



Valtiovarainministeriö
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A)
00023 VALTIONEUVOSTO

§ 762

Lausunto metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän väliraportista

HEL 2014-005384 T 00 01 06

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän väliraportista:

Helsingin metropolialueen kuntarakennekysymysten ja erilaisten metropolimallien valmistelu on ollut vuosikymmeniä kestänyt monivaiheinen prosessi. Koska valtionhallinnossa on ymmärretty laajemman pääkaupunkiseudun erityisasema Suomen kuntakentässä, metropolilainsäädäntöä on valmisteltu omana kokonaisuutenaan.

Metropolihallinnon perustamisen tavoitteeksi on asetettu seudun ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kehityksen edistäminen sekä kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistaminen. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi kuntien välinen sopimuksenvarainen yhteistyö ei ole ollut riittävän tehokasta.

Keskeistä on metropolialueen kokonaisedun näkökulmasta aikaansaada ratkaisu seudun kuntien välisen haitallisen eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi ja alueen kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi.

Kaupunginhallitus korostaa eri yhteyksissä aiemmin lausumallaan tavalla, että kuntauudistuksen eri osauudistukset tulee muokata metropolialueella toimivaksi ratkaisuksi. Tämä edellyttää selkeyttä kuntarakenne-, toimivalta- ja rahoituskysymyksissä sekä myös asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien huomioimista ja itsehallinnon periaatteen toteutumista kaikilla päätöksenteon tasoilla. Tehottomia uusia hallintorakenteita eikä –tasoja ei tule itsetarkoituksellisesti luoda. Sitä vastoin metropolihallinnon on korvattava lukuisia olemassa olevia



kuntayhtymiä ja muita rakenteita, joilla ei ole riittävää legitimitettä eikä päätösvaltaa.

Metropolihallinnon toteutusta helpottaa, ettei sillä ja samanaikaisesti suunniteltavan sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen mallin tehtäväkentällä, sote-alueiden rajauksilla eikä kuntayhtymämallilla näytä olevan suoria liittymäkohtia keskenään.

Kaupunginhallitus seuraa sote-ratkaisun jatkokehitystä ja sen mahdollisia vaikutuksia metropolialueella.

Kaupunginhallitus viittaa Helsingin aiempiin kannanottoihin, joissa on suhtauduttu myönteisesti kuntarakenteen uudistamiseen pääkaupunkiseudulla ja pidetty kuntaliitosta selkeimpänä ja yksinkertaisimpana mallina ratkaista metropolialueen ydinalueen haasteet.

Kuntaliitokset ja metropolihallinto eivät ole toisiaan poissulkevia. Metropolihallintoa tarvitaan metropolialueen vakavien ongelmien ratkaisemiseen, vaikka alueella syntyisikin joitain kuntaliitoksia. Metropolihallinto voi myös tehdä esityksiä kuntajakoselvityksistä.

Koska haasteet kuitenkin koskevat ydinaluetta laajempaa kokonaisuutta eikä alueella ole syntymässä vapaaehtoisia kuntaliitoksia ja pakkoliitosmahdollisuudesta on luovuttu, metropolihallinto tarvitaan ratkaisemaan kysymyksiä, jotka koskevat ja jotka voidaan ratkaista vain metropolitasolla.

Kaupunginhallitus yhtyy näkemykseen, että metropolihallintoratkaisun keskiössä on tarve yhteiseen seudulliseen strategisen ja operatiivisen tason päätöksentekoon maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä (MAL), kilpailukyky-, elinkeino-, työvoima- ja innovaatiopolitiikassa, segregaaation eli eriarvoistumisen ehkäisyssä ja maahanmuuttoasioissa. Keskeistä on, että metropolialueen kunnat päättävät edellä mainituista asioista yhdessä muodostetun käsityksen pohjalta ja sitoutuvat vahvalla tavalla yhteisten päätösten toteuttamiseen. Tätä varten metropolialue tarvitsee yhteisen valmistelu-, päätöksenteko- ja toteutuselimen.

Samalla kun luodaan edellytykset metropolialueen kuntien yhteiselle päätöksenteolle, voidaan Helsingin seudun nykyisten seudullisten organisaatioiden toimintaa selkeyttää, lisätä läpinäkyvyyttä ja laajentaa päätöksentekoon osallistuvien kuntien määrää.

Kaupunginhallitus esittää, että HSL- ja HSY- kuntayhtymien muodostamalle pohjalle muodostetaan uusi lakiin perustuva ylikunnallinen itsehallintojärjestelmä, joka kattaisi Helsingin seudun 10



kuntaa. Yhteistä metropoliasiodenpäättöksentekoa koskeva ratkaisu voidaan parhaiten ja tehokkaimmin toteuttaa Helsingin seudun liikenne (HSL)- ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) – kuntayhtymiä sekä niitä koskevaa lakia koskevalla uudistuksella.

Uuden lakisääteisen organisaation tehtäviin kuuluvat HSL:lle ja HSY:lle kuuluvat tehtävät kokonaisuudessaan sekä uusina tehtävinä metropolikaavaan liittyvä ja muu metropolihallinnon päättöksenteko. Tällöin ei metropolialueelle tarvita erillistä maakuntakaavaa ja sen osalta tehtävät ja henkilökunta siirtyy metropolihallintoon.

Perustettavan itsehallintojärjestelmän toimielin- ja päättöksentekorakenne sovitetaan uudella tavalla yhteen jäsenkuntien määrän kasvaessa nykyiseen verrattuna. Ylintä päätösvaltaa käyttää metropolivaltuusto, jonka jäsenet valitaan kuntavaalien yhteydessä vaaleilla.

Metropolikaava täyttää maakuntakaavan vaatimukset niin, että se liittyy saumattomasti ympäröivien maakuntien kaavoihin, mutta sitä täydennetään tarpeen mukaan niin, että se tarkkuudeltaan vastaa nykymuotoisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa.

Metropolikaavan valmistelu ja toteuttaminen tapahtuu jäsenkuntien ja metropolihallinnon välisessä yhteistyössä. Metropolikaavaan liittyy oleellisena osana MAL-sopimus, jossa valtio ja metropolialue sitoutuvat keskeisten MAL-asioiden yhteensovittamiseen ja toteuttamiseen. Samalla varmistetaan tiivis kytkentä alueen kuntien talouden ja muuhun suunnitteluun ja päättöksentekoon.

Liikennejärjestelmäsuunnittelua koskeva päättöksenteko tapahtuu vastaavasti. Joukkoliikenteen liikennepalvelujen suunnittelu ja hankinta sekä muiden joukkoliikenneviranomaisten tehtävät laajennetaan koskemaan koko metropolialuetta.

Muilta osin metropolihallinnon tehtävien ja mahdollisten sopimusperusteisten tehtävien osalta päättöksenteko tapahtuu laissa ja itsehallintojärjestelmän perussopimuksessa määritellyllä tavalla.

Kaupunginhallitus toteaa lopuksi, että edellä selostettujen periaatteiden pohjalta luotava metropolihallintomalli on tehokkaasti ja käytännössä toimivalla tavalla luotavissa seudullista yhteistyötä ja jo olemassa olevia seudullisia organisaatioita kehittämällä ja vahvistamalla.

Vastauksena valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin Helsingin kaupunginhallitus toteaa seuraavaa:



1. Väli­raportissa esitetyt vaihtoehtoiset toteuttamistavat metropolihallinnoksi

1 a. vastaavatko työryhmän esittämät vähimmäistehtävät-malli ja laaja malli metropolialueen erityisiin haasteisiin myös pidemmällä aikavälillä sekä kuntien ja alueen kokonaisedun näkökulmasta

Metropolihallinnolla pyritään varmistamaan metropolialueen kilpailukyky, estämään segregatiota sekä tehostamaan maankäytön, liikenteen ja asumisen suunnittelua ja toteutusta.

Työryhmän metropolihallinnolle esittämät tavoitteet (s. 14–16) on toistaiseksi kuvattu vasta varsin yleisellä tasolla. Metropolihallinnon keskeiseksi päämääräksi on esitetty seudun sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys ja kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistaminen. Raportissa tarkastellaan rajallisesti metropolialueen toimintaympäristöä ja nykyisen hallintomallin konkreettisia ongelmia. Raportissa on sen sijaan tarkasteltu perusteellisemmin metropolihallinnon hallinnollisia ja juridisia vaihtoehtoja. Lisäksi raportissa on lueteltu laaja joukko tekijöitä, joita ei ole toistaiseksi pystytty arvioimaan, mutta joiden osalta työryhmä täydentää esitystään 15.9.2014 mennessä (s. 4).

Raportissa esitetyn aineiston perusteella kaupunginhallitus katsoo, että laaja malli vastaa pidemmällä tähtäyksellä parhaiten metropolialueen monitahoisiin haasteisiin. Laajakaan malli ei kuitenkaan ole sellaisenaan valmis.

Kaupunginhallitus katsoo, että laaja malli on pitkällä tähtäyksellä nykytilanteeseen verrattuna vähintäänkin kustannusneutraali, koska alueen ohjausjärjestelmä selkiytyy merkittävästi ja tehostuu samalla kun turhia kuntayhtymiä ja neuvottelurakenteita voidaan purkaa.

1 b. kumpaa vaihtoehtoisista malleista lausunnonantaja pitää tarkoituksenmukaisempana toteutustapana metropolihallinnon perustamiseksi

Kaupunginhallitus pitää laajaa mallia tarkoituksenmukaisimpana, koska metropolialueen haasteita ei ratkaista rajaamalla tehtävät pelkästään MAL-asioihin – niin keskeisiä kuin ne ovatkin. Mm. raportissa kaavaillut asuntopoliittiset tehtävät vaativat kiireellisesti ylikunnallista päätöksentekoa ja toteutusta.

On mielekästä pohtia samalla myös, mitä ELY-tehtäviä voitaisiin tehokkaammin hoitaa metropolihallinnon puitteissa.



MAL-tehtävät muodostavat metropolihallinnon tärkeimmän tehtäväalueen. Maankäytön suunnittelussa keskeisin haaste seudulla on yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, asumisessa riittävän asuntotuotannon turvaaminen ja liikenteessä toimivan liikennejärjestelmän kehittäminen ja ylläpitäminen. Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen edellyttää nykyistä voimakkaampaa puuttumista kuntien toimivaltaan metropolin ydinalueen ulkopuolella. Asuntotuotanto on kahtena viime vuonna toteutunut lähelle aiesopimuksen tasoa. Liikennejärjestelmän kehittämisessä suurin ongelma on rahoitus.

Esitetyt metropolihallinnon mallit eivät tuo riittävää lisäarvoa näiden haasteiden ratkaisuun.

1 c. mikäli kumpaakaan työryhmän esittämästä malleista ei pidetä tarkoituksenmukaisena, pyydetään lausunnonantajaa esittämään vaihtoehtoinen toteutustapa hallituksen linjauksen esittämän metropolihallinnon perustamiseksi

Helsingin kaupunginhallitus on lausunnossaan 20.5.2013 metropolialueen esiselvityksestä todennut, että Helsinki on valmis osallistumaan metropolin jatkovalmisteluun suurkuntien mallin pohjalta.

2. Molempia malleja koskevat ehdotukset sekä vaihtoehtoisten mallien tarkempi arviointi

2 a. Esitetyt metropolihallinnon tehtävät

Maankäyttö

Koko seudun yhdyskuntarakenteen tulee muodostaa fyysinen, toiminnallinen ja taloudellinen kokonaisuus, joka kustannustehokkaasti luo edellytykset tuottavuuden paranemiselle, taloudelliselle kasvulle ja alueellisten sosioekonomisten erojen tasoittumiselle. Seudullisesti toimivan suunnittelutason lisäksi maankäytön suunnittelun kytkennät kunkin kunnan ja kaupungin talouden suunnitteluun ja investointeihin tulee olla vahva. Kaupunkien oma maankäytön suunnittelu on jatkossakin tarkoituksenmukaista. Maankäytön suunnittelu ja asuntopolitiikka ja niiden toteuttaminen ovat tärkeimpiä metropolialueiden ja kuntien kehitystä eteenpäin vievistä tekijöistä ja sen vaikutukset realisoituvat vasta pitkällä aikavälillä.

Metropolialueen maankäytön yhteistä suunnittelua olisi mahdollista kehittää uudistamalla maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvä pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa koskevaa lainsäädäntöä niin, että se palvelisi koko metropolialueen kehittämistä. Tässä yhteydessä



tulisi määritellä metropolikaavan suhde maakuntakaavoitukseen ja muuhun kaavajärjestelmään.

Yhteisen metropolikaavan laatiminen, siitä päättäminen ja sen toteutuksen seuranta edellyttää kuntarajat ylittävää, laajempaa näkökulmaa ja sen vuoksi metropolihallinnon perustamista. Maakuntakaavaa koskevan päätöksenteon ongelmallisuus osoittaa, että kuntayhtymämallin pohjalta ei synny riittävän vahvaa yhteistä näkemystä. Metropolikaavan tulisi olla uudenlainen suunnittelutyökalu, jolla tähdättäisiin ensisijaisesti asuntorakentamisen määrällisten edellytysten seudulliseen varmistamiseen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamiseen sekä rahoitusedellytysten luomiseen liikenneinfrastruktuurihankkeiden toteuttamiselle tavoitteiden mukaisesti ohjatusti. Metropolikaavalla on myös muita tärkeitä tavoitteita esimerkiksi elinkeinopolitiikan tukena ja viheraluekokonaisuuksia määriteltäessä.

Metropolikaavan toimeenpano-osan sitovuus ja oikeusvaikutteisuus jää raportissa epäselväksi. Se saattaisi kaventaa kunnan toimivaltaa voimakkaammin kuin raportissa todetaan (mm. kunnan investointien laajuus ja rahoitus, asemakaavojen ajoitus, asuntotuotannon määrät ja toteutusajat, liikennejärjestelyjen toteutusajat). Raportissa todetaan, että "metropolikaava voi olla sisällöltään ja oikeusvaikutuksiltaan joustava" (s. 52). Joustavuuden tavoite on sinänsä ymmärrettävä metropolialueen monimuotoisuuden vuoksi.

Asuminen

Korkea asuntotuotannon taso edellyttää kunnilta riittävää yleiskaava- ja asemakaavavarantoa, aktiivista maa- ja tonttipolitiikkaa, toimivia asuntotuotanto- ja rahoitusmarkkinoita sekä hyvää yleistä taloudellista tilannetta. Tässä metropolihallinnon laajan mallin mahdollistamat välineet (maanhankinta, rakennuttaminen, mahdollisesti myös asuntojen omistus) tulisivat kipeään tarpeeseen.

Valtion tukeman asuntotuotannon osalta ongelmana on, että perinteiset ARA-toteuttajat ovat vetäytyneet vapaarahoitteisille markkinoille eikä uusia yleishyödyllisiä omistajatahoja ole juuri markkinoille tullut, erityisryhmätoteuttajia lukuun ottamatta. Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimisto huolehtii monipuolisesti erilaisten asuntojen rakennuttamisesta sekä Helsingin kaupungin Asunnot Oy:n vuokratalojen peruskorjaustoiminnasta. Monipuolisen asunto- ja asukasrakenteen turvaamiseksi uusille alueille tulee tuottaa asuntoja erilaisten hallinta- ja rahoitusmuotojen kautta, tällöin saman toteuttajan tulee voida tehdä myös esimerkiksi asumisoikeusasuntoja sekä tarvittaessa myös omistusasuntoja.



Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimistolla voisi olla myös seudullisesti laajempi rooli. Näin olisi mahdollista kehittää olemassa olevaa toimijaa esimerkiksi erikoistumaan joihinkin asumisratkaisuihin ja näin täydentämään metropolitason organisaation tuotantoa.

Uusien asuntotuotantoalueiden avaamisen ja määrällisten asuntotuotantotavoitteiden lisäksi metropolialueella tulee kohdentaa toimenpiteitä olemassa oleville asuinalueille ja huolehtia kaupunkirakennetta eheyttävästä täydennysrakentamisesta.

Liikenne

Helsingin seudun liikennejärjestelmän HLJ:n valmistelu on olennainen osa Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluyhteistyötä. HLJ-suunnittelulla on pitkät ja toimivat perinteet PLJ-suunnitteluna Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV:n ajalta. Yhteistyöprosessiin ovat osallistuneet kunnat sekä valtion viranomaiset ja ohjelmaa on toteutettu sopimusmenettelyllä. HSL:n perustamisen myötä jo edellinen HLJ 2011 – suunnitelma tehtiin laajempaan seudun yhteistyönä.

Parhaillaan on käynnissä HLJ 2015 – suunnitelman valmistelu. Suunnittelu on kytketty aiempaa tiiviimmin maankäytön suunnitteluun. Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyönä on valmistelu maankäytön suunnitelmaa, jossa on mm. koottu tiedot kuntien maankäyttöpotentiaaleista vuoteen 2050 saakka. Näiden tietojen pohjalta liikennejärjestelmähankkeiden seudullisen vaikuttavuuden arviointi voidaan perustaa aiempaa tarkempaan analyysiin.

On tarkoituksenmukaista, että metropolialueen kunnat ovat mukana HSL:n pohjalle rakentuvassa organisaatiossa ja siten sitoutuvat joukkoliikenteen edistämiseen ja rahoittamiseen.

Esitettyjen tavoitteiden toteutuminen voidaan saavuttaa laajentamalla nykyisen HSL:n toimintaa alueellisesti ja syventämällä sitä mm. liityntäpysäköinnin järjestämisen suuntaan.

Laajassa mallissa esitetyllä kadun- ja tienpidon tilaamisen (ehkä seudullisten väylien rakentamista lukuunottamatta) keskittämällä yhteen organisaatioon ei saavuteta hyötyä suurten kaupunkien näkökulmasta. Käytännössä jo Helsinki on alueena niin suuri yhtenä kokonaisuutena hoidettavaksi, että keskittämällä ei saada hyötyä. Palvelut onkin hankittu alueellisesti jaettuina, tarkoituksenmukaisen suuruksina kokonaisuuksina. Kadunpidon keskittäminen heikentäisi kaupungin nykyisiä synergia-alueita mm. kadunpinnan alla olevien ratkaisujen osalta.



Helsingin kaupungin omistaman joukkoliikenneinfrastruktuurin arvo on huomattava, joten sen omistuksen ja rahoituksen järjestäminen on kaupungin näkökulmasta merkittävä kysymys.

Ympäristöpalvelut

Vähimmäistehtävät-mallissa metropolihallintoon siirtyisi HSY:stä vain metropolikaavan laadintaan liittyviä strategisen suunnittelun tehtäviä ja laajassa mallissa koko HSY:n toiminta, mikä onkin järkevää.

Segregaatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat

Helsingin seutu on alueellisesti eriytynyt. Toistaiseksi seudun segregaatioon liittyvät ongelmat ovat kansainvälisesti vertaillen maltillisia, mutta kaupunkien sisäiset ja kaupunkien väliset erot uhkaavat kasvaa. Segregaation haittojen ehkäisemiseksi tulisi kehitykseen puuttua pikaisesti.

Eriytymiskehityksen syyt ovat monet ja niiden korjaaminen on haasteellista. Alueellisen asukasrakenteen perusta on saatettu luoda jo suunnittelun ja rakentamisen aikana, jolloin on määritelty alueen asuntojen hallinta- ja rahoitusmuodot. Kaupunkien historiallinen kehitys kuitenkin osoittaa, että 'huonot alueet' voivat vuosien mittaan muuttua hyvinkin 'hyviksi alueiksi', mistä Helsingissä tyypillisiä esimerkkejä ovat Puu-Käpylä, Vallila tai Kallio.

Raportissa arvioidaan TE-toimistoissa ja työvoimapalvelukeskuksissa asiakkaina olevien tuhansien syrjäytyneiden henkilöiden palveluja (s. 28) ja viitataan metropolihallinnon vastuuseen näiden henkilöiden osalta. Mainitun asiakasryhmän sosiaali- ja terveystyöpalvelut järjestetään jatkossa hallituksen päätöksen mukaan sote-alueiden toimesta.

Raportissa esitetään metropolihallinnon keinoksi sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelmaa, jossa nuorisolain tyyppisellä yhteistyövelvoitteella keskeiset metropolihallinnon, kuntien ja kuntayhtymien segregaation torjuntaan liittyvät toimet koottaisiin metropolivaltuustokaudeksi hyväksyttävään sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelmaan (s. 27). Helsingin kaupunki on tehnyt ensimmäisen segregaatiota ehkäisevän toimenpideohjelman jo 1990-luvulla ja jatkanut sen jälkeen negatiivista segregaatiota ehkäisevää politiikkaa. Tämänkaltaisiin toimenpideohjelmiin sisältyy tyypillisesti kunnan useiden toimialojen toimenpiteitä. Monet segregaatioon vaikuttavat politiikkatoimenpiteet puolestaan tehdään kansallisessa tulonjako- ja hyvinvointipolitiikassa sekä asuntopolitiikassa. Kaupunkiympäristössä monet muut toimenpiteet puolestaan edellyttävät paikallista asukaslähtöistä sekä kaupunginosa-, kortteli- ja kiinteistötason osaamista kunnan eri toimialoilla. Laaja metropolialueen



nuorisolaki-tyyppinen suunnitteluveto lisäisi toimijoiden määrää ja veisi suunnittelua entistä kauemmaksi asukkaista ja asuinalueista sekä kunnan ao. palveluista. Työnjakoa nyt valmisteltavien sote-alueiden kanssa tulisi pohtia nyt esitettyä huomattavasti tarkemmin.

Maahanmuuton aiesopimus ja pakolaisten vastaanoton järjestäminen on esitetty siirrettäväksi metropolihallinnon alaisuuteen. Tällä pyritäisiin vaikuttamaan pakolaisten asuttamiseen tasapuolisemmin koko metropolialueelle sekä keskittämään kotouttamisessa tarvittavia palveluvoimavaroja ja kehittämään monipuolisemmin palvelujen sisältöjä tarpeita vastaavaksi. On epäselvää, miten hyvin tällä toimenpiteellä pystyttäisiin vaikuttamaan pakolaisina tulleiden maahanmuuttajien aiempaa tasapuolisempaan sijoittumiseen. Aiemmat kokemukset osoittavat, että monet pakolaisista muuttavat pois pienemmiltä alkusijoituspaikkakunnilta - erityisesti silloin, kun näillä ei ole maahanmuuttajien sopeutumiseen riittävää osaamista ja palveluita - pääkaupunkiseudulle ja muihin suurimpiin kuntiin. Vaikka hallinnollinen malli ei sinänsä voi vaikuttaa ihmisten vapaaseen liikkumiseen kuntarajojen yli tai mahdollisuuteen valita asuinpaikkansa, entistä tehokkaammat kotouttamistoimet voivat saada sen aikaan.

Kilpailukyky ja innovaatiopolitiikka

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että niin sanottu kaupunkien kansainvälinen kilpailu on itse asiassa kaupunkialueiden kilpailua yritysten, pääoman ja matkailun sijoittumisesta. Helsingin metropolialue ei tässä suhteessa eroa Tukholmasta, Hampurista tai Torontosta. Metropolihallinnon käytössä olevat MAL-instrumentit ovat merkittäviä alueen kilpailukykyä tukevia välineitä ja on alueen kuntien oma etu hyödyntää tätä kautta syntyvää etulyöntiasemaa.

Innovaatiopolitiikan suhteen on järkevää kartoittaa alueen tutkimuslaitosten ja yliopistojen voimavaroja ja tukea esimerkiksi niiden mahdollisuuksia saada EU-rahoitusta yhteishankkeilleen seudun yritysten ja kansainvälisten verkostojen kanssa.

Metropolialueen kuntien yhteinen kilpailukykystrategia on valmistunut 2013 ja kunnat ovat sitoutuneet sen toimeenpanoon. Tämän pohjalta on nykyisiä sopimusmenettelyjä hyväksikäyttäen solmittu kilpailukykyyn sekä elinkeino- ja innovaatiopoliittisten tehtävien hoitamisen osalta sopimus valtion kanssa. Vuonna 2014 solmitussa kasvusopimuksessa ongelmana ovat olleet valtion hankaluudet yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisessa, niiden toteuttamisen resursoimisessa ja sektoriministeriöiden toiminnan ohjaamisessa sekä se, että kehyskunnat ovat kasvusopimuksen ja sen velvoitteiden ulkopuolella. On selvää, että yhtenäinen metropolihallinto olisi valtion kanssa



käytävissä neuvotteluissa vahvempi kumppani kuin yksittäiset, omia intressejään valvovat kunnat.

Kilpailukyvyn vahvistamiseen sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan liittyviä tehtäviä ei voida varsinaisesti siirtää kunnilta metropolihallinnolle, koska nämä tehtävät eivät ole lakisääteisiä, vaan kunnat ovat ottaneet ne hoitaakseen itsehallintoon kuuluvan yleisen toimivallan kautta. Kuntia ei voida myöskään velvoittaa sopimaan näiden tehtävien hoitamisesta metropolihallinnon kanssa tai sitoutumaan metropolihallinnon tekemien kilpailukyvyn vahvistamiseen sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan liittyvien linjausten noudattamiseen tai rahoittamiseen. Vaikka metropolihallinto alkaisi toteuttaa metropolin laajuista elinkeinopolitiikkaa, tämä ei estäisi metropolialueen kuntia siitä huolimatta jatkamasta omia elinkeinopoliittisia toimenpiteitään. Kuntien olisi kuitenkin järkevää hyödyntää kaikki metropolinäkökulman tuomat edut ja tuki.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan käytännön toimenpiteitä tarkemmin pohdittaessa on syytä harkita, mitkä maakunnan liiton ELY-keskuksen ja TE-toimiston tehtävät olisi mielekästä sisällyttää metropolihallintoon. Metropolihallinto voi näin tehostaa kaikkien toimijoiden yhteistyötä resurssien allokoinnilla ja päällekkäisyyksien karsimisella.

Metropolisopimus

Vähimmäistehtävät-mallin mukainen sopimusmenettely ei olennaisesti muuttaisi nykytilannetta. Tehtäviä on jo nyt säädelty kuntien välisin sopimuksin. Sopimusohjausmallissa kaikkien on hyväksyttävä tehtävä sopimus. Esitetyssä vähimmäistehtävät-mallissa jää epäselväksi, miten metropolisopimuksen sitovuus ja velvoittavuus toteutettaisiin.

Ruotsinkieliset palvelut

Ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen on kaupunkilaisten kannalta olennaista keskeisten hyvinvointipalvelujen osalta. Metropolihallinnon osalta ruotsinkielisyys olisi tarvittaessa hoidettavissa osana hallinnon järjestämistä, koska tehtävät sisältävät vain vähän suoraan kuntalaisille suunnattuja palveluja. Helsingin kaupungille kaksikielisyys on tärkeää ja on tärkeää huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta julkisessa hallinnossa ja palveluissa.

2 b. Esitetyt metropolihallinnon hallinnon ja päätöksenteon järjestämisen vaihtoehdot

Kaupunginhallitus haluaa kehittää metropolihallintoa laajan mallin mukaisesti itsehallinnollisena järjestelmänä niin, että ylin päätöksentekoeelin on metropolivaltuusto. Tämä luo edellytykset sille,



että kaupungin sisäisellä päätöksenteolla on edellytykset tulla entistä lähemmäs asukkaita ja hyödyntää uusia asukasdemokratian muotoja.

2 c. Esitetyt vaihtoehdot vaalien järjestämiseksi ja asukkaiden osallistumisen turvaaminen

Kuntien toiminnassa toteutuu läheisyysperiaate. Kunnat kehittävät jatkuvasti asukkaiden osallistumisen muotoja ja menettelytapoja ja niiden turvaaminen on jatkossakin tärkeää.

Kun metropolialueen päätöksenteko tapahtuu yleisillä vaaleilla valittavassa toimielimessä, metropolialueen tulisi olla yhtenä vaalipiirinä eikä sisäisiin alueellisiin jakoihin viittaavia menettelyjä tulisi käyttää myöskään ehdokasasettelussa tai lopullisessa paikkajaossa. Alueellisen jaottelun korostaminen heijastuisi todennäköisesti toimielimen sisäiseen työskentelyyn epätarkoituksenmukaisella tavalla.

2 d. Esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi

Väliraportissa on ehdotettu joko 10 kunnan suppean alueen tai 16 kunnan laajan alueen metropolia. Nykyisin kunnat tekevät pääosin yhteistyötä 14 kunnan alueella. Metropolialueen rajausta tulee olla tarkoin perusteltu ja tuleviin tehtäviinsä sidottu. Kun tarkastellaan metropolialuetta, olisi luontevaa, että alueeseen kuuluisivat myös Lohja ja Porvoo.

Aluerajauksen perustana tulisi olla tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukainen toiminnallinen kokonaisuus.

Tarkoituksenmukainen aluerajaus riippuu kustakin toiminnasta ja toimintojen kirjon takia yksiselitteisesti parasta aluerajauksista on hankala nimetä.

Kaupunginhallitus pitää laajassa mallissa esitettyä 10 kunnan kokonaisuutta mahdollisena aloituskokoonpanona ja olettaa, että vuosien mittaan metropolihallinnon kattama alue laajenee samaan tapaan kuin aikoinaan perustettu YTV:kin on laajentunut.

2 e. Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi

Esitetty metropolihallinnon tehtäväkokonaisuus ja rahoitusvaihtoehdot lähtevät ajatuksesta, jossa nykyisiä toimintoja ja niiden rahoitusta organisoidaan uudelleen. Tässä mallissa nykyistä rahoitusta siirretään eri toimijoiden välillä.

Kuten edellä on todettu, kaupunginhallitus katsoo, että laaja malli on pitkällä tähtäyksellä nykytilanteeseen verrattuna helsinkiläisille vähintäänkin kustannusneutraali, koska alueen ohjausjärjestelmä



selkiytyy merkittävästi ja tehostuu samalla kun turhia kuntayhtymiä ja neuvottelurakenteita voidaan purkaa.

Keskeinen kysymys on, millä rahoitetaan ylikunnallisia, seudullisia investointeja. Ylikunnallisten investointien rahoitus tulee jatkossakin perustumaan suurelta osin kuntien rahoitukseen, joka on kaikkien ennakkointien mukaan kapenemassa.

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntövalmistelua tukevassa VM:n asettamassa seurantaryhmässä on 3.6.2014 esitelty perustuslakiasiantuntijoiden näkemyksiä metropolihallintovalmisteluun liittyen. Asiantuntijoiden mukaan laajakin malli näyttäisi olevan mahdollista toteuttaa ilman omaa verotusoikeutta toisin kuin väliraportissa oli arvioitu.

Kiinteistöveron on ajateltu olevan yleiskatteellinen siinä missä muidenkin verojen. Ei ole yleisesti ajateltu, että kiinteistöverolla katettaisiin juuri sen kaltaisia tehtäviä, joita metropolihallinnolle ehdotetaan.

Metropolin sisällä tiiviisti rakennetut alueet ja harvaan rakennetut alueet rahoittaisivat metropolihallintoa eri tavoin. Metropolihallinnon verona kiinteistöveron tason olisi oltava kaikkien peruskuntien alueella sama. Kaupunkimaisella, tontin korkean verotusarvon alueella verorasitus nousisi suuremmaksi kuin matalan verotusarvon alueilla.

Yhteisöveroa ei olisi järkevää siirtää metropolihallinnolle. Kuten raportissa todetaan, yhteisövero ei sovellu tarkoitukseen, koska se on suhdanneherkkä.

Kunnallisveron tuoton ohjaamisesta osittain metropolihallinnolle raportissa todetaan, että se nostaa esiin perustuslaillisen kysymyksen kuntien verotusoikeudesta tietyillä verolajeilla.

Jos olisi ansiotuloista perittävän kunnallisveron lisäksi oma ansiotuloista perittävä metropolivero, ja mikäli molemmat verottajat voisivat itse päättää veroprosentista, olisi voitava varmistaa, ettei metropolihallinto itsessään kasvata verorasitusta. Metropolihallinnon valmistelussa tulee luoda selkeä rahoitusmalli, joka takaa metropolihallinnon toimintaedellytykset.

Metropolihallinnolle esitetyissä liikelaitosten tehtävissä maksuosuuksien tulisi määräytyä esim. väkiluvun mukaan, jolloin väkiluvun ja yleisen kustannustason nousun kehityksestä muodostuisi myös metropolihallinnolle menokasvun rajoite.



2 f. Esitettyjen vaihtoehtoisten mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

Raportin perusteella kuntakohtaisia vaikutuksia on hankala arvioida, koska niitä ei ole esitetty. Rahoitukseen liittyvät vaikutukset ovat suurimpia. Mahdollinen veroasteen nousu on vakava huolenaihe.

3. Lausunnonantajan esille ottamat muut kysymykset ja asiat

Kaupunginhallitus esittää, että jos Uudenmaan liitto jatkaa toimintaansa metropolialueella, jatkotyössä tarkastellaan myös metropolihallinnon suhdetta Uudenmaan liittoon ja sen tehtäviin sekä mahdollisiin maakuntaliittojen uudelleenjärjestelyyn.

Käsittely

Vastaehdotus:

Osku Pajamäki: Päättösehdotus

Kaupunginhallitus päätti antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon metropolilainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän väliraportista:

Helsingin metropolialueen kuntarakennekysymysten ja erilaisten metropolimallien valmistelu on ollut vuosikymmeniä kestänyt monivaiheinen prosessi. Koska valtionhallinnossa on ymmärretty laajemman pääkaupunkiseudun erityisasema Suomen kuntakentässä, metropolilainsäädäntöä on valmisteltu omana kokonaisuutenaan.

Metropolihallinnon perustamisen tavoitteeksi on asetettu seudun ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kehityksen edistäminen sekä kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistaminen. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi kuntien välinen sopimuksenvaarainen yhteistyö ei ole ollut riittävän tehokasta.

Keskeistä on metropolialueen kokonaisedun näkökulmasta aikaansaada ratkaisu seudun kuntien välisen haitallisen eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi ja alueen kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistamiseksi.

Kaupunginhallitus korostaa eri yhteyksissä aiemmin lausumallaan tavalla, että kuntauudistuksen eri osauudistukset tulee muokata metropolialueella toimivaksi ratkaisuksi. Tämä edellyttää selkeyttä kuntarakenne-, toimivalta- ja rahoituskysymyksissä sekä myös asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien huomioimista ja itsehallinnon periaatteen toteutumista kaikilla päätöksenteon tasoilla. Tehottomia uusia hallintorakenteita eikä –tasoja ei tule itsetarkoituksellisesti luoda. Sitä vastoin metropolihallinnon on korvattava lukuisia olemassa olevia



kuntayhtymiä ja muita rakenteita, joilla ei ole riittävää legitimitettä eikä päätösvaltaa.

Metropolihallinnon toteutusta helpottaa, ettei sillä ja samanaikaisesti suunniteltavan sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen mallin tehtäväkentällä, sote-alueiden rajauksilla eikä kuntayhtymämallilla näytä olevan suoria liittymäkohtia keskenään.

Kaupunginhallitus seuraa sote-ratkaisun jatkokehitystä ja sen mahdollisia vaikutuksia metropolialueella.

Kaupunginhallitus viittaa Helsingin aiempiin kannanottoihin, joissa on suhtauduttu myönteisesti kuntarakenteen uudistamiseen pääkaupunkiseudulla ja pidetty kuntaliitosta selkeimpänä ja yksinkertaisimpana mallina ratkaista metropolialueen ydinalueen haasteet.

Kuntaliitokset ja metropolihallinto eivät ole toisiaan poissulkevia. Metropolihallintoa tarvitaan metropolialueen vakavien ongelmien ratkaisemiseen, vaikka alueella syntyisikin joitain kuntaliitoksia. Metropolihallinto voi myös tehdä esityksiä kuntajakoselvityksistä.

Koska haasteet kuitenkin koskevat ydinaluetta laajempaa kokonaisuutta eikä alueella ole syntymässä vapaaehtoisia kuntaliitoksia ja pakkoliitosmahdollisuudesta on luovuttu, metropolihallinto tarvitaan ratkaisemaan kysymyksiä, jotka koskevat ja jotka voidaan ratkaista vain metropolitasolla.

Kaupunginhallitus yhtyy näkemykseen, että metropolihallintoratkaisun keskiössä on tarve yhteiseen seudulliseen strategisen ja operatiivisen tason päätöksentekoon maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä (MAL), kilpailukyky-, elinkeino-, työvoima- ja innovaatiopolitiikassa, segregaaation eli eriarvoistumisen ehkäisyssä ja maahanmuuttoasioissa. Keskeistä on, että metropolialueen kunnat päättävät edellä mainituista asioista yhdessä muodostetun käsityksen pohjalta ja sitoutuvat vahvalla tavalla yhteisten päätösten toteuttamiseen. Tätä varten metropolialue tarvitsee yhteisen valmistelu-, päätöksenteko- ja toteutuselimen.

Samalla kun luodaan edellytykset metropolialueen kuntien yhteiselle päätöksenteolle, voidaan Helsingin seudun nykyisten seudullisten organisaatioiden toimintaa selkeyttää, lisätä läpinäkyvyyttä ja laajentaa päätöksentekoon osallistuvien kuntien määrää.

Kaupunginhallitus esittää, että HSL- ja HSY- kuntayhtymien muodostamalle pohjalle muodostetaan uusi lakiin perustuva ylikunnallinen itsehallintojärjestelmä, joka kattaisi Helsingin seudun 10



kuntaa. Yhteistä metropoliasiodenpäättöksentekoa koskeva ratkaisu voidaan parhaiten ja tehokkaimmin toteuttaa Helsingin seudun liikenne (HSL)- ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) – kuntayhtymiä sekä niitä koskevaa lakia koskevalla uudistuksella.

Uuden lakisääteisen organisaation tehtäviin kuuluvat HSL:lle ja HSY:lle kuuluvat tehtävät kokonaisuudessaan sekä uusina tehtävinä metropolikaavaan liittyvä ja muu metropolihallinnon päättöksenteko. Tällöin ei metropolialueelle tarvita erillistä maakuntakaavaa ja sen osalta tehtävät ja henkilökunta siirtyy metropolihallintoon.

Perustettavan itsehallintojärjestelmän toimielin- ja päättöksentekorakenne sovitetaan uudella tavalla yhteen jäsenkuntien määrän kasvaessa nykyiseen verrattuna. Ylintä päätösvaltaa käyttää metropolivaltuusto, jonka jäsenet valitaan kuntavaalien yhteydessä vaaleilla.

Metropolikaava täyttää maakuntakaavan vaatimukset niin, että se liittyy saumattomasti ympäröivien maakuntien kaavoihin, mutta sitä täydennetään tarpeen mukaan niin, että se tarkkuudeltaan vastaa nykymuotoisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa.

Metropolikaavan valmistelu ja toteuttaminen tapahtuu jäsenkuntien ja metropolihallinnon välisessä yhteistyössä. Metropolikaavaan liittyy oleellisena osana MAL-sopimus, jossa valtio ja metropolialue sitoutuvat keskeisten MAL-asioiden yhteensovittamiseen ja toteuttamiseen. Samalla varmistetaan tiivis kytkentä alueen kuntien talouden ja muuhun suunnitteluun ja päättöksentekoon.

Liikennejärjestelmäsuunnittelua koskeva päättöksenteko tapahtuu vastaavasti. Joukkoliikenteen liikennepalvelujen suunnittelu ja hankinta sekä muiden joukkoliikenneviranomaisten tehtävät laajennetaan koskemaan koko metropolialuetta.

Muilta osin metropolihallinnon tehtävien ja mahdollisten sopimusperusteisten tehtävien osalta päättöksenteko tapahtuu laissa ja itsehallintojärjestelmän perussopimuksessa määritellyllä tavalla.

Kaupunginhallitus toteaa lopuksi, että edellä selostettujen periaatteiden pohjalta luotava metropolihallintomalli on tehokkaasti ja käytännössä toimivalla tavalla luotavissa seudullista yhteistyötä ja jo olemassa olevia seudullisia organisaatioita kehittämällä ja vahvistamalla.

Vastauksena valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin Helsingin kaupunginhallitus toteaa seuraavaa:



1. Väli raportissa esitetyt vaihtoehtoiset toteuttamistavat metropolihallinnoksi

1 a. vastaavatko työryhmän esittämät vähimmäistehtävät-malli ja laaja malli metropolialueen erityisiin haasteisiin myös pidemmällä aikavälillä sekä kuntien ja alueen kokonaisedun näkökulmasta

Metropolihallinnolla pyritään varmistamaan metropolialueen kilpailukyky, estämään segregatiota sekä tehostamaan maankäytön, liikenteen ja asumisen suunnittelua ja toteutusta.

Työryhmän metropolihallinnolle esittämät tavoitteet (s. 14–16) on toistaiseksi kuvattu vasta varsin yleisellä tasolla. Metropolihallinnon keskeiseksi päämääräksi on esitetty seudun sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys ja kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistaminen. Raportissa tarkastellaan rajallisesti metropolialueen toimintaympäristöä ja nykyisen hallintomallin konkreettisia ongelmia. Raportissa on sen sijaan tarkasteltu perusteellisemmin metropolihallinnon hallinnollisia ja juridisia vaihtoehtoja. Lisäksi raportissa on lueteltu laaja joukko tekijöitä, joita ei ole toistaiseksi pystytty arvioimaan, mutta joiden osalta työryhmä täydentää esitystään 15.9.2014 mennessä (s. 4).

Raportissa esitetyn aineiston perusteella kaupunginhallitus katsoo, että laaja malli vastaa pidemmällä tähtäyksellä parhaiten metropolialueen monitahoisiin haasteisiin. Laajakaan malli ei kuitenkaan ole sellaisenaan valmis.

Kaupunginhallitus katsoo, että laaja malli on pitkällä tähtäyksellä nykytilanteeseen verrattuna vähintäänkin kustannusneutraali, koska alueen ohjausjärjestelmä selkiytyy merkittävästi ja tehostuu samalla kun turhia kuntayhtymiä ja neuvottelurakenteita voidaan purkaa.

1 b. kumpaa vaihtoehtoisista malleista lausunnonantaja pitää tarkoituksenmukaisempana toteutustapana metropolihallinnon perustamiseksi

Kaupunginhallitus pitää laajaa mallia tarkoituksenmukaisimpana, koska metropolialueen haasteita ei ratkaista rajaamalla tehtävät pelkästään MAL-asioihin – niin keskeisiä kuin ne ovatkin. Mm. raportissa kaavaillut asuntopoliittiset tehtävät vaativat kiireellisesti ylikunnallista päätöksentekoa ja toteutusta.

On mielekästä pohtia samalla myös, mitä ELY-tehtäviä voitaisiin tehokkaammin hoitaa metropolihallinnon puitteissa.



MAL-tehtävät muodostavat metropolihallinnon tärkeimmän tehtäväalueen. Maankäytön suunnittelussa keskeisin haaste seudulla on yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, asumisessa riittävän asuntotuotannon turvaaminen ja liikenteessä toimivan liikennejärjestelmän kehittäminen ja ylläpitäminen. Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen edellyttää nykyistä voimakkaampaa puuttumista kuntien toimivaltaan metropolin ydinalueen ulkopuolella. Asuntotuotanto on kahtena viime vuonna toteutunut lähelle aiesopimuksen tasoa. Liikennejärjestelmän kehittämisessä suurin ongelma on rahoitus.

Esitetyt metropolihallinnon mallit eivät tuo riittävää lisäarvoa näiden haasteiden ratkaisuun.

1 c. mikäli kumpaakaan työryhmän esittämästä malleista ei pidetä tarkoituksenmukaisena, pyydetään lausunnonantajaa esittämään vaihtoehtoinen toteutustapa hallituksen linjauksen esittämän metropolihallinnon perustamiseksi

Helsingin kaupunginhallitus on lausunnossaan 20.5.2013 metropolialueen esiselvityksestä todennut, että Helsinki on valmis osallistumaan metropolin jatkovalmisteluun suurkuntien mallin pohjalta.

2. Molempia malleja koskevat ehdotukset sekä vaihtoehtoisten mallien tarkempi arviointi

2 a. Esitetyt metropolihallinnon tehtävät

Maankäyttö

Koko seudun yhdyskuntarakenteen tulee muodostaa fyysinen, toiminnallinen ja taloudellinen kokonaisuus, joka kustannustehokkaasti luo edellytykset tuottavuuden paranemiselle, taloudelliselle kasvulle ja alueellisten sosioekonomisten erojen tasoittumiselle. Seudullisesti toimivan suunnittelutason lisäksi maankäytön suunnittelun kytkennät kunkin kunnan ja kaupungin talouden suunnitteluun ja investointeihin tulee olla vahva. Kaupunkien oma maankäytön suunnittelu on jatkossakin tarkoituksenmukaista. Maankäytön suunnittelu ja asuntopolitiikka ja niiden toteuttaminen ovat tärkeimpiä metropolialueiden ja kuntien kehitystä eteenpäin vievistä tekijöistä ja sen vaikutukset realisoituvat vasta pitkällä aikavälillä.

Metropolialueen maankäytön yhteistä suunnittelua olisi mahdollista kehittää uudistamalla maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvä pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa koskevaa lainsäädäntöä niin, että se palvelisi koko metropolialueen kehittämistä. Tässä yhteydessä



tulisi määritellä metropolikaavan suhde maakuntakaavoitukseen ja muuhun kaavajärjestelmään.

Yhteisen metropolikaavan laatiminen, siitä päättäminen ja sen toteutuksen seuranta edellyttää kuntarajat ylittävää, laajempaa näkökulmaa ja sen vuoksi metropolihallinnon perustamista. Maakuntakaavaa koskevan päätöksenteon ongelmallisuus osoittaa, että kuntayhtymämallin pohjalta ei synny riittävän vahvaa yhteistä näkemystä. Metropolikaavan tulisi olla uudenlainen suunnittelutyökalu, jolla tähdättäisiin ensisijaisesti asuntorakentamisen määrällisten edellytysten seudulliseen varmistamiseen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamiseen sekä rahoitusedellytysten luomiseen liikenneinfrastruktuurihankkeiden toteuttamiselle tavoitteiden mukaisesti ohjatusti. Metropolikaavalla on myös muita tärkeitä tavoitteita esimerkiksi elinkeinopolitiikan tukena ja viheraluekokonaisuuksia määriteltäessä.

Metropolikaavan toimeenpano-osan sitovuus ja oikeusvaikutteisuus jää raportissa epäselväksi. Se saattaisi kaventaa kunnan toimivaltaa voimakkaammin kuin raportissa todetaan (mm. kunnan investointien laajuus ja rahoitus, asemakaavojen ajoitus, asuntotuotannon määrät ja toteutusajat, liikennejärjestelyjen toteutusajat). Raportissa todetaan, että "metropolikaava voi olla sisällöltään ja oikeusvaikutuksiltaan joustava" (s. 52). Joustavuuden tavoite on sinänsä ymmärrettävä metropolialueen monimuotoisuuden vuoksi.

Asuminen

Korkea asuntotuotannon taso edellyttää kunnilta riittävää yleiskaava- ja asemakaavavarantoa, aktiivista maa- ja tonttipolitiikkaa, toimivia asuntotuotanto- ja rahoitusmarkkinoita sekä hyvää yleistä taloudellista tilannetta. Tässä metropolihallinnon laajan mallin mahdollistamat välineet (maanhankinta, rakennuttaminen, mahdollisesti myös asuntojen omistus) tulisivat kipeään tarpeeseen.

Valtion tukeman asuntotuotannon osalta ongelmana on, että perinteiset ARA-toteuttajat ovat vetäytyneet vapaarahoitteisille markkinoille eikä uusia yleishyödyllisiä omistajatahoja ole juuri markkinoille tullut, erityisryhmätoteuttajia lukuun ottamatta. Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimisto huolehtii monipuolisesti erilaisten asuntojen rakennuttamisesta sekä Helsingin kaupungin Asunnot Oy:n vuokratalojen peruskorjaustoiminnasta. Monipuolisen asunto- ja asukasrakenteen turvaamiseksi uusille alueille tulee tuottaa asuntoja erilaisten hallinta- ja rahoitusmuotojen kautta, tällöin saman toteuttajan tulee voida tehdä myös esimerkiksi asumisoikeusasuntoja sekä tarvittaessa myös omistusasuntoja.



Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimistolla voisi olla myös seudullisesti laajempi rooli. Näin olisi mahdollista kehittää olemassa olevaa toimijaa esimerkiksi erikoistumaan joihinkin asumisratkaisuihin ja näin täydentämään metropolitason organisaation tuotantoa.

Uusien asuntotuotantoalueiden avaamisen ja määrällisten asuntotuotantotavoitteiden lisäksi metropolialueella tulee kohdentaa toimenpiteitä olemassa oleville asuinalueille ja huolehtia kaupunkirakennetta eheyttävästä täydennysrakentamisesta.

Liikenne

Helsingin seudun liikennejärjestelmän HLJ:n valmistelu on olennainen osa Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluyhteistyötä. HLJ-suunnittelulla on pitkät ja toimivat perinteet PLJ-suunnitteluna Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV:n ajalta. Yhteistyöprosessiin ovat osallistuneet kunnat sekä valtion viranomaiset ja ohjelmaa on toteutettu sopimusmenettelyllä. HSL:n perustamisen myötä jo edellinen HLJ 2011 – suunnitelma tehtiin laajempaan seudun yhteistyönä.

Parhaillaan on käynnissä HLJ 2015 – suunnitelman valmistelu. Suunnittelu on kytketty aiempaa tiiviimmin maankäytön suunnitteluun. Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyönä on valmistelu maankäytön suunnitelmaa, jossa on mm. koottu tiedot kuntien maankäyttöpotentiaaleista vuoteen 2050 saakka. Näiden tietojen pohjalta liikennejärjestelmähankkeiden seudullisen vaikuttavuuden arviointi voidaan perustaa aiempaa tarkempaan analyysiin.

On tarkoituksenmukaista, että metropolialueen kunnat ovat mukana HSL:n pohjalle rakentuvassa organisaatiossa ja siten sitoutuvat joukkoliikenteen edistämiseen ja rahoittamiseen.

Esitettyjen tavoitteiden toteutuminen voidaan saavuttaa laajentamalla nykyisen HSL:n toimintaa alueellisesti ja syventämällä sitä mm. liityntäpysäköinnin järjestämisen suuntaan.

Laajassa mallissa esitetyllä kadun- ja tienpidon tilaamisen (ehkä seudullisten väylien rakentamista lukuunottamatta) keskittämällä yhteen organisaatioon ei saavuteta hyötyä suurten kaupunkien näkökulmasta. Käytännössä jo Helsinki on alueena niin suuri yhtenä kokonaisuutena hoidettavaksi, että keskittämällä ei saada hyötyä. Palvelut onkin hankittu alueellisesti jaettuina, tarkoituksenmukaisen suuruusina kokonaisuuksina. Kadunpidon keskittäminen heikentäisi kaupungin nykyisiä synergia-alueita mm. kadunpinnan alla olevien ratkaisujen osalta.



Helsingin kaupungin omistaman joukkoliikenneinfrastruktuurin arvo on huomattava, joten sen omistuksen ja rahoituksen järjestäminen on kaupungin näkökulmasta merkittävä kysymys.

Ympäristöpalvelut

Vähimmäistehtävät-mallissa metropolihallintoon siirtyisi HSY:stä vain metropolikaavan laadintaan liittyviä strategisen suunnittelun tehtäviä ja laajassa mallissa koko HSY:n toiminta, mikä onkin järkevää.

Segregaatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat

Helsingin seutu on alueellisesti eriytynyt. Toistaiseksi seudun segregaatioon liittyvät ongelmat ovat kansainvälisesti vertaillen maltillisia, mutta kaupunkien sisäiset ja kaupunkien väliset erot uhkaavat kasvaa. Segregaation haittojen ehkäisemiseksi tulisi kehitykseen puuttua pikaisesti.

Eriytymiskehityksen syyt ovat monet ja niiden korjaaminen on haasteellista. Alueellisen asukasrakenteen perusta on saatettu luoda jo suunnittelun ja rakentamisen aikana, jolloin on määritelty alueen asuntojen hallinta- ja rahoitusmuodot. Kaupunkien historiallinen kehitys kuitenkin osoittaa, että 'huonot alueet' voivat vuosien mittaan muuttua hyvinkin 'hyviksi alueiksi', mistä Helsingissä tyypillisiä esimerkkejä ovat Puu-Käpylä, Vallila tai Kallio.

Raportissa arvioidaan TE-toimistoissa ja työvoimapalvelukeskuksissa asiakkaina olevien tuhansien syrjäytyneiden henkilöiden palveluja (s. 28) ja viitataan metropolihallinnon vastuuseen näiden henkilöiden osalta. Mainitun asiakasryhmän sosiaali- ja terveystyöpalvelut järjestetään jatkossa hallituksen päätöksen mukaan sote-alueiden toimesta.

Raportissa esitetään metropolihallinnon keinoksi sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelmaa, jossa nuorisolain tyyppisellä yhteistyövelvoitteella keskeiset metropolihallinnon, kuntien ja kuntayhtymien segregaation torjuntaan liittyvät toimet koottaisiin metropolivaltuustokaudeksi hyväksyttävään sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelmaan (s. 27). Helsingin kaupunki on tehnyt ensimmäisen segregaatiota ehkäisevän toimenpideohjelman jo 1990-luvulla ja jatkanut sen jälkeen negatiivista segregaatiota ehkäisevää politiikkaa. Tämänkaltaisiin toimenpideohjelmiin sisältyy tyypillisesti kunnan useiden toimialojen toimenpiteitä. Monet segregaatioon vaikuttavat politiikkatoimenpiteet puolestaan tehdään kansallisessa tulonjako- ja hyvinvointipolitiikassa sekä asuntopolitiikassa. Kaupunkiympäristössä monet muut toimenpiteet puolestaan edellyttävät paikallista asukaslähtöistä sekä kaupunginosa-, kortteli- ja kiinteistötason osaamista kunnan eri toimialoilla. Laaja metropolialueen



nuorisolaki-tyyppinen suunnitteluvaihtoehto lisäisi toimijoiden määrää ja veisi suunnittelua entistä kauemmaksi asukkaista ja asuinalueista sekä kunnan ao. palveluista. Työnjakoa nyt valmisteltavien sote-alueiden kanssa tulisi pohtia nyt esitettyä huomattavasti tarkemmin.

Maahanmuuton aiesopimus ja pakolaisten vastaanoton järjestäminen on esitetty siirrettäväksi metropolihallinnon alaisuuteen. Tällä pyrittäisiin vaikuttamaan pakolaisten asuttamiseen tasapuolisemmin koko metropolialueelle sekä keskittämään kotouttamisessa tarvittavia palveluvoimavaroja ja kehittämään monipuolisemmin palvelujen sisältöjä tarpeita vastaavaksi. On epäselvää, miten hyvin tällä toimenpiteellä pystyttäisiin vaikuttamaan pakolaisina tulleiden maahanmuuttajien aiempaa tasapuolisempaan sijoittumiseen. Aiemmat kokemukset osoittavat, että monet pakolaisista muuttavat pois pienemmiltä alkusijoituspaikkakunnilta - erityisesti silloin, kun näillä ei ole maahanmuuttajien sopeutumiseen riittävää osaamista ja palveluita - pääkaupunkiseudulle ja muihin suurimpiin kuntiin. Vaikka hallinnollinen malli ei sinänsä voi vaikuttaa ihmisten vapaaseen liikkumiseen kuntarajojen yli tai mahdollisuuteen valita asuinpaikkansa, entistä tehokkaammat kotouttamistoimet voivat saada sen aikaan.

Kilpailukyky ja innovaatiopolitiikka

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että niin sanottu kaupunkien kansainvälinen kilpailu on itse asiassa kaupunkialueiden kilpailua yritysten, pääoman ja matkailun sijoittumisesta. Helsingin metropolialue ei tässä suhteessa eroa Tukholmasta, Hampurista tai Torontosta. Metropolihallinnon käytössä olevat MAL-instrumentit ovat merkittäviä alueen kilpailukykyä tukevia välineitä ja on alueen kuntien oma etu hyödyntää tätä kautta syntyvää etulyöntiasemaa.

Innovaatiopolitiikan suhteen on järkevää kartoittaa alueen tutkimuslaitosten ja yliopistojen voimavaroja ja tukea esimerkiksi niiden mahdollisuuksia saada EU-rahoitusta yhteishankkeilleen seudun yritysten ja kansainvälisten verkostojen kanssa.

Metropolialueen kuntien yhteinen kilpailukykystrategia on valmistunut 2013 ja kunnat ovat sitoutuneet sen toimeenpanoon. Tämän pohjalta on nykyisiä sopimusmenettelyjä hyväksikäyttäen solmittu kilpailukykyyn sekä elinkeino- ja innovaatiopoliittisten tehtävien hoitamisen osalta sopimus valtion kanssa. Vuonna 2014 solmitussa kasvusopimuksessa ongelmana ovat olleet valtion hankaluudet yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisessa, niiden toteuttamisen resursoimisessa ja sektoriministeriöiden toiminnan ohjaamisessa sekä se, että kehyskunnat ovat kasvusopimuksen ja sen velvoitteiden ulkopuolella. On selvää, että yhtenäinen metropolihallinto olisi valtion kanssa



käytävissä neuvotteluissa vahvempi kumppani kuin yksittäiset, omia intressejään valvovat kunnat.

Kilpailukyvyyn vahvistamiseen sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan liittyviä tehtäviä ei voida varsinaisesti siirtää kunnilta metropolihallinnolle, koska nämä tehtävät eivät ole lakisääteisiä, vaan kunnat ovat ottaneet ne hoitaakseen itsehallintoon kuuluvan yleisen toimivallan kautta. Kuntia ei voida myöskään velvoittaa sopimaan näiden tehtävien hoitamisesta metropolihallinnon kanssa tai sitoutumaan metropolihallinnon tekemien kilpailukyvyyn vahvistamiseen sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan liittyvien linjausten noudattamiseen tai rahoittamiseen. Vaikka metropolihallinto alkaisi toteuttaa metropolin laajuista elinkeinopolitiikkaa, tämä ei estäisi metropolialueen kuntia siitä huolimatta jatkamasta omia elinkeinopoliittisia toimenpiteitään. Kuntien olisi kuitenkin järkevää hyödyntää kaikki metropolinäkökulman tuomat edut ja tuki.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan käytännön toimenpiteitä tarkemmin pohdittaessa on syytä harkita, mitkä maakunnan liiton ELY-keskuksen ja TE-toimiston tehtävät olisi mielekästä sisällyttää metropolihallintoon. Metropolihallinto voi näin tehostaa kaikkien toimijoiden yhteistyötä resurssien allokoinnilla ja päällekkäisyyksien karsimisella.

Metropolisopimus

Vähimmäistehtävät-mallin mukainen sopimusmenettely ei olennaisesti muuttaisi nykytilannetta. Tehtäviä on jo nyt säädelty kuntien välisin sopimuksin. Sopimusohjausmallissa kaikkien on hyväksyttävä tehtävä sopimus. Esitetyssä vähimmäistehtävät-mallissa jää epäselväksi, miten metropolisopimuksen sitovuus ja velvoittavuus toteutettaisiin.

Ruotsinkieliset palvelut

Ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen on kaupunkilaisten kannalta olennaista keskeisten hyvinvointipalvelujen osalta. Metropolihallinnon osalta ruotsinkielisyys olisi tarvittaessa hoidettavissa osana hallinnon järjestämistä, koska tehtävät sisältävät vain vähän suoraan kuntalaisille suunnattuja palveluja. Helsingin kaupungille kaksikielisyys on tärkeää ja on tärkeää huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta julkisessa hallinnossa ja palveluissa.

2 b. Esitetyt metropolihallinnon hallinnon ja päätöksenteon järjestämisen vaihtoehdot

Kaupunginhallitus haluaa kehittää metropolihallintoa laajan mallin mukaisesti itsehallinnollisena järjestelmänä niin, että ylin päätöksentekoeelin on metropolivaltuusto. Tämä luo edellytykset sille,



että kaupungin sisäisellä päätöksenteolla on edellytykset tulla entistä lähemmäs asukkaita ja hyödyntää uusia asukasdemokratian muotoja.

2 c. Esitetyt vaihtoehdot vaalien järjestämiseksi ja asukkaiden osallistumisen turvaaminen

Kuntien toiminnassa toteutuu läheisyysperiaate. Kunnat kehittävät jatkuvasti asukkaiden osallistumisen muotoja ja menettelytapoja ja niiden turvaaminen on jatkossakin tärkeää.

Kun metropolialueen päätöksenteko tapahtuu yleisillä vaaleilla valittavassa toimielimessä, metropolialueen tulisi olla yhtenä vaalipiirinä eikä sisäisiin alueellisiin jakoihin viittaavia menettelyjä tulisi käyttää myöskään ehdokasasettelussa tai lopullisessa paikkajaossa. Alueellisen jaottelun korostaminen heijastuisi todennäköisesti toimielimen sisäiseen työskentelyyn epätarkoituksenmukaisella tavalla.

2 d. Esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi

Väliraportissa on ehdotettu joko 10 kunnan suppean alueen tai 16 kunnan laajan alueen metropolia. Nykyisin kunnat tekevät pääosin yhteistyötä 14 kunnan alueella. Metropolialueen rajausta tulee olla tarkoin perusteltu ja tuleviin tehtäviinsä sidottu. Kun tarkastellaan metropolialuetta, olisi luontevaa, että alueeseen kuuluisivat myös Lohja ja Porvoo.

Aluerajauksen perustana tulisi olla tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukainen toiminnallinen kokonaisuus.

Tarkoituksenmukainen aluerajaus riippuu kustakin toiminnasta ja toimintojen kirjon takia yksiselitteisesti parasta aluerajauksesta on hankala nimetä.

Kaupunginhallitus pitää laajassa mallissa esitettyä 10 kunnan kokonaisuutta mahdollisena aloituskokoonpanona ja olettaa, että vuosien mittaan metropolihallinnon kattama alue laajenee samaan tapaan kuin aikoinaan perustettu YTV:kin on laajentunut.

2 e. Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi

Esitetty metropolihallinnon tehtäväkokonaisuus ja rahoitusvaihtoehdot lähtevät ajatuksesta, jossa nykyisiä toimintoja ja niiden rahoitusta organisoidaan uudelleen. Tässä mallissa nykyistä rahoitusta siirretään eri toimijoiden välillä.

Kuten edellä on todettu, kaupunginhallitus katsoo, että laaja malli on pitkällä tähtäyksellä nykytilanteeseen verrattuna helsinkiläisille vähintäänkin kustannusneutraali, koska alueen ohjausjärjestelmä



selkiytyy merkittävästi ja tehostuu samalla kun turhia kuntayhtymiä ja neuvottelurakenteita voidaan purkaa.

Keskeinen kysymys on, millä rahoitetaan ylikunnallisia, seudullisia investointeja. Ylikunnallisten investointien rahoitus tulee jatkossakin perustumaan suurelta osin kuntien rahoitukseen, joka on kaikkien ennakkointien mukaan kapenemassa.

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntövalmistelua tukevassa VM:n asettamassa seurantaryhmässä on 3.6.2014 esitelty perustuslakiasiantuntijoiden näkemyksiä metropolihallintovalmisteluun liittyen. Asiantuntijoiden mukaan laajakin malli näyttäisi olevan mahdollista toteuttaa ilman omaa verotusoikeutta toisin kuin väliraportissa oli arvioitu.

Kiinteistöveron on ajateltu olevan yleiskatteellinen siinä missä muidenkin verojen. Ei ole yleisesti ajateltu, että kiinteistöverolla katettaisiin juuri sen kaltaisia tehtäviä, joita metropolihallinnolle ehdotetaan.

Metropolin sisällä tiiviisti rakennetut alueet ja harvaan rakennetut alueet rahoittaisivat metropolihallintoa eri tavoin. Metropolihallinnon verona kiinteistöveron tason olisi oltava kaikkien peruskuntien alueella sama. Kaupunkimaisella, tontin korkean verotusarvon alueella verorasitus nousisi suuremmaksi kuin matalan verotusarvon alueilla.

Yhteisöveroa ei olisi järkevää siirtää metropolihallinnolle. Kuten raportissa todetaan, yhteisövero ei sovellu tarkoitukseen, koska se on suhdanneherkkä.

Kunnallisveron tuoton ohjaamisesta osittain metropolihallinnolle raportissa todetaan, että se nostaa esiin perustuslaillisen kysymyksen kuntien verotusoikeudesta tietyillä verolajeilla.

Jos olisi ansiotuloista perittävän kunnallisveron lisäksi oma ansiotuloista perittävä metropolivero, ja mikäli molemmat verottajat voisivat itse päättää veroprosentista, olisi voitava varmistaa, ettei metropolihallinto itsessään kasvata verorasitusta. Metropolihallinnon valmistelussa tulee luoda selkeä rahoitusmalli, joka takaa metropolihallinnon toimintaedellytykset.

Metropolihallinnolle esitetyissä liikelaitosten tehtävissä maksuosuuksien tulisi määräytyä esim. väkiluvun mukaan, jolloin väkiluvun ja yleisen kustannustason nousun kehityksestä muodostuisi myös metropolihallinnolle menokasvun rajoite.



2 f. Esitettyjen vaihtoehtoisten mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

Raportin perusteella kuntakohtaisia vaikutuksia on hankala arvioida, koska niitä ei ole esitetty. Rahoitukseen liittyvät vaikutukset ovat suurimpia. Mahdollinen veroasteen nousu on vakava huolenaihe.

3. Lausunnonantajan esille ottamat muut kysymykset ja asiat

Kaupunginhallitus esittää, että jos Uudenmaan liitto jatkaa toimintaansa metropolialueella, jatkotyössä tarkastellaan myös metropolihallinnon suhdetta Uudenmaan liittoon ja sen tehtäviin sekä mahdollisiin maakuntaliittojen uudelleenjärjestelyyn.

Kannattaja: Hannu Oskala

1 äänestys

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

EI-ehdotus: Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päätti antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon metropolilainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän väliraportista:

Helsingin metropolialueen kuntarakennekysymysten ja erilaisten metropolimallien valmistelu on ollut vuosikymmeniä kestänyt monivaiheinen prosessi. Koska valtionhallinnossa on ymmärretty laajemman pääkaupunkiseudun erityisasema Suomen kuntakentässä, metropolilainsäädäntöä on valmisteltu omana kokonaisuutenaan.

Metropolihallinnon perustamisen tavoitteeksi on asetettu seudun ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kehityksen edistäminen sekä kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistaminen. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi kuntien välinen sopimuksenvaarainen yhteistyö ei ole ollut riittävän tehokasta.

Keskeistä on metropolialueen kokonaisedun näkökulmasta aikaansaada ratkaisu seudun kuntien välisen haitallisen eriytymiskehityksen pysäyttämiseksi ja alueen kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistamiseksi.

Kaupunginhallitus korostaa eri yhteyksissä aiemmin lausumallaan tavalla, että kuntauudistuksen eri osauudistukset tulee muokata metropolialueella toimivaksi ratkaisuksi. Tämä edellyttää selkeyttä kuntarakenne-, toimivalta- ja rahoituskysymyksissä sekä myös



asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien huomioimista ja itsehallinnon periaatteen toteutumista kaikilla päätöksenteon tasoilla. Tehottomia uusia hallintorakenteita eikä –tasoja ei tule itsetarkoituksellisesti luoda. Sitä vastoin metropolihallinnon on korvattava lukuisia olemassa olevia kuntayhtymiä ja muita rakenteita, joilla ei ole riittävää legitimitettä eikä päätösvaltaa.

Metropolihallinnon toteutusta helpottaa, ettei sillä ja samanaikaisesti suunniteltavan sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen mallin tehtäväkentällä, sote-alueiden rajauksilla eikä kuntayhtymämallilla näytä olevan suoria liittymäkohtia keskenään.

Kaupunginhallitus seuraa sote-ratkaisun jatkokehitystä ja sen mahdollisia vaikutuksia metropolialueella.

Kaupunginhallitus viittaa Helsingin aiempiin kannanottoihin, joissa on suhtauduttu myönteisesti kuntarakenteen uudistamiseen pääkaupunkiseudulla ja pidetty kuntaliitosta selkeimpänä ja yksinkertaisimpana mallina ratkaista metropolialueen ydinalueen haasteet.

Kuntaliitokset ja metropolihallinto eivät ole toisiaan poissulkevia. Metropolihallintoa tarvitaan metropolialueen vakavien ongelmien ratkaisemiseen, vaikka alueella syntyisikin joitain kuntaliitoksia. Metropolihallinto voi myös tehdä esityksiä kuntajakoselvityksistä.

Koska haasteet kuitenkin koskevat ydinaluetta laajempaa kokonaisuutta eikä alueella ole syntymässä vapaaehtoisia kuntaliitoksia ja pakkoliitosmahdollisuudesta on luovuttu, metropolihallinto tarvitaan ratkaisemaan kysymyksiä, jotka koskevat ja jotka voidaan ratkaista vain metropolitasolla.

Kaupunginhallitus yhtyy näkemykseen, että metropolihallintoratkaisun keskiössä on tarve yhteiseen seudulliseen strategisen ja operatiivisen tason päätöksentekoon maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä (MAL), kilpailukyky-, elinkeino-, työvoima- ja innovaatiopolitiikassa, segregaaion eli eriarvoistumisen ehkäisyssä ja maahanmuuttoasioissa. Keskeistä on, että metropolialueen kunnat päättävät edellä mainituista asioista yhdessä muodostetun käsityksen pohjalta ja sitoutuvat vahvalla tavalla yhteisten päätösten toteuttamiseen. Tätä varten metropolialue tarvitsee yhteisen valmistelu-, päätöksenteko- ja toteutuselimen.

Samalla kun luodaan edellytykset metropolialueen kuntien yhteiselle päätöksenteolle, voidaan Helsingin seudun nykyisten seudullisten organisaatioiden toimintaa selkeyttää, lisätä läpinäkyvyyttä ja laajentaa päätöksentekoon osallistuvien kuntien määrää.



Kaupunginhallitus esittää, että HSL- ja HSY- kuntayhtymien muodostamalle pohjalle muodostetaan uusi lakiin perustuva ylikunnallinen itsehallintojärjestelmä, joka kattaisi Helsingin seudun 10 kuntaa. Yhteistä metropoliasiodenpäättöksentekoa koskeva ratkaisu voidaan parhaiten ja tehokkaimmin toteuttaa Helsingin seudun liikenne (HSL)- ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) – kuntayhtymiä sekä niitä koskevaa lakia koskevalla uudistuksella.

Uuden lakisääteisen organisaation tehtäviin kuuluvat HSL:lle ja HSY:lle kuuluvat tehtävät kokonaisuudessaan sekä uusina tehtävinä metropolikaavaan liittyvä ja muu metropolihallinnon päättöksenteko. Tällöin ei metropolialueelle tarvita erillistä maakuntakaavaa ja sen osalta tehtävät ja henkilökunta siirtyy metropolihallintoon.

Perustettavan itsehallintojärjestelmän toimielin- ja päättöksentekorakenne sovitetaan uudella tavalla yhteen jäsenkuntien määrän kasvaessa nykyiseen verrattuna. Ylintä päätösvaltaa käyttää metropolivaltuusto, jonka jäsenet valitaan kuntavaalien yhteydessä vaaleilla.

Metropolikaava täyttää maakuntakaavan vaatimukset niin, että se liittyy saumattomasti ympäröivien maakuntien kaavoihin, mutta sitä täydennetään tarpeen mukaan niin, että se tarkkuudeltaan vastaa nykymuotoisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaista pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa.

Metropolikaavan valmistelu ja toteuttaminen tapahtuu jäsenkuntien ja metropolihallinnon välisessä yhteistyössä. Metropolikaavaan liittyy oleellisena osana MAL-sopimus, jossa valtio ja metropolialue sitoutuvat keskeisten MAL-asioden yhteensovittamiseen ja toteuttamiseen. Samalla varmistetaan tiivis kytkentä alueen kuntien talouden ja muuhun suunnitteluun ja päättöksentekoon.

Liikennejärjestelmäsuunnittelua koskeva päättöksenteko tapahtuu vastaavasti. Joukkoliikenteen liikennepalvelujen suunnittelu ja hankinta sekä muiden joukkoliikenneviranomaisten tehtävät laajennetaan koskemaan koko metropolialuetta.

Muilta osin metropolihallinnon tehtävien ja mahdollisten sopimusperusteisten tehtävien osalta päättöksenteko tapahtuu laissa ja itsehallintojärjestelmän perussopimuksessa määritellyllä tavalla.

Kaupunginhallitus toteaa lopuksi, että edellä selostettujen periaatteiden pohjalta luotava metropolihallintomalli on tehokkaasti ja käytännössä toimivalla tavalla luotavissa seudullista yhteistyötä ja jo olemassa olevia seudullisia organisaatioita kehittämällä ja vahvistamalla.



Vastauksena valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin Helsingin kaupunginhallitus toteaa seuraavaa:

1. Väli raportissa esitetyt vaihtoehtoiset toteuttamistavat metropolihallinnoksi

1 a. vastaavatko työryhmän esittämät vähimmäistehtävät-malli ja laaja malli metropolialueen erityisiin haasteisiin myös pidemmällä aikavälillä sekä kuntien ja alueen kokonaisedun näkökulmasta

Metropolihallinnolla pyritään varmistamaan metropolialueen kilpailukyky, estämään segregatiota sekä tehostamaan maankäytön, liikenteen ja asumisen suunnittelua ja toteutusta.

Työryhmän metropolihallinnolle esittämät tavoitteet (s. 14–16) on toistaiseksi kuvattu vasta varsin yleisellä tasolla. Metropolihallinnon keskeiseksi päämääräksi on esitetty seudun sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys ja kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistaminen. Raportissa tarkastellaan rajallisesti metropolialueen toimintaympäristöä ja nykyisen hallintomallin konkreettisia ongelmia. Raportissa on sen sijaan tarkasteltu perusteellisemmin metropolihallinnon hallinnollisia ja juridisia vaihtoehtoja. Lisäksi raportissa on lueteltu laaja joukko tekijöitä, joita ei ole toistaiseksi pystytty arvioimaan, mutta joiden osalta työryhmä täydentää esitystään 15.9.2014 mennessä (s. 4).

Raportissa esitetyn aineiston perusteella kaupunginhallitus katsoo, että laaja malli vastaa pidemmällä tähtäyksellä parhaiten metropolialueen monitahoisiin haasteisiin. Laajakaan malli ei kuitenkaan ole sellaisenaan valmis.

Kaupunginhallitus katsoo, että laaja malli on pitkällä tähtäyksellä nykytilanteeseen verrattuna vähintäänkin kustannusneutraali, koska alueen ohjausjärjestelmä selkiytyy merkittävästi ja tehostuu samalla kun turhia kuntayhtymiä ja neuvottelurakenteita voidaan purkaa.

1 b. kumpaa vaihtoehtoista malleista lausunnonantaja pitää tarkoituksenmukaisempana toteutustapana metropolihallinnon perustamiseksi

Kaupunginhallitus pitää laajaa mallia tarkoituksenmukaisimpana, koska metropolialueen haasteita ei ratkaista rajaamalla tehtävät pelkästään MAL-asioihin – niin keskeisiä kuin ne ovatkin. Mm. raportissa kaavailut asuntopoliittiset tehtävät vaativat kiireellisesti ylikunnallista päätöksentekoa ja toteutusta.



On mielekästä pohtia samalla myös, mitä ELY-tehtäviä voitaisiin tehokkaammin hoitaa metropolihallinnon puitteissa.

MAL-tehtävät muodostavat metropolihallinnon tärkeimmän tehtäväalueen. Maankäytön suunnittelussa keskeisin haaste seudulla on yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, asumisessa riittävän asuntotuotannon turvaaminen ja liikenteessä toimivan liikennejärjestelmän kehittäminen ja ylläpitäminen.

Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen edellyttää nykyistä voimakkaampaa puuttumista kuntien toimivaltaan metropolin ydinalueen ulkopuolella. Asuntotuotanto on kahtena viime vuonna toteutunut lähelle aiesopimuksen tasoa. Liikennejärjestelmän kehittämisessä suurin ongelma on rahoitus.

Esitetyt metropolihallinnon mallit eivät tuo riittävää lisäarvoa näiden haasteiden ratkaisuun.

1 c. mikäli kumpaakaan työryhmän esittämästä malleista ei pidetä tarkoituksenmukaisena, pyydetään lausunnonantajaa esittämään vaihtoehtoinen toteutustapa hallituksen linjauksen esittämän metropolihallinnon perustamiseksi

Helsingin kaupunginhallitus on lausunnossaan 20.5.2013 metropolialueen esiselvityksestä todennut, että Helsinki on valmis osallistumaan metropolin jatkovalmisteluun suurkuntien mallin pohjalta.

2. Molempia malleja koskevat ehdotukset sekä vaihtoehtoisten mallien tarkempi arviointi

2 a. Esitetyt metropolihallinnon tehtävät

Maankäyttö

Koko seudun yhdyskuntarakenteen tulee muodostaa fyysinen, toiminnallinen ja taloudellinen kokonaisuus, joka kustannustehokkaasti luo edellytykset tuottavuuden paranemiselle, taloudelliselle kasvulle ja alueellisten sosioekonomisten erojen tasoittumiselle. Seudullisesti toimivan suunnittelutason lisäksi maankäytön suunnittelun kytkennät kunkin kunnan ja kaupungin talouden suunnitteluun ja investointeihin tulee olla vahva. Kaupunkien oma maankäytön suunnittelu on jatkossakin tarkoituksenmukaista. Maankäytön suunnittelu ja asuntopolitiikka ja niiden toteuttaminen ovat tärkeimpiä metropolialueiden ja kuntien kehitystä eteenpäin vievistä tekijöistä ja sen vaikutukset realisoituvat vasta pitkällä aikavälillä.

Metropolialueen maankäytön yhteistä suunnittelua olisi mahdollista kehittää uudistamalla maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvä



pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa koskevaa lainsäädäntöä niin, että se palvelisi koko metropolialueen kehittämistä. Tässä yhteydessä tulisi määritellä metropolikaavan suhde maakuntakaavoitukseen ja muuhun kaavajärjestelmään.

Yhteisen metropolikaavan laatiminen, siitä päättäminen ja sen toteutuksen seuranta edellyttää kuntarajat ylittävää, laajempaa näkökulmaa ja sen vuoksi metropolihallinnon perustamista. Maakuntakaavaa koskevan päätöksenteon ongelmallisuus osoittaa, että kuntayhtymämallin pohjalta ei synny riittävän vahvaa yhteistä näkemystä. Metropolikaavan tulisi olla uudenlainen suunnittelutyökalu, jolla tähdättäisiin ensisijaisesti asuntorakentamisen määrällisten edellytysten seudulliseen varmistamiseen ja liikennejärjestelmän yhteensovittamiseen sekä rahoitusedellytysten luomiseen liikenneinfrastruktuurihankkeiden toteuttamiselle tavoitteiden mukaisesti ohjatusti. Metropolikaavalla on myös muita tärkeitä tavoitteita esimerkiksi elinkeinopolitiikan tukena ja viheraluekokonaisuuksia määriteltäessä.

Metropolikaavan toimeenpano-osan sitovuus ja oikeusvaikutteisuus jää raportissa epäselväksi. Se saattaisi kaventaa kunnan toimivaltaa voimakkaammin kuin raportissa todetaan (mm. kunnan investointien laajuus ja rahoitus, asemakaavojen ajoitus, asuntotuotannon määrät ja toteutusajat, liikennejärjestelyjen toteutusajat). Raportissa todetaan, että "metropolikaava voi olla sisällöltään ja oikeusvaikutuksiltaan joustava" (s. 52). Joustavuuden tavoite on sinänsä ymmärrettävä metropolialueen monimuotoisuuden vuoksi.

Asuminen

Korkea asuntotuotannon taso edellyttää kunnilta riittävää yleiskaava- ja asemakaavavarantoa, aktiivista maa- ja tonttipolitiikkaa, toimivia asuntotuotanto- ja rahoitusmarkkinoita sekä hyvää yleistä taloudellista tilannetta. Tässä metropolihallinnon laajan mallin mahdollistamat välineet (maanhankinta, rakennuttaminen, mahdollisesti myös asuntojen omistus) tulisivat kipeään tarpeeseen.

Valtion tukeman asuntotuotannon osalta ongelmana on, että perinteiset ARA-toteuttajat ovat vetäytyneet vapaarahoitteisille markkinoille eikä uusia yleishyödyllisiä omistajatahoja ole juuri markkinoille tullut, erityisryhmätoteuttajia lukuun ottamatta. Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimisto huolehtii monipuolisesti erilaisten asuntojen rakennuttamisesta sekä Helsingin kaupungin Asunnot Oy:n vuokratalojen peruskorjaustoiminnasta. Monipuolisen asunto- ja asukasrakenteen turvaamiseksi uusille alueille tulee tuottaa asuntoja erilaisten hallinta- ja rahoitusmuotojen kautta, tällöin saman toteuttajan



tulee voida tehdä myös esimerkiksi asumisoikeusasuntoja sekä tarvittaessa myös omistusasuntoja.

Helsingin kaupungin asuntotuotantotoimistolla voisi olla myös seudullisesti laajempi rooli. Näin olisi mahdollista kehittää olemassa olevaa toimijaa esimerkiksi erikoistumaan joihinkin asumisratkaisuihin ja näin täydentämään metropolitason organisaation tuotantoa.

Uusien asuntotuotantoalueiden avaamisen ja määrällisten asuntotuotantotavoitteiden lisäksi metropolialueella tulee kohdentaa toimenpiteitä olemassa oleville asuinalueille ja huolehtia kaupunkirakennetta eheyttävästä täydennysrakentamisesta.

Liikenne

Helsingin seudun liikennejärjestelmän HLJ:n valmistelu on olennainen osa Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluyhteistyötä. HLJ-suunnittelulla on pitkät ja toimivat perinteet PLJ-suunnitteluna Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta YTV:n ajalta. Yhteistyöprosessiin ovat osallistuneet kunnat sekä valtion viranomaiset ja ohjelmaa on toteutettu sopimusmenettelyllä. HSL:n perustamisen myötä jo edellinen HLJ 2011 – suunnitelma tehtiin laajempaan seudun yhteistyönä.

Parhaillaan on käynnissä HLJ 2015 – suunnitelman valmistelu. Suunnittelu on kytketty aiempaa tiiviimmin maankäytön suunnitteluun. Helsingin seudun 14 kunnan yhteistyönä on valmistelu maankäytön suunnitelmaa, jossa on mm. koottu tiedot kuntien maankäyttöpotentiaaleista vuoteen 2050 saakka. Näiden tietojen pohjalta liikennejärjestelmähankkeiden seudullisen vaikuttavuuden arviointi voidaan perustaa aiempaa tarkempaan analyysiin.

On tarkoituksenmukaista, että metropolialueen kunnat ovat mukana HSL:n pohjalle rakentuvassa organisaatiossa ja siten sitoutuvat joukkoliikenteen edistämiseen ja rahoittamiseen.

Esitettyjen tavoitteiden toteutuminen voidaan saavuttaa laajentamalla nykyisen HSL:n toimintaa alueellisesti ja syventämällä sitä mm. liityntäpysäköinnin järjestämisen suuntaan.

Laajassa mallissa esitetyllä kadun- ja tienpidon tilaamisen (ehkä seudullisten väylien rakentamista lukuunottamatta) keskittämällä yhteen organisaatioon ei saavuteta hyötyä suurten kaupunkien näkökulmasta. Käytännössä jo Helsinki on alueena niin suuri yhtenä kokonaisuutena hoidettavaksi, että keskittämällä ei saada hyötyjä. Palvelut onkin hankittu alueellisesti jaettuina, tarkoituksenmukaisen suuruksina kokonaisuuksina. Kadunpidon keskittäminen heikentäisi



kaupungin nykyisiä synergia-alueita mm. kadunpinnan alla olevien ratkaisujen osalta.

Helsingin kaupungin omistaman joukkoliikenneinfrastruktuurin arvo on huomattava, joten sen omistuksen ja rahoituksen järjestäminen on kaupungin näkökulmasta merkittävä kysymys.

Ympäristöpalvelut

Vähimmäistehtävät-mallissa metropolihallintoon siirtyisi HSY:stä vain metropolikaavan laadintaan liittyviä strategisen suunnittelun tehtäviä ja laajassa mallissa koko HSY:n toiminta, mikä onkin järkevää.

Segregaatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat

Helsingin seutu on alueellisesti eriytynyt. Toistaiseksi seudun segregaatioon liittyvät ongelmat ovat kansainvälisesti vertaillen maltillisia, mutta kaupunkien sisäiset ja kaupunkien väliset erot uhkaavat kasvaa. Segregaation haittojen ehkäisemiseksi tulisi kehitykseen puuttua pikaisesti.

Eriytymiskehityksen syyt ovat monet ja niiden korjaaminen on haasteellista. Alueellisen asukasrakenteen perusta on saatettu luoda jo suunnittelun ja rakentamisen aikana, jolloin on määritelty alueen asuntojen hallinta- ja rahoitusmuodot. Kaupunkien historiallinen kehitys kuitenkin osoittaa, että 'huonot alueet' voivat vuosien mittaan muuttua hyvinkin 'hyviksi alueiksi', mistä Helsingissä tyypillisiä esimerkkejä ovat Puu-Käpylä, Vallila tai Kallio.

Raportissa arvioidaan TE-toimistoissa ja työvoimapalvelukeskuksissa asiakkaina olevien tuhansien syrjäytyneiden henkilöiden palveluja (s. 28) ja viitataan metropolihallinnon vastuuseen näiden henkilöiden osalta. Mainitun asiakasryhmän sosiaali- ja terveysterveystoimet järjestetään jatkossa hallituksen päätöksen mukaan sote-alueiden toimesta.

Raportissa esitetään metropolihallinnon keinoksi sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelmaa, jossa nuorisolain tyyppisellä yhteistyövelvoitteella keskeiset metropolihallinnon, kuntien ja kuntayhtymien segregaation torjuntaan liittyvät toimet koottaisiin metropolivaltuustokaudeksi hyväksyttävään sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelmaan (s. 27). Helsingin kaupunki on tehnyt ensimmäisen segregaatiota ehkäisevän toimenpideohjelman jo 1990-luvulla ja jatkanut sen jälkeen negatiivista segregaatiota ehkäisevää politiikkaa. Tämänkaltaisiin toimenpideohjelmiin sisältyy tyypillisesti kunnan useiden toimialojen toimenpiteitä. Monet segregaatioon vaikuttavat politiikkatoimenpiteet puolestaan tehdään kansallisessa tulonjako- ja hyvinvointipolitiikassa sekä asuntopolitiikassa.



Kaupunkiympäristössä monet muut toimenpiteet puolestaan edellyttävät paikallista asukaslähtöistä sekä kaupunginosa-, kortteli- ja kiinteistötason osaamista kunnan eri toimialoilla. Laaja metropolialueen nuorisolaki-tyyppinen suunnitteluvelvoite lisäisi toimijoiden määrää ja veisi suunnittelua entistä kauemmaksi asukkaista ja asuinalueista sekä kunnan ao. palveluista. Työnjakoa nyt valmisteltavien sote-alueiden kanssa tulisi pohtia nyt esitettyä huomattavasti tarkemmin.

Maahanmuuton aiesopimus ja pakolaisten vastaanoton järjestäminen on esitetty siirrettäväksi metropolihallinnon alaisuuteen. Tällä pyritäisiin vaikuttamaan pakolaisten asuttamiseen tasapuolisemmin koko metropolialueelle sekä keskittämään kotouttamisessa tarvittavia palveluvoimavaroja ja kehittämään monipuolisemmin palvelujen sisältöjä tarpeita vastaavaksi. On epäselvää, miten hyvin tällä toimenpiteellä pystyttäisiin vaikuttamaan pakolaisina tulleiden maahanmuuttajien aiempaa tasapuolisempaan sijoittumiseen. Aiemmat kokemukset osoittavat, että monet pakolaisista muuttavat pois pienemmiltä alkusijoituspaikkakunnilta - erityisesti silloin, kun näillä ei ole maahanmuuttajien sopeutumiseen riittävää osaamista ja palveluita - pääkaupunkiseudulle ja muihin suurimpiin kuntiin. Vaikka hallinnollinen malli ei sinänsä voi vaikuttaa ihmisten vapaaseen liikkumiseen kuntarajojen yli tai mahdollisuuteen valita asuinpaikkansa, entistä tehokkaammat kotouttamistoimet voivat saada sen aikaan.

Kilpailukyky ja innovaatiopolitiikka

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että niin sanottu kaupunkien kansainvälinen kilpailu on itse asiassa kaupunkialueiden kilpailua yritysten, pääoman ja matkailun sijoittumisesta. Helsingin metropolialue ei tässä suhteessa eroa Tukholmasta, Hampurista tai Torontosta. Metropolihallinnon käytössä olevat MAL-instrumentit ovat merkittäviä alueen kilpailukykyä tukevia välineitä ja on alueen kuntien oma etu hyödyntää tätä kautta syntyvää etulyöntiasemaa.

Innovaatiopolitiikan suhteen on järkevää kartoittaa alueen tutkimuslaitosten ja yliopistojen voimavaroja ja tukea esimerkiksi niiden mahdollisuuksia saada EU-rahoitusta yhteishankkeilleen seudun yritysten ja kansainvälisten verkostojen kanssa.

Metropolialueen kuntien yhteinen kilpailukykystrategia on valmistunut 2013 ja kunnat ovat sitoutuneet sen toimeenpanoon. Tämän pohjalta on nykyisiä sopimusmenettelyjä hyväksikäyttäen solmittu kilpailukyvyyn sekä elinkeino- ja innovaatiopoliittisten tehtävien hoitamisen osalta sopimus valtion kanssa. Vuonna 2014 solmitussa kasvusopimuksessa ongelmana ovat olleet valtion hankaluudet yhteisiin tavoitteisiin sitoutumisessa, niiden toteuttamisen resursoimisessa ja



sektoriministeriöiden toiminnan ohjaamisessa sekä se, että kehyskunnat ovat kasvusopimuksen ja sen velvoitteiden ulkopuolella. On selvää, että yhtenäinen metropolihallinto olisi valtion kanssa käytävissä neuvotteluissa vahvempi kumppani kuin yksittäiset, omia intressejään valvovat kunnat.

Kilpailukyvyn vahvistamiseen sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan liittyviä tehtäviä ei voida varsinaisesti siirtää kunnilta metropolihallinnolle, koska nämä tehtävät eivät ole lakisääteisiä, vaan kunnat ovat ottaneet ne hoitaakseen itsehallintoon kuuluvan yleisen toimivallan kautta. Kuntia ei voida myöskään velvoittaa sopimaan näiden tehtävien hoitamisesta metropolihallinnon kanssa tai sitoutumaan metropolihallinnon tekemien kilpailukyvyn vahvistamiseen sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan liittyvien linjausten noudattamiseen tai rahoittamiseen. Vaikka metropolihallinto alkaisi toteuttaa metropolin laajuista elinkeinopolitiikkaa, tämä ei estäisi metropolialueen kuntia siitä huolimatta jatkamasta omia elinkeinopoliittisia toimenpiteitään. Kuntien olisi kuitenkin järkevää hyödyntää kaikki metropolinäkökulman tuomat edut ja tuki.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan käytännön toimenpiteitä tarkemmin pohdittaessa on syytä harkita, mitkä maakunnan liiton ELY-keskuksen ja TE-toimiston tehtävät olisi mielekästä sisällyttää metropolihallintoon. Metropolihallinto voi näin tehostaa kaikkien toimijoiden yhteistyötä resurssien allokoinnilla ja päällekkäisyyksien karsimisella.

Metropolisopimus

Vähimmäistehtävät-mallin mukainen sopimusmenettely ei olennaisesti muuttaisi nykytilannetta. Tehtäviä on jo nyt säädelty kuntien välisin sopimuksin. Sopimusohjausmallissa kaikkien on hyväksyttävä tehtävä sopimus. Esitetyssä vähimmäistehtävät-mallissa jää epäselväksi, miten metropolisopimuksen sitovuus ja velvoittavuus toteutettaisiin.

Ruotsinkieliset palvelut

Ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen on kaupunkilaisten kannalta olennaista keskeisten hyvinvointipalvelujen osalta. Metropolihallinnon osalta ruotsinkielisyys olisi tarvittaessa hoidettavissa osana hallinnon järjestämistä, koska tehtävät sisältävät vain vähän suoraan kuntalaisille suunnattuja palveluja. Helsingin kaupungille kaksikielisyys on tärkeää ja on tärkeää huolehtia kielellisten oikeuksien toteutumisesta julkisessa hallinnossa ja palveluissa.

2 b. Esitetyt metropolihallinnon hallinnon ja päätöksenteon järjestämisen vaihtoehdot



Kaupunginhallitus haluaa kehittää metropolihallintoa laajan mallin mukaisesti itsehallinnollisena järjestelmänä niin, että ylin päätöksentekoeelin on metropolivaltuusto. Tämä luo edellytykset sille, että kaupungin sisäisellä päätöksenteolla on edellytykset tulla entistä lähemmäs asukkaita ja hyödyntää uusia asukasdemokratian muotoja.

2 c. Esitetyt vaihtoehdot vaalien järjestämiseksi ja asukkaiden osallistumisen turvaaminen

Kuntien toiminnassa toteutuu läheisyysperiaate. Kunnat kehittävät jatkuvasti asukkaiden osallistumisen muotoja ja menettelytapoja ja niiden turvaaminen on jatkossakin tärkeää.

Kun metropolialueen päätöksenteko tapahtuu yleisillä vaaleilla valittavassa toimielimessä, metropolialueen tulisi olla yhtenä vaalipiirinä eikä sisäisiin alueellisiin jakoihin viittaavia menettelyjä tulisi käyttää myöskään ehdokasasettelussa tai lopullisessa paikkajaossa. Alueellisen jaottelun korostaminen heijastuisi todennäköisesti toimielimen sisäiseen työskentelyyn epätarkoituksenmukaisella tavalla.

2 d. Esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi

Väliraportissa on ehdotettu joko 10 kunnan suppean alueen tai 16 kunnan laajan alueen metropolia. Nykyisin kunnat tekevät pääosin yhteistyötä 14 kunnan alueella. Metropolialueen rajausta tulee olla tarkoin perusteltu ja tuleviin tehtäviinsä sidottu. Kun tarkastellaan metropolialuetta, olisi luontevaa, että alueeseen kuuluisivat myös Lohja ja Porvoo.

Aluerajauksen perustana tulisi olla tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukainen toiminnallinen kokonaisuus.

Tarkoituksenmukainen aluerajaus riippuu kustakin toiminnasta ja toimintojen kirjon takia yksiselitteisesti parasta aluerajausta on hankala nimetä.

Kaupunginhallitus pitää laajassa mallissa esitettyä 10 kunnan kokonaisuutta mahdollisena aloituskokoonpanona ja olettaa, että vuosien mittaan metropolihallinnon kattama alue laajenee samaan tapaan kuin aikoinaan perustettu YTV:kin on laajentunut.

2 e. Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi

Esitetty metropolihallinnon tehtäväkokonaisuus ja rahoitusvaihtoehdot lähtevät ajatuksesta, jossa nykyisiä toimintoja ja niiden rahoitusta organisoidaan uudelleen. Tässä mallissa nykyistä rahoitusta siirretään eri toimijoiden välillä.



Kuten edellä on todettu, kaupunginhallitus katsoo, että laaja malli on pitkällä tähtäyksellä nykytilanteeseen verrattuna helsinkiläisille vähintäänkin kustannusneutraali, koska alueen ohjausjärjestelmä selkiytyy merkittävästi ja tehostuu samalla kun turhia kuntayhtymiä ja neuvottelurakenteita voidaan purkaa.

Keskeinen kysymys on, millä rahoitetaan ylikunnallisia, seudullisia investointeja. Ylikunnallisten investointien rahoitus tulee jatkossakin perustumaan suurelta osin kuntien rahoitukseen, joka on kaikkien ennakointien mukaan kapenemassa.

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntövalmistelua tukevassa VM:n asettamassa seurantaryhmässä on 3.6.2014 esitelty perustuslakiasiantuntijoiden näkemyksiä metropolihallintovalmisteluun liittyen. Asiantuntijoiden mukaan laajakin malli näyttäisi olevan mahdollista toteuttaa ilman omaa verotusoikeutta toisin kuin väliraportissa oli arvioitu.

Kiinteistöveron on ajateltu olevan yleiskatteellinen siinä missä muidenkin verojen. Ei ole yleisesti ajateltu, että kiinteistöverolla katettaisiin juuri sen kaltaisia tehtäviä, joita metropolihallinnolle ehdotetaan.

Metropolin sisällä tiiviisti rakennetut alueet ja harvaan rakennetut alueet rahoittaisivat metropolihallintoa eri tavoin. Metropolihallinnon verona kiinteistöveron tason olisi oltava kaikkien peruskuntien alueella sama. Kaupunkimaisella, tontin korkean verotusarvon alueella verorasitus nousisi suuremmaksi kuin matalan verotusarvon alueilla.

Yhteisövero ei olisi järkevää siirtää metropolihallinnolle. Kuten raportissa todetaan, yhteisövero ei sovellu tarkoitukseen, koska se on suhdanneherkkä.

Kunnallisveron tuoton ohjaamisesta osittain metropolihallinnolle raportissa todetaan, että se nostaa esiin perustuslaillisen kysymyksen kuntien verotusoikeudesta tietyillä verolajeilla.

Jos olisi ansiotuloista perittävän kunnallisveron lisäksi oma ansiotuloista perittävä metropolivero, ja mikäli molemmat verottajat voisivat itse päättää veroprosentista, olisi voitava varmistaa, ettei metropolihallinto itsessään kasvata verorasitusta. Metropolihallinnon valmistelussa tulee luoda selkeä rahoitusmalli, joka takaa metropolihallinnon toimintaedellytykset.

Metropolihallinnolle esitetyissä liikelaitosten tehtävissä maksuosuuksien tulisi määräytyä esim. väkiluvun mukaan, jolloin



väkiluvun ja yleisen kustannustason nousun kehityksestä muodostuisi myös metropolihallinnolle menokasvun rajoite.

2 f. Esitettyjen vaihtoehtoisten mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

Raportin perusteella kuntakohtaisia vaikutuksia on hankala arvioida, koska niitä ei ole esitetty. Rahoitukseen liittyvät vaikutukset ovat suurimpia. Mahdollinen veroasteen nousu on vakava huolenaihe.

3. Lausunnonantajan esille ottamat muut kysymykset ja asiat

Kaupunginhallitus esittää, että jos Uudenmaan liitto jatkaa toimintaansa metropolialueella, jatkotyössä tarkastellaan myös metropolihallinnon suhdetta Uudenmaan liittoon ja sen tehtäviin sekä mahdollisiin maakuntaliittojen uudelleenjärjestelyyn.

Jaa-äännet: 7

Nina Huru, Kauko Koskinen, Seija Muurinen, Lasse Männistö, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen

Ei-äännet: 8

Jorma Bergholm, Emma Kari, Tuuli Kousa, Hannu Oskala, Osku Pajamäki, Erkki Perälä, Sirpa Puhakka, Tarja Tenkula

Äänin 8 - 7 kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Pajamäen vastaehdotuksen.

Kaupunginjohtaja Pajunen ilmoitti asiasta eriävän mielipiteensä ja seuraavat perustelut:

Ilmoitan eriävän mielipiteen kaupunginhallituksen esittelystäni tekemään päätökseen, joka koskee lausunnon antamista metropolilainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän raportista.

Perustelut

Viittaan perusteluini tekemääni päätösehdotukseen, joka poikkeaa täysin ja olennaisesti sisällöltään kaupunginhallituksen päätökseksi tullee lausunnoksi valtiovarainministeriölle.

Lisäksi totean perusteluina, että valtakunnallinen SOTE-ratkaisu vaikuttaa olennaisesti metropolihallintomallin toteuttamiseen ja kunnallisen itsehallinnon tulevaisuuteen Helsingissä. Valtakunnallinen SOTE-ratkaisu perustuu kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien verotusoikeuteen. Metropolihallinnosta tehtävän ratkaisun tulee perustua samoihin periaatteisiin.



Päätetyssä lausunnossa esitetään, että metropolihallinnon laaja malli on pitkällä tähtäyksellä nykytilanteeseen vähintään kustannusneutraali. Tälle arviolle ei ole perusteita. Metropolihallinnon väliraportissa on esitetty vain kustannuksia lisääviä arvioita.

Kaupunginhallituksen puheenjohtaja Rauhamäki sekä jäsenet Rissanen, Koskinen, Muurinen ja Männistö ilmoittivat asiasta kaupunginjohtaja Pajusen perusteluiden mukaisen eriävän mielipiteensä.

Jäsen Huru ilmoitti asiasta eriävän mielipiteensä ja seuraavat perustelut:

Ilmoitan eriävän mielipiteen kaupunginhallituksen päätökseen, joka koskee lausunnon antamista metropolilainsäädäntöä valmisteleavan työryhmän raportista valtiovarainministeriölle.

Perustelut

Kaupunginhallitus hyväksyi lausuntonaan pohjaesityksestä poikkeavan ristiriitaisen vastaehdotuksen.

Perustuslain 121 §:n mukaista kunnan asukkaiden itsehallinnon suojaa ei saa tehdä muulla lailla merkityksettömäksi. Lausunnossa esitettyssä metropolihallinnon vaalitapamenettelyssä ei alueen kuntia huomioida vaan koko alue olisi yksi vaalipiiri. Tämä romuttaa kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet erityisesti alueen pienempien kuntien osalta. Kunnan oman päätösvallan heikkeneminen murentaa lähidemokratian.

Pohjaesityksen lähtökohta oli, että tehottomia uusia hallintorakenteita tai tasoja ei itsetarkoituksellisesti luoda. Hyväksytyssä vastaehdotuksessa luodaan uusi byrokratian taso, jota väitetään kustannusneutraaliksi, vaikka arviota ei ole perusteltu. Metropolihallinnon väliraportissa on esitetty vain kustannuksia lisääviä arvioita mukaan lukien ehdotus erillisestä metropoliverosta.

Hyväksytyssä vastaehdotuksessa esitetty näkemys siitä, että maahanmuuttajien maansisäinen muutto pääkaupunkiseudulle johtuu riittämättömistä kotouttamistoimista, on erikoinen eikä sitä perustella.

Metropolihallintomallin toteuttamisessa tulisi huomioida valtakunnallinen SOTE-ratkaisu, joka perustuu kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien verotusoikeuteen.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



Marko Karvinen, strategiapäällikkö, puhelin: 310 36257
marko.karvinen(a)hel.fi

Otteet

Ote

Valtiovarainministeriö

Otteen liitteet

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Pöytäkirja pidetään yleisesti nähtävänä Helsingin kaupungin kirjaamossa (Pohjoisesplanadi 11-13) 7.7.2014 ja asianosaista koskeva päätös on lähetetty 3.7.2014.

Kaupunginhallitus

Mari Tammisto
pöytäkirjanpitäjä