



16.4.2014

Jakelussa mainituille

Lausuntopyyntö metropolihallintolakia valmistelevan työryhmän väliraportista

Hallitus linjasi rakennepoliittisessa ohjelmassaan (29.8.2013), että metropolialueen kilpailukyky varmistetaan, estetään segregatiota sekä tehostetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua ja toteutusta edistämällä alueen kuntaliitoksia ja kokoamalla sen tueksi metropolihallinto, jonka ylin päättävä toimielin on vaaleilla valittu valtuusto.

Valtiovarainministeriö asetti 4.10.2013 hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti työryhmän valmistelemaan metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmän tehtävänä on muun muassa valmistella ehdotus metropolihallinnon hallintomalliksi, rahoituksen sekä päätöksenteon järjestämiseksi ja metropolihallinnon alueelliseksi toimivallaksi. Työryhmä valmistelee myös mm. ehdotukset niistä tehtävistä, joita metropolihallinto hoitaisi. Työryhmän tulee antaa loppuraportti hallituksen esityksen muodossa 15.9.2014 mennessä. Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan myös antaa väliraportti 31.3.2014 mennessä.

Työryhmän väliraportti julkaistiin 1.4.2014. Väliraportti sisältää työryhmän kartoittavat mahdollisuudet sekä työryhmän alustavat ehdotukset metropolihallinnon perustamiseksi.

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

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. Tehtäväkokoisuus 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

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa metropolihallintoa valmistelewan työryhmän väliraportista sekä lausumaan erityisesti alla olevista kysymyksistä.

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

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

1. Väliraportissa esitetyt vaihtoehtoiset toteuttamistavat metropolihallinnoksi

- Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan
 - **1 a.** vastaavako työryhmän esittämät vähimmäistehtävät-malli ja laaja malli metropolialueen erityisiin haasteisiin myös pidemmällä aikavälillä sekä kuntien ja alueen kokonaisedun näkökulmasta
 - **1 b.** kumpaa vaihtoehtoista malleista lausunnonantaja pitää tarkoituksenmukaisempana toteutustapana metropolihallinnon perustamiseksi
 - **1 c.** mikäli kumpaakaan työryhmän esittämästä malleista ei pidetä tarkoituksenmukaisena, pyydetään lausunnonantajaa esittämään vaihtoehtoisen toteutustapa hallituksen linjauksen esittämän metropolihallinnon perustamiseksi

2. Molempia malleja koskevat ehdotukset sekä vaihtoehtoisten mallien tarkempi arviointi

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

- **2 a.** Esitetyt metropolihallinnon tehtävät
- **2 b.** Esitetyt metropolihallinnon hallinnon ja päätöksenteon järjestämisen vaihtoehdot (nk. pakkokuntayhtymä, itsehallintojärjestelmä sekä toimielimet ja muu hallinnon organisointi)
- **2 c.** Esitetyt vaihtoehdot vaalien järjestämiseksi ja asukkaiden osallistumisen turvaaminen
- **2 d.** Esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi
- **2 e.** Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi
- **2 f.** Esitettyjen vaihtoehtoisten mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

3. Lausunnonantajan esille ottamat muut kysymykset ja asiat

Lausunnot pyydetään toimittamaan **viimeistään 4.7.2014** klo 16 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi ja kirjaamo@ymparisto.fi

Väliraportista toimitetaan lausuntopyynnön liitteenä ruotsinkielisenä osio III, joka sisältää työryhmän ehdotukset. Väliraportin ruotsinkielinen käännös kokonaisuudessaan valmistuu 30.4.2014 mennessä ja toimitetaan tämän jälkeen jakelussa mainituille tahoille.

Päivi Laajala
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Lisätietojen antajat

Päivi Laajala, valtiovarainministeriö, p. 0295 530 026, etunimi.sukunimi@vm.fi
 Helena Säteri, ympäristöministeriö, p. 0295 250 281, etunimi.sukunimi@ymparisto.fi
 Inga Nyholm, valtiovarainministeriö, p. 0295 530 042, etunimi.sukunimi@vm.fi
 Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö, p. 0295 530 097, etunimi.sukunimi@vm.fi (hallintomallit)
 Teemu Eriksson, valtiovarainministeriö, p. 0295 530 177, etunimi.sukunimi@vm.fi (rahoitus)
 Pekka Normo, ympäristöministeriö, p. 0295 250 204, etunimi.sukunimi@ymparisto.fi (tehtävät)
 Maija Neva, ympäristöministeriö, p. 0295 250 193, etunimi.sukunimi@ymparisto.fi

Lisätietoja:

www.vm.fi/metropolipolitiikka

Liitteet

Liite 1. Väliraportti (suomeksi); Liite 2. Väliraportin luku 3 (ruotsiksi)

Jakelu

Askolan kunta
Espoon kaupunki
Hangon kaupunki
Helsingin kaupunki
Hyvinkään kaupunki
Inkoon kunta
Järvenpään kaupunki
Karkkilan kaupunki
Kauniaisten kaupunki
Keravan kaupunki
Kirkkonummen kunta
Lapinjärven kunta
Lohjan kaupunki
Loviisan kunta
Mäntsälän kunta
Myrskylän kunta
Nurmijärven kunta
Pornaisten kunta
Porvoon kaupunki
Pukkilan kunta
Raaseporin kaupunki
Sipoon kunta
Siuntion kunta
Tuusulan kunta
Vantaan kaupunki
Vihdin kunta
Riihimäen kaupunki
Lopen kunta
Hausjärven kunta
KUUMA-seutu

Suomen Kuntaliitto
Valtioneuvoston kanslia
Ulkoasiainministeriö
Oikeusministeriö
Sisäasiainministeriö
Puolustusministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Ympäristöministeriö
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Liikennevirasto
Uudenmaan liitto
Hämeen liitto
Varsinais-Suomen liitto
Päijät-Hämeen liitto

Kymenlaakson liitto
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyhtymä
Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri
Careä – Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä
Helsingin erityishuoltopiiri
Uudenmaan ja Etelä-Hämeen erityishuoltopiiri
Kärkulla samkommun
Espoon seudun koulutuskuntayhtymä OMNIA
Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä
Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä
Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Luksia
Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland
KT Kuntatyönantajat
Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO
Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty
Kunta-alan unioni
Tekniikka ja Terveys KTN
AKAVA
STTK
SAK
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
MTK
Keva
Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö KoHo ry
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta
Elinkeinoelämän keskusliitto
Helsingin seudun kauppakamari
Helsingin seudun Suomen Yrittäjien aluejärjestöt
Suomen Yrittäjät
Keskuskauppakamari
Suomen evankelis-luterilainen kirkko
Suomen ortodoksinen kirkko
Folktinget
Kansallinen Kokoomus rp.
Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue rp.
Perussuomalaiset rp.
Suomen Keskusta rp.
Vasemmistoliitto rp.
Vihreä liitto rp.
Suomen ruotsalainen kansanpuolue rp.
Suomen kristillisdemokraatit (KD) rp.
Ammattiosaajien kehittämissyhistys AMKE
Lapsiasiavaltuutetun toimisto
Suomen nuorisovaltuustojen liitto
Allianssi ry.
Nuorisoasiain neuvottelukunta
Suomen Kotiseutuliitto
Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY

Helsingin seudun liikenne HSL

Helsingin seudun yliopistot, edustajana metropolipolitiikan neuvottelukunnassa vara-rehtori Kimmo Kontula (Helsingin yliopisto)

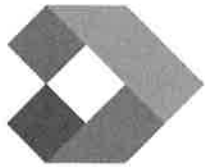
Helsingin seudun ammattikorkeakoulut, edustaja metropolipolitiikan neuvottelukunnassa rehtori Jaakko Tarkkanen (Laurea-ammattikorkeakoulu)

Aalto yliopisto, professori Raine Mäntysalo

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA

Greater Helsinki Promotion Ltd

Culminatum Innovation Ltd



Toimivat palvelut,
vahvat yhteisöt

METROPOLIHALLINTO

METROPOLILAINSÄÄDÄNTÖÄ VALMISTELEVAN TYÖRYHMÄN VÄLIRAPORTTI

1.4.2014

SISÄLLYSLUETTELO

JOHDANTO.....	3
OSA I: NYKYTILA JA TAVOITTEET.....	6
1.1 NYKYTILA JA NYKYTILAN ARVIOINTI.....	6
1.1.1 Aluerajaus.....	6
1.1.2 Alueen kuntarakenne.....	6
1.1.3 Tehtävien järjestäminen ja organisointi.....	7
1.1.4 Ruotsinkieliset palvelut.....	12
1.2 METROPOLIHALLINNOLE ASETETTAVAT TAVOITTEET.....	14
OSA II: TYÖRYHMÄN KARTOITTAMAT VAIHTOEHDOT METROPOLIHALLINNON PERUSTAMISEKSI... 17	17
2.1 OIKEUDELLISET REUNAEHDOT.....	17
2.1.1 Hallintomallin toteuttamisvaihtoehdot.....	17
2.1.2 Vaihtoehtojen valintaan vaikuttavia perustuslain reunaehdot.....	17
2.1.3 Eräitä muita oikeudellista arviota edellyttäviä asioita.....	20
2.2 VAIHTOEHDOT METROPOLIHALLINNON TEHTÄVIKSI.....	21
2.2.1 Maankäyttö.....	21
2.2.2 Asuminen.....	24
2.2.3 Liikenne.....	25
2.2.4 Ympäristöpalvelut.....	26
2.2.5 Segregaatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat.....	27
2.2.6 Kilpailukyky ja innovaatiopolitiikka.....	28
2.2.7 Metropolisopimus.....	29
2.2.8 Ruotsinkieliset palvelut.....	29
2.3 VAIHTOEHDOT METROPOLIHALLINNON ALUEELLISEKSI TOIMIVALLAKSI JA ALUERAJAUKSEKSI.....	30
2.3.1 Aluerajauksen määrittelyn perusteet.....	30
2.3.2 Aluerajauksen määrittely tehtävien ja tavoitteiden kautta.....	30
2.3.3 Toiminnalliset kriteerit aluerajauksen määrittelyssä.....	31
2.3.4 Vaihtoehdot aluerajauksen osalta.....	33
2.4 VAIHTOEHDOT HALLINTO- JA PÄÄTÖKSENTEKOMALLIKSI.....	33
2.4.1 Metropolihallinnon sääntelykehys.....	34
2.4.2 Metropolihallinnon edustukselliset toimeilimet.....	34
2.4.3 Metropolihallinnon sisäisen hallinnon organisointi.....	35
2.4.4 "Konserniyhteisöt" ja yhteistyöorganisaatiot.....	36
2.5 VAIHTOEHDOT METROPOLIHALLINNON VAALIEN JÄRJESTÄMISEKSI SEKÄ ALUEEN ASUKKAIDEN OSALLISTUMINEN.....	36
2.5.1 Metropolivaalien toimittaminen.....	37
2.5.2 Metropolivaalien vaalitapa.....	37
2.5.3 Metropolivaltuuston koko.....	37
2.5.4 Kuntien edustus metropolivaltuustossa ja sen vaikutus vaalijärjestelmään.....	37
2.5.5 Vaaleihin liittyviä muita näkökohtia.....	42
2.5.6 Metropolialueen asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen keinot.....	42
2.6 VAIHTOEHDOT METROPOLIHALLINNON RAHOITUKSEN JÄRJESTÄMISEKSI.....	43
2.6.1 Yleisiä rahoitusjärjestelmään liittyviä kysymyksiä.....	43
2.6.2 Vero ja veroluonteiset maksut.....	44
2.6.3 Kuntien maksut metropolihallinnolle.....	47
2.6.4 Asiakasmaksut.....	47
2.6.5 Valtion osuus ydinmetropolin rahoituksessa.....	49
2.6.6 Metropolihallinnon rahoitustarve omasta verotuksesta tai kuntien maksuista.....	49
III OSA: TYÖRYHMÄN ALUSTAVAT EHDOTUKSET TOTEUTTAMISMALLEIKSI.....	51
3.1 MOLEMPIA MALLEJA KOSKEVAT EHDOTUKSET.....	52
3.2 VÄHIMMÄISTEHTÄVÄT-MALLI.....	52
3.3 LAAJA MALLI.....	59
LIITTEET.....	65

JOHDANTO

Hallituksen linjaukset

Hallitus linjasi rakennepoliittisessa ohjelmassaan (29.8.2013), että metropolialueen kilpailukyky varmistetaan, estetään segregatiota sekä tehostetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua ja toteutusta edistämällä alueen kuntaliitoksia ja kokoamalla sen tueksi metropolihallinto.

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

Työryhmän toimeksianto ja tehtävät

Valtiovarainministeriö asetti 4.10.2013 hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjausten toteuttamiseksi metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän.

Työryhmän tavoitteena on valmistella rakennepoliittisen ohjelman linjausten pohjalta ja ottaen huomioon alueen kuntarakenteen kehitys sekä metropolialueen esiselvitys tarvittavat lainsäädäntötoimenpiteet metropolihallinnon perustamiseksi alueelle.

Työryhmän tehtävinä on valmistella ehdotus metropolihallinnon hallintomalliksi, päätöksenteon ja rahoituksen järjestämiseksi, valmistella ehdotus niistä tehtävistä, joita metropolihallinto hoitaisi mukaan lukien arvio ruotsinkielisten palvelujen turvaamisesta, organisoimisesta ja kehittämisestä metropolialueella. Työryhmän tulee myös tehdä ehdotus metropolihallinnon, valtion, kuntien ja muiden toimijoiden välisestä toimivallasta ja työnjaosta, ja täsmentää alueen kuntien nykyisten yhteistoimintajärjestelyjen muutostarpeet ja niiden toteuttamisen keinot sekä tehdä ehdotus metropolihallinnon alueellisesta toimivallasta. Työryhmän tulee myös kartoittaa metropolihallinnon toteuttamisen edellyttämät lainsäädännön muutostarpeet, perustuslain asettamat reunaehdot sekä tehdä ehdotus siitä, tulisiko metropolihallinnosta säätää erillisessä laissa vai osana nykyistä lainsäädäntöä.

Työryhmän tulee 15.9.2014 mennessä valmistella ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän tuli antaa väliraportti 31.3.2014 mennessä.

Työryhmässä on edustus valtiovarainministeriön ohella ympäristöministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, oikeusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Työryhmä asetti toimikautensa aluksi kaksi alatyöryhmää: MAL-tehtävien valmistelusta vastaavan alatyöryhmän sekä rahoituksen järjestämisen vaihtoehtoja valmistelevan alatyöryhmän ja nimesi pysyviä asiantuntijoita. (Ks. liitteet 1-4)

Väliraportti ja sen valmistelu

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti valmistellut väliraportin, joka sisältää työryhmän kartoittamat vaihtoehdot sekä alustavat ehdotukset metropolihallinnon perustamiseksi.

Työryhmä ja alatyöryhmät ovat valmistelunsa aikana kuulleet asiantuntijoita (ks. liite 4). Työryhmä on järjestänyt alueen kunnille ennen väliraportin valmistumista yhden teemaseminaarin. Kuntien ja lainsäädäntövalmistelun välisen vuorovaikutuksen edistämiseksi perustettiin myös 20.11.2013 seurantaryhmä, jonka tavoitteena on ollut antaa alueen kuntien edustajille ajantasaista tietoa valmistelusta ja käydä keskustelua valmisteltavina olevista vaihtoehtoista metropolihallinnon perustamiseksi (ks. liite 5).

Työryhmän työn tueksi valtiovarainministeriö on tilannut kaksi erillisselvitystä. VTT Timo Aron ja VTM Anna Laihon maaliskuussa 2014 julkaistussa selvityksessä ”Metropolialueen demografinen kilpailukyky” on tarkasteltu Helsingin seudun muuttoliikettä ja kilpailukykyä. Kaupunkineuvos Rolf Paqvalinin 1.4.2014 valmistuneessa selvityksessä on arvioitu metropolihallinnon toteuttamisen vaikutuksia Uudenmaan liiton, Helsingin seudun liikenteen (HSL) ja Helsingin seudun ympäristöpalvelujen (HSY) asemaan ja tehtäviin. Lisäksi ympäristöministeriö on tilannut YTT Sakari Kainulaiselta selvityksen segregaatista metropolialueella.¹

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) Asiakasmaksuilla pääasiassa rahoitettavien tehtävien (mm. joukkoliikenne, vesihuolto) maksupolitiikka, maksujen ja siirrettävien tehtävien nykyisten menojen kuntakohtaiset muutokset ja 3) Rahoituksen järjestämisen kuntakohtaiset taloudelliset vaikutukset.
- Hallinnon järjestämisen ja oikeudellisten reunaehtojen osalta: 1) Tarve sisällyttää metropolihallintoa koskevaan lainsäädäntöön säännöksiä metropolihallinnon palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuusta, 2) Metropolihallinnon hallituksen puheenjohtajan tehtävän kokopäivätoimisuus ja asiaa säättäminen.
- 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 uusimuotoisten toiminta- ja organisaatiomallien selvitystyön kytkeminen metropolihallintoon, 4) Metropolihallinnon, kuntien ja valtion viranomaisten vuorovaikutuksen ja yhteistyön sisältö ja muoto metropolikaavan laadinnassa (ml. metropolikaavan vahvistamismenettely), 5) Määräykset ja velvoitteet, joita kunnille voidaan metropolikaavassa osoittaa, metropolikaavassa annettavien määräysten ja metropolisopimuksen tehtävänjako 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 työvoimapolylukeskuksissa kirjoilla olevista syrjäytyneistä henkilöistä.
- Vaalien toimittamiseen ja järjestämiseen liittyvien tekijöiden tarkempi arviointi
- Ruotsinkielisten palveluiden osalta: Metropolihallinnon toimivaltaan kuuluvien tehtävien osalta tarve lakisääteiselle toimielimelle
- Metropolihallinnon toteuttamisen edellyttämien lainsäädäntömuutosten tarkempi arviointi (ml. erityislainsäädäntö)

¹ Aron ja Laihon, Paqvalinin sekä Kainulaisen selvitykset ovat saatavilla valtiovarainministeriön internet-sivuilla osoitteessa: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/10_metropoli/index.jsp.

- 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 palvelurakennemuutostusta, 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 palvelurakennemuutoksen, jonka keskeisistä linjauksista ja jatkovalmistelusta hallitus- ja oppositiopuolueet 23.3.2014 sopivat ja hallitus päätti 25.3.2014 antamassaan rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksessä.

Jatkovalmistelu

Väliraportista pyydetään käännöksen valmistuttua kuntien ja tarvittavien sidosryhmien lausunnot. Lausuntopyyntö toimitetaan huhtikuussa ja lausunnonantoaika tulee olemaan n. 10 viikkoa. Työryhmä jatkaa ehdotustensa työstämistä hallituksen esityksen muotoon lausuntopalautteen pohjalta 15.9.2014 saakka.

Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle vuoden 2015 alussa, johon mennessä hallitus tekee rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti päätökset kuntaliitosten ja yhteisen hallinnon kokonaisuudesta. Uusi rakenne tulee voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta.

Väliraportin rakenne

Väliraportti jakaantuu kolmeen osaan. Ensimmäinen osa sisältää lyhyen kuvauksen metropolialueen yhteistyön nykytilasta sekä sen arvioinnin. Toisessa osassa esitellään työryhmän kartoittamat eri vaihtoehdot koskien mm. oikeudellisia reunaehtoja, tehtäviä, metropolihallinnon alueellista toimivaltaa, hallintoa, päätöksentekoa ja rahoituksen järjestämistä sekä vaaleja ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Kolmannessa osassa esitetään työryhmän alustavat ehdotukset.

OSA I: NYKYTILA JA TAVOITTEET

1.1 Nykytila ja nykytilan arviointi

1.1.1 Aluerajaus

Vakiintuneen eurooppalaisen rajauksen mukaan metropolin ydinalueella asukasluvun tulisi olla vähintään noin 500 000, ja koko metropolialueella yhteensä n. 1–1,5 miljoonaa². Suomessa metropolialueen käsitteellä viitataan yleisimmin Helsingin seudun 14 kunnan³ muodostamaan alueeseen. Koko Uudenmaan maakunnan 26 kunnassa asuu noin 1,55 miljoonaa ihmistä, näistä liki 1,4 miljoonaa Helsingin seudun 14 kunnassa. Tulevaisuudessa väestö kasvaa seudulla entisestään: ennustettu väestönkasvu vuosina 2010 – 2040 on 24,2 prosenttia, kun väestö samaan aikaan koko maan osalta kasvaisi noin 12 prosenttia.

Nykyinen metropolialueen aluerajaus pohjautuu pitkälti Jussi-Pekka Alasen vuonna 2004 tekemän selvitystyön ehdotuksiin, jonka jälkeen kuntien yhteistyötä organisoitiin vapaaehtoiselta pohjalta Alasen selvityksessä määritellyn kuntajoukon kesken. 14 kunnan rajausta perusteltiin yhdyskuntarakenteen, työssäkäynnin ja asioinnin sekä kuntien keskinäisen yhteistyön suuntautumisella.

14 kunnan rajausta sisältyy myös 1.7.2013 voimaan tulleeseen kuntarakennelakiin (479/2013). Myös valtion toteuttama metropolipolitiikka on kohdentunut nimenomaisesti 14 kunnan alueelle.

Vaikka 14 kuntaa on nykyisin käytännössä vakiintunut metropolialueen määritelmäksi, on lakisääteisen metropolihallinnon alueellisen toimivallan perustuttava oikeudellisesti metropolialueen erityistilanteeseen ja vaatimuksiin. Aluerajauksista on siten tarkasteltava sekä oikeudellisesta että toiminnallisesta näkökulmasta ja erityisesti metropolihallinnon tehtävien kautta. Tämä tarkastelu sisältyy lukuihin 2.1 ja 2.3.

1.1.2 Alueen kuntarakenne

Helsingin seudulla ei ole vuoden 1966 jälkeen tapahtunut kuntaliitoksia lukuun ottamatta vuonna 2009 valtioneuvoston päätöksellä toteutettua osaliitosta Sipoon, Vantaan ja Helsingin välillä.⁴

Tällä hetkellä Helsingin seudulla sekä Itä-Uudellamaalla on meneillään kaikkiaan kolme kuntalähtöistä kuntajakoselvitystä sekä valtiovarainministeriön asettama erityinen kuntajakoselvitys. Useat alueen kunnista ovat mukana kahdessa, osa kolmessakin liitosselvityksessä. Selvitysten pohjalta kunnat tekevät päätökset mahdollisista yhdistymisistä, käytännössä vuoden 2014 loppuun tai vuoden 2015 alkuun mennessä.

Rakennepoliittisen ohjelman mukaan metropolihallinnon tehtävien tarkka sisältö ja laajuus ovat kytköksissä alueella tapahtuvien liitosten laajuuteen. Kuntarakennelain mukaan myös alueen kuntien tulee liitosselvityksissään arvioida kuntien yhdistymisen suhdetta metropolihallinnon tarpeeseen.

Työryhmä on osassa III arvioinut kuntarakenteessa mahdollisesti tapahtuvien muutosten vaikutuksia ehdottamiinsa metropolihallinnon toteuttamismalleihin. Metropolihallinnon perustamisen näkökulmasta kuntarakenteessa tapahtuvilla muutoksilla voi olla vaikutusta metropolihallinnolle esitettyjen tehtävien laajuuteen. Joidenkin yksittäisten kuntien osalta vaikutusta voi olla mm. metropolihallinnon aluerajaukseen.

² Aro & Laiho 2014.

³ Espoo, Järvenpää, Helsinki, Hyvinkää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula, Vantaa, Vihti.

⁴ Itä- ja Länsi-Uudellamaalla on tapahtunut liitoksia mm. 2000-luvulla: Lohjan, Karjalohjan ja Nummi-Pusulan liitos 2013; Sammatin ja Lohjan liitos 2009; Loviisan, Liljendalin, Pernajan ja Ruotsinpyhtään liitos v.2009; Tammisaari, Karjaa, Pohja yhdistyivät v.2009 Raaseporin kaupungiksi.

1.1.3 Tehtävien järjestäminen ja organisointi

Nykyisen metropolialueen keskeisten ja erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteisten tehtävien hoito, niiden valmistelu ja päätöksenteko tapahtuu lakisääteisissä kuntayhtymissä tai kunnissa. Kuntayhtymissä päätösvaltaa käyttävät yhtymäkokoukset ja Uudenmaan liitossa maakuntavaltuusto. Jäsenkuntien äänivalta ja paikkajako jakautuu peruspääomaosuuksien tai esim. asukasluvun mukaan. Rahoituksesta vastaavat kunnat niille määriteltujen maksuosuuksien kautta.⁵

Yhteistyötä on myös järjestetty vapaaehtoiselta pohjalta monilla eri toimialoilla. Vapaaehtoista yhteistyötä varten on perustettu seudullisia johtavien luottamushenkilöiden yhteistyöelimiä⁶.

Sekä lakisääteisillä että vapaaehtoisen yhteistyön toimielimillä on myös useita valmisteluelimiä. Keskeisessä roolissa ovat asemavaltuutuksella lisäksi kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat, kunnan- ja kaupunkien johtajat sekä valmistelussa virkamiehet. Seudun yhteistyötä toteuttavat kuntien ohella useat erilaiset sidosryhmät.

Yhteistyötä tehdään vaihtelevin kuntakokoonpanoin, paikoin 14 kuntaa pienemmällä, paikoin laajemmalla alueella.

Nykyisiä yhteistyöjärjestelyjä on kuvattu varsin laajasti metropolialueen esiselvityksen 5.3.2013 julkaisussa loppuraportissa⁷. Siinä sekä monissa muissa selvityksissä ja tutkimuksissa on Helsingin seudun nykyisen päätöksentekojärjestelmän keskeiseksi ongelmaksi todettu se, että päätökset seudullisista ratkaisuista tehdään kuntakohtaisesti, mikä ei seudun kokonaisedun näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista. on Pysyvien ja lakisääteisten yhteistyörakenteiden puutteen on katsottu heikentävän mahdollisuuksia seudun kilpailukyvyyn ja elinvoiman kehittämiseen kokonaisuutena.

