

Metropolihallinta

Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa

Helena Tolkki
Jenni Airaksinen
Arto Haveri

RAKENNETTU
YMPÄRISTÖ



SUOMEN YMPÄRISTÖ 9 | 2011

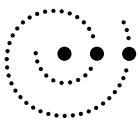
Metropolihallinta

**Neljä mallia maailmalta ja niiden
sovellettavuus Suomessa**

**Helena Tolkki
Jenni Airaksinen
Arto Haveri**

Helsinki 2011

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

SUOMEN YMPÄRISTÖ 9 | 2011
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: ??????

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Edita Prima Oy, Helsinki 2011

ISBN 978-952-11-???? (nid.)
ISBN 978-952-11-3875-1 (PDF)
ISSN 1238-7312 (pain.)
ISSN 1796-1637 (verkkokoj.)



ESIPUHE

Kilpailukykyisiä metropolialueita pidetään globalisoituvassa maailmassa yhä tärkeämpinä menestystekijöinä niin yksittäisille maille kuin sitä laajemmillekin talousalueille. Esimerkiksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mukaan hyvin organisoituidet metropolialueet voivat tuoda arvokkaan lisäpanoksen Lissabonin strategian toteuttamiseen eli tekemään Euroopasta maailman kilpailukykyisimmän ja dynaamisimman alueen. Tavoitteen toteutuminen edellyttää tasapainon löytymistä taloudellisen kasvun, sosiaalisen tasapainon, ympäristöllisen uusiutumisen ja kestäväen kehityksen välillä. Yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja eheyden turvaaminen on tässä keskeinen näkökulma.

Monissa maissa metropolialueiden hallintoon sovelletaan muista kaupunkiseuduista poikkeavia käytäntöjä. Usein metropolialueelle on luotu seudun kehittämisen kannalta tärkeitä kysymyksiä varten oma hallinnon taso, joka edellyttää kunnilta sopeutumista metropolialueen yhteisiin linjauksiin. Esimerkkejä löytyy myös kuntaliitosten varaan rakennetuista sekä eräistä muunlaisista tavoista jäntevöittää metropolialueiden päätöksentekoa.

Suomessa tarve metropolialueen kuntayhteistyön tehostamiseen ja syventämiseen on tunnistettu. OECD laati vuonna 2003 Helsingin metropolialueen kehitystä analysoivan katsauksen, jossa mm. korostetaan seudun yhteistyön ja päätöksentekokyvyn merkitystä alueen menestykselle. Myös käytännön tasolla on päästy jossakin määrin eteenpäin.

Nyt käsillä olevan selvityksen tavoitteena on kansainvälisiä kokemuksia analysoimalla tuottaa tietoa Suomen kannalta kiinnostavien maiden metropolialueita koskevien hallintomallien tavoitteista, päätöksentekojärjestelmistä ja metropolitasolla ratkaistavista asioista. Tavoitteena on näin monipuolistaa metropolialueen ja laajemminkin kaupunkiseutujen hallinnosta käytävää keskustelua ja luoda edellytyksiä Helsingin seudun päätöksentekorakenteiden tulevalle kehittämiselle.

Aloitteen selvitystyöhön tekivät asuntoministeri Jan Vapaavuori ja selvityksen käynnistyessä hallinto- ja kuntaministerinä toiminut Mari Kiviniemi. Selvityksen toimeksiantajia olivat ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö, ja sitä ovat rahoittaneet myös liikenne- ja viestintäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö. Ohjausryhmään kuuluivat ylijohtaja Helena Säteri (pj., YM), rakennusneuvos Matti Vatiilo (YM), erityisasiantuntija Olli Maijala (YM), ylijohtaja Päivi Laajala (VM), neuvotteleva virkamies Inga Nyholm (VM), ylitarkastaja Markku Mölläri (VM), hallitusneuvos Mikael Nyberg (LVM), liikenneneuvos Petri Jalasto (LVM), erityisasiantuntija Olli Alho (TEM) ja ylitarkastaja Olli Voutilainen (TEM).

Selvityksen teki Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitos yliopistonlehtori Jenni Airaksisen johdolla. Tutkimusraportin ovat laatineet tutkija Helena Tolkki, yliopistonlehtori Jenni Airaksinen ja professori Arto Haveri. Työ on tehty ohjausryhmän tuella, mutta tekijät vastaavat tutkimuksen tuloksista ja eri hallintamallien Suomeen soveltuvuudesta tehdyistä arvioista ja johtopäätöksistä.

Ylijohtaja Helena Säteri

SISÄLLYS

Esipuhe	3
Tiivistelmä	7
1 Johdanto	9
2 Stuttgart	12
Metropolihallinnan historia	12
Metropolihallintaelin: Verband Region Stuttgart	13
Rahoitus.....	14
Päätöksenteko.....	15
Metropolialueen muut toimijat	16
WRS	16
IHK	16
Europäische Metropolregion Stuttgart.....	17
Liikenne	17
VVS	18
Maankäyttö ja alue- ja maisemasuunnittelu	18
Landschaftspark Region Stuttgart	19
Metropolihallinnan mittakaava ja kattavuus	20
3 Montreal	21
Alueen haasteet	21
Montrealin asema Kanadassa ja kansainvälisesti	22
Metropolihallinnan kannalta keskeiset päätöksenteko- organisaatiot	22
Provinssi kuntarajojen määrittäjänä: Montrealin alueen laajat kuntaliitokset.....	22
CMM	24
Rahoitus.....	24
Päätöksenteko.....	25
Liikenne	26
AMT	26
Joukkoliikenneoperaattorit	27
Maankäyttö	28
Montreal Master Plan	28
Kaavoituksessa keskeneräinen tehtävänjako	28
Asuminen	29
Taloudellinen kehitys	29
4 Oslo	31
Metropolihallintaelimet	32
Samarbeidsalliansen Osloregionen.....	32
Päätöksenteko.....	33
Rahoitus.....	33
Oslo Region European Office.....	33
Oslo kaupunki metropolihallintaroolissa	34

Liikenne	34
Joukkoliikenne: Ruter ja Trafikanten	34
Oslopakke -investointiraamit.....	35
Maankäyttö	36
Maankäytön ja liikenteen suhde	36
5 Dublin	38
Metropolialueen keskeiset toimi-elimet	39
DLA	39
CDA	39
DRA	40
CCBs	40
Liikenne	41
DTO ja National Transport Authority	41
Metropolialueen ohjelma- ja strategiapohjainen kehittäminen	41
Metropolialueen strategia osana seutukunnan strategiaa	41
National Development Plan ja National Spatial Strategy	43
Dublin Gateway	43
Liikennestrategiat	45
Transport 21	45
Dublinin alueen liikennestrategia: A Platform for Change	46
Maankäyttö ja asuminen	47
Dublin-Belfast -kehityskäytävä	48
6 Metropolihallintamallien soveltaminen Suomessa	49
Tiivistelmät neljän metropolialueen hallinnan pääpiirteistä	49
Stuttgart.....	49
Montreal	49
Oslo	50
Dublin.....	50
Metropolien hallinnan paradoksaalisuus	51
Metropolien hallinnan malleja	52
Erialaisten hallintaratkaisujen soveltamisen rajat ja mahdollisuudet	54
Metropolihallinnan periaatteet	54
Proaktiivinen hallinta	54
Paikalliseen itsehallintoon perustuva hallinta	55
Oslo, Dublinin, Montrealin ja Stuttgartin mallien soveltaminen Suomeen	56
Helsinki metropolihallinnan edelläkävijänä	58
Metropolivaltuusto – yhdyskuntarakenteen suunnittelu ja kilpailukykyyn edistäminen samassa organisaatiossa	58
Metropolivaltuusto politiikan ja hallinnon tasolla.....	59
Paikallinen itsehallinto – asukkaiden itsehallinto.....	59
Kuntaliitosten, neuvotteluverkostojen ja ohjelmaohjauksen sovellettavuus.....	60
Lähteet	61
Kuvailulehti	63
Presentationsblad	64
Documentation page	65

Tiivistelmä

Selvityksessä vertaillaan metropolien hallintamalleja eri maissa ja esitetään arvio mallien sovelletavuudesta Helsingin metropolialueen kehittämisessä. Tässä raportissa tarkastellaan neljää metropolialuetta ja niiden hallintamalleja. Alueet ovat Stuttgart, Montreal, Oslo ja Dublin. Selvityksen mukaan mikään analysoiduista malleista ei sellaisenaan sovellu Helsingin metropolialueen ongelmien ratkaisijaksi, mutta niitä kaikkia voidaan hyödyntää jollain tasolla.

Parhaiten sovellettavaksi sopii Stuttgartin malli, jossa metropolialueen monista yhteisistä toiminnoista vastaa suoralla vaalilla valittu metropolivaltuusto. Helsingin metropoliin sovellettuna suoraan valittu metropolivaltuusto kasvattaisi alueen asukkaiden itsehallintoa ja loisi päätöksentekorakenteen metropolialueen yhdyskuntarakenteen ja kilpailukyvyyn kokonaisvaltaiselle ja pitkäjänteiselle kehittämiselle. Pääkaupunkiseudulla voitaisiin soveltaa myös Montrealissa metropolin voimavarojen kokoamisen keinona käytettyjä kuntarakenteen muutoksia, mutta kuntien yhdistymisen avulla ei pystytä ratkaisemaan koko Helsingin metropolialueen kannalta keskeisiä kysymyksiä. Oslossa sovelletut neuvotteluverkostot ja Dublinin kaltainen ohjelmaohjaus puolestaan voisivat toimia koordinoituneina metropolialuetta laajemman alueen yhteisen tahdonmuodostuksen tarpeisiin esimerkiksi liikennesuunnitteluun liittyvissä kysymyksissä. Mikäli kuntien päätöksentekovaltaa siirretään joiltain osin ylikunnalliselle elimelle, on samalla syytä miettiä myös kuntarajoista riippumattoman lähidemokratian kehittämisen uusia avauksia ja mahdollisuuksia.

Stuttgartin alueella metropolivaltuustolla on keskeinen rooli. Valtuusto on valittu suorilla vaaleilla, minkä vuoksi valtuutetut voivat nojata koko alueen asukkaiden antamaan mandaattiin. Metropolivaltuuston tehtäviin kuuluu muun muassa alue- ja liikennesuunnittelu sekä joukkoliikenteen järjestäminen. Metropolivaltuusto on pääasiassa ohjauselin, sillä ei ole omia toimeenpanoelimiä. Li-

säksi rakenteeseen kytkeytyy erilaisia verkostoja ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteisomistuksessa olevia yrityksiä. Metropolivaltuuston toiminta rahoitetaan pääosin julkisin varoin erilaisina valtion ja osavaltion tukina ja kunnilta kerättävinä maksuina.

Montrealin metropolialueella on Stuttgartin tapaan metropolivaltuusto, jolla on laaja suunnitteluvastuu. Montrealin metropolitason toimielin on kuitenkin valittu välillisesti alueen kuntien ja kaupunkien edustajien joukosta, ei suorilla vaaleilla kuten Stuttgartissa. Tämä aiheuttaa sen, että metropolivaltuusto on joiltain osin tehtäväkenttäänsä nähden heikohkossa asemassa, koska valtuutetut toimivat metropolielimessä oman kuntansa edustajina ja yhteisen tien löytäminen jää joiltain osin oman kunnan etujen turvaamisen varjoon. Montrealin alueen metropolirakenteen toiminta rahoitetaan pääosin kunnilta kerätyin varoin, loput tulevat provinssin budjetista. Alueen ydinalueiden voimavarojen kokoamisen keinona on käytetty myös kuntien yhdistämistä.

Oslo muistuttaa Helsingin metropolialuetta. Alueen hallinta perustuu pitkälti neuvotteluverkostoon, joka keskittyy alueen kilpailukyvyyn vahvistamiseen. Rakenteen ohjausvalta on kuitenkin suhteellisen vähäinen ja päätökset tehdään pääasiassa muualla. Liikenteeseen ja maankäyttöön linkittyvät asiat päätetään metropolialuetta pienemmän alueen puitteissa.

Dublinin metropolialueen hallinta perustuu erilaisiin ohjelmiin ja strategioihin, joiden juuret ovat valtakunnallisissa linjauksissa. Myös paikalliset toimijat osallistuvat strategiatyöhön sekä aluettaan koskevien strategioiden valmistelijoina että valtakunnallisten strategioiden toteuttajina. Irlannissa paikallis- ja aluehallinnon yksiköiden itsehallinto ja verotusoikeus ovat kuitenkin varsin rajallisia. Näin ohjelmien sisältö ja implementoinnin valvonta ovat pitkälti valtion käsissä ja ohjelmatyö kytkeytyy myös resurssien allokointiin.

Mallien soveltuvuutta pohdittaessa on nojattu metropolialueiden erityispiirteiden ja hallinnan tavoitteiden ohella kahteen periaatteeseen; proaktiiviseen hallintaan ja asukkaiden paikalliseen itsehallintoon. Proaktiivisuus merkitsee aktiivista tulevaisuuden rakentamista ja ennakkointia vastaakohtana reaktiiviselle ajautumiselle ja pienten korjailujen politiikalle. Paikallisen itsehallinnon periaatteen ydin on, että asioista tulee päättää niiden kokoluokan ja laajuuden näkökulmasta sopivalla alueella niin, että asukkailla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon joko suoraan tai valitsemalla edustajansa orgaaneihin, joissa erimittakaavan asioista päätetään.

Tämä raportti perustuu selvitystyöhön, joka on tehty Tampereen yliopistossa Yhdyskuntatieteiden laitoksella. Aloitteen selvitystyöhön tekivät asuntoministeri Jan Vapaavuori ja selvityksen käynnistyessä kuntaministerinä toiminut Mari Kiviniemi. Tavoitteena oli tuottaa tietoa ja uusia aineksia keskusteluun, jota käydään Helsingin metropolialueen kehittämisestä. Selvityksen alkuvaiheessa tarkastelun kohteena oli yksitoista metropolialuetta, joista yllä esiteltyt neljä valittiin tarkempaan tarkasteluun. Selvityksen kohteena olevien metropolialueiden valinnassa painotettiin kiinnostavuutta, vertailtavuutta ja erilaisuutta. Selvityksessä käytetty aineisto koostuu pääosin tutkimuskirjallisuudesta, tieteellisistä artikkeleista, ja muusta virallisaineistosta kuten maakohtaisista selvityksistä ja asiakirjoista.

1 Johdanto

Metropoli on lähtökohtaisesti jotain, mikä muotoutuu osin hallitsemattomien elementtien kokonaisuutena. Tämä hallitsemattomuus, jopa kaotisuus, antaa metropoleille niiden erityispiirteet ja omaleimaisen luonteen. Metropolialueilla julkiset, yksityiset ja kansalaisyhteiskunnan toimijat linkittyvät eri tasoilla yhteen ja kerrostuvat erilaisiksi tiiviimmiksi ja löyhemmiksi rakenteiksi ja verkostoiksi. Kaikki nämä tahot muodostavat yhdessä instituutioiden kokonaisuuden, joiden välisen vuorovaikutuksen pysyväksi alustaksi metropolialueiden hallintajärjestelmiä rakennetaan.

Kilpailukykyä pidetään metropolien menestyksen ja toimivuuden kannalta olennaisena. Kilpailukykyä korostava retoriikka ei kuitenkaan riitä toimivuuden turvaamiseen, vaan lisäksi tarvitaan keskustelualustoja, joilla metropolialueen eri toimijat voivat olla yhteydessä keskenään ja ratkaista alueen kehittymisen kannalta tärkeitä kysymyksiä. Jatkuvuutta tuovia rakenteita tarvitaan siitäkkin huolimatta, että kilpailukykyyn olennaisesti liitettävät ominaisuudet kuten joustavuus, luovuus ja innovaatioiden tukeminen mielletään asioiksi, joita on vaikea sovittaa yhteen hallintarakenteiden kanssa.

Metropolialueen hallintaratkaisuja pohdittaessa kotimaisten näkemysten lisäksi on haluttu tuoda esiin myös kansainvälisiä kokemuksia erilaisista hallinnan tavoista. Tässä raportissa tarkastellaan Stuttgartin, Montrealin, Oslon ja Dublinin metropolialueiden hallinnan malleja keskittyen siihen, mitä niistä voi oppia ja miten niissä käytössä olevia erilaisia hallintaratkaisuja voitaisiin hyödyntää Suomen kontekstissa. Raportti esittelee Tampereen yliopistossa Yhdyskuntatieteiden laitoksella tehdyn selvitystyön keskeiset tulokset. Aloitteen selvitystyöhön tekivät asuntonministeri Jan Vapaavuori ja selvityksen käynnistyessä kuntaministerinä toiminut Mari Kiviniemi.

Selvitystyön tarkoituksena on kansainvälisiä kokemuksia analysoimalla tuottaa tietoa metropolialueiden hallintamallien tavoitteista, haasteis-

ta, päätöksentekojärjestelmistä ja metropolitasolla ratkaistavista asioista. Lisäksi selvitys tuo aineksia Helsingin metropolialueen hallinnasta käytävään keskusteluun sekä luo edellytyksiä sen päätöksentekorakenteiden kehittämiseen pohtimalla, miten eri malleja voitaisiin soveltaa Suomessa. Selvityksessä käytetty aineisto koostuu pääosin tutkimuskirjallisuudesta, tieteellisistä artikkeleista ja muusta virallisaineistosta kuten maakohtaisista selvityksistä ja asiakirjoista. Kyseessä on kuvaileva, vertailevan hallinnontutkimuksen metodeihin nojaava tarkastelu, joka on toteutettu kahdessa vaiheessa. Tämä raportti keskittyy toisen vaiheen tuloksiin.

Ensimmäisessä analyysivaiheessa kuvattiin kaikki selvitykseen valitut yksitoista metropolihallinnan mallia: Wien, Pariisi, Dublin, Barcelona, Stuttgart, Lontoo, Montreal, Toronto, Kööpenhamina, Oslo ja Tukholma. Ensimmäisen kierroksen analyysissa selvitettiin, millaisiin haasteisiin kyseisellä metropolihallinnan järjestelyllä pyritään vastaamaan, mitkä ovat metropolitason keskeiset päätöksenteon organisaatiot, mikä on niiden suhde toisiinsa sekä millainen kokonaisuus metropolin tasolla päätettävistä asioista muodostuu.

Selvityksen ensimmäinen vaihe osoitti, että metropolialueet, niiden määritelmät ja hallintarakenteet ovat lähes kautta linjan epäselviä. Metropolialueiden määrittely on sekä alueen kattavuuden että väkiluvun suhteen niin moninaista ja monitulkintaista että ainoastaan harvoilla metropolialueilla on mahdollista kuvailla aluetta ja sen hallintarakenteita yksiselitteisesti. Vaikka metropolialueesta olisikin yhtenevä käsitys, metropolihallinnaksi kutsutut instituutiorakenteet eivät välttämättä kata koko metropolialuetta tai ne kattavat laajemman alueen. Epäselvien määritelmien lisäksi on havaittavissa, että metropoleiksi mielletyt alueet ovat kasvamassa. Metropolialueeksi on monin paikoin vakiintunut tietty alue, mutta uudemmat lähteet kuvaavat ja uudemmat metropolihallintarakenteet kattavat tätä suuremman alueen. Monilla

metropolialueilla puhutaankin jo useita kaupunki-seutuja kattavista, jopa kansalliset rajat ylittävistä verkostometropoleista.

Metropolialueiden haasteet ovat läntisissä maissa varsin samankaltaisia. Hallinnan haasteiksi määritellään kaupunkialueiden rönsyily, (Urban sprawl) keskuskaupungin ja ympäristökaupunkien jännitteinen suhde, segregaatiokehityksen pysäyttäminen sekä kasvun ja kestävä kehityksen välinen vaikea yhtälö. Vaikka haasteet ovat samankaltaisia, metropolihallinnassa on sovellettu varsin erilaisia ratkaisuja osin maan hallintokulttuurista ja perinteestä riippuen, osin niistä riippumatta. Hallinnan haasteisiin on pyritty vastaamaan erilaisten verkostomaisten rakenteiden, sektorikohtaisten organisaatioiden, ylikunnallisten välillisesti valittujen orgaanien, suoralla kansanvaalilla valittujen elimien, alueellisten pormestareiden tai kuntien yhdistämisen avulla. Rakenteen lisäksi metropolin tasolla ratkaistavien tehtävien laajuus ja kombinaatio vaihtelee huomattavasti. Perushavaintona kuitenkin on, että lähes kaikille metropolialueille on yhteistä sellaisten hallintarakenteiden kaipuu, joiden avulla maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmat saataisiin ratkaistua. Lisäksi etenkin pienemmissä maissa, joissa on yksi selkeästi johtava metropolialue, metropolitasoisten rakenteiden avulla pyritään edistämään koko maan kilpailukykyä.

Tässä raportissa kuvataan selvityksen toisen vaiheen keskeinen sisältö. Ensimmäisen vaiheen yhdestätoista metropolista valittiin tarkempaan tarkasteluun neljä kiinnostavinta sillä perusteella, että alueet sopivat tutkittaviksi Suomen ja Helsingin metropolialueen näkökulmasta, mutta ne ovat keskenään erilaisia.

Stuttgartin metropolialue valittiin, koska sillä on vahva, selkeä ja vakiintunut hallintarakente. Stuttgartin alueen hallinta perustuu suoralla kansanvaalilla valittuun metropolivaltuustoon, joka on perustettu nimenomaan metropolihallintaa ajatellen. Sen tehtäviin kuuluu muun muassa aluesuunnittelu, infrastruktuurin suunnittelu sekä joukkoliikenne ja liikennesuunnittelu. Lisäksi metropolihallintarakenteeseen linkittyy erilaisia julkisen ja yksityisen sektorin yhteisomistuksessa olevia organisaatioita ja kansalaisyhteiskuntaa ja julkisia toimijoita yhdistäviä verkostoja. Rakenteeltaan Stuttgartin alue on monikeskuksinen.

Montrealissa on Stuttgartin tapaan metropolitason hallintarakente. Malli poikkeaa Stuttgartin mallista etenkin siinä, että hallintarakenteen valtuutetut valitaan välillisesti kuntien ja kuntayhtymien valtuutettujen joukosta, ei suoralla kansanvaalilla. Toimielimen tehtäväkenttä on sisällöltään varsin samankaltainen kuin Stuttgartissa, joskin laajempi. Montrealin alueen hallinta koostuu monista päällekkäisistä rakenteista ja metropolin ydinalueella voimavarojen kokoamisen keinona on käytetty myös laajoja kuntaliitoksia, jotka on kuitenkin myöhemmin osittain purettu.

Norjan aluepolitiikka muistuttaa Suomen aluepolitiikkaa: metropolihallinta ja sen tarve ovat suunnilleen samassa vaiheessa kuin Suomessa. Kaupunkipolitiikka on maassa nouseva trendi ja Oslo on maan selkeästi suurin kaupunki. Aiemmin Norjassa on panostettu koko maan tasa-arvoiseen kehittämiseen. Oslon alue muodostuu kahden kehän mallista, jonka ulkopuolella on vielä kaksi metropolialueeseen luettavaa itsenäisempää keskusta. Hallinta Oslon metropolialueella perustuu pääosin neuvotteluverkostoihin.

Dublin on Helsingin kanssa rakenteeltaan samantyyppinen metropoli. Sen ydin muodostuu neljästä paikallishallintoalueesta ja alue on väkiluvultaan samankokoinen. Metropolihallinnan keskeisinä keinoina käytetään toisiinsa kytkeytyviä strategioita ja ohjelmia. Alueelliset toimijat ovat pääosin valtakunnallisten ohjelmien toteuttajia. Ne myös laativat paikallisen tason ohjelmia valtakunnallisten strategioiden rajaamissa puitteissa. Metropolialueen strategiassa esimerkiksi asuminen, rakentaminen ja eri alueiden vahvistaminen on alueiden käytön näkökulmasta suunnattu ja priorisoitu selkeästi.

Toisella analyysikierroksella käytettiin apuna ja asiantuntijoina tutkijapaneelia pohdittaessa tarkasteltujen metropolimallien soveltuvuutta Suomeen. Paneelin roolina oli pohtia sitä, miten ja miltä osin neljän metropolialueen hallinnan malleja ja lähestymistapoja voitaisiin soveltaa ennen kaikkea Helsingin metropolialueen kehittämisessä. Paneelin tuloksia ja panelistien näkemyksiä on hyödynnetty kokonaisuutena raportin lopussa olevassa soveltuvuusosuudessa. Paneelissa oli selvitystyön tekijöiden lisäksi mukana professorit Markku Sotarauta ja Jorma Mäntynen, yliassistentit Ari-Veikko Anttiroiko ja Helena Leino sekä Lahden kaupungin strategiapäällikkö Santtu von Bruun.

Raportissa kuvataan ensin (luvut 2–5) Stuttgartin, Montrealin, Oslon ja Dublinin metropolihallintarakenteet ja -tavat, kunkin alueen rakenteiden keskinäiset suhteet sekä suhteet muihin metropolihallinnan kannalta merkittäviin toimijoihin. Rakenteiden yhteydessä kuvataan, millaisiin haasteisiin kyseisillä järjestelyillä ajatellaan vastattavan ja millainen kokonaisuus metropolin tasolla päätettävistä asioista muodostuu. Kunkin metropolialueen kohdalla pohditaan myös sitä, miten voimakkaita metropolitason toimijat ovat suhteessa muuhun hallinnolliseen kenttään ja miten demokratiaulottuvuus on otettu huomioon metropolin hallintatavoissa ja rakenteissa. Erityistä huomiota on kiinnitetty siihen, millaisia ratkaisuja alueilla on sovellettu metropolihallinnan ydinkysymyksissä, eli maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelussa.

Luvussa 6 pohditaan, mitä ja miten tarkastelun kohteina olevilla metropolialueilla toteutettuja hallinnan tapoja voitaisiin soveltaa Suomen kontekstiin ja etenkin Helsingin metropolialueen kehittämiseen. Selvityksen tarkoituksena ei ole pyrkiä määrittelemään Helsingissä sovellettavaa metropolihallintaa ja sen rakenteita tarkasti. Näin sovellettavuusosiossa pysytelläänkin yleisellä tasolla ja linjataan mallien toimivuuden ja hyödynnettävyyden pääpiirteitä ja peruseriaatteita.

2 Stuttgart

Saksassa metropolihallinta on organisoitu eri alueille erilaisin tavoin. Stuttgartin metropolialueen hallinta erottuu maan metropolien joukossa siinä, että sen hallintakäytännöt ovat pitkälle institutionalisoituneita. Metropolialueen hallinnasta vastaa suorilla vaaleilla valittu valtuusto, joten metropolihallinnan poliittinen legitimitetti on kiinnitetty edustukselliseen demokratiaan. Verkostomaiset hallintarakenteet ja yritystoiminnan yhdistäminen julkiseen hallintaan on nähty ongelmallisina legitimitetin kannalta. Stuttgartissa on löydetty ratkaisuja, joissa hyödynnetään kaikkia kolmea mallia. (Walter-Rogg & Sojer 2006, 11–15.)

Saksan alue- ja paikallishallinto on kolmitasoinen. Osavaltioita (Länder) on kuusitoista. Niistä seuraava, pienempi yksikkö on piiri (Kreis), joiden alaisuudessa kunnat toimivat. Stuttgart on Baden-Württembergin osavaltion pääkaupunki, ja se on samalla myös hallinnollinen piiri (Kreisfrei Stadt)¹. (Sub-National Governments... 319–324.)

Stuttgartin metropolialue (Region Stuttgart) koostuu Stuttgartin kaupungin lisäksi Esslingenin, Böblingenin, Rems-Murrin, Ludwigsburgin ja Göppingenin hallintopiireistä, jotka puolestaan koostuvat yhteensä 178 kunnasta. Stuttgart on asukasluvultaan suunnilleen samankokoinen alueen viiden muun hallintopiirin kanssa. Stuttgart on ympäröivien hallintopiirien kanssa rakenteeltaan samankaltainen myös siinä, että se koostuu pienemmistä yksiköistä, 23 kaupunginosasta, joilla on omat valtuustonsa. Kaupunginosat ovat kokoluokaltaan vastaavia muiden hallintopiirien kuntien kanssa. Metropolialue on suhteellisen pieni, sillä kaikki hallintopiirit sijaitsevat 10–20 kilometrin säteellä Stuttgartin keskustasta. Ne muodostavat noin 3650 neliökilometrin alueen, jossa on noin

2,7 miljoonaa asukasta. (Verband Region Stuttgart, 2010; Landeshauptstadt Stuttgart, 2010.)

Stuttgartin metropolialue ei ole sama asia kuin Stuttgartin hallintoalue (Regierungsbezirk Stuttgart), johon kuuluu noin neljä miljoonaa asukasta. Tässä tarkoitettu metropolialue ei myöskään ole sama kuin Stuttgartin metropolin yhteistyöalue (Kooperationsraum Metropolregion Stuttgart), joka voidaan määritellä myös Europäische Metropolregion Stuttgartiksi. Tällä alueella asuu noin 5,3 miljoonaa asukasta. (Sub-National Governments... 319–324; Verband Region Stuttgart 2010.)

Metropolihallinnan historia

Alueyhteistyöhön perustuvilla uudistuksilla on pitkä historia Stuttgartin alueella. 1970-luvun alussa ydinkaupungin väestö ja yritystoiminta alkoivat siirtyä ympäröiviin kaupunkeihin, minkä seurauksena kaupungin verotulot vähenivät. Tärkeät alueen kehittämiseen liittyvät tehtävät, kuten yhteisen infrastruktuurin kehittäminen kärsivät, kun kulujen jakamisesta alueen kuntien kesken syntyi konflikteja. Tämän vuoksi Stuttgartin metropolialueelle perustettiin ensimmäinen yhteinen hallintoelin (Regionalverband Mittlerer Neckar) vuonna 1973. Se keskittyi hallinnon tehokkuuden lisäämiseen, paikalliseen palvelutuotantoon sekä alueelliseen suunnitteluun. 1980-luvulla tämän tyyppistä metropolisuunnittelua alettiin kuitenkin pitää teknokraattisena ja ylhäältä ohjautuvana. Sen sijaan alettiin edistää emergenttiä ja sisäsyntyistä talouskehitystä, jonka avulla pyrittiin ratkaisemaan aluekohtaisia sosioekonomisia ongelmia ja selviämään uusista verotukseen liittyvistä rajoituksista. Samalla alueelle pyrittiin houkuttelemaan taloudellisia investointeja sen ulkopuolelta. Regionalverband Mittlerer Neckar ei kuitenkaan ollut erityisen toimiva työkalu alueen ongelmien ratkaisussa, koska yksittäiset vastahankaiset kunnat

¹ Stuttgart on yksi Saksan 116 kaupungista, jotka ovat samalla hallintopiirejä. Näiden lisäksi Saksassa on myös kolme kaupunkia, jotka ovat samalla osavaltioita, ne ovat Berliini, Bremen ja Hampuri. Stuttgart ei siis ole Saksassa perushallintorakenteensa puolesta erityisen merkittävä metropoli. (Sub-National Governments... 319)

pystyivät hidastamaan tai pysäyttämään uudistusten toteuttamisen. (Walter-Rogg & Sojer 2006 7–8.)

1970-luvun alussa Stuttgartiin perustettiin toinenkin alueellinen suunnitteluorganisaatio, ”naapuriyhtymä” (Nachbarschaftsverband), joka on keskuskaupungin ja sen lähimpien ympärys-kuntien yhteistyöorganisaatio. Sen tehtävänä oli vastata kaavoituksesta keskusta- ja lähiöalueilla. Kaavoitussuunnitelmat tehtiin pienemmässä mit-takaavassa paikallistasolla niin, että jokainen niistä kattoi osan kaupungista tai lähiöalueista. (Blatter 2006, 131.)

Stuttartin metropolialueen tilanne huononi 1990-luvulla, kun työllisyys romahti ja Euroopan yhdentymisestä johtuva alueiden välinen kansain-välinen kilpailu voimistui. Samalla metropolihal-linnan tavoitteet muuttuivat samankaltaisiksi kuin muuallakin Euroopassa: huomio kiinnittyi metro-polien kilpailukyvyyn parantamiseen uudelaissa alueidenvälisessä kilpailussa. Tämän seurauksena liittovaltio, alueen yritykset ja erityisesti Stuttgar-tin kaupunki alkoivat vaatia alueen vahvistamista yhteistyön keinoin. (Walter-Rogg & Sojer 2006, 16.)

Metropolihallintaelin: Verband Region Stuttgart

Yhteistyön vahvistamiseksi kaupunkiin perustetiin 1994 alueellinen yhteistyöelin Verband Region Stuttgart (VRS), joka on edelleen merkittävin metropolialueen hallinnasta vastaava taho. Keskeinen syy uuden organisaation perustamiseen oli se, että alueelle haluttiin poliittisesti ohjautuva elin, jonka edustajat on valittu suoralla vaalilla. (Walter-Rogg & Sojer 2006, 8, 16.)

VRS kattaa saman 179 kunnan alueen kuin edeltäjänsä Regionalverband Mittlerer Neckar, joka lakkautettiin VRS:n perustamisen yhteydessä. Samalla lakkautettiin myös kaavoituksesta vastannut Nachbarschaftsverband. (Blatter 2006, 131.) Verband Region Stuttgartille annettiin laaja aluekehittämisvastuu ja aikaisempaa hallintoelintä laajempi hallinnollinen valta ja vastuu. Metropolitason päätöksentekoon tuli mukaan laajoja alueellisia kysymyksiä, kuten talouden ja elinkeinoelämän kehitys, alueen imago, infrastruktuurin suunnittelu sekä ympäristön kannalta kestävä kehitys. Huomio kiinnittyi myös kaupunkirakenteen rönsyilyyn ja

sen rajoittamiseen. (Walter-Rogg & Sojer 2006, 8–9, Verband Region Stuttgart 2010.)

Stuttgart on esimerkki hallinnonuudistusprosessista, jossa alueellisen yhteistyön, hallinnonuudistuksen toteutuksen ja uuden hallinta-ajattelun soveltamisen on katsottu onnistuneen verrattain hyvin. Stuttgart on myös hyvä esimerkki metropolihallinnasta, jota sovelletaan erityisen kompleksisessa ympäristössä. Alueella haasteita aiheuttaa erityisesti sen monikeskuksinen rakenne. Ydinkaupunkia ympäröivät vuraat kaupungit, mikä aiheuttaa konflikteja keskuskaupungin ja sitä ympäröivien alueiden välillä. Ympäröivillä kaupungeilla on poikkeuksellisen vahva asema muun muassa väestön jakaantumisen vuoksi: Stuttartin kaupunki ei ole juurikaan suurempi kuin sitä ympäröivät kunnat. Stuttartin alue on myös erityisen altis lähiöalueiden rönsyilylle monikeskuksisen rakenteensa vuoksi. (Walter-Rogg & Sojer 2006, 15.)

