

**Uuden kaupungin malli
case Porkkala**

Loppuraportti 11.6.2015

MDI Public Oy

1. Porkkala on vallattu – ihmisille

Suomi tarvitsee uuden kaupungin. Kunnat muuttuvat tulevina vuosina enemmän kuin ne ovat historian saatossa koskaan muuttuneet, samalla niiden historiasta ja tarinoista tulee vahvempia kuin koskaan. Kuntakenttä vaatii mullistusta – uutta ajattelua, kokeiluja ja toimintatapoja. Yhden kunnan malli on Suomessa ohi. Meidän on löydettävä erilaisia ratkaisuja eri puolilla Suomea – erityyppisillä alueilla toimivat erilaiset mallit. Porkkala on malli suurten kaupunkiseutujen kehysalueilla tehtäville ratkaisuille.

Inkoon, Kirkkonummen ja Siuntion muodostama Porkkala on oiva uusi kunta -ajattelun kokeilualusta. Porkkala sijaitsee pääkaupunkiseudun kupeessa ja hyötyy metropolialueen menestyksestä. Suuren alueen vieressä kolmen pienen kunnan kannattaa yhdistää voimavaransa. Voimavarojen yhdistämistä tukevat myös kuntien yhtenevät piirteet, kuten luonnonläheisyys, vahva historiallinen kulttuuriperintö ja kaksikielisyys. Kaikissa kunnissa väestö kasvaa ja alueella on mahdollisuuksia niin maaseutumaiseen kuin kaupunkimaiseenkin asuinympäristöön haluaville. Metropolin kupeeseen tarvitaan vahva toimija, joka kykenee tasa-vertaisempaan yhteistyön pääkaupunkiseudun kanssa.

Vastuun isoimmista kehittämistehtävistä ja strategisista linjauksista on oltava leveämmillä hartioilla. Huomio on käännettävä kestävään kasvuun ja aktivointiin, eli siihen kuinka aktiiviset ja oman elinympäristönsä kehittymisestä kiinnostuneet kuntalaiset voivat osallistua tulevaisuuden tekemiseen. Samalla on huolehdittava, että palvelut ovat niin lähellä ja saavutettavissa kuin suinkin mahdollista. Kuntatalouden paineet vaativat tehokkaampia ratkaisuja: ilman muutoksia kuntien taloudet kriisiytyvät lähivuosina, ja veroprosentit saattavat nousta jopa 6 prosenttiyksikköä. Vanhassa ja turvallisessa pitäytyminen ei ole siis mahdollista. Samanaikaisesti kasvuun ja palveluihin avautuu uusia mahdollisuuksia mm. digitalisaation kautta. Uusia asioita on konkreettisesti testattava kokeilujen kautta.

Oli rakenne mikä hyvänsä, tärkein ei saa unohtua. Kunnat eivät ole olemassa päättäjiään tai virkamiehiään varten, vaan tärkeintä on asukkaiden hyvinvointi. Ihmisillä on usein erittäin vahva tunneside omaan alueeseensa - kotipaikalla on merkitystä ihmisten identiteetille ja omaa aluetta halutaan kehittää. Porkkala-ajattelun kautta halutaan vahvistaa paikallista identiteettiä – elinvoimainen Porkkalan alue mahdollistaa vielä juurevamat paikalliset tarinat ja paikallisen kehittämisen. Uusi kunta -ajattelussa osallistuminen ei siis tarkoita vain kunnallisvaaleissa äänestämistä ja kuulemistilaisuuksiin osallistumista, vaan asukkaat halutaan mukaan kehittämiseen ja heidän näkemyksensä otetaan huomioon päätöksenteossa. Uusi Porkkala ei välttämättä tarkoita kuntaliitosta. Tärkeintä on, että ei pysytä paikallaan vaan katsotaan rohkeasti tulevaisuuteen ja etsitään erilaisia ratkaisuja. Kuntalaiset ovat valmiita muuttumaan, ovatko kunnat?

Tässä raportissa on esitetty rakennusaineiksia Uusi kunta -ajatteluun ja uuden Porkkalan kaupungin perustamiseksi metropolin kylkeen itsenäisyyden juhluvuonna. Ainekset on koontanut MDI. Ajatusten alullepanijat ovat kuntakentän ulkopuolelta, sparraajat kuntasektorin eturiviä. Uuden kaupungin tekijät ovat innostuneet kuntalaiset. Raportin ja uusi kunta -ideoinnin tarkoituksena on kannustaa ajattelemaan – ja mikä tärkeintä, toimimaan uudella tavalla. Kyseessä on keskustelunavaus. Jatkosta päättävät kunnat ja kuntalaiset.

2. Uusia tuulia kunta-ajatteluun

Suomessa on maailman vahvimmat kunnat – missään päin maailmaa ei paikallisella tasolla ole yhtä paljon tehtäviä ja valtaa kuin Suomessa. Tällöin ongelmana on, että alueen kehittämisessä nähdään usein vain pieni rajallinen kuva. Isompaa kuvaa ei aina osata nähdä. Lisäksi kunta- ja palvelurakennemuutokset ovat vieneet vireen kasvu- ja kehittämisajattelulta. Kuntarakenteemme on raskas sekä hallinnollisesti että poliittiselta ohjausjärjestelmältään. Nyt tarvitsemme nokkelampia ja nopeammin reagoivia kuntia.

Kunnat on luotava uudestaan. Tarvitsemme kokeiluja löytääksemme erilaisia malleja siihen, kuinka kuntien tehtävistä huolehditaan. Kuntapalvelut mullistuvat väistämättä kunnan tehtävien muutoksen, väestön ikääntymisen, taloustilanteen että digitalisaation myötä. Suurten suutareiksi jääneiden uudistusten jälkeen kuntakenttään on luotava uuden kunnan malli, joka saa voimansa alueen ihmisten ja yritysten vimhasta kehittää omaa elinympäristöään.

Kuntarakenteiden ja aluerakenteiden myllerryksessä on huomioitava ihmisten samaistuminen johonkin kotipaikkaan, lähialueeseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ihmiset sitoutuvat välttämättä omaan kuntaansa, vaan pikemminkin kyläänsä tai naapurustoonsa. Kylissä ja naapurustoissa syntyvät identiteetit ovat omiaan vahvistamaan intoa ja kykyä vaikuttaa oman asuinalueen kehittämiseen. Identiteetti voi jäädä elämään silloinkin kun aluerakenne joustaa yhteiskunnallisissa muutoksissa.

Alueellinen imago ja identiteetti ruokkivat parhaimmillaan alueen myönteistä kehitystä ja lisäävät alueen houkuttelevuutta.¹ Inkoon, Kirkkonummen ja Siuntion kunnat käsittävän Porkkalan sisällä on erityyppisiä alueita omine identiteetteineen. Kirkkonummen kunta on aivan metropolialueen kyljessä kiinni, kun taas Siuntio ja Inkoo ovat maaseutumaisempia kuntia kuntakeskuksineen ja kylineen. Porkkalan alue on aidosti kaksikielistä.

Ihmisillä ja yrityksillä on luontainen halu parantaa omaa ympäristöään. Perinteisen kolmoiskierteen, joka tarkoittaa julkisen sektorin, yritysten ja yliopistojen yhteistyötä, lisäksi mukaan on otettava neljäs sektori eli ihmiset. Keskeistä on, että ihmiset ovat nimenomaan kehittäjiä, tekijöitä ja subjekteja - eivät kehittämisen kohteita. Uusi kansalaisvaikuttaminen on tekemällä vaikuttamista. Ajattelutapa ei kumpua perinteisistä mahdollisuuksista vaikuttaa, vaan nimenomaan innostuneista ihmisistä ja palosta haluta muuttaa asioita. Kansalaiset otetaan mukaan julkisten palveluiden suunnitteluun, testaukseen ja toteutukseen. Demokratian eli kansanvallan toteutumiseksi kansalaisille ja asukkaille on tarjottava mahdollisuus osallistua eri tavoilla. Uusi kunta - ajattelu perustuu ihmislähtöisyyteen ja asukkaiden antamiin merkityksiin asuinalueelleen.

¹ Kaj Zimmerbauer. Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä 2008.

3. Puutarhakaupunki metropolin kupeessa

Porkkalan alueella asuu lähes 50 000 henkilöä, joista 11 % Inkoossa, 76 % Kirkkonummella ja 12 % Siuntiossa. Väestö on kasvanut 2000-luvulla hyvin voimakkaasti kaikissa alueen kunnissa. Kuntien välinen nettomuutto on viime vuosina kääntynyt tappiolliseksi, mutta väestön ennustetaan myös tulevana vuosikymmeninä kasvavan voimakkaasti luonnollisen väestönkasvun ja maahanmuuton seurauksena.

Porkkalassa tarvitaan ratkaisuja jo kuntataloudenkin vuoksi. Kuntien talousluvut ovat kauttaaltaan kääntymässä huolestuttaviksi. Siuntio on kunnista pahimmassa sillassa. Myös parhaimmassa tilanteessa olevan Kirkkonummen luvut ovat muuttumassa haastaviksi jo lähivuosina. Tasapainoinen talous edellyttäisi kaikissa kunnissa veroprosentin kiristämistä 2,5 - 6 prosenttiyksiköllä vuoteen 2020 mennessä. Uudistuksia tulee siis tehdä, mutta ote voi olla myös myönteinen, hyvää tulevaisuutta rakentava.

Pääkaupunkiseutu on Suomen kasvun veturi. Pääkaupunkiseudun kehysalueen voimavarojen kokoaminen on alueen kokonaisedun kannalta erittäin tärkeää. Porkkalan kaupungista voi tulla varteenotettava yhteistyökumppani pääkaupunkiseudulle. Pääkaupungin vetovoima näkyy Porkkalan alueelle, sillä Helsingin työsäkäyntialue tarjoaa työpaikan monelle alueen asukkaista. Vaikka Porkkala sijaitsee metropolialueen kupeessa ja hyötyy väistämättä metropolin kasvusta, on alueella toteutettava omiin vahvuuksiin perustuvaa kehittämistä, joka luo työpaikkoja ja verotuloja alueelle.

Porkkala on osa metropolialuetta tarjoten metropolialueen reunalla mahdollisuuden nauttia sekä kaupungista sykkeestä että maaseudun miljööstä. Porkkalaan pääsee sekä ekotehokkaasti raiteilla että kätevästi kumipyörillä. Kansainväliset yhteydet kulkevat kuitenkin useimmiten Helsingin kautta. Etelään katsottaessa Kirkkonummi on lähempänä Tallinnaa kuin Helsinki. Tästä johtuen Kirkkonummi on Helsingin ohella toinen vaihtoehto maiden välille kaavaillun rautatietunnelin lähtösijainniksi.

Porkkalaa olennaisesti kuvaava elementti on maisema ja luonto. Luonto tarjoaa mahdollisuuden puutarhaisen kaupungin luomiseen. Samalla on huolehdittava, ettei luontoarvoja menetä uutta luotaessa. Alueen luonnon ainutlaatuisuudesta kertoo myös se, että Porkkalanniemelle perustettiin yksi Suomen ensimmäisistä kansallispuistoista vuonna 1938. Puisto kuitenkin lakkautettiin Porkkalan vuokrauksen jälkeen, sillä sen luontoarvojen katsottiin kärsineen liikaa. Kansallispuistosta on keskusteltu uudelleen useita kertoja vuosikymmenien kuluessa.

4. Porkkalan polku

Porkkala on malli suurten kasvavien kaupunkiseutujen kehysalueella tehtäville ratkaisuille. Kehysalueilla isoimmat kehittämistehtävät on hoidettava aktiivisessa vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä kaupunkiseudun ytimen kanssa – Porkkalan tapauksessa pääkaupunkiseudun kanssa. Mallia voidaan soveltaa muilla Suomen suurilla kasvavilla kaupunkiseuduilla, eli Tampereen, Turun ja Oulun seuduilla.

Porkkala-idean tavoitteena on, että

- kunnan hallinto voidaan järjestää tehokkaasti ja kansanvaltaisesti;
- palvelut voidaan rakentaa toimiviksi ja helposti saataviksi sekä
- identiteetti innostaa vahvaksi ja tulevaisuusmieliseksi

Tunnistettavissa on viisi eri polkua tulevaisuuden kuntaan. Näistä vaihtoehtoista vaihtoehdot 1-3 ovat askeleita eteenpäin. Lähtökohdaksi vaihtoehtojen kehittelylle voidaan ottaa ministeri Risikon asettaman Tulevaisuuden kunta -asiantuntijatyöryhmän jako *palvelukunniksi* ja *kiinteistökunniksi*.² Tässä työssä kutsumme kiinteistökuntaa kehittäjäkunnaksi korostaen kunnan aktiivista roolia puitteiden luojana ja sattumien mahdollistajana. Palvelukunta pitää sisällään perinteiset kunnalliset lähellä tuotettavat palvelut, jotka ovat aikaan ja paikkaan sidottuja, ja niissä henkilökohtaisen palvelun osuus on merkittävä. Kehittäjäkunnalla on viranomaisluontaisia tehtäviä kuten kaavoitus, maapolitiikka, asuntotuotanto, liikenne ja elinkeinopolitiikka, jotka eivät vaadi henkilökohtaista palveluverkostoa, eivätkä ole samalla tavalla paikka- ja aikasidonnaisia kuin palvelukunnan tehtävät.

Porkkalan mallin soveltamismahdollisuudet mukailen asiantuntijatyöryhmän raporttia:

- 1) Uusi Porkkala kuntaliitoksen kautta, käytännössä kuntajakomuutoksen kautta.

Perinteinen kuntaliitos, jonka toteutuminen tällä hetkellä erittäin epätodennäköistä.

- 2) 2-taso -malli, käytännössä seutukaupunki, jossa isot tehtävät ja työkalut (lue: verotus ja vaalit) ovat seutukaupungilla, mutta lähipalvelukunnat olisivat olemassa. Vaihtoehto on mahdollinen kokeilulain kautta.

Seutukaupunki Porkkala huolehtii laajasti sekä kehittäjä- että palvelukunnan tehtävistä. Porkkalalla on suorilla vaaleilla valittu valtuusto ja verotusoikeus. Porkkala pitää sisällään kolme palvelukuntaa, jotka huolehtivat lähipalveluista. Palvelukunnat saisivat rahoituksensa Porkkalalta kiinteän kriteerin mukaan. Osallisuutta vahvistetaan mm. kunnanosavaltuustoilla. Porkkala olisi oma toiminnallinen alueensa, joka kehittämistehtävissä olisi tiiviissä yhteistyössä metropolialueen kanssa.

- 3) Sopimusmalli, jossa sopimuksella haetaan sitovampaa yhteistyötä kuntien välillä, eli tehdään ”Porkkala-sopimus”. Merkittävät työkalut (lue: vaalit ja verotus) ovat kunnilla, eivät seudullisella tasolla, mutta maankäyttö-, asumis- ja liikennepolitiikka sekä kehittämisspolitiikka hoidetaan yhdessä.

Porkkala muodostuisi toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla olisi vähemmän tehtäviä hoidettavanaan verrattuna seutukaupunkimalliin. Myös sopimusmalli toimisi kaksipuolaisesti, mutta sen painopiste olisi lähikunnissa. Inkoolla, Kirkkonummella ja Siuntion kunnilla olisi verotusoikeus ja vaaleilla valittu val-

² Kunnat turbulenssissa – Millainen on tulevaisuuden kunta? s. 12-13

tuusto. Kunnat voivat huolehtia kaikista kunnan perustehtävistä tai luovuttaa osan Porkkalalle. Kehittäjäkunnan tehtäviä hoidetaan Porkkalan tasolla. Kunta voisi hoitaa asemakaavoituksen, mutta alueelliset yleiskaavat valmistellaan Porkkalan tasolla. Osapuolet sopivat tehtävien hoitamiseksi Porkkalalle maksettavasta korvauksesta. Demokratia toteutuu sopimusmallissa välillisesti.

- 4) Nykymalli, eli jatketaan nykyisellä kuntarakenteella ja yhteistyöllä, mikä voi johtaa myös eristäytymiseen, eri suuntiin vetäviin intresseihin ja negatiiviseen kehitykseen
- 5) Pilkkoutuvat kunnat, jossa elinvoimaisten ja kurjistuvien osien kehitys erkaantuu yhä nopeammin toisistaan.

Kaikissa vaihtoehdoissa on huomioitava mitä tehtäviä kunnille on jäämässä sote-uudistuksen ja muiden mahdollisten, kuntayhtymille ja mahdollisesti maakunnalliselle tasolle suunnattavien tehtävänsiirtojen jälkeen.

Porkkalan vaihtoehtoiset tulevat vaiheet:

KUKA	MITÄ	MITEN, MILLOIN
VALTIO	Uusi kunta -ajattelun syventäminen, keskustelun syventäminen	Keskustelun jatkaminen välittömästi, kesällä 2015
	Uudet mallit kuntien kasvuyhteistyölle, positiivinen kehittäminen	Toimenpidekirjaukset hallitusohjelman toimitasuunnitelmaan elokuun loppuun mennessä, toimenpiteet viimeistään 2016
	Kokeilujen konkreettinen tuki: kokeilulainsäädäntö, taloudellinen kannustaminen	Toimenpidekirjaukset hallitusohjelman toimitasuunnitelmaan elokuun loppuun mennessä, toimenpiteet viimeistään 2016
	Passiivinen vastarinta: kunnat jatkavat tuuliajolla	
	Aktiivinen vastarinta: torjutaan uusi kunta -ajattelu ja kokeilujen kautta kehittäminen	
KUNNAT	Uusi kunta -esiselvityksen käynnistäminen, tähtäimessä Porkkala vuonna 2017	Esiselvitys syksyllä 2015, syvempi selvitys ja valmistelu 2016, uusi valtuustokausi käynnistyy kesällä 2017
	Porkkalan Kasvu ja Kehitys Oy:n perustaminen Länsi-Uudenmaan kehittämissyhtiön Novagon yhteyteen	Valmistelu syksyllä 2015, käynnistyy vuoden 2016 alussa
	Nykyisen yhteistyön ja hyvien käytäntöjen jatkaminen	Toimivaa yhteistyötä ei vaaranneta, kasvu- ja kehittämissyhteistyötä sekä kuntien kesken että yhteistyössä metropolialueen kanssa
	Passiivinen vastarinta: vaietaan asia unohduksiin	
	Aktiivinen vastarinta: vastustetaan ajatusta itsehallinnollisuuden varpaille astumisen nimissä	

Y R I T Y K S E T	Konkreettisten kokeilujen ympäristö, testausalusta Porkkalan alueella toimiville yritykselle	Yritysten kiinnostuksen ilmoittaminen www.porkkala.info -sivuston kautta välittömästi (viimeistään syksyn 2015 aikana) testata palvelujaan tai tuotteitaan Porkkalassa
	Porkkala innovaatioympäristönä – metropolialueen kupeessa (pääkaupunkiseudun yrityksille, kansainvälisille yrityksille, oppi- ja tutkimuslaitoksille)	Vapaa-ajan ympäristön hyödyntäminen innovaatiotoiminnassa välittömästi. Pääkaupunkiseudun ja kansainvälisten yritysten tai oppilaitosten halukkuuden ilmoittaminen testata palvelujaan tai tuotteitaan Porkkalassa.
	Yritykset mukana Porkkalan Kasvu ja Kehitys Oy:ssä aktiivisina kehittämiskumppaneina ja rahoittajina	Valmistelu syksyn 2015 aikana, toiminnan käynnistyminen vuoden 2016 alussa
	Yritykset kehittämisen kohteina ja asiakkaina kuten aina ennenkin	
	Yritykset pakkaavat kimpsut ja kampsut auringonlaskun alueelta	
K A N S A L A I S E T	Perustetaan kansalaisvaltuuskunta, valitaan valtuuskunnalle kasvot/johtohahmo. Aktiiviset henkilöt muodostavat ytimen valtuuskunnalle, joka on avoin foorumi Porkkalan ideasta kiinnostuneille	Kansalaisvaltuuskunnan kokoaminen kesällä 2015, vapaaehtoisten ilmoittautuminen www.porkkala.info -sivuston kautta, järjestäytyminen alkusyksystä 2015
	”Ajatuksen isät” ja rahoittajatahot perustavat Porkkala-säätiön, jolla tuetaan ajatuksen jatkokehittämistä sekä kasvu- ja kehitysponnisteluja	Säätiön valmistelu ja haku syksyn 2015 aikana, toiminnan käynnistyminen vuoden 2016 alussa
	Kansalaisaktivismiryhmät käyvät aktiivista keskustelua ja osallistuvat valtuuskuntaan	Keskustelun käynnistyminen ja näkemysten vaihtaminen välittömästi, ilmoittautuminen valtuuskunnan työskentelyyn kesän 2015 aikana
	Kuntalaiset osallistuvat aktiivisesti keskusteluun, kokeiluihin ja palvelujen kehittämiseen	Keskustelun käynnistyminen välittömästi, kokeilut ja palvelujen kehittäminen vuosien 2016-2017 aikana. Media mukana aktivoimassa keskustelua. Mobilisoidaan Porkkalan asukasryhmissä, kylissä ja asuntoalueilla kansalaistyöpajoja, jossa selvitetään nykyiset parannustarpeet ja -mahdollisuudet sekä ideoidaan luovia ratkaisuja lähiohjelmien ja koko Porkkalan tulevaisuudelle. Aineistot kootaan www.porkkala.info Kuulumisia kyliltä -osioon.
	Kuntalaiset vastustavat idean jatkokehittelyä	