Maankäyttö

Metropolialueella maankäyttöä ohjaavat pääosin sama lainsäädäntö (tärkeimpänä maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, MRL) ja suunnittelujärjestelmä kuin muuallakin maassa. Ohjausjärjestelmään sisältyy eräitä Helsingin seutua ja pääkaupunkiseutua koskevia erityissäännöksiä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ohjaavat maakuntakaavoitusta, muuta maakunnan suunnittelua, kuntien kaavoitusta ja valtion viranomaisten alueidenkäyttöä koskevia toimenpiteitä. Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyy koko maata koskevien tavoitteiden ohella Helsingin seudun erityiskysymyksiä koskevia tavoitteita. Maakunnan tasolla maankäyttöä suunnitellaan ja ohjataan maakuntakaavalla, jonka laatimisesta vastaa Uudenmaan liitto. Kunnat vastaavat yleis- ja asemakaavoituksesta. Kuntien maankäytön ohjauksesta vastaa Uudenmaan ELY-keskus.

Uudellamaalla on voimassa koko maakunnan kattavat maakuntakaavat sekä vaihemaakuntakaavoja. Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava on vahvistettavana ympäristöministeriössä. Yleiskaavoja on laadittu ja pidetty yllä vaihtelevasti. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta Helsingin seudun kunnissa on pääosin voimassa koko kunnan maankäyttöä ohjaavat yleiskaavat. Osa kaavoista on kuitenkin laadittu jo ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa, eivätkä ne välttämättä ole ajantasaisia. Maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin 2008 siten, että pääkaupunkiseudun kuntien tulee laatia yhteinen yleiskaava, mutta siihen ei ole toistaiseksi ryhdytty.

⁵ Tekstissä jäljempänä mainittujen lisäksi lakisääteisiä tehtäviä hoitavia nk. pakkokuntayhtymiä ovat mm. pelastuslaissa (379/2011), erikoissairaanhoito-laissa (1062/1989) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) tarkoitetut kuntayhtymät. Alueen kunnat ja kuntayhtymät ovat myös kunnallisen eläkelaitoksen (Keva) jäsenyhteisöjä (kunnallinen eläkelaki 549/2003) sekä osa mahdollisesti Kuntien takauskeskus-nimisen julkisoikeudellisen laitoksen jäsenyhteisöjä (kuntien takauskeskuksesta annettu laki 487/1996). Työmarkkina-asioissa kuntien edunvalvojana toimii kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain (254/1993) 1 §:n 1 momentin mukaan Suomen Kuntaliitto ry:een kuuluva kunnallinen työmarkkinalaitos kuntien ja kuntayhtymien edunvalvojana työmarkkina-asioissa.

⁶ Helsingin seudun yhteistyökokous, Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta, Kuuma-liikelaitoksen johtokunta.

⁷ Metropolimme kaikille – Metropol för oss alla (2013).

Kunnat vastaavat rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Asemakaava-alueen ulkopuolella kunnat ohjaavat maankäytön suunnitelmallista järjestämistä yleiskaavoituksella ja suunnittelutarveratkaisuilla. Poikkeamisasioiden ratkaisemisessa Helsingillä, Espoolla ja Vantaalla on eräiltä osin muita kuntia laajempi toimivalta (laki kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta 1275/2010).

Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) ratkaisuilla on merkittävä vaikutus metropolialueen elinvoimaan ja sen asukkaiden hyvinvointiin. Metropolialue on kasvanut voimakkaasti sekä sisäisesti että laajenemalla alueellisesti. Yhtenäinen taajamarakenne ulottuu pääkaupunkiseudun rajojen yli kehyskuntiin. Seudun asukkaalla on entistä useammin asuin- ja työpaikka eri kunnissa ja käytännössä yksityiset ja myös julkiset palvelut voivat olla muussa kuin asuinkunnassa. Seudun kasvu ja asuntojen hintojen nousu etenkin pääkaupunkiseudulla ovat johtaneet kehitykseen, jossa työ- ja asiointimatkat ovat pidentyneet ja liikenne lisääntynyt voimakkaasti.

Metropolialueen maankäytön ja yhdyskuntakehityksen keskeinen ongelma on yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Kuntien välisestä kilpailusta johtuen sijainniltaan hyviä alueita on saatettu osoittaa liian alhaisen tehokkuuden rakentamiseen tai vaikeuttaa yhdyskuntarakenteen kehittämisedellytyksiä yksittäisiin lupiin perustuvalla maankäytöllä kaava-alueiden läheisyydessä. Toisaalta tehokastakin maankäyttöä voidaan suunnata mm. maanomistussyistä tai kuntarajoista johtuen yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja taloudellisuuden sekä joukkoliikenteen edellytysten kannalta huonoille alueille. Pääkaupungin kehyskunnissa asuin- ja yritystoiminnan alueita on kuntien välisen kilpailun tuloksena usein sijoitettu irralleen olemassa olevista taajamista kuntarajan tuntumaan.

Metropolialueen yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutus ei toimi riittävän hyvin. Maakuntakaavoilla ei ole pystytty kaikilta osin ratkaisemaan merkittäviäkin ylikunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä eikä riittävällä tavalla ohjaamaan metropolialueen uusien merkittävien asuin-, työpaikka- ja palvelualueiden käyttöönottoa, ajoitusta ja toteuttamisjärjestystä. Maakuntakaavojen varaukset mahdollistavat useita vaihtoehtoisia kasvusuuntia eikä priorisointia näiden osalta ole kyetty tekemään.

Maakuntakaavoituksesta vastaava Uudenmaan liitto on kuntayhtymä, jonka ylin päätösvalta on maakuntavaltuustolla. Maakuntakaavoituksen kannalta on ongelmallista, että maakuntavaltuuston ja -hallituksen jäsenet edustavat ensisijaisesti omaa kuntaansa ja pyrkivät päätöksenteossa valvomaan ensisijaisesti oman kuntansa etua. Tämä johtaa usein siihen, että kaavat mahdollistavat seudullisesta näkökulmasta keskenään ristiriitaistenkin alueidenkäyttöratkaisujen toteuttamisen.

Voimassa olevat suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmät eivät ole kyenneet vastaamaan kaupunkiseutujen suunnittelu- ja kehittämistarpeisiin. Tätä on paikattu mm. maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavajärjestelmään kuulumattomilla rakennemalleilla ja kehittämällä sopimusmenettelyjä. Nykymuotoisen MAL-aiesopimusmenettelyn lähtökohtana on yhdistää aiemmat liikennejärjestelmän kehittämistä sekä asunto- ja tonttitarjontaa koskevat aiesopimukset yhdeksi sopimukseksi. Menettelyllä on pyritty löytämään uusi hallinnonalojen rajat ylittävä työkalu, joka kuntakohtaisten intressien sijaan tukisi kaupunkiseudun kokonaisuutta ja siihen liittyvien kansallisten tavoitteiden toteuttamista.

MAL-aiesopimus on jossain määrin parantanut kohtuuhintaisen asuntotuotannon edellytyksiä alueella sekä edistänyt yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista. Vapaaehtoinen suunnitteluyhteistyö ei kuitenkaan ole poistanut metropolialueen kuntien välistä osaoptimointia. Suunnitelmien ja aiesopimusten suhde MRL:n mukaiseen maankäytön ohjaukseen on paikoin johtanut myös ristiriitaisiin tilanteisiin.

Asuminen

Metropolialue muodostaa asuntomarkkinoiden kannalta erityisen, muun maan asuntomarkkinoista selvästi poikkeavan kokonaisuuden. Seudun asuntotuotanto ei vastaa riittävässä määrin asuntojen kasvavaan kysyntään, joka on syntynyt toisaalta alueen sisäisestä väestönkasvusta ja toisaalta seudulle muualta lähinnä työn perässä muuttaneista kotitalouksista. Erityisen vaikea tilanne on pääkaupunkiseudulla. Helsingin

seudun (pääkaupunkiseudun ja ns. KUUMA-kuntien) asuntotuotantotavoitteena on pitkään pidetty 12 000–13 000 asunnon vuosittaista tuotantoa. Vuosien 2000–2012 aikana seudun tavoitteesta on jäänyt toteutumatta kuitenkin noin neljännes. Seudun kehittämisen ja kilpailukyvyn ylläpitämisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että seudun asuntotuotannon taso onnistutaan nostamaan selvästi toteutunutta tuotantoa korkeammaksi.

Valtion tukeman tuotannon osalta suurimman osan tuotantovastuusta ovat jo pitkään kantaneet kunnat omien yhtiöidensä kautta. Kymmenessä kunnassa vuokra-asunnot ovat kunnan omistaman vuokratyöyhtiön omistuksessa, yhdessä kunnassa omistus toteutuu kiinteistö-osakeyhtiöiden kautta ja kolmessa kunnassa vuokra-asuntokanta on luovutettu Kunta-asunnot Oy:n (KAS) omistukseen. Näiden toimijoiden tuotantokapasiteetti on kuitenkin varsin rajallinen eikä se ole riittänyt aiesopimusten mukaisiin tavoitteisiin. Erityisesti normaalien vuokra-asuntojen tuottaminen on ollut volyymiltaan riittämätöntä. Muita toimijoita tuetussa vuokra-asuntotuotannossa Helsingin seudulla ovat ns. yleishyödylliset yhteisöt. Erityisesti suurimpien yleishyödyllisten toimijoiden kiinnostus nykymuotoista valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa kohtaan on ollut erittäin vähäistä ja jotkin toimijat ovat pidättäneet uudesta tuotannosta käytännössä kokonaan.

Kasvaneeseen kysyntään nähden riittämättömän asuntotarjonnan seurauksena asumisen hintataso on noussut metropolialueella korkeaksi ja karannut paikoin useiden kotitalouksien maksukyvyn ulottumattomiin. Vallitseva asuntomarkkinatilanne hidastaa seudun tarpeeseen perustuvaa väestönkasvua ja aiheuttaa osaltaan yhdyskuntarakenteen hajautumista. Muun muassa heti käyttövalmiin tonttivarannon riittämättömyys vaikeuttaa osaltaan yhdyskuntarakenteen hallittua kehittämistä. Lisäksi kohtuuhintaisten asumisratkaisujen riittämättömyys erityisesti pääkaupunkiseudulla haittaa seudun kilpailukykyä ja työmarkkinoiden toimintaa sekä lisää asuinalueiden eriytymisen ja niiden segregoitumisen uhkaa.

Liikenne

Metropolialueella julkisen sektorin liikennetehtäviä hoitaa lähes kaksikymmentä organisaatiota. Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) 1 §:n mukaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien on hoidettava laissa säädetyt jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevat tehtävät yhteistoiminnassa. Tehtävien hoitamisesta vastaa kuntayhtymä HSL. Lain 5 §:n mukaan jätehuoltoa ja joukkoliikennettä hoitavien kuntayhtymien jäsenkuntina voi olla myös muita kuin em. pääkaupunkiseudun kuntia. HSL on alueellaan joukkoliikenteen toimivaltainen viranomainen ja hoitaa (suunnittelee ja tilaa) joukkoliikenteen palvelut jäsenkuntiensa alueella (tällä hetkellä Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Kerava ja Sipoo). HSL on myös sopinut ns. Kuuma-kuntien kanssa liikennejärjestelmäsuunnittelun laajentamisesta koko 14 kunnan alueelle.

Kuntien tehtävänä on yleis- ja asemakaavoitukseen liittyvä liikennejärjestelmä- ja liikennesuunnittelu, katujen ja kevyen liikenteen väylien suunnittelu, rakennuttaminen ja kunnossapito sekä metro- ja raitiotieverkon suunnittelu, rakennuttaminen ja kunnossapito sekä edellä mainittuihin tehtäviin liittyvä päätöksenteko.

Uudenmaan liitto vastaa maakuntakaavoitukseen liittyvästä liikennesuunnittelusta ja kaavavarauksista, Uudenmaan ELY tienpidosta maantieverkolla⁸. ELY-keskus on toimivaltainen joukkoliikenneviranomaisen ja vastaa joukkoliikenteen suunnittelusta ja hankinnasta alueellaan⁹.

Liikennevirasto vastaa liikennejärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa sekä valtion tie- ja rataverkosta, merkittävien tiehankkeiden toteuttamisesta ja ohjaa Uudenmaan ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualuetta tienpidossa ja joukkoliikenteen järjestämisessä.

⁸ Suunnittelu, rakentaminen, kunnossapito ja liikenteen hallinta eduskunnan myöntämien ja Liikenneviraston jakamien resurssien ja määrittämien tavoitteiden pohjalta.

⁹ Pois lukien muut toimivaltaiset: HSL, Hyvinkää, Riihimäki, Hämeenlinna ja Lahden seutu.

Liikennevirasto vastaa myös mm. koko Suomen ratojen suunnittelusta, ylläpidosta ja rakentamisesta sekä liikenteenohjauksesta.

Muita liikennesektorin toimijoita ovat Trafi, Finnavia (lentokentät), satamat sekä lukuisat liikennepalveluja tuottavat operaattorit.

Valtakunnallista liikennepolitiikkaa ohjaa liikenne- ja viestintäministeriö¹⁰.

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen vaikeuttaa seudun liikenneratkaisujen ja erityisesti joukkoliikenteen järjestämistä kustannustehokkaasti. Yhtenäisen seudullisen näkemyksen puute on ongelma, sillä se johtaa usein kompromisseihin, jotka eivät ole koko seudun edun mukaisia. Toinen ongelma on maankäytön ja liikenteen päätösten eriytyminen. Maankäytöstä päättävät kunnat kaavoitusmonopolinsa turvin, liikenteestä taas joko kunnat, HSL tai valtio. Ongelmaa on koetettu ratkaista MAL-aiesopimuksella, mutta se ei ole ollut toiminnan koordinoinnissa riittävä keino. Esiin ovat myös nousseet raskaaseen raideliikenteeseen ja asemiin tukeutuvien alueiden paikoin tehoton rakentaminen ja poikittaisen joukkoliikenteen kehittämisen ongelmat. Eri liikennemuodot eivät toimi saumattomasti yhteen (vaihtoyhteydet, liityntäpysäköinti) ja suuri toimijoiden määrä on johtanut siihen, että kenelläkään ei tunnu olevan vastuuta kokonaisuudesta. Ongelmia aiheuttaa myös liikennejärjestelmän kehittämisen rahoituksen riittämättömyys ja rahoitusvastuiden selkiintymättömyys. Lukuisa määrä toimijoita johtaa tarpeettoman suuriin hallinnollisiin kustannuksiin.

Ympäristöpalvelut

Metropolialueen vesi- ja jätehuollon palveluja tuottaa pitkälle toistakymmentä toimijaa, joiden joukossa HSY:n osuus sekä volyymistä että henkilökunnasta on selvästi suurin. HSY:n jäsenkuntia ovat Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa, minkä lisäksi HSY tekee yhteistyötä Kirkkonummen, Tuusulan, Sipoon, Keravan, Järvenpään, Mäntsälän ja Pornaisten kanssa mm. vesi- ja jätehuollossa. Lisäksi HSY tekee laajaa yhteistyötä ilmansuojelussa, ilmastopolitiikassa ja maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä Helsingin seudun kuntien kanssa.

Metropolialueella toimii lisäksi kymmenen kunnallista vesihuoltolaitosta (Kerava, Kirkkonummi, Sipoo, Tuusula, Vihti, Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi ja Pornainen) sekä kolme muussa julkisessa omistuksessa olevaa vesihuoltolaitosta (Tuusulan seudun vesilaitos kuntayhtymä, Pääkaupunkiseudun Vesi Oy ja Keski-Uudenmaan vesiensuojelun liikelaitoskuntayhtymä).

Seutu- ja ympäristötiedon tehtävinä ovat ilmanlaadun seuranta, ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen strategiatyö sekä seudullisen tiedon tuottaminen. Tietoyhteistyöyksikkö tuottaa, kokoaa ja jalostaa seudullisesti yhtenäisiä rekisteri- ja paikkatietoja sekä seudun kehitystä kuvaavaa tietoa muun muassa väestöstä, asumisesta, työssäkäynnistä, yritystoiminnasta, yhdyskuntarakenteesta ja maankäytöstä Helsingin seudun 14 kunnan alueella. HSY vastaa yhdessä HSL:n ja Uudenmaan liiton kanssa MAL-aiesopimuksen tietopohjasta ja seurantajärjestelmästä.

Ympäristöpalveluiden kehittämisen keskeisenä haasteena on nykyistä yhtenäisemmän seudullisen näkemyksen aikaansaaminen, operatiivisen kustannustehokkuuden parantaminen erityisesti vesihuollossa sekä yhteistyön tiivistäminen ilmastomuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa.

Kilpailukyky, elinkeino- ja innovaatiopolitiikka

Suurten kaupunkien merkitys talouskasvun moottoreina on kasvanut Suomen ohella monissa maissa. OECD:n 78 metropolialueen vertailussa (2006) Helsinki oli väkiluvultaan sijalla 74, mutta kansantaloudelliselta merkitykseltään sijalla 7. Helsingin seudun merkitys kansantalouden näkökulmasta on Suomes-

¹⁰ Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävänä on johtaa valtakunnallista liikennepolitiikkaa (mm. liikennepoliittinen selonteko), valmistella lainsäädäntöä ja budjettia, ohjata Liikennevirastoa ja muuta liikennehallintoa sekä osallistua HSL:n ryhmissä metropolialueen liikennejärjestelmäsuunnitteluun (myös ELY ja LIVI osallistuvat tähän).

sa poikkeuksellisen suuri. Tätä merkitystä voidaan kuvata mm. osuutena brutto-kansantuotteesta sekä osuutena tutkimus- ja kehitysmenoista (t&k). Helsingin seudun 14 kunnan osuus bruttokansantuotteesta on n. 36 prosenttia ja väestön osuus n. 26 prosenttia koko maan väestöstä. Helsingin seudun tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot olivat vuonna 2011 noin 42 prosenttia koko maan t&k -menoista. Helsingin seudun 14 kunnassa sijaitsee lähes neljännes yritysten toimipaikoista ja kolmannes yrityssektorin henkilöstöstä. Koko maan liikevaihdesta alueella tuotetaan 44 prosenttia.

Vaikka monissa kansainvälisissä kilpailukykyvertailussa Helsingin seutu on sijoittunut hyvin, on seudun kilpailukykykehityksessä uhkatekijöitä. Sen tuottavuus jää eurooppalaisessa vertailussa jälkeen, mihin osasyynä on hajautunut ja tehoton yhdyskuntarakente. Kun keskimääräinen tuottavuus EU-alueen kaupunkiseuduilla (34 kpl) on 1,6-kertainen maan tuottavuuteen nähden, Helsingin seudun osuus on 1,4-kertainen. Seudun kyky houkutella ulkomaisia investointeja, yrityksiä ja huippuosajia ei ole ollut kovin hyvä, ei edes aiempien vuosien vahvan kasvun aikana. Haasteellisuutta lisää kasvunäkymien voimakas heikentyminen sekä ICT-toimialan murros.

Seudun kilpailukyky-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tehtäviä hoidetaan nykyisin seudun kunnissa, Uudenmaan liitossa, Uudenmaan ELY-keskuksessa sekä eräissä seudullisissa kehitysyhtiöissä. Pääkaupunkiseudulla toimivat sekä Greater Helsinki Promotion (GHP) että Culminatum Innovation Oy (1.6.2014 saakka). Kummassakin Uudenmaan liitto on mukana. Pääkaupunkiseudun kolme suurta kaupunkia ovat kehittämisresursseiltaan omaa luokkaansa ja myös seudun keskeiset innovaatiotoimijat (mm. korkeakoulut) ovat voimakkaasti keskittyneet pääkaupunkiseudulle. Uudenmaan muut kehitysyhtiöt toimivat Lohjan, Hyvinkään ja Porvoon ympärillä¹¹. Vuonna 2013 pääkaupunkiseudun kunnat päättivät seudun kehitysyhtiö Culminatum Oy:n toiminnan lakkauttamisesta kesäkuuhun 2014 mennessä.

Uudenmaan liiton lakisääteisenä tehtävänä on laatia maakuntasuunnitelma, -kaava ja -ohjelma, joissa metropoliseudulle on osana maakuntaa tehty strategiset linjaukset. Metropolialueen kunnat eivät kuitenkaan ole strategiatyössään kokeneet niitä omikseen. Liiton strategiat eivät ole olleet perusteena metropoliseudun yhteisten eivätkä kuntakohtaisten strategioiden laadinnassa. Mikäli seudun johtaminen perustuu jatkossakin kuntakohtaisiin strategioihin, muodostavat seudun strategiat edelleen pirstaleisen kokonaisuuden.

Elinkeinopolitiikassa alueen suuret kaupungit ja muut kunnat ovat nyt enemmän tai vähemmän panostaneet omiin toimenpiteisiinsä ja kuntien välinen yhteistyö laajalla metropolialueella on ollut vähäistä. Yksittäisten kuntien toimet eivät välttämättä ole aina olleet tarkoituksenmukaisia kokonaisuuden kannalta. Voimavaroja hukataan myös koordinoimattomiin toimenpiteisiin. Nykyinen yhteistyö perustuu verkostomaiseen malliin, joka toimiakseen edellyttää toimijoilta vahvaa keskinäistä luottamusta. Mallin riskinä on ajoittain esiintyvä luottamuspula, mikä haittaa yhteisistä strategisista tavoitteista, toimenpiteistä ja työnjaosta sopimista.

Seudulta myös puuttuu seudun kokonaisetua ajava toimija, joka olisi kansainvälisesti uskottava ja jolla olisi riittävät voimavarat erityisesti elinkeinoelämän ja tutkimuslaitosten mukaan saamiseksi innovaatiotoimintaan. Ratkaisu Culminatum Oy:n toiminnan lakkauttamisesta heikentää tilannetta entisestään.

Vain suurimmilla metropolialueen kunnilla on riittävät taloudelliset resurssit ja osaaminen kehittää uskottavasti oman kuntansa kansainvälistä kilpailukykyä. Useat kehyskunnat katsovatkin tämän tehtävän kuuluvan suurimmille kaupungeille, jolloin muille ei tässä toiminnassa jää juurikaan roolia. Tämä on näkynyt mm. valtion ja seudun kuntien kesken v. 2010 - 2011 tehdyssä kilpailukykyäiesopimuksessa, jonka seurannan mukaan eri kuntien ja kuntaryhmien sitoutumisessa oli suuria eroja (niin myös eri ministeriöiden sitoutumisessa). Valtion ja seudun 14 kunnan kesken on tehty uusi kasvusopimus joulukuun 2013 lopussa, joten sen toteutusta on ennenaikaista arvioida.

¹¹ Läntisellä Uudellamaalla Novago Yrityskehitys Oy, jonka omistajakunnat ovat Hanko, Inkoo, Lohja, Raasepori ja Siuntio. Hyvinkäällä toimii Teknologiakeskus TechVillia Oy. Itä-Uudellamaalla toimii Posintra Oy, jossa Porvoon lisäksi ovat mukana Askola, Lapinjärvi, Loviisa ja Myrskylä sekä Uudenmaan liitto.

Osaavan työvoiman saatavuus on keskeinen tekijä kasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden kannalta samoin kuin kohtuuhintaiset asunnot ja toimiva liikenneinfrastruktuuri. MAL-tehtävien oikeanlainen suunnittelu ja kohdentaminen ovat siten oleellisia tästäkin näkökulmasta.

Seudulla alueiden sosiaalinen ja etninen eriytyminen on kasvussa erityisesti pääkaupunkiseudulla ja tämä vaikeuttaa segregaatian torjumista. Ongelmat ovat kuitenkin moniin kansainvälisiin varoittaviin esimerkeihin verrattuna yhä ratkaistavissa. Etnisen ja sosiaalisen segregaatian hoitamisessa keskeistä on sosiaalisen asuntotuotannon vahvistaminen ja alueellisesti tasapuolinen sijoittaminen yhdistettynä muiden politiikkalohkojen toimiin.

Helsingin seudulla on kuitenkin nähtävissä, että segregaatian ehkäiseminen ei onnistu pelkästään kunta-kohtaisilla toimenpiteillä. OECD:n vuonna 2003 valmistuneessa metropoliselvityksessä tuotiin esiin tarve kuntarajat ylittävälle seudullisille yhteistyörakenteille. OECD arvioi, että nykyisen ja kunkin kunnan omaan etuun perustuvan toimintatavan jatkaminen johtaa voimavarojen ja rasitteiden nykyistä epätasaisempaan jakautumiseen seudun sisällä. Suurin häviöjä olisi Helsingin kaupunki, mutta tällaisen kehityksen arvioitiin heikentävän koko seudun kilpailukykyä ja vetovoimaa.

Metropolialueella toteutunut kehitys vastaa hyvin OECD:n kymmenen vuoden takaista arviota. Aron ja Laihon selvityksessä¹² on arvioitu muuttoliikkeen aiheuttamia laskennallisia tulokertymiäkunnille vuosina 2000 - 2011. Metropolialueen laskennallinen tulokertymä oli yhteensä 930,5 miljoonaa euroa vuosina 2000 - 2011. Seudun 14 kunnasta vain Helsingissä muuttoliikkeen tulokertymä oli negatiivinen, muut 13 kuntaa ovat tulokertymältään positiivisia.¹³

Helsingin seudun väestönkasvussa maahanmuutto on keskeinen osatekijä. Vuonna 2007 tehdyn ennusteen mukaan seudun ydinalue eli pääkaupunkiseutu kasvaa vuoteen 2025 mennessä noin 130 000 asukkaalla, joista noin 100 000 on maahanmuuttajia. Tämä edellyttää seudun toimijoilta ja hallinnolta palveluiden kehittämistä vieraskieliset ja heidän palvelutarpeensa huomioon ottaen.

