

Valtiovarainministeriö  
kunta- ja aluehallinto-osasto  
PL 28  
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntö VM079:00/2012

## Kuntaliiton lausunto valtiovarainministeriölle metropolialueen esiselvityksestä

### Metropoli meille kaikille

#### Selvityksen pääsisältö

Selvityshenkilöiden toimeksiantona oli selvittää metropolialueen keskeiset muutospaineet sekä vaihtoehdot rakenteiden uudistamiseksi paineiden hallinnan vuoksi. Selvityksen perusteella tuli löytää toimivat kuntajaon selvitysalueet ja metropolihallinnon vaihtoehdot, joilla voidaan merkittävästi eheyttää seudun yhdyskuntarakennetta sekä vastata väestönkasvun ja työvoiman tuleviin tarpeisiin.

Alueelle ehdotettujen rakennemuutosvaihtoehtojen perustana ovat keskeiset muutospaineet, jotka on hahmotettu ns. metropolikriteereillä. Metropolikriteereitä ovat selvityksen mukaan kansainvälinen kilpailukyky, maankäyttö ja kaavoitus, työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen, asuminen ja asuntomarkkinat, muuttoliike ja metropolialue sekä sosiaalinen eheys ja segregatio.

Selvityksen mukaan kansainvälisesti kilpailukykyinen seutu vaatii toimivaa maankäytön suunnittelua yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi, kohtuuhintaisia asumisen vaihtoehtoja, sujuvaa joukkoliikennettä sekä maahanmuuttajien kotouttamisessa onnistumista eri vaiheissa ja ta-soilla. Maahanmuuttajien merkitys korostuu huomattavasti. Selvityshenkilöt arvioivat, että tämän kokonaisuuden hallinta edellyttää uudenlaisia rakenteita.

#### Selvityksen keskeinen johtopäätös: verkostomainen yhteistyö ei riitä

Verkostomaisella yhteistyöllä voidaan selvityksen mukaan hoitaa yhteistä uuden kehittämistä ja yhteistyötä yritysten sekä koulutus- ja tutkimusorganisaatioiden kanssa. Sen sijaan nykyisissä koko metropolialuetta koskevissa keskeisissä tehtävissä, erityisesti tulevaisuuden lisäantuvissa haasteissa, yhteinen sitova päätöksenteko ja päätösten toimeenpano ei nykyrakenteilla onnistu.

#### Selvityshenkilöiden kaksi päävaihtoehtoa

Selvityksessä esitetään harkittavaksi kahta päävaihtoehtoa, joissa kuntarakenne ja metropolihallinto ovat yhdessä riittävän vahvoja. Selvityshenkilöt esittävät myös kolmannen mallin, jossa kuntarakennemuutoksia ei juuri toteudu ja sen vastapainoksi tarvitaan vahva metropolihallinto.

Esitetyissä vaihtoehdoissa metropolihallintomalli ja kuntarakennevaihtoehdot ovat sidotut toisiinsa.

## **Selvityshenkilöiden suositus: vahvistuvat peruskunnat ja seutuhallinto yhdistelmänä**

Selvityshenkilöiden suositus on tehty metropolikriteereiden perusteella ja siinä toteutuu sekä kuntauudistuksen tavoitteiden mukaiset vahvat peruskunnat että hallitusohjelman linjauksen mukainen metropolihallinto. Selvityshenkilöt suosittelivat, että kuntajakoselvitykset käynnistetään neljällä selvitysalueella. Kuntarakennemuutosten lisäksi tarvitaan metropolihallinto, joka perustuu vaaleilla valittuun valtuustoon ja jolle siirrettäisiin toiminnan edellyttämät tehtävät.

