteiskuntaan sijoittamalla heidät tavalliselle asuinalueelle ja tarjoamalla heille heti hyvinvointivaltion kaikki edut. Sosiaalisen tasa-arvon saavuttaminen integroimalla vähemmistöt asuinalueeseen näyttää olevan erityisen tärkeä päämäärä. Se merkitsee kuitenkin myös etnisten ja muiden mahdollisesti kukoistavien vähemmistökulttuureiden tukahduttamista tai ainakin köyhtymistä. Etnisiin yhteisöihin liittyvä suurin ongelma on niiden mahdollinen muuttuminen huono-osaisen, vieraantuneen alaluokan saarkeiksi.

Julkisen liikenteen merkitys korostuu erityisesti suurkaupunkialueella ja keskusten välillä. Julkinen liikenne toimii parhaiten pitkittäissuuntaisesti Helsingin keskustaan, missä useimmat moottoriajoneuvolla tehdyt matkat tehdään julkisilla liikennevälineillä. Alueen rautatieverkosto koostuu rantaradasta ja pääradasta, joita täydentää Keravalta Lahden suuntaan haarautuva raiteisto sekä lähinnä rahtiliikennettä palvelevat radat Hyvinkäältä Hankoon sekä Keravalta Porvooseen ja Sköldvikiin. Keravalta haarautuvaa raiteistoa lukuun ottamatta alueen rataverkko on osa Euroopan-laajuisista TEN-rautatieverkostoa.

Metropolialueen suhteellisen pieneen asukastiheyteen nähden väestön kasvu on sekä uhka kestäväen kehityksen jatkamiselle että etu, koska se tarjoaa ainutlaatuisen mallin kaupunkien ja esikaupunkien vuorovaikutukseen ja toisaalta kaupunkiseudun ulkopuoliseen vuorovaikutukseen. Suomalaisessa aluesuunnittelussa kiinnitetään yhtä tarkoin huomiota samoihin seikkoihin kuin muualla Euroopassa ja korostetaan tiivistä rakentamista, jossa pyritään joukkoliikenteen sujuvuuden edistämiseen. Tiiviin rakentamisen ja joukkoliikenteen suosiminen ei Suomessa kuitenkaan perustu siihen, että yhdyskunnat olisivat muodostuneet satoja vuosia ennen autoliikenteen syntyä, vaan pikemminkin kaupunkialueiden ideaaliin. Eri kaavoitusvaihtoehtojen pohtimisessa on aina vaara, että asukkaiden valitsema asumistapa ja liikennemuoto eivät vastaa viranomaisten visioita. Tämä ilmenee siten, että riippuvuus autoliikenteestä kasvoi suhteellisen nopeasti 1990-luvun alkuvuosien laman jälkeen.

Suosituksia ja pohdintaa

Seuraavat havainnot, ehdotukset ja suositukset liittyvät alueen erityiskysymyksiin:

- *uudelleen kehitetään kaupunkien rakentamatonta ja vajaakäytössä olevaa maata, erityisesti käytöstä poistettuja teollisuuskiinteistöjä*
- *rakennetaan uusia yhdyskuntia kaupunkien esikaupunkialueille, mielellään radanvarsiseudulle, kuten esimerkiksi suunnitteilla oleva Marja-Vantaan kaupunkikeskus*
- *toteutetaan Marja-rata, jolla saadaan lentokenttä raideliikenteen piiriin. Varotaan täysin henkilöautoliikenteeseen perustuvien reuna-kaupunki-ilmioiden, hypermarkettien, kauppakeskusten ja toimistohotellien, kehittymistä lentokentän ympärillä. Ketjureaktiona näistä voisi käynnistyä suomalaisille arvoille ja elämäntavalle vieraita amerikkalaisia esikaupunki-ilmioitä.*

Omaksutaan toimia, jotka edistävät ja vahvistavat:

- *suunnittelullisia ja taiteellisia näkökohtia Helsingin identiteetin ja kulttuurisen arvon vahvistamiseksi*
- *viheralueita, jotka antavat alueelle selkeän identiteetin. Helsingin maa-alueesta 35% on turvattu viheralueiksi. Tämä on suurkaupungille tärkeä paikallinen etu*
- *tiivistä, sosiaalisesti ja toiminnallisesti monipuolista, jalankulkija- ja joukkoliikenneystävällistä uudis- ja täydennysrakentamista sen sijaan, että suosittaisiin epätasaisesti sijoittuneiden, henkilöautoliikenteestä riippuvaisten, kaavoituksellisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti yksipuolisten asuinalueiden rakentamista*
- *varmistetaan, että kukin kunta, kaupunginosa ja asuinalue saa oikeudenmukaisen osansa asuntotuotannosta, sosiaalipalveluista, liikenteestä ym.*
- *monipuolista asuntotuotantoa, jossa otetaan huomioon eri elämänvaiheissa olevat ja erityyppistä työtä tekevät asukkaat.*

Alueellinen kilpailukyky ICT:n näkökulmasta

1990-luvulta lähtien Helsingin ja sen ympäristön talous on ollut kansainvälisesti kilpailukykyinen ja sisällyttänyt uuden talousajattelun pohjoismaisen hyvinvointivaltion periaatteisiin. Vaikka mallin kestävyys ei ole vielä varmaa, on sen luominen ollut merkittävä saavutus. Se on konkreettinen esimerkki siitä, miten globalisaation dynamiikka on jättänyt hallinnolle merkittävästi tilaa. Tämä on yhtäpitävää niiden empiiristen havaintojen kanssa, joiden mukaan yhteiskunnallinen sitoutuminen tasa-arvon toteuttamiseen ei automaattisesti haittaa kansantalouden suorituskykyä. Samanaikaisesti Suomessa ja metropolialueella alkaneet kehityssuunnat viittaavat siihen, että tämän sitoutumisen toteuttaminen on tullut vaikeammaksi nykyisessä talousympäristön kehityksessä. Alueellisten erojen viimeaikainen syveneminen maan sisällä, asuinalueiden erilaistumisen kasvu kuntien sisällä sekä asukkaiden tuloerojen kasvu muodostavat—siitä huolimatta, että ne ovat olleet kohtuullisia—haasteen valtion, maakuntien ja kuntien kyvyille sekä toteuttaa tasa-arvoa että ylläpitää talouskasvua. Monien tekijöiden kannalta metropolialueen tähänastista kehitystä voi parhaiten kuvailla siirtymävaiheeksi, jossa sekä kilpailukykyä että tasa-arvoa painottava toiminta on pakko arvioida uudelleen.

