

LAUSUNTO METROPOLILAINSÄÄDÄNTÖÄ VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN
VÄLIRAPORTISTA

KH § 212

Valtiovarainministeriö pyytää mm. Nurmijärven kunnalta lausuntoa metropolihallintoa valmistelevan työryhmän väliraportista 1.4.2014. Lausuntopyynnössä on esitetty lisäksi kysymyksiä, joihin pyydetään vastauksia. Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan väliraportin ehdotuksia oman kunnan/organisaation näkökulman ohella metropolialueen kokonaisuuden näkökulmasta käsin.

Väliraportissa esitetään kaksi vaihtoehtoista toteutustapaa metropolihallinnon perustamiseksi.

1. Vähimmäistehtävät malli

- Metropolihallinto hoitaisi tehtäviä, joilla sille asetettujen tavoitteiden saavuttaminen vähintään edellyttää. Tehtävät olisivat pääosin strategisia ja vain osittain operatiivisia.
- Hallintomalliksi soveltuisi pakkokuntayhtymä, jossa olisi vaaleilla valittu valtuusto.
- Rahoitusmallina olisivat kunnille osoitettavat maksuosuudet.
- Aluerajaus voisi olla laajempi, väliraportissa on esitetty 16 kunnan kuulumista metropolihallintoon.
- Vaali toteutettaisiin mahdollisesti siten, että metropolialue olisi yhtenä vaalipiirinä, mutta alueellisen edustavuuden korostuessa muut mallit ovat mahdollisia.

2. Laaja malli

- Metropolihallinto hoitaisi laajasti sen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Tehtäväkokonaisuus olisi mahdollisimman kattava, monipuolinen sekä toiminnallisesti eheä. Tavoitteena olisi myös, että eri tehtäväalueet tukisivat toisiaan mahdollisimman tehokkaasti. Tehtävät olisivat sekä strategisia että operatiivisia.
- Tarkoituksenmukainen hallintomalli olisi perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen kuntaa suuremmalla hallintoalueella toteutettu itsehallintojärjestelmä.
- Itsenäinen rahoitusmalli. Työryhmä esittää säädettäväksi verotusoikeutta metropolihallinnolle (tulovero).
- Aluerajaus olisi suppeampi, väliraportissa on esitetty 10 kunnan kuulumista metropolihallintoon (nk. ydinalue).
- Metropolialue olisi yhtenä vaalipiirinä

Molemmissa malleissa metropolihallinto laatisi metropolikaavan, jota toteutettaisiin metropolisopimuksella. Lisäksi se hoitaisi joukkoliikenteen operatiiviset tehtävät sekä kilpailukykyyn liittyvät tehtävät.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 4.7.2014 valtiovarainministeriölle ja ympäristöministeriölle.

Samanaikaisesti asiaa on valmisteltu osana Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvitystä. Valmistelua on tehty kahdeksan kunnan MALY-työryhmässä. 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 liitteessä. Nurmijärven kunnan lausunto tukeutuu em. kuntien yhdistymisselvityksen ohjausryhmän käsittelemään kannanottoon silloin, kun kannanotto vastaa kunnan näkemystä asiassa.

Raporttiin linkki.

Esitys:

Kunnanhallitus päättää antaa metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän väliraportista 1.4.2014 sekä lausuntopyynnössä esitetyistä kysymyksistä liitteen mukaisen lausunnon ja vastaukset.

Kunnanhallitus merkitsee tiedoksi metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän väliraportin 1.4.2014 ja Keski-Uudenmaan kaupungin yhdistymisselvityksen ohjausryhmän hyväksymän kannanoton suhteesta metropolihallintoon.

Lisätietoja: kunnanjohtaja Kimmo Behm, puh. 040 317 2000

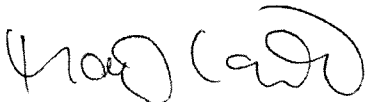
Päätös:

Esitys hyväksyttiin.

Mäkelä poistui esteellisenä (yhteisöjäävi) asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi.

Päätökseen kuuluu liite nro 3.

Otteen oikeaksi todistaa Nurmijärvellä 3.7.2014



Maiju Laitala
asianhallintasihteeri

Jakelu:

ote sähköisesti
valtiovarainministerio@vm.fi
kirjaamo.ym@ymparisto.fi



LAUSUNTO METROPOLIHALLINTOA VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN VÄLIRAPORTISTA 1.4.2014 SEKÄ VASTAUKSET LAUSUNTOPYYNNÖSSÄ ESITETTYIHIN KYSYMYKSIIN

Yleistä

Lausuntopyynnön kohteena oleva metropolilakityöryhmän väliraportti 1.4.2014 on erittäin laaja, osittain keskeneräinen, ja erityisesti vaikutusten arvioinnin osalta puutteellinen. Tämä vaikeuttaa pyydettyä mallien vaikutusten arviointia seudun ja kuntien näkökulmasta. Merkittävimmät puutteet koskevat metropolihallinnon rahoitusta, hallintomallia sekä tehtäviä ja niiden järjestämisen vaikutuksia.

Samanaikaisesti on vireillä monta kuntien toimintaa koskevaa uudistusta ja lainsäädännön muutoshanketta. Myös kuntien yhdistymistä koskevat selvitykset ovat vielä kesken. Kuntien rooli Helsingin seudulla muuttuisi useiden samanaikaisten niiden toimintaa koskevien muutosten vuoksi radikaalisti. Kunnat supistuvat Sote-uudistuksen myötä oleellisesti kuntien talousarvion ja henkilöstömäärän osalta, kuntien rooli maksajana kuitenkin säilyy. Metropolihallinto veisi toteutuessaan kunnilta mallien mukaan vaihdellen merkittävästi kunnan elinvoimaan ja kehittämiseen liittyvää päätösvaltaa ja -vastuuta. Kuntien roolia on kutistettu olennaisesti ja metropoliselvityksessä uskotaan vahvasti keskitetyn hallintovallan toimivuuteen. Koska kokonaisuus ei vielä ole hahmotettavissa, vaikutuksiin kuntien toimintaan ja talouteen ei ole mahdollista ottaa kantaa.

Uusi metropolihallinto lisäisi hallinnon kustannuksia, jotka asukkaat ja yritykset maksavat verojen kautta. Olennaista on nyt pohtia, mikä välttämätön koordinaatio Helsingin seudulle tarvitaan, kehittää sitä nykyisten hallinnon rakenteiden pohjalta ja jättää loput tehtävät kunnille, jotta liian raskas ja jäykkä hallinto ei haittaa seudun kehitystä.

Väliraportissa esitetyt vaihtoehtoiset toteuttamistavat metropolihallinnoksi

Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan

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

Maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullisesti merkittävien kysymysten ratkaisemiseksi tarvitaan yhteistä seudullista näkemystä ja päätöksiä. Nykyiset valmistelun ja päätöksenteon rakenteet ja toimintatavat eivät riittävässä määrin vastaa näihin haasteisiin.

Esitetyt mallit ovat tehtäviltään ja hallintomalleiltaan raskaita. Metropolihallinnon tulisi olla kevyesti toimiva ja sitovilla seututason strategisilla linjauksilla ja taloudellisilla keinoilla kuntia ohjaavaa ja kannustava. Väliraportin henki viittaa kui-



tenkin kuntien toimintaa korvaavaan tai sen kanssa päällekkäisen raskaan organisaation rakentamiseen Raskas ja kallis hallintomalli ei ole etenkään pidemmällä aikavälillä alueen kokonaisedun mukainen. Metropoliratkaisun jatkokehittäminen tulisikin tehdä kevennetyn vähimmäistehtävät – mallin pohjalta, Seudun kilpailukyvyyn näkökulmasta rakenteen tulisi olla keveä ja ketterä.

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 voi korvata kuntien yleiskaavoitusta.

Liikenteen osalta tavoitteissa painotetaan oikein maankäyttö- ja liikennetarkaisujen yhteen sovittamista nykyistä sitovammalla tavalla, mutta raportissa avataan hyvin vähän pitkäaikaisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa todettujen metropolialueen investointitarpeiden ja -mahdollisuuksien syvenevää ristiriitaa. Tavoitetekstissä puhutaan mm. vain suurten väylähankkeiden suunnittelusta ja toteutuksesta, vaikka suurin tarve kohdistuu pieniin ja keskisuuriin kohteisiin (ns. KUHA- hankkeet), joihin on nykyisin lähes mahdoton saada ELY- keskuksen rahoitusta eikä kuntarahoitusta ole mahdollisuutta lisätä.

Ympäristöpalvelujen osalta tavoitteet koskevat Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY) toimialaa. Nurmijärven ympäristönsuojelun ympäristöterveydenhuollon, elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon tehtävistä vastaa yhteinen toimielin (Keski-Uudenmaan ympäristökeskus), jonka toimintaa ei ole tarkoituksenmukaista liittää metropolihallintoon. Ympäristötiedon tehtävien siirto metropolihallinnolle sen sijaan on luontevaa, koska tehtävät kytkeytyvät tiiviisti metropolikaavoitukseen. Ympäristötiedon lisäksi tarkastelua tulisi laajentaa seudun ja kuntien tietohuoltoon kokonaisuudessaan tavoitteena luoda koko metropolialueen laajuinen tietohuolto- ja paikkatietopalvelu.

Kilpailukyvyyn, elinkeino ja innovaatiopolitiikan kannalta tavoitteet ovat tärkeitä ja oikeat strategiatasolla. 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 yhteydessä ei ole mitään selvitystä erityisesti metropolihallinnon roolista suhteessa kuntiin.

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

Kumpaakaan mallia ei sinällään voida pitää sopivana mahdollisen metropolihallinnon mallina. Vähimmäistehtävät – mallin pohjalta voidaan sitä keventämällä ja esitettyä aluetta 14 kunnan alueelle laajennettuna kuitenkin kehittää hallinto- ja toimintamalli erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullisten kysymysten hallintaan.

1 c. mikäli kumpaakaan työryhmän esittämästä malleista ei pidetä tarkoituksenmu-



kaisena, pyydetään lausunnonantajaa esittämään vaihtoehtoinen toteutustapa hallituksen linjauksen esittämän metropolihallinnon perustamiseksi

Vaihtoehtoinen ja vaiheittaisen toteutuksen mahdollistava vaihtoehto on kehittää nykyisiä maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevia seudun 14 kunnan ja valtion aiesopimus- ja yhteistoimintamalleja sitovammiksi ja organisoida niitä koskeva valmistelu ja päätöksenteko nykyisen Uudenmaan liiton sisälle. Tällöin metropolikaava korvaisi maakuntakaavan 14 kunnan alueella. Liikennesuunnittelun tarvitsemat lisäresurssit voitaisiin osoittaa osaksi Uudenmaan ELY-keskuksesta ja osaksi HSL:stä. Tässä mallissa voitaisiin myös metropolivaltuusto perustaa tarvittaessa Uudenmaan liiton sisälle.

Molempia malleja koskevat ehdotukset sekä vaihtoehtoisten mallien tarkempi arviointi

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

2 a. Esitetyt metropolihallinnon tehtävät

VÄLJÄ MALLI

Maankäyttö

Metropolikaavan osalta esitetyt tehtävät ovat samat vähimmäistehtävät - ja laajat tehtävät -malleissa.

Metropolikaavan ydintehtävänä tulisi olla seudun maankäyttöstrategia sekä toteutuksen ohjelmointi ja rahoituksen ohjaus. On luontevaa, että metropolikaava korvaa maakuntakaavat ja tarjoaa ns. strategista yleiskaavoitusta vastaavan välineen maankäytön ohjelmointiin ja toteutukseen. Metropolikaava kytkeytyy metropolin aluekehittämisen ja mm. asuntotuotannon painopisteasetteluun ja metropolin resurssien jakamiseen.

Metropolikaavan käyttöönoton ei tule poistaa kuntien aluevaraustyyppistä yleiskaavoitusta. Maankäyttö- ja rakennuslaista saatujen kokemusten pohjalta on vaikea kuvitella, että metropolin laajuisesti voitaisiin tehdä kohtuullisilla kustannuksilla järkevässä päätöksentekokelloon sidotussa aikataulussa maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) tarkoittamaa kuntien yleiskaavoja vastaavaa aluevaraustyyppistä kaavaa. Tällöin metropolikaavan laadinnan yhteydessä tehtäisiin kaikki MRL:n edellyttämät selvitykset, vaikutusarvioinnit ja vuorovaikutusmenettelyt ja huolehdittaisiin kaikkien MRL:n yleiskaavalle asettamien sisältövaatimusten täyttymisestä, vaikka metropolikaavan tarkkuus ja sisältö vaihtelisikin osa-alueilla. Olemassa olevien yleiskaavojen rooli ja merki-



tys metropolikaavan laadinnassa on myös merkittävä kysymys mm. kansalaisten oikeusturvan kannalta.