### **Kuntaliiton lausunnon lähtökohdat ja rajaukset**

Lausuntopyyntöissä lausunnonantajia pyydetään arvioimaan selvityshenkilöiden raporttia ja ehdotuksia sekä yleiseltä ja periaatteelliselta kannalta, kuten mikä tai mitkä vaihtoehtoista malleista vastaavat metropolialueen erityisiin haasteisiin parhaiten aina 2030-luvulle saakka, ja yksityiskohtaisesti yksittäisen kunnan kannalta mieluisimpien ratkaisujen kannalta.

Kuntaliitto pitäytyy launnossaan periaatteellisella tasolla. Kuntaliitto kiinnittää launnonsaan huomiota siihen, ovatko ehdotusten perustelut ja metropolialueelle nähdyt koordinaatiotarpeet liiton näkemyksen mukaan oikeita ja perusteltuja. Liitto tarkastelee, arvioidaanko esitettyjen vaihtoehtojen onnistumista näiden koordinaatiotarpeiden toteuttamisessa tasapuolisella ja analyttisellä tavalla. Sen sijaan liitolla ei ole kantaa siihen, mikä vaihtoehto mahdollisesti tulisi valita, vaan tämä valinta tulee jättää mahdollisimman pitkälle alueen kunnille.

Lisäksi liitto kiinnittää huomiota asioihin, joiden tarkastelu mahdollisesti on jäänyt liian vähälle.

Kuntaliitto kiinnittää launnonsaan huomiota myös selvitystyön valmisteluprosessiin ja erityisesti siihen, onko vuorovaikutus kuntien kanssa ollut riittävää.

### **Metropolikriteerit oikein valittu ja vaihtoehdot analysoidaan niiden avulla johdonmukaisesti**

Metropolikriteereitä ovat kansainvälinen kilpailukyky, maankäyttö ja kaavoitus, työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen, asuminen ja asuntomarkkinat, muuttoliike ja metropolialue sekä sosiaalinen eheys ja segregatio.

Nämä kriteerit tai ulottuvuudet ovat suurille kaupunkiseuduille hyvin yleismaailmallisia. Kansainvälisessä kaupunkipolitiikan tavoitteistossa tavoitellaan kokonaisvaltaisuutta, jossa yhdistyvät kilpailukyky, ympäristöllinen eheys siihen liittyvine liikennejärjestelmineen ja sosiaalinen eheys.

Selvityshenkilöt ovat liiton käsityksen mukaan valinneet tarkastelukehikkonsa kriteerit oikein ja kattavasti.

Myös eri vaihtoehtojen arvioinnissa asetettuja kriteereitä on käyty johdonmukaisesti läpi.

### **Koordinaatiotarve on hyvin perusteltu**

Kuntaliitto suhtautuu selvityksen perustulokseen myönteisesti. Metropolialueen tarvitseman koordinaation tarve ja ulottuvuudet on selvityksessä oikein nähty ja tapa, jolla niitä tavoitellaan on myös johdonmukainen. Mitä enemmän tarvittava toiminnallinen koordinaatio saavutetaan kuntarakennemuutoksella, sen kevyempää metropolitason koordinaatiota tarvitaan.

### **Ydinseudun erityiset tarpeet otettava huomioon**

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että selvitystyössä on tässä suhteessa tiettyä vivahteettomuutta. Kuntaliitto korostaa, että esitettyjen koordinaatiotarpeiden, erityisesti kilpailukyyn ja sosiaalisen eheyden kriteerien mukaan pääkaupunkiseudun ytimessä on muusta alueesta poikkeavia koordinaatiotarpeita. Alueen tulisi kuntalaiselle palveluiden näkökulmasta ja yrityksille kansainvälisen kilpailukyyn näkökulmasta toimia kuin kuntarajoja ei olisi. Maahanmuuttajataustaisten asukkaiden määrän kasvu ydinpääkaupunkiseudun kunnissa aiheuttaa tulevaisuudessa lisääntyviä haasteita. Esimerkiksi viranomaispalvelujen järjestäminen useilla kielillä aiheuttaa lisäkustannuksia. Kuntaliitto korostaa, että pääkaupunkiseudun ytimen erityisiin tarpeisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Koko aluetta koskevat koordinaatiotarpeet eivät kuitenkaan poistu vahvoillakaan kuntarakennemuutoksilla tai muulla ydinalueen koordinaatiolla, vaan lisäksi erityisesti koko alueen maan-

käytön, asumisen ja liikenteen koordinaatiota hoitamaan tarvitaan omat koko metropolialueen järjestelynsä.

