

Lausunto hallituksen esityksestä metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

324/00.04.01/2014

Kunnanhallitus § 27

Hallitus linjasi 28.8.2014 budjettiriihen yhteydessä, että metropolialueelle perustetaan metropolihallinto erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkaisemiseksi. Metropolihallinto käynnistyy vuoden 2017 kuntavaalien yhteydessä. Metropolihallinto muodostetaan metropolialueen MAL sopimuskuntien varaan, jolloin metropolihallinnossa ovat mukana Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Sipoo, Kerava, Tuusula, Järvenpää, Kirkkonummi, Vihti, Nurmijärvi, Mäntsälä, Hyvinkää sekä Pomainen. 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 asuntopoliitiikan toteutumisesta ja metropolihallinnon muista tehtävistä sovitaan lainvalmistelun jatkotyössä. Metropolihallinnolle turvataan kunnista riippumaton rahoitusratkaisu nykyisten kuntayhtymien tuloilla, valtionosuuksilla ja valmistelussa tarkentuvalle rahoitusratkaisulla. Metropolihallinnolle ei tule omaa verotusoikeutta.

Metropolihallinnolle tulee vaaleilla valittava valtuusto, jonka vaalitavassa huomioidaan alueellinen ja puoluepoliittinen edustavuus. Hallituksen esitystä ei ole vielä poliittisella tasolla lopullisesti linjattu. Luonnos hallituksen esitykseksi on esityksen vaikutusten arvioinnin osalta vielä puutteellinen, ja esitystä tullaan täydentämään lausuntojen perusteella.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa metropolihallintoa koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta sekä siihen liittyvästä valtioneuvoston asetuksesta koskien metropolihallinnon valtionavustuksia. Hallituksen esitysluonnos on vielä tässä vaiheessa virkamiesesitys.

Lausuntoa antavia tahoja pyydetään arvioimaan hallituksen esityksen luonnosta oman kunnan/organisaation näkökulman ohella metropolialueen kokonaisuuden näkökulmasta käsin. Kunnat voivat toimittaa oman lausuntonsa ohella myös haluamiensa kuntien kanssa yhteisen lausunnon.

Lausunnonantajia pyydetään lausumaan erityisesti alla olevista kysymyksistä:

- 1a. Metropolihallinnon perustamisen tarkoitus ja tavoitteet
- 1b. Metropolihallinto ja sen jäsenkunnat (2- 3 §)
- 1c. Metropolihallinnon toimiala ja metropolihallinnolle siirrettävät tehtävät (4 § sekä esitykseen sisältyvät lakiehdotukset 2-20)
- 1d. Metropolivaltuusto (5 §)
- 1e. Metropolivaalit (7- 13 §)
- 1f. Aukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (14-16 §)
- 1g. Metropolisopimus (17 §)
- 1h. Kuntien maksuosuuksien määräytyminen ja valtion rahoitus metropoli

hallinnolle (18-19 § sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi metropoli hallinnon valtionavustuksista)

1i. Metropolihallinnon toiminnan käynnistäminen (22 §)

1j. Perussopimus (23 §)

1k. Ensimmäisen metropolivaalit (24 §)

1l. Metropolihallinnonjärjestäytyminen (25 §)

1m. Metropolialueen laajentaminen (26 §)

1n. Voimassa olevat viranomaisluvat, vireillä olevat asiat sekä voimassa olevat sopimukset ja sitoumukset (27- 29 §)

1o. Henkilöstö (30 §)

1p. Lain vaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseen (lakiehdotus 16) liittyen lausunnonantajaa pyydetään erityisesti arvioimaan:

- Metropolikaavan ohjaus- ja oikeusvaikutuksia osana kaavajärjestelmää
- 2b. Metropolikaavan muodostumista kahdesta osasta, suunnitelmaosasta ja toimeenpano-osasta, sekä metropolisopimuksen sisältöä ja suhdetta metropolikaavaan
- Metropolialueen osoittamista suunnittelutarvealueeksi ja suunnittelutarveasioiden siirtoa metropolihallinnolle

Lisäksi lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa mihin lakiehdotuksiin (lakiehdotukset 2 - 15 ja 17 - 20) liittyvät asiat ja esittämään mahdolliset muut kysymykset ja asiat.

