



valtiovarainministerio@vm.fi
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

VM093:00/2013

Lausunto metropolihallintolakia valmistelevalle työryhmälle väliraportista

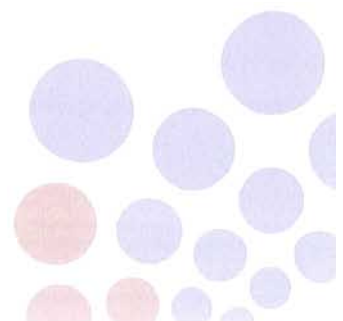
Yleisiä havaintoja nykytilan ongelmista ja selvityksestä

Uusimaa metropolialueena tuottaa merkittävän osan Suomen bruttokansantuotteesta. Sen menestymisestä on huolehdittava tulevaisuudessakin. Helsingin seutu ja Uusimaa kilpailevat Itämeren alueen muiden suurten kaupunkiseutujen kanssa. Nykyistä parempi seudullinen yhteistyö ja päätöksenteko on välttämätöntä mm. kaavoituksessa, maankäytössä, asumisessa, liikenteessä, elinkeinopolitiikassa, alueen markkinoinnissa, maahanmuuton hallinnassa sekä työllisyyden hoidossa.

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.

Asuntotuotannon vähäisyys ja asuntojen kallis hinta ovat koko seudun kehityksen pullonkaula. Tämä vaikuttaa suoraan työvoiman saatavuuteen ja sitä kautta elinkeinoelämän kilpailukykyyn. Asuntotuotannon ongelmien ratkaisun löytymiseksi tulee syvällisesti ymmärtää koko kaavoitus ja tonttituotantoketju, toisin sanoen maanhankinnasta, kaavoituksesta, kunnallistekniikan toteutuksesta ja tontin luovutuksesta muodostuva kokonaisuus. Sitä ei voi pilkkoa sattumanvaraisesti eri toimijoille. Asuntotuotantoon tarvitaan paitsi linjakasta maapolitiikkaa, myös lisää rahoituksesta vastaavia omistajia. Kuntakohtaiset ratkaisut eivät enää yksin riitä vaan tarvitaan yhdessä linjattua ja hyvin koordinoitua seudullista maapolitiikka. Sama koskee myös elinkeinopolitiikkaa.

Seudullisen maankäytön ja liikenteen suunnittelun sekä seututietopalvelujen hajautuminen moneen organisaatioon kankeuttaa suunnittelua ja aiheuttaa päällekkäistä työtä.



Palvelujen ja työpaikkojen saavutettavuus joukkoliikenteellä on asukkaille tärkeää ja elinkeinoelämän kilpailukyvyllä olennaista. Tähän liittyy mm. seudullisen raideliikenteen edistäminen sekä joukkoliikenteen lippujärjestelmien ja aikataulujen koordinointi.

Nykytilanteen heikkoutena on selkeiden päätöksentekorakenteiden ja sitoutumisen puuttuminen. Helsingin metropolialueella seudullinen päätöksenteko on jakautunut erilaisiin kuntayhtymiin ja yhteistyöelimiin. Metropolialueen kehittämisestä kokonaisuutena ei vastaa mikään taho. Tämä on edesauttanut yhdyskuntarakenteen hajaantumista ja haitannut joukkoliikenteen kehittämistä. Tästä on haitallisia vaikutuksia mm. ympäristön tilaan ja tämä on lisännyt ilmastopäästöjä. Alueen sosiaaliset kustannukset jakautuvat epätasaisesti; segregatio on lisääntynyt ja sosiaalinen eheys on heikentynyt.

Nykyisen lainsäädännön mahdollistamat suunnitteluinstrumentit ja työkalut ovat sinänsä toimivia, niiden puitteissa ja niitä edelleen kehittämälläkin metropolihallinnolle esitettyjä tehtäviä voitaisiin hoitaa paremmin. Suunnittelu yhteistyö kuntayhtymätasolla onkin parantunut viime vuosina. Metropolin ydinalueen suunnittelu voitaisiin ratkaista jo nyt nykyisellä lainsäädännöllä, joka mahdollistaa kuntien yhteisen yleiskaavan tai tarkkuudeltaan ja laajuudeltaan erikseen sovittavan maakuntakaavan. Alueellista päätöksentekoa ja oikeusvaikutuksia voidaan ja tuleekin lainsäädännössä joka tapauksessa selkeyttää.

Uudenmaan liiton mielestä on valitettavaa, että tässä vaiheessa ei ole selvitetty kuin kahta metropolihallinnon vaihtoehtoa. Niidenkin vaikutuksia on tässä vaiheessa pystytty arvioimaan varsin suppeasti. Lopullisten päätösten tulee perustua kattavampaan vaikutusten arviointiin, kuten selvityksessäkin todetaan.