### **Metropolihallinnon rahoitusmalli ja sen vaikutukset metropolikriteerien näkökulmasta vaativat lisähuomiota**

Kun selvitystyössä arvioidaan alueen haasteisiin vastaamista metropolihallinnolla ja peilataan metropolihallintoa edellä kuvattujen metropolikriteerien valossa, mallin rahoitusjärjestelmää tarkastellaan kovin suppeasti.

Eri rahoitusmallit ja rahoituslähteet vaikuttavat ratkaisevalla tavalla metropolihallinnon toimintaan kuntien välisten erojen ja asuinalueiden sosiaalisten erojen tasauksessa. Rahoitusvaihtoehtoihin liittyy monia erittäin keskeisiä ja vaikeitakin kysymyksiä. Esimerkiksi kiinteistöveron siirtäminen metropolihallinnolle merkitsisi tasausta kiinteistöverossa nykyisten tai uusien kuntien välillä. Tarkasteltavien kaupunkien ja kuntien kiinteistöverotulot vaihtelevat kuitenkin suuresti ja se, että kunnille tulisi vain pelkkä osuus kiinteistöverotulosta voisi olla kohtuutonta kuntien näkökulmasta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että metropolihallinnon rahoitustavalla, ja sen tehtävillä on yhteys siihen, miten se vastaa metropolikriteereihin. Erilaisia rahoitustapoja tulisi myös arvioida metropolikriteerien avulla. Tämä tarkastelu raportista puuttuu.

Eryteisesti metropolihallinnon mahdollisuudet alueen mitassa ehkäistä segregaaion haitallisia vaikutuksia liittyvät mitä olennaisimmin tapaan, jolla se rahoitetaan ja sen ajateltuihin tehtäviin. Kansainväliset esimerkit puhuvat metropolitason tuloja tasaavan elementin tarpeellisuudesta ja sen kohdentamisesta URBAN -tyyppisesti ongelmallisten alueiden monipuolisiin poikisektoriaalisiin ohjelmiin, jotka voivat sisältää mm. ns. positiivisten erityistoimien rahoittamista näille uhanalaisille alueille metropolialueen yhteisistä varoista. Valtion osallistumien kansallisen kaupunkipolitiikan kautta segregaaion haittoja ehkäiseviin ohjelmiin on tärkeää ja se voi toimia myös kannustimena metropolialueen kunnille osoittaa resursseja näihin toimiin.

Rahoituskysymykset ja talouden ja hallinnon välinen suhde kaipaa perusteellista selvitystä ja valmistelua. Alueen kunnille ja mahdolliselle metropolihallinnolle sen tehtävistä riippuen on turvattava tehtäviin nähden riittävä rahoitus. Rahoitusjärjestelmän on kohdeltava kuntia oikeudenmukaisesti ja samanaikaisesti on huolehdittava siitä, että metropolialueen koordinaatiotavoitteet voidaan toteuttaa.

### **Ruotsinkieliset palvelut turvattava**

Ruotsinkielisten palvelujen turvaaminen pääkaupunkiseudulla ja metropolialueella vaatii kokonaisuudesta lähtevää tarkastelua, josta selvitysmiehet ovatkin lähteneet. Vain näin voidaan turvata ruotsinkielisten asukkaiden tarvitsemat palvelut kattavasti.

