

Lausunto

3.2.2015

TEM/790/00.06.01/2014

Viite

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 10.12.2014, VM093:00/2013

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto metropolihallintoa koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa metropolihallintoa koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta sekä siihen liittyvästä valtioneuvoston asetuksesta koskien metropolihallinnon valtionavustuksia. Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu hallituksen budjettiriihessä 28.8.2014 linjaamalla tavalla siten, että metropolihallinto perustetaan erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkaisemiseksi ja sen toiminta käynnistyy vuoden 2017 kuntavaalien yhteydessä. Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan hallituksen esityksen luonnosta oman organisaation näkökulman lisäksi metropolialueen kokonaisuuden näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää pyydettyinä lausuntona seuraavaa:

Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta yhteisen päätöksenteon vahvistaminen ja voimavarojen kokoaminen ovat metropolialueen pidemmän aikavälin haasteisiin vastaamiseksi välttämätöntä. Ministeriö korostaa seudun kansainvälisen kilpailukyvyn merkitystä koko kansantalouden näkökulmasta. Seudulla tuotetaan noin 36 % BKT:sta ja seudun t&k –menot ovat noin 42 % koko maan t&k –menoista. Koko maan liikevaihdosta alueella tuotetaan 44 %.

Helsingin seudun on kilpailtava kansainvälisessä sarjassa Itämeren muiden metropolialueiden kanssa. Metropolialueen kasvu edellyttää peräti 200000 työpaikan lisäystä v. 2035 mennessä pääasiassa avoimelle sektorille. Tarvi- taan yhteistä, aktiivista elinkeinopolitiikkaa uusien työpaikkojen synnyttämiseksi ja kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseksi.

Ministeriö toistaa aiemmissa lausunnoissaan esitetyn näkemyksen siitä, että metropolialueelle on tarpeen saada toimija, joka pystyy uskottavasti vastaamaan seudun kilpailukyvyn vahvistamisesta, maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien käsittelemisestä sekä segregaatien ehkäisemisestä. Tavoitteeseen voidaan päästä sekä kuntarakennratkaisuille että riittävän vahvalla metropolihallinnolla, tai niiden yhdistelmällä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kuntarakennratkaisujen tulisi olla ensisijainen lähtökohta metropolialueen pidemmän aikavälin haasteiden ratkaisemiseksi. Lyhyellä aikavälillä riittäviä kuntarakennratkaisuja ei ole näköpiirissä. Kuten ministeriö on aikaisemmissakin lausunnoissaan todennut,

nykyistä vahvempiin kuntiin perustuva ratkaisu olisi hallinnollisesti selkeämpi kuin metropolihallinnon perustaminen.

1) Metropolihallintolakiin liittyvät kysymykset

Työ- ja elinkeinoministeriö on ollut mukana valmistelemassa hallituksen esityksen luonnosta. Ministeriön aiemmin lausunnoissaan sekä valmistelun aikana esittämät näkemykset on otettu huomioon metropolihallintolain luonnoksessa.

Metropolihallinnon ydintehtävät ovat hallituksen linjauksen perusteella maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen. Ministeriö toteaa, että MAL-tehtäväkokonaisuus on tärkeä myös seudun kilpailukyvyn vahvistamisen ja segregaaion ehkäisemisen näkökulmasta. Osaavan työvoiman ja työllisyyden näkökulmasta kriittisin tekijä on erityisesti riittämätön asuntotarjonta. Asumisen kalleus seudulla haittaa voimakkaasti työn tarjontaa, mikä on keskeinen tekijä seudun kilpailukyvyn kehittämisen näkökulmasta. Toimivalla liikenneinfrastruktuurilla on myös keskeinen merkitys työvoiman liikkuvuuden näkökulmasta. Helsingin seudun yritysten henkilöstöstä peräti 75 prosenttia on sijoittunut alueille, joiden yhteispinta-ala on noin prosentti seudun maa-alasta.

Kohtuuhintaisten asuntojen saatavuus ja toimivat joukkoliikenneyhteydet ovat tärkeitä tekijöitä työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen kannalta, joten metropolihallinnon perustaminen tukee myös työllisyys- ja yrittäjäys- sekä kotoutumispolitiikan tavoitteita.

Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa 29.8.2013 määriteltiin metropolihallinnon tehtäväksi mm. seudulliset segregaaion vähentämisasiat sekä työvoima ja maahanmuuttoasiat. Jatkovalmistelussa kävi ilmi, että työmarkkinoiden toimivuuden turvaaminen edellyttää valtakunnallisesti yhdenmukaisesti ohjattuja TE-palveluja. Henkilöasiakkaan palveluprosessin lähtökohtana on asiakkaan yksilöllinen tarve, eikä henkilöasiakkaan palveluprosessissa ole alueen ominaispiirteistä johtuvaa vaihtelua. Henkilöasiakkaan palvelu ei siksi ole aluekehitystehtävä. Myös yrityspalvelut järjestetään valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla. Niillä ei ole välitöntä yhteyttä alueellisiin kehittämisen linjauksiin vaan TE-toimisto vastaa kaikkien yritysten rekrytointi- ja palvelutarpeisiin alueen kehittämisstrategiasta riippumatta. Koska työvoima-asiain hoitoa ei näin ollen ollut perusteltua siirtää miltään osin valtiolta metropolihallinnolle, hallitus perustellusti poisti 28.8.2014 metropolihallinnon jatkolinjauksissaan tehtävistä työvoima-asiat. Ministeriö korostaa tämän tarkennetun linjauksen ja sen taustalla olevien perusteiden tärkeyttä.

Metropolihallinnolle esitetty aluekehittämistehtävät on luonnoksessa sovitettu yhteen aluekehittämisen- ja rakennerahastojärjestelmän kanssa hallituksen budjettiriihessä 28.8.2014 linjaamalla tavalla. Uudenmaan liitto säilyy aluekehittämisenviranomaisena, mutta metropolihallinto hoitaisi kuitenkin eräitä strategisia tehtäviä. Metropolihallinnolla olisi toimivaltaa määritellä kehittämistavoitteita omalla alueellaan, kuten alueen strategiset kehittämistavoitteet sisältävä oman osion Uudenmaan maakuntaohjelmaan. Uudenmaan liiton asema on ehdotetulla tavalla tyydyttävästi ratkaistu aluekehittämistehtävien osalta. Liiton asemaan vaikuttaa kuitenkin merkittävästi maankäyttöön liittyvien tehtävien siirto valtaosaltaan metropolihallinnolle. Mikäli metropolihallinto toteutetaan esitetyllä tavalla, on Uudenmaan maakunnan sekä maakuntaliiton asemaa ja tehtäviä tarve tarkastella uudelleen, kun aluehallinnon uudistamisen yhteydessä tehdään kansallisia linjauksia.

2) Maankäyttö- ja rakennuslain muutosehdotukset

Hallituksen esityksen mukaan metropolihallinto laatisi ja hyväksyisi metropolikaavan, joka korvaisi maakuntakaavan ja vastaisi maankäytön ja asumisen

strategisesta kehittämisestä. Metropolikaava ohjaisi alueen maankäytön, asuminen ja liikenteen tulevaa kehitystä ja kunnille jäisi mahdollisuus laatia yleisiä osayleiskaavoja, ja ne olisivat joko metropolikaavaa tarkentavia tai merkitykseltään paikallisia. Metropolikaavassa esitettäisiin myös keskeiset kaavan toteuttamisperiaatteet ja toimenpiteet sekä tarpeen mukaan eri alueiden toteuttamisjärjestys.

Maankäyttö- ja rakennuslain (jäljempänä MRL) 9 A luvun vähittäiskauppaa koskeviin erityisiin säännöksiin esitetään viittauksia metropolikaavaan, joka rinnastuisi maakuntakaavaan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevassa sääntelyssä. Metropolikaavaa koskisivat samat vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamisen sisältövaatimukset kuin maakunta- ja yleiskaavaa. Näiden lisäksi noudatettaisiin yleisiä metropolikaavan laatimista koskevia säännöksiä. Perustelujen mukaan metropolikaavassa voitaisiin antaa vähittäiskaupan laatua ja kokoa koskevia määräyksiä. Ehdotus vastaisi tältä osin voimassa olevan lain vähittäiskauppaa koskevia asemakaavamääräyksiä.

