



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Kunta- ja aluehallinto-osasto

Viite: Lausuntopyyntö VM093:00/2013

Asia: Lausunto metropolihallintolakia valmistelewan työryhmän väliraportista

Kauniaisten kaupunginhallitus ilmoittaa kaupunginvaltuuston 9.6.2014 § 30 päättäneen antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon metropolihallintolakia valmistelewan työryhmän väliraportista:

Yleistä

Kauniaisten kaupunki pitää seudullista yhteistyötä välttämättömänä ja näkee, että Helsingin seudun kasvuodotukset ja menestyminen kansainvälisessä kilpailussa vaativat vahvan seudullisen näkemyksen ja siihen perustuvan toimeenpanokyvyn. Seutu tarvitsee yhteisen maankäytön kehityskuvan ja kaupunkirakennetta ohjaavan yleiskaavoituksen sekä yhteisen liikennesuunnittelun. Seudun kasvua ja hyvinvointia tukeva asuntotuotanto on myös seudun kuntien ja valtion yhteisen toiminnan vastuulla. Kaupunki katsoo kuitenkin, että näiden seudullista yhteistoimintaa edellyttävien tehtävien hoitamiselle on olemassa hyvät edellytykset erillistä, kunnista itsenäistä seutuhallintoa perustamatta. Kuntien yhteistoiminta on tarvittaessa varmistettavissa nykyistä tehokkaammalla valtiovallan ohjauksella, mikä kuntien ja kunnallisen itsehallintojärjestelmän kannalta on hallintorakenteiden lisäämistä mielekkäämpi ja tehokkaampi vaihtoehto. Valtion ohjaus ei metropolilakityöryhmän raportinkaan mukaan ole ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa, kun työryhmäkin nostaa jonkinlaisen metropolisopimuksen keskeiseen asemaan eri toimijoiden välisen yhteistoiminnan sääntelymekanismiksi.

Metropolihallinnon tarvetta perustellaan pääasiassa sillä, että kuntien välinen yhteistyö ei ole toiminut riittävän hyvin seudullisten kysymysten hoitamisen ja seudun kilpailukyvyyn kehittymisen kannalta. Tätä käsitystä ei ole erityisen tarkasti perusteltu ja se on jopa kyseenalaistettavissa. Ensinnäkin ne asiat, joista tällöin ennen kaikkea puhutaan, eli MAL -asiat, ovat luonteeltaan sellaisia että niihin liittyy intressiristiriitoja ja poliittisia erimielisyyksiä. Ne ovat sovittelua ja kompromisseja vaativia asioita. Ne ovat myös suurelta osin sellaisia, että muutokset luonnostaan tapahtuvat hitaasti esimerkiksi kaavoitusprosessien tai taloudellisten niukkuustekijöiden johdosta. Toisaalta, jos seutuyhteistyötä on kritisoitu hitaudesta tai ristiriitaisista tavoitteista, syyt ovat myös monasti kuntien toiminnan tai

yhteistoiminnan ulkopuolella ja usein erinäisten hankkeiden edistäminen on ollut enemmän valtiovallasta kuin kunnista kiinni. Yleensäkin voidaan sanoa, että "metropolipolitiikkaa" on mahdollista tehostaa ilman että siihen tarvitaan erillistä uutta metropolihallintoa, jonka perustaminen väistämättä johtaa hallinnon monimutkaisuuteen ja yhteiskunnallisten vastuusuhteiden hämärtymiseen.

Metropolilainsäädäntöä valmistelevalle työryhmälle väliraportissa puhutaan kuntien väliseen yhteistoimintaan viitaten "...ajoittain esiintyvistä luottamuspulasta, mikä haittaa yhteisistä strategisista tavoitteista, toimenpiteistä ja työnjaosta sopimista" (s.11). Tämä työryhmän ehdotusten eräänlaisena perustana oleva väite on kyseenalaistettavissa. Viime aikojen seurantaraportit Helsingin seudun kuntien ja valtion välillä solmitun MAL -aiesopimuksen toteutumisesta ei todenna sitä hallintojärjestelmän toimimattomuutta, jonka varaan väliraportti rakentuu. Työryhmän yhteistoimintakriittisen näkemyksen rinnalle voi perustellusti nostaa käsityksen hyvin toimivasta kuntien yhteistoiminnasta valtion ohjauksen puitteissa.