ICT on alueellisesti keskittynyt

Tietotekniikka- ja tietoliikenneklusterin erikoistuminen on edistänyt kasvua. Se on osaltaan lisännyt merkittäviä toimintojen kasaantumiseen liittyviä hyötyjä, alueellista pääomaa, tehnyt keskeisistä paikoista kilpailukykyisempiä ja houkuttanut siten lisää yrityksiä seudulle. Erikoistuminen on kuitenkin tehnyt seudun talouden haavoittuvaksi, koska se on enemmän riippuvainen yhdestä elinkeinoalasta kuin useammasta. Vaikka Suomen tietotekniikka- ja tietoliikenneklusteri on vahvasti hyötynyt mobiiliviestinnän jatkuvasta kasvusta, on paikallaan pohtia strategian mahdollisia riskejä. Mobiilitekniologian, -tuotteiden ja -palveluiden kysyntä reagoi herkästi maailmantalouden hidastumiseen. Markkinoiden kasvu ei pitkällä tähtäimellä välttämättä ole yhtä nopeaa kuin 1990-luvun lopulla. Kysyntä on siirtynyt perustekniologian hankkimisesta kehittyneiden tuotteiden hankintaan.

Tietotekniikka ja tietoliikennesektori on keskittynyt suhteellisen harvoille seuduille. Niilläkin se on kohdistunut voimakkaasti yksittäisten kuntien tietyille alueille. Ydinalue sijaitsee Ruoholahden ympärillä seitsemän kilometrin säteellä Itä-Espoossa ja Länsi-Helsingissä. Suuri kysyntä pätevästä ja korkeasti koulutetuista työntekijöistä on vahvistanut koulutuseroja kaupungin läntisen ja itäisen väestön välillä. Sosioekonomisissa tutkimuksissa oli jo aikaisemmin todettu koulutuksellisia eroja, mutta niiden merkitys tulo- ja työllisyserojen kasvulle ilmeni vasta vuoden 1992 aallonpohjan jälkeen. Tutkimustulokset osoittavat myös, että alueen kaupunkien väliset erot ovat kasvaneet.

Vaikka nämä hienoiset suuntaukset tuskin vähentävät nykyisen asetelman toimivuutta–varsinkaan, kun otetaan huomioon Suomen asema hyvinvointivaltiona ja veropohjan tasaamisen menetelmät–näiden suuntausten jatkuminen on merkittävä uhka alueen integroidulle hallinnolle ja sosiaaliselle koheesiolle.

Mikä kuva?

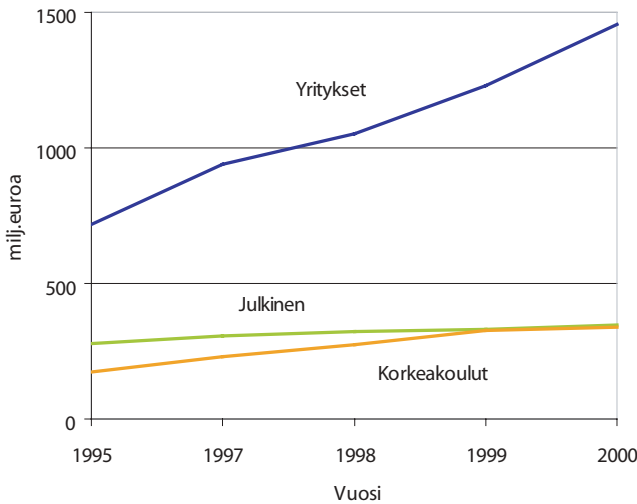
Tiedeväylä (Lähde: Helsingin kaupungin tietokeskus)

ICT on haasteiden edessä

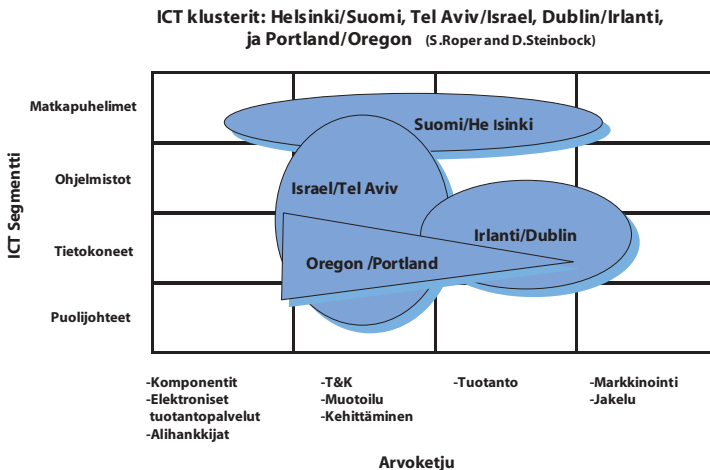
Suomen tietotekniikka- ja tietoliikenneklusterissa kaikkien hallinnontasojen pitäisi kehittää vähäriskistä ja korkeatuottoista strategiaa laajentamalla toimintaa klusterin ulkopuolelle (tällaisia toimintoja voisivat olla esimerkiksi oppiminen ja positiiviset ulkoisvaikutukset metsätaloudessa ja biotekniikassa, sekä tietotaidon siirtäminen verkopankeissa ja uusissa medioissa). Sen sijaan, että tavoitteet jäisivät reunailmiöksi, ne voitaisiin integroida selkeästi määriteltyihin, alhaalta ylöspäin suuntautuviin alueellisiin politiikkoihin ja kohdentaa monipuolisesti eri tuoteryhmien elinkaaren tutkimukseen, suunnitteluun ja kehittämiseen. Tällainen lähestymistapa edellyttää kuitenkin suurempaa keskittymistä yksityiseen ja kansainväliseen riskipääomaan, kannattavaan kaupallistamiseen ja ennen kaikkea uusien kannattavien yritysten luomiseen. Nämä edellytykset ovat puolestaan välttämättömiä tietotekniikan ja tietoliikenteen strategisten etujen luomiseksi ja uudistamiseksi. Ne myös edellyttävät, että makrotaloudessa helpotetaan siirtymistä keskusjohtoisuudesta hallinnon hajauttamiseen.

