

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ymparisto.fi

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM093:00/2013

Kuntaliiton lausunto metropolihallintolakia valmistelevan työryhmän väliraportista

Selvityksen pääsisältö - lähtökohdat

Metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän työn taustalla on hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassaan (29.8.2013) tekemä linjaus, että metropolialueen kilpailukyky varmistetaan, estetään segregatiota sekä tehostetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua ja toteutusta edistämällä alueen kuntaliitoksia ja kokoamalla sen tueksi metropolihallinto.

Jo rakennepoliittisessa ohjelmassa asetettiin selkeät tavoitteet nyt väliraporttivaiheessa olevalle työlle. Rakennepoliittisessa ohjelmassa hallitus linjasi, että metropolihallintoon liittyvän lainsäädännön valmistelu käynnistetään nopealla aikataululla. Linjausten mukaan metropolihallinnon päättävä toimielin olisi vaaleilla valittu valtuusto. Metropolihallinto hoitaisi metropoliselvityshenkilöiden suositusten mukaisesti alueen kilpailukyyn sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikan, maankäytön, asumisen ja liikenteen toteuttamisen sekä segregatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyvien seudullisten kysymysten ratkaisemisen. Metropolivaltuusto hyväksyisi metropolikaavan ja sen toimeenpano-osan, joka ohjaisi kuntien päätöksentekoa maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa. Tämän tulisi varmistaa se, että valtion kanssa yhdessä päätetyt kaavoitus- ja asuntotavoitteet täyttyvät. Metropolihallinto hoitaisi sille osoitetut seudulliset julkishallinnon tehtävät, jotka siirrettäisiin kunnista, kuntayhtymistä ja valti-onhallinnosta. Valmistelussa metropolihallinnon tehtävien tarkka sisältö ja laajuus ovat kytköksissä esiselvityksen mukaisesti alueella tapahtuvien kuntaliitosten laajuuteen ja merkittävyyteen.

Valtiovarainministeriö asetti 4.10.2013 hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjausten toteuttamiseksi metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän, jonka väliraportista lausunto nyt annetaan.

Työryhmä on tehtäviensä mukaan väliraportissaan tarkastellut vaihtoehtoja metropolihallinnon hallintomalliksi, päätöksenteon ja rahoituksen järjestämiseksi, valmistellut ehdotusta niistä tehtävistä, joita metropolihallinto hoitaisi mukaan lukien arvio ruotsinkielisten palvelujen turvaamisesta, organisoimisesta ja kehittämisestä metropolialueella. Työryhmä tarkastelee väliraportissaan metropolihallinnon, valtion, kuntien ja muiden toimijoiden välistä toimivaltaa ja työnjakoa, ja alueen kuntien nykyisten yhteistoimintajärjestelyjen muutostarpeita ja niiden toteuttamisen keinoja sekä valmistelee ehdotusta metropolihallinnon alueellisesta toimivallasta. Työryhmä on tehtävänsä mukaan paneutunut metropolihallinnon toteuttamisen edellyttämisiin lainsäädännön muutostarpeisiin ja perustuslain asettamiin reunaehtoihin.

Työryhmän alustavat ehdotukset - kaksi tapaa järjestää metropolihallinto

Työryhmä on arvioinut, että metropolihallinto voidaan oikeudellisesti toteuttaa joko perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuna kuntaa suuremmalla hallintoalueella toteutettuna itsehallintojärjestelmänä tai pakkokuntayhtymänä, jolla on vaaleilla valittu valtuusto. Oikeudellisen toteuttamismallin valintaan vaikuttavat mm. metropolihallinnolle annettavien tehtävien laajuus ja merkittävyys, rahoituksen suuruus sekä tehtävien oikeusvaikutukset alueen kunnille, kuntayhtymille ja muille sidosryhmille.

Metropolihallinnon tehtävien näkökulmasta työryhmä ehdottaa alustavasti kahta seuraavaa vaihtoehtoa toteutustapaa metropolihallinnon perustamiseksi.

1. Vähimmäistehtävät-malli. Metropolihallinto hoitaisi vain niitä tehtäviä, jotka sille vähintään tulee osoittaa, jotta metropolihallinnolle asetettavat tavoitteet voidaan saavuttaa. Mallin alueeksi esitetään 16 kuntaa.
2. Laaja malli. Metropolihallinto hoitaa laajasti sen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Tarkoituksena on muodostaa metropolihallinnon tehtäväkokonaisuudesta mahdollisimman kattava, monipuolinen sekä toiminnallisesti eheä. Tavoitteena on myös, että eri tehtäväalueet tukevat toisiaan mahdollisimman tehokkaasti. Mallin alueeksi esitetään tiiviimpää 10 kunnan joukkoa.