Helsingin seudulla työvoima-, segregaatio- ja maahanmuuttoasioita hoidetaan samalla tavoin kuin muual- lakin maassa. Keskeisiä toimijoita ovat Uudenmaan ELY-keskus ja työvoima- ja elinkeinotoimisto sekä kuntien asumis-, sosiaali- ja terveys- sekä koulutuksen toimialat. Seudulla on erilaisten yhteistyöhankkeiden muodossa vahvasti tunnistettu tarve kehittää työhön tulevien maahanmuuttajien asettautumispalveluja ja palveluja, joilla tuetaan kansainvälisiä rekrytointeja. Toimijoina näissä hankkeissa ovat olleet erityisesti korkeakoulut ja kaupungit sekä Kauppakamari.

Maahanmuuttoon liittyvissä tehtävissä yhteistyötä on tehty erityisesti pääkaupunkiseudun kaupunkien ja valtion kesken, ei laajemmalla Helsingin seudulla. Hallitusohjelmaan perustuvalla, maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen aiesopimuksella edistetään kokonaisvaltaisen kotouttamispolitiikan toimeenpanoa pääkaupunkiseudulla, keskeisenä lähtökohtana on eri viranomaisten ja muiden toimijoiden tiivis yhteistyö. Uusi aiesopimus solmittiin 20.12.2012 kaudelle 2013 - 2015. Sopimusosapuol- ina ovat työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Espoon, Helsingin ja Vantaan kaupungit sekä Helsingin seudun kauppakamari ja Espoon, Helsingin ja Vantaan Yrittäjät.

1.1.4 Ruotsinkieliset palvelut

Metropolialueen 14 kunnassa asuu ruotsinkielisiä yhteensä noin 81.000 joka on noin 7 prosenttia koko alueen väestöstä. Kunnista kuusi on kaksikielisiä¹⁴.

¹² ”Metropolialueen demografinen kilpailukyky” (2014).

¹³ Muuttajien laskennallinen tulokertymä kuvaa alueen jokaisen tulo- ja lähtömuuttajan yhteenlaskettuja tuloja kalenterivuoden aikana. Tulo- ja lähtömuuttajien tulojen välinen erotus voi olla joko positiivinen tai negatiivinen. Helsinki -300 M euroa, Espoo yli +300 M euroa, Kirkkonummen, Nurmijärven, Tuusulan ja Vantaan osalta yli + 100 M euroa, lähellä + 100 M euroa myös Vihti.

¹⁴ Helsinki (35674, 5,9 %), Vantaa (5712, 2,8 %), Espoo (20241, 7,9 %), Kauniainen (3286, 36,9 %), Kirkkonummi (6641, 17,7 %) ja Sipoo (6767, 36,1 %) (suluissa ruotsinkielisten määrä, %).

Ruotsinkielisten palvelujen toteuttamisesta vastaavat kunnat tai järjestämisvastuussa olevat organisaatiot/kuntayhtymät (mm. sosiaali- ja terveydenhuollon osalta). Kaksikielisen kunnan on annettava palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille. Tämä edellyttää paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista.

Kielellisten oikeuksien on eri selvityksissä ja kyselyiden perusteella arvioitu toteutuvan heikosti erityisesti pääkaupunkiseudulla. Palvelun saaminen ruotsiksi on ollut usein sattumanvaraista ja myös pääkaupunkiseudun kuntien strateginen suunnittelu kielellisten palveluiden turvaamiseksi vaihtelee paljon. Muun muassa Helsingissä on kielellisten oikeuksien toteutumisessa koettu erityisesti ongelmia ruotsinkielisten lasten huostanotoissa, vanhustenhuollossa sekä ruotsinkielisessä nuorisopsykiatriassa. Edellä mainittuja palveluita yhdistää se, että sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on vahvasti kytköksissä kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Helsingissä koetut ongelmat koskevat vaihtelevasti kaikkia pääkaupunkiseudun kaksikielisiä kuntia. Kuntien ja eri palvelujen välillä palvelutyytyväisyydessä on kuitenkin suuria eroja (ks. liite 6).

Kunnallisten palveluiden osalta teknisen sektorin valmiudet tarjota palveluja ruotsin kielellä on koettu huonoimmiksi. Kielivähemmistöjen suurimmat odotukset taas kohdistuvat erityisesti sosiaali- terveydenhuollon palveluihin. Ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen ja kouluun sekä sivistyspalveluihin ollaan kaikkein tyytyväisimpiä. Kulttuuri ja liikuntapalveluiden osalta tilanne vaihtelee.¹⁵ (Kielibarometri 2012¹⁶.)

Tyytymättömyys teknisen sektorin palveluihin johtunee useista syistä. Ihmiset eivät ole tietoisia kielellisistä oikeuksistaan eivätkä osaa vaatia niitä. Toiseksi kunnat julkaisevat kiitettävästi pöytäkirjoja ja muita asiakirjoja molemmilla kansalliskielillä. Kolmanneksi kielilaki turvaa jokaisen oikeuden saada toimituskirjansa tai muun viranomaisen asiakirjan, joka koskee häntä, omalla kielellään, suomeksi ja ruotsiksi, jolloin kielelliset oikeudet toteutuvat viimeistään valitusmenettelyssä tai hallintoprosessissa. Käytännössä kyse voi kuitenkin usein olla suuristakin henkilön omistusoikeuteen tai yksityiselämään liittyvistä asioista.

Joukkoliikenne koetaan usein kielineutraaliksi tiedottamista lukuun ottamatta. Ruotsinkielisten joutuvat kuitenkin pääkaupunkiseudulla hakemaan palvelunsa pidemmän matkan päästä kuin suomenkieliset, sillä esimerkiksi kouluja ja päiväkoteja sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden ruotsinkielellä palvelevia toimipisteitä on vähän tai paikoin vain yksi. Joukkoliikenteen suunnittelu siten, että esimerkiksi ruotsinkieliseen lukioon pääsee kohtalaisessa ajassa, on tärkeää.

Tyytyväisyyden sivistystoimen palveluihin voi arvioida johtuvan osin mm. siitä, että kaksikielisessä kunnassa opetustoimen hallintoa varten on perustettava erillinen toimielin tai jaosto kumpaakin kieliryhmää varten ja elimen jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä. Sairaanhoitopiireissä on oltava vähemmistökielten lautakunnat lain mukaan.

Ruotsia osaavan henkilökunnan rekrytointiongelmat ovat yleisiä ja keskeisimpiä esteitä suomen- ja ruotsinkielisen väestön tasapuoliselle kohtelulle. Ongelmallista on myös kunnallishallinnon virkamiesten ja työntekijöiden puutteellinen ruotsinkielentaito, jolloin asiointi tapahtuu asiakkaalle vieraalla kielellä. Tämä on johtanut siihen, että ruotsinkieliset palvelut ovat heikkolaatuisempia verrattuna suomenkielisiin palveluihin.

Eri selvityksissä¹⁷ on ehdotettu toimenpiteitä metropolialueen ruotsinkielisten väestön palveluiden parantamiseksi. Muun muassa koordinaatiovastuun antamisen joidenkin ruotsinkielisten palvelujen osalta metropolihallinnolle on katsottu turvaavan riittävän väestöpohjan kielellisten oikeuksien tasapuoliselle toteut-

¹⁵ Ongelmia on ollut myös mm. väestötietojärjestelmän käytössä äidinkieltiedon selvittämisessä. Myös viranomaisten tietojärjestelmähankinnoissa olisi varhaisessa vaiheessa otettava mukaan kielinäkökulma.

¹⁶ Språkbarometern 2012: Herberts, Kjell Service på svenska och finska – i minoritetsperspektiv. Institutet för samhällsforskning. Vasa: Åbo Akademi

¹⁷ Mm. Mustajoki 2009; Westman 2011; Henricson 2013; Metropolialueen esiselvityksen loppuraportti Metropolille kaikille 2013.

tamiselle metropolialueen kunnissa. Myös niiden ruotsinkielisten, jotka tällä hetkellä asuvat suomenkielissä kunnissa, on arvioitu hyötyvän esitetyistä ratkaisuista.

1.2 Metropolihallinnolle asetettavat tavoitteet

Edellä on kuvattu metropolialueen merkitystä, nykyrakenteita sekä nykyisen yhteistyön tilaa. Niistä sekä hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjauksista on johdettavissa seuraavat keskeiset tavoitteet metropolihallinnolle.

Metropolihallinnon kehittämisen keskeinen päämäärä on seudun sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys ja kansainvälisen kilpailukyvyn vahvistaminen.

Päätöksenteko ja hallinto

Metropolihallinnon perustamisen tavoitteena tulee olla nykymallia selkeämpien sekä pysyvien ja lakisääteisten yhteistyön rakenteiden aikaansaaminen, joiden kautta voidaan vastata kuntarajat ylittäviin ongelmiin ja haasteisiin. Tavoitteena tulee olla päällekkäisen hallinnon poistaminen ja toimijoiden välisen työnjaon selkeyttäminen.

Metropolihallinnolla tulee olla edellytykset tehdä metropolialueen toiminnallisen kokonaisuuden kannalta ratkaisuja kuntarajoista riippumatta. Päätöksenteon läpinäkyvyyden ja demokraattisuuden lisääminen edellyttää, että metropolihallinnon päätöksenteosta vastaa suoralla kansanvaalilla valittu metropolivaltuusto. Alueen asukkailla tulee olla sekä laissa määritellyt että tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa myös metropolihallinnon kautta itseään ja lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Maankäyttö ja yhdyskuntarakenteen toimivuus

Metropolialueen 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. Yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän toimivuudella on myös erittäin suuri merkitys sekä työmarkkinoiden toimivuuden että kaupunkialueen tuottavuuden näkökulmasta.

Metropolialueen kaavajärjestelmää kehitetään metropolihallinnolle asetettujen tavoitteiden mukaisesti erityisesti metropolikaavalla. Metropolikaavalle asetettavien tavoitteiden kannalta on tarpeen, että metropolikaavan ohjausvaikutus kuntien kaavoitukseen ja muuhun viranomaistoimintaan määritellään täsmällisemmin kuin nykyinen maakuntakaavan ohjausvaikutus.

Seudullisesti yhtenäinen ja aktiivinen maapolitiikka on keskeinen keino yhdyskuntarakennetta ja asuntotuotantoa koskevien seudullisten tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Metropolihallinnolla tulee olla mahdollisuus päättää keskeisistä seudullisista maapolitiikan linjauksista.

Asuminen

Seudun kilpailukyvyn ja tasapainoisen sekä eheän kehittymisen kannalta asuntokysymys ja sen ratkaiseminen ovat avainasemassa. On välttämätöntä, että metropolialueella rakennetaan riittävässä määrin tarvettavasta vastaavia ja yhdyskuntarakenteen kannalta oikein sijoituvia asuntoja. Seudullisesti merkittävät asuntoalueet voivat olla täydennys- ja korjausrakentamisen tai uusien asuntoalueiden kokonaisuuksia.

Asuntomarkkinoiden toimivuutta parantava ja asuntojen hintatasoa alentava uudistuotanto edellyttää riittävää ja kysyntää vastaavaa sekä sijainniltaan yhdyskuntarakenteellisesti hyvin sijoittuvaa tonttivarantoa, joka on myös helposti käyttöön otettavissa. Asuntotuotannon tavoitteiden määrittelyssä on otettava huomioon myös valtion metropolialueen asuntotuotannolle asettamat tavoitteet. Siksi on perusteltua, että met-

ropolihallinnolla on strategisella tasolla päävastuu metropolialueen asuntojen kokonaistuotantotavoitteen määrittämisestä ja sen vaatimien edellytysten luomisesta metropolikaavassa ja sen toimeenpano-osassa. Tavoitteena on vähintään viiden vuoden tuotantotavoitetta vastaavan jatkuvan sekä suunnitelmallisesti käyttöön otettavissa olevan tonttireservin turvaaminen metropolihallinnon ja kuntien yhteistyönä. Metropolikaavassa ja sen toimeenpano-osassa osoitetaan erityisesti metropolialueen seudullisen kehityksen kannalta merkittävät asuntotuotantoalueet. Näillä asuntoalueilla viimesijainen vastuu myös asuntotuotannon toteutumisesta on tarkoituksen mukaista antaa metropolihallinnolle.

Liikenne

Tavoitteena on seudullisesti strategisten maankäyttö- ja liikenneratkaisujen yhteensovittaminen sekä näiden valittujen toimenpiteiden toteuttamisen varmistaminen maakuntakaavaa sitovammalla ohjausjärjestelmällä. Seudullinen liikennejärjestelmä sisältää jalankulun ja pyöräilyn edistämistä, liikenteen ohjausta, hinnoittelua ja säätelyä sekä liikennejärjestelmän operointia ja ylläpitoa sekä suurten väylähankkeiden suunnittelua ja toteutusta. Työssäkäynnin, asioinnin ja liikkumisen osalta keskeisin kysymys on se, miten mahdollistetaan arjen sujuvuus.

Ympäristöpalvelut

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 alueellisiksi toimijoiksi.

Seudullisen yhdistämisen tavoitteena on vähentää vesi- ja jätehuollon kustannuksia, hyödyntää uutta teknologiaa, pitää verkostot teknistaloudellisesti optimaalisessa kunnossa sekä kilpailuttaa hankinnat käyttäen markkinoilla hyväksi asiantuntemusta ja kokoa.

Ilmanlaadun seurantaan tarvitaan ns. taustamittaustietoja myös varsinaisen seuranta-alueen ulkopuolelta; tämä on yksi syy siihen, miksi mittausta ja seurantaa kannattaa tehdä kuntaa laajemmalla alueella. Vastaavasti koko pääkaupunkiseudulla hyödynnettävää osaamista liittyy rekisteri- ja paikkatietojen hyödyntämiseen.

Kilpailukyky, elinkeino- ja innovaatiopolitiikka

Suomi tarvitsee metropolin, joka pärjää kansainvälisessä kilpailussa maailman parhaista osaajista. Helsingin seudun on kilpailtava kansainvälisessä sarjassa mm. Itämeren muiden metropolialueiden kanssa. Helsingin seutu on Suomen solmu eurooppalaiseen ja globaaliin kaupunkiverkkoon. Samalla se on kansallisen kaupunkiverkon kulmakivi osaamis- ja innovaatiojärjestelmän vahvimpana kansainvälisenä solmuna sekä johtavana tietointensiivisten liike-elämän palveluiden tuottajana.

Metropolialueen kasvu edellyttää peräti 200 000 työpaikan lisäystä vuoteen 2035 mennessä pääasiassa avoimelle sektorille. Tarvitaan yhteistä, aktiivista elinkeinopolitiikkaa uusien työpaikkojen synnyttämiseksi ja kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseksi. Muihin suurimpiin suomalaisiin kaupunkiseutuihin verrattuna metropolialueella on vielä paljon käyttämätöntä kehittämispotentiaalia elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toteutuksessa. Alueen kansallisesti ylivoimaiset tutkimus-, kehitys- ja innovaatiovoimavarat (t&k&i), alueen rooli kansantalouden veturina ja Suomen kansainvälisimpänä alueena edellyttävät aktiivista ja samansuuntaista seudullista elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa.

Metropolialueelle on tarpeen saada toimija, joka pystyy uskottavasti vastaamaan seudun kilpailukyvyn vahvistamisesta, maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien käsittelemisestä sekä segregaaion ehkäisemisestä. Asiakokonaisuudet liittyvät vahvasti toisiinsa, kuten edellä on todettu. Sektori- ja hallintorajat ylittävää toimintaa tarvitaan niin metropolihallinnossa kuin myös valtion (sopimuksellisessa) yhteistyössä metropolihallinnon kanssa.

Kilpailukyvyyn kehittämisen sekä osaavan työvoiman ja työllisyyden näkökulmasta kriittisin tekijä on erityisesti riittämätön asuntotarjonta. Asumisen kalleus seudulla haittaa voimakkaasti työn tarjontaa, mikä on keskeinen tekijä seudun kilpailukyvyyn kehittämisen näkökulmasta. Osaavan työvoiman ja työllisyyden kannalta merkitystä on myös toimivalla liikenneinfrastruktuurilla, joten MAL-tehtävien oikeanlainen suunnittelu ja kohdentaminen on tärkeää tästäkin näkökulmasta. Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) julkaisi tammikuussa 2014 yritysraportin, jonka mukaan Helsingin seudun yritysten henkilöstöstä 75 prosenttia on sijoittunut alueelle, joiden yhteispinta-ala on noin prosentti seudun maa-alasta. Yritystoiminta on keskittynyt voimakkaasti Helsingin kantakaupunkiin sekä liikenteen pääväylien solmukohtiin, erityisesti raideliikenteen asemanseutuihin.

Metropolihallinnon rooli yhdyskuntarakenteen tiivistämisessä vaikuttaa voimakkaasti myös talouden tuottavuuteen. Yritysten ja työntekijöiden kerääntyminen lähelle toisiaan lisää tuottavuutta, koska työpaikkatiheys lisää kaupankäynnin tehokkuutta sekä edistää tiedon ja innovaatioiden leviämistä. On arvioitu, että kaupunkialueen tuottavuus kasvaa noin 5 prosenttia aina kun sen työllisyystiheys kaksinkertaistuu.

Segregaatio-, työvoima- ja maahanmuuttoasiat

Metropolialueen segregaatiopolitiikan tarkoituksena on torjua ja ehkäistä alueellista eriarvoistumista ja syrjäytymistä. Tavoitteena on edistää yhdyskuntarakenteeseen integroitua 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.¹⁸

¹⁸ Tutkija Sakari Kainulainen metropolihallintoeselvitystä varten tehdyssä työpaperissa ”Segregaatio metropolialueella” (2014) todetaan, että alueellisen eriarvoistumisen torjumisessa on keskeistä sosiaalisen asuntotarjonnan monipuolisuus, usean hallintosektorin kehittämistoimien ja resurssien yhtäaikaisten suuntaaminen valitulle kohdealueelle, lisäpanostukset paikallisiin kouluihin sekä monialaisten, integroivien työmuotojen soveltaminen.

OSA II: TYÖRYHMÄN KARTOITTAMAT VAIHTOEHDOT METROPOLIHALLINNON PERUSTAMISEKSI

Tässä osassa tarkastellaan työryhmän kartoittamia vaihtoehtoja järjestää metropolihallinto, oikeudellisia reunaehdoja sekä metropolihallinnon mahdollisia tehtäviä, hallintomallia, rahoitusta, vaalijärjestelmää ja aluerajausta. Työryhmän ehdotukset osassa III pohjautuvat tässä tehtyyn tarkasteluun ja vaihtoehtojen arviointiin.

2.1 Oikeudelliset reunaehdot

2.1.1 Hallintomallin toteuttamisvaihtoehdot

Hallituksen linjausten mukainen metropolihallinto voidaan työryhmän näkemyksen mukaan oikeudellisesti toteuttaa seuraavilla vaihtoehtoisilla malleilla:

- 1) Kuntaa suuremmalla hallintoalueella toteutettu itsehallintojärjestelmä (PL 121 §:n 4 mom.). Tällaista itsehallintojärjestelmää ei ole maassamme käytössä eikä siitä ole tämän vuoksi myöskään eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä.
- 2) Pakkokuntayhtymä, jossa on vaaleilla valittu valtuusto. Tällainen oikeudellinen ratkaisumalli on toteutettu Kainuun hallintokokeilusta annetulla lailla (343/2003) Kainuun maakunnassa.

Tässä vaiheessa työryhmä pitää molempia oikeudellisia malleja vaihtoehtoisina tapoina metropolihallinnon perustamiseksi. Toteuttamismallin valintaan vaikuttavat erityisesti kuntien vastuulle jäävän rahoitusosuuden suuruus sekä metropolihallinnolle säädettävien tehtävien merkittävyys ja laajuus.

Vaihtoehto 1 on oikeudelliselta rakenteeltaan vaihtoehtoa 2 vahvempi ratkaisumalli. Metropolihallinnon vahvuuteen vaikuttavat kuitenkin myös muut seikat oikeudellisen rakenteen ohella. Näitä ovat mm. metropolihallinnolle annettavat tehtävät ja niiden oikeusvaikutukset alueen kunnille, asukkaille ja muille keskeisille sidosryhmille sekä valittu rahoitusratkaisu ja alueraja.

Molemmat mallit ovat oikeudellisilta peruslähtökohdiltaan ja sääntelytarpeiltaan sellaisia, että metropolihallinnosta tulisi työryhmän näkemyksen mukaan säätää omassa erillislaissa. Laki voisi tarvittaessa sisältää myös viittaussäännöksiä kuntalakiin.

2.1.2 Vaihtoehtojen valintaan vaikuttavia perustuslain reunaehdoja

Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:ssä säädetään sekä kunnan asukkaiden itsehallinnosta että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla.

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämän säännöksen ja sitä täsmentävien pykälän 2 ja 3 momentin säännösten mukaan kuntien itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet ovat seuraavat:

1. Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon;
 - kansanvaltaisuusperiaate eli kuntien asukkaille kuuluva oikeus päättää hallinnostaan (esim. itse valitsemat hallintoelimet) ja taloudestaan (esim. verotusoikeus),
2. kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla;
 - koskee esim. ylimmän päätöksentekovallan kansanvaltaisuutta ja käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia (esim. äänioikeus),
 - kuntien hallinnon järjestämisestä voidaan säätää vain yleisesti eikä enempää kuin on välttämättöntä,
3. kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla;

- kunnat päättävät itse niistä tehtävistä, joita ne itsehallintonsa nojalla ottaa hoitaakseen (yleinen toimiala),
 - muuten kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla (erityinen toimiala), kunnille ei voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä,
4. kunnilla on verotusoikeus;
- lailla on säädettävä veron määräytymisen perusteista, mutta kunnat päättävät itse veron suuruudesta,
 - verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan,
 - kuntien verotusoikeudella on muuten samantapaiset sisällölliset vaatimukset kuin valtionverolainsäädännöllä.

Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan perustuslakivaliokunta¹⁹ on kiinnittänyt huomiota yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa. Ratkaisukäytännössään valiokunta on antanut merkitystä myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa. Valiokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla on säädettävä lailla. Säännös antaa mahdollisuuden järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita, kuten esimerkiksi maakuntien itsehallinto, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti²⁰. Tällaista kunnallisen itsehallinnon muotoa ei maassamme ole käytössä.

Itsehallintoa kuntaa suuremmilla hallintoalueilla koskevaan perustuslain säännökseen (121 § 4 mom.) on viitattu toistaiseksi vain Kainuun hallintokokeilun yhteydessä, jota koskeva lainsäädäntö on voimassa vuoden 2016 loppuun saakka. Kainuun hallintokokeilussa ei ole kuitenkaan kysymys puhtaasta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetusta itsehallintomallista, vaan eräänlaisesta sekamuotoisesta alueellisen itsehallinnon mallista. Kainuun hallintokokeilun yhteydessä annetusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta voidaan johtaa tulkintoja lainsäätäjän liikkumavarasta säädettäessä itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla ja sen päätösvallan suhteesta kunnalliseen itsehallintoon²¹. Sääntely perustuu kuntayhtymään, jolle on siirretty kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtäviä ja jonka päättävä toimielin valitaan välittömällä vaaleilla. Kuntayhtymällä ei kuitenkaan ole verotusoikeutta.

Aluerajaus

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin. Perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Kuntajaon muuttamisesta säädetään kuntarakennelaissa (1698/2009), jonka 4 e §:ään sisältyy myös Helsingin metropolialuetta koskeva säännös.

Metropolialueen aluerajauksesta on säädettävä laissa tai laissa on oltava ainakin aluerajauksen perusteet. Aluerajauksen kautta määräytyy metropolihallinnon toimialue eli se maantieteellisesti (esim. kuntajako) määritelty alue, jossa metropolihallinto hoitaa sille kuuluvia tehtäviä ja käyttää näitä tehtäviä koskevaa toimivaltaa. Aluerajauksen kautta määräytyy myös metropolialueen jäsenyys ja tähän perustuvat oikeudet (esim. äänioikeus).

Oikeudellisesti aluerajauksen on perustuttava metropolialueen erityistilanteeseen ja vaatimuksiin. Nämä perusteet on kuvattava tarkasti ja vakuuttavasti. Mitä laajemmasta alueesta on kysymys, sitä kyseenalai-

¹⁹ Esim. PeVL 32/2001 ja 37/2006.

²⁰ HE 1/1998 vp. s 176/II.

²¹ PeVL 65/2002 ja 22/2006.

sempi on erityisjärjestelyn välttämättömyys. Tämän johdosta aluerajauksessa on otettava huomioon yhdenvertaisuusnäkökulma (vrt. perustuslaki 6 §). Aluerajaukseen vaikuttaa myös metropolihallinnon tehtävien merkittävyys ja tehtäväalan laajuus, jonka johdosta aluerajaus on kyettävä kytkemään metropolihallinnon tehtäviin. Lisäksi aluerajauksen määrittelyssä on otettava huomioon vaalit ja niiden toteuttamisen edellytykset.

Verotusoikeus ja rahoitus

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla. Lain 121 §:n 3 momentin mukaan myös kunnilla on verotusoikeus. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Kunnan verotusrahoitusta ei voida sitoa merkittävästi siten, ettei kunnilla olisi mahdollisuutta päättää taloudestaan tai ottaa hoidettavakseen uusia tehtäviä. Perustuslakiin ei sisälly muita kuin em. säännökset veroista tai verotusoikeudesta.

Metropolihallinnon tehtävien edellyttämän ulkopuolisen rahoituksen suuruus ja tehtävien merkittävyys vaikuttaa olennaisesti rahoitusmallin valintaan. Jos ulkopuolisen rahoituksen määrä on suuri ja rajoittaa merkittävästi kunnan oikeutta päättää taloudestaan mm. rasittamalla useiden verotusprosenttien verran kunnan mahdollisuutta päättää veroprosentistaan, malli edellyttää oman ulkopuolisen rahoituksen turvaamista eli lähinnä oman verotusoikeuden luomista. Myös hallintomalli vaikuttaa rahoitusmallin valintaan. Jos metropolihallinnon toteuttamismalliksi valitaan kuntaa suuremmalla hallintoalueella toteutettava itsehallintojärjestelmä (PL 121 § 4 mom.), on metropolihallinnolla oltava verotusoikeus tai jokin muu itsenäinen rahoitusjärjestelmä. Rahoitusjärjestelmän valintaan vaikuttaa myös metropolihallinnon tehtävien merkittävyys ja tehtäväalan laajuus sekä tehtävien rahoitustarpeen suuruus. Jos metropolihallinto toteutetaan edellä mainitulla pakkokuntayhtymämallilla ja alueen kuntien vastuulle jäävä rahoitusosuus jää pieneksi, voi esim. Kainuun hallintokokeilussa käytetty rahoitusjärjestelmä tulla kysymykseen.