Lakiehdotuskokonaisuus on liitteenä. Kuuma- kunnat ovat valmistelleet yhteistä lausuntoa, ja sitä on käsitelty Kuumen johtokunnassa 7.1.2015 (liite 2).

Nyt pyydettyä lausuntoa on valmisteltu keskushallinnon ja maankäytön kanssa yhteistyössä. Lausunto on liitteenä 1.

Kunnanjohtajan päätösesitys:

Kunnanhallitus hyväksyy Kuuma-johtokunnan 7.1.2015 antaman liitteen 2 mukaisen lausunnon metropolihallintoa koskevasta laista sekä siihen liittyvistä erityislaista.

Kunnanhallitus toteaa tämän lisäksi lausuntonaan metropolihallintoa koskevasta lainsäädännöstä seuraavaa:

Mäntsälän kunnan mielestä metropoliseudun kehittämistä tulee jatkaa nykyisiä seudun 14 kunnan ja valtion sopimus- ja yhteistoimintamalleja sekä yhteistoimintaorganisaatioita (esim. Uudenmaan liitto) edelleen kehittämällä. Erillistä, uutta metropolihallintoa vaaleilla valittavine metropolivaltuustoineen ei tarvita.

Mäntsälän kunta pitää todennäköisenä, että uusi metropolihallinto tulee lisäämään hallintoa ja byrokratiaa sekä aiheuttamaan kunnille selkeitä lisäkustannuksia. Tavoitteena tulisi olemassa olevassa kuntatalouden vaikeassa tilanteessa päinvastoin tehostaa ja yksinkertaistaa seudullista sekä koko julkisen sektorin suunnittelua ja päätöksentekoa. Mikäli metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä viedään eteenpäin, tulee valtion, ELY-keskusten, Uudenmaan liiton, muiden viranomaisten sekä kuntien päällekkäisiä tehtäviä ja velvoitteita vähentää. Tässä yhteydessä

tulisi mm. ELY-keskuksen maankäytön ohjaustehtävät siirtää metropolihallinnolle.

Lakiluonnoksen mukaista suunnittelutarveratkaisujen siirtämistä metropolihallinnolle ei tule toteuttaa vaan päätösvalta niissä tulee edelleen säilyttää peruskunnilla. Metropolihallinnolla voi olla suunnittelutarveratkaisuissa ohjaava ja koordinoiva rooli. Metropolihallinnolle osoitettu oikeus päättää rakennuskielloista tulee säilyttää edelleen kunnilla. Niinikään kunnilla tulee säilyttää päätösvalta maanlunastuksissa. Edellä mainituissa asioissa kyse on operatiivisesta toiminnasta, joissa paras asian- ja paikallistuntemus on kunnallisilla päätöksentekoeleimillä.

Mäntsälän kunta toteaa vielä, että valtion tulee metropoliuudistuksen yhteydessä pitää kiinni velvoitteesta ettei kunnille aiheudu lisäkustannuksia uusista tai laajentuvista tehtävistä. Mikäli kunnille tulee lisäkustannuksia, tulee valtion vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita vastaavassa määrin.

Käsittely:

Kaavoitusjohtaja Lauri Pourua kuultiin asiantuntijana asiassa.

Käsittelyn kuluessa Reijo Liinamaa teki asiassa muutosesityksen: seuraava lause poistetaan "Erillistä, uutta metropolihallintoa vaaleilla valittavine metropolivaltuustoineen ei tarvita."

Heta Ravolainen-Rinne kannatti tehtyä muutosesitystä.