Kauniaisten kaupunki haluaa kriittisiin näkemyksiinsä työryhmän hallinto-organisaatioehdotuksista tuoda esille vielä kaksi vähemmälle huomiolle jäänyttä seikkaa. Kuntauudistuskeskustelussa on sinänsä kiinnitetty paljon huomiota siihen, että kuntien asema heikkenisi sote -hallinnon ja metropolihallinnon seurauksena. Lainsäädäntövalmistelussa tähän näkökulmaan ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Tuntuu siltä, että kunta ja sen toiminta tulevaisuudessa on unohtunut, kun huomio on kiinnitetty vain kuntien väliseen yhteistoimintaan. Suomen yleistoimialainen vahva kunnallishallinto, jolla on täysin ratkaiseva rooli maamme demokratiajärjestelmässä hajoaisi ehdotetuissa uudistuksissa, kun kuntien tehtäviä jaettaisiin erillisintressien ympärille rakennetuille toimijoille. On jokseenkin ilmeistä, että tällaiset organisaatiot etäännyvät demokraattisesta kontrollista sellaisena kuin se nyt toteutuu kunnissa.

Toinen kriittinen kysymys liittyy väliraportin ajatukseen siitä, että metropolihallinto voisi sulkea sisäänsä kaikenlaista toimintaa, joista osa on sellaista, joka tällä hetkellä hahmotetaan enemmän tai vähemmän liikelaitostoiminnaksi. Tällaisten hyvin sekalaisten tehtävien johtaminen organisaatiossa, joka toimisi rinnan kuntien kanssa olematta kuitenkaan yleistoimialainen, olisi ilmeisen vaikeaa. Tämä riski toteutuisi ns. laajassa vaihtoehdossa, mitä vaihtoehtoa Kauniaisten kaupunki jo sinänsä pitää toteuttamiskelvottomana.

Seuraavassa esitetään tiivistetysti Kauniaisten kaupungin kannat lausuntopyynnös-
sä esitettyihin kysymyksiin (lihavoitu).

1. Väliraportissa esitetyt vaihtoehtoiset toteuttamistavat metropolihallinnoksi

1 a. vastaako työryhmän esittämät vähimmäistehtävät -malli ja laaja malli metropolialueen erityisiin haasteisiin myös pidemmällä aikavälillä sekä kuntien ja



alueen kokonaisuuden näkökulmasta

Erillisen metropolihallinnon perustaminen olisi erittäin merkittävä muutos suomalaiseseen hallintojärjestelmään, jonka kaksipuolista rakennetta yleensä on pidetty tehokkaana ja hyvin toimivana. Vaatisi hyvin vankat ja luonteeltaan ”perustuslailliset” pohdinnat, jotta tämä perusrakenne muutettaisiin. Kun tällaisia ei erityisen vakuuttavasti ole esitetty, Kauniaisten kaupunki katsoo, että väliportaan hallinnon perustaminen, ja erityisesti vain Helsingin seudulla, on huonosti perusteltavissa. Tämä koskee metropolihallintoa erillisenä kuntien yläpuolella olevana hallintona yleensä, mutta erityisesti ehdotettua ”laajaa mallia”. On myös todettava, että laaja malli on sote-ratkaisun jälkeen joutunut erikoiseen asemaan sikäli, että kunnilta vietäisiin valtaosa niiden tehtävistä ei yhteen, vaan kahteen toiseen asteen hallintoon.

Kuntien välistä yhteistoimintaa tarvitaan tulevaisuudessakin lähes kaikkien kuntien tehtävinä olevien asioiden osalta. Seudullisen kehityksen osalta voi todeta MAL - yhteistyön keskeistä asemaa korostavan näkemyksen olevan hyvin perusteltu.

1 b. kumpaa vaihtoehtoisista malleista lausunnonantaja pitää tarkoituksenmukaisempana toteutustapana metropolihallinnon perustamiseksi

Kauniaisten kaupungin edellä olevaan yleisnäkemykseen viitaten ne asiat, jotka mahdollisella uudella lainsäädännöllä siirrettäisiin pois kuntien toimivallasta tulee rajata tarkkaan ja eri viranomaisen toimivalta niiden osalta määritellä yksiselitteisesti. Mahdollisen erillisen metropolihallinnon tehtävät tulee rajata metropolikaavaan, yleiseen liikennejärjestelmään ja asuntotuotannon linjaukseen.

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

Kauniainen tukee hallituksen alkuperäisiä metropolipolitiikkalinjauksia, joissa yhteistoimintaa tehostetaan yhdyskuntakehityksen suunnittelua ja ohjausta koskevilla toiminnoilla, ei välittömissä toimeenpanotehtävissä. Harkittavaksi tulisi vielä ottaa malli, jossa olemassa olevaa maakuntahallintoa kehitetään koko maassa ja erityisesti kaikilla tärkeimmillä kaupunkiseuduilla niin, että sen roolia MAL - asioiden yhteensovittamisessa vahvistetaan.