Korkean teknologian yritteliäisyys ja uusien yritysten perustaminen eivät ole vielä saavuttanut merkittävää asemaa Helsingissä ja Suomessa. Erittäin suotuisista olosuhteista huolimatta vasta harvat uudet suomalaisyritykset ovat saaneet merkittävän aseman maailmanmarkkinoilla. Suotuisia olosuhteita ovat ensiksi Suomen kehittynyt ja kaupallisesti suuntautunut korkeakoululaitos sekä institutionaalinen ja taloudellinen sitoutuminen kaupallisesti suuntautuneen tutkimustoiminnan tukemiseen. Sen avulla syntyy uutta teknologiaa ja siten uusia korkean teknologian yrityksiä. Toiseksi valtio antaa uusille yrityksille huomattavaa tukea Tekesin, Sitran ja muiden toimijoiden kautta. Tämän lisäksi hyödynnetään suurten korkean teknologian yritysten ja perinte-

semmillä aloilla toimivien suuryritysten johtamisresursseja, mentorointia ja neuvonta-ohjelmia. Kolmanneksi pääomasijoitustoiminta on viime vuosina vilkastunut. Paikallista pääomasijoitusrahoitusta ja ulkopuolisia sijoittajia on yhä enemmän. Jotta näitä mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää täysipainoisesti, yritystoiminnasta ja yritysten perustamisesta on tehtävä keskeinen poliittinen tavoite. Suomalaiselle yhteiskunnalle tyypillisen konservatiivisen yrittäjyyden vastapainona on selkeästi määritelty yrittäjyysstrategia. Strategiain laatimisen keskeisiä kysymyksiä voisivat olla yrityskulttuurin kehittämiseen ja vahvistamiseen tähtäävät toimet, menestyksellisistä yrityksistä kertovien julkaisujen laatiminen, fyysisten ja virtuaalisten yrityshautomojen kehittäminen, mentoroinnin ja muiden sellaisten menetelmien kehittäminen, joilla suuremmat yritykset voivat siirtää osaamistaan pienempien yritysten käyttöön, korkean teknologian yritysten perustamisen voimakkaampi tukeminen sekä tuen lisääminen pääomasijoitustoiminnalle.



Tutkimus- ja kehittämistoiminnanmenot sektoreittain metropolialueella vuosina 1995-2000 (Lähde: Tilastokeskus)



ICT klusterit: Helsinki/Suomi, Tel Aviv/Israel, Dublin/Irlanti, ja Portland/Oregon, S. Roper ja D. Steinbock (Lähde: OECD)

Suosituksia ja pohdintaa

Monien muiden suurkaupunkialueiden tapaan pääkaupunkiseutu keskittyy pikemminkin palveluihin kuin tuotantolaitoksiin. Se on kuitenkin Suomen IT-sektorin ydinalue ja kasvukeskus. Tämän keskittymän merkitys tuskin horjuu tulevaisuudessa. Niinpä seuraavat suositukset koskevat sekä kansallista, maakunnallista että paikallista tasoa.

Suomen tietotekniikka- ja tietoliikenneklusterin erikoistuminen on edistänyt kasvua. Se on osaltaan lisännyt merkittäviä toimintojen kasaantumisen hyötyjä sekä alueellista pääomaa ja samalla tehnyt keskeisistä paikoista kilpailukykyisempiä ja houkutelut siten lisää yrityksiä seudulle. Erikoistumiseen sisältyy kuitenkin myös kaksi tyypillistä uhkaa. Ensiksikin toiminta on keskittynyt vain tietyille alueille. Tämä ei välttämättä ole muiden alueiden kannalta huonoa, mutta se voi syventää alueellisia eroja. Huolestuttavampi vaaratekijä on, että seudun kehittyminen on riskialttiimpaa silloin, kun se on riippuvainen vain yhdestä eikä useammasta elinkeinoalasta. Huolellisesti laadituilla politiikoilla ja strategioilla pyritään laajentamaan osaamista ja mahdollisuuksia, mutta paljon on vielä tehtävää.

Toisin kuin perinteiset elinkeinopoliittiset toimet (esimerkiksi massiiviset tuet, kalliit valtakunnalliset hankkeet, teknokaupunkien luominen "tyhjästä" ja protektionistinen työllisyyspolitiikka), suositukset perustuvat OECD:n uuteen aluepoliittisen paradigmaan, eli:

Tavoitteena ei ole houkutella sijoittajia ongelma-alueille tukiaisten, verohelpotusten tai ei-rahallisten etujen avulla, vaan pyrkiä varmistamaan, että kaikki alueet voivat mahdollisimman tehokkaasti hyödyntää omia kehitysmahdollisuuksiaan.

Uusi malli ei merkitse kaikkien avustus- ja korvausmuotojen lopettamista kerralla. Infrastruktuuria ei tarvitse pitää keinotekoisesti samalla tasolla kaikilla seuduilla, vaan on pyrittävä siihen, että yritykset voivat kehittyä suotuisassa ympäristössä.

