

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntönnö 10.12.2014 (VM 093:00/2013)

Kuntaliiton lausunto esityksestä metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa metropolihallintoa koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta sekä siihen liittyvästä valtioneuvoston asetuksesta koskien metropolihallinnon valtionavustuksia. Hallituksen esitysluonnos on vielä tässä vaiheessa virkamiesesitys. Kuntaliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota lausuntopyynnössä kehoitetuista asioista metropolihallintolakiin ja siinä erityisesti vaaleilla valittavaan metropolivaltuustoon sekä metropolikaavaan liittyviin kysymyksiin.

Kuntaliitto on antanut aikaisemmin lausunnon metropolihallintolakia valmistelevalle työryhmän väliraportista (12.6.2014, dnro 1848/90/2014) ja monelta osin tuolloin annetun lausunnon kommentit ovat edelleen ajankohtaisia.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Nyt lausuntokierroksella olevan virkamiesesityksen ratkaisut metropolihallinnon perusteista ovat seuraavat:

- metropolihallinnolle osoitetaan esisijaisesti strategisia tehtäviä,
- hallintomallina on pakkokuntayhtymä, mutta sen päätöksenteko perustuu kuitenkin suorilla vaaleilla valittavaan metropolivaltuustoon,
- rahoitus järjestetään kuntien maksuosuuksina (ei omaa verotusoikeutta)
- metropolihallin piiriin tulee 14 pääkaupunkiseudun kuntaa ja mahdollisesti, kuntien niin halutessa, myös Lohja ja Porvoo

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki metropolihallinnosta, laki metropolialueen liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä koskevien tehtävien hoitamisesta ja laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa koskevasta yhteistoiminnasta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan metropolihallinnon perustamisen johdosta tehtäväksi lukuisia pienempiä lainmuutoksia. Näissä muutoksissa on pääosin kyse siitä, että metropolihallinto saa alueellaan samanlaisen aseman kuin maakuntahallinnolla on.

Esityksen tavoitteena on koota ja järjestää metropolialueen maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevien tehtävien hoitaminen metropolihallinnolle. Lain tarkoituksena on myös luoda edellytyksiä metropolialueen kuntarajat ylittävälle kansanvaltaiselle päätöksenteolle ja edistää alueen sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys ja vahvistaa alueen kansainvälistä kilpailukykyä ja elinvoimaa.

Metropolihallinnon ylintä päätösvaltaa käyttäisi metropolialueen kuntien asukkaiden neljäksi vuodeksi kerrallaan metropolivaaleilla valitsema metropolivaltuusto. Ensimmäiset metropolivaalit pidettäisiin metropolialueella lain voimaantuloa seuraavien kunnallisvaalien yhteydessä.

Metropolihallinto hoitaisi metropolialueella sille edellä tarkoitetuissa erityislaeissa säädettyjä tehtäviä maakäytön, asumisen, liikenteen, aluekehittämisen ja ympäristöpalvelujen toimialoilta. Näihin asioihin vaikuttavana tärkeimpänä työvälineenä metropolihallinnolla olisi metropolikaava ja siihen sisältyvä toteuttamishjelma. Metropolihallinnon tehtävänä olisi tämän lisäksi metropolialueen asunto- ja maapolitiikan strategien suunnittelu ja kehittäminen sekä ilman laadun seuranta, ilmastomuutoksen strategiatyö ja seututiedon ylläpito ja tuottaminen. Li-

säksi metropolihallinto voisi tarjota jäsenkunnilleen vuokra-asuntotuotannon rakennuttamispalveluja. Metropolihallinto voisi hoitaa myös sille erikseen säädettyjä muita tehtäviä.

1. Vallan ja vastuunkannon välinen epäsuhta

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että tehtyjen valintojen ja ilmeisen kompromissin tuloksena on päädytty siihen, että metropolihallinnolle osoitetaan lähinnä strategisen suunnittelun tehtäviä, erityisesti metropolikaavan laatiminen ja sen hyväksyminen. Näitä tehtäviä varten ei kuitenkaan ole mielekästä osoittaa omaa verotulolähdettä (suurin metropolihallinnon vastattavaksi tuleva menoerä tulee joukkoliikenteen lipputuesta, muu on lähinnä suunnittelun ja hallinnon kustannuksia). Siitä huolimatta on kuitenkin päädytty vaaleilla valittavaan valtuustoon pakkokuntayhtymän päätöksentekooielimenä. On haluttu kunnista riippumaton koko alueen näkökulmaa edustava päätöksentekotaso. Tällä tavoin perusteltu päätöksentekojärjestelmä ilman kustannusvastuuta päätöksensä seurauksista on omiaan aiheuttamaan ongelmia, joihin tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota. Syntyy puolittainen uusi hallinnontaso ilman sille kuuluvaa vastuuta.

2. Metropolikaava ja siihen sisältyvä toteuttamissohjelma

Kaavajärjestelmää ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi siten, että valmistellaan metropolikaava, jonka hyväksyy metropolivaltuusto. Metropolikaava korvaa ao. alueella maakuntakaavan ja osittain yleiskaavan. Se on metropolialueen maankäytön suunnittelun keskeinen väline, joka keskittyy metropolialueen kehityksen ja kaavan tavoitteiden kannalta keskeisten kysymysten ratkaisuun ja siinä osoitettaisiin metropolialueen maankäytön asumisen ja liikenteen tulevan kehityksen kokonaiskuva.