2. Molempia malleja koskevat ehdotukset sekä vaihtoehtoisten mallien tarkempi arviointi

2 a. Esitetyt metropolihallinnon tehtävät

Seudullisen hallinnon tarve on lähtenyt ajatuksesta, että yhdyskuntarakenteen ja

infrastruktuurin hallinta vaatii ylikunnallista valmistelua ja päätöksentekoa. Näiden ydinasioiden lisäksi seudullisesti hoidettaviksi ollaan siirtämässä hyvin eritasoinen ja laaja tehtäväkenttä, johon Kauniaisten kaupunki suhtautuu erittäin varauksellisesti. Hallinnon selkeyden vuoksi seutuhallinnon tehtävät on rajattava vain välttämättömiin. Kaikkien seudullisesti järjestettävien kysymysten osalta on voitava edellyttää vankkaa näyttöä siitä, että toiminnan tuloksellisuus paranee verrattuna siihen, että asiat hoidetaan kunnissa tai niiden ja muiden tahojen yhteistoimintana.

Keskeisiin MAL -asioihin liittyy kiistatta vahvoja ylikunnallisia intressejä. Niitä on nytkin hoidettu kuntien välisessä yhteistoiminnassa, jossa myös valtiolla on ollut vahva rooli. Vallitseva yhteistyö on syntynyt yksiselitteisestä tarpeesta, jota kukaan ei ole kiistänyt.

MAL -asiat ovat tietenkin vain yksi kokonaisuus, joissa kunnat toimivat yhdessä enemmän tai vähemmän organisoidusti. Itse asiassa kunnat hoitavat hyvin vähän sellaisia asioita, joihin ei liity seudullisia näkökohtia ja yhteistyötarvetta. Se, että paljon yhteistyötä vaativat asiat tulisivat paremmin hoidetuiksi keskittämällä ne kuntien yläpuolella olevaan seudulliseen itsehallintoon ja irrottamalla ne peruskuntien vastuusta ei tietenkään ole yleisenä periaatteena perusteltavissa. Suurin osa kuntien tehtävistä hoituu hyvin peruskuntien vastuulla ja kuntien välistä yhteistyötä vaativien tehtävien ja toimintojen osalta on paljon näyttöä siitä, että pääkaupunkiseudun ja Helsingin seudun kuntien kesken organisoitu yhteistyö on toiminut hyvin ja ollut tuloksellista.

Ellei maamme hallintojärjestelmää aiota tietoisesti muuttaa maakuntahallinnon suuntaan on perusteltua asettaa varsin tiukat ja hyvin perusteltavissa olevat kriteerit niille tehtäville, jotka siirretään mahdolliselle uudelle metropolihallinnolle. Kaikki tehtäväsiirrot vaativat tarkkaa analysointia ja hyvää valmistelua. Kun tällainen pääasiassa puuttuu, on jo siitäkin syystä lähdettävä hyvin tiukoista rajauksista ja ainakin aluksi keskusteltava vain strategisten MAL -asioiden seudullisesta päätöksenteosta.

Uudenmaan liiton ja ELY -keskuksen maankäyttöä ja kaavoitusta koskevien strategisten asioiden lisäksi HSY:n kaupunkirakentamisen ja seututiedon sekä HSL:n liikennejärjestelmäsuunnittelun strategiset asiat tulee yhdistää mahdolliseen metropolihallintoon, joka tehtävässään, operatiivisten ja tuotannollisten tehtävien sijaan, keskittyy strategiatason suunniteluun ja kannustavaan ohjaamiseen.

On selvää, että Helsingin seudun maankäyttö ja yhdyskuntarakenteen ohjaus tarvitsee ylikunnallista tarkastelua. Maakuntakaava on toiminut arkisiin tarpeisiin nähden ehkä liian karkeana ohjausvälineenä. Muutosten hallittavuuden kannalta ei nyt käytävään seutuhallintokeskusteluun kuitenkaan tule sisällyttää mitään muuta kuin MAL -kysymyksiä.

Kauniaisten kaupunki haluaa kuitenkin korostaa, että vain tarkkaan määritellyissä kuntien välisissä yhteistyökysymyksissä on tarvetta lainsäädännöllä määrätä yhteistoiminnan tavoitteista ja muodoista. Kuntien itsehallinnon piiriin tulisi voida lukea myös niiden välinen yhteistoiminta.

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

Kauniainen pitää kuntayhtymää käyttökelpoisena kuntien välisen yhteistoiminnan järjestämismuotona. Suorilla vaaleilla valittu kuntayhtymän valtuusto ei ole enää kuntien välistä yhteistoimintaa, joten sellaiseen malliin ei tule lainsäädännössä siirtyä.