Infrastruktuurit voivat olla aineellisia, mutta myös aineettomia (esim. tiedon jakaminen, markkinoiden joustavuuden lisääminen ja toimintojen tehostaminen). Niillä on perustava rooli seudun sisäiseen kehitykseen liittyvien suhteellisten etujen edistämisessä.

Hallinnossa on varmistettava, että kansallisella tasolla laaditut alueelliset politiikat ovat yhteensopivia alueiden ja kaupunkien harjoittaman kehittämiss politiikan kanssa. Vastuualueet ja rahavarat on kohdennettava oikeudenmukaisesti valtionhallinnon, aluehallinnon ja kunnallishallinnon kesken.

Helsingin seudun viranomaisten pitäisi voida tarjota suoraa tukea ja myös hakea alueelleen suoria sijoituksia tutkimus- ja kehitystyöhön. Näin alueelle saataisiin korkeatasoista tutkimuskoulutusta ja edistettäisiin kansantalouden kansainvälistymistä. Tämän jälkeen Suomen hallituksen pitäisi kehittää muiden merkittävien maailmantalouksien kanssa verkosto kahdenvälisen tutkimus ja kehitystyön tukemista tai rahoitus sopimuksia varten.

Monet edellä kuvatuista keinoista ovat jo olemassa, mutta lähinnä julkisen sektorin antamana suorana tai epäsuorana tukena. Näitä keinoja pitäisi kuitenkin kehittää markkinavoimien mukaan.

Julkisen talouden ja kuntatalouden haasteet

1990-luvun alun lamavuodet osoittivat tuskallisella tavalla, ettei kaikkia riskejä voitu ottaa huomioon. Paras esimerkki siitä, miten suunnitteluvaltainen katsantotapa oli muutettava maailmantalouden epävarmuustekijöiden täysipainoiseksi huomioonottamiseksi, on julkisen talouden reaktio kriisiin. Koska verorahoitus pieni, julkisen sektorin menoja leikattiin suhteessa saman verran. Huomattava poikkeus tähän politiikkaan oli tutkimus- ja kehitystyön julkinen rahoitus. Se katsottiin sijoitukseksi, jonka oli määrä osaltaan edistää kriisistä toipumista pitkällä tähtäimellä. Kriisi vauhditti myös uudistuksia kunnallishallinnossa. Samalla kun budjettia leikattiin, Suomen nelisensataa kuntaa saivat järjestää hallintonsa entistä vapaammin omien tarpeidensa mukaan. Valtuuksien, itsehallinnon sekä joustavuuden hajauttaminen ja uusien johtamisperiaatteiden käyttöönotto ovat johtaneet siihen, että on erilaisia käytäntöjä tarjota ja hoitaa kunnallisia palveluja.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on osin laadittu varmistamaan, että kunnat pystyvät verotuloillaan vastaamaan asiakkaidensa palvelutarpeisiin. Mutta se on monimutkainen, ei korosta riittävästi kuntien vastuuta ja pitää kuntien verotuspäätökset ja eduskunnan tekemät palvelujen tasoa koskevat päätökset toisistaan erillään. Nämä ongelmat voitaisiin ratkaista valtion ja kuntien yhteisillä ”rahasto-ohjelmilla”. Ne korvaisivat nykyiset toimialakohtaiset tuet ja verontasausmenettelyn ja takaisivat sen, että kunnat voivat tarjota palvelut tavoitetason mukaisesti ja kohtuullisella verotuksella. Rahastojärjestelmä olisi hengeltään varsin samanlainen kuin nykyinen järjestelmä, mutta se kytkisi selvemmin yhteen valtionosuudet ja yksittäisten kuntien taloudelliset tarpeet ja veronkantokyvyn. Se olisi oikeudenmukaisempi keino Suomen hyvinvointivaltion rahoittamiseksi, koska tuet tulisivat ensisijaisesti progressiivisesta valtionverotuksesta. Näin kaikki Suomen veronmaksajat osallistuisivat tukien maksamiseen oman veronmaksukykynsä mukaisesti, eivätkä asuinkuntansa veroprosentin perusteella.

Muun muassa Britanniassa, Irlannissa, Portugalissa ja Ranskassa suurin kaupunki on kasvanut jatkuvasti. Tämä on aiheuttanut ärtymystä maan muissa osissa. Suomessakin maaseutu suhtautuu epäluuloisesti Helsingin kehitykseen ja pelkää, että voimavarojen siirtyminen Helsinkiin vaarantaa tai syrjäyttää muun Suomen paikalliset voimavarat. Toisaalta Helsingin seudun kasvava merkitys koko maan taloudelle on kiistaton. Jotta Helsingin seudun kasvua voidaan hallita ja ylläpitää, infrastruktuuriin ja asuntotuotantoon tehtävät suuret investoinnit vaativat taloudellista tukea.

Helsingin seudun keskeinen rahoituskysymys on, voidaanko sosiaalipalveluja tulevaisuudessa tarjota nykyisen mallin mukaisesti, kun pyritään parantamaan seudun kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Verontasausjärjestelmän kautta kaikki metropolialueen kaupungit avustavat huomattavasti muiden kaupunkien taloutta. Helsingin

osuus on niin suuri, että sen saaman valtionosuuden nettomäärä on negatiivinen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että suurten tasausmaksujen vuoksi seutu tukee monia pieniä, tiukilla olevia kuntia eri puolilla Suomea. Ongelmaa lisäävät rakenteelliset kannustimet, joiden avulla valtio voi laajentaa sosiaalipalvelujen tuotantoa ja nostaa niiden tasoa. Toinen seikka liittyy Helsingin seudun kaupunkien välisen verokilpailun vaikutuksiin. Vaikka kaupungit eivät voi kovin vapaasti kilpailla palveluillaan, ne voivat kilpailla veropohjasta ja erityisesti verotuloja lisäävästä maankäytöstä. Tällainen kilpailu voi ajan mittaan olla Helsingin seudulle vahingollista.

