

5 § Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

HL/277/04.03.10/2014

Maan hallitus on linjannut 29.8.2013 rakennepoliittisessa ohjelmassaan, että metropolialueen kilpailukyky varmistetaan, estetään segregatiota sekä tehostetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua ja toteutusta edistämällä alueen kuntaliitoksia ja kokoamalla sen tueksi metropolihallinto.

Valtiovarainministeriö asetti 4.10.2013 hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti työryhmän valmistelemaan metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmän väliraportista annettujen lausuntojen perusteella hallitus on linjannut budjettiriihen yhteydessä, että metropolialueelle perustetaan metropolihallinto erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkaisemiseksi. Metropolihallinto on tarkoitus käynnistyä vuoden 2017 kuntavaalien yhteydessä.

Metropolihallinto muodostetaan metropolialueen MALsopimuskuntien varaan, jolloin metropolihallinnossa ovat mukana Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Sipoo, Kerava, Tuusula, Järvenpää, Kirkkonummi, Vihti, Nurmijärvi, Mäntsälä, Hyvinkää sekä Pornainen. Näiden lisäksi Porvoo ja Lohja voivat halutessaan liittyä metropolihallintoon.

Metropolihallinnon tehtäväksi tulee metropolikaavan laatiminen ja sen toimeenpanon varmistaminen sekä seuraavat julkishallinnon tehtävät: joukkoliikenteen suunnittelu ja hoitaminen (HSL), HSY:n ympäristöasiat sekä Uudenmaan liitolta siirtyviä tehtäviä. Toimivan asuntopolitiikan toteutumisesta ja metropolihallinnon muista tehtävistä sovitaan lainvalmistelun jatkotyössä. Metropolihallinnolle turvataan kunnista riippumaton rahoitusratkaisu nykyisten kuntayhtymien tuloilla, valtionosuuksilla ja valmistelussa tarkentuvalla rahoitusratkaisulla. Metropolihallinnolle ei tule omaa verotusoikeutta.

Metropolihallinnolle tulee vaaleilla valittava valtuusto, jonka vaalitavassa huomioidaan alueellinen ja puoluepoliittinen edustavuus.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa metropolihallintoa koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta sekä siihen liittyvästä valtioneuvoston asetuksesta koskien metropolihallinnon valtionavustuksia 4.2.2015 mennessä. Hallituksen esitysluonnos on tässä vaiheessa virkamiesesitys. Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan hallituksen esityksen luonnosta oman kunnan/organisaation näkökulman ohella metropolialueen kokonaisuuden näkökulmasta.

Asian on valmistellut maakuntajohtaja Timo Reina, puh. 040 5558458.

Esitys Mkj: Maakuntahallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon:

Koska lausunnolla nyt oleva hallituksen esitysluonnos metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi ei suoraan hallinnollisesti vaikuta Hämeen liittoon tai sen

jäsenkuntiin, keskitytään tässä lausunnossa lähinnä eräisiin periaatteellisiin ja yleisiin näkökohtiin lakiesityksen yksityiskohtaisen kommentoinnin sijasta.

Metropolialueen kilpailukyky sekä erityisesti asumisen, liikenteen ja maankäytön kasvaviin haasteisiin vastaaminen edellyttävät myös metropolialueen yhteisen päätöksentekokyvyn vahvistamista sekä sitä tukevia rakenteita. Vaikka tätä koskeva tavoitteenasettelu on esitysluonnoksessa hyvin kuvattu, ei esitetty metropolihallinnon malli kuitenkaan vastaa näihin haasteisiin riittävästi. Samalla se uhkaa johtaa varsin sekavaan eri aluekehittämistoimijoiden työn- ja aluejakoon metropolialueella heijastuen myös sen laajempaan vaikutuspiiriin.

Hämeen liitto on erityisen tyytyväinen siihen, että esitettyyn metropolihallinnon alueeseen ei kuulu kuntia Kanta-Hämeen maakunnasta.

Muutoin Hämeen liitto toistaa jo väliraporttiinsa antamansa lausunnon periaatteet metropolihallinnon aluejaotusten osalta. Tarvittava metropolialueen yhteinen päätöksenteko tulisi organisoida osaksi Uudenmaan liittoa ja Uudenmaan maakunnan alue pitää yhtenä kokonaisuutena. Näin vältettäisiin nyt esitetty keinotekoinen jako metropolihallinnon alueeseen ja Uudenmaan liiton jatkaminen joissakin tehtävissä niin, että liittoon kuuluisi kuntia kolmesta nykyisen Uudenmaan maakunnan osasta ilman, että niillä olisi edes yhteistä maarajaa. Samoin tällöin vältettäisiin uusien organisaatioiden tai aluejaotusten muodostaminen ja entisten pilkkominen.

Hallituksen esitysluonnoksen malli on aluejaotusten lisäksi myös metropolihallinnon ja Uudenmaan liiton tehtävien ja roolien osalta sekava ja luonnonoton. Epäselväksi jää myös, miten Uudenmaan liitto ja metropolihallinto toimisivat suhteessa nykyiseen maakuntien yhteistoiminta-alueeseen, jonka muodostavat Uusimaa, Kanta-Häme ja Päijät-Häme.

