

VM093:10/2013

298/00.04.00/2014

Kaupunkikehitysyksikkö

16.6.2014

18. 06. 2014

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Lausunto metropolihallintolakia valmisteleavan työryhmän väliraportista

Espoon valtuusto päätti kokouksessaan 9.6.2014, että Espoon kaupunki antaa seuraavan lausunnon valtiovarainministeriölle metropolihallintoa valmisteleavan työryhmän väliraportista:

"Yleistä

Espoon lausunto käsittelee vain niitä kysymyksiä, joita lausuntopyynnössä on erikseen pyydetty eikä raportin muihin osiin ole lausunnossa otettu kantaa. Raportti on osittain keskeneräinen, ristiriitainen ja niin laaja, että sen kaikista ehdotuksista ja arvioista ei ole ollut mahdollista valmistella kattavaa lausuntoa.

Espoon valtuusto toteaa, että metropolialueen hallintoa on edelleen kehitettävä ja etsittävä ratkaisua alueen haasteisiin. Kunnilla tulee olla mahdollisuus täydentää lausuntojaan tarvittaessa uudelleen erityisesti hallinnon osalta kun kuntauudistukseen liittyvät muut asiat mm. sote-ratkaisu on edennyt riittävästi.

Espoon valtuusto kannattaa metropoliratkaisua ja vastustaa pakkoselvityksen selvityshenkilöiden linjaaman Suur-Helsingin perustamista.

1. Väliraportissa esitetyt vaihtoehtoiset toteuttamistavat metropolihallinnoksi

Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan

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

Kokonaisuutena vaikuttaa, että metropolihallinnon suunnittelu on edennyt merkittävästi alkukeväästä julkisuuteen saaduista alustavista esityksistä. Metropolilakityöryhmän väliraportti on varsin perusteellinen esitys tulevan metropolihallinnon vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista seutuun ja kuntakenttään. Tosin vaikutusten arvio on kesken ja valtion tehtävien siirtoa metropolihallintoon ei ole kunnolla selvitetty.

Helsingin seutu muodostaa tulevaisuudessa entistä yhtenäisemmän yhdyskuntarakenteellisen kokonaisuuden. Alueen kokonaisedun näkökulmasta tälle

298/00.04.00/2014

Kaupunkikehityksikkö

16.6.2014

alueelle tarvitaan oma metropoliratkaisu maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluun ja toteutukseen, sosiaalisen eheyden lisäämiseen ja segregaaation torjuntaan sekä näihin liittyvään seudulliseen valmisteluun ja päätöksentekoon. Helsingin seudun asukasluku kasvaa kahteen miljoonaan vuoteen 2050 mennessä.

Lukuisat metropolialueen kunnat ovat jo aikaisemmin lausunnoissa tuoneet esiin metropoliratkaisun välttämättömyyden Helsingin seudun tulevan kehityksen ja MAL-ratkaisujen kannalta.

Metropolialueiden suunnittelu- ja hallintamallien kansainvälisten kartoitusten perusteella metropolihallinnon toimivallan laajuudella ja seudun kuntien määrällä ei ole todettu olevan yhteyttä.

**1 b. kumpaa vaihtoehtoisista malleista lausunnonantaja pitää
tarkoituksenmukaisempaa toteutustapana metropolihallinnon perustamiseksi**

Vähimmäistehtävät-malli on tarkoituksenmukainen ja toimiva ratkaisu. Metropolihallinnon tehtävät tulisi fokusoida pääosin seudun yhdyskuntakehityksen ja muiden strategisten haasteiden hallintaan ja ratkaisemiseen. Metropolikaavasta päättäminen ja sen toteutuksen ohjaus olisi metropolihallinnon keskeisin keino, mutta sen sisältöä tulee täsmentää. Seutunäkökulmasta metropolihallinnolla tulee olla riittävä toimivalta ratkoa yhteisesti alueella olevia maankäyttöön, asumiseen, liikenteeseen ja ympäristöön liittyviä ongelmia.

Koko Helsingin seudun tulevan kehityksen näkökulmasta kuntayhtymämuotoinen metropolihallinto vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta ja toimivalta ratkaisulta järjestää hallinto metropolin perustamisvaiheessa. Metropolihallinnon toiminta-alueen tulisi olla vähintään Helsingin seudun 14 kunnan muodostama alue.

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

-

**2. Molempia malleja koskevat ehdotukset sekä vaihtoehtoisten mallien tarkempi
arviointi**

Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan väliraportissa esitettyjä, molempia malleja koskevia ehdotuksia (vähimmäistehtävät-malli ja laaja malli) erityisesti seuraavien asioiden osalta:

2 a. Esitetyt metropolihallinnon tehtävät

Vähimmäistehtävät:

Strategisiin MALY – tehtäviin (vähimmäistehtävät- periaatteella) rakennetun metropolihallinnon rooli voisi parhaimmillaan olla ketterästi toimiva ja sitovilla seututason strategisilla linjauksilla ja taloudellisilla keinoilla kuntia ohjaava ja kannustava.

298/00.04.00/2014

Kaupunkikehityksikkö

16.6.2014

Metropolialueen toiminnan kehittäminen on keskeistä koko maan kilpailukyvyyn ja talouden kannalta. Kansainvälinen kilpailukyky edellyttää verkostomaista toimintatapaa koko Etelä-Suomen työssäkäyntialueella.

Keskeisessä asemassa on koko aluetta koskeva metropolikaava, jolla seudun kasvua voidaan ohjata ja hallita. Strateginen metropolikaava olisi se masterplan, jolla ohjattaisiin maankäytön, asumisen ja liikenteen kehitystä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Maakuntakuntakaavan ja kuntien yleiskaavat korvaava metropolikaava on kannatettava ratkaisu. Kunnat päättäisivät edelleen asemakaavoista ja osayleiskaavoista. Tämä toisi suunnitteluun huomattavaa rationalisointia.

Kuntien, Uudenmaan liiton ja Elyn keskuksen maankäytön suunnitteluresursseja tulee yhdistää. HSY:n ja HSL:n strategiset tehtävät siirretään metropolihallinnolle. Metropolihallinnon tulee keskittyä strategiseen suunnitteluun ja ohjaamiseen. Toiminnallisista syistä johtuen metropoliorganisaatioon ei sen käynnistysvaiheessa pidä siirtää operatiivisia, tuotannollisia toimintoja.

Laajat tehtävät:

Laajan metropolihallinnon aiheuttamiin kustannuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Raskaan hallinnon muodostaminen on riskialtista ja se voi heikentää koko seudun kilpailukykyä.

Luonnollisin polku olisi jatkaa Helsingin seudun 14 kunnan pohjalta, joiden kesken tehdään jo seudullista yhteistyötä.

Metropolialueen elinkeinopolitiikan ja kilpailukyvyyn kehittäminen edellyttää kuntien, metropolihallinnon, yritysten, valtion ja muiden toimijoiden joustavaa ja verkostomaista yhteistyötä.

Palveluiden saatavuus asiakkaan omalla kielellä tulee jatkossakin yhdenvertaisesti turvata palvelun järjestäjän, eli itsenäisen kunnan toimesta. Ruotsinkielinen lähipalvelu hoidetaan jokaisessa kunnassa. Kun volyymietujen tai pienten erityisryhmien palvelujen kannalta tarvitaan enemmän yhteistyötä, luodaan kuntien yhteistyönä tarvittavia palveluja. Kaikissa päätöksissä kaikilla tasoilla on tehtävä kielellinen vaikutusarviointi kansallisstrategiassa säädettyjen normien mukaisesti.

Toisen asteen koulutuksessa metropolialue eroaa suurten volyymiensä ohella muusta Suomesta erityisesti kahdessa suhteessa. Alueella toimii kunnallisten järjestäjien ohella erittäin merkittäviä yksityisiä koulutuksen järjestäjiä, jotka eivät kuuluisi metropolihallinnon piiriin. Yksityiset lukiot ja ammatilliset koulutuksen järjestäjät ovat pääsääntöisesti laadukkaita pitkälle erikoistuneita oppilaitoksia. Lisäksi opiskelijan vapaan hakeutumisen oikeus toisen asteen koulutukseen antaa mahdollisuuden todelliseen valintaan: etäisyydet oppilaitosten välillä ovat kohtuulliset ja valtaosin saavutettavissa joukkoliikenteellä. Alueen lukiot ja ammatilliset oppilaitokset ovat kilpailukykyisiä.

Peruskoulujen ja lukioiden keskinäinen ja alueellinen yhteistyö myös ammatillisten oppilaitosten kanssa on erittäin tiivistä. Opinto-ohjauksella ja etsivällä nuorisotyöllä

298/00.04.00/2014

Kaupunkikehityksikkö

16.6.2014

pyritään varmistamaan oikea opiskelupaikka jokaiselle nuorelle. Tämä kokonaisuus palvelee tehokkaasti eri-ikäisiä opiskelijoita ja alueen työ- ja elinkeinoelämää.

Ruotsinkieliset ammatillisen koulutuksen järjestäjät Etelä-Suomessa palvelevat suurempia alueita kuin metropolihallintokunnat. Ruotsinkielisen ammatillisen koulutuksen osalta malli ei välttämättä tuo lisäarvoa.

Nykyinen ongelma, eli koulutuspaikkojen puute, koskee ohjausmekanismia valtion ja koulutuksen järjestäjien välillä ja opiskelijamäärän jakoa eri alueiden välillä Suomessa. Pääkaupunkiseudun ongelmaan ei löydy ratkaisua järjestämällä koulutusta uudestaan seudullisella tasolla. Pääkaupunkiseudun kunnat tekevät jo nyt yhteistyötä koskien ammatillisen koulutustarpeen ennakointia.

Toisen asteen koulutuksen järjestäminen metropolihallinnon toimesta ei toisi lisä-arvoa opiskelijoille eikä kehittäisi koulutusta laadullisesti. Oppilaitosten merkitys paikallisena vaikuttajana ja aluekehittäjänä heikkenisi. Esitetyllä mallilla ei saavuteta taloudellista hyötyä, päinvastoin koulutuksen yksikköhinta todennäköisesti nousisi.

On huomattava, että metropolialueella on enemmän asukkaita kuin Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa, Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa yhteensä. Näin suurta kansalaisten joukkoa palvelevien kuntien tehtävien keskittäminen tuskin parantaisi lopputuloksen laatua; sen sijaan hallintoa tarvittaisiin enemmän takaamaan palvelujen saatavuuden tasapuolisuus.

2 b. Esitetyt metropolihallinnon hallinnon ja päätöksenteon järjestämisen vaihtoehdot (nk. pakkokuntayhtymä, itsehallintojärjestelmä sekä toimielimet ja muu hallinnon organisointi)

Metropolihallinnon tehtävät voidaan antaa kuntayhtymälle. Kuntayhtymä on sopivin ja toimivin malli metropolin perustamisvaiheessa.

Metropolihallinnon tulisi olla strategisesti alueen MAL- asioita ohjaava hallinto. Keskeinen asia metropolihallinnossa on maakuntakaavan ja kuntien koko alueen kattavan strategisen yleiskaavan yhdistäminen ns. metropolikaavaksi.

Metropolihallintoon olisi tarpeen ottaa ELY:n, MAL -neuvottelukunnan, HSYK- kokouksen, Uudenmaan liiton, HSL:n liikennejärjestelmäsuunnittelun ja eri organisaatioissa olevat seututiedon tehtävät sekä MAL -sopimus. Näiden toimijoiden määrän vähentämisellä yksinkertaistettaisiin seutuhallintoa ja tehostettaisiin sen toimivuutta merkittävästi.

2 c. Esitetyt vaihtoehdot vaalien järjestämiseksi ja asukkaiden osallistumisen turvaaminen

Merkittäviä sote-ratkaisun avainkohtia on vielä avoinna. Sosiaali- ja terveysalueiden muodostaminen, palvelujen järjestämistehtävän sisältö sekä sosiaali- ja terveysalueen hallinnon toteutustapa vaikuttavat kuntien itsehallinnon lisäksi merkittävästi metropolihallinnon järjestämiseen.

Metropolialue tarvitsee demokraattisesti valitun ja tehokkaan, kuntien ja valtion sopiman ratkaisun pohjalta rakentuvan ja metropolilain vahvistaman hallinnon, joka lisää

298/00.04.00/2014

Kaupunkikehitysyksikkö

16.6.2014

demokratiaa ja avoimuutta, parantaa kansalaisten elämän laatua sekä luo edellytykset Suomelle ja suomalaisille menestystä globaalissa kehityksessä ja kovenevassa kilpailussa.

Vaalijärjestelmässä pitää taata riittävä alueellinen edustavuus.

2 d. Esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi

Metropolialueeseen kuuluu vähintään 14 Helsingin seudun kuntaa.

Mikäli metropolihallinto päätetään perustaa, on oletettavaa, että yhdistyneet uudet kunnat kokonaisuudessaan kuuluisivat metropolihallinnon piiriin. Tällöin myös mahdollisen uuden laajan kunnan harvemmin rakennetut reuna-alueet ja haja-asutus tulevat metropolikaavan ja mm. metropolin suunnittelutarverajoitusten piiriin.

Vihdin kunnan on kuuluttava ydinalueeseen käynnissä olevan EKKV - kuntajakoselvityksen ja tulevaisuuden kasvukäytävä-ajattelun perusteella. Myöskään Pornaisten kunnan irrottaminen alueesta ei ole loogista nykyisen yhteistyön ja seudun tulevaisuuden yhdyskuntarakenteen näkökulmasta.

Toiminnallisesti Helsingin seutuun kuuluvien kuntien määrä on ajan kuluessa kasvanut, eikä kehitys todennäköisesti ole päättynyt. Siksi paras vaihtoehto olisi, että metropoliiin kuuluvien kuntien määrää ei rajoitettaisi laissa, vaan mukaan tulisi voida hyväksyä nykyisten 14 kunnan lisäksi hakemuksesta uusia metropolialueeseen maantieteellisesti rajoittuvia jäsenkuntia.

2 e. Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi

Metropolihallinnolle tulee taata riittävät resurssit tehtävänsä hoitoon.

Kuntien tehtävät, jotka metropolihallinto hoitaa, voidaan rahoittaa kuntien maksuosuuksilla ja tehtävistä kerättävillä maksuilla. Valtion tulee rahoittaa mahdolliset valtiolta delegoitavat tehtävät. Raportissa ei ole selostettu, miten kuntien valtionosuusjärjestelmä sopisi yhteen muunlaisen rahoitustavan kanssa.

Olisi hyvä, jos MAL-asioissa saataisiin aikaan jokin sopimusmalli, joka sitoisi sekä kuntia että valtiota. Raportissa esitetty kritiikki MAL-sopimusta kohtaan on sikäli perusteltua, että valtio ei ole halunnut sitoutua sopimuksessa seudun infrahankkeiden toteuttamiseen ja tämän vuoksi on solmittu pelkästään aiesopimus. Tämän ratkaisumallin kehittämiseen olisi syytä paneutua nopeasti.

Metropolihallinnolla voisi olla keskeinen rooli seudun kehitykselle tärkeiden liikenne- ja infrastruktuurihankkeiden rahoituksen järjestämisessä. Tämä edellyttäisi väylärahastoon liittyviä lainsäädäntöuudistuksia. Tällaisena metropolihallinto voisi merkittävästi edistää Helsingin seudun positiivista kehitystä asukkaiden ja yritysten kannalta ja ratkoa monia nykyhallintoon liittyviä tunnistettuja ongelmia.

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitetty sopimuksen sitovuutta lisääväksi tarkoitettu valtion rahoituksen "sanktioleikkuri" ei istu hyvin kokonaisuuteen, jossa tavoitteena on valtion, metropolihallinnon ja kuntien kumppanuudessa edistää metropolialueen kehitystä yhteisin keinoin.

298/00.04.00/2014

Kaupunkikehitysyksikkö

16.6.2014

2 f. Esitettyjen vaihtoehtoisten mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

Laajassa mallissa metropolihallintoon tulisi paljon toimintoja, jotka olisivat kuntien toimintojen kanssa päällekkäisiä. Toimintojen sijoittamisesta metropolihallinnon alaisuuteen ei todennäköisesti syntyisi synergiahyötyjä.

Mallin toteutus ja sen toimivuuden varmistaminen olisi erittäin vaikeata, eikä sitä pitäisi ottaa metropolihallinnon muodostamisen ensi vaiheen lähtökohdaksi.

Laajojen tehtävien malliin liittyä suppeat tehtävät -mallia enemmän toteutukseen ja toimivuuteen liittyviä riskejä.

Huonoimmillaan laajan mallin käyttöönotto luo esimerkiksi tonttituotannossa ja muissa keskeisissä tehtävissä metropolihallinnon ja kuntien välille toimimattoman työnjaon, lisää päällekkäisyyttä ja vähentää tehokkuutta organisaatioissa ja työtehtävissä sekä nostaa kaikkien toimijoiden kustannuksia.

Esitettyyn laajaan metropolihallintoon sisältyy huomattavan vakavia riskejä, jotka on huomioitava jatkovalmistelussa:

- Moniportainen metropolihallinto syö resursseja ja lamauttaa muuta kehitystä ja toimintaa
- Seudun kilpailukyvyn edistämisen kannalta jäykkä ja byrokraattinen toimija
- Metropolihallinto saa ylisuuren toimivallan
- Valtapolitiikka ohittaa palveluihin, talouteen ja koko alueen kehittämisen tavoitteisiin liittyvät perusteet
- Suunnitelman liiallinen toteutuksen optimistisuus (vaikuttavuus, tehokkuus ja tasapuolisuus)
- Pitkä toiminnan käynnistämisaika
- Suuri ja kuntalaisille etäinen hallintokoneisto
- Kokonaisverorasitus kasvaa
- Aluerajauksien epäselvyys

MALY-tehtäviin keskittyvässä metropolihallintovaihtoehdossa riskit ovat selvästi pienempiä.

3. Lausunnonantajan esille ottamat muut kysymykset ja asiat

Metropolilain jatkovalmistelussa tulee varmistaa yhteinen suunnittelu ja vuorovaikutus kaikkien Helsingin seudun kuntien kanssa.

298/00.04.00/2014

Kaupunkikehitysyksikkö

16.6.2014

Kaupunki edellyttää, että väliraportissa esille tuomien keskeneräisten selvitykset on tehtävä ja kiinnitettävä erityistä huomiota metropolihallinnon eri vaihtoehtojen kustannuslaskelmavertailuihin. On selkeästi päätettävä siitä, mitkä tehtävät peruskunnilta karsitaan. On myös tärkeää, että ratkaisun myötä hallinnolliset kulut eivät saa millään olennaisella tavalla lisääntyä.”



Mari Immonen
Kaupunginsihteeri
050 525 2706
mari.e.immonen@espoo.fi

Liitteet

-

Tiedoksi

-