Ehdotus, jonka mukaan osittain metropolikaava saa myös yleiskaavan merkityksen ja voi korvata kunnan alueella voimassa olevan yleiskaavan, on erittäin vahva väline, jolla voidaan ohjata alueen kuntien alueella tapahtuvaa maankäyttöä seudun kokonaisuuden näkökulmasta. Kuntaliitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että metropolihallinto ei kanna näiden päätösten taloudellisia seurauksia, vaan kunnat vastaavat niistä. Ehdotuksessa on tältä osin paha epätasapaino ja siitä voi aiheutua ristiriitoja.

Metropolikaavaan kuuluisivat suunnitelmaosa, joka olisi luonteeltaan strateginen, ja toimeenpano-osa, jossa esitettäisiin kaavan toteuttamisperiaatteet, lähivuosien kehittämiskohteet ja toteuttamistoimenpiteet sekä toteuttamisjärjestys ja toteutuksen ajoitus kaavan tarkoituksen edellyttämällä tavalla. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että toimeenpano-osa on osa kaavaa ja sen muuttaminen tapahtuu kaavan laatimisjärjestyksessä. Tavoite, jonka mukaan metropolikaava ja sen toimeenpano-osa olisi joustava ja nopeastikin muutoksiin reagoiva kaupunkiseudun kehityksen työkalu, on ristiriidassa tosiasiallisesti ehdotetun sääntelyn kanssa. Toimeenpano-osan määräyksillä annetaan kunnille tehtäviä tai ohjataan sitovasti kuntia ja suunnitelman täytäntöön panemisesta aiheutuisi kunnille välittömiä kustannuksia. Ehdotuksen perustuslain mukaisuus herättää tältä osin epäilyksiä.

3. Metropolisopimuksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan laadittavaksi metropolisopimus, joka yhdessä metropolikaavan toimeenpano-osan kanssa korvaisi nykyisen MAL- aiesopimusmenettelyn. Metropolisopimus olisi keskeinen väline metropolikaavan toteuttamisessa ja siinä sovittaisiin kaavan toteuttamiseksi tarpeellisista metropolihallinnon, valtion ja kuntien sekä tarpeellisilta osin myös muiden keskeisten toteuttajatahojen toimenpiteistä ja niiden aikatauluista metropolikaavan toteuttamiseksi. Esityksen tavoitteena on, että työnjako metropolikaavan toimeenpano-osassa annettavien määräysten ja metropolisopimuksen välillä voisi olla joustava. Vaikka toteuttamistoimenpiteet ovatkin metropolisopimuksen kohteita, kuitenkin näistä sisällöistä on jo sitovasti päätetty metropolikaavan toimeenpano-osassa osana kaavaa. Tältä osin ehdotus on epäseltä.

4. Metropolihallinnon rahoitus

Todennäköistä on, että uusi suunnittelu- ja hallintotaso tulevat aiheuttamaan uusia kustannuksia kun maakunnan tasolta ei poistu vastaavaa määrää kustannuksia eikä järjestely mahdollista myöskään kuntien tehtävien ja menojen vähentämistä vastaavassa määrin.

Kuntien näkökulmasta lisääntyviä kustannuksia tulisi vastata merkittävät hyödyt seudun toiminnallisessa tehokkuudessa ja kilpailukyvyssä pitkällä tähtäyksellä.

Valtio rahoittaa valtionavustuksin valtiolta metropolihallinnolle siirtyvät tehtävät, joita ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen joukkoliikennetehtävät metropolialueen osalta. Näistä on arvioitu aiheutuvan rahoitustarvetta vuosittain noin 20 miljoonaa euroa.

Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että valtion rahoitusosuus rahoitusperiaatteen mukaisesti näistä tehtävistä on 100 %.

5. Metropolihallinnon joukkoliikenteen tuki

Joukkoliikenteen siirtyvien tehtävien ja valtionavustusten lisäksi esityksen mukaan valtio maksaa metropolihallinnolle harkinnanvaraista valtionavustusta kustannuksiin, jotka aiheutuvat yhtenäisen lippujärjestelmän luomisesta ja ylläpitämisestä metropolialueella ja joukkoliikenteen taksojen alentamiseen. Tällä uudella, tämän hetkisten arvioiden n. 30 milj. euron vuotuisella harkinnanvaraisella valtion rahoituksella ei todennäköisesti tulla kattamaan HSL:n ulkopuolella olevien seitsemän metropolialueeseen kuuluvan kunnan mukaan tulosta aiheutuvaa kasvavaa joukkoliikenteen subvention tarvetta. Metropolisopimuksessa tuleekin tarvittavaa rahoitusta tarkentaa ja sopia riittävästä valtion avustuksesta.

6. Metropolihallinto asuntopoliitiikan kannalta

Metropolihallinnon tehtävänä olisi metropolialueen asunto- ja maapolitiikan strateginen suunnittelu ja kehittäminen. Lisäksi metropolihallinto voisi tarjota jäsenkunnilleen vuokra-asuntotuotannon rakennuttamispalveluja.

Metropolihallinnon ja kuntien toiminnan välille jää ehdotuksessa kuitenkin merkittävä sauma-kohta. Maapolitiikka, tontinluovutus ja rakennuttaminen jäisivät kuntien toteutettaviksi tai järjestettäväksi. Kuntaliitto pitää maapolitiikan osuutta onnistumisen kannalta kuitenkin olennaisena. Esimerkiksi kohtuuhintaisen sosiaalisen asumisen asuntotuotantotavoitteista laadittaisiin suunnitelma metropolihallinnossa ja sen toteuttamisesta alueen kunnissa sovittaisiin metropolisopimuksessa (kuten nyt MAL-aiesopimuksessa). Kun toteuttaminen näyttää jäävän kuntien vastuulle kuten ennenkin ja tarjolla on vain rakennuttajapalvelujen tarjonta kunnan niitä kysyessä, on epäselvää tuoko esitetty järjestelmä lisäarvoa seudun asuntopoliittisten ongelmien ratkaisemiseen.

7. Runsaasti selvennystä kaipaavia yksityiskohtia otettavaksi huomioon muutosten jatkovalmistelussa

Ehdotus sisältää eräitä maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotettuja muutoksia ja lisäyksiä, jotka jatkovalmistelussa tulee vielä pohtia ja tarkistaa. Kuntaliitto tarjoutuu olemaan mukana näitä yksityiskohtia koskevassa välttämättömässä jatkovalmistelussa.

Jatkovalmistelussa tulisi myös pohtia, onko metropolihallintoa koskevaan lakiin tarpeellista kirjoittaa niitä säännöksiä, jotka sisältyvät kuntalakiin (asukkaiden osallistumisoikeus, kansanäänestys, vaalikelpoisuus) ja vaalisäännösten osalta vaalilakiin, vai riittäisivätkö pelkästään viittaukset näihin lakeihin.

8. Lopuksi

Kuntaliiton arvion mukaan esitetty metropolihallinnon malli on tehtäviinsä nähden epäsuhteen raskas malli vaaleilla valittavine päättäjineen. Kuntaliitto arvioi, että uusi hallinnontaso uusine kustannuksineen tulisi olla selkeästi pitkällä aikajänteellä hyötyjä tuottava, jotta siihen kannattaisi ryhtyä. Monilta osin puolittaisia ratkaisuja esittävä malli herättää sen suhteen epäilyksiä.

Metropolikaavan toimeenpano-osan kunnille aiheuttama taloudelliset seuraukset ja ulottuminen kunnan itsehallintoon ovat ongelma, jota tuskin voi ohittaa pyrkimällä hankkimaan kuntien allekirjoitukset metropolisopimukseen, kuten ehkä esityksessä ajatellaan.

Kuitenkin Kuntaliitto toistaa jo väliraportista antamassaan lausunnossa esittämänsä toteamuksen metropolialueen paremman koordinoitumisen tarpeellisuudesta. "Suomen kilpailukyvyyn kannalta on välttämätöntä, että meillä on vahva ja toimiva metropolialue, joka pystyy menestymään kansainvälisessä kilpailussa yrityksistä ja asukkaista. Metropolialueen kansainvälinen kilpailukyky edellyttää erityisesti yhdyskuntarakenteen tiivistämistä, monipuolisia asuntoalueita ja asumisen kohtuuhintaisia vaihtoehtoja sekä toimivaa liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä."

"Metropolialueen kunnat ovat tiivistäneet viime vuosina yhteistyötään ja saavuttaneetkin edistystä. Vauhti, jolla koordinaatio edistyy, on kuitenkin liian hidas niihin suuriin haasteisiin nähden, joita metropolialueella on jo nyt ja näköpiirissä tulevaisuudessa mm. maankäytön, liikenteen, asumisen ja segregaaation hillinnän osalta. On löydettävä ratkaisu, jolla taataan alueen toimiminen yhteisten tavoitteiden pohjalta kriittisissä kysymyksissä. Tulisi vielä selvittää, mitä mahdollisuuksia nykyisten toimintatapojen tehostaminen ja sopimusjärjestelmän kehittäminen tarjoaisivat tarpeellisen koordinaation vahvistamiseksi. Myös tämä vaihtoehto edellyttää lainsäädäntöön muutoksia, mutta ne voidaan toteuttaa erillistä hallintoa kevyemmällä tavalla. Mitä paremmin tarvittava toiminnallinen koordinaatio saavutetaan kuntarakennemuutoksilla, sen kevyempää metropolitason koordinaatiota tarvitaan. Vastaavan arvion Kuntaliitto esitti jo metropolialueen esiselvityksestä (2.5.2013). Tuolloin Kuntaliitto korosti, että pääkaupunkiseudun ytimen erityisiin tarpeisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota."

SUOMEN KUNTALIITTO



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
toimitusjohtaja



Ritva Laine
vt. johtaja, alueet ja yhdyskunnat