

Dno KESH: 389/2012

311 § METROPOLIHALLINTOLAKIA VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN VÄLIRAPORTTI, LAUSUNTO VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

Khall § 311/16.6.2014

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö pyytää mm. Tuusulan kunnalta lausuntoa metropolihallintoa valmistelevan työryhmän väliraportista 1.4.2014 sekä lausumaan erityisesti erikseen muotoilluista kysymyksistä.

Lausuntoa antavia tahoja pyydetään arvioimaan väliraportin ehdotuksia oman kunnan/organisaation näkökulman ohella metropolialueen kokonaisuuden näkökulmasta käsin.

Kunnat voivat toimittaa oman lausuntonsa ohella myös haluamiensa kuntien kanssa yhteisen lausunnon.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 4.7.2014 valtiovarainministeriölle ja ympäristöministeriölle.

Tuusulan kunnan lausuntoa varten on koottu työryhmä, jonka jäseniä ovat kuntakehitysjohtaja Hannu Haukkasalo, ympäristökeskuksen johtaja Risto Mansikkamäki, suunnittelupäällikkö Petri Juhola ja liikenneinsinööri Jukka-Matti Laakso. Sihteerinä ja työryhmän jäsenenä toimi rakennuslakimies Sakari Eskelinen.

Samanaikaisesti asiaa on valmisteltu osana Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvitystä. Valmistelua on tehty kahdeksan kunnan MALY-työryhmässä, jossa Tuusulan kunnan edustajana on kuntakehitysjohtaja. Kannanotto painottuu MALY-näkökulmiin, mutta sisältää kuitenkin kannanotot väliraportin koko keskeiseen sisältöön. Yhdistymisselvityksen ohjausryhmä päätti kokouksessaan 7.5.2014 merkitä tiedoksi liitteenä olevan kannanoton kuntakohtaisten lausuntojen pohjaksi sekä esittää kannanoton yhteenvedon KUUMA-johtokunnan hyväksyttäväksi KUUMA-seutu liikelaitoksen lausuntona valtiovarainministeriölle.

Lausuntopyynnön kysymyksiin on muotoiltu vastaukset, jotka esitetään alla. Tuusulan kunnan lausunto tukeutuu em. kuntien yhdistymisselvityksen ohjausryhmän käsittelemään kannanottoon silloin, kun kannanotto vastaa kunnan näkemystä asiassa. Eräiltä osin Tuusulan kunnan lausunnossa on esitetty täydentäviä näkökohtia. Kysymyksiin laaditut vastaukset ja lausunnon antajan itse esille nostamat muut kysymykset ja asiat ovat samalla kannanotto metropolihallintoa valmistelevan työryhmän väliraportin sisältöön yleisemmin.

Kunnan johtoryhmä on käsitellyt lausuntoa kokouksessaan 3.6.2014

1. VÄLIRAPORTISSA ESITETYT VAIHTOEHTOISET TOTEUTAMISTAVAT METROPOLIHALLINNOKSI

Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan:

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

VASTAUS: Kysymykseen on tässä vaiheessa erittäin vaikea ja jopa ennenaikaista ottaa kantaa, koska niin moni asiaan vaikuttava seikka on vielä auki. Ensin pitäisi ratkaista kysymys kuntaliitoksista, joiden useita variaatioita on parhaillaan eriasteisessa selvitysvaiheessa. On johdonmukaista katsoa ensin kuntarakenneratkaisut ja vasta sen jälkeen ottaa kantaa metropolihallinnon tarpeeseen, tasoon ja syvyyteen.

Valmistelun keskeneräisyys ilmenee metropolilainsäädäntöä valmistelleen työryhmän väliraportista. Sen sivulla 4 on lueteltu varsin mittava joukko asioita, joita työryhmä ei ole käytettävissä olevan valmisteluajan puitteissa pystynyt vielä riittävässä määrin arvioimaan. Työryhmän esityksiä on tarkoitus täydentää 15.9.2014 mennessä. Lisäksi on aiheellista todeta, että vaikka SO-TE-ratkaisu on syntynyt, sen ratkaisut käytännön tasolla ovat merkittävilta osin vielä auki, joten uudistuksen vaikutuksia kuntaan on vaikea arvioida riittävällä tarkkuudella.

Toisaalta uusimman MAL -seurantareportin mukaan aiesopimusmenettely toimii aikaisempaa paremmin ja tuottaa hyviä tuloksia, mikä osaltaan tässä vaiheessa vähentää tarvetta uusille rakenteille.

Kysymykseen siitä, kyetäänkö raportissa esitetyillä malleilla vastaamaan metropolialueen haasteisiin pidemmällä aikavälillä, voidaan ja tuleekin vastata sitten, kun edellä mainitut vielä avoinna olevat kysymykset ja selvitystarpeet on ratkaistu.

KYSYMYKSET: 1 b. Kumpaa vaihtoehtoisista malleista lausunnonantaja pitää tarkoituksenmukaisempana toteutustapana metropolihallinnon perustamiseksi.

VASTAUS: Tässä vaiheessa on ennenaikaista ottaa tiukasti kantaa siihen, kumpi malleista olisi tarkoituksenmukaisempi toteutustapa metropolihallinnon perustamiseksi. Mikäli vastauksessa kysymykseen 1 a. kuvatut selvitystarpeet kaipaavat seikat tukevat jonkinasteista metropolihallintoratkaisua, saattaisi vähimmäistehtävät -malli Helsingin seudun 14 kunnan alueelle olla hyväksyttävissä. Sellaisenaan kumpikaan esitetyistä malleista ei vaikuta hyväksyttävältä.

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

VASTAUS: Vaihtoehtoinen ja tässä vaiheessa johdonmukainen vaihtoehto olisi kehittää nykyistä mallia, joka perustuu yhteiseen maankäytön kehityskuvaan, olemassa oleviin hallintorakenteisiin ja aiesopimusten käyttöön. Käytännössä tämä tarkoittaisi Uudenmaan maakuntaliiton rooliin vahvistamista, sopimisen lisäämistä ja maakuntakaavan kehittämistä aikaisempaa strategisempaan muotoon.

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:

KYSYMYS: 2 a. Esitetyt metropolihallinnon tehtävät

VASTAUS: Metropolihallinnolle esitettyjen tehtävien osalta Tuusulan kunta yhtyy pääosin Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvityksen kannanottoon.

Täydennyksenä kannanottoon Tuusulan kunta toteaa, että metropolihallintoon siirtyminen sisältää useita riskejä pienten kuntien kannalta. Pienen kunnan kannalta haitallista olisi esim. se, että liikennemäärärahoista päättäminen siirtyy liian kauaksi kunnasta. Tällöin pienet kunnat joutuvat maksamaan suuria hankkeita, jotka tehdään jonnekin muualle, esim. Kehä III sisäpuolelle mahdollisesti kunnan alueelle sijoittuvien hankkeiden kustannuksella.

Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvityksen kannanotosta poiketen Tuusulan kunta ei kuitenkaan näe aiheellisena kunnallisen ympäristöterveydenhuollon ja ympäristönsuojelun viranomaistehtävien selvittämistä osana metropolihallintoa. Viranomaistoiminnalta edellytettävien ylikunnallisten laatuvaatimusten ohella kunnallinen ympäristöterveydenhuolto ja ympäristönsuojelu ovat hyvää paikallistuntemusta edellyttäviä paikallisia palveluita sekä kiinteä osa sellaista yhdyskuntarakentamisen ja -huollon palveluketjua, josta päävastuu jatkossakin on kunnilla. On myös hallinnollisesti perusteltua säilyttää viranomaisen lupa- ja valvontatehtävät erillään ympäristöteknisistä palveluista. Malli, jossa HSY:stä siirtyisi metropolihallintoon johtamiseen, strategiseen suunnitteluun ja keskushallintoon liittyviä toimintoja ja HSY:n jäisi operatiiviset toiminnot, on sekava ja johtaa vastuun ja päätöksenteon hämärtymiseen.

Tuusulan kunta pitää lisäksi Keski-Uudenmaan kuntien yhdessä Kanta-Hämeen kuntien kanssa toteuttamaa jätehuoltoyhteistyötä toimivana myös sellaisessa tilanteessa, jossa maankäytön suunnittelu ja sen toteutus ovat nykyistä voimakkaammin ylikunnallisia.

Metropolihallinnon perusteena mainittu tavoite tiivistää aluerakennetta ja yhdyskuntarakennetta vesittyä, kun lähtökohdaksi on asetettu uusien aluerakentamiskohteiden avaaminen olemassa olevan yhdyskuntarakenteen eheyttämisen sijaan. Tämä johtaisi käytännössä uudistuksen päätavoitteelle vastakkaiseen kehitykseen.

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

VASTAUS: Metropolihallinnolle esitettyjen hallinnon ja päätöksenteon järjestämisen vaihtoehtojen osalta Tuusulan kunta yhtyy Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvityksen kannanottoon oikeudellisen muodon osalta.

KYSYMYS: 2 c. Esitetyt vaihtoehdot vaalien järjestämiseksi ja asukkaiden osallistumisen turvaaminen

VASTAUS: Vaalivaihtoehtojen ja asukkaiden osallistumisen turvaamisen osalta Tuusulan kunta yhtyy Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvityksen kannanottoon.

Täydennyksenä kannanottoon Tuusulan kunta toteaa, että metropolihallinto saattaisi olla haitallinen demokratian ja asukkaiden osallistumisen näkökulmista tilanteessa, jossa metropoli koostuisi joukosta hyvin suuria ja pieniä kuntia. Pienempien kuntien näkökulmasta äänileikkuri –järjestelmä on tarpeen, jotta lähidemokratialle koituvia tappioita voidaan vähentää.

KYSYMYS: 2 d. Esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi

VASTAUS: Aluerajausvaihtoehtojen osalta Tuusulan kunta yhtyy Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvityksen kannanottoon.

Täydennyksenä lisäksi todetaan aluerajauksen osalta, että tarkasteltavana vaihtoehtona olisi voinut olla myös vähimmäistehtävät-malli Helsingin seudun 14 kunnan kokoonpanolla. Erilaisia malleja olisi löydettävissä lukuisia, mutta viitaten kohdissa 1 a. ja 1 b. mainittuihin epävarmuustekijöihin, on metropolihallinnon valmistelun tässä vaiheessa ennenaikaista asettua minään esitetyn mallin taakse.

Metropolihallinto ei toisaalta voi ulottua kovin kauaksi ilman siitä seuraavia käytännön ongelmia. Esim. kunnallisten yhtiöiden rajapinnat joudutaan

käymään tarkkaan läpi ja nykyisiä toimijoita ehkä pilkkomaan. Vesihuolto ja jätehuolto joudutaan miettimään uudestaan metropolihallinnon raja-alueilla. Jäljelle jääneet toimijat voivat olla vaikeuksissa pilkkomisen jälkeen, eikä tehtävien uudelleenjärjestelyllä välttämättä saavuteta kuntienkaan kannalta tavoiteltua hyötyä. Esitetyn metropolihallinnon myötä jouduttaisiin myös miettimään, mikä rooli Uudenmaan liitolle jäisi suhteessa metropolin ulkopuolelle jääviin kuntiin.

KYSYMYKSET: 2 e. Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi

VASTAUS: Rahoituksen järjestämiselle esitettyjen vaihtoehtojen osalta Tuusulan kunta yhtyy Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvityksen kannanottoon.

Lisäksi Tuusulan kunta pitää erittäin todennäköisenä, että yhdyskuntakehityksen yhteenlasketut kustannukset nousevat nykyisestä, eikä arvioidun 3–3,5 % metropoliveron vaikutusta voida kompensoida vastaavilla menosäästöillä kunnissa. Tämän seurauksena metropolialueesta tulee asukkaille ja yrittäjille ympäröivää aluetta kalliimpi, mikä edistää niiden hakeutumista nykyistäkin kauemmas ydinalueesta. Tällöin yhdyskuntarakenne hajautuu edelleen metropolitavoitteiden vastaisesti.

KYSYMYKSET: 2 f. Esitettyjen vaihtoehtojen mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

VASTAUS: Kuten vastaukset kohdissa 1 a. 2 a. 2 d. ja 2 e.

3. LAUSUNNONANTAJAN ESILLE OTTAMAT MUUT KYSYMYKSET JA ASIAT

Tuusulan kunta haluaa korostaa, että metropolilainsäädäntö -työryhmän esityksiin on tässä vaiheessa erittäin vaikea ja jopa ennenaikaista ottaa kantaa, koska niin moni asiaan vaikuttava seikka on vielä auki.

Ensin pitäisi ratkaista kysymys kuntaliitoksista, joiden useita variaatioita on parhaillaan eriasteisessa selvitysvaiheessa. On johdonmukaista katsoa ensin kuntarakennerekonoja ja vasta sen jälkeen ottaa kantaa metropolihallinnon tarpeeseen, tasoon ja syvyyteen. Ennen päätöksentekovalmiutta moni muukin asia kaipaavaa vielä selvennystä. Esim. se, että vaikka SOTE-ratkaisu on syntynyt, sen ratkaisut käytännön tasolla ovat merkittävilta osin vielä auki, joten uudistuksen vaikutuksia kuntaan on vaikea arvioida riittävällä tarkkuudella. Toisaalta valtioneuvostonjärjestelmä on muuttumassa ja vuoden 2015 aikana voimaan tulevaisuuteen kaavailtu uudistus muuttaa järjestelmän perusteita. Metropolilainsäädäntö -työryhmän raportissa itsessäänkin listataan merkittävä joukko tarkennuksia ja lisäselvitystä kaipaavia tekijöitä.

Toisaalta vasta raportoitujen tulosten mukaan MAL-aiesopimusmenettely toimii varsin hyvin ja tuottaa tuloksia, mikä osaltaan tässä vaiheessa vähentää tarvetta uusille rakenteille.

Tuusulan kunta itsessään täyttää edelleen hyvin elinvoimaisen ja itsenäisen kunnan tunnusmerkistön. Kunnan talous suhteessa Helsingin seudun vertailukuntiin on varsin hyvä tällä hetkellä. Lainamäärä asukasta kohti oli vuonna 2013 893 euroa, kun keskimääräinen lainakanta Manner-Suomessa oli vuonna 2012 2262 euroa/asukas. Vuonna 2013 kunnan tulos oli 1.2 miljoonaa euroa voitollinen. Työttömyysaste vuoden 2013 lopussa oli Tuusulassa Helsingin seudun alhaisimpia (7,1 %). Tuusulan työpaikkaomavaraisuus on ollut hyvä esim. suhteessa muihin Kuuma-kuntiin.

Tuusulan kunnassa on vireillä poikkeuksellisen suuria ja valtakunnallisesti merkittäviä kehittämishankkeita, kuten tulevaisuuden asumista edustava Rykmentinpuisto-hanke ja Focus-hanke. Focus on kansainväliset mitat täyttävä yrityspuistohanke Helsinki-Vantaan lentoasemaan rajoittuen. Nämä suuret hankkeet, kuten useat muutkin kunnan hankkeet, ovat edistyneet hyvin kuluneen vuoden aikana.

Tuusulan yleiskaava 2040 rakennemallien lähtökohta on 2 % kasvu väestössä vuoteen 2040 mennessä, mikä merkitsee 30 000 uutta asukasta ja 10 000 uutta työpaikkaa. Tuomalan/Ristikydön alue pääradan ja valtatie 4 varressa omaa metropolialueen kannalta merkittävää tulevaisuuden kehittämispotentiaalia. Kunnan arvoja ovat mm. kehitysmuotoisuus, suunnitelmallisuus ja kestävä kehitys. Kunta on kasvu-uralla ja kehittämisorientoitunut.

Vielä avoinna olevien ja selvitystä kaipaavien metropolihallinnon toimivuuden kannalta keskeisten seikkojen vuoksi, Tuusulan kunta toteaa, että se haluaa olla mukana hakemassa tosiasioiden perustuvia tulevaisuuden ratkaisuja kaikkien Helsingin seudun kuntien ja valtion kanssa. Tällöin kunnilla ja kuntalaisilla tulee olla Helsingin seudun kehittämisessä vahva rooli ja poliittisten ryhmien tulee olla tässä työssä kattavasti edustettuna.

Tuusulan kunta katsoo, että tässä vaiheessa johdonmukainen vaihtoehto olisi kehittää nykyistä mallia, joka perustuu kuntien yhteiseen maankäytön kehityskuvaan, olemassa oleviin hallintorakenteisiin ja aiesopimusten käyttöön. Käytännössä tämä tarkoittaisi Uudenmaan maakuntaliiton rooliin vahvistamista, sopimisen lisäämistä ja maakuntakaavan kehittämistä strategiseksi. Uudet hallinnon ja päätöksenteon tasot eivät vaikuta perustelluilta.

