

HYVINVOINNIN PUHETA VAT
METROPOLIPOLITIIKKA OHJELMASSA
2007–2011

Pro gradu -tutkielma

Anna Nurmi

Aluetiede

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

2012

TIIVISTELMÄ

| | |
|----------------------|--|
| Tampereen yliopisto | Johtamiskorkeakoulu |
| Tekijä: | NURMI, ANNA |
| Tutkielman nimi: | Hyvinvoinnin puhetavat metropolipolitiikkaohjelmassa 2007–2011 |
| Pro gradu -tutkielma | Aluetiede, 56 sivua, 1 liitesivu |
| Aika: | Toukokuu 2012 |

Tutkimuksen aiheena ovat metropolin ja hyvinvoinnin puhetavat Suomen hallituksen metropolipolitiikkaohjelmassa 2007–2011. Diskurssianalyttisen menetelmän avulla tarkastelen, miten retorisia keinoja käytettiin todentamaan kuvaa erityisestä metropoliseudusta, millaisia toimijakategorioita metropolipolitiikka tarjosi ja millaisiin hyvinvointidiskursseihin se kiinnittyi. Aineistona tutkimuksessa on Metropolipolitiikkaohjelman painopisteet -muistio (Halke 2007), Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta (Vns 9/2010 vp.) sekä Sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän raportti (Socca 2011). Tietoteoreettisena taustaorientaationa on sosiaalinen konstruktionismi.

Metropolipolitiikkaohjelma oli järjestyksessään ensimmäinen, ja metropolin käsite haki paikkaansa kaupunkipolitiikan kentällä. Metropolia lähestytään politiikkaohjelmassa sekä poliittis-hallinnollisena, taloudellis-toiminnallisena että kulttuurisena käsitteenä. Metropolipuheessa korostetaan Helsingin seudun samanlaisuutta maailman metropolien kanssa, ja toisaalta eroja suhteessa toisiin suomalaisiin kaupunkiseutuihin. Metropolipolitiikkaohjelmassa erottuu kolme hyvinvoinnin puhetapaa: yksilökeskeinen, palvelurakenneskeinen ja kansantaloudellinen puhetapa. Ne lähestyvät hyvinvointia eri tavoin ja tukeutuivat myös erilaisiin hyvinvointipoliittisiin sanastoihin. Vaikka metropolipolitiikassa esiintyykin useita hyvinvoinnin puhetapoja ja sosiaalinen näkökulma on läsnä syrjäytymisen ehkäisyn tavoitteen ja sosiaalista eheyttä koskevan kärkihankkeen kautta, on kansantaloudellinen hyvinvointia ja kilpailukykyä korostava puhetapa kuitenkin valta-asemassa.

Hyvinvointi on jännitteinen käsite, jolle ei ole yhtä oikeaa määritelmää. Erilaiset tavoitteet sen edistämiseksi saattavat olla keskenään ristiriidassa. Metropolipolitiikkaohjelmassa haettiin yhteistä näkemystä metropolin erityisasemasta, mutta se johti konsensushakuiseen puhetapaan. Mikäli hyvinvoinnin jännitteitä ei tuoda tietoisesti esiin, on vaarana että sen poliittisuus piiloutuu valta-asemassa olevan puhetavan tai konsensuksen taakse. Tämä saattaa vääristää tai jopa vesittää aiotut hyvinvointivaikutukset käytäntöön.

Avainsanat: hyvinvointi, metropolialueet, metropolipolitiikka, diskurssianalyysi

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|-----------|
| 1. JOHDANTO | 1 |
| 2. METROPOLIN HYVINVOINTIA PAIKANTAMASSA | 5 |
| 2.1. SUURKAUPUNKI, MILJONAKAUPUNKI, METROPOLI | 5 |
| 2.2. HYVINVOINNIN JA SYRJÄYTYMISEN KATEGORIAT | 8 |
| 2.3. METROPOLIN HYVINVOINTIPOLITIIKAT | 12 |
| 2.3.1. KAUPUNKIPOLIITTINEN VIITEKEHYS | 13 |
| 2.3.2. SOSIAALIPOLIITTINEN VIITEKEHYS | 14 |
| 2.3.3. ELÄMÄNPOLIITTINEN VIITEKEHYS | 16 |
| 3. KOHTI METROPOLIPOLITIikkaA | 18 |
| 3.1. KIISTOJA JA RAJANVETOA | 18 |
| 3.2. HYVINVOINTIA JA KILPAILUKYKYÄ POLITIikkaOHJELMALLA? | 20 |
| 4. AINEISTO JA MENETELMÄT | 23 |
| 4.1. DISKURSIIVINEN LÄHESTYMISTAPA METROPOLIIN | 23 |
| 4.2. RETORISEN VAKUTTELEMISEN ANALYSOINTI | 26 |
| 4.3. AINEISTO JA SEN KÄSITTELY | 29 |
| 5. TULOKSET | 33 |
| 5.1. METROPOLIN ERITYISYYTTÄ VAKUTTELEVAT RETORISET KEINOT | 33 |
| 5.2. SOSIAALINEN EHEYS JA TOIMIJAKATEGORIAT | 36 |
| 5.3. METROPOLIPOLITIIKAN KILPAILEVAT HYVINVOINTIDISKURSSIT | 40 |
| 6. JOHTOPÄÄTÖKSET | 44 |
| 6.1. METROPOLIN ERIYTUNYT YHTENÄISYYS | 44 |
| 6.2. SISÄÄNSÄSULKEVA JA ULOSTYÖNTÄVÄ RETORIikka | 45 |
| 6.3. METROPOLIPOLITIikka HYVINVOINTIPOLITIikkANA | 46 |
| 7. LOPUKSI | 48 |
| LÄHTEET | 50 |
| LIITE 1. METROPOLIPOLITIIKAN KÄRKIHANKKEET JA VASTUUMINISTERIÖT 2008–2011 | 56 |

1. JOHDANTO

Metropoleja – suurkaupunkeja – kuvataan usein pilvenpiirtäjien rytmittäminä miljoonakaupunkeina, jotka antavat tilan luovuudelle, uusille oivalluksille ja menestykselle. Menestyksen lisäksi kaupunkeihin kasautuu myös kurjuutta ja pahoinvointia. Tämä kulttuurisestikin vahva dikotomia on näkyvässä myös Suomessa. 2000-luvulla keskustelu suomalaisesta metropolista on astellut kovaa vauhtia kaupunkipolitiikan kentälle. Keskeisenä kohtana metropolikeskustelussa voidaan pitää ensimmäistä kansallista metropolipolitiikkaohjelmaa, jota toteutti Matti Vanhasen II hallitus vuosina 2007–2011. Metropolipolitiikkaohjelman johtoajatuksena oli, että Helsingin seudun metropolialueen kehittäminen on koko maata koskeva, kansallinen etu. Erityisen metropolipolitiikan tarvetta perusteltiin sekä metropoliseudun taloudellisen kilpailukykyyn että sinne kasautuvien ongelmien näkökulmasta.

Metropolipolitiikkaohjelmalle asetettiin hallitusohjelmassa viisi tavoitetta: 1) ratkaista alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmia, 2) edistää elinkeinopolitiikkaa ja kansainvälistymisen toteutusta, 3) ehkäistä syrjäytymistä, 4) edistää monikulttuurisuutta ja kaksikielisyyttä sekä 5) vahvistaa aiesopimuskäytäntöä ja valtion eri hallinnonalojen kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken. Tavoitteiden pohjalta Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti loppuvuodesta 2007 metropolipolitiikkaohjelman viidestä kärkihankkeesta. Sosiaalista hyvinvointia käsiteltiin erityisesti pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämiseen ja sosiaalisen eheyden vahvistamiseen keskittyvässä kärkihankkeessa. (Ks. Liite 1.) (Halke 2007, 2; Vns 2010, 3–4.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelen diskurssianalyysin keinoin, miten metropolipolitiikkaohjelmassa rakennettiin metropolia ja hyvinvointia. Tutkimuksen aineistona ovat metropolipolitiikkaohjelman ja sen hyvinvointiteeman kannalta keskeiset viranomaisdokumentit: Metropolipolitiikan painopisteet -muistio (Halke 2007), Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta (Vns 2010) sekä Sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän loppuraportti (Socca 2011). Taustaoletuksena on, että keskustelu metropolista kiinnittyy laajempaan keskusteluun hyvinvointivaltiosta ja sen palvelutehtävästä. Tutkimus sijoittuu hyvinvointitutkimuksen ja kaupunkitutkimuksen kenttään. Metropolikehityksestä on 2000-luvulla käyty vilkasta julkista keskustelua ja julkaistu useita selvityksiä. Myös diskursiivinen kaupunkitutkimus on lisääntynyt ja hyvinvointia, pahoinvointia ja näiden muutoksia tarkasteleva sosiaalista kaupunkitutkimusta on tehty jonkin verran. (Jauhiainen & Harvio 2008, 23, 48.) Metropolin hyvinvointia ei kuitenkaan ole aiemmin diskursiivisesta näkökulmasta tarkasteltu.

Miten oikein päädyin tämän aiheen pariin? Olen seurannut metropolikeskustelua aktiivisemmin vuodesta 2007 lähtien, jolloin tein ensimmäisen analyysin metropolipolitiikan taustoista työharjoitteluni yhteydessä Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa. Harjoittelun jälkeen seurasin metropolikeskustelua etäämpää tiedotusvälineiden kautta ja kypsytelin mielessäni tutkimuksen näkökulmaa. Keväällä 2008 julkaistu lehtikirjoitus ”Kansalainen, tunnetko metropolisi?” (HS 17.2.2008) kuvaa sekä omaa että yleistä hämmennystä aiheen ympärillä. Jutussa pyrittiin selvittämään, tunnistavatko asukkaat alueen politiikkaohjelmassa metropoliksi määritellyn alueen kunnat ja kuuluuko metropolialue omaan elämänpiiriin ja koettuun ympäristöön. Haastatellut henkilöt eivät tunnistaneet itseään ”metropolikansalaisina”.



KUVA 1: ”KANSALAINEN, TUNNETKO METROPOLISI?” (HS KAUPUNKI 17.2.2008)

Ajan kuluessa ja politiikkaohjelman edetessä tarjoutui lisää lähdeaineistoa, muun muassa Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta ja sosiaalisen koordinaatioryhmän raportti, sekä lukuisia muita selvityksiä ja lehtikirjoituksia. Tiedotusvälineiden välittämän kuvan perusteella metropolipolitiikka ei ollut onnistunut tavoitteissaan esimerkiksi kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämisessä. Toisaalta samanlainen kriittinen puhe toimenpiteiden puuttumisesta ja yhteistyön junnaamisesta oli mielestäni ollut vallalla jo vuonna 2007. Tuolloin lähestymistä-

pani ja näkökulmani varmistuivat. Oli aiheellista kysyä, mistä metropolissa oikeastaan on kysymys ja millaiseen suuntaan se vei kaupunkipolitiikkaa ja hyvinvointikeskustelua. Oma ennako-oletukseni oli, että metropolipolitiikassa edistettiin lähinnä innovaatiopolitiikan ja kansainvälisen kilpailukyvyn, ekologisesti kestävästä kaupunkirakenteesta, hyvinvoivien ihmisten viihtyvyyteen sekä hallinnolliseen yhteistyöhön liittyviä tavoitteita hyvinvointiin liittyvien ongelmien jäädessä toissijaisiksi. Pyrin tiedostamaan ennako-oletukseni ja olemaan avoin myös toisenlaisille tulkinnoille ja päätin keskittää huomioni erityisesti siihen, mitä metropolin yhteydessä on puhuttu hyvinvoinnista ja erityisesti sen haasteista ja sosiaalisista ongelmista.

Lähestyn sekä metropolin että hyvinvoinnin käsitteitä moninaisina ja muuntuvina; niillä voi määrittelijästä ja tilanteesta riippuen olla useita, myös keskenään ristiriitaisia merkityksiä ja tehtäviä, joihin liittyy vahvoja kulttuurisia konnotaatioita. Tietoteoreettisena taustaorientaationa on sosiaalinen konstruktionismi. Sen keskeinen ajatus on, että todellisuus ja sitä koskeva tieto on sosiaalisesti rakentunutta; todellisuutta luodaan, uusinnetaan ja ylläpidetään kielellisissä käytänteissä ja vuorovaikutuksessa. (Sayer 2000, 90.) Todellisuutta koskeva tieto ei siten koskaan ole ristiriidatonta tai lopullista. Sosiaalista konstruktionismia on kritisoitu relativistiseksi. Päätöksenteon kannalta tällainen lähtökohta onkin haastava, sillä se kyseenalaistaa niin sanottuihin faktoihin perustuvaa päätöksentekoa ja vallankäyttöä. Erilaiset hallinnon instrumentit, kuten politiikkaohjelmat, syntyvät aina tietyssä historiallisessa, kulttuurisessa ja poliittisessä tilanteessa sen hetkisten vallanpitäjien toimesta. Diskurssianalyysin avulla voidaan nostaa esiin vaihtoehtoisia jäsennyksiä tai tehdä näkyväksi ideologisia seurauksia. Tämä lisää tarkastelun yhteiskunnallista relevanssia ja erottaa sen eettisestä ja moraalisesta relativismista, kaiken hyväksymisestä. (Jokinen ym. 2004b, 41–45.)

Tutkimuksessa tarkastelen seuraavia teemoja ja kysymyksiä:

- **Metropolin erityisyys:** Miten metropolipolitiikka luo metropolia? Miten retorisia keinoja käytetään vahvistamaan ja todentamaan metropolin erityisyyttä?
- **Metropolin toimijat:** Keitä metropolipolitiikka koskee? Millaisia toimijakategorioita ja subjektipositioita metropolipolitiikassa luodaan?
- **Metropolin hyvinvointi:** Millaisiin hyvinvointipoliittisiin diskursseihin metropolipolitiikka kiinnittyy?

Tutkimuksen rakenne on seuraava: Johdannon jälkeen, luvussa kaksi, tarkastelen eri lähestymistapoja metropoliin ja sen hyvinvointiin. Keskityn erityisesti varhaisten kaupunkitutkijoiden metropolimääritelmiin sekä viimeaikaiseen suomalaiseen hyvinvointikeskusteluun. Tarkastelen myös poliittisia viitekehyksiä, joihin metropolin hyvinvointikeskustelu on mahdollisesti kiinnittynyt. Luvussa kolme käyn läpi metropolipolitiikan taustoja ja tavoitteita erityisesti siitä käydyn julkisen keskustelun valossa. Luvussa neljä esittelen diskurssianalyttisen lähestymistavan, aineiston ja aineistoanalyysin vaiheet. Luvussa viisi esittelen tutkimuksen keskeiset tulokset ja luvussa kuusi siirryn johtopäätöksiin. Lopuksi arvioin käyttämiäni menetelmiä, reflektoin tutkijan positiota ja tutkimuseettisiä kysymyksiä sekä pohdin mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2. METROPOLIN HYVINVOINTIA PAIKANTAMASSA

2.1. SUURKAUPUNKI, MILJOONAKAUPUNKI, METROPOLI

Vaikka Helsingin seudulla on visioitu erilaisia kaupunki- ja seutusuunnitelmia koko 1900-luvun ajan, metropolin käsitettä ei suomalaisessa yhteydessä ole juuri käytetty ennen 2000-lukua, jolloin se sai niin alueellisesti kuin sisällöllisesti vaihtelevia merkityksiä Helsingin, pääkaupunkiseudun, Helsingin seudun ja Suur-Helsingin rinnalla. Metropoli-sanassa oli nostetta ja se otettiin myös lukuisten seudullisten kampanjoiden ja instituutioiden käyttöön¹.

Kaupungin johtajat päättivät:

Metropolin miljoonas asukas syntyy tänään

(HS 18.4.2007).

Metropoli on usein määritelty *poliittis-hallinnollisena alueena* asukasluvun perusteella. Metropolista on myös käytetty synonyymia ”miljoonakaupunki”, sillä metropolin mittana on pidetty miljoonan asukkaan rajaa. Esimerkiksi keväällä 2007 kohistiin metropolivauvan syntymästä: ”Kaupungin johtajat päättivät: Metropolin miljoonas asukas syntyy tänään”, uutisoi Helsingin Sanomat (HS 18.4.2007; HS 14.3.2007). Kyseessä oli pääkaupunkiseudun kuntien onnistunut viestintätampaus, jolla haluttiin korostaa nimenomaan pääkaupunkiseudun suuria kuntia metropolialueena. Metropolipolitiikkaohjelmassa kohdealueeksi määriteltiin Helsingin seudulta 14 kunnan alue, jolla toimi jo entuudestaan monitasoisia kuntayhteistyön rakenteita.

Toinen tapa on määrittää metropoli *taloudellisista ja toiminnallisista lähtökohdista*. Metropolipolitiikkaohjelmassa metropolin määritellään tarkoittavan ”yhteyksiltään, elinkeinorakenteeltaan ja kulttuuritarjonnaltaan monipuolista suurkaupunkiseutua ja sitä ympäröiviä kuntia taikka muulla tavalla rajattua toiminta- tai vaikutusaluetta” (Vns 2010, 3). Tästä lähtökohdasta Chicagon koulukuntaan² kuuluneen sosiologi **Louis Wirth’n** määritelmä vuodelta 1925 on

¹ Käsitteet metropoli (lat. metr + polis eli ”emokaupunki”), metropolialue ja metropoliseutu ovat saaneet eri kulttuurien ja kielten piireissä moninaisia merkityksiä. (Viren 2007, 45.) 2000-luvun lopulla pääkaupunkiseudusta alettiin käyttää englanninkielisissä yhteyksissä nimeä Helsinki Metropolitan area. Pääkaupunkiseudun kunnat ja Kirkkonummi perustivat Metropolia ammattikorkeakoulun 2007. Mainio metropoli -kampanjalla vuonna 2008 ~~Yhdysvaltalaiskaupunkitutkimuksen~~ ²Yhdysvaltalaiskaupunkitutkimuksen uranuurtajalle Chicagon koulukunnalle kaupunki tarjosi laboratorion kollektiivisen käytöksen tutkimiseen. Robert E. Parkin ja Ernest W. Burgessin toimittama artikkelikokoelma *The City* (1925) esittelee läpileikkauksen koulukunnan kultakauden tutkimusteemoista. Näitä olivat muun muassa kaupungin kasvun mekanismit, sosiaaliset organisaatiot ja kontrolli, moraalit, vuorovaikutussuhteet sekä hallinnontutkimus. Erityisesti Chicagon koulukunta tunnetaan tavoista, joilla se mallinsi kaupungin kasvua ja toimintojen sijoittumista, sekä havainnointitekniikoiden ja urbaanin etnologian kehittämistä. Koulukunta tutki ja kuvasi suurkaupunkia organismina, jossa sosiaaliset ja yhteiskunnalliset ongelmat olivat seurausta häiriötiloista kaupungin aineenvaihdunnassa. Ongelmiin ei kuitenkaan etsitty ratkaisuja, vaan pääasiallinen tehtävä oli ymmärtää niitä. (Burgess 1925a, 48, 53, 59–60.)

kestänyt aikaa, ja kuulostaa edelleen varsin osuvalta. Hän määritteli metropolin käsitteen kaupunkityyppinä, jolle ”geneettisiä” rinnakkaiskäsitteitä ovat kylä (the town) ja kaupunki (the city): *Kylä* edustaa paikallisesti organisoitunutta aluetta, joka on elinkeinoiltaan tiiviisti kytköksissä sen lähellä sijaitsevaan maaseutumaiseen, perifeeriseen ympäristöön. Kommunikaatio on rajoittunutta ja elinkeinorakenne omavarainen. *Kaupunki* on elinkeinoiltaan kylää erikoistuneempi yksikkö ja sen toiminnallinen alue ja vuorovaikutussuhteet ulottuvat laajemmalle kuin kylällä. *Metropoli* toimii osana kansainvälistä, jopa maailmanlaajuista verkostoa. Kommunikaatio on runsasta ja toiminnallinen vaikutusalue laaja. Wirth kuvasi metropolin siis ennen muuta taloudellisena käsitteenä, jolle ovat ominaisia laaja toiminnallinen vaikutusalue, kansainvälisyys ja globaalit vuorovaikutussuhteet. Kylän kehittymistä kansainväliseksi metropoliksi generoivat alueen sisäiset suhteet ja vaikutteet, suhde ympäristöön ja kommunikaation määrä. Wirth’n mukaan metropolia ei kuitenkaan ole mahdollista suunnitella tai kehittää, jos kaupungilla ei ole luonnostaan merkittävää roolia ja kilpailukykyä maailmantaloudessa. (Wirth 1925, 168–169, 180–181.)

