



Lausunto

21.05.2013

TEM/619/00.06.01/2013

Viite Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 11.3.2013

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto metropolialueen esiselvityksestä

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa kuuden selvityshenkilön tekemästä metropolialueen esiselvityksestä, jonka loppuraportti julkistettiin 5.3.2013. Loppuraportissa selvityshenkilöt esittävät toimeksiantonsa mukaisesti vaihtoehdot alueen tuleviksi kuntajakoselvitysalueiksi sekä näihin kytkeytyvät vaihtoehdot metropolihallinnon malleiksi.

Selvityshenkilöt ehdottavat kolmea seuraavaa vaihtoehtoista mallia, joista kaksi ensimmäistä ovat päävaihtoehtoja.

1. Suurkunnat ja sopimusyhteistyö
2. Vahvat peruskunnat ja vaaleilla valittu metropolihallinto.
3. Vahva vaaleilla valittu metropolihallinto ja vaihtoehtoiset kuntarakenteet

Selvityshenkilöt suosittelevat toteutettavaksi mallia 2 (vahvat peruskunnat ja vaaleilla valittu metropolihallinto).

Vaihtoehdot on tehty ottaen huomioon metropolialueen kehityksen ennusteet vuoteen 2030. Vaihtoehtojen perusteluina ovat mm. seudun kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistaminen, yhdyskuntarakenteen eheyttämistarve, arjen sujuvuuden turvaaminen (työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen), asuntomarkkinoiden ja asumisen toimivuus, maahanmuuton hallinta ja työvoiman varmistaminen sekä segregaaation ja alueen eriytymisen estäminen.

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä pyydetään lausumaan erityisesti seuraavista kysymyksistä niin metropolialueen kokonaisedun kuin lausuntoa antavan tahon näkökulmasta:

1. Selvityshenkilöiden esittämät vaihtoehtoiset mallit kuntajakoselvitysalueiksi ja näihin kytkeytyvät metropolihallinnon mallit 1-3 vaikutuksineen

• Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan

• mikä tai mitkä vaihtoehtoisista malleista vastaavat metropolialueen erityisiin haasteisiin parhaiten aina 2030-luvulle saakka

• mikä tai mitkä vaihtoehtoisista malleista olisivat tarkoituksenmukaisia toteuttaa metropolialueen kokonaisedun näkökulmasta

Lisäksi erityisesti kuntia on pyydetty arvioimaan vaihtoehtoisia kuntajakoselvitysalueita, aluerajauksia, mallien toteutusta ja jatkovalmistelua.

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää selvityshenkilöiden peruslähtökohtia hyvinä: metropolialueella tarvitaan sekä voimavarojen että päätöksenteon kokoamista suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Tämä on tarpeen ennen kaikkea seudun kilpailukyvn vahvistamiseksi pitkällä tähtäimellä, työvoiman saannin varmistamiseksi, seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien käsittelemiseksi sekä segregaaation ehkäisemiseksi.

Arviointikriteereissä kansainvälinen kilpailukyky on nostettu tärkeimmäksi tekijäksi, mikä on perusteltua seudun kansallisen merkityksen takia. Helsingin seudun on kilpailtava kansainvälisessä sarjassa Itämeren muiden metropolialueiden kanssa. Helsingin metropolialue on Suomen solmu eurooppalaiseen ja globaaliin kaupunkiverkkoon. Samalla se on kansallisen kaupunkiverkon kulmakivi osaamis- ja innovaatiojärjestelmän vahvimpana kansainvälisenä solmuna sekä johtavana tietointensiivisten liike-elämän palveluiden tuottajana.

Helsingin seudun merkitystä koko kansantalouden kannalta voidaan kuvata mm. osuutena bruttokansantuotteesta sekä osuutena t&k –menoista. Helsingin seudun osuus bruttokansantuotteesta on n. 36 prosenttia. Osuus on kasvanut selvästi pitkällä aikavälillä (1975-2008) vajaasta neljänneksestä yli kolmannekseen. Samaan aikaan seudun asukasta kohden laskettu kansantuote on kasvanut huomattavasti koko kansantalouden kasvua nopeammin. Helsingin seudun tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot olivat vuonna 2011 3 miljardia euroa. Se on noin 42 % koko maan t&k –menoista. Helsingin seudun innovaatiotoiminta on elinkeinovetoista, sillä yritysten investoinnit tutkimus- ja kehittämistyöhön olivat vuonna 2011 noin 2 miljardia euroa.

Metropolialueen kasvu edellyttää peräti 200000 työpaikan lisäystä v. 2035 mennessä pääasiassa avoimelle sektorille. Tarvitaan yhteistä, aktiivista elinkeinopolitiikkaa uusien työpaikkojen synnyttämiseksi ja kansainvälisen kilpailukyvn turvaamiseksi. Muihin suurimpiin suomalaisiin kaupunkiseutuihin verrattuna metropolialueella on vielä paljon käyttämätöntä kehittämispotentiaalia elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toteutuksessa. Alueen kansallisesti ylivoimaiset T&K&I –voimavarat, rooli kansantalouden veturina ja Suomen kansainvälisimpänä alueena puoltavat aktiivista ja samansuuntaista seudullista elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa.

Selvityshenkilöiden johtopäätös siitä, että vapaaehtoiseen kuntayhteistyöhön perustuva malli ei ole tuottanut riittäviä tuloksia, on oikea lähtökohta uudistuksille. OECD:n metropoliselvityksessä vuodelta 2003 todettiin, että ”Mikäli jatketaan kunkin kunnan omaan etuun perustuvaa toimintatapaa, johtaa se voimavarojen ja rasitteiden nykyistä epätasaisempaan jakautumiseen seudun sisällä. Suurin häviöjä olisi Helsingin kaupunki. Samalla kehitys heikentäisi koko seudun kilpailukykyä ja vetovoimaa.” Metropolialueella toteutunut kehitys vastaa hyvin OECD:n kymmenen vuoden takaista arviota. OECD arvioi tuolloin myös, että tarvitaan kuntarajat ylittäviä seudullisia yhteistyörakenteita ja kykyä tehdä koko seutua koskevia päätöksiä.

Esimerkiksi elinkeinopolitiikassa alueen suuret kaupungit ja muut kunnat ovat nyt enemmän tai vähemmän panostaneet omiin toimenpiteisiinsä ja kuntien välinen yhteistyö laajalla metropolialueella on ollut vähäistä. Yksittäisten kuntien toimet eivät välttämättä kokonaisuudessaan kannalta ole aina olleet tarkoituksenmukaisia ja voimavaroja hukataan koordinoimattomiin toimenpiteisiin. Tällä hetkellä alueelta puuttuu toimija, joka olisi kansainvälisesti uskottava ja jolla olisi riittävät voimavarat erityisesti elinkeinoelämän ja tutkimuslaitosten mukaan saamiseksi innovaatiotoimintaan.

Vaihtoehtojen arviointia

Selvityshenkilöt ehdottavat rakenteen kehittämiseksi kahta päävaihtoehtoa ja lisäksi tuovat esille kolmannen, lähinnä yksittäisten kuntien erilaisiin näkemyksiin perustuvan mallin, jota he eivät ehdota toteutettavaksi. Kahdesta päävaihtoehdosta selvityshenkilöt suosittavat neljän vahvan peruskunnan ja metropolihallinnon toteuttamista.

Kumpikin päävaihtoehto vastaa omalla tavallaan päätöksenteon ja voimavarojen kokoamisen tarpeeseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta yhteisen päätöksenteon vahvistaminen ja voimavarojen kokoaminen ovat metropolialueen kuntarakenteen kehittämisen ja mahdollisen metropolihallinnon ydinasioita. Metropolialueelle on tarpeen saada toimija, joka pystyy uskottavasti vastaamaan seudun kilpailukyvn vahvistamisesta, maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien käsittelemisestä sekä segregaatian ehkäisemisestä. Tavoitteeseen voidaan päästä sekä kuntarakenneratkaisuille että riittävän vahvalla metropolihallinnolla, tai niiden yhdistelmällä. Mikäli seudulla tehdään riittävän suuria kuntarakenneratkaisuja, metropolihallinto voi vastaavasti olla heikompi ja päinvastoin: mikäli kuntarakenneratkaisuja ei synny, on tarpeen luoda vahva metropolihallinto. Ministeriö arvioi selvittäjien pääehdotuksia em. lähtökohdan mukaisesti seuraavasti:

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä päävaihtoehdot ovat mallit 1 ja 2. Hallinnollisesti malli 1 on selkeämpi kuin malli 2 ja sillä voidaan välttää monet esimerkiksi valtio-kunta-suhteeseen liittyvät ongelmat, jotka tulisivat eteen metropolihallinnon vaihtoehdossa. Kahden suuren kunnan ja valtion kesken voitaisiin jatkossa harjoittaa sopimusyhteistyötä, kuten selvittäjät ovat ehdottaneet. Molempien mallien osalta on huolehdittava, että ne tulevat vastaamaan kansainvälisen kilpailukyvn parantamiseen sekä segregatio-ongelman hoitamiseen.

Selvittäjien ehdottama metropolihallintomalli (malli 2) kokoaisi päätöksentekoa ja voimavaroja, mikä on hyvä lähtökohta seudullisten haasteiden ratkaisemisiin. Selvittäjien ehdottamassa mallissa on kuitenkin ongelmia, jotka on tarpeen ratkaista jatkovalmistelun yhteydessä, mikäli metropolihallinnon luomiseen päädytään.

Rakenteellisesti mallin 2 ongelmana on se tilanne, että pääkaupunkiseudun suuret kaupungit olisivat eri kuntakokonaisuuden osia. Riskinä on se, että suurten kaupunkien välinen epäterve kilpailu asukkaista jatkuisi ja segregatiokehitys ehkä jopa pahenisi. Tämä riski on erityisen suuri siinä tapauksessa, että kuntarakenne muuttuisi ehdotetulla tavalla ja metropolihallinnosta tulisi heikko.

Ehdotetun metropolihallinnon ongelmana ovat myös selvittäjien ehdottamat tehtäväsiirrot valtiolta metropolihallinnolle. Valtion viranomaistehtävien hoidon siirtäminen metropolihallinnolle on ongelmallista lainsäädännön, käytännön ja alueiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Erilaisen ohjausmallin rakentaminen metropolialueelle ja muualla Suomeen olisi haastava tehtävä, joka vaatii paljon lisäselvittelyä ja valmisteluaikaa.

Mikäli jatkovalmistelussa valitaan metropolihallinnon vaihtoehto, pitäisi keskittyä tehtäväsiirtoihin kuntakentän sisällä: peruskunnista ja kuntayhtymistä metropolihallinnolle. Sen sijaan tehtäväsiirrot valtiolta metropolihallinnolle ovat ongelmallisia ja vaativat runsaasti lisäselvityksiä.

Esimerkiksi elinkeino- ja innovaatiotoiminnan osalta TEM:ssä tai Uudenmaan ELY-keskuksessa ei ole sen tyyppisiä viranomaistehtäviä, joita voitaisiin siirtää valtionhallinnosta metropolihallinnolle. Uudenmaan ELY-keskus poikkeaa elinkeino- ja innovaatiotoiminnan osalta muista alueellisista ELY-keskuksista mm. siinä, ettei Uudenmaan ELY-keskuksessa ole Tekesin toimintoja, vaan Tekesin asiantuntijapalvelut tarjotaan Uudellamaalla ELY-keskuksen sijaan suoraan Tekesin pääkonttorista.

Toinen esimerkki koskee maahanmuutto- ja kotouttamisasiota: Uudenmaan ELY-keskuksella on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun ase- tuksen mukaan laajennettu toimiala maahanmuutto- ja kotouttamisasiosta Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen sekä Kaakkois-Suomen ELY- alueiden osalta. Tämä laaja alueellinen vastuu on vaikeasti siirrettävissä metropolihallinnolle, eikä ELY-keskuksen ohjaavaa ja koordinoivaa tehtävää ole muutoinkaan luontevaa siirtää metropolihallinnolle.

Esiselvityksessä jää epäselväksi, onko tarkoituksena myös siirtää TE- toimiston palveluja – maahanmuuttajille tai muutoin - metropolihallinnolle. On huomattava, että merkittävä TE-toimiston maahanmuuttajille tarjolla olevista palveluista (työllistymis- ja koulutuspalvelut) on työvoima- ja yrityspalvelulain mukaisia kaikille asiakkaille tarkoitettuja palveluja, osa maahanmuuttajien tarpeisiin räätälöityjä. Kotouttamispalvelun erityisluonne liittyy pikemminkin palveluprosessiin ja palvelun edellyttämään erityisosaamiseen. Maahanmuuttaja- asiakkaiden työllistämisen- ja koulutuspalveluiden siirtäminen metropolihallinnon osaksi ei voida katsoa parantavan maahanmuuttajien työllistymistä eikä integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Sen sijaan palvelujen tuottamisen koordinointi niin, että metropolialueen skaalaedut voidaan hyödyntää, palvelee maahanmuuttajien mahdollisuuksia saada tarpeitaan vastaavia räätälöityjä palveluja valtakunnallisesti ainutlaatuisella tavalla. Tältä osin metropolihallinnolla voisi olla koordinoiva rooli.

Hallitusohjelmaan perustuvalla, maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen aiesopimuksella edistetään kokonaisvaltaisen kotouttamispolitiikan toimeenpanoa pääkaupunkiseudulla, keskeisenä lähtökohtana on eri viranomaisten ja muiden toimijoiden tiivis yhteistyö. Uusi aiesopimus solmittiin 20.12.2012 kaudelle 2013-2015. Sopimusosapuolina ovat työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Espoon, Helsingin ja Vantaan kaupungit, sekä Helsingin seudun kauppakamari ja Espoon, Helsingin ja Vantaan Yrittäjät. Uudella sopimuskaudella pyritään yhteistyöllä löytämään nykyistä tehokkaampia väyliä maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi, muun muassa parantamalla maahanmuuttajien aiemmin saavuttaman osaamisen tunnistamista, tunnustamista ja täydentämistä.



Erkki Virtanen
Kansliapäällikkö



Jukka Mäkitalo
Kehitysjohdaja

TIEDOKSI

Elinkeinoministeri Jan Vapaavuori
Työministeri Lauri Ihalainen
TEM / Erityisavustajat
TEM / Alueosasto
TEM / Elinkeino- ja innovaatio-osasto
TEM / Työllisyys- ja yrittäjyysosasto
Uudenmaan ELY-keskus