### **Metropolikaavassa kunnianhimoa, mutta myös vaikeuksia**

Metropolialueen esiselvityksessä esitetään alueen kuntien maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevien asioiden valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon kokoamista samaan prosessiin. Kaavoitusjärjestelmän muutoksilla tavoitellaan mm. yhdyskuntarakenteen hajautumisen pysäyttämistä, ydinalueen ruuhkautumisen estämistä, asumiskustannusten nousun taittamista ja hiilidioksidipäästöjen lisääntymisen hillintää. Seudun kilpailukyky monikulttuurisena pohjoismaisena metropolina halutaan turvata.

Nykyisestä kolmen kaavatason järjestelmästä luovuttaisiin ja tilalle tulisivat metropolikaava ja asema-kaava. Metropolikaava sisältäisi maankäytön suunnitelman lisäksi liikennejärjestelmäsuunnitelman sekä toimeenpano-osana nykyisen MAL -aiesopimuksen mukaiset maankäytön, asumisen ja liikenteen toimenpiteet ja vastuut. Metropolikaava olisi nykyisiä maakuntakaavoja tarkempi, jotta sillä voitaisiin tosiasiallisesti ohjata maankäyttöä.

Metropolihallinnon ja itsenäisten vahvojen peruskuntien mallissa maankäytön, asumisen ja liikenneasioiden suunnittelu olisi metropolihallinnon tehtävänä. Metropolihallinto valmistelisi metropolikaavan ja sen hyväksyisi vaaleilla valittu metropolivaltuusto. Metropolikaava ja siihen sisältyvä toimeenpano-osa ohjaisi ja velvoittaisi kunnat sekä laatimaan sovitun aikataulun mukaisesti asemakaavat että huolehtimaan muista metropolikaavan edellyttämistä kehittämistoimenpiteistä. Toimeenpano-osaa, jossa myös valtio olisi yksi osapuoli, tarkasteltaisiin vähintään neljän vuoden välein. Valtion tarkempi rooli jää esityksessä kuitenkin epäselväksi. Asemakaava-alueen ulkopuolella voisi rakentaa vain erityisin perustein.

Metropolihallinto vastaisi tässä mallissa väylähankkeiden rahoituksesta ja toteuttamisesta. Seudulle perustettaisiin Asuntoliikelaitos tuottamaan ja hallinnoimaan vuokra-asuntoja. Liikelaitoksen tehtäviin kuuluisi myös asuntokannan rahoitus, tonttimaan hankinta, rakennuttaja-tehtävät ja asukasvalinnat.

Malliin liittyy selvittäjien mukaan erilaisia riskejä. Tällaisia ovat mm. muutoksen toteuttamiseen kuluvat voimavarat ja aika, metropolikaavan laadinnan ristiriidat liittyen kuntien erilaisiin intresseihin sekä ylipäättään kaavoituksen hitaus.

Itsenäisten suurkuntien (2 kuntaa) mallissa ei ole metropolihallintoa, vaan nykyiset kuntayhtymät jatkavat toimintaansa. Aie- ja kasvusopimukset tehtäisiin kaupunkien ja valtion välillä. Kaupungit laatisivat yhdessä metropolikaavan, joka olisi oikeusvaikutteinen ja sitova maankäytön ja liikenteen sijoittumisen osalta. Kaava ja sen toimeenpano-osa (MAL -aiesopimusta vastaavat osat) sisältäisivät asemakaavoituksen sekä asuntojen ja väylien sitovan toteuttamishjelman. Metropolikaava hyväksyttäisiin kuntien valtuustoissa. Asemakaava-alueen ulkopuolella voisi rakentaa vain erityisin perustein.

Selvittäjät kuvaavat metropolikaavan lisäävän kuntien kaavoitusvaltaa, koska se laaditaan ilman maa-kuntakaavaa ja se suunnitellaan kuntien yhteistyönä. Riskinä on, että kunnat eivät pääse yksimielisyyteen seudun kehittämissinjauksista ja joudutaan tyytymään seudullista ajattelua heikentäviin kompromisseihin.