Jos valtiolta siirretään lailla tehtäviä metropolihallinnon hoidettavaksi, on valtion turvattava kunnalliseen itsehallintoon liittyvän rahoitusperiaatteen mukaisesti, että niiden hoitamisesta aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti.

Koska perustuslaki ei nimenomaisesti sisällä säännöksiä kuntaa suuremmalla hallintoalueella toteutetun itsehallintojärjestelmän verotusoikeudesta, ei tällaisen itsehallintoyksikön verotusoikeuden oikeusperustasta ole oikeudellisesti ohjaavaa ennakkoratkaisua.

Vaalit ja demokraattinen vaikuttaminen

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädetään kunnallisesta vaali- ja osallistumisoikeudesta. Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla. Edellä mainitun pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on lisäksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon.

Molempien edellä mainittujen vaihtoehtojen toteuttaminen edellyttää hallituksen linjausten mukaan, että edustajat metropolivaltuustoon valitaan suorilla ja välittömillä vaaleilla. Metropolihallinnon vaalijärjestelmää valittaessa on ratkaistava, toimiiko metropolialue yhtenä vaalipiirinä vai jaetaanko alue useampiin, esimerkiksi kuntakohtaisiin vaalipiireihin. Vaalipiirijako on merkityksellinen, jos toteuttamisvaihtoehtoksi valitaan pakkokuntayhtymämalli, koska erityisesti tällöin on pyrittävä turvaamaan alueen kuntien asukkaiden tasapuolinen edustus metropolivaltuustossa. Toisaalta vaalijärjestelmän valinnassa tulee kiinnittää huomiota myös puolueiden välisen poliittisen suhteellisuuden oikeudenmukaiseen toteutumiseen sekä itse järjestelmän selkeyteen.

Kansanäänestys ei ole perustuslain kannalta ehdoton edellytys metropolihallinnon yhteydessä, mutta sen käyttömahdollisuus on demokratian toteutumisen kannalta suositeltavaa. Yleensäkin mitä enemmän ja mitä merkittävämpiä tehtäviä siirretään kunnilta metropolihallinnolle, sitä enemmän on panostettava demokraattisen vaikuttamisen keinoihin. Eräs tällainen keino on esim. metropolialueen asukkaiden aloiteoikeus.

Kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Lain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta (PeVL 21/2009) on aluehallinnon uudistamista koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut tämän tarkoittavan muun muassa sitä, että jos hallinnollisesti toimiva aluejako on mahdollista määritellä useilla vaihtoehtoisilla tavoilla, perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttää, että niistä valitaan vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet.

Toteutuessaan metropolihallinto olisi kaksikielinen viranomainen, jossa enemmistökielenä olisi suomi. Näin ollen kielellisiä oikeuksia koskevat muodolliset ja tosiasialliset oikeudet ja velvollisuudet tulee metropolihallintoa järjestettäessä ottaa huomioon ja turvata niiden toteutuminen kansalliskieliä koskevan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Kielellisten oikeuksien tosiasiallinen toteuttaminen voi merkitä muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeavia ratkaisuja²². Metropolihallinnon kaksikielisyys olisi perusteltua todeta siitä säädettävässä laissa. Laissa olisi myös mainittava että kielilaissa kaksikielisille viranomaisille säädettyjä velvollisuuksia sovelletaan myös metropolihallinnossa.

Metropolihallinnon tehtävät

Metropolihallinnon julkiset hallintotehtävät ja niitä koskeva toimivalta on määriteltävä lainsäädännössä (työryhmän ehdotuksen mukaan omassa laissaan, nk. metropolihallintolaki ja tehtäväkohtaisessa erityislainsäädännössä, ks. osa III) 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 hoitamaa tehtäviään ja suunnitelman täytäntöönpanemisesta aiheutuisi kunnille välittömiä kustannuksia.

2.1.3 Eräitä muita oikeudellista arviota edellyttäviä asioita

Metropolihallinnon täytäntöönpano edellyttää säädettävän metropolihallintolain lisäksi, että metropolihallinnon tehtäviä ja toimivaltaa koskevaan aineelliseen erityislainsäädäntöön tehdään uudistuksen edellyttämät muutokset²³. Koska metropolihallinto tulee todennäköisesti vaikuttamaan mm. HSL:n, HSY:n ja Uu-

²² Ns. positiivinen erityiskohtelu, vrt. HE 309/1993 vp. siv. 44

²³ Vrt. PeVL 2/1995, 10/1998 ja 3/2007.

denmaan liiton tehtäviin, asemaan ja toimialueisiin, on metropolihallintolakia valmisteltaessa selvitettävä myös näitä tahoja koskevan lainsäädännön muutos- ja tarkistamistarpeet²⁴.

Metropolihallinnolle on tarkoitus antaa julkisia hallintotehtäviä, joissa se käyttää julkista valtaa²⁵. Tämä edellyttää mm., että metropolihallinnolla on oltava työsopimussuhteisen henkilöstön lisäksi myös virkasuhteista henkilöstöä, joka voi hoitaa sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa. Tämä voidaan oikeudellisesti toteuttaa esim. voimassa olevan kuntalain 44 §:ssä säädetyin tavoin.

Metropolihallintoa koskevan lainsäädännön täytäntöönpano edellyttää, että metropolihallintolakiin ja erityislakeihin otetaan tarvittavat täytäntöönpanoa ja siirtymäkauden hallintaa koskevat säännökset. Siirtymäkauden sääntelytarve koskee mm. täytäntöönpanoajanjakson organisointia, metropolikaavan oikeusvaikutuksia ja metropolihallinnon käynnistämistä (ensimmäiset vaalit), mahdollisia henkilöstösiirtoja kunnista, kuntayhtymistä ja valtiolta (liikkeenluovutussäännösten käyttö vai erityissääntely) sekä mahdollista irtaimen ja kiinteän omaisuuden luovutusta kunnista, kuntayhtymistä ja valtiolta metropolihallinnolle.

2.2 Vaihtoehdot metropolihallinnon tehtäviksi

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut seuraavia metropolihallinnolle soveltuvia maankäyttöön, asumiseen, metropolikaavaan, liikenteeseen sekä kilpailukyky-, työllisyys- ja innovaatiopolitiikkaan samoin kuin segregaaation ehkäisyyn liittyviä tehtäviä.

2.2.1 Maankäyttö

Metropolikaava maankäytön suunnittelun välineenä

Metropolialueen maankäytön suunnittelun keskeinen väline on metropolikaava, jonka metropolihallinto laatisi ja hyväksyisi. Metropolikaavan sisällöllisenä lähtökohtana on esittää metropolialueen maankäytön, asumisen ja liikenteen tulevan kehityksen kokonaiskuva. Metropolikaava keskittyisi seudun kehityksen ja kaavan tavoitteiden kannalta keskeisten seudullisten kysymysten ratkaisemiseen. Samalla metropolikaavan tulisi edistää metropolialueella koko kaavajärjestelmän toimivuutta ja kaavoituksen sujuvuutta.

Metropolikaavaan kuuluisi suunnitelmaosa, joka sisältäisi pitkän aikavälin tavoitetilan ja ratkaisut yhdyskuntarakenteesta ja liikennejärjestelmästä, sekä toimeenpano-osa, jossa määritellään lähivuosien kehittämiskohteet ja tarvittavat toimenpiteet. Kaavan toteuttamistoimenpiteitä ja niiden ajoitusta voitaisiin määrittellä kaavan toimeenpano-osassa annettavilla määräyksillä ja metropolisopimuksella (ks. kohta 2.2.7). Työnjako toimeenpano-osassa annettavien määräysten ja metropolisopimuksen välillä voisi olla joustava.

Metropolikaava ja erityisesti sen toimeenpano-osa määritteli lähivuosien seudullisesti merkittävät asumisen ja elinkeinotoimintojen täydennys- ja uudisrakentamisalueet sekä niihin yhteen sovitettut liikenteen kehittämistoimenpiteet. Toimintojen sijoittumisen lisäksi metropolikaava määritteli myös em. seudullisten MAL-kohteiden toteuttamisjärjestystä ja ajoitusta sekä eri toimijoiden toteutusvastuuta. Metropolikaavassa osoitettaisiin lisäksi metropolialueen valtakunnallisesti ja seudullisesti merkittävät liikenneväylät, energia-, vesi- ja jätevesihuollon verkosto, jätahuollon alueet sekä virkistys- ja suojelualueet.

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 suunnittelutarpeen mukaan olla myös yleispiirteisempi, esimerkiksi maakuntakaavan tapaan. Metropolikaavassa voisi olla suunnittelutarpeen mukaan esitystavaltaan ja sisällöltään erilaisia osia.

²⁴ Rolf Paqvalin on tarkastellut näitä muutostarpeita työryhmän työn tueksi tekemässään selvityksessä.

²⁵ Vrt. perustuslaki 2 ja 124 §.

Kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta olisi tarpeen, että kunnat voisivat edelleen laatia ja pitää ajan tasalla muiden kuin seudullisesti keskeisten kysymysten ratkaisemiseen tarkoitettuja osayleiskaavoja. Jollei metropolialueella olisi mahdollista laatia oikeusvaikutteisia osayleiskaavoja, 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.

MRL:n mukaista pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa (MRL 46 a §) ei metropolikaavan voimaantulon jälkeen tarvittaisi. Mahdollinen kuntien raja-alueiden yhteisen yleiskaavoituksen tarve voitaneen myös pääkaupunkiseudulla hoitaa yhteistä yleiskaavan koskevien maankäyttö- ja rakennuslain yleisten säännösten pohjalta ilman pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa koskevia erityissäännöksiä.

Maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen kuntien yhteinen yleiskaava on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan saatettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Ympäristöministeriön tarkoituksena on maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin²⁶ pohjalta käynnistää selvitys maakuntakaavojen vahvistamismenettelyn vaihtoehtoista.

Metropolihallinnon, kuntien ja valtion viranomaisten vuorovaikutuksen ja yhteistyön sisältöä ja muotoja metropolikaavan laadinnassa selvitetään tarkemmin jatkovalmistelun yhteydessä. Siinä yhteydessä arvioidaan myös, voidaanko valtakunnallisten tavoitteiden ja valtion intressien turvaaminen kaavassa ratkaista muulla tavalla kuin metropolikaavan vahvistamismenettelyllä.

Metropolikaavan oikeusvaikutukset

Metropolikaavan keskeiset oikeusvaikutukset kohdistuisivat kuntien kaavoitukseen sekä kuntien ja valtion muuhun alueiden käyttöä koskevaan viranomaistoimintaan. Metropolikaavalle asetettavien tavoitteiden kannalta on tarpeen, että metropolikaavan ohjausvaikutus kuntien kaavoitukseen ja muuhun viranomaistoimintaan määriteltäisiin täsmällisemmin kuin nykyinen maakuntakaavan ohjausvaikutus. Erityisesti toteuttamisen edistämistä koskevien oikeusvaikutusten osalta metropolikaavan ohjausvaikutusten tulisi olla täsmällisempiä kuin maakuntakaavan tai yleiskaavan ohjausvaikutus.

Metropolikaavassa voitaisiin antaa seudullisiin MAL-alueisiin ja toimenpiteisiin liittyviä määräyksiä huomioon otettaviksi yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja toteutuksessa. 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 toteutusvastuita.

Laissa määriteltäisiin ja täsmennettäisiin, mitä määräyksiä ja velvoitteita kunnille voitaisiin metropolikaavassa osoittaa ottaen huomioon mm. kunnallisen itsehallinnon asettamat oikeudelliset reunaehdot.

Metropolikaavan toteuttamistoimenpiteitä ja niiden ajoitusta voitaisiin määritellä kaavan toimeenpano-osassa annettavilla määräyksillä ja metropolisopimuksella. Jatkovalmistelussa selvitetään yksityiskohtaisemmin metropolikaavassa annettavien määräysten ja metropolisopimuksen tehtäväjakoa metropolikaava-

²⁶ Suomen ympäristö 1/2014.

van 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. Jäljempänä luvussa III esitettävässä vähimmäistehtävämallissa, joka perustuisi kuntayhtymähallintoon, metropolisopimuksen merkitys metropolikaavan toteuttamisessa olisi suurempi kuin esitettävässä laajassa mallissa, joka perustuisi kuntaa laajemman alueen itsehallintoon. Jälkimmäisessä mallissa merkittävä osa metropolikaavan toteuttamistoimenpiteistä kuuluisi metropolihallinnolle.

Metropolikaavan riittävän ohjaavuuden varmistamiseksi arvioidaan tarpeet täydentää ja täsmentää metropolialuetta koskevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Metropolikaavalla tulisi olla seudullisten tavoitteiden toteuttamiseksi myös rakentamista ja muuta maankäyttöä koskevia suoraan maanomistajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia samaan tapaan kuin nykyisin maakuntakaavalla ja yleiskaavalla. Myös suoraan maanomistajaan kohdistuvat metropolikaavan oikeusvaikutukset voitaisiin kaavaa laadittaessa määritellä joustavasti samaan tapaan kuin maakuntakaavan ja yleiskaavaan oikeusvaikutukset.

Tarve asemakaavan ulkopuolisen alueen maankäytön ohjaamiseen poikkeaa metropolialueella merkittävästi maan muista alueista. Tämän vuoksi asemakaavan ulkopuolinen alue tulisi määritellä suunnittelutarvealueeksi (MRL 16 §) siten, että rakentaminen asemakaavan ulkopuolisella alueella lähtökohtaisesti edellyttää suunnittelutarveratkaisua.

Jatkovalmistelussa arvioidaan, miten metropolikaavalla on muuten tarpeen ohjata asemakaavan ulkopuolisen alueen rakentamista. Tällöin selvitetään myös sitä, tulisiko metropolikaavalla voida ohjata esimerkiksi rakennusten purkamisen ja maisemaa muuttavien toimenpiteiden luvanvaraisuutta samaan tapaan kuin nykyisin yleiskaavassa.

Metropolikaavan laatiminen ja pitäminen ajan tasalla

Lakiin olisi tarpeen ottaa säännökset metropolihallinnon velvollisuudesta metropolikaavan laatimiseen ja pitämiseen ajan tasalla alueen kehittämistarpeiden edellyttämällä tavalla. Lakiin tulisi sisällyttää säännös määräajasta, jonka kuluessa metropolikaava on ensimmäisen kerran saatettava metropolivaltuuston hyväksyttäväksi. Metropolikaavan suunnitelmaosa päivitetäisiin tarvittaessa. Metropolikaavan toimeenpano-osan laatiminen ja tarkistaminen muodostaisivat jatkuvan suunnitteluprosessin, jonka painopistealueet määräytyvät kulloinkin ajankohtaisten suunnittelutarpeiden pohjalta.

Laissa olisi määriteltävä metropolikaavan suhde alueella jo voimassa oleviin maakunta-, yleis- ja asemakaavoihin. Metropolikaavan alueella voimassaolevat maakuntakaavat sekä yleis- ja asemakaavat olisivat voimassa kunnes metropolikaava tulee voimaan. Metropolikaavan laatimisen ajaksi metropolihallinnolla tulisi olla mahdollisuus määrätä rakennuskielto voimassaolevan kaavan alueelle. Sääntelyn tulisi periaatteiltaan vastata maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kunnan mahdollisuutta rakennuskiellon määräämiseen 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 maakuntakaavan 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 arviointimenettely olisivat metropolikaavan alueella voimassa. Asemakaavan suhde metropolikaavaan on keskeinen asemakaavan ajanmukaisuuden arviointikriteeri.

Maapolitiikka. Metropolihallinnon keskeisenä tavoitteena tulee olla seudullisesti yhtenäinen aktiivinen maapolitiikka, joka edistää maankäytön ja asumisen tavoitteiden toteuttamista. Tämän vuoksi metropolihallinnon tulisi päättää tavoitteen mukaisen seudullisen maapolitiikan keskeisistä linjauksista. Metropolihallinto voisi hankkia maata sen toteutettavaksi kuuluvia tarkoituksia varten, erityisesti valtion tukemaa asuntotuotantoa varten. Työryhmä on kartoittanut metropolihallinnon maapoliittiseen toimivaltaan liittyen kolmea vaihtoehtoa.

Metropolihallinnolla voisi olla mahdollisuus nykyisin kunnalle kuuluvien maapolitiikan keinojen käyttämiseen. Metropolihallinnolla olisi siten lunastuslupa perustuva lunastusoikeus maan hankkimiseksi. Metropolikaavan perusteella metropolihallinto voisi myös 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 myös mahdollisuus käyttää etuostolain mukaista etuosto-oikeutta edellä mainittuihin tarkoituksiin ja tehdä maankäyttösopimuksia. Lunastus- ja etuosto-oikeuden antaminen metropolihallinnolle edellyttäisi muutoksia lunastuslakiin ja etuostolakiin.

Vaihtoehtoisesti muut lakisääteliset maapolitiikan keinot MRL 99 §:n mukaista lunastusoikeutta lukuun ottamatta (muut lunastusoikeudet, etuosto-oikeus, maankäyttösopimukset) olisivat yksinomaan kuntien käytettävissä. Metropolihallinto päättäisi kuitenkin tässäkin vaihtoehdossa seudullisen maapolitiikan keskeisistä linjauksista.

Mahdollista olisi myös se, että 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.

Suunnittelutarvealueista ja suunnittelutarveratkaisuista päättäminen esitetään siirrettäväksi metropolihallinnolle. Tarve asemakaavan ulkopuolisen alueen maankäytön ohjaamiseen poikkeaa metropolialueella merkittävästi maan muista alueista. Metropolialueen yhdyskuntarakenteen kehittämistavoitteiden vuoksi asemakaavan ulkopuolinen alue tulisi määritellä metropolialueella yleisesti suunnittelutarvealueeksi siten, että rakentaminen lähtökohtaisesti edellyttää suunnittelutarveratkaisua.

Poikkeamistoimivaltaan ei esitetä muutoksia. Metropolihallinnolla tulisi olla valitusoikeus kuntien ja ELY-keskuksen poikkeamispäätöksistä. Tämä vastaa jo nykyisin voimassa olevaa viranomaisten valitus-oikeutta poikkeamispäätöksistä omaa toimialaansa koskevista asioista (MRL 193 §).

2.2.2 Asuminen

Asumiseen liittyvät tehtävät voidaan jäsentää ainakin kolmella tavalla.

Metropolihallinto voisi ensinnäkin 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 ta-
pahtuisi 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.

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 asuntotoimintalueilla. Tuettujen asuntojen omistus olisi edelleen kunnilla tai niiden omistamalla yhtiöillä. Myös yleishyödylliset yhteisöt voisivat edelleen toimia nykyisen käytännön mukaisesti tuettujen asuntojen rakennuttajina ja omistajina koko metropolialueella.

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 asuntotoimintalueilla tonttimaata, jotta voidaan kaikissa tilanteissa varmistua seudullisesti keskeisten asuntotuotantoalueiden toteutumisesta metropolikaavan mukaisesti.

2.2.3 Liikenne

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut metropolihallinnolle soveltuvia liikennesektorin tehtäviä. Seuraavassa on esitetty tarkastelussa mukana olleita tehtäviä.

Liikennejärjestelmäsuunnittelu on strateginen seudullinen tehtävä, jossa tiiviissä yhteistyössä maankäytön suunnittelun kanssa määritetään pitkän tähtäimen visio, tavoitteet, liikennepoliittiset linjaukset sekä tarvittavat toimenpiteet näiden toteuttamiseksi.

Joukkoliikenteeseen liittyviä tehtäviä: toimialueensa joukkoliikenteen suunnittelu ja järjestäminen sekä sen toimintaedellytyksien edistäminen; bussi-, raitiovaunu-, metro-, lautta- ja lähijunaliikennepalvelujen hankinta; joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmän sekä lippujen hintojen hyväksyminen; joukkoliikenteen markkinoinnista ja matkustajainformaatiosta vastaaminen sekä lippujen myynnin ja matkalippujen tarkastuksen järjestäminen. Suunnittelua lukuun ottamatta nämä tehtävät ovat operatiivisia.

Liityntäpysäköinnin järjestäminen edellyttää järjestelmätason seudullista suunnittelua, toteutussuunnittelua ja itse toteuttamista rahoituksineen. Liityntäpysäköinnin hoito käsittää pysäköintialueiden ja -laitosten sekä niiden informaatio- ja maksujärjestelmien kunnossapidon ja ylläpidon. Käytännössä tämä on varsin operatiivista toimintaa, mutta seudullisen liikennejärjestelmän tärkeänä osana tehtävälle tulee löytää toteuttaja.

Metro- ja raitiotieverkon kehittäminen, ylläpito ja kunnossapito. Metroverkon ja tulevan pikaraitiotieverkon hallinnointi (kehittämispäätökset, rahoitus, ohjaus) on seudullista strategista tehtävää. Rakennuttaminen, rakentaminen ja ylläpito sekä kunnossapito ovat puolestaan selkeästi operatiivista toimintaa. Perinteisempi raitiotieverkko ei nykyisellään puolestaan ole seudullinen vaan yhden kunnan sisäistä liikennettä.

Radanpito on valtakunnallista toimintaa, jolla on myös seudullinen ulottuvuus. Radanpidossa tehtävät seudullisetkin ratkaisut vaikuttavat koko maan raideliikenteeseen. Toisaalta radanpito edellyttää suppeaa erikoisosaamista. Tämän vuoksi on arvioitu, ettei radanpitoa kannata eriyttää metropolialueen ja muun maan kesken ja että se on tarkoituksenmukaista pitää yksissä käsissä.

Tienpito merkitsee kokonaisvaltaista vastuuta valtion tieverkosta: suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja liikenteen hallintaa. Strategista merkitystä on kehittämispäätöksillä mukaan lukien suunnittelun

tavoitteet ja rahoitus. Muu toiminta on etupäässä operatiivista. On kuitenkin niin, että tienpidon kokonaisuutta ei ole tarkoituksenmukaista rikkoa eri organisaatioille vaan tieverkosta on pidettävä huolta elinkaarijäätelun mukaan.

Valtatiet ovat valtakunnallisia väyliä ja niiden kehittäminen on pääsääntöisesti valtion intressissä. Kuitenkin mitä lähemmäksi kaupunkialuetta tullaan, sitä suurempi strateginen merkitys näillä teillä on seudun kehittämiseen kokonaisuutena. Työryhmän näkemyksen mukaan raja voisi kulkea Kehä III:lla, siten että Kehä III ja sen ulkopuolella olevat päätiet olisivat luonteeltaan joka tapauksessa valtion hoidettavia. Muilta osin voitaisiin myös valtateiden tienpito siirtää metropolihallinnolle, jos sille muutenkin siirtyy tien ja kadunpitoon liittyviä operatiivisia tehtäviä.

Kadunpito on pitkälti operatiivista ja myös paikallista toimintaa. Isompien seudullisten väylien kehittämisellä ja suunnitteluratkaisuilla on kuitenkin selvä strateginen ja seudullinen ulottuvuus. Katuverkon kehittäminen on myös kiinteästi sidoksissa asuntotuotantoon ja luo sille edellytyksiä. Kadunpito on seudullisesti sirpaloitunutta toimintaa. Jokainen kunta hoitaa itsenäisesti oman alueensa kadunpidon. Olisi syytä arvioida voitaisiinko toiminnot yhdistämällä päästä kokonaisuutena olennaisesti suurempaan kustannustehokkuuteen.

Liikenteen ohjaus ja hallinta ovat liikennejärjestelmäkokonaisuuteen liittyvää toimintaa: liikenneolojen seuranta, liikennetiedottamista ja tieliikenteen häiriönhallintaa. Liikenteen hallinta käsittää myös rautatieliikenteen ohjauksen. Mikäli metropolihallinnolle annetaan laajasti liikennesektorin tehtäviä, olisi harkittava mikä olisi metropolihallinnon rooli seudullisella liikenteen ohjauksella.

Liikkumisen ohjauksella pyritään vaikuttamaan liikkujien käyttäytymiseen esimerkiksi kulkumuodon valintatilanteissa. Tehtävä liittyy luontevasti liikennejärjestelmätyöhön ja sopii näin hyvin metropolihallinnolle.

Työryhmä on hahmotellut erilaisia kokonaisuuksia liikennetehtävien hoitoon metropolialueella. Tavoitteena on pidetty sitä, että metropolihallinnolle annettavalla tehtävällä on painava seudullinen strateginen merkitys. Toisaalta monessa yhteydessä on havaittu ongelmana olevan suunnitelmien toteutumisen epävarmuus. Tällöin metropolihallinnolla täytyisi olla edellytykset ja keinot suunnitelmiensa toteuttamiseksi. Kolmanneksi on tavoitteena pidetty myös hallinnon rakenteiden kehittämistä rinnakkaisten toimintojen vähentämisellä ja yhdistämisellä. Lähtökohtana on ollut liikennejärjestelmäsuunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhdistäminen samaan yksikköön.

Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) tehtävistä metropolihallintoon siirtyisi vähintään liikennejärjestelmäsuunnittelu. Joukkoliikenteen järjestämisessä koko metropolialueen mukana oleminen olisi eduksi. Siksi työryhmä ehdottaa kaikkien HSL:n toimintojen siirtämistä metropolihallinnolle, vaikka joukkoliikenteen järjestäminen onkin enemmän operatiivista kuin strategista toimintaa.

ELY-keskusten liikennevastuualueelta ehdotetaan siirrettäväksi liikennejärjestelmäsuunnittelu ja joukkoliikenteen järjestäminen metropolihallinnon alueella. Myös tienpidon vastuuta ehdotetaan siirrettäväksi metropolihallinnolle (ks. osa III).