Verotus kilpailukeinona

Verokilpailussa kunnat käyttävät veropolitiikkaansa strategisesti houkutelukseen alueelleen uusia asukkaita tai yrityksiä ja kannustaakseen näitä jäämään. Tietystä mielessä kuntien verokilpailu suurkaupunkialueella on toivottavaa ja suorastaan kuntajärjestelmän perimmäinen tarkoitus. Kuntien välinen kilpailu voi esimerkiksi ohjalla sellaisen ”monopolikuntien” toimintaa, jotka eivät muuten kuuntelisi kuntalaistensa ääntä. Pääkaupunkiseudun kaupungit tarjoavat myös huomattavia kannustimia houkutelukseen suuryrityksiä muuttamaan alueelleen. Suuryritykset tuovat kunnille verotuloja kahta tietä. Ensinnäkin yritykset maksavat yhteisöveroa. Koska hallitus asettaa yritysten voitoille kiinteän veroprosentin, kaupungit eivät voi kilpailla yrityksistä laskemalla veroprosenttiaan. Kiinteän veroprosentin ansiosta kaikki kunnat voivat saada lisää verotuloja yrityksiltä ja liittävät ne yrityksen kotikunnan budjettiin. Ylijäämän suuruus riippuu siitä, kuinka suuren osan veroista valtio jakaa kuntien kanssa, sekä niistä kustannuksista, joita kaupungeille koituu yritykselle tarjottavista lisäpalveluista. Kunnat hyötyvät myös epäsuorasti veropohjan laajenemisesta, kun suuryritykset tuovat niihin työpaikkoja ja ansiotuloja. Tosin suurkaupunkialueen yritysten työntekijöistä osa saattaa asua naapurikaupungeissa.

Tärkein keino, jonka avulla kaupungit voivat kilpailla yrityksistä, on budjetin menojen kohdentaminen esimerkiksi teollisuusalueisiin ja yrityshautomoihin. Yrityksistä kilpaileminen on sikäli haitallista, että keskinäinen kilpailu merkitsee kaupunkien voimavarojen tuhlaamista. Ääritapauksessa kaupunki käyttää voimavarojaan suuryrityksen houkuttelemiseksi toisesta kaupungista omalle alueelleen, jolloin tuhlataan yhteiskunnan resursseja eikä mikään osapuoli hyödy. Vähemmän dramaattisessa tilanteessa resurssien tuhlaus voi merkitä sitä, että suurkaupunkialueen kunnat eivät osaa tehdä yhteistyötä yritysten houkuttelemiseksi samalle seudulle. Koska Helsingin seutu muodostaa yhden työssäkäyntialueen, se hyötyisi enemmän, jos kunnat yrittäisivät yhdessä saada yrityksiä sijoittumaan alueelleen ja jos yritysten tuomat verotulot voitaisiin jakaa laajemmin koko seudulle. Verotulojen jakamisessa olisi kuitenkin otettava huomioon yritysten kotikunnille aiheutuvat lisämenot. Seudun talouden kannalta on tärkeää, että yksittäisten kuntien talous saa edelleen nettotuloa veroina yritysten toiminnasta kunnan alueella.

Suosituksia ja pohdintaa

Siirtojärjestelmistä on tehtävä avoimempia ja niiden on vastattava selvemmin tavoitteita. Järjestelmän muuttamisesta olisi se hyöty, ettei se enää painottuisi yhtä paljon korkeiden palvelustandardien ylläpitämiseen, mutta säilyttäisi silti hyvinvointivaltion keskeiset periaatteet.

Nopeasti kasvavien suurkaupunkialueiden kehitysongelmiin liittyvistä uusista rahoituksellisista keinoista on vakavasti keskusteltava. Vaikka Suomen korkea veroaste antaa aihetta huoleen erityisesti verrattuna muiden maiden verotuksen kilpailukykyyn, keskustelussa on otettava huomioon verotuksen kokonaisuus, suurkaupunkialueen kehittämiseen liittyvät koordinaatioongelmat sekä sen varmistaminen että veropohja tyydyttää uudet julkisen kulutuksen tarpeet. Metropolialueen nykyisen systeemin mukaisen itsehallinnollisten kuntien säilyttämiselle on vahvat rahoitukselliset perusteet, mutta jotkut alueet voisivat hyötyä laajemmasta maakuntatason koordinoinnista.

Koko alueen rahoituksellisten ja sosiaalisten hyötyjen ja kustannusten ylijäämän osoittaminen vaatii rohkeita ja luovia aluetason toimenpiteitä. Tärkeimmät päämäärät ovat 1) sosiaalisen asuntotuotannon tehokas ja oikeudenmukainen sijoitus Helsingin seudulla ja aikaa myöten koko metropolialueella sekä 2) alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano seudun talouden johdonmukaiseksi ja tasapainoiseksi kehittämiseksi siten, että kehittämisessä otetaan talouden lisäksi huomioon ympäristön laatu.

Seudun hallinto ja yhteistyö on mahdollista järjestää monin eri tavoin

Viranomaisten välinen ja sisäinen kilpailu ja yhteistyö on nykyisin keskeistä kaikissa maissa. Keskus- ja paikallishallinnon perinteisesti keskusjohtoinen suhde on useimmissa maissa muuttunut perinpohjaisesti kahden viime vuosikymmenen aikana. Suomessa keskushallinnon uudelleenjärjestelyn pani liikkeelle 1990-luvun alun syvä lama. Aluksi kunnat kärsivät verotuksen ja menojen keskusjohtoisuudesta, mutta saivat siten yhä enemmän valtaa, uudenlaisen verotusjärjestelmän ja enemmän itsehallintoa. Energian, sosiaalipalvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta kansalaisille vastasivat lähinnä vahvat kunnat. Taloudellisten kannustimien ansiosta niiden toiminta on yritysmäisempää, seuraa toimintaympäristön kehitystä ja kehittää liiketoimintaa. Kunnan keskeisiä tehtäviä ei kuitenkaan ole laiminlyöty. Muun muassa asuntotuotannossa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on saanut aikaan uudenlaista asuntotuotantoa, jossa yhdistyy sosiaalinen asuntotuotanto ja keskiluokkainen asumistapa.