Verband Region Stuttgart koostuu metropolialueen 179 kunnan edustajista. Sen 91-jäseninen valtuusto valittiin edellisen kerran vuoden 2009 kesällä. Valtuustokausi on viisi vuotta. Sen tehtäviin kuuluvat suunnittelun keskeiset osa-alueet:

- Aluesuunnittelu
- Infrastruktuurin suunnittelu
- Maisemasuunnittelu sekä
- Liikennesuunnittelu.

Suunnittelutehtävien lisäksi yhteistyöelin edistää alueen yritystoimintaa sekä vastaa paikallisesta joukkoliikenteestä, jätehuollosta ja matkailun edistämisestä. (Verband Region Stuttgart 2010). Lisäksi Verband Region Stuttgart voi ottaa hoitaakseen vapaaehtoisia tehtäviä, kunhan kaksi kolmasosaa sen jäsenistöstä kannattaa esitystä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi kulttuuri- ja urheilutapahtumien sekä erilaisten messujen ja näyttelyjen sponsorointi ja koordinointi. (Walter-Rogg & Sojer 2006, 17.)

Vaikka Verband Region Stuttgart on kuntien muodostama yhteistyöelin, se on samalla julkishallinnollinen toimija, jonka valta ja vastuut on määritelty. Sen johdossa on sekä poliittinen johtaja että virkamiesjohtaja. Valtuusto valitsee keskuudestaan poliittisen johtajan, joka toimii yhteistyössä virkamiesjohtajan kanssa, joka myös on valtuuston valitsema. Kahdesta johtohahmosta virkamiesjohtaja on Verband Region Stuttgartin laillinen edustaja ja hänet valitaan kahdeksaksi vuodeksi kerrallaan. Toiminnallisesti Verband Region Stuttgart on



Kuvat 1. Verband Region Stuttgartin kattama alue (Kommunalwahl 2009; Academic dictionaries).

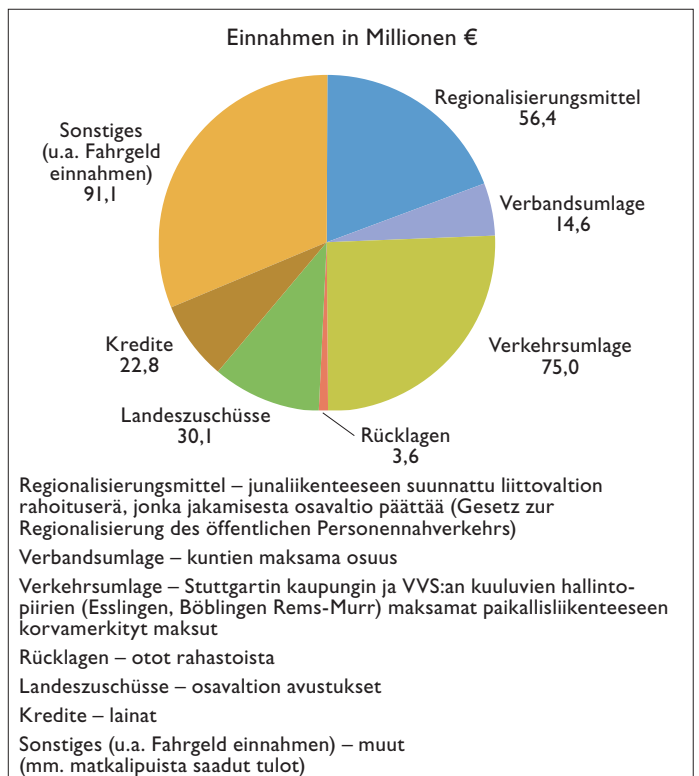
ohjauselin: kaupan ja turismin edistäminen ja joukkoliikenteen koordinointi hoidetaan yhteistyössä alueella toimivien organisaatioiden ja yritysten kanssa. (Verband Region Stuttgart 2010.)

Rahoitus

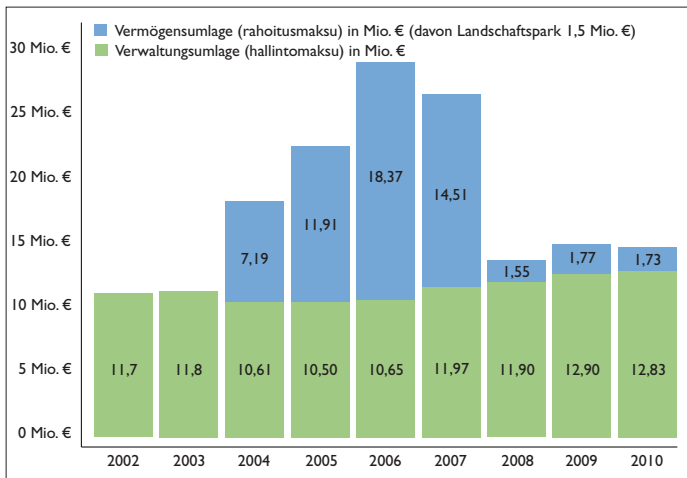
Yhteenliittymällä ei ole itsenäistä rahoitus pohjaa. Verband Region Stuttgartin vuotuinen budjetti on tavallisesti noin 260 miljoonaa euroa. Tämänvuotinen budjetti ylittää kuitenkin 296 miljoonaa euroa. Se koostuu pääosin julkisista varoista: tulonsiirroista alueen kunnilta ja hallintopiireistä sekä osavaltion ja valtion allokoimista määrärahoista. (Verband Region Stuttgart 2010.)

VRS:n tuloista kuntien maksamat maksut kattavat vuonna 2010 suhteellisen pienen osuuden, noin 5 % (14,6 milj.) VRS:n rahoituksesta. Muut julkisen sektorin varainsiirrot ovat merkittävämpiä. Stuttgartin kaupunki ja VVS:iin (alueen joukkoliikenteen järjestäjä Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart) kuuluvat hallintopiirit rahoittavat paikallisliikennettä 75 miljoonalla, mikä muodostaa noin 25 % vuosituloista. Joukkoliikenteeseen on suunnattu myös valtion rahoituserä (Regionalisierungsmittel) joka muodostaa noin 19 % budjetista (56,4 milj.). Lisäksi osavaltio rahoittaa VRS:ia kymmenen prosentin osuudella (30,1 milj.). VRS saa myös osuuden VVS:n matkalipuista saaduista tuloista. (Joint Forces 2006, 6; summat ja osuudet VRS:n vuoden 2010 budjetista, Verband Region Stuttgart 2010.) Kuntien maksama osuus koostuu kahdesta osasta, jotka ovat hallintomaksu (Verwaltungsumlage) ja rahoitusmaksu (Vermögensumlage). Rahoitusosuudesta menee osuus esimerkiksi Suur-Stuttgar-

tin maisemapuistoinvestointeihin (ks. maankäyttöä koskeva kappale jäljempänä). Maksu on osuus kunnan verotuloista ja se määritetään vuosittain VRS:n taloussäännössä. Esimerkiksi vuonna 2008 hallintomaksu oli noin 4,1 prosenttia, ja rahoitusmaksu noin 0,5 prosenttia alueen kuntien verotuloista. (Verband Region Stuttgart 2010; Gesetz über die Errichtung des Verbands, Region Stuttgart 2009, 10.)

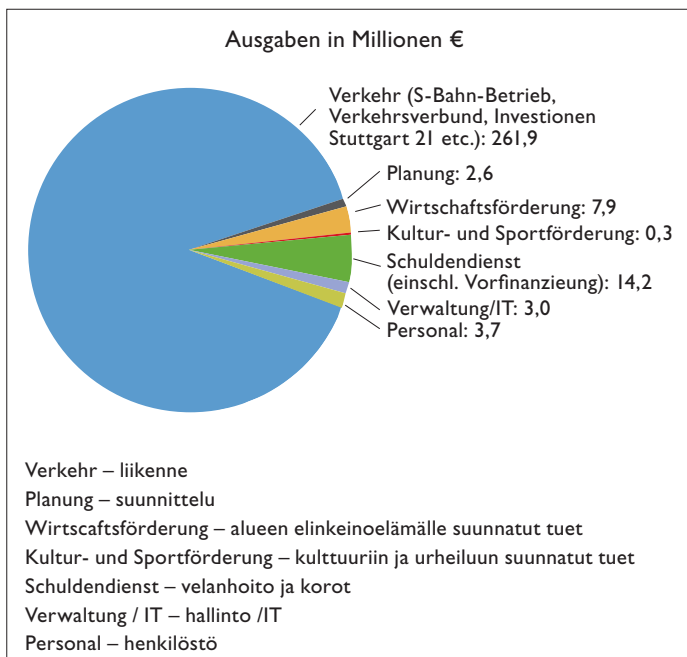


Kuva 2. Verband Region Stuttgartin tulot vuonna 2010 / miljoonaa euroa (Verband Region Stuttgart 2010).



Kuva 3. Stuttgartin alueen 179 kunnan VRS:lle maksamat maksut 2002–2010 / miljoonaa euroa (Verband Region Stuttgart 2010).

Joukkoliikenne muodostaa selkeästi suurimman osan Verband Region Stuttgartin kuluista, keskimäärin noin 85 prosenttia (Verband Region Stuttgart 2010). Alueen julkinen liikenne rahoitetaan Stuttgartin kaupungin ja sitä ympäröivien hallintopiirien muodostaman VVS-verkoston sekä liittovaltion varoista. Lisäksi Verband Region Stuttgart rahoittaa esimerkiksi alueen innovaatiotoimintaa EU-rahalla. (Walter-Rogg & Sojer 2006, 17.)



Kuva 4. Verband Region Stuttgartin menot 2010 / miljoonaa euroa (Verband Region Stuttgart 2010).

Päätöksenteko

Verband Region Stuttgart on luonteeltaan hierarkian ja verkoston yhdistelmä. Ylin päätösvalta on hierarkkisella rakenteella ja sen alaisuudessa toimii erilaisia alueen kehittämiseen ja muuhun alueelliseen toimintaan keskittyviä verkostoja. Verkostot toimivat pitkälti hierarkian varjossa (Scharpf 1997). Tämä voidaan tulkita edulliseksi metropolihallinnan kannalta: pelkästään neuvottelujen varassa olevan rakenteen ongelmana on se, että yksittäiset kunnat toimivat valtuustojensa ja sitä kautta asukkaidensa tahtoon nojaten. Tämä muodostuu ongelmalliseksi alueen kokonaishallinnan kannalta, mikäli yksittäisten kuntien varovaisuus tai eriävät intressit rampauttavat koko aluetta koskevan päätöksenteon. Stuttgartin metropolialueen hallintarakenteessa metropolivaltuustolla on ylin päätösvalta aluetta koskevissa asioissa. Mikäli kuntien väliset neuvottelut epäonnistuvat, konflikti voidaan ratkaista ylemmän toimielimen, metropolivaltuuston päätöksellä. Käytännössä ratkaisut on tähän mennessä saatu aikaan neuvotteluin, mutta enemmistöpäätöksen uhka saattaa hyvinkin kannustaa kuntia etsimään keskinäisiä ratkaisuja. Ylhäältä määritelty alueen kehittämistä koskeva suunnitelma on myös todennäköisesti paremmin kaikkien alueen kuntien tiedossa kuin vapaaehtoisena yhteistyönä tehdyt suunnitelmat. (Walter-Rogg & Sojer 2006, 17–19.)

Stuttgartin metropolialueen hallinnolla voidaan tulkita olevan vahva kansalaislegitimaatio ainakin sillä perusteella, että alueellisten vaalien äänestysprosentti on ollut suurempi kuin kunnallisvaalien äänestysprosentti. Kuntien taholta Verband Region Stuttgartin toimintaa on kritisoitu tulonsiirtojen suuruuden vuoksi. Alueen sisäisiä konflikteja aiheuttavat muun muassa maankäyttökysymykset: ympäryskaupungit kannustavat rakentamaan laajoja kauppakeskittyviä alueelleen samalla, kun ydin-Stuttgart kritisoi lähiöalueita suburbanisoinnista ja amerikkalaistumisesta. Verband Region Stuttgart on yhtynyt tässä asiassa ydinkaupungin kantaan. (Walter-Rogg & Sojer 2006, 21–23.)

Saksan mittakaavassa Stuttgartin metropolihallinta on pitkälle institutionalisoitunutta (Walter-Rogg & Sojer 2006, 13). Sen rakenne ei kuitenkaan ole samalla tavalla hierarkiaan kytketty kuten esimerkiksi Hannoverissa. Sen sijaan rakenne perustuu pitkälti yhtiöihin, joissa VRS on merkittävässä

roolissa, mutta ei kuitenkaan ainoana omistajana. Lisäksi alueella on paljon kuntienvälisiä yhteensuostumia ja kansalaisjärjestöjä, jotka ovat eri tavoin kytköksissä Verband Region Stuttgartiin, mutta joiden toimintaan sillä ei ole virallista vaikutusvaltaa. Tästä syystä metropolihallinta noudattelee rakenteeltaan pikemminkin löyhää verkostoa kuin selkeää organisaatiota. Verband Region Stuttgartin parlamentaarinen luonne ja dynaaminen johtaminen tekevät siitä kuitenkin tämän verkoston selkeän keskuksen ja keskustelualustan. (Blatter 2006, 141.)

Metropolialueen muut toimijat

Stuttgartin alueella on Verband Region Stuttgartin lisäksi ja siihen kytkeytyneenä runsaasti erilaisia verkostoja ja yhdistyksiä.

WRS

Talouden ja kaupan edistäminen on olennaista Stuttgartin kaltaisen alueen kehityksen kannalta. Ohjelmien tulee linjata kehitystä niin, että paikallisille yrityksille annetaan tilaa kehittyä ja samalla kehitystä tuetaan antamalla siihen suuntaviivoja. Lisäksi on tärkeää, että aluetta tehdään tunnetuksi ja houkuttelevaksi investoinneille. Yksi tärkeimmistä Verband Region Stuttgartin alaisista organisaatioista on Wirtschaftsförderung Region Stuttgart (WRS). WRS on yritys, jonka VRS perusti vuoden oman perustamisensa jälkeen alueella tapahtuvan kaupankäynnin ja liiketoiminnan edistämiseksi. WRS:n perustamisen taustalla vaikutti muun muassa 1990-luvun lama: alueelta katosi vuosien 1992 ja 1997 välillä 100 000 työpaikkaa. (Verband Region Stuttgart 2010; Walter-Rogg & Sojer 2006, 23.)

WRS:n tavoitteena on edistää alueen taloudellista kehitystä. Sen tehtävänä on neuvoa kuntia, investoijia ja käynnistämismuissa olevia yrityksiä sekä toimia kontaktipintana yritysten, investoijien sekä muiden metropolialueen toimijoiden välillä. Tavoitteena on muun muassa auttaa yrityksiä löytämään toimitiloja ja tuotantovälineitä ja luoda osaamiskeskittymiä. Lisäksi WRS jakaa tietoa alueen eduista yritystoiminnalle, neuvoo alueen yrityksiä sekä jakaa starttirahoja. WRS:n alainen

työllisyyteen keskittyvä elin on erikoistunut vaikeuksissa olevien yritysten ja niiden henkilöstön neuvontaan. Se myös kehittää erityisiä työllisyys- ja uudelleenmuokkumissuostumia. (Verband Region Stuttgart 2010; Region Stuttgart 2010.)

IHK

Toinen talouselämään kiinteästi kiinnittyvä elin on Industrie, und Handelskammer eli IHK. Se edistää alueen yritystoimintaa ja sen jäsenyys on pakollinen alueen noin 130 000 yritykselle. IHK pyrkii ajamaan alueen yritysten asiaa sekä kokonaisuutena että eri aloihin keskittyen. Pakollista jäsenyyttä perustellaan sillä, että IHK pyrkii edistämään kaikkien yritysten toimintaedellytyksiä. (Region Stuttgart 2010.)

Turismin alalla Verband Region Stuttgart toimii Regio Stuttgart Marketing- und Tourismus -yrityksen kautta. Sen tehtäviin kuuluu matkailun edistäminen siten, että toiminta keskittyy etenkin metropolin reuna-alueisiin. Se pyrkii myös markkinoimaan paikallisia virkistysmahdollisuuksia alueen ulkopuolelle suuntautuvan matkailun vähentämiseksi. (Verband Region Stuttgart 2010; Region Stuttgart 2010.)

Lisäksi metropolihallintaan osallistuu useita yhdistyksiä ja verkostoja, jotka kiinnittyvät osaltaan myös Verband Region Stuttgartiin. Näistä kansalaisyhteiskuntaa edustavat muun muassa:

- KulturRegion Stuttgart, jossa on noin 40 jäsentä, jotka koostuvat paikallisista yhdistyksistä, yhteisöistä ja viranomaisista, jotka edistävät kulttuuritoimintaa alueella. Se perustettiin 1991.
- SportRegion Stuttgart, joka on paikallisten viranomaisten vuonna 1996 perustama verkosto. Siihen kuuluu paikallisviranomaisia, urheiluseuroja ja urheilun kannalta olennaisia alueellisia toimijoita. Sen tehtäviin kuuluu muun muassa:
 - o paikallisten viranomaisten yhteistyön koordinointi kaikissa urheiluun liittyvissä asioissa
 - o Stuttgartin metropolialueella järjestettävien urheilutapahtumien koordinointi ja suunnittelu
 - o jäsenorganisaatioiden neuvominen siinä, miten amatööri- ja ammattilaisurheilutapahtumia haetaan, järjestetään ja johdetaan
 - o urheilupalveluiden tarjoaminen ja tilojen rakentaminen.

- Dialogforum der Kirchen, joka perustettiin 1994. Sen tehtävänä on tuoda katolinen kirkko ja protestanttiset kirkot keskeisiksi tekijöiksi metropolialueen kehittämisessä. Tavoitteena on, että huomio alueen kehittämisessä ei suuntaudu vain yritystoimintaan ja että kehitystä ei tarkastella pelkästään talouden ja työn näkökulmista. Foorumi kannustaa alueen asukkaita osallistumaan monipuolisesti alueen elämään uskonnon lisäksi mm. inhimillisyyden, sosiaalisuuden sekä kulttuurin näkökulmista.
- FrauenRatschlag Region Stuttgart, joka on ai- noa laatuaan oleva verkosto Saksassa. Vuonna 1995 perustettu verkosto kannustaa naisia osallistumaan aktiivisesti politiikkaan erityisesti sellaisten kysymyksien osalta, jotka ovat jollain tavalla sukupuolispesifisiä. Verkosto koostuu eri alojen naispuolisista asiantuntijoista: paikallista viranomaisista, koulutusorganisaatioiden edustajista, seurakuntien työntekijöistä, ammattiliittojen edustajista ja poliitikoista.
- Forum Region Stuttgart on poliittisesti sitoutumaton ja voittoa tuottamaton yhdistys. Se koostuu muun muassa kulttuuri- urheilu- tie- ja liike-elämän eliitistä. Se on monialainen foorumi, joka pyrkii edistämään metropolialueen imagoa sekä kehittämään alueen ulkopuolelle suuntautuvaa yhteistyötä. Se myös tukee ja sponsoroi laaja-alaisesti erilaisia kulttuuriin, urheiluun, tieteeseen ja ympäristöön keskittyviä hankkeita. (Region Stuttgart 2010.)

Vaikka edellä mainittujen verkostojen tavoitteena on tuoda esiin erilaisia kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä, ne ovat linkittyneet julkiseen hallintoon joko niin, että perustamisaloite on tullut viranomaisilta ja/tai niin, että viranomaiset ja poliitikot toimivat osana verkostoa.

Europäische Metropolregion Stuttgart

Europäische Metropolregion Stuttgart (tai Kooperationsraum Metropolregion Stuttgart) on vapaaehtoiseen yhteistyöhön perustuva kuntien ja läänien muodostama verkosto, ja se kattaa yhden saksan yhdestätoista eurooppalaiseksi metropoliksi määritellystä alueesta (Europäischen Metropolregionen in Deutschland). Eurooppalaisten metropolien luominen nostettiin agendalle alun perin aluesuunnittelua koskevassa ministerikokoukses-

sa 1995. Konkreettisesti Stuttgartin eurooppalainen metropolialue näkyi ensimmäisen kerran vuoden 2002 Baden-Württembergin osavaltion kehittämissuunnitelmassa (Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002) ja sen koordinaatioryhmä perustettiin vuonna 2007. (Verband Region Stuttgart 2010; Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland 2010.)

Verkostoon kuuluu pormestareita ja lääninjoh- taja Heilbronn-Frankenin, Neckar-Albin, Nord- schwarzwaldin, Ostwürttembergin ja Region Stutt- gartin alueilta. Yhteistyöalue on siis huomattavasti VRS:n kattamaa aluetta laajempi, se kattaa noin 15 400 neliökilometrin alueen ja sillä asuu noin 5,3 miljoonaa ihmistä. Vaikka Europäische Metro- polregion Stuttgartin toimintaa koordinoidaan Verband Region Stuttgartista käsin, kaikki VRS:iin kuuluvat kunnat eivät ole virallisesti yhteistyöver- koston jäseniä. (Initiativkreis Europäische Metro- polregionen in Deutschland 2010; Verband Region Stuttgart 2010.)

Europäische Metropolregion Stuttgartin toimi- alaan kuuluu liikenteeseen, ilmaston suojeluun, energiapolitiikkaan, innovaatiopolitiikkaan ja tu- rismiin liittyviä kysymyksiä. Toimintatapana on muun muassa työryhmätyöskentely. Tavoitteena on parantaa alueen kilpailukykyä yhteisten, konk- reettisten projektien avulla. Yhteistyö on ollut tähän mennessä menestyksekkästä etenkin biotek- nologiaan, matkailun edistämiseen, urheiluun ja kulttuuriin liittyvissä hankkeissa. (Verband Region Stuttgart 2010; Initiativkreis Europäische Metro- polregionen in Deutschland 2010.)

Liikenne

Verband Region Stuttgart vastaa alueen liikenne- suunnittelusta. Sen myötä alueella on ensimmäistä kertaa yhtenäinen tie- ja joukkoliikennesuunni- telma, joka on samalla integroitu alue- ja maise- masuunnitelmien kanssa. Metropolialueen tie- ja joukkoliikennesuunnitelma hyväksyttiin vuonna 2001. Se sisältää pitkän tähtäimen suunnitelmat tiestön, rautateiden ja pyöräteiden rakentamisesta siten, että tulevaisuuden keskeiset investoinnit on priorisoitu. Suunnitelma on tehty ohjaamaan alueellista ja kunnallista suunnittelua varmistuen myös sen, että VRS pystyy vaikuttamaan osaval-

tion ja liittovaltion investointiohjelmiin. (Verband Region Stuttgart 2010.)

Verband Region Stuttgart toimii lisäksi alueen sisäisen raideliikenteen järjestäjänä. Vuodesta 1999 sillä on ollut järjestämisvastuu myös muusta alueen kannalta merkittävästä raideliikenteestä. Tämä tarkoittaa sitä, että metropolivaltuusto päättää muun muassa raideverkon laajennuksista, junista, ja erikoisalennuksista. VRS ostaa palvelut liikennöitsijöiltä, kuten Deutsche Bahnilta. Sen linjauksiin kuuluu, että yhteistyön liikennöitsijöiden kanssa tulee olla sellaista, että sekä julkisella sektorilla että matkustajilla on varaa siihen. (Verband Region Stuttgart 2010.)

VVS

Metropolialueen joukkoliikenteestä vastaa pääasiassa alueen liikenne- ja tariffiyhtymä (Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart, VVS) jonka osamistajana on myös VRS. Se perustettiin vuonna 1978, ja vuonna 1996 se yhtiöitettiin osavaltion lakimuutoksella. VVS on Public-Private Partnership-sovellus, jossa liikenneyhtiöillä ja julkisen sektorin toimijoilla on molemmilla 50 prosentin osuus yhtymästä. Julkista sektoria edustaviin omistajiin kuuluvat osavaltio, läänit ja VRS. Partnereiden välisen jatkuvan koordinoinnin avulla VVS pyrkii parantamaan palvelutarjontaansa jatkuvasti. Näin se toimii alueensa joukkoliikenteen kokonaisuuden koordinaattorina. VRS vaikuttaa siis liikennesuunnitteluun paitsi omien suunnitelmiansa, myös VVS:n kautta. (VVS 2010; Blatter 2006, 142.)

Kaikkiaan VVS:lla on noin 40 erillistä partneriorganisaatiota, joihin se pitää jatkuvasti yhteyttä, jotta alueella olisi koko alueen huomioiva ja johdonmukainen aikataulujärjestelmä. Aikatauluohjauksessa keskeistä on liikennevolyymin huomioiminen vuorojen tiheydessä siten, että alueen toisiaan vastaavissa osissa tarjonta on yhdenvertaista ja että linjojen väliset yhteydet ovat toimivia. VVS keskittyy yhdessä partnereidensa kanssa liikkuvuuden ylläpitämiseen ja parantamiseen Stuttgartin alueella. Se ei kuitenkaan kata koko metropolialuetta, vaan Stuttgartin kaupungin lisäksi Böblingenin, Esslingenin, Ludwigsburgin ja Rems-Murr-Kreisin hallintopiirit, mutta ei Göppingeniä. (VVS 2010.)

Stuttgart ei ole pyrkinyt yhtenäistämään maankäytön ja liikenteen suunnittelua yhtä selkeästi kuin jotkut muut Saksan metropolialueista. Li-



Kuva 5. VVS kattaa viisi VRS:n kuudesta hallintopiiristä (VVS 2010).

kennesuunnitelmissa panostetaan liikkuvuuden turvaamiseen integroidun maankäytön ja liikennesuunnittelun sijaan. Ohjelmallisesta kiinnittämättömyydestä huolimatta toimintamuotoja yhdistää institutionaalinen yhteys: VRS vastaa molemmista joko suoraan tai välillisesti. (Blatter 2006, 141.)

Maankäyttö ja alue- ja maisemasuunnittelu

Verband Region Stuttgart laatii aluesuunnitelman (Regionalplan) 10-15 vuoden aikajänteellä. Suunnitelma hahmottelee päämäärät, toimintaperiaatteet ja toimintaehdotukset, joihin nojaten kunnallisen tason suunnittelijoiden tulee toimia. Suunnitelma pitää sisällään muun muassa linjaukset siitä, mitkä alueet ovat ensisijaisia kohteita asuntojen, liiketilojen, teollisuuden, teiden tai perusinfrastruktuurin rakentamisen näkökulmasta. Samalla se määrittelee alueet, jotka jätetään viheralueiksi ja rakentamatta. (Verband Region Stuttgart 2010.)

Aluekehittämissuunnitelma perustuu pitkän tähtäimen näkemykseen siitä, millainen Stuttgartin alueen tulisi olla. Tavoitteena on rakentaa alue, joka määrittynyt sisäisesti selkeästi toisistaan erotettuina asuin- ja liikealueina ja on ulkoisesti merkittävä eurooppalainen metropoli. Metropolialueen

olemassa olevaa innovaatiopotentiaalia pyritään vahvistamaan ennen kaikkea parantamalla tuotteiden ja palveluiden liikkuvuutta. Suunnitelman läpäisevä teema on alueen kehittäminen kestävästi, jotta sen tulevaisuus on turvattu. (Verband Region Stuttgart 2010.)

Maisemasuunnittelu on tärkeä osa aluesuunnittelua. Siinä aluekehityssuunnitelman maisemalliset ja ekologiset puitteet määritellään spesifissä ja teknisessä mielessä. Viheralueet ja -vyöhykkeet muodostavat vastapainon asuinalueiden ja kaupallisten keskusten väijäämättömälle laajenemiselle. Samalla maisemasuunnittelun avulla määritellään, mitkä alueet kaipaavat erityistä suojelua. (Verband Region Stuttgart 2010.)

Landschaftspark Region Stuttgart

Verband Region Stuttgart on hahmotellut kattavan "Suur-Stuttgartin maisemapuisto" -käsitteen (Landschaftspark Region Stuttgart), joka määrittää, miten rakentamattomia alueita tulisi kehittää ja uudelleen muotoilla sekä miten niiden tulisi linkittyä toisiinsa. Maisemapuiston perusajatuksena on taata, että ihmisillä on mahdollisuus nauttia ympäristöstään, mikä osaltaan edistää samalla ympäristön suojelua. (Verband Region Stuttgart 2010.)

Asianosaisten sitoutuminen niin metropolialueen, kuntien kuin kaikkien viranomaistenkin osalta on olennaista suunnitelman toteuttamisen kannalta. Kun VRS:n mandaattiin kuului aiemmin ainoastaan maisemapuiston hahmottaminen suunnitelmien muodossa, lakiin tehtyjen lisäysten avulla se pystyy nykyään investoimaan projekteihin ja osallistumaan sitä kautta konkreettisesti alueen kehityssuuntiin. Vuodesta 2005 Metropolihallintaelin on tukenut maisemapuiston toteuttamista prosessin eri vaiheissa siten, että "vihreä infrastruktuuri" on katsottu kaupunkisuunnittelussa yhtäläillä tärkeäksi kuin perinteinen "harmaa infrastruktuuri". (Verband Region Stuttgart 2010.)

Investoinnit tekevät VRS:stä käytännön toimijan maankäytössä. Alueen kunnilla on kuitenkin vahva asema maankäyttöä koskevassa päätöksenteossa. Samalla kun Verband Region Stuttgart perustettiin, kaavoituksesta vastannut Nachbarschaftsverband lakkautettiin. Kaavoitusvastuu ei kuitenkaan siirtynyt VRS:in vaan kuntien vastuulle. (Blatter 2006, 136–137.)

Kuva 6. Suur-Stuttgartin Maisemapuistosuunnitelma (Verband Region Stuttgart 2010.)



Metropolihallinnan mittakaava ja kattavuus

Monilla metropolialueilla (esimerkiksi selvityksen ensimmäisessä vaiheessa mukana olleissa Torontossa ja Wienissä) näkyy metropolialueeksi ymmärrettävän alueen maantieteellinen laajeneminen viime vuosikymmeninä. Laajeneminen voidaan kuitenkin ymmärtää monella eri tavalla. Perusajatuksena on, että metropolialueen katsotaan kattavan suuremman alueen kuin aiemmin. Hallintaelinten maantieteellinen laajeneminen voi kuitenkin tarkoittaa myös sitä, että alueelle tulee lisää hallintatasoja. Lisäksi hallinnan laajeneminen voidaan ymmärtää paitsi päätöksenteon siirtymisenä ylemmälle, laajemman alueen kattavalle tasolle myös tehtävien yhtäaikaisena hajauttamisena ylemmälle ja alemmalle tasolle. (Blatter 2006, 136.)

Verband Region Stuttgartin perustaminen ei kasvattanut Stuttgartin metropolihallinnan maantieteellistä mittakaavaa siinä mielessä, että se kattaa saman alueen kuin sitä edeltänyt Regionalverband Mittlerer Neckar. VRS on kuitenkin vastannut toisella tavalla metropolihallinnassa vallitsevaan trendiin tavoitella skaalaetuja entistä laajemmalle ulottuvien hallintaelinten sijaan: VRS on erittäin aktiivinen saksalaisissa ja eurooppalaisissa metropolialueiden asioihin keskittyvissä etujärjestöissä. Se esimerkiksi avasi oman lobbaustoimiston Brysseliin vuonna 2002, mikä on ainutlaatuista sellaisten saksalaisten metropolialueiden joukossa, jotka eivät ole samalla osavaltioita. Baden-Württembergin osavaltio hyväksyi toimiston perustamisen, vaikka katsoikin toiminnan olevan osittain päällekkäistä sen oman Brysselissä sijaitsevan lobbauksorganisaation tehtävien kanssa. (Blatter 2006, 136.)

Stuttgartin metropolialueen institutionaalinen dynaamisuus ja vahvuus vaikuttavatkin olevan vaihtoehto alueellisille laajenemisstrategioille, joiden avulla metropolialueiden ajatellaan selviävän globaalissa kilpailussa. Metropolialueen suhteellisen suppea koko on kuitenkin herättänyt myös kritiikkiä, mikä on johtanut pyrkimykseen perustaa laajemman alueen kattavia metropoliorganisaatioita. (Blatter 2006, 136.) Laajempaa ja löyhärakenteisempaa metropolihallintaa alueella edustaa Kooperationsraum Metropolregion Stuttgart.

Aikaisempaan rakenteeseen verrattuna VRS:n perustaminen johti metropolitason vallan merkittävään lisääntymiseen. Osittain tämä johtuu tehtävien ja vastuiden siirtämisestä metropolitasolle. Regionalverband Mittlerer Neckarin aikana alue-suunnittelu oli ainoa metropolitason vastuualue. VRS:ssa se sai rinnalleen liikennesuunnitteluvastuun, joukkoliikenteen järjestämisen, taloudellisen kehityksen, matkailun edistämisen ja jätehuollon. Vallan lisääntyminen on kuitenkin ennen kaikkea seurausta metropolihallinnan parlamentarisoitumisesta ja alueellisen identiteetin vahvistumisesta. Yksi merkittävimmistä VRS:n perustamista seuranneista hallintailmapiirin muutoksista on ollut kunnallisten verkostojen ja erilaisten yhdistysten mittakaavan kasvaminen. Ne ovat siirtyneet paikallistoiminnasta alueellisen tason toimijoiksi. Tästä kertoo erilaisten VRS:n alaisten ja siihen sidoksissa olevien verkostojen ja yhdistysten runsaus. Vastuiden uudelleenorganisointumisen ei kuitenkaan ole tapahtunut ainoastaan mittakaavan laajenemisena ja toimintojen siirtymisenä ylemmälle tasolle. Nachbarschaftsverbandin lakkauttamisen myötä paikallistason keskeinen toimialue, kaavoitus, palasi kuntien vastuulle. (Blatter 2006, 136–137.)

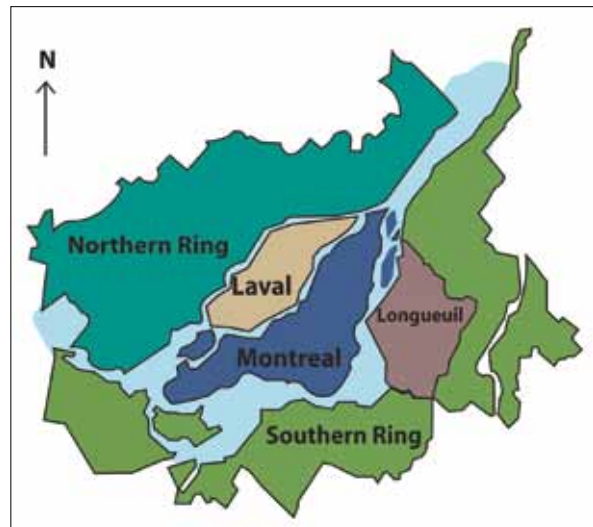
3 Montreal

Montrealin metropolihallintaa leimaa ennen kaikkea kolme ristiriitoja aiheuttavaa ulottuvuutta. Ensinnäkin se on maaseutuvoittoisen Quebecin taloudellinen ja kulttuurinen keskus, mikä asettaa sen ristiriitaiseen asemaan kaupungin ja maaseutualueiden tasapainottelussa. Vaikka Montrealilla on vahva rooli alueen keskuksena, sen metropolihallinta on perinteisesti ollut hajanaista ja suhteellisen heikkoa. Tähän on syynä yksi alueen ristiriitoja aiheuttavista tekijöistä: kielikysymys jakaa väestön kahteen eri leiriin. Kolmanneksi Montrealin alueella vallitsee erityinen valtakamppailu lähiöiden ja keskuskaupungin välillä. (Gilbert 2004, 733.)

Kuntaliitokset ovat säilyttäneet Kanadassa asemansa pääasiallisena tapana koota metropolihallintaa, vaikka Euroopassa painopiste on siirtynyt erilaisten kuntienvälisen metropolihallintaelinten perustamiseen. Montrealin alueen ristiriitoja on pyritty ratkaisemaan molempien mallien avulla. Alueen metropolihallintaa leimaakin kaksi hallinnollista uudistusta: laajat, osittain epäonnistuneet kuntaliitokset 2000-luvun taitteessa sekä samaan aikaan perustettu laajemman alueen kattava metropolihallintaelin (Collin & Tomas 2004, 24; Gilbert 2004, 733).

Montreal on pääosin ranskankielisen Quebecin suurin ja Kanadan toiseksi suurin kaupunki. Kaupungissa asuu 1,9 miljoonaa ihmistä (Statistique Canada, 2010). Montrealin metropolialueella on noin 3,6 tai 3,8 miljoonaa asukasta laskentatavasta riippuen. Maapinta-alaa on 3 838 tai 4 259 neliökilometriä. Ensimmäinen määritelmä kattaa 90 kuntaa ja se viittaa Kanadan tilastokeskuksen määrittelemään metropolialueeseen. Toinen kattaa 82 kuntaa ja se on käytössä yleisemmin. Muun muassa laaja-alainen metropolihallintaelin CMM kattaa tämän alueen. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010; Statistique Canada, 2010.)

Metropolialue muodostuu kahdesta kehästä, jotka puolestaan rakentuvat viidestä alueesta. Sisempään kehään kuuluvat Montrealin saarella olevat kaupungit ja kaupunginosat (The Urban



Kuva 7. Montrealin metropolin viisi aluetta muodostavat kaksi kehää (Montreal Business Kit 2010).

Agglomeration of Montréal), Lavalin kaupunki (jota kutsutaan myös nimellä North Shore) sekä Longueuilin alue (jota kutsutaan myös South Shoreksi). Ulomman kehän muodostavat pohjoinen ja eteläinen kehä, (Northern and Southern Ring). (Montreal Business Kit 2010.)

Alueen haasteet

Metropolialuetta alettiin yhtenäistää jo vuonna 1969, kun Communauté Urbaine de Montréal (CUM) perustettiin. Sen vastuulla olivat mm. poliisi, julkinen liikenne ja ympäristö, aluesuunnittelu ja alueen taloudellinen kehittäminen. Toimielin käsitti Montrealin saarella olevat kunnat. CUM:n rahoituspohja muodostui kuntien verotuloista, joiden piti mahdollistaa tulonsiirrot alueelta toiselle. Orgaani kohtasi kuitenkin poliittisen ja taloudellisen kriisin, mikä ensin vähensi toimielimen valtaa ja lopulta koitui sen kohtaloksi. (Boudreau et al. 2006, 23–24; Communauté urbaine de Montréal.)

CUM lopetti toimintansa vuoden 2002 alussa. Sen hallinnolliset yksiköt ja työntekijät siirtyivät Suur-Montrealin kaupunkiin, joka perustettiin CUM:n hajoamisen kanssa samaan aikaan. CUM:n 31-vuotinen historia osoitti kuitenkin selvästi Montrealin metropolialueelle tyypillisen dynamiikan: lähiöiden ja keskuskaupungin välillä vallitsee vastakkainasettelu, joka kiinnittyy tarpeeseen tehdä tulonsiirtoja reuna-alueilta keskusta-alueelle. (Boudreau et al. 2006, 23–24; Communauté urbaine de Montréal.) Tulonsiirtojen tarve on edelleen keskeinen osa Montrealin alueen yhtenäistämisaagendaa. Montrealin alue kärsii muita Kanadan metropolialueita enemmän ns. donitsiefektistä: ydinkaupunkia vaivaa korkea työttömyys ja siellä on maan korkein köyhien kotitalouksien osuus, kun keskiluokka ja vauraat perheet ovat asettuneet kehysalueille. Provinssin toteuttama politiikka vaikutti osaltaan tähän eriytymiseen CUM:in aikaan, tosin pääasiassa käänteisesti; kaupunkialueen rönsyilyä ei hidastettu maankäyttörajoituksin. Eriytyminen johti siihen, että reuna-alueet pystyivät käytännössä estämään enemmistön avulla keskustan kehittämiseen suunnatut ei-toivotut päätökset. Näin esimerkiksi rahoituksen ohjaaminen keskustan infrastruktuurin kehittämiseksi jäi riittämättömäksi. (Gilbert 2004, 734.)

Montrealin asema Kanadassa ja kansainvälisesti

Montreal koki voimakkaan taloudellisen muutoksen ja rakennemuutoksen, joka kesti 1980-luvun alusta aina 1990-luvun puoliväliin asti. Samalla kaupungin sosiaalisten ongelmien luonne muuttui: vaikka työttömyys väheni, yli kolmasosa Montrealin keskusta-alueilla asuvista elää köyhyysrajan alapuolella. Rakennemuutos johtui pitkälti siitä, että maan taloudellinen keskus siirtyi Montrealista Torontoon, mihin puolestaan vaikuttivat paljolti myös valtakunnalliset linjaukset: liittovaltio tuki muun muassa Toronton seudun julkista liikennettä ja rahoitusalan kehitystä. Samalla koko Kanadan taloudellinen painopiste siirtyi länteen, pois Montrealista. Ennen rakennemuutosta Montrealin talous nojasi alhaisen tuottavuuden liukuhihnateollisuuteen, joka työllisti suuren joukon järjestäytyneitä matalan koulutustason työvoimaa. Rakennemuutos iski voimakkaimmin juuri massateollisuuteen. Se vei Montrealin taloudelliseen ahdinkoon sillä

seurauksella, että kaupunki ei pystynyt suoriutumaan lakisääteisistä velvoitteistaan, vaikka kuntien velvollisuudet ovatkin Kanadassa Eurooppaan verrattuna varsin kapea-alaisia sisältäen pääasiassa kunnallistekniikan ja perusinfrastruktuurin ylläpidon. (Boudreau et al. 2006, 19.)

1980-luvun puolivälissä tehty strategia (Picard Report) muutti politiikan painopistettä. Strategian avulla pyrittiin linjaamaan alueelle uusia lippulaivoja, kun maan taloudellisen keskuksen siirtyminen Torontoon oli jo tosiasia. Strategia rajasi uudelleen, mitkä seikat ovat etusijalla alueen taloudellisen kehityksen kannalta. Esiin nostettiin vahvasti kansainvälisten organisaatioiden houkuttelu ja yksityisen sektorin moninaisuuden huomioiminen. Strategia painotti erityisesti tietotyöyritysten menestystä. Suunnitelma muotoili myös uuden toiminta-alueen: raportti ei keskittynyt enää pelkästään Montrealin kaupungin rajojen sisäpuolelle, vaan toi agendalle koko Montrealin metropolialueen. Sävyiltään vahvasti talousliberalistisen strategian merkitys oli pikemminkin ilmapiirin muokkaamisessa kuin alueen rahoitus pohjan vahvistamisessa. Sisällöllisesti strategia vaikutti erityisesti siihen, että se liitti toisiinsa Montrealin urbaanin regiimin ja kaikki sen hallintotasot. (Boudreau et al. 2006, 21–22.) Vaikka Montreal on panostanut voimakkaasti tietotyöhön rakennemuutoksen jälkeen, sen kilpailukyky ei ole kansainvälisessä vertailussa erityisen korkealla. (OECD Territorial Reviews 2004, 13–14.)

Metropolihallinnan kannalta keskeiset päätöksentekorganisaatiot

Provinssi kuntarajojen määrittäjänä: Montrealin alueen laajat kuntaliitokset

Kanadan hallintorakenteen mukaisesti provinssin hallinto on keskeinen tekijä metropolihallinnassa. Vuonna 1996 Quebecin hallinnon aloittama kaupunkialueen uudelleenmuotoiluprosessi lähti liikkeelle dialogisena, eri osapuolten näkemykset huomioivana mallina. Provinssi omaksui kuitenkin pian ylhäältä alas ohjautuvan mallin, jossa kuntia veloitettiin liittymään yhteen. Ajatuksena oli, että Montrealin metropolialue (tai pikemminkin sen si-

Taulukko 1. Perusteita kuntaliitokselle ja syitä, miksi ne eivät välttämättä toimi Montrealissa. (Collin & Tomas 2004, 24–26.)

Perusteita kuntaliitokselle	Miksi perustelu ei ole välttämättä vedenpitävä tai sovellettavissa Montrealiin
Alueen kuntien suuri lukumäärä	...kuntia ei kuitenkaan ollut yhtä paljon kuin esimerkiksi Yhdysvaltain tai Ranskan metropolialueilla
Suuremman kuntakoon tuoma kilpailuetu	...kuitenkin nimenomaan Yhdysvaltojen metropolialueet ovat kansainvälisessä vertailussa erittäin kilpailukykyisiä siitä huolimatta, että ne ovat rakenteeltaan kaikkein pirstaleisimpia
Suuret kunnat tuovat skaalaetuja palvelutuotantoon, kun turhat institutionaaliset kerrokset ja päällekkäisyydet puretaan	Tutkimustulokset ovat ristiriitaisia. Lisäksi ydistymiskustannukset ovat usein huomattavasti ennakoitua suurempia
Kuntaliitokset kestävä kehityksen edistämisenä: kaupunkialueiden rönsyilyä voidaan vähentää, kun maankäytöstä päätetään kollektiivisesti	Käytännössä rönsyily ei vähentynyt Montrealin kohdalla kuntaliituksen jälkeen

säkehä) rakentuu kolmesta alueesta, Montrealista, Lavalista ja Longueuilista, joiden tulisi kaikkien olla yhtenäisiä kaupunkeja. Laval oli jo aikaisemmin yhdistetty kuntaliitoksella vuonna 1965, mitä pidettiin provinssin onnistuneen liitospolitiikan merkinä. Metropolialueen pirstaleisuutta haluttiin vähentää yhdistämällä samaan tapaan myös Montrealin saarella olevat 28 kuntaa ja Longueuilin alueella olevat seitsemän kuntaa. Vastustuksesta huolimatta kaksi uutta suurkuntaa aloitti toimintansa vuoden 2002 alusta. (Boudreau et al. 2006, 22–23.)

Montrealin kuntaliituksen perusteluina käytettiin mm. alueen kuntien suurta lukumäärää, kilpailuetua, skaalaetuja ja kestävä kehityksen edistämistä.

Edellä kuvatut perustelut ovat varsin yleisiä, kun kuntaliitoksia peräänkuulutetaan. Montrealissa perustelut nojasivat kuitenkin näiden yleisesti käytettyjen perustelujen lisäksi myös tasa-arvoa lisääviin ja sosiaalisiin perusteisiin:

- tasa-arvon lisääminen veronkannossa: lähiöiden ja keskustan verotuksen tasaamista peräänkuulutettiin, koska reuna-alueet eivät ole olleet halukkaita osallistumaan keskuskaupungin kustannuksiin
- pienten kuntien yhteisen vision luominen
- julkisen sektorin tehostaminen niin, että verotusta voidaan keventää. (Collin & Tomas 2004, 26; Lambert 2008, 8–9.)

Kuntaliitos linkittyi laajempaan reformiin Montrealin alueella. Hallintoa uudistettiin samaan aikaan kolmella tasolla: ylemmälle, metropolitasolle

perustettiin metropolihallintaelin, Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ja alemmalle, kaupunginosatasolle tasolle perustettiin uusi poliittisen ja hallinnollinen rakenne. (Lambert 2008, 5)

Kuntaliituksen yhteydessä Montrealin saari jaettiin hallintoalueisiin. Hallintoalueiden tehtäviin kuuluvat muun muassa alueen tieverkoston ylläpito, jätehuolto, puistot, kulttuuri, virkistystoiminta ja yhteisön kehittäminen sekä jotkut suunnittelun osa-alueet. Kaupunginosavaltuustoilla on oikeus tehdä suosituksia kaupunginvaltuustolle erityisesti budjettia koskevissa asioissa. Niillä ei ole verotusoikeutta tai oikeutta ottaa lainaa, mutta ne voivat anoa osittaista veronkanto-oikeutta, jolla ne voivat rahoittaa vapaaehtoisia palveluita. (Collin & Tomas 2004, 22.)

Osa Montrealin saaren suurkuntaan liitetyistä kunnista sai kuitenkin kuntastatuksensa osittain takaisin prosessissa, joka seurasi kuntaliituksen nostamisesta provinssin vaalien agendalle. Liberaalit lupasivat purkaa kuntaliituksen, jos ne voittaisivat vuoden 2003 vaalit. Ehtona oli, että enemmistö kuntalaisista haluaa erota suurkunnasta. Näin tapahtuikin vuonna 2006, jolloin 15 kuntaa erosi Montrealista. Samoin kävi Longueuilissa: osa alueen kunnista erosi liitoksesta. Kuntaliitosten osittainen purkautuminen kytkeytyy vahvasti kielikysymykseen: 14 Montrealin saaren 15 kaksikielisestä kunnasta erosi Montrealin suurkunnasta. (Lambert 2008, 12.) Molempiin osittain hajonneisiin suurkuntiin perustettiin kuntayhtymät (Council of Agglomeration), jotka koostuvat sekä suurkuntien hallintoalueiden että niistä eronneiden kuntien edustajista. Kuntayhtymien tehtä-

vänä on selkiyttää suurkunnan ja siitä eronneiden kuntien tehtäväkenttää ja vastuita. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että eronneiden kuntien itsenäisyys jäi nimelliseksi. Montrealin kaupunki vastaa edelleen koko saaren alueella muun muassa maankäytöstä, turvallisuusasioista ja teiden ylläpidosta. (Boudreau et al. 2006, 22–23; Lambert 2008, 6–7.) Noin 60 prosenttia eronneiden kuntien budjeteista on kytköksissä kuntayhtymän tekemiin päätöksiin (Collin & Robertson 2005, 325).

Kuntareformi ei saavuttanut tavoitteitaan, koska kuntarakenne jäi repaleiseksi ja alueen kuntien rooli on osittain epäselvä itsenäisten kuntien ollessa monissa asioissa samalla viivalla Montrealin kaupungin sisäisten hallintoalueiden kanssa. Siksi onkin katsottu, että reformin tila johtuu pitkälti siitä, että provinssi keskittyi kunnallisen organisaation rakenteen uudistamiseen ja kuntien tehtävien sekä rahoituksen uudelleenmäärittäminen jäivät reformin ulkopuolelle. (Lambert 2008, 10.)

Quebecissä on kuitenkin myös uudelleenmuotoiltu lainsäädännön avulla kuntien suhteita provinssiin erityisesti 2000-vuodesta alkaen. Provinssi on puuttunut muun muassa verotuskäytäntöihin ja perustanut (osa)valtionyhtiöitä vahvistamaan ja suuntaamaan alueen taloutta. (Boudreau et al. 2006, 22–23.)

CMM

Vuonna 2000 perustettu ja vuoden 2002 alusta käyttöön otettu *Communauté métropolitaine de Montréal* on alueen merkittävin metropolihallintaelin. Se kattaa koko metropolialueeksi vakiintuneen alueen, 82 kuntaa, jossa asuu noin 3,6 miljoonaa ihmistä. Alueen kokonaispinta-ala on noin 4 360 neliökilometriä ja maapinta-ala 3 838 neliökilometriä. Myös CMM:n perustamisessa näkyvä Quebecin merkittävä asema metropolihallinnassa: hallintarakenne on perustettu provinssin aloitteesta ja sen säätämällä lailla. (*Communauté métropolitaine de Montréal* 2010.)

CMM:n toimialaan kuuluvat:

- maankäyttö ja liikenne
- taloudellinen kehitys
- taiteen ja kulttuurin edistäminen
- tuettu ja edullinen asuminen
- metropolialueen kannalta tärkeät fasilitetit, infrastruktuuri, palvelut ja toimialueet

- julkinen liikenne ja metropolin ydinliikenneverkko
- jätehuolto
- viemäriverkko.

CMM myös osallistuu viher- ja vesialueiden ylläpitämiseen ja suojeluun sekä paikkatietojärjestelmän (geomatics) kehittämiseen.

Kun CMM perustettiin, sille asetettiin neljä keskeistä tavoitetta:

- Tuottaa Montrealille yhteinen visio, jossa keskeistä on alueen kansainvälinen kilpailukyky. Sen toteutumista edistämään rakennetaan taloudellista kehitystä ja alueen elinvoimaa koskeva suunnitelma sekä maankäyttösuunnitelma.
- Turvata koko metropolialueen tasapuolinen kasvu ja tarjota sen asukkaille laadukas elinympäristö.
- Rakentaa rahoitussysteemi joka tukee aluetta nimenomaan metropolina siten, että sen perustana on monipuolinen verotuspohja, jolla rahoitetaan sekä metropolin toiminnot että alueen kuntien sektoriperustaiset toiminnot.
- Harmonisoida valtakunnalliset ja alueelliset toimenpideohjelmat ja CMM:n toiminnot keskenään yhdenmukaisiksi (*Communauté métropolitaine de Montréal* 2010.)

CMM:n strategia, *Charting our international future: Building a competitive, attractive, interdependent and responsible community*, ilmestyi vuonna 2003. Strategian päälinjauksissa Montrealin tavoitteena on olla kilpailukykyinen, asukkaita ja yrityksiä houkutteleva ja asukkaidensa mielipiteitä kuunteleva yhteisö, joka nojaa keskinäisiin riippuvuussuhteisiin. Lisäksi tavoitteena on rakentaa sosiaalista tasa-arvoa ja varmistaa, että alueen erilaiset organisaatiot pääsevät rakentamaan alueen kehitystä yhdessä. (*Charting our... 2003*, 4–5.)

Rahoitus

Metropoliperustainen verotuspohja asetettiin CMM:n tavoitteeksi jo perustamisvaiheessa, mutta se on edelleen vasta kehitteillä. CMM:lla ei ole verotusoikeutta, vaan sen toiminta rahoitetaan 75 prosenttisesti kunnilta kerätyin varoin, loput 25 prosenttia tulee provinssin budjetista. CMM on rinnastettu muun muassa Stuttgartin metropoli-

hallintaelimeen siinä mielessä, että sillä ei ole suoraa toiminnallista rakennetta vaan se on ohjauselin, joka pyrkii tekemään kollektiivisia päätöksiä ja kehityssuunnitelmia, jotka sitten toteutetaan muiden elinten toimesta. (Boudreau et al. 2006, 29; Communauté métropolitaine de Montréal 2010.)

Rahoitukseen on Montrealissa etsitty ratkaisua myös kehitysrahasto-ajatusta soveltamalla. Ranta-alueiden ja viheralueiden kehittämiseen perustettiin rahasto, jonka rahoituksen ajateltiin muodostuvan verotulojen jakamisen mallilla siten, että kehitykseen tarvittava rahamäärä määriteltäisiin CMM:n valtuuston päätöksellä. Varat piti kerätä osin verotulojen kasvusta ja osin osuutena kuntien kokonaisveropohjasta. Kehitysrahastoajatus ei kuitenkaan ole toiminut, koska metropolielimen valtuustossa istuvat kuntien edustajat eivät ole olleet valmiita määrittelemään riittävää metropolitasolle kerättävää rahoitusta, vaan ovat mieluummin pitäneet kiinni oikeudestaan määritellä verotulojensa allokoinnista paikallisella tasolla. (ICURR 2007, 11.)

Päätöksenteko

Metropolihallintaelintä johtaa 28-jäseninen valtuusto, joka koostuu Montrealin, Lavalin ja Longueuilin pormestareista, Montrealin ja Longueuilin kuntayhtymien ja Lavalin kunnan valtuutetuista. Lisäksi valtuustossa on mukana North Shoren ja South Shoren alueilta molemmista neljä pormestaria sellaisista kunnista, jotka kuuluvat sekä CMM:an että johonkin RCM:yn (Regional County Municipality), jotka ovat provinssin perustamia kuntaliittoumia. Lisäksi neuvostoon kuuluu neljä pormestaria molempien alueiden sellaisista kunnista, jotka eivät kuulu CMM:an. Valtuuston, samoin kuin CMM:n hallituksen puhemiehenä toimii Montrealin pormestari. Hallitukseen kuuluu lisäksi Lavalin ja Longueuilin pormestarit ja viisi valtuuston keskuudestaan valitsemaa jäsentä. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010.)

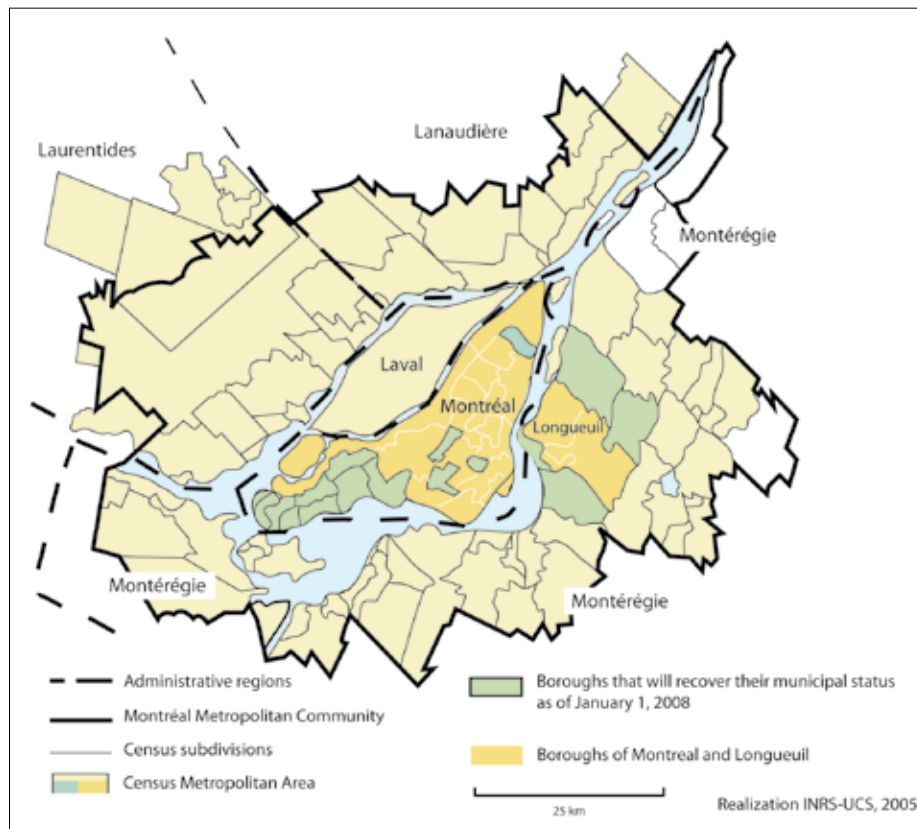
OECD:n arvion mukaan yksi CMM:n toiminnan keskeisistä haasteista on lisätä toiminnan legitimitettiä asukkaidensa keskuudessa. Mikäli toimielin tulee lisäämään taloudellista valtaansa yhteisen verotuspohjan avulla tai kasvattamaan rooliaan palveluiden järjestämisessä, legitimitetin kehittäminen niin, että ainakin osa CMM:ia johtavista ydintoimijoista valitaan suorilla vaaleilla, on tarpeen. (OECD Territorial Reviews 2004, 17–18.)

Metropolihallintaelimille tyypillisiin tehtäviin kuuluu alueen kuntien välille syntyvien ja mahdollisten konfliktien hallinta. Konfliktit syntyvät tavanomaisesti kuntien epäsymmetrisistä mittasuhteista. Montrealin tapauksessa merkittävin epäsymmetriaa aiheuttava tekijä on kehyskuntien vahva taloudellinen asema ydinalueeseen nähden. Konfliktit ovat syntyneet enimmäkseen siksi, että alueen reunakunnat kieltäytyvät hyväksymästä joitakin rakenteita – esimerkiksi metroa – alueellisesti rahoitettavaksi hankkeeksi. Konfliktien syntyyn vaikuttaa myös se, että reunakunnat kuuluvat usein muihin, tehtävänkuviltaan CMM:n kanssa osin päällekkäisiin kuntien yhteisiin hallintaelimiin, joita ovat Municipalités régionales de comté (MRC) ja Regional County Municipality (RCM). MRC:t perustettiin 1970-luvun lopussa hallinnoimaan maaseudun ja maaseutumaisen alueiden suunnittelua. MRC:t ovat hiljalleen kehittyneet niin, että ne katsovat myös taloudellisen kehityksen kuuluvan toimialaansa. RCM:t ovat puolestaan Quebecin provinssin perustamia kuntaliittoumia, jotka on perustettu alueen pilkkomiseksi hallittavampiin osiin. Niitä on CMM:n alueella viisi. Keskusalueisiin kuuluvat Montrealin saaren ja Longueuilin alueen kunnat muodostavat puolestaan omat kuntayhtymänsä. CMM:n alueella on siis kaikkiaan kuusi erilaista instituutorakennetta, joilla kaikilla on oma mandaattinsa, budjettinsa ja hallinnollinen kulttuurinsa:

- CMM
- 2002 kuntaliitosten myötä yhteen liitetyt entiset kunnat, jotka nyt muodostavat alueen kaupunginosavaltuustot
- Montrealin, Lavalin ja Longueuilin kaupungit sekä kuntaliitoksista irrottautuneet kaupungit
- Montrealin ja Longueuilin alueiden kuntayhtymät
- MRC:t
- RCM:t (Boudreau et al. 2006, 29.)

CMM:n hallintakäytännöille tuo oman haasteensa myös se, että se on monialainen hallintaelin ja sen osa-alueet kuuluvat kahden eri ministeriön toimialaan. Provinssin eri ministeriöiden tekemät linjat eivät ole keskittyneet huomioimaan Montrealin aluetta ja sen tarpeita kokonaisuutena. Tästä syystä CMM:n tehtävät tulisi OECD:n arvion mukaan siirtää yhden ministeriön alaisuuteen. (OECD Territorial Reviews 2004, 16.)

Kuva 8. Mustalla rajattu alue kuvaa CMM:n aluetta ja värillisellä pohjalla oleva tilastokeskuksen määrittelemää metropoli- aluetta. Oranssi ja turkoosi kuvaavat alueita, joilla tehtiin laajat kuntaliitokset. Turkoosit alueet kuvaavat kuntaliitoksista eronneita alueita. (Boudreau et al. 2006,16.)



Liikenne

CMM:n toimivaltaan kuuluu maaliikennettä koskeva liikennesuunnittelu sekä ihmisten että rahdin osalta. Suunnittelu on integroitu CMM:n laatimaan aluesuunnitelmaan (Schéma métropolitain d'aménagement et de développement) ja metropolialueen tieverkkoa ja joukkoliikennettä koskevaan sektoriperustaiseen suunnitteluun. Tähän liittyen CMM:n tulee arvioida metropolialueen tieverkon rakenteen tarkoituksenmukaisuus viiden vuoden välein. Sen täytyy luoda minimistandardit tieverkon ylläpitämistä varten sekä standardit säännöistä, joilla säädellään liikennemerkkien ja katukylltien yhdenmukaisuutta. CMM:n toimivaltaan kuuluu metropolialueen kannalta merkittävä joukkoliikenteen suunnittelu ja sen rahoittaminen. CMM:n määräysvaltaan kuuluu myös joidenkin suunnitteluelinten ja joidenkin alueen liikenteestä huolehtivien elinten talouden koordinointi. Tärkein alueen liikenteestä vastaava elin on Agence métropolitaine de transport, AMT. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010.)

AMT

Vuonna 1996 perustettu Agence métropolitaine de transport eli AMT on metropolialueen julkista liikennettä suunnitteleva, yhtenäistävä ja koordinoiva katto-organisaatio. AMT:n tavoitteena on lisätä julkista liikennettä ja tehostaa metropolialueen liikenteen tehokkuutta. AMT on nimensä mukaisesti provinssin virasto, joka toimii Québecin liikenneministeriön alaisuudessa. (Agence métropolitaine de transport 2010). CMM:n perustamisen jälkeen siitä on tullut AMT:ia koordinoiva elin yhdessä provinssin liikenneministeriön kanssa. Elinet myös kattavat saman maantieteellisen alueen lukuun ottamatta yhtä kuntaa, jonka AMT kattaa mutta CMM ei. CMM hyväksyy AMT:n tekemään metropolialueen julkisen liikenteen strategiaan tehtävät muutokset tai lisäykset. Sillä on myös oikeus jättää matkalippujen hinnanmuutokset hyväksymättä. CMM hyväksyy AMT:n budjetin ja tarkastaa sen kolmivuotissuunnitelman ennen kuin se toimitetaan liikenneministeriöön. Lisäksi CMM nimeää kolme edustajaansa AMT:n seitsen-

jäseniseen hallitukseen. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010; EMTA 2008.)

Sen lisäksi, että AMT on suunnitteluelin ja pääasiallinen julkista sektoria edustava sopijaosapuoli suurissa liikennehankkeissa, se organisoii viiden lähijunan, 52 aseman, yhden metropolialueen bus-silinjan, viidentoista terminaalin toiminnan sekä vastaa 82 kilometristä bussikaistoja ja 61, yhteensä 27 000 paikkaa käsittävästä park-and-ride parkki-paikasta. (EMTA 2008.)

Tähän mennessä AMT on onnistunut tehtävässään kasvattaa julkisen liikenteen suosiota. Provinssin tuella ja kuntien välistä yhteistyötä edistämällä se esimerkiksi elvytti alueen lähijuna-liikenteen. Tämä pysäytti trendin, jossa julkisen lii- kenteen käyttö väheni suhteessa yksityisautoiluun. (Boudreau et al. 2006, 24.)

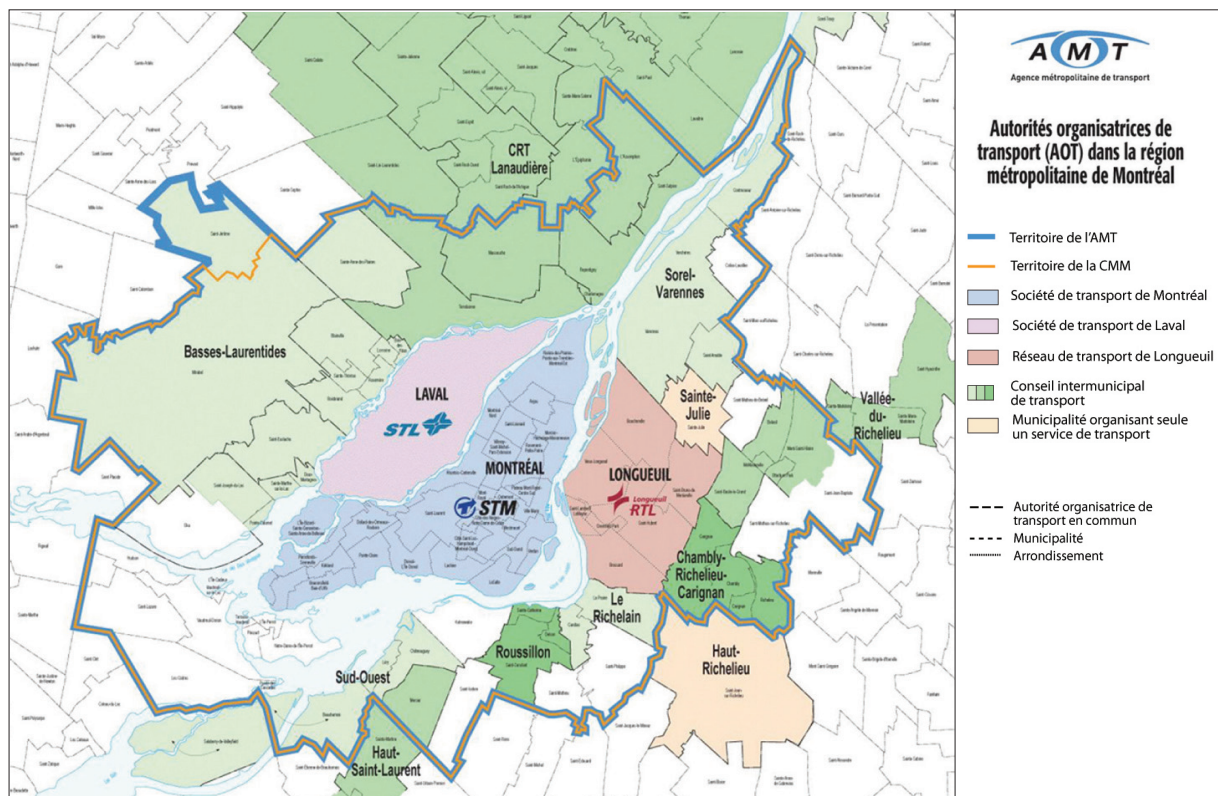
AMT toimii yhteistyössä Quebecin Liikenne- ministeriön (Quebec Transport Department) ja 14 organisaation kanssa, jotka tuottavat palveluita alueelle. Näihin kuuluu kolme Montrealin saarella (Société de transport de Montréal, STM), Lavalissa (Société de transport de Laval, STL) ja Longueuilissa (Réseau de transport de Longueuil,

RTL) toimivaa paikallisbussi- ja metroliikennettä organisoivaa yhtiötä, yhdeksän kuntien välistä yhteistyöelintä (CIT), yksi alueyhteistyöelin (CRT) sekä yksi kunta, joka järjestää itse joukkoliikenne- palvelunsa. (EMTA 2008.)

Vaikka CMM osallistuukin AMT:n toiminnan koordinointiin, liikennesuunnittelu ja joukkoliikenne ovat osittain sen vastuulla suoraan. OECD:n arvion mukaan joukkoliikenteen järjestäminen selkiytyisi, jos koordinointi siirrettäisiin vain yhden organisaation vastuulle. (OECD Territorial Reviews 2004, 16.)

Joukkoliikenneoperaattorit

AMT on ulkoistanut lähijunaliikenteen kokonaan yksityiselle sektorille, mukaan lukien ratojen ja kaluston kunnossapidon. AMT vastaa itse koordinointi- ja suunnittelutehtävistä ja hallinnollisista tehtävistä kuten kirjanpidosta, kilpailutuksesta ja viestinnästä. Paikallisbussiliikenteestä AMT vastaa johtamansa RTMA:n (réseau de transport métropolitain par autobus) kautta. AMT on vastuussa strategisesta suunnittelusta, laajojen investointien



Kuva 9. Montrealin alueen joukkoliikennetoimijat (EMTA 2008).

läpiviemisestä ja ylläpitoprojekteista. Se kehittää toimintaa yhdessä partnereidensa kanssa. Metroliikenteestä vastaa Montrealin linja-auto- ja metroyhtiö STM. Edellisellä sivulla oleva kuva kuvaa Montrealin metropolialueen joukkoliikenteestä vastaavia toimijoita ja niiden toiminta-alueita. (EMTA 2008.)

Maankäyttö

Maankäytön osalta CMM:n rooli ei ole vielä täysin selkiytynyt. Se jakaa vastuun Montrealin saaren hallintoalueiden ja kuntien yhteenliittymän kanssa keskusta-alueen osalta ja RCM:ien kanssa muun metropolialueen osalta.

Montreal Master Plan

Montreal Master Plan on kaupungin suunnittelu- ja kehitysvisio, johon on sisällytetty myös sen toteuttamisen keinot. Strategia otettiin käyttöön joulukuussa 2004 ja se kattaa Montrealin saaren 27 hallintoaluetta ja kuntaa. Master Plan tehdään kymmenen vuoden tähtäimellä, mutta se tarkistetaan viiden vuoden välein, jotta se ei muodostu liian jäykäksi. Master Plan kytkeytyy maankäytön suunnittelua ja kehittämistä koskevaan asetukseen (Act respecting land use planning and development) asettamalla kaupunkialueen kehitystavoitteet ja säännökset ohjaamaan maankäyttöä ja rakentamistiheyttä. Hallintoalueet, jotka ovat vastuussa kaupunkisuunnittelua koskevista säädöksistä, (by-laws) saattavat ne linjaan Master Planin kanssa. Suunnitelma on myös yhdenmukainen CMM:n alueella sovellettavan maankäyttösuunnitelman kanssa (Master Plan 2004, Introduction 2/3)

Master Plan toteutetaan julkisin investointivaroin. Osaan investoinneista osallistuu Montrealin kaupunkialueen lisäksi Quebecin osavaltio tai valtio, tai ne rahoitetaan monien toimijoiden yhteistyönä. Suunnitelman toteutusta valvotaan systemaattisesti. Implementointi nojaa pitkälti järjestyssääntöihin, joita hallintoalueet toteuttavat ja noudattavat. Lisäksi kaupunki valmistelee vuosittaisen arviointiraportin suunnitelman etenemistä kaupunginvaltuuston tarkastettavaksi. (Master Plan 2004, Part 1, Chapter 3)

Kaavoituksessa keskeneräinen tehtävänjako

Kaavoitus on keskeinen Master Planin toteuttamisen osa-alue. Kaupunki on jaettu eri vyöhykkeisiin siten, että kussakin vyöhykkeessä on määritelty paitsi se miten ja mihin maata käytetään myös se, minkälaisia rakennuksia millekin alueelle saa rakentaa ja kuinka tiheään. (Master Plan 2004, Part 1, Chapter 3,1)

Master Plan ei ole jäykän normatiivinen strategia, vaan se tarjoaa sääntökehikon, joka ei vaadi suuria muutoksia hallintoalueiden nykyisiin, vyöhykkeittäisiin järjestyssääntöihin. Koska suurin osa Montrealin saaresta on jo rakennettu, suunnitelma keskittyy rajaamaan maankäytön päämääriä ja rakennustiheyttä ennen kaikkea alueilla, joiden luonne halutaan säilyttää. Rakentamista rajataan tarkemmin alueilla, joita ollaan vasta rakentamassa tai joita muokataan merkittävästi sekä alueilla, joiden toiminnallisuutta pyritään lisäämään Master Planissa. Hallintoalueet veloitettiin muokkaamaan järjestyssääntöjään siten, että ne ovat linjassa suunnitelman kanssa vuoden kuluessa suunnitelman käyttöönotosta. (Master Plan 2004, Part 1, Chapter 3,1)

Muun muassa seuraavat periaatteet linjaavat parametreja, joiden avulla maankäyttöä ja rakentamista on suunnitelmassa rajattu. Maankäytön tavoitteena on:

- Tukea ydinkeskustan liikekeskittymän monipuolisuutta ja keskittää kaupungin tihein rakentaminen tälle alueelle.
- Keskittää kasvua tiettyjen metro- ja lähijuna- asemien lähelle joukkoliikenteen käytön lisäämiseksi.

Vaikka 15 kuntaa irrottautui Suur-Montrealista vuonna 2006, koko Montrealin saarta käsitellään yhtenäisenä alueena Master Planissa siitäkin huolimatta, että suunnitelmaan on tehty kymmeniä lisäyksiä ja tarkennuksia kuntien eroamisen jälkeen. (Master Plan 2004/modifications to the Master Plan.) Tämän voi osaltaan tulkita kertovan Montrealin saaren pienten kuntien epäitsenäisestä asemasta.

Maankäytön suunnittelu kuuluu periaatteessa myös CMM:n mandaatteihin: sille kuuluu maankäyttöasetuksessa määritellyn maankäyttö- ja kehityssuunnitelman valmistelu, käyttöönotto ja

ylläpito. Suunnitelma on kuitenkin ollut valmistelutilassa vuodesta 2008 lähtien, koska suunnitteluvallan uusjako on kesken. CMM:n ehdotuksen mukaan valta jakaantuisi niin, että RCM:t ja kaupungit ja kuntayhtymät (esim. Montrealin saari) säilyttäisivät asemansa aluesuunnittelussa ja CMM kehittäisi itselleen uuden, erillisen metropolitason suunnitteluelimen, joka täydentää RCM:ien ja kuntayhtymien maankäyttö- ja kehittämissuunnitelmia. Tämä työkalu keskittyisi maankäyttösuunnittelun osa-alueisiin, jotka liittyvät kilpailukykyyn ja alueen houkuttelevuuteen. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010.)

Asuminen

Maankäyttöön ja kaavoittamiseen liittyvien seikkojen lisäksi CMM:n mandaattiin kuuluu myös sosiaaliasumisesta ja huokeiden asuntojen tarjonnasta huolehtiminen yhdessä RCM:ien ja Montrealin saaren kuntayhtymän kanssa. Kanadassa CMM:n rooli on ainutlaatuinen. Siihen kuuluu edullisen asumisen rahoituksen varmistaminen tasapuolisesti koko metropolialueella. Vuodesta 2001 eteenpäin jokainen alueeseen kuuluva kunta on osallistunut matalan vuokratason asuntojen rakentamisen rahoittamiseen suhteessa omaan verotuspohjaansa. Samasta rahastosta tuetaan asunto-osuuskuntien ja yhteisöjen toteuttamia hankkeita. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010.)

CMM korvaa 47 asuntoasioihin keskittyneelle toimistolle summan, joka vastaa alhaisen vuokratason asuntojärjestelmän ja vuokratukiohjelmien (rent supplement programs) aiheuttamia kuluja, jotka alueen kunnat ovat velvoitetut maksamaan. Tällä tavoin CMM auttaa tukemaan niitä 27 000 kotitaloutta, jotka asuvat alhaisen vuokratason asunnossa ja niitä 8 500 kotitaloutta, jotka ovat oikeutettuja vuokratukeen. CMM maksaa myös 25 % CHJM:n (Corporation d'Habitations Jeanne-Mance) operoiman sosiaalisen asumisen 800 paikan vuokra-alijäämästä. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010.)

Lisäksi CMM korvaa alueensa kunnille perusosuuden maksuista, joita ne maksavat yhdistyksille, kunnan tai alueen asumisasioista vastaavalle yksikölle tai asunto-osuuskunnille, jotka osallistuvat Quebecin sosiaalisen asumisen projekteihin. Osuus

kattaa keskimäärin 15 % projektien kustannuksista. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010; AccèsLogis Québec, 2010)

Kun CMM otti käyttöön halvan asumisen strategian vuonna 2005, CMM:n valtuusto vahvisti aikeensa toimia sosiaalisen asumisen tukemiseksi paitsi rahoituksen myös suunnittelun ja koordinoinnin osalta. Aikomus konkretisoitui, kun valtuusto otti käyttöön *Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable, 2009–2013*:n, viisivuotisen toimintasuunnitelman, joka linjaa CMM:n päämääriä sosiaalisen asumisen vahvistamisessa ja kehittämisessä Montrealin metropolialueella. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010.)

Taloudellinen kehitys

CMM:n tehtäviin kuuluu laatia ja implementoida metropolialueen taloussuunnitelma, joka käsittelee merkittäviä taloudelliseen kehitykseen liittyviä kysymyksiä. Ensimmäinen koko aluetta koskeva suunnitelma, *Charting Our International Future: A Competitive Montreal Metropolitan Region* hyväksyttiin vuonna 2005. Se nojaa CMM:n strategisiin linjauksiin ja sen avulla pyritään muun muassa vastaamaan haasteisiin, joita OECD nimesi metropolialueelle vuonna 2004 tehdyssä selvityksessä. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010.)

Näihin haasteisiin kuuluvat muun muassa maan mittakaavassa korkea työttömyys- ja köyhyysaste ja vastaavasti suhteellisen alhainen bruttokansantuote. Ratkaisuksi OECD-raportti ehdotti muun muassa panostamista T & K -sektoriin entistä voimakkaammin. (OECD Territorial Reviews 2004, 13–14).

Taloussuunnitelman myötä CMM on pannut alulle kehitysstrategian kaikille alueella tunnistetuille viidelletoista klusterille. Tähän asti teollisuusklusterit ovat olleet kykenemättömiä hyödyntämään klustereiden sisäisiä synergiaetuja täysipainoisesti. CMM:n tehtävänä on aktivoida klustereita tuottamalla niille tarvittavia työkaluja sekä tilaisuuksia keskinäisiin tapaamisiin. (Communauté métropolitaine de Montréal 2010.)

CMM:n tehtäviin kuuluu myös Montrealin alueen kansallinen ja kansainvälinen markkinointi, jotta alue olisi mahdollisimman houkutteleva ja alueelle muodostuisi monialainen, voimakasta ta-

louskasvua edistävä yrityskehittäjä. Keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi ovat muun muassa:

- Tukea uusien yritysten perustamista ja fasilitoida projekteja, jotka ovat merkittäviä alueen talouden kannalta.
- Edistää alueen alueella tuotettujen tuotteiden ja palvelujen tunnettuutta sekä alueen sisällä että sen ulkopuolella.
- Rakentaa yhteyksiä organisaatioihin, jotka markkinoivat aluetta sekä tukea niitä taloudellisesti.

Tällä hetkellä alueen markkinoimiseen liittyvää toimivaltaa käyttää kuitenkin CMM:n sijasta Montréal International (MI). (Communauté métropolitaine de Montréal 2010.) Montréal International on voittoa tavoittelematon organisaatio, jonka tehtävänä on edistää metropolialueen talouskasvua ja kohentaa sen kansainvälistä asemaa. MI:n toimintaa rahoittaa noin sata yksityisen ja julkisen sektorin toimijaa mukaan lukien Kanadan valtio, Québecin osavaltio, CMM ja Montrealin Kaupunki. (Montréal International 2010.)

4 Oslo

Norjassa kaupunkialueiden ja maaseudun välillä on selkeitä poliittisia erimielisyyksiä. Esimerkiksi EU-vaaleissa maaseudun asukkaat pääosin vastustivat ja kaupunkilaiset pääosin kannattivat jäsenyyttä. Myös monet maan poliittisista vastaliikkeistä ovat syntyneet maaseudulla kaupunkilaisten ajattelua vastaan. (Aars, 2005, 141.) Norjan aluepolitiikassa on kuitenkin perinteisesti keskitytty korostamaan keskusten ja periferian välistä tasapainoa (Neubauer et al 2007).

Norjan paikallis- ja aluehallinto on kaksitasoinen. Maa jakaantuu 435 kuntaan ja 198 läänin. Kun tarkastellaan sellaisia julkisen hallinnon tehtäviä, jotka ovat olennaisia metropolihallinnan näkökulmasta, läänien viranomaiset vastaavat alueen tieverkosta ja liikenteestä. Kunnalliset tiedot ovat kuitenkin kuntien vastuulla. Kunta vastaa myös vesi- viemäri- ja jätehuollosta, maankäytöstä, kaavoituksesta ja asumisesta. Lisäksi kunta voi ottaa vapaaehtoisesti hoitaakseen tehtäviä, vaikka valtio ei olisikaan määrännyt niitä kuntien järjestettäväksi. Kuntien ja läänien itsemääräämisoikeus on kuitenkin rajallinen, koska keskushallinnolla on ensisijainen valta ja oikeus valvoa kahden muun tason hallintoa. Valtion ensisijainen tapa muuttaa kuntien ja läänien vastuita ja puuttua niiden toimintaan on lainsäädäntö, mutta rahoituksen suuntaaminen on yhtäläillä tehokas tapa ohjata kuntien toimintaa. Lisäksi Norjassa on kuntia suppeamman alueen kattava hallintotaso. Esimerkiksi Oslon kaupungissa on 15 kaupunginosavaltuustoa, joiden vastuulla on erilaisia vanhusten hyvinvointiin ja sosiaalihuoltoon liittyviä tehtäviä. (Ministry of Local... 2010; Oslo kommune: Government.)

Norjassa maaseudun ja kaupunkialueiden suhteita vaivaavat erimielisyydet ja samaan aikaan maaseutu ja kaupunkialueita pyritään tasapainottamaan, mikä on osaltaan vaikuttanut siihen, että Norjassa kaupungistumiseen, kaupunkikeskeisyyteen ja niihin liittyviin asioihin suhtaudutaan vähintäänkin vastahankaisesti (Aars 2005, 141). Tämä näkyy myös tutkimuksessa: Norjassa ei ole viime vuosiin asti tehty juurikaan kaupunkitutkimusta, vaan paikallisuutta ja paikallishallintoa koskeva tutkimus keskittyy maaseutuun ja periferia-aluei-

siin. Kun vielä lisäksi otetaan huomioon, että ylin päätäntä- ja valvontaoikeus on valtiolla kunnille ja lääneille annetuista tehtävistä huolimatta, Norjan metropolipolitiikan, metropolitutkimuksen ja metropolistrategioiden näkyvyys ja sitä kautta todennäköisesti myös olemassaolo on Euroopan mitakaavassa vasta alkutekijöissään. (Aars 2005, 141)

Myös itse kaupungistuminen on ulottunut Norjaan varsin myöhään (Aars 2005, 142). Esimerkiksi Oslon ympäristö alkoi selkeästi urbanisoitua vasta 1980-luvulla, kun kaupungistuminen esimerkiksi Tukholmassa ja Helsingissä alkoi toisen maailmansodan jälkeen (Giersig 2008, 162.). Metropolialueen asukasluku ja väestötiheys on kääntynyt selkeään kasvuun vasta viime vuosina. (Næss et al. 2009, i.)

Kaupunkien ja maaseudun tasapainon korostaminen näkyy muun muassa siinä, miten Oslon metropolialuetta kuvaillaan. Oslo on ainoana laatuun sekä kunta että lääni (Ministry of Local... 2010). Oslon metropolialueeseen katsotaan kuuluvan 46 kuntaa ja sen katsotaan ulottuvan kuntaläänin ulkopuolelle. Alue on kuitenkin tulkittu monikeskusmalliksi, vaikka Oslon kaupunki onkin selvästi suurempi kuin muut alueen kunnat ja sillä on maan ainoa hallinnollinen kaksoisasema sekä kuntana että lääninä.

Metropolialueeksi Oslo on suhteellisen harvaan asuttu. Sen 1,4 miljoonaa asukasta asuttaa lähes 8 900 neliökilometrin aluetta. Metropolialue koostuu viidestä alueesta, jotka ovat Oslon kaupunki-lääni, sisempi kehä, ulompi kehä sekä Mossin ja Drammenin alueet. Sisempi kehä muodostuu Akershusin läänin yhdeksästä kunnasta. Ulompaan kehään kuuluu Akershusin läänin loput 13 kuntaa ja kuntia Opplandin, Buskerudin ja Østfoldin lääneistä. Drammenin ja Mossin alueet ovat itsenäisempiä ja ne ympäröivät samannimisiä kaupunkeja Drammenin alueen koostuessa Buskerudin ja Vetsfoldin lääneihin kuuluvista kunnista. Mossin alue on osa Østfoldin läänin (Aars 2005, 143; Communal- og regionalparlamentet). Metropolialueen rajat eivät näin mitenkään vastaa aikaisempia hallinnollisia rajoja, sillä metropolialueeseen kuuluu kuntia useista eri lääneistä. Metropolialueen rajat ovat myös sidoksissa asiayhteyteen. Drammenin

ja Mossin alue ovat autonomisempia ja niiden ei kaikissa yhteyksissä katsota kuuluvan metropoliin. Rajat myös eroavat hallinnollisista rajoista, koska metropolialueeseen kuuluu kuntia useista eri lääneistä. Oslon kilpailukykyä ajava yhteistyöallianssi kattaa kuitenkin tätä määritelmää suuremman alueen, 57 kuntaa. (Aars 2005.)

Metropolihallintaelimet

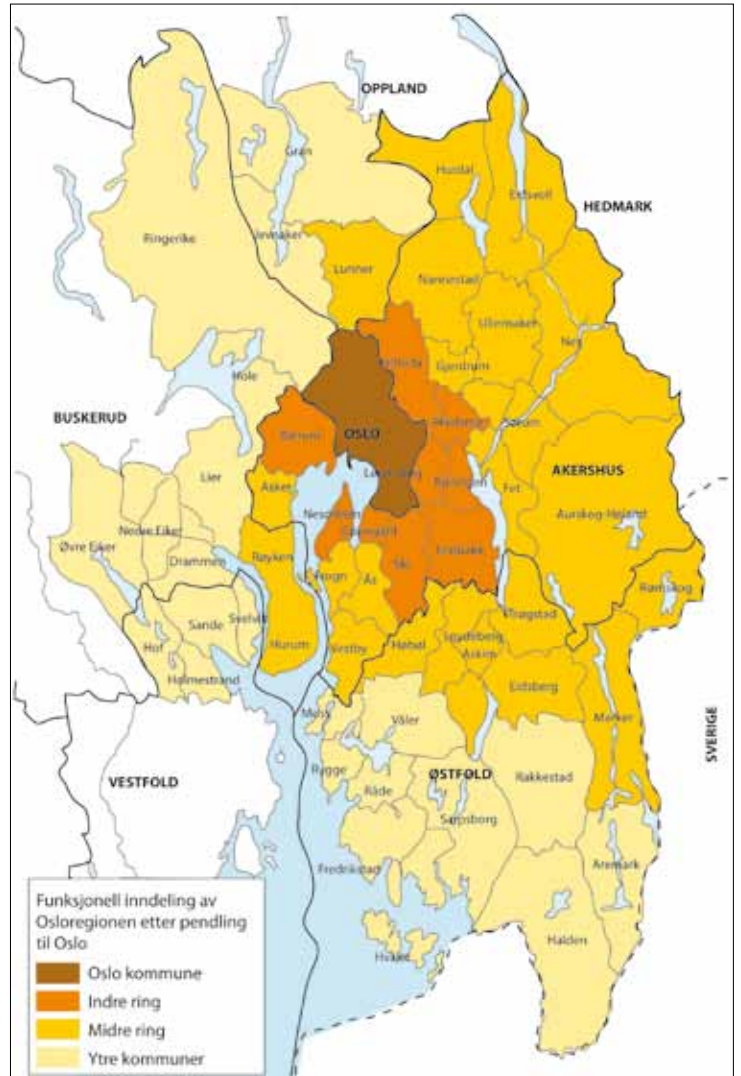
Samarbeidsalliansen Osloregionen

Oslon alueella merkittävä yhteistyöelin on Oslon alueen yhteistyöallianssi (Samarbeidsalliansen Osloregionen), joka perustettiin vuoden 2004 lopussa. Allianssiin kuuluu Oslo mukaan lukien 57 kuntaa ja kahden, Akershusin ja Østfoldin, läänin hallinto. Alueella asuu noin 1,6 miljoonaa ihmistä. 46 kunnan metropolialueesta poiketen tähän elimeen kuuluu siis myös Østfoldin lääni kokonaisuudessaan ja enemmän kuntia Opplandin ja Buskerudin lääneistä. Yhteistyöallianssi on laajenemassa lähitulevaisuudessa. Vuoden 2011 alusta siihen liittyi 10 kuntaa Buskerudin ja Hedmarkin läänien alueilta (Samarbeidsalliansen Osloregionen.) Näin voidaan ajatella, että Oslo noudattelee monille metropoleille tyypillistä alueellisen kasvun trendiä. Esimerkiksi OECD:n arvioissa allianssin kattama alue kuvataan nykykäsityksen ja käytännön mukaisena metropolialueena, metropolialueena de facto (OECD Territorial Reviews 2007, 32).

Oslon alueen yhteistyöallianssi on luonteeltaan vapaaehtoisuuteen perustuva poliittinen yhteistyöelin. Sen tavoitteena on vahvistaa Oslon alueen kilpailukykyä ja kestävä kehitystä. Elin on saanut alkusysäyksensä metropoliajattelun ytimen mukaisesti: aluetta pyritään rakentamaan kansallisen kasvun lippulaivaksi metropolialueiden kilpailussa, joka kovenee myös Euroopan sisällä. (Samarbeidsalliansen Osloregionen)

Strategia, jolla tavoitteeseen pyritään, sisältää seuraavat teemat:

- Pyrkimyksen markkinoida ja profiloida Oslon aluetta kansainvälisellä tasolla.
- Pyrkimys vaikuttaa positiivisesti tekijöihin, joiden avulla alueen katsotaan kehittyvän kilpailukykyisemmäksi ja kestävä kehityksen mukaisesti.



Kuva 10. Oslon alueen yhteistyöallianssin kattama alue. Oslon metropolialueena ymmärretään kuitenkin usein pienempi alue, johon kuuluu Oslon kaupungin lisäksi vain sisempi ja ulompi kehä (tässä: Midtre ring). Drammenin ja Mossin alueet puolestaan muodostavat vain osan ulkokehästä. (Rejeringen 2010.)

Allianssin huomion kohteiksi on puolestaan määritelty seuraavat teemat:

- Alueen profilointi ja brändin vahvistaminen.
- Kompetenssi, innovaatio ja kilpailukyky.
- Yleiset alueen kehitykseen liittyvät suunnitelmat, liikenne ja kuljetus sekä viestintä.
- Yhteistyön kehittäminen sosiaalisen rakenteen ja infrastruktuurin parantamiseksi. (Samarbeidsalliansen Osloregionen.)

Päätöksenteko

Allianssin korkein päättävä elin on valtuusto. Se koostuu jäsenkuntien pormestareista ja läänien johtajista. Allianssilla on myös hallitus, johon kuuluu 14 jäsentä. Se koostuu osasta jäsenkuntien pormestareita sekä läänien johtajista. Siihen kuuluu myös Oslon kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, joka toimii tällä hetkellä myös allianssin hallituksen puheenjohtajana. Allianssin sihteeristö palvelee alueen poliittisia elimiä ja pyrkii koordinoimaan allianssin hallinnollista työskentelyä kokonaisuutena. (Samarbeidsalliansen Osloregionen.)

OECD:n arvion mukaan yhteistyöallianssi on tällä hetkellä löyhärakenteinen yhteistyöelin, joka käsittelee niitä asioita, joita sen jäsenet milloinkin pitävät tärkeinä eikä sillä ole virallista vaikutusvaltaa (OECD Territorial Reviews 2007 139–141). Allianssin keskusteleavasta ja vapaasta luonteesta kertoo osittain se, että sen korkein päättävän elin, valtuusto, kokoontuu sääntömääräisesti vain vuosittain sekä silloin, kun hallitus niin jostain erityisestä syystä päättää, tai kun vähintään kolmasosa valtuuston jäsenistä kutsuu kokouksen paikalle. Toimeenpaneva elin, hallitus, kokoontuu silloin kun puheenjohtaja tai kolmasosa sen jäsenistä toimii koollekutsujana. (Samarbeidsalliansen Osloregionen.)

Toimielimen luonteen muuttaminen tulevaisuudessa voisi lisätä metropolialueen integraatiota ja lisätä metropolihallintaelimen valtaa. Tämä kuitenkin vaatisi pysyvät maantieteelliset rajat, mitä ne eivät tällä hetkellä ole. (OECD Territorial Reviews 2007 139–141.) Rajojen joustavuudesta kertoo osaltaan kuntien liittyminen allianssiin vuoden 2011 alusta (Samarbeidsalliansen Osloregionen).

Vaikka Oslon alueen yhteistyöallianssi toimii tällä hetkellä innovaatiotoiminnan ja osaamisklustereiden fasilitoijana, sillä ei OECD:n arvion mukaan ole riittävää organisaatiota tai rahoitusta antaa tarvittavaa sysäystä sektorin kehittymiselle. Innovaatiotoiminta onkin tältä osin toistaiseksi suuryritysten harteilla. Jää nähtäväksi, mikä valtion rooli pääkaupunkiseudun kilpailukyvyyn vahvistajana tulee olemaan. Norjan toimet Oslon alueen innovaatiotoiminnan tukijana nähdään heikompina verrattuna siihen, miten muut Pohjoismaat ovat panostaneet Tukholmaan, Kööpenhaminaan ja Helsinkiin. (OECD Territorial Reviews 2007, 138, 140–141.)

Rahoitus

Allianssin säännöissä on määritelty, että perustoimintaan liittyvät kulut katetaan jäsenkunnilta kerättävällä vuosimaksulla, jonka suuruuden allianssin valtuusto päättää. Maksuilla voidaan kattaa muitakin menoja valtuuston tai hallituksen päätöksellä, kunhan taloudellinen tilanne antaa myöten. (Samarbeidsalliansen Osloregionen/vedtekten.)

Oslo Region European Office

Oslon alueen toimijoiden etua ja kilpailukykyä ajaa Norjan ulkopuolella Oslo Region European Office, jonka toiminta kattaa laajan alueen Itäistä Norjaa. Se on vuonna 2003 perustettu osaamiskeskus, joka ajaa jäsentensä etuja Euroopan alueidenvälisessä yhteistyössä Brysselistä käsin. Se ei siis kuulu metropolihallintaelimiin, vaan elin toimii alueen kilpailukyvyyn ja alueyhteistyön vahvistajana ja lobbaajana alueen ulkopuolella. Jäseniin kuuluvat seuraavat alueet ja toimijat: Oslon ja Drammenin kaupungit, Hamarin ja Skedsmon kunnat, Kongsbergin alue, Opplannin, Hedmarkin, Akershusin, Østfoldin, Buskerudin, Telemarkin ja Vestfold läänit sekä Buskerudin yliopisto. Se kattaa siis laajemman alueen kuin esimerkiksi yhteistyöallianssi. (Oslo Region European Office 2010.)



Kuva 11. Oslo Region European Officen edustama alue (Oslo Region European Office 2010).

Taulukko 2. Oslon kaupungin strategiassa esitetyt alueen vahvuudet ja heikkoudet (The 2008..., 5–6).

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vahva rahoituspohja ja talous • Hyvät elinolosuhteet, korkea elämänlaatu • Teknologinen edistyneisyys 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaukainen sijainti • Korkea hintataso • Vähäinen T&K teollisuudessa • Vähän riskipääomaa • Ei valtakunnallista aluestrategiaa
<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Innovaatiopotentiaali • Lupaavat elinkeinoklusterit • Voi kehittää vahvemman metropolitietoisuuden • Voi parantaa alueiden välistä koordinaatiota 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hallinnan heikentyminen: strategiset teollisuutta koskevat päätökset tehdään muualla • ”Kuwait-syndrooma” – riittämättömät kannustimet varautua status quon muuttumiseen

Oslo Region European Office pyrkii lisäämään jäsentensä osallistumista Euroopan alueyhteistyössä ja sellaisissa EU-projekteissa, joihin Oslon alueen toimijat voivat osallistua. Elimen viisi fokusaluetta ovat: aluepolitiikka, sosiaali- ja terveystieteiden politiikka, kulttuuri, innovaatio ja kehitys sekä koulutus ja tutkimus. (Oslo Region European Office 2010.)

Oslon kaupunki metropolihallintaroolissa

Vaikka Norjassa on pitkään nojattu aluepolitiikkaan, jossa kaupunkialueet ja maaseutu pyritään näkemään mahdollisimman tasa-arvoisina, viimeaikainen kaupunkipolitiikan nouseminen agendalle ja keskustusten hyväksyminen kehityksen vetureiksi näkyy muun muassa siinä, että vuonna 2005 aloitettu ja vuonna 2008 hyväksytty Oslon kaupungin *The 2008 Municipal Master Plan. Oslo towards 2025* -strategian katsotaan koskevan koko metropolialuetta, ei vain Osloa. Oslon kaupungin voidaankin joiltain osin katsoa ottaneen metropolihallintaelimen roolin. Raportissa alueen mahdollisuuksiksi ja haasteiksi kuvataan seuraavia asioita:

Metropoliajattelun kannalta on kiintoisaa, että valtakunnallisen aluestrategian puuttuminen nähdään Oslon seudun kannalta heikkoutena. Tämän voi tulkita niin, että alueelle toivotaan strategiasa jonkinlaista erityisasemaa. Mahdollisuuksissa puolestaan mainitaan metropolitietoisuus osana Oslon potentiaalia. Se katsotaan kuitenkin vasta mahdollisuudeksi, ei vahvuudeksi.

Master Planissa katsotaan, että koska Oslo on alueen keskus ja vahvassa riippuvuussuhteessa lähialueidensa kanssa, koko seudun haasteet ovat myös Oslon haasteita. Metropolistrategiassa Oslon kaupungin roolia metropolialueen hallinnassa pe-

rustellaan sillä, että Oslon kaupungin tulisi toimia alueen poliittisena johtajana ja että osa vastuista ja tehtävistä lankeaa sille luonnostaan alueen suurimpana kaupunkina. (The 2008..., 5–6.)

Liikenne

Joukkoliikenne: Ruter ja Trafikanten

Metropolialueella ei ole koko alueen kattavaa liikenneorganisaatioita. Sen sijaan Oslon kaupungilla ja Akershusin läänillä on yhteinen joukkoliikenteestä vastaava osakeyhtiö, Ruter As. Oslo ja Akershus valitsevat hallituksen, joka ohjaa sen toimintaa. Ruter on palvelujen järjestäjäorganisaatio: se suunnittelee, koordinoi, tilaa ja markkinoi alueen paikallisliikennepalvelut. Ruter kilpailuttaa ja hankkii palvelut palveluja tuottavilta yrityksiltä, se ei tuota niitä itse. Ruter vastaa sekä metro, raitiovaunu, linja-auto että laivayhteyksistä paikallisella tasolla. Lisäksi sillä on hinnastosopimus alueen junaliikenteestä Norjan rautatieyhtiön NSB:n kanssa. (Ruter 2009.)

Ruter puolestaan omistaa suurimman osan joukkoliikenteen käyttöä edistävän ja helpottavan Trafikantenin osakkeista. Trafikanten pyrkii tekemään joukkoliikenteen käyttämisestä niin helppoa ja tehokasta kuin mahdollista. Se esimerkiksi pyrkii tiedottamaan liikennöintiä koskevista poikkeavuuksista tai viivästyksistä ennen matkaa, sen aikana ja sen jälkeen. Lisäksi Trafikanten pyrkii jakamaan tietoa joukkoliikenteen käytön ympäristöhyödyistä. (Trafikanten.)

Oslopakke -investointiraamit

Norjassa valtio vastaa valtakunnallisesta tieverkosta, kunnat kunnallisista teistä (Oslo kommune: Government). Oslon seudun tiestön ja julkisen liikenteen kehittäminen on nojannut pitkälti ”Oslo-paketteihin” (Oslopakke), joita on tehty kolme vuosina 1988, 2001 ja 2006. Ne ovat tieverkon parantamiseen ja joukkoliikenteeseen suunnattuja investointiraameja, jotka perustuvat Oslon kaupungin, Akershusin läänin, Liikenneministeriön ja alueen tiepiirin yhteistyöhön. Paketit eivät siis kata koko 46 kunnan metropolialuetta. Ensimmäinen, vuosille 1990–2001 suunnattu paketti keskittyi pitkälti tieverkon parantamiseen. Siihen kuului 31 tieinvestointia Oslossa ja Akershusissa. (Næss et al. 2009, 6, 21–22.)

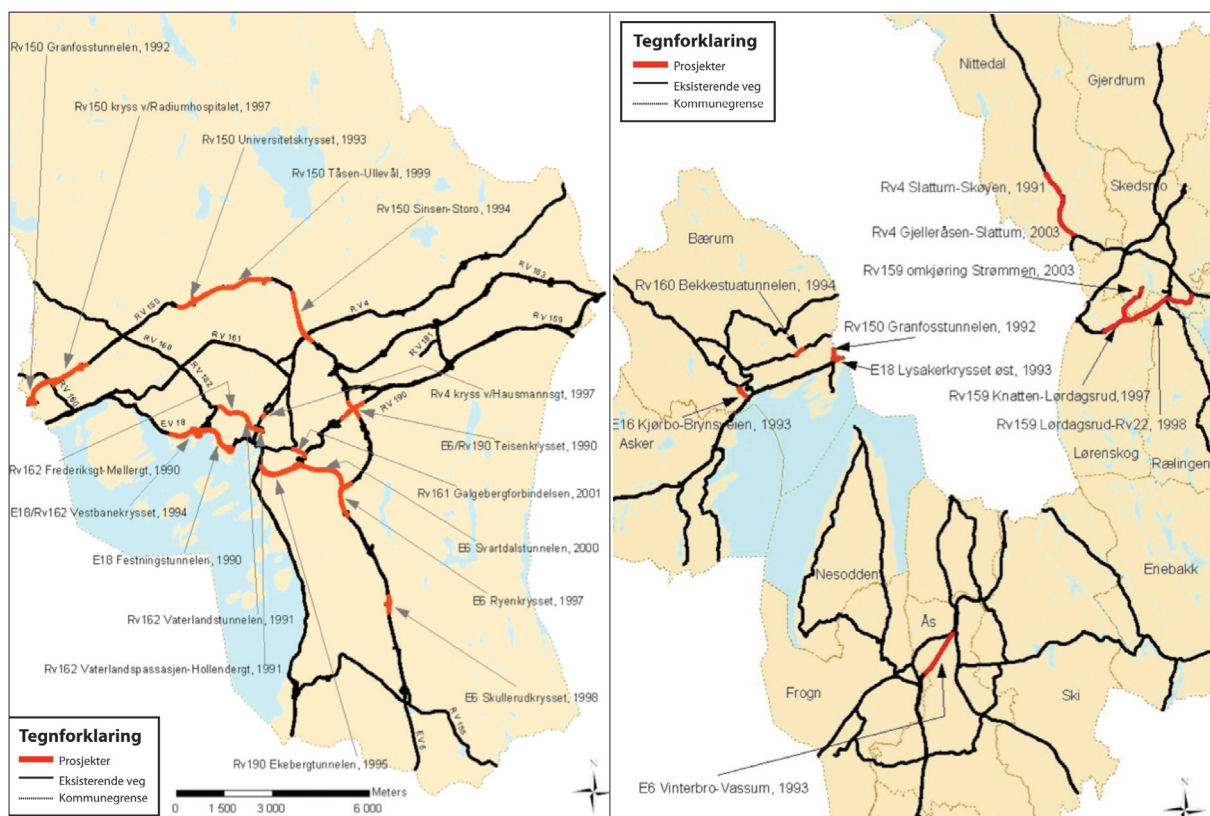
Vuonna 1990 Oslossa otettiin käyttöön myös tiemaksuvyöhyke, jonka tuloilla osa Oslon seudun liikenneinvestoinneista on rahoitettu. Oslo-pakke 1:n 11 miljardin kruunun budjetista yli puolet rahoitettiin tiemaksujen avulla. Loput rahoitti valtio. Maksuista saatuja tuloja on suunnattu sittemmin

etenkin joukkoliikenteeseen. Kaupunkilaiset suhtautuivat ruuhkamaksuihin kielteisesti ennen niiden käyttöönottoa, mutta vastustus on vähentynyt vuosien mittaan: nyt kaksi kolmasosaa on maksu-vyöhykkeen kannalla. (Lian 2004, i.)

Toinen, vuosille 2002–2011 suunnattu rahoitus-paketti keskittyi ennen kaikkea joukkoliikenteeseen. Oslon kunnan alueella tärkeimmät uudistukset olivat:

- metrokehärata, joka täydentää olemassa olevia säteittäisiä linjoja, joista yhtä myös pidentettiin sekä
- uudet raitiovaunulinjat ja
- tihennetyt aikataulut.

Akershusissa tehdyt julkisen liikenteen parannukset koskevat bussilinjojen lisäämistä ja terminaalien kehittämistä niin, että vaihto kulkuneuvosta toiseen helpottuu. Oslo-pakke 2 on raami, jonka keskeisenä ajatuksena oli keskittyä joukkoliikenneinvestointeihin siten, että kymmenessä vuodessa kyetään tekemään parannukset, joihin ilman selkeää investointibuustausta meni 25 vuotta. (Næss et



Kuva 12. Oslon ja Akershusin Oslo-pakke 1:n puitteissa toteutetut tiehankkeet (Lian 2004, 6–7).

al. 2009, 6, 21–22 Lian 2004, 8–9.) Oslopakke 2 lähti Oslon Kaupungin ja Akershusin lääninvaltuuston Norjan parlamentille tekemästä aloitteesta. Parlamentti hyväksyi paketin vuonna 2001. Samana vuonna paikalliset toimijat puolestaan hyväksyivät valtion määrittelemät rahoitusperiaatteet ja -raamin. Valtio rahoittaa 15,6 miljardin kruunun raamista yli 70 %, joukkoliikenteen käyttäjät ja tienkäyttäjät yli 20 % ja Oslo noin 5 %. (Oslopakke 2.)

Kolmas paketti käsittää parannuksia sekä joukkoliikenteeseen että tiestöön. Se on vuodesta 2008 vuoteen 2027 suuntautuva investointiraami, jonka budjetti on arviolta 58 miljardia kruunua. Lisänä siihen kuuluu myös 16 miljardin kruunun rautatieinvestointipaketti. Oslopakke 3 on kytketty kansalliseen liikennesuunnitelmaan, joka puolestaan tehdään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Näistä ensimmäinen hyväksyttiin vuonna 2009. (Statens vegvesen, Oslopakke 3.) Kolmannen Oslon paketin ohjausryhmä ehdotti lausunnossaan uuden, välillisesti valitun alueellisen päätöksentekojärjestelmän perustamista. Ajatusta tuetaan vuonna 2008 hyväksytyssä Oslon kaupungin strategiassa, mutta toistaiseksi elintä ei ole perustettu. (Næss et al. 2009, 37.)

Samalla kun paketit ovat parantaneet joukkoliikennetyhteyksiä, niissä on panostettu voimakkaasti tieverkkoon, minkä vuoksi joukkoliikenteen ja yksityisautoilun suhde on pysynyt suurin piirtein samana. Oslon kasvu on kuitenkin keskittynyt rakentamisen tiivistymiseen, ei asuinalueiden rönnyilyyn, joten matkustuksen tarve ei ole lisääntynyt yhtä paljon kuin monissa Euroopan suurista kaupungeista. (Næss et al. 2009, 22.)

Maankäyttö

Norjassa kunnat vastaavat maankäytöstä ja niiden maankäyttösuunnitelmat ovat sitovia. Alueille, jotka on valtakunnallisten maankäyttösuositusten mukaan määritelty ei-urbaaneiksi (Marka-alueet), on kiellettyä rakentaa muita kuin maatalousrakennuksia tai -infrastruktuuria. Muuten kuin Marka-alueiden osalta valtakunnalliset maankäyttösuunnitelmat ovat kuitenkin joustavampia. Kaavoituksesta voidaan neuvotella rakennuttajien ja kaavoituksesta valtion tasolla vastaavien viranomaisten kesken. (Næss et al. 2009, 6, 30.)

Oslon alueella pyritään mahdollisimman tiiviiseen rakentamiseen. Näin voi päätellä viiden Oslon ja Akershusin alueella keskeisen suunnitelman perusteella, jotka ovat Oslon kaupunkisuunnitelmat vuosilta 2000, 2004 ja 2008, ja Akershusin aluesuunnitelmat, jotka on otettu käyttöön vuosina 1998 ja 2004. Jälkimmäisen maankäyttöön liittyvät linjaukset pidettiin voimassa uudelleenarvioinnin jälkeen vielä vuonna 2007. Esimerkiksi Oslon kaupunkisuunnitelmassa vuodelta 2000 on 15-kohtainen maankäyttöstrategia, joista seitsemän keskittyy eksplisiittisesti tiiviiseen kaupunkirakenteeseen ja kaksi yhteistyöhön Akershusin kanssa, jotta kasvu keskittyy joukkoliikenteen solmukohtiin. Sama suuntaus näkyy myös kahdessa uudemmassa kaupunkisuunnitelmassa, selkeimmin viimeisessä, jossa tiivistä kaupunkirakennetta perustellaan entistä enemmän kestävään kehitykseen liittyvillä argumenteilla, kuten autoilun tarpeen vähenemisellä. Kompakti kaupunkirakenne nähdään toimivana myös viheralueiden ja maanviljelyalueiden säilyttämisen sekä olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämisen näkökulmasta. Suunnitelma nimeää useita alueita etenkin keskusta-alueella, joissa on mahdollisuus tiivistää kaupunkirakennetta esimerkiksi ottamalla vanhoja tehdas- ja satama-alueita uusiokäyttöön. (Næss et al. 2009, 6, 30, 36.)

Akershusin strategiat noudattavat Oslon kanssa samaa linjaa ja painottavat asutuksen lisäämistä ja tiivistämistä ennen kaikkea Oslon keskusta-alueelle, ei niinkään Akershusiin. Sekä kaupunkia että lääniniä koskevat suunnitelmat noudattavat Norjan valtakunnallisia linjauksia, joissa kaupungistuminen pyritään suuntaamaan alueille, jotka ovat jo entuudestaan urbaaneja. (Næss et al. 2009, 30–31.) Oslon seudun kasvu on kuitenkin tällä hetkellä voimakkainta niin asuntojen kuin työpaikkojenkin osalta Osloa ympäröivässä sisemmässä kehässä, ei keskusta-alueella (OECD Territorial Reviews 2007, 32–35).

Maankäytön ja liikenteen suhde

Oslon kaupunki- ja Akershusin aluestrategiat käsittelevät myös maankäytön vaikutuksia liikennesuunnitteluun: tiiviin kaupunkirakenteen ajatellaan vähentävän liikkumisen tarvetta. Akershusin vuonna 2004 ilmestynyt aluesuunnitelma on ristiriitainen siinä mielessä, että se tukee samaan aikaan tiivistä, Oslon keskustaan keskittävää kau-

punkirakennetta, kun siinä toivotaan lisää työpaikkoja Akershusin alueelle. Toisaalta, Oslon vuoden 2008 kaupunkisuunnitelmassa on laskennallinen ennuste liikennetarpeesta kahdella eri maankäytömallilla: toisessa suuri osa asunnoista ja työpaikoista on keskitetty, toisessa kehitys on suunnattu laajemmalle alueelle. Vertailussa ero mallien välillä on huomattavasti pienempi kuin mitä voisi odottaa Oslossa tehtyjen empiiristen tutkimusten perusteella, jotka tarkastelevat työpaikan sijainnin vaikutuksia liikenteeseen. Ennusteen näkemys suhteellisen pienestä erosta keskustaan keskittyneen ja laajemmalle hajaantuneen kasvun välillä ei ole kuitenkaan nostattanut suunnittelijoiden epäilyksiä kompaktin kaupunkisuunnittelun liikennettä vähentävästä vaikutuksesta. Oslon paketteihin liittyvissä dokumenteissa ei ole viittauksia maankäytön ja sen kehityksen vaikutuksista liikenteeseen. (Næss et al. 2009, 31–32.)

Norjassa peräänkuulutetaan alueellista hallintoa, joka koordinoisi metropolialueen maankäyttöä ja liikennettä. Tämä näkyy erityisesti Oslon kaupunkistrategioissa, joissa on nostettu esille horisontaalisen koordinaation tarve. Voidaan nähdä, että alueella kaivattaisiin myös vertikaalista koordinaatiota: on Oslon intressien mukaista, että ”kurittomat kunnat” saadaan mukaan yhtenäiseen maankäyttö- ja liikennesuunnitteluun. Keskinäistä koordinaatiota ja yhteistyötä on kuitenkin toteutettu jossain määrin, koska paketti-investointiraamit on koottu monen toimijan yhteistyönä. (Næss et al. 2009, 37.)

5 Dublin

Dublinin alue on muuttunut merkittävästi sen jälkeen, kun Irlanti liittyi Euroopan Unioniin vuonna 1973. Se on muodostunut yhdeksi Euroopan nopeimmin kasvavista metropoleista. Kasvu vaikuttaa merkittävästi alueen talouteen, asukkaisiin ja infrastruktuuriin. Myös Irlannin asema Euroopassa on muuttunut merkittävästi viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana: se oli aikaisemmin yksi Euroopan köyhimmistä maista, mutta kasvu oli ennen vuonna 2008 alkanutta lamaa toistakymmentä vuotta OECD-maiden nopeinta. Irlannin kehitykseen on vaikuttanut merkittävästi EU:n rakennerahoitus, jota se sai vielä 2000-luvun alussa asukasta kohden enemmän kuin muissa EU-maissa. EU-rahituksen luonne näkyy myös Irlannin omassa ohjauksessa: esimerkiksi metropolihallinta perustuu pitkälti rakennerahasto-ohjauksen kaltaiseen ohjelmaohjaukseen. (Dublin Regional Authority, 2010; Sub-national... 2008, 379–382.)

Talouden näkökulmasta Irlannin haasteena on kotimaisten yritysten ja viennin vahvistaminen. Valtionhallinto tukee talousratkaisua, jossa pyritään yhdistämään yritys- ja innovaatiotalouden hyvät puolet siten, että samalla tuetaan sosiaalista koheesiota, parannetaan energiaturvallisuutta ja keskitytään ympäristöasioihin niin hyvän kaupunkiympäristön, ympäristönsuojelun kuin ympäristöteknologian edistämisenkin näkökulmasta. Huomio on kiinnitetty erityisesti Dubliniin, koska sitä pidetään Irlannin ainoana kaupunkialueena, joka on kansainvälisesti kilpailukykyinen. Tämä asettaa vaatimuksia erityisesti Dublinin metropolialueen kehitykselle. Dublinin alueella painotetaan metropolialueen toimivuutta ja houkuttelevuutta, jotta paikalliset osaajat pysyvät maassa ja ulkomaisia saadaan houkutelua alueelle. (Dublin Region Economic Action Plan, 5–6)

Irlannissa alue- ja paikallishallinto on kaksitasoinen, mutta valtion aluehallintoa ei ole. Maassa on kahdeksan hallintoaluetta ja 114 paikallishallinnon yksikköä (regional authorities). Paikallishallinto jakaantuu kahdelle tasolle, ylempällä

tasolla on 29 kreivikuntaa (county councils) ja viisi suurkaupunkia (city councils). Alempi paikallishallintotaso koostuu 80 kaupungista (town authorities) niin, että niiden hallintoelimet jakaantuvat 75 kaupunginhallitukseksi (town councils) ja viideksi hallintopiiriksi (borough councils). (Sub-national... 2008, 379.)

Irlannin hallintorakenne on poikkeuksellinen Euroopan rakenteiden joukossa, ja se on myös erittäin monimutkainen. Hallinto on vahvasti valtiojohtoinen, vaikka paikallishallintotaso on ollut olemassa jo 1890-luvulta lähtien. 1940-luvulla keskushallinnolle säädettiin valta yli paikallishallintojen päätäntävällän. Paikallishallinnot saivat laillisen, demokraattisesti toimivan elimen statuksen vasta vuonna 1999. Samalla niiden valtuustot alettiin valita vaaleilla viisivuotiskausiksi. Paikallishallintojen tehtävänä on kuitenkin edelleen pitkälti toteuttaa keskushallinnon laatimia ohjelmia. Kunnilla on lisäksi oikeus kerätä ainoastaan yhtä veroa, (commercial rates tax) joka muodostaa vain noin yhdeksän prosenttia kuntien tuloista. (Sub-national... 2008, 383–393.)

Aluetason elimet (regional authorities) perustettiin vuonna 1991. Ne aloittivat toimintansa varsinaisesti kuitenkin vasta vuonna 1994. Aluehallinnolla on vähemmän vaikutusvaltaa kuin Euroopassa yleensä. Aluehallinto-organisaatioita ei valita suorilla vaaleilla eikä niiden toimintaa tunneta kovinkaan laajasti kansalaisten keskuudessa. Maa on myös jaettu kahdeksi aluehallinto-organiksi, (regional assemblies) jotka vastaavat EU:n rakennerahaston alueohjelmista. Myös niiden jäsenet valitaan epäsuorasti. Paikallis- ja aluehallintayksiköiden valta näyttäisi pysyvän lähitulevaisuudessa suhteellisen vähäisenä, koska poliittista tahtoa sen kasvattamiseen ei ole. (Sub-national... 2008, 385.)

Dublinin metropolialue ymmärretään tavallisesti siten, että se kattaa Dublinin hallintoalueen (Dublin region), joka tunnetaan myös Dublinin kreivikuntana. Se koostuu neljästä hallinnollisesta



Kuva 13. Dublinin metropolialue muodostuu neljästä paikallishallintoalueesta. Osa metropolihallintarakenteista kattaa myös Mid-East regionin eli Meathin, Kildaren ja Wicklown. (Mid-East Regional Authority 2010.)

ta alueesta: Dublinin kaupungista, Etelä-Dublinin kreivikunnasta, Dun Laoghaire-Rathdownin kreivikunnasta ja Fingalin kreivikunnasta. Alueen asukasluku on noin 1,2 miljoonaa, mikä edustaa noin 30 prosenttia Irlannin väkiluvusta. (Dublin Regional Authority, 2010.)

Dublinin metropolialue on osa Dublinin seutukuntaa, (Greater Dublin) johon kuuluvat yllämainittujen alueiden lisäksi myös Kildare, Meath ja Wicklow, jotka muodostavat yhdessä toisen hallintoalueen, Mid-East Regional Authorityn. (Mid-East Regional Authority 2010) Esimerkiksi aluekehittämistehtävät on säädetty lain mukaan tehtäväksi koko seutukunnan puitteissa. (Planning and Development Act, 2000.)

Metropolialueen keskeiset toimielimet

Metropolin hallintaan osallistuvat elimet ovat osittain olemassa olevia hallintaelimiä, osittain ne perustuvat olemassa olevien hallintoalueiden yhteistyöhön. Hallintoalueet ovat kuitenkin varsin uusia Irlannissa, joten niiden toimenkuvat ovat muotoutuneet vasta viimeisten parin vuosikymmenen aikana samaan aikaan kun metropolialueen asukasluku ja metropolihallinnan tarve on kasvanut merkittävästi. Näin Dublinin metropolihallintarakenteiden asemaa voidaan pitää erityyppisenä kuin niissä maissa, joissa vanhat, vakiintuneet hallintorakenteet ottavat haltuunsa myös tehtäviä, jotka ovat olennaisia alueen metropoliaseman kannalta. Metropolihallintaelinten toiminta on pitkälti säänneltyä valtion toimesta lakien ja erilaisten ohjelmien muodossa. Samalla niiden merkittävimpiin tehtäviin kuuluu erilaisten ohjelmien laatiminen ja toimeenpano.

DLA

Dublin Local Authorities Managers Co-ordination Group (DLA) eli Dublinin alueen kuntien edustajien muodostama koordinaatioryhmä kokoontuu kuukausittain metropolialueen strategisena toimielimenä. DLA keskittyy myös infrastruktuurin kehittämiseen. Paikallishallintojen edustajat ovat myös muun muassa koonneet taloudellisen strategian (Economic Development Action Plan) ja vastaavat sen toteuttamisesta. Kaupunkien ja metropolialueeseen kuuluvien kreivikuntien kehityssuunnitelmat ovat valmisteilla tällä hetkellä jokaisessa metropolin neljästä paikallishallintoalueesta. DLA koordinoi suunnitelmien kokonaisuutta. Tämä tarjoaa mahdollisuuden tunnistaa, sopia ja kehittää yhtenäisen ja koordinoitua metropolialueen toiminnan puitteiden kokonaisuus, joka tukee Dublinin alueen kestävästä kehitystä ja taloudellista kasvua. (Dublin Economic Action Plan 2010, 27.)

CDA

Creative Dublin Alliance (CDA) on rakenne, jonka tarkoituksena on koota kaupunkialueen eri alojen vaikuttajista verkosto, joka kokoontuu etsimään

ratkaisuja, keskustelemaan ja esittämään suosituksia vastatakseen haasteisiin, jotka kohtaavat Dublinia kansainvälisesti kilpailukykyisenä kaupunkialueena. Sen tehtäviin kuuluu esimerkiksi:

- rakentaa visio, joka tunnistaa sekä Dublinin alueen nykyiset että sen potentiaaliset tulevaisuuden vahvuudet
- rakentaa metropolialue, joka tukee asukkaitaan kannustamalla innovointiin ja yrittämiseen
- tukea alueen kasvavaa ja kansainvälisesti tunnustettua tutkimus- ja korkeakoulusektoria.

CDA:an kuuluu muun muassa Dublinin yliopormestari, Dublinin alueorganisaation (DRA) puheenjohtaja, kaupunginjohtaja ja eri alueellisten elinten johtohenkilöitä. (Dublin Economic Action Plan 2010, 28.)

DRA

Dublin Regional Authority, Dublinin alueorganisaatio on yksi Irlannin kahdeksasta aluehallintoorganisaatiosta. Se koostuu Dublinin kaupunginvaltuuston ja Fingalin, Etelä-Dublinin ja Dun Laoghaire-Rathdownin valtuustojen edustajista. Sen tehtävänä on valmistella ja toteuttaa alueellinen suunnittelustrategia (Regional Planning Guidelines) yhdessä Dublinin seutukunnan (Greater Dublin Area) hallinnon kanssa, joka kattaa myös Meathin, Kildaren ja Wicklown. Uusin alueellinen suunnittelustrategia on tehty vuosiksi 2010–2022. Sen pääasiallinen tehtävä on suunnata alueen kasvua keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä raamittamalla seutukunnan valtuustojen päätöksentekoa. Alueellisen suunnittelustrategian toteuttamista koordinoidaan niin, että se on yhdenmukainen metropolialueen taloudellisen strategian (Economic Action Plan) ja liikennesuunnitelman kanssa. (Dublin Economic Action Plan 2010, 28.)

DRA:n toinen keskeinen tehtävä on edistää Dublinin metropolialueen julkisten palveluiden keskinäistä koordinoitua tukemalla yhteistyötä paikallisten ja valtakunnallisten toimielimien sekä muiden palveluorganisaatioiden välillä. Se muun muassa koordinoi eri alueiden strategioiden yhteensovittamista työllisyyden ja työntekijöiden osaamisen kehittämiseksi ja yritysten luomiseksi. (Dublin Economic Action Plan 2010, 28.)

Lisäksi DRA:n tehtäviin kuuluu alueen tarpeiden ja kehitykseen tarvittavien edellytysten

tarkastelu kokonaisuutena sekä kansallisen kehityssuunnitelman (National Development Plan) toteutumisen ja kustannusten sekä EU:n rakennerahastovarojen käytön valvominen. (Dublin Regional Authority 2010.)

CCBs

City & County Development Boards, eli kaupunkien ja kreivikuntien hallitukset ovat avainasemassa liike-elämän, julkisten palvelujen ja vapaaehtoissektorin yhteydenpidossa, jotka kaikki ovat olennaisia metropolihallinnan osa-alueita. Hallitukset suunnittelevat ja tukevat eri tahojen yhteistyötä ja kehittävät strategisia verkostoja ja luovat kumppanuuksia niiden kanssa. (Dublin Economic Action Plan 2010, 28.)

Lisäksi Dublinin metropolialuetta kehitetään kansainvälisen benchmarkingin ja indikaattoripankin avulla. Tavoitteena on Dublinin aseman ja tilanteen selvittäminen, kuvaaminen ja kehittäminen globaalissa mittakaavassa niin, että se hyödyttää alueen taloutta. Tässä keskeinen toimija on Dublinin kaupungin kansainvälisten asioiden osasto (Dublin City Council's Office of International Relations and Research), joka vie työtä eteenpäin koko metropolialueen nimissä ja kytkee yhteistyöhön myös muita ydintoimijoita erityisesti liike-elämästä ja korkeakoulutuksen alalta. Benchmarking toteutetaan etsimällä avainasemassa olevia kaupunkialueita, joiden kanssa Dublin voi tehdä yhteistyötä sekä tunnistaa kaupunkialueita, jotka ovat Dublinin merkittäviä kilpailijoita. Olennaista on ottaa oppia näistä kaupungeista ja viedä tietoa eteenpäin Dublinin alueen suunnittelusta vastaaville keskeisille toimijoille, jotta alueen kilpailukyky ja taloudellinen tulos vahvistuisi. Dublinin kaupungin kansainvälisten asioiden osaston tutkimusyksikön tehtävänä on luoda indikaattoreita, joilla metropolialueen taloudellista tulosta voidaan seurata. Indikaattoreiden avulla pyritään myös kartoittamaan benchmarking-ohjelmaan soveltuvia kaupunkeja. Indikaattorit päivitetään neljännesvuosittain ja ne ovat kaikkien ydintoimijoiden käytettävissä. (Dublin Economic Action Plan 2010, 30.)

Liikenne

DTO ja National Transport Authority

Vuodesta 1996 vuoden 2009 loppupuolelle asti Dublin Transportation Office (DTO) oli valtion virasto, joka vastasi Metropolialueen ja Meathin, Kildaren ja Wicklown liikenne- ja maankäyttöasioista tarjoten tukea aloilla toimiville yrityksille ja orgaaneille. Sen valta oli kuitenkin varsin rajallinen. Vuoden 2009 joulukuussa DTO lakkautettiin ja uusi toimielin, National Transport Authority, NTA perustettiin. NTA on valtion toimielin, joka vastaa Dublinin julkisen liikenteen resurssien allokoinnista. Sen päätöksentekuelimen 12 jäsentä nimittää liikenneministeri. (NTA 2010.)

NTA vastaa koko Dublinin seutukunnan alueella

- strategisesta liikennesuunnittelusta
- yhtenäisen ja saavutettavan julkisen liikenteen kehittämisestä
- pyöräilyn ja jalankulun edistämisestä
- joukkoliikenneinfrastruktuurin tuottamisesta (esimerkiksi kevyt raideliikenne, metro, raide-liikenne).

NTA on paitsi Dublinin alueen liikennejärjestelyistä vastaava organisaatio, myös koko Irlannin liikennöintiä säätelevä elin. Valtakunnallisesti sen vastuulla on kansallisen joukkoliikenteen ja maakuljetusten turvaaminen. Tämä pitää sisällään muun muassa tuettujen bussi- ja raideliikennepalvelujen tuottamisen. Lisäksi hallintoalueiden tulee konsultoida NTA:ta Regional Planning Guidelinesien valmistelussa maankäyttö- ja liikennesuunnittelun keskinäisen johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Dublinin seutukunnan osalta liikenneministeri voi vaatia suunnitelman uudelleenmuotoilua, jotta se sopii yhteen valtakunnallisen liikennestrategian kanssa. (Dublin Transport Authority Bill 2008; Public Transport Regulation Bill 2009, NTA 2010.)

Metropolialueen ohjelma- ja strategiapohjainen kehittäminen

Kuten metropolirakenteiden tehtävistä käy ilmi, niiden toiminnassa on keskeistä erilaisten ohjelmien ja suunnitelmien linjausten seuraaminen, luominen ja valvominen. Metropolihallinta on näin sekä rakenne- että ohjelmapohjaista. Metropolihallinnan kannalta olennaiset ohjelmat ovat sidoksissa toisiinsa niin, että ne kattavat tiettyjä maantieteellisiä alueita (Greater Dublin Area tai Dublinin seutukunta), eri sektoreita (liikenne) ja eri osa-alueita (esim. rahoitus). Osa keskeisistä suunnitelmista on laajempia, koko maan kattavia saateenvarjostrategioita ja hankkeita, joissa Dublinin alueella on kuitenkin jokin erityinen rooli.

Metropolialueen strategia osana seutukunnan strategiaa

Metropolialueen strategia on Dublinin seutuselonteon (Regional Report) ja aluestrategian (Regional Planning Guidelines 2004–2016) osa, joiden tekeminen on puolestaan osa Kansallista aluesuunnitelmaa, (National Spatial Strategy 2002–2020). Metropolistrategian taustalla on myös koko seutukunnan kattavan, vuonna 1999 julkaistun Strategic Planning Guidelines for the Greater Dublin Area keskeiset linjaukset. Seutukunnan ydinsuuntaviivat pitävät sisällään seuraavat kohdat, jotka suuntaavat alueen kehitystä edelleen:

- Alueen kehityksen keskittäminen metropolialueelle eli Dublinin hallintoalueelle sekä reuna-alueen (Mid East Region) ennalta määriteltäviin kasvukeskuksiin, jotka sijaitsevat liikennereitien varsilla.
- Suunnata reuna-alueiden kasvukeskusten kasvaminen niin, että niistä tulee ajan saatossa alueita, joissa asuminen ja työnteko ovat tasapainossa. Näin niistä tulee pitkällä aikavälillä itsenäisiä, reuna-alueiden palvelutuotannon kannalta keskeisiä keskuksia, ei ainoastaan metropolialueen nukkumalähiöitä. Työssäkäynti metropolialueella muodostaa kuitenkin vielä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä keskeisen osan kasvukeskusten liikennetarpeista, jolloin työmatkaliikenne pyritään järjestämään niin, että mahdollisimman suuri osa työmatkoista tehdään joukkoliikennevälineillä.

- Laajojen vihervyöhykkeiden turvaaminen.
- Yksityisautoilun vaihtoehtojen kehittäminen, mukaan lukien metropolialueen joukkoliikenneverkoston tihentäminen ja kulkuyhteyksien parantaminen reuna-alueen kasvukeskuksiin niin, että keskukset ovat entistä kiinteämmin integroituna metropolialueen talouteen. (Strategic Planning Guidelines... 2000, 4.)

Metropolistrategiassa näiden sisältö on tiivistetty kolmeen keskeiseen tavoitteeseen koko seutukunnan linjan mukaisesti. Metropolialueen kehityksen tulee

1. Lujittaa alueen sisäistä kehitystä.
2. Tiivistää aluetta.
3. ...ja näin vahvistaa julkisen liikenteen selkeää kasvattamista ja tukea ja rohkaista julkisten kulkuneuvojen käyttöä.

Ajan myötä tämän ajattelun johtavan tiiviimpään kaupunkirakenteeseen, mikä puolestaan vähentää matkustuksen tarvetta. Tämä edellyttää kuitenkin myös muita toimenpiteitä, kuten pitkäaikaisen pysäköimisen rajoittamista sekä ruuhka- ja tiemaksuja. Lähestymistapa takaa olemassa olevan julkisen liikenteen kaluston kattavan hyödyntämisen sekä vahvistaa tulevaisuudessa joukkoliikenteeseen kohdistuvia investointeja. (Regional Report Greater Dublin Area 2004, 14–15.)

Nykyisellä ja tällä hetkellä suunnitteilla olevalla vesijohto- ja viemäriverkostolla metropolialueen väestö voi kasvaa noin 1,25 miljoonaan asukkaaseen. Alueen kasvu on kuitenkin voimakasta; väkiluku kasvoi vuoden 1996 1,1 miljoonasta noin 1,19 miljoonaan vuoteen 2006 mennessä. Kun 1,25 miljoonan raja saavutetaan, tulee ajankohtaiseksi kiinnittää huomiota siihen, miten kaupungin kasvua suunnataan. Mikäli metropolialueen kasvun halutaan jatkuvan nykyisessä tahdissa, vesijohto- ja viemäriverkostoa ja sen kapasiteettia pitää kasvat-
taa. Toinen vaihtoehto on suunnata alueen kasvua laajemmalle alueelle koko Dublinin seutukuntaan. (Regional Report Greater Dublin Area 2004, 15.) Tähän mennessä Dublinin alueen voimakas kasvu on tapahtunut infrastruktuurin asettamista rajoitteista huolimatta. Se on tuonut mukanaan muun muassa merkittävän kasvun asuntojen hinnoissa, lisännyt liikenteen aiheuttamaa saastumista, pidentänyt työmatkoja ja aiheuttanut riippuvuuden autolla tehtäviin kuljetuksiin ylipäättään. (National Development Plan 2007, 67.)

Metropolialueen kehittämisen tavoitteena onkin luoda tiivis kaupunkirakenne, jonka avulla joukkoliikennettä kyetään paremmin hyödyntämään. Metropolialueen asumista kehitetään niin, että alueen ja sen ympäristön kaupunkialueiden kehittäminen on priorisoitu: kehittämisen eri muodot ja järjestys on eroteltu strategiatasolla. Ensimmäisenä metropolialueen urbaanin keskuksen jälkeen pyritään vahvistamaan kolmen alueen länsiosassa sijaitsevan kaupungin, Tallaghtin, Lucan-Clondalkinin ja Blanchardstownin asemaa ja keskittämään kasvua niihin, jotta näiden kolmen kaupunkialueen olemassa oleva infrastruktuuri saadaan hyödynnettyä mahdollisimman kattavasti. Listalla on myös Swordsin kaupungin kehittäminen erityisesti osana joukkoliikenteen kehittämistä sekä Bray-Greystones-Delganyn alueen kehittäminen. Metropolialueen ulkopuolisia, Dublinin seutuun kuuluvia lähialueita pyritään kehittämään erityisesti raideliikenteen osalta. Lisäksi entuudestaan urbaaneja alueita pyritään kehittämään tiivistämällä niitä täydennysrakentamisen ja joutomaan hyödyntämisen avulla. (Regional Report Greater Dublin Area 2004, 15.)

Julkisen liikenteen kehittäminen on näin ollen keskeinen osa Dublinin metropolistrategiaa. Rakenteellisesti siinä keskitytään sekä säteittäiseen liikenteeseen että kehäliikenteeseen. Sisällöllisesti kehitystyössä keskitytään luomaan sellaiset olosuhteet, jotka rohkaisevat entistä laajempaan joukkoliikenteen käyttöön. Rautateiden ja muiden liikennevälineiden solmukohtat ovat erityisen tärkeitä. Jo olemassa olevien kulkuväylien risteyskohtien lisäksi metropolialueelle voidaan rakentaa uusia solmukohtia ja keskuksia alueille, missä on tarpeeksi käyttökelpoista maata sekä vahvistaa sellaisia nykyisiä asumiskeskittymiä, joiden merkitys on tällä hetkellä vähäinen. Niiden sijainti riippuu tulevaisuuden liikennetkaisuista. Uudet solmukohtat tarvitsevat sujuvan linja-autoliikenteen sekä paikalliseen liikennöintiin että siihen, että uusista keskuksista on sujuvat yhteydet raideliikenteeseen. (Regional Report Greater Dublin Area 2004, 16.)

Metropoli kattaa alueita, jotka ovat suhteellisen harvaan asuttuja niiden sijaintiin nähden. Syynä tähän nähdään erityisesti väestön ikääntyminen: ikääntyvä väestönosa asuu suhteellisen suurissa asunnoissa niin, että asukasluku on neliömäärään nähden pieni. Nämä alueet sijaitsevat pääosin

Dublinin keskusta-alueen ja sen lähiseudun lähiöissä. Metropolistrategiassa näiden alueiden rakenteisiin halutaan puuttua yksi kerrallaan. Jokainen harvaan asuttu alue vaatii erillistä harkintaa. Toimiin asutuksen tihentämiseksi tulisikin ryhtyä esimerkiksi pilottihankkeiden avulla. Asumistiheyteen puuttumisen keinoja ovat muun muassa:

1. Verohelpotukset talojen myymisestä alueilla, jotka katsotaan harvaan asutuiksi. Näillä alueilla voitaisiin tukea verohelpoituksin myös asuntojen ja huoneiden vuokraamista.
2. Samoille alueille tulisi rakentaa vaihtoehtoisia asumismuotoja ikääntyville.
3. Alueilla tulisi pilotoida myös asuntojen rakenteellisia muutoksia, kuten asuntojen korjauskentämistä niin, että asuntojen kokoa pienennetään, jolloin niiden määrä lisääntyy. (Regional Report Greater Dublin Area 2004, 16.)

Metropolistrategia noudattaa Regional Planning Guidelinesin linjauksia, jotka on laadittu Mid-Eastin ja Dublinin aluehallintojen yhteistyönä ja julkaistu yhdessä Regional Reportin kanssa. Suuntaviivat on tehty vuosille 2004–2016, mutta ne arvioidaan uudelleen tämän vuoden kuluessa. (Regional Planning Guidelines 2004, 70.)

National Development Plan ja National Spatial Strategy

National Spatial Strategy, NSS on sateenvarjostrategia, joka on tehty vuosiksi 2002–2020 ja se ohjaa nimensä mukaisesti maan aluepolitiikkaa ja mm. maankäyttöön ja liikenteeseen liittyviä kysymyksiä. Sen laatiminen säädettiin ensimmäisessä National Development Planissa, NDP:ssä, joka tehtiin vuosille 2000–2006 Uusin NDP-suunnitelma on tehty vuosiksi 2007–2013. NDP on laaja kansallinen investointisuunnitelma, joka ohjaa maan kehitystä NSS:n viitoittamaan suuntaan. Kun Dublinin alue on vielä määritelty erityiseksi huomion kohteeksi, (ks. Dublin Gateway jäljempänä) NDP ohjaa vahvasti myös alueen investointeja ja kehitystä juuri esimerkiksi liikenteen ja maankäytön osalta. Suunnitelman perusteella allokoidaan alueille ohjeellisesti seitsemän vuoden sykleissä varoja, joiden avulla alueita kehitetään. Sekä valtionhallinnon että paikallishallintojen päätöksentekijät toimivat NDP:n asettamien raamien puitteissa valitessaan toteutettavia projekteja. Investointiraamin toteu-

tumista seurataan vuosittaisen raportoinnin avulla. Raportoinnissa seurataan NSS:n toteutumista seuduittain. Sen lisäksi implementointia valvoo monialainen ryhmä, jota johtaa ympäristöstä ja paikallishallinnosta vastaava ministeriö. Ryhmä kerää tietoa erityisesti alueellisen väestön, asuminen ja talouden suuntauksista ja keskeisten kaupunkialueiden (Gateways) kehityksestä sekä siitä, että alueelliset maankäyttösuunnitelmat vastaavat NSS:n linjaa. Suunnitelman tavoitteena on, että kukin alue saavuttaa oman potentiaalinsa (National Development Plan 2007, 76–77.)

Dublin Gateway

Dublinia kehitetään myös yhtenä Irlannin Gateway-alueista: yhdeksän kaupunkialuetta on asetettu erityisasemaan Irlannin kehityksen kannalta ja aluekehittämisessä eri alueisiin keskitytään pitkälti niiden keskuskaupunkien kautta. Osa Gateway-kaupungeista, muun muassa Dublin, määriteltiin Kansallisessa kehityssuunnitelmassa (National Development Plan, NDP) vuosille 2000–2006. Niitä lisättiin ja tarkennettiin Kansallisessa aluestrategiassa (National Spatial Strategy 2002–2020, NSS) jonka laatiminen myös säädettiin NDP:ssä. (National Spatial Strategy 2002; National Development Plan 2007, 62.)

Gateway-alueiden vahvaa ja kestävä kehitystä pyritään tukemaan niin, että jokaisella alueella tulee olla selkeä strategia ja implementointimekanismit, joiden avulla strategia voidaan toteuttaa. Kehitystä pyritään jäsentämään selkeän investointien priorisoinnin avulla. Olennaista on, että kunkin alueen paikallishallinnon toimijoiden, ja paikallishallinnon ja keskushallinnon toimijoiden välillä on toimiva keskinäinen koordinaatio. National Development Planin toteutumista valvovilla sopimuksilla on erityinen rooli riittävän koordinaation ja yhteistyön varmistamisessa. NDP:n toteutumista valvovassa komiteassa on mukana alueiden etuja valvovia tahoja. (National Development Plan 2007, 62.)

Erityistä Gateway-lähestymistavassa on se, että vaikka yhdeksän suurinta kaupunkialuetta on nostettu erityisasemaan aluekehittämisessä, huomio kiinnitetään erityisesti niihin valituista kaupungeista, joissa on muita pienempi väestö. Myös Dublinilla on erityisasema Gateway-kaupunkien joukossa, koska se on valtakunnallisesti määritelty

investointeja, jotta se voi vahvistaa asemaansa Irlannin porttina muuhun maailmaan. Avaininvestointeihin sisältyy muun muassa:

- Transport 21 -ohjelmaan kuuluvien joukkoliikenneyhteyksien parantaminen.
- Merkittävät lähijuniin kohdistuvat investoinnit, esimerkiksi Kildaren linjaan. Lisäksi uuden raideosuuden rakentaminen Dublinista Navaniin.
- Tieverkon kehittäminen niin, että huomion kohteena ovat erityisesti tiet Dublinista muihin Gateway-kaupunkeihin sekä ohitustien ja kehätien rakentaminen.
- Dublinin lentokentän kapasiteetin lisääminen.
- Dublinin sataman aseman tarkastelu suhteessa Irlannin muihin satamiin.
- Lisäinvestoinnit ympäristönhuollon infrastruktuuriin.
- Turismin kehittäminen.
- Kulttuuri- ja urheilumahdollisuuksien kehittäminen, (esimerkiksi uusi kansallisteatteri, uusi konserttitalo, konferenssikeskus, stadion).
- Sosiaalisten, yhteisö- urheilu- ja kulttuuripalvelujen kehittäminen koko Gateway-alueella niin, että ne vastaavat alueen nopeaa väestönkasvua.
- Alueen yliopistojen ja korkeakoulujen kansainvälisen aseman parantaminen.
- Urbaanialueiden parantaminen ja ehostaminen, esimerkiksi Ballymunin alueen gentrifikaatiokehityksen tukeminen. (National Development Plan 2007, 67–68.)

Osana Gateway-alueiden kehittämistä on myös perustettu erityinen rahoitusohjelma, Gateway Innovation Fund (GIF), joka on myös perustettu NDP:n puitteissa. GIF on aluksi perustettu vuosille 2008–2010 ja se on Gateway-alueiden kehityksen koordinoitaväline. GIF:n avulla pyritään tukemaan innovatiivisia projekteja, jotka edistävät Gateway-kaupunkien ja niiden ympärillä olevien alueiden kehitystä. (National Development Plan 2007, 57, 77.)

Liikennestrategiat

Transport 21

Gatewayn avaininvestointeihin kuuluu Transport 21 -ohjelmaan kuuluvien joukkoliikenne- ja tie-suunnitelmien toteuttaminen. Transport 21 on

kansallisen kehittämissuunnitelman (National Development Plan) investointiraami, joka suunnitellaan Irlannin liikennejärjestelmän kehitystä vuosina 2006–2015. Sen tehtävänä on purkaa aiempien investointitarpeiden sumaa ja vastata samalla kasvaviin liikenne- ja kuljetustarpeisiin. Transport 21 -investointien tavoitteena on:

- Parantaa saavutettavuutta: helpottaa työ-, opiskelu-, ostos- ja liikematkoja.
- Taata, että liikennejärjestelyt ovat kestävä kehityksen mukaisia: varmistaa, että liikenteen tulee perustua paitsi taloudelliseen, myös ympäristön kannalta kestäväan kehitykseen.
- Lisätä kapasiteettia: keskittyä nykyisiin puutteisiin ja ennakoita tulevaa kasvua.
- Lisätä käyttöä: liikenneverkoston hallinta niin, että joukkoliikenteen käyttö lisääntyisi.
- Parantaa laatua: turvallisuutta, saavutettavuutta, eri toimijoiden yhteensopivuutta, luotettavuutta, nopeutta ja mukavuutta. (Transport 21, 2010.)

Transport 21 on koottu kahdesta – valtakunnallisesta ja Dublinin metropolialueelle suunnatusta – investointiohjelmasta. Valtakunnallisen ohjelman päätavoitteina on muun muassa kattava ja laadukas tie- ja raideverkko, joka on yhdenmukainen kansallisen aluestrategian (National Spatial Strategy) kanssa sekä koko maan joukkoliikennepalvelujen vahvistaminen joukkoliikennepalveluja koko maassa. Dublinin alueelle suunnatut päätavoitteet ovat:

- Kehittää läntistä ja eteläistä metrolinjaa.
- Rakentaa lähiökaupunkien välisiä junaratoja.
- Parantaa olemassa olevaa pikaraitiovaunuvierokostoa (LUAS) ja rakentaa uusi linja.
- Kehittää ja uudelleen arvioida linja-autoverkostoa niin, että se on yhteensopiva yllä kuvattujen raideliikenteeseen tehtävien uudistusten kanssa.
- Luoda vaihtoyhteyksien näkökulmasta sujuva yhdysasemien verkosto.
- Ottaa käyttöön matkakortti, joka toimii kaikissa joukkoliikennepalveluissa.
- Kehittää pysäköintialueita julkisen liikenteen liittymäkohtiin.
- Ottaa käyttöön yhtenäinen julkisen liikenteen viestintäjärjestelmä.
- Saattaa loppuun M50-tien parannus. (Transport 21 2010.) Tiellä on myös automaattinen tiemaksujärjestelmä (eFlow, Barrier-free tolling, 2010).

Myös Transport 21 pohjautuu sekä NSS:n että Regional Planning Guidelinesin asettamiin raameihin. Taustalla on myös muita maankäyttö- ja liikennestrategioita, kuten Dublinin liikennestrategia, *Dublin Transportation Office's long term strategy: A Platform for Change*. (Transport 21 2010.)

Dublinin alueen liikennestrategia: A Platform for Change

A Platform for Change on Dublinin entisen liikenneviranomaisen DTO:n tekemä ja se on tehty vuosiksi 2000-2016. Sen valmistelu sai alkunsa jo 1995, kun DTO perustettiin vastaamaan Dublinin alueen liikennesuunnittelun jatkuvuudesta

ja yhtenäisyydestä. Silloin suunnitelman piiriin katsottiin kuuluvan työssäkäyntialue, johon laskettiin mukaan Dublinin neljän alueen lisäksi osia Meathista, Kildaresta ja Wicklowsta. Varsinaisessa valmistelussa nämä alueet otettiin kuitenkin mukaan kokonaisuudessaan ja suunnitelman kattama alue laajeni. Mallissa Dublinin alue on jaettu sisempään ja ulompaan kehään siten, että sisempään kehään eli metropolialueeseen kuuluu osia Mid-East Regionista ja reuna-alueeseen loput Mid-Eastista. Suunnitelmassa on kuitenkin nähtävissä myös sormimalli, koska liikenne on jaettu neljään olemassa olevaan ja yhteen suunniteltuun linjaan niin, että niiden väliin jää viheralueita. (Ks. kuvio 3). (A Platform for Change 2001, 3, 9.)



Kuva 15. Liikennestrategian perusteella Dublinia kehitetään sekä kehä- että sormimallina (A Platform for Change 2000–2016, 9).

Suunnitelman taustalla on muun muassa paikallisten toimijoiden kehittämissuunnitelmia, National Development Plan 2000–2006, National Sustainable Development Strategy ja muita ympäristöön ja kestäväan kehitykseen liittyviä strategioita ja Dublinin alueen rautatie- ja bussiliikennestrategiat sekä erilaisia tieverkon kehittämiseen liittyviä selvityksiä ja strategioita. (A Platform for Change 2001, 5–8.)

Dublinin alueen liikennestrategia on laadittu analysoimalla vaihtoehtoisia strategioita. Analyysissä on huomioitu muun muassa maankäyttösuunnitelmat ja väestöennusteet, joiden avulla on laskettu matkustustarpeen muutokset. Lisäksi on tarkasteltu matkustustarpeen ja liikenneinfrastruktuurin ja -palveluiden suhdetta. Näiden perusteella luotiin kaksi strategiavaihtoehtoa, joista toinen valittiin sillä perusteella, että se katsottiin käyttäjäystävällisemmäksi ja paremmaksi kestäväan kehityksen kannalta. Se myös tarjoaa autottomille paremmat kulkuyhteydet ja vastaa paremmin pitkän tähtäimen haasteisiin. Valitsematta jäänyt strategia olisi kuitenkin ollut kustannustehokkaampi. (A Platform for Change 2001, 16.)

Valittu strategia koostuu kahdesta toisistaan riippuvasta elementistä

1. Infrastruktuurin ja palveluiden parantaminen, jotta liikennevolyymia voidaan lisätä. Tähän kuuluu muun muassa joukkoliikenneverkoston kasvattaminen ja joidenkin strategisesti tärkeiden uusien tieosuuksien rakentaminen.
2. Maankäytön suunnittelu siten, että matkustustarpeen kasvu pysyy hallinnassa, mutta talouskasvu ei häiriinny. Samalla kannustetaan asukkaita siirtymään yksityisautoilusta kestävämpiin matkustustapoihin, esimerkiksi joukkoliikenteen käyttöön, pyöräilyyn ja kävelyyn erityisesti ruuhka-aikoina. (A Platform for Change 2001, 51.)

Strategiassa on myös arvioitu sitä, miten Dublinin seudun aikaisempia liikennehankkeiden toteutus on onnistunut. A Platform for Changessa arvioidaan sitä, miten suunnitelmat, jotka on asetettu tavoitteeksi vuonna 1995 ja jotka on toteutettu vuoteen 2001 mennessä, ovat toteutuneet siihen mennessä kun raportti on ilmestynyt: yhdeksän tavoitellusta 11 bussilinjasta oli avattu ja kaksi muuta on rakenteilla. Lähes kaikki suunnitellut parannukset lähijoukkoliikenteeseen oli toteutettu,

uusi linja oli otettu käyttöön ja aiempia linjoja jatkettu, uusia asemia oli otettu käyttöön ja vanhoja asemia uusittu. Lisäksi junien kapasiteettia oli lisätty esimerkiksi pidentämällä niitä. Myös kevyttä raideliikennettä (LUAS) oli parannettu, kaksi uutta linjaa oli rakenteilla. Paikoitusta ja katuvarsiparkkipaikkoja oli lisätty. Pyöräteitä oli rakennettu lisää 160 kilometriä ja pyöräparkkeja oli lisätty 2500. (A Platform for Change 2001, 12–13.) Tämän, tosin edellisten strategioiden tuloksiin nojaavan seurannan perusteella Dublinin alueen liikennejärjestelyjä kehitetään kokonaisvaltaisesti ja strategioiden mukaisesti. Kun strategiat vielä nojaavat toisiinsa ja niiden avulla pyritään muodostamaan yhtenäinen metropolihallintakokonaisuus, Dublinin metropolihallinta näyttää johdonmukaiselta. Se, pidetäänkö johdonmukaisuutta arvona, on asia erikseen.

Maankäyttö ja asuminen

Maankäyttö ja asuminen kytkeytyvät kiinteästi liikenteeseen: mitä tiiviimpi asumisrakenne, sitä vähemmän liikennevälineitä tarvitaan. Toisaalta asumista kannattaa suunnata sinne, missä liikenneyhteydet ovat jo olemassa. Dublinin metropolialueen strategiassa asumisen levittäytyminen onkin suunnattu tietyille alueille ja priorisoitu. Ajattelun perusta on 1990-luvulta, Strategic Planin Guidelinesista (vastaa nykyistä Regional Planning Guidelinesia, osa Regional Reportia) ja ajatus on seurannut siitä lähtien eri strategioissa, kuten DTO:n A Platform for Change -strategiassa. (A Platform for Change 2001, 66.) Nämä puolestaan seuraavat kansallisia ohjelmia, kuten edellä mainitut National Spatial Strategy ja sitä eteenpäin vievää National Development Plania.

Aikaisemmin kuvatun metropolistrategian lisäksi maankäyttöä ja asumista linjaa myös Regional Planning Guidelines (2004). Siinä on arvioitu, että seutukuntaan tulee rakentaa vuosien 2003–2010 välillä yli 170 000 uutta asuntoa. Tavoitteena on, että mahdollisimman suuri määrä rakennetaan metropolialueelle, jonka rakennetta tiivistetään. Mallin avulla pyritään osaltaan toteuttamaan pitkän tähtäimen suunnitelmaa, jossa työmatkaliikennettä pyritään vähentämään niin, että ihmiset asuisivat mahdollisimman lähellä työpaikkaansa.

Samalla suunnitelmassa on eriytetty metropolialue ja reuna-alueet omiksi kokonaisuuksikseen, joihin sovelletaan erilaisia kehitystavoitteita. (Regional Planning Guidelines 2004, 127–128.)

Metropolialueen avaintavoitteisiin kuuluu muun muassa:

- Metropolialueen kaupunkikeskusten vahvistaminen.
- Jouto- ja jätömaa-alueiden kehittäminen etenkin liikenneväylien läheisyydessä.
- Hyvin suunniteltujen kaupunkiympäristöjen rakentaminen asukkaille ja alueella työskenteleville.
- Kaupunkikeskusten rajojen selkeä määrittäminen niin, että urbaanialueet ja maaseutu- ja viiheryöhykkeet on erotettu selkeästi toisistaan.

Strategiset ohjelmat, jotka ohjaavat metropolialueen suunnitteluviranomaisten toimintaa pitävät sisällään muun muassa seuraavia periaatteita:

- Huomion kiinnittäminen kaupunkialueiden laatuun, etenkin vanhojen rakennusten säilyttämiseen.
- Liikenteen vaikutuksen minimointi kaupunkialueilla.
- Keskusta-alueen kauppatarjonnan vahvistaminen.
- Kaupungin vyöhykkeittäinen kehittäminen esimerkiksi niin, että kaupungissa on alueita, joissa suositaan korkeita rakennuksia. (Regional Planning Guidelines 2004, 128–130.)

Irlannissa asumisen ja maankäytön suunnittelun linjauksia on ohjannut mm. vuonna 1999 ympäristö- ja paikallishallintoministeriön julkaisema Residential Density Guidelines for Planning Authorities. Siitä ilmestyi vuonna 2009 päivitetty versio, jonka tavoitteena on sitä edeltäneen ohjeiston tapaan määrittää keskeiset periaatteet, joiden tulee näkyä paikallisissa aluesuunnitelmissa ja asuinalueiden suunnittelussa. (Guidelines for Planning... 2009, 1-2.)

Dublin-Belfast -kehityskäytävä

Varsinaisen, määritellyn metropolirakenteen lisäksi Dublin-Belfast -kehityskäytäväajattelu voidaan nähdä yhtenä tapana jäsentää Dublinin metropolialuetta. Ajattelu on kuitenkin vielä suunnitelmien tasolla. Suunnitelmia ja strategioita on molemmilla puolilla, mutta yhteisesti tehdyt viralliset suunnitelmat puuttuvat edelleen. (McEldowney & O'Connell, 2006, 109; Yarwood 2006, 3–4).

Kehityskäytävä ei myöskään näy Dublinin metropolialueen strategioissa. Lisäksi esimerkiksi Gateway-suunnitelmassa (kuva 14) Pohjois-Irlannin kanssa yhteistyöhön keskittyväksi alueeksi on nimetty maiden rajaseutu, joka ei ulotu Dubliniin saakka. Irlannin strategioissa kehityskäytävä kuvataan emergenttinä ja sen kehittäminen tehdään pikemmin välillisesti kuin suoraan. Esimerkiksi National Development Planissa Dublin-Belfast -käytävää edistäviksi hankkeiksi katsotaan esimerkiksi valtatie- ja raideliikennedyhteyksien parantaminen. Käytävän katsotaan kehittyvän parannusten seurauksena ja ohessa. Niin Irlannin valtion kuin koko Irlannin saaren näkymien kannalta Dublin-Belfast -käytävää olennaisempana nähdään Atlantin puoleisten Gateway-alueiden kehittäminen. (National Development Plan 2007, 74.)

6 Metropolihallintamallien soveltaminen Suomessa

Viimeisessä luvussa pohdimme edellä kuvattujen neljän metropolialueen hallintamallien soveltuvuutta suomen kontekstiin. Ensin esitämme lyhyet tiivistelmät Stuttgartin, Montrealin, Oslon ja Dublinin metropolihallinnan pääpiirteistä. Tämän jälkeen luotaamme mallien perusluonnetta ja yleistä sovellettavuutta sekä soveltamisen peruseriaatteita. Lopuksi tarkastelemme sitä, miten eri maiden metropolihallintamalleja voisi soveltaa Suomeen sekä sitä, minkälainen hallinnan kokonaisuus Helsingin metropolialueelle voitaisiin muodostaa kansainväliseen vertailuun nojaten. Soveltuvuusosuudessa on hyödynnetty tutkijapaneelin näkemyksiä eri mallien toimivuudesta Suomessa ja Helsingin alueella.

Tiivistelmät neljän metropolialueen hallinnan pääpiirteistä

Stuttgart

Stuttgartin metropolialue on esimerkki varsin pitkälti institutionalisoituneesta metropolihallinnasta. Metropolialueen hallinnasta vastaa Verband Region Stuttgart (VRS). Verband Region Stuttgart koostuu metropolialueen 179 kunnan edustajista. Se vastaa keskeisistä suunnittelun osa-alueista, kuten aluesuunnittelusta ja liikennesuunnittelusta. Suunnittelutehtävien lisäksi yhteistyöelin edistää alueen yritystoimintaa, vastaa paikallisesta joukkoliikenteestä, jätehuollosta ja matkailun edistämisestä. Metropolivaltuustolla on paitsi laaja tehtäväkenttä myös vahva kansanvaltaisuus, koska valtuusto valitaan suorilla vaaleilla. VRS on rakenteeltaan ohjaava, ei toteuttava elin, mikä tekee siitä luonteeltaan hierarkian, jonka puitteissa erilaiset julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösovellukset ja verkostot toimivat.

Metropolihallinnassa keskeisinä pidetyissä tehtävissä VRS:lla on laaja valta ja vastuu liikenteestä, joka muodostaa samalla suurimman osan sen budjetista. Joukkoliikenteen käytännön toteutuksesta vastaa kuitenkin pääasiassa julkisen ja yksityisen sektorin yhteisomistuksessa oleva VVS. Maankäytössä Verband Region Stuttgartin vastuu ja vaikutusvalta kanavoituu suunnitelmien ja resurssien allokoinnin kautta, mutta kunnilla oleva kaavoitusoikeus kaventaa sen valtaa maankäyttöasioihin.

Kaiken kaikkiaan Verband Region Stuttgart on erittäin autonominen elin, jolla on laaja toimivalta, kattavat vastuualueet ja paljon resursseja. Vahvalla ja institutionalisoituneella rakenteella on silti myös kääntöpuolensa: hallinnollinen metropolialue ei välttämättä vastaa toiminnallista metropolialuetta, jolla on taipumus laajentua ajan kuluessa. Laajemman alueen koordinointiin Stuttgartin alueelle on perustettu kuntien ja läänien yhteistyöverkosto.

Montreal

Montrealin metropolihallinta on perinteisesti ollut hajanaista ja suhteellisen heikkoa. Tähän on syynä muun muassa se, että kielikysymys jakaa väestön kahteen eri leiriin. Lisäksi Montrealin alueella vallitsee valtakamppailu varakkaiden lähiöiden ja köyhemmän keskuskaupungin välillä. Kehyskuntien ja ydinkuntien eriyvä taloudellinen tilanne yhtäältä luo tarvetta metropolialueen laajuiselle rahoitusrakenteelle ja toisaalta vaikeuttaa rakenteen hyväksymistä.

Montrealin metropolihallintaa uudistettiin merkittävästi 2000-luvun alussa, kun alueella tehtiin kolmelle tasolle ulottuva hallintorakenneuudistus. Metropolitasolle perustettiin uusi hallintaelin, Communauté urbaine de Montréal (CMM), alueella tehtiin kaksi laajaa kuntaliitosta ja kuntaliitosten kattamille alueille perustettiin kaupunginosavaltuustot. Hallintouudistuksen pääasiallisena moottorina toimi Quebecin provinssi. Provinssin

vahva rooli näkyy myös siinä, että myöhemmin Montrealin saaren ja Longueuilin alueen kuntaliitokset purettiin osittain, kun provinssin poliittiset valtasuhteet muuttuivat. Yhdistyneistä kunnista erottautuneiden kuntien itsehallinto jäi kuitenkin vähäiseksi.

CMM kattaa koko metropolialueeksi vakiintuneen alueen, 82 kuntaa. CMM:lla ei ole suoraa toiminnallista rakennetta vaan se on ohjauselin, joka pyrkii tekemään kollektiivisia päätöksiä ja kehityssuunnitelmia, jotka sitten toteutetaan muiden organisaatioiden toimesta. CMM:n toimialaan kuuluu muun muassa maankäyttö ja liikenne, elinkeinoelämän edistäminen, tuettu ja edullinen asuminen sekä julkinen liikenne ja metropolin ydinliikenneverkko.

Maankäytön ja liikenteen osalta CMM:n toimivaltaan kuuluu maaliikennettä koskeva liikennesuunnittelu ja tieverkon arviointi. Joukkoliikenteen osalta sille kuuluu metropolialueen kannalta merkittävän joukkoliikenteen suunnittelu ja rahoittaminen. CMM:n määräysvaltaan kuuluu myös joidenkin suunnitteluorganisaatioiden ja joidenkin alueen liikenteestä huolehtivien organisaatioiden talouden koordinointi. Tärkein alueen liikenteestä vastaava elin on Agence métropolitaine de transport eli AMT, jota CMM:n koordinoi yhdessä provinssin liikenneministeriön kanssa. Maankäytössä valta- ja vastuusuhteet ovat tällä hetkellä käymistilassa. Näyttää kuitenkin siltä, että pääasiallinen valta ja vastuu jäävät alueen kuntien yhteenliittymille eivätkä ne siirry CMM:lle.

CMM:n asema on nähty laajasta tehtäväkentästä huolimatta joiltain osin heikkona. CMM:lla nähdään olevan suhteellisen vähän valtaa Montrealin kaupungin poliittisessa tai hallinnollisessa toiminnassa. Ongelmina nähdään muun muassa päällekkäiset tehtävät AMT:n kanssa, tehtävien jakautuminen eri sektoriministeriöille sekä vähäinen kansanvaltaisuus. CMM:n kattaman alueen hallintarakennetta puurouttaa myös se, että alueella kaikkiaan kuusi erilaista instituutiorakennetta, joilla kaikilla on oma mandaattinsa, budjettinsa ja hallinnollinen kulttuurinsa ja joiden tehtävät ovat osittain päällekkäisiä. Kaupunginosavaltuustojen, kuntien ja kuntayhtymien lisäksi alueella on kaksi erillistä hallintotasoa

Oslo

Oslossa ei ole varsinaista yhtenäistä metropolihallintaa. Useimmiten metropolialueena ymmärretyllä 46 kunnan alueella ei ole omia metropolihallintarakenteita, kaikki metropolihallintaan kytkeytyvät elimet toimivat joko sitä pienemmällä tai laajemmalla alueella. Selkeimmin metropolihallintaan keskittyvänä rakenteena voidaan pitää 57 kuntaa kattavaa Samarbeidsalliansen Osloregionia. Se on luonteeltaan vapaaehtoisuuteen perustuva poliittinen yhteistyöelin, jonka tavoitteena on vahvistaa Oslon alueen kilpailukykyä ja kestävä kehitystä. Strategia, jolla tavoitteeseen pyritään, käsittää pyrkimykset markkinoida ja profiloida Oslon aluetta kansainvälisellä tasolla. Allianssin toiminta keskittyy kilpailukykyyn edistämiseen yleisellä tasolla ja alueen hallintaan liittyviin tehtäviin sen toimivalta on suhteellisen rajallinen.

Liikenteen osalta alueen yhteinen metropolihallinta rajoittuu pääasiassa Oslon kaupungin ja Akershusin alueen yhteistoimintaan. Tällä alueella sekä joukkoliikennettä että tiestöä kehitetään pitkäjänteisesti yhteistyössä valtion kanssa ja alueen joukkoliikennettä koordinoidaan yhteisten organisaatioiden avulla. Maankäyttö ja kaavoitus ovat edelleen yksittäisten kuntien vastuulla, vaikka urbaanialueiden rönsyilyä rajoitetaan valtakunnallisten maankäyttösuunnitelmien avulla. Lisäksi maankäytön ja liikenteen suunnittelun keskinäiseen koordinaatioon kaivataan yhteistä toimijaa.

Dublin

Irlannin paikallishallinto on paitsi monimutkainen, myös varsin keskushallintojohtoinen. Tämä näkyy muun muassa siinä, että kunnat saivat lakisäätöasetuksen ja hallintoalueet perustettiin vasta 90-luvun puolivälissä. Myös kuntien verotusoikeus on varsin suppea. Kunnat ja erilaiset alue- ja metropolihallinnan toimielimet sekä toteuttavat valtion ohjelma- ja strategiaohjausta että luovat ohjelmille paikallisesti painottuneet sisällöt ennalta määritettyjen puitteiden mukaisesti.

Dublinin metropolialue ymmärretään tavallisesti niin, että se kattaa Dublinin hallintoalueen, joka koostuu Dublinin kaupungista ja kolmesta kreivikunnasta. Metropolialueen asukasluku on noin 1,2 miljoonaa. Se on osa Dublinin seutukuntaa, johon kuuluu lisäksi toinen hallintoalue, Mid-East

Region. Esimerkiksi aluekehittämistehtävät on säädetty lain mukaan tehtäväksi koko seutukunnan puitteissa.

Dublinin alueella tärkein metropolihallinnan keino on ohjelma- ja strategiaperustainen ohjaus. Dublinin metropolipolitiikka nojaa pitkälti erilaisiin ohjelmiin, jotka puolestaan nojaavat koko Irlantia koskeviin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Alueella on metropolistrategia, joka kytkeytyy muun muassa seutustrategiaan ja valtakunnalliseen alue-suunnitelmaan. Strategiassa alueen kehittämisen keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu tiivis kaupunkirakenne, jonka avulla joukkoliikennettä kyetään paremmin hyödyntämään. Metropolialueen asumista kehitetään niin, että keskusta-alueen ja sitä ympäröivien kaupunkialueiden rakentaminen on priorisoitu: alueiden kehittämisen muodot ja järjestys on eroteltu strategiatasolla. Lisäksi Dublinia kehitetään muun muassa yhtenä maan Gateway-alueista, jossa Dublinin kehitys on kytketty vahvasti koko maan kehitykseen ja kilpailukykyyn ja se nähdään maan veturina. Myös alueen liikenteen ja maankäytön suunnittelua raamittavat valtakunnalliset strategiat ja niihin tukeutuvat suunnitelmat.

Dublinin seudun joukkoliikenteestä vastaava National Transport Authority (NTA) on valtion toimielin, joka vastaa Dublinin julkisen liikenteen resurssien allokoinnista, strategisesta liikennesuunnittelusta, julkisen liikenteen kehittämisestä ja joukkoliikenneinfrastruktuurin tuottamisesta. NTA on paitsi Dublinin alueen liikennejärjestelyistä vastaava organisaatio, myös koko Irlannin liikennöintiä säätelevä elin. Valtakunnallisesti sen vastuulla on kansallisen joukkoliikenteen ja maankuljetusten, kuten tuettujen bussi- ja raideliikennepalvelujen turvaaminen. Lisäksi NTA koordinoi valtakunnallisesti maankäyttö- ja liikennesuunnitelmien keskinäistä johdonmukaisuutta.

Metropolien hallinnan paradoksaalisuus

Metropolien hallintaratkaisujen määrittäminen ei ole helppoa. Metropolit ovat dynaamisia alueita ja monikerroksisista rakenteellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista kerrostumista muotoutuneita järjestelmiä, joiden tarkka määrittely ei ole mahdollista

eikä ehkä tarkoituksenmukaistakaan. Kuitenkin metropolihallinnan systeemit, tavoitteet ja keinot on täsmennettävä hallintaratkaisujen rakentamista varten. Tämä johtaa helposti tilanteeseen, jossa määritelmät ovat keinotekoisia ja ne redusoivat metropolialueen keskeiset elementit ja niiden sisällöt hävittäen juuri sen moninaisuuden, joka metropolien menestyksen taustalla vaikuttaa. Pahimmillaan metropolihallinnan tavoitteet niputetaan keinotekoisiksi, yhteiseen hyvään ja universaaleihin arvoihin vetoaviksi retorisisiksi ratkaisuisiksi, jotka peittävät metropolien hallinnasta alueiden monisärmäisyyden sekä siihen liittyvät vaikeudet ja erilaiset tavoitteet.

Metropolien hallintaratkaisuja etsittäessä ongelmia tuottaa myös muutostarpeen ja rakenteiden ongelmallinen suhde: hallintorakenteet muuttuvat hitaasti suhteessa strategiaan tarpeisiin. Tarve kehittää uusia hallintorakenteita on yleensä seurausta siitä, että olemassa olevat rakenteet koetaan joko epäsovinnaisiksi tai vanhentuneiksi suhteessa niiden toimintaympäristön haasteisiin ja muutostahtiin. Uusien rakenteiden kehittäminen vie kuitenkin aikaa, koska siihen liittyvät päätökset tehdään politiikan kentällä ja poliittisen prosessin kohteena oleva muutos on luonteeltaan hidasta. Erilaiset tulkinnat kehittämisestä ja eri etenemisvaihtoehdot asettuvat helposti vastakkain ja synnyttävät vastarintaa, jolloin etenemiseen tarvittavan konsensuksen etsiminen vie aikaa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa hallintajärjestelmän rakenteellisten muutosten vihdoin toteutuessa toimintaympäristö on jo ehtinyt muuttua uudelleen, jolloin ratkaisut saattavat olla jo soveltamisvaiheessa enemmän tai vähemmän vanhentuneita. Tästä huolimatta demokraattisesti johdetun ja pitkän aikavälin vakautta tavoittelevan metropolin hallintajärjestelmän rakenteita on jatkuvasti suunniteltava ja uudistettava.

Metropolialueiden hallinnasta käytävä keskustelu vilisee sanoja, jotka ovat trendikkäitä ja retorisesti vetäviä ja joiden rinnalla on hankalaa perustella tarvetta uusiin hallinnollis-poliittisiin rakenteisiin. Luovuus, innovaatiot, synergiat ja verkostot ovat termejä, joiden kanssa on vaikea sovittaa yhteen kuvia organisaatioista, tekstejä valan ja vastuun jakamisesta, saati sitten hallinto- ja johtosäännöistä. Rakenne voidaan kuitenkin nähdä toiminnassa jatkuvuuselementtinä, joka auttaa hahmottamaan ja jäsentämään alueellisen rakenteen ja sen toimintaympäristön välistä suhdetta. Li-

säksi rakenne voi parhaimmillaan toimia alustana, jolla erilaiset tulkinnat asioiden toivotusta tilasta voivat tulla kuulluiksi ja kamppailla näkyvästi tilasta ja kannatuksesta. Selkeän rakenteen hyvänä puolena verrattuna erilaisiin verkostoihin voidaan myös mainita mahdollisuus läpinäkyvyyteen ja vallan ja vastuun selvään paikantumiseen. Jos kansalainen haluaa soittaa metropolille, se on mahdollista ainoastaan, mikäli metropolilla on edustaja tai edustajia, joihin voi ottaa yhteyttä. Tämä ei ole verkostomaisissa, joustavissa ja alati muutoksissa olevissa järjestelyissä mahdollista.

Metropolialueet, niiden määritelmät ja metropolihallinnan välineinä ymmärrettävät rakenteet ovat epäselviä ja moninaisia. Metropolialueiden rajat ovat monitulkintaisia ja samaan aikaan vallitsee useita käsityksiä saman metropolin alueellisesta kattavuudesta tai väkiluvusta. Metropolit eivät ole selkeärajaisia tai pysähtyneessä tilassa olevia, vaan ne ovat rajoiltaan sumeita ja muuttuvia. Sen lisäksi, että määritelmät ovat epäselviä, määritelmien kattamat metropolialueet ovat myös kasvamassa. Monilla alueilla puhutaan perinteisen, kaupunkiseututyypin metropolimääritelmän rinnalla useita kaupunkiseutuja kattavista ja jopa kansalliset rajat ylittävistä verkostometropoleista.

Metropolialueiden dynaamisesta luonteesta riippumatta niillä tarvitaan kuitenkin keskustelualustoja ja päätöksentekofoorumeita, joilla olennaisten toimijoiden (mm. eri hallinnon tasot, kansalaiset, yritys-elämä ja järjestöt) välinen vuorovaikutus on mahdollista. Haasteet, joiden ratkaisemiseksi metropolialueilla kaivataan vakiintuneita keskustelualustoja, määritellään metropolialueilla etenkin läntisissä maissa samankaltaisesti. Rönsyily, keskuskaupungin ja ympäristökuntien tai kaupunkien jännitteinen suhde, segregaatiokehityksen pysäyttäminen ja yhdyskuntarakenteen tiivistäminen mainitaan haasteiksi, joihin vastaaminen ei ole mahdollista ilman keskusteluyhteyttä keskeisten toimijoiden välillä.

Vaikka ongelmat ja tavoitteet ovat samankaltaisia, metropolihallinnassa on sovellettu varsin erilaisia ratkaisuja osin maan hallintokulttuurista ja perinteestä riippuen, osin niistä riippumatta. Metropolin tasolla ratkaistavien tehtävien laajuus ja kokonaisuudet vaihtelevat huomattavasti. Hallinnan haasteisiin on pyritty vastaamaan erilaisin rakentein, joita voidaan tyypitellä esimerkiksi pääasiallisen koordinaatiomekanismin tai niiden ke-

veyden ja raskauden mukaan. Perushavaintona on, että tarve kehittää hallintarakenteita, joiden puitteissa etenkin maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmat saataisiin ratkaistua, on yhteistä lähes kaikille metropolialueille.

Metropolien hallinnan malleja

Metropolien hallintamallit voidaan jakaa kahteen perustyyppiin tai ääripäähän niiden hyödyntämisen pääasiallisen koordinaatiomekanismin mukaan. Koordinaatiomekanismi vaikuttaa olennaisesti siihen, miten päätöksiä organisaatioissa tehdään. Metropolialueiden hallintaratkaisujen kannalta olennaisia koordinaatiomekanismeja ovat hierarkia ja verkosto. Hierarkiat nojaavat määritelyihin valta- ja vastuusuhteisiin. Niiden etuna on selkeys, läpinäkyvyys, jatkuvuus ja sitovuus. Sitovuudella tarkoitamme sitä että organisaation päätöksentekokyky säilyy äärimmäisissäkin konfliktitilanteissa ennalta määriteltyjen sääntöjen, kuten äänestyksen kautta. Jatkuvuus puolestaan syntyy hierarkioiden konemaisesta luonteesta; toimijoiden vaihtuminen ei välittömästi vaikuta itse toimintaan. Hierarkioiden heikkouksina puolestaan ovat jäykkyys ja huono uusiutumiskyky.

Verkostoissa on kysymys organisaatioiden tai näitä edustavien ihmisten kumppanuuksista. Rakenne perustuu jatkuvalla vapaaehtoiselle yhteistyölle, jota ylläpidetään avoimen viestinnän ja luottamuksen avulla. Vahvuuksia ovat avoimuus ja joustavuus, joiden avulla ne pystyvät sopeutumaan erilaisiin olosuhteisiin ja vastaamaan nopeasti muuttuviin haasteisiin. Verkostot ovat hierarkioita enemmän tilanne- ja henkilösidonnoisia, mikä tekee niistä häilyviä ja epävarmoja suhteessa pitkän aikavälin jatkuvuuteen. Heikkoutena on myös päätöksentekomekanismien puute konfliktitilanteissa.

Hierarkian ja verkoston lisäksi on hyödyllistä erottaa metahallinnan periaattein tapahtuva koordinaatio, jossa verkostomaista rakennetta pyritään ohjaamaan "hierarkian varjossa", verkoston toimintaa esimerkiksi kehystetään ohjelmien tai resurssien avulla. Käytännön hallinnassa toteutetaan yleensä näiden yhdistelmiä ja toteuttamiselle on erilaisia variaatioita.

Keveimpänä lähestymistapana metropolitason hallinnalle toimii erilaisiin neuvottelukuntiin ja löyhiin yhteistyöverkostoihin perustuva hallinnan malli, jossa yhteistä tahtoa etsitään alueen keskeisten toimijoiden välisissä keskusteluissa. Päätöksenteko tapahtuu olemassa olevissa instituutioissa ja organisaatioissa. Metropolialueen kannalta tärkeissä asioissa yhteinen tahtotila saadaan aikaan esimerkiksi paikallishallinnon orgaanien yhtäpitävien päätösten avulla. Ongelmana lähestymistavassa on se, että asiat, jotka ovat konfliktierkkiä tai sisältävät osaoptimoinnin mahdollisuuksia, jäävät ratkaisematta. Koska päätökset vaativat yksimielisyyttä, tämänkaltaisissa kysymyksissä keskustelun tasoa joudutaan nostamaan, kunnes ollaan hyvin abstrakteissa teemoissa kuten ”alueen kilpailukyvyn vahvistaminen”. Termistä voidaan olla yhtä mieltä kunnes kilpailukyvyn ylläpitäminen konkretisoituu esimerkiksi yhdyskuntarakenteen tiivistämisen nimissä tehtyihin rakentamiseen kohdistuviin rajoituksiin. Tämä johtaa siihen, että konkreettisista perusasioista ei pystytä päättämään, vaan keskustelu pidetään yleisellä tasolla konsensuksen säilyttämiseksi.

Neuvotteluverkostot eivät haasta olemassa olevia rakenteita eikä niillä kyetä siirtämään hallinnollista valtaa paikasta toiseen. Tämä johtaa siihen, että lähestymistavan avulla ei luultavasti päästä toivottuihin tuloksiin maankäytön, liikenteen ja asumisen kaltaisten vaikeiden kysymysten ratkaisemisessa. Neuvottelukuntia voidaan käyttää tiedon jakamiseen ja mielipideilmaston muokkaamiseen, mutta varsinaiselle päätöksenteolle tarvitaan vahvemmat puitteet.

Verkostoja hieman voimakkaammaksi lähestymistavaksi voidaan määritellä strategia- ja ohjelmaohjaus, joka toimiessaan voi asettaa melko tiukatkin puitteet metropolialueen kehittämiselle. Tällöin kehysohjelmat ja strategiat määritellään ylhäältä päin ja paikallis- tai aluehallinnon yksiköt voidaan velvoittaa laatimaan määritellyt ohjelmat kehysten asettamien rajoitteiden mukaisesti. Etenkin ympäristössä, jossa rahoitus on kytketty tai se voidaan kytkeä kiinteästi ohjelma- ja strategiakonaisuuteen, ohjelmaohjauksella on mahdollista suunnata alueiden kehitystä ylhäältä käsin niin, että varsinaisten sisältöjen luomisessa voidaan hyödyntää alueellista asiantuntemusta. Voimakkaan kunnallisen tai alueellisen itsehallinnon määrittämässä ympäristössä ohjelma- ja strategiaohjaus

jää kuitenkin helposti sanahelinäksi ilman suurta vaikutusta itse toimintaan.

Toimintojen uudelleenskaalaus on metropolitasolla mahdollista myös kuntien yhdistämisen avulla. Kuntia yhdistämällä luodaan uusi hierarkkisen ja edustuksellisen demokratian periaattein toimiva organisaatio, joka periaatteessa mahdollistaa koko metropolialueen suunnitelmallisen ohjauksen. Kuntien yhdistyminen on kuitenkin monissa maissa koettu poliittisesti vaikeaksi tieksi, eivätkä tutkimustulokset niiden vaikutuksista ole yksiselitteisiä. Suurempi ongelma niiden hyödyntämisessä metropolihallinnan yhteydessä liittyy kuitenkin metropolien luonteeseen erilaisia kulttuureja, monia paikallishallinnon yksiköitä ja laajoja alueita kattavina kokonaisuuksina. Useimmiten kuntien yhdistämistä ei voida toteuttaa koko metropolialueella, koska alueet ovat maantieteellisesti liian laajoja. Jos vain osa metropolialueen kunnista fuusioidaan, ratkaisee se esimerkiksi maankäytön ongelmat metropolialueella vain osittain. Kuntien yhdistymisessä fuusioidaan useimmiten myös laaja skaala tehtäviä, mikä voi johtaa tarpeettoman suuriin ja monialaisiin jättiorganisaatioihin, joiden johtaminen ja ohjaaminen sisältävät jo itsessään paljon haasteita. Lisäksi suuret fuusiot saattavat tappaa värikkyyttä ja erilaisuutta luovat paikalliset ratkaisut, joiden olemassaolo on olennaista koko alueen menestyksen kannalta. Yhdenmukaistaminen vaikeuttaa metropolin dynaamista kehittämistä ja orgaanista kehittymistä eli sitä, mikä tekee metropolista metropolin.

Metropolitason hallinnan haasteisiin voidaan pyrkiä vastaamaan myös rakentamalla uusi metropolitason ongelmiin keskittyvä hallinnon taso, jonka legitimizeetti voidaan varmistaa antamalla alueen asukkaiden valita sinne edustajansa. Uusiin hallinnon tasoihin ei yleensä suhtauduta riemulla. Ne nähdään helposti byrokratiaa lisäävinä rakennelmina. Niiden nähdään myös politisoivan hallintaa, joka muutoin ehkä tapahtuisi vähemmän poliittisissa verkostoissa.

Kritiikissä uusia hallintotasoja kohtaan ei huomioida sitä, että uusi hallinnon taso luo selkeän alustan ja puitteet paikallishallintojen väliselle yhteistyölle, mikä on olennaista metropolialueiden menestymisen kannalta. Uusien tasojen byrokratiaa (lue: hallintoa) lisäävä vaikutus on myös kyseenalaistettavissa tilanteissa, joissa lukuisat erilaiset yhteistyöelimet joka tapauksessa tekevät

koordinaatioon tähtävää työtä ilman varsinaista päätösvaltaa. Verkostoja ihannoidaan usein keveinä yhteistyömuotoina, mutta ne voidaan myös kyseenalaistaa samoin perustein. Toiminta, jossa verkostoissa toimivat edustajat ovat tiukasti kiinnittyneet taustaorganisaatioihinsa eivätkä voi tehdä päätöksiä organisaatioidensa puolesta, voi lukuisten keskustelukierrosten myötä muodostua hyvinkin tahmeaksi ja raskaaksi yhteisen tahdon etsinnän prosessiksi. Metropolitason hallintarakenteen toimivuuden ja mielekkäänä kokemisen edellytyksenä on se, että sillä on vastuu ja valta hallintatason ja -alueen kannalta olennaisissa asioissa. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että metropolitalolle on siirrettävä valtaa jostain, joko paikallishallinnolta tai valtiolta.

Erilaisten hallintaratkaisujen soveltamisen rajat ja mahdollisuudet

Kun tarkastellaan erilaisten metropolihallintamallien soveltuvuutta Suomeen, ensimmäisenä on huomioitava yhteiskunnallinen, kulttuurinen ja hallinnollinen konteksti maissa, joissa niitä nykyisin sovelletaan. Erilaisten mallien toimivuutta tai toimimattomuutta pitää tarkastella suhteessa niiden ympäristöön. Mallit ovat monin sidoksin kiinni toimintaympäristössään ja maan hallinto-perinteissä, eikä niitä voi irrottaa ja siirtää toiseen paikkaan sellaisenaan. Mallit ovat kuin laajajuuristoisia täysikasvuisia puita, joiden kaivaminen ylös ja menestyksellä istuttaminen uuteen paikkaan on hankalaa. Paikkasidonnaisuuden lisäksi on huomioitava myös se, että tarkastellut mallit eivät ole lopputilassa olevia, vaan dynaamisia ja muuttuvia. Myös ensi näkemältä vakiintuneilta ja perustelluilta vaikuttavilla malleilla haastetaan jatkuvasti, mikä näkyy etenkin siinä, että kaikissa selvityksessä mukana olleissa neljässä metropolissa keskustellaan edelleen samoista asioista jotka ovat agendalla Helsingin metropolikeskustelussa.

Suomalaista hallintojärjestelmää leimaa ennen kaikkea kaksi piirrettä: kuntien vahva oikeudellinen asema ja kaksitasoinen hallintojärjestelmä, johon kuuluu sekä vahva valtio että vahvat kunnat. Eurooppalaisessa vertailussa suomalaisten kuntien vastualue on laajin suhteessa siihen miten erilaisia kunnat ovat kooltaan ja voimavaroiltaan. Metropolihallinnan lähestymistapojen soveltuvuus nivaltyy suomalaisessa kontekstissa keskusteluun

kuntien asemasta, etenkin kuntien itsehallinnollisesta asemasta suhteessa valtioon ja ylikunnallisen päätöksentekoon. Mallit voidaan nähdä joko kuntien itsehallinnolliseen asemaan nojaavina tai kuntien tämänhetkistä itsehallinnollista asemaa jotenkin muovaavina lähestymistapoina.

Kuntien yhteiskunnallisen ja hallinnollisen aseman näkökulmasta kaikkein kauimpana suomalaisesta järjestelmästä on Irlanti, jossa politiikan tekeminen on vahvasti valtiojohtoista ja kuntien rooli on heikko. Lähimpänä taas on Suomen tavoin vahvaan aluepoliittiseen perinteeseen nojaava Norja. Välimaastoon asetuvat Stuttgartin metropolihallinta Saksassa sekä Montrealin alueen metropolihallinta Kanadassa.

Kontekstisidonnaisuuden ohella eri metropolihallintamallien soveltuminen Suomeen liittyy kysymykseen siitä, minkälaista metropolihallintaa tavoitellaan ja minkälaisiin arvoihin, pyrkimyksiin ja periaatteisiin siinä nojataan. Tämän selvityksen tarkoituksena ei sinänsä ole hahmottaa Helsingin metropolihallinnan ongelmia ja kehittämisen tavoitteita. Joudumme kuitenkin pakostakin ottamaan kantaa eräisiin metropolihallinnan keskeisiin periaatteisiin, kun esittelemme ajatuksemme metropolihallinnan mallien soveltuvuudesta. Tällaisiksi ajattelumme taustalla oleviksi periaatteiksi olemme määritelleet proaktiivisen hallinnan ja paikalliseen itsehallintoon perustuvan hallinnan.

Metropolihallinnan periaatteet

Proaktiivinen hallinta

Helsingin metropolialueen – kuten yleensä muidenkin metropolien – hallinnassa korostuu tarve proaktiivisuuteen, siihen, että hallintamalli mahdollistaa aktiivisen tulevaisuuden rakentamisen vastakohtana reaktiiviselle sopeutumiselle, passiivisuudelle tai jopa aktiiviselle vastarinnalle. Proaktiiviseen hallintamalliin kuuluu myös aloitteellisuuden tukeminen ja ennalta vaikuttaminen. Se perustuu voluntaristiseen tulevaisuuskäsitykseen: tulevaisuus ei ole deterministinen ja ennalta määrätty tai sellainen, johon yritetään vain sopeutua. Tulevaisuus on valintojen summa ja siksi myös rakennettavissa.

Proaktiivisuuden tarvetta voidaan perustella yhtäältä metropolihallinnan kohteena olevien asi-

oiden luonteella; ne ovat tyypiltään hitaasti muuttuvia pitkän aikavälin asioita, jotka ovat strategisen johtamisen näkökulmasta kriittisiä siinä mielessä, että ne luovat kehyksen, rakenteen ja pysyvyyden monille muille toiminnoille. Toisaalta proaktiivisuuden tarvetta voidaan perustella nykyisillä metropolihallinnan ongelmilla. Voidaan perustellusti väittää että liikenteeseen, maankäyttöön ja asumiseen liittyvät ongelmat ovat tällä hetkellä suuria. Toimintoja leimaa hajautunut kehittäminen ja pirstaleisuus, eikä yhteinen strategia ole johtanut sitoutumiseen. Erilaisten yhteensovittamiseen ja suunnittelemiseen keskittyvien kuntien yhteistyöelimiä ja ohjelmien keskinäinen koordinaatio ei toimi, vaan järjestelmä mahdollistaa osaoptimoinnin ja lipeämisen yhteisistä tavoitteista, mikä johtaa siihen, että kokonaisuus rakentuu pitkälti emergentisti eri toimijoiden päätösten summana. Proaktiivista hallintaa tarvitaan tilanteessa, jossa pienen korjailun sijaan on rakennettava jotakin kokonaan uutta. Proaktiivisuuden haaste on puolestaan siinä, että samalla kun rakennetaan uutta, vanhojen rakenteiden tarpeellisuus on arvioitava uudelleen.

Paikalliseen itsehallintoon perustuva hallinta

Paikalliseen itsehallintoon pohjaavan hallinnan perusta koostuu arvovalinnoista, niiden taustalla vaikuttavasta filosofiasta sekä vakiintuneesta hallintotavasta. Paikallisen itsehallinnon periaate merkitsee sitä, että tietyn alueen asukkailla on mahdollisuus tehdä oman, jokapäiväisen elinympäristön kehittämiseen liittyviä valintoja. Paikallisen ja ei-paikallisen raja on sumea. Joissakin asioissa paikallisena ymmärrettävä ympäristö on oma kaupunginosa tai peräti naapurusto. Yhä useammin paikallisuus kiinnittyy kuitenkin seutu- tai metropolitasoon, kun huomioidaan ihmisten päivittäisessä liikkumisessa tapahtunut muutos. Esimerkiksi Helsingin seudulla ihmiset asuvat, käyvät töissä ja harrastavat eri puolilla aluetta. Kuntarajoja ei auton tai junan ikkunasta näe.

Itsehallinnossa on pohjimmiltaan kysymys siitä, että on olemassa poliittisen määrittelyn ja intressiristiriitojen kohteena olevia asioita, jotka eivät ole globaaleja, kansallisia tai kunnallisia sanan laajemmassa mielessä, vaan ne ovat ihmisten jokapäiväiseen elämään ja välittömään elinympäris-

töön liittyviä. Tällaisia ovat esimerkiksi useimmat asumisen, elinympäristön ja palvelujen kysymykset. On luontevaa ajatella että näihin asioihin tulisi voida vaikuttaa niille oikealla tasolla. Paikallisen itsehallinnon periaatetta lähellä on subsidiariteettiperiaate, jota myös Euroopan Unioni pyrkii soveltamaan toiminnassaan. Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä ja mahdollisimman paikallisella tasolla. Ylemmille tasoille tulisi viedä vain sellaiset päätökset, joita ei alemmilla tasoilla voida tehdä.

Kaupunginosan kehittämiseen liittyvät kysymykset kuuluvat luontevasti kaupungin tai kaupunginosan tasolla tehtäviin valintoihin. Parhaassa tapauksessa seututason intressit voidaan ratkaista kuntien välisissä neuvotteluissa tavalla, joka palvelee koko seututasoa. Valitettavasti kuntaneuvottelujen tuloksena syntyvä seutupolitiikka on useimmiten pirstoutunutta, kompromissien leimaamaa, varovaista ja lyhytjänteistä.

Paikallisen itsehallinnon periaatetta voidaan perustella lähiyhteisöihin vaikuttamisen ohella myös tehokkuusnäkökohdilla. Tehokkuutta edesauttaa toimintojen paikallinen koordinaatio, paikallisen tiedon ja erityispiirteiden huomioiminen kehittämisessä sekä halu toimia oman lähiympäristön hyväksi. Paikallishallintojen erilaiset organisointitavat ja niiden erilaisuuden salliva lainsäädäntö mahdollistavat myös uusien hyvien toimintatapojen keksimisen.

Jos asukkaat eivät voi toteuttaa omaan elinympäristöönsä liittyviä valintoja – joko siksi että muut tekevät nämä valinnat tai siksi, että käytössä olevien instituutioiden hallintakapasiteetti on päätettävän asian kannalta riittämätön – paikallisen itsehallinnon idea ei toimi. Tällaiseen johtopäätökseen voi päätyä Helsingin metropolin nykytilaa tarkastelemalla. Metropolihallinnan tämänhetkisen luonteen vuoksi millään yhteisöllä tai kansanvaltaisesti toimivalla organisaatiolla, kuten alueen kunnilla, niiden yhteistyöelimillä tai valtiolla ei ole riittävästi mahdollisuuksia ohjata yhdyskuntarakenteen kehitystä tavalla, joka ylittää kuntarajat ja tavoittelee ja palvelee metropolin kokonaisuutta. Metropolin tulevaisuus muodostuu passiivisesti ajautumalla tai korkeintaan inkrementalistisen sopeutumisen, eli vähittäisten lyhyen tähtäimen korjauksien kautta. Metropolista on muodostunut sirpalebyrokraatia, johon kukaan ei voi vaikuttaa.

Tämä tilanne aiheuttaa yhä suurempia ongelmia asumiseen, ympäristöön, maankäyttöön ja liikenteeseen, jotka puolestaan heijastuvat metropolin kykyyn toimia valtakunnan kehityksen veturina.

Toisaalta paikalliseen itsehallintoon perustuvan hallinnan näkökulmasta monet Helsingin metropolin kaupungeista ovat liian suuria ja rakenteeltaan hajanaisia paikallisyhteisöjen itsehallintoperiaatteen menestyksekkäälle toteuttamiselle. Näistä syistä metropolialueelle tarvitaan uudelleenskaalaukselta kahteen suuntaan. Asukkaiden itsehallinnon tukemiseksi tarvitaan alustat nykyisten suurkuntien (Helsinki, Vantaa, Espoo) tasoa pienemmän mittakaavan asioille sekä koko metropolialueen kattavalle kansanvaltaiselle päätöksenteolle ja pitkäjänteiselle kehittämiselle.

Oslon, Dublinin, Montrealin ja Stuttgartin mallien soveltaminen Suomeen

Seuraavassa pohdimme sitä, minkälaisia oppeja voisimme omaksua alueilta, joiden metropolihallinnan malleja ja käytäntöjä olemme kuvanneet tässä raportissa. Mitä selvityksessä kuvattujen metropolialueiden hallintarakenteista voi soveltaa Helsingin metropolialueelle ja miten?

Oslon alueella tärkein metropolihallinnasta vastaava organisaatio on Samarbeidsalliansen Oslo-regionen. Se on luonteeltaan vapaaehtoisuuteen perustuva poliittinen yhteistyöelin. Allianssin tavoitteena on vahvistaa Oslon alueen kilpailukykyä ja rakentaa metropolialueesta kansallisen kasvun lippulaiva metropolialueiden keskinäisessä kilpailussa.

Oslon metropolirakenne perustuu siis keveimpään metropolihallinnalle ominaisista lähestymistavoista: metropolitason haasteisiin etsitään yhteistä tahtoa alueen keskeisten toimijoiden välisissä keskusteluissa. Alueen kuntien ja läänien edustajat kokoontuvat neuvottelemaan metropolin kannalta keskeisistä asioista. Varsinainen päätöksentekovalta on kuitenkin muualla.

Vastaavankaltaisia neuvottelukuntia on jo olemassa Helsingin seudulla. Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa keskustelevat yhteisistä asioista pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan puitteissa. Laajemmalle ulottuva yhteinen keskustelufooru-

mi on Helsingin seudun 14 kunnan muodostama Helsingin seudun yhteistyökokous. Niiden avulla ei ole onnistuttu ratkaisemaan metropolialueen keskeisiä haasteita, jotka liittyvät esimerkiksi yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen sekä asumisen kysymyksiin.

Oslon alueellakaan allianssin avulla ei pyritä ratkaisemaan keskeisiä ja konfliktierkkiä yhdyskuntarakenteeseen liittyviä ongelmia, vaan se keskittyy suhteellisen abstrakteihin teemoihin kuten alueen kilpailukykyyn vahvistamiseen ja kestäväen kehityksen turvaamiseen. Oslossa verkostolle ei myöskään kuulu konkreettinen innovatiopolitiikan muotoilu tai elinkeinoelämän tukeminen eikä verkostolla ole merkittäviä taloudellisia resursseja käytössään. Verkostot ja neuvottelukunnat eivät ole sitomattomuutensa vuoksi paras tapa ratkaista Helsingin alueen asumiseen, maankäyttöön ja liikenteeseen liittyviä ydinkysymyksiä.

Verkosto-ohjausta hieman voimakkaampi ohjauskeino, ohjelmaohjaus, toimii Dublinissa merkittävimpana metropolihallinnan keinona. Siellä paikallishallintoon, aluehallintoon ja metropolihallintoon keskittyvät elimet toimivat sekä erilaisten ohjelmien ja strategioiden toteuttajina että niiden rakentajina niin, että ohjelmat muodostavat melko eheän kokonaisuuden. Dublinin mallin siirtäminen sellaisenaan Helsingin alueelle ei kuitenkaan onnistu, koska valtion asema paikallistoimijoiden ohjaajana eroaa Irlannissa ja Suomessa merkittävästi. Irlannissa valtio pystyy ohjaamaan paikallisia hallintaelimiä sekä ohjelmien toteuttajina että niiden laatijoina. Esimerkiksi resurssien allokointi on lähes kokonaan valtion yksinoikeus, koska ainoastaan sillä on mittakaavaltaan merkittävä verotusoikeus. Tällaisessa järjestelmässä rahoitus voidaan kytkeä kiinteästi ohjelma- ja strategiakonaisuuteen, jolloin sen mahdollisuudet ohjata alueiden kehityksen suuntaamista ylhäältä käsin ovat hyvät niin, että myös alueellista asiantuntemusta voidaan hyödyntää ohjelmien sisältöjen muotoilussa. Resurssiohjauksen lisäksi Irlannissa valtion asemaa suhteessa paikallistoimijoihin vahvistaa se, että kunnat ja hallintoalueet ovat olleet olemassa nykyisessä muodossaan vasta 1990-luvulta lähtien. Suomen vahvat kunnat eivät ole samaan tapaan suoraan ohjattavissa valtiovetoisilla ohjelmilla.

Montrealissa metropolihallintaa uudistettiin 2000-luvun alkupuolella kolmella tasolla: lähialue-

demokratian välineeksi otettiin kaupunginosavaltuustot ja koko metropolialueen kattavia kysymyksiä ratkaisemaan perustettiin metropolihallintaelin samalla, kun alueen kuntarakennetta muovattiin toteuttamalla kaksi laajaa kuntaliitosta. Montreal on monipuolinen esimerkki kuntaliitosten poliittisesta vaikeudesta. Kuntaliitokset toteutettiin alueella provinssin aloitteesta ja ne purkautuivat osittain, kun kunnat saivat mahdollisuuden halutessaan erota liitoksista provinssin poliittisten valtasuhteiden muututtua. Osa tavoitelluista skaalaeuista saavutettiin kuitenkin liitosten osittaisesta purkautumisesta huolimatta. Kahden suurkunnan ja niistä irrottautuneiden kuntien toimintaa koordinoimaan perustettiin kuntayhtymät, joiden kautta kanavoituu yli puolet eronneiden kuntien budjeteista.

Vaikka kuntaliitokset olisivat toteutuneet täysimääräisinä, niillä ei edes yritetty kattaa koko Montrealin metropolialuetta. Kuntaliitos on uudelleenskaalauksen strategia, jossa tyypillisesti yhdistetään uuteen kokonaisuuteen kaikki paikallishallinnon tehtävät. Jos kuntaliitoksia käytetään ainoana metropolihallinnan kehittämisen strategiana ja jos vastuut ja tehtäväkenttä ovat laajoja, kokonaisuudesta muodostuu vaikeasti ohjattava monialainen mammuttiorganisaatio. Kun mietitään eri metropolihallintaratkaisujen soveltamista Suomeen, jossa kuntien tehtäväkenttä on erityisen laaja, koko Helsingin metropolialueen kattava kunta olisi toimialaltaan kohtuuttoman raskas organisaatio. Lisäksi Helsingin alueen kunnat ovat keskenään niin erilaisia, että ne eivät istu yhden kunnan malliin ilman, että niiden erilaisuus tukahdutetaan. Samalla kun laaja kuntaliitos tasapäistäisi erilaiset kunnat, se myös saattaisi tappa a alueiden kehittämisessä olennaista vaihtelua luovat paikalliset ratkaisut, mikä puolestaan voisi kääntyä metropolin dynaamista kehittämistä vaikeuttavaksi tekijäksi.

Sekä Montrealissa että Stuttgartissa koko metropolialueen kattavat yhdyskuntarakenteen suunnittelua koskevat tehtävät kuuluvat nimenomaan metropolihallintaa varten perustetulle ylikunnalliselle elimelle. Montrealin ja Stuttgartin rakenteiden merkittävin ero on se, että Stuttgartissa metropolihallinnasta vastaa suorilla vaaleilla valittu metropolivaltuusto, kun Montrealissa metropolihallintaorganain ylintä päätösvaltaa käyttää pormestareista ja alueen kuntien valtuutetuista koostuva välillisesti valittu valtuusto. Mallien legitimiiden

näkökulmasta toimivampana pidetään suoralla kansanvaalilla valittua valtuustoa ja Montrealin alueen metropolirakenteen legitimiys nähdään riittämättömänä. Stuttgartin metropolivaltuustomallin puolesta puhuu se, että suoralla vaalilla valitut metropolivaltuutetut saavat mandaattinsa koko alueen, ei oman kuntansa asukkailta, jolloin heidän on helpompi ajaa koko alueen etua. Kunnan edustajana toimivan valtuutetun tehtävänä kun on nimenomaan ajaa oman kuntansa ja omien äänestäjensä asiaa, mikä muovaa välillisesti valitusta metropolifoorumista helposti kuntien edunvalvontakeskustelujen areenan. Myös Stuttgartin metropolivaalien suosion voi tulkita ilmentävän mallin legitimiyyttä: metropolivaalien äänestysprosentti on noussut korkeammaksi kuin alueen kuntien keskimääräinen äänestysprosentti kunnallisvaaleissa. Kansalaisten kasvava kiinnostus alueen politiikkaan olisi toivottavaa myös Helsingin seudulla.

Montrealin ja Stuttgartin (ja Oslon) metropolialueille on yhteistä myös se, että niissä on mahdollisuus toteuttaa edellä esille nostettua paikallisen itsehallinnon periaatetta. Metropolien asukkailla on mahdollisuus kansalaisvaikuttamiseen metropolin tasoa pienemmillä areenoilla. Montrealissa tästä tasosta vastaavat kuntayhtymien pienet jäsenkunnat sekä suurkuntien hallintoalueiden osavaltuustot, jotka kaikki olivat ennen kuntaliitoksia suhteellisen pieniä kuntia. Stuttgartissa kansalaisvaikuttamista tapahtuu edustuksellisen järjestelmän kautta sekä metropolin tasolla että pienemmillä areenoilla. Kaupunki jakaantuu kaupunginosavaltuustoihin ja sitä ympäröivät hallintopiirit vastaavan kokoisiin pieniin kuntiin, jotka toimivat paikallisen vaikuttamisen alustoina.

Sekä Montrealin että Stuttgartin metropolihallintaa värittää se, että yhdyskuntarakenteen yhtenäistämiseen liittyvät hallintamekanismit ovat edelleen ainakin joiltain osin epäselviä. Stuttgartissa yhteisen päätöksenteon pääpaino on liikennesuunnittelussa ja joukkoliikenneasioissa. Maankäyttöön metropolihallintaelin pystyy vaikuttamaan laajojen suunnitelmien ja investointien kautta, mutta kaavoitus kuuluu edelleen kuntien tehtäviin. Montrealissa tilanne on maankäytön suhteen käymistilassa, tehtävänjako kuntien yhteistyöelinten ja metropolihallintaelimen välillä on edelleen epäselvä. Myös liikenteessä metropolihallintaelimellä on päällekkäisiä vastuita ja velvolli-

suuksia liikenteen suunnittelusta ja järjestämisestä vastaavan organisaation kanssa.

Helsingin metropolialueella maankäytön, asumisen ja liikenteen hallintaan sopisi tämän tarkastelun perusteella parhaiten suoralla vaalilla valittu metropolivaltuusto, jonka tehtäväkenttään voisi kytkeä myös kilpailukyvyyn ylläpitämisen alueen elinkeinopolitiikan ja innovaatiopolitiikan ohjaamisen kautta. Metropolivaltuusto toisi selkeät puitteet sekä jatkuvuutta ja pitkäjänteisyyttä päätöksentekoon. Se myös loisi kansanvaltaisen välineen asukkaiden itsehallinnon toteutumiseksi metropolialueen laajuisissa kysymyksissä. Uuden hallinnan tason vastustaminen sillä perusteella, että se tuo mukanaan lisää byrokratiaa, tuntuu Helsingin tapauksessa keinotekoiselta, sillä tällä hetkellä seutua vaivaa sirpalebyrokratia, joka vaikeuttaa pitkäjänteisten ratkaisujen tekemistä. Helsingin alueen mallilla, jossa keskeistä on metropolihallinnan kannalta olennaisen päätöksenteon keskittäminen metropolivaltuustolle, on myös mahdollista saavuttaa edelläkävijän maine metropolihallintamallien joukossa. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että metropolivaltuusto ottaa selkeästi haltuunsa yhdyskuntarakenteen kehityksen, mikä on monien vakiintuneidenkin metropolihallintamallien kompastuskivi.

Keskeinen kysymys on, ollaanko Helsingin metropolialueelle valmiita perustamaan uusi hallinnan taso etenkin, kun otetaan huomioon, että metropolitasolla toimivan hallinnon rakenteen toimivuuden edellytyksenä on se, että hallintarakenteella on vastuu ja valta metropolitason kannalta olennaisissa asioissa. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että valtaa metropolitasolle on siirrettävä jostain, joko paikallishallinnolta, valtiolta tai molemmilta.

Helsinki metropolihallinnan edelläkävijänä

Metropolialueet ovat lähtökohtaisesti alueita, joita ei voi tarkkaan määrittää ja joilla on taipumus kasvaa ja rönsyillä. Kun tällaiselle dynaamiselle alueelle pyritään luomaan hallintarakennetta, tilanne on jossain määrin paradoksaalinen. Samalla kaivataan sekä pysyvyyttä että mahdollisuutta jatkuvaan muutokseen. Tämän vuoksi Helsingin metropolialueelle voidaan mahdollisesti eri tasoilla ja

kokonaisuuksissa soveltaa kaikkia edellä kuvattuja perushallintamalleja.

Tämän selvityksen tarkoituksena ei ole määrittää rakenteita yksityiskohtaisesti esimerkiksi kuinka monta kuntaa tai kuinka suuren alueen niiden tulisi tarkasti kattaa tai millainen niiden tarkan hallintarakenteen tai johtajuusjärjestelmän tulisi olla. Selvitys pyrkii linjaamaan vertailussa mukana olleiden metropolialueiden hallintamallien sovellettavuuden pääpiirteitä ja peruseriaatteita.

Metropolivaltuusto – yhdyskuntarakenteen suunnittelu ja kilpailukyvyä edistäminen samassa organisaatiossa

Metropolihallinnan ydintehtävien eli asumisen, maankäytön ja liikenteen hoitamiseen sopii Helsingin alueella tämän tarkastelun perusteella parhaiten suoralla vaalilla valittu metropolivaltuusto. Näiden tehtävien koordinaatio, tahdonmuodostus ja etenkin päätöksentekokykyyn vahvistaminen vaatii paitsi yhtenäisen myös selkeästi alueen etua ajavan hallinnan rakenteen. Liikennesuunnittelu ja joukkoliikenne ovat toimialoina sellaisia, että niiden hoitaminen on kokonaisuudessaan mielekästä metropolivaltuuston kattaman alueen mitataavassa. Maankäytön ja asumisen osalta taas on mielekästä jakaa tehtävät metropolivaltuuston ja kuntien kesken esimerkiksi niin, että metropolivaltuusto tekee yleiskaavatasolle ulottuvan määrittelyn ja kunnat tekevät asemakaavatasoisen suunnittelun metropolivaltuuston asettamien sitovien raamien puitteissa.

Yhtenäisen, pitkäjänteisen ja selkeän hallintarakenteen puolesta puhuu myös se, että yhdyskuntarakenteeseen liittyvät päätökset ovat varsin kauaskantoisia. Tämä näkyy paitsi siinä, että asumisen, maankäytön ja liikenteen rakenteet ovat pitkäkestoisia myös siinä, että ne luovat tilalliset raamit alueen muulle kehittämiselle. Jatkuvuutta edustava metropolivaltuusto tuo näin ollen proaktiivisuuden ulottuvuuden keskeisiin materiaalsen maailman perusrakenteisiin.

Stuttartin mallista Suomeen voitaisiin soveltaa myös metropolialueen laajemman alueen kattavaa kuntayhteistyöhön perustuvaa neuvotteluverkostoa.

Vaikkakin Helsingin metropolivaltuuston kaavailtu perusrakenne vastaa tämän selvityksen maista lähinnä Stuttartin mallia, hallintarakenteen

teen asemalla on yksi keskeinen ero Stuttgartiin nähden, mikä toisaalta tekee siitä samankaltaisen Dublinin ja Oslon metropolihallinnan kanssa: Helsinki on maan ainoa kansainvälisen tason metropoli, minkä vuoksi sillä on merkittävä vetovastuu koko Suomen kilpailukyvyyn edistäjänä ja talouden veturina. Tämän seurauksena Helsingin metropolivaltuuston tehtäväkenttään tulisi kuulua kaikille suurkaupunkialueille olennaisten, yhtenäisestä yhdyskuntarakenteesta huolehtimiseen liittyvien tehtävien lisäksi myös innovaatio- ja elinkeinopolitiikka. Näin kilpailukyvyyn toiminnallista puolta edustavasta innovaatio- ja elinkeinopolitiikasta ja sille raamit antavasta yhdyskuntarakenteesta päätetään samassa toimitelmässä. Metropolivaltuuston tehtäväkenttää määrittänyt näin ollen sekä paikallisesta näkökulmasta, johon kuuluu asukkaiden elinympäristön rakentamisen suuntaviivoista päättäminen, että valtakunnallisesta näkökulmasta, johon kuuluu kansallisen kilpailukyvyyn edistäminen.

Metropolivaltuusto politiikan ja hallinnon tasona

Metropolivaltuudet ja muut metropolitason johdohahmot tuovat kasvot metropolihallinnalle, jolle ei tällä hetkellä tunnu löytyvän paikkaa politiikan kentällä. Metropolipolitiikka on määritelty hallitusohjelmassa, ja valtio ja Helsingin seutu ovat solmineet sen toteuttamiseksi aiesopimuksen. Käytännössä metropolipolitiikan toteuttaminen on valtiotason päättäjien ja virkamiesten harteilla, mikä aiheuttaa vastustusta maan muissa osissa. Keskittymistä Helsingin metropolialueen toimintakyvyn vahvistamiseen voidaan valtakunnan politiikassa perustella sillä, että alueen menestyminen on olennaista Suomen kilpailukyvyyn kannalta. Valtakunnan poliitikko ei voi kuitenkaan profiloitua ainoastaan metropolialueen edustajana ja sen etujen puolestapuhujana.

Metropolivaltuusto helpottaa myös Helsingin seudulla toimivan paikallispolitiikan asemaa. Kunnallispolitiikkojen tehtävänä on ajaa oman kunnan asukkaiden asiaa, jolloin koko metropolin etujen ajaminen saattaa olla ristiriidassa oman kunnan etujen – ja sitä kautta kunnallispolitiikan perustehtävän kanssa. Kuntien päättäjien ja viranhaltijoiden toimiala ja toimivalta eivät myöskään yksinkertaisesti kata koko metropolialuetta.

Metropolivaltuusto tuo mukanaan kokonaan uuden hallintatason. Uuden hallintatason luomisessa on vaarana, että hallinnon kustannukset kasvavat ja byrokratian kielteiset puolet korostuvat. Metropolivaltuusto tuo kuitenkin paitsi kasvot myös läpinäkyvyyttä sekä lisää kansanvaltaisuutta koko metropolialuetta koskevaan päätöksentekoon. Samalla se tekee metropolialueen yhteisen päätöksenteon kustannukset näkyviksi. Erilaisten yhteistyöelinten ja verkostojen kokoontuminen ja niiden keskinäinen linkittäminen vaatii huomattavasti aikaa ja vaivaa, mitä kautta neuvotteluista aiheutuu transaktiokustannuksia, joiden määrän selvittäminen on hajanaisuudesta ja joustavuudesta johtuen lähes mahdotonta. Metropolivaltuusto vähentää erilaisten verkostojen ja niiden keskinäisen verkostoitumisen tarvetta eivätkä todelliset kustannukset näin ollen välttämättä kasva. Samalla se vapauttaa verkostojen toimijoiden aikaa perustehtävien toteuttamiseen, kun neuvotteluille on olemassa vakiintunut alusta. Kun valtuuston päätökset vielä ovat näkyviä ja julkisia, viestin vieminen organisaatiosta toiseen vie vähemmän aikaa.

Metropolivaltuuston kaltaisen toimitelimen perustaminen on järkevää vain, jos sillä on todellista valtaa. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että valta on siirrettävä sille jostain olemassa olevasta rakenteesta tai rakenteista, käytännössä pääasiassa kunnilta, valtiolta tai molemmilta. Tämä puolestaan vaatii lakimuutoksia. Merkittävin muutos alueen kuntien itsehallintoon on maankäyttömonopolin purkaminen. Jos valtaa siirretään metropolivaltuustolle kunnilta ja valtiolta, on tarpeen miettiä, ovatko kaikki nykyiset kuntien väliset yhteistyöelimet tarpeellisia. Samalla kun uusia hallintarakenteita perustetaan, joitain vanhoja täytyy purkaa, koska niiden olemassaololle ei ole välttämättä uudessa tilanteessa enää perusteita.

Paikallinen itsehallinto – asukkaiden itsehallinto

Helsingin metropolialueella asuvan ihmisen näkökulmasta metropolivaltuusto tuo alueelle hallintarakenteen, joka vastaa esimerkiksi liikenteen ja liikennöinnin osalta asukkaiden elinpiiriä paremmin kuin yksittäiset kunnat. Kuntien tehtäväkenttä jää edelleen laajaksi ja kuntatason vastuulla on edelleen suurin osa sen nykyisistä tehtävistä. Kun osa päätöksistä kuitenkin viedään kansan valitseman

suuremman mittakaavan kattavalle elimelle, merkitsee se jo itsessään kansanvaltaisen päätöksenteon lisääntymistä alueella. Tämän lisäksi asukkaiden itsehallinnon kehittäminen entistä pienemmän alan kattavien paikallisten itsehallintoyhteisöjen tukemisen kautta nousee tärkeäksi kysymykseksi.

Suurta kuntakokoa perustellaan usein mittakaavaeduilla ja kuntien yhdistymistä hallintorakenteiden yksinkertaistumisella ja näitä kritisoidaan demokratiavajeen ja päätöksenteon etäännyttämisen vuoksi. Mittakaavaetuja ja demokratiulottuvuutta koskevat tutkimustulokset ovat varsin moniselitteisiä eikä optimaalista kuntakokoa ole pystytty määrittämään. Monia kuntaliitoksia on perusteltu yhdyskuntarakenteen järkevään kehittämiseen liittyvillä argumenteilla, mikä johtaa katsomaan myös Helsingin seudun kuntarakennetta sekä osallistumiskysymyksiä uusin silmin tilanteessa, jossa yhdyskuntarakenteen kehittäminen on kansanvalitseman metropolitasen valtuuston vastuulla.

Olenainen kysymys on tällöin, ovatko nykyiset vaikuttamiskanavat alueen suurissa kunnissa sellaisia, joiden kautta asukkaiden itsehallinto voi toteutua, vai voisiko Helsingin seudulla pohjata suoralla vaalilla valitun metropolivaltuuston lisäksi myös pienempiin yksiköihin kiinnittyvää asukkaiden itsehallintojärjestelmää. Alueella onkin syytä harkita kahteen suuntaan tapahtuvaa uudelleenskaalausta. Tällä tarkoitamme sitä, että päätöksenteon mittakaavaa kasvattavan metropolivaltuuston perustamisen lisäksi metropolialueella on tarkoituksenmukaista lisätä asukkaiden osallistumismahdollisuuksia välittömään lähiympäristöönsä liittyvissä asioissa. Kysymystä osallistumisesta ja vaikuttamisesta metropolitasen lisäksi tulee tarkastella etenkin alueen suurkuntien, Helsingin, Vantaan ja Espoon asukkaiden näkökulmasta jopa nykyisistä kuntarajoista riippumattomalla tavalla. Keskeistä on, että lähidemokratiaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa omaan asuinympäristöön kehitetään asukkaiden kannalta mielekkäissä kokonaisuuksissa.

Kuntaliitosten, neuvotteluverkostojen ja ohjelmaohjauksen sovellettavuus

Helsingin metropolialueen kattava valtuusto ei sulje pois muiden edellä esiteltyjen hallintamallien soveltamista. Siten metropolialueella voidaan metropolivaltuuston aikana edelleen tehdä myös

kuntaliitoksia. Kuntien yhdistyminen ei ole yksinään toimiva ratkaisu, koska sen avulla ei voida mielekkäästi rakentaa niin suuria alueita, että metropolihallinnan kannalta keskeisten tehtävien, maankäytön, liikenteen ja asumisen sekä innovaatio- ja elinkeinopolitiikan hoitaminen voidaan järjestää alueen kilpailukykyä tukevalla tavalla.

Metropolivaltuusto edustaa jatkuvuutta näiden tehtävien suunnittelussa ja järjestämisessä. Liikenteeseen ja maankäyttöön liittyvä koordinointi on kuitenkin tarpeen ulottaa myös metropolivaltuuston kattamaa aluetta laajemmalle alueelle. Tässä tehtäväkentässä myös ohjelmaohjauksella ja neuvotteluverkostoilla on paikkansa. Maankäytön ja liikenteen keskeisiä linjauksia on tarpeen suunnitella laajemman alueen, esimerkiksi koko Etelä-Suomen alueelle ulottuvan, suurimmat kaupunkimme yhteen kytkevän verkostomaisen metropolin näkökulmasta.

LÄHTEET

- Aars, Jacob: Metropolitan Areas in Norway (2005). Suburbanisation and Political Behaviour. Teoksessa Hoffmann-Martinot Vincent ja Sellers Jefferey (Toim). Metropolitanization and Political Change. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden, Deutschland. ISBN: 978-3-531-14532-7
- Blatter Joachim K. (2006). Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: Theory and evidence from Germany. *Journal of urban Affairs*, Volume 28, Number 2, 121–150. Urban Affairs Association.
- Boudreau Julie-Anne, Hamel Pierre, Jouve Bernard, Keil Roger (2006). Comparing metropolitan governance: The cases of Montreal and Toronto. *Progress in Planning* 66 (2006) 7–59.
- Collin, Jean-Pierre, Tómas Mariona (2004). Metropolitan Governance in Canada or the Persistence of Institutional reforms. *Urban Public Economics Review*. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España. 2004, 13-39
- Collin, Jean-Pierre, Robertson, M. (2005). The borough system of consolidated Montreal : revisiting urban governance in a composite metropolis. *Journal of Urban Affairs*, Volume 23(3), 307–330.
- Giersig, Nico (2008). Multilevel Urban Governance and the “European City” Discussing metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki. Vs Research, Wiesbaden, Germany. ISBN: 978-3-531-15998-0
- Gilbert, Liette (2004). Montreal: Merging Cultural Politics and Metropolitan/Regional Governance. Antipode. Blackwell Publishing, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA. Volume 36, Issue 4, 733–739.
- Lambert, Marie-Renée Municipal Reforms and Metropolitan Governance. The Canadian Experience. Literature Review. (2008). Working paper. Institute of Public Policy.
- Lian Jon Inge (2004). Delvis brukerbetalte utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus. Evaluering av Oslopakke 1 og 2. Transportøkonomisk institutt, TØI rapport 714/2004. http://www.oslopakke2.no/filestore/evaluering_O1_og_O2.pdf
- Næss, Petter; Næss, Teresa; Strand, Arvid (2009). The challenge of sustainable mobility in urban planning and development in Oslo Metropolitan Area. TØI report 1024/2009. <http://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2009/1024-2009/1024-2009-nett.pdf>
- Neubauer, J., Dubois, A., Hanell, T., Lähteenmäki – Smith, K., Pettersson, K., Roto, J. & Moxnes Steineke, J. (2007). Regional Development in the Nordic Countries 2007. Nordregio Report 1/2007. (Stockholm: Nordregio).
- OECD Territorial Reviews (2007). Norway. OECD publications
- OECD Territorial Reviews (2004). Montreal, Canada. OECD publications Paris.
- Scharpf, F.W. (1997) Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO: Westview Press. ISBN: 0813399688
- Sub-national Governments in the European Union. Organisation, Responsibilities and finance. Dexia editions, July 2008. ISBN: 978-2-911065-67-5
- Yarwood John (toim.) (2006). The Dublin-Belfast development corridor: Ireland's mega-city region? Ashgate, Hampsihre. ISBN-10: 0754647021

Verkkolähteet

- Academic dictionaries. http://de.academic.ru/pictures/dewiki/49/140px-locator_map_verband_region_stuttgart_in_germany.svg.png (luettu 5.10.2010)
- AccèsLogis Québec (2010). <http://www.habitation.gouv.qc.ca/programmes/acceslogis.html> (luettu 25.8.2010).
- Agence métropolitaine de transport (2010). http://www.amt.qc.ca/corp_template.aspx?id=646&LangType=1033 (luettu 25.4.2010)
- Charting our international future: Building a competitive, attractive, interdependent and responsible community. Vision 2025. (2003). Communauté métropolitaine de Montréal. http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/vision2025_enonce_en.pdf (luettu 25.8.2010).
- Kommunal- og regionaldepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/stmeld/2006-2007/stmeld-nr-31-2006-2007-2.html?id=469159> (luettu 20.9.2010).
- Communauté métropolitaine de Montréal (2010). <http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=309> (luettu 26.8.2010).
- Communauté urbaine de Montréal. <http://www.cum.qc.ca/fermeture/ferme.htm> (luettu 20.4.2010).
- Dublin Regional Authority (2010). <http://www.dra.ie/index.html> (luettu 1.4. 2010).
- Dublin Transport Authority Bill 2008. <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=9186&&CatID=59&StartDate=01%20January%202008&OrderAscending=0> (luettu 3.4.2010).
- Economic Development Action Plan for the Dublin City Region (2009). http://www.dra.ie/PDF/Dublin_Region_Economic_Action_Plan.pdf (luettu 1.4. 2010)
- eFlow, Barrier-free tolling (2010). <http://www.eflow.ie/about/index.htm> (luettu 11.6.2010)
- EMTA (2008). Montréal Public transport system. http://www.emta.com/article.php3?id_article=620 (luettu 10.10.2010).
- Fourot, Aude-Claire (2006). Les refontes institutionnelles municipales au Canada. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-170.html> (luettu 10.9.2010).
- Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (2009). http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/VRS_Verbandsgesetz.pdf (luettu 9.9.2010).
- Guidelines for Planning Authorities on Sustainable Residential Development in Urban Areas (Cities, Towns & Villages) (2009). Government of Ireland. <http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload,19164,en.pdf> (luettu 2.8.2010).
- ICURR (2007). Research Project. Metropolitan Governance and Fiscal Cooperation Programs. Prepared for the Province of Alberta. <http://www.assembly.ab.ca/lao/library/egovdocs/2007/ca6/cua/164044.pdf> (luettu 15.9.2010)

- Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (2010) <http://www.m-r-n.com/3359.html> (luettu 10.10.2010).
- Joining Forces. The Greater Stuttgart Region's Functions and Projects. (2006). Verband region Stuttgart http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Kraefte_buendeln_Druckfassung_engl.pdf (luettu 22.9.2010).
- Kommunalwahl (2009). <http://www.kommunalwahl-bw.de/> (luettu 15.10.2010)
- Landeshauptstadt Stuttgart (2010). <http://www.stuttgart.de/item/show/275644> (luettu 1.10.2010).
- McEldowney Malachy, O'Connell Derry. A Review of Local Planning Within the Dublin-Belfast Corridor <http://www.qub.ac.uk/ep/research/span/resources/ex8.pdf> (luettu 17.5.2010).
- Mid-East Regional Authority (2010). <http://www.mera.ie/> (luettu 5.4.2010).
- Ministry of Local Government and Regional Development (2010). <file:///F:/metropoli/Oslo/ministry%20of%20local%20government.html> (luettu 19.9.2010).
- Montreal Business Kit (2010). <http://www.montreal-business-kit.com/greater-montreal.html> (luettu 10.5.2010).
- Montréal International (2010). <http://www.montrealinternational.com/en/about/mission-and-mandates.html> (luettu 26.8.2010).
- Montréal Master Plan (2004). http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2762,3099656&_dad=portal&_schema=PORTAL (luettu 25.8.2010).
- NDP (2007). <http://www.ndp.ie/documents/ndp2007-2013/NDP-2007-2013-English.pdf> (luettu 10.6.2010).
- National Spatial Strategy (2000). <http://www.irishspatialstrategy.ie/> (Luettu 15.6.2010).
- National Transport Authority (2010). <http://www.nationaltransport.ie/> (luettu 3.4.2010).
- Oslo kommune: Government. http://www.oslo.kommune.no/the_city_of_oslo/government/ (luettu 22.9.2010).
- Oslopakke 2. <http://www.oslopakke2.no/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=401>
- Oslo Region European Office 2010 (2010). http://www.osloregion.org/english/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=12&Itemid=57 (luettu 10.9.2010).
- Planning and Development Act (2000). Irish Statute Book <http://www.irishstatutebook.ie/2000/en/act/pub/0030/sec0021.html> (luettu 1.4. 2010).
- A Platform for Change. An integrated transportation strategy for the Greater Dublin Area 2000 to 2016 (2001.) <http://www.dto.ie/platform1.pdf> (Luettu 16.6.2010).
- Public Transport Regulation Bill (2009). <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=12714> (luettu 30.3.2010).
- Regional Planning Guidelines (2004). Regional Planning Guidelines Project Office, Greater Dublin Area http://www.rpg.ie/pdf/RPG_Document.pdf (luettu 30.3.2010).
- Regional Report Greater Dublin Area (2004). Regional Planning Guidelines Project Office, Greater Dublin Area http://www.rpg.ie/pdf/RPG_Document.pdf (luettu 30.3.2010).
- Region Stuttgart http://www.region-stuttgart.de/sixcms/rs_region_organisationen/ (luettu 12.4.2010).
- Regjeringen (2010). <http://www.regjeringen.no/pages/1981100/HFIG/fig2-3.jpg> (luettu 1.10.2010)
- Ruter (2009). <http://www.ruter.no/Om-Ruter-As/> (luettu 18.9.2010).
- Samarbeidsalliansen Osloregionen. http://www.osloregionen.no/Pages/About/about_eng.phtml (luettu 15.9.2010).
- Statens vegvesen: Oslopakke 3. <http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/oslopakke3/> (luettu 15.9.2010).
- Statistique Canada, Division de la démographie et Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques (2010). http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/dons_regnl/regional/ra_total.htm (luettu 10.5.2010).
- Strategic Planning Guidelines for the Greater Dublin Area, Review and Update, April 2000 (2000). <http://www.rpg.ie/guidelines/SPGGDA2000-Web-ExecutiveSummary.pdf> (luettu 2.8.2010).
- The 2008 Municipal Master Plan. Oslo towards 2025. Adopted by the Oslo City Council on 11 June 2008 (Proposition 213). [http://www.oslo.kommune.no/getfile.php/byr%C3%A5dsavdeling%20for%20finans%20\(FIN\)/Internett%20\(FIN\)/Dokumenter/Kommuneplan%202008%20-%20engelsk%20versjon%20med%20bokmerker.pdf](http://www.oslo.kommune.no/getfile.php/byr%C3%A5dsavdeling%20for%20finans%20(FIN)/Internett%20(FIN)/Dokumenter/Kommuneplan%202008%20-%20engelsk%20versjon%20med%20bokmerker.pdf) (luettu 25.9.2010).
- Trafikanten. <http://trafikanten.no/en/Services/About-Trafikanten/> (luettu 15.9.2010).
- Transport 21 (2010). http://www.transport21.ie/What_Is_Transport_21/Transport_21/Navigation.html (luettu 10.6. 2010).
- Verband Region Stuttgart <http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=67> (luettu 12.4.2010).
- VVS <http://www.vvs.de/en/index.php> (luettu 10.9.2010).
- Walter-Rogg, Melanie; Sojer, Martin (2006) Metropolitan Governance Reform in Germany. Paper for the conference "Governance and spatial discontinuities: Reterritorialization or a new polarization of metropolitan spaces?" Montréal, INRS-Urbanisation April 24-25, 2006 http://www.vrm.ca/documents/EJC2004_WalterRogg.pdf (luettu 1.10.2010).

KUVAILULEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			<i>Julkaisu-aika</i> Huhtikuu 2011
<i>Tekijä(t)</i>	Helena Tolkki, Jenni Airaksinen, Arto Haveri			
<i>Julkaisun nimi</i>	Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Suomen ympäristö 9/2011			
<i>Julkaisun teema</i>	Rakennettu ympäristö			
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>	Käsikirjoituksena julkistettu 5.11.2010			
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Selvityksen tavoitteena on kansainvälisiä kokemuksia analysoimalla tuottaa tietoa Suomen kannalta kiinnostavien maiden metropolialueita koskevien hallintomallien tavoitteista, päätöksentekojärjestelmistä ja metropolitasolla ratkaistavista asioista. Tavoitteena on näin monipuolistaa metropolialueen ja laajemminkin kaupunkiseutujen hallinnosta käytävää keskustelua ja luoda edellytyksiä Helsingin seudun päätöksentekorakenteiden tulevalle kehittämiselle.</p> <p>Selvityksessä vertaillaan metropolien hallintamalleja eri maissa ja esitetään arvio mallien sovellettavuudesta Helsingin metropolialueen kehittämisessä. Julkaisussa tarkastellaan neljää metropolialuetta ja niiden hallintamalleja. Alueet ovat Stuttgart, Montreal, Oslo ja Dublin. Selvityksen mukaan mikään analysoiduista malleista ei sellaisenaan sovellu Helsingin metropolialueen ongelmien ratkaisijaksi, mutta niitä kaikkia voidaan hyödyntää jollakin tasolla.</p> <p>Parhaiten sovellettavaksi sopii Stuttgartin malli, jossa metropolialueen monista yhteisistä toiminnoista vastaa suoralla vaalilla valittu metropolivaltuusto. Helsingin metropoliin sovellettuna suoraan valittu metropolivaltuusto kasvattaisi alueen asukkaiden itsehallintoa ja loisi päätöksentekorakenteen metropolialueen yhdyskuntarakenteen ja kilpailukyyn kokonaisvaltaiselle ja pitkäjänteiselle kehittämiselle.</p> <p>Pääkaupunkiseudulla voitaisiin soveltaa myös Montrealissa metropolin voimavarojen kokoamisen keinona käytettyjä kuntarakenteen muutoksia, mutta kuntien yhdistymisen avulla ei pystytä ratkaisemaan koko Helsingin metropolialueen kannalta keskeisiä kysymyksiä. Oslossa sovelletut neuvotteluverkostot ja Dublinin kaltainen ohjelmaohjaus puolestaan voisivat toimia koordinoituneina metropolialuetta laajemman alueen yhteisen tahdonmuodostuksen tarpeisiin esimerkiksi liikennesuunnitteluun liittyvissä kysymyksissä.</p> <p>Mikäli kuntien päätöksentekovaltaa siirretään joiltain osin ylikunnalliselle elimelle, on samalla syytä miettiä myös kuntarajoista riippumattoman lähidemokratian kehittämisen uusia avauksia ja mahdollisuuksia.</p> <p>Aloitteen selvitystyöhön tekivät asuntoministeri Jan Vapaavuori ja selvityksen käynnistyessä hallinto- ja kuntaministerinä toiminut Mari Kiviniemi. Selvityksen alkuvaiheessa tarkastelun kohteena oli yksitoista metropolialuetta, joista yllä mainitut neljä valittiin tarkempaan tarkasteluun. Selvityksen kohteena olevien metropolialueiden valinnassa painotettiin kiinnostavuutta, vertailtavuutta ja erilaisuutta. Selvityksessä käytetty aineisto koostui pääosin tutkimuskirjallisuudesta, tieteellisistä artikkeleista, ja muusta virallisaineistosta kuten maakohteisista selvityksistä ja asiakirjoista.</p>			
<i>Asiasanat</i>	metropolialue, hallinta, hallinto, kaupunkiseutu, Helsinki, Stuttgart, Montreal, Oslo, Dublin			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö			
	ISBN 978-952-11-3877-5 (nid.)	ISBN 978-952-11-3875-1 (PDF)	ISSN 1238-7312 (pain.)	ISSN 1796-1637 (verkkoj.)
	<i>Sivuja</i> 65	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Edita Publishing Oy, PL 780, 00043 EDITA Asiakaspalvelu: puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380 Sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi www.edita.fi/publishing			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2011			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum April 2011		
Författare	Helena Tolkki, Jenni Airaksinen, Arto Haveri			
Publikationens titel	Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa (Metropoliförvaltning. Fyra modeller från övriga världen och deras tillämpning i Finland)			
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 9/2011			
Publikationens tema	Byggd miljö			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Publicerad som manuskript 5.11.2010			
Sammandrag	<p>Syftet med utredningen var att ta fram information om förvaltningsmodeller för metropolområden i länder som är intressanta ur finländskt perspektiv, och särskilt om målsättningar, beslutsprocesser och frågor som avgörs på metropolnivå. På detta sätt strävar man efter att göra diskussionen om förvaltningen av metropolområdet och vidare också om förvaltningen av stadsregioner mångsidigare samtidigt som man skapar en grund för fortsatt utveckling av strukturerna för beslutsfattande i Helsingforsregionen.</p> <p>I utredningen jämförs förvaltningsmodeller för metropoler i olika länder och en utvärdering av i vilken utsträckning modellerna är lämpliga för utveckling av Helsingfors metropolområde presenteras. I publikationen jämförs fyra metropolområden och de förvaltningsmodeller som används i dessa. Dessa områden är Stuttgart, Montreal, Oslo och Dublin. Enligt utredningen är ingen av de modeller som använts som sådan lämplig för att lösa problemen i Helsingfors metropolområde, men de kan alla utnyttjas på något sätt.</p> <p>Den mest lämpliga modellen är den som används i Stuttgart, där en metropolfullmäktige som väljs via direkta val ansvarar för många gemensamma verksamheter inom metropolområdet. Om denna modell tillämpas på Helsingfors metropolområde skulle en metropolfullmäktige som valts med direkta val öka självstyret för invånarna i området och skapa en struktur för beslutsfattande för ett långsiktigt och helhetsomfattande utvecklande av metropolområdets samhällsstruktur och konkurrenskraft.</p> <p>I huvudstadsregionen kunde man också tillämpa sådana förändringar i kommunstrukturen som man i Montreal utnyttjat för att samordna resurserna i metropolen. Man kan dock inte genom att slå samman kommuner lösa alla de centrala frågorna inom hela Helsingfors metropolområde. De förhandlingsnätverk som tillämpas i Oslo och en programstyrning liknande den i Dublin kunde i sin tur utgöra samordningsmekanismer för behov som hänför sig till en större helhet än metropolområdet, t.ex. i frågor i anslutning till trafikplaneringen.</p> <p>Om man till vissa delar överför kommunernas beslutanderätt till ett överkommunalt organ borde man samtidigt ta i beaktande nya öppningar och möjligheter för utvecklingen av en närdemokrati som inte bygger på kommungränser.</p> <p>Initiativet till utredningen togs av bostadsminister Jan Vapaavuori och dåvarande förvaltnings- och kommunminister Mari Kiviniemi. Utredningen inleddes med att granska elva metropolområden varav de fyra som ovan presenterats valdes ut för närmare granskning. När man valde vilka metropolområden som närmare skulle granskas utgick man från hur intressanta, jämförbara och annorlunda de olika modellerna var. Det material som användes i utredningen bestod främst av forskningslitteratur, vetenskapliga artiklar och övrigt offentligt material så som landsspecifika utredningar och dokument.</p>			
Nyckelord	metropolområde, förvaltning, administration, stadsregion, Helsingfors, Stuttgart, Montreal, Oslo, Dublin			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet			
	ISBN 978-952-11-3877-5 (hft.)	ISBN 978-952-11-3875-1 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	Sidantal 65	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, PB 780, 00043 EDITA Kundtjänst: tfn +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380 Epost: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi www.edita.fi/publishing			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2011			

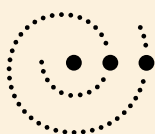
DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Built Environment		Date April 2011	
<i>Author(s)</i>	Helena Tolkki, Jenni Airaksinen, Arto Haveri			
<i>Title of publication</i>	Metropolihallinta. Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa [Metropolitan governance. Four models from abroad and their applicability to Finland]			
<i>Publication series and number</i>	The Finnish Environment 9/2011			
<i>Theme of publication</i>	Built Environment			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	Published as a manuscript on 5 November 2010			
<i>Abstract</i>	<p>The study analysed international experiences with the aim of providing information on metropolitan-level objectives, decision-making systems and issues. This is done with reference to the metropolitan administration models applied in countries of interest to Finland. The objective is to encourage a more broad-ranging discussion of the administration of metropolitan areas, and of urban regions at large, in order to create the preconditions for the future development of decision-making structures in the Helsinki metropolitan area.</p> <p>The study compares models of metropolitan governance in different countries and evaluates their applicability to the development of the Helsinki metropolitan area. Four metropolitan regions and their models of governance are examined: Stuttgart, Montreal, Oslo and Dublin. According to the results, none of the models analysed is applicable as such to solving the problems of the Helsinki metropolitan area. However, all can be utilised at some level.</p> <p>The most applicable model is that of Stuttgart, in which a metropolitan council appointed through direct elections is responsible for several common operations of the metropolitan area. A similar approach applied to the Helsinki metropolitan area, that is, a directly elected metropolitan council, would help increase residents' self-government. It would also create a decision-making framework for comprehensive, long-term development of the metropolitan area's urban structure and competitiveness.</p> <p>The Helsinki capital region could also apply the approach used in Montreal, where structural changes in municipalities provided a way of pooling resources in the Montreal metropolitan area. However, key issues concerning the entire Helsinki metropolitan area cannot be resolved through municipal mergers. The networks enhancing consultation, which are used in Oslo, and the programme steering approach applied in Dublin could function as coordination mechanisms in the Helsinki area. In transport planning, for example, these mechanisms would help define a common political intent for areas extending beyond the metropolitan border.</p> <p>If decision-making powers were shifted, to some degree, from the municipalities to an intermunicipal body, it will be necessary to examine new opportunities for developing new approaches to local governance, below and across the present municipal level.</p> <p>Minister of Housing Jan Vapaavuori, and Mari Kiviniemi, who served as Minister of Public Administration and Local Government at the time the study was launched, provided the initiative for the project. At the initial stage, eleven metropolitan areas were examined. Of these, the four mentioned above were selected for closer examination. When choosing metropolitan areas for closer analysis, the emphasis was on how relevant the areas were, and their comparability and distinctiveness. The research material included research literature, scientific articles and other official material, such as country-specific reports and documents.</p>			
<i>Keywords</i>	metropolitan area, governance, administration, urban region, Helsinki, Stuttgart, Montreal, Oslo, Dublin			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment, Ministry of Finance, Ministry of Employment and the Economy, Ministry of Transport and Communications			
	ISBN 978-952-11-3877-5 (pbk.)	ISBN 978-952-11-3875-1 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	<i>No. of pages</i> 65	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	Edita Publishing Ltd, PO Box 780, FI-00043 EDITA Customer service: tel. +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380 Mail orders: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi www.edita.fi/publishing			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Edita Prima Ltd. Helsinki 2011			

Kilpailukyysisiä metropolialueita pidetään globalisoituvassa maailmassa yhä tärkeimpinä menestystekijöinä niin yksittäisille maille kuin sitä laajemmillekin talousalueille. Tavoitteen toteutuminen edellyttää tasapainon löytymistä taloudellisen kasvun, sosiaalisen tasapainon, ympäristöllisen uusiutumisen ja kestäväen kehityksen välillä. Metropolialueen menestyksessä alueen yhteistyöllä ja päätöksentekokyvyllä on keskeinen merkitys. Monissa maissa metropolialueen hallintoon sovelletaan muista kaupunkiseuduista poikkeavia käytäntöjä. Myös Suomessa tarve metropolialueen kuntayhteistyön tehostamiseen ja syventämiseen on tunnistettu.

Selvityksen tavoitteena on kansainvälisiä kokemuksia analysoimalla tuottaa tietoa Suomena kannalta kiinnostavien maiden metropolialueita koskevien hallintomallien tavoitteista, päätöksentekojärjestelmistä ja metropolitasolla ratkaistavista asioista. Tavoitteena on näin monipuolistaa metropolialueen ja laajemminkin kaupunkiseutujen hallinnosta käytävää keskustelua ja luoda edellytyksiä Helsingin seudun päätöksentekorakenteiden tulevalle kehittämiselle.

Selvityksessä vertaillaan metropolien hallintamalleja eri maissa ja esitetään arvio mallien sovellettavuudesta Helsingin metropolialueen kehittämisessä. Julkaisussa tarkastellaan neljää metropolialuetta ja niiden hallintamalleja. Alueet ovat Stuttgart, Montreal, Oslo ja Dublin. Alueet valittiin selvityksen alkuvaiheen yhdentoista kohteen joukosta painottaen kiinnostavuutta, vertailtavuutta ja erilaisuutta.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

Myynti: Edita Publishing Ab
Asiakaspalvelu:
PL 780, 00043 EDITA
puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380
asiakaspalvelu.publishing@edita.fi
www.edita.fi/netmarket

ISBN 978-952-11-3877-5 (nid.)

ISBN 978-952-3875-1 (PDF)

ISSN 1238-7312 (pain.)

ISSN 1796-1637 (verkkokoj.)