### **Esiselvityksen kaavoitusosion arviointia**

Metropolihallinnon ja itsenäisten vahvojen peruskuntien mallissa metropolikaavan käyttöönotto vaikuttaisi merkittävästi kuntien toimintaan. Metropolikaava on tässä vaihtoehdossa yhtä aikaa kaava ja uusi toimintamalli, joka jakaa kuntatason vallan ja vastuut nykyisestä poikkeavalla tavalla.

Metropolikaava niputtaisi samaan prosessiin maankäytön suunnitelman, liikennejärjestelmäsuunnitelman ja toteuttamishjelman. Jotta kaavan keskeiset sisällölliset ja aikataululliset tavoitteet voisivat täytyä, tulisi asemakaavat kunnissa laatia sovitun ohjelman mukaisesti ja niiden toteuttamiselle tulisi olla maapoliittiset edellytykset. Metropolikaavan toteuttaminen sitoisi näin ollen merkittävästi kuntien maapoliittisia linjauksia, maankäytön ohjausta ja suunnittelua.

Suurempien väylien ajoituksesta päätettäisiin metropolikaavassa ja niiden toteuttaminen on metropolihallinnon käsissä. Kunnat toteuttaisivat alueiden kunnallistekniikan. Metropolikaavan toteuttamishjelma sitoisi ainakin pääpiirteissään kuntien kunnallistekniikan rakentamishjelman. Alueilla tarpeellisten kunnallisten palveluiden ajoitus yksityiskohtia lukuun ottamatta ei sekään jäisi kuntien harkintaan, vaan metropolikaavan velvoitteet ohjaisivat kunnat toteuttamaan palvelut alueiden rakentamisen aikataulussa. Käytännössä tämä merkitsisi kuntatason maankäytön ja peruspalveluiden järjestämistä koskevien merkittävimpien ajoitusvalintojen ratkaisemista metropolihallinnossa ja -valtuustossa. Tämä rajoittaisi välillisesti kuntien budjettilta.

Oman alueen maankäytön ohjaus on ollut kuntien itsenäisyyden ytimessä. Yhdyskuntarakenteelliset valinnat ja alueiden käyttöönottojärjestys ovat kunnissa merkittävimpiä päätöksiä. Metropolihallinnon ja vahvojen peruskuntien mallissa metropolikaava toteuttamishjelmineen näyttäisi merkitsevän käytännössä kaavamopolin merkittävää rajoittamista Helsingin seudun kunnissa ainakin selvityksen luonnostelemassa muodossa. Asemakaavoitus, jota kunnat vielä hoitaisivat, olisi metropolivaltuuston hyväksymän kaavan ohjelman mukaista täytäntöönpanoa. Tämän kanssa on ristiriidassa, että selvittäjät kuvaavat (s. 89) kuntaliitosten myötä syntyvän vahvoja peruskuntia, joilla on kaavoitusvastuuta huomattavasti nykyistä laajemmista alueista. Toki kunnat voisivat asemakaavoissaan toteuttaa paikallista näkemystään ympäristön käsittelystä ja laatuasosta, mutta esimerkiksi merkittävien toimintojen sijainti ja mitoitus tulisi pitkälti metropolikaavasta.

Metropolikaavalla on vaikutuksia paitsi sen kattaman alueen kuntien maankäyttöpolitiikkaan, asemakaavoitukseen, kunnallistekniikan rakentamiseen ja talouteen myös siihen, miten koordinaatiota ja yhteistyötä suunnitellaan metropolikaavaan nähden ulkopuolisen alueen kanssa, esimerkiksi suhde maakuntakaavaan on avoin. Myös nämä kysymykset kaipaavat selkiytystä.