Väli raportissa ei ole pohdittu mahdollisuutta rakentaa metropoliratkaisua nykyisen maakuntahallinnon pohjalta. Siinä ei ole myöskään riittävällä syvyydellä pohdittu sitä, miten työnjakoa olisi järkevä kehittää valtion aluehallinnon, mahdollisen metropolihallinnon ja Uudenmaan liiton välillä, jos alueeltaan maakuntaliittoa suppeampi metropolihallinto syntyy. Selvitykseen olisi tullut sisällyttää arvio selvitysmies Rolf Paqvalinin esittämästä mahdollisesta uuden Etelä-Suomen maakunnan liiton perustamisesta ja sen vaikutuksista.

Uusissa hallinnon aluerajauksissa tulee myös huomioida, että kaiken toiminnan lähtökohtana Euroopan unionin päätöksenteossa ja toiminnassa on kiinteärajainen alue, joka Suomessa on tähän asti käsitetty maakuntana.

Uudenmaan liitto korostaa myös kielellisten perusoikeuksien turvaamista ja toteuttamista tulevassa metropolihallinnossa riippumatta siitä, mitkä sen tehtävät tulevat olemaan. Tosiasiallisen kielellisen yhdenvertaisuuden ja kielellisten palveluiden kehittämisen näkökulmasta olisi toivottavaa, että lainsäädännön jatkovalmistelussa huomioidaan Kuntaliiton syksyllä 2013 teettämä selvitys metropolialueen ruotsinkielisten palveluiden hallintomallista.

Vaihtoehtomallit

Uudenmaan maakunnan aluetta on laajennettu itäiseen Uuteenmaahan muutama vuosi sitten valtioneuvoston päätöksellä. Tällöin perusteena oli että, se on toiminnallisesti yhtenäinen asunto-, työssäkäynti- ja palvelualue. Nyt esitetyillä metropolihallinnon aluerajauksilla tämä alue pilkottaisiin uudestaan.

Vähimmäistehtävät mallissa hyvää on alueen keskeisten kehityskäytävien tunnistaminen. Vähimmäistehtävät mallissa metropolikaavassa ja sen toimeenpano-osassa ei voida ratkaista kattavasti ja sitovasti maankäytön, liikennejärjestelmän toteutuksen ja sosiaalisen asuntotuotannon keskeisiä toimenpiteitä. Tässä mallissa metropolisopimuksen rooli on suuri. Sanktiomenettely ei kuitenkaan hengeltään sovi kumppanuusmalliin. Vähimmäistehtävät malli ei ratkaise niitä ongelmia, joihin metropolihallinnolla pyritään vastaamaan.

Laajat tehtävät mallissa kompakti aluerajaus puoltaa paikkaansa. Mallissa on hyvää yhtenäisen taajamarakenteen tunnistaminen pääkaupunkiseudun rajojen yli sekä työ- ja asiointimatkojen merkitys rakenteen kannalta. Tarkka rajauksen määrittely on kuitenkin metropolin laajenevan luonteen vuoksi ongelmallinen. Malli lisää mietinnössään esitetyllä tavalla julkisia menoja ilman vastaavaa, edullisemmin saatavaa hyötyä. Metropolisopimuksen tarve laajat tehtävät mallissa on vähäisempi, koska metropolihallinto asioi pääasiassa valtion kanssa; malli turvaa metropolihallinnolle kunnista riippumattoman rahoituksen ja laajan päätäntävällän.

Aluekehittämismääräyksenä toimiva maakunnan liitto yhteistyökumppaneineen valmistelee koko Uuttamaata koskevat alueelliset kehittämisohjelmat (Uusimaa-ohjelma). Lisäksi EU:n rakennerahasto-ohjelmat ja niihin liittyvät tehtävät ovat ELY-keskusten ja liittojen hoidettavana. Näitä tehtäviä on tarkasteltava yhtenäisenä kokonaisuutena ko. maantieteellisen alueen strategisten tavoitteiden kanssa.

Strategioiden ja rahoitusinstrumenttien yhteensovitus on juuri uudistetun lainsäädännön mukaan maakunnan yhteistyöryhmän tehtävä. Vaihtoehtoisissa on jäänyt ratkaisematta se, missä määrin em. tehtävät yhdistyisivät alueeltaan rajattuun metropolihallintoon ja millaisia toiminnallisia kytkentöjä siihen sitovia hankelausuntoja antavalla ja aluekehitystä ohjaavalla maakunnan yhteistyöryhmällä on. Samoin Etelä-Suomen rakennerahastotehtävien (EAKR, kaupunkikehittämisen ITI) hoitamista ehdotetussa järjestelmässä ei ole lainkaan pohdittu.

Molemmissa malleissa on hyviä ja huonoja ominaisuuksia sekä edellä todettuja selkeitä puutteita. Mallista riippumatta tarvitaan kuitenkin ennen kaikkea kyky ja mahdollisuus toteuttaa tehtyjä päätöksiä, jotta sinänsä hyvät ja tarpeelliset tavoitteet voidaan saavuttaa. Tämän tulee olla vaikutusten arvioinnin keskiössä ja ratkaisun tulee perustua tarkoituksenmukaisimpaan tapaan saavuttaa tavoitteet. Vaihtoehtoja tulisi siis tarkastella avoimesti ja edelleen kehittämällä.

Maakuntahallitus päätti antaa seuraavan lausunnon:

Metropolialueen haasteet ovat siinä määrin moninaiset ja suuret, että tarvitaan muutos, jolla turvataan alueen kansainvälinen kilpailukyky pitkällä tähtäimellä. Siksi päätöksentekorakenteet on uudistettava. Tätä varten tarvitaan erillinen metropolilaki. Uudistuksessa keskeinen asia on poistaa päätöksenteon päällekkäisyydet ja rinnakkaisuudet. Tämä vaade koskee sekä epävirallisia alueen yhteistyörakenteita, että osittain kuntayhtymiä sekä valtion väliportaan hallintoa. Tällä hetkellä on useita tahoja, jotka ratkovat samoja asioita eri yhteyksissä. Kokonaisuuden hallinnan kannalta olisi järkevää ja tuottavuus sekä tuloksellisuus paranisivat, jos alueen kilpailukyvyn kannalta keskeisistä asioista päätetään yhden toimijan kautta.

Kilpailukyyn kannalta voitaisiin kokeiluna Uudellamaalla yhdistää valtion aluehallinnon (ELY) ja kunta puolen aluekehitystehtäviä yhteen demokratia- ja kansalaislähtöiseen organisaatioon. Alueellinen päätöksenteko tarvitsee avoimuutta ja lisää demokratiaa. Tämä voi toteutua, jos päättäjillä on suora valtakirja alueen kansalaisilta.

Uudenmaan liitto esittää selvitettäväksi sellaista vaihtoehtoista mallia, joka perustuu Uudenmaan liiton rakenteille ja sen laajenevien tehtävien pohjalle.

MAL-asioiden hoitamiseksi koko Uudenmaan alueelle laaditaan nykyistä maakuntakaavaa tarkempi ja ohjaavampi maakuntakaava eli ns. metropolikaava, jota kunnat voivat halutessaan täsmentää yleiskaavoituksella. Metropolikaavan keskeinen osa on siihen liittyvä toteuttamisosa, jossa valtio ja metropolialue sitoutuvat lähivuosien keskeisten MAL-asioiden yhteensovittamiseen ja toteuttamiseen.

Tämän maakuntahallinnon yhteyteen rakennettavan hallintoratkaisun hyväksyttävyyden kansalaisten silmissä voidaan varmistaa vain niin, että edustajat sen päätöksentekokelempiin valitaan yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella eli vaaleilla. Vaalijärjestelmä on rakennettava siten, että se turvaa koko alueen asukkaiden edustuksen sen päätöksentekokelemissä.

Keskeisempiä alueen kilpailukyyn vaikuttavia tekijöitä ovat eheän yhdyskuntarakenteen ja riittävän kohtuuhintaisen asuntotuotannon turvaaminen metropolialueelle. Asuntotuotantoon tarvitaan paitsi linjakasta maapolitiikkaa myös lisää rahoituksesta vastaavia omistajia. Metropolialueella tarvittava asuntopolitiikka muodostuu useista toisiinsa kytkeytyvistä osatekijöistä ja sen hoitamiseen tarvitaan kokonaan uusia välineitä sekä laajaa taloudellista sitoutumista ja/tai ohjausta. Uudenmaan liiton mielestä toimivan ratkaisun löytäminen näin keskeisessä asiassa vaatii valmistelulta väliraportissa esitettyä selkeästi perusteellisempaa paneutumista.

Tässäkin metropolihallintomallissa on tärkeää, että sen tehtäviin kuuluu vastata elinkeino- ja innovaatiopolitiikasta, työvoimapolitiikasta, koulutustarpeen ennakkoinnista, maahanmuuton koordinaatiosta, segregaaion torjunnasta sekä toimivasta joukkoliikennejärjestelmästä. Nämä tekijät vaikuttavat keskeisesti alueen kilpailukyyn. Myös seutukohtainen tiedonkeruu, seuranta ja kehitystyö voitaisiin koota tähän hallintoratkaisuun.

Uudenmaan liitto voisi metropolihallinto-organisaationa valmistella edelleen yhteistyökumppaneineen koko aluetta koskevat kehittämisohjelmat (Uusimaa-ohjelma). Myös EU:n rakennerahasto-ohjelmia ja niihin liittyviä tehtäviä hoidettaisiin sen kautta (EAKR, kaupunkikehittämisen ITI).

Uudenmaan liitto on valmis tarjoamaan asiantuntemuksensa, resurssinsa ja työvälineensä käyttöön tarkoituksenmukaisen ratkaisun löytämiseksi.

Uudenmaan liitto


Ossi Savolainen
maakuntajohtaja


Paula Autioniemi
maakuntahallituksen sihteeri