Esitysluonnoksen mukaista mallia parempi vaihtoehto olisi sekin, että metropolihallinnon alue olisi nyt esitettyä suppeampi ja samalla se voisi olla tehtäviltään laajempi. Erityisesti valtion nyt hoitamia tehtäviä olisi tässä vaihtoehdossa tarkoituksenmukaista koota ehdotettua selvästi enemmän metropolihallinnolle.

Valtiolta metropolihallinnolle siirtyvät tehtävät ovat esitysluonnoksessa varsin marginaalisia koskien lähinnä ELY-keskuksen hoitamia joukkoliikenneasioita eräiltä osin (vaikutus vain n. 1,5 henkilötyövuotta). Tähän liittyen on kuitenkin merkille pantavaa, että ympäristöministeriö ei enää ehdotuksen mukaan vahvistaisi metropolialueella maakuntakaavan korvaava metropolikaavaa. Samaa menettelyä tulisi noudattaa myös maakuntakaavojen osalta eli nykymuotoisesta vahvistamismenettelystä tulisi luopua. Yllättävää sen sijaan on, että metropolialueella laadittaisiin metropolikaavan lisäksi edelleen sekä yleis- että asemakaavat eli kaavajärjestelmä ei juurikaan muuttuisi.

Nyt syntyvä tilanne, jossa metropolivaltuusto valitaan suorilla vaaleilla uuteen pakkokuntayhtymään päättämään käytännössä (vain) metropolikaavasta ja joukkoliikenteestä, kun taas sote-palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen

tarvittava päätöksenteko toteutuisi eduskunnan käsittelyssä olevan sote-lakiesityksen mukaan muissa kuntayhtymissä, on jossain määrin ongelmallinen järjestelmän selkeyden ja sen legitimitetin kannalta. Tätä korostaa, että kaikki kolme esityksiin sisältyvää kuntayhtymää toimisivat todennäköisesti erilaisilla aluejaotuksilla. Ylipäänsä metropolihallintoa koskevan esityksen yhteyttä sote-uudistukseen on vielä syytä arvioida, kuten hallituksen esitysluonnoksessa ohimennen viitataan. Arviointia on tehtävä kuntien roolin, tehtävien, hallinnon ja ennen kaikkea kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta huomioiden uudistusten yhteisvaikutus. Tämä arviointi olisi ollut mahdollista jo esityksen valmistelun aikana, koska sote-uudistuksen keskeiset ratkaisut ovat olleet tiedossa.

Hämeen liitto kiinnittää edelleen huomiota myös siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa, kuten ei metropolilakityöryhmän väliraportissaakaan, ole lainkaan arvioitu ehdotetun suoriin vaaleihin perustuvan metropolihallinnon vaikutuksia vaalipiireihin eduskuntavaaleissa. Ei liene pidemmällä aikavälillä mahdollista tai ainakaan tarkoituksenmukaista, että nyt ehdotettu suoriin vaaleihin perustuva metropolihallinnon alue olisi eduskuntavaaleissa osa kahta eri vaalipiiriä.

Metropolihallinnon valmistelu on kestänyt verraten pitkään. Lähellä on myös tilanne, jossa aluehallinnon kokonaisuutta on tarpeen laajemminkin uudistaa. Harkinnan arvoista on, tulisiko myös metropolihallinnon erilliskysymykset ottaa osaksi tätä tarkastelua, koska niillä saattaa edellä mainituista syistäkin olla vaikutusta myös laajemmin aluehallinnon jäsentymiseen ja maakuntiin erityisesti metropolihallintoa ympäröivillä alueilla.

Käsittely Maakuntajohtaja Timo Reina kävi läpi metropolihallinnosta annettavan lausunnon sisältöä. Keskustelun kuluessa päätettiin muokata esityksen metropolihallinnon mallia ja metropolihallinnon vaikutusta vaalipiireihin koskevia kohtia sekä hyväksyä lausunto päätös-kohdan mukaisessa muodossa.

Päätös Maakuntahallitus päätti yksimielisesti antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon:

Koska lausunnolla nyt oleva hallituksen esitysluonnos metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi ei suoraan hallinnollisesti vaikuta Hämeen liittoon tai sen jäsenkuntiin, keskitytään tässä lausunnossa lähinnä eräisiin periaatteellisiin ja yleisiin näkökohtiin lakiesityksen yksityiskohtaisen kommentoinnin sijasta.

Metropolialueen kilpailukyky sekä erityisesti asumisen, liikenteen ja maankäytön kasvaviin haasteisiin vastaaminen edellyttävät myös metropolialueen yhteisen päätöksentekokyvyn vahvistamista sekä sitä tukevia rakenteita. Vaikka tätä koskeva tavoitteenasettelu on esitysluonnoksessa hyvin kuvattu, ei esitetty metropolihallinnon malli kuitenkaan vastaa näihin haasteisiin riittävästi. Samalla se uhkaa johtaa varsin sekavaan eri aluekehittämistoimijoiden työn- ja aluejakoon metropolialueella heijastuen myös sen laajempaan vaikutuspiiriin.

Hämeen liitto on erityisen tyytyväinen siihen, että esitettyyn metropolihallinnon alueeseen ei kuulu kuntia Kanta-Hämeen maakunnasta.

Muutoin Hämeen liitto toistaa jo väliraporttiinsa antamansa lausunnon periaatteet metropolihallinnon aluejaotusten osalta. Esitysluonnoksen mukaista mallia parempi vaihtoehto olisi se, että metropolihallinnon alue olisi nyt esitettyä suppeampi ja samalla se voisi olla tehtäviltään laajempi. Erityisesti valtion nyt hoitamia tehtäviä olisi tässä vaihtoehdossa tarkoituksenmukaista koota ehdotettua selvästi enemmän metropolihallinnolle.

Tarvittava metropolialueen yhteinen päätöksenteko voitaisiin organisoida myös osaksi Uudenmaan liittoa ja Uudenmaan maakunnan alue pitää yhtenä kokonaisuutena. Näin vältettäisiin nyt esitetty keinotekoinen jako metropolihallinnon alueeseen ja Uudenmaan liiton jatkaminen joissakin tehtävissä niin, että liittoon kuuluisi kuntia kolmesta nykyisen Uudenmaan maakunnan osasta ilman, että niillä olisi edes yhteistä maarajaa. Samoin tällöin vältettäisiin uusien organisaatioiden tai aluejaotusten muodostaminen ja entisten pilkkominen.

Hallituksen esitysluonnoksen malli on aluejaotusten lisäksi myös metropolihallinnon ja Uudenmaan liiton tehtävien ja roolien osalta sekava ja luonnoton. Epäselväksi jää myös, miten Uudenmaan liitto ja metropolihallinto toimisivat suhteessa nykyiseen maakuntien yhteistoiminta-alueeseen, jonka muodostavat Uusimaa, Kanta-Häme ja Päijät-Häme.

Valtiolta metropolihallinnolle siirtyvät tehtävät ovat esitysluonnoksessa varsin marginaalisia koskien lähinnä ELY-keskuksen hoitamia joukkoliikenneasioita eräiltä osin (vaikutus vain n. 1,5 henkilötyövuotta). Tähän liittyen on kuitenkin merkille pantavaa, että ympäristöministeriö ei enää ehdotuksen mukaan vahvistaisi metropolialueella maakuntakaavan korvaava metropolikaavaa. Samaa menettelyä tulisi noudattaa myös maakuntakaavojen osalta eli nykymuotoisesta vahvistamismenettelystä tulisi luopua. Yllättävää sen sijaan on, että metropolialueella laadittaisiin metropolikaavan lisäksi edelleen sekä yleis- että asemakaavat eli kaavajärjestelmä ei juurikaan muuttuisi.

Nyt syntyvä tilanne, jossa metropolivaltuusto valitaan suorilla vaaleilla uuteen pakkokuntayhtymään päättämään käytännössä (vain) metropolikaavasta ja joukkoliikenteestä, kun taas sote-palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen tarvittava päätöksenteko toteutuisi eduskunnan käsittelyssä olevan sote-lakiesityksen mukaan muissa kuntayhtymissä, on jossain määrin ongelmallinen järjestelmän selkeyden ja sen legitimitetin kannalta. Tätä korostaa, että kaikki kolme esityksiin sisältyvää kuntayhtymää toimisivat todennäköisesti erilaisilla aluejaotuksilla. Ylipäänsä metropolihallintoa koskevan esityksen yhteyttä sote-uudistukseen on vielä syytä arvioida, kuten hallituksen esitysluonnoksessa ohimennen viitataankin. Arviointia on tehtävä kuntien roolin, tehtävien, hallinnon ja ennen kaikkea kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta huomioiden uudistusten yhteisvaikutus. Tämä arviointi olisi ollut mahdollista jo esityksen valmistelun aikana, koska sote-uudistuksen keskeiset ratkaisut ovat olleet tiedossa.

Hämeen liitto kiinnittää edelleen huomiota myös siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa, kuten ei metropolilakityöryhmän väliraporttissakaan, ole lainkaan arvioitu ehdotetun suoriin vaaleihin perustuvan metropolihallinnon vaikutuksia vaalipiireihin eduskuntavaaleissa. Metropolialue kattaisi Helsingin vaalipiirin ja

väestöltään valtaosan Uudenmaan vaalipiiristä. Uudenmaan vaalipiirin mahdollinen jakaminen tulisi ottaa huomioon metropolihallinnon järjestelyissä.

Metropolihallinnon valmistelu on kestänyt verraten pitkään. Lähellä on myös tilanne, jossa aluehallinnon kokonaisuutta on tarpeen laajemminkin uudistaa. Harkinnan arvoista on, tulisiko myös metropolihallinnon erilliskysymykset ottaa osaksi tätä tarkastelua, koska niillä saattaa edellä mainituista syistäkin olla vaikutusta myös laajemmin aluehallinnon jäsentymiseen ja maakuntiin erityisesti metropolihallintoa ympäröivillä alueilla.

Jakelu Valtiovarainministeriö