### **Metropolikaavan tavoitteiden saavuttaminen itsenäisten peruskuntien mallissa nojaa kuntien kaavamonopolin rajoittamiseen**

Kun metropolikaavalle on haluttu antaa selvityksessä sellaista ohjaavuutta, että sillä voidaan esim. turvata riittävä väestöpohja liikenneväylähankkeiden toteuttamiseksi sovitussa aikataulussa, kaavasta on tullut tehdä sitova ja suhteellisen tarkka. Se ei voi sisältää merkittäviä vaihtoehtoisia kehittämissuuntia, joiden valinta olisi kuntien käsissä. Onnistuminen edellyttäisi myös kaavan toteuttamisedellytyksistä huolehtimista. Tämä tarkoittaisi ainakin kuntien maapolitiikan yhtenäistämistä. Myös teknisen sektorin rahoitusperiaatteet tulisi yhtenäistää. Peruspalveluiden järjestämisen ja tuottamisen tavoissa kunta voisi tehdä omia valintoja, mutta aikataulut ja palvelutarpeiden määrä nousisivat metropolikaavan toteuttamisohjelmasta. Sitovan metropolikaavan vaihtoehto olisi nykyinen kaavajärjestelmä.

### **Metropolikaavan tavoitteiden saavuttaminen itsenäisten suurkuntien mallissa nojaa kuntien koon kasvuun ja kuntien ja valtion yhteistyöhön**

Itsenäisten suurkuntien mallissa metropolikaava lähestyy tyypiltään strategista yleiskaavaa, johon kytkeytyen laaditaan liikennejärjestelmäsuunnitelma ja toteuttamisohjelma. Kaavan laadinnassa suurkunnat tekevät niin hyvää yhteistyötä kuin pystyvät. Seudullinen näkökulma ja toteuttamisen yhteensovittaminen pyritään varmistamaan aiesopimuksen avulla. Suurkuntien mallissa laajat kunnat voivat suunnitella yhdyskuntarakennetta nykyistä paremmin kokonaisuuden näkökulmasta. Parhaan seudullisen ratkaisun löytämistä tämäkään asetelma ei kuitenkaan itsestään selvästi turvaa.

### **Vaihtoehtoja olisi tarpeen pohtia**

Maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun ja toteutuksen koordinoitutarpeet, joihin metropolikaavalla pyritään vastaamaan, ovat todellisia. Esiselvitys on vasta idea-asteella ja sen kaavoitukseen liittyvät ehdotukset herättävät kysymyksiä. Metropolikaavaa koskevia ehdotuksia olisi syytä syventää ja täsmentää, ennen kuin siihen voi ottaa lopullisesti kantaa. Metropolikaavan vaikutus riippuu olennaisesti siitä, miten alueellisesti kattava se on. Jos kaavan vaatimukset olennaisilta osin kohdistuvat vain tärkeimpiin alueisiin, sen vaikutukset kuitenkin ulottuvat koko alueelle kuntien talouteen ja maankäyttöön. Osa metropolikaavalle suunnitellusta sisällöstä on lisäksi sellaista, että sitä on vaikea alueellisesti rajata.

Metropolikaavalle on syytä etsiä myös vaihtoehtoja. Yksi toimiva vaihtoehto olisi eteneminen nykyisen suunnittelujärjestelmän mukaisesti ja samalla sopimuksia voimakkaasti kehittäen. Riittävien porkkanoiden ja toisaalta mahdollisesti myös sanktioiden mukaan tuominen MAL -aiesopimukseen tuottaisi mitä todennäköisimmin vähintään vastaavan tuloksen kuin ajateltu metropolikaava, joka ei sekään itsestään selvästi tuota optimaalista maankäytön ratkaisua. Hyvät nykyistä pitävämmät sopimukset ja valtion vahva motivaatio kehittää metropolialuetta tuottaisivat tulosta myös paljon joutuisammin kuin metropolikaavaan siirtyminen ja suuret organisaatiomuutokset MAL -asioihin liittyen. Kuntarakenteet voisivat sen rinnalla kehittyä tarpeen mukaan.

### **Ehdotusten perustuslain mukaisuuden tarkastelu**

Edellä on jo viitattu kunnianhimoisen metropolikaavan pitkälle ulottuviin vaikutuksiin. Jos se toteutetaan tavoitteen mukaisella tavalla, se vaikuttaa asemakaavaan, maapolitiikkaan, kaavan edellytyksistä huolehtimiseen ja sitä myötä kuntien budjettivaltaan hyvin pitkälle ulottuvalla tavalla.

Esitettyjen vaihtoehtojen yksityiskohdat ovat monilta osin vielä niin yleisellä tasolla, että tässä vaiheessa on paikallaan tarkastella näkökohtia joihin kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tulisi jatkotyössä kiinnittää huomiota. Metropolihallinnon tehtävistä ja toimivallasta riippuen merkitystä on myös perusoikeussäännöksillä.

Perustuslain näkökulmasta ongelmattomin on vaihtoehto 1 Suurkunnat ja sopimusyhteistyö, koska siinä kuntien toimivalta säilyisi ennallaan eikä kuntien yhteistoiminnan piiriin siirtyisi sellaista toimivaltaa, joka merkittävästi rajoittaisi kuntien itsehallintoa nykyisestä. Kun selvityksen lähtökohdana näyttäisi olevan se, että kuntien yhdistyminen päättäminen olisi kuntien päätösvallassa, perustuslakitarkastelua ei tässäkin tarvita. Vaihtoehtoa 1 vauhditettaisiin lähinnä sillä, että sitä pidettäisiin parempana kuin esitettyä vaihtoehtoa 3 vahvaa metropolihallintoa tai 2 vaihtoehtoa metropolihallintoa.

Vaihtoehto 2 Metropolihallinto ja vahvat peruskunnat sekä vaihtoehto 3 Vahva metropolihallinto ja vaihtoehtoiset kuntajakoselvitysalueet herättävät molemmat perustuslain näkökulmasta samantyyppisiä kysymyksiä:

- kuinka laajalti peruskuntien päätösvaltaa voidaan siirtää ylemmälle hallinnon tasolle, jonka päätösvaltaa käyttää myös alueen asukkaiden suoralla vaalilla valitsema toimielin?
- millaisia edellytyksiä tai rajoituksia perustuslaki asettaa tällaisen hallinnon rahoittamiselle?

Selvityshenkilöt ovat tarkastelleet näitä perustuslakikysymyksiä varsin ylimalkaisesti. Tässä vaiheessa ei ole ilmeisesti haluttu lähteä vielä yksityiskohtaisesti tarkastelemaan esimerkiksi rahoitusvaihtoehtoja, koska ei ole näköpiirissä, minkä mallin mukaan tullaan etenemään. Kun toisaalta metropolihallinnon tehtäviä ja toimivaltaa on tarkasteltu hyvinkin yksityiskohtaisesti, on vaikea perustella sitä, että rahoituksen osalta esitetään vain luettelo mahdollisista rahoitusvaihtoehdoista.

Vaihtoehdot 2 ja 3 perustuvat molemmat siihen, että kuntien päätösvaltaa siirtyisi huomattavassa määrin metropolihallinnolle -vaihtoehdossa 3 enemmän kuin mallissa 2. Samantyyppinen asetelma on ollut aikaisemmin vain Kainuun maakuntakokeilun osalta perustuslakivaltiokunnan tarkasteltavana. Metropolihallinto ei kuitenkaan ole tarkoitettu kokeiluksi vaan lie-nee ajateltu toiseksi voimassa olevaksi lainsäädännöksi ja metropolialueeseen kuuluvat kunnat säädettäisiin laissa edellyttämättä välttämättä niiden suostumusta järjestelyyn.