Tehtäväkokonaisuuksien lisäksi mallit eroavat toisistaan mm. hallintomallin, rahoituksen järjestämisen, vaalien järjestämisen ja aluerajauksen osalta. Tiedot, metropolihallinnon perustamiseen liittyvät ehdotukset koskevat kuitenkin molempia malleja.

Ehdotukset ovat vielä alustavia. Ennen lopullisen ehdotuksen tekemistä työryhmä arvioi jatkovalmistelussa laajemmin mm. mallien vaikutuksia sekä muita lisäselvityksiä edellyttäviä asioita, myös lausuntokierroksella saamansa palautteen pohjalta.

Työryhmän näkemyksen mukaan vähimmäistehtävät-mallin käyttöönotto edellyttäisi kuitenkin lähtökohtaisesti merkittäviä muutoksia kuntarakenteessa.

Väliraportin esittämässä analyysissä todetaan myös täsmällisemmin, millaisia kuntarakennemuutoksia tarkoitetaan: Kuntayhtymämallin mukaisesti järjestetty metropolihallinto on edellä todetusti riippuvaisempi jäsenkuntiensa päätöksenteosta. Siksi kuntarakenteen kehittäminen ihmisten tosiasialliseen elinpiiriin perustuen on työryhmän mukaan vähimmäistehtävät-mallissa tärkeämpää kuin laajan mallin toteuttamisen osalta. Esimerkiksi metropolikaavan tavoitteiden ja linjausten toimeenpano, asunto-ongelmien ratkaiseminen sekä liikennejärjestelmän tasapuolinen kehittäminen onnistuu parhaiten kuntarakenteessa, joka perustuu nykyistä paremmin alueen toiminnallisiin ominaispiirteisiin ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen. Tämä koskee varsinkin metropolialueen ydinaluetta, mutta on tärkeä myös sen ulkopuolella, erityisesti joukkoliikennekäytävien vaikutusalueella.

Kuntaliiton lausunnon lähtökohdat ja rajaukset

Kuntaliitto pitäytyy lausunnossaan periaatteellisella tasolla.

Suomen kilpailukyvyyn kannalta on välttämätöntä, että meillä on vahva ja toimiva metropolialue, joka pystyy menestymään kansainvälisessä kilpailussa yrityksistä ja asukkaista. Metropolialueen kansainvälinen kilpailukyky edellyttää erityisesti yhdyskuntarakenteen tiivistämistä, monipuolisia asuntoalueita ja asumisen kohtuuhintaisia vaihtoehtoja sekä toimivaa liikennejärjestelmää ja joukkoliikennettä.

Metropolialueen kunnat ovat tiivistäneet viime vuosina yhteistyötään ja saavuttaneetkin edistystä mm. kohtuuhintaisen asuntotuotannon osalta. Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma on osoittautunut toimivaksi välineeksi. Vauhti, jolla koordinaatio edistyy, on kuitenkin liian hidas niihin suuriin haasteisiin nähden, joita metropolialueella on jo nyt ja näköpiirissä tulevaisuudessa mm. maankäytön, liikenteen, asumisen ja segregaatoin hallinnan osalta.

On löydettävä ratkaisu, jolla taataan alueen toimiminen yhteisten tavoitteiden pohjalta kriittisissä kysymyksissä.

Väliraportissa on perusteellisesti kuvattu ja arvioitu maankäytön, asumisen, liikenteen, ympäristöpalveluiden sekä kilpailukyky-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan sekä segregatio-, työvoima- ja maahanmuuttoasioiden nykytilaa ja haasteita. Asiat ovat metropolialueen yhteisiä ja tehtävillä on ylikunnallinen luonne. Myös metropolihallinnolle asetetut tavoitteet on kuvattu realistisesti. Ratkaisu voi olla metropolihallinto väliraportissa kuvattujen vaihtoehtojen mukaisesti, mutta tulisi vielä selvittää, mitä mahdollisuuksia nykyisten toimintatapojen tehostaminen ja sopimusjärjestelmän kehittäminen tarjoaisivat tarpeellisen koordinaation vahvistamiseksi. Myös tämä vaihtoehto edellyttää lainsäädäntöön muutoksia, mutta ne voidaan toteuttaa erillistä hallintoa kevyemmällä tavalla. Mitä paremmin tarvittava toiminnallinen koordinaatio saavutetaan kuntarakennemuutoksilla, sen kevyempää metropolitason koordinaatiota tarvitaan. Vastaavan arvion Kuntaliitto esitti jo metropolialueen esiselvityksestä (2.5.2013). Tuolloin Kuntaliitto korosti, että pääkaupunkiseudun ytimen erityisiin tarpeisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Hallituksen ja opposition linjaama sosiaali- ja terveystoimen uudistus ja sen jatkovalmistelu tulee vaikuttamaan vahvasti kuntien tehtäviin ja asemaan ja sillä on siten vaikutusta myös metropolihallinnon valmisteluun. Mahdollisella metropolihallinnolla on erityisesti segregatioon ja sosiaalipalveluihin liittyviä yhteistyötarpeita sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Vapaa haakeutumis oikeus tulee merkitsemään kuntarajojen merkityksen hälvenemistä ja se osaltaan lisää tarvetta seudun toimimiseen kokonaisuutena.