Kuntauudistustoimikunta käsitteli asiaa kokouksessaan 9.6.2014 ja hyväksyi omalta osaltaan lausuntopyyntöön laaditut vastaukset edellä esitetyllä tavalla.

Liitteet: Lausuntopyyntö, metropolilainsäädäntöä valmistelewan työryhmän väliraportti 1.4.2014 ja Keski-Uudenmaan kahdeksan kunnan MALY-työryhmän kannanotto Keski-Uudenmaan uuden kaupungin suhteesta metropolihallintoon.

Liite nro 311

Lisätiedot: kuntakehitysjohtaja Hannu Haukkasalo, p. 040 314 3020, rakennuslakimies Sakari Eskelinen, p. 040 314 3037, liikenneinsinööri Jukka-Matti Laakso, p. 040 314 3569, suunnittelupäällikkö Petri Juhola, p. 040 314 3566 ja ympäristökeskuksen johtaja Risto Mansikkamäki, p. 040 314 2253

Ehdotus
Kj

Kunnanhallitus päättää

- merkitä tiedoksi valtiovarainministeriön lausuntopyynnön, metropolilainsäädäntöä valmistelewan työryhmän väliraportin 1.4.2014 ja Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvityksen kannanoton suhteesta metropolihallintoon
- hyväksyä lausuntopyyntöön laaditut vastaukset perusteluosassa esitetyllä tavalla ja antaa ne Tuusulan kunnan pyydettynä lausuntona valtiovarainministeriölle
- tarkastaa ja hyväksyä pöytäkirjan tämän asian osalta välittömästi kokouksessa.

Päätös

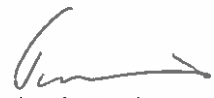
Ehdotus hyväksyttiin.

ote
valtiovarainministeriö
ympäristöministeriö

Otteen tarkastetusta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa

Tuusulassa 18.6.2014

pöytäkirjanpitäjä


Tuula Hyttinen

KANNANOTTO KESKI-UUDENMAAN UUDEN KAUPUNGIN SUHTEESTA METROPOLI- HALLINTOON

Sisältö

Kannanotton lähtökohdiana on metropolilakityöryhmän väliraportti 1.4.2014 ja se painottuu MALY- näkökulmiin. Kannanotossa verrataan metropolihallinnon vähimmäistehtävät- mallia ja laajaa mallia toisilnsa Keski-Uudenmaan kaupungin kehittämisen näkökulmasta.

1. Metropolihallinnon tavoitteet
2. Oikeudellinen muoto
3. Aluerajaus ja kuntarakenne
4. Päätöksenteko ja vaalit (alueellinen edustavuus)
5. Tehdävät ja toimivalta
 - Metropolikaava ja kuntakaavoitus
 - Maapolitiikka
 - Asuntotuotanto ja asuntojen omistaminen
 - Liikennejärjestelmän suunnittelu, joukkoliikenne ja liikenneinfra
 - Ympäristötehtävät, vesihuolto ja jätehuolto
 - Kilpailukyvyyn tehtävät
 - Segregaation torjunta
 - 6. Ruotsinkieliset palvelut
 - 7. Yhteistyö valtion kanssa
 - 8. Rahoitus
 - 9. Raportin keskeneräiset arvioinnit
 - 10. Yhteenveto Keski-Uudenmaan kaupungin näkökulmasta

Ilkka Holmila

KANNANOTTO KESKI-UUDENMAAN UUDEN KAUPUNGIN SUHTEESTA METROPOLI- HALLINTOON

Tämä kannanotto koskee valtiovarainministeriön asettaman metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän 1.4.2014 julkistettua väliraporttia ja se on laadittu Keski-Uudenmaan kahdeksan kunnan kuntaliittoselvitystyön yhteydessä. Valmistelun ovat suorittaneet MALY- työryhmä ja muut työryhmät ja kannanottoa on käsitelty selvitystyön johto- ja ohjausryhmissä.

1. Metropolihallinnon tavoitteet

Väliraportin mukaan metropolihallinnon perustamisen tavoitteena on metropolialueen lakisääteisten yhteistyön rakenteiden alkaansaaminen kuntarajat yltäviin ongelmiin ja haasteisiin vastaamiseksi. Tavoitteena on päällekkäisen hallinnon poistaminen ja toimijoiden välisen työnjaon selkeyttäminen. Päätöksenteon läpinäkyvyyden ja demokraattisuuden lisäämiseksi päätöksenteosta vastaisi suoralla kansanvaalilla valittu metropolivaltuusto.

Kaavoituksen ja kaavajärjestelmän kehittämisen keskeisiä tavoitteita ovat yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän toimivuuden ja taloudellisuuden parantaminen, ilmastonmuutoksen ehkäisy, riittävän ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon varmistaminen ja sosiaalisen eheyden turvaaminen sujuvalla ja vuorovaikutteisella yhtenäiseen kokonaisuuteen tähtäävällä viranomaisprosessilla. Kaavajärjestelmää kehitetään metropolikaavalla, jonka ohjausvaikutus kuntien kaavoitukseen ja muuhun viranomais toimintaan määritellään täsmällisemmin kuin nykyinen maakuntakaavan ohjausvaikutus. Metropolihallinnolla tulee olla mahdollisuus päättää keskeisistä seudullisista maapolitiikan linjauksista.

Asumisen osalta on tavoitteena, että metropolialueella rakennetaan riittävässä määrin tarvetta vastaavia ja yhdyskuntarakenteen kannalta oikein sijoitettuja asuntoja, jolloin myös asuntomarkkinat toimivat paremmin ja asuntojen hintataso alenee. Seudullisesti merkittävät asuntoalueet voivat olla täydennys- ja korjausrakentamisen tai uusien asuntoalueiden kokonaisuuksia. Uudistuotanto edellyttää riittävää tonttivarantoa, joka on myös helposti käyttöön otettavissa. Tavoitteena on vähintään viiden vuoden tuotantotavoitetta vastaavan tonttireservin turvaaminen metropolihallinnon ja kuntien yhteistyönä. Metropolihallinnolla on strategisella tasolla päävastuu asuntojen kokonaistuotantotavoitteen määrittämisestä ja sen vaatimien edellytysten luomisesta metropolikaavassa ja sen toimeenpano-osassa. Niissä osoitetaan seudullisen kehityksen kannalta merkittävät asuntotuotantoalueet, joilla vastuu asuntotuotannon toteutumisesta on metropolihallinnolla.

Liikenteen osalta tavoitteena on seudullisesti strategisten maankäyttö- ja liikennehankkeiden yhteensovittaminen sekä valittujen toimenpiteiden toteuttamisen varmistaminen. Seudullinen liikennejärjestel-

mä sisältää jalankulun ja pyöräilyn edistämistä, liikenteen ohjausta, hinnoittelua ja säätelevä sekä liikennejärjestelmän operointia ja ylläpitoa sekä suurten väylähankkeiden suunnittelua ja toteutusta.

Ympäristöpalvelujen osalta tavoitteena on kehittää ympäristöpalveluja vastaamaan entistä paremmin ja kattavammin seudullisia tarpeita. Erityisesti tämä koskee veshuoltoa sekä seutu- ja ympäristötiedon palveluita. Veshuollon laatua, toimintavarmuutta ja taloutta parannetaan yhdistämällä pienempiä yksiköitä suuremmiksi alueelliseksi toimijoiksi. Vastaavasti koko metropoliseudulla hyödynnettävää osamista liittyy ilmanlaadun seurantaan sekä rekisteri- ja paikkatietojen hyödyntämiseen.

Kilpailukyvyn, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan kannalta tavoitteena on metropoli, joka pärjää kansainvälisessä kilpailussa maailman parhaista osaajista. Metropolialueen kasvu edellyttää peräti 200 000 työpaikan lisäystä vuoteen 2035 mennessä pääasiassa avoimille sektoreille. Tarvitaan yhteistä, aktiivista elinkeinopolitiikkaa uusien työpaikkojen synnyttämiseksi ja kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseksi. Muihin suurimpiin suomalaisiin kaupunkiseutuihin verrattuna metropolialueella on vielä paljon käyttöä mätöntä kehittämispotentiaalia elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toteutuksessa. Metropolialueelle on tarpeen saada toimijia, joka pystyy uskottavasti vastaamaan seudun kilpailukyvyn vahvistamisesta, maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien käsittelemisestä sekä segregaatioon erkaamisesta. Kilpailukyvyn kannalta kriittisimmät tekijät ovat riittämätön ja kallis asuntotarjonta sekä toimimaton liikenneinfrastruktuuri. Myös yhdyskuntarakenteen tiivistäminen vaikuttaa voimakkaasti talouden tuotavuuteen.

Segregaation ehkäisyn kannalta tavoitteena on torjua ja ehkäistä alueellista eriarvoistumista ja syrjäytymistä. Tavoitteena on edistää yhdyskuntarakenteeseen integroitua asukasrakenteeltaan monipuolisia ja sosiaalisesti tasapainoisia asuinalueita, turvata riittävä koituvuhtainen asuntotarjonta ja vähentää ja ennaltaehkäistä asunnottomuutta. Toiminta- ja työkyvyn rakentamiseksi tarvitaan sosiaalista kuntoutusta. Nuorten ja aikuisväestön työelämäosallisuutta ja koulutusmahdollisuuksia tulee edistää ja tukea sekä ylläpitää perheiden ja yhteisöjen sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

Kannanotto tavoitteisiin

Metropolihallinnon tavoitteet ovat suurissa linjoissa oikeita ja alueen kuntienkin kehityksen kannalta tervetulleita, koska nykyisellä toimintatavalla kuntarajat ylittävien tehtävien ja ongelmien hoitaminen on erittäin haastavaa ja usein tehottomaa. Tavoitteissa ja koko väliraportissa mainitaan useassa kohdassa metropolihallinnon kohdistavan vaikutuksensa seudullisesti merkittävihin asioihin ja kohteisiin, mutta seudullisen merkittävyyden käsitettä ja kriteerejä ei kuitenkaan määritellä. Raportista henkil, että kyse olisi ensi sijassa voilymistä, vaikka kuntien näkökulmasta seudullisuutta pitäisi mitata muidenkin seudullisen vaikuttavuuden tekijöiden kautta, ml. laadulliset tekijät.

Metropolialueen päätöksenteon ja hallinnon osalta tulisi pidättäytyä liian raskaiden uusien hallintotoimenpiteiden rakentamisesta ja keskittyä todellisten metropoliseudun strategiatason kysymysten ratkaisemiseen. Kun on tunnistettu seudullisia ongelmia ja tehtäviä, olisi olennaista löytää myös seudullisia lisäresursseja niiden hoitamiseen, mutta tätä kysymystä väliraportissa avataan erittäin vähän. Metropolihallinnon rooli voisi parhaimmillaan olla melko kevyesti toimiva ja sitovilla seututason strategisilla linjauksilla ja taloudellisilla keinoilla kuntia ohjaava ja kannustava, mutta väliraportin henki viittaa enemmänkin kuntien toiminnan laajasti korvaavan tai sen kanssa päällekkäisen raskaan organisaation rakentamiseen (erityisesti ns. laaja malli).

Maankäytön ja yhdyskuntarakenteen toimivuuden sekä asuntotuotannon osalta metropolikaava on kehityskelpoinen väline, mikäli se pidetään strategisena ja kuntakaavoitusta ohjaavana. Metropolikaavan sitovuus voi olla tarpeellinen kokonaisuuden hallinnan kannalta, mutta sillä ei pitäisi yrittää korvata kuntien yleiskaavoitusta. Tavoitteissa puhutaan yhtenäisestä viranomaisprosessista, mutta kaavoituksen moninaisia vuorovaikutuskäytäntöjä maanomistajiin, asukkaisiin, rakennusliikkeisiin ja muihin yrityksiin sekä markkinatekijöihin päin ei juuri avata. Seudun asuntotuotannosta suuri osa toteutuu yksityisten omistamille tonteille taloudellisten suhdanteiden mukaan. Erityisesti uusien alueiden asuntotuotannosta ensimmäisenä valmistuvat vuokrakohteet myyntikohteiden toteutuksessa selkeästi hitaammin. Viranomistoiminta ilman toimivia kumppanuuksia ei välttämättä edistä yhdyskuntarakenteen kehittämistä hyvällä tavalla ja metropolihallinto voi olla liian iso toimija ketterään asiakaslähtöiseen toimintaan. Tavoitteissa ja raportissa kiinnitetään huomiota maapolitiikkaan maanhankintarakokulmasta, mutta sen roolia infrastruktuurin rahoituslähteenä ja hankkeiden ajoitustekijänä ei ole tarpeeksi avattu. Seudullisesti yhteneväisten maapolitiittisten linjausten luominen on haasteellinen tavoite, kun ottaa huomioon eri kunnissa vuosikymmeniä käytettyjen keinojen ja lähtökohtien suuren kirjon (esim. raakamaan lunastusmenettelyn hitaus, ensikertaisten asemakaavojen laatiminen yksityiselle maalle tai kaavanmuutosten arvonnousun leikkauk).

Liikenteen osalta tavoitteissa painotetaan oikein maankäyttö- ja liikennematkaisujen yhteensovittamista nykyistä sitovammalla tavalla, mutta raportissa avataan hyvin vähän pitkäkaikassa liikennejärjestelmäsuunnittelussa todettujen metropolialueen investointitarpiden ja mahdollisuuksien syvenevää ristiriitaa. Tavoitetekstissä puhutaan mm. vain suurten väylähankkeiden suunnittelusta ja toteutuksesta, vaikka suurin tarve kohdistuu pienin ja keskisuuriin kohteisiin (ns. KUHA- hankkeet), joihin on nykyisin lähes mahdoton saada ELY- keskuksen rahoitusta eikä kuntarahoitusta ole mahdollisuutta lisätä. HU-2015- työssä on laskettu perusteellisesti, että ongelmaa voitaisiin olennaisesti lieventää vain liikenteen hinnoitteluvälineillä (esim. ruuhka- tai tiemaksut), mutta tämä pohdinta ei näy milenkään metropolihall-



Keski- Uudenmaan Kaupunki

linnon rahoitustarkasteluissa. Liikenteen hinnoitteluasiasia esiintyy väliraportissa vain tavoite-
osan liikennekappaleessa yhtenä sanana.

Ympäristöpalvelujen osalta tavoitteissa nojataan liikaa Helsingin seudun ympäristöpalvelujen
(HSY) toimialaan. Tavoitteissa tai muuallakaan väliraportissa ei käsitellä lainkaan ympäristön-
suojelun, ympäristöterveydenhuollon, elintarvikevalvonnan tai eläinlääkintähuollon tehtäviä,
vaikka näilläkin on merkittäviä ylikunnallisia lähtökohtia ja vaikutuksia. Pääkaupunkiseudulla
nämä ympäristötehtävät hoidetaan nykyisin kuntakohtaisesti, mutta useilla Keski-
Uudenmaan kunnilla on yhteinen toimielin (Keski-Uudenmaan ympäristökeskus), jonka sijoit-

tusta metropolihallinnossa ei ole raportissa käsitelty. Tavoitteissa todetaan ympäristötietoon
sekä rekisteri- ja paikkatietoon kohdistuvat seudulliset tarpeet, mutta tarkastelua tulisi laaj-
jentaa seudun ja kuntien tietohuoltoon kokonaisuudessaan. Tietohuoltopalveluja tarjotaan
tällä hetkellä hyvin sirpaloituneesti monissa eri organisaatioissa, eikä esim. yhtenäistä kunta-
rajat ylittävää avointa paikkatietoalustaa ole olemassa. Yhdyskuntakehityksen, elinkeinojen
kehittämisen ja laajemminkin kilpailukyyn edistämisen kannalta olisi välttämätöntä luoda
koko metropolialueen laajuinen tietohuolto- ja paikkatietopalvelu, joka sopisi hyvin metro-
polihallinnon yhteyteen.

Kilpailukyyn, elinkeino ja innovaatiopolitiikan kannalta tavoitteet ovat tärkeitä ja oikeat stra-
tegiatavoilla. Metropolihallinto ei kuitenkaan voi poistaa kuntatason tehtäviä, joten toimivaa
kumppanuutta näiden tasojen ja muiden toimijoiden kanssa tarvitaan.

Segregaatio-, työvoima- ja maahanmuuttoasioissa tavoite on myös oikea, vaikka sen yhtey-
dessä ei ole mitään selvitystä erityisesti metropolihallinnon roolista suhteessa kuntiin.