Ehdotuksen toteutuessa rakentaminen metropolialueella olisi vahvasti säänneltyä. Koko metropolialueen katsottaisiin olevan suunnittelutarvealuetta ja metropolihallinto käsittelisi suunnittelutarveasiat. Lisäksi metropolialueelle voitaisiin määrätä pitkä (5+5 vuotta) rakennuskielto kaavaa laadittaessa. Voimakas metropolihallinnon ja –kaavan ohjausvaikutus koskisi pääkaupunkiseudun lisäksi Sipoota, Keravaa, Tuusulaa, Järvenpäästä, Kirkkonummea, Vihtiä, Nurmijärveä, Mäntsälää, Hyvinkäästä ja Pornaista.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä esityksen tavoitetta helpottaa asuntotuotantoa ja tonttitarvetta metropolialueella. Kannatettavana voidaan pitää erityisesti tavoitteita, joilla pyritään kohtuuhintaiseen ja väestönkasvua vastaavaan riittävään asuntotuotantoon. Koska esityksessä esitetään metropolihallinnon ja metropolikaavan varsin vahvaa ohjausvaikutusta, esitystä arvioitaessa tulisi kuitenkin huomioida, että seudullisten tavoitteiden toteuttamisen sivuvaikutuksena mahdollisuus markkinaehtoiseen sijoittautumiseen kuitenkin todennäköisesti vähenisi. Voidaan arvioida, että metropolialuetta koskeva lain-säädäntö vaikuttaisi haastavalta sellaisen ulkomaisen tai kotimaisen elinkeinonharjoittajan näkökulmasta, joka harkitsisi sijoittautumista metropolialueelle. Elinkeinoimintaa haittaavan sääntelyn lisäämiseltä tulisi kuitenkin hallituksen linjausten mukaan pidättäytyä. Esityksessä ei arvioida sääntelyn vaikutuksia kilpailulle ja ministeriö ehdottaakin esityksen täydentämistä tältä osin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tuonut esille eduskunnan käsittelyssä olevan MRL:n muutosesityksen HE 334/2014 vp yhteydessä, että esityksen toteutuessa voitaisiin arvioida jälkikäteen lakiin tehtyjen muutosten vaikutusta kilpailulle. Vähittäiskauppaa koskeviin erityisiin säännöksiin ei ole nyt esitetty muutoksia ja jälkikäteen voitaisiin arvioida muun muassa näiden säännösten toimivuutta ja muutostarvetta kokonaisuutena erityisesti alalle tulon näkökulmasta. Arviomme mukaan vähittäiskaupan erityissäännösten vaatimus keskus-tasijainnista ja melko alhainen suuryksikköraja ovat johtaneet joissain tilanteissa keinoitekoiseen niukkuuteen erityisesti päivittäistavarakaupassa. Myöskään metropolihallintoa koskevassa esityksessä ei ehdoteta MRL 9 A luvun vähittäiskauppaa koskevien erityisten säännösten muuttamista. Muutostarpeen arviointi koskee työ- ja elinkeinoministeriön mukaan siten myös metropolialuetta.

Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan MRL:n 5 §:n muutosesitys (HE 334/2014 vp), jonka mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena olisi edistää muiden tavoitteiden lisäksi myös toimivan kilpailun edistymistä. Ministeriö pitää myönteisenä, että MRL 34 d §:n perusteluissa todetaan, että MRL 5 §:n mukaiset alueiden käytön tavoitteet koskisivat myös metropolikaavoitusta. Siten ehdotettu MRL:n 5 §:n muutos koskisi myös metropolialuetta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että metropolikaavan sisältövaatimuksia

koskevan 34 d §:n erityisesti huomioon otettavien asioiden listaan lisättäisiin myös toimivan kilpailun edistäminen.

3) Muihin lakiehdotuksiin liittyvät asiat

Työ- ja elinkeinoministeriö on ollut mukana valmistelemassa muutosehdotuksia mm. alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettuun lakiin, eikä ministeriöllä ole lausuttavaa muihin lakiehdotuksiin.

4) Muut kysymykset ja asiat

Hankintalainsäädännön huomioiminen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota julkisista hankinnoista annetun lainsäädännön osalta siihen, että hallituksen esityksen luonnoksessa ei oteta kantaa kaikkiin kysymyksiin kuntayhtymän asemasta hankintalainsäädännössä. Mikäli kuntayhtymän asemaa on tarkoitus arvioida esimerkiksi julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 10 §:n mukaisena kuntien sidosyksikkönä, asiasta mainitseminen ja tähän liittyvä perustelu voisi selkeyttää lain soveltamisen hankintaoikeudellisia kysymyksiä.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan metropolihallinto olisi ns. erityisalojen hankintalain (349/2007) mukainen hankintayksikkö, joka soveltaa hankintoihinsa mainittua lakia. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös joukkoliikennelaissa (869/2009) on omia erityisiä kilpailuttamissäännöksiä tietyistä joukkoliikennepalveluihin liittyvistä käyttöoikeussopimuksista. Mikäli joukkoliikennelain erityissäännöt voivat tulla sovellettaviksi metropolihallinnossa, olisi tästä perusteltua mainita myös hallituksen esityksessä.

Valtioneuvoston asetus metropolihallinnon valtionavustuksista

Ministeriö pitää tärkeänä, että asetusluonnoksen 3 ja 4 §:ien valtionavustuksia valmisteltaessa on kiinnitetty huomiota myös EU:n palvelusopimusasetuksessa ja sen nojalla annetussa kansallisessa lainsäädännössä mahdollisesti asetettuihin vaatimuksiin.



Erkki Virtanen
kansliapäällikkö



Olli Alho
neuvotteleva virkamies

JAKELU

TIEDOKSI

Valtiovarainministeriö

Elinkeinoministeri Jan Vapaavuori
Työministeri Lauri Ihalainen
Valtiosihteeri Sirkku Linna
Valtiosihteeri Tuire Santamäki-Vuori
Erityisavustajat
TEM / osastot
Uudenmaan ELY-keskus