Metropolikaava välineenä

Väliraportissa on nostettu esiin metropolialueen yhdyskuntakehityksen keskeisenä ongelmana yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutuksen ei nähdä toimivan riittävän hyvin. Merkittävien alueiden käyttöönottoa, ajoitusta ja toteuttamisjärjestystä ei ole pystytty nykyvälinein ohjaamaan. Maakuntakaavoituksessa nähdään ongelmana se, että päättäjät pyrkivät valvomaan ensisijaisesti oman kuntansa etua seudullisen kokonaisuuden sijasta.

Nykyiset suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmät eivät raportin mukaan ole kyenneet vastaamaan suunnittelu- ja kehittämistarpeisiin. Tätä on paikattu erilaisilla rakennemalleilla ja sopimusmenettelyjen kehittämisellä. MAL-aiesopimuksen katsotaankin jossain määrin parantaneen kohtuuhintaisen asuntotuotannon edellytyksiä sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista. Raportti katsoo kuitenkin, että vapaaehtoinen suunnitteluyhteistyö ei ole poistanut metropolialueen kuntien välistä osaoptimointia.

Kuntaliitto katsoo, että maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun ja toteutuksen koordinoitavat tarpeet, joihin metropolikaavalla pyritään vastaamaan, ovat todellisia. Ne ovat tiedossa myös kunnissa. Yhteistyön lisääntyminen maankäytössä ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa on viime vuosina parantanut yhteensovittamisen mahdollisuuksia ja MAL-aiesopimukset ovat toimineet aiempaa paremmin koordinoitavien ja vastuiden jaon välineinä. Samalla kuntien kaavoitus on painottunut kasvavassa määrin eheyttävään kaavoitukseen. Parannettavaakin on luonnollisesti vielä paljon.

Työryhmän esittämä ratkaisu kaavajärjestelmän kehittämiseen on metropolikaava. Metropolikaavan ohjausvaikutus kuntien kaavoitukseen ja muuhun viranomaistoimintaan määritellään täsmällisemmin kuin nykyisen maakuntakaavan ohjausvaikutus. Seudullisten tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi tarvitaan yhtenäistä ja aktiivista maapolitiikkaa. Työryhmä esittääkin, että metropolihallinnolla tulee olla mahdollisuus päättää keskeisistä seudullisista maapolitiikan linjauksista.

Metropolihallinnon tuloksellisuus perustuu vahvasti metropolikaavaan. Sen tulisi siis toimia ja mahdollistaa nykyistä olennaisesti parempi maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen ja yhdyskuntarakenteen hallinta. Voidaan kysyä, toteuttaako metropolikaava sille asetetut tavoitteet vai päästäisinkö samoihin tuloksiin nykyvälineitä ja toimintatapoja kehittämällä. Seuraavissa kohdissa on arvioitu mahdollisuuksia ratkaista seudullisen suunnittelun ja toteuttamisen koordinoitavien metropolikaavalla.

Metropolikaavan oikeusvaikutuksista ja asemasta kaavahierarkiassa

Metropolikaavan laati ja hyväksyi metropolihallinto. Kaavan suunnitelmaosa ja toimeenpano-osa määrittäisivät lähivuosien seudullisesti merkittävät asumisen ja elinkeinotoimintojen täydennys- ja uudisrakentamisalueet ja niihin sovitut liikenteen kehittämistoimenpiteet. Toimeenpano-osa määrittäisi seudullisten kohteiden toteuttamisjärjestystä, ajoitusta ja toteutusvastuita.

Metropolikaavan asema kaavahierarkiassa on väliraportin mukaan määriteltävä lainsäädännössä. Metropolikaavan suunnitelmaosan oikeusvaikutusten ei nähdä aiheuttavan perustuslakiongelmia, koska metropolihallinnolla on vaaleilla valittu valtuusto. Sen sijaan metropolikaavan toimeenpano-osan oikeusvaikutteisuus saattaa olla väliraportin mukaan ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta, jos suunnitelmalla annettaisiin kunnille tehtäviä tai ohjattaisiin sitovasti kuntia niiden hoitaessa tehtäviään ja suunnitelman täytäntöön panemisesta aiheutuisi kunnille välittömiä kustannuksia.

Metropolikaava korvaisi maakuntakaavan ja kokonaisyleiskaavan. Myöskään pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa ei tarvittaisi. Asemakaavoitus voisi perustua suoraan metropolikaavaan. Metropolikaavaan voisi tarvittaessa sisältyä osayleiskaavan kaltaisia tarkasteluja ja maankäyttöratkaisuja.

Kunnat voisivat edelleen laatia muiden kuin seudullisesti keskeisten kysymysten ratkaisemiseen tarkoitettuja osayleiskaavoja, koska muutoin metropolikaavassa jouduttaisiin ratkaisuun myös kysymyksiä, joilla ei ole seudullista merkitystä. Kunta voisi laatia tarkentavan osayleiskaavan asemakaavoituksen pohjaksi myös seudullisesti merkittävillä alueilla.

Väliraportti jättää vielä auki sen, tarvitaanko metropolikaavan kohdalla valtakunnallisten tavoitteiden ja valtion intressien turvaamiseksi vahvistamisen menettelyä vai voidaanko turvaaminen ratkaista toisin.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan metropolikaava toimeenpano-osineen jättäisi kunnille tosiasiassa hyvin vähän mahdollisuuksia ohjata maankäytön, asumisen ja liikenteen kehitystä alueellaan. Kunnilla olisi omaa suunnitteluvalltaa vain alueilla, jotka eivät ole seudullisesti merkittäviä. Seudullisesti merkittävillä täydennys- ja uudisrakentamisalueilla kunnat toimisivat metropolikaavassa hyväksytyn asemakaavoitusohjelman toimeenpanijoina. Kokonaisuutena tämä merkitsisi kuntien kaavamonopolin merkittävää rajoittamista.

Metropolikaavan toimeenpano-osa sitoisi kuntien kädet seudullisesti merkittävien alueiden toteuttamisjärjestyksen ja -ajoituksen harkinnassa. Samalla se pakottaisi kunnat vastaamaan alueiden palvelukysyntään toteuttamisen tahdissa.

Kun otetaan huomioon nykyisissä kaavoitusta koskevat laajat velvoitteet koskien selvityksiä ja vaikutusten arviointia, herättää epäilyksiä, että suoraan yleispiirteisen metropolikaavan pohjalta voitaisiin laatia asemakaavoja ilman, että asemakaavoitus kuormittaisi mittavilla selvityksillä. Epäselväksi jää myös se, mitä osayleiskaavan kaltaiset tarkastelut voisivat kaavajärjestelmässä olla. Kunnille raportin mukaan sallittu osayleiskaavojen laatiminen sen sijaan on selkeä työkalu, joskin se tuo järjestelmään nykymallin mukaisen kolmannen kaavatason, josta osittain juuri pyrittiin pois.

Työryhmän väliraportissa suhtaudutaan optimistisesti siirtymävaiheeseen nykytilanteesta metropolikaavan aikaan. Kaavahierarkia, voimassa olevat kaavat ja kaavoituksen hitaus valitusprosesseineen muodostavat kuitenkin vaikean yhtälön, joka on syytä realistisesti ottaa huomioon muutosta harkittaessa.

Maapolitiikka metropolialueella

Metropolihallinnon tavoitteena tulee väliraportin mukaan olla seudullisesti yhtenäinen, aktiivinen maapolitiikka, joka edistää maankäytön ja asumisen tavoitteiden toteuttamista. Hallinto päättäisi sekä keskeisistä linjauksista että voisi hankkia maata erityisesti valtion tukemaa tuotantoa varten. Raportissa on kuvattu kolme vaihtoehtoa metropolihallinnon maapolitiittiseen toimivaltaan liittyen.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa metropolihallinnolla voisi olla mahdollisuus nykyisin kunnalle kuuluvien maapolitiittisten keinojen käyttämiseen. Toisessa vaihtoehdossa hallinnolla olisi käytettävissään muut keinot MRL 99 § (Lunastuslupa perustuva maan lunastaminen) lunastusoikeutta lukuun ottamatta. Kolmannessa vaihtoehdossa hallinnolla ei olisi kunnalle kuuluvia pakkokeinoja käytettävissään, mutta kunnat saisivat metropolikaavan MAL-alueilla, joita koskee erityinen kaavamääräys, lunastaa maata ilman lupamenettelyä.