Mikäli metropolikaava poistaisi yleiskaavat kokonaan tai osittain, syntyisi erikoinen tilanne, jossa muualla maassa vaadittaisiin perusteellisempaa yleiskaavoitusta MRL:n mukaisesti, mutta vahvimmin kasvavalla Helsingin seudulla tyydyttäisiin MRL:n sisältövaatimusten näkökulmasta todennäköisesti paljon karkeatekoisempaan metropolikaavaan, jonka alla ainakin seudullisesti merkittävien kohteiden toteutukseen lähdettäisiin suoraan pienialaisilla asemakaavoilla.

Väliraportissa on esitetty, että metropolikaavassa annettavat määräykset voisivat koskea mm. eri tarkoituksiin asemakaavoitettavaa kerrosalaa. Nykyisessä kaavoitusjärjestelmässä on suorastaan lailla kiellettyä sitoa käyttötarkoituksia tai kerrosaloja sopimuksin tai etukäteispäätöksin ennen kuin asemakaava on asetettu julkisesti nähtäväksi. Voiko olettaa, että metropolikaavan laadinnassa voidaan vuorovaikutteisuus ja vaikutusarvioinnit tehdä niin perusteellisesti, että asemakaavoitusta sitovia määräyksiä voidaan antaa? Tilanne on eri, jos käyttötarkoitukset ja mitoitukset ovat yleispiirteisiä ja ohjeellisia, mutta silloin saattaa olla vaikeampaa perustaa pienialaista asemakaavoitusta suoraan laaja-alaiseen metropolikaavaan. Metropolikaavaan otettavien yksityiskohtaisten mitoistustietojen vaikutusta maapolitiikkaan ja mm. raakamaan arvonnousuun ei väliraportissa ole pohdittu, mutta tällaisilla tekijöillä voi olla iso merkitys kaavatalouteen ja alueiden käyttöön saantiin.

Väliraportin ehdottamasta uudesta kaavajärjestelmästä tulee entistä sekavampi ja hyvin raskas sekä metropolihallinnolle että kunnille. On ristiriitaista, että kuntien fyysiset alueet jaetaan kaavoituksen näkökulmasta kahdelle tasolle, joista toisella laaditaan asemakaavoja metropolikaavan pohjalta ja toisella mennään perinteistä reittiä kuntayleiskaavoituksen kautta. Tausta-ajatuksena näyttää olevan, että seudun asuntotuotantoa vauhditetaan nimenomaan uusilla "neitseellisillä" projektialueilla, jotka irrotetaan muusta kunnan maankäytön kehittämisestä. Asuntotuotantoa ei jarruta niinkään kaavojen tai kaavoitusmahdollisuuksien puute, vaan toteutuskeinojen 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 sisään-päin". Metropolihallinto saattaa metropolikaavoituksen kautta laukaista toisentyyppisen kaavoitusvision, jos kehittäminen erotellaan jyrkästi seudullisesti merkittävään ja ei-merkittävään. Tällainen kahtia jakautunut kehittäminen hämärtää asuntotuotannon kokonaisnäkemystä ja voi pahimmillaan johtaa olemassa olevien asuinalueiden taantumiseen ja segregaaation syventymiseen.



Kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta olisi selvästi parempi ratkaisu irrottaa metropolikaavan strateginen ja toteuttamiseen tähtäävä taso MRL:n mukaisesta yleiskaavavälineestä ja liittää se sitovana metropolikaavaan ja metropolihallinnon vuosikelloon.

Metropolikaavan ja yleiskaavoituksen suhteen on tarpeen selvittää, miten metropolin ja kuntien työnjako toimii kaavoitusta laajemmin ajatellen maankäytön ohjelmoinnissa, infrainvestointien suunnittelussa, maapolitiikan hoidossa ja tonttituotantoprosessissa.

Metropolikaavan toteutusosa jättäisi kunnille hyvin vähän liikkumavaraa seudullisesti merkittävien alueiden toteuttamisjärjestyksen ja ajoituksen harkinnassa edellyttäen kuitenkin kunnat vastaamaan palveluiden kysyntään toteutamis aikataulussa.

Asemakaavan ulkopuolisten alueiden määrittäminen suunnittelutarvealueiksi on esitetty siirrettäväksi metropolihallinnolle. Tämä yhtenäistää lupamenettelyä metropolialueella. Suunnittelutarveratkaisuksista päättämistä ei ole perusteltua siirtää metropolihallinnolle, koska suunnittelutarveratkaisuksista päättäminen on kokoluokaltaan pieni operatiivinen asia metropolihallinnon strategisten asioiden joukossa. Vaikka suunnittelutarveratkaisuksista päättäminen siirrettäisiin metropolihallinnolle, luvan myöntämisen edellytykset on määriteltävä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Jos halutaan muutosta suunnittelutarveratkaisujen käsittelyyn, tulee lainsäädäntöä muuttaa. Suunnittelutarveratkaisuksista päättäminen on perusteltua pitää kunnan toimivallassa.

Siirtymävaihetta koskevat linjaukset nykytilanteesta metropolikaavaan on kuvattu erittäin optimistisesti. Voimassa olevat kaavat ja kaavoituksen hitaus valituksineen on kuitenkin otettava huomioon muutoksen suunnittelussa.

Metropolikaavaa on esitetty ratkaisuksi seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun nykyisiin ongelmiin. Sen odotetaan toimivan olennaisesti nykyistä paremmin ja vastaavan maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen ja yhdyskuntarakenteen hallintaan. Vastaisiko metropolikaava sille asetettuihin tavoitteisiin vai päästäisiinkö tavoitteisiin nykyisiä rakenteita ja toimintatapoja kehittämällä.

Vaihtoehtoinen malli

Kuntien yhteistyö metropolialueella on kehittynyt viime vuosina. Tämän kehityksen perusteella olisi perusteltua selvittää nykyisten rakenteiden ja toimintatapojen kehittämistä vastaamaan paremmin seudullisiin haasteisiin maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun osalta. Täysin uuteen hallinto- ja toimintamalliin siirtyminen on erittäin haasteellista ja resursseja vaativaa.



Maapolitiikka

Seudullisesti yhtenäinen aktiivinen maapolitiikka on tavoitteena sinänsä hyvä. Tällä hetkellä maapolitiikka hoidetaan eri kunnissa hyvin eri tavoin ja yhteisten toimintamallien päättäminen on haastavaa. Yksittäisten menettelytapojen siirtäminen paikasta toiseen on vaikeata, koska kuntien lähtötilanteet ja pitkään jatkuneet 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 tonttituotannon hidastumiseen kuin nopeutumiseen. Tonttituotantoketjun sujuvuuden näkökulmasta vain kolmas vaihtoehto (maapolitiikan välineet kuntien käytössä ja metropolialueella välineiden laajennettu käyttö) on toimiva.

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

Asuminen

Metropolihallinnolle väliraportissa suunniteltuja asuntopoliittisia tehtäviä leimaa 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 uusia alueita ja odottavan ensin metropolikaavaa ja sitten asemakaavoitusta.

Käytännössä huomattava määrä asuntotuotantoa saadaan useimmissa kunnissa sijoitettua olevaan rakenteeseen joko kertaalleen käyttöön otettujen tonttien käyttöä tehostamalla tai ottamalla käyttöön valmiiksi yleis- tai asemakaavoitettuja reservialueita. Uutta asuntotuotantoa voidaan saada aikaan myös pienehköillä kaavanmuutoksilla tai täydennyskaavoilla. Näiden reservien käyttöönoton esteenä on usein infran tai muun kynnystarpeen toteutusresurssien puute tai palvelurakenteen kapasiteetin täytyminen. Kuntanäkökulmasta seu-



dullisesti merkittävä määrä asuntotuotantoa saadaan aikaan tällaisista jo pitkälle suunnitelluista kohteista, kun toteutusresursseja saataisiin esim. metropolihallinnon kautta lisää. Kokonaan uusia suuria asuntoaluekohteita tulee avata harkitusti ja vain niin, että voidaan asuntorakentamisen ohella samanaikaisesti toteuttaa myös työpaikka-alueita ja palvelurakenteita sekä tarvittavat joukkoliikenneyhteydet ja viher- ja virkistysalueet.

MAL- aiesopimuksen seurannassa valtio on kritisoinut kehyskuntia siitä, että vuosittaisia asuntotuotantotavoitteita ml. ARA- tavoitteita ei ole aina saavutettu. Arvostelussa on kärki kohdistettu kaavoituksen oletettuun puutteeseen tai kunnan oletettuun haluttomuuteen tuottaa ARA- asuntoja. Sen sijaan vähemmän vaivaa on nähty todellisten tuotantoesteiden pohtimiseen. Kuntien omien selvitysten mukaan esteitä ovat lisäksi mm. muiden kuin kuntayhtiöiden investointihaluttomuus, ARA:n päätöksenteko, kuntayhtiöiden pienuus ja resurssien puute, kysynnän puute tai kohdentumisongelmat. Myös markkinoiden yleiset suhdannevaihtelut heiluttavat asuntotuotantoa voimakkaasti vuositasolla. Ei ole nähtävissä, että tulevalla metropolihallinnollakaan on välttämättä keinoja voittaa helposti tällaisia esteitä, kun myös sen edistämisen asuntotuotannon tulee täyttää asuntojen loppuomistajien taloudelliset reunaehdot.

Laajassa mallissa metropolihallinnon alaisuudessa toimiva asuntoja omistava ja asukasvalintoja hoitava yhtiö olisi uusi toimija ja käytännössä se tulisi korvaamaan valtion tukeman tuotannon hylänneet yleishyödylliset yhtiöt. Tällainen uusi yhtiö tulisi kuitenkin toimimaan samoilla markkinoilla kuin kaikki muutkin ARA -vuokra-asuntoja rakentavat ja omistavat yhtiöt ja painimaan 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 vaikuttaisi rakennuskustannuksiin.

Yleishyödyllisten vuokra-asuntoja rakennuttavien ja omistavien toimijoiden puutetta korvaamaan valtio on tuonut uuden toimijan, A-Kruunu Oy:n. A-Kruunu Oy:n taloudellinen tilanne valtion pääomittamisen johdosta mahdollistaa ARA- vuokratalojen rakentamisen.

Asukasvalintojen osalta on huomattava, että valinnan asuinpaikkakunnastaan ja asuinalueestaan tekee asunnonhakija omista lähtökohdistaan eikä suinkaan vuokra-asuntoja tarjoava yhtiö. Jo yksittäisen kunnan sisällä asunnonhakijoilla on selkeä käsitys, miltä alueelta ottavat asunnon vastaan ja miltä eivät. Väli-raportista henkii ajatus, että asukasvalinnoilla kyettäisiin hoitamaan alueiden eriarvoistumista ja segregatiota. Kysymyksessä on kuitenkin huomattavasti laajempi sosiaali- ja työvoimapolitiinainen ongelma, jota ei voi asukasvalinnoilla hoitaa.



Metropolihallinnon laaja malli sisältää epärealistisia odotuksia erityisesti asukasvalintojen ja asuntotuotannon toteuttamisen ja omistamisen näkökulmasta. Kunnissa ja kuntien vuokrataloyhtiöillä on paljon tietoa ja ymmärrystä vuokra-asuntokysymyksistä ja keinojen toimivuudesta. Kuntien vuokrataloyhtiöiden toimintaan ei saa kajota minkäänlaisilla pakotteilla, vaan niiden tulisi antaa toimia siten, kuin kunnissa parhaaksi nähdään. Tuhoamalla osaavia ja tehokkaasti toimivia kunnallisia vuokrataloyhtiöitä ei voida saada aikaan mitään positiivista kehitystä metropolin asuntomarkkinoilla.