2 c. Esitetyt vaihtoehdot vaalien järjestämiseksi ja asukkaiden osallistumisen turvaaminen

Demokratian vahvistamisen kannalta asukkaiden ja asianosaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen on keskeisintä. Seudullisiin toimijoihin kuntalaisilla ei ole ns. suoria vaikutuskanavia tai -muotoja eikä myöskään selkeää kuvaa päätöksentekijöistä tai palvelujen järjestäjästä, eli siitä kehen voivat ottaa yhteyttä voidakseen vaikuttaa ja osallistua. Tältä osin tulee turvautua uuden kuntalain tarjoamiin mahdollisuuksiin ja sen puitteissa tehtävään kehittämistyöhön.

Ajatus suorista vaaleista metropoliasioista vastaavaan valtuustoon tulee hylätä. Metropolihallinnon tehtävinä olevien asioiden luonne huomioon ottaen olisi ylivoimaisen vaikeaa saada äänestäjiä kiinnostumaan vaaleista. Mahdolliset vaalit toteutettaisiin luonnollisesti kunnallisvaalien yhteydessä. Silloin tyypillinen metropolivaltuutettu olisi todennäköisesti omassa kunnassaan hyvin menestynyt poliitikko. Tällainen kaksoistehtävä hahmottuisi intressikonfliktien johdosta hankalammin kuin kuntayhtymän edustajan asema nykyisin, kun tämä selkeästi on asetettu kuntayhtymän toimielimeen kuntansa edustajana.

2 d. Esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi

Kauniainen pitää metropolialuetta käytännössä lähes Uudenmaan maakunnan kokoisena.

Kuten väliraportissakin todetaan myös muut kuin ns. ydinalueen kunnat kytkeytyvät yhdyskuntarakenteellisesti ydinalueeseen jo tällä hetkellä ja ainakin lähitulevaisuudessa. Metropolilaissa kuntien määrää ei tulisi rajoittaa vaan alueeseen maantieteellisesti rajoittuvia kuntia tulisi voida hyväksyä jäsenkunniksi myöhemminkin.

2 e. Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämisesi

Uuden verosubjektin perustamisen tulee olla poissuljettu vaihtoehto. Lähinnä suunnitteluun ja toimintojen yhteensovittamiseen keskittyvä kuntien yhteistoiminta on tarkoituksenmukaisimmin rahoitettavissa kuntien maksuosuuksilla.

2 f. Esitettyjen vaihtoehtoisten mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

3. Lausunnonantajan esille ottamat muut kysymykset ja asiat

Kauniaisten kaupunki pitää pitkitettyä kuntarakenneuudistusta jo erittäin haitallisenä kuntien arjen työn ja kuntien välisen yhteistoiminnan toimivuuden kannalta. Raskaita organisaatiouudistuksia parempana kaupunki pitää sitä, että valtiovalle ja valtioneuvostolle tarvittaessa luodaan nykyistä tehokkaammat keinot seudullisten hankkeitten ohjaukseen ja toiminnan kehittämisestä sopimiseen kuntien kanssa.

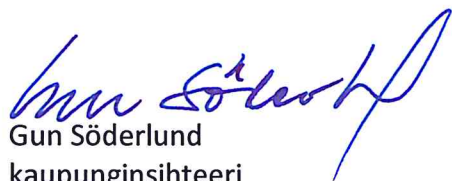
Yhdyskuntakehitys törmää paljossa resurssien niukkuuteen. Niissä asioissa, missä yhdyskuntarakenteen ja esimerkiksi asumisen kehittäminen vaikeutuu taloudellisten rajoitusten tai erityispiirteiden johdosta, uusi hallinto-organisaatio ei ole toimiva ongelmien ratkaisu. Rahoituskysymyksiin tulee voida hakea ratkaisuja kohdennetusti ja kunkin ongelma-alueen erityispiirteiden pohjalta.

Se, että suuriin yhteiskunnallisiin muutoksiin liittyy kitkaa ja konflikteja on itsestään selvää. Ne ovat harvoin vain organisoitavissa pois. Metropolilainsäädäntövalmistelun käyttövoimana olevan mahdollisen, ja joka tapauksessa liioitellun kuntien välisen luottamuspuolan kohdalla on paradoksaalista myös se, että syy siihen paljolti on käynnissä olevassa kuntarakenneuudistuksessa. Valtiovallan metropolipolitiikka on luonut sekasortoa, jolla metropolihallintotavoitteita vuorostaan perustellaan."

Kauniaisten kaupunginhallituksen puolesta



Torsten Widén
kaupunginjohtaja



Gun Söderlund
kaupunginsihteeri