Suunnittelutarvealueista ja -ratkaisuista päättäminen esitetään siirrettäväksi metropolihallinnolle.

Osassa esitettyjä vaihtoehtoja metropolihallinto saisi käyttöönsä nykyisin kunnilla olevia maapolitiittisia keinoja. Metropolihallinto voisi näin ollen osittain itse huolehtia alueiden toteuttamisen maapolitiittisista edellytyksistä. Sen sijaan metropolihallinnon keinot ohjata maapolitiittisilla

linjauksilla kuntien päätöksentekoa ovat vähäiset. Esitettyjä uusia maapolitiikan keinoja, kuten lunastuksen mahdollistamista ilman lunastuslupaa, voidaan kehittää lainsäädännössä ilman metropolihallintoon siirtymistäkin.

Metropolisopimus

Metropolisopimus kokoaisi eri toimenpiteet ja niiden ajoituksen ja tarpeellisessa määrin myös resursoinnin yhdeksi kokonaisuudeksi. Laajimmillaan se voisi kattaa nykyiset MAL -, kasvu-, segregatio- ja maahanmuuttosopimukset sekä kilpailukykyyn liittyvät asiat. Oleellisin ero nykyisiin sopimuksiin olisi kattavuuden ohella sen vahvempi sitovuus.

Metropolisopimus olisi metropolikaavan ja sen toimeenpano-osaan sisältyvien asuntotuotantotavoitteiden keskeinen toteuttamisväline. Liikenne- ja infrarahoitus voitaisiin sopimuksella kytkeä metropolihallinnolle ja kunnille sopimuksessa sovittujen toimenpiteiden toteutumiseen. Sopimukseen otettavien liikennettä koskevien investointien valmistelu kytkettäisiin liikennepoliittisen selonteon valmisteluun ja kehysmenettelyyn.

Kuten väliraportissa todetaan, metropolikaavan toimeenpano-osan oikeusvaikutteisuus on ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta, jos suunnitelmalla annetaan kunnille tehtäviä tai ohjataan sitovasti kuntia niiden hoitaessa tehtäviään ja suunnitelman täytäntöön panemisesta aiheutuisi kunnille välittömiä kustannuksia. Onkin todennäköistä, että suurin osa ajoitusta koskevasta ohjauksesta jouduttaisiin lopulta hoitamaan metropolisopimuksella.

Metropolisopimus vastaa tyypiltään nykyistä MAL-aiesopimusta laajennettuna koskemaan myös muita seudullisia kehittämistarpeita. Siitä aiotaan tehdä nykyisiä sopimuksia sitovampi. On vaarana, että metropolisopimukseen jäävät samat ongelmat, jotka kuuluvat nykyiseen sopimusjärjestelmään.

Asuntotuotannon tehostaminen

Väliraportissa esitetään, että metropolikaavassa määritellään seudullisesti merkittävät asumisen täydennys- ja uudisrakentamisalueet sekä niitä koskevat suunnittelu- ja toteuttamismääräykset (seudulliset MAL-alueet). Asuntotuotannon tehostamisen tarve on seudulla todellinen ja seudullista asuntotuotantoa ajatellaankin vauhditettavan näillä uusilla aluekokonaisuuksilla. Samalla on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että panoksien suuntaaminen näihin alueisiin vähentää mahdollisuuksia kohdentaa resursseja seudun monille kymmenille muille vielä kesken oleville taajama-alueille. Myös näiden täydennys- ja tiivistämISRakentaminen on seudun ja kuntien näkökulmasta perusteltua. Uusien alueiden avaamiseen tulisikin suhtautua varovaisesti ja pyrkiä entistä voimakkaammin käyttämään kaikki mahdollisuudet tiivistää ja tehdä valmiiksi nykyisiä alueita, joilla on vielä valtava rakentamispotentiaali. Tässä valtio voi toimenpiteillään tukea kuntia.

ARA-vuokra-asuntojen rakennuttaminen ja omistaminen

Vähimmäistehtävämallissa metropolihallinnolle esitetään oman, rakennuttamispalveluja tuottavan toimijan perustamista. Sen tehtävä on tarjota rakennuttamispalvelut ARA-vuokra-asuntohankkeille, jotka rakennetaan metropolikaavassa seudullisesti keskeisiksi merkityille alueille. Ajatuksena on, että tämä toimija varmistaa asuntotuotantotavoitteen toteutumisen eikä rakennuttajaresurssin puute synnytä tuotannon pullonkaulaa.

Esityksessä jää epäselväksi, miten perustettava rakennuttajaorganisaatio selviytyy taloudellisesti. Rakennuttajaorganisaatio tarvitsee riittävää ja tasaista tilausvirtaa, jota ns. seudullisesti merkittävät alueet eivät kuitenkaan takaa. Ollakseen kannattava rakennuttajan tulee saada toimeksiantoja myös muista rakennushankkeista. Kannattavuus edellyttää osallistumista kilpailuille markkinoille ja menestymistä siellä. Uuden rakennuttajaorganisaation perustaminen näyttää olosuhteisiin nähden järeältä toimenpiteeltä. Erityisen tarkasti tulisi harkita sen kannattavuusriskejä ja sitä, miten kunnat rahoittaisivat mahdolliset toiminnasta syntyvät tappiot.

Laajassa mallissa metropolihallinnolle esitetään rakennuttamispalvelujen lisäksi oman vuokratuotantoyhtiön perustamista. Tavoitteena on edellisen ehdotuksen tapaan taata seudullisesti merkittävien asuntoalueiden valmistuminen.

Helsingin seutu poikkeaa muista suurista kaupunkiseuduista kunnallisten vuokratuotantoyhtiöiden runsasluokisuudella. Lukuun ottamatta pääkaupunkiseutua yhtiöt ovat pieniä ja sen myötä osin resurssiltaan vaatimattomia. Uuden yhtiön perustaminen ei korjaa tätä vahvan seudullisen toimijan puutetta vaan synnyttää uuden, taustatukea tarvitsevan pienen yhtiön.

Kysyntä, vuokrataso ja segregaatioriskit on syytä arvioida uutta yhtiötä perustettaessa. Aloitava yhtiö ei voi tasata perittävää vuokraa isompaan asuntokantaan vanhojen vuokrataloyhtiöiden tapaan. Yhtiö joutuu näin ollen kilpailemaan vanhojen kuntayhtiöiden edullisempien vuokra-asuntojen kanssa vuokralaisista. Keskimääräistä kalliimmat ARA-vuokra-asunnot ovat alttiita keräämää kysyntää työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneistä asunnonhakijoista, mikä lisää talokohtaista segregaatioriskiä.

Ennen uuden yhtiön suunnittelua tulisi huolellisesti arvioida, miten nykyisiä vuokrataloyhtiöitä yhdistämällä yhtiöiden määrää voitaisiin vähentää ja seudullista vuokraustoimintaa vahvistaa.

Segregaation haittojen ehkäisy

Segregaation haittojen ehkäisy olisi yksi metropolihallinnon keskeisimpiä tehtäviä kilpailukyvyn edistämisen ohella. Työryhmä tarkastelee väliraportissaan segregatiota ensi sijassa asuntopolitiikan ja valtion tukemien vuokra-asuntojen kautta. Kaavoitus ja vuokra-asuntotuotanto ovatkin erittäin keskeisiä segregaatian ehkäisykeinoja. Sen lisäksi ratkaisevassa asemassa ovat koulutus- ja sosiaali- ja terveystaloudet, jotka jäisivät kuntien ja sosiaali- ja terveysalueiden vastuulle.

Maahanmuuttoasiat

Työryhmän väliraportissa käsitellään maahanmuuttoa pääasiassa ”Segregatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat” -luvussa. Kuntaliitto toteaa, että maahanmuuttoa ei pitäisi tarkastella korostetun ongelmalähtöisesti. Maahanmuutto on tärkeää työvoiman saannin ja alueiden kehityksen kannalta. Väliraportissa käsitellään melko suppeasti maahanmuuttoa elinvoima- ja kilpailukykytekijänä. Maahanmuuttoa tulisi tarkastella lähemmin myös tästä näkökulmasta.

Metropolihallinnon toimivalta kohdistuisi tiettyihin erikseen määriteltyihin tehtäviin, joihin myös maahanmuutto kuuluisi. Metropolihallinnolla ei olisi toimivaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä. Väliraportin mukaan pakolaisten vastaanoton järjestämisen vastuita voitaisiin muuttaa niin, että valtion (ELY-keskus) kanssa sopijaosapuolena olisi jatkossa metropolihallinto kuntien sijasta. Tällainen muutos edellyttäisi lisäselvityksiä. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan kunta, joka on tehnyt ELY-keskuksen kanssa sopimuksen pakolaisten vastaanotosta, on velvollinen järjestämään vastaanottamilleen pakolaisille palveluja ja tukitoimia. Sopimuksen tehnyt kunta saa valtiolta korvauksia palveluiden kustannuksista. Korvauksia maksetaan muun muassa tietyistä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista. Malli, jossa sopimuksen ELY-keskuksen kanssa tekee jokin muu taho kuin palvelut järjestävä kunta, soveltuu huonosti nykyisen kotoutumislain järjestelmään. Väliraportissa esitetään lisäksi, että maahanmuuton aiesopimuksessa valtion sopimusosapuolena jatkossa olisi metropolihallinto kuntien sijasta. Myös tältä osin on otettava huomioon se, että menettelytavan tulee sopia yhteen kotouttamis- ja työllistämistoimenpiteiden järjestämisvastuiden kanssa.

Metropolihallinnon rahoitus

Työryhmän väliraportti tarkastelee varsin laajasti metropolihallinnon rahoitusvaihtoehtoja.

Raportissa arvioidaan seikkaperäisesti mm. mahdollisuudet rahoittaa metropolihallinto kuntien kiinteistöveron tuloilla ja eri tavoin määräytyvällä osuudella kuntien tuloverosta tai omalla metropolihallinnon itse määrittämällä tuloveroprosentilla.

Metropolihallinnolle kaavailtujen tehtävien nykyisten kustannusten pohjalta työryhmä arvioi, että kuntakentästä tarvittavan rahoituksen määrä ylittäisi työryhmän esittämässä laajassa mallissa selvästi kiinteistöveron tuoton ja se ei siinä mallissa sopisi ainakaan ainoaksi rahoituslähteeksi. Laajassa mallissa kunnista tulisi siirtää metropolihallinnolle asuntotuotantoa, joukkoliikennettä, liikenneväylien ylläpitoa ja liikenneinvestointeja varten arviolta yli 900 miljoonaa euroa vuositasolla. Tuloverona tarve vastaisi karkeasti yli 3 % metropoliveroa. Asukasta kohden kuntamaksu olisi noin 700 € ja kunnille vuonna 2012 maksuunpannuista veroista osuus olisi noin 15 %.

Vähimmäistehtävät-mallissa, mutta maantieteellisesti laajassa mallissa kunnista tulisi siirtää metropolihallinnolle varat joukkoliikenteen tehtäviä varten. Jos tämä olisi suhteessa samanlainen summa asukasta kohden ja osuutena verotuloista laajemmalla alueella kuin metropolin ydinalueella, olisi rahoitustarve noin 250 €/asukas/vuosi tai 5,5 % maksuunpannuista veroista.

Laajassa mallissa metropolihallinnolle kuuluva vastuu maapolitiikasta mm. lunastusoikeus ja siihen luontevasti liittyvä muu maanhankinta sekä kaavoituksen toteuttamisvastuu vaativat merkittäviä määrärahoja.

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota metropolialueen varsin mittavan liikenneverkon ja joukkoliikenteen rahoituksen järjestämiseen. Kun metropolihallinnon järjestämisen yhteydessä esitetään muutoksia valtion ja kuntien väliseen työnjakoon, tarvitaan muutoksia myös liikenteen järjestämisen lainsäädäntöön, rahoitukseen ja liikenneverotuksen tuoton kohdentamiseen. Jos metropolihallinnossa kuntasektorille osoitetaan lisävastuita, tulee ne korvata täysimääräisesti. Valtion liikenne-rahoituksen kohdentaminen metropolihallinnolle edellyttääkin tarkempaa arviointia ja selvitystä sekä jakoperiaatteiden pohtimista myös valtakunnallisten kriteerien kannalta.

Lopuksi

Väliraportissa tarkastellaan metropolihallinnon aluevaihtoehtoja, tehtäviä ja hallintomallia. Useiden vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna, ei metropolihallinnon hallinto- tai johtamisjärjestelmään voida ottaa vielä kantaa. Yleisesti voidaan todeta, että metropolihallinto olisi jatkossakin kuntalähtöinen yhteisö, joten hallinnon järjestämisen osalta voidaan viitata kuntalakiin. Metropolihallinto päättäisi sille kuuluvien tehtävien edellyttämästä sen toiminnan kannalta taroituksenmukaisesta organisaatiosta, yksiköistä ja liikelaitoksista sekä eri toimijoiden välisistä toimivalta- ja vastuusuhteista.