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

Liikenne

Liikennejärjestelmän suunnittelun ja liikkumisen ohjauksen tehtävien siirto metropolihallinnolle on luontevaa, koska tehtävät kytkeytyvät tiiviisti metropolikaavoitukseen. On myös oleva lähtötilanne huomioon ottaen loogista, että HSL:n operatiivinen toiminta siirtyy 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 liikenneinfran kulutus. Valtion tuleekin turvata joukkoliikenteen kehittämisedellytykset osoittamalla metropolihallinnolle rahoitustensa järjestämisvastuun kasvamisesta aiheutuvia lisäkustannuksia vastaavasti.

Ympäristöpalvelut

Ympäristöpalvelujen osalta tavoitteet koskevat Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY) toimialaa. Nurmijärven ympäristönsuojelun ympäristöterveydenhuollon, elintarvikevalvonnan ja eläinlääkintähuollon tehtävistä vastaa yhteinen toimielin (Keski-Uudenmaan ympäristökeskus), jonka toimintaa ei ole tarkoituksenmukaista liittää metropolihallintoon. Ympäristötiedon tehtävien siirto metropolihallinnolle sen sijaan on luontevaa, koska tehtävät kytkeytyvät tiiviisti metropolikaavoitukseen. Ympäristötiedon lisäksi tarkastelua tulisi laajentaa seudun ja kuntien tietohuoltoon kokonaisuudessaan tavoitteena luoda koko metropolialueen laajuinen tietohuolto- ja paikkatietopalvelu.

**Segregaatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat**

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitykset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta. Raportissa ei kuitenkaan käsitellä maahanmuuttoa asutuskysymyksenä eikä pohdita mitenkään vuokra-asuntojen sijoittamista segregaation ja etnisyyden näkökulmista. Tästäkin näkökulmasta uudislähiöihin voi liittyä isoja riskejä.

On hyvin oletettavaa, että pakolaisia kyetään metropolihallinnon toimesta asuttamaan nykyistä tasapuolisemmin koko metropolialueelle heidän tarvittavaan ensiasunnon. Todennäköisesti samoilta alueilta tulevat pakolaiset haakeutuvat kuitenkin myöhemmin lähelle toisiaan metropolin ydinalueille, koska se lisää heidän verkostoitumistaan ja Suomessa on vapaa liikkuvuus. Maahanmuuttajien ja pakolaisten keskittymiä erityisesti pääkaupunkiseudulle ei metropolihallinnonkaan toimesta kyetä estämään.

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

Keski-Uudenmaan kuntaliitosselvityksen kunnat neuvottelevat toisen asteen koulutukseen ja nuorisotakuuseen liittyen kuntakokeiluun pääsemisestä. Metropolihallinnon väliraportti ei ota lainkaan kantaa mahdollisen kuntakokeilun alkamisen vaikutuksiin.

Kilpailukyky ja innovaatiopolitiikka

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitykset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta

Metropolisopimus

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitykset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta, mutta esittelyssä 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. Aiempi 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 siitä jo ennalta vaikeuttanut.



Ruotsinkieliset palvelut

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitykset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta.

LAAJA MALLI

Väliraportin henki viittaa enemmänkin kuntien toiminnan laajasti korvaavan tai sen kanssa päällekkäisen raskaan organisaation rakentamiseen, mikä näkyy selkeimmin ns. laajassa mallissa. Huonoimmillaan laajan mallin käyttöönotto luo tonttituotannossa ja muissa keskeisissä tehtävissä metropolihallinnon ja kuntien välille toimimattoman työnjaon, lisää päällekkäisyyttä ja vähentää tehokkuutta sekä nostaa kaikkien toimijoiden kustannuksia. Erityisen sekavaa on, mikäli metropolihallinto ostaa itse maata ja osoittaa niihin metropolikaavalla pakkolähiöitä, joita 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 arvioidun 3-3,5 % metropoliveron vaikutusta voida kompensoida vastaavilla menosäästöillä kunnissa. Seurauksena tästä on, että metropolialueesta tulee asukkaille ja yrityksille ympäröivää aluetta kallempi, mikä edistää niiden hakeutumista nykyistäkin kauemmas ydinalueesta ja yhdyskuntarakenne hajautuu edelleen metropolitavoitteiden vastaisesti.

Laajaan malliin sopeutuminen ja sen toiminnallisuuden varmistaminen erittäin vaikeata, eikä sitä tulisi ottaa metropolihallinnon lähtökohdaksi.

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

Jos metropolihallintoon päädytään, se tulee järjestää kohdissa 1 c ja 2d esitetyn mukaisesti 14 kunnan alueelle Uudenmaan liiton sisälle rakennettuna pakkokuntayhtymänä olemassa olevia rakenteita mahdollisimman hyvin hyödyntäen.

2 c. Esitetyt vaihtoehdot vaalien järjestämiseksi ja asukkaiden osallistumisen turvaaminen

Mikäli tehtävien laajuuden ja seudun tavoitteisiin sitoutumisen perusteella tarvitaan vaaleilla valittu metropolivaltuusto, niin se tulee valita seudun asukkaiden sitoutumista lisäävällä vaalitavalla. Alueen asukkaiden ja kuntien kiinnostus, tunne oikeudenmukaisuuden toteutumisesta ja sitä kautta sitoutumisesta seudulliseen päätöksentekoon saavutetaan, kun alueeseen kuuluville kunnille taataan vähimmäisedustus valittavaan valtuustoon. Nurmijärven osalta se tarkoittaa kahta paikkaa valtuustoon. Silloin kyseeseen tulevat väliraportin vaihtoehdot 2. ja 3. Vaalipiirimalliin pohjautuvan vaihtoehto 4:n ongelmana on yh-



den selkeästi suuremman kunnan mukanaolo vaalipiirissä, jolloin pienempien kuntien edustuksesta valtuustossa ei ole takeita. Puolueiden ja valitsijayhdistysten kannatuksen suhteellisuus toteutuu parhaiten vaihtoehdossa 3, jossa Nurmijärveltä valitaan kaksi edustajaa valtuustoon kuntavaalien yhteydessä pidettävissä metropolivaaleissa.

Helsinki saa noin 40 % paikoista eri valtuustomalleissa, joten Helsinki ei voi yksin päättää seudun asioista. On tarpeen harkita, onko joissakin keskeisissä asioissa vaadittava määräänemmistö vähemmistösuojan takaamiseksi.

Asukkaiden kannalta metropolivaalit tuovat seudulliset asiat aivan uudella tavalla yleisen mielenkiinnon kohteeksi ja se lisää demokratiaa. Vaalien ohella Metropolihallinto joutuu tuomaan muita vuorovaikutusmuotoja asukkaiden ja hallinnon välille. Osallistumismuodoista voidaan säätää metropolilaissa tai siten soveltaa muutettavaa Kuntalakia. Palvelutuotannossa käyttäjädemokratian osuus on merkittävä.

2 d. Esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi

Aluerajauksen perusteena käytetty pendelöinnin osuus on Lohjalla, Riihimäellä ja Porvoossa merkittävästi alhaisempi kuin KUUMA- kunnissa. Niillä on myös omaa ympäröivää työssäkäyntialuetta seudun varsinaisia kehyskuntia merkittävämmän, joten aluerajauksen perustelu on keinotekoinen.

KUUMA- kunnat (10 kpl) ja pääkaupunkiseudun kunnat (4 kpl) eli 14 kuntaa ovat vuonna 2015 voimaan tulleen yhteistyösopimuksen pohjalta suunnitelleet yhdessä seudun maankäyttöä, asumista ja liikennettä. Tässä yhteistyössä on tuotettu MAL -aiesopimukset, yhteiset liikennejärjestelmäsuunnitelmat HLJ-2011 ja HLJ- 2015 ja niitä koskeva seuranta. Nyt käynnissä olevalla suunnitelmakierroksella on erityisesti panostettu liikennejärjestelmäsuunnitelman ja maankäyttösuunnitelman yhteensovittamiseen sekä niihin liittyvän asuntostrategian laadintaan samanaikaisesti.

Näin ollen Helsingin Seudun 14 kunnan alue on luonteva metropolialueen raja-
us. Se on myös todettu kuntarakennelain 4 e §:ssä.

2 e. Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi

Metropolihallinnon toiminnan rahoitus on rakentumassa pääosin kuntien mak-suosuuksiin. Valtion tulee maksaa täysimääräinen korvaus valtiolle siirtyvistä tehtävistä. Väli raportissa ei ole otettu selkeää kantaa valtion rahoitukseen ja valtion rooliin rahoituksen järjestämisessä. Myös metropolihallinnon toiminnan taloudelliset tarkastelut ja arvio sen käyttötaloudesta puuttuu. Vähimmäisteh-tävät - mallissakin kustannukset olisivat kunnille 250 euroa/ asukas, jota voi-daan pitää ylimitoitettuna. Laajan mallin kustannusvaikutus olisi vielä merkittä-västi tätä suurempi.

Laajaan metropolihallinto -vaihtoehtoon kaavailtu uusi veronsaaja metropoli-veroineen ei sovellu suomalaiseen paikallishallintoon eikä ole taloudellisesti



mahdollinen nykyisessä taloustilanteessa, jossa kestävyysvajetta on kurottava umpeen. On erittäin todennäköistä, että yhdyskuntakehityksen yhteenlasketut kustannukset nousevat nykyisestä, eikä arvioidun 3-3,5 % metropoliveron vaikutusta voida kompensoida vastaavilla menosäästöillä kunnissa. Seurauksena tästä on, että metropolialueesta tulee asukkaille ja yrityksille ympäröivää aluetta kalliimpi, mikä edistää niiden hakeutumista nykyistäkin kauemmas ydinalueesta ja yhdyskuntarakenne hajautuu edelleen metropolitavoitteiden vastaisesti.

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

Metropolihallinnolle kohdistettava valtion taloudellinen panostus tulee esittää tarkemmin. Metropolihallinnolla tulee olla tuottavuus- ja tehokkuustavoitteet ja sen tulee tuottaa säästöjä nykytilanteeseen verrattuna.

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

Metropolihallinnolla voisi olla keskeinen rooli seudun kehitykselle tärkeiden liikenne- ja infrastruktuurihankkeiden rahoituksen järjestämisessä. Kuntanäkökulmasta väliraportin esitetty sopimuksen sitovuutta lisääväksi tarkoitettu valtion rahoituksen "sanktioleikkuri" ei istu hyvin kokonaisuuteen, jossa tavoitteena on valtion, metropolihallinnon ja kuntien kumppanuudessa edistää metropolialueen kehitystä yhteisin keinoin.

2 f. Esitettyjen vaihtoehtoisten mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

Laajan mallin toteutus ja sen toimivuuden varmistaminen olisi erittäin vaikeata, eikä sitä pitäisi ottaa metropolihallinnon muodostamisen lähtökohdaksi. Laajan metropolihallinnon perustaminen ei ole hallinnollisesti järkevää, eikä sitä voi toiminnallisin eikä taloudellisin syin perustella. Vaihtoehtoon toteutuksessa metropolihallintoon tulisi paljon toimintoja, joita ei voi pitää seudun tulevaisuuden kannalta keskeisinä ja strategisina ja joiden sijoittamisesta metropolihallinnon alaisuuteen ei todennäköisesti syntyisi lainkaan synergiahyötyjä, päinvastoin haittoja ja lisäkustannuksia. Laajassa mallissa väliraportin henki viittaa enemmänkin kuntien toiminnan laajasti korvaavan tai sen kanssa päällekkäisen raskaan organisaation rakentamiseen.

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

Esitettyyn laajaan metropolihallintoon sisältyy huomattavan vakavia riskejä:



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

MALY -tehtäviin keskittyvässä metropolihallintovaihtoehdossa riskit ovat selvästi pienempiä.

Lausunnonantajan esille ottamat muut kysymykset ja asiat

Nurmijärven kunta korostaa, että metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän esityksiä on tässä vaiheessa erittäin vaikea arvioida, koska moni asiaan vaikuttava seikka on vielä avoimena. Esitetyistä malleista ei mikään sovellu tai ole tarkoituksenmukainen toteuttaa kuntien tai seudun kokonaisedun kannalta. Väli raportissa esille tuodut keskeneräiset selvitykset ja metropolihallinnon eri vaihtoehtojen kustannuslaskelmat on tehtävä.