2. Oikeudellinen muoto

Metropolihallinto voidaan väliraportin mukaan toteuttaa oikeudellisesti joko kuntaa suuremmalla hal-
lintoalueella toteuttuna itsehallintojärjestelmänä (perustuslain 121 § 4 mom) tai pakkokuntayhtymä-
nä, jossa on vaaleilla valittu valtuusto. Raportin mukaan ensimmäinen malli soveltuisi käyttöön, mikäli
metropolihallinnolle osoitetaan väliraportissa selvitetty laajat tehtävät ja sen maantieteellinen toimin-
ta-alue on suppea jo nyt merkittävästi yhteenkasvanneiden kuntien joukko. Jälkimmäinen malli soveltuisi
käyttöön, mikäli metropolihallinnolle tulee vain väliraportissa osoitetut vähimmäistehtävät ja sen
maantieteellinen toiminta-alue on laajempi.

Raportissa todetaan, että metropolihallinnon julkiset hallintotehtävät ja niitä koskeva toimivalta on
määriteltävä lainsäädännössä (työryhmän ehdotuksen mukaan omassa laissaan, nk. metropolihallinto-
laki ja tehtäväkohtaisessa erityis-lainsäädännössä) tarkkarajaisesti. Metropolihallinnolle suunnitellut
tehtävät (MAL-tehtävät sekä kilpailukykyä, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, segregaatiota, työvoimaa
ja maahanmuuttoa koskevat tehtävät) ovat oikeudelliselta sisällöltään, luonteeltaan ja vaikuttavuudel-

taan ylikunnallisia, joten asia ei ole tässä suhteessa ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Myös-
kään tehtävien mahdollinen siirtäminen lailla valtion viranomaisilta metropolihallinnolle ei ole ongel-
mallinen perustuslain näkökulmasta.

Metropolikaavan asema kaavahierarkiassa on määriteltävä lainsäädännössä. Metropolikaavan oikeus-
vaikutukset eivät lähtökohtaisesti aiheuta perustuslakiongelmia, koska metropolihallinnolla olisi mo-
lemmissa edellä mainituissa toteuttamismuotoissa vaaleilla valittu valtuusto. Sen sijaan metropolikaavan toimeenpano-osan oikeusvaikutteisuus voi olla ongelmallinen kunnallinen itsehallinnon kannal-
ta, jos suunnitelmalla annettaisiin metropolialueen kunnille tehtäviä tai ohjattaisiin sitovasti kuntia nii-
den hoitaessa tehtäviään ja suunnitelman täytäntöön panemisesta aiheutuisi kunnille välittömiä kus-
tannuksia.

Kannanotto oikeudelliseen muotoon

Kuntien kannalta metropolihallinnon oikeudellisella muodolla ei liene suurta eroa, mutta sen
tehtävien laajuudella ja toimivallan sitovuudella sitäkin enemmän. Raportissa on avattu ky-
symystä metropolikaavan ja sen toimeenpano-osan oikeudellisten vaikutusten kannalta, kun
siinä annetaan kuntia sitovia määräyksiä kustannuksia tuottavalla tavalla. Käytännössä yhtä
iso taloudellinen ongelma voi olla koko metropolihallinto, jonka menoihin kerättäisiin kunta-
osuuksiin tai maksuihin voi kunnissa olla vaikeaa vaikuttaa mitenkään.

3. Aluerajaus ja kuntarakenne

Väliraportin mukaan tavoitteena on aluerajaus, josta muodostuu tehtävien hoidon ja hallinnolle asetet-
tujen tavoitteiden kannalta taroituksenmukainen ja toiminnallinen kokonaisuus. Metropolihallinnon
alueellisen toimivallan tulisi rajoittua niihin kuntiin, jotka hallinnolle asetettujen teh-tävien hoidon nä-
kökulmasta on välttämätöntä katsoa kuuluvaksi metropolihallinnon piiriin. Usäksi metropolihallintoon
kuuluvilta kunnilta edellytettäisiin alueellista ja toiminnallista yhtenäisyyttä ja eheyttä. Tätä kuvaavat
eri muutujat ja työryhmän määrittelemät kriteerit yhdyskuntarakenteen ja työssäkäynnin osalta. Kun-
tarakenteen kehittyminen ja alueella mahdollisesti tapahtuvat liitokset kytkettyvät metropolihallinnon
aluerajaukseen. Kuntajakoselvitysten ollessa toistaiseksi keskeneräisiä työryhmä on tarkastellut alue-
rajausta pääsääntöisesti nykyisen kuntarakenteen pohjalta.

Työryhmä on käyttänyt aluerajauksen määrittelyssä kahta kriteeriä. *Keskustajaajakriteeri* = alue, jolla
työssäkäyntialueen keskuskunnan ja siihen rajoittuvan yhden tai useamman kunnan yhdistää yhtenä-
nen keskustajaama. Kriteerin perusteella muodostetaan metropolihallinnon nk. ydinalue. *Yhdistetty
taajama- ja työssäkäyntikriteeri* = kunta, jonka keskustajaama tai lähtäjäajama kytketty kiinteästi ydin-
alueen keskustajaamaan, ja millä on olennainen vaikutus alueen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen.
Lisäksi työssäkäynnin ydinalueelle (eli ydinalueen kuntiin yhteen laskettuna) tulee ylittää 20 prosenttia.



Keskustaajamakriteeri kuvaa aluetta, jolla yhdyskuntarakenne ja/vai kuntakeskukset ovat jo kasvaneet yhteen ja jossa on jo tällä hetkellä erityinen tarve maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteiseen suunnitteluun ja toteutukseen yhdyskuntarakenteen hajautumisen pysäyttämiseksi ja ehkäisyksi. Yhdistetty taajama- ja työssäkäyntikriteeri kuvaa aluetta, jolla on tarvetta ohjata yhdyskuntarakenteen kehitystä yhtenäisesti ja jonka tulisi metropolihallinnon tehtävien näkökulmasta pidemmällä aikavälillä kuulua hallinnon piiriin. Tässä voidaan erityisesti huomioida tulevaisuuden lähtökohdista se alue, jolle kasvu, asuminen ja työpaikat todennäköisesti tulevat keskittymään. Työssäkäynti kuvaa kuntien toiminnallista yhteyttä nk. ydinalueeseen.

Edellä sanotun pohjalta väliraportissa esitettiin kaksi vaihtoehtoista aluerajauksta. Ydinalueeseen kuuluisivat keskustaajamakriteerien perusteella seuraavat 10 kuntaa: Espoo, Helsinki, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula ja Vantaa. Ydinalue kuului metropolihallintoon silinä mallissa, jossa hallinnolla on laajemmat tehtävät (laaja malli). Laajan alueeseen kuuluisivat ydinalueen lisäksi ne 6 kuntaa, jotka täyttävät taajama- ja työssäkäyntikriteerit: Vihti, Lohja, Riihimäki, Porvoo, Hyvinkää ja Mäntsälä. Laajempi alue voisi tulla kyseeseen silloin, kun metropolihallinnolla on ns. vähimmäistason tehtävät (vähimmäistehtävät- malli). Väliraportin mukaan vähimmäistehtävät- mallin käyttöönotto edellyttää lähtökohteisesti merkittäviä muutoksia kuntarakenteessa. Kuntaliitoksilla on puolestaan vaikutuksia aluerajauksiin. Tämä koskee erityisesti ydinalueen reunoilla sijaitsevia kuntia, joilla on menellään liitosselvityksiä ydinalueeseen kuulumattomien kuntien kanssa. Raportin mukaan ydinalueen kunnat kuuluisivat lähtökohteisesti metropolihallinnon piiriin myös tilanteessa, jossa ne teuttavat liitoksia ydinalueen ulkopuolisten kuntien kanssa. Sen sijaan laajemman alueen reunakuntien osalta asiaa pitää arvioida tarkemmin.

Kannanotto aluerajaukseen ja kuntarakenteeseen

Metropolilähtötyöryhmän käyttämät aluerajauksen kriteerit ovat käyttökelpoisia tilannekartoitukseen, mutta niitä ei tulisi käyttää mekaanisesti. Väliraportissa hahmotetuista malleista kumpikin rikkoo jo vuodesta 2005 jatkuneen Helsingin seudun 14 kunnan maankäyttö-, asutus- ja liikenneasoihin (MAL ja HU) kohdistuneen ja portaittain syventyneen yhteistyön. Tämä yhteistyö on kirjattu viimeksi v. 2013 kuntarakennelain 4 e §:ään, jossa määritellään Helsingin metropolialue (kuntarakennelaki 29.12.2009/1698, muutos 28.6.2013/478). Sama alue muodostaa myös tilastollisesti Helsingin seudun, joka on myös EU:n NUTS- aluejaon alayksikkö (sub-region).

Tällä hetkellä laaditaan Helsingin seudun 14 kunnan (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Hyvinkää, Pormainen, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sipoo ja Vihti) alueelle yhteistä maankäytön suunnitelmaa (rakenemallia), jonka voi jo katsoa olevan tulevan metropolikaavan esiaite. Valmistella olevaan suunnitelmaan sisältyy mm. Hel-



singin seudun asumisstrategia, joka tulee ottamaan kantaa myös asuntopolitiisiin kysymyksiin mm. valtion tukeman asuntotuotannon osalta. Maankäyttösuunnitelmissa määritellään aina vuoteen 2050 saakka ulottuen seudullisesti merkittävät kehittämisvyöhykkeet, joille suurin osa asuntotuotannosta tulee sijoittumaan. Kysymykseen tulevat joukkoliikenteeseen tukeutuvat tiiviit rakentamisen alueet. Koko alueen yhteinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (HU) on jo toisella kierroksellaan. Tämä toiminnallinen yhteistyö perustuu kuntien hahmotetun yhteisen suunnittelun tarpeeseen, minkä pitäisi olla yksi metropolialueen rajauskriteereistä.

Eriyksen ongelmallinen on väliraportissa esitetty ns. ydinalueen rajaus, joka jakaa KUUMA-alueella vireillä olevan Keski-Uudenmaan kuntaliitosalueen (Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pormainen, Sipoo ja Tuusula) siten, että useita ns. raja-alueiden potentiaalisia kehityskohteita jää kahden puolen rajausta. Raportti ei ota yksityiskohtaisesti kantaa, mikä olisi mahdollisesti syntyvän uuden suurkunnan asema suhteessa metropolihallinnon aluejakoihin, kuulusiko se ydinalueeseen koko laajuudessaan? Pormaisen sijoitus kummankin aluejaon ulkopuolelle herättää myös kysymyksiä, koska tämän kunnan rakenne ja suuntautuminen on vahvasti Järvenpäähän päin.

Laajan alueen rajauksessa tuntuu perustelemattomalta kiinnittää Porvoo, Riihimäki ja Lohja metropolialueeseen ilman niiden vaikutusalueisiin kuuluvia taustakuntia. Raportti ei erittele näiden kuntien osalta taajama- ja työssäkäyntikriteerien vaikutusta paitsi liitteessä olevan ydinalueelle suuntautuvan työssäkäyvien pendelöinnin osalta. Vaikuttaa, että raportissa mainittu pendelöinnin 20 %:n kynnyksarvo on aivan liian alhainen, koska Riihimäen 22,7 %, Lohjan 27,9 % ja Porvoon 29,9 % ovat huomattavasti muiden metropolialueen kuntien pendelöintilukuja alaisemmat (Hyvinkää 35,1 % ja kaikki muut yli 46 %). Helsingin seudun 14 kunnan perinteinen yhteistoiminta huomioi ottaen Riihimäkeä, Lohjaa ja Porvoota ei tulisi lukea mukaan laajempaankaan metropolihallintoalueeseen, mutta Pormainen tulisi siihen liittää.

4. Päästöluento ja vaalit (alueellinen edustavuus)

Metropolihallinnon ylin päättävä toimielin olisi metropolivaltuusto, joka valittaisiin kunnallisvaalien yhteydessä pidettävillä vaaleilla. Metropolivaltuustosta ja sen tehtävistä säädettäisiin metropolihallintolaissa (vrt. kuntalaki 13 §). Laissa säädettäisiin myös äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta, valtuuston toimikaudesta sekä valtuutettujen ja varavaltuutettujen lukumäärästä. Metropolihallitus rinnastettaisiin tehtäviään ja asemaltaan kunnanhallitukseen. Se vastaisi metropolihallinnon hallinnosta ja taloudesta sekä metropolivaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta (vrt. kuntalaki 17 § 1 mom., 23 ja 56 §). Metropolihallituksesta ja sen tehtävistä säädettäisiin kuntalain

tapaan metropolilaissa. Hallituksen asettamisesta ja tehtävistä voitaisiin määrätä tarkemmin hallintosäännössä. Metropolijohtaja johtaisi metropolihallituksen alaisena hallintoa, tabudenhoittoa ja muuta toimintaa. Metropolijohtaja olisi asemaltaan ja tehtävilään rinnastettavissa kunnanjohtajaan. Metropolijohtajan valitsisi metropolivaltuusto joko toistaiseksi tai määräajaksi. Metropolihallintoon kuuluisi myös joukko lakisääteisiä ja valinnaisia lautakuntia ja muita edustuksellisia toimielimiä.

Metropolivaltuuston kokoonpanossa raportin mukaan tärkeä kysymys on se, halutaanko varmistaa se, että jokainen metropolialueen kunta saa valtuustoon asukasäärällensä vastaavan määrän valtuutettuja tai vähintään yhden valtuutetun vai pitää metropolialue yhtenä vaaliyrittäjä eli jättää kuntien edustus pelkästään äänestäjien päätettäväksi, mistä voi olla seurauksena, että kaikkein pienimmistä metropolialueen kunnista ei välttämättä tulisi lainkaan edustusta metropolivaltuustoon.

Tältä osin raportissa on käsitelty neljää eri vaihtoehtoa: 1. Metropolialue on yhtenä vaaliyrittäjä, kunta-kiintiöt ei ole; 2. Metropolivaalit toimitetaan kussakin kunnassa erikseen. Kustakin kunnasta valitaan sen asukasluvun mukainen määrä valtuutettuja metropolivaltuustoon; 3. Kuten vaihtoehto 2, mutta metropolialue toimii vaalien tulosta laskettaessa yhtenä vaaliyrittäjä; 4. Metropolialue jaetaan esimerkiksi kolmeen tai neljään vaaliyrittäjä, joiden sisällä ei ole kuntakiintiöitä. Väliarvioissa esitetään, että vaihtoehto 1 otetaan käyttöön, mikäli metropolihallintoon tulee vain ydinalue ja sen tehtävät ovat laajan mallin mukaiset. Mikäli metropolihallinnon alue on laajempi ja sen tehtävät ovat vähimmäistehtävät- mallin mukaiset, olisi tällöinkin tarkoituksenmukaista toteuttaa vaalit vaihtoehtoon 1. mukaisesti, mutta myös vaihtoehtot 2-4 voivat tulla kyseeseen, jos alueellista edustavuutta halutaan korostaa.

Kannanotto päätöksentekoon ja vaaleihin alueellinen edustavuus

Väliarviossa esitetty päätöksenteko- ja hallintojärjestelmä on kuntamaailmassa perinteinen ja niin muotoin myös varsin raskas. Malli tulee vaikeuttamaan toimintaa sitä enemmän, mitä enemmän tehtäviä metropolihallinnolle annetaan vastuulle. Vaaliyrittäjämallissa tulisi selvittää pidemmälle väliarviossa esitetyt vaihtoehdot 2-4, koska jonkin tason alueellisen edustavuus olisi taattava vähintäänkin metropolihallinnon alkuvaiheissa metropolialueen kuntien väestöllisten kokorojen vuoksi.

5. Tehtävät ja toimivalta

Metropolikaava ja kuntakaavoitus

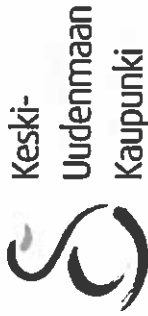
Metropolikaavan osalta väliarportti ei sisällä vaihtoehtoja, vaan esitys on sama vähimmäistehtävämallissa ja laajassa mallissa.

Metropolialueen maankäytön suunnittelun keskeinen väline on metropolikaava, jonka metropolihallinto laatii ja hyväksyy. Metropolikaava keskittyy seudun kehityksen ja kaavan tavoitteiden kannalta keskeisten seudullisten kysymysten ratkaisemiseen. Metropolikaavaan kuuluisi suunnitelmaosa, joka sisältäisi pitkän aikavälin tavoitetilan ja ratkaisut yhdyskuntarakenteesta ja liikennejärjestelmästä, sekä toimeenpano-osa, jossa määriteltäisiin lähtökohtatavoitteet ja tarvittavat toimenpiteet. Metropolikaavassa osoitettaisiin lisäksi metropolialueen valtakunnallisesti ja seudullisesti merkittävät liikenneväylät, energia-, vesi- ja jätevesihuollon verkosto, jätehuollon alueet sekä virkistys- ja suojelualueet. Kaavan toteuttamistoimenpiteitä ja niiden ajoitusta voitaisiin määrittää kaavan toimeenpano-osassa annettavilla määräyksillä ja metropolisopimuksella. Työnjako toimeenpano-osassa annettavien määräysten ja metropolisopimuksen välillä olisi joustava.

Metropolikaava korvaisi alueellaan maakuntakaavan ja kokonaisyleiskaavan ja se tulisi sovittaa yhteen hallinnon alueen ulkopuolella olevaan maakuntakaavaan. Asemakaavoitus voisi perustua suoraan metropolikaavaan. Metropolikaavaan voisi tarvittaessa sisällyä osayleiskaavan kaltaisia tarkasteluja ja osayleiskaavan tapaan esitettyjä maankäyttöratkaisuja. Toisaalta metropolikaava voisi suunnittelutapen mukaan olla myös yleispiirteisempi, esimerkiksi maakuntakaavan tapaan. Metropolikaavassa voisi olla suunnittelutarpeen mukaan esitystavaltaan ja sisällöltään erilaisia osia.

Kunnat voisivat edelleen laatia ja pitää ajan tasalla muiden kuin seudullisesti keskeisten kysymysten ratkaisemiseen tarkoitettuja oikeusvaikutteisia osayleiskaavoja. Muutoin metropolikaavassa jouduttaisiin käsittelemään ja ratkaisemaan myös sellaisia maankäyttökysymyksiä, jotka eivät ole seudullisesta näkökulmasta keskeisiä. Myös metropolikaavassa osoitettuihin seudullisesti merkittävillä alueilla (MAL-alueet) kunta voisi ennen asemakaavan laatimista laatia ja hyväksyä osayleiskaavan, jos se on tarpeen metropolikaavan tarkentamiseksi. Osayleiskaavoja laadittaessa metropolikaava tulisi ottaa huomioon laissa määriteltävien oikeusvaikutusten mukaisesti. Metropolikaavan alueella voitaisiin laatia myös kuntien yhteisiä yleiskaavoja esimerkiksi kahden kunnan raja-alueen maankäytön yhteistä suunnittelua varten silloin, kun suunnittelun kohteena ei ole metropolikaavaan kuuluvia seudullisia kysymyksiä. Jatkokäytössä arvioidaan, voidaanko valtakunnallisten tavoitteiden ja valtion intressien turvaaminen kaavassa ratkaista muulla tavalla kuin metropolikaavan vahvistamismenettelyllä.

Metropolikaavassa annettavat määräykset voisivat koskea mm. asemakaavoituksen ajoitusta (esim. määräaika asemakaavan tai sen muutoksen hyväksymiselle) ja eri tarkoituksiin asemakaavoitettavaa kerrosalaa. Määräykset voisivat koskea seudullisten MAL-alueiden ja toimenpiteiden edellyttämien liikennehankkeiden toteutuksen keskinäistä ajoitusta, asuntotuotannon, toimitilarakentamisen ja seudullisesti merkittävien kaupan hankkeiden toteutuksen ajoitusta ja toteutusperiaatteita sekä liikenne- ja yhdyskuntateknikan hankkeiden toteuttamisjärjestystä ja -ajoitusta sekä eri toimijoiden toteutusvastuuta. Metropolikaavan toteuttamistoimenpiteitä ja niiden ajoitusta voitaisiin määrittää myös kaavan toimeenpano-osassa annettavilla määräyksillä ja metropolisopimuksella.



Keski- Uudenmaan Kaupunki

Jatkovalmistelussa selvitetään yksityiskohtaisemmin metropolikaavassa annettavien määräysten ja metropolisoimismuksen tehtävääjokaa metropolikaavan toteuttamisessa. Erityisesti on tarpeen selvittää toteuttamista ja sen ajoitusta koskevien kaavamääräysten oikeudellisia edellytyksiä tilanteissa, joissa toteuttamistoimenpiteiden ja niiden ajoituksen määrittely saattaisi johtaa kunnan kannalta merkittäviin velvoitteisiin esimerkiksi kadunpidon talikka sosiaali-, terveys- tai opetuspalvelujen toteuttamisessa. Vähimmäistehtävät- mallissa, joka perustuisi kuntayhtymähallintoon, metropolisoimismuksen merkitys metropolikaavan toteuttamisessa olisi suurempi kuin laajassa mallissa, joka perustuisi kuntaa laajemman alueen itsehallintoon. Jälkimmäisessä mallissa merkittävä osa metropolikaavan toteuttamistoimenpiteistä kuuluisi metropolihallinnolle.

Väliraportin mukaan asemakaavan ulkopuolinen alue tulisi määrittellä suunnittelutarvealueeksi (MRL 16 §) siten, että rakentaminen asemakaavan ulkopuolisella alueella lähtökohtaisesti edellyttää suunnittelutarveratkaisua. Raportissa katsotaan, että suunnittelutarvealueista ja suunnittelutarveratkaisusta päättämisen tulisi asian seudullisen merkityksen vuoksi kuulua metropolihallinnolle. Asemakaavan ulkopuolisen alueen maankäytön keskeiset periaatteet metropolialueella tulisi muutenkin ratkaista metropolikaavassa. Tämä koskee myös rantojen käynnin keskeisiä periaatteita. Sen sijaan tässä vaiheessa metropolihallinnolle ei tulisi toimivaltaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten poikkeamisten käsittelyssä ja eikä myöskään poikkeamistoinnivan jakautumiseen kuntien ja ELY- keskuksen välillä tässä yhteydessä puututtaisi. Metropolihallinnolla tulisi kuitenkin olla valitusoikeus kuntien ja ELY- keskuksen poikkeamispäätöksistä. Jatkovalmistelussa arvioidaan, miten metropolikaavalla on muuten tarpeen ohjata asemakaavan ulkopuolisen alueen rakentamista. Tällöin selvitetään myös sitä, tulisiko metropolikaavalla voida ohjata esimerkiksi rakennusten purkamisen ja maisemaa muuttavien toimenpiteiden luvanvaraisuutta samaan tapaan kuin nykyisin yleiskaavassa.

Laissa on määriteltävä metropolikaavan suhde alueella jo voimassa oleviin maakunta-, yleis- ja asemakaavoihin. Metropolikaavan alueella voimassaolevat maakuntakaavat sekä yleis- ja asemakaavat olisivat voimassa kunnes metropolikaava tulee voimaan. Metropolikaavan laatimisen ajaksi metropolihallinnolla tulisi olla mahdollisuus määrittää rakennuskielto voimassaolevan kaavan alueelle. Sääntelyn tulisi periaatteiltaan vastata maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kunnan mahdollisuutta rakennuskiellon määrittämiseen kaavan laatimisen ajaksi. Metropolikaavan voimaantuloon liittyen tarvittaneen lyhyehkö siirtymäaika, jonka kuluessa maankäyttöä voitaisiin ohjata ja yksittäisiä hankkeita voitaisiin yksityiskohtaisemmin suunnitella ja lupamenettelyissä käsitellä maakunta- ja yleiskaavan pohjalta, vaikka nämä olisivat ristiriidassa metropolikaavan kanssa. Siirtymäajan jälkeen metropolikaava korvaisi maakunta-kaavan ja metropolikaavan kanssa ristiriidassa olevat yleis- ja osayleiskaavat. Asemakaava olisi metropolikaavan alueella voimassa, kunnes se muutetaan tai kumotaan. Myös kunnan velvollisuus asemakaavan pitämiseen ajan tasalla ja MRL 60 §:n mukainen asemakaavan ajanmukaisuuden arviointimenetely olisivat metropolikaavan alueella voimassa. Asemakaavan suhde metropolikaavaan on keskeinen asemakaavan ajanmukaisuuden arviointikriteeri.

Kannanotto metropolikaavaan ja kuntakaavoitukseen

Metropolikaavan ydintehtävien tulisi kuntanäkökulmasta liittyä seudun maankäyttöstrategiaan sekä toteutuksen ohjelmointiin ja rahoituksen ohjaukseen ottaen huomioon metropolin poliittisen päätöksenteon rytmin. On aika luontevaa, että metropolikaava korvaa maakuntakaavat ja tarjoaa sitovana myös ns. strategista yleiskaavoitusta vastaavan toimenpidevälineen maankäytön ohjelmointiin ja toteutukseen. Metropolikaava kytketty metropolin aluekehittämisen ja mm. asutustuotannon painopistasetteluun ja metropolin resurssien ja kamiseen. Strategiset ohjelmapäätökset tulisi tehdä metropolivaltuuston toimikausien raa-meissa, ts. metropolikaavaa tarkistettaisiin valtuustokausittain.

Metropolikaavan käyttöönoton ei tule poistaa kuntien aluevaraustyyppistä yleiskaavoitusta. Tähän astisen kaavoituskokemuksen pohjalta on mahdotonta kuvitella, että metropolin laajuisesti voitaisiin tehdä millään kohtuullisilla kustannuksilla missään järjestyksessä päätöksenteokelloon sidottua aikataulussa maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) tarkoittamaa kuntien yleiskaavoja vastaavaa aluevaraustyyppistä kaavaa, jonka laadinnan yhteydessä tehtäisiin kaikki MRL:n edellyttämät selvitykset, vaikutusarviointit ja vuorovaikutusmenettelyt ja huolehdittaisiin kaikkein MRL:n yleiskaavalle asettamien sisältövaatimusten täyttymisestä, vaikka metropolikaavan tarkkuus ja sisältö vaihteilisikin osa-alueilla. Olemassa olevien yleiskaavojen rooli ja merkitys metropolikaavan laadinnassa on myös merkittävä kysymys mm. kansalaisten oikeusturvan kannalta.

Mikäli metropolikaava tosiaan poistaisi yleiskaavat kokonaan tai osittain, syntyisi omalaatuisen tilanne, jossa muualla maassa vaadittaisiin perusteellisempaa yleiskaavoitusta MRL:n mukaisesti, mutta vahvimmin kasvavalla Helsingin seudulla jouduttaisiin tyytymään MRL:n sisältövaatimusten näkökulmasta todennäköisesti paljon karkeatekoisempaan metropolikaavaan, jonka alla ainakin seudullisesti merkittävien kohteiden toteutukseen lähdettäisiin suoraan pienialaisilla asemakaavoilla. Mahdollisilla osayleiskaavan kaltaisilla epävirallisilla kaavarungoilla tai muilla yleissuunnitelmilla olisi vain ohjeellinen rooli. Tällöin on erittäin suuri vaara, että MRL:n sisältövaatimukset syrjäytyvät kaavoituksessa, kun metropolihallinnon näkökulmasta painotetaan vain tehokasta asutustuotantoa. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) toimiva ohjausjärjestelmä (ml. sisältövaatimusten porrastus) heikentyisi yhdyskuntarakenteen laadunohjauksessa ja menettely olisi käytännön työjärjestelyjen kannalta toimiton.

Edellä sanotun pohjalta erityisen arveluttava on väliraportissa oleva ajatus siitä, että metropolikaavassa annettavat määräykset voisivat koskea mm. eri tarkoituksiin asemakaavoitettavaa kerrosalaa. Nykyisessä kaavoitusjärjestelmässä on suorastaan lailla kiellettyä sitoa käyt-

tötarkoituksia tai kerrosaloja sopimuksin tai etukäteispäätöksiin ennen kuin asemakaava on vuorovaikutusvaiheiden jälkeen asetettu julkiseksi nähtäväksi. Voiko olettaa, että metropolikaavan laadinnassa voidaan vuorovaikutteisuus ja vaikutusarvioinnit tehdä niin perusteellisesti, että asemakaavoitusta sitovia määräyksiä voidaan antaa? Tilanne on eri, jos käyttötar-koitukset ja mitoituskeu-ovat yleispiirteisiä ja ohjeellisia, mutta silloin saattaa olla vaikeam-paa perustaa pienialaista asemakaavoitusta suoraan laaja-alaiseen metropolikaavaan. Met-ropolikaavaan otettavien yksityiskohtaisten mitoitus tietojen vaikutusta maapolitiikkaan ja mm. raakamaan arvonnousuun ei väliraportissa ole pohdittu, mutta tällaisilla tekijöillä voi- la iso merkitys kaavatalouteen ja alueiden käyttönsaantiin.

Väliraportin ehdottamasta uudesta kaavajärjestelmästä tulee entistä sekavampi ja hyvin ras- kas sekä metropolihallinnolle että kunnille. Isona ristiriidan juurena on erityisesti se, että kuntien fyysiset alueet jaetaan kaavoituksen näkökulmasta kahdelle tasolle, josta toisella laaditaan asemakaavoja metropolikaavan pohjalta ja toisella mennään perinteistä reittiä kuntayleiskaavoituksen kautta. Tausta-ajatuksena näyttää olevan, että seudun asuntotuotan- toa vauhditetaan nimenomaan uusilla "neitseellisillä" projektialueilla, jotka irrotetaan muus- ta kunnan maankäytön kehittämisestä. Tämä maistuu palaamiselta 1970- luvun lähiökraken- tamisen aikaan, mistä seurauksena voi olla odotettavissa monenlaisia sosiaalisia ja kulttuuri- sia ongelmia. Raportista henkivä "lähiöohjelma" ei tunnista tosiasiaa, että kuntien asunto- tuotannolle on nykyasemakaavoissa valtavia potentiaaleja olevan rakenteen sisällä, sekä ra- kentamattomina tontteina että tiivistämis-kaavoituksen mahdollisuuksina. Asuntotuotantoa ei oikeasti jarruta niinkään kaavojen tai kaavoitusmahdollisuuksien puute, vaan toteutuskei- nojen ja rakentamishalukkuuden puute (kunnat eivät halua liikaa kasvua ja rakentajat eivät tunnista kysyntää tai eivät halua ottaa riskejä). Kaikki seudun kunnat ponnistelevat nykyään eheyttävän ja tiivistävän yhdyskuntarakenteen aikaansaamiseksi, "kasvuun sisäänpäin". Met-ropolihallinto saattaa metropolikaavoituksen kautta laukaista toisen tyyppisen kaavoitusvi- on, jos kehittäminen erotellaan jyrkästi seudullisesti merkittävään ja ei-merkittävään. Tällai- nen kahtia jakautunut kehittäminen hämärtää asuntotuotannon kokonaisnäkemyistä ja voi pahimmillaan johtaa olemassa olevien asuinalueiden taantumiseen ja segregaatioon syventy- miseen.

Kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta olisi selvästi parempi ratkaisu irrottaa vain metro- polikaavan strategien ja toteuttamiseen tähtäävä taso MRL:n mukaisesta yleiskaavaväli- neestä ja liittää se sitovana metropolikaavaan ja metropolihallinnon vuosikelloon. Kaikkein tärkeimpien tavoitteiden edistämiseksi voitaisiin ainakin alussa myös laatia vaihteittaisia met-ropolikaavoja nykyisten vaihemaakuntakaavojen tapaan. Pitemmän aikavälillä tarpeisiin laa- dittavat aluevaraus tyyppiset yleiskaavat jäisivät luontevasti edelleen kuntien tehtäviksi. Yleiskaavoituksen tehtävät liittyvät aluevarauskarttaan ja MRL:n sisältövaatimusten täyttä-

miseen metropolivaltuustokausista riippumatta. Metropolihallinto voisi ja sen tulisiikin vaa- tia, että kunnat tekevät yleiskaavoja sekä koko kunnan alueelle että metropolikaavoituksessa määrättyille aktiivisille osa-alueille osayleiskaavoina. Tarvittaessa käyttöön voitaisiin ottaa myös yleiskaavojen vahvistamismenettely metropolihallinnon oikeutena.

Metropolikaavan ja yleiskaavoituksen suhteen pohdinnan yhteydessä on tarpeen selvittää, miten metropolin ja kuntien työnjako toimii kaavoitusta laajemmin ajatellen maankäytön oh- jelmoinnissa, infrainvestointien suunnittelussa, maapolitiikan hoidossa ja tonttutuotantopro- sessissa. Raportin esitykset asemakaavan ulkopuolisten alueiden suunnittelutarvemenette- lyistä ovat hyväksyttäviä, kunhan lupaharkinnassa noudatetaan kohtuutta ja tasapuolisuutta.

Maapolitiikka

Maapolitiikan suhteen väliraportti sisältää vaihtoehtoja vähimmäistehtävät- mallin ja laajan mallin osal- ta.