Poliittis-hallinnollisen ja taloudellis-toiminnallisen rinnalla kolmas lähestymistapa metropoliin on *kulttuurinen*. Monet 1900-luvun vaihteen varhaisista yhteiskuntatieteilijöistä pohtivat modernin yhteiskunnan muutosta kaupungistumisen ja kasvun aiheuttamien mahdollisuuksien ja ongelmien kautta. Erään yhteiskuntatieteiden tunnetuimmista kuvauksista suurkaupunkielämästä on esittänyt Berliinissä asunut **Georg Simmel** (1858–1919), joka tarkasteli modernin kaupungin ilmiöitä mikrososiologisesta näkökulmasta keskittyen yksilön ja ryhmien vuorovaikutukseen. Simmelille kiinnostavaa suurkaupungissa ja metropolissa on suhde, ”joka yhdistää yksilölliset ja ylikysilölliset elämänsisällöt ja mukauttaa persoonallisuuden ulkoisiin voimiin” (Simmel 2005, 28). Simmel viittasi käsitteellä ”moderni elämä” juuri vuorovaikutuksen suurkaupunkilaisiin muotoihin, joissa kulttuuri ja taloudellinen toiminta kietoutuvat tiiviisti yhteen. Suurkaupunki-esseessään, joka englanninkielisessä käännöksessä sai nimen *Metropolis*³, Simmel kuvaa kaupungin kasvua jatkuvana uudelleenorganisoinnin prosessina, josta seuraa muutto liikettä ja palveluiden uudelleensijoittumista. Suurkaupunki on Simmelin kuvauksissa taloudellisen kasvun ja menestyksen mutta myös kosmopoliittisen elämäntyylin mahdollistava paikka. Simmel kuvaa, kuinka kasvu kiihtyy geometrisessa sarjassa; ”kaupungin kudelman liittyä kuin itsestään uusia alueita. [...] Tämä elämän runsaus ja määrä

³ Simmel kirjoitti esseitä akateemista piiriä laajemmalle kulttuuriyleisölle maailmankatsomuksen rakennusaineiksi. Sosiologian klassikoiksi ne muodostuivat Chicagon koulukunnan ansiosta, joka 1890-luvulla alkoi julkaista niitä tieteellisinä artikkeleina. (Noro 2005, 9, 11, 20.)

muuttuu hyvin välittömästi laaduksi ja luonteeksi” (2005, 40). Suurkaupungin merkittävin piirre on sen ”toiminnallisessa laajuudessa yli sen fyysisten rajojen. Suurkaupungin vaikutus heijastuu kaupunkiin takaisin ja antaa sen elämälle painoarvoa, merkitystä ja vastuunalaisuutta”. Simmelin mukaan suurkaupungin kasvu ja menestys ovat riippuvaisia paitsi taloudesta myös henkilökohtaisista ja henkisistä suhteista. Elämä ikään kuin aaltoilee yli kansallisten rajojen kansanväliseen piiriin. (Emt. 40.)

Osana suurkaupunkien modernia elämänmenoa Simmel tutki myös yksilöllistymisprosessia. Simmelin mukaan kosmopoliittisen luonteensa takia kaupungissa on erityinen mahdollisuus toteuttaa itseään ja yksilöllisyyttään; kaupungissa erityislaatuisuutta ei ainoastaan siedetä vaan siitä palkitaan. (Simmel 2005, 28, 41.) Suurkaupunkielämä kuitenkin myös haastaa persoonallisen yksilöllisyyden. Menestys ei suinkaan kohtaa kaikkia suurkaupunkilaisia, vaan monille tulevat tutummaksi ne haasteet, joita pidetään vain suurkaupungille ominaisina ja joita ei perinteisessä kyläyhteisössä ole. Simmel ei pohtinut niinkään taloudellista kurjuutta tai eriarvoisuutta. Sen sijaan häntä mietitytti yksinäisyys. Hän pohti vastausta sille, miksi ”emme usein tunne pitkäaikaistakaan naapuriamme edes ulkonäöltä, ja tämä saa meidät näyttämään niin kylmiltä ja tunteettomilta pikkukaupunkilaisen silmissä” (Simmel 2005, 35). Kyse on Simmelin mukaan osaksi oikeutetusta epäluulosta ja osaksi myös yksilön itsesuojelusta ja sopeutumisesta, kylläntymisestä jatkuvasti ohikiitäviin elementteihin. Juurettomuus, jatkuva ärsykkeiden virta sekä henkilökohtaisen vapauden kaipuu aiheuttavat varautuneisuutta, johon sisältyy vierauden tunteesta ja torjunnasta johtuvaa ”kätettyä vastenmielisyyttä” ja antipatiaa. (Simmel 2005, 33–36.) Simmelin mukaan suurkaupunkielämän paradoksi onkin, että samalla kun se tarjoaa vapauden ja tasa-arvoisuuden arvoina, joista individualismin on mahdollista ponnistaa, kaupunki myös vaikuttaa voimakkaasti yksilön persoonaan rahan, kilpailun ja työnjaon kautta. Kaupungin asukas joutuu sopeutumaan suurkaupungin sääntöihin ja normeihin, jotka haastavat yksilön subjektiivisen kokemuksen ja yksilöllisyyden. Yksilön on taisteltava tuodakseen yksilöllisyytensä esiin ja samalla yksinäisyys on alati vaaniva vaara. Simmelin mukaan suurkaupungin tehtävänä on pyrkiä yhdistämään nämä kaksi yksilöllisyyden muotoa siten, että suurkaupungista tulee ”sielullisen olemassaolon kehittymiselle ainutlaatuinen, suuria mahdollisuuksia avaava ja hedelmällinen paikka”. (Simmel 2005, 45.)

2.2. HYVINVOINNIN JA SYRJÄYTYMISEN KATEGORIAT

Hyvinvointi on vahvasti poliittinen käsite, jonka määrittely luo käsityksen normaalista ja tavoiteltavasta ja toisaalta myös hyvinvoinnin marginaaleista. Nobel-palkittu, intialainen hyvinvointiteoreetikko **Amartya Sen** puhuu hyvinvoinnista toimintakyknä, jolla on materiaaliset perusteet. Köyhyys on epävapautta, koska se rajoittaa toimintakykyä yhteiskunnassa, jossa kulutus on keskeinen ihmisen osallisuutta ja yhteisyyttä määrittävä tekijä. Kun yksilö nähdään toimijana, kunnioitetaan hänen kykyään asettaa itselleen päämääriä, velvoitteita, arvoja ja niin edelleen (Sen 2000, 74). Hyvinvointitutkimukset ovat Senin mukaan viime kädessä käsitteellisiä ja sanojen merkityksiin liittyviä, mutta niillä on yhteys käytännön kysymyksiin (Räikkö 2000, 12).

Syrjäytyminen voidaan määritellä esimerkiksi ”yksilöiden, perheiden tai kokonaisten yhteisöjen ajautumisena yhteiskunnassa tavanomaisen ja yleisesti sopivana pidetyn elämäntavan, resurssien hallinnan tai elintason ulkopuolelle” tai ”moniulotteisena ja kasautuvana prosessina, jossa huono-osaisuuden eri ulottuvuudet vahvistavat toistensa esiintymisen todennäköisyyttä” (Simpura, Moisio, Karvonen ja Heikkilä 2008, 251). Simpura ym. (2008, 252) jakavat sosiaalista koheesiota tuottavat ja näin ollen syrjäytymistä ehkäisevät instituutiot kolmeen ryhmään: perhe ja lähiyhteisö, markkinat sekä kansalaisyhteiskunta ja julkinen valta (ks. Taulukko 1).

TAULUKKO 1. SYRJÄYTYMISTÄ EHKÄISEVÄT INSTITUUTTIOT JA SYRJÄYTYMISEN AREENAT (SIMPURA YM. 2008, 252)

| | Koheesiota tuottava instituutio | | |
|--------------------------------------|---------------------------------|-------------------|--|
| | Perhe ja lähiyhteisö | Markkinat | Julkinen valta ja kansalaisyhteiskunta |
| Areena, jossa syrjäytyminen tapahtuu | perhe | työmarkkinat | poliittinen osallisuus |
| | lähipiiri | asuntomarkkinat | yhteisöllisyys |
| | ystävät | rahoitusmarkkinat | luottamus |
| | | koulutusmarkkinat | yhteisvastuu |
| | | | legitimiteetti |

Raunio (2009) mukaan Suomessa vallitseva yhteiskuntakeskeinen syrjäytymisnäkemys korostaa integroitumista yhteiskuntaan työnteon ja työmarkkinoiden kautta. Työtä pidetään tehokkaana keinona luoda sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja solidaarisuutta, ja työ vahvistaa yksilön sidettä yhteiskuntaan. Aktivointipolitiikassa yhteiskunnalliseen apuun liitetään osallistuminen työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Aktivointiretoriikassa puhutaan osallistumisesta oikeutena velvollisuuden sijaan. Tavoitteena on estää työmarkkinoilta syrjäytyminen ja katkaista syrjäytymiskierre. (Raunio 2009, 275–276, 279.) Simpura ym. (2008) näkemyksen mukaan sosiaalinen syrjäytyminen juontaa siitä, että vauraampi yhteiskuntamme on monella tapaa myös vaativampi yhteiskunta. Elintason nousun mahdollistanut teknologian ja tuottavuuden kehitys on samalla nostanut vaatimuksia koulutus- ja työmarkkinoilla. Näin samat yhteiskunnalliset kehityslinjat, jotka ovat mahdollistaneet toisten ongelmien ratkaisemisen, luovat pohjaa uudenlaisille ongelmille. Elintason nousu ei ole poistanut suhteellista köyhyyttä tai sosiaalista syrjäytymistä. Aliravitsemus ja puute ovat korvautuneet elintapasairauksilla, masennuksella ja päihteiden väärinkäytöllä. (Simpura ym. 2008, 250–252.) Lamalla ja sosiaaliturvan leikkauksilla on ollut vaikutusta siihen, että huono-osaisiksi määritellyt väestöryhmät ovat alkaneet eriytyä myös sisäisesti. Perinteisesti huono-osaisiksi määriteltyjen väestöryhmien rinnalle on noussut uusia väestöryhmiä, kuten yksinhuoltajat, opintonsa keskeyttäneet nuoret, pienituloiset lapsiperheet ja ylivelkaantuneet. (Rintala ja Karvonen 2003, 454.)

1990-luvun lama on usein esitetty vedenjakajana hyvinvointikeskustelussa. Tuolloin sosiaalipalveluita vähennettiin ja tarveharkintaisuus lisääntyi. Kehityksen on sanottu lisänneen sosiaaliturvan leimaavuutta. Hyvinvointikeskustelun ideologinen muutos, joka mahdollisti sosiaaliturvan leikkaukset, oli kuitenkin tapahtunut jo ennen lamaa: ”Tulevaisuuden metropolipalvelut? ABC... ja Ö kansalaiset?”, kysyttiin helsinkiläisten virastopäälliköiden neuvottelupäivillä vuonna 1987. Neuvottelupäivien tarkoituksena oli pohtia, ”mitä erityisiä vaatimuksia suurkaupunkitilanne asettaa julkisten palvelujen tuotantoa ja jakelua koskevalle suunnittelulle ja kehittämistyölle” ja millainen on ”metropoliyhteisön väitetty erityinen yhteiskunnallinen ilmapiiri”. (Martikainen 1988, 2–3.) Jo tuolloin Helsingissä oli nähtävissä asenteiden kovenemista. Paineita hyvinvointi-ideologian muutokselle ilmeni muun muassa vilkkaana julkisena keskusteluna ”sosiaalipummeista”. Hyvin toimeentulevat kansalaiset katsoivat, ettei heidän erityisiä tarpeita otettu huomioon. (Martikainen 1988, 5.)

Samaan aikaan *ehkäisevän politiikan* ihanne tuli osaksi hyvinvointipolitiikkaa. Ehkäisevän politiikan lähestymistapa korostaa ihmisen kykyä olla luova, omaa toimintaansa pohtiva aktiivinen toimija. Hyvinvointipolitiikan muutosta on kuvattu myös painopisteen siirtymisenä

emansipatorisesta politiikasta yksilökeskeiseen elämänpolitiikkaan. (Raunio 2009, 296.) Ehkäisevä politiikka ei enää pyri korjaamaan ongelmia jälkikäteen, vaan retoriikka on yksilöä vastuuttava ja menoja karsiva. Sen nousun on katsottu olevan seurausta talouden tehostamisesta: on edullisempaa estää uhkien toteutumista kuin hoitaa ongelmia. Palvelujärjestelmälle tunnistamattomat tai torjuntaa aiheuttavat ikävät ongelmat eivät sen kentälle mahdu. (Määttä 2007, 23; Määttä & Kalliomaa-Puha 2006, 180.)

Tuula Helne (2002, 9) puhuu väitöskirjassaan *syрjäytymisen yhteiskunnasta*, millä hän haluaa suunnata huomion siihen tapaan, jolla yhteiskunnassa tuotetaan puhetta syrjäytymisestä, ja toisaalta tapaan, jolla syrjäytymisdiskurssi osallistuu yhteiskunnan tuottamiseen. Helneen lähtökohtana on syrjäytymiskäsitteen kiistanalaisuus – se, ettei syrjäytyminen ole sosiaalinen fakta, vaan jotain, mitä yhteiskunnalliset diskurssit ja mekanismit tuottavat. Syrjäytyneet kuvataan usein passiivisiksi yksilöiksi, ja syrjäytyneitä paikannetaan sosiaalisesti, spatiaalisesti ja symbolisesti. Syrjäytynyt sijoitetaan puheessa reunoille tai ulkopuolelle moraaliseen ja spatiaaliseen toiseuteen. Samalla luodaan kuva oletetusta yhtenäisyydestä, jostain, jonka reunalla tai ulkopuolella syrjäytynyt on. Ei ole syrjäytymistä ilman yhteisyyttä. (Emt. ix-x. 3.)

Marginaaliin työntävästä kielestä ja sen vaaroista puhuu myös Anneli Pohjola (2010). *Hyvinvoinnin kategoriat* ovat työväline, joiden avulla hyvinvointia tukevaa palvelujärjestelmää rakennetaan ja ylläpidetään. Julkinen sektori tuottaa palveluja palvelunkäyttäjille, asiakkaille. Palvelujärjestelmän tavoitteellisessa puheessa esiintyy usein positiivinen abstrakti asiakas, joka ylevöitetään subjektiksi, oman asiansa ratkaisijaksi. Tällöin on mahdollista, että elämäntilanteiden realiteetit jätetään huomioimatta ja asiakkaalle asetetaan liian suuri vastuu. Tyypillisimmin palvelujärjestelmässä on vallalla negatiivisesti väritynyt abstrakti ihmiskuva, jolloin ihminen nähdään yksisuuntaisesti ongelmankantajana, jonka seurauksena asiakkaasta tulee ”tapaus”, joka luokitellaan homogeenisesti ymmärrettyyn ongelmaisten ryhmään. Näin ihminen määrittyy toiseuden kategoriaan suhteessa tavallisena ja normaalina pidettyyn elämänkulkuun. Ongelmakielellä yksilö voi olla esimerkiksi moniongelmainen, kuntoutuja, päihdeongelmainen, huumenuori, elämänhallinnaltaan riittämätön, erityislapsi, vammaisen, pitkäaikaistyötön, peräkammarin poika, koulupudokas, yksinhuoltajaäiti tai ylivelkaantunut. Kun ongelmasta tulee merkityksenantaja, yksilöiden ainutlaatuisuus helposti häviää. (Pohjola 2010, 29–30.)

Pohjolan mukaan (2010, 32–33) ihmisiä koskevissa ryhmittelyissä on aiheellista pysähtyä pohtimaan, milloin muodostetut kategoriat ensisijaisesti selkiyttävät ilmiömaailmaa ja milloin niistä saattaa syntyä perusta moraalille tai asenteellisille leimoille. Ongelmanikey antaa viitteitä ihmisen tilanteesta, mutta saattaa myös yksisuuntaisesti kategorisoida suhtautumista häneen. Eroihin perustuva luokittelu voi rakentaa yhtenäisyysloukun sekä vertailuansan (Simpura 1993, Pohjola 2010, 37 mukaan). *Yhtenäisyysloukussa* laajan kohdejoukon ajatellaan olevan kuvattavissa samanlaisilla kriteereillä, samuuden standardin mukaan. Oletuksena on ryhmän edustajien samanlaisuus. *Vertailuansa* tarkoittaa, että erilaisuus arvioidaan eriarvoisuudeksi, enemmän tai vähemmän hyväksytyksi. Köyhät saatetaan asettaa hyvin toimeentulevia huonommiksi. Varomatonta tyyppittelyä voidaan pitää ansana, jonka avulla tehdään myös eettistä vertailua. Tyyppittelyn kautta luodaan kollektiivisia identiteettejä erityisinä sosiaalisina ryhminä. Siksi poliittiset ohjelmat tai niiden taustalla olevat tutkimukset ja tilastot eivät ole viattomia.

2.3. METROPOLIN HYVINVOINTIPOLITIIKAT

Hyvinvointikäsitteen moninaisuudesta seuraa moniulotteista ja jännitteistä hyvinvointipoliittikkaa. Vappu Taipaleen (2008) mukaan taloudellista kilpailukykyä painottava innovaatiopoliittikka ja sen yritykset kehitellä hyvinvointiklusteria ovat supistaneet perinteisen hyvinvointipoliittikan roolia. Hyvinvointipoliittikka on perinteisesti ymmärretty sosiaali- ja terveyssektorin sisään hallitsemaan kielteisiä yhteiskunnallisia ilmiöitä. Nykyisin yksilöt ja arki nousevat vahvasti esiin, eivätkä aineelliseen toimeentuloon tai köyhyyteen liittyvät ongelmat ole enää yhtä keskeisiä. Painopiste on itsensä toteuttamisessa, identiteetissä ja vuorovaikutuksissa ja näihin liittyvissä ongelmissa. (Taipale 2008, 3–4.) Myös Simpura ja Uusitalo (2011, 131–132) ovat huomanneet vastaavia muutoksia hyvinvointipoliittikan puhunnan ja tekemisen tavoissa: yhteiskunnallisista ongelmista on siirrytty subjektiivista elämänlaatua, tyytyväisyyttä ja onnellisuutta painottavaan tutkimukseen. Sosiaalipoliittikan käsite on korvautumassa hyvinvointipoliittikalla tai sosiaali- ja terveystipoliittikalla, joiden lisäksi puhutaan hyvän elämän politiikasta ja onnellisuuspolitiikasta. Tässä tutkimuksessa jäsenän metropolin hyvinvointipoliittisen keskustelun kaupunkipoliittisen, elämänpoliittisen ja sosiaalipoliittiseen viitekehyksen kautta (ks. Kuvio 1). Tarkastelen näitä viitekehyksiä seuraavassa lähemmin.



KUVIO 1. METROPOLIN HYVINVOINNIN POLITIIKAT

2.3.1. KAUPUNKIPOLIITTINEN VIITEKEHYS

Suomalainen metropolipolitiikka sijoittuu kansalliseen kaupunki- ja aluepoliittiseen kenttään, jota ohjaa vuoden 2010 alusta voimaan tullut Laki alueiden kehittämisestä (1651/2009) (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 23). Suomalaisessa kaupunkipolitiikassa vaikuttaa useita toimijoita niin valtakunnantasolla kuin alueellisesti. Kansallista kaupunkipolitiikkaa koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö. Se on jakautunut erikokoisten kaupunkiseutujen ohella suurkaupunkipolitiikkaan ja Helsingin metropolialueen politiikkaan, jota koordinoi ympäristöministeriö. Tärkeässä asemassa on ollut harjoittaa kaupunkiseutujen innovaatiokyvyn ja erityisesti suurimpien kaupunkiseutujen kilpailukyvyn edistämistä. Yksittäisillä kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla on lisäksi omia kaupunkipoliittisia ohjelmia. (Karvonen, Kauppinen & Ilmarinen 2010, 217.)

Koska kaupunkipolitiikassa on keskitytty menestystekijöiden vaalimiseen, eivät väestön hyvinvointiin liittyvät sosiaaliset kysymykset ole olleet yhtä keskeisessä asemassa kuin esimerkiksi maaseutupolitiikassa (Karvonen ym. 2010, 216). Kaupungit on nähty taloudellisen kasvun vetureina ja niissä on panostettu osaamiseen ja kilpailukyvyn vahvistamiseen. Tämä on nähty poikkeavana lähestymistapana myös eurooppalaisessa viitekehyksessä, jossa lähtökohdiana on yleensä ollut kaupunkeihin liittyvät ongelmat (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 17). Voi olla, ettei ongelmien katsottu olevan yhtä räikeitä kuin muualla Euroopassa. Esimerkiksi kansainvälisessä OECD:n totesi raportissaan (2002, 10)⁴ optimistisesti, että Helsingin metropolialueella, toisin kuin monilla muilla eurooppalaisilla suurkaupunkialueilla, on onnistuttu estämään huomattavien köyhien asuinalueiden syntyminen. ”Asuinalueet viihtyisät, tois-
taiseksi ei syrjäytymistä”, tiivistyi sanoma otsikkoon.

Asuinalueiden viihtyvyyttä pidetään keskeisenä tekijänä alueiden menestyksen ja kilpailuky-
vyn kannalta. Koska kaupunkipolitiikka pyrkii edistämään alueellista kilpailukykyä globaalil-
la tasolla, on sen keskeinen tavoite pyrkiä tuottamaan sellaista ympäristöä, jotka kansainväli-
set yritykset kokevat houkuttelevina. Richard Floridan (2005, 360) mukaan alueellisen kilpai-
lukyvyn kannalta olennainen luova luokka hakeutuu paikkoihin, joissa heidän on mahdollista

⁴ OECD:n metropoliraportti (2002) oli vertaileva tutkimus Euroopan metropolialueista. Raportissa Helsingin metropoliseutu määriteltiin laajaksi, 1,7 miljoonan asukkaan alueeksi, johon kuuluvat pääkaupunkiseudun lisäksi Hämeenlinnan, Lahden ja Porvoon seudut. Raportissa pantiin merkille Helsingin merkitys koko Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille ja ehdotettiin, että yhteistyö kansallisen ja paikallistason hallinnossa tulisi uudistaa. Hallitusta suositeltiin edistämään metropolialueen kehitystä. Vaikka raportti vastaanotettiin Suomessa ristiriitaisesti, sen voidaan sanoa legitimoineen uuden, menestystä vertailevan mittariston sekä vahvistaneen taloudellista ja seudullista näkökulmaa kaupunkisuunnittelussa ja -kehittämisessä. (HS 7.1.2002.)

toteuttaa elämäntyyliään ja jotka he kokevat viihtyisiksi ja turvallisiksi. Näihin paikkoihin keskittyy myös innovaatiokeskuksia ja kansainvälisiä huipputekniikan yrityksiä.

Kaupunkitutkimuksen professori Anne Haila on pitänyt kaupunkipolitiikan merkityksen kasvua tärkeänä, jopa uutena paradigmana päätöksenteossa. Haila erottaa toisistaan kaksi kaupunkipolitiikan muotoa. Symbolinen politiikka viittaa niihin yleisen moraalin ja symboleiden reformeihin, jotka ilmenevät esimerkiksi sanomalehtien otsikoissa ja pääkirjoituksissa. Toisena kaupunkipolitiikan muotona hän erottaa ne poliittiset prosessit, joiden kautta hyvinvointi ja palvelut jakaantuvat yhteiskunnassa. (Edelman 1964; Molotch 1983, Hailan 2006, 283 mukaan.) Hailan mukaan symbolinen politiikka ja uudet vaikuttavat toimijat, kuten globaalit kiinteistösijoittajat, tulivat mukaan kaupunkisuunnitteluun 1990-luvulla. Kaupungit kehittävät strategioita houkutellakseen kansainvälisiä suoria sijoituksia, erityisesti kiinteistösijoituksia, kuten kauppakeskuksia, urheiluhalleja, viihdekeskuksia ja tiedepuistoja. Symbolit motivoivat sijoittajia enemmän kuin faktat. Tämän seurauksena myös paikallispolitiikka korostaa symbolisen ja retorisen politiikan merkitystä. Globaali kaupunki on symbolinen luomus, jota rakennetaan mainonnalla, symbolisilla uudistuksilla sekä myötämielisillä moraalilla periaatteilla ja listauksilla esimerkiksi kaupungeissa tapahtuneista rikoksista. Näin kaupungista tulee osa globaalien kaupunkien diskurssia. Listaukset myös legitimoivat tietyt mittarit hyvästä kaupungista. Kaupungin imago on menestyksen avaintekijä ja medially on keskeinen rooli sen luomisessa. (Haila 2006, 282–283.)

2.3.2. SOSIAALIPOLIITTINEN VIITEKEHYS

Monet ajankohtaiset hyvinvointivaltion palvelujärjestelmään kohdistuvat haasteet, kuten demografiset muutokset, koskettavat koko Suomea. Kaupunkiin on katsottu liittyvän myös sen erityislaatuisuudesta nousevia sosiaalipoliittisia ongelmia. Helsinkiin ja Helsingin metropoliseutuun liittyviä sosiaalisia hyvinvointihaasteita on määritelty suurkaupunkinäkökulmasta erilaisissa tutkimuksissa, viranomais selvityksissä sekä hallinnollisten ohjelmien ja kannanottojen yhteydessä. Esimerkiksi halpojen asuntojen puute, asunto- ja työmarkkinoilta syrjäytyminen ja köyhyys syventävät ongelmia suurkaupungissa (Korhonen 2002, 189).

Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisemassa artikkelikokoomateoksessa *Helsinki – Pohjoinen metropoli* (Keskinen, Tuominen & Vaattovaara 2002) Metropoli-Helsinkiä luonnehditaan omaleimaisena alueena, jota määrittävät globalisaatio, erityinen työpaikkarakenne, väestön sosioekonomisten erojen kasvu ja markkinointi. Helsingissä näkyy selvästi sosiaalisia ongelmia, kuten työttömyyttä, asunnottomuutta ja kovien huumeiden käyttöä, joita luonnehdi-

taan Euroopan metropoleissa yleisiksi ilmiöiksi. (Keskinen ym. 2002, 7–9, Korhonen 2002, 187, Askelo 2002, 159.) Keskeisenä syrjäytymistä aiheuttavana yhteiskunnallisena tekijänä pidetään myös työmarkkinoiden muutosta: vähäistä osaamista vaativa työ on lähes kadonnut Helsingin työmarkkinoilta, jolloin työkyvyn ongelmista kärsivien on vaikea työllistyä (Askelo 2002, 170). Rintala ja Karvonen (2003, 461) ovat puolestaan toteavat, että koettujen hyvinvointiongelmiin kasautumisessa korostuvat kaupunkikeskuksissa elintason vajeet.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen⁵ osana tehdyssä hankesuunnitelmassa metropolialueen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseksi (2011) todetaan suurimmiksi ongelmiksi terveys- ja hyvinvointierot. Esimerkiksi koko maan väestöön suhteutettuna alueella on korkea koulutustaso, mutta koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten osuus on suuri. Ongelman nähdään koskevan erityisesti maahanmuuttajia ja nuoria miehiä. Myös työttömien määrä on kasvanut 2009 alkaneen laman myötä. Lisäksi huolenaiheeksi nostetaan yksinhuoltajaperheiden suuri osuus. Sosiaali- ja terveyshuollon näkökulmasta nähdään erityisen huolestuttavina metropolialuetta koskevinä ongelmoina 1) väestön segregoituminen selviytyjiin ja syrjäytyjiin, 2) terveys- ja hyvinvointierojen kasvu, 3) maahanmuuttajataustaisen väestön keskittymät, 4) päihde- ja mielenterveysongelmien yleisyys, 5) nuorten työttömyys ja koulutuksen puute sekä 6) metropolialueelle tyypilliset muut marginaali-ilmiöt. Ratkaisuksi esitetään monitasoista ja monialaista toimintaa, joka vaatii ”useiden toimijoiden yhteistyötä, verkostoitumista ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin”. (Hankesuunnitelma... 2011, 4.)

Aulikki Kananojan (2006) mukaan kaupunkiympäristö synnyttää turvattomuutta ja luo tarpeita turvallisuuden vahvistamiseen. Kananoja näkee hyvinvoinnin polarisaatiokehityksen suurkaupungille tyypillisenä ilmiönä ja pohtii, voiko kiistattomilla vahvuuksilla kompensoida ongelmia. Kananojan mukaan *turvallisuustavoitteinen sosiaalipolitiikka* on laajojen järjestelmien ja oikeuksiin perustuvien toimenpiteiden avulla toimivaa sosiaalipolitiikkaa. *Muutostavoitteinen sosiaalipolitiikka* sen sijaan on yhteistyöhön ja osallisuuteen perustuvaa, yksilölliseen elämäntilanteeseen tai yhteisön luonteeseen sovitettua työskentelyä. Kananoja katsoo, että

⁵ Helsingin seudun yhteistyötä on kehitetty kansallisessa kunta- ja palvelurakennemuutuksessa (PARAS), joka käynnistettiin vuonna 2006. PARAS-lainsäädäntö – niin sanottu puitelaki – astui voimaan helmikuussa 2007. Lain mukaan jokaisen kunnan tuli valmistella toimeenpanosuunnitelma ja esittää se hallitukselle syyskuuhun 2007 mennessä. Pääkaupunkiseutu sekä muut ”ongelmallisen kaupunkirakenteen” omaavat kaupunkiseudut määrättiin tekemään suunnitelma, jolla voi parantaa maankäyttöä, asumista ja liikennettä sekä keinot, joilla kehittää ja tehostaa alueen palveluja yli kuntarajojen. Suunnitelman tuli perustua kuntatalouteen, asukasluku- ja palvelutarveanalyysiin vuosille 2015–2025. PARAS-hankkeen kaupunkiseutuja koskevassa kohdassa linjattiin 2009, että Helsingin seudun erityisyys otetaan huomioon ja aiesopimuskäytäntöä ja kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä vakiinnutetaan. (Hankesuunnitelma...2011)

molempia tarvitaan rinnakkain, eivätkä lähestymistavat ole toistensa vaihtoehtoja. Olennaista on jäsentää, mitkä kysymykset kuuluvat turvallisuusorientoituneeseen ja mitkä muutosorientoituneeseen politiikkaan, sillä niiden välillä on ideologisia, taloudellisia, organisatorisia tai toiminnallisia jännitteitä⁶. Kananoja näkee jännitteen myös valtion ja kuntien välillä: valtiollinen sosiaalipolitiikka ohjautuu valtakunnallisten keskiarvojen mukaan, kun taas kunnallinen politiikka perustuu paikallisiin elinoloihin. Paikallinen sosiaalipolitiikka asettaa arvojärjestykseen kansalliset sosiaalipoliittiset päämäärät. (Kananoja 2006, 53–58, 67–68.) Metropolipolitiikassa valtio ja Helsingin seudun kunnat ovat olleet tekemässä yhteistä hyvinvointipolitiikkaa. Voidaan pohtia, millaisia jännitteitä taustalla piilee.

2.3.3. ELÄMÄNPOLIITTINEN VIITEKEHYS

Kolmas lähestymistapa hyvinvointiin on elämänpoliittinen, jossa korostuvat yksilöllisyyden ja refleksiivisyys. Tavoitteena on "kohtalaisen hyvin koossa pysyvä ja hallitussa liikkeessä oleva, yksilön kannalta tyydyttävä elämä" (Saaristo & Jokinen 2004, 265–266). Ervasti ja Saari (2011) katsovat elämänpoliittisen lähestymistavan liittyvän vauraamman väestön subjektiiviseen hyvinvointiin, vastakohtana köyhemmän väestönosan hyvinvointia palvelevalle resurssipolitiikalle. Elämänpolitiikkaan liittyy subjektiivinen onnellisuus ja tyytyväisyys, ja elämänpolitiikan sijaan voidaan puhua myös onnellisuuspolitiikasta. Hyvinvointivaltio tukee niiden kannalta olennaisia tekijöitä: turvallisuuden tunnetta, arkielämän jäsentymistä, tasa-arvon lisääntymistä ja sosiaalisen pääoman kehittymistä. (Emt, 191–193.) Antti Karisto (2000, 215) näkee muutoksen positiivisessa mielessä ja toteaa, että laajamittaisen ("suuren") hyvinvoinnin toteuttamislupaukseen tulee aina suhtautua varauksellisesti. Sen sijaan ihmisten arjen ("pienen") hyvinvoinnin edistäminen ja ongelmien ottaminen vakavasti edistää ihmisten selviytymiskyä ja tyytyväisyyttä.

⁶ *Ideologiset jännitteet* syntyvät tilanteessa, jossa turvallisuusorientoitunut sosiaalipolitiikka mielletään holhousmentaliteetiksi ja muutosorientoitunut nojaa yksilövastuuta painottavaan. *Taloudellinen jännite* liittyy siihen, että turvallisuusorientoitunut sosiaalipolitiikka nielee voimavarat, eikä muutostyölle jää toteutusedellytyksiä. *Organisatorinen jännite* syntyy siitä, että turvallisuusorientoitunut järjestelmä on usein keskitettyä ja normitettua, kun taas muutostyö ei nojaa sellaisiin organisatorisiin järjestelyihin jotka loisivat turvallisuutta ja pysyvyyden tunnetta. *Toiminnallinen jännite* pohjaa siihen, että turvallisuusorientoitunut sosiaalipolitiikka edellyttää jatkuvuutta ja ennustettavuutta. Rääätälöidyt, tilanteen mukaan muotoutuvat ja yhdessä rakentuvat työskentelyotteet eivät saa turvallisuusorientoituneessa kulttuurissa välttämättä tilaa. (Kananoja 2006, 53–58.)

TAULUKKO 2. HYVINVOINNIN PIENET JA SUURET KYSYMYKSET (KARISTO 2000, 215).

| | Hyvinvointi | Kurjuus |
|-------|-----------------|---------------------|
| Suuri | Onni ja autuus | Musertavat puitteet |
| Pieni | Onnen pipanoita | Ahdistava arki |

Metropolikeskustelussa elämänpoliittista lähestymistapaa edustava onnellisuuspuhe on tullut esiin lähinnä Espoon kaupungin tilaamassa Metropolin hyvinvointi -selvityksessä, joka kiinnittää huomion muun muassa ympäristöongelmiin ja onnellisuuteen: ”Hyvinvoinnin käsite on määriteltävä uudelleen. Kestävä hyvinvointi tarkoittaa sellaista hyvinvointia, jonka kulmakivinä ovat kestävä taloudenpito, elämänlaatu ja onnellisuus sekä tasapainoinen luontosuhde”. (Alanen ym. 2010, 35.)

3. KOHTI METROPOLIPOLITIikkaA

3.1. KIISTOJA JA RAJANVETOA

Helsingin seudulla kaupunkipoliittinen herääminen näkyi ohjelmallisemman kehittämistyön käynnistymisenä 2000-luvun vaihteessa, jolloin pääkaupunkiseudulla alettiin toteuttaa yhteisiä kaupunkiohjelmaa. Yksi tärkeimmistä strategisista tavoitteista Helsingissä oli kansainvälistyminen. Myös kasvatuksen ja osaamisen merkitystä, erityisesti yliopistojen, korkeakoulutettujen työntekijöiden ja IT-sektorin roolia, korostettiin. Suuntana oli kuntien välinen yhteistyö sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö. (Holstila 1999; Kalajoki 1999.) Sitten yhteistyötä eri sektoreilla on kehitetty vaihteittain sekä kuntien omasta aloitteesta että valtiojohtoisesti. Valtionhallinnon näkökulmasta yhteistyötä on kuitenkin vaivannut konkreettisten toimenpiteiden puuttuminen: kaupunkien omat strategiat ja päätökset ovat olleet ensisijaisia suhteessa alueelliseen visiointiin. Yhteistyö on puuttunut operationaalisella tasolla, koska yhteistä päätöksentekojärjestelmää ei ollut. Vain kirjastopalvelut ovat olleet yhteisiä. Muun muassa sosiaalipalvelut, energiapalvelut ja julkinen liikenne on järjestetty kunnittain. Liikennehallinnosta puuttuivat alueelliset tavoitteet, ja myös maankäytön suunnittelu ja politiikka sekä asuntopolitiikka ovat olleet erillisiä. (HS 24.5.2004.)

Sisäasiainministeriö asetti jo kesäkuussa 2003 selvitysmies Jussi-Pekka Alasen valmistelemaan ehdotusta alueellisesta hallinnosta ja yhteistyöstä Helsingin seudun ja valtiohallinnon välillä. Tavoitteena oli tehdä hallitusesitys raportin pohjalta. Raportissa Alanen ehdotti monia konkreettisia hallinnollisia uudistuksia, kuten Itä-Uudenmaan ja Uudenmaan liittojen yhdistämistä (HS 11.5.2004). Raportti otettiin kunnissa ja maakunnissa vastaan ristiriitaisin tuntein. Alueellista yhteistyötä pidettiin tärkeänä, mutta hallinnollisia uudistuksia vastustettiin laajasti. Kuvaavaa on, että ainoastaan valtiohallinto, kauppa- ja vientijärjestöt, sekä suurin osa kaupakamareista kannattivat kuntarajat ylittävän päätöksenteon vahvistamista tarvittaessa lainsäädännön keinoin ja hyväksyivät raportin ehdotukset. Muutoin, muun muassa kuntien ja maakuntahallitusten taholta, ehdotuksia lähinnä vastustettiin⁷. (Valle & Voutilainen, 2004.)

⁷ Helsinki, Espoo ja Vantaa eivät olleet samaa mieltä yhdestäkään ehdotuksesta, lukuun ottamatta ajatusta Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntahallintojen yhdistämisestä. Keski-Uudenmaan kunnat olivat samaa mieltä seutuhallinnon tarpeesta päällekkäisten hallintorakenteiden estämiseksi. Itä-Uudenmaan maakuntahallitus ja alueen kunnat eivät hyväksyneet maakuntahallintojen yhdistämistä, mutta hyväksyivät seutujen kuntien välisen yhteistyön. Uudenmaan maakuntahallitus piti yhteistä seutuhallintoa tarpeettomana, mutta oli samaa mieltä maakuntahallituksen vastuiden kasvattamisesta. YTV kommentoi, että se toimi jo laajalla alueella ja yhteistyötä tulisi lisätä erityisesti Keravan suuntaan. Cultinatum Oy ja yliopistot pitivät alueellista yhteistyötä tärkeänä

Yleisestä vastustuksesta huolimatta Alanen jatkoi työtään sisäasiainministeriölle keskustalaisen alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen tuella (Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto 2004a; 2004b). Lainsäädäntöä haluttiin muuttaa tavoitteena kehittää yhteistä päätöksentekoa erityisesti maankäytön, asumisen, liikenteen ja joukkoliikenteen osalta. Kun esitys yhteistyön lainsäädännöksi valmistui, sitä vastustettiin myös valtionhallinnossa SDP:n ja RKP:n taholta (HS 3.12.2004). Jopa keskustalainen pääministeri Matti Vanhanen kritisoi ideaa uudesta hallinnon tasosta ja piti sitä tarpeettomana (HS 10.11.2004). Joulukuussa 2004 valmistelutyö lopulta jäädytettiin. Alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen mukaan prosessi jatkuisi, mutta hitaammalla tahdilla. Mannisen Helsingin Sanomille antama kommentti kuvaa tilanteen jännittyneisyyttä: "Köysi kiristyy. Pannaan tulta kinttuihin" (HS 17.12.2004).

Lainmuutosprosessi oli mahdollista jäädyttää myös siitä syystä, että samanaikaisesti valmistelutyön kanssa kuntien oma vapaaehtois pohjalta syntynyt yhteistyö oli edennyt. Välittömästi sisäasiainministeriön käynnistettyä kehittämisohjelman Helsingin seudulle, pääkaupunkiseudun poliittiset johtajat kokoontuivat yhteistyötapaamiseen tammikuussa 2004. Tapaamista on kuvattu historialliseksi, sillä Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen perustivat Pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan. Uusi neuvottelukunta ratifioi kaupunkiohjelman yhteistyöprojektien toimeenpanovälineenä valtionhallituksen kanssa. (Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007, 2, 4–5.) 16. lokakuuta 2004 Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta ratifioi yhteisen vision ja strategian, jossa asetettiin tärkeä tavoite: "Metropolialuetta kehitetään yhtenäisesti toimivana alueena." Strategian kolme keskeistä painopistettä olivat hyvinvoinnin ja palveluiden kehittäminen, kilpailukyvyn edistäminen sekä kaupunkirakenteen ja asumisen kehittäminen. (HS 29.8.2004.) KUUMA-seudun muodostavat Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Mäntsälä ja Pornainen, ja sen perustana on kumppanuusohjelma jota johtaa erillinen hallitus, jolla on myös kuntia sitovaa päätösvaltaa. Kuntaryhmä Neloset on Hyvinkään, Kirkkonummen, Vihdin ja Sipoon vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyöryhmä, joka toimii Helsingin seutua koskevista asioista. (Vns 2010, liite 2.)

Valtionhallinnon puuttuminen oli siis stimuloinut vapaaehtoista kuntayhteistyötä, jota hallitus nyt tarkoin seurasi. Se asetti kuitenkin selkeät reunaehdot: aikaa koko seudun kattavan vapaaehtoisen yhteistyön valmisteluun oli toukokuulle 2005, ja toimeenpanon oli määrä alkaa saman vuoden lokakuussa. Helsingin seudun 14 kunnalla oli monta yksityiskohtaa sovittavana. Kaksi etulinjaa oli havaittavissa: pääkaupunkiseudun neuvottelukunta sekä niin sanotut Kuu-

osaamisen ja innovaatiokapasiteetin koordinoinnissa. Kuntaliitto kannatti vapaaehtoista yhteistyötä. (Valle & Voutilainen 2004.)

ma-kunnat. ”Yhteistyö on edelleen levällään”, raportoi Helsingin Sanomat 27. helmikuuta 2005. Maaliskuussa 2005 yhteistyön rakenne oli kuitenkin muodostumassa. Helsingin seudun yhteistyökokous olisi koko seudun yhteistyöelin, jonka tapaamisia pidettäisiin kaksi tai kolme kertaa vuodessa. Lisäksi Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (Halke) ohjaisi rahoitusta erityisesti maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen. Lokakuun ensimmäisenä päivänä hyväksyttiin yhteistyösopimus 14 kunnan välillä. Helsingin Sanomat julisti päivän ”yhteistyön päiväksi” (HS 21.9.2005).

Helsingin seudun yhteistyökokous on 14 kunnan luottamushenkilöiden yhteistyöelin, jolla ei kuitenkaan ole kuntia sitovaa päätösvaltaa (Vns 2010, liite 2). Vuonna 2007 pääkaupunkiseudulle ja metropolialueelle valmistui kaupunkiseutusuunnitelma, joka koostui kahdesta osasta: 14 kunnan yhteisestä maankäytön, asumisen ja liikenteen MAL -suunnitelmasta, joka tehtiin sekä palvelusuunnitelmasta, joka laadittiin pääkaupunkiseudun kuntien kanssa. Valtionhallinnon näkökulmasta tärkeimmät yhteistyöalueet saavutettiin vasta MAL-yhteistyön myötä. Helsingin Sanomien pääkirjoituksen mukaan hallinnollisten rajojen merkitys tulisi lähitulevaisuudessa vähenemään ja suunta oli kohta Suur-Helsinkiä (HS 9.7.2007). Samana vuonna Matti Vanhasen II hallitus käynnisti valtiovallan ja alueen kuntien kumppanuutta korostavan metropolipolitiikan.

3.2. HYVINVOINTIA JA KILPAILUKYKYÄ POLITIIKKAOHJELMALLA?

Metropolipolitiikan tavoitteet määriteltiin Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa seuraavasti ”Pääkaupunkiseudun erityiskysymyksiä varten käynnistetään metropolipolitiikka, jolla ratkaistaan alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmia, edistetään elinkeinopolitiikkaa ja kansainvälistymisen toteutusta sekä ehkäistään syrjäytymistä. Monikulttuurisuutta ja kaksikielisyyttä edistetään. Valtion ja pääkaupunkiseudun kuntien kesken vahvistetaan ja laajennetaan aiesopimuskäytäntöä sekä valtion eri hallinnonalojen kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä” (Vns 2010, 3–4).

Politiikkaohjelma on valtiovallan tapa toimia horisontaalisesti yli perinteisten sektorirajojen (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009, 7). Metropolipolitiikan lisäarvo nähtiin hallintokuntien väliin jäävien ja useiden sektoreiden yhteistyötä vaativien haasteiden, tarpeiden ja toimien tunnistamisessa sekä koordinoinnissa ja ratkaisujen esittämisessä sekä mahdollisten kumppanuuksien luomisessa eri tason toimijoiden välille (Vns 2010, 4).

Metropolipolitiikkaohjelmaa koordinoi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (Halke)⁸. Ministeriötä avustamaan perustettiin ministeriön edustajista koostuva sihteeristö puheenjohtajanaan rakennusneuvos Matti Vatiilo ympäristöministeriöstä⁹. Metropolialueeksi määriteltiin 14 kunnan alue, jolla oli jo ennestään kuntayhteistyön rakenteita. Sihteeristön kokouksiin kutsuttiin kumppanuusperiaatteen mukaisesti myös pysyvät kuntaedustajat Pääkaupunkiseudun kunnista, Kuuma-kunnista ja kuntaryhmä Nelosista, ja se valmisteli metropolin keskeiset viisi painopistettä ja kärkihanketta vuosiksi 2008–2011. (Vns 2010, 14–15; Metropolipolitiikka-hankkeen sihteeristönä toimivan työryhmän asettamispäätös 10.9.2007.)

Kärkihankkeista vastaamaan sovittiin vastuuministeriöt. Sihteeristön tuli raportoida metropolipolitiikan toteutumisesta ja kärkihankkeista vuosittain Halkelle ja perustettavalle metropolipolitiikan yhteistyöelimelle. Metropolipolitiikkahankkeen neuvottelukunta asetettiin vahvistamaan kumppanuutta ja seuraamaan metropolipolitiikan toteutumista¹⁰. Neuvottelukuntaan kuului keskeisten ministeriöiden, kuntien, maakunnan liittojen, elinkeinoelämän sekä koulutuksen ja tutkimuksen edustajia.

Vuonna 2009 valtioneuvosto hyväksyi kaupunkipolitiikan periaatepäätöksen, jossa linjattiin, että metropolipolitiikan toteutumista jatketaan Halken asettamien linjausten ja kärkihankkeiden pohjalta¹¹. Samana vuonna päätettiin tilata tutkimus kansainvälisistä kokemuksista metropolialueella kehitetyistä hallintomalleista¹². Lisäksi Halke totesi, että sosiaaliseen eheyteen tulisi kiinnittää enemmän huomiota, ja antoi Sosiaalialan osaamiskeskus Soccalle tehtäväksi perustaa Sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän¹³.

Ensimmäisen metropolipolitiikkakauden päättyessä siitä julkaistiin Valtionhallinnon selonteoko (Vns 9/2010). Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011) teki kaupunki- ja metropolipolitiikasta tuloksellisuustarkastuskertomuksen.

Tarkastusviraston kertomusta varten haastatellut metropolipolitiikkaa koordinoineen ympäristöministeriön edustajat pitivät resurssien vähäisyydestä ja korkeista tavoitteista huolimatta onnistuneimpina tuloksina konkreettisten aiesopimusten syntymistä ja metropolipolitiikan tärkeyden tunnistamista. Hyvinvointinäkökulmasta valtioneuvoston selonteossa puntaroidaan

⁸ Halke päätti metropolipolitiikan valmistelusta 21.6.2007.

⁹ Sihteeristön toimikausi oli 10.9.2007–31.12.2010.

¹⁰ Metropolipolitiikkahankkeen neuvottelukunta asetettiin 24.7.2008.

¹¹ Kaupunkipoliittinen periaatepäätös hyväksyttiin 13.5.2009.

¹² Tolkki, Airaksinen & Haveri 2010.

¹³ Soccan Sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän toimikausi oli 21.1.2010–31.12.2010. Sen raportti julkaistiin keväällä 2011.

aluelähtöisen, eriytetyn politiikan hyväksyttävyyttä: ”Kysymys on siitä, voidaanko ns. universaalipolitiikan tavoitteita toteuttaa eriyttämällä tai painottamalla tavoitteita tukevia politiikka-toimia aluelähtöisesti esimerkiksi sosiaalisen eheyden vahvistamisessa ja hyvinvointipalveluissa.”(Vns 2010, 35.)

Valtiontalouden tarkastusviraston arvioi hyvinvointinäkökulmasta, että metropolipolitiikalla saattoi korkeista tavoitteista huolimatta olla hyvinvoinnin kannalta jopa haitallisia sivuvaikutuksia. Tarkastusvirasto kritisoi metropolipolitiikkavetoisen kehittämisen heikentävän muiden suurten kaupunkien huomioimista ja liian yksipuolisten kehittämistoimenpiteiden jopa lisäävän alueiden ja kaupunkiseutujen välisiä kehityseroja ja heikentäneen elämänlaatua. Ongelmat saattoivat sen mukaan johtua siitä, että samanaikaisesti pyrittiin alueellisesti menestyksekkääseen, sosiaalisesti oikeudenmukaiseen ja ekologisesti kestäväan kaupunkipolitiikkaan. Tarkastusviraston mukaan ”liiallinen alueellinen keskittyminen nostaa entuudestaan maan, työvoiman ja muiden resurssien hintoja ja heikentää ympäristön tilaa ja elämänlaatua” (emt. 134). Tarkastusvirasto pani merkille metropolin ytimen ja reuna-alueiden väliset suuret erot, joihin tosin saattoi viraston mukaan vaikuttaa myös metropolipolitiikkaohjelman toteutumisen aikana koettu talouden taantuma ja sen vaikutukset aluerakenteeseen. Tarkastusvirasto puuttui myös politiikkaohjelman tulosten seurannan ja arvioinnin vaikeuteen, politiikan hajaantumiseen ja koordinoimisen ongelmiin. Koordinoinnissa ja toimeenpanossa nähtiin ongelmia erityisesti kärkihankkeen 5 osalta, jonka tavoitteisiin kuului sosiaalisen eheyden vahvistaminen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 60, 110, 113, 126–127, 134, 138.)

4. AINEISTO JA MENETELMÄT

4.1. DISKURSIIVINEN LÄHESTYMISTAPA METROPOLIIN

Diskursseilla tarkoitetaan mielikuvia, käsityksiä ja kategorioita, jotka saavat merkityksensä kielen kautta ja rakentavat samalla todellisuutta (Suoninen 1999, 21). Diskurssien sijaan voidaan puhua sosiaalisista merkitysrakenteista, merkitysavaruuksista, tulkintarepertuaareista tai tavoista puhua ja kirjoittaa (Jokinen, Juhila & Suoninen 1993b, 24–27). Diskursseista voidaan puhua myös todellisuutta luovina sanastoina: tietynlaista sanastoa käytettäessä tukeudutaan tietynlaiseen maailmankuvaan samalla sitä uusintaen. Diskurssi muodostuu *selonteoista*, jotka muodostavat vuorovaikutusketjun. Monissa tilanteissa selonteot aloitetaan tutuimmista vaihtoehdoista. Selontekojen syntyyn vaikuttavat vuorovaikutuskumppanin avaamat odotushorisontit – mahdollinen kritiikki, epäily tai täydentävät kommentit saattavat muuttaa tuotettuja selontekoja ja niistä koostuvia diskursseja. (Suoninen 1999, 27.)

Diskurssianalyttiseen tutkimusotteeseen sisältyy viisi lähtökohtaista oletusta: 1) oletus kielen käytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta, 2) oletus useiden rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien merkityssystemien olemassaolosta, 3) oletus merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta, 4) oletus toimijoiden kiinnittymisestä merkityssystemeihin sekä 5) oletus kielen käytön seurauksia tuottavasta luonteesta. (Jokinen ym. 1993b, 17–18.) Seuraavassa esittelen nämä oletukset ja niihin sisältyvät sitoumukset tämän tutkimuksen kontekstissa.

Oletus kielen käytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta (Jokinen ym. 1993b, 8–24). Poliittikaohjelmat, kuten metropolipolitiikka ja sitä koskevat selonteot ovat kielellisiä käytäntöjä, joissa kielen avulla rakennetaan ja pidetään yllä merkityssystemejä. Kielen käyttöä koskevassa tutkimuksessa on pyrittävä olemaan reflektiivinen eli pohtimaan, missä määrin on mahdollista käsitellä aihetta ja kuvata asioita, ilmiöitä, tekoja ja toimintaa ilman että tulee samalla uusintaneeksi olemassa olevaa käsitteistöä, vanhoja kategorioita ja dikotomioita. Metropolin hyvinvointipuheessa käsitteelliset vastaparit hyvinvointi/pahoinvointi, hyväosaisuus/huono-osaisuus, menestys/kurjuus ovat tyypillisiä diskursiivisia dikotomioita, joiden taakse tässä tutkimuksessa pyritään katsomaan.

Oletus useiden rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien merkityssystemien olemassaolosta (emt. 24–29). Merkityssystemit rakentuvat ja määrittyvät suhteessa toisiinsa. Diskursiivisessa tarkastelussa voidaan keskittyä sekä diskurssien kirjoon että vaihtelevuuteen.

Interdiskursiivisuus viittaa diskurssien rinnakkaisuuteen. Diskursiivisesta lähtökohdasta on olennaista määritellä, mitä hyvinvoinnilla ja huono-osaisuudella tarkoitetaan eri yhteyksissä ja mitä hyvinvoinnin nimissä halutaan edistää. Rakentavassa mielessä vastakkaiset ja ristiriitaiset diskurssit tuovat mukanaan muutoksen mahdollisuuden. (Jukarainen 2001, 26–27.) Ne synnyttävät tarpeen yhteisön oikeudenmukaisuuden julkiselle valinnalle ja toiminnalle, politiikalle (Koskiahho 2002, 41). Metropolipolitiikassa on oletettavasti löydettävissä useita rinnakkaisia hyvinvointidiskursseja. Ne voivat olla myös keskenään kilpailevia, jolloin tukevamman jalansijan saanut diskurssi vaientaa vaihtoehtoisia ”totuuksia”. Diskurssien sijaan voidaan puhua myös tulkintarepertuaareista erityisesti silloin, kun halutaan tarkastella kielenkäytön vaihtelevuutta. Puhuttaessa hyvinvoinnin marginaaleista on tunnustettava, että liikutaan rajalla, joka ei ole selväpiirteinen. Hyväosaisuuden kuvaus kertoo myös siitä, mitä hyväosaisuus ei ole.

Oletus merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta (Jokinen ym. 1993b, 29–36). Diskurssianalyysi on aineistokeskeinen, jolloin konteksti voidaan rajata hyvinkin tiiviiksi. Lause- tai episodikontekstia tarkastellessa huomio kiinnittyy siihen, kuinka sanat ovat yhteydessä lauseeseen tai teot yhteydessä toimintaan. Vuorovaikutuskonteksti viittaa sanotun tarkasteluun suhteessa keskustelun kulkuun. Kulttuurinen konteksti ja reunaehtokonteksti ovat laajempia viitekehyksiä, joiden tunnistaminen ja analyysi ovat tutkijan omien kulttuuristen tapojen, stereotyyppien tai yhteiskunnallisen tiedon käyttöä ja tulkintaa. Reunaehtokonteksti voidaan huomioida jo tutkimuksen lähtökohdissa, aineiston valinnassa ja kysymyksissä. Itse selonteissa voidaan julkilausua tiettyjä reunaehtoja ja realiteetteja, kuten missä ajassa ja paikassa selonteko on tuotettu. Näiden lisäksi aineistosta voidaan lukea reunaehtoja, joita pidetään kenties niin itsestään selvinä, ettei niitä tarvitse erikseen mainita. Metropolipolitiikkaohjelmaa voidaan tarkastella hyvinkin läheltä, lause- ja episoditasolla. Metropolisiin ja hyvinvointiin liittyy monia kulttuurisia merkityksiä. Metropolipolitiikkaohjelmaa tarkastellessa voidaan kiinnittää huomiota siihen, miten se on muotoutunut tai miksi sen analysointi on olennaista. Toisaalta ohjelmallisuuteen liittyy vahvoja reunaehtoja, kuten ohjelman ajallinen kesto ja alue. Intertekstuaalisuudella ja -kontekstuaalisuudella viitataan siihen, miten tulkinta nojaa aina tiettyyn kulttuuriseen kontekstiin. Nämä vaikuttavat siihen, mitkä asiat tai alueet rajataan metropolipolitiikan sisään tai toisaalta suljetaan ulos.

Oletus toimijoiden kiinnittymisestä merkityssysteemeihin (emt. 37–41). Diskursiivisessa tarkastelussa keskeisiä ovat sosiaaliset käytännöt – eivät toimijat sinänsä. Kiinnostavaa on, miten kategorioita käytetään ja millaisiin merkityssysteemeihin ne kiinnittyvät. Kategorisointi on yksi perustavanlaatuisimmista retorisisista strategioista. Kategorioiden kautta asiaan tai tapahtumaan liitetään ominaisuuksia (hyvä/paha, vakavasti otettava/vähäpätöinen, jne.) ja niiden kautta määritellään myös toimintatapoja normaaleiksi ja epänormaaleiksi. (Jokinen 1999b, 129–130.) Retoriikan analyysissä tarkastellaan, miten asioiden kategorisointeja pyritään oikeuttamaan ja miten ne saadaan näyttämään kyseenalaistamattomilta itsestäänselvyyksiltä. (Jokinen 1999a, 46–47.) Subjektiposition käsite on käyttökelpoinen, kun tarkastellaan toiminnan rajoituksia tai toimijan aseman vaihteluita. Mahdolliset toimijapositiot voivat myös lukkiutua – kaikki positiot eivät ole kaikille mahdollisia. Poliitiikkaohjelmaa tarkastellessa ensiis pyri selvittämään, onko esimerkiksi työttömyys aina syynä syrjäytymiseen. Sen sijaan kiinnostuksen kohteena on, millaisia subjektipositioita eri toimijoille annetaan. Esimerkiksi työtön tai ulkomaalainen voi liikkua monissa positioissa ja olla monen eri merkityssysteemin osa.

Oletus kielen käytön seurauksia tuottavasta luonteesta (Jokinen ym. 1993b, 41–45). Kieli ei vain kuvaa todellisuutta, vaan se myös luo sitä. Kielellä on seurauksensa ensinnäkin tilannekohtaisesti, jolloin puhutaan yksittäisistä tilanteista. Kielellä on myös ideologisia seurauksia, jotka liittyvät diskurssien ja vallan yhteenkietoutumiseen. Poliitiikkaohjelma nojaa ohjelmallisuudessaan tietynlaiseen rationalismiin, jolloin ideologiset seuraukset voivat olla piilotetumpia. Raporttimuotoinen kuvaus on hegemonioita rakentavan, vakuuttavan retoriikan eräänlainen äärimuoto. Se pyrkii tuottamaan itsensä puhtaana kuvauksena, joka kertoo kuinka asiat todella ovat. (Jokinen 1999b, 129–130.) Tarkastelussa voidaan tehdä näkyväksi erilaisia ideologioita ja niiden välisiä jännitteitä.

4.2. RETORISEN VAKUUTTELEMISEN ANALYSOINTI

Jokinen (1999b, 140–155) jaottelee vakuuttelevan retoriikan keinot itse väitteeseen ja väitteen esittäjään liittyviin keinoihin. **Esittäjään liitettyjen keinojen** tarkoitus on lisätä esittäjän nauttimaan luottamusta. Näitä ovat Jokisen mukaan esimerkiksi:

- *Puhujakategorioilla oikeuttaminen.* Joihinkin kategorioihin sijoitetaan oikeus tietoon ja tietämykseen. Asiantuntijan rooli ei kuitenkaan ole pysyvä, vaan voi vaihdella tilanteittain ja kulttuureittain. Tietynlaista yleisöä voidaan pyrkiä puhuttelemaan tietynlaisella kategorialla. Voidaan myös ajatella, että riittävän laaja valmistelutyö ja asiantuntijaraatien käyttö vakuuttavat laajempaa yleisöä kuin selvitysmiehen tekemä raportti. Kaupunkistrategioita tutkineet Eriksson ja Lehtimäki toteavat (2003, 78–79) että asiantuntijan ääni tarjotaan usein vain johtajille, strategiakonsulteille ja -tutkijoille. Kaupunkilaisille jää usein toteuttajan rooli edustajan välityksellä, esimerkiksi kaupunginvaltuutettujen kautta.
- *Liittoutumisasteen säätelyllä* tarkoitetaan sitä, miten puhuja esittää itsensä suhteessa kuvattuun väitteeseen. Onko väite oma, onko asia yleisesti tiedettyä vai jonkun toisen sanomaa? Esimerkiksi alueen kilpailukykyisyys voidaan esittää joko ehdottomana faktana tai tutkimukseen perustuvana väitteenä: ”Suomi on kilpailukykyinen alue” tai ”Suomi on tutkimusten mukaan kilpailukykyinen alue”
- *Konsensuksella tai asiantuntijan lausunnolla vahvistaminen* tukevoittavat väitettä, koska väite ei enää näyttyädy vain henkilökohtaisena mielipiteenä. Kiinnostavaa on tarkastella, kuinka konsensusta rakennetaan. Esimerkiksi ”alan tutkimusten mukaan” vetoaa sekä konsensukseen että asiantuntijuuteen.

Jokinen (1999b, 132–139) erittelee lisäksi **esitettyyn argumenttiin liittyviä vahvistuskeinoja**, joilla pyritään vahvistamaan ajettavaa asiaa ja saamaan se näyttämään totuudelliselta tai muutoin kannatettavalta:

- *”Tosiasiat puhuvat puolestaan”*
Poliittisessa puheessa ”ikävät” asiat määrittyvät usein hyväksyttäväiksi tosiasioiksi. Tosiasiapuheessa toimijoiden rooli ja vastuu asioiden kulusta syrjäytyvät ja asiat vain ”tapahtuvat”. Esimerkiksi ”markkinat pelästyvät”, ”pääoma karkaa” ja ”lama edellyttää” ilmaukset ovat vaihtoehdottomia. Moraalisille pohdinnoille ei jää tilaa tai ne vaikuttavat naurettavilta.

- *Kategorioiden käyttö*

Puhujakategorisoinnin lisäksi kategorisointi koskee kaikkea argumentaatiota. Analyysissä kategorioita lähestytään monesta näkökulmasta: A) Kuinka kategorioita on synnytetty, esimerkiksi millaisen keskustelun tuloksena kategoriat ovat syntyneet? B) Millaisia sisältöjä ja rajoja kategorioilla on ja miten häilyviä ne ovat lähemmin tarkasteltuina? C) Miten kategorioita käytetään tilanteittain ja millaisia funktioita ne palvelevat, esimerkiksi perustelevaan resurssien suuntaamista? Kategorioita voi myös täsmentää ja jakaa erilaisiin osakategorioihin.

- *Yksityiskohtat ja narratiivit*

Yksityiskohtaiset kuvaukset ja niiden sijoittaminen osaksi tapahtumakulkua (narratiivia) tuottavat usein autenttisen, totuudenmukaisen vaikutelman, jolloin tapahtumat alkavat näyttää yllätykseltä. Jos kuulija ikään kuin täydentää ”puuttuvan palan” kertomuksesta, puhuja ei voi itse joutua vastuuseen asian totuudenmukaisuudesta. Epämääräisiä sanontoja ja idiomaattisia ilmauksia käyttämällä, kuten ”olla puun ja kuoren välissä”, voidaan argumentoida tavalla, jota on vaikea kiistää ja joka vie huomion pois itse argumentista.

- *Määrällistäminen eli kvantifiointi*

Numeerinen määrällistäminen esimerkiksi prosenteilla, taulukoilla tai osuuksilla luo helposti mielikuvan selkeästä, mitattavissa olevasta ja yksiselitteisen ristiriidattomasta tiedosta. Määrällistämistä voidaan käyttää myös ei-numeerisesti liittämällä väitteeseen laatusanoja (kuten pieni, suuri, pienempi, suurin, marginaalinen tai valtava, kaikki). Analyysissä kiinnitetään huomiota määrällistämisen tulkinnallisuuteen: A) Mitä kvantifioidaan? Millaisia asioita määrällistetään ja mitä jätetään mainitsematta. Voidaan puhua esimerkiksi asunnottomien määrästä, mutta jättää mainitsematta, kuka määrittellään asunnottomaksi. B) Kuinka kvantifiointia käytetään? Miten määrällistäminen tekee argumentista vakuuttavamman ja/tai heikentää vastaargumenttia. Esimerkiksi kerrotaanko raportissa onnistumisista vai epäonnistumisista tasapainoisesti. C) Mitkä ovat kvantifioinnin funktiot? Mitä määrällistämällä saadaan aikaiseksi käyttöyhteydessään?

- *Metaforat*

Metaforia käyttämällä voidaan aktivoida tietynlaisia merkityspotentiaaleja ja niiden kautta voidaan luoda haluttuja konnotaatioita ilman monipolvista argumentaatiota. Esimerkiksi sanontoihin liittyy monia kulttuurisia konnotaatioita. Arkipäiväisiä tai

uinuvia metaforia käyttämällä kuulija tai yleisö ei välttämättä havaitse sen vaikuttavuutta argumentaatioissa. Esimerkiksi ”korkea moraalinen”, ”ajan säästäminen” ovat tällaisia argumentteja.

- *Ääri-ilmaisut*

Ääri-ilmaisut (ei yhtään, ei yksikään, kaikki, jokainen, joka kerta, ei koskaan, täysin, ikuisesti, täydellisesti) korostavat piirteitä, joita kohteena olevaan asiaan halutaan liittää joko maksimoimalla tai minimoimalla niitä. Niiden avulla voidaan tuottaa myös kuvaa toiminnan säännönmukaisuudesta tai oikeuttaa toimintaa, esimerkiksi ”jokainen ymmärtää” tai ”jokainen olisi toiminut samoin”. Ääri-ilmaisu voi toimia myös vaikuttavuutta vastaan, jos se saa yleisön epäilemään asian uskottavuutta.

- *Kontrastiparit, esimerkit ja rinnastukset*

Kontrastipareilla halutaan vastakohta esittämällä korostaa vaihtoehtoa, jota itse kannatetaan. Haluttua vaihtoehtoa voidaan ladata kauniilla merkityksillä (kuten vapaus, aikaansa seuraava, keskiössä oleva, keskeinen), ja vastaavasti vaihtoehto esitetään negatiivisessa valossa. Erilaisten havainnollistavien konkreettisten esimerkkien ja rinnastusten kautta voidaan tehdä esitettävää argumenttia ymmärrettäväksi, mutta myös korostaa huonon vaihtoehdon naurettavuutta.

- *Toisto ja tautologia*

Analyysissä voidaan tarkastella sitä, kuinka jonkun toisen esittämiä argumentteja sidotaan omaan argumentaatioon tai kuinka tiettyä muotoilua toisista teksteistä käytetään erilaiseen yhteyteen asetettuna ja millaisia merkitysulottuvuuksia ja funktioita sille annetaan.

4.3. AINEISTO JA SEN KÄSITTELY

Tutkimuksen aineistona on kolme Matti Vanhasen II hallituksen metropolipolitiikkaohjelmassa tuotettua asiakirjaa:

- A) Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän muistio: Metropolipolitiikan painopisteet (13.12.2007) 3 sivua ja liitteet 18 sivua.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (Halke) muistio on keskeinen metropolipolitiikan muotoutumisessa. Siinä määritellään ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet vapaaehtoisen yhteistyön lähtökohdista. Varsinainen muistio sisältää vain kolme sivua. Tarkemmin metropolipolitiikkaa kuvataan kahdessa liitemuistiossa. Metropolipolitiikan painopisteet -taustamuistio sisältää tarkemman kuvauksen metropolipolitiikan tarpeesta ja hallitusohjelman painopisteistä. Metropolipolitiikan avainkuvaajat -liitemuistio sisältää 10 sivua erilaisia tilastoja. Avainkuvaajat koskevat muun muassa väkilukua, ulkomaiden kansalaisten osuutta, korkeakoulututkinnon suorittaneita, työpaikkojen määrää. Avainkuvaajissa käydään läpi maankäytön, asumisen ja liikenteen tunnuslukuja kaikkiaan kuudella taulukolla, kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamista niin ikään kuudella taulukolla. Näiden mukana on muun muassa neljä työllisyyttä käsittelevää tilastoa, jotka kuvaavat sekä työvoimapolua että rekrytointiongelmia palvelualoilla. Monikulttuurisuutta, maahanmuuttoa ja kaksikielisyyttä sekä sosiaalista eheyttä avataan kumpaistakin teemaa kahdella taulukolla.

- B) Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta (Vns 9/2010 vp) 36 sivua ja liitteet 8 sivua.

Selonteko jakautuu johdannon jälkeen kolmeen pääluokkaan: I Miksi metropolipolitiikkaa, II Miten metropolipolitiikkaa on toteutettu ja III Kehittämislinjaukset. Selonteko kuvaa metropolipolitiikan tarkoitusta ja tehtyjä toimenpiteitä ja ehdottaa kehittämiskohteita, muttei varsinaisesti arvioi metropolipolitiikan onnistumista. Metropolipolitiikkaohjelman selontekoon sisältyy kolme liitettä. Liite 1 sisältää lähinnä Tilastokeskuksen tuottamia tilastollisia tarkasteluja, jotka kuvaavat Helsingin seudun erityisyyttä seudullisessa ja kansallisessa viitekehityksessä, esimerkiksi väestötietoja, osaamisrakenteita ja työmarkkinoita. Liite 2 esittelee pääkaupunkiseudun, metropolialueen ja maakunnan kuntalähtöiset yhteistyöorganisaatiot. Liite 3 esittelee Helsingin metropoliseudun sijoittumista OECD:n kansainvälisessä metropolivertailussa 2007.

C) Metropolialueen sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän loppuraportti: Sosiaalisen eheyden vahvistamislinjauksia metropolialueella (7.2.2011) 21 sivua + liitteet 8 sivua.

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskuksen (Socca) sai toimeksiantonsa Halkelta ohjelmakauden loppupuolella. Sen kokoamaan koordinaatioryhmään kuului yhteensä 13 jäsentä¹⁴ varajäsenineen. Käytettävissä olevan lyhyen ajan vuoksi koordinaatioryhmä päätti keskittyä vain kahteen toimeksiannon tehtävistä: yhteistyöfoorumien tarjoamiseen samansuuntaisille hankkeille sekä aloitteiden ja toimenpide-esitysten tekemiseen valtiovallalle ja kaupungeille. Ulos rajautuivat arviointikehikon ja työvälaineiden luominen uusien ideoiden ja lupaavien hankkeiden kehitystyöhön sekä syrjäytymisen yhteisvaikutusten seurantamallien kehittäminen. Pohdinnasta rajattiin lisäksi ulos valtiotasoiset teemat, kuten perusturvan taso. Keväällä 2011 valmistunut raportti on yksityiskohtaisempi esitys jo Metropolipolitiikan selonteossa (Vns 2010) esitetystä sosiaalisen eheyden kehittämislinjoja koskevista teemoista. Alun johdantoluvun jälkeen on neljä päälukua: 1. Toimeksianto ja työtavat, 2. Metropolialue tilastoissa ja tutkimuksissa, 3. Metropolialueen sosiaalinen eheys sateenvarjomallina, sekä 4. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset. Metropolialueen sosiaalisen eheyden kannalta merkittäviksi teemoiksi on määritelty maahanmuuttajat, lapset ja nuoret, työllisyystilanne ja kumulatiivinen syrjäytyminen. Teemoja on tarkasteltu tilastojen, tutkimuksen ja tulevaisuuden näkymien sekä ennusteiden valossa huomioiden olemassa olevat palvelut, käynnissä olevat hankkeet, metropolialueen erityispiirteet, alueelliset erot, ajankäytön kysymykset sekä hyvinvointi ja terveys. Teemojen ympärille järjestettiin seminaareja, joissa analysoitiin ”metropolialueen sosiaalisen eheyden politiikan heikkouksia ja vahvuuksia” (Socca 2010, 3).

Aineiston käsittely oli monivaiheinen. Aineistoni selontekoja läpikäydessä kiinnitin huomiota siihen: 1) miten aineistossa määritellään metropoli, metropolisaatio ja metropolipolitiikka, 2) miten metropolipolitiikan tarvetta perustellaan sekä 3) miten hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia kuvataan. Havaittiin metropolin erityisyyden, erilaisuuden ja samanlaisuuden teemojen toistuvan ja kietoutuvan toisiinsa. Metropolipuheeseen tuntui kytkeytyvän paitsi monia hyvinvointilupauksia, myös monia uhkia, jotka olivat ikään kuin näiden lupauksen kääntöpuolia.

Vaikka aineisto sisälsi vain kolme dokumenttia, koen sen kuitenkin laajana, sillä diskurssinanalyysissä on mahdollista tarkastella aineistoa hyvinkin yksityiskohtaisesti. Lisäksi hyvin-

¹⁴ Jäsenet edustivat neljää metropolialueen kuntaa, eri ministeriöitä, kahta valtiojohtoista tutkimus- ja kehittämislaitosta, yhtä kuntajohtoista tutkimuslaitosta sekä yhtä kolmatta sektoria rahoittavaa tahoa.

vointi on moniulotteinen käsite. Siksi päätin aluksi rajata aineistoani ja keskittyä vain sellaisiin kohtiin, joissa eksplisiittisesti puhutaan hyvinvoinnista tai huono-osaisuudesta/pahoinvoinnista. Lisäksi halusin syventyä siihen, miten metropolin erityisyyttä perustellaan. Poimin aineistosta otteita hakemalla sähköisistä pdf-dokumenteista metropolin erityisyyteen ja hyvinvointiin liittyviä kohtia katkaistuilla hakusanoilla (*erit, hyvin, huono ja syrjäyt*).

Hakukomennot

*erit** – metropolialueen erityiskysymykset, erityisratkaisut, erityisyys...

*hyvinvoin** – metropolialueen hyvinvointi, hyvinvointipalvelut...

*huono** – huono-osaisuus ...

*syrjäyt** – syrjäytyminen...

Ryhmittelin poimimani otteet alkuperäislähteen sekä teeman mukaan. Näin olin haarukoinut aineistoni selonteista tarkasteltavaksi yhteensä 148 otetta, joissa käsiteltiin metropolin erityisyyttä ja/tai¹⁵ hyvinvointipoliittisia kysymyksiä. Otteet muodostivat tiivistetyn aineiston lähiluvulle ja analyysille. Teemojen ja mainintojen jakautuminen selviää taulukosta 3.

TAULUKKO 3. METROPOLIN ERITYISYYTTÄ, HYVINVOINTIA JA HUONO-OSAISUUTTA KOSKEVAT MAININNAT TUTKIMUSAINEISTOSSA.

| | Erityi- syys | Hyvin- vointi | Huono- osaisuus*) | Yht. |
|--|-------------------------|--------------------------|------------------------------|-------------|
| Metropolipoliitiikan painopisteet (2007) | 3 | 1 | 2 | 6 |
| Valtionhallinnon selonteko (2010) | 48 | 15 | 16 | 79 |
| Sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän loppuraportti (2011) | 19 | 19 | 25 | 63 |
| Yhteensä | 70 | 35 | 43 | 148 |

*) Huono-osaisuus, pahoinvointi, syrjäytyminen.

¹⁵ Jos samassa kohdassa käsiteltiin useita teemoja, on se saattanut tulla valikoiduksi moneen kertaan.

Luin tiivistettyä aineistoa läpi huolellisesti useaan kertaan ja kirjasin samalla huomioitani kolmesta lähtökohdasta. Ensinnäkin tarkastelin *retorisia keinoja*, joita selonteissa käytettiin vahvistamaan kuvaa erityisestä metropolista. Kiinnitin huomiota kohtiin, jotka sisälsivät retorisesti tiheitä kuvauksia tai jotka tuntuivat ristiriitaisilta ja ansaitsivat näin ollen lähempää tarkastelua. Toiseksi kiinnitin huomiota kohtiin, joissa havaitsin *toimijakategorian*: missä yhteydessä toimijakategoriat esiintyvät ja millaisia subjektipositioita niille annetaan?

Kolmas tutkimusteemani metropolipolitiikan hyvinvointipoliittisista merkityssisällöistä ei ole samalla tavoin sidottu ”hyvinvointi” tai ”pahoinvointi” -sanoihin tai niiden ilmaisujen tiheyteen, vaan tulkitsin hyvinvoinnin puhetapoja laajemmassa kulttuurisessa kontekstissa ja laajasti hyvinvointikirjallisuutta hyödyntäen. Pohdin, mitä havaintoni kertovat hyvinvointipoliitikasta ja millaisiin hyvinvointipoliittisiin kehyksiin puhe metropolin hyvinvoinnista kiinnittyy. Tarkastelin selonteissa ilmeneviä *hyvinvoinnin tulkintarepertuaareja*, sanastojen vaihtelevuutta. Ennen analyysivaihetta olin tutustunut erityisesti suurkaupunkeja ja metropolihallintoa koskevaan kirjallisuuteen ja keskusteluun. Tässä vaiheessa syvennyin lisää hyvinvointikirjallisuuteen ja alkuperäiseen aineistoon. Seuraavassa luvussa käyn läpi tarkemmin tutkimukseni tulokset.

5. TULOKSET

5.1. METROPOLIN ERITYISYYTTÄ VAKUUTTELEVAT RETORISET KEINOT

Erityisyyden vahvistamiseksi käytettyjä retorisia keinoja ovat ääri-ilmaisujen käyttö, ”tosiasiat puhuvat puolestaan” -puhe, määrällistäminen, metaforat, kontrastiparit, narratiivit, rinnastukset sekä toisto ja tautologia. ”Helsingin seudun erityisyys” on itsessään *tautologia*, joka toistuu selonteoissa useasti. Metropoliseutu esitetään erityisenä alueena, jolla on erityisiä kysymyksiä ja tarpeita, jotka kohdentuvat erityisille alueille Näihin haetaan erityisratkaisuja metropolipolitiikalla, jonka suuntaamiseksi pidetään tärkeänä edelleen tunnistaa Helsingin seudun erityisyyteen liittyviä ominaisuuksia (Halke 2007, 1; Vns 2010, 5; Socca 2011, 20.)

Metropoliseutu kuvataan selonteoissa toistuvasti Suomen *ainoana* metropoliseutuna. Kyseessä on *ääri-ilmaus*, joka sulkee pois mahdollisuuden, että metropolin piirteitä voisi liittää muihinkin alueisiin tai seutuihin. Metropolin ilmiöt esitetään monisyisinä ja ”luonteeltaan ja mitataakavaltaan ainutlaatuisina” (Vns 2010, 12–13). Soccan raportissa tosin täsmennetään, että alueen ”yhtenäistä kuvausta vaikeuttavat alueen sisäiset eroavaisuudet” ja että väestömäärän kasvua, rakennemuutosta, kansainvälisyyskehitystä ja monikulttuurisuuden lisääntymistä ja näiden tuomia mahdollisuuksia ja haasteita ”on havaittavissa useissa Suomen kaupunkikeskuksissa”. Metropolissa erityisyyden luo ilmiöiden volyyymi, muutosnopeus ja vauhti. (Socca 2011, 3.) Toisaalta hyvinvointiongelmien eriytyminen kuvataan myös globaalina trendinä. Sosiaalinen ja kulttuurinen muutos saa pääkaupunkiseudun muuttumaan enemmän muiden Euroopan metropolien ydinalueiden kaltaiseksi. (Vns 2010, 9, liite 1 ja 3; Socca 2011, liite 2.)

Metropolin ilmiöt esitetään toistuvasti tutkimustietoon perustuvina ristiriidattomina *tosiasioina*; metropolisaation valossa ilmiöt näyttäytyvät omalakisina ongelmina. Tutkimuksen ja siihen pohjaavan tiedon rooli korostuu ohjelmaprosessin alkuvaiheessa, jolloin sen sisältö ei ollut vielä tarkoin määritelty. Tutkimustiedon avulla halutaan osoittaa taloudellisten ja toiminnallisten, sekä myös sosiaalisten kysymysten alueellinen kytkös (metropolisaatio) ja erityisen poliittisen ohjauksen tarve. *Määrällistämällä* korostetaan metropoli-ilmiöiden merkittävyyttä. Vertailevissa tilastoesityksissä hyvinvointi tai sen vaje esitetään korostaen ilmiön kansallista poikkeavuutta tai samankaltaisuutta toisiin metropolialueisiin nähden. Avainkuvaajat ja muut tilastoesitykset sisältävät usein alueellisen vertailu-ulottuvuuden suhteessa muuhun Suomeen tai kansainvälisesti toisiin metropoliseutuihin (ks. esim. Halke 2007, liite 1). Poliittikkaprosessin loppuvaiheessa, metropoliselonteossa ja Soccan raportissa, kuvataan

myös metropolialueen kuntien välisiä eroja. Samanaikaisesti lisääntyi puhe tarpeesta kohdennetuille toimenpiteille.

Havaittavuuden korostaminen yksityiskohdin ja esimerkein on *tosiasiapuheeseen* liittyvä retorinen keino vahvistaa ilmiön merkittävyyttä. Metropolipolitiikkaan on lähtökohtaisesti haluttu sisällyttää vain ilmiöitä, jotka ovat selvästi havaittavia ja myös mittakaavaltaan huomattavia. Metropolin erityispiirteiden määritellään olevan sellaisia, ”joita muualla maassa ei ole tai on metropolialueella syvemmin ja joihin voidaan metropolipolitiikan kautta vaikuttaa” (Socca 2011, 6). Havaittavuuden ja tutkimuksen merkitystä toimenpiteiden suuntaajana korostettiin myös vielä metropolipolitiikkakauden loppuvaiheessa: ”Kohdennetuilla, alueelliseen tietoon ja tutkimukseen perustuvilla toimenpiteillä voidaan nopeasti päästä käsiksi ilmiöihin, jotka näkyvät selvimmin tai ensimmäisenä nimenomaan metropolialueella, tietyillä asuinalueilla tai tietyn väestöryhmän keskuudessa”, todetaan Valtioneuvoston selonteossa (2010, 20).

Kontrastit, narratiivit ja metaforat ovat kulttuuriseen tarinavarantoon kietoutuvia vahvoja retorisia keinoja. Selonteissa hyvin- ja pahoinvoinnin ääri-ilmiöt esitetään usein rinnakkain. Esimerkiksi Soccan raportissa voimavarojen ja mahdollisuuksien lisäksi metropolialueelle todetaan kasautuvan myös lukuisia ongelmia, minkä vuoksi hyvinvoinnin rakentamisen rinnalle on nostettava sosiaaliselle kasvulle välttämätön pahoinvoinnin torjunta (Socca 2011, 8). Tämä rinnakkainen ja *kontrastinen* esitystapa saa ilmiöt vaikuttamaan voimakkaammilta ja korostaa niiden keskinäistä riippuvuutta. Kontrastipari voi olla piilotettuna myös *narratiiviin*, kuten Metropolipolitiikan painopisteet -selonteon (2007) johdantoluvussa, jossa kuvaus liukuu neutraaleista ilmiöistä kertovasta puheesta lievempien ongelmien ja vaikeuksien kautta yhä vakavampaan uhka- ja syrjäytymispuheeseen. Narratiivista voimaa on myös arkipäiväistyneiden sanontojen yhdistämisessä byrokraattiseen ilmaisuun (Vns 2010, 2):

Sopu sijaa antaa – Kulttuurinen moninaisuus voimavaraksi

Asiakkaan ehdoilla – Hyvinvoinnin turvaaminen ja palvelujen uudistaminen

Kaveria ei jätetä – Sosiaalisen eheyden vahvistaminen

Metropolipolitiikan selonteon otsikoissa huomio kiinnittyy otsikon alussa olevaan myönteiseen iskulauseeseen, joka suuntaa lukijan huomiota sopuisuutta, asiakaslähtöisyyttä ja yhteiskunnallista inklusiota korostavaan tulkintaan. Otsikoista voi lukea painotuksia muutoksen-tarpeesta, avoimesta suhtautumisesta kansainvälisyyteen ja monikulttuurisuuteen, arjen ympäristön ja kotipaikan merkityksestä, ja metropolipolitiikan käytännönläheisyydestä. Ilmaisut

”avainkuvaaja” tai ”kärkihanke” ovat *metaforia*, jotka korostavat tiedon tai toiminnan osu-
vuutta ja merkittävyyttä: metropolipolitiikalla puututaan olennaisiin asioihin. Metropolin
kuvaamiseen kansantaloudelliseksi ”veturiksi” tai ”ankkurina” maailmantalouteen
liittyy hallitun liikkeen ja ohjauksen merkityksiä.

Metropolin erityisyyttä vahvistavat lisäksi **väitteen esittäjään liitetyt retoriset keinot**:
liittoutumisasteen säätely, konsensus ja asiantuntijan lausunnolla vahvistaminen. Aineistossa
on havaittavissa sävyeroja ja vaihtelevuutta *liittoutumisasteessa*, joka on tehokas tapa
faktuaalista päätöksentekoa. Asiat voidaan esittää ikään kuin neutraaleina tosiasioina ilman
kytköstä väitteen esittäjään. Vaihtoehtoisesti voidaan myös korostaa tulkinnallisuutta.
Sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmä toteaa tulkintansa sosiaalisesta eheydestä olevan
”vain työryhmän näkemys”, mikä jättää tilaa myös toisenlaisille tulkinnoille. Sosiaalisen
eheyden koordinaatioryhmän loppuraportissa tuodaan myös suuremmin esiin alueen sisäiset
eroavaisuudet yhtenäistä kuvausta vaikeuttavana asiana. Sosiaalisen eheyden
koordinaatioryhmä ei myöskään esitä metropolialueella havaittuja ilmiöitä täysin
ainutlaatuisina tai yksiselitteisinä. Koordinaatioryhmä toteaa, että muuttoliikkeellä ja
keskittymisellä – jotka toisaalta luovat kilpailukykyä – on hyvinvoinnin kannalta myös
negatiivisia vaikutuksia. Elinkeinoelämän ja kilpailukykyaseman se esittää asiana, joka on
”usein nostettu” alueelliseksi vahvuudeksi. (Socca 2011, 3, 8, 17.)

Liittoutumisasteessa havaittavista sävyeroista huolimatta selonteot ovat kauttaaltaan hyvin
konsensushakuisia. Pääsääntöisesti ne on kirjoitettu ikään kuin ”yhdestä suusta”. Raporttien ja
politiikkaohjelmien konsensus rakentuu viittauksina työryhmätyöskentelyyn ja siten, ettei
eriäviä mielipiteitä tuoda suoraan esiin. Kuvaa laajasta konsensuksesta vahvistavat myös
asiantuntijalausunnot. Selonteoissa tukeudutaan jonkin verran toisiin selvityksiin tai
politiikkaohjelmiin, kuten OECD:n selvityksiin kasvaville metropoleille tyypillisistä
piirteistä¹⁶ tai PARAS-hankkeeseen (Vns 2010, 7, 16). Retorisena keinona käytetään
puhujakategorioilla oikeuttamista neuvottelukunnan, sihteeristön ja muiden työryhmien
kokoontuloissa ilmenevien tittleiden muodossa. Sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmä
järjesti kylläkin seminaareja, joissa myös kolmannen sektorin toimijat pääsivät esittelemään
toimintojaan ja hyviä käytäntöjään julkisen sektorin yhteistyökumppaneina.

¹⁶ OECD (2006) on määritellyt kasvaville metropolialueille tyypillisiä ongelmia ja näiden syy-seuraussuhteita. Monimutkainen hallinnollinen rakenne ja hallinnollis-institutionaalinen sirpaloituminen johtaa politiikkatoimien koordinaation puutteeseen sekä yhdyskuntarakenteen ja eri toimintojen hajautumiskehitykseen. Hajautumiskehitykseen liittyy edelleen alueiden sosiaalista eriytymistä ja rasisista liikenteelle ja ympäristölle. (Vns 2010, 7.)

5.2. SOSIAALINEN EHEYS JA TOIMIJA KATEGORIAT

Sosiaalisesta hyvinvoinnista puhutaan metropolipolitiikassa *sosiaalisen eheyden* kautta, joka on eräänlainen kattokäsite. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (2007) ei täsmällisesti määritä sosiaalista eheyttä. Sosiaalista eheyttä koskevassa luvussa puhe liukuu jokapäiväisestä arjesta yhä monimutkaisempiin ongelmiin: alussa puhutaan työn ja perheen arkielämän organisoinnista, palveluiden ja liikkumisen joustavuudesta, arjen sujuvuudesta sekä kohtuuhintaisesta asumisesta. Tämän jälkeen puhe kääntyy suhteelliseen köyhyyteen ja syrjäytymisen ehkäisyyn, eriarvoisuuden lisääntymiseen ja huono-osaisuuden alueellisesta kasautumiseen. Lopuksi keskitytään erityisesti työttömyyden ja asunnottomuuden teemoihin sekä lisääntyneisiin lasten ja nuorten mielenterveysongelmiin. (Halke 2007, liite 1)

Sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmä määrittelee sosiaalisen eheyden tarkoittavan ”yhdenvertaisten ja tasa-arvoisten mahdollisuuksien luomista ja turvallisen elinympäristön takaamista”. Ryhmä käsittelee raportissaan sosiaalisen eheyden haasteita, erityisesti köyhyyttä, työttömyyttä, asunnottomuutta, yhteisöllisyyden puutetta, alueellista eriytymistä sekä hyvinvointi- ja terveyseroja. Ryhmä kiinnittää huomion sosiaalisiin eroihin erityisesti Helsingin seudun sisällä ja esittää myös lukuisia toimenpide-ehdotuksia. (Socca 2011, 3, 8.)

Valtioneuvoston selonteossa sosiaalisesta eheydestä puhutaan erityisesti kahdessa kappaleessa. Sosiaalista eheyttä kannattaa vaalia -kappaleessa käsitellään sosiaalisen syrjäytymisen prosessia, työttömyyttä ja asunnottomuutta sekä pitkäaikaista huono-osaisuutta ja sosiaalista periytyvyyttä. Huono-osaisuudella todetaan olevan alueellinen ulottuvuus, joka koskettaa erityisesti Helsingin seutua (vs. muu maa). Kaveria ei jätetä – sosiaalisen eheyden vahvistaminen -kappaleessa esitellään kehittämissuunnitelmat 19–22 sosiaaliseen eheyteen liittyen. Tavoitteena on murtaa pitkäaikaista huono-osaisuutta synnyttävät prosessit, vähentää alueperusteisia hyvinvointieroja palvelujärjestelmää kehittämällä, huolehtia kohtuuhintaisten asuntojen saatavuudesta ja toteuttaa pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa. (Vns 2010, 10, 29–31, 34.)

Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan lähemmin **toimijakategorioita**, joita sosiaalisen eheyden ja hyvinvointipuheen yhteydessä nostettiin esiin.

A) ASUNNONHAKIJAT, ASUNNOTTOMAT JA ASUKKAAT

Metropolissa asumiseen ja asuntopolitiikkaan kiteytyy kaksi ongelmaa: uusien asunnonhakijoiden vaikeus löytää kohtuuhintainen asunto sekä pitkäaikainen asunnottomuus. Seudulle ensikertaa tulevien *asunnonhakijoiden* vaikeus löytää kohtuuhintainen asunto nähdään työvoimapulaan johtavana uhkana. Ongelma tarkentuu edelleen erityisesti pienten asuntojen puutteeksi, koska *yksinasuvia* on paljon. Hintatason lisäksi mainitaan ongelmallisena yksipuolinen asuntokanta, joka ei ota huomioon niin kutsuttujen *osaajien* erityisiä tarpeita. Seurauksena on houkuttelevuuden väheneminen korkeasti koulutettujen osaajien silmissä ja siten myös alueen työvoimatilanteen heikentyminen. Yhteiskunnan tulisi tarjota osaajien erilaistuvia toiveita ja tarpeita vastaavia vaihtoehtoisia asumisratkaisuja. (Vns 2010, 7, 10.)

Toinen huoliryhmä on *asunnottomat*. Asunnottomuus ja sen riski koskettaa erityisesti vaikeassa elämäntilanteessa olevia ihmisiä, joista osa on *pitkäaikaisasunnottomia* ja *vaikeasti asutettavia*. Heillä asumisen onnistuminen edellyttää monimuotoista, usein ympärivuorokautista tukea ja palveluja. Asumisen kalleus ja erityisesti kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saanti vaikeuttaa myös maahanmuuttajien asettumista. Maahanmuuttajien on erityisen hankala löytää asuntoa. Kuitenkin maahanmuuttajien keskittymistä samoihin vuokrataloihin ja asuinalueille pidetään ongelmallisena, jos siihen yhdistyy matala koulutustaso ja puutteellinen kielitaito. (Vns 2010, 8, 10.)

Asukkaat kuvataan aktiivisena ryhmänä, joka haluaa asiakkaana valita palvelunsa itse, riippumatta kuntarajoista. Valinnanvapaus yli kuntarajojen nähdään seudullisena tavoitteena. Palvelujärjestelmän kannalta voidaan kuitenkin kysyä, ketä valinnanvapaus palvelee. Asukasosallisuuden ja lähidemokratian teemoja ei selonteissa juurikaan käsitellä. Toisaalta lähidemokratiakysymys olisi edellyttänyt enemmän asukasäänen kuulumista metropolipolitiikassa. Toimijat ovat olleet lähes yksinomaan viranomaisia.

B) TYÖTTÖMÄT, TYÖNHAKIJAT JA TYÖIKÄISET

Metropolipolitiikassa on työvoimapolitiittisesti kaksi keskeistä huoliryhmää: matalan koulutustason omaavat pitkäaikaistyöttömät ja korkeasti koulutetut työttömät. Työttömyys kuvataan ikään kuin hämähäkin verkkona, johon huono-osaiset juuttuvat. Tämä perustele tehokkaimpana syrjäytymistä ehkäisevänä keinona työttömyyden hoitoa. Vaikka metropolialueella työttömyysaste on muuta maata matalampi, pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on korkeampi. Pitkäaikaistyöttömät, toistuvasti työttömät, työllistämistoimenpiteiltä työttömäksi jääneet ja vaikeasti työttömät nähdään erityisesti helsinkiläiseksi ongelmaksi. Riskitekijöiksi todetaan korkea ikä, matala koulutustaso ja aikaisempi työttömyys. (Socca 2011, 10.)

Lisäksi mainitaan jälleen erityisesti maahanmuuttajat sekä nuoret koulutuksen ja työn ulkopuolelle jäävät. Maahanmuuttajan ongelmaksi kuvataan heikko kielitaito: maahanmuuttaja saattaa olla ”luku- ja kirjoitustaidoton”, ”suomenkielessä hitaasti etenevä” ja ”vieraskielinen”. Pärjätäkseen myös ammattitaitoisen maahanmuuttajan olisi osattava suomen kieli. Kielitaitovaatimusten todetaan olevan myös joskus liiallisia. Työllistämisiongelmiensa taustalla mainitaan myös rasismi, tosin siitä puhutaan piilotetummin työnantajien asenneongelmana. (Vns 2010, 18, 27–28.)

Soccan raportissa (2010, 10), todetaan, että ”työtön nimikkeenä pitää sisällään laajan kirjon erilaisia elämäntilanteita ja työkykyä”. Korostetun relationaalisuuden rinnalla on havaittavissa myös objektiivaa puhetta, erityisesti maahanmuuttajien kohdalla riippumatta siitä, puhutaanko maahanmuuttoon liittyvistä odotuksista vai ongelmista: ”Maahanmuuttajiin kohdistuvien toimenpidekokonaisuuksien keskeisenä lähtökohtana on Helsinki as an Open and Intercultural City -raportissa todettu welcoming outsiders -politiikka” (Vns 2010, 27).

Huoli kohdistuu myös korkeasti koulutettujen työttömyyteen: ”Vaikka koulutuksella voidaan saavuttaa parempi työllisyystilanne, on korkeasti koulutettujen työttömyys noussut selvästi erityisesti Helsingin alueella viime vuosina.” Ristiriidan aiheuttaa samanaikainen huoli kouluttamattomista nuorista sekä korkeasti koulutettujen työttömyysluvusta. Ratkaisuksi ehdotetaan räätälöityjen työllistämistoimenpiteiden, kuten työelämä- ja koulutuspakettien kehittämistä. (Socca 2010, 11.)

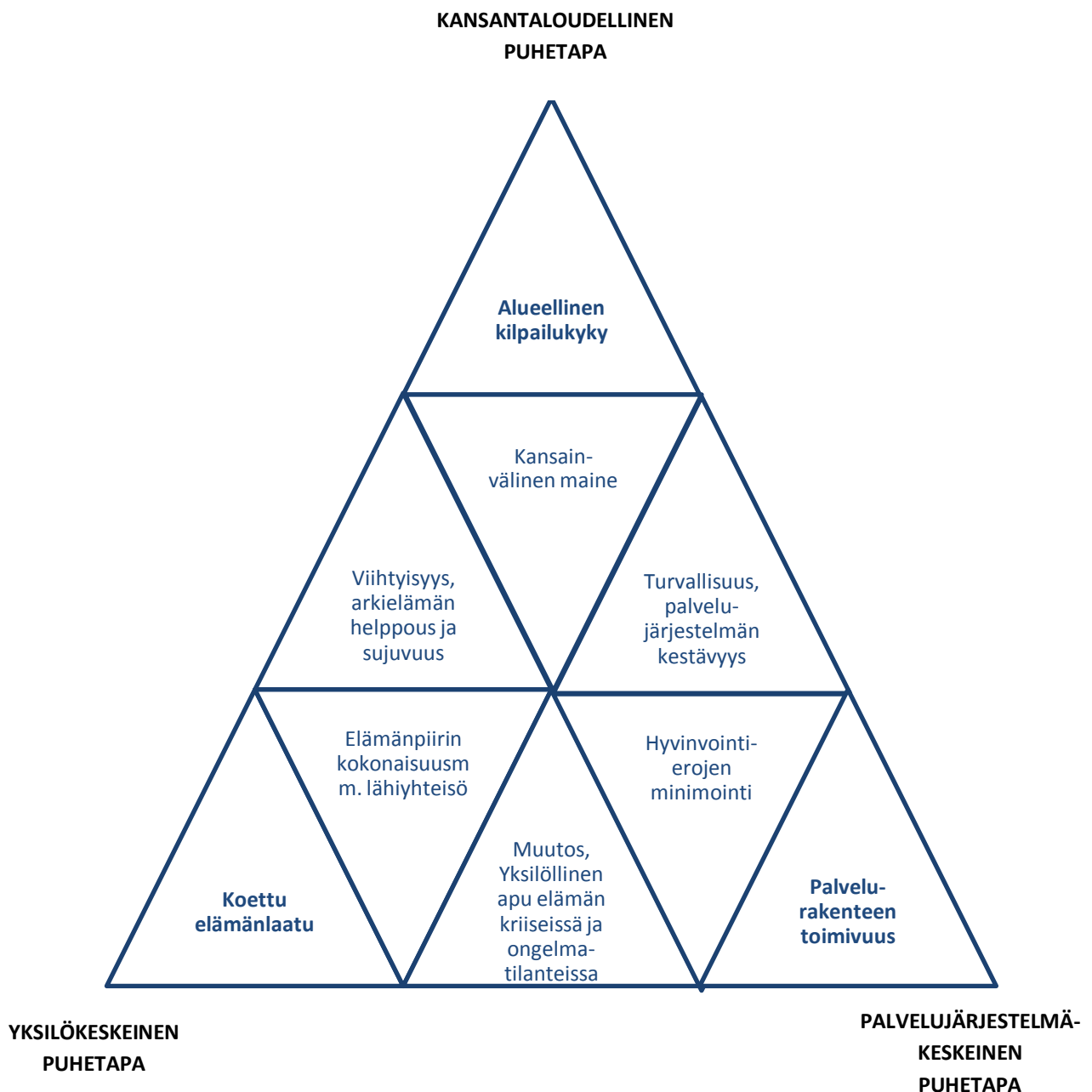
C) LAPSET, NUORET JA VANHUKSET

Sosiaali- ja terveyssektorin hyvinvointikysymykset kiinnittyvät elämänkaaripolitiikan mukaisesti elämänkaaren alku- ja loppupäähän eli lapsiin ja nuoriin sekä ikääntyviin ja vanhusväestöön. Erityinen huolenaihe ovat pitkäaikainen huono-osaisuus ja syrjäytyminen. Elämänvaiheissa on tiettyjä kriittisiä kohtia, joista on erityinen vaara nyrjähtää syrjäytymisen prosessiin. Syrjäytymisen prosessien todetaan voivan liittyä asuinalueeseen, hyvinvoinnin vajeeseen tai monimuotoiseen ja pitkäaikaiseen huono-osaisuuteen. Elämänvaiheista mainitaan erityisesti nuoruus ja nuoruudessa ilmenevät mielenterveyden häiriöt, sosiaalisen turvaverkoston haurastuminen sekä kilpailu- ja suorituspainet opiskelussa ja työelämässä. Syrjäytymisriski syntyy ongelmien alentaessa toimintakykyä ja edellytyksiä osallistua koulutukseen ja työelämään. Pitkäaikaisen huono-osaisuuden katsotaan liittyvän toimeentuloon ja terveyteen, ja se on usein sosiaalisesti periytyvää. (Vns 2010, 10.)

Lasten ja nuorten mielenterveysongelmien sekä työikäisten päihde- ja mielenterveysongelmien lisääntyminen ja hoitamattomuus nähdään yhteiskunnallisena uhkana. Lasten ja nuorten syrjäytymisen torjunnassa halutaan panostaa ennalta ehkäisevään toimintaan muun muassa kehittämällä palvelujärjestelmää, jossa nähdään olevan suuria puutteita. Erityisesti mainitaan koulujen tuki, palveluverkostojen tiivistäminen muun muassa neuvoloiden, päivähoidon, koulun ja nuorisotoimen välillä. Maahanmuuttajien vieraskielisyys ja monikulttuurisuus esitetään peruskoulujen opettajakuntaan kohdistuvana haasteena. Sille rinnasteisena ongelmana esitetään sosiaalisen tuen tarpeessa olevat kantaväestön oppilaat. Näin myös maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret asetetaan ongelmakategoriaan vain lähtökohtiensa perusteella. (Vns 2010, 30.)

5.3. METROPOLIPOLITIIKAN KILPAILEVAT HYVINVOINTIDISKURSSIT

Metropolipolitiikan selonteissa erottuu kolme hyvinvoinnin puhetapaa: kansantaloudellinen, palvelujärjestelmäkeskeinen ja yksilökeskeinen. Ne lähestyvät hyvinvointia eri lähtökohdista ja niillä on omat, eri poliittisiin viitekehyksiin tukeutuvat sanastonsa. Olen myös jäsentänyt metropolipolitiikan hyvinvoinnin puhetapoja Kuviossa 2. Kun keskustellaan erilaisista puhetavoista, on huomattava, että kyse on kärjistyksistä. Käytännössä eri puhetavat esiintyvät selonteissa rinnakkain ja osin myös toisiinsa kietoutuen.



KUVIO 2. METROPOLIPOLITIIKAN HYVINVOINNIN PUHETAVAT.

Kansantaloudellisessa puhetavassa hyvinvointi ja sen luominen korostuvat aluetaloudellisesti kysymyksinä. Puhetapa nojaa kaupunkipoliittiseen sanastoon (ks. luku 2.3.1). Keskeinen tavoite on kansainvälisen kilpailukykyyn edistäminen ja taloudellisen kehityksen vahvistaminen. Hyvinvointi rakentuu myös viihtyisyytenä ja kansainvälisenä maineena, jotta “kansainvälisille toimijoille välittyvä käsitys Suomesta ja sen metropolialueesta sujuvana ja turvallisena toimintaympäristönä”. Olennaista on luoda metropolista kuva houkuttelevana asuinpaikkana. (Vns 2010, 23–24.) Kansantaloudellisessa hyvinvointidiskurssissa voidaan lukea siten myös yksilökeskeisiä ja elämänpoliittisia sävyjä. Nämä nousevat esiin erityisesti, kun puhutaan osajien ”koetusta elämänlaadusta”:

“Koetun elämän laadun yksi keskeinen tekijä on arkielämän helppous. Siihen kuuluvat arjen palvelujen helppo saavutettavuus ja käytettävyys, asioiden lähellä oleminen, kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen toimivuus sekä elinympäristön korkea laatu, puhtaus, luonnonläheisyys ja turvallisuus. Nämä seikat nousevat usein esille metropolialueelle asettuneiden ulkomaalaisten osajien mainintoina alueen vahvuuksista, joiden säilyminen ja edelleen vahvistaminen on turvattava.”
(Vns 2010, 21.)

Palvelurakennepolitiikassa puhetavassa huomio kiinnittyy palveluiden turvaamiseen metropolin erityisten haasteiden keskellä. Keskeisimpänä haasteena on ennen muuta sosiaalinen eriytyminen ja pahoinvoinnin kasautuminen. Lisäksi huomio kiinnittyy yleisesti myös muihin ilmiöihin, kuten väestön ikääntymiseen, jotka saattavat lähitulevaisuudessa lisätä kuormitusta palvelurakenteelle. Palvelujärjestelmäkeskeisellä diskurssilla on yhteistä sanastoa ja kiinnekohdita erityisesti sosiaalipoliittiseen viitekehykseen (ks. Luku 2.3.2.). Siinä voidaan Kananon (2006) mukailleen nähdä sekä turvallisuus- että muutosorientoituneen sosiaalipolitiikan sävyjä.

Turvallisuusorientoitunut sosiaalipolitiikka kurottaa kohti valtiolähtöistä ja kansantaloudellista diskurssia. Metropolin turvallisuusorientoituneesta sosiaalipolitiikasta voidaan puhua silloin, kun painopiste on palvelujärjestelmän kestävydessä ja palvelutarpeen karsimisessa. Hyvinvointierot tai syrjäytyminen esitetään aluetta kuormittavana taakkana tai turvallisuuskysymyksinä: ”Huono-osaisten pienaluetasoinen kasvu heijastuu myös hyvinvoiville alueille turvattomuutena sosiaalisten häiriöiden kautta” (Socca 2011, 11). Sosiaali- ja terveystieteiden kehittämisen tavoitteeksi asetetaan palvelurakenteen tehostaminen toimivan yhteistyörakenteen kautta, niin eri sektorien välillä kuin palveluiden tilaajien ja tuottajien välillä ja palve-

lujärjestelmän kestävyden takaaminen. Asetelma perustuu vahvasti uuteen, taloudellista tehokkuutta ajavaan hallintotapaan, ja kurottaakin kohti taloudellista diskurssia. Metropolin asukkaalle ei jää toimijuuden sijaa, vaan hän on lähinnä toimenpidekokonaisuuksissa palloileva syrjäytynyt, työllistettävä, asutettava ja niin edelleen. (Vns 2010, 25, 28, 29, 35.)

Muutosorientoitunut sosiaalipolitiikka on enemmän yksilölähtöinen. Muutosorientoituneesta sosiaalipolitiikasta voidaan puhua silloin, kun palvelujärjestelmä toimii ikään kuin yksilön tai yhteisön puolesta ja tukena. Palvelujärjestelmän tehtävänä on auttaa ja kannatella ihmistä kriisitilanteessa ja estää ongelmien syventyminen, mutta myös yksilölähtöinen muutos. Palvelujärjestelmässä nähdään asiakkaan näkökulmasta myös puutteita ja sitä halutaan kehittää vastaamaan paremmin yksilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin, joskus jopa esittäen vastapuhetta taloudellisille reunaehdoille. Hyvinvointimetropolin palvelujärjestelmän ”väliinpuotoajia” kalastellaan uusilla toimintamalleilla ja erilaisilla yksilöllisesti räätälöidyillä toimenpiteillä, kuten etsivällä nuorisotyöllä, jotka pyrkivät löytämään syrjäytyneet ja saattamaan heidät takaisin yhteiskunnan jäseniksi – tai auttamaan selviytymään vaikeissa elämäntilanteissa. Myös asukkaan valinnan mahdollisuuksien korostaminen kurottaa kohti yksilöllistä, elämänpoliittista hyvinvointitulkintaa.

Yksilökeskeinen puhetapa korostaa yksilön kokemusta hyvinvoinnista. Arkiympäristö määritellään kaavoituksen, rakentamisen, liikenteen, asumisen luomaksi ja ehdollistamaksi. Arjen toimintaympäristön todetaan vaikuttavan sekä hyvinvoinnin että pahoinvoinnin kehittymiseen ja palvelutarpeeseen. Arkiympäristöä pidetään hyvinvoinnin kannalta palveluitakin tärkeämpänä tekijänä: ”Sosiaalisen hyvinvoinnin tasoa ja määrää eivät välttämättä määritä palvelut vaan elämänpiirin kokonaisuus. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että asuinympäristö tukee hyvinvointia, liikkumismahdollisuudet ovat joustavat, lähipalveluja on saatavilla ja elämän kriiseissä ja akuuteissa pulmatilanteissa apua on joustavasti saatavilla”. (Vns 2010, 9.) Vaikka ympäristötekijät ovat rakenteellisia, on arjen ”sujuvuuden” kokemus kuitenkin aina yksilöllinen. Metropoliseudun asukas esitetään liikkuvana toimijana, joka hakee ja valitsee itsenäisesti tarvitsemansa palvelut piittaamatta kuntarajoista. Samalla yksilön vastuu oman elämänpiirinsä rakentajana ja avun hakemisessa korostuu. Häden hetkellä yksilön katsotaan olevan toimintakykyinen ja tukeutuvan ensisijaisesti omaan kuitenkin lähipiiriinsä. Lähiyhteisön toimivuus ja sen kautta verkostoilta saatu apu ovat erityisen tärkeitä henkilöille, joilla ei ole lähellä omia verkostoja, kuten perhettä tai lähisukulaisia. (Vns 2010, 18, 28, 32.) Palveluiden kuvaaminen ”valintoina” on ristiriidassa sen kanssa, että

varsinkin julkista palveluntarvetta pyritään karsimaan. Vaikka kuntarajoilla ei ole merkitystä, on palveluiden saatavuudella merkitystä erityisesti elämänkaaren ääripäissä. Lapset, nuoret ja vanhuksset eivät liiku ketterästi palveluiden perässä.

Kolmesta esittelemästäni diskurssista kansantaloudellinen diskurssi on kokonaisuuden kannalta selvästi hegemonisessa asemassa, joka otetaan lähtökohtana esiin kaikissa selonteoissa. Taloudellinen kehitys ja kilpailukykykulma ovat metropolipolitiikan lähtökohta ja taloudelliset teemat ja puhetapa esitetään aina selontekojen alkupäässä, kun taas palvelujärjestelmään liittyvät tarpeet ovat toimenpidelistausten häntäpäässä. Jo metropolin toteuttamisperiaatteissa sana ”hyvinvointi” liitetään ennen muuta suotuisaan talouskehitykseen ja metropolialueen kilpailukykyyn; talouden kehittyminen esitetään ikään kuin kaiken hyvinvoinnin varmistajana. (Halke 2007).

”1. Metropolipolitiikan tarkoituksena on vahvistaa Helsingin seudun kansainvälistä kilpailukykyä ja tasapainoista kehitystä koko maan kansantalouden suotuisan kehittymisen ja *hyvinvoinnin* varmistamiseksi. [...]

2. Metropolipolitiikan toteuttamisen välineet päätetään asialähtöisesti. Ne voivat olla esimerkiksi valtion ja kuntien välisiä aiesopimuksia, ohjelmia, kumppanuushankkeita sekä seudun erityistarpeiden huomioon ottamista valtion eri toimijoiden päätöksissä, joilla on vaikutusta metropolialueen kilpailukykyyn ja *hyvinvointiin*”

(Halke 2007, korostukset minun)

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. METROPOLIN ERIYTYNYT YHTENÄISYYS

Metropoli on suomalaisessa aluepolitiikassa uusi taso, joka kietoutuu 1990-luvulta virinneeseen kaupunkipolitiikkaan ja aluepolitiikan muutokseen. Suomen hallituksen metropolipolitiikka 2007–2011 oli järjestyksessään ensimmäinen. Se perustui oletukseen Helsingin seudun taloudellisena ja toiminnallisesta erityisyydestä sekä ja näiden erityispiirteiden vahvistamiselle kilpailukyvyyn edistämiseksi. Lisäksi metropolipolitiikkaohjelmassa korostetaan Helsingin seudun kulttuurista ja sosiaalista erityislaatuista. Poliittikaohjelmassa keskeisellä sijalla oli rinnastaa Helsingin seutu maailman metropolien joukkoon ja näin ylipäänsä perustella metropolipolitiikan oikeutus. Konsensushakuinen metropoliohjelma pyrki rakentamaan kivijalkaa yhteistyölle aiemman, epämääräisen ja riitelevänkin keskustelun kaivamaan kuoppaan.

Metropolin erityisyyttä vakuutteleva retoriikka rakentaa metropoliseutua yhtenäisenä alueena. Metropolin erityisyys esitetään usein kiistattomana, varsin varmana ja tutkittuna tosiasiatietona. Sosiaalinen eriytyminen ja segregaatio kuitenkin myös haastavat tämän yhtenäisyyden. Alueellisten rinnastusten avulla metropolipolitiikka synnyttää alueellisen hyvinvoinnin typologioita. Samat sosiaaliset ongelmat, joiden syvyys erottaa metropolialueen muista Suomen kaupunkiseuduista, yhdistävät sen globaaliin metropolien viitekehukseen.

Metropolin kulttuuriseen varantoon kuuluu ääri-ilmiöiden kumuloituminen. Yhteiskuntatieteelliseenkin keskusteluun sisältyy konventioita puhua metropolista suurten mahdollisuuksien tai suurten ongelmien kautta. Näin tekee myös metropolipolitiikka. Metropolin hyvinvoinnin ja pahoinvoinnin ilmiöt esitetään usein rinnakkain, jolloin ne vaikuttavat kontrastisesti toisiinsa vahvistaen. Menestys näyttäytyy ikään kuin sitä voimakkaampana, mitä suurempaa kurjuutta sen rinnalla ilmenee.

Sosiaalisten hyvinvointiongelmiensa esittäminen ”metropoliongelmina” mahdollistaa niistä puhumisen yhteisinä haasteina, jotka eivät erota vaan yhdistävät alueen toimijoita. Metropoliongelmiensa rakentamiseen ja kuvaamiseen liittyy kuitenkin myös monia kysymyksiä. *Ensinnäkin*, hyvinvointiongelmiensa puhuttaessa metropolin alueellisuus on haastava kysymys, sillä ”metropoliongelma” voi esiintyä missä tahansa metropolialueella tai sen osassa. Ongelmat esiintyvät useimmiten hälyttävimpinä – ja selkeimmin havaittavina – sen ytimessä, pääkaupunkiseudulla ja Helsingissä. Toisaalta useita metropolialueella esiintyviä ilmiöitä on havaittavissa myös muualla Suomessa. *Toiseksi*, taloudellisen ja sosiaalisen näkökulman ja

puhetavan yhdistäminen hyvinvointiongelmiin ratkaisemiseksi saattavat johtaa monenlaisiin, myös ei-toivottuihin tuloksiin. Esimerkiksi, koska metropolikehitys ja kansainvälinen metropolistatus ovat taloudellisesta lähtökohdasta tavoiteltavia päämääriä, saatetaan pysyvä kurjalisto nähdä ikään kuin välttämätön pahana ja ongelmasta rakentuikin meriitti kansainvälisessä metropolivertailussa. Tällöin huomio kiinnitetään seurauksiin, eikä ongelmien niiden syihin. Jos liiaksi keskitytään metropolin erityisyyttä vakuuttelevalle retoriikalle, jääkö toimintakin retoriseen tasolle? Tai jääkö huomaamatta, että tietyillä toimenpiteillä saattaa olla myös ongelmia synnyttävää vaikutusta? *Kolmanneksi*, voidaan myös pohtia, mitä seurauksia ylipäänsä voi olla sillä, että jokin alue määritellään hyvinvoinnin ja menestyksen tai vastaavasti ongelmien kasaumaksi. Maineella on merkitystä. Alueellinen leimautuminen nousi keväällä 2011 keskusteluun niin sanotun Metsälä-ilmion kautta, kun vanhemmat pyrkivät monin tavoin karttamaan tilannetta, että oma lapsi kävisi määrättyä, negatiivisesti leimautunutta lähikoulua. Samaan aikaan Helsingin Kalliossa niin sanottu Kallio-liike syntyi reaktiona leipäjonojen kieltämisestä käydylle keskustelulle. Keskiluokkaistunut työväenkaupunginosa haluttiin pitää kaikille avoimena. *Neljänneksi*, tutkimustiedon avulla on mahdollista perustella päätöksentekoa ja toisaalta myös häivyttää päätöksenteon poliittisuutta. On poliittinen rajaus, mitä metropolipolitiikkaan sisällytetään ja mitä jätetään siitä pois. Tutkimustiedon avulla voidaan myös rajata, ketkä ovat oikeutettuja jaettaviin kehittämisresursseihin. Miten erilaiset intressit vaikuttavat siihen, mitä ilmiöitä halutaan tunnistaa tai nostetaan esiin päätöksenteossa? Onko ilmiötä, joita ei tunnisteta tai haluta tunnistaa?

6.2. SISÄÄNSÄSULKEVA JA ULOSTYÖNTÄVÄ RETORIikka

Metropolipolitiikassa esitetyt toimijakategoriat ryhmittyvät kolmeen teemaan: asumiseen, työssäkäyntiin sekä elämänkaaren eri vaiheisiin. Toimijakategorioissa erottuvat sekä äärimmäisessä syrjäytymisvaarassa olevien että niin sanottujen osaajien hyvinvointi. Yhtenäisyysloukkua on selonteoissa pyritty välttämään painottamalla tiettyjen kategorioiden, kuten työttömän tai maahanmuuttajan, moniulotteisuutta. Objektiivainen kieli asettaa tavoitteen arvostavasta, sopuisasta monikulttuurisuudesta toisinaan ristiriitaiseen valoon. Toimijan ja määrittelijän roolissa ovat pääsääntöisesti eri viranomaiset ja palveluntuottajat.

Richard Floridan lanseeraama ”luovaa luokkaa” ei metropolipolitiikassa mainita, mutta samansuuntaiset lähestymistavat ovat helposti tunnistettavissa myös osaaja-puheessa. Osaajan kategoria on epämääräinen, mutta sitä käytetään paljon kaupunkipoliittisessa keskustelussa.

Voidaan pohtia, keitä ovat osaajat, jotka saavat niin paljon huomiota metropolipolitiikassa. Ovatko he jotain enemmän kuin tavanomaisia ammatinharjoittajia? Osaajien aseman korostamisessa saattaa piillä vertailuansa, jolloin yhden ryhmän viihtyvyys nähdään niin tärkeänä panostettavana asiana, että viihtyvyyden parantamiseen suunnatut resurssit itse asiassa rakentavat hyvinvointieroja niiden tasaamiseen pyrkivän politiikan sijaan.

Toimijakategorioiden tarkastelu osoittaa, että metropolin huono-osaisille jää monesti varsin ohuita toimijuuksia ja he ovat vaarassa tulla monin tavoin kategorisoiduiksi. Metropolipolitiikassa syrjäytyminen kuvataan äärimmäisenä uhkana, ikään kuin viimeisenä pisteenä, jossa ihminen jumittuu huono-osaisuuteen. Toisaalta korostetaan myös räätälöityjä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on lisätä ihmisten toimintakykyä siten, että jokaiselle voitaisiin löytää mahdollisuus sellaiseen toimintaan, joka lisää hänen hyvinvointiaan.

Hyvinvointipoliittiset merkityskategoriat ovat keinoja, joiden avulla tuotetaan niin moraalista, poliittista kuin sosiaalista järjestystä. Kategorioihin liittyvä tieto muodostaa ikään kuin kulttuurisen tietovarannon, jonka avulla käsitys itsestä ja toisista muodostuu. Viranomaisten kieli alkaa elää toimintana palvelujärjestelmän kautta. Erilaisiin toimijakategorioihin liittyy sekä positiivisia että negatiivisia latauksia, joihin palvelujärjestelmässä saatetaan nojautua niitä voimistaen tai vastapuhetta tuottaen. Kuten Helne on todennut (2006), ongelmallista syrjäytymisen käsitteessä on oletus, että on olemassa jokin yksi ongelmaton, ”tavanomainen ja yleisesti sopiva” yhteisyys, josta syrjäydytään. Ongelmien kategorisoinnilla on helposti ihmisen toimijuutta pienentävä ja syrjääntyöntävä mekanismi. Se myös mahdollistaa tietyistä sosiaalisista kysymyksistä tai ryhmistä tai ongelmista vaikenemisen. Syrjäytymis- ja osallisuuspuhe ovat osa yhteiskunnassa yleisemmin vallitsevaa yksilöllistymisen diskurssia.

6.3. METROPOLIPOLITIikka HYVINVOINTIPOLITIikkANA

Mitä havaintoni kertovat metropolin hyvinvointipolitiikasta ja millaisiin hyvinvointipoliittisiin kehyksiin puhe metropolista kiinnittyy? Metropolipolitiikassa on läsnä erilaisia hyvinvointipoliittisia tavoitteita ja puhetapoja, jotka esiintyvät rinnakkain ja osin myös toisiinsa kietoutuen. Taloudellinen puhetapa kiinnittyy kaupunkipoliittiseen sanastoon. Tavoitteena on alueen vahvuuksien ja kilpailukyvyn kehittäminen. Palvelujärjestelmäkeskeinen lähestymistapa tukeutuu sosiaalipoliittiseen keskusteluun ongelmien torjumisen ja palvelujärjestelmän kehittämisen näkökulmista. Yksilökeskeinen lähestymistapa tukeutuu elämänpolitiikkaan, joka korostaa hyvinvointia yksilön valintoina ja arjen sujuvuuden subjektiivisena kokemuksena.

Metropolipolitiikassa on olemassa selvä sosiaalinen lataus. Sosiaalisten ongelmien käsittely on Suomessa historiallisestikin keskeinen osa kaupunkien kehittämistä ja siihen sitoutuvaa päätöksentekoa. Metropolipolitiikkaohjelman voisi sosiaalisen eheyden kautta helposti tulkita vahvistaneen sosiaalista näkökulmaa kaupunkien kehittämisessä. Varmasti hyvinvoinnin alueellista eriytymistä käsittelevällä sosiaalipoliittisella puheella onkin ainakin toistaiseksi paikka taloudellisen kilpailukykypuheen rinnalla. Sosiaalinen eheys on kuitenkin ilmaisuna eräänlainen eufemismi, joka nimeää tavoitteen kauniisti huolimatta siitä, että kyse on myös yhteiskunnan jakautumisesta ja vakavien uhkien ja ongelmien hallinnasta. Puhe sosiaalisesta eheydestä ja sen turvaamisesta mahdollistaa monenlaisia puhetapoja hyvinvoinnista, mutta saattaa myös peittää siihen liittyviä jännitteitä. Hyvinvointidiskurssien väliset jännitteet eivät tulleet metropolipolitiikassa helposti esiin, vaan ne piiloutuvat näennäiseen konsensushakuisuuteen. Liittoutumisasteessa ilmenevät hienovaraiset erot selontekojen välillä vihjaavat niiden taustalla olevista erilaisista taustaorientaatioista. Voidaan pohtia, olisiko tuloksekkaampaan lopputulokseen päästy, jos nämä jännitteet ja mahdolliset ristiriidat olisi tuotu reippaammin esiin? Olisiko jännitteistä päästy eteenpäin?

Hyvinvointipolitiikan tuottaman toiminnan kannalta ei ole merkityksetöntä, mikä viitekehysistä on metropolikeskustelussa valta-asemassa. Hegemonisessa asemassa olevan taloudellista kilpailukykyä painottavasta näkökulmasta hyvinvointierot saattavat näyttäytyä lähinnä hyvinvoivien ihmisten viihtyvyysoongelmana. Metropolipuhe taipuu kyllä sosiaalisten kysymysten tarkasteluun, mutta metropolipolitiikassa taloudellinen hyvinvointidiskurssi määrittelee keskustelun reunaehdot. Se voi myös haudata alleen muunlaiset lähestymistavat tai sysätä syrjään sellaiset hyvinvointikysymykset, joista on helpompi ja jopa taloudellisen edun mukaisesta ennemmin vaieta kuin etsiä ratkaisuja, jotka edistäisivät tasa-arvoa.

7. LOPUKSI

Diskursiivinen lähestymistapa ja valitsemani menetelmät soveltuvat mielestäni aiheen ja aineiston tarkasteluun hyvin. Niiden avulla on mahdollista havaita metropolipolitiikan hyvinvoinnin puhetapoja sekä puhetapojen välisiä jännitteitä ja ideologioita seurauksia. Myös aineiston valinta oli mielestäni toimiva. Analyysin aluksi tiivistin aineistoa, mikä osoittautui hyväksi ratkaisuksi ensimmäisen tutkimuskysymykseni, erityisyyttä vakuuttelevien retoristen keinojen erittelyssä. Toimijakategorioiden analyysi olisi varmasti ollut rikkaampi ja syvempi, jos olisin systemaattisemmin etsinyt toimijakategorioita koko aineistosta. Nyt tarkastelu toimi ikään kuin pohjusti kolmatta tutkimuskysymystä hyvinvoinnin puhetaivoista.

Tutkimuksen lähestymistapaan sisältyy sosiaaliseen konstruktionismiin ja diskurssianalyysiin yleisemminkin liittyvä ongelma tai ominaisuus: tutkimus ei ole irrallaan kuvaamastaan todellisuudesta. Vaikka painopiste on dekonstruktiossa, tarkastelu myös uusintaa tutkittavaa ilmiötä. Tutkimuksen aikana pohdin paljon omaa suhdettani metropoliin sekä tutkittavien ilmiöiden tosiasiallisuutta. Tiedostan siinä myös tiettyjä riskejä. Haluan siksi painottaa, että vaikka tarkastelen metropolin erityisyyttä vakuuttelevien retoristen keinojen näkökulmasta, ja totean esimerkiksi kontrastien saavan ilmiön näyttämään suuremmalta, se ei tarkoita ettei ilmiö tai ongelma sinänsä olisi merkittävä. Tarkoitukseni ei ole ilmiöiden tai ongelmien vähättely. Pikemminkin olen tällä tutkimuksella halunnut kiinnittää huomiota siihen, mitä tarkoitusta varten metropoli-ilmiöiden erityisyyttä ja mittakaavaa halutaan korostaa.

Toinen tutkimuseettinen kysymys koskee toimijakategorioita. Eri toimijakategorioita erottui jo rajatusta aineistossa, minkä perusteella oli mahdollista tarkastella, miten metropolissa tuotetaan hyvinvoinnin reunallaolijat. Pohjolan mukaan aikaisemmin sosiologiassa esitetyt ideaalityypit kuvasivat teoreettisesti koeteltuja ilmiöiden tai asiantilojen jäsenyyksiä. Nytemmin ilmiön sijaan tyyppitellään yhä useammin ihmisiä. Esimerkiksi tutkimukset tarjoavat työttömyyden tai toimeentulotukiasiakkaiden tyyppijä sen sijaan, että jäsennettäisiin työttömyyttä ja köyhyyttä yhteiskunnallisina ilmiöinä. (Pohjola 2010, 38.) Tässä tutkimuksessa kategoriat ovat keskeisessä asemassa. Ne ovat myös välttämättömiä hyvinvointipalveluiden organisoinniseksi. Olen kuitenkin pyrkinyt tuomaan esiin myös varauksellisen suhtautumiseni sellaisiin toimijakategorioihin, joilla saattaa olla ihmisen varsinaista toimijuutta vähentävä funktio.

Olen jo johtopäätösten yhteydessä tuonut esiin jo joitakin ihmetyksen aiheita ja näistä on johdettavissa myös polkuja *jatkotutkimusaiheiksi*. Tutkimuksen rooli onkin metropolipolitiikan kohdalla korostetusti esillä. Metropolipolitiikassa halutaan ajankohtaista tutkimustietoa. Oma

prosessinsa sen sijaan on, miten tutkimusaiheet ”löytyvät” ja miten niitä rahoitetaan. Varmaa on, että metropolipolitiikka tarjoaa useita tutkimusaiheita niin hallinnon, politiikan kuin kulttuurin tutkimukseen suuntautuneelle tutkijalle. Diskursiivisesta lähtökohdasta olisi mahdollista seurata samojen teemojen toteutumista tutkimusperiodia nykyisessä hallitusohjelmassa 2011–2014. Tällä hetkellä näyttää siltä, että uuden hallituksen metropolipolitiikka keskittyy jälleen kuntaliitoksiin ja vapaaehtoisen/pakotetun kuntayhteistyön teemaan. Olisi kiinnostavaa tarkastella, miten sosiaalisen hyvinvoinnin teemat lähteneet kehittymään ja miten metropoli ja sosiaalisen eheyden käsite ovat muotoutuneet tämänhetkisessä metropolipolitiikassa.

LÄHTEET

Lähdeviitteissä käytetyt lyhenteet

Halke – Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä.

Hankesuunnitelma... – Hankesuunnitelma metropolialueen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseksi 9.2.2011.

HS – Helsingin Sanomat

Socca – Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus.

Vns – Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta

Kaikkien lähteenä käytettyjen www-dokumenttien saatavuus on tarkistettu 30.5.2012.

Analysoidut dokumentit

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä 2007. *Metropolipolitiikan painopisteet 13.12.2007* (<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=79707>).

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Socca 2011. *Sosiaalisen eheyden vahvistamislinjauksia metropolialueella. Metropolialueen sosiaalisen eheyden koordinaatioryhmän loppuraportti 7.2.2011* (http://www.socca.fi/files/892/metropolialueen_sosiaalisen_eheyden_loppuraportti_7.2.2011.pdf).

Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta (VNS 9/2010 vp.) 2010 (<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=122256&lan=fi>).

Muut lähteet

Alanen, Olli & Hautamäki Antti & Kaskinen Tuuli & Kuittinen Outi & Laitio Tommi & Mokka Roope & Neuvonen Alekski & Oksanen Kaisa & Onnela Satu & Rissanen Mikko & Vassinen Simo & Viljanen, Ville 2010. *Metropolin hyvinvointi*. Helsinki: Erweko Painotuote.

Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto 2004a. *Helsingin seudun yhteistyön kehittämishankkeen eteneminen. Muistio 10.2.2004*. Sisäasiainministeriö.

- Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto 2004b. *Helsingin seudun yhteistyön kehittämistä koskevan lainsäädännön valmistelu 10.6.2004*. Sisäasiainministeriö.
- Askelo, Sini 2002. Metropolin työmarkkinoiden kahdet kasvot. Teoksessa Vesa Keskinen, Martti Tuominen & Mari Vaattovaara (toim.). *Helsinki – pohjoinen metropoli*. Helsingin kaupungin tietokeskus, 159–171.
- Burgess, Ernest W. 1925a. *The Growth of the City*. Teoksessa, Robert E Park, Ernest W. Burgess & Roderick D. McKenzie (toim.): *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1970, 47–62.
- Burgess Ernest W. 1925b. *Can Neighborhood Work Have a Scientific Basis?* Teoksessa Robert E. Park, Ernest W. Burgess & Roderick D. McKenzie (toim.): *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1970, 142–155.
- Eriksson, Päivi & Lehtimäki, Hanna 2003. *Kaupunkilaisten osallistuminen strategian tekemiseen*. Teoksessa Satu Ranta-Tyrkkö & Arja Ropo (toim.): *Turvallista hyvinvointia*. Tamperen yliopistopaino Oy, 71–94.
- Ervasti, Heikki & Saari, Juho 2011. *Onnellisuus hyvinvointivaltiossa*. Teoksessa Juho Saari (toim.). *Hyvinvointi. Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus, 191–218.
- Florida, Richard 2005. *Luovan luokan esiinmarssi. Miten se muuttaa työssäkäyntiä, vapaa-aikaa, yhteiskuntaa ja arkielämää*. Helsinki: Talentum.
- Haila, Anne 2006. *The Neglected Builder of Global Cities*. Teoksessa Neil Brenner & Roger Keil (toim.). *The Global Cities Reader*. London and New York: Routledge. Taylor & Francis Group, 282–287.
- Hankesuunnitelma metropolialueen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseksi 9.2.2011 (<http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/Pks/el110311/asia2liite2.pdf>).
- Helne, Tuula 2002. *Syrjäytymisen yhteiskunta*. Stakes, Tutkimuksia 123. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Helne, Tuula & Laatu, Markku 2006. Johdanto: ”Hyvinvointipolitiikka” ja sen vääryydet. Teoksessa Tuula Helne & Markku Laatu (toim.). *Vääryyskirja*. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 9–40.
- Helsingin Sanomat 26.4.1999. *Kaupunkeja pitää kehittää*.
- Helsingin Sanomat 7.11.2002. *Vesitetty OECD:n raportti*.
- Helsingin Sanomat 8.5.2004. *Metsä vastaa huutajalle*.
- Helsingin Sanomat 11.5.2004. *Jussi-Pekka Alasen keskeiset esitykset*.

- Helsingin Sanomat 24.5.2004. *Pääkaupunkiseudun ongelmia ei ratkota kuntaliitoksilla.*
- Helsingin Sanomat, 29.8.2004. *Hihat on kääritty.*
- Helsingin Sanomat 10.11.2004. *Vanhanen ei kaipaa Helsingin seudulle uusia hallintorakenteita*
- Helsingin Sanomat 3.12.2004. *Demariministerit eivät halua pakkoyhteistyötä.*
- Helsingin Sanomat 17.12.2004. *Laki Helsingin seudun yhteistyöstä jäihin.*
- Helsingin Sanomat 27.2.2005. *Yhteistyöhanke edelleen levällään.*
- Helsingin Sanomat 21.9.2005. *Lokakuun 1. on yhteistyön päivä.*
- Helsingin Sanomat 14.3.2007. *Pääkaupunkiseudun väkiluku ylittänee miljoonan näinä päivinä.*
- Helsingin Sanomat 18.4.2007. *Kaupungin johtajat päättivät: Metropolin miljoonas asukas syntyy tänään.*
- Helsingin Sanomat 9.7.2007. *Seutus suunnitelma askel kohti yhdistyvää pääkaupunkiseutua.*
- Helsingin Sanomat 17.2.2008. *Kansalainen, tunnetko metropolisi?*
- Holstila, Eero 1999. *Helsinki - Changing the Strategy.* Teoksessa Mervi Ilmonen & Marina Johansson & Hans Stenius (toim.). Helsinki - Berlin - Stockholm I. 3 European Capitals Facing the Future., Espoo: Helsinki University of Tehcnology. Centre for Urban and Regional Studies. 26–31.
- Jauhiainen, Jussi S. & Harvio, Susanna 2008. *Kaupunkitutkimus Suomessa 2000-luvulla.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 27/2008 (http://www.tem.fi/files/20440/TEMjul_27_2008_Alueiden_keh.pdf) .
- Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero 1993a. *Johdanto.* Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.). Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, 9–14.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero 1993b. *Diskursiivinen maailma: teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet.* Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.). Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, 17–47.
- Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi 1999. *Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta.* Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 54–97.
- Jokinen, Arja 1999a. *Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin.* Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 37–53.

- Jokinen, Arja 1999b. *Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen*. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 126–159.
- Juhila, Kirsi 1999. *Kulttuurin jatkuvasti rakentuvat kehät*. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 160–200.
- Jukarainen, Pirjo 2001. *Raudan ja rauhan rajoilla*. Tampere: Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus.
- Kalajoki, Hannu. *Helsinki - Common Strategies to Face Problems*. Teoksessa Mervi Ilmonen & Marina Johansson & Hans Stenius (toim.). Helsinki - Berlin - Stockholm I. 3 European Capitals Facing the Future. Espoo: Helsinki University of Technology. Centre for Urban and Regional Studies, 154–160.
- Kananoja, Aulikki 2006. *Turvallisuuden ja muutoksen paradoksi urbaanin sosiaalipolitiikan suuntaajana*. Teoksessa Heidi Hällman & Erja Saurama (toim.). Taipuuko sosiaalipolitiikka urbaaniin elämään? – kooste seminaarin puheenvuoroista. SOCCA:n ja Heikki Waris – instituutin julkaisuja (http://www.socca.fi/files/83/Taipuuko_sosiaalipolitiikka_urbaaniin_elamaan.pdf).
- Karisto, Antti 2000. Pirstoutuvan elämän politiikat. Teoksessa Eija Nurminen (toim.). Sosiaalipolitiikan lukemisto. Palmenia. Helsinki University Press, 192–218.
- Karvonen, Sakari & Kauppinen, Timo M. & Ilmarinen, Katja 2010. *Koetun hyvinvoinnin erot ja kehitys asuinpaikan mukaan*. Teoksessa Marja Vaarama, Pasi Moisio & Sakari Karvonen (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Stakes, 216–233.
- Keskinen, Vesa & Tuominen, Martti & Vaattovaara, Mari 2002. *Lukijalle*. Teoksessa Vesa Keskinen, Martti Tuominen & Mari Vaattovaara, Mari. Helsinki – pohjoinen metropoli. Helsingin kaupungin tietokeskus, 7–9
- Korhonen, Erkki 2002. *Asunnottomuus Helsingissä ja muissa metropoleissa*. Teoksessa Vesa Keskinen & Martti Tuominen & Mari Vaattovaara. Helsinki – pohjoinen metropoli. Helsingin kaupungin tietokeskus, 187–203
- Koskiahon, Briitta 2002. *Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta*. Teoksessa Pia Bäcklund & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.). Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, 36–57.
- Martikainen, Tuomo 1988. *Tulevaisuuden metropoli-palvelut? ABC... ja Ö kansalaiset*. Metropoli palveluympäristönä. Helsingin kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston julkaisu 1/1988.
- Metropolipolitiikka-hankkeen sihteeristönä toimivan työryhmän asettamispäätös 10.9.2007. (YM027:00/2007) Ympäristöministeriö (<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=73648&lan=FI>).

- Määttä, Mirja & Kalliomaa-Puha, Laura 2006. *Sopivaksi kasvattava yhteiskunta*. Teoksessa: Kati Rantala & Pekka Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus, 179–193.
- Määttä, Mirja 2007. *Yhteinen verkosto? Tutkimus nuorten syrjäytymistä ehkäisevistä poik-kihallinnollisista ryhmistä*. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopiston sosiologian laitoksen tutkimuksia nro 252. Helsingin yliopisto.
- Noro, Arto 2005. *Esipuhe*. Teoksessa Georg Simmel. *Suurkaupunki ja moderni elämä*. Helsinki: Gaudeamus.
- OECD 2002. Helsingin metropolikatsaus. OECD Territorial Reviews: Helsinki, Finland. Raportin suomenkielinen epävirallinen tiivistelmä. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 2/2002.
- Park, Robert E 1925a. *The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*. Teoksessa Robert E. Park, Ernest W. Burgess &, Roderick D. McKenzie (toim.). *The City*. Chicago, IL : University of Chicago Press, 1970, 1–46.
- Park, Robert E 1925b. *Community organization and Juvenile Delinquency*. Teoksessa Robert E. Park, Ernest W. Burgess &, Roderick D. McKenzie (toim.). *The City*. Chicago, IL : University of Chicago Press, 1970, 99–112.
- Pohjola, Anneli 2010. *Asiakas sosiaalityön subjektina*. Teoksessa Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.). *Asiakkuus sosiaalityössä*. Helsinki: Gaudeamus, 19–74.
- Pääkaupunkiseudun kaupunkiohjelma 2005–2007. Helsingin kaupunki.
- Raunio, Kyösti 2009. *Oleellinen sosiaalityössä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rintala, Taina & Karvonen, Sakari 2003. *Huono-osaisuuden kasautuminen erilaisissa kuntatyypeissä*. *Yhteiskuntapolitiikka* 2003; 68 (5), 454–464.
- Räikkä, Juha 2000. Lukijalle. Teoksessa Sen, Amartya. *Luentoja etiikasta ja taloustieteestä*. Kuopio: Unipress.
- Saari, Juho 2011. *Hyvinvoinnin tulevaisuus*. Teoksessa Juho Saari (toim.). *Hyvinvointi. Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Gaudeamus, Helsinki University Press, 337–361.
- Saaristo, Kimmo & Jokinen, Kimmo 2004. *Sosiologia*. Helsinki: WSOY.
- Sayer, Andrew 2000. *Realism and Social Science*. Sage Publications Ltd.
- Sen, Amartya 2000. *Luentoja etiikasta ja taloustieteestä*. Kuopio: Unipress.
- Simmel, Georg 2005. *Suurkaupunki ja moderni elämä*. Gaudeamus.

- Simpura, Jussi & Moisio, Pasi & Karvonen, Sakari & Heikkilä, Matti 2008. *Uudet ja vanhat sosiaaliset ongelmat*. Teoksessa Jussi Simpura, Pasi Moisio, Sakari Karvonen & Matti Heikkilä (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Helsinki: Stakes, 250–255.
- Simpura, Jussi & Uusitalo, Hannu 2011. *Hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys*. Teoksessa Juho Saari (toim.) *Hyvinvointi. Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Gaudeamus, 106–139.
- Suoninen, Eero 1999. *Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen*. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila & Eero Suoninen. *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino, 17–36.
- Taipale, Vappu 2008. *Saatteeksi*. Teoksessa Jussi Simpura, Pasi Moisio, Sakari Karvonen & Matti Heikkilä (toim.) *Suomalaisten hyvinvointi 2008*. Helsinki: Stakes, 3–4.
- Tolkki, Helena, Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto 2010: *Metropolihallinta. Neljä mallia maailmasta ja niiden sovellettavuus Suomessa*. Ympäristöministeriö.
- Valle, Antti & Voutilainen, Olli 2004. *Yhteenvedo selvityshenkilö Alasen ehdotuksista annetuista lausunnoista*. Helsingin seudun yhteistyön kehittämishanke.
- Valtionalouden tarkastusvirasto 2009. *Politiikkaohjelmat*. Valtionalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä Dnro 11/54/09.
(http://www.vtv.fi/files/1796/Netti_politiikkaohj.pdf).
- Valtionalouden tarkastusvirasto 2011. *Kaupunki- ja metropolipolitiikka*. Tuloksellisuustarkastuskertomus 224/2011
(http://www.vtv.fi/files/2599/224_2011_Kaupunki_ja_metropolipolitiikka_netti.pdf).
- Viren, Antti 2007. *Metropolien määritykset ja merkitykset*. *Yhdyskuntasuunnittelu* 2007:4 (vol 45), 45–54.
- Wirth, Louis 1925. *A bibliography of the Urban Community*. Teoksessa Robert E. Park, Ernest W. Burgess & Roderick D. McKenzie (toim.). *The City*. Chicago, IL : University of Chicago Press, 1970, 161–228.

LIITE 1. METROPOLIPOLITIIKAN KÄRKIHANKKEET JA VASTUUMINISTERIÖT 2008–2011

1. Valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen aiesopimuksen laatiminen riittävän asunto- ja tonttitarjonnan turvaamisesta sekä tähän liittyen valtioneuvoston asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa erityisesti Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevat ratkaisut. Helsingin seudun maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevan MAL-vision toteuttamispolkuun liittyvän valtion ja kuntien yhteistyön kehittäminen. (**Ympäristöministeriö**, Valtiovarainministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö)

2. Seudun keskeisten maankäyttöratkaisujen ja liikenneinvestointien tiiviimpi yhteensovittaminen mm. uudistamalla pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaan perustuva aiesopimus. (**Liikenne- ja viestintäministeriö**, Valtiovarainministeriö, Ympäristöministeriö)

3. Metropolialueen kilpailukykystrategian valmistelun ja toteutuksen tukeminen valtion ja seudun kuntien yhteistyöllä innovaatiopolitiikassa (mm. innovaatioyliopisto), osaamisen kehittämisessä, osaavan työvoiman saannin varmistamisessa ja ulkomaisessa markkinoinnissa. (**Työ- ja elinkeinoministeriö**, Opetusministeriö)

4. Pääkaupunkiseudulle kohdennetun maahanmuuttopoliittisen ohjelmakokonaisuuden laatiminen ja toteuttaminen valtion ja seudun kuntien yhteistyönä, sisältäen työperäisen maahanmuuton edistämisen, julkisen ja kolmannen sektorin edellytysten vahvistamisen maahanmuuttajien työvoimaresurssin hyödyntäjinä sekä pilottiohjelman maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistämiseksi. (**Sosiaali- ja terveysministeriö**, Työ- ja elinkeinoministeriö, Opetusministeriö)

5. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelman laatiminen sekä lähiöohjelman kautta kohdistettavat sosiaalista eheyttä vahvistavat toimenpiteet (**Ympäristöministeriö**, Sosiaali- ja terveysministeriö)

(Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä 2007, 2.)