Tietotekniikka- ja tietoliikennealan menestys on ennakoitua ja jossain määrin myös luonut edellytyksiä kaupunkikehityksen muutosten lisääntymiselle. Vanhat hallintotavat eivät välttämättä sovi uusien haasteiden kohtaamiseen. Esimerkiksi Helsingin viimeaikainen sijoittuminen kilpailukyisimpien kaupunkien kärkeen on herättänyt sekä tyytyväisyyttä että huolestuneisuutta kilpailukyyn säilyttämisestä. Vaikka kaupungin koko ei ole ratkaiseva sen taloudellisen menestyksen kannalta, pidetään 560 000 asukkaan Helsinkiä Euroopan- ja maailmanlaajuisissa vertailuissa keskikokoisena kaupunkikeskuksena. Helsingin seutu haluaa pärjätä kilpailussa esimerkiksi pohjoismaisten naapuriensa kanssa. Kilpailun kiristymistä kuvastaa silta Kööpenhaminan sekä Malmön välillä ja uusi Öresundin alue sekä Tukholman kasvu. Hyvin hallintoitu yli 1,5 miljoonan asukkaan metropolialue voisi jossain määrin ratkaista kaupunkien välisen "kilpailun" koko-ongelman.

Erilaisia visioita

Alueen nousukausi ja tietotekniikka- ja tietoliikennealan menestys osoittavat, että valtionlaitosten, suuryritysten, yliopistojen ja viimeisimpänä kuntien välinen tiivis yhteistyö on kantanut hedelmää. Sekä hallitus, yritysjohtajat että kunnat ovat innokkaasti omaksuneet tietoyhteiskuntavision, mikä on tuonut menestystä ja vaurautta. Tietoyhteiskunta on muodostunut tutkimuksen, pääoman ja liike-elämän tiheästä verkostosta. Myös kunnat ovat viime aikoina tulleet tähän mukaan, vaikka Teknillinen korkeakoulu onkin saanut paikallista tukea jo kauan. Talouden kehittämistä edistävä yhteisyritys osaamiskeskus Culminatium on esimerkki tästä ja uudesta aluepolitiikasta sekä alueellisista osaamiskeskuksista.

Kuntien yhteistyön lisääminen erityisesti logistiikan alueella ilmenee esimerkiksi Vantaan ja Helsingin satamahankkeesta. Se on houkutelut myös lisää suoria ulkomaisia

sijoituksia. Sataman kannalta kansainvälinen kilpailu on merkittävä peruste yhteistyölle ja huomattaville investoinneille. Vantaa ja Helsinki ovat laatineet yhteisen satamastrategian, jonka avulla Helsingin seudusta pyritään luomaan Itämeren logistiikkakeskus.

Alueen menestys ja lupaava tulevaisuus antavat aihetta luottaa siihen, että nykyisen järjestelmän edut pystytään säilyttämään pitkälle tulevaisuuteen. Tilanteen säilyminen ennallaan, eli alueellinen integraatio, kuntien itsehallinto, vapaaehtoinen alueellinen yhteistyö ja muiden nykyisten periaatteiden ja politiikkojen noudattaminen saattaa kuitenkin pitkällä tähtäimellä haitata seudun hallinnon integraatiota. Sosioekonomisten erojen mahdolliset yhteiskunnalliset seuraukset eivät ole toivottavia. Tällöin Helsingin kaupunki saisi suhteettoman suuren osan seudun köyhistä ja tuen tarpeessa olevista kotitalouksista. Vaikka suuntaukset eivät ole dramaattisia, ne antavat riittävästi huolenaihetta. Sosiaalipalvelujen tarjonta on suureksi osaksi kuntien vastuulla. Toimeentulouesta ja muista avustuksista riippuvaiset maahanmuuttajat saattavat keskittyä tietyille alueille, jolloin kaupunkiin syntyy sosiaalisia ongelmia sen sijaan, että muodostuisi etnisiä alueita tai alakulttuureja. Espoo, Kauniainen ja jotkut muut alueet saattavat muuttua yhä varakkaammiksi ja suppeammiksi saarekkeiksi, joissa asuu vain hyvin toimeentulevaa väkeä, erityisesti hyväpalkkaisia IT-ammattilaisia.

Tätä kehitystä voi tietysti pitää myönteisenäkin. Se tuo alueelle lisää kilpailua ja monipuolisuutta sekä voi osaltaan parantaa alueen yleistä kilpailukykyä. Länsi-Euroopassa tämä on kuitenkin yleensä johtanut palvelujen huononemiseen, kuntien väliseen turhaan kilpailuun, pirstoutumisen lisääntymiseen ja yhteiskunnan vaikutuksen heikentymiseen. ”Rikkaiden alueiden ylivalta” voi muodostua nopeasti ja saada tahattomasti kestävä kehityksen, sosiaalisen integraation ja talouskehityksen kannalta kielteisiä seurauksia. Näin ollen alueellisella yhteistyöllä voi olla hyvin vaihtelevia tuloksia, sillä verotus, sosiaalinen asuntotuotanto, kulttuuritoiminta ja talouskehitys voivat olla sitkeitä poliittisia kiistakapuloita. Vaikka suurkaupunkialueen ongelmat (mm. maahanmuuttajat, talouskehitys, asuntopolitiikka) näyttävät olevan yhä yleisemmin kytköksissä toisiinsa, kuntien välinen yhteistyö on edelleen rajallista. Uusi avaus yhteistyöstä myös valtion suuntaan on pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma.