Kadunpito ja alueellinen tienpito pysyisi vähimmäistehtävä-mallissa (ks. osa III) kunnilla ja ELY-keskuksella. Laajassa mallissa myös kadun- ja tienpidon tilaaminen metropolialueella siirtyisi metropolihallinnolle. Tämän operatiivisen toiminnan siirto perustuu siihen, että se mahdollistaa kustannussäästöjä, kun rinnakkaisten organisaatioiden toimintoja, hallintoa ja henkilöstöresursseja yhdistetään. Toisaalta myös metropolikaavan toteuttamisedellytykset paranisivat, jos myös toimivaltaa siirrettäisiin hallinnolle.

2.2.4 Ympäristöpalvelut

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 HSY:stä siirtyisi metropolihallintoon toiminnan käyn-

nistyessä pelkästään edellä mainittujen tehtävien johtamiseen, strategiseen suunnitteluun ja keskushallintoon liittyviä toimintoja. Sen sijaan HSY:n operatiivisia toimintoja ei tarvitsisi heti siirtää johtuen jäsenpohjien erilaisuudesta ja omaisuuden siirtymisen edellyttämästä pidemmästä aikataulusta.

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 (pakkokuntayhtymä 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 vastaavantyyppisen 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 oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla ottaa taksoissa huomioon.

Myös jätehuollon osalta HSY:n olisi lunastettava sellainen omaisuus, jonka käyttötarkoituksena on jätehuollon järjestäminen. Keskeisin osa tätä omaisuutta ovat jätehuoltoyhtiöiden osakkeet. Yhtiöiden kohdalla järjestelyjä hidastaisi se, että kysymyksessä ovat yksityisoikeudelliset yhtiöt, joiden osalta sopimusten sopimussakkoa koskevat määräykset vaikeuttavat ja hidastavat sopimismenettelyä, sekä kuljetuskointien toteuttamisesta vastaavat yritykset, joiden kanssa ovat voimassa pitkäaikaiset sopimukset.

2.2.5 Segregaatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat

Työvoiman tarjontaan ja työmarkkinoiden toimivuuteen vaikuttavat useat tekijät: mm. palkanmuodostus, eläkejärjestelmä, verotus, asuminen, liikenneyhteydet, koulutus, sosiaaliturva, terveys- ja sosiaalitoimi, maahanmuutto sekä työvoimapalvelut. Useilla näistä politiikkalohkoista ei ole määritettävissä erityistä seudullista ulottuvuutta vaan valtio ja/tai työmarkkinajärjestöt kehittävät niitä koko valtakunnan tasolla.

Seudullisista ulottuvuutta sisältävistä työvoimakysymyksistä keskeisimpiä on työn verotus. Mikäli metropolihallinnolle annettaisiin oikeus tuloverotukseen valtion ja kuntien ohella ja mikäli myös tähän liittyvä riski kokonaisveroasteen noususta toteutuisi, heikentäisi tämä metropolialueen kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä. Metropolihallinnon on oltava päinvastoin tehtäviltään ja toiminnaltaan niin vaikuttava ja tehokas, että sen ansiosta kokonaisveroastetta pystyttäisiin alueella laskemaan.

Metropolihallinnolle annettaisiin lakiin pohjautuva mandaatti, joka velvoittaisi alueen kunnat ja sen eri hallinto- ja palvelusektorit yhteistyöhön segregaatiorjunnaksi. Malli olisi sama kuin mitä nuorisolaisissa on määrätty yhteistyöstä ja josta kokemukset ovat myönteisiä. Yhteistyövelvoitteen mukaisesti keskeiset metropolihallinnon, kuntien ja kuntayhtymien segregaatiorjuntaan liittyvät toimet koottaisiin metropolivaltuustokaudeksi hyväksyttävään sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelmaan. Tämä tulisi valmistella ja toimeenpanna yhteisesti kuntien ja keskeisten kuntayhtymien toimesta ja sitä tulisi seurata säännöllisesti. Myös muut relevantit tahot kuten esim. työ- ja elinkeinohallinto ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjät sekä koulutuksen organisaatiot osallistuisivat valmisteluun ja toimeenpanoon. Sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelma ja sen toimeenpano edellyttäisivät, että metropolihallinnolla olisi käytettävissään riittävä segregaatioon liittyvä tilasto- ja analyysitieto. Segregaatio-, työvoima- ja maahanmuuttoasiat sisällytettäisiin metropolihallinnon ja valtion väliseen metropolisopimukseen.

Maahanmuuton aiesopimusta ja pakolaisten vastaanoton järjestämisen vastuuta voitaisiin muuttaa niin, että valtion (ELY-keskus) kanssa sopijaosapuolena olisi jatkossa metropolihallinto kuntien sijasta. Tällä sopimismenettelyllä metropolihallinto pystyisi vaikuttamaan pakolaisten asuttamiseen tasapuolisemmin koko metropolialueelle sekä keskittämään kotouttamisessa tarvittavia palveluvoimavaroja ja kehittämään monipuolisemmin palvelujen sisältöjä tarpeita vastaavaksi.

Metropolihallinnon keskeisin vastuu segregaatian torjunnassa kohdentuu maankäytön suunnitteluun ja asuntopolitiikkaan. Metropolikaavassa ja sen suunnittelu- ja toimeenpano-osassa turvattaisiin asuntoaluiden monipuolinen ja kaupunkirakenteeseen tukeutuva toteuttaminen. 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 häätöjä ja vähennettäisiin asunnottomuutta.

Työmarkkinoiden maanlaajuinen toimivuus ja palvelujärjestelmän tehokkuus edellyttävät, että valtiolla on jatkossakin työvoimapalvelujen järjestämisvastuu (ELYt ja TE-toimistot). Tuettuja työllistämispalveluja tarvitsevien työnhakijoiden päävastuutahona toimisi jatkossakin TE-toimisto tai työvoimapalvelukeskus. 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.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä tehtävät ratkaisut ovat segregaatian kannalta oleellisia. Hallitus- ja oppositiopuolueet sopivat 23.3.2014 ja hallitus päätti 25.3.2014 antamassaan rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksessä toteutettavan palvelurakennemuutoksen keskeisistä linjauksista ja jatkovalmistelusta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu olisi jatkossa viidellä sote-alueella, jotka rakentuisivat nykyisten erityisvastuualueiden pohjalta ja tukeutuisivat olemassa oleviin toimiviin rakenteisiin. Kunnat olisivat jatkossakin mukana palvelujen tuottamisessa. Tavoitteena on peruspalveluiden vahvistaminen ja ihmisen hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeä palveluketjujen saumaton kokonaisuus. Segregaation kannalta keskeisimpien asiakasryhmien (esim. työelämästä syrjäytymisuhan alla olevat) sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä ei voida erottaa muiden asiakasryhmien palveluista, koska tämä voisi lisätä segregatiota. Jatkovalmistelussa on erikseen ratkaistava tulevan, sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavan järjestäjän, kuntien ja metropolihallinnon segregaatian torjuntaan liittyvien tehtävien ja palvelujen koordinoitu hoitaminen sekä selkeä tehtävänjako em. yhteistyövelvoitteen ja toimintaohjelman/-sopimuksen kautta.

Niin TE-toimistoissa kuin työvoimapalvelukeskuksissakin (TYP) on Uudenmaan ELY-keskuksen arvion mukaan kirjoilla vuodesta toiseen useita tuhansia syrjäytyneitä henkilöitä, joita ei voida auttaa näiden organisaatioiden toimesta. Ongelmat liittyvät usein asunnottomuuteen, köyhyysasteeseen, vakaviin terveys- ja sosiaalisiin ongelmiin, lukutaidottomuuteen ja päihteiden väärinkäyttöön. Henkilöitä pystyttäisiin auttamaan m. psykososiaalisella kuntoutuksella, mutta kuntien resurssit eivät riitä palveluiden tuottamiseen. Työmarkkinoilta pysyvästi syrjäytyneeksi arvioitun asiakkaan ainoaksi vaihtoehdoksi jää useimmiten TE- toimiston tai TYP:n asiakkaaksi jääminen. TYP:n lakisääteistämistä valmisteleva työryhmä määrittää parhaillaan eri asiakasryhmien prosessivastuutuksia. Metropolihallintolain jatkovalmistelussa on syytä arvioida, mikä voisi olla metropolihallinnon vastuu näiden henkilöiden osalta.

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

2.2.6 Kilpailukyky ja innovaatiopolitiikka

Alueen kilpailukyky voidaan määritellä siten että se tarkoittaa alueen kykyä ylläpitää alueella jo sijaitsevien yritysten toimintaedellytyksiä ja houkuttaa alueelle sekä uusia yrityksiä että työvoimaa yritysten käyttöön. Julkisen vallan toimin voidaan vaikuttaa yritysten toimintaympäristöön. Sekä kuntien että valtion tehtävänä on luoda edellytykset ihmisten hyvinvoinnille ja yritysten menestymiselle. Näin ollen metropolihallinnon tärkein rooli olisi luoda seudun elinkeinoelämälle mahdollisimman hyvät edellytykset toimia, mihin liittyy seudullisen kilpailukykyyn edistämisen lisäksi keskeisesti sekä MAL-tehtäväkokonaisuus että segregaatian ehkäisy.

Metropolihallinnolla olisi kokonaisvastuu seudun kansainvälisen kilpailukyvyn edistämisessä. Se mm. vastaisi seudun vision, strategian ja kehittämistavoitteiden määrittelystä. 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 ratkaistava, 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 houkuttelusta.

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 aktivoimisen Älykäs kaupunki ja uudistuva teollisuus sekä Tulevaisuuden terveys -teemojen toteutuksessa. Teemat ja kansalliset vetovastuut tarkistetaan metropolialueen osalta v. 2017 mennessä.

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

2.2.7 Metropolisopimus

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.

Se 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.

2.2.8 Ruotsinkieliset palvelut

Työryhmä on osana oikeudellisten reunaehtojen arviointia arvioinut myös kielellisten oikeuksien toteutumista metropolihallinnon perustamiseen liittyen (ks. luku 2.1). Koska metropolihallinnosta tulisi kaksikielinen viranomaisen, 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 (ks. luku 1.1.4). Ongelmien on nähty kulminoituvan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, osin myös teknisen sektorin palveluihin. Eri selvityksissä on esitetty ongelman ratkaisemiseksi mallia, jossa muodostettaisiin toimielin koordinoimaan ruotsinkielisiä palveluja pääkaupunkiseudulla tai laajemmin metropolialueella.

Työryhmän valmisteleva metropolihallinto hoitaisi hallituksen linjausten mukaan tehtäviä, jotka liittyvät maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen, alueen kilpailukykyyn, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan sekä segregaatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon. Metropolihallinnon toimivalta kohdistuisi näin ollen näihin nimenomaisiin tehtäviin. Metropolihallinnolla ei olisi toimivaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä. Mikäli metropolialueelle on tarpeen perustaa ruotsinkielisiä palveluita koordinoiva lautakunta tai muu toimielin nimenomaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osalta, tulisi tämä työryhmän näkemyksen mukaan arvioida ja ratkaista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen yhteydessä.

Jos taas ruotsinkielisten palvelujen koordinoitutarve liittyy erityisesti metropolihallinnolle kuuluiin em. tehtäviin, on jatkotyössä erikseen arvioitava tällaisen lakisääteisen toimielimen tarve sekä mm. sen tehtävät ja asema. Työryhmä katsoo, että mikäli metropolihallintoon perustettaisiin tällainen toimielin, sen jäsenet valitsisi metropolivaltuusto jäsentensä ja varajäsentensä keskuudesta. Jäsenten tulisi edustaa vähemmistökielistä väestöä. Kieliryhmään kuulumisen määriteltäisiin kuten kuntalaissa.

2.3 Vaihtoehdot metropolihallinnon alueelliseksi toimivallaksi ja aluerajaukseksi

2.3.1 Aluerajauksen määrittelyn perusteet

Vaihtoehdot metropolihallinnon alueellisesta toimivallasta perustuvat työryhmän tekemään kokonaisarvioon, jossa metropolihallinnon perustamisen oikeudelliset reunaehdot huomioiden merkitystä on metropolihallinnon tehtävillä sekä toiminnallisilla tekijöillä. Tavoitteena on aluerajaus, josta muodostuu tehtävien hoidon ja hallinnolle asetettujen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukainen ja toiminnallinen kokonaisuus.

Aluerajaus on siten määritelty kahden seuraavan tekijän kautta.

1. Metropolihallinnolle asetetut tavoitteet sekä tehtävät, joita metropolihallinto hoitaisi
2. Toiminnalliset tekijät eli alueeseen kuuluvien kuntien muodostama 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 työnsäkäynnin osalta.

Kuntarakenteen kehittyminen ja alueella mahdollisesti tapahtuvat liitokset kytkeytyvät metropolihallinnon aluerajaukseen. Kuntajakoselvitysten ollessa toistaiseksi keskeneräisiä, työryhmä on tarkastellut aluerajaukseen pääsääntöisesti nykyisen kuntarakenteen pohjalta. Työryhmä on kuitenkin osassa III alustavasti arvioinut nyt käynnissä olevien kuntajakoselvitysten pohjalta mahdollisesti tapahtuvien kuntarakennemuutosten vaikutuksia ja merkitystä myös aluerajauksen näkökulmasta.

2.3.2 Aluerajauksen määrittely tehtävien ja tavoitteiden kautta

Aluerajaukseen on tarkasteltu metropolihallinnolle asetettujen tavoitteiden ja tässä raportissa metropolihallinnolle esitettyjen tehtävien näkökulmasta seuraavasti:

Metropolialueen tarkoituksenmukainen aluerajaus **maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun**, niiden yhteensovittamisen ja suunnitelmien toimeenpanon näkökulmasta voi jossain määrin vaihdella. Lähtökohtana on MAL-näkökulmasta se, että vähintään niiden kuntien, jotka muodostavat yhtenäisen ja yhteen kasvaneen yhdyskuntarakenteellisen kokonaisuuden, tulisi kuulua metropolihallintoon. Näiden tällä hetkellä jo yhdyskuntarakenteellisesti yhteen kasvaneiden kuntien (ydinalue) läheisyydessä on lisäksi kuntia ja niiden yhdyskuntarakenteita, jotka toimivat merkittävässä määrin vuorovaikutuksessa ydinalueen kanssa. Myös näiden sisällyttämistä metropolihallinnon alueeseen voi pitää tarkoituksenmukaisena. Ydinalue ja niihin liittyvät reuna-alueet muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, jonka sisällä tapahtuvat maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisut voivat vaikuttaa olennaisesti koko alueen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen.

Metropolihallintoon tulisi **kilpailukykyyn ja innovaatiopolitiikkaan** liittyvien tehtävien näkökulmasta kuulua työryhmän arvioiden mukaan pääkaupunkiseudun neljän kaupungin lisäksi siihen läheisesti liittyvät kehyskunnat, jotka jäljempänä esitettävien toiminnallisten kriteereiden mukaan muodostavat seudullisesti yhtenäisen kokonaisuuden ja tiiviin yhtenäisen työssäkäyntialueen, mikä on olennaista myös elinkeinopolitiikan kannalta. Metropolihallinnon ja valtion välisen sopimuksellisen yhteistyön näkökulmasta optimaalinen alue ei voi olla merkittävästi laajempi kuin nykyisen kasvusopimuksen piirissä olevat 14 kuntaa. Sopimusten hallittavuuden näkökulmasta kuntajoukon pitäisi pikemminkin olla tätä pienempi. Mikäli metropolihallinnolle siirtyisi myös nykyisin maakunnan liitolle kuuluvat aluekehitystehtävät kokonaisuudessaan, tulisi metropolialueen ulkopuolelle jäävien Uudenmaan liiton jäsenkuntien osalta ratkaista, minkä maakunnan / maakuntien alueelle ne jatkossa kuuluisivat vai hoitaisiko metropolihallinto aluekehittämistehtäviä myös em. kuntien osalta.

Segregaatioon, työvoima- ja maahanmuuttoasioiden osalta yksittäisiä tehtäviä voitaisiin hallinnollisesti hoitaa usealla erilaisella aluerajausvaihtoehdolla. Seudullisten työmarkkinoiden toimivuuden sekä työvoimaan liittyvien tehtävien näkökulmasta keskeistä on kohtuuhintaisten asuntojen mielekäs sijainti suhteessa työpaikka-alueisiin sekä toimivat liikenneyhteydet. Näin ollen työssäkäyntialue ja toiminnalliset kriteerit kuvaavat em. tehtävien näkökulmasta tarkoituksenmukaista aluerajausta. Myös segregaation ehkäisy liittyy kiinteästi toiminnalliseen kokonaisuuteen sekä työssäkäyntialueen tiiviyyteen. Segregaatioon liittyvillä tehtävillä on kiinteä yhteys myös muihin sote-palveluihin, minkä johdosta jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota kuntien, metropolihallinnon ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavien järjestäjien väliseen työnjakoon.

Tarkoituksenmukainen aluerajaus vaihtelee hieman tehtävittäin tai tehtäväkokonaisuuksittain. Eri tehtävien kannalta perusteltua on kuitenkin alueen tarkastelu toiminnallista kokonaisuutta ja työssäkäyntialueen tiiviyyttä kuvaavien kriteerein. Työryhmä on aluerajausta määrittellessään antanut suuremman painoarvon maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyville tehtäville, sillä ne ovat hallinnolle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta keskeisiä.

2.3.3 Toiminnalliset kriteerit aluerajauksen määrittelyssä

Metropolihallintoon kuuluvien kuntien toiminnallisella yhteydellä tarkoitetaan, että alueen tulee olla sekä asukkaiden että kuntien näkökulmasta toiminnallisesti yhtenäistä, seudullista työssäkäynti-, työmarkkina- ja asuntomarkkina-alue. Kun toiminnallisesti yhtenäinen alue on metropolihallinnon piirissä, helpottaa tämä seudun kehitystä ja tukee niitä tavoitteita, joita metropolihallinnolle on asetettu.

Toiminnallista yhteyttä voidaan kuvata sekä tarkastelemalla yhdyskuntarakenteen yhtenäisyyttä yhtä kuntaa laajemmalla alueella pohjautuen SYKEN taajamamäärittelyihin²⁷ sekä kuntien välisellä työssäkäynnillä.

²⁷ Taajamamääritelmät ovat osa yhdyskuntarakenteen aluejakoja. SYKEN taajamarajaukset ovat Suomen virallisia taajamarajauksia, joita Tilastokeskus käyttää tilastoinnissaan. *Kaupunkiseudun keskustaajamalla* tarkoitetaan SYKEN määritelmää, jossa edellytyksenä on, että yhtenäisellä taajama-alueella on yli 15 000 asukasta. Taajamalla tarkoitetaan vähintään 200 asukkaan taajaan rakennettua aluetta. Rajaus perustuu 250 m x 250 m ruudukkoon, jossa huomioidaan asukasluvun lisäksi rakennusten lukumäärä, kerrosala ja keskittyneisyys. Keskeisimmät perusteet taajama-asutuksen rajauksessa ovat olleet rakennusten lukumäärä, kerrosala, väestömäärä sekä kaikkien edellä mainittujen seikkojen suhde toisiinsa ja lähiympäristöön etäisyydellä mitattuna. *Kaupunkiseudun lähitaajamalla* tarkoitetaan taajama-alueita, joka sijait-

lä. Työssäkäynnissä on huomioitu Tilastokeskuksen viimeisimmät (2011) työssäkäyntitiedot. Tarkastelussa on otettu huomioon kaikki Helsingin työssäkäyntialueeseen kuuluvat kunnat²⁸.

Yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäisellä alueella MAL-tehtävien suunnittelun tehostaminen merkitsee, että yhdyskuntarakenteen hajautumiseen johtavia tekijöitä voidaan hallita paremmin. Tarkastelua on käydetty mm. kuntarakennelaissa (1698/2009; muutettu lailla 478/2013) sekä hallituksen esitysluonnoksessa kuntarakennelain muuttamisesta (17.1.2014). Yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäinen alue kuvaa osaltaan asukkaiden ja mm. yritysten näkökulmasta toiminnallista kaupunkiseutua.

Työssäkäynti kuvaa osaltaan toiminnallista kokonaisuutta ja yhtenäistä työmarkkina-aluetta. Työssäkäyntin suuruus kuvaa maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovituksen liittyvää tarvetta yhtä kuntaa laajemmalla alueella ja myös toiminnallisen kokonaisuuden tiiviyyttä.

Työryhmä on käyttänyt aluerajauksen määrittelyssä seuraavia toiminnallista kokonaisuutta kuvaavia kriteereitä:

Keskustaajamakriteeri = alue, jolla työssäkäyntialueen keskuskunnan ja siihen rajoittuvan yhden tai useamman kunnan yhdistää yhtenäinen keskustaajama. Kriteerin perusteella muodostetaan metropolihallinnon nk. ydinalue. (Ks. liitteet 7 ja 9)

Yhdistetty taajama- ja työssäkäyntikriteeri = kunta, jonka keskustaajama tai lähitaajama kytkeytyy kiinteästi ydinalueen keskustaajamaan, ja millä on olennainen vaikutus alueen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen. Lisäksi työssäkäyntin ydinalueelle (eli ydinalueen kuntiin yhteen laskettuna) tulee ylittää 20 prosenttia. (Ks. liitteet 8 ja 9)

Keskustaajamakriteeri (1) 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 (2) 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.

Työryhmän laatimia kriteereitä ja aluerajauksen tarkastelua niiden kautta tukevat lisäksi SYKEN paikkatietopohjaiset työssäkäyntitilastot sekä liikkumistottumus- ja saavutettavuustarkastelut.

SYKEN paikkatietopohjaiset työssäkäyntitilastot perustuvat tietoon asuinpaikan ja työpaikan tarkasta sijainnista ja hallinnollisista rajoista riippumatta. Tarkastelun pohjalta tulkinnot Uudenmaan tai Helsingin seudun osalta eivät kuitenkaan juurikaan eroa Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoihin pohjautuvasta tarkastelusta.²⁹

Liikennejärjestelmäsuunnittelu kytkeytyy maankäytön suunnitteluun, jolloin tarkoituksenmukainen suunnittelualue määrittyy jo pitkälti yhdyskuntarakennekriteerien kautta. HSL:n liikkumistottumustutkimuksen pohjautuen (2012) työryhmä on kuitenkin tarkastellut liikenteen osalta eri alueiden välisiä liikennevir-

see enintään kolmen kilometrin etäisyydellä kaupunkiseudun keskustaajaman reunasta. Lisäksi sillä tarkoitetaan kauempaa sijaitsevaa taajama-aluetta, josta yli 20 prosenttia työllisistä käy töissä keskustaajamassa ja taajama-alue kytkeytyy yhtenäisellä rakennetulla alueella sekä suoralla tieyhteydellä keskustaajamaan. Yhtenäisellä rakennetulla alueella sijaitsee vähintään 45 rakennusta kilometrin säteellä toisistaan.

²⁸ Perusteena Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejaon mukainen 10 prosentin pendelöinti keskuskuntaan.

²⁹ Lähtökohtana työssäkäyntin keskuksina toimivat taajamat. Keskuksia ympäröiville alueille määritetään yleisin työssäkäyntin keskus ja osuus työssäkäyvistä, joka käy keskuksessa töissä. Tämän perusteella muodostetaan keskuksille yhtenäiset ja osin yleistetyt vaikutusalueet. Muodostetut aluekokonaisuudet luokitellaan työssäkäyntin keskusalueiksi ja pendelöiviksi alueille. Pendelöivät alueet liitetään keskusalueen työssäkäyntialueeseen. Työssäkäyntialueita luokitellaan työllisten määrän mukaan. Tarkastelussa Helsingin työssäkäyntialueen laajuus ilmenee samoin kuin Tilastokeskuksen työssäkäyntialueluokittelussa. Omina alueinaan erottuvat asukasmäärältään merkittävät Porvoon, Lohjan ja Hyvinkään alueet omina, pienempinä työssäkäyntialueinaan.

toja erityisesti seudun keskusalueelle ajatellen joukkoliikenteen hoidon kannalta alueita, joiden välillä tehdään runsaasti joukkoliikennematkoja tai joilla olisi potentiaalia nostaa joukkoliikenteen osuutta erityisesti mikäli yhtenäinen tariffijärjestelmä ja parempi palvelutaso saataisiin yhteisellä joukkoliikenteen järjestämisellä aikaan. Käytössä on myös ollut Strafican (2011) tekemä saavutettavuustarkastelu, josta voidaan havaita työssäkäynnin ja palvelujen kautta asukkaiden arjen matkojen suuntautuneisuutta.³⁰

2.3.4 Vaihtoehdot aluerajauksen osalta

Ydinalue

Keskustaajamakriteerillä (1) muodostettaisiin nk. metropolihallinnon ydinalue. Metropolihallintoon kuuluisivat seuraavat 10 kuntaa: Espoo, Helsinki, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula ja Vantaa.

Vaikka keskustaajamakriteeri on ainoa ydinalueen määrittelevä kriteeri, osoittaa alueen kuntien erittäin tiivistä toiminnallista yhteyttä myös se, että lähes kaikkien ydinalueeseen kuuluvien kuntien työssäkäyvästä selvästi yli puolet (50 prosenttia) käy töissä ydinalueen muissa kunnissa ja lukuun ottamatta Helsinkiä kaikkien kuntien pendelöinti ydinalueelle ylittää 40 prosenttia. Jos mukaan lasketaan myös oman kunnan alueella työssäkäyvät, ylittää työssäkäynti ydinalueelle kaikissa kunnissa 90 prosenttia. (Ks. liite 8.)

Vaikka edellä kuvatusti aluerajausvaihtoehdot tehtävissä vaihtelevat, on toiminnallisin kriteerein määriteltä aluerajaus tarkoituksenmukainen myös tehtävien näkökulmasta. Aluerajaus perustelevat myös oikeudelliset reunaehdot. Ydinalue kuuluisi metropolihallintoon työryhmän osassa III esittämässä siinä mallissa, jossa hallinnolla on laajemmat tehtävät (laaja malli).

Laaja alue

Metropolihallintoon kuuluisivat keskustaajamakriteerin (1) perusteella määritettyjen kuntien (ydinalue) ohella ne kunnat, jotka täyttävät taajama- ja työssäkäyntikriteerin (2).

Keskustaajamakriteerillä (1) metropolihallintoon kuuluisivat ydinalueen edellä mainitut 10 kuntaa eli Espoo, Helsinki, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula ja Vantaa.

Yhdistetyn taajama- ja työssäkäyntikriteerin (2) perusteella metropolihallintoon kuuluisivat lisäksi seuraavat 6 kuntaa: Vihti, Lohja, Riihimäki, Porvoo, Hyvinkää ja Mäntsälä.

Tässä vaihtoehdossa hallinnon piiriin kuuluisi siten yhteensä 16 kuntaa.

Laajempi alue voisi työryhmän näkemykseen tulla kyseeseen silloin, jos metropolihallinnolla on ns. vähimmäistason tehtävät (vähimmäistehtävät-malli; ks. osa III).

2.4 Vaihtoehdot hallinto- ja päätöksentekomalliksi

Seuraavassa kuvataan yleispiirteisesti metropolihallinnon toiminnallinen organisointimalli, toimet ja niiden keskeiset toimivaltasuhteet.

³⁰ Liikennevirtatarkastelussa pääkaupunkiseudun kunnat muodostavat tiiveimmän alueen. Seuraavaan vyöhykkeeseen kuuluvat radanvarren kunnat Kerava, Järvenpää, Kirkkonummi, Hyvinkää sekä Nurmijärvi ja Tuusula, joissa nykyisen kohtuullisen runsaan joukkoliikenteen käytön ohella on vartenotettavaa potentiaalia lisätä joukkoliikennematkoja. Laajemmalla alueella joukkoliikenteen luonne on ehkä raideliikennettä ja eräitä yksittäisiä yhteyksiä (Lohja-Helsinki; Porvoo-Helsinki) lukuun ottamatta pitkämatkaista yliseudullista, ei niinkään päivittäistä kulkemista.

Saavutettavuustarkastelussa Helsingin ja muun pääkaupunkiseudun vetovoima ja kolmen suurimman kaupungin yhteys näkyy vahvana. Kirkkonummi, Järvenpää, Tuusula, Kerava, Sipoo samoin kuin Vihti, Mäntsälä, Pornainen ja Pukkila ovat seuraavaksi kiinteimmin pääkaupunkiseudun vaikutuspiiriin kuuluvia. Lohjan vaikutuspiiriin liittyvät Siuntio ja Inkoo. Karkkila, Raasepori ja Hanko ovat samoin kuin työssäkäynnin osalta myös liikkumistottumusten ja maankäytön vetovoiman kannalta verrattain itsenäisiä. Porvoon vaikutusalueella liikenteellisesti ovat Askola, osia Myrskylästä ja Lapinjärvestä. Hyvinkää näyttää liikkumisen näkökulmasta itselliseltä.

Kuvauksessa ei oteta kantaa siihen, onko metropolihallinnossa kysymys:

- perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetusta kuntaa suuremmalla hallintoalueella toteutetusta itsehallintojärjestelmästä, vai
- kuntayhtymästä, pakkokuntayhtymästä tai vastaavasta yhteistoimintaelimestä.

Hallituksen linjausten mukainen metropolihallinto voidaan työryhmän näkemyksen mukaan oikeudellisesti toteuttaa em. vaihtoehtoisilla malleilla.

2.4.1 Metropolihallinnon sääntelykehys

Metropolihallinnosta ja sen tehtävistä säädettäisiin metropolihallintolaissa ja tehtäväkohtaisissa erityislajeissa.

Metropolivaltuuston antamalla hallintosäännöllä määrättäisiin metropolihallinnon hallinnon ja talouden järjestämisestä, toimielimistä ja niiden tehtävistä sekä päätöksenteon järjestämisestä.

2.4.2 Metropolihallinnon edustukselliset toimielimet

Metropolivaltuusto

Metropolihallinnon ylin päättävä toimielin olisi metropolivaltuusto, joka valittaisiin kunnallisvaalien yhteydessä pidettävillä vaaleilla. Metropolivaltuustosta ja sen tehtävistä säädettäisiin metropolihallintolaissa (vrt. kuntalaki 13 §). Laissa säädettäisiin myös äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta, valtuuston toimikaudesta sekä valtuutettujen ja varavaltuutettujen lukumäärästä.

Valtuuston toimikausi olisi neljä kalenterivuotta, jolloin se vastaisi normaalia kunnallisvaalikautta. Valtuuston jäsenet ja varajäsenet olisivat luottamushenkilöitä. Valtuusto valitsisi keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia.

Valtuutetut voisivat muodostaa keskuudestaan valtuustoryhmiä valtuustotyöskentelyä varten (vrt. kuntalaki 15 b §). Tämä ei kuitenkaan välttämättä edellytä laintasoista sääntelyä asiasta.

Metropolihallinnon lakisääteiset toimielimet

Lakisääteiset lautakunnat olisivat tiettyjä pysyväisluonteisia asioita tai tehtäviä hoitavia metropolihallinnon toimielimiä, joista ja joiden tehtävistä säädettäisiin metropolilaissa. Tarkoituksena olisi, että lakisääteisiä lautakuntia olisi mahdollisimman vähän. Tällaisia lautakuntia voisivat olla ainakin tarkastuslautakunta (vrt. kuntalaki 17 § 2 mom. ja 71 §) ja joissakin erikseen määriteltävissä tehtäväkokonaisuuksissa kansalliskieliryhmien omat toimielimet (vrt. kuntalaki 16 § 2 mom.). Lautakuntien asettamisesta ja niiden tehtäväjaosta määrättäisiin tarkemmin hallintosäännössä.

Metropolivaltuusto asettaisi toimikaudekseen tai päättämäkseen lyhyemmäksi toimikaudeksi lakisääteiset lautakunnat ja valitsisi niihin tarpeellisen määrän jäseniä ja varajäseniä. Jäsenet ja varajäsenet olisivat luottamushenkilöitä. Valtuusto valitsisi myös lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, joiden tulisi olla valtuutettuja.

Metropolihallinnon muut "edustukselliset" toimielimet

Metropolivaltuusto voisi harkintansa mukaan asettaa toimikaudekseen tai päättämäkseen lyhyemmäksi toimikaudeksi muita toimielimiä hoitamaan tiettyjä metropolihallinnolle kuuluvia pysyväisluonteisia tai määräaikaista asioita tai tehtäviä (vrt. kuntalaki 17 § 1 mom.). Laissa säädettäisiin vain mahdollisuudesta asettaa tällainen toimielin, mutta toimielimen asettamista ja tehtäviä koskeva päätösvalta olisi kokonaisuudessaan metropolivaltuustolla. Toimielimen jäsenet ja varajäsenet olisivat luottamushenkilöitä. Toimielimen asettamisesta ja tehtävistä voitaisiin tarvittaessa määrätä tarkemmin hallintosäännössä.

Metropolihallitus

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.

Metropolivaltuusto asettaisi metropolihallituksen toimikaudekseen tai päättämäkseen lyhyemmäksi toimikaudeksi ja valitsisi sen jäsenet ja varajäsenet. Jäsenet ja varajäsenet olisivat luottamushenkilöitä. Valtuusto valitsisi myös metropolihallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, joiden tulisi olla valtuutettuja.

Metropolijohtaja

Metropolijohtaja johtaisi metropolihallituksen alaisena hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Metropolijohtaja olisi asemaltaan ja tehtäviltään rinnastettavissa kunnanjohtajaan. Metropolijohtajan valitsisi metropolivaltuusto joko toistaiseksi tai määräajaksi. Metropolijohtaja olisi virkasuhteessa metropolihallintoon. Metropolijohtajalla olisi oikeus käyttää puhevaltaa metropolihallituksen puolesta (vrt. kuntalaki 24 §). Metropolijohtajan tehtävistä määrättäisiin hallintosäännössä.

Työryhmä on selvittänyt pormestarimallin ja pormestarivaalin käyttöä metropolihallinnossa ja päätenyt siihen, ettei niiden käytölle ole metropolihallinnossa riittäviä toiminnallisia perusteita.

Metropolihallinnon luottamushenkilöt

Metropolivaltuuston, metropolihallituksen, lautakuntien, johtokuntien ja toimikuntien sekä niiden jaostojen jäsenet olisivat luottamushenkilöitä. Metropolihallinnon luottamushenkilöt, näiden vaalikelpoisuus toimielimiin sekä oikeudet ja velvollisuudet määriteltäisiin laissa (vrt. kuntalain 5 luku).

2.4.3 Metropolihallinnon sisäisen hallinnon organisointi

Metropolihallinnon sisäisen hallinnon organisointia koskevat asiat kuuluvat perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan itsehallinnon alaan, joten jäljempänä oleva on vain suuntaa-antava ja esimerkinomainen kuvaus sellaisista keskeisimmistä seikoista, jotka olisi otettava huomioon ja ratkaista metropolihallintoa organisoitaessa.

Yhteiset hallinto- ja palvelutoiminnot

Metropolihallinnon yhteiset hallinto- ja palvelutoiminnot, kuten esim. strategisen suunnittelun valmistelu, yleishallinto, taloushallinto, henkilöstöhallinto, tietohallinto, viestintä ja johdon tukitehtävät voitaisiin organisoida esim. niistä vastaavaan hallintotoimintoon. Hallintotoiminnon tulisi toimia metropolijohtajan alaisuudessa. Hallintotoiminnon asettamisesta, toiminnan yleisestä järjestämisestä sekä tehtävistä ja niiden hoitamisesta määrättäisiin hallintosäännössä. Hallinto- ja palvelutoiminnolla tulisi olla tarvittava virka- tai työsopimussuhteinen henkilöstö. Metropolihallintolakiin ei otettaisi hallinto- ja palvelutoimintoja koskevia erityissäännöksiä.

Sisäinen tarkastus

Metropolihallinnon toiminnan ja talouden sisäinen tarkastus voitaisiin organisoida niin ikään siitä vastaavaan hallintotoimintoon. Hallintotoiminnon tulisi toimia metropolijohtajan alaisuudessa. Hallintotoiminnon asettamisesta, toiminnan yleisestä järjestämisestä sekä tehtävistä ja niiden hoitamisesta määrättäisiin hallintosäännössä. Sisäisellä tarkastuksella tulisi olla tarvittava virka- tai työsopimussuhteinen henkilöstö.

Metropolihallintolakiin ei otettaisi, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta (vrt. kuntalaki 23 ja 56 §), sisäistä tarkastusta koskevia erityissäännöksiä.

Toimialayksiköt

Metropolihallinnolla voisi olla esim. toimialayksiköitä, jotka vastaisivat metropolivaltuuston, lautakuntien ja metropolihallituksen päätösten sekä muiden toimialayksikölle määrättyjen tehtävien valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Toimialayksiköt olisivat asiantuntijaelimiä ja niitä voitaisiin muodostaa tarvittava määrä esim. toimialoittain. Toimialayksiköt toimisivat metropolijohtajan alaisuudessa. Toimialayksiköiden asettamisesta, toiminnan yleisestä järjestämisestä sekä tehtävistä ja niiden hoitamisesta määrättäisiin hallintosäännössä. Toimialayksiköillä tulisi olla tarvittava virka- ja työsopimussuhteinen henkilöstö. Metropolihallintolakiin ei otettaisi toimialayksiköitä koskevia erityissäännöksiä.

Henkilöstö

Metropolihallinnon henkilöstö olisi joko virka- tai työsopimussuhteessa metropolihallintoon. Sellaisia metropolihallinnolle säädettyjä julkisia hallintotehtäviä, joissa käytettäisiin julkista valtaa, voisi hoitaa vain virkasuhteinen henkilöstö (vrt. kuntalaki 44 § 2 mom.). Virkojen ja työsopimussuhteisten tehtävien perustamisesta ja lakkauttamisesta päättäisi metropolivaltuusto, jolle se olisi hallintosäännöllä delegoinut päätöksentekotoimivaltaa tältä osin muulle metropolihallinnon muille toimielimille. Henkilöstön valintaa, nimittämistä ja virka- tai työsopimussuhteen päättymistä koskevien asioiden käsittelystä määrättäisiin hallintosäännössä. Metropolihallintolaki sisältäisi yleiset säännökset viran perustamisesta ja lakkauttamisesta sekä virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi (vrt. kuntalaki 6 luku).

2.4.4 ”Konserniyhteisöt” ja yhteistyöorganisaatiot

Metropolihallinto voisi organisoida muiden kuin sille lakisääteisesti kuuluvien tehtävien hoitamisen määräysvallassaan olevaan yhtiöön, säätiöön tai muuhun yhteisöön (vrt. kuntalaki 16 a §). Tällainen yhteisö olisi metropolihallinnon tytäryhteisö. Metropolihallinto tytäryhteisöineen muodostaisi metropolikonsernin. Metropolivaltuusto päättäisi tehtävien organisoinnista konserniyhteisössä. Metropolivaltuusto määräisi hallintosäännössä konserniyhteisön omistajaohjauksen järjestämisestä ja hoitamisesta.

Metropolihallinto voisi tarvittaessa perustaa myös liikelaitoksen liiketoimintaa tai liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Liikelaitoksesta säädettäisiin metropolihallintolaissa (vrt. kuntalaki 10 a kuku).

Metropolihallinto voisi olla vähemmistöomistajana ja -osakkaana toimialallaan toimivassa yksityisoikeudellisessa yhtiössä tai yhteisössä. Metropolihallinnon osallistumisesta tällaisen yhteisön toiminnan johtamiseen ja ohjaukseen määrättäisiin hallintosäännössä.

Asian jatkovalmistelussa on selvitettävä, mikä on metropolihallinnon suhde Helsingin seudun ympäristöpalvelut-kuntayhtymään (HSY), Helsingin seudun liikenne-kuntayhtymään (HSL) ja Uudenmaan liittoon.

Lisäksi jatkovalmistelussa on selvitettävä tulisiko metropolihallinnon olla Kevan, Kuntien takauskeskuksen ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen jäsenyhteisö.

2.5 Vaihtoehdot metropolihallinnon vaalien järjestämiseksi sekä alueen asukkaiden osallistuminen

Valtioneuvoston linjauksessa 29.8.2013 todetaan, että metropolihallinnon päättävä elin on vaaleilla valittu valtuusto. Työryhmä on tarkastellut alla olevia vaihtoehtoja vaalien toimittamiseksi ja järjestämiseksi.

2.5.1 Metropolivaalien toimittaminen

Metropolivaltuuston vaalit (metropolivaalit) toimitettaisiin kunnallisvaalien yhteydessä. Tämä olisi luontevaa sekä hallinnollisesti että myös siksi, että metropolivaltuustolle tultaneen säätämään tehtäviä, jotka nykyisin kuuluvat kunnille.

2.5.2 Metropolivaalien vaalitapa

Metropolivaalit toimitettaisiin suhteellista vaalitapaa käyttäen. Suhteellista vaalitapaa käytetään meillä kaikissa vaaleissa presidentinvaalia lukuun ottamatta. Luontevaa olisi myös, että suhteellinen vaalitapa myös metropolivaaleissa toteutetaan d'Hondtin menetelmällä samalla tavoin kuin kunnallisvaaleissa, eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa.

2.5.3 Metropolivaltuuston koko

Metropolivaltuuston koko on tärkeä muuttuja vaalijärjestelmän osalta. Siihen, kuinka monta kuntaa ja mitkä kunnat muodostaisivat metropolihallinnon, työryhmä esittää kahta mallia (ks. osa III):

- Tehtäviltään laaja malli (1): Espoo, Helsinki, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula ja Vantaa.
- Tehtäviltään vähimmäistason malli (2): Mallin 1 kunnat ja lisäksi Hyvinkää, Lohja, Mäntsälä, Porvoo, Riihimäki ja Vihti.

Mallissa 1 metropolialueen asukasmäärä on (väestötietojärjestelmässä 31.1.2014 olleen tilanteen mukaan) yhteensä 1 303 585 ja mallissa 2 yhteensä 1 526 044.

Mainituista kunnista suurin valtuusto on Helsingissä (85 valtuutettua, 7224 asukasta per valtuutettu) ja pienin Kauniaisissa (35 valtuutettua, 258 asukasta per valtuutettu). Jos lähtökohdaksi otettaisiin se, että kunkin metropolivaltuutetun tulisi edustaa yhtä suurta asukasmäärää kuin Helsingissä nyt, metropolivaltuuston koko olisi 180 valtuutettua vaihtoehdossa 1 ja 211 valtuutettua vaihtoehdossa 2³¹. Tämä lienee kuitenkin varsin epärealistista niin hallinnollisesti kuin poliittisestikin. Luontevampaa lienee asettaa metropolivaltuuston koko esimerkiksi välille 71 – 101. Tämä merkitsisi 12 907 – 18 360 asukasta valtuutettua kohden mallissa 1 ja 15 109 – 21 494 asukasta valtuutettua kohden mallissa 2.

Metropolivaltuuston koolla on tärkeä merkitys sen poliittisen ja alueellisen (kunnittaisen) edustavuuden määräytymisessä. Mitä suurempi on valtuuston koko, sitä paremmat mahdollisuudet pienillä ja keskisuurilla puolueilla on saada sinne edustajia ja päinvastoin. Samalla tavalla valtuuston koko vaikuttaa myös kuntien edustukseen silloin, jos valtuuston koostumukseen ei aseteta ns. kuntakiintiöitä (ks. jäljempänä). Metropolivaltuuston koolla lienee myös vaikutus yksittäisen metropolivaltuutetun painoarvoon: mitä pienempi valtuusto on, sitä suurempi painoarvo on ja päinvastoin.

2.5.4 Kuntien edustus metropolivaltuustossa ja sen vaikutus vaalijärjestelmään

Metropolivaltuuston kokoonpanossa tärkeä kysymys on se, halutaanko

- 1) varmistaa se, että jokainen metropolialueen kunta saa valtuustoon asukasmääräänsä vastaavan määrän valtuutettuja tai vähintään yhden valtuutetun vai
- 2) 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.

Asialla on paitsi poliittinen kiinnostavuutensa, myös suuri vaikutus vaalijärjestelmän suhteellisuuteen sekä vaalijärjestelmän selkeyteen. Lisäksi kysymys on tärkeä perustuslain 121 §:n 1 momentissa säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Asiaan vaikuttava tekijä on edelleen se, tuleeko metropolialuees-

³¹ Eduskunnan koko on 200 kansanedustajaa (noin 27 500 asukasta per kansanedustaja).

ta lopulta ns. pakkokuntayhtymä vai perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu kuntia suurempi hallintoalue.

Tältä osin työryhmä on käsitellyt neljää eri vaihtoehtoa:

1. Metropolialue on yhtenä vaalipiirinä, kuntakiintiöitä 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.

Vaihtoehto 1: Metropolialue yhtenä vaalipiirinä

Tässä vaihtoehdossa vaalijärjestelmä on seuraavanlainen:

- asetetut ehdokkaat olisivat ehdokkaina koko metropolialueella,
- puolueet päättäisivät vapaasti ehdokkaistaan (kuinka monta ehdokasta kustakin kunnasta asetetaan), ehdokkaiden enimmäismäärä per puolue (lista) olisi kuitenkin määrätty (esimerkiksi 1,5 kertaa valittavien valtuutettujen määrä),
- valitsijayhdistyksen jäsenmääräksi säädettäisiin esimerkiksi 100 äänioikeutettua,
- äänestäjä voisi äänestää ketä tahansa ehdokasta,
- vaalien tulos laskettaisiin samalla tavalla kuin yksittäisen kunnan tulos kunnallisvaaleissa.

Järjestelmä olisi siten täysin sama kuin kunnallisvaaleissa, kuntana vain olisi metropolialue.

Tämän vaihtoehdon hyvinä puolina voidaan mainita seuraavat:

- selkeä,
- äänestäjille tuttu,
- poliittinen suhteellisuus toteutuu hyvin (myös pienillä ja keskisuurilla puolueilla on hyvät mahdollisuudet saada edustajia metropolivaltuustoon, jos valtuusto on riittävän kokoinen).

Vastaavasti huonona puolena voidaan mainita:

- hyvin pienen kunnan mahdollisuudet saada edustaja metropolivaltuustoon ovat käytännössä pienet. Tämä saattaa olla ongelmallista perustuslain 121.1 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, jos metropolihallinnosta tulee ns. pakkokuntayhtymä.

Kun puolueiden välinen vaalitulos ratkaistaan koko metropolialueella annettujen äänten perusteella, voidaan pohtia, onko tarvetta asettaa tuloslaskentaan ns. juridinen äänikynnys. Äänikynnys voisi olla esimerkiksi 1, 2 tai 3 prosenttia. Metropolivaltuustopaikkoja voisivat saada vain ne puolueet ja ryhmät, jotka saavat metropolialueella vähintään äänikynnyksen osoittaman osuuden annetuista äänistä.

Vaihtoehdot 2 ja 3: Kuntien edustus metropolivaltuustossa kuntien koon mukaan

Jos halutaan varmistaa, että kustakin kunnasta on vähintään yksi edustaja metropolivaltuustossa, tulisi säätää, että jokaisella metropolialueen kunnalla on paikkoja metropolivaltuustossa joko

- a) kuntien asukaslukujen osoittamassa suhteessa tai
- b) kuntien asukaslukujen osoittamassa suhteessa, kuitenkin vähintään yksi tai
- c) kuntien asukaslukujen osoittamassa suhteessa, kuitenkin vähintään yksi ja enintään X (X riippuu valtuuston koosta, esim. jos koko olisi 101, enimmäismääräksi säädettäisiin esim. 40).

Kustakin kunnasta valittavien valtuutettujen lukumäärät (kuntakiintiöt) olisivat siten selvillä ennen vaaleja. Jaon suoritaisi esimerkiksi aluehallintovirasto tai oikeusministeriö.

Seuraavassa on esimerkkilaskelma kuntien välisestä paikkajaosta, jotka on tehty käyttäen Hare-Niemeyerin menetelmää (samaa, jota käyttäen jaetaan kansanedustajien paikat vaalipiirien kesken):

Kunta	Paikkamäärät, ei kiintiöpaikkoja	
	Metropolialueessa 10 kuntaa; Valtuuston koko 71	Metropolialueessa 16 kuntaa; Valtuuston koko 91
Helsinki	34	37
Espoo	14	16
Vantaa	11	12
Porvoo	-	3
Lohja	-	3
Hyvinkää	-	3
Nurmijärvi	2	2
Järvenpää	2	2
Tuusula	2	2
Kirkkonummi	2	2
Kerava	2	2
Riihimäki	-	2
Vihti	-	2
Mäntsälä	-	1
Sipoo	1	1
Kauniainen	1	1
Yhteensä	71	91

Jos kuntakiintiöt halutaan ottaa käyttöön, vaalijärjestelmävaihtoehtoja ovat seuraavat:

- kussakin kunnassa toimitetaan erikseen omat vaalit metropolivaltuutettujen (tai –valtuutetun) valitsemiseksi; tai
- metropolialue on tulosta laskettaessa yhtenä vaalipiirinä, mutta muutoin vaalit toimitetaan kunta-kohtaisesti.

Vaihtoehto 2: Kussakin kunnassa omat metropolivaalit

Tässä vaihtoehdossa kussakin kunnassa asetettaisiin omat ehdokkaat metropolivaltuuston vaaleihin. Äänestäjät äänestäisivät vain oman kunnan ehdokkaita. Tulos laskettaisiin kunnittain samalla tavalla kuin kunnallisvaaleissa.

Tämän vaihtoehdon hyviä puolia olisivat seuraavat:

- vaalijärjestelmä on selkeä ja
- takaa sen, että kustakin kunnasta tulee valituksi sen asukaslukua vastaava osuus metropolivaltuuston paikoista.

Toisaalta huonoina puolina voidaan mainita seuraavat:

- Suhteellinen vaalitapa toteutuisi hyvin vain kolmessa suurimmassa kunnassa. Kunnissa, joissa valitaan valtuutettuja 1-3, vaalitapa olisi vain nimellisesti suhteellinen ja näistä kunnista vain kunnan suuret puolueet/ryhmät voisivat käytännössä saada ehdokkaita läpi;
- Suhteellisuuden epätasainen jakautuminen johtaisi siihen, että suuret puolueet saisivat metropolivaltuustoon hieman enemmän paikkoja kuin niiden osuus koko metropolialueella annetuista äänis-

tä edellyttäisi. Vastaavasti pienten puolueiden mahdollisuudet saada edes yksi paikka metropolivaltuustoon ovat yleisesti ottaen heikommät ja on käytännössä mahdollista vain suurissa kunnissa.

- Kunnista valitut edustajat saattaisivat keskittyä valtuustossa oman kuntansa etujen valvontaan, metropoliajattelun kustannuksella.

Vaihtoehto 3: Metropolialue yhtenä vaalipiirinä, mutta kuntakiintiöt käytössä

Tämä vaihtoehto on muutoin sama kuin vaihtoehdossa 2, mutta vaalien tulos lasketaan kuitenkin siten, että metropolialue on yhtenä vaalipiirinä: kunkin puolueen (tai muun ryhmän) paikkamäärä metropolivaltuustossa määräytyy sen koko metropolialueella saaman äänimäärän mukaan.

Tämä vaihtoehto tulee toteuttaa joko

- a) siten, että kussakin kunnassa asetetaan omat ehdokkaat metropolivaaleihin ja äänestäjät äänestävät vain oman kuntansa ehdokkaita. Ehdokkaiden enimmäismäärästä per lista tulee säätää, esimerkiksi, että kukin puolue saa asettaa ehdokkaita enintään 1,5 x valittavien määrä tai jos valittavia on vähemmän kuin 5, enintään 10 ehdokasta; tai
- b) kuten kohdassa a, mutta siten, että puolue muodostaisi eri kunnissa asettamistaan ehdokkaista yhden listan. Äänestäjät äänestävät ketä tahansa ehdokasta.

Vaalien tulos lasketaan kolmessa vaiheessa:

- ensin lasketaan vaalien tulos d'Hondtin menetelmää käyttäen puolueiden (ja muiden ryhmien) koko metropolialueella saamien äänien mukaisesti;
- sen jälkeen kunkin puolueen saamat paikat jaetaan metropolialueen kuntien kesken puolueen kunnissa saamien äänimäärien suhteessa. Jaon perussääntö on, että jos puolue sai kunnassa A äänistään 10 %, se saa kunnasta A 10 % paikoistaan. Lopputuloksena kullakin puolueella on metropolivaltuuston paikoista äänimääräänsä vastaava osuus ja kullakin kunnalla asukaslukuansa vastaa osuus.
- kun on selvillä se, kuinka monta paikkaa puolue kunnasta saa, valituiksi metropolivaltuutetuiksi tulevat kunnassa eniten henkilökohtaisia ääniä saaneet ehdokkaat.

Menetelmiä, joilla puolueen metropolialueella saamat paikat jaetaan kuntien kesken, on useita. Vaalialue-toimikunta (KM 2008:2), joka laati ehdotuksen eduskuntavaalien vaalijärjestelmän uudistamiseksi, käsiteli niistä: kahta Hare-Niemeyerin menetelmää eri versioina ja kaksoissuhteellisuusmenetelmää.

Jotta puolueiden ja muiden ryhmien saamat äänimäärät olisivat kunnittain vertailukelpoisia, tulisi säätää, että jos puolueet A ja B solmivat yhdessä kunnassa vaaliliiton, niiden tulee solmia sama vaaliliitto metropolialueen kaikissa kunnissa, joissa ne asettavat ehdokkaita. Jos kaksi puoluetta asettaisi ehdokkaita sekä kunnassa X että kunnassa Y, mutta solmisi vaaliliiton vain kunnassa X, puolueita käsiteltäisiin vaalien tulosta laskettaessa erillisinä puolueina. Valitsijayhdistykset voisivat muodostaa kunnan sisällä yhteislistan samalla tavalla kuin kunnallisvaaleissa. Jotta valitsijayhdistyksiä voitaisiin kohdella ääntenlaskennassa yhdenvertaisesti puolueisiin verrattuna, tulisi säätää, että eri kuntien valitsijayhdistykset ja yhteislistat voisivat muodostaa keskenään metropoliyhteislistan.

Vaihtoehdon hyviä puolia olisivat seuraavat:

- toteuttaa hyvin poliittista suhteellisuutta, tasapuolinen kaikille puolueille ja mahdollistaa myös valitsijayhdistysten osallistumisen;
- takaa sen, että kustakin kunnasta tulee valituksi sen asukaslukua vastaava osuus metropolivaltuuston paikoista.

Vastaavasti huonona puolena olisi:

- vaikeaselkoinen laskentajärjestelmä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kahteen otteeseen (2006 ja 2010)³² todennut pitävänsä vaikeaselkoista vaalijärjestelmää epäkohtana.

³² PeVM 22/2006 vp ja PeVM 11/2010 vp.

Vaihtoehto 4: Metropolialueen jakaminen vaalipiireihin

Edellä mainittujen vaihtoehtojen lisäksi, jonkinlaisena välimuotona, voidaan metropolialue ajatella jaettavaksi yksittäisiä kuntia suurempiin, keskenään kutakuinkin tasasuuruisiin vaalipiireihin. Tällä saatettaisiin voida lieventää niin suhteellisuuden kuin kuntien edustuksenkin toteutumisessa olevia ongelmakohtia.

Seuraavassa esimerkissä 16 kunnan metropolialue on jaettu kolmeen vaalipiiriin:

Vaalipiiri	Vaalipiirin kunnat	Metropolivaltuuston paikat (Valtuustossa 91 valtuutettua)
Vaalipiiri A	Helsinki	37
Vaalipiiri B	Espoo Kauniainen Nurmijärvi Kirkkonummi Vihti Lohja	26
Vaalipiiri C	Vantaa Hyvinkää Riihimäki Järvenpää Tuusula Kerava Mäntsälä Sipoo Porvoo	28

Metropolialueen jakamista vaalipiireihin voidaan pitää varsin keinotekoisena ratkaisuna. Sillä ei myöskään voida taata pienimpien kuntien edustusta valtuustossa, koska esimerkiksi Kauniainen olisi edelleen hyvin pieni kunta omassa vaalipiirissään. Poliittinen suhteellisuus toteutuisi paremmin kuin jos vaalit järjestetään kussakin kunnassa erikseen, mutta kuitenkin huonommin kuin metropolialueen ollessa yhtenä vaalipiirinä.

Vaalipiirijaon tavoitteena tulisi olla yhtäältä mahdollisimmat tasakokoiset vaalipiirit ja toisaalta jonkin verran suuret vaalipiirit, jotta poliittinen suhteellisuus voi toteutua. Jälkimmäisen tavoitteen toteutuminen edellyttäisi, että vaalipiiristä valittaisiin vähintään noin 15 valtuutettua. Yllä olevassa esimerkissä on lähdetty siitä, että Helsinki on omana vaalipiirinään³³, jolloin muita kuntia ei voida jakaa useampaan kuin kahteen vaalipiiriin. Teoriassa mahdollista lienee tosin myös metropolialueen jakaminen kahteen vaalipiiriin, Helsinkiin (37 paikkaa) ja muuhun metropoliin (54 paikkaa). Tällaistaakaan jakoa ei voitane kuitenkaan pitää tarkoituksenmukaisena metropoliajattelun näkökulmasta.

Vaihtoehdon hyviä puolia olisivat seuraavat:

- toteuttaa poliittista suhteellisuutta paremmin kuin vaihtoehto 2, joskin huonommin kuin vaihtoehdot 1 ja 3;
- selkeä vaalijärjestelmä.

Vastaavasti huonoina puolina olisivat seuraavat:

- ei takaa sitä, että jokaisesta kunnasta tulee valituksi vähintään yksi edustaja metropolivaltuustoon;
- vaalipiirit olisivat varsin keinotekoisia ja niitä lienee hankala saada samankokoisiksi;

³³ Toisaalta Helsinginkin voi matemaattisesti jakaa kahteen vaalipiiriin (19 ja 18 paikkaa).

- vaalipiireistä valitut edustajat saattaisivat keskittyä valtuustossa oman vaalipiirinsä etujen valvontaan, metropoliajattelun kustannuksella.

2.5.5 Vaaleihin liittyviä muita näkökohtia

Metropolivaalit toimitettaisiin lähtökohtaisesti samalla tavalla ja samalla aikataululla kuin kunnallisvaalit.

Äänioikeus ja vaalikelpoisuus metropolivaaleissa määräytyisivät lähtökohtaisesti samoin kuin kunnallisvaaleissa.

Työryhmä ehdottaa lähtökohtaisesti, että ehdokas voisi halutessaan olla ehdokkaana sekä kunnallisvaaleissa että metropolivaaleissa ja tulla valituksi kumpaiseenkin luottamustehtävään. Työryhmä on kuitenkin pohtinut myös sitä vaihtoehtoa, että erityissäännöksellä kiellettäisiin samanaikainen ehdokkuus molemmissa vaaleissa (esim. ”Metropolivaaleissa ehdokkaana ei saa olla se, joka on ehdokkaana samanaikaisesti toimitettavissa kunnallisvaaleissa”). Tällä saattaisi olla metropolivaltuuston toimintaa selkeyttävä ja terävöittävä vaikutus. Lisäksi se saattaisi paremmin toteuttaa seudun kokonaisuuteen tähtäävän ajattelun käytännön toteutumista valtuuston toiminnassa. Näistä samoista syistä työryhmä on vielä pohtinut sitäkin vaihtoehtoa, että vaalikelpoisuuden rajoituksena metropolilaissa säädettäisiin, että kansanedustaja tai Euroopan parlamentin jäsen eivät olisi vaalikelpoisia metropolivaltuustoon.

Vaaliviranomaisina metropolivaaleissa toimivat lähtökohtaisesti ao. kuntien vaaliviranomaiset (kunnan keskusvaalilautakunta, vaalilautakunnat, vaalitoimikunnat ja vaalitoimitsijat). Jos metropolivaalit toimitetaan siten, että metropolialue on yhtenä vaalipiirinä, olisi luontevaa perustaa ehdokasasettelua ja tuloksen vahvistamista varten uusi viranomainen, metropolin keskusvaalilautakunta. Toinen vaihtoehto tältä osin on, että suurimman kunnan eli Helsingin keskusvaalilautakunta hoitaa nämä tehtävät omien kunnallisvaaleihin liittyvien tehtäviensä ohella.

Metropolivaltuuston vaaleissa voisi lähtökohtaisesti äänestää ennakoon myös metropolialueen ulkopuolella. Tämä tarkoittaa, että metropolivaltuuston äänestyslippuja lähetettäisiin kaikkiin yleisiin ennakkoäänestyspaikkoihin. Tulisi kuitenkin pohtia, rajoitetaanko ennakkoäänestys-oikeus kuitenkin vain kotimaahan vai ulotetaanko se myös ulkomaille (edustustoihin ja laivoihin).

Metropolihallintolaissa tulisi säätää, että metropolivaaleihin sovelletaan ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia (273/2009), ts. vaaleissa valituilla metropolivaltuutetuilla ja varavaltuutetuilla olisi velvollisuus tehdä vaalien jälkeen vaalirahoitusilmoitus Valtiontalouden tarkastusvirastolle soveltuvin osin samoin kuin kunnallisvaaleissa.

2.5.6 Metropolialueen asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen keinot

Metropolialueen ”jäsenyys” (henkilö- ja yhteisöjäsenyys) olisi määriteltävä laissa (vrt. kuntalaki 4 §), sillä sen perusteella määräytyisi se, minkälaiset osallistumisoikeudet ja vaikutusmahdollisuudet yksityisillä henkilöillä ja yhteisöillä olisi metropolihallinnon toimintaan ja päätöksentekoon (vrt. kuntalaki 4 luku).

Henkilöjäsenyys määritellään tällaisissa tapauksissa yleensä asumisen (kotikunta alueella) kautta ja yhteisöjäsenyys yhteisön rekisteröidyn kotipaikan mukaan. Jatkovalmistelussa olisi lisäksi selvitettävä, olisiko metropolialueella sijaitsevan kiinteistön omistajalla metropolialueen jäsenyys ja mitkä olisivat sen oikeusvaikutukset (vrt. kuntalaki 4 § 3 kohta).

Henkilöjäsenillä olisi ainakin äänioikeus metropolivaaleissa. Riippuen siitä, mitä tehtäviä metropolihallinnolle lopulta säädetään, tulisi pohtia kysymystä siitä, tulisiko mahdollistaa neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestäminen myös metropolialueella. Tällöin alueen henkilöjäsenellä tulisi olla äänestys-oikeus kansanäänestyksissä. Mitä vahvempi metropolihallinnosta tulee, sitä perustellumpaa kansanäänestyksen mahdollistaminen on. Perustuslaki ei asettane esteitä metropolialueen kansanäänestykselle, pikemminkin päinvastoin: PL 14.4 §:ssä säädetään, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon.

Jos neuvoa-antava kansanäänestys halutaan mahdollistaa metropolialueelle, sen menettelyiden tulisi lähtökohtaisesti olla soveltuvin osin samanlaisia kuin kuntalain 30 §:ssä säädetyn kunnallisen neuvoa-antavan kansanäänestyksenkin. Siten kansanäänestyksen järjestämisestä päättäisi metropolivaltuusto. Metropolin äänestysoikeutetut asukkaat voisivat tehdä metropolivaltuustolle aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä.

Työryhmä on käsitellyt myös kysymystä siitä, tulisiko mahdollistaa se, että metropolialueen asukkaat voisivat tehdä metropolihallinnolle sen toiminta koskevissa asioissa vastaavia aloitteita (metropolialoitteita) kuin mitä kuntalain 28 §:ssä säädetään. Mitä vahvempi metropolihallinnosta tulee, sitä perustellumpaa tämä olisi. Oikeusministeriön kuntalaisaloitepalvelua (www.kuntalaisaloite.fi) voidaan tarvittaessa muokata niin, että metropolialoitteen tekeminen sen kautta olisi mahdollista.

Metropolihallinnon olisi myös muutoin huolehdittava, että alueen asukkailla, yhteisöillä ja palvelujen käyttäjillä olisi riittävät edellytykset osallistua ja vaikuttaa metropolihallinnon toimintaan. Metropolihallinnon olisi mm. aktiivisesti tiedotettava vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista (vrt. kuntalaki 26-31 §).

Metropolihallinnon toiminnan julkisuus määräytyisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla.

2.6 Vaihtoehdot metropolihallinnon rahoituksen järjestämiseksi

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.

2.6.1 Yleisiä rahoitusjärjestelmään liittyviä kysymyksiä

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 perustuslain näkökulmasta 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 uudelleenohjaamisesta metropolihallinnon käyttöön. Kun tarkoituksena on kuitenkin vahvistaa puuttumista seudullisiin ongelmiin, on kuitenkin todennäköistä, että tehtävien hoidon rahoitustarve kasvaa.

Metropolihallinnolle kunnilta siirrettävät rahoitusosuudet muodostuisivat

1. Metropolihallinnon menoista
2. Sen liikelaitoksen HSL:n kuntaosuuksista
3. Vuokra-asuntoliikelaitoksen nettomenoista
4. 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, kuten muutkin vastaavanlaiset organisaatiot, 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.

2.6.2 Vero ja veroluonteiset maksut

Jos metropolihallinto on kuntaa suuremman alueen itsehallintoa, sen rahoituksen perusratkaisun pitäisi perustua metropolihallinnon asemaan verojen saajana. Kuntayhtymällä ja pakkokuntayhtymällä ei voi verotusoikeutta olla. Kysymykseen metropolihallinnon luonteesta vastaa lopulta sen päätöksentekojärjestelmä, tehtävien luonne ja rahoituksen laajuus.

Jos valtion ja itsehallinnon välinen kustannustenjakoa halutaan pitää ennallaan, tulisi metropolihallinnon verotusoikeudella kerätyillä varoilla kattaa kustannuksia, joita aiheutuisi kuntien aikaisemmin hoitamista ja rahoittamista tehtävistä. Metropolihallinnon toiminnan tulisi vähentää kuntien tehtäviä ja sen keräämien verojen vähentää kuntien rahoitustarvetta. Verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen tällaisella järjestelmällä olisi vaikutuksia, jotka pitäisi ottaa huomioon lainsäädännössä.

Metropolihallinnon rahoitustarve voitaisiin verotuksen kautta ratkaista periaatteessa joko ohjaamalla jonkun verolajin tuotto alueelta metropolihallinnon rahoitukseksi tai luomalla oma veronsa. Kokonaan uuden verolajin tekeminen metropolihallintoa varten ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista valmistelulle varatussa ajassa. Metropolihallinnolle ei ole tarkoituksenmukaista ohjata tuottoa valtiolle tulevasta verotulosta, ellei sille siirry merkittävässä määrin valtion tehtäviä.

Mahdollisiksi metropolihallinnolle tuleviksi veroiksi jäävät yhteisöveron tuotosta kunnille tuleva osuus, ansiotuloveron tuotto ja kiinteistövero. Yhteisövero ei sovellu kyseiseen tarkoitukseen, koska sen tuotto on suhdanneherkkä. Näistä lähtökohdista ensisijaiset ajateltavissa olevat verot olisivat ansiotulosta kunnalle maksettava tulovero ja kiinteistövero.

Kunnallisveron tuoton ohjaaminen osittain metropolihallinnolle nostaa esiin perustuslaillisen kysymyksen kuntien verotusoikeudesta tietyillä verolajeilla. Perustuslain mukaan kunnilla on verotusoikeus ja kunnalliseen itsehallintoon perustuen oikeus vapaasti päättää veroprosentistaan.

Jos päädytään siihen, että metropolihallinnon rahoituksen keskeisenä osana on oman veron tuotto, tulee sen toimivaltaa liikenneinfrastruktuurin osalta mietittäessä ottaa huomioon rahoitusvastuun jakaminen. Nykytilan säilyttäminen rahoituksen osalta merkitsisi, että valtio osallistuisi hankkeisiin ja tekisi niistä päätöksiä kuten tähänkin saakka. Jos rahoitusvastuuta siirretään metropolihallinnolle valtiolta, tämä vaikuttaisi metropolihallinnon verotuksen tasoon.

Verotusoikeus tekisi metropolihallinnosta taloudellisesti itsenäisen ja irrottaisi sille kunnilta tulleiden tehtävien päätöksenteon kunnista myös taloudellisesti. Tehtävien ja päätösten vaikutukset näkyisivät kuitenkin kunnissa ja vaikuttaisivat myös muiden, nyt kunnilla olevien tehtävien hoitamiseen.

Metropolihallinnon verotusoikeus olisi erittäin merkittävä muutos Suomen verojärjestelmässä.

Verovelvollisten kannalta metropoliverotus aiheuttaisi todennäköisesti kokonaisveroasteen kasvamista. Jotta verovelvollisten kokonaisverorasitus ei kasvaisi, tulisi kuntien alentaa verotustaan metropoliveroa vastaavasti omilla päätöksillään. Tämä vastaisi myös ajatusta siitä, että metropolihallinnolle siirretään tehtävät ja niistä vastaava rahoitus kunnilta ja valtiolta.

Verorasitusta mahdollisesti nostavia tekijöitä olisivat ainakin seuraavat:

- Metropolihallinnon tehtävissä voi olla uusia tehtäviä tai tehtäviä, jotka laajentavat nykyisiä tehtäviä. Tällöin toimintaa ei voida rahoittaa jakamalla nykyisiä resursseja uudestaan.
- Metropolihallinnon tavoitteeksi voidaan asettaa toimintojen volyymin laajentaminen nykyisestä. Tämä voi koskea kaavoitusta, asuntojen rakentamista ja liikenteen investointeja. Volyymin kasvattaminen merkitsee väistämättä lisärahoituksen tarvetta kaikissa rahoitusmalleissa.
- Kun kunnille jäisivät nykyiset alijäämät, ne eivät välttämättä alentaisi omaa verotustaan omilla päätöksillään metropoliveron tullessa voimaan. Sen sijaan ainakin joissain kunnissa metropolivero voisi aiheuttaa voimakasta tarvetta alentaa kunnallisveroa vähemmän, jotta alijäämiä saataisiin katetuksi nopeammin. Vaikka veronkorotustarve on olemassa ilman metropolihallintoakin, loisi verojärjestelmän uudistaminen päätöksentekotilanteen, jossa tällainen toimintatapa olisi jopa todennäköinen.

Metropoliveron keskeisiä ongelmia ovat seuraavat:

- Metropolihallinnon verotusoikeus tarkoittaisi myös merkittävää poikkeusta perustuslaissa säädetystä kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta, koska vain tietyllä alueella olisi erillinen verojärjestelmä, joka saattaisi johtaa kokonaisveroasteen kasvuun;
- Verotusoikeusmallissa merkittävä ongelma on, että verotusoikeus hajautuu aikaisempaa useammalle veronsaajalle.
- Järjestelmän yksinkertaisuus kärsisi erityisesti kunnallis- ja metropoliverotuksessa mahdollisesti eriävien veropohjien, useiden veroprosenttien ja verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen laskennan monimutkaistumisen myötä.
- Järjestelmä lisäisi Verohallinnon työmäärää ja vaikuttaisi Verohallinnon tehtäviin, henkilöstötarpeeseen, tietojärjestelmiin ja muihin toiminnan edellytyksiin.

Myönteisenä puolena ratkaisussa olisi, että metropolihallinnon verotusoikeus asettaisi sen valtuuston suoraan vastuuseen äänestäjille verotuksestaan. Mallissa, jossa metropolihallinto määrittäisi kunnille maksut, vastuun verotuksesta kantaisi kunta, vaikka sillä ei olisi mahdollisuutta vaikuttaa metropolihallinnon määräämiin maksuihin. Metropolihallinnon verotusoikeus olisi metropolihallinnon ja asukkaiden välisen suhteen kannalta läpinäkyvämpi kuin jokin välillinen järjestely. Itsehallinnollisen luonteen edellyttämä itsenäistä rahoitusta on käytännössä hyvin vaikeaa järjestää ilman omaa verotusoikeutta.

Verotusoikeuteen perustuvassa ratkaisussa metropolihallinnolle tulisi säätää velvollisuus kattaa alijäämät. Ali- ja ylijäämien suhteen metropolihallinto olisi kuten nykyiset kunnat. Metropolihallinnon ali- tai ylijäämä ei vaikuttaisi suoraan kuntien talouteen.

Kiinteistövero metropoliverona

Metropolialueella sijaitsevat kunnat menettäisivät tältä osin verotusoikeutensa tai osan siitä, mikä rikkoisi perustuslaissa kunnille turvattua verotusoikeutta sekä kuntien yhdenvertaista kohtelua. Toisaalta näin syntyvä verotulo käytettäisiin tehtäviin, joita muualla maassa hoitavat kunnat. Kun metropolihallinnon keskeisiä tehtäviä olisivat maankäytön suunnittelu, asuminen ja liikenne, kiinteistöverolla olisi toiminnallinen yhteys metropolihallinnon tehtäviin.

Kiinteistövero on siirretty valtionosuuksien tasausjärjestelmän ulkopuolelle, joten sen siirtäminen metropolihallinnolle ei vaikuttaisi tasausjärjestelmään. Kiinteistöveron tuotosta suurempi osa kertyy rakennuksista ja pienempi osa maapohjasta. Jos kiinteistöveroja korotetaan metropolihallinnon rahoittamiseksi, sillä voi olla uudis- ja korjausrakentamista hillitsevä vaikutus.

Taulukko 1. Kiinteistöveron tuotto metropolin nk. ydinalueen kunnissa.

<u>Kunta</u>	<u>Verovuodelta 2013 tilitetyt kiinteistöverot 2014/01 mennessä</u>
Helsinki	193 045 347
Espoo	68 219 371
Vantaa	64 328 029
Kauniainen	2 742 612
Sipoo	6 394 839
Järvenpää	9 979 894
Kerava	9 136 142
Tuusula	6 345 613
Nurmijärvi	6 993 101
Kirkkonummi	8 267 342
Yht.	375 452 290

Kiinteistöveron siirrolla pystyttäisiin kattamaan lähes 400 miljoonan euron vuotuiset menot. Metropolivaltuusto määritteli kiinteistöveron tason samaksi koko alueella, joten yllä olevan taulukon mukainen verokertymä muuttuisi väistämättä jonkin verran.

Kiinteistöveron siirtäminen metropolihallinnolle merkitsisi veron suuruuden harmonisointia alueella ja vaikuttaisi todennäköisesti verotuksen tasoon eri tavalla eri kunnissa. Oma kysymyksensä on, olisiko näin tapahtuva tulojen menetys samansuuruinen kuin tehtävien siirto metropolihallinnolle.

Kiinteistövero on osittain perustuslain suojan sisällä ja siksi sitä ei voida kokonaan siirtää kunnilta metropolihallinnolle. Mahdollista olisi kuitenkin siirtää osa kiinteistöveron tuotosta metropolihallinnolle. Tauloudellisen liikkumavaran näkökulmasta kiinteistöveroa ei voi siirtää enempää kuin metropolihallinnolle siirtyy kustannuksia vastattavaksi kunnilta.

Tulovero metropoliverona

Metropoliveroa varten olisi luotava kokonaan uusi verojärjestelmä tilityksineen. Järjestelmä luotaisiin vain metropolihallinnon tarpeita varten. Ennakonpidätysten jako-osuuksien määrittäminen monimutkaisuisi ja Verohallinnon tehtävät sekä todennäköisesti resurssitarpeet kasvaisivat.

Metropolivero voitaisiin periaatteessa toteuttaa tuloverona ainakin kahdella tavalla:

- Metropolivero voisi olla täysin kuntaverosta erillinen vero, johon sovellettaisiin vähennyksiä samalla tavalla kuin kuntaveroon.
- Metropolivero voitaisiin toteuttaa niin, että metropoli ja kunnat päättävät itsenäisesti omasta veroprosentistaan ja niiden summa olisi kunta- ja metropolivero. Verotuoton jakamisen tulisi tapahtua veroprosenttien suhteessa.

Jos metropolivero määriteltäisiin maksettavaksi kunnallisverotuksessa verotettavan ansiotulon perusteella ja siihen kohdistuisivat samat vähennykset kuin kunnallisveroon, 1-prosenttiyksikön vero tuottaisi metro-

polin ydinalueella karkeasti arvioituna suuruusluokaltaan 300 miljoonaa euroa. Nykyisen kiinteistöveron tuoton tasolle päästäisiin noin 1,25 % verotasolla.

2.6.3 Kuntien maksut metropolihallinnolle

Metropolihallinnon rahoituksen perusratkaisu on mahdollista rakentaa kunnista saataville maksuille. Tämä järjestelmä olisi samankaltainen kuin kuntayhtymissä on ja se voi olla monimuotoinen riippuen toiminnoista, joita sillä on tarkoitus rahoittaa.

Perusratkaisut tämän mallin ja verotusoikeuden välillä vaikuttavat pitkälle myös metropolihallinnon ja sen alueen kuntien väliseen suhteeseen.

Rahoitusmallissa, jossa suuri osa tai pääosa metropolihallinnon rahoituksesta tulisi alueen kunnilta maksuina, on peruskysymys se, miten maksujen suuruudesta päätetään. Jos metropolihallinnosta halutaan tehdä puhtaasti itsehallinnollinen yksikkö, sen tulee itse voida päättää rahoituksestaan. Jos rahoitus tulisi kuntien maksuosuuksina, metropolihallinnon päätös maksuista merkitsisi maksuvelvoitetta kunnille ja se rajoittaisi hyvin voimakkaasti kuntien itsehallintoa talouden osalta. Tämä vaihtoehto on hyvin todennäköisesti perustuslain vastainen, eikä sitä toistaiseksi ole syytä valmistella pidemmälle.

Jos kuntien maksuihin perustuvassa järjestelmässä kunnat päättävät maksuosuuksista perussopimuksessa tai muuten, ei metropolihallinto voi olla PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinnollinen yksikkö.

Periaatteessa maksujen perusteena voisi olla jokin tietty summa alueen kutakin asukasta tai pinta-alan neliökilometriä kohden tai jokin tietty osuus kunkin kunnan tuloista. Viimeistä ratkaisua varten tulisi lainsäädännössä määritellä, mitkä kunnan tulot lasketaan kokonaisuuteen, josta osuus määräytyisi. Päätöksentekovaihtoehtoja ovat ainakin seuraavat:

- maksuista ja niiden perusteista säädetään laissa,
- perusteista säädetään laissa ja maksuista päättää metropolivaltuusto,
- perusteista säädetään laissa ja maksuista päättävät alueen kunnat yhteistoiminnassa,
- maksuista ja niiden perusteista päättävät alueen kunnat yhteistoiminnassa.

Jos metropolihallinnon rahoituksen pääosa tulisi alueen kunnilta niin, että laissa säädettäisiin yksiselitteisesti maksujen perusteista, se ei rajoittaisi kuntien verotusoikeutta ja menon syntymisen perusta olisi laissa säädetty. Metropolihallinnon kannalta tilanne merkitsisi, ettei se itse voisi päättää tuloistaan, mutta niistä tai niiden perusteista päätettäisiin laissa. Metropolihallinnon tulisi toteuttaa tehtävänsä näin saatujen tulojen puitteissa. Järjestelmässä tulisi varmistua siitä, että sekä kunnille että metropolihallinnolle syntyy riittävät taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään. Järjestelmä todennäköisesti vaatisi säädösten tarkistamista melko usein ja heikentäisi metropolihallinnon kykyä reagoida nopeisiin muutoksiin.

Jos alueen kunnat päättäisivät maksuista ja/tai niiden perusteista, metropolihallinnon rahoitus toimisi samalla tavalla kuin kuntayhtymien rahoitus. Tällöin metropolihallinto ei voisi kovin itsenäisesti toimia esimerkiksi väyläpolitiikassa. Jos metropolihallinnon tehtävät olisivat lähinnä suunnittelu-, koordinointi- ja päätöksentekotehtäviä, tällainenkin rahoitusmalli mahdollistaisi suhteellisen itsenäisen toiminnan. Tehtävissä, joissa rahoituksella on tehtävän sisältöön suuri merkitys, rahoitusmalli estäisi itsenäisen kunnista riippumattoman toiminnan.

Jos metropolihallinnolle siirretään kunnilta valtionosuustehtäviä, tulisi valtionosuus siirtää siltä osin kunnilta metropolihallinnolle. Tämä pitäisi varmistaa lainsäädännössä tai vähintään sopimusteitse siten, että kunnat siirtävät kyseisen määrän valtionosuutta maksuina metropolihallinnolle.

2.6.4 Asiakasmaksut

Jos metropolihallinto alkaa hoitaa tai hallinnoida asukkaille jaettavia palveluita, sille kertyy näistä suoritteista maksuja. Metropolihallinnolla tulee olla toimivalta päättää maksujen suuruudesta ja laeissa tulee määritellä maksujen määräytymisen yleiset perusteet. Lainsäädäntöpohja on olemassa olevissa toimin-

noissa lähtökohtaisesti kunnossa. Tällaisia palvelualoja voisi olla asumisen, liikenteen tai muun infrastruktuurin alueilla.

Asumisen osalta metropolihallinnolle kertyisi sen omistamien asuntojen vuokratuotot.

Jos metropolihallinto hoitaisi käytännössä julkista liikennettä itse tai tytäryhteisönsä kautta, se saisi lipputuloja tästä toiminnasta. Jos metropolihallinto hoitaisi vesi-, jätevesi- tai jätehuollon palvelutehtäviä, se saisi kyseisestä toiminnasta aiheutuvat asiakasmaksut itselleen tuloina.

Näissä tulolajeissa voi olla kysymys useista sadoista miljoonista euroista tai miljardiluokan rahavirroista.

Lähtökohtaisesti vesi-, viemäri- ja jätehuoltotoiminnot rahoitettaisiin metropolihallinnonkin osana toiminnasta saatavilla tuloilla, eikä niihin sinällään tarvittaisi verorahoitusta. Julkisen liikenteen osalta HSL:n jäsenkunnat rahoittavat toimintaa verovaroin sen lisäksi, että toiminnasta saadaan lipputuloja.

Asuminen ja maankäyttö

Sosiaalisen asuntotuotannon lainoitusosuudet ovat varsin suuria, mutta uudistuotanto, kuten myös korjausrakentaminen, vaatii myös omistajan omaa rahoitusta. Uudistuotannon osalta omarahoitusosuus on 5–10 prosenttia kohteen hankintahinnasta. Vuonna 2013 Helsingin seudulle hyväksyttiin yhteensä noin 425 milj. euron suuruinen korkotukilainoitus.

Kaavoituksen toteuttamiseksi metropolihallinto tarvitsee myös suunnitteluorganisaation, jonka palkoista, toimitiloista ja muista toimintamenoista se vastaa.

Liikenne

Jos metropolihallinto tai sen osa toimii julkisen liikenteen järjestäjänä, sille syntyy tulovirtaa lipputuloista ja mahdollisesti liikenteen erilaisista tuista. Nämä rahoitusjärjestelyt siirtyisivät sille osittain HSL:eltä sellaisenaan. Jos metropolihallinnolla olisi liikenteen järjestämistehtävä koko alueellaan, se laajenisi nykyisestäään ehkä merkittävästikin, mikä vaatisi rahoitusjärjestelmän ulottamista koko alueelle.

Alueellista ja paikallista julkista liikennettä rahoitetaan LVM:n ja kuntien määrärahoista. Liikennevirasto päättää valtion budjetissa osoitetun joukkoliikenteen määrärahan kiintiöimisestä ELY-keskuksille. Ostot kohdistuvat ensinnäkin maaseudun perus-palveluluonteiseen linja-autoilla ja takseilla harjoitettavaan julkiseen liikenteeseen. Valtionavustusta ja kuntien rahoitusta kohdistetaan kaupunkimaisen paikallisliikenteen ja maaseudun peruspalveluliikenteen ostoihin, kaupunkilippujen hintavelvoitteiden korvauksiin sekä palveluliikenteen ostoihin ja seutu- ja työmatkalippuihin. Valtion rahoitusosuus on enintään yhtä suuri kuin kunnan.

Joukkoliikenteen rahoitustavat metropolialueella

- Valtio ostaa metropolialueella junien lähiliikennettä vuosittain noin 10 miljoonalla eurolla.
- Valtio myöntää HSL:lle suurten kaupunkien joukkoliikennetukea (n. 5 M€)
- HSL vastaa joukkoliikenteen järjestämisestä jäsenkunnissaan
- HSL ulkopuoliset kunnat järjestävät oman kuntansa sisäisen joukkoliikenteen
- Uudenmaan ELY-keskus ostaa asiakastuloperusteista liikennettä täydentävää taajamien runkoliikennettä eli siis kuntien välistä liikennettä.

Helsingin seudun liikenne (HSL) vastaa jäsenkuntiensa joukkoliikenteen suunnittelusta ja tilaamisesta sekä koko Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta. HSL:n toimintamenot olivat 2012 yhteensä 552,3 miljoonaa euroa. Suurin menoerä toimintamenoista olivat liikennöintikustannukset, joita kertyi 437,7 miljoonaa euroa. Jäsenkunnat maksavat HSL:lle kuntaosuuksina ne menot, joita ei voida kattaa lipputuloilla tai muilla toimintatuloilla, kuten valtion joukkoliikennetuella ja tarkastusmaksu-

tuotoilla. Kuntien maksuosuudet olivat vuonna 2012 yhteensä 277,8 miljoonaa. Nämä tulot tulisi siirtää metropolihallinnolle, mikä HSL:n tehtävät liitettäisiin metropolihallintoon.

Väylien ylläpito metropolin ydinalueella

Valtion ylläpidettäviä teitä on metropolialueella 1 249 km. Kuntien kunnossapitämiä katuja ja teitä alueella on 3 590 km ja kevyen liikenteen väyliä 4 463 km. Valtion tienpidon menot alueella ovat yhteensä noin 23 miljoonaa euroa vuodessa.

Kuntien liikenneväyliin liittyvät toimintamenot olivat 2012 alueella yhteensä 297 m €. Jos kuntien ja valtion väylätehtävät siirrettäisiin metropolihallinnolle, tulisi sille siirtää näiltä myös vastaava rahoitus.

Tällä hetkellä suuria tiehankkeita on alueella vireillä 501 M €:n edestä ja niistä on kuntien hankkeita 58 M €, minkä lisäksi kunnat rahoittavat valtion hankkeita 69 M €:n edestä. Ratahankkeita on alueella vireillä 790 M €:n edestä ja niistä on kuntien hankkeita 186 M €, minkä lisäksi kunnat rahoittavat valtion hankkeita 7 M €:n edestä. Valtion osuus näistä hankkeista on yhteensä 949 M € ja kuntien 320 M €.

2.6.5 Valtion osuus ydinmetropolin rahoituksessa

Ainakin osana metropolihallinnon rahoitusta on valtion rahoituksen ohjaaminen sen käyttöön. Jos metropolihallinnolle siirretään valtion tehtäviä, sille pitäisi rahoitusperiaatteen mukaan siirtää myös tällaisten tehtävien rahoitus. Se voidaan hoitaa usealla tavalla.

Taloudellisesti merkittävimpiä tehtäviä metropolihallinnolle ehdotetuista tehtävistä ovat joukkoliikenteen ja liikenneinfrastruktuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvät tehtävät.

Jatkuvan toiminnan rahoitus olisi mahdollista järjestää valtionosuudeksi metropolihallinnolle, jota olisi nykytasolla joukkoliikenteen järjestämiseen 15 M € vuodessa ja teiden ylläpitämiseen 23 M € vuodessa, jos nämä tehtävät siirrettäisiin valtiolta metropolille.

Mahdolliset tehtäväsiirrot valtion aluehallinnosta tulee hoitaa niin, että tehtäviä seuraa rahoitus. Väliraporttivaiheessa ei ole ollut vielä mahdollisuutta arvioida näiden tehtävien siirtoehdotuksia laskelmatasolla.

Väyläinvestointien rahoittamiseen tällainen malli ei sopisi, vaan ne tulisi hoitaa toisella tavalla, jos investoinnit haluttaisiin siirtää metropolihallinnolle. Ongelmana olisi rahoitustarpeen voimakas vaihtelu vuosittain. Metropolihallinnon ja valtion tulisi sopia suurista väylähankkeista ja niiden rahoitusvastuusta metropolin ja valtion välillä. Näin sovittujen hankkeiden valtion rahoitusosuus voitaisiin siirtää metropolihallinnolle esimerkiksi valtionavustuksena, jos siirtäminen olisi sopimisen jälkeen tarpeen.

2.6.6 Metropolihallinnon rahoitustarve omasta verotuksesta tai kuntien maksuista

Tässä vaiheessa ei mahdollista arvioida millaiset toimintamenot metropolihallinnolla olisi tai voisi olla. Sen sijaan on helpompi arvioida suuruusluokkia muista tehtävistä, mikäli ne siirrettäisiin metropolihallinnolle ja toiminnan volyymi pysyisi nykyisellä tasolla.

Sosiaalisen asuntotuotannon hoitaminen nykytasolla vaatisi omarahoitusosuutena 21 - 42 M € vuositasolla. Tämä olisi suuruusluokkana:

- alueen nykyisen kiinteistöveron tuotosta 5 - 11 %,
- 7 - 14 % yhden tuloveroprosentin tuotosta,
- 15 - 30 €/asukas tai
- 0,3 - 0,7 % alueella kunnille maksuunpannuista veroista v. 2012.

Jos HSL:n toiminta laajennettaisiin koko alueelle lain nojalla, kuntien maksuosuudet sille nousisivat (nyt 277,8 M €/vuosi). Kymmenen prosentin nousu merkitsisi tähän noin 300 M € menoja vuodessa. Tämä olisi suuruusluokkana ydinalueella:

- alueen nykyisestä kiinteistöveron tuotosta 75 %,
- karkeasti arvioiden yhden tuloveroprosentin tuotto,
- noin 215 €/asukas tai
- 5 % alueella kunnille maksuunpannuista veroista v. 2012.

Kuntien liikenneväyliin liittyvät toimintamenot olivat 2012 ydinalueella yhteensä 297 M €. Tämä olisi suuruusluokkana:

- alueen nykyisestä kiinteistöveron tuotosta 75 %,
- hieman yli yhden tuloveroprosentin tuoton,
- 220 €/asukas tai
- 5 % alueella kunnille maksuunpannuista veroista v. 2012.

Tällä hetkellä kunnilla on rahoitusta suuriin liikenneinvestointeihin 320 M €, mutta tämä ei toteudu yhtenä vuotena. Vuonna 2012 ydinalueen kuntien liikenneväyläinvestoinnit olivat 264 M €. Tämä taso olisi suuruusluokkana:

- alueen nykyisestä kiinteistöveron tuotosta 75 %,
- hieman alle yhden tuloveroprosentin tuoton,
- 220 €/asukas tai
- 5 % alueella kunnille maksuunpannuista veroista v. 2012.

Jos metropolille siirrettäisiin laajasti sosiaalisen asuntotuotannon, joukkoliikenteen, liikenneväylien ylläpitämisen ja liikenneinvestointien tehtävät, se tarvitsisi ilman toimintamenoja rahoitusta

- valtiolta joukkoliikenteen ja teiden ylläpitämiseen 38 M € vuodessa sekä suuriin liikenneinvestointeihin rahoitusta, joka olisi satoja miljoonia euroja vuodessa;
- nykyisestä kuntakentästä yli 900 M € vuodessa, mikäli liikenneinvestointien määrä pysyisi nykyisenä.

Kuntakentästä tarvittavan rahoituksen määrä ylittäisi työryhmän esittämän laajassa mallissa (ks. luku III) selvästi kiinteistöveron tuoton ja se ei siinä mallissa sopisi ainakaan ainoaksi rahoituslähteeksi. Laajassa mallissa kunnista tulisi siirtää metropolihallinnolle asuntotuotantoa, joukkoliikennettä, liikenneväylien ylläpitoa ja liikenneinvestointeja varten arviolta yli 900 miljoonaa euroa vuositasolla. Tuloverona tarve vastaisi karkeasti yli 3 % metropoliveroa. Asukasta kohden kuntamaksu olisi noin 700 € ja kunnille vuonna 2012 maksuunpannuista veroista osuus olisi noin 15 %.

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

Rahoituserän siirtäminen metropolihallinnolle edellyttää kyseisten tehtävien siirtämistä ja sitä kautta vastaavaa menojen alenemista kunnille.

III OSA: TYÖRYHMÄN ALUSTAVAT EHDOTUKSET TOTEUTTAMISMALLEIKSI

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

Metropolihallinnon tehtävien näkökulmasta työryhmä ehdottaa alustavasti kahta seuraavaa vaihtoehtoista toteutustapaa metropolihallinnon perustamiseksi (ks. myös liite 10).

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

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

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

Työryhmän on tullut työssään ottaa huomioon alueen kuntarakenteen kehitys sekä valmistella se huomioiden ehdotus niistä tehtävistä, joita metropolihallinto hoitaisi keskittyen erityisesti hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa mainittuihin tehtäviin.

Kuntajakoselvitykset ovat alueella vielä kesken ja vasta kuntien päätöksenteon jälkeen alueen tuleva kuntarakenne on tiedossa. Työryhmä on ehdottamiensa mallien osalta tässä vaiheessa siksi alustavasti tarkastellut, millaisia vaikutuksia mahdollisilla kuntarakenteen muutoksilla olisi mallien tai niiden toteuttamisen näkökulmasta. Väli raportissa esitetyt mallit, niiden toteuttaminen sekä aluerajaus on määritelty ennen kaikkea oikeudellisten reunaehtojen sekä metropolihallinnon tehtävien kautta ja lisäksi erityisesti toiminnallisin tekijöin. Oikeudelliset reunaehdot kytkevät yhteen toteuttamisen vaihtoehtoiset tavat niin hallintomallin, rahoituksen kuin tehtävien ja aluerajauksenkin osalta. Työryhmän näkemyksen mukaan vähimmäistehtävät-mallin käyttöön otto edellyttäisi kuitenkin lähtökohtaisesti merkittäviä muutoksia kuntarakenteessa.

Kuntarakenteen muutosten vaikutuksia on jäljempänä tarkasteltu myös esitettyjen aluerajausten näkökulmasta. Kuntien mahdollisesti toteuttamalla kuntaliitoksilla voi olla vaikutusta aluerajaukseen. Tämä koskee erityisesti ehdotetun ydinalueen reunoilla sijaitsevia kuntia, joilla on liitoselvityksiä meneillään ydinalueeseen kuulumattomien kuntien kanssa. Työryhmän näkemyksen mukaan nk. ydinalueen kunnat kuuluisivat lähtökohtaisesti metropolihallinnon piiriin myös tilanteessa, jossa ne toteuttavat liitoksia ydinalueen ulkopuolisten kuntien kanssa. Sen sijaan laajemman alueen osalta jatkovalmistelussa tätä on vielä tarpeen arvioida.

3.1 Molempia malleja koskevat ehdotukset

Sekä vähimmäistehtävät-mallissa että laajassa mallissa metropolihallinnon tehtäväkokonaisuudet muodostuvat maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen (MAL) sekä kilpailukykyyn, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan sekä segregatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyvistä tehtävistä. MAL-tehtävät muodostavat metropolihallinnon tärkeimmän tehtäväalueen, jossa onnistuminen edistää kilpailukykyyn ja segregatian ehkäisyyn liittyvien tavoitteiden toteutumista.

Työryhmä ehdottaa, että metropolihallinnosta ja sen tehtävistä säädetään omassa erillislaissa (metropolihallintolaki) sekä tehtäväkohtaisissa erityislaeissa. Metropolihallinto olisi kaksikielinen viranomaisen, jossa enemmistökielenä olisi suomi.

Metropolihallinnon ylin päättävä elin olisi hallituksen linjauksen mukaisesti vaaleilla valittava valtuusto. Työryhmä ehdottaa, että metropolihallinnon muita toimielimiä olisivat metropolihallitus, metropolijohtaja, lakisääteiset lautakunnat ja tarvittavat muut toimielimet. Luottamushenkilöitä, sisäisen hallinnon organisoimista sekä konserniyhteisöjä ja yhteistyöorganisaatioita koskisi se, mitä luvussa 2.4 on näiltä osin todettu. Toiminnan järjestämisen yleisistä periaatteista sekä metropolihallinnon toimielinten tarkemmista tehtävistä määrättäisiin metropolivaltuuston antamalla hallintosäännöllä, luvussa 2.4 kuvatuksi.

Työryhmä ehdottaa, että metropolivaali toimitettaisiin lähtökohtaisesti (teknisesti) samalla tavalla ja samalla aikataululla kuin kunnallisvaalit. Äänioikeus ja vaalikelpoisuus metropolivaaleissa määräytyisivät lähtökohtaisesti samoin kuin kunnallisvaaleissa. Vaalien järjestämiseen liittyvät yleiset, muut näkökohdat on kuvattu luvussa 2.5.

Työryhmä ehdottaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi, että metropolihallinto voisi järjestää kansanäänestyksen, asukkailla olisi äänestys-oikeus kansanäänestyksessä sekä oikeus tehdä kansanäänestysaloite ja luvussa 2.5.6 kuvattu metropolialoite.

3.2 Vähimmäistehtävät-malli

Tehtäväkokonaisuudet

Malli sisältää ehdotuksen niistä tehtävistä, joita metropolihallinnolle tulee työryhmän näkemyksen mukaisesti vähintään osoittaa. Tehtävien määrittelyn lähtökohtana on, että osassa I esitetyt nykytilan ongelmat ja esitetyt tavoitteet voidaan olennaisilta osiltaan ratkaista. Tässä mallissa metropolihallinnon luonne ja tehtävät ovat pääosin strategisia ja osittain operatiivisia. Operatiivisia tehtäviä ovat erityisesti joukkoliikenteen järjestäminen ja rakennuttamispalvelut.

Maankäyttö

Metropolikaava

Vahva metropolikaava on keskeinen edellytys koko metropolihallinnon toimivuudelle. Tämän vuoksi valmistelussa ei ole katsottu mahdolliseksi esittää vaihtoehtoja tälle ratkaisulle.

Metropolikaavan sisältöä, asemaa kaavajärjestelmässä ja oikeusvaikutuksia on käsitelty yksityiskohtaisemmin edellä osassa II.

Metropolikaava mahdollistaa kuitenkin vaihtoehtoja mm. kaavan sisällön, oikeus- ja ohjausvaikutusten sekä suunnitelmaosan, toimeenpano-osan ja metropolisopimuksen välisen tehtäväjaon määrittelylle. Näin erilaisten tilanteiden vaatimukset voidaan ottaa huomioon.

Metropolikaava voi olla sisällöltään ja oikeusvaikutuksiltaan joustava. Metropolikaavaan voi tarvittaessa sisältyä osayleiskaavan kaltaisia tarkasteluja ja osayleiskaavan tapaan esitettyjä maankäyttöratkaisuja. Toisaalta metropolikaava voi suunnittelutarpeen mukaan olla myös yleispiirteisempi, esimerkiksi maa-

kuntakaavan tapaan. Samassa kaavassakin voi olla suunnittelutarpeen mukaan esitystavaltaan ja sisällöltään erilaisia osia.

Kaavan toteuttamistoimenpiteitä ja niiden ajoitusta voidaan määritellä kaavan toimeenpano-osassa annettavilla määräyksillä ja metropoliosopimuksella. Työnjako toimeenpano-osassa annettavien määräysten ja metropoliosopimuksen välillä voi olla joustava.

Seudullisesta maapolitiikasta päättäminen

Metropolihallinnon keskeinen tehtävä on varmistaa seudullisesti yhtenäinen aktiivinen maapolitiikka, joka edistää maankäytön ja asumisen tavoitteiden toteuttamista. Tämän vuoksi metropolihallinnon tulisi päättää seudullisen maapolitiikan keskeisistä linjauksista. Metropolihallinto voisi hankkia maata sen toteutettavaksi kuuluvia tarkoituksia varten, erityisesti valtion tukemaa asuntotuotantoa varten.

Maan hankkiminen lunastamalla ja etuosto-oikeutta käyttämällä sekä maankäyttösovimukset liittyvät keskeisesti kuntien asemakaavoitukseen ja asemakaavojen toteuttamiseen. Nämä olisivat jatkossakin yksinomaan metropolialueen kuntien maapolitiikan välineinä. Kunnat saisivat kuitenkin 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. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia kehittämisalueita voitaisiin nimetä myös metropolikaavassa.

Etuostolakia ehdotetaan tarkistettavaksi niin, että nykyisin pääkaupunkiseudun kuntia koskevat erityissäännökset, joilla etuosto-oikeutta pääkaupunkiseudun kunnissa on väljennetty, ulotettaisiin koskemaan myös metropolikaavassa osoitettuja MAL-alueita muissa kunnissa.

Suunnittelutarvealueista ja suunnittelutarveratkaisujen päättäminen

Tarve asemakaavan ulkopuolisen alueen maankäytön ohjaamiseen poikkeaa metropolialueella merkittävästi maan muista alueista. Metropolialueen yhdyskuntarakenteen kehittämistavoitteiden vuoksi asemakaavan ulkopuolinen alue tulisi määritellä metropolialueella yleisesti suunnittelutarvealueeksi siten, että rakentaminen lähtökohtaisesti edellyttää suunnittelutarveratkaisua. Työryhmä katsoo, 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.

Poikkeamispäätökset

Työryhmä ehdottaa, että tässä vaiheessa metropolihallinnolle ei tulisi toimivaltaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten poikkeamisten käsittelyssä ja eikä myöskään poikkeamistoimivallan jakautumiseen kuntien ja ELY-keskuksen välillä tässä yhteydessä puututtaisi. Metropolihallinnolla tulisi kuitenkin olla valitusoikeus kuntien ja ELY-keskuksen poikkeamispäätöksistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa on katsottu, että poikkeamistoimivaltaa tulisi edelleen siirtää ELY-keskukselta kunnalle, mutta toimivallan siirtämisen laajuutta ja menettelytapaa on syytä selvittää tarkemmin. Siinä yhteydessä on arvioitava myös sitä, onko poikkeamistoimivaltaa joiltakin osin syytä siirtää metropolihallinnolle.

Asuminen

Metropolihallinnon määrittelemä seudullinen asuntotuotantotavoite ja sitä edistävä metropolikaava toimeenpano-osineen riittäisi luomaan metropolialueelle sellaiset asuntotuotantoedellytykset, joiden avulla markkinatoimijat yhdessä seudun kuntien toimenpiteiden kanssa toteuttaisivat seudulle asetetun tuotantotavoitteen sellaisenaan.

Asuntotuotantotavoitteen toteutumisen varmistamiseksi ja metropolihallinnon viimesijaisen vastuun kantamiseksi erityisesti valtion tukemasta asuntotuotannosta malli sisältää sen, että kuntien rakennuttamispalvelut keskitettäisiin metropolihallinnolle metropolikaavan mukaisilla seudullisesti keskeisillä asuntotuotantoalueilla valtion tukeman tuotannon osalta.

Metropolihallinto kilpailuttaisi tuettujen asuntojen suunnittelun ja niiden toteuttamisen seudullisesti keskeisillä asuntotoalueilla. 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. Keskitetty kuntien omistamien tuettujen asuntojen rakennuttamistoiminta loisi parempia toimintaedellytyksiä tuettujen asuntojen toteuttamiselle seudullisesti keskeisillä asuntotoalueilla ja vapauttaisi samalla metropolialueen kuntien rajallisia rakennuttajavaihtomavaroja 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.

Liikenne

Tässä vaihtoehdossa metropolihallinnolle siirrettäisiin nyt HSL:n vastuulla olevat liikennesektorin tehtävät sekä vastaavat, nykyisin ELY-keskuksen hoitamat joukkoliikennetehtävät myös niiden kuntien alueella, jotka nyt 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 liikennejärjestelmä-suunnitelman toteutuksesta sovittaisiin toteuttajaosapuolten välillä nykyistä MAL-sopimusta laajemmassa ja sitovammