

Aikaisemmat kuntauudistukset ja kaupunkiseutujen yhteistyön kehittäminen

Tässä tehdään tiivis katsaus aikaisempiin kuntauudistuksiin ja kaupunkiseutujen yhteistyöhön. Kuntahallinnon uudistamiseen on tähdätty joko laajempien kokonaisuudistusten tai kokeiluluontoisten uudistushankkeiden kautta. Sekä 2000-luvulla että sitä edeltäneinä vuosikymmeninä toteutetuissa uudistuksissa on käytetty erilaisia keinoja, mutta tavoitteet ovat olleet hyvin samanlaiset eli kuntien toimintakyvyn vahvistaminen ja hyvinvointipalveluiden turvaaminen.

1. Suuri kuntauudistus vuosina 1961–1982

Vuosina 1961–1982 toteutettu suuri kuntauudistus sisälsi kolme valmisteluvaihetta. Pienkuntakomitean toiminnan vuosina 1961–1965, läänien toimikuntien työvaiheen vuosina 1967–1969 ja kuntauudistuksen neuvottelukunnan työskentelyyn vuosina 1967–1970. Vuoden 1965 alussa pienkuntakomitea jätti mietintönsä, jossa tavoitteeksi asetettiin yli 8000 asukkaan kunnat siten, että kuntien tulisi olla vähintään noin 4 000 asukkaan kokoisia. Komitea ehdotti toteutusaikatauluksi vuosia 1969 ja 1970 sekä pakkolinjaa, jota ilman uudistusta ei kyettäisi määrääaikana ja nopeasti viemään läpi¹. Ehdotukset herättivät kunnissa kovaa vastustusta, mitä osoittaa mm. se, että lokakuussa 1965 järjestettiin Ylikiimingissä yli 200 maalaiskunnan edustajan kriisikokous. Vastoin pienkuntakomitean ehdotusta ei vuoden 1967 alussa hyväksyttyyn lakiin toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967) sisällytetty pakkoliitospykälää.

Valmistelu annettiin asetuksella läänien toimikunnille ja kuntauudistuksen neuvottelukunnalle. Vuonna 1969 lääninhallitusten toimikunnat asettivat kuntien lukumäärän tulevaksi tavoitteeksi 304 kuntaa, joista 147 kuuluisi yhteistoiminta-alueisiin. Vastaavasti kuntauudistuksen neuvottelukunta asetti vuonna 1970 tavoitteekseen 311 kuntaa, joista 130 kuuluisi 61 yhteistoiminta-alueeseen. Huomioiden kuntien tuolloisen lukumäärän (502) oli kyseessä hyvin kunnianhimoinen, lähes 200 kunnan vähennystavoite.

Suuri kuntauudistus ei tuloksiltaan yltänyt tavoitteisiinsa. Keskeisinä syinä sille, miksi tavoitteita ei saavutettu on pidetty mm. sitä, että määriteltyä aikataulua ei ollut eikä uudistussuunnitelman sitovuudesta saavutettu yksimielisyyttä. Näkemykset erosivat mm. suhteessa pakkoliitoksiin. Tältä osin kuntien keskusjärjestöistä Suomen Kaupunkiliitto katsoi, että kuntien mielipiteelle ei voinut antaa ratkaisevaa merkitystä liitoskysymyksessä, kun taas Suomen Kunnallisliitto piti kuntauudistuksen edellytyksenä kuntien vapaaehtoista liittymistä ja pakon soveltamista vain erityisissä poikkeustapauksissa.² Aikana, jolloin puheena oleva kuntauudistus toteutettiin, oli valtiolla lakiin perustuva mahdollisuus erityisen painavilla syillä määrätä vastoin kunnanvaltuuston tahtoa kuntaliitoksesta. Vuosina 1946–1992 ollutta mahdollisuutta valtio käytti harkitusti ja yksittäisiä kuntia koskevia pakkoliitospäätöksiä tehtiin ko. vuosien aikana yhteensä kaksikymmentä (taulukko 1). Merkittävin ja kauaskantoisin pakkokuntaliitos oli Helsingin suuri kuntaliitos, jossa vuonna 1946 Helsinkiin liitettiin neljä kuntaa: Haaga, Huopalahti, Kulosaari ja Oulunkylä. Viimeiset pakkoliitokset toteutettiin vuonna 1977, kun Kajaanin maalaiskunta liitettiin Kajaaniin ja Karhula ja Yymi liitettiin Kotkaan.