Metropolihallinnon keskeisenä tavoitteena on seudullisesti yhtenäinen aktiivinen maapolitiikka, joka edistää maankäytön ja asumisen tavoitteiden toteuttamista. Metropolihallinto päättäisi seudullisen maapolitiikan keskeisistä linjauksista. Metropolihallinto voisi hankkia maata sen toteutettavaksi kuulu- via tarkoituksia varten, erityisesti valtion tukemaa asuntotuotantoa varten. Raportissa on kartoitettu metropolihallinnon maapolitiiseen toimivaltaan liittyen kolmea vaihtoehtoa:

1. Laajimmillaan metropolihallinnolla voisi olla mahdollisuus nykyisin kunnalle kuuluvien maapolitiikan keinojen käyttämiseen. Metropolikaavan perusteella metropolihallinto voisi saada luvan lunastaa maa- ta saman tapaan kuin kunta tai muu kaavaa toteuttava viranomainen voi nykyisin saada luvan lunastaa maakunta- tai yleiskaavassa osoitettuja alueita (MRL 99 §). Metropolihallinnolla olisi mahdollisuus käyt- tää etuostolain mukaista etuusto-oikeutta edellä mainittuihin tarkoituksiin ja tehdä maankäyttösopi- muksia. Lunastus- ja etuusto-oikeuden antaminen metropolihallinnolle edellyttäisi muutoksia lunastus- laklin ja etuustolaklin;
2. Huikan suppeammassa vaihtoehdossa lakisäätely metapolitiikan keinot MRL 99 §:n kaltaista metro- polikaavassa osoitettuja alueita koskevaa lunastusoikeutta lukuun ottamatta olisivat yksinomaan kunti- en käytettävissä;
3. Kolmannessa vaihtoehdossa metropolihallinnolla ei olisi kunnalle kuuluvia maapolitiikan pakkoineo- ja käytettävissään. Sen sijaan metropolialueen kunnat saisivat nykyisen keinovalikoiman täydennyksenä oikeuden lunastaa maata ilman lupamenettelyä metropolikaavassa osoitetuilla seudullisilla MAL- alueil- la, jolta koskisi erityinen kaavamääräys. Määräyksen antamisen edellytyksenä olisi, että alue tarvitaan yleisen tarpeen edellyttämällä tavalla yhdyskuntarakentamiseen. Lisäksi etuustolakia ehdotettaisiin tarkistettavaksi niin, että nykyisin pääkaupunkiseudun kuntia koskevat erityisäämökset, joilla etuusto-

oikeutta pääkaupunkiseudun kunnissa on väljennetty, ulotettaisiin koskemaan myös metropolikaavassa osoitettuja MAL-alueita muissa kunnissa. Kaikissa kolmessa vaihtoehdoissa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kehittämisalueita voitaisiin nimetä myös metropolikaavassa. Samalla väljennettäisiin kehittämisalueen nimeämisen kriteereitä niin, että ne voisivat nykyistä paremmin tukea metropolialueen kehittämistä.

Metropolihallinnon vähimmäistehtävät- mallin osalta väliraportissa esitetään sovellettavaksi 3. vaihtoehtoa siten, että erityiset maapolitiikan keinot olisivat jatkossakin yksinomaan metropolialueen kuntien käytössä edellä kuvatuin lisäyksin. Laajassa mallissa metropolihallinnolle annettaisiin 2. vaihtoehdon mukainen maan lunastusoikeus metropolikaavan perusteella ja kuntien maapolitiittiset keinot säilyisivät ennallaan etuosto-oikeuden laajennusta lukuun ottamatta.

Kannanotto maapolitiikkaan

Seudullisesti yhtenäinen aktiivinen maapolitiikka on tavoitteena siinänsä hyvä. Tällä hetkellä maapolitiikka hoidetaan eri kunnissa hyvin eri tavoilla ja yhteisten toimintamallien päättämisen on haastavaa. Yksittäisten menettelytapojen siirtäminen sellaisenaan paikasta toiseen ei aina onnistu, koska kuntien lähtötilanteet ja ehkä jo vuosikymmenten takaiset toimintakulttuurit poikkeavat huomattavasti toisistaan.

Kahdessa kolmesta väliraportissa esitetystä maapolitiikan vaihtoehdosta kunnan ja metropolihallinnon toimivallan päällekkäisyys ketjun eri vaiheissa aiheuttaa monenlaisia tulkintaongelmia ja voi johtaa pikemmin tonttutuotannon hidastumiseen kuin nopeutumiseen. Tonttutuotantoketjun sujuvuuden näkökulmasta vain kolmas vaihtoehto (maapolitiikan välineet kuntien käytössä ja metropolialueella välineiden laajennettu käyttö) on toimiva malli.

Metropolihallinnon vähimmäistehtävät- malliin liitetyt kuntien maapolitiittisten keinojen laajennukset ovat oikeansuuntaisia ja tarpeellisia. Erityisesti ympäristöministeriön lunastusluopan perustuva raakamaan lunastusmenettely on osoittautunut käytännössä erittäin hitaaksi ja vaikeasti ennustettavaksi. Metropolikaavassa annettavat lunastusolekudet parantaisivat pitämällä alkaen aikavälillä lunastustoiminnan joustavuutta ja edistäisivät myös vapaaehtoisten maakauppojen syntymistä. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnin yhteydessä esitettiin, että tulisi harkita maan lunastamisen luvanvaraisuuden poistamista oikeusvalvutteisissa yleiskaavoissa osoitettavilla rajatuilla alueilla, joita koskisi erityinen kaavamääräys. Tämä lakimuutos olisi kuntien maapolitiikan kannalta tärkeä. Lakimuutokseen voitaisiin lisätä samanlainen käytäntö metropolikaavan alueella.

Vastaavat kuntaoikeuksien lisäykset voisi varsin hyvin liittää myös metropolihallinnon laajan mallin yhteyteen, vaikka siinä oletetaan metropolihallinnon itsensä toimivan aktiivisena maanhankkijana. Mikäli metropolihallinnolle annetaan maapolitiikan operatiiviseen hoitoon

liittyviä tehtäviä, tulee kuntien ja metropolihallinnon sopia yhteistyöstä ja toimintamalleista. Maapolitiikan hoito edellyttää riittäviä ja asiantuntevia resursseja mm. neuvotteluihin vapaaehtoista kaupoista kaupoista ennen kuin siirrytään lunastusmenettelyyn. Kehittämisalueen nimeäminen ei ole nykyisen lain mukaan toimiva maapolitiittinen keino, vaan lakia pitää muuttaa ennen kuin tällä välineellä voi olla merkitystä alueiden toteutumisen kannalta.

Asuntotuotanto ja asuntojen omistaminen

Asuntotuotannon suhteen väliraportti sisältää vaihtoehtoja vähimmäistehtävät- mallin ja laajan mallin osalta. Väliraportin mukaan asumiseen liittyvät tehtävät voidaan jäsentää ainakin kolmella tavalla:

1. Metropolihallinto voisi toimia strategisen suunnittelun roolissa käyttäen metropolikaavaa lähinnä ohjaamassa kuntien omaa toimintaa seudun asuntotuotantotavoitteiden edellytysten turvaajana. Metropolikaavassa ja sen toimeenpano-osassa osoitettaisiin erityisesti metropolialueen seudullisen kehityksen kannalta keskeiset asuntotuotantoalueet, jotka voivat olla täysin uusien asuntoalueiden ohella myös suuria täydennys- ja korjausrakentamisen kokonaisuuksia. Alueiden toteutuksen suunnittelu ja alkautus tapahtuisivat seudullisesti nykyistä koordinoitummin. Metropolihallinnolla ei olisi tässä vaihtoehdossa roolia asuntotuotannon käytännön toteutuksessa eikä asuntojen omistamisessa, vaan se tapahtuisi edelleen nykyisen käytännön tavoin kuntien ja muiden alan toimijoiden toimesta;

2. Toisessa vaihtoehdossa metropolihallinnolle keskitettäisiin kuntien rakennuttamispalvelut metropolikaavan mukaisilla seudullisesti keskeisillä asuntotuotantoalueilla valtion tukeman tuotannon osalta. Metropolihallinto kilpailuttaisi tuettujen asuntojen suunnittelun ja niiden toteuttamisen seudullisesti keskeisillä asuntoluilla. Tuettujen asuntojen omistus olisi edelleen kunnilla tai niiden omistamilla yhtiöillä. Myös yleishyödylliset yhteisöt voisivat edelleen toimia nykyisen käytännön mukaisesti tuettujen asuntojen rakennuttajina ja omistajina koko metropolialueella.

3. Kolmannessa vaihtoehdossa metropolihallinnolle voitaisiin osoittaa tehtäväksi valtion tukemien asuntojen omistaminen, ylläpito ja asukasvalinta. Tällainen tilanne voisi toteutua siinä tapauksessa, että muut toimijat eivät metropolikaavan ja sen toimeenpano-osan mukaisesti riittävin ja tarvittaviin toimenpiteisiin vuokra-asuntojen toteuttamiseksi ja omistamiseksi. Kokonaan poissuljettu tehtävä ei voi myöskään olla omistusasuntojen tuottaminen, mikäli esimerkiksi heikossa suhdanneilanteessa alueen asukasrakenne uhkaa jäädä yksipuoliseksi.

Edellä mainittujen lisäksi metropolihallinnolle voitaisiin antaa mahdollisuus hankkia seudullisesti keskeisillä asuntoluilla tonttimaata, jotta voidaan kaikissa tilanteissa varmistua seudullisesti keskeisten asuntotuotantoalueiden toteutumisesta metropolikaavan mukaisesti.

Metropolihallinnon vähimmäistehtävät- mallin osalta väliraportissa esitetään sovellettavaksi vaihtoehtoa 2. Metropolihallinnon määrittelemä seudullinen asuntotuotantotavoite ja sitä edistävät metropolihallinnon

kaava toimeenpano-osineen riittäisivät luomaan metropolialueelle sellaiset asuntotuotantoedellytykset, joiden avulla markkinatoimijat yhdessä seudun kuntien toimenpiteiden kanssa toteuttaisivat seudulle asetetun tuotantotavoitteen sellaisenaan. Kuitenkin keskitetty kuntien omistamien tuettujen asuntojen rakennuttamistoiminta loisi parempia toimintaedellytyksiä tuettujen asuntojen toteuttamiselle seudullisesti keskeisillä asuntoluella ja vapauttaisi samalla metropolialueen kuntien rajallisia rakennuttajavaroja tuetun tuotannon toteuttamiseen muualla metropolialueella. Metropolihallinto voisi tarjota tarvittaessa rakennuttamispalveluja kunnallisille toimijoille valtion tukeman tuotannon toteuttamiseksi myös muualla metropolialueella. Muun kuin valtion tukeman asuntotuotannon osalta sen toteuttaminen tapahtuisi tässä mallissa täysin kuntien ja markkinatoimijoiden toimesta.

Metropolihallinnon laajan osalta metropolihallinto kantaisi vaihtoehdon 3. mukaisesti viimesijaisen vastuun valtion tukeman asuntotuotannon osalta myös sen omistamisesta, mikäli seudullisesti merkittävillä alueilla suunnitelluille vuokra-asunnoille ei muuten ole osoitettavissa omistajaa. Tässä vaihtoehdossa metropolihallintoon tai sen alaisuuteen kuuluisi siten myös erillinen toimija, jonka toimintakuva olisi valtion tukemien asuntojen omistaminen, hallinnointi ja asukasvalinta sekä niiden ylläpito. Metropolihallinto voisi toimia keskeisillä asuntoluella myös omistusasuntotuottajana erityistilanteissa, joissa esimerkiksi heikon subdannetilan vuoksi asuntoalueen omistusasuntorakentaminen uhkaa jäädä toteutumatta muiden toimijoiden toimesta ja on vaara, että alueen asukasrakenne jää liian yksipuoliseksi. Tässä vaihtoehdossa metropolihallinnolla olisi oltava mahdollisuus hankkia tarvittavaa tonttimaata seudullisesti keskeisillä asuntoluella.

Kannanotto asuntotuotantoon ja asuntojen omistamiseen

Metropolihallinnolle väliraportissa suunniteltuja asuntopolittisia tehtäviä leimaa vahvasti kunnille vieras ajatusmalli, että seudullisen kehityksen kannalta keskeinen asuntotuotanto pitää toteuttaa "uusilla" asuntotuotantoalueilla, jotka voivat raportin mukaan olla täysin uusien asuntoalueiden ohella myös suuria täydennys- ja korjausrakentamisen kokonaisuuksia. Eri yhteyksistä käy ilmi, että raportin laatijat ajattelevat näiden kohteiden olevan myös "neitseellisessä" tilassa ja odottavan ensin metropolikaavaa ja sitten asemakaavoitusta. Tosielämässä huomattava määrä asuntotuotantoa saadaan useimmissa kunnissa sijoitettua olevaan rakenteeseen joko kertaalleen käyttöön otettujen tonttien käyttöä tehostamalla tai ottamalla käyttöön valmiiksi yleis- tai asemakaavoitettuja reservialueita. Yhtä paljon uutta asuntovolyymiä voidaan saada aikaan myös pienehköillä kaavannuotoksilla tai täydennyskaavoilla. Näiden reservien käyttöönoton esteenä on useimmiten infra tai muun kynnystarpeen toteutusresurssien puute tai palvelurakenteen kapasiteetin täyttyminen. Kuntanäkökulmasta seudullisesti merkittävää asuntotuotantovolyymiä saadaan kootuksi lähivuoskymmeniksi talaisista jo pitkälle suunnitelluista kohteista, kunhan toteutusresurssit saataisiin esim. metropolihallinnon kautta lisää. Kokonaan uusia suuria asuntoaluekohteita tulee avata harkitusti ja vain niin, että voidaan asuntorakentamisen ohella samanaikaisesti toteuttaa myös työ-

paikka-alueita ja palvelurakenteita sekä laadukkaan yhdyskunnan edellyttämät joukkoliikenne- neytydet ja viher- ja virkistysalueet.

MAL- alesojimuksen seurauksena kehyskunta on syyllystetty siitä, että vuosittaisia asuntotuotantotavoitteita ml. ARA- tavoitteet ei ole aina saavutettu. Arvostelussa on kärkei kohdistettu kaavoituksen oletettuun puutteeseen tai kunnan oletettuun haluttomuuteen tuottaa ARA- asuntoja, mutta vähemmän vaivaa on nähty todellisten tuotantoesteiden poistamiseen. Kuntien omien selvitysten mukaan estelstauksen kärkeen nousevat em. infrakymyksiin liittyvien esteiden lisäksi mm. muiden kuin kuntayhtiöiden pienuus ja resurssien puute, kysynnän puute tomuus, ARA:n päätöksenteko, kuntayhtiöiden markkinaehtoinen investointihalut- tai kohdentumisoingelmat jne. Pienissä kunnissa myös markkinoiden yleiset suhdannevaihte- lut heiluttavat asuntotuotantoa voimakkaasti vuositasona. Ei ole nähtävissä, että tulevalle metropolihallinnollakaan on välttämättä keinoja voittaa helposti tällaisia esteitä, kun myös sen edistämän asuntotuotannon tulee täyttää asuntojen loppuomistajien taloudelliset reu- naehdot.

Raportin vähimmäistehävät- mallin esitys erityisesti ARA- rahoitteisten asuntojen rakennut- tamistoiminnan tarjoamisesta kuntien vuokratuotajille on periaatteessa kannatettava aja- tus erityisesti niille yhtiöille, jotka tällaista palvelua tarvitsevat. Hankintalainsäädännöstä joh- tuen kuntien vuokratuotajit eivät silti voi tehdä rakennuttamiskaan osalta suoraan hankin- toja, vaan ne on kilpailutettava. Metropolihallintoa suoivan muutoksen aikaansaaminen hankintalakiin ei tule olemaan helppoa alan muiden toimijoiden oikeudenmukaisen ja tasa- puolisen kohtelun ja EU:n jäsenmaita sitovien direktiivien vuoksi.

Laajassa mallissa metropolihallinnon alaisuudessa toimiva asuntoja omistava ja asukasvallin- toja hoitava yhtiö olisi uusi toimija ja käytännössä se tulisi korvaamaan valtion tukeman tuo- tannon hyänneet yleishyödylliset yhtiöt. Tällainen uusi yhtiö tulisi kuitenkin toimimaan sa- moilla markkinoilla kuin kaikkiin ARA- vuokra-asuntoja rakentavat ja omistavat yhtiöt ja painamaan samojen kysyntään, tonttitarjontaan, kustannuksiin, tukielementtien toimivuuteen liittyvien ongelmien kanssa. Todellista hyötyä asuntomarkkinoille olisi, jos Helsingin seudulle saataisiin valtion toimesta uusi iso rakennusliike, joka kilpailun avulla painaisi ra- kennuskustannuksia alemmas. Rakennustarvikkeiden ja -materiaalien hintoihin olisi valtion omistaman rakennusliikkeenkin vaikeaa vaikuttaa.

Yleishyödyllisten vuokra-asuntoja rakennuttavien ja omistavien toimijoiden puutetta kor- vaamaan valtio on jo tuomassa kaivatun uuden toimijan. Valtio-omistaisen A-Kruunu Oy:n pitkään kestäneet organisaation perustamisjärjestelyt alkavat olla loppusuoralla. Oletetta- vasti vuoden 2014 syksyllä yhtiö pääsee aloittamaan ensimmäisen ARA- vuokratuotuksen

rakennuttamisen. Useat kehyskunnat ovat varanneet yhtiölle tontteja. A-Kruunu Oy:n taloudellinen tilanne valtion pääomittamisen johdosta mahdollistaa ARA- vuokratulojen rakentamisen. Hyvin toisenlainen on tilanne pienemmillä yleishyödyllisillä yhtiöillä, jotka omien varojen puuttumisen johdosta ovat keskittyneet tuottamaan asukkaalle kaikkimielisiä asumisoikeusasuntoja. Aso- tuotannossa asukkaat rahoittavat yhtiöitä puuttuvat omat varat.

Asukasvalintojen osalta on huomattava, että valinnan asuinpaikkakunnastaan ja asuinalueestaan tekee asunnonhakija omista lähtökohdistaan eikä suinkaan vuokra-asuntoja tarjoava yhtiö. Jo yksittäisen pienemmän kunnan sisällä asunnonhakijoilla on selkeä käsitys, miltä alueelta ottavat asunnon vastaan ja miltä eivät. Väliraportista henki ajatus, että asukasvalinnoilla kyettäisiin hoitamaan alueiden eriarvoistumista ja segregaatiota. Kysymyksessä on kuitenkin huomattavasti laajempi sosiaali- ja työvoimapolittinen ongelma, jota ei voi asuntovalinnoilla hoitaa. Kuntien asuntotoimista vastaaville viranhaltijoille tämä on vuosikymmenien kokemuksen osoittama tilanne.

Metropolihallinnon laajassa mallissa on viitteitä epärealistisista odotuksista erityisesti asukasvalintojen ja asuntotuotannon toteuttamisen ja omistamisen näkökulmasta. Kunnissa ja kuntien vuokratyöyhtiöillä sen sijaan on valtavasti tietoa ja ymmärrystä vuokra-asutuskysymyksistä ja keinojen toimivuudesta. Kuntien vuokratyöyhtiöiden toimintaan ei saa kajoa minkäänlaisilla pakotteilla, vaan niiden tulisi antaa toimia siten, kuin kunnissa parhaaksi nähdään. Tuhoamalla osaavia ja tehokkaasti toimivia kunnallisia vuokratyöyhtiöitä ei voida saada aikaan mitään positiivista kehitystä metropolin asuntomarkkinoilla.

Kuntien vuokratyöyhtiöillä on tiivis yhteistyö oman kunnan sosiaalitoimen kanssa. Pohdittava olisi, miten tällainen yhteistyö kyettäisiin rakentamaan metropolihallinnon alla toimivan yhtiön ja kuntien sosiaalitoimien välille. Sellaista yhteistyötä ei ole nytkään olemassa kuntien ja yleishyödyllisten yhtiöiden välillä.

Liikennejärjestelmän suunnittelu, joukkoliikenne sekä liikenneinfra

Liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen suhteen väliraportti sisältää vaihtoehtoja vähimmäistehtävämallin ja laajan mallin osalta. Väliraportissa on arvioitu metropolihallinnolle soveltuvia liikennesektorin tehtäviä, jotka voidaan ryhmitellä seuraavasti: liikennejärjestelmäsuunnittelu, joukkoliikenteen järjestäminen, liityntäpysäköinnin järjestäminen, metro- ja raitiotieverkon kehittäminen, ylläpito ja kunnossapito, radanpito, tienpito, kadunpito, liikenteen ohjaus ja hallinta ja liikunnan ohjaus. Aidosti strategisia tehtäviä näistä tai niiden osatehtävistä on vain osa, vahvimmin liikennejärjestelmäsuunnittelu ja liikunnan ohjaus. Liikennejärjestelmän liittyvien elinkaarikysymysten vuosikierroksia ja operatiivisia

tehtäviä on kuitenkin mahdollista kokonaan erottaa, joten metropolihallintoon on tarpeen sisällyttää jossain määrin operatiivisia tehtäviä, mikäli liikennekysymyksiä halutaan ottaa vahvasti haltuun.

Väliraporttiin on hahmoteltu erilaisia kokonaisuuksia liikennetehtävien hoitoon metropolialueella. Taavoitteena on pidetty sitä, että metropolihallinnolle annettavalla tehtävällä on painava seudullinen strateginen merkitys. Toisaalta metropolihallinnolla täytyisi olla edellytykset ja keinot pitkän tähtäimen suunnitelmien toteuttamiseksi. Kolmanneksi on tavoitteena pidetty myös hallinnon rinnakkaisien toimintojen vähentämistä ja yhdistämistä.

Metropolihallinnon vähimmäistehtävät- mallin osalta väliraportissa esitetään, että metropolihallinnolle siirrettäisiin nyt HSL:n vastuulla olevat liikennesektorin tehtävät sekä vastaavat, nykyisin ELY- keskuksen hoitamat joukkoliikennetehtävät myös niiden kuntien alueella, jotka eivät ole HSL:n jäseniä. Joukkoliikenteessä metropolihallinnolle tulisi täysi toimivalta palvelutason, lippujärjestelmän, informaation ja liityntäpysäköinnin järjestämisessä sekä taksoista päätettäessä. Liikennejärjestelmäsuunnittelu kytkettäisiin kiinteästi metropolikaavoitukseen. Infrastruktuurin ylläpito ja kehittäminen tapahtuisi nykyisen mallin mukaisesti, mutta metropolikaava ja sen toimeenpano-osa ohjaavat toteutusjärjestystä maankäytön ja liikenteen suhteen. Metropolikaavan ja sen sisältämän liikennejärjestelmäsuunnitelman toteutuksesta sovitaisiin toteuttajaosapuolten välillä nykyistä MAL- sopimusta laajemmassa ja sitovamassa metropolisopimuksessa.

Metropolihallinnon laajan mallin osalta metropolihallinto saisi tehtäväkseen vähimmäistehtävät- mallin mukaisten tehtävien lisäksi metron ja mahdollisen tulevan seudullisen jokenradan hallinnoinnin ja kehittämisen. Edelleen metropolihallinnolle siirrettäisiin kunnilta ja valtiolta tien- ja kadunpito, kuitenkin pois lukien Kehä III ja päätet Kehä III:n ulkopuolella, joilla on suuri valtakunnallinen merkitys. Rataverkko on kokonaisuus, jonka jakamista valtakunnan ja metropolialueen verkoiksi ei esitetä. Myös tähän vaihtoehtoon sisältyy valtion ja metropolihallinnon välinen metropolisopimus, jossa sovitaisiin toteutuksesta ja järjestelmien yhteensovituksista. Liikenteen osalta sopimus koskisi tällöin lähinnä ratoja ja valtion hoitoon jääviä pääteitä.

Kannanotto liikennejärjestelmän suunnitteluun ja joukkoliikenteeseen

Liikennejärjestelmän suunnittelun ja liikunnan ohjauksen tehtävien siirto metropolihallinnolle on hyvin luontevaa, koska tehtävät kytkettyvät tiivistä metropolikaavoitukseen. On myös oleva lähtötilanne huomioon ottaen loogista, että HSL:n operatiivinen toiminta siirtyä samalla metropolihallintoon, joskin se samalla merkitsee HSL:n ”pakkojäsenyyttä” ja lisääntyviä joukkoliikennemenoja niille metropolialueen kunnille, jotka eivät vielä ole HSL:n jäseniä. Metropolihallinnon muodostamisen yhteydessä olisi tarpeen arvioida uudelleen HSL- liikenteen kulut ja maksuperusteet huomioon ottaen eri osa-alueilla asuvien erilaiset matkatarpeet ja liikenneinfraan kulutus.

HSL - joukkoliikenteen sulautuminen metropolihallintoon merkitsee samalla HSL:n ja VR:n lähi liikenteen toiminta-alueen uudelleen jakoa sen mukaisesti, kuin metropolialue määritellään. Keski-Uudellamaalla muutos voi koskea ainakin Järvenpäästä ja Tuusulaan, mutta mahdollisesti myös Hyvinkäästä, Riihimäkeä ja Mäntsälää. Näiden kuntien alueen lähijunaliikenteen hoitaa nykyisin VR eikä HSL. Siirtymävaiheessa ei muutos saisi aiheuttaa kohtuuttomia lipunhinnan korotuksia näiden kuntien asukkaalle.

Laajassa mallissa metropolihallintoon tuotaisiin taloudellisesti erittäin paimana taakka mittavan tien- ja kadunpidon muodossa. Vaikka raportissa ei asiaa avata, on kyse ensi vaiheessa valtion ja kuntien väyläomaisuuserien arvostuksesta ja mahdollisesta lunastuksesta metropolihallinnolle, ellei koko toimintaa rakennettaisi käyttöoikeusperiaatteelle. Raportista ei täysin yksiselitteisesti selviä myöskään se, ottaisiko metropolihallinto kaiken jo olemassa olevan julkisen katuomaisuuden haltuunsa, vai jaettaisiinko tämäkin verkollisesti seudullisesti merkittäviin ja ei-merkittäviin osiin. Kuntien kannalta kaikki tai ei mitään- periaate on varmaan parempi kuin valikoiva kadunpito. Kadunpidon lisäksi keskusteluun pitäisi nostaa muiden yleisten alueiden kuten torien ja puistojen omistus ja ylläpito.

Valtion teiden osalta raportista ei yksiselitteisesti ilmene, pyritäänkö metropolihallintoon siirtämään kaikki kehä III:n ja siihen liittyvien "pääteiden" ulkopuoliset valtion tiet. Jos "pääteillä" tarkoitetaan valta- ja kantateitä, metropolihallintoon siirrettäisiin siinä tapauksessa kaikki seututie- ja yhdyslietluokkaiset maantiet. Valtion ja kuntien väylien lisäksi julkisessa liikennekäytössä kehysalueella on myös joitain yksityisteitä, joita kunnat hoitavat tai avustavat niiden hoidossa. Myös tämän tieverkon ylläpito on ratkaistava, mikäli metropolihallinnon laaja ja tehtävämalli toteutetaan. Kuntanäkökulmasta katsottuna metropolihallinnon laaja malli vaikuttaisi väliraportissa esitettyä realistisemmalta, jos tien- ja kadunpidon haltuunottoon siirryttäisiin vähitellen.

Ympäristötehtävät, vesihuolto ja jätehuolto

Ympäristötehtävien, vesihuollon ja jätehuollon suhteen väliraportti sisältää vaihtoehtoja vähimmäistehtävistä - mallin ja laajan mallin osalta.

Jo vähimmäistehtävät - mallissa metropolikaavoitukseen ja seudullisten MAL- tehtävien suunnitteluun ja toimeenpanoon tarvitaan osaamista ja asiantuntemusta muun muassa vesi- ja jätehuollon, asumisen, paikatiedon sekä ilmastopolitiikan kysymyksissä. Tämän vuoksi on ajateltavissa, että tässä mallissa HSY:stä siirtyisi metropolihallintoon toiminnan käynnistyessä pelkästään edellä mainittujen tehtävien johtamiseen, strategiseen suunnitteluun ja keskushallintoon liittyviä toimintoja.

Laajassa mallissa metropolihallinnon hoidettavaksi voitaisiin myös antaa kaikki HSY:n nykyiset tehtävät. Kuntayhtymä liitettäisiin osaksi metropolihallintoa joko liikelaitoksena tai muuna kirjanpidollisesti eriytetynä metropoliorganisaation osana. Kuntayhtymän liittäminen osaksi metropolihallintoa (pakko-kuntayhtymä tai itsehallintomalli) edellyttäisi käytännössä, että niiden jäsenpohjan olisi oltava yhtenäinen. Teknisesti liittäminen tapahtuisi siten, että kuntayhtymäin kuulumattomat kunnat liittyisivät kuntayhtymien jäseniksi ja sen jälkeen, kun jäsenpohjat ovat yhtenevät, kuntayhtymät liitettäisiin osaksi metropolihallintoa. HSY:n osalta tämä tarkoittaisi mm. sitä, että metropolihallinto ottaisi vastatakseen niistä veloista, jotka ovat syntyneet tai syntyvät kuntien vesi- ja jätehuoltoinfrastruktuurin ja vastaavan tyyppisen omaisuuden lunastamisesta ja että lakkautettujen kaatopaikkojen jälkihoito- ja korvasuveluista tehtäisiin sopimukset. Vesihuolto-omaisuuden lunastuksen tai vuokrauksen lisäksi taksaarvennetta olisi muutettava siten, että erot taajamien ja haja-asutusalueiden kesken voitaisiin oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla ottaa taksoissa huomioon. Myös jätehuollon osalta HSY:n olisi lunastettava sellainen omaisuus, jonka käyttötarkoituksena on jätehuollon järjestäminen. Keskeisin osa tätä omaisuutta ovat jätehuoltotyötiiden osakkeet. Yhtiöiden kohdalla järjestelyjä hidastaisi se, että kysymyksessä ovat yksityisoikeudelliset yhtiöt, joiden osalta sopimusten sopimussakkaa koskevat määräykset vaikeuttavat ja hidastavat sopimismenettelyä, sekä kuljetusurakointien toteuttamisesta vastaavat yritykset, joiden kanssa ovat voimassa pitkäaikaiset sopimukset.

Jäsenpohjien erilaaisuudesta ja omaisuuden siirtymisen edellyttämästä pidemmästä aikataulusta johtuen laajaan malliin on ympäristötehtävien osalta vaikea siirtyä heti.

Kannanotto ympäristötehtäviin, vesihuoltoon ja jätehuoltoon

Ympäristötiedon sekä vesi- ja jätehuollon suunnittelun tehtävien siirto metropolihallinnolle on hyvin luontevaa, koska tehtävät kytkeytyvät tiiviisti metropolikaavoitukseen. On myös oleva lähtökilanne huomioon ottaen loogista, että HSY:n operatiivinen toiminnan siirtoa metropolihallintoon harkitaan laajan mallin osana, joskin se samalla merkittäisi HSY:n "pakkojäsentä" ja mahdollisesti lisääntyviä menoja niille metropolialueen kunnille, jotka eivät vielä ole HSY:n jäseniä. Metropolihallinnon muodostamisen yhteydessä olisi tarpeen arvioida uudelleen HSY:n kulut ja maksuperusteet huomioon ottaen eri osa-alueilla asuvien erilaiset tarpeet ja infraan kulutus.

Ympäristöpalvelujen osalta tulisi tarkastella muutakin kuin HSY:n nykyistä toimialaa. Väliraportissa ei käsitellä lainkaan ympäristönsuojelun, ympäristöterveydenhuollon, elintarvikevalvonnan tai eläinlääkintähuollon tehtäviä, vaikka näilläkin on merkittäviä ylikunnallisia lähtökohtia ja vaikutuksia. Ympäristötiedon lisäksi tarkastelua tulisi laajentaa seudun ja kuntien tietohuoltoon kokonaisuudessaan tavoitteena luoda koko metropolialueen laajuluinen tietohuolto- ja paikatietopalvelu.



Kilpailukyvyn tehtävät

Kilpailukyvyn tehtävien suhteen väliraportti ei sisällä vaihtoehtoja vähimmäistehtävät- mallin ja laajan mallin osalta.

Metropolihallinnolle osoitettaisiin kilpailukyky- ja elinkeinopolitiikkaan liittyvät seudulliset strategisen tason tehtävät sekä aluekehitystehtävät Uudenmaan liitolta. Elinkeinopolitiikan operatiivinen toteutus vastuu olisi kunnilla. Metropolihallinnon tärkein rooli kilpailukykyasioissa olisi luoda seudun elinkeinoelämälle mahdollisimman hyvät edellytykset toimia, mihin liittyy seudullisen kilpailukyvyn edistämisen lisäksi keskeisesti sekä MAL-tehtäväkokonaisuus että segregaatoinnilla. Metropolihallinnolla olisi kokonaisvastuu seudun kansainvälisen kilpailukyvyn edistämisessä. Se mm. vastaisi seudun vision, strategian ja kehittämistavoitteiden määrittelyä. Kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi metropolihallinto toimisi yhteistyössä sekä valtion että kuntien kesken. Keskeisenä työkaluna olisi sopimuksellisen politiikka metropolihallinnon ja valtion kesken. Valtion ja metropolihallinnon välinen suhde hoidettaisiin pääosin nykyistä sitovammalla sopimuspolitiikalla, tehtäisiin ns. metropolisopimus, johon mahdollisesti yhdistettäisiin nykyiset MAL-, kasvu-, segregaatio- ja maahanmuutosopimukset.

Metropolihallinto hoitaisi oman toimialueensa osalta kaikki maakunnan liitolle (Uudenmaan liitto) kuuluvat tehtävät. Metropolialueen ulkopuolelle jäävien Uudenmaan liiton jäsenkuntien osalta on ratkaistava, minkä maakunnan / maakuntien alueelle ne jatkossa kuuluisivat, vai hoitaisiko metropolihallinto aluekehittämissihtejä myös em. kuntien osalta.

Metropolihallinto huolehtisi alueen kansainvälisestä markkinoinnista ja invest in-toiminnasta (nykyisen Greater Helsinki Promotion Oyn tekemä työ). Invest in-toiminnassa nykyistä tiiviimpi yhteistyö invest in Finlandin kanssa on tarpeen. Lisäksi metropolihallinto huolehtisi ulkomaalaisten osaajien houkutte- lusta. Metropolihallinto vastaisi elinkeino- ja innovaatiopolitiikan seudullisten strategisten tavoitteiden määrittelyä. Niiden toimeenpanosta metropolihallinto sopisi Uudenmaan ELY- keskuksen, Tekesin, seudun kuntien ja seudullisten kehittämissyhtiöiden kanssa. Metropolihallinto hoitaisi INKA (Innovatiiviset kaupungit) -ohjelman metropolialueen t&k&i- toimijoiden aktivoimisen Älykäs kaupunki ja uudistuva teollisuus sekä Tulevaisuuden terveys -teemojen toteutuksessa. Teemat ja kansalliset vetovastuut tarkistetaan metropolialueen osalta v. 2017 mennessä.

Yritysten uusiutumiskyvyn ja yrittäjyyden sekä toimivien yrityspalveluiden järjestämisessä sekä valtion että kuntien toimenpiteillä on oma roolinsa. Roolit kaipaavat kuitenkin selkeytystä. Metropolialueen yrityspalvelujen ekosysteemin kehittämisestä ja selkeyttämisestä on sovittu metropolialueen toimijoi- den ja valtion kanssa vuosille 2013 - 2015 laaditussa kasvusopimuksessa. Jatkovalmistelussa on selvitet- tävä, millainen rooli metropolihallinnolla voisi olla yrityspalveluiden kehittämisen koordinoinnissa.



Kannanotto kilpailukyvyn tehtäviin

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitykset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta.

Segregaation torjunta

Segregaation torjunnan tehtävien suhteen väliraportti sisältää vaihtoehtoja vähimmäistehtävät- mallin ja laajan mallin osalta.

Vähimmäistehtävät- mallissa metropolihallinnolle annettaisiin lakin pohjautuva mandaatti, joka vel- voitaisi alueen kunnat ja sen eri hallinto- ja palvelusektorit yhteistyöhön segregaatoinnista. Yh- teistyövelvoitteen mukaisesti keskeiset metropolihallinnon, kuntien ja muiden järjestäjien segregaatoinn- torjuntaan liittyvät toimet koottaisiin metropolivaltuustokaudeksi hyväksyttävään sosiaalisen vahvista- misen toimenpideohjelmaan. Sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelma ja sen toimeenpano edeli- lyttäisivät, että metropolihallinnolla olisi käytettävissään riittävä segregaatoinnista liittyvä tilasto- ja ana- lyysitieto. Segregaatio-, työvoima- ja maahanmuuttoaasiat sisällytettäisiin metropolihallinnon ja valtion väliseen metropolisopimukseen.

Maahanmuuton aiesopimusta ja pakolaisten vastaanoton järjestämisen vastuuta voitaisiin muuttaa niin, että valtion (ELY-keskus) kanssa sopijaosapuolena olisi jatkossa metropolihallinto kuntien sijasta. Met-ropolihallinnon keskeisin vastuu segregaatoinnista maanrakennuksen suunnittelun ja asuntopolitiikkaan. Tehostetun maa- ja tonttipolitiikan, uudistetun rakennuttajakapasiteetin ja valtion tukeman rahoituksen turvin varmistettaisiin riittävä vuokra-asuntojen rakentaminen ja hankinta. Met-ropolihallinnolle siirrettäisiin vastuu alueen asunnottomuuden hoitamiseen ja mm. koko metropolialu- eella käynnistettävän asumisneuvojatoiminnan avulla ehkäistäisiin häätyjä ja vähennettäisiin asunnott- tomuutta.

Metropolihallinto olisi Uudenmaan ELY-keskuksen yhteistyökumppanina mukana suunnittelemassa työ-voimapolitiittisen ja kotoutumiskoulutuksen tarpeita. Metropolihallinto osallistuisi työvoimapolitiittises- kuksen/-keskusten toimintaan kuntien, KELA:n ja työvoimahalinnon ohella. Metropolihallinnolle sovel- tuisi hyvin alueellisen pitkän aikavälin koulutuksen ennakointi, josta nykyisin vastaa Uudenmaan liitto.

Laajassa mallissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmistelun edetessä on erikseen ratkaistava sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän, kuntien ja metropolihallinnon segregaatoinnista liittyvien tehtävien ja palvelujen koordinointu hoitamisen ja tehtävänkoko. Jatkovalmistelussa tulee arvioida, pitäisikö metropolihallinnolle siirtää vastuu TE- toimistoissa ja työ-voimapolitiittikeskuksissa asiakkaina olevista moniongelmaisista henkilöistä, joita ei voida tällä hetkellä riittävästi auttaa edellä mainittujen organisaatioiden toimesta. Ongelmat liittyvät usein asunnottomuu-



teen, köyhyyteen, vakaviin terveys- ja sosiaalisiin ongelmiin, lukutaidottomuuteen ja päihteiden väärinkäyttöön.

Esi- ja perusasteen koulutus on luonteeltaan paikallista eikä siitä vastuun antaminen metropolihallinnolle ole perusteltavissa. Sen sijaan toisen asteen koulutuksen järjestämisvastuu on luonteeltaan seudullista, jopa valtakunnallista, joten se voisi soveltua myös metropolihallinnolle.

Kannanotto segregaatiorajunna tehtäviin

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitykset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta. Raportissa ei kuitenkaan käsitellä maahanmuuttoa asutuskysymyksenä eikä pohdita mitenkään vuokra-asuntojen sijoittamista segregaatiorajunna ja etnisyyden näkökulmista. Tästäkin näkökulmasta uudislahtiin voi liittyä isoja riskejä, joskin maahanmuutto on lisääntymisen myötä meillä väestömäärä tulleen näkemään aiempaa enemmän "chinatowneja". Ne eivät aina ole ongelmia, jos etnisyyteen ei liity köyhyyttä.

On hyvin oletettavaa, että pakolaisia kyetään metropolihallinnon toimesta asuttamaan nykyistä tasapuolisemmin koko metropolialueelle heidän tarvitsemaan ensiasunnon. Todennäköisesti samoilta alueilta tulevat pakolaiset hakeutuvat kuitenkin myöhemmin lähelle toiseen metropolin ydinalueelle, koska se lisää heidän verkostoitumistaan ja Suomessa on vapaa liikkuvuus. Maahanmuuttajien ja pakolaisten keskittymä erityisesti pääkaupunkiseudulle ei metropolihallinnon toimesta kyetä estämään.

Asumisneuvojatoiminnan ottamista metropolihallinnon tehtäväksi pitäisi pohtia tarkemmin. Asumisneuvojatoimintaa voi olla monenlaista. Häätöjä ehkäistessään kunta usein maksaa asukkaan vuokrat. Asian hoitaa käytännössä kunnan sosiaalitoimi, jolla on läheinen yhteys mielenterveys- ja päihdepalveluihin, koska tätä asiantuntija-apua asumisneuvoja usein tarvitsee. Asumisneuvontatoiminnan erottaminen kunnan sosiaalitoimesta ei kuulosta kovin toimivalta.

6. Ruotsinkieliset palvelut

Väliraportissa on osana oikeudellisten reunaehtojen arviointia arvioitu myös kielellisten oikeuksien toteutumista metropolihallinnon perustamiseen liittyen. Koska metropolihallinnosta tulisi kaksikielinen viranomais, tulisi kielellisiä oikeuksia koskevat muodolliset ja tosiasialliset oikeudet ja velvollisuudet ottaa metropolihallintoa järjestettäessä huomioon.



Ruotsinkielisten asukkaiden näkökulmasta keskeisin palvelujen turvaamiseen, organisoimiseen ja kehittämiseen liittyvä ongelma on ollut selvitysten mukaan se, että kielelliset oikeudet kunnallisissa palveluissa toteutuvat heikosti. Ongelmien on nähty kulminoituvan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, osin myös teknisen sektorin palveluihin. Eri selvityksissä on esitetty ongelman ratkaisemiseksi mallia, jossa muodostettaisiin toimielin koordinoimaan ruotsinkielisiä palveluja pääkaupunkiseudulla tai laajemmin metropolialueella. Metropolihallinto hoitaisi hallituksen linjausten mukaan tehtäviä, jotka liittyvät maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen, alueen kilpailukykyyn, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan sekä segregaatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon. Metropolihallinnolla ei olisi toimivaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä. Mikäli metropolialueelle on tarpeen perustaa ruotsinkielisiä palveluita koordinoiva lautakunta tai muu toimielin nimenomaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osalta, tulisi tämä työryhmän näkemyksen mukaan arvioida ja ratkaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen yhteydessä.

Jos taas ruotsinkielisten palvelujen koordinoitavuus liittyy erityisesti metropolihallinnolle kuuluvien toimien tehtäviin, on jatkotyössä erikseen arvioitava tällaisen lakisääteisen toimielimen tarve sekä mm. sen tehtävät ja asema. Raportissa katsotaan, että mikäli metropolihallintoon perustettaisiin tällainen toimielin, sen jäsenet valitsisi metropolivaltuusto jäsentensä ja varajäsentensä keskuudesta. Jäsenten tulisi edustaa vähemmistökielistä väestöä. Kieliyryhmään kuulumisen määrittäisiin kuten kuntalaissa.

Kannanotto ruotsinkielisiin palveluihin

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitykset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta.

7. Yhteistyö valtion kanssa

Metropolisopimus kokoaisi metropolialueen strategisia tavoitteita palvelevat valtion, metropolihallinnon ja tarvittavassa laajuudessa myös kuntien yhdessä sopimat toimenpiteet ja niiden ajoituksen sekä tarpeellisessa laajuudessa resurssoinnin yhdeksi kokonaisuudeksi. Laajimmallaan se voisi kattaa sekä nykyiset MAL-, kasvu-, segregaatio- ja maahanmuuttosopimukset että kilpailukykyyn liittyvät asiat. Oleellisin ero nykyisiin sopimuksiin olisi sen kattavuuden ohella nykyisiä aiesopimuksia vahvempi sitovuus. Metropolisopimus olisi erityisesti metropolikaavan ja sen toimeenpano-osan sisältyvien asuntotuotantotavoitteiden keskeinen toteuttamisväline. Sitovuuden lisäämiseksi voisi esimerkiksi valtion metropolialueelle suunnattavien liikenne- ja infrarahoituksen myöntäminen rippua metropolihallinnolle tai kunnille sopimuksessa sovitujen toimenpiteiden toteutumisesta. Sopimuksen otettavien liikennetietojen investointien valmistelu kytkettäisiin liikennepoliittisen selonteon valmisteluun ja kehysmenettelyyn. Vastavaa menettelyä voitaisiin soveltaa sopimuksen kytkemisessä myös muiden hallituksen strategisten linjausten valmisteluun.

Metropolihallinnon vähimmäistehtävät- mallissa metropolisopimuksen rooli olisi laajaa mallia suurempi, koska alueen hallintomallista ja maantieteellisestä laajuudesta johtuen metropolikaavassa ja sen toimeenpano-osassa ei voitaisi ratkaista kattavasti ja riittävästi tarkkuudella erityisesti maankäytön ja liikennejärjestelmän toteutuksen sekä riittävän sosiaalisen asuntotuotannon kannalta keskeisiä toimenpiteitä. Myös muiden tehtävien toimeenpanossa tarvittaisiin laajaa mallia enemmän valtion ja metropolihallinnon sekä kuntien välisiä sopimusjärjestelyjä.

Metropolihallinnon laajassa mallissa metropolisopimuksen tarve olisi vähimmäistehtävät- mallia pienempi. Itsehallintojärjestelmä turvaisi metropolihallinnolle laajan päätätävällän ja kunnista riippumattoman rahoituksen metropolikaavan toimeenpanossa ja muiden ylikunnallisten tehtävien hoitamisessa. Metropolisopimuksen osapuolia olisivat lähinnä metropolihallinto ja valtio.

Kannanotto yhteistyöhön valtion kanssa

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitykset vaikuttavat rahoituksenmuksilta, mutta esiteltyssä mainittu sopimuksen sitovuutta lisääväksi tarkoitettu valtion rahoituksen "sanktioleikkuri" ei istu hyvin kokonaisuuteen, jossa tavoitteena on valtion, metropolihallinnon ja kuntien kumppanuudessa edistää metropolialueen kehitystä yhteisin keinoin. Alempi kokemus on osoittanut, että valtio on itse ollut epäluotettavin kumppani juuri seudullisen infran rahoituksen järjestämisessä. Toisaalta infrarahojen rangaistusluonteinen leikkaus tuskin auttaa esim. asuntotuotantotavoitteiden saavuttamisessa, jos resurssien puute on sitä jo ennalta vaikeuttanut.

8. Rahoitus

Väliraporttiin sisältyy laaja rahoitustarkastelu. Metropolihallinnon rahoitustarve aiheutuisi sen tehtävistä. Rahoituksen järjestämiseksi on periaatteessa kaksi päävaihtoehtoa: verot ja veroluonteiset maksut, joiden tuotto ohjautuu metropolihallinnolle suoraan ja kuntien metropolihallinnolle maksamat maksut, joilla voi olla erilaisia perusteita. Edellisiä täydentävät muut rahavirrat ovat: eri toimintoista kertyvät asiakasmaksut ja muut niiden kaltaiset rahavirrat ja valtionosuusien ohjaaminen suoraan metropolihallinnolle. Käytännössä metropolihallinnon rahoitukseen tarvittaisiin jonkinlainen em. rahoituskanavien yhdistelmä. Perustuslain asettamien reunaehtojen mukaan metropolihallinnon rahoitusmalli riippuu pitkälti metropolihallinnolle annettavien tehtävien edellyttämästä ulkopuolisen rahoituksen suuruudesta. Mitä suurempi on metropolihallinnon tehtävien hoitamisen edellyttämän ulkopuolisen rahoituksen suuruus ja mitä enemmän kuntien taloudellista liikkumavaraa sidotaan metropolihallinnon tehtävien rahoittamiseksi, sitä todennäköisemmin metropolihallinnolle tulee luoda oma verotusloikeus. Oma verotusloikeus merkitsee, että kyseessä on perustuslain 121§:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella.

Rahoituksen näkökulmasta metropolihallinnon tehtävien ja aluerajoituksen tulisi olla sellainen, että metropolihallinnon koko alue olisi mahdollisimman yhtenäinen sen tehtävien kannalta. Lähtökohteisesti metropolihallinnolle siirrettäisiin tällä hetkellä muiden tahojen hoitamia tehtäviä. Näin ollen sen rahoitustakin voidaan ajatella siten, että näitä tehtäviä vastaava rahoitus siirrettäisiin kunnista ja valtiolta metropolihallinnolle. Pääosiltaan rahoitusjärjestelmässä on kysymys olemassa olevien tulovirtojen uudelleenohjaamisesta metropolihallinnon käyttöön. Kun tarkoituksena on kuitenkin vahvistaa puuttumista seudullisiin ongelmiin, on kuitenkin todennäköistä, että tehtävien hoidon rahoitustarve kasvaa.

Laajassa mallissa metropolihallinnolle kunnilta siirrettävät rahoitusosuudet muodostuisivat metropolihallinnon menoista, sen liikelaitoksen HSL:n kuntaosuuksista, vuokra-asuntoliikelaitoksen nettomenoista sekä väylien ja katujen hoidosta ja investoinneista. Rahoituksen näkökulmasta toimintojen kokoamisella voidaan odottaa olevan myönteisiä tuottavuusvaikutuksia koottavien toimintoihin. Keskeisten taoudellisten hyötyjen voi arvioida syntyvän metropolihallinnon toiminnan kautta, erityisesti yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen liittyvistä vaikutuksista ja hyödyistä. Näitä ei ole ollut mahdollista arvioida väliraporttivaiheessa.

Metropolihallinto tarvitsisi lainarahoitusta jonkin verran. Oikeushenkilönä sillä on mahdollisuus hakea ja saada lainaa markkinoilta. Lainaehtoihin vaikuttaa, millainen rahoitusperusta ja tehtävät metropolihallinnolla on. Jos metropolilla on runsaasti varoja vaatuvia toimintoja, kuten esimerkiksi väylien rakentamista, sillä tulee todennäköisesti olemaan merkittävä lainakanta. Metropolin lainoilla on eri rahoitusjärjestelmissä erilainen merkitys. Jos metropolihallinnon päärahoituslähteenä olisivat omat verot, sen lainatkin olisivat sen omia lainoja. Jos metropolihallinto toimisi kuntien maksuista saatavalla rahoituksella, se olisi käytännössä kuntakonsernin osa ja sen tekemät lainat olisivat viime kädessä kuntien lainoja.

Vähimmäistehtävät- mallissa väliraportin ehdotuksen mukaan rahoitusmallina olisi kunnille osoitettavat maksuosuudet. Arvion mukaan rahoitusosuusien suuruusluokka olisi 250 €/asukas/vuosi tai noin 5 % kuntien verotuloista. Arvio sisältää tuetun asuntotuotannon omarahoitusosuuden nykyisillä volyymeilla ja HSL:n kuntamaksun oletuksella, että maksu asukasta kohden pysyy nykytasolla alueen laajentumassa. Toimintamenojen tarvetta ei ole voitu vielä arvioida. Maksuosuusien perusteista säädetäisiin laissa. Rahoituksesta voitaisiin päättösvalta jättää alueen kunnille siten, että rahoituksen suuruudesta päätettäisiin kuntalain 79 §:n mukaisella perussopimuksen muuttamista koskevalla enemmistöllä tai, mikäli kunnat eivät pääsis sopimukseen, valtioneuvostolla olisi oikeus päättää laissa säädettyjen tiukkojen reunaehtojen rajoissa rahoituksen suuruudesta. Joukkoliikenteen lipputulot kertyisivät tehtävien hoidon siirtymässä metropolihallintoon kuulualle joukkoliikenteen järjestäjälle. Vuonna 2012 HSL:n lipputulot olivat noin 270 miljoonaa euroa.

Laajassa mallissa metropolihallinnolle siirrettävät laajat tehtävät merkitsisivät varsin mittavaa rahoitus-
tarvetta. Alustavan arvion mukaan metropolihallinnon rahoitustarve esitetyillä laajoilla tehtävillä ja
metropolin ydinalueeseen rajoittuvalla aluerajauksella vastaisi 3 – 3,5 % suuruista metropoliveroa.
Metropolihallinnon toimintamenoihin tarvittavaa verorahoitusta ei ole vielä voitu arvioida. Metropolihallinnolle kertyisi merkittäviä tuloja joukkoliikenteen lipuista sekä ympäristöpalveluista. Metropolihallinto päättäisi näiden taksapolitiikasta. Tehtävien edellyttämä rahoituksen kattaminen rajoittaisi merkittävästi kunnan taloudellista liikkumavaraa ilman, että kunnalla olisi mahdollisuus ohjata metropolihallinnon rahoituksen käyttöä metropolihallinnon omiin vaaleihin perustuvan hallinnon vuoksi.
Tämän vuoksi vaihtoehdossa metropolihallinnolle säädettäisiin verotusoikeus, joka olisi tulovero. Metropoliveroon sovellettaisiin samoja vähennyksiä kuin kunnallisveroon. Alueen kuntien tulisi voida alen-
taa omaa verotustaan vastaavasti.

Kannanotto rahoituksesta

Kuntanäkökulmasta väliraportin rahoitustarkastelu on muuten johdonmukainen, mutta siihen tulisi liittää liikennejärjestelmän väylien asiakashinnoittelun vaikutus. Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteydessä on selvitetty, ettei seudun liikennejärjestelmän kehitystavoitelta voida saavuttaa nykytasolla rahoituksella, vaan mukaan tarvitaan esim. ruuhka- tai tiemaksuja ja väylärahaston tapaista välinettä.

9. Raportin keskeneräiset arvioinnit

Väliraportissa tehtävät ehdotukset ovat vielä alustavia ja työryhmän lopullinen ehdotus hallituksen esityksen muotoon valmistuu 15.9.2014 mennessä. Työryhmä ei ole käytettävissä olevan valmisteluajan puitteissa pystynyt vielä riittävässä määrin arvioimaan muun muassa alla olevia tekijöitä. Näiltä osin työryhmän esitykset tulevat täydentyämään 15.9.2014 mennessä:

- Laajempi arvio esitettävien vaihtoehtojen vaikutuksista (mm. taloudelliset, yhteiskunnalliset ja kielelliset vaikutukset; henkilöstövaikutukset; vaikutukset kuntarakenteeseen, ympäristöön, viranomaisten toimintaan, itsehallintoon, osallistumiseen ja vaikuttamiseen, omaisuusjärjestelyihin; sekä muut lainsäädäntöohjelmien mukaiset vaikutukset).
- Rahoituksen järjestämisen osalta: 1) Toimintameno- ja asiakasmaksuilla pääasiassa rahoitettavien tehtävien (mm. joukkoliikenne, vesihuolto) maksupolitiikka, maksujen ja siirrettävien tehtävien nykyisten menojen kuntakohtaiset muutokset ja 3) Rahoituksen järjestämisen kuntakohtaiset taloudelliset vaikutukset.
- Hallinnon järjestämisen ja oikeudellisten reunaehtojen osalta: 1) Tarve sisällyttää metropolihallintoa koskevaan lainsäädäntöön säännöksiä metropolihallinnon palvelujen järjestämisen ja tuot-

tamis-vastuusta, 2) Metropolihallinnon hallituksen puheenjohtajan tehtävän kokopäivätoimisuus ja asiasta säättäminen.

- Tehtävien osalta: 1) Yritysten kehittämispalveluiden koordinoitui metropolialueella ja mikäli aluekehitystehtävät siirtyisivät metropolihallinnolle: EU:n rakennerahasto-ohjelmien hoitoon liittyvät kysymykset, maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) asema, maakuntien välinen yhteistyö, muutostarpeet maakuntajakoon ja ELY- aluejakoon sekä aluekehityslakiin 2) Kuntakohtaiset vaikutukset tehtävien siirtymisestä metropolihallinnolle, 3) Rakennerahastotoimen uusmuotoisten toiminta- ja organisaatiomallien selvitystyön kytkeminen metropolihallintoon, 4) Metropolihallinnon, kuntien ja valtion viranomaisten vuorovaikutuksen ja yhteistyön sisältö ja muoto metropolikaavan laadinnassa (ml. metropolikaavan vahvistamismenettely), 5) Määräykset ja velvoitteet, joita kunnille voidaan metropolikaavassa osoittaa, metropolikaavassa annettavien määräysten ja metropolisopimuksen tehtäväjako metropolikaavan toteuttamisessa, täydennys- ja täsmennystarpeet metropolialueen valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, tarve ohjata muutoin metropolikaavalla asemakaavan ulkopuolisen alueen rakentamista (ml. rakennusten purkamisen ja maisemaa muuttavien toimenpiteiden luvavaraisuus), 6) Metropolihallinnon vastuu TE- toimistoissa ja työvoimapalvelukeskuksissa kirjoilla olevista syrjäytyneistä henkilöistä.
- Vaalien toimittamiseen ja järjestämiseen liittyvien tekijöiden tarkempi arviointi
- Ruotsinkielisten palveluiden osalta: Metropolihallinnon toimivaltaan kuuluvien tehtävien osalta tarve lakisääteiselle toimielimelle
- Metropolihallinnon toteuttamisen edellyttämien lainsäädäntömuutosten tarkempi arviointi (ml. erityislainsäädäntö)
- Metropolihallinnon toteuttamisen toimeenpano ja tarvittavat siirtymäsäännökset (mm. täytäntöönpanojanjaksoson organisointi ja metropolihallinnon toiminnan käynnistäminen, ensimmäiset vaalit, mahdolliset henkilöstösiirrot kunnista, kuntayhtymistä ja valtiolta metropolihallinnolle sekä mahdollinen irtaimen ja kiinteän omaisuuden luovuttaminen kunnista, kuntayhtymistä ja valtiolta metropolihallinnolle)
- Kansainvälinen vertailu

Väliraportissa tehtävät ehdotukset ovat osin myös kytkeytyneet vielä keskeneräisiin muihin lainsäädäntöuudistuksiin, jotka pääsääntöisesti koskevat myös metropolialuetta. Samanlaisesti valmistellaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutistusta, lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista, kuntalakiä ja kuntarakennelain muutoksia. Lisäksi valmistelussa on valtion alue-, keskus- ja paikallishallinnon uudistaminen ja kunnissa on menellään useita kuntajakoselvityksiä. Työryhmä tulee toimeksiantonsa mukaisesti yhteen sovittamaan valmistelutyön eri sektoreilla käynnissä oleviin muihin lainsäädäntöhankkeisiin annetun aikataulun puitteissa 15.9.2014 mennessä ja ottamaan huomioon erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutistuksen, jonka keskeisistä linjauksista ja jatkovalmist-

lusta hallitus- ja oppositio puolueet 23.3.2014 sopivat ja hallitus päätti 25.3.2014 antamassaan rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksessä.

10. Yhteenveto Keski-Uudenmaan kaupungin näkökulmasta

On oletettavaa, että yhdistynyt Keski-Uudenmaan kaupunki kuuluisi metropolihallinnon piiriin riippumatta siitä tuleeko vähimmäistehtävät- tai laaja malli käyttöön. Tällöin myös laajan kunnan harvemmin rakennetut reuna-alueet ja haja-asutus tulevat metropolikaavan ja mm. metropolin suunnittelutarverajoitusten piiriin.

Metropoliaktyöryhmän väliraportti on varsin perusteellinen esitys tulevan metropolihallinnon vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksista seutuun ja kuntakenttään. Kannanottoja ja valmistautumista tulevaan suuteen vaikeuttaa se, että väliraporttia ei ole arvioitu tai rajattu maan hallituksen poliittisen johdon tasolla. Näin ollen ei ole mahdollisuutta arvata, kumpaa esitetystä vaihtoehtoista lopullinen metropolimalli enemmän muistuttaa, vai onko edessä vielä merkittäviä uusia linjauksia.

Kokonaisuutena vaikuttaa, että metropolihallinnon suunnittelu on edennyt merkittävästi alkuväystä julkisuuteen saaduista alustavista esityksistä. Kuntanäkökulmasta vain lähempänä vähimmäistehtävämallia oleva metropolihallinto vaikuttaa toimivalta ratkaisulta, mikäli sen toiminta-alue rajataan Helsingin seudun nykyisten 14 kunnan suuruiselle maantieteelliselle alueelle. Keski-Uudenmaan kaupungin näkökulmasta on vähimmäistehtävät- malliin mahdollista sopeutua, mikäli edellä eri asiakohdissa esille tuodut kuntanäkökulmat otetaan jatkovalmistelussa huomioon.

Vähimmäistehtävät- periaatteella rakennetun metropolihallinnon rooli voisi parhaimmillaan olla melko kevyesti toimiva ja sitovilla seututason strategisilla linjauksilla ja taloudellisilla keinoilla kuntia ohjaava ja kannustava. Tällaisena metropolihallinto voisi merkittävästi edistää Helsingin seudun positiivista kehitystä asukkaiden ja yritysten kannalta ja ratkoa monia nykyhallintoon liittyviä tunnistettuja ongelmia.

Valittavasti väliraportin henki viittaa enemmänkin kuntien toiminnan laajasti korvaavan tai sen kanssa päällekkäisen raskaan organisaation rakentamiseen, mikä näkyy selkeimmin ns. laajassa mallissa. Huonolimillaan laajan mallin käyttöönotto luo tonttituotannossa ja muissa keskeisissä tehtävissä metropolihallinnon ja kuntien välille toimimattoman työnjaon, lisää päällekkäisyyttä ja vähentää tehokkuutta organisaatioissa ja työtehtävissä sekä nostaa kaikkien toimijoiden kustannuksia. Erityisen sekavaa on, mikäli metropolihallinto ostaa itse maata ja osoittaa niihin metropolikaavalla pakkolähiötä, joi- ta kunnan on asemakaavoitettava ja toteutettava niihin palveluja irrallaan muusta kehittämistyöstään, vaikka metropolihallinto rakentaisi tarvittavia väyliä ja verkostoja. Kuntien ja metropolihallinnon toimivallan päällekkäisyys eri vaiheissa aiheuttaa monenlaisia tulkintaongelmia ja voi johtaa pikemmin tonttituotannon hidastumiseen kuin nopeutumiseen.

On erittäin todennäköistä, että yhdyskuntakehityksen yhteenlasketut kustannukset nousevat nykyisestä, eikä arvioitun 3-3,5 % metropoliveron vaikutusta voida kompensoida vastaavilla menosästöillä kunnissa. Seurauksena tästä on, että metropolialueesta tulee asukkaille ja yrityksille ympäröivää aluetta kalliimpi, mikä edistää niiden hakeutumista nykyistään kauemmas ydinalueesta ja yhdyskuntarakenne hajautuu edelleen metropolitavoitteiden vastaisesti.

Keski-Uudenmaan kaupungin näkökulmasta on laajaan malliin sopeutuminen ja sen toiminnallisuuden varmistaminen erittäin vaikeata, eikä sitä tulisi ottaa metropolihallinnon lähtökohdaksi.

LIITE 10. Työryhmän ehdottamat kaksi mallia.

	Vähimmäistehtävät-malli	Lasja-malli
Osakeudellinen muoto	Nk. pakkolautayhtymä	Itsehallinnollinen järjestelmä (PL 121 § n 4 mom.)
Päätöksenteko ja valit	Vaaleilla valittava valtuusto, joko yksi vaaliuuri tai vaihtoehdot, jotka korostavat valtuuston alueellista edustavuutta.	Vaaleilla valittava valtuusto, yksi vaaliuuri
Tehtävät ja toimivalta	Pääsääntöisesti strategisia (MAL, kilpailukyky ja segregatio) - Metropolikaavan kautta toimivaltan maankäyttöön - Maapoliittikan linjaukset - Asuntotuotannossa rakennuttamistehtäviä (vumiesijainen vastuu) - Luonteessa suunnittelu ja viranomaistehtäviä (HSL ja ELY) - Segregaation torjuntaan yhteistyö- ja voivote. Maahanmuutto- ja asutusvastuu asunnotuotannon hoidossa. - Vastuu seudun kilpailukyvystä ja seudun strategisten tavoitteiden määrittely - Uudemman liiton tehtävät - Kansainvälinen markkinointi ja -investointi	Strategisia ja operatiivisia (MAL, kilpailukyky ja segregatio) - Metropolikaavan lisäksi maapoliittikan kanto - Asuntotuotannossa myös omistajuus mahdollinen - Luonteessa suunnittelu ja viranomaistehtäviä lisäksi metro, jokien, rata sekä tien- ja kadunpito (p. valtakunnalliset tied Kehä III ja sen ulkopuolella) - HSY:n tehtävät - Vastuu moniongelmaisista? - Toiseen asteen koulutus?
Aluerajaus	Yhteensä 16 kuntaa Ydinalueen lisäksi taajama- ja työskäyttyperusteella Vihti, Lehti, Riihimäki, Porvoo, Hyvinkää ja Mäntsälä	Yhteensä 10 kuntaa - Nk. ydinalueen kunnat (10) - Keskustaajamaperusteella Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula ja Sipoo
Rahoitus	Kuntien maksuosuudet Arvio: 250 e / asukas / vuosi tai n. 5 % kuntien verotuloista	Verotuloitus, perusteena tehtävien laajuus ja rahoitusarve (etenkin liikennehankkeet) Arvio: 3 – 3,5 % metropolivero
Yhteistyö valtion kanssa	Metropolisuus (metropolihallinto- valtio-kunnat)	Metropolisuus (metropolihallinto- valtio)
Suhde kuntarakenneseen	Edellyttää merkittäviä kuntarakennemuutoksia	Kuntarakenteen muutosten tarve vähäisempi