Vähimmäistehtävät-mallissa operatiivinen toiminta jäisi pääosin kuntien päätösvaltaan. Tämä kaventaisi metropolihallinnon mahdollisuuksia vastata seudun yhteisiin ongelmiin ja tavoitteisiin. Kuntien itsehallinto kaventuisi tässä mallissa vähemmän. Asemakaavoitus, maapolitiikan toteuttaminen sekä tarvittavan infrastruktuurin rakentaminen ja rahoitus olisivat kuntien tehtävinä. Tavoitteiden toteuttaminen jäisi käytännössä kuntien päätöksenteon varaan. Jos metropolihallinnon ja kuntien päätöksentekokyky ja operatiivisten toimintojen toteuttaminen sujuisi, taloudelliset hyödyt voisivat olla mm. yhdyskuntarakenteen eheytyessä merkittäviä, mutta varmuutta tästä ei ole.

Riittävän rahoituspohjan saaminen metropolikaavan toimeenpano-osan edellyttämille toimenpiteille on vähimmäistehtävät-mallissa kriittisessä roolissa. Riskinä on tarvittavien rahoituspäätösten epävarmuus. Myös metropolikaavan toimeenpano-osan kautta tulevien velvoitteiden perustuslainmukaisuus on mallin epävarmuustekijä.

Laajassa mallissa metropolihallinnon tehtävät ovat sekä strategisia että operatiivisia. Metropolialueen kaavoitus- ja suunnitteluvoimavarojen kokoaminen parantaisi väliraportin mukaan ohjauksen ja toteutuksen tehokkuutta. Metropolikaavalla ja voimavaroja kokoamalla kyettäisiin raportin mukaan vastaamaan asetettuihin tavoitteisiin ja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen paransi niin suunnittelussa kuin toteutuksessa. Samoin väliraportin mukaan metropolikaava mahdollistaisi alueen kokonaistalouden kannalta edullisen rakenteen suunnittelun ja toteutuksen. Tosin tältä osin raportissa muistutetaan, että käytännössä olisi mahdollista, että metropolivaltuustossa edustettaisiin kuitenkin eri kuntia koko seudun si- jaan.

Laajassa mallissa on mahdollisuuksien rinnalla paljon riskejä ja kysymyksiä, jotka liittyvät vaikeuksiin löytää rahoitusmalleja, tehtävien siirron perustuslainmukaisuuteen, verorasituksen kasvuun jne.

Kuntaliitto on väliraportin kanssa yhtä mieltä siitä, että koordinaatiossa onnistuminen on välttämätöntä. Vaikka kehitystä on tapahtunut, Kuntaliitto on yhtä mieltä siitä, että nykyisellään vauhti on liian hidas.

Koordinaatiota on pystyttävä parantamaan siten, että siinä päästään pitkällä tähtäyksellä hyvään lopputulokseen. Hallinnon rajat eivät saa olla esteenä seudullisesti perustelluille asumisen, liikenteen ja palveluiden ratkaisuille.

Metropoliselvityksen lähtökohtana oli rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti metropolialueen koordinaatio-ongelmien ratkaiseminen metropolihallinnon avulla. Kunnissa on viime vuosina kasvavassa määrin mm. talouden realiteettien ja ilmastonmuutoksen ohjaamana tehty yhdyskuntarakennetta ehyttäviä valintoja, jotka luovat hyvän pohjan nykyvälineiden kehittämislle. Samalla MAL-aiesopimuksen toteutumisaste on parantunut selvästi.

MAL-aiesopimuksia voitaisiin kehittää nykyistä sitovammiksi sekä kannustein että sanktioin. Liikenne- ja infrarahoitus voitaisiin sopimuksella kytkeä kunnille sopimuksessa sovittujen toi-

menpiteiden toteutumiseen. Sopimuksen liikennettä koskevien investointien valmistelu kytkettäisiin liikennepoliittisen selonteon valmisteluun ja kehysmenettelyyn kuten metropolisopimuksenkin kohdalla on ajateltu. Hallinnollisella tasolla metropolialueen nykyisten kuntayhtymien yhdistäminen tulisi selvittää. Yhdistäminen tukisi jo sinällään mm. maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista.

Mikäli päädytään siihen, että nykyjärjestelmää tehostamalla ei ole mahdollisuutta ratkaista metropolialueen ongelmia eivätkä kuntarakenteen muutoksetkaan riittävästi etene, on syytä jatkaa metropolihallinnon kehittämistä. Tällöin ratkaisevaa on, että löydetään oikea tasapaino kuntien tehtävien ja metropolihallinnon tehtävien välillä.

SUOMEN KUNTALIITTO



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
toimitusjohtaja



Leena Karessuo
johtaja, alueet ja yhdyskunnat