Helsingin seudun olosuhteet ovat poikkeukselliset kuten metropolikriteerit osoittavat, ja muuhun kuntahallinnon järjestämiseen nähden siellä voidaan perustella eri tyyppistä ratkaisua. Myös se, että itsehallinnosta kuntaa laajemmilla alueilla voidaan perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan säätää (tavallisella) lailla puoltaa järjestelyä perustuslain näkökulmasta.

Taloudellisesti merkittäviä kuntien palvelutehtäviä on voitu siirtää kuntien pakollisen yhteistoiminnan piiriin. Metropolihallinnossa asetelma on toisenlainen. Metropolihallinnossa perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on pohdittava erityisesti sitä, kuinka laajasti kuntien kaavoitusvaltaa ja kaavoituksen toimeenpanon ohjausta voidaan siirtää ylemmän hallinnon tason päätettäväksi. Kuten edellä Metropolikaavan arviointia - otsikon alla on todettu, metropolikaavan sisällölliset ja aikataululliset tavoitteet sitoisivat kunnan päätöksentekoa huomattavasti. Metropolialueelle maakäytön asumisen ja liikenteen ohjaus vaativat pidemmälle meneviä ratkaisuja kuin muualla maassa, mutta ehdotettujen ratkaisujen perustuslain mukaisuuden arvioinnille selvityshenkilöiden ehdotukset eivät vielä anna riittävää pohjaa.

Metropolihallinnon rahoitus on raportissa hyvin yleispiirteisen tarkastelun varassa. Kun palveluita ei suuressa määrin siirretä metropolihallinnon alle, sen tarvitsemat voimavarat eivät määrältään ole kuntatalouksien kokoon nähden kovin suuret. Kuitenkin metropolihallinnolle kuvutat tehtävät ja haasteet metropolikriteerien täyttämiseksi edellyttävät yhteisiä resursseja. Selvityshenkilöt ovat lähteneet tulopohjaisesta rahoitusmallista, jossa eri tehtävät katetaan eri veromuodoista saaduilla tuloilla. Ehdotuksen mukaan metropolihallinnon saamat eri verot tai osuudet niistä kohdistuisivat määrättyjen menojen suorittamiseen.

Verotukseen perustuva rahoitus ei näyttäisi vaikuttavan suoranaisesti verovelvollisen oikeusasemaan, koska metropolialueelle ei ole tarkoitus rakentaa yleisestä verojärjestelmästä poikkeavaa järjestelmää. Tällainen järjestely saattaisikin olla ongelmallinen (ks. PeVL 51/2005 vp., jossa katsottiin mahdolliseksi asettaa 14 pääkaupunkiseudun kunnassa rakentamattomalle rakennuspaikalle korkeampi veroprosentti kuin muualla maassa). Kiinteistöverotulojen sitomien tiettyjen menojen suorittamiseen vaikuttaisi välillisesti myös kuntalaisten oikeusasemaan, minkä vuoksi tämäkin järjestely edellyttää jatkovalmistelussa myös arvion perustuslain näkökulmasta.

**Lopuksi**

Selvittäjien toteuttamisen prosessissa on kuultu kuntia monessa vaiheessa ja eri tahoilta. Prosessia voi pitää avoimena ja Kuntaliitto toivoo jatkon olevan myös sellainen. Jatkovalmistelussa joudutaan tässä lausunnossa esitettyihin asioihin ottamaan selkeästi kantaa: mahdollisen metropolihallinnon rahoitus, rahoituksen muodolle asetettavat tavoitteet suhteessa tehtäviin, ja metropolialueelle kaavaillun maankäyttöpoliittisen vallan suhde peruskuntien toimivaltaan ja talouteen sekä järjestelmän perustuslain mukaisuus. Metropolialue tarvitsee erityistä lainsäädännöllistä tarkastelua. Erillisjärjestelyt tulee sopeuttaa yhteen kansallisten järjestelmien ja niitä koskevien uudistusten kanssa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma  
toimitusjohtaja



Leena Karessuo  
johtaja, alueet ja yhdyskunnat