Taulukko 1. Valtioneuvoston tekemät pakkoliitokset vuosina 1946–1992.

| Järjestys | Vuosi | Liitetty kunta |
|-----------|-------|------------------------|
| 1. | 1946 | Haaga Helsinkiin |
| 2. | 1946 | Huopalahti Helsinkiin |
| 3. | 1946 | Kulosaari Helsinkiin |
| 4. | 1946 | Oulunkylä Helsinkiin |
| 5. | 1954 | Pielisensuu Joensuuhun |

¹ Komiteamietintö 1965 A1, 178

² Manninen 2010, 394

| | | |
|-----|------|---|
| 6. | 1959 | Seinäjoen mlk Seinäjokeen |
| 7. | 1967 | Lappee Lappeenrantaan |
| 8. | 1967 | Lauritsala Lappeenrantaan |
| 9. | 1967 | Paraisten mlk Paraisiin |
| 10. | 1967 | Vanaja Hämeenlinnaan ja eräisiin muihin kuntiin |
| 11. | 1968 | Kakskerta Turkuun |
| 12. | 1969 | Koijärvi Forssaan ja Urjalaan |
| 13. | 1973 | Bergö Maalahteen |
| 14. | 1973 | Lapväärtti Kristiinankaupunkiin |
| 15. | 1973 | Siipy Kristiinankaupunkiin |
| 16. | 1973 | Tiukka Kristiinankaupunkiin |
| 17. | 1974 | Pyhämaa Uuteenkaupunkiin |
| 18. | 1977 | Kajaanin mlk Kajaaniin |
| 19. | 1977 | Karhula Kotkaan |
| 20. | 1977 | Kymi Kotkaan |

Suuri kuntauudistus päättyi vähitellen hiipuen ja virallisesti se lopetettiin vuonna 1982, jolloin kuntauudistussuunnitelmista luovuttiin valtioneuvoston päätöksellä. Pakkoliitoskysymyksen lisäksi näkemuseroja oli myös muista uudistukseen liittyvistä tavoitteista ja yksityiskohdista. Tätä kuvasti osaltaan Kuntauudistuksen neuvottelukunnan vuonna 1970 tekemä ehdotus tarkistuksiksi lääninhallitusten kuntauudistusta koskeviin suunnitelmiin, johon kirjattiin yhteensä seitsemän eriävää mielipidettä³. Niistä hyvin kiinnostava oli talousmaantieteen professori Mauri Palamäen eriävä mielipide, jossa hän kiinnitti huomiota seuraaviin uudistuksen peruslähtökohtiin:

1. Yhteistoiminta-alueita on vaikea perustella muuten kuin väli- ja sopeutumisvaiheen alueyksiköinä.
2. Väestörajoja määrättäessä tulee huomioida muuttoliikkeen vaikutus, koska useimmissa kunnissa väkiluku pienenee jo vuoteen 1980 mennessä varsin nopeasti.
3. Kuntauudistuksen neuvottelukunta on epäonnistunut monien kaupunkien ympäristöalueiden käsittelyssä.
4. Taustalla on se metodinen perusvirhe, että painavimmaksi tekijäksi liittämissuuntaa punnittaessa on otettu liitettävän kunnan valtuuston mielipide.
5. Kaupunkien ympärille syntyy laajoja ja väkirikkaita maalaiskuntia, joiden parhaimmin kehittyneet osat sijaitsevat aivan kaupungin lähellä tai ovat suorastaan samaa taajamaa. Kaupunkien maantarpeen kasvaessa tästä tulee aiheutumaan vaikeuksia.
6. Tulisi huolehtia siitä, että kaupunkien naapurikunniksi ei rakenneta niin laajoja ja voimakkaita maalaiskuntia, että ne pystyvät torpedoimaan kaupunkikeskuksen kehittymisen.