Äärimmäisenä vaihtoehtona olisi pääkaupunkiseudun neljän kaupungin yhdistäminen yhdeksi kunnaksi, jos kaupungit itse ja niiden asukkaat olisivat tämän vaihtoehdon kannalla. Jos valtaa voidaan siirtää ylöspäin metropolialueelle, niin sitä voidaan samanaikaisesti siirtää alaspäin kaupunginosatasolle. Maankäytön suunnittelu metropolialueella tulisi poliittisesti ja hallinnollisesti virtaviivaisemmaksi, kuten myös sosiaalinen asuminen. Maahanmuuttajien ja muiden vähemmistöjen hajuttaminen laajalle alueelle tulisi helpommaksi toteuttaa. Tämän vaihtoehdon arvioinnissa on otettava huomioon poliittiset realiteetit. Ehdotus on täysin ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon pitkän perinteen kanssa. Tosin, koska palvelujen taso ja veroprosentin suuruus ovat pitkälti samanlaisia Helsingin seudun kunnissa, kuntaliitosten vaikutus palvelujen tasoon ja odottamattomiin tuloihin ja menoihin olisi lievempi kuin muissa maissa tapahtuneissa kuntaliitoksissa. Kuntaliitosten myötä kunnilta poistuisivat kuitenkin myös verotuskilpailun hyödyt, joiden avulla voidaan hillitä suurten kuntien monopoliasemaa ja jotka kannustavat kuntia edullisten palvelujen tuottamiseen. Näiden selkeiden etujen sekä odotettavissa olevan voimakkaan poliittisen vastarinnan vuoksi kuntaliitos ei ole ajankohtainen asia.

Nykyisen mallin ja kuntaliitoksen välillä on lukuisia muita mahdollisuuksia. Alueen ongelmien tehokas selvittäminen vaatii koko alueen—ei siis yksittäisten kuntien—etujen ajamista sekä sen varmistamista, että uudet aluehallintomallit kantavat vastuun päätöksistä, jotka vaikuttavat metropolialueen kestäväan kehitykseen. Erityisesti on

keskityttävä tämän hetken kiistanalaisimpiin kysymyksiin: 1) sosiaalisen asuntotuotannon oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen sijoittamiseen Helsingin seudulla ja aikaa myöten koko metropolialueella ja 2) alueellisen strategian laatimiseen ja toimeenpanoon seudun talouden johdonmukaiseksi ja tasapainoiseksi kehittämiseksi siten, että kehittämisessä otetaan talouden lisäksi huomioon ympäristön laatu.

Vahvempi aluehallinto voitaisiin saavuttaa kannustimilla ja vapaaehtoisella yhteistyöllä. Vapaaehtoinen yhteistyö ei kuitenkaan estäisi kuntia jättäytymästä hankkeiden ulkopuolelle, mikä heikentäisi vakavasti alueellisen koordinoinnin mahdollisuuksia. Metropolialueen kuntien yhteenliittymä voisi korjata puutteen, jos sen jäsenet sitoutuisivat päätöksiin monivuotisiin sopimuksiin. Kunnallisen koordinoinnin kevyt institutionalisointi auttaisi merkittävästi kuntia laatimaan ja toteuttamaan yhdessä koko seutukuntaa koskevan vision. Ellei aluehallintoa uhkaa pirstoutuminen, koordinointi voidaan tehdä organisaatio- ja talouskustannuksiltaan edulliseksi ja siten houkuttelevaksi.

Valitettavasti ne kaupunkien kehitykseen liittyvät ongelmat jotka eniten tarvitsevat koordinointia, ovat samoja ongelmia jotka estävät pyrkimyksiä suurempaan kuntien väliseen koordinaatioon. Nimenomaan maankäyttö ja asuntotuotanto ovat luontaisia kiistakysymyksiä. Mikäli uutta alueellista viranomaista harkitaan, yhteistyön nettohyötyjä on tarkasteltava monelta kannalta. Seudun sosiaalista tasa-arvoa voidaan edistää helpommin ja nopeammin, jos kunnat antaisivat valtaa uudelle viranomaiselle asuntopolitiikassa ja sosiaalisen asuntotuotannon sijoittumisessa. Viranomainen voisi myös koordinoida ja hoitaa maankäyttöä sekä muita tehtäviä, kuten liikennettä, elinkeinojen kehittämistä ympäristön kestävyttä. Monipuolisen työvoiman sekä IT-alan ja muiden elinkeinoalojen saaminen kuntiin edellyttää alueellisen yhteistyön lisäämistä verotuksessa, asuntopolitiikassa, liikenteessä, kulttuurissa, koulutuksessa yms. Viranomainen voisi mahdollisesti rahoittaa toimintansa uudella alueellisella kiinteistöverolla.

Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan yhteistyö lisääntyy jatkuvasti. Syy miksi yhteistyömekanismit voisivat institutionalisoitua on, että kunnat ovat säilyttäneet itsehallintonsa. Ne kilpailevat keskenään ja tulevaisuudessa yhteistyö saattaa pirstoutua. Uusi alueellinen viranomainen mahdollistaisi virallisemmän mekanismin hoitaa ja kannustaa verkostoja tukemaan kokonaisuutta. Erilaisten poliittisten verkostojen tarkentuminen helpottaa esimerkiksi legitimiisyyden ja yhteisten valintojen ottamista uudelleen käyttöön. Toisaalta metropolialueen laajuisten hallintoelinten perustaminen on useimmissa länsimaissa epäonnistunut ja tuottanut kiistanalaisia tuloksia Britanniassa, Ranskassa, Barcelonassa, eri Pohjoismaissa sekä Alankomaissa.

Paikallisen omaksumisen edut voisivat parantaa myös keskusjohtoista politiikkaa. Työttömyys on ratkaisevin tekijä pääkaupunkiseutualueen alueellisessa polarisaatiossa. Pitkäaikaistyöttömyyttä Suomessa oli tuskin lainkaan ennen 1990-luvun lamaa. 1990-luvun puoliväliin tultaessa 30 % kaikista työttömistä oli pitkäaikaistyöttömiä. Monet etelän kaupunkien tärkeimmistä elinkeinoista kärsivät pahasti lamasta eivätkä pystyneet täysin hyödyntämään Helsingin ja sen naapurikuntien talouden kohenemistä. Tämä lisäsi alueellisia työttömyyseroja. Työvoimapolitiikka on pitkälti toiminut työttömien toimeentulojärjestelmänä. Koska järjestelmä ei kannustanut työttömiä hakemaan töitä, työvoimapolitiikan painopiste on siirtynyt passiivisista työmarkkinatoimista työmarkkinakoulutukseen, tukityöllistämiseen ja muihin aktiivisiin työmarkkinatoimiin. Nämä eivät kuitenkaan ole olleet täysin tehokkaita, sillä keskusjohtoista työvoimapolitiikkaa toteutetaan työvoimapiirien kautta, jotka eivät vastaa varsinaisia työmarkkina-alueita. Alueellisesti erilaistetun työvoimapolitiikan avulla Helsingin ja muiden kuntien olisi helpompi toteuttaa paikallisia työllisyystoimenpiteitä omien tavoitteidensa mukaisesti. Eri ohjaukset voitaisiin integroida paikallisesti määriteltyn työllisyys- ja kehittämisstrategiaan.

Helsingin seudun kasvun hallitseminen on pitkällä tähtäimellä ensiarvoisen tärkeää, jotta välttyttäisiin hallitsemattomalta kasvulta ja resurssien tuhlaamiselta. Valtion on säilytettävä ennakoiva roolinsa ja kannustettava metropolialueen kehittämistä. Kun alueelle on asetettu tavoitteet, voidaan neuvotella valtion ja metropolialueen kuntien välisestä monivuotisesta yleissopimuksesta. Helsingin seudun ja muun Suomen keskinäinen riippuvuus on tuotava paremmin esille.

Suosituksia ja pohdintaa

Katsauksessa on puhuttu laajasti hallinnosta ja yhteistyöstä, mutta on tärkeää muistaa, ettei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa hallintorakennetta ja yhteistyö sinänsä ei ole itseisarvo. Sen merkitys riippuu siitä, mitä se saa aikaan, miten se toteutetaan ja kuka siitä hyöttyy.

Valtion pitäisi edistää Helsingin metropolialuetta pohtimaan alueen yhteistyömuotojen kehittämistä. Se voi saada eri muotoja, valintojen tekeminen on yksi. Verotuksessa yhteisöverotulojen jaolla voitaisiin hillitä kuntien verotuskilpailua. Esimerkiksi työllisyyttä, kaavoitusta, asuntotuotantoa ja köyhyyden torjumista koskevat toimet voidaan toteuttaa suurkaupunkialueella ilman, että niitä varten olisi perustettava uutta hallinnon tasoa. Muiden organisaatioiden kanssa yhteistyössä toimivilla kunnilla on tähän tarvittavat voimavarat.

Helsingin seudun kasvun hallitseminen on pitkällä tähtäimellä tärkeää, jotta välttyttäisiin hallitsemattomalta kasvulta ja resurssien tuhlaamiselta. Metropolialueen kehittäminen on siksi tärkeää. Helsingin seudun kuntien pitäisi myös kehittää yhteistyöstrategiaansa Suomen yleisen hyvinvoinnin lisäämiseksi, maan kilpailukykyyn nostamiseksi ja maan muiden kuntien kanssa käytävän vuoropuhelun helpottamiseksi. Uusi aluestrategia on saanut kannatusta, mutta yritys laatia pääkaupunkiseudulle tarkemmin kohdistettu kaupunkipolitiikka on kohdannut poliittista vastarintaa. Metropolialueen kyyntymisen esiin nostaminen voisi auttaa luomaan Helsingille ”räätälöidyn” kaupunkipolitiikan, mutta samalla on kuitenkin otettava huomioon suurkaupunkialueen ja 58 muun kunnan keskinäinen riippuvuus, mikä asettaa toimintapolitiikan uusiin puitteisiin.

Valtion ja Helsingin seudun kuntien on alettava suhtautua toisiinsa uudella tavalla. Uuden hallinnollisen tason luominen on tuskin tarpeen, ellei metropolialueesta tule uusi alue sen vanhat alueet yhdistämällä.

Valtion on säilytettävä ennakoiva roolinsa ja kannustettava metropolialueen kehittämistä. Kun metropolialueelle on asetettu tavoitteet, voidaan neuvotella valtion ja metropolialueen kuntien välisestä monivuotisesta yleissopimuksesta. Esimerkiksi nyt kannattaa siirtää jonkin verran voimavaroja etelän rikkaimmista kunnista muun maan rahoitukseen, koska etelän kunnat hyötyvät muualla koulutetusta työvoimasta. Helsingin seudun ja muun Suomen keskinäinen riippuvuus on tuotava paremmin esille. Tämä on järkevää, jos valtio rahoittaa Helsingin seudun ja siten koko Suomen kestävä talouskehityksen kannalta keskeisiä perusrakenteita. Nyt voisi olla sopiva aika yhdistää nämä tekijät ja laatia Helsingin seudun tai kuntien ja valtion yhteinen sopimus asiasta. Sopimuksen pitäisi saada laajaa julkisuutta ja siitä pitäisi keskustella eduskunnassa, sillä sen tavoitteena on määritellä uudelleen sekä Helsingin asema muuhun maahan, että sen riippuvuus siitä. Määritellä, miten Suomi voi kehittyä kokonaisuutena käyttämällä paremmin Helsinkiä kehityksen moottorina.