Kuntien yhteistyö metropolialueella on kehittynyt viime vuosina. Tämän kehityksen perusteella olisi perusteltua selvittää nykyisten rakenteiden ja toimintatapojen kehittämistä vastaamaan paremmin seudullisiin haasteisiin maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun osalta. Täysin uuteen hallinto- ja toimintamalliin siirtyminen on erittäin haasteellista ja resursseja vaativaa. Jos metropolihallintoon lisäselvityksistä huolimatta päädytään, se tulee järjestää Uudenmaan liiton sisälle rakennettuna pakkokuntayhtymänä olemassa olevia rakenteita mahdollisimman hyvin hyödyntäen.

Ennen metropoliratkaisua tulee myös kuntarakenteeseen liittyvät mahdolliset muutokset olla tiedossa. Myös SOTE-ratkaisun toteutus käytännön tasolla tulee olla selvillä ennen kuin sen ja mahdollisen metropoliratkaisun yhteisvaikutuksia kuntaan voidaan arvioida riittävällä tarkkuudella. Myös valtiosuusjärjestelmä on muuttumassa ja vuoden 2015 aikana voimaan tulevaksi kaavailtu uudistus muuttaa järjestelmän perusteita.

NURMIJÄRVEN KUNNANHALLITUS

Kimmo Behm
kunnanjohtaja

KANNANOTTO KESKI-UUDENMAAN UUDEN KAUPUNGIN SUHTEESTA METROPOLI- HALLINTOON

Sisältö

Kannanoton lähtökohtana on metropolilakityöryhmän väliraportti 1.4.2014 ja se painottuu MALY- näkökulmiin. Kannanotossa verrataan metropolihallinnon vähimmäistehtävät- mallia ja laajaa mallia toisiinsa Keski-Uudenmaan kaupungin kehittämisen näkökulmasta.

1. Metropolihallinnon tavoitteet
2. Oikeudellinen muoto
3. Aluerajaus ja kuntarakenne
4. Päätöksenteko ja vaalit (alueellinen edustavuus)
5. Tehtävät 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. Yhteenvedo 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 kuntaliitosselvitystyön 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 aikaansaaminen kuntarajat ylittäviin 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 viranomaistointintaan 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 sijoittuvia 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 liikenneratkaisujen yhteensovittaminen sekä valittujen toimenpiteiden toteuttamisen varmistaminen. Seudullinen liikennejärjestelmä sisältää jalankulun ja pyöräilyn edistämistä, liikenteen ohjausta, hinnoittelua ja säätelyä 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 vesihuoltoa sekä seutu- ja ympäristötiedon palveluita. Vesihuollon laatua, toimintavarmuutta ja taloutta parannetaan yhdistämällä pienempiä yksiköitä suuremmiksi alueelliseksi toimijoiksi. Vastaavasti koko metropoliseudulla hyödynnettävää osaa- mista liittyy ilmanlaadun seurantaan sekä rekisteri- ja paikkatietojen hyödyntämiseen.

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

Segregaaion ehkäisyn kannalta tavoitteena on torjua ja ehkäistä alueellista eriarvoistumista ja syrjäytymistä. Tavoitteena on edistää yhdyskuntarakenteeseen integroituja asukasrakenteeltaan monipuolisia ja sosiaalisesti tasapainoisia asuinalueita, turvata riittävä kohtuuhintainen 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 tehotonta. Tavoitteissa ja koko väliraportissa mainitaan useassa kohdassa metropolihallinnon kohdistavan vaikutuksensa seudullisesti merkittäviin asioihin ja kohteisiin, mutta seudullisen merkittävyyden käsitettä ja kriteerejä ei kuitenkaan määritellä. Raportista henkii, että kyse olisi ensi sijassa volyymistä, vaikka kuntien näkökulmasta seudullisuutta pitäisi mitata muidenkin seudullisen vaikuttavuuden tekijöiden kautta, ml. laadulliset tekijät.

Metropolialueen päätöksenteon ja hallinnon osalta tulisi pidättäytyä liian raskaiden uusien hallintotasojen 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 seututasoisen 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 vuorovaikutuskytkentöjä maanomistajiin, asukkaisiin, rakennusliikkeisiin ja muihin yrityksiin sekä markkinatekijöihin päin ei juuri avata. Seudun asuntotuotannosta suuri osa toteutuu yksityisten omistamille tonteille talou-

dellisten suhdanteiden mukaan. Erityisesti uusien alueiden asuntotuotannosta ensimmäisenä valmistuvat vuokrakohteet myyntikohteiden toteutuessa selkeästi hitaammin. Viranomaistoiminta 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 maanhankintanäkökulmasta, 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 leikkaus).

Liikenteen osalta tavoitteissa painotetaan oikein maankäyttö- ja liikenneratkaisujen yhteensovittamista nykyistä sitovammalla tavalla, mutta raportissa avataan hyvin vähän pitkäaikaisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa todettujen metropolialueen investointitarpeiden ja mahdollisuuksien syvenevää ristiriitaa. Tavoitetekstissä puhutaan mm. vain suurten väylähankkeiden suunnittelusta ja toteutuksesta, vaikka suurin tarve kohdistuu pieniin ja keskisuuriin kohteisiin (ns. KUHA- hankkeet), joihin on nykyisin lähes mahdoton saada ELY- keskuksen rahoitusta eikä kuntarahoitusta ole mahdollisuutta lisätä. HLJ-2015- työssä on laskettu perusteellisesti, että ongelmaa voitaisiin olennaisesti lievittää vain liikenteen hinnoitteluvälineillä (esim. ruuhka- tai tiemaksut), mutta tämä pohdinta ei näy mitenkään metropolihallinnon rahoitustarkasteluissa. Liikenteen hinnoitteluasiasia esiintyy väliraportissa vain tavoiteosan liikennekappaleessa yhtenä sanana.

Ympäristöpalvelujen osalta tavoitteissa nojataan liikaa Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY) toimialaan. Tavoitteissa tai muuallakaan väliraportissa ei käsitellä lainkaan ympäristönsuojelun, 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 sijoitusta metropolihallinnossa ei ole raportissa käsitelty. Tavoitteissa todetaan ympäristötietoon sekä rekisteri- ja paikkatietoon kohdistuvat seudulliset tarpeet, mutta tarkastelua tulisi laajentaa seudun ja kuntien tietohuoltoon kokonaisuudessaan. Tietohuoltopalveluja tarjotaan tällä hetkellä hyvin sirpaloituneesti monissa eri organisaatioissa, eikä esim. yhtenäistä kuntarajat ylittävää avointa paikkatietoalustaa ole olemassa. Yhdyskuntakehityksen, elinkeinojen kehittämisen ja laajemminkin kilpailukyvyyn edistämisen kannalta olisi välttämätöntä luoda koko metropolialueen laajuinen tietohuolto- ja paikkatietopalvelu, joka sopisi hyvin metropolihallinnon yhteyteen.

Kilpailukyvyyn, elinkeino ja innovaatiopolitiikan kannalta tavoitteet ovat tärkeät ja oikeat strategiatasolla. 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 yhteydessä ei ole mitään selvitystä erityisesti metropolihallinnon roolista suhteessa kuntiin.

2. Oikeudellinen muoto

Metropolihallinto voidaan väliraportin mukaan toteuttaa oikeudellisesti joko kuntaa suuremmalla hallintoalueella toteutettuna itsehallintojärjestelmänä (perustuslain 121 § 4 mom) tai pakkokuntayhtymänä, jossa on vaaleilla valittu valtuusto. Raportin mukaan ensimmäinen malli soveltuisi käyttöön, mikäli metropolihallinnolle osoitetaan väliraportissa selvitettyt laajat tehtävät ja sen maantieteellinen toiminta-alue on suppea jo nyt merkittävästi yhteenkasvaneiden 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. metropolihallintolaki ja tehtäväkohtaisessa erityis-lainsäädännössä) tarkkarajaisesti. Metropolihallinnolle suunnitellut tehtävät (MAL-tehtävät sekä kilpailukykyä, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa, segregatiota, työvoimaa ja maahanmuuttoa koskevat tehtävät) ovat oikeudelliselta sisällöltään, luonteeltaan ja vaikuttavuudeltaan ylikunnallisia, joten asia ei ole tässä suhteessa ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Myöskään tehtävien mahdollinen siirtäminen lailla valtion viranomaisilta metropolihallinnolle ei ole ongelmallinen perustuslain näkökulmasta.

Metropolikaavan asema kaavahierarkiassa on määriteltävä lainsäädännössä. Metropolikaavan oikeusvaikutukset eivät lähtökohtaisesti aiheuta perustuslakiongelmia, koska metropolihallinnolla olisi molemmissa edellä mainituissa toteuttamisvaihtoehdoissa vaaleilla valittu valtuusto. Sen sijaan metropolikaavan toimeenpano-osan oikeusvaikutteisuus voi olla ongelmallinen kunnallinen itsehallinnon kannalta, jos suunnitelmalla annettaisiin metropolialueen kunnille tehtäviä tai ohjattaisiin sitovasti kuntia niiden hoitaessa tehtäviään ja suunnitelman täytäntöön panemisesta aiheutuisi kunnille välittömiä kustannuksia.

Kannanotto oikeudelliseen muotoon

Kuntien kannalta metropolihallinnon oikeudellisella muodolla ei liene suurta eroa, mutta sen tehtävien laajuudella ja toimivallan sitovuudella sitäkin enemmän. Raportissa on avattu kysymystä 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 kerättäviin kuntasuosuksiin tai maksuihin voi kunnissa olla vaikea vaikuttaa mitenkään.

3. Aluerajaus ja kuntarakenne

Väliraportin mukaan tavoitteena on aluerajaus, josta muodostuu tehtävien hoidon ja hallinnolle asetettujen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukainen ja toiminnallinen kokonaisuus. Metropolihallinnon alueellisen toimivallan tulisi rajoittua niihin kuntiin, jotka hallinnolle asetettujen tehtävien hoidon näkökulmasta on välttämätöntä katsoa kuuluvaksi metropolihallinnon piiriin. Lisäksi metropolihallintoon kuuluvilta kunnilta edellytettäisiin alueellista ja toiminnallista yhtenäisyyttä ja eheyttä. Tätä kuvaavat eri muuttujat ja työryhmän määrittelemät kriteerit yhdyskuntarakenteen ja työssäkäynnin osalta. Kuntarakenteen kehittyminen ja alueella mahdollisesti tapahtuvat liitokset kytkeytyvät metropolihallinnon aluerajaukseen. Kuntajakoselvitysten ollessa toistaiseksi keskeneräisiä työryhmä on tarkastellut aluerajauksia pääsääntöisesti nykyisen kuntarakenteen pohjalta.

Työryhmä on käyttänyt aluerajauksen määrittelyssä kahta kriteeriä. *Keskustaajamakriteeri* = alue, jolla työssäkäyntialueen keskuskunnan ja siihen rajoittuvan yhden tai useamman kunnan yhdistää yhtenäinen keskustaajama. Kriteerin perusteella muodostetaan metropolihallinnon nk. ydinalue. *Yhdistetty taajama- ja työssäkäyntikriteeri* = kunta, jonka keskustaajama tai lähitaajama kytkeytyy kiinteästi ydinalueen keskustaajamaan, 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/tai 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 esitetään kaksi vaihtoehtoista aluerajausta. Ydinalueeseen kuuluisivat keskustaajamakriteerien perusteella seuraavat 10 kuntaa: Espoo, Helsinki, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula ja Vantaa. Ydinalue kuuluisi metropolihallintoon siinä mallissa, jossa hallinnolla on laajemmat tehtävät (laaja malli). Laajaan alueeseen kuuluisivat ydinalueen lisäksi ne 6 kuntaa, jotka täyttävät taajama- ja työssäkäyntikriteerin: 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 lähtökohtaisesti merkittäviä muutoksia kuntarakenteessa. Kuntaliitoksilla on puolestaan vaikutuksia aluerajauksiin. Tämä koskee erityisesti ydinalueen reunoilla sijaitsevia kuntia, joilla on meneillään liitosselvityksiä ydinalueeseen kuulumattomien kuntien kanssa. Raportin mukaan ydinalueen kunnat kuuluisivat lähtökohtaisesti metropolihallinnon piiriin myös tilanteessa, jossa ne toteuttavat liitoksia ydinalueen ulkopuolisten kuntien kanssa. Sen sijaan laajemman alueen reunakuntien osalta asiaa pitää arvioida tarkemmin.

Kannanotto aluerajaukseen ja kuntarakenteeseen

Metropolilakityöryhmän 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-, asumis- ja liikenneasioihin (MAL ja HLJ) kohdistuneen ja portaittain syventyneen yhteistyön. Tämä yhteistyö on kirjattu viimeksi v. 2013 kuntarakennelain 4 e §:ään, jossa määritellään Helsingin metropolialue (kuntarakennelain 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, Pornainen, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sipoo ja Vihti) alueelle yhteistä maankäytön suunnitelmaa (rakennemallia), jonka voi jo katsoa olevan tulevan metropolikaavan esiaste. Valmisteilla olevaan suunnitelmaan sisältyy mm. Helsingin seudun asumisstrategia, joka tulee ottamaan kantaa myös asuntopoliittisiin kysymyk-

siin mm. valtion tukeman asuntotuotannon osalta. Maankäyttösuunnitelmassa 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 (HLJ) on jo toisella kierroksellaan. Tämä toiminnallinen yhteistyö perustuu kuntien hahmotamaan yhteisen suunnittelun tarpeeseen, minkä pitäisi olla yksi metropolialueen rajauskriteereistä.

Erityisen ongelmallinen on väliraportissa esitetty ns. ydinalueen raja, joka jakaa KUUMA-alueella vireillä olevan Keski-Uudenmaan kuntaliitosalueen (Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, 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, kuuluisiko se ydinalueeseen koko laajuudessaan? Pornaisten 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 liitteenä 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 alhaisemmat (Hyvinkää 35,1 % ja kaikki muut yli 46 %). Helsingin seudun 14 kunnan perinteinen yhteistoiminta huomioon ottaen Riihimäkeä, Lohjaa ja Porvoota ei tulisi lukea mukaan laajempaankaan metropolihallintoalueeseen, mutta Pornainen tulisi siihen lisätä. Pornaisten työllisten pendelöintiä raportin määrittelemälle ydinalueelle ei ole ilmoitettu, mutta HSY:n tilaston (2012) mukaan se oli pelkästään pääkaupunkialueen neljään kuntaan 40,2 %. Pornaisten ydinalueelle suuntautuvan pendelöinnin voi näin olettaa olevan vielä isomman.

4. Päätöksenteko ja vaalit (alueellinen edustavuus)

Metropolihallinnon ylin päättävä toimielin olisi metropolivaltuusto, joka valittaisiin kunnallisvaalien yhteydessä pidettävillä vaaleilla. Metropolivaltuustosta ja sen tehtävistä säädettäisiin metropolihallinto-laissa (vrt. kuntalaki 13 §). Laissa säädettäisiin myös äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta, valtuuston toimikaudesta sekä valtuutettujen ja varavaltuutettujen lukumäärästä. Metropolihallitus rinnastettaisiin tehtäviltään 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, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Metropolijohtaja olisi asemaltaan ja tehtäviltään 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 asukasmääräänsä vastaavan määrän valtuutettuja tai vähintään yhden valtuutetun vai pitää metropolialue yhtenä vaalipiirinä 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 vaalipiirinä, kunta-kiintiöitä 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 vaalipiirinä; 4. Metropolialue jaetaan esimerkiksi kolmeen tai neljään vaalipiiriin, joiden sisällä ei ole kuntakiintiöitä. Väli raportissa 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 vähimmäistehtävämallin mukaiset, olisi tällöinkin tarkoituksenmukaista toteuttaa vaalit vaihtoehdon 1. mukaisesti, mutta myös vaihtoehdot 2-4 voivat tulla kyseeseen, jos alueellista edustavuutta halutaan korostaa.

Kannanotto päätöksentekoon ja vaaleihin (alueellinen edustavuus)

Väli raportissa esitetty päätöksenteko- ja hallintojärjestelmä on kuntamaailmassa perinteinen ja niin muodoin myös varsin raskas. Malli tulee vaikeuttamaan toimintaa sitä enemmän, mitä enemmän tehtäviä metropolihallinnolle annetaan vastuulleen. Vaalijärjestelmässä tulisi selvittää pidemmälle väli raportissa esitettyjä vaihtoehtoja 2-4, koska jonkin tasoinen alueellinen edustavuus olisi taattava kuntien väestöllisten kokoerojen vuoksi.

5. Tehtävät ja toimivalta

Metropolikaava ja kuntakaavoitus

Metropolikaavan osalta väli raportti 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 määritellään lähivuosien kehittämiskohteet 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 määritellä kaavan toimeenpano-osassa annettavilla määräyksillä ja metropolisopimuksella. Työnjako toimeenpano-osassa annettavien määräysten ja metropolisopimuksen välillä voisi olla 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 sisältyä osayleiskaavan kaltaisia tarkasteluja ja osayleiskaavan tapaan esitettyjä maankäyttöratkaisuja. Toisaalta metropolikaava voisi suunnittelutar-

peen 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 osoitetuilla 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. Jatko-työssä arvioidaan, voidaanko valtakunnallisten tavoitteiden ja valtion intressien turvaaminen kaavassa ratkaista muulla tavalla kuin metropolikaavan vahvistamisen menettelyllä.

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 yhdyskuntatekniikan hankkeiden toteuttamisjärjestystä ja -ajoitusta sekä eri toimijoiden toteutusvas-
tuita. Metropolikaavan toteuttamistoimenpiteitä ja niiden ajoitusta voitaisiin määritellä myös kaavan toimeenpano-osassa annettavilla määräyksillä ja metropolisopimuksella.

Jatkovalmistelussa selvitetään yksityiskohtaisemmin metropolikaavassa annettavien määräysten ja metropolisopimuksen tehtäväjakoa 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 taikka sosiaali-, terveys- tai opetuspalvelujen toteuttamisessa. Vähimmäistehtävät- mallissa, joka perustuisi kuntayhtymähallintoon, metropolisopimuksen 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 määritellä 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 käytön keskeisiä periaatteita. Sen sijaan tässä vaiheessa metropolihallinnolle ei tulisi toimivaltaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten poikkeamisten käsitte-
lyssä ja eikä myöskään poikkeamistoimivallan 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 metropolihallinnon

kaavalla voida ohjata esimerkiksi rakennusten purkamisen ja maisemaa muuttavien toimenpiteiden luovanvaraisuutta samaan tapaan kuin nykyisin yleiskaavassa.

Laissa on määriteltävä metropolikaavan suhde alueella jo voimassa oleviin maakunta-, yleis- ja asemakaavoihin. Metropolikaavan alueella voimassa olevat maakuntakaavat sekä yleis- ja asemakaavat olisivat voimassa kunnes metropolikaava tulee voimaan. Metropolikaavan laatimisen ajaksi metropolihallinnolla tulisi olla mahdollisuus määrätä 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 yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa 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 kytkeytyy metropolin aluekehittämisen ja mm. asuntotuotannon painopisteasetteluun ja metropolin resurssien ja kamamiseen. Strategiset ohjelmapäätökset tulisi tehdä metropolivaltuuston toimikausien raameissa, 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 järkevässä päätöksentekokelloon sidotussa aikataulussa maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) tarkoittamaa kuntien yleiskaavoja vastaavaa aluevaraustyyppistä kaavaa, jonka laadinnan yhteydessä tehtäisiin kaikki MRL:n edellyttämät selvitykset, vaikutusarvioinnit ja vuorovaikutusmenettelyt ja huolehdittaisiin kaikkien MRL:n yleiskaavalle asettamien sisältövaatimusten täyttymisestä, vaikka metropolikaavan tarkkuus ja sisältö vaihtelisikin 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 omalaatuinen 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 lähdetäisiin suoraan pienialaisilla asemakaavoilla. Mahdollisilla osayleiskaavan kaltaisilla epävirallisilla kaava-

rungoilla tai muilla yleissuunnitelmilla olisi vain ohjeellinen rooli. Tällöin on erittäin suuri vaara, että MRL:n sisältövaatimukset syrjäytyvät kaavoituksessa, kun metropolihallinnon näkökulmasta painotetaan vain tehokasta asuntotuotantoa. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) toimiva ohjausjärjestelmä (ml. sisältövaatimusten porrastus) heikentyisi yhdyskuntarakenteen laadunohjauksessa ja menettely olisi käytännön työjärjestelyjen kannalta toimimaton.

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 käyttötarkoituksia tai kerrosaloja sopimuksin tai etukäteispäätöksin ennen kuin asemakaava on vuorovaikutusvaiheiden jälkeen asetettu julkisesti nähtäväksi. Voiko olettaa, että metropolikaavan laadinnassa voidaan vuorovaikutteisuus ja vaikutusarvioinnit tehdä niin perusteellisesti, että asemakaavoitusta sitovia määräyksiä voidaan antaa? Tilanne on eri, jos käyttötarkoitukset ja mitoitus ovat yleispiirteisiä ja ohjeellisia, mutta silloin saattaa olla vaikeampaa perustaa pienialaista asemakaavoitusta suoraan laaja-alaiseen metropolikaavaan. Metropolikaavaan otettavien yksityiskohtaisten mitoitustietojen vaikutusta maapolitiikkaan ja mm. raakamaan arvonnousuun ei väliraportissa ole pohdittu, mutta tällaisilla tekijöillä voi olla iso merkitys kaavatalouteen ja alueiden käyttöönsaantiin.

Väliraportin ehdottamasta uudesta kaavajärjestelmästä tulee entistä sekavampi ja hyvin raskas sekä metropolihallinnolle että kunnille. Isona ristiriidan juurena on erityisesti se, että kuntien fyysiset alueet jaetaan kaavoituksen näkökulmasta kahdelle tasolle, joista toisella laaditaan asemakaavoja metropolikaavan pohjalta ja toisella mennään perinteistä reittiä kuntayleiskaavoituksen kautta. Tausta-ajatuksena näyttää olevan, että seudun asuntotuotantoa vauhditetaan nimenomaan uusilla "neitseellisillä" projektialueilla, jotka irrotetaan muusta kunnan maankäytön kehittämisestä. Tämä maistuu palaamiselta 1970-luvun lähiörakentamisen aikaan, mistä seurauksena voi olla odotettavissa monenlaisia sosiaalisia ja kulttuurisia ongelmia. Raportista henkivä "lähiöohjelma" ei tunnista tosiasiaa, että kuntien asuntotuotannolle on nykyasemakaavoissa valtavia potentiaaleja olevan rakenteen sisällä, sekä rakentamattomina tontteina että tiivistämiskaavoituksen mahdollisuuksina. Asuntotuotantoa ei oikeasti jarruta niinkään kaavojen tai kaavoitusmahdollisuuksien puute, vaan toteutuskeinojen 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". Metropolihallinto saattaa metropolikaavoituksen kautta laukaista toisentyypin kaavoitusvision, jos kehittäminen erotellaan jyrkästi seudullisesti merkittävään ja ei-merkittävään. Tällainen kahtia jakautunut kehittäminen hämärtää asuntotuotannon kokonaisnäkemyä ja voi pahimmillaan johtaa olemassa olevien asuinalueiden taantumiseen ja segregaaion syventymiseen.

Kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta olisi selvästi parempi ratkaisu irrottaa metropolikaavan strateginen ja toteuttamiseen tähtäävä taso MRL:n mukaisesta yleiskaavavälineestä ja liittää se sitovana metropolikaavaan ja metropolihallinnon vuosikelloon. Kaikkein tärkeimpien tavoitteiden edistämiseksi voitaisiin ainakin alussa myös laatia vaihteittaisia metropoli-

kaavoja nykyisten vaihemaakuntakaavojen tapaan. Pitemmän aikavälin tarpeisiin laadittavat aluevaraustyyppiset yleiskaavat jäisivät luontevasti edelleen kuntien tehtäviksi. Yleiskaavoituksen tehtävät liittyvät aluevarauskarttaan ja MRL:n sisältövaatimusten täyttämiseen metropolivaltuustokausista riippumatta.

Metropolikaavan ja yleiskaavoituksen suhteen pohdinnan yhteydessä on tarpeen selvittää, miten metropolin ja kuntien työnjako toimii kaavoitusta laajemmin ajatellen maankäytön ohjelmoinnissa, infrainvestointien suunnittelussa, maapolitiikan hoidossa ja tonttituotantoprosessissa. Raportin esitykset asemakaavan ulkopuolisten alueiden suunnittelutarvemenetelyistä ovat hyväksyttäviä, kunhan lupaharkinnassa noudatetaan kohtuutta ja tasapuolisuutta.

Maapolitiikka

Maapolitiikan suhteen väliraportti sisältää vaihtoehtoja vähimmäistehtävät- mallin ja laajan mallin osalta.

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 kuuluvia tarkoituksia varten, erityisesti valtion tukemaa asuntotuotantoa varten. Raportissa on kartoitettu metropolihallinnon maapoliittiseen toimivaltaan liittyen kolmea vaihtoehtoa:

1. Laajimmillaan metropolihallinnolla voisi olla mahdollisuus nykyisin kunnalle kuuluvien maapolitiikan keinojen käyttämiseen. Metropolikaavan perusteella metropolihallinto voisi saada luvan lunastaa maata saman tapaan kuin kunta tai muu kaavaa toteuttava viranomainen voi nykyisin saada luvan lunastaa maakunta- tai yleiskaavassa osoitettuja alueita (MRL 99 §). Metropolihallinnolla olisi mahdollisuus käyttää etuostolain mukaista etuosto-oikeutta edellä mainittuihin tarkoituksiin ja tehdä maankäyttösopimuksia. Lunastus- ja etuosto-oikeuden antaminen metropolihallinnolle edellyttäisi muutoksia lunastuslakiin ja etuostolakiin;
2. Hiukan suppeammassa vaihtoehdossa lakisääteiset maapolitiikan keinot MRL 99 §:n kaltaista metropolikaavassa osoitettuja alueita koskevaa lunastusoikeutta lukuun ottamatta olisivat yksinomaan kuntien käytettävissä;
3. Kolmannessa vaihtoehdossa metropolihallinnolla ei olisi kunnalle kuuluvia maapolitiikan pakkokeinoja käytettävissään. Sen sijaan metropolialueen kunnat saisivat nykyisen keinovalikoiman täydennyksenä oikeuden lunastaa maata ilman lupamenettelyä metropolikaavassa osoitetuilla seudullisilla MAL- alueilla, joita koskisi erityinen kaavamääräys. Määräyksen antamisen edellytyksenä olisi, että alue tarvitaan yleisen tarpeen edellyttämällä tavalla yhdyskuntarakentamiseen. Lisäksi etuostolakia ehdotettaisiin tarkistettavaksi niin, että nykyisin pääkaupunkiseudun kuntia koskevat erityissäännökset, joilla etuosto-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 maapoliittiset keinot säilyisivät ennallaan etuosto-oikeuden laajennusta lukuun ottamatta.

Kannanotto maapolitiikkaan

Seudullisesti yhtenäinen aktiivinen maapolitiikka on tavoitteena sinänsä hyvä. Tällä hetkellä maapolitiikka hoidetaan eri kunnissa hyvinkin eri tavoilla ja yhteisten toimintamallien päättäminen 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 tulkintongelmia ja voi johtaa pikemmin tonttituotannon hidastumiseen kuin nopeutumiseen. Tonttituotantoketjun sujuvuuden näkökulmasta vain kolmas vaihtoehto (maapolitiikan välineet kuntien käytössä ja metropolialueella välineiden laajennettu käyttö) on toimiva malli.

Metropolihallinnon vähimmäistehtävät- malliin liitetyt kuntien maapoliittisten keinojen laajennukset ovat oikeansuuntaisia ja tarpeellisia. Erityisesti ympäristöministeriön lunastusluopan perustuva raakamaan lunastusmenettely on osoittautunut käytännössä erittäin hitaaksi ja vaikeasti ennustettavaksi. Metropolikaavassa annettavat lunastusoikeudet parantaisivat pitemmällä aikatahtaimella lunastustoiminnan joustavuutta ja edistäisivät myös vapaaehtoisten maakauppojen syntymistä. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnin yhteydessä esitettiin, että tulisi harkita maan lunastamisen luvanvaraisuuden poistamista oikeusvaikutteisissa 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 oletetaankin 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 vapaaehtoisista kaupoista ennen kuin siirrytään lunastusmenettelyyn. Kehittämisalumenettely ei ole nykyisen lain mukaan toimiva maapoliittinen 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 asuntotuotantotavoitteen 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 aikataulutus 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 asuntoalueilla. 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 ryhtyisi riittäviin ja tarvittaviin toimenpiteisiin vuokra-asuntojen toteuttamiseksi ja omistamiseksi. Kokonaan poissuljettu tehtävä ei voi myöskään olla omistusasuntojen tuottaminen, mikäli esimerkiksi heikossa suhdannetilanteessa alueen asukasrakenne uhkaa jäädä yksipuoliseksi.

Edellä mainittujen lisäksi metropolihallinnolle voitaisiin antaa mahdollisuus hankkia seudullisesti keskeisillä asuntoalueilla 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 edistävä metropolikaava 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 asuntoalueilla ja vapauttaisi samalla metropolialueen kuntien rajallisia rakennuttajavoimavaroja 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 mallin osalta metropolihallinto kantaisi vaihtoehdon 3. mukaisesti viimesijaisen vastuun valtion tukeman asuntotuotannon osalta myös sen omistamisesta, mikäli seudullisesti merkittävälle alueelle suunnitelluille vuokra-asunnoille ei muuten ole osoitettavissa omistajaa. Tässä vaihtoehdossa metropolihallintoon tai sen alaisuuteen kuuluisi siten myös erillinen toimija, jonka toimenkuva olisi valtion tukemien asuntojen omistaminen, hallinnointi ja asukasvalinta sekä niiden ylläpito. Metropolihallinto voisi toimia keskeisillä asuntoalueilla myös omistusasuntotuottajana erityistilanteissa, joissa esimerkiksi heikon suhdannetilanteen 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 asuntoalueilla.

Kannanotto asuntotuotantoon ja asuntojen omistamiseen

Metropolihallinnolle väliraportissa suunniteltuja asuntopoliittisia 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 kaavanmuutoksilla tai täydennyskaavoilla. Näiden reservien käyttöönoton esteenä on useimmiten infran tai muun kynnystarpeen toteutusresurssien puute tai palvelurakenteen kapasiteetin täyttyminen. Kuntanäkökulmasta seudullisesti merkittävää asuntotuotantovolyymiä saadaan kootuksi lähivuosisikymmeniksi tällaisista jo pitkälle suunnitelluista kohteista, kunhan toteutusresursseja saataisiin esim. metropolihallinnon kautta lisää. Kokonaan uusia suuria asuntoaluekohteita tulee avata harkitusti ja vain niin, että voidaan asuntorakentamisen ohella samanaikaisesti toteuttaa myös työpaikka-alueita ja palvelurakenteita sekä laadukkaan yhdyskunnan edellyttämät joukkoliikenneyhteydet ja viher- ja virkistysalueet.

MAL- aiesopimuksen seurannassa kehyskuntia on syyllistetty siitä, että vuosittaisia asuntotuotantotavoitteita ml. ARA- tavoitteet ei ole aina saavutettu. Arvostelussa on kärki kohdistettu kaavoituksen oletettuun puutteeseen tai kunnan oletettuun haluttomuuteen tuottaa ARA- asuntoja, mutta vähemmän vaivaa on nähty todellisten tuotantoesteiden pohtimiseen. Kuntien omien selvitysten mukaan estelistauksen kärkeen nousevat em. infrakynnyksiin liittyvien esteiden lisäksi mm. muiden kuin kuntayhtiöiden markkinalähtöinen investointihaluttomuus, ARA:n päätöksenteko, kuntayhtiöiden pienuus ja resurssien puute, kysynnän puute tai kohdentumisongelmat jne. Pienissä kunnissa myös markkinoiden yleiset suhdannevaihtelut heiluttavat asuntotuotantoa voimakkaasti vuositasolla. Ei ole nähtävissä, että tulevalle metropolihallinnollakaan on välttämättä keinoja voittaa tällaisia esteitä, kun myös sen edistämän asuntotuotannon tulee täyttää asuntojen loppuomistajien taloudelliset reunaehdot.

Raportin vähimmäistehtävät- mallin esitys erityisesti ARA- rahoitteisten asuntojen rakennuttamistoiminnan tarjoamisesta kuntien vuokrataloyhtiöille on periaatteessa kannatettava ajatus erityisesti niille yhtiöille, jotka tällaista palvelua tarvitsevat. Hankintalainsäädännöstä johtuen kuntien vuokrataloyhtiöt eivät silti voi tehdä rakennuttamisenkaan osalta suorahankintoja, vaan ne on kilpailutettava. Metropolihallintoa suosivan muutoksen aikaansaaminen hankintalakiin ei tule olemaan helppoa alan muiden toimijoiden oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun ja EU:n jäsenmaita sitovien direktiivien vuoksi.

Laajassa mallissa metropolihallinnon alaisuudessa toimiva asuntoja omistava ja asukasvalintoja hoitava yhtiö olisi uusi toimija ja käytännössä se tulisi korvaamaan valtion tukeman tuotannon hylänneet yleishyödylliset yhtiöt. Tällainen uusi yhtiö tulisi kuitenkin toimimaan sa-

moilla markkinoilla kuin kaikki muutkin ARA -vuokra-asuntoja rakentavat ja omistavat yhtiöt ja painimaan 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 rakennuskustannuksia alemmas. Rakennustarvikkeiden ja -materiaalien hintoihin olisi valtion omistaman rakennusliikkeenkin vaikeaa vaikuttaa.

Yleishyödyllisten vuokra-asuntoja rakennuttavien ja omistavien toimijoiden puutetta korvaamaan valtio on jo tuomassa kaivatun uuden toimijan. Valtio-omisteisen A-Kruunu Oy:n pitkään kestäneet organisaation perustamisjärjestelyt alkavat olla loppusuoralla. Oletettavasti vuoden 2014 syksyllä yhtiö pääsee aloittamaan ensimmäisen ARA- vuokratalokohteen rakennuttamisen. Useat kehyskunnat ovat varanneet yhtiölle tontteja. A-Kruunu Oy:n taloudellinen tilanne valtion pääomittamisen johdosta mahdollistaa ARA- vuokratalojen rakentamisen. Hyvin toisenlainen on tilanne pienemmillä yleishyödyllisillä yhtiöillä, jotka omien varojen puuttumisen johdosta ovat keskittyneet tuottamaan asukkaille kalliimpia asumisoikeusasuntoja. Aso- tuotannossa asukkaat rahoittavat yhtiöiltä puuttuvat omat varat.

Asukasvalintojen osalta on huomattava, että valinnan asuinpaikkakunnastaan ja asuinalueestaan tekee asunnonhakija omista lähtökohdistaan eikä suinkaan vuokra-asuntoja tarjoava yhtiö. Jo yksittäisen pienenkin kunnan sisällä asunnonhakijoilla on selkeä käsitys, miltä alueelta ottavat asunnon vastaan ja miltä eivät. Väli raportista henkii ajatus, että asukasvalinnoilla kyettäisiin hoitamaan alueiden eriarvoistumista ja segregatiota. Kysymyksessä on kuitenkin huomattavasti laajempi sosiaali- ja työvoimapolitiittinen ongelma, jota ei voi asuntovalinnoilla hoitaa. Kuntien asuntotoimesta 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 vuokrataloyhtiöillä sen sijaan on valtavasti tietoa ja ymmärrystä vuokra-asuntokysymyksistä ja keinojen toimivuudesta. Kuntien vuokrataloyhtiöiden toimintaan ei saa kajota minkäänlaisilla pakotteilla, vaan niiden tulisi antaa toimia siten, kuin kunnissa parhaaksi nähdään. Tuhoamalla osaavia ja tehokkaasti toimivia kunnallisia vuokrataloyhtiöitä ei voida saada aikaan mitään positiivista kehitystä metropolin asuntomarkkinoilla.

Kuntien vuokrataloyhtiöillä 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 väli raportti sisältää vaihtoehtoja vähimmäistehtävämallin ja laajan mallin osalta. Väli raportissa on arvioitu metropolihallinnolle soveltuvia liikennesektorin tehtäviä, jotka voidaan ryhmitellä seuraavasti: liikennejärjestelmäsuunnittelu, joukkoliikenteen järjestäminen, liityntäpysäköinnin järjestäminen, metro- ja raitiotieverkon kehittäminen, ylläpito ja kunnos-

sapito, radanpito, tienpito, kadunpito, liikenteen ohjaus ja hallinta ja liikkumisen ohjaus. Aidosti strategisia tehtäviä näistä tai niiden osatehtävistä on vain osa, vahvimmin liikennejärjestelmäsuunnittelu ja liikkumisen ohjaus. Liikennejärjestelmiin liittyvien elinkaarikysymysten vuoksi strategia ja operatiivisia tehtäviä on kuitenkin mahdotonta 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. Tavoitteena 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 rinnakkaisten 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 sovittaisiin 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 jokeriradan hallinnoinnin ja kehittämisen. Edelleen metropolihallinnolle siirrettäisiin kunnilta ja valtiolta tien- ja kadunpito, kuitenkin pois lukien Kehä III ja päätiet 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 sovittaisiin toteutuksesta ja järjestelmien yhteensovituksesta. Liikenteen osalta sopimus koskisi tällöin lähinnä ratoja ja valtion hoitoon jääviä pääteitä.

Kannanotto liikennejärjestelmän suunnitteluun ja joukkoliikenteeseen

Liikennejärjestelmän suunnittelun ja liikkumisen ohjauksen tehtävien siirto metropolihallinnolle on hyvin luontevaa, koska tehtävät kytkeytyvät tiiviisti metropolikaavoitukseen. On myös oleva lähtötilanne huomioon ottaen loogista, että HSL:n operatiivinen toiminta siirtyy 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 liikenneinfran kulutus.

HSL- joukkoliikenteen sulautuminen metropolihallintoon merkitsee samalla HSL:n ja VR:n lähiliikenteen toiminta-alueen uudelleen jakoa sen mukaisesti, kuin metropolialue määritellään. Keski-Uudellamaalla muutos voi koskea ainakin Järvenpäästä ja Tuusulaa, mutta mahdol-

lisesti myös Hyvinkäästä, Riihimäkeä ja Mäntsälää. Näiden kuntien alueen lähijunaliikenteen hoitaa nykyisin VR eikä HSL. Siirtymävaiheessa ei muutos saisi aiheuttaa kohtuuttomia lipunhinnan korotuksia näiden kuntien asukkaille.

Laajassa mallissa metropolihallintoon tuotaisiin taloudellisesti erittäin painava 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 yhdystieliukkaiset 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 vähimmäistehtävät- 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, paikkatiedon 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 eriytettynä metropoliorganisaation osana. Kuntayhtymän liittäminen osaksi metropolihallintoa (pakko-kuntayhtymä tai itsehallintomalli) edellyttäisi käytännössä, että niiden jäsenpohjan olisi oltava yhtenevä. Teknisesti liittäminen tapahtuisi siten, että kuntayhtymiin 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 vastaavatyypisen omaisuuden lunastamisesta ja että lakkautettujen kaatopaikkojen jälkihoito- ja korvausvastuista tehtäisiin sopimukset. Vesihuolto-omaisuuden lunastuksen tai vuokrauksen lisäksi taksarakennetta olisi muutettava siten, että erot taajamien ja haja-asutusalueiden kesken voitaisiin oikeudenmukai-

sella 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 jätehuoltoyhtiöiden osakkeet. Yhtiöiden kohdalla järjestelyjä hidastaisi se, että kysymyksessä ovat yksityisoikeudelliset yhtiöt, joiden osalta sopimusten sopimussakkoa koskevat määräykset vaikeuttavat ja hidastavat sopimismenettelyä, sekä kuljetusurakointien toteuttamisesta vastaavat yritykset, joiden kanssa ovat voimassa pitkäaikaiset sopimukset.

Jäsenpohjien erilaisuudesta ja omaisuuden siirtymisen edellyttämästä pidemmästä aikataulusta johtuen laajaan mallin 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 lähtötilanne huomioon ottaen loogista, että HSY:n operatiivinen toiminnan siirtoa metropolihallintoon harkitaan laajan mallin osana, joskin se samalla merkitsisi HSY:n ”pakkojäsenyyttä” 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 infran 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 laajuinen tietohuolto- ja paikkatietopalvelu.

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 toteutusvastuu 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 segregaatian ehkäisy. 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 sopimuksellinen politiikka metropolihallinnon ja valtion kesken. Valtion ja metropolihallinnon välinen suhde hoidettaisiin pääosin nykyistä sitovammalla sopimuspolitiikalla, tehtäisiin ns. metropolisopimus, johon mahdollisesti yhdistettäisiin nykyiset MAL-, kasvu-, segregatio- ja maahanmuuttosopimukset.

Metropolihallinto hoitaisi oman toimialueensa osalta kaikki maakunnan liitolle (Uudenmaan liitto) kuuluvat tehtävät. Metropolialueen ulkopuolelle jäävien Uudenmaan liiton jäsenkuntien osalta on ratkais-

tava, minkä maakunnan / maakuntien alueelle ne jatkossa kuuluisivat, vai hoitaisiko metropolihallinto aluekehittämistehtäviä myös em. kuntien osalta.

Metropolihallinto huolehtisi alueen kansainvälisestä markkinoinnista ja invest in-toiminnasta (nykyisen Greater Helsinki Promotion Oy:n 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 määrittelystä. 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 aktivoinnin 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 toimijoiden ja valtion kanssa vuosille 2013 - 2015 laaditussa kasvusopimuksessa. Jatkovalmistelussa on selvitet-
tävä, millainen rooli metropolihallinnolla voisi olla yrityspalveluiden kehittämisen koordinoimisessa.

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 lakiin pohjautuva mandaatti, joka vel-
voittaisi alueen kunnat ja sen eri hallinto- ja palvelusektorit yhteistyöhön segregaation torjumiseksi. Yhteistyövelvoitteen mukaisesti keskeiset metropolihallinnon, kuntien ja muiden järjestäjien segregaation torjuntaan liittyvät toimet koottaisiin metropolivaltuustokaudeksi hyväksyttävään sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelmaan. Sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelma ja sen toimeenpano edel-
lyttäisivät, että metropolihallinnolla olisi käytettävissään riittävä segregaatioon liittyvä tilasto- ja ana-
lyysitieto. Segregaatio-, työvoima- ja maahanmuuttoasiat sisällytettäisiin metropolihallinnon ja valtion väliseen metropolisopimukseen.

Maahanmuuton aiesopimusta ja pakolaisten vastaanoton järjestämisen vastuita voitaisiin muuttaa niin, että valtion (ELY-keskus) kanssa sopijaosapuolena olisi jatkossa metropolihallinto kuntien sijasta. Metropolihallinnon keskeisin vastuu segregaation torjunnassa kohdentuu maankäytön suunnitteluun ja asuntopolitiikkaan. Tehostetun maa- ja tonttipolitiikan, uudistetun rakennuttajakapasiteetin ja valtion tukeman rahoituksen turvin varmistettaisiin riittävä vuokra-asuntojen rakentaminen ja hankinta. Metropolihallinnolle siirrettäisiin vastuu alueen asunnottomuuden hoitamisesta ja mm. koko metropolialueella käynnistettävän asumisneuvojatoiminnan avulla ehkäistäisiin hädätöjä ja vähennettäisiin asunnottomuutta.

Metropolihallinto olisi Uudenmaan ELY-keskuksen yhteistyökumppanina mukana suunnittelemassa työvoimapolitiittisen ja kotoutumiskoulutuksen tarpeita. Metropolihallinto osallistuisi työvoimapalvelukeskuksen/-keskusten toimintaan kuntien, KELA:n ja työvoimahallinnon ohella. Metropolihallinnolle soveltuisi 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 segregaatiorjuntaan liittyvien tehtävien ja palvelujen koordinoitu hoitaminen ja tehtävänjako. Jatkovalmistelussa tulee arvioida, pitäisikö metropolihallinnolle siirtää vastuu TE- toimistoissa ja työvoimapolitikkakeskuksissa asiakkaina olevista moniongelmaisista henkilöistä, joita ei voida tällä hetkellä riittävästi auttaa edellä mainittujen organisaatioiden toimesta. Ongelmat liittyvät usein asunnottomuuteen, 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 segregaatiorjunnan tehtäviin

Kuntanäkökulmasta väliraportin esitykset vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta. Raportissa ei kuitenkaan käsitellä maahanmuuttoa asutuskysymyksenä eikä pohdita mitenkään vuokra-asuntojen sijoittamista segregaatiorjuntaan ja etnisyyden näkökulmista. Tästäkin näkökulmasta uudislahtiöihin voi liittyä isoja riskejä, joskin maahanmuuton lisääntymisen myötä meillä väistämättä tullaan näkemään aiempaa enemmän "chinatowneja". Ne eivät aina ole ongelma, jos etnisyyteen ei liity köyhyyttä.

On hyvin oletettavaa, että pakolaisia kyetään metropolihallinnon toimesta asuttamaan nykyistä tasapuolisemmin koko metropolialueelle heidän tarvitessaan ensiasunnon. Todennäköisesti samoilta alueilta tulevat pakolaiset hakeutuvat kuitenkin myöhemmin lähelle toisiaan metropolin ydinalueille, koska se lisää heidän verkostoitumistaan ja Suomessa on vapaa liikkuvuus. Maahanmuuttajien ja pakolaisten keskittymiä erityisesti pääkaupunkiseudulle ei metropolihallinnonkaan 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.

Keski-Uudenmaan kuntaliitosselvityksen kunnat neuvottelevat toisen asteen koulutukseen ja nuorisotakuuseen liittyen kuntakokeiluun pääsemisestä. Metropolihallinnon väliraportti ei ota lainkaan kantaa mahdollisen kuntakokeilun alkamisen vaikutuksiin.

6. Ruotsinkieliset palvelut

Väliraportissa on osana oikeudellisten reunaehtojen arviointia arvioitu myös kielellisten oikeuksien toteutumista metropolihallinnon perustamiseen liittyen. Koska metropolihallinnosta tulisi kaksikielinen viranomainen, 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 toimitilin 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 toimitilin nimenomaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osalta, tulisi tämä työryhmän näkemyksen mukaan arvioida ja ratkaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen yhteydessä.

Jos taas ruotsinkielisten palvelujen koordinoitintarve liittyy erityisesti metropolihallinnolle kuuluviin em. tehtäviin, on jatkotyössä erikseen arvioitava tällaisen lakisäätöisen toimielimen tarve sekä mm. sen tehtävät ja asema. Raportissa katsotaan, että mikäli metropolihallintoon perustettaisiin tällainen toimitilin, sen jäsenet valitsisi metropolivaltuusto jäsentensä ja varajäsentensä keskuudesta. Jäsenten tulisi edustaa vähemmistökielistä väestöä. Kieliryhmään kuuluminen määriteltäisiin 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 resursoinnin yhdeksi kokonaisuudeksi. Laajimmillaan se voisi kattaa sekä nykyiset MAL-, kasvu-, segregatio- 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-osaan sisältyvien asuntotuotantotavoitteiden keskeinen toteuttamisväline. Sitovuuden lisäämiseksi voisi esimerkiksi valtion metropolialueelle suunnattavien liikenne- ja infrarahoituksen myöntäminen riippua metropolihallinnolle tai kunnille sopimuksessa sovittujen toimenpiteiden toteutumisesta. Sopimukseen otettavien liikennettä koskevien investointien valmistelu kytkettäisiin liikennepoliittisen selonteon valmisteluun ja kehysmenettelyyn. Vastaavaa 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 riittävällä 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 päätäntävällän 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 tarkoituksenmukaisilta, mutta esitellyssä mainittu sopimuksen sitovuutta lisääväksi tarkoitettu valtion rahoituksen ”sanktioleikki” ei istu hyvin kokonaisuuteen, jossa tavoitteena on valtion, metropolihallinnon ja kuntien kumppanuudessa edistää metropolialueen kehitystä yhteisin keinoin. Aiempi 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 toiminnoista kertyvät asiakasmaksut ja muut niiden kaltaiset rahavirrat ja valtionosuuksien 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 verotusoikeus. Oma verotusoikeus merkitsee, että kyseessä on perustuslain 121§:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella.

Rahoituksen näkökulmasta metropolihallinnon tehtävien ja aluerajauksen tulisi olla sellainen, että metropolihallinnon koko alue olisi mahdollisimman yhtenäinen sen tehtävien kannalta. Lähtökohtaisesti 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 uu-

delleenohjaamisesta 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 koottaviin toimintoihin. Keskeisten taloudellisten 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 vaativia 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 rahoitusosuuksien suuruusluokka olisi 250 €/asukas/vuosi tai noin 5 % kuntien verotuloista. Arvio sisältää tuetun asuntotuotannon omarahoitusosuuden nykyisillä volyyymeillä ja HSL:n kuntamaksun oletuksella, että maksu asukasta kohden pysyy nykytasolla alueen laajentuessa. Toimintamenojen tarvetta ei ole voitu vielä arvioida. Maksuosuuksien perusteista säädettäisiin laissa. Rahoituksesta voitaisiin päätösvalta jättää alueen kunnille siten, että rahoituksen suuruudesta päätettäisiin kuntalain 79 §:n mukaisella perussopimuksen muuttamista koskevalla enemmistöllä tai, mikäli kunnat eivät pääsisi sopimukseen, valtioneuvostolla olisi oikeus päättää laissa säädettyjen tiukkojen reunaehtojen rajoissa rahoituksen suuruudesta. Joukkoliikenteen lipputulot kertyisivät tehtävien hoidon siirtyessä metropolihallintoon kuuluvalla joukkoliikenteen järjestäjälle. Vuonna 2012 HSL:n lipputulot olivat noin 270 miljoonaa euroa.

Laajassa mallissa metropolihallinnolle siirrettävät laajat tehtävät merkitsisivät varsin mittavaa rahoitustarvetta. 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 kehitystavoitteita voida saavuttaa nykytasoisella 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 täydentymään 15.9.2014 mennessä:

- Laajempi arvio esitettyjen vaihtoehtojen vaikutuksista (mm. taloudelliset, yhteiskunnalliset ja kielelliset vaikutukset; henkilöstövaikutukset; vaikutukset kuntarakenteeseen, ympäristöön, viranomaisten toimintaan, itsehallintoon, osallistumiseen ja vaikuttamiseen, omaisuusjärjestelyihin; sekä muut lainsäädäntöohjeiden mukaiset vaikutukset).
- Rahoituksen järjestämisen osalta: 1) Toimintamenotarpeet, 2) Asiaksmaksuilla 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 järjestämis- ja tuottamis-vastuusta, 2) Metropolihallinnon hallituksen puheenjohtajan tehtävän kokopäivätoimisuus ja asiasta säätäminen.
- Tehtävien osalta: 1) Yritysten kehittämispalveluiden koordinointi 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) Rakennusvalvontatoimen uusimuo-toisten toiminta- ja organisaatiomallien selvitystyön kytkeminen metropolihallintoon, 4) Metropolihallinnon, kuntien ja valtion viranomaisten vuorovaikutuksen ja yhteistyön sisältö ja muoto metropolikaavan laadinnassa (ml. metropolikaavan vahvistamisen menettely), 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 luvanvaraisuus), 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 lakisäätteiselle toimielimelle

- Metropolihallinnon toteuttamisen edellyttämien lainsäädäntömuutosten tarkempi arviointi (ml. erityislainsäädäntö)
- Metropolihallinnon toteuttamisen toimeenpano ja tarvittavat siirtymäsäännökset (mm. täytäntöönpanoajanjakson 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. Samanaikaisesti valmistellaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutusta, lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuuksista, kuntalakia ja kuntarakennelain muutoksia. Lisäksi valmistelussa on valtion alue-, keskus- ja paikallishallinnon uudistaminen ja kunnissa on meneillään 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 palvelurakennemuutuksen, jonka keskeisistä linjauksista ja jatkovalmistelusta hallitus- ja oppositiopuolueet 23.3.2014 sopivat ja hallitus päätti 25.3.2014 antamassaan rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksessä.

Kannanotto keskeneräisistä arvioinneista

Väliraportissa ei mainita muiden lainsäädäntöuudistusten yhteydessä toisen asteen koulutuksen järjestämistä ja rahoitusta koskevaa uudistusta.

10. Yhteenveto Keski-Uudenmaan kaupungin näkökulmasta

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

Helsingin seudun kunnat ovat jo aikaisemmissa lausunnoissaan tuoneet esiin, että seudulla "tavoitteena on yksinkertaistaa, tehostaa ja selkiinnyttää nykyistä seudullisten palvelujen suunnittelua ja päätöksentekoa erityisesti Helsingin seudun alueen maankäytön, asumisen, liikenteen ja ympäristön osalta demokratian lisäämiseksi, kilpailukyvyn vahvistamiseksi ja segregaaion ehkäisemiseksi" (muun muassa Helsingin seudun yhteistyökokous 8.4.2011 ja KUUMA-hallitus 20.3.2012).

Lisäksi kunnat ovat aiemmin lausuneet, että tälle alueelle tarvitaan oma metropoliratkaisu, mutta uusia hallinnon ja päätöksenteon tasoja ei haluta lisää. (KUUMA-hallitus 20.3.2012).

Keski-Uudenmaan kuntien näkökulmasta olisi Helsingin metropoliseudun rakentamista mahdollista jatkaa nykyisiä seudun 14 kunnan ja valtion sopimus- ja yhteistoimintamalleja sekä yhteisorganisaatioita edelleen kehittämällä, mikäli seudullisen ongelmien ja tarpeiden ratkaisemiseen voitaisiin osoittaa riittävä seudullinen rahoitus. Tämä edellyttäisi erityisesti liikenteen hinnoitteluun sekä väylärahastoon liittyviä lainsäädäntöuudistuksia. Metropolilakityöryhmän väliraportissa on jätetty resurssikysymys varsin vähälle eikä raportti vastaa kysymykseen, miten uusi organisaatiotaso voisi muuttaa tilanteen olennaisesti paremmaksi.

Keski-Uudenmaan kuntien näkökulmasta vain lähempänä vähimmäistehtävät -mallia oleva metropolihallinto vaikuttaa toimivalta ratkaisulta, mikäli sen toiminta-alue rajataan Helsingin seudun nykyisten 14 kunnan suuruiselle maantieteelliselle alueelle (ml. Pornainen) ja vaalijärjestelmässä varmistetaan alueellinen edustavuus.

Jatkossa "kunnilla tulee olla Helsingin seudun kehittämistyössä vahva rooli ja poliittisten ryhmien tulee olla tässä työssä kattavasti edustettuina" (esim. Helsingin seudun yhteistyökokous 8.4.2011 ja KUUMA-hallitus 20.3.2012).

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

Vähimmäistehtävät-periaatteella rakennetun metropolihallinnon rooli voisi parhaimmillaan olla ketterästi toimiva ja sitovilla seututason strategisilla linjauksilla ja taloudellisilla keinoilla kuntia ohjaava ja

kannustava. Metropolihallinnon tulee keskittyä siis strategiseen suunnitteluun ja ohjaamiseen, eikä siihen tule liittää operatiivisia ja tuotannollisia toimintoja.

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

"Osana metropoliratkaisua tarvitaan Helsingin seudulle MAL - aiesopimusta ja Helsingin seudun liikennejärjestelmää tukeva kaavallinen yhteinen näkemys. Se voisi olla luonteeltaan ns. strateginen yleiskaava" (KUUMA-hallitus 20.3.2012). Sillä ohjattaisiin maankäytön, asumisen ja liikenteen kehitystä taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Tämä kaavallinen yhteinen näkemys olisi maakuntakaavan korvaava metropolikaava. Kunnat päättäisivät edelleen yleis- ja asemakaavoista.

Lisäksi osana vähimmäistehtävät -mallia tulisi tarkastella ympäristötoimialaa laajemmin ml. ympäristönsuojelun, ympäristöterveydenhuollon, elintarvikevalvonnan tai eläinlääkintähuollon tehtävät, koska näillä on merkittäviä ylikunnallisia lähtökohtia ja vaikutuksia. Ympäristötiedon lisäksi tarkastelua tulisi laajentaa seudun ja kuntien tietohuoltoon kokonaisuudessaan tavoitteena luoda koko metropolialueen laajuinen tietohuolto- ja paikkatietopalvelu.

Valitettavasti väliraportin henki viittaa kuntien toiminnan laajasti korvaavan tai sen kanssa päällekkäisen raskaan organisaation rakentamiseen, mikä näkyy selkeimmin ns. **laajassa mallissa**. Huonoimmillaan 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 pakkolähiöitä, joita kunnan on asemakaavoitettava ja toteutettava niihin palveluja irrallaan muusta kehittämisystään, 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 laaja metropolihallintovaihtoehto lisää kustannuksia. Se ei ratko kestävyysvajeen ongelmaa, vaan nostaa veroastetta, koska yhdyskuntakehityksen yhteenlasketut kustannukset nousevat nykyisestä, eikä arvioidun 3-3,5 % metropoliveron vaikutusta voida kompensoida vastaavilla menosäästöillä kunnissa. Seurauksena tästä on, että metropolialueesta tulee asukkaille ja yrityksille ympäröivää aluetta kalliimpi, mikä edistää niiden hakeutumista nykyistäkin kauemmas ydinalueesta ja yhdyskuntarakenne hajautuu edelleen metropolitavoitteiden vastaisesti. Laaja metropolihallintovaihtoehto siis heikentää seudun kilpailukykyä.

Lisäksi esitettyyn laajaan metropolihallintoon sisältyy seuraavia huomattavan vakavia riskejä:

- moniportainen metropolihallinto syö resursseja ja lamauttaa muuta kehitystä ja toimintaa

- seudun kilpailukyvyn edistämisen kannalta jäykkä ja byrokraattinen toimija
- metropolihallinto saa ylisuuren toimivallan
- valtapolitiikka ohittaa palveluihin, talouteen ja koko alueen kehittämisen tavoitteisiin liittyvät perusteet
- suunnitelman liiallinen toteutuksen optimistisuus (vaikuttavuus, tehokkuus ja tasapuolisuus)
- pitkä toiminnan käynnistämisaika
- suuri ja kuntalaisille etäinen hallintokoneisto
- aluerajauksien epäselvyys.

MAL-tehtäviin keskittyvässä metropolihallintovaihtoehdossa riskit ovat selvästi pienempiä.

Keski-Uudenmaan kuntien näkökulmasta laajaa mallia ei tule ottaa metropolihallinnon lähtökohdaksi.

LIITE 10. Työryhmän ehdottamat kaksi mallia.

	Vähimmäistehtävät-malli	Laaja malli
Oikeudellinen muoto	Nk. pakkokuntayhtymä	Itsehallinnollinen järjestelmä (PL 121 §:n 4 mom.)
Päätöksenteko ja vaalit	Vaaleilla valittava valtuusto, joko yksi vaalipiiri tai vaihtoehdot, jotka korostavat valtuuston alueellista edustavuutta.	Vaaleilla valittava valtuusto, yksi vaalipiiri
Tehtävät ja toimivalta	Pääsääntöisesti strategisia (MAL, kilpailukyky ja segregatio) - Metropolikaavan kautta toimivaltaa maankäyttöön. - Maapolitiikan linjaukset - Asuntotuotannossa rakennuttamistehtäviä (viimesijainen vastuu). - Liikenteessä suunnittelua ja viranomaistehtäviä (HSL ja ELY). - Segregaation torjuntaan yhteistyövelvoite. Maahanmuuttoasiesopimus. Vastuu asunnottomuuden hoidosta. - Vastuu seudun kilpailukykyä ja seudun strategisten tavoitteiden määrittely. - Uudenmaan liiton tehtävät - Kansainvälinen markkinointi ja –invest.in.	Strategisia ja operatiivisia (MAL, kilpailukyky ja segregatio) <i>Vähimmäistehtävien lisäksi:</i> - Metropolikaavan lisäksi maapolitiikan keinot. - Asuntotuotannossa myös omistajuus mahdollinen. - Liikenteessä suunnittelun ja viranomaistehtävien lisäksi metro, jokeri-rata sekä tien- ja kadunpito (pl. valtakunnalliset tiet Kehä III ja sen ulkopuolella). - HSY:n tehtävät - Vastuu moniongelmaisista? - Toiseen asteen koulutus?
Aluerajaus	Yhteensä 16 kuntaa Ydinalueen lisäksi taajama- ja työssäkäyntiperusteella Vihti, Lohja, 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 <i>Arvio: 250 e / asukas / vuosi tai n. 5 % kuntien verotuloista</i>	Verotusoikeus, perusteena tehtävien laajuus ja rahoitustarve (etenkin liikennehankkeet) <i>Arvio: 3 – 3,5 % metropolivero</i>
Yhteistyö valtion kanssa	Metropolisopimus (metropolihallinto-valtio-kunnat)	Metropolisopimus (metropolihallinto-valtio)
Suhde kuntarakenteeseen	Edellyttää merkittäviä kuntarakennemuutoksia	Kuntarakenteen muutosten tarve vähäisempi