2. Kunta- ja palvelurakennemuudistus vuosina 2007–2011

Kunta- ja palvelurakennemuudistus eli Paras-uudistus käynnistettiin ilman hallitusohjelman kirjausta Vanhasen ensimmäisen hallituskauden puolivälissä. Toukokuussa 2005 sisäasiainministeriö asetti alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen johdolla kunta- ja palvelurakennemuudistushankkeen. Valmistelutyön jälkeen peruspalveluohjelmaa valmisteleva ministeriryhmä valitsi lähtökohdaksi kolme mallia, peruskuntamallin, piirimallin ja aluekuntamallin, joista kuntia kuultiin aluevaiheen aikana. Peruskuntamalli sai selkeästi vahvimman kuntien tuen ja sen perusteella ryhdyttiin valmistelemaan uudistusta ohjaavaa puitelakia. Laki kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta (169/2007) tuli voimaan keväällä 2007.

Uudistusta ohjaava puitelaki määritteli keinot uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeinen velvoite kunnille oli perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalihuollon palveluiden

³ Kuntauudistuksen neuvottelukunta 1970, 137–141

järjestämislle säädetty vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohja. Kunnat saivat valita, täyttivätkö ne väestöpohjan kuntaliitoksen kautta vai perustamalla yhteistoiminta-alueen. Väestöpohjavoitteesta säädettiin poikkeusmahdollisuus pitkien etäisyyksien, saaristokuntaolosuhteiden, kielellisten oikeuksien (suomi/ruotsi) tai saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien perusteella.

Valtioneuvostolle ei puitelaissa säädetty oikeutta velvoittaa kuntaa kuntaliitoksiin tai yhteistoiminta-alueisiin, vaan vastuu väestöpohjavelvoitteen täyttymisestä jätettiin kunnille. Lain perusteella kunnan tai yhteistoiminta-alueen tuli muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta mutta myös tarkempi alueen määrittely jäi kunnille. Laissa ei säädetty myöskään määräpäivää, missä ajassa kuntien tuli täyttää lain velvoitteet. Puitelaki säädettiin voimaan määräajaksi eli vuoden 2012 loppuun saakka. Vuonna 2009 annetussa selonteossa kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (VNS 9/2009) todettiin päätösten väestöpohjan täyttämistä puuttuvan edelleen noin kolmanneksessa kunnista ja tilanne oli sama kesällä 2011. Selonteon linjausten myötä puitelakia muutettiin huhtikuussa 2011 (348/2011). Lainmuutoksessa säädettiin valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunta yhteistoimintaan, kuntien ja valtioneuvoston päätöksenteko- ja tehtävien siirtoaikataulusta sekä tarkennettiin sosiaalihuollon tehtäväsiirtoa kattamaan kaikki muut palvelut paitsi lasten päivähoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevat palvelut. Lisäksi laissa säädettiin yhdestä uudesta väestöpohjavoitteesta koskevasta poikkeuksesta. Tätä ilman lain ja uudistuksen tavoitteita ei nähty mahdolliseksi saavuttaa.

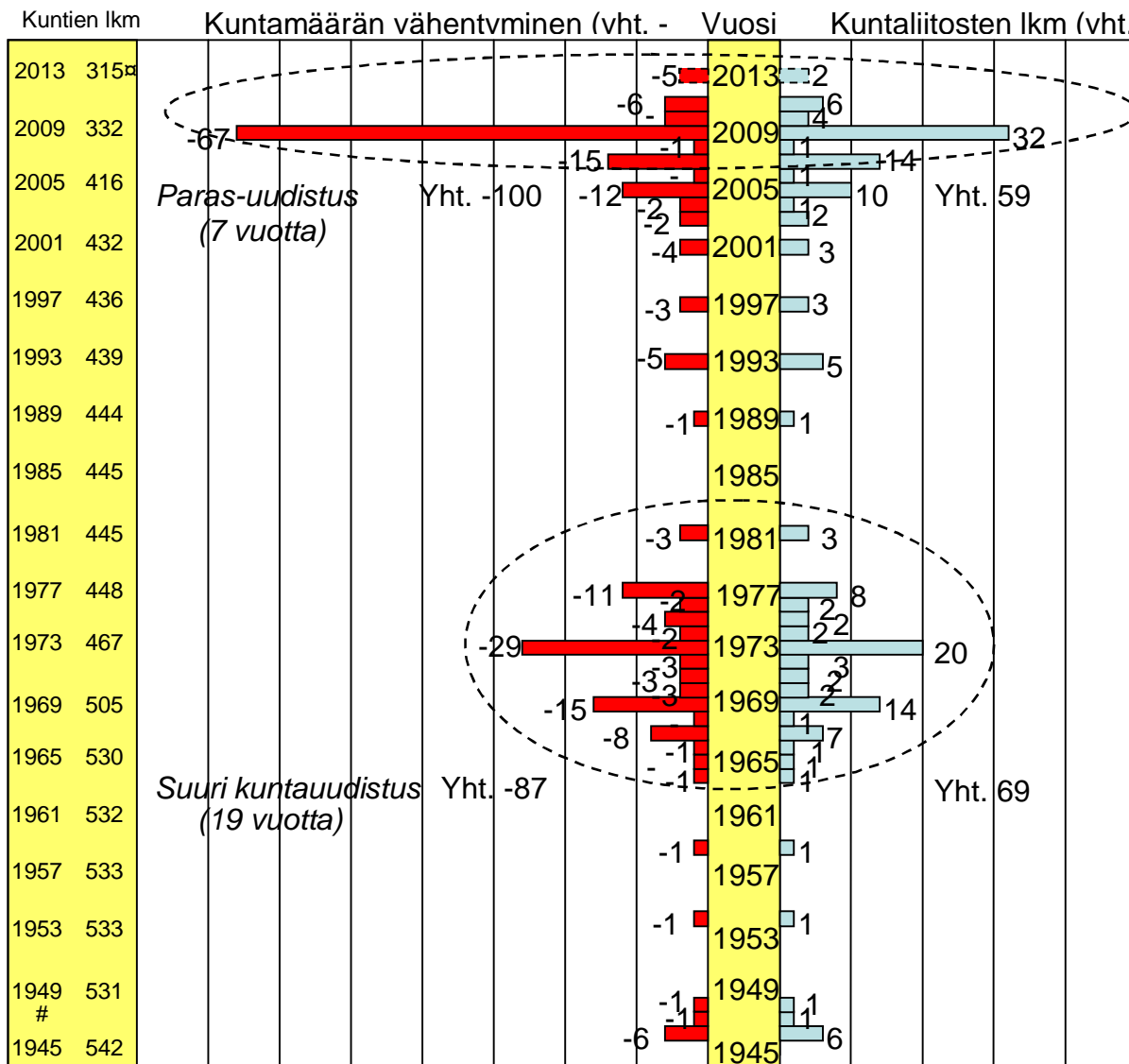
Paras-uudistuksen merkittävimmät uudistukset saatiin aikaan heti uudistuksen alussa, vuonna 2009, jolloin toteutui 32 kuntaliitosta ja kuntamäärä väheni niiden myötä 67:llä. Niihin kannusti osaltaan valtion yhdistymisavustukset ja niitä koskeva yhdistymisajankohtaan sidottu laskeva porrastus. Tuolloin myös suurin osa yhteistoiminta-alueista käynnisti toimintansa. Aktiivisuus selvittää liitoksia tyrehtyi lähes täysin vuonna 2011 voimaan tulleisiin liitoksiin. Helpoimmat yhdistymiset olivat syntyneet, ja uudistus oli sitonut liki 200 kuntaa yhteistoimintaratkaisuihin. Yhteistoiminta-alueet ovat osittain toteutuneet alueellisesti pirstaloituneina eivätkä ne muodostuneet työssäkäyntialueen kokoisina. Monilla kaupunkiseuduilla keskuskaupunkien reunakunnat tekivät liitoksen tai perustivat yhteistoiminta-alueita keskenään ilman keskuskuntia.

Paras-puitelaki on voimassa vuoden 2012 loppuun ja sen yhteistoimintavelvoitteet puitelakimuutoksen myötä vuoden 2014 loppuun. Kataisen hallituksen käynnistettyä kuntauudistuksen valmistelun, ei valtioneuvoston toimivallan käyttämistä ja kuntien yhteistoimintaan velvoittamista nähty syksyllä 2011 tarkoituksenmukaiseksi huolimatta siitä, että puitelaki edelleen on velvoittavaa lainsäädäntöä. Hallitusohjelman tavoitteet ja uusi kuntauudistus merkitsivät, että puitelain toimivallan käyttö olisi todennäköisesti johtanut kuntien näkökulmasta väliaikaisiin ratkaisuihin, joista ei välttämättä luontevasti päästäisi tuleviin, kuntauudistuksessa tavoiteltaviin rakenteisiin. Pöytäkirjojen uudistusten valmistelua ei nähty kuntakentän kannalta hyvänä ratkaisuna.

3. Kuntarakenteen muutokset vuosina 1946-2013

Vuosien 1946–2013 toteutui kaikkiaan 164 kuntaliitosta, keskimäärin 2,4 kuntaliitosta vuotta kohden (kuva 1). Tuosta 68 vuoden jaksosta erottuu kaksi selvää kuntaliitosaaltoa: suuren kuntauudistuksen aika vuosina 1964–1982 (69 kuntaliitosta) ja Paras-uudistuksen aika vuosina 2007–2013 (59 kuntaliitosta). Kuntaliitosten lukumäärällä mitattuna 1960-luvun suuri kuntauudistus oli hieman suurempi, mutta toisaalta ajanjakso (19 vuotta) myös Paras-uudistusta selvästi pidempi. Kaudella 1946-2013 on toteutettu vain viitenä vuotena vähintään 10 kuntaliitosta: vuonna 1969 (14), vuonna 1973 (20), vuonna 2005 (10), vuonna 2007 (14) ja vuonna 2009 (32). Vuosi 2007 asettuu valtuustokauden keskelle, kaikki muut valtuustokausien vaihteeseen. Vuoden 2007 kuntaliitospiikkiä selittää Paras-uudistuksen valmistelun käynnistyminen ja epävarmuus siitä, missä määrin kuntien yhdistymisavustukset tulisivat heikkenemään erityisesti pienten kuntien yhdistymistapauksissa⁴. Kuntaliitoksia kuvaava diagrammi osoittaa yleisestikin kunnallisvaalikausiin liittyvän luontaisen nelivuotisrytmin: lähes kaksi kuntaliitosta kolmesta (62,2 %) ajoittuu valtuustokausien vaihteeseen.

⁴ Koski 2008, 11



Ahvenanmaan 16 kuntaa on tarkastelun ulkopuolella

vuosina 1945-48 kuntamäärään vaikutti alueluovutukset (-5) ja Akaan jakaminen
^α vuosi 2013 on avoinna (tilanne 31.10.2011)

Kuva 1. Kuntaliitokset ja kuntamäärän väheneminen vuosina 1946–2013.

Valtaosassa (71 %) vuosien 1946–2013 kuntaliitoksista oli kyse kahden kunnan liitoksesta, jossa kuntamäärä väheni kuntaliitosta kohden yhdellä. Kahta useamman kunnan liitokset käynnistyivät varsinaisesti vuonna 1967, kun Lappee ja Lauritsala yhdistettiin Lappeenrantaan valtioneuvoston pakkoliitoksella. Ennen tätä jo Helsingin suuressa kuntaliitoksessa vuonna 1946 oli monikuntaliitoksen piirteitä, mutta Haagan, Huopalahden, Kulosaaren ja Oulunkylän pakkoliitokset Helsinkiin tehtiin erillisillä päätöksillä. Monikuntaliitosten selkeä ennätys syntyi vuonna 2009, jolloin toteutui peräti kuusitoista monikuntaliitosta. Kun vastaavissa kaksikuntaliitoksissa kuntamäärä olisi vähentynyt vain 16:lla, niin näissä monikuntaliitoksissa kuntamäärä väheni 51:llä. Paras-uudistuksen aikana toteutuneiden monikuntaliitosten lukumäärä ylitti ennako-odotukset ja varmisti kuntien lukumäärän merkittävämmän vähenemisen kuin aikaisemmissa kuntaliitoksissa.

4. Kaupunkiseutujen yhteistyön tukeminen 2000-luvulla

Paras-uudistuksen tavoitteet kaupunkiseutuja koskien olivat samansuuntaiset kuin vuosina 2000-2005 toteutetussa Seutukuntien tuki-hankkeessa, joka tähtäsi kuntien elinvoiman ja strategisen kapasiteetin lisäämiseen, yhteistyön syventämiseen elinkeinopolitiikan, kunnallisten peruspalveluiden tuotannon ja rahoituksen sekä yhdyskuntarakenteen suunnittelun osalta. Seutu-hankkeen taustalla vaikuttivat kuntien toimintaympäristön muutokset, erityisesti talouden näkökulman laajeneminen ylikunnalliseksi ja kasvaville kaupunkiseuduille keskittyvä muuttoliike. Palveluiden seudullista järjestämistä pidettiin loogisena, koska työ- ja asuntomarkkinat olivat laajentuneet kuntarajojen yli. Kustannussäästöjen ja toimintojen rationaalimahdollisuuksien etsiminen kuntien tehtävien laajetessa tarvitsi kannusteita yhteistyön tiivistämiseksi.⁵

Seutu-hanke eteni siihen valittujen kahdeksan seudun kokeilujen kautta ja samanaikaisesti laadittiin laki seutuyhteistyökokeilusta (560/2002), joka tuli voimaan 1.8.2002. Tarkoitus oli mm. luoda uusia malleja kuntien väliseen yhteistyöhön, muuttaa lainsäädäntöä yhteistyötä tukevaksi ja lisätä seutujen päätös- ja harkintavaltaa ja koota kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä seudullisiksi.⁶ Eteneminen kokeilu-seuduilla oli vaihtelevaa, erityisesti peruspalvelujen tasoisen yhteistyön osalta. Kokeilulain tarjoamia kannusteita ei juurikaan otettu seuduilla käyttöön ja vaikutukset koskivat pääasiassa kunnissa työskentelevää henkilöstöä, päätöksentekoa ja kunnalliskulttuuria. Taloudellisten hyötyjen osoittaminen oli vaikeaa ja tyypillistä oli seudullinen yliorganisoiduminen. Vuonna 2005 julkaistussa hankkeen loppuarvioinnissa⁷ todettiin, että syvällisen yhteistyön käynnistämisen kynnyks on seuduilla ollut korkea. Konkreettiset tulokset jäivät vähäisiksi ja hanke lakkautettiin vuonna 2006. Tähän vaikutti erityisesti käynnistynyt Paras-uudistus, jonka katsottiin kattavan todennäköisesti kaikki lainsäädännölliset tehtävä- ja toimivaltamuutokset, joita lähivuosien aikana kuntien yhteistyön syventämiseksi olisi tarpeellista tehdä.

Paras-uudistuksessa kaupunkiseutusunnitelmat siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista ja kuntarajat ylittävää palvelujen käyttöä seuduilla edistetään, laati kaikkiaan 19 seutua, joista 2 vapaaehtoisesti ja 17 puitelain velvoittamina. Uudistuksen aikana sekä suunnitelmat, niiden toteuttaminen samoin kuin joidenkin seutujen kanssa laaditut maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimukset ovat osin syventäneet yhteistyötä. Velvoite johti uusien yhteistyöprosessien käynnistymiseen, jotka sekä laajuudeltaan ja syvyydeltään vaihtelevina avaavat uusia näkymiä kaupunkiseutujen kehittämisessä. Tehty tai suunnitteilla oleva yhteistyö on kuitenkin keskittynyt erityisesti niille osaluueille, joilla yhteisen näkemyksen löytämisen on ennakoitu olevan mahdollista. Tämä on tarkoittanut vaikeiden osa-alueiden ohittamista.

Paras-uudistuksesta annetussa selonteossa⁸ todettiin kaupunkiseutujen yhteistyön tiivistämisen tarvitsevan enemmän tukea ja ohjausta mm. siksi, että vapaaehtoisen yhteistyön hyödyt ovat vähäiset tilanteissa, jossa päätöksentekovalta usein on yksittäisen kunnan kädessä. Puitelaki ei sisältänyt yhteistyön osalta muita velvoitteita kuin suunnitelman laatimisen eikä yhteistyön katsottu kokonaisuutena edenneen suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin.

5. Helsingin seudun kehittäminen 1946 - 2011

Helsingin seudun kuntarakenteiden voimallinen kehittäminen ajoittuu vuosille 1946-1966. 1946 toteutui suuri kuntaliitos, jossa Helsingin maalaiskunnasta (Vantaa) liitettiin Helsinkiin Tali, Pakila, Tuomarinkylä, Suutarila, Pukinmäki, Malmi, Tapanila, Puistola, Viikki, Puotila, Mellunkylä ja Herttoniemi sisältäen Roihuvuoren, Laajasalon ja Santahaminan alueet sekä lisäksi osia Kaarelasta, Helsingin pitäjän kirkonkylästä ja Tikkurilasta, Haagan kauppala ja Huopalahden, Oulunkylän ja Kulosaaren kunnat. Liitokset perustuivat valtioneuvoston vuonna 1928 asettaman selvitysmiehen, Yrjö Harvian

⁵ Airaksinen 2009

⁶ Sisäasiainministeriö 2000; Airaksinen et al. 2005, 2-10; Laki 560/2002; HE 248/2001

⁷ Airaksinen et al. 2005

⁸ VNS 9/2009

esityksiin, joista alkuperäinen valmistui vuonna 1936, lopullinen vuonna 1940. Lopullisesta esityksestä oli jätetty pois joitain ehdotuksia, joita lausuntokierroksella oli vastustettu (ml. Espoota koskevat ehdotukset, Vuosaari, Vestersundom, Tikkurilan maalaiskunnan kauppalan perustaminen). Harvian työ päätti vuonna 1920 esikaupunkiongelmista käynnistyneen liitosprosessin.⁹

20 vuotta kestänyt selvitysprosessi johti siihen, että jo valmistuttuaan ehdotukset olivat riittämättömiä suhteessa tapahtuneeseen väestökasvuun, liikenteen kehittämiseen ja ydinkaupungin rakentamiseen. Tätä kuvastaa se, että vuoden 1946 jälkeenkin useita kuntajakovaatimuksia kohdistui alueelle, erityisesti Espooseen ja viimein vuonna 1963 prosessi sai päätöksen, kun Espoon kunta muodostettiin yhdeksi kauppalaksi ja lisäksi Helsingin maalaiskunta sai vuonna 1954 toiminnallisesti kuntaan liittyviä osia Keravalta ja Tuusulasta. Vuonna 1966 liitettiin vielä Vuosaari osaksi Helsinkiä (Alanen 2009).

Tämän jälkeen painopiste siirtyi pääkaupunkiseudulla yhteistyön kehittämiseen. Seuraavina vuosikymmeninä toteutettiin useita selvityksiä liittyen Helsingin ja sen lähikaupunkien yhteisten tehtävien hoidon järjestämiseen. Selvityksissä yhteistyön tarpeet on nähty yhtäläisinä ja niissä on päädytty jotta-kuinkin samansuuntaisiin ehdotuksiin koko seutua koskevan päätöksenteon kokoamisesta. Lainsäädännön kehittämisestä, rahoitusperiaatteista tai päätöksenteon järjestämisestä yhtenäisiä näkemyksiä ei kuitenkaan ole löytynyt. Kuntien kannanotot ovat pysyneet vuosikymmenestä toiseen samansuuntaisina ja pääsääntöisesti on vapaaehtoisen yhteistyön kautta nähty saavutettavan jo riittäviä tuloksia. Näin ollen edellytykset kattavamman yhteistoiminnan tai lakisääteisten seutuhallintomallien toteuttamiseen ovat lähtökohtaisesti puuttuneet. Poikkeuksena tästä voidaan pitää yhteistyötoimikunnan (YTT) lainsäädännöllisen aseman vahvistamista ja sen pohjalta syntynyttä yhteistyövaltuuskuntaa (YTV), joka aloitti toimintansa vuoden 1974 alussa. Lakisääteisen YTV:nkin mandaatti ulottui kuitenkin vain asioihin, joista kaupungit olivat yhtäpitävin päätöksin sille toimivaltuudet antaneet. Tämä johti niin ikään useisiin selvityksiin YTV-järjestelmän kehittämisestä.¹⁰

Seudun yhteistyön kehittämistä koskeva selvitysten aalto on jatkunut kuluvalle vuosikymmenelle asti. Vuonna 2003 julkaistiin OECD:n metropolikatsaus, joka määritteli Helsingin seudun kehityksen päähaasteet ja asemoi samalla alueen kansainväliseen metropolialueiden viiter ryhmään. Vuonna 2003 asetettiin myös alue- ja kuntaministerin vetämä Helsingin seudun neuvottelukunta koordinoimaan seudun kehitystä ja käynnistettiin seudun kehittämishanke, jossa toiminut selvitysmies Jussi-Pekka Alanen laati ehdotukset seudun kilpailukyvyyn ja organisointikyvyyn parantamiseksi vuonna 2004. Selvitystyö johti luonnokseen alueen yhteistyön lainsäädännöksi 2005. Lakiesitystä ei kuitenkaan annettu, sillä Helsingin seudun yhteistyö sai jälleen uutta muutosvoimaa syntyneestä vapaaehtoisesta ja sopimus pohjaisesta yhteistyöstä erityisesti maankäyttö-, asumis- ja liikennekysymyksissä (MAL). Helsingin seudun yhteistyötä on tämän jälkeen kehitetty myös kunta- ja palvelurakennemuutoksessa. Valtioneuvosto on pyrkinyt seudun erityiskysymysten ratkaisemiseen vuodesta 2007 toteutetun metropolipolitiikan kautta ja lisäksi aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan kautta on toteutettu pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelmaa ja kehysseutujen kaupunkiohjelmaa vuodesta 2002.¹¹

Helsingin seudun kuntaliitoksiin tähtääviä selvityksiä oli ennen edellistä hallituskautta tehty kaikkiaan 11, seutukuntahallintoratkaisuja ja yhteistyörakenteiden uudistamista oli selvitetty neljässä laajassa selvityksessä ja lisäksi YTV:n rakenteita ja lainsäädäntöä käsitelty 12 kertaa ja vuoden 2010 alussa YTV:n tehtävät jaettu kahdelle erilliselle kuntayhtymälle. Hallituskaudella 2007 – 2011 valmistui neljä selvitystä seudun yhteistyön kehittämisestä ja rakenteista. Näistä kolme oli kuntalähtöistä ja yksi valtioneuvoston tilaama. Tuolloin toteutettiin myös osaliitos Sipoon, Vantaan ja Helsingin välillä Helsingin ja pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi. Lisäksi valtioneuvosto antoi syksyllä 2010 selonteon metropolipolitiikasta (VNS 9/2010). Kaikki selvitykset ovat

⁹ Alanen 2009, 57-58

¹⁰ Alanen 2009

¹¹ VNS 9/2010

osoittaneet tarpeen seudun kunta- ja yhteistyörakenteiden toimivuuden kriittiselle tarkastelulle, mutta keinoista ei olla päästy yksimielisyyteen.¹²

¹² Vrt. Alanen 2009; VNS 9/2010.