Puheenjohtaja totesi asiassa tehdyn kannatetun muutosesityksen, joten asiasta on äänestettävä. Puheenjohtaja ehdotti äänestystavaksi kättennostoäänestystä, joka hyväksyttiin. Käydyssä äänestyksessä Liinamaan ehdotus sai kolme (Laukkanen, Ravolainen-Rinne ja Liinamaa) ja kunnanjohtajan esitys kuusi (Havula, Mäkipää, Tilvis, Salmi, Elomaa, Martniku) ääntä.

Puheenjohtaja totesi kunnanjohtajan päätösesityksen tulleen hyväksytyksi.

Päätös:

Hyväksyttiin esityksen mukaan.

Liite 1. Lausunto hallituksen esityksestä metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

Liite 2. Kuuma-johtokunnan lausunto 7.1.2015

Liite 3. Lausuntopyyntö

Liite 4. Hallituksen esitys eduskunnalle metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

Liite 5. Luonnos metropolihallinnon valtionavustuksista

Pöytäkirjanotteen oikeaksi todistaa
Mäntsälä 2.2.2015

Esa Siikaluoma
pöytäkirjanpitäjä

Jakelu

Valtiovarainministeriö

LAUSUNTO METROPOLIHALLINTOLAISTA SEKÄ SIIHEN LIITTYVISTÄ ERITYISLAISTA

Metropolialueen kehittämistä tulee jatkaa nykyisiä seudun 14 kunnan ja valtion sopimus- ja yhteistoimintamalleja sekä yhteisorganisaatioita edelleen kehittämällä. Mikäli metropolihallintolaki ja siihen liittyvät erityislait kuitenkin hyväksytään, tulee metropolihallinnon olla KUUMA-kuntien mielestä tämän lausunnon mukainen.

Kokonaisuutena vaikuttaa, että metropolihallinnon suunnittelussa on otettu kuntien aiemmat lausunnot huomioon verrattuna metropolihallintolakia valmisteleavan työryhmän väliraporttiin (1.4.2014). KUUMA-kuntien näkökulmasta täsmennystä edellyttävät vielä erityisesti metropolihallinnon jäsenkuntien maksuosuuksiin liittyvä perussopimuksesta päättäminen sekä joukkoliikenteen kustannuksiin liittyvä valtionavustuksen määräytyminen.

KUUMA-kunnat kuitenkin muistuttavat, että hallitus on 15.9.2014 antanut eduskunnalle esityksen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 133/2014). Esityksen mukaan muun muassa "uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä (55§:n 2 momentti)". Tämä lakiesitys tulee huomioida myös metropolihallintoon liittyen.

Yleistä

Helsingin seudun kunnat ovat jo väliraporttiakin aiemmin tuoneet lausunnoissaan esiin, että seudulla "tavoitteena on yksinkertaistaa, tehostaa ja selkiinnyttää nykyistä seudullisten palvelujen suunnittelua ja päätöksentekoa erityisesti Helsingin seudun alueen maankäytön, asumisen, liikenteen ja ympäristön osalta demokratian lisäämiseksi, kilpailukyvyn vahvistamiseksi ja segregaaion ehkäisemiseksi" (muun muassa Helsingin seudun yhteistyökokous 8.4.2011 ja KUUMA-hallitus 20.3.2012). Lisäksi kunnat ovat aiemmin lausuneet, että tälle alueelle tarvitaan oma metropoliratkaisu, mutta uusia hallinnon ja päätöksenteon tasoja ei haluta lisää (KUUMA-hallitus 20.3.2012).

Väliraporttilausunnoissaan KUUMA-kunnat korostivat, että metropoliseudun rakentamista olisi mahdollista jatkaa nykyisiä seudun 14 kunnan ja valtion sopimus- ja yhteistoimintamalleja sekä yhteisorganisaatioita edelleen kehittämällä, mikäli seudullisen ongelmien ja tarpeiden ratkaisemiseen voitaisiin osoittaa riittävä seudullinen rahoitus.

Lakiluonnoksessa korostuu nyt metropolihallinnon strateginen ja ohjaava rooli suhteessa alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen tehtävien hoitamiseen. Myös KUUMA-kuntien aiemmin edellyttämä seututiedon ylläpito ja tuottaminen on sisällytetty metropolihallinnon tehtäviin. Sen sijaan ongelmien ja tarpeiden ratkaisemiseksi kaivattu seudullinen rahoitus esimerkiksi infrastruktuurin osalta jää joukkoliikenteen hoitamista lukuun ottamatta avoimeksi.

KUUMA-kuntien näkökulmasta seututietotehtävä sopii luontevasti metropolihallinnolle, koska tehtävä kytkeytyy tiiviisti metropolikaavoitukseen. Seututiedolla KUUMA-kunnat tarkoittavat metropolialueen ja sen jäsenkuntien tietohuoltoa (ml. ympäristötieto), jonka tavoitteena olisi luoda koko metropolialueen laajuinen tietohuolto- ja paikkatietopalvelu.

Metropolihallinnon jäsenkuntia ovat lakiluonnoksen mukaan nykyiset Helsingin seudun 14 kuntaa. Porvoo ja Lohja voivat liittyä metropolihallinnon jäsenkunniksi joko vuonna 2017 tai vuonna 2021 alkavan vaalikauden alusta lukien. KUUMA-kuntien näkökulmasta metropolihallinto on syytä aloittaa vakiintuneeseen Helsingin seudun yhteistyöhön osallistuneiden kuntien kesken vuonna 2017 sekä laajentaa metropolialuetta tarvittaessa myöhemmin.

KUUMA-kunnat painottivat väliraporttilausunnossaan alueellista edustavuutta vaalijärjestelmässä. KUUMA-kuntien mukaan vain vähintään kolmen vaalipiirin mukainen vaihtoehto turvaa kaikille met-

ropolihallinnon jäsenkunnille riittävän alueellisen edustavuuden. Lisäksi kustakin metropolialueen kunnasta on valittava kuitenkin vähintään yksi metropolivaltuutettu ja metropolivaltuuston paikkajajon on vastattava poliittisten ryhmien metropolivaaleissa saamia äänimääriä.

Lakiluonnoksessa metropolihallinnon perussopimus mainitaan mm. kuntien maksuosuuksiin liittyen (maksuosuudet jakautuvat jäsenkuntien välillä asukasluvun suhteessa, jos jäsenkunnat eivät perussopimuksessa toisin sovi). Perussopimuksen hyväksyvä taho tai tahot jäävät kuitenkin epäselviksi (jäsenkunnat vai edustajainkokous). Jos perussopimuksen hyväksyvät jäsenkunnat, on KUUMA-kuntien mielestä päätöksenteon perusteet ja -malli mainittava laissa ja kaikkien jäsenkuntien vaikutusmahdollisuudet turvattava.

Metropolikaava ja kuntakaavat

KUUMA-kunnat ovat väliraporttilausunnoissaan painottaneet MAL-aiesopimusta sekä seudun liikennejärjestelmää tukevan kaavallisen yhteisen näkemyksen (esimerkiksi ns. strategisen yleiskaavan) tärkeyttä. Lakiluonnoksessa metropolikaava korvaa metropolialueella maakuntakaavan ja yleiskaavoitus säilyy jäsenkunnilla. Jos kuitenkin voimassa oleva yleiskaava ja metropolikaava ovat ilmeisessä ristiriidassa, metropolikaavassa voidaan määrätä, että metropolikaava korvaa yleiskaavan. KUUMA-kuntien näkökulmasta metropolikaavalla tulee olla ensisijassa strateginen rooli mukaan lukien toteutuksen ajoitus ja resurssien ohjaaminen. Metropolikaavalla ei tule tehdä yleiskaavatasoista maankäytön suunnittelua. Metropolikaava voi korvata yleiskaavan vain, jos voimassa oleva yleiskaava ja metropolikaava ovat vakavassa ristiriidassa siten, että tilanne vaarantaa metropolialueen kehittymisen. Lisäksi metropolikaavan laatimista varten asetettavassa toimielimessä tulee olla valtion edustajien lisäksi metropolialueen jäsenkuntien edustus.

Lakiluonnoksen mukaan ympäristöministeriö voi antaa kaavan toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maakuntakaavaan tai metropolikaavaan otetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen, jos se on tarpeellista maakuntakaavan tai metropolikaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten. KUUMA-kuntien mielestä kunnille tulee antaa suora maan lunastusoikeus metropolikaavaan ja yleiskaavaan perustuen.

Metropolialue on lakiluonnoksen mukaan suunnittelutarvealuetta ja näin ollen mitä todennäköisimmin lähes kaikki suunnittelutarveratkaisut viedään metropolihallinnon ratkaistaviksi (metropolihallinto ratkaisee ns. erityisten edellytysten olemassaolon rakennuslupaa myönnettäessä). Tämä menettely hidastaa rakennuslupien myöntämistä ja samalla seudun kehittymistä, on metropolihallinnolle liian operationaalinen ja raskas sekä vie voimavarat metropolihallinnon päätehtävältä eli strategisten MAL-asioiden kokoamiselta ja järjestämiseltä. KUUMA-kuntien näkökulmasta metropolihallinnon ohjaava vaikutus kuntien toimivallassa oleviin suunnittelutarveratkaisuihin voidaan hoitaa antamalla metropolihallinnolle näihin valitusoikeus.

Liikennejärjestelmäsuunnittelu, joukkoliikenne ja liikenneinfra

Lakiluonnoksen mukaan metropolihallinnon on hoidettava muun muassa liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen suunnittelu, joukkoliikenteen liikennepalveluiden suunnittelu ja hankinta sekä joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmästä sekä taksoista päättäminen. Nykyisten ei-HSL-jäsenkuntien maksuosuuksien nousu estetään sillä, että metropolihallinnolle maksetaan valtionavustusta kunnille uusien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen sekä kustannuksiin, jotka aiheutuvat yhtenäisen lippujärjestelmän luomisesta ja ylläpitämisestä sen koko alueella ja joukkoliikenteen taksojen alentamiseen. KUUMA-kuntien näkökulmasta tämän mallin toteutusta tulee vielä täsmentää esimerkiksi mainitsemalla valtionavustuksen vähimmäismäärä liittyen erityisesti kunnille uusiin joukkoliikenteen tehtäviin. Nykyisten HSL-jäsenkuntien maksuosuudet eivät saa tämän vuoksi nousta. Lisäksi joukkoliikenteeseen liittyvien jäsenkuntien maksuosuuksien tulee perustua aiheutamisperusteeseen (ns. nousuperusteeseen), ei väestömääräperusteeseen.

Yhteistoiminta valtion kanssa

Metropolikaavaan liittyy vahva metropolisopimus. Lakiluonnoksen mukaan metropolikaavan toteuttamiseksi tarpeellisista metropolihallinnon, valtion ja kuntien sekä tarpeellisilta osin myös muiden toteuttamisen kannalta keskeisten tahojen toimenpiteistä ja niiden ajoituksesta sovitaan metropolisopimuksessa. Osapuolet voivat sopimuksessa sopia myös muista kuin metropolikaavan toteuttamiseen liittyvistä alueen kehittämistoimenpiteistä. Metropolisopimusta valmisteltaessa tulee tiedottaa *osallisille* sen lähtökohdista, tavoitteista ja sisällöstä. KUUMA-kuntien näkökulmasta metropolihallinnon jäsenkuntien tulee olla metropolisopimuksen sopijaosapuolia.

Lisäksi

Metropolihallinnon jäsenkunnat ovat myös Uudenmaan liiton jäsenkuntia. Näin ollen kunnat maksavat jäsenmaksua tai maksuosuutta sekä metropolihallinnolle että Uudenmaan liitolle. KUUMA-kuntien näkökulmasta Uudenmaan liiton tehtävät, toiminta-alue sekä kuntien jäsenmaksut tulee arvioida uudelleen. Samassa yhteydessä tulee arvioida myös valtion aluehallinnon tehtävät sekä mahdollisesti siirtää osa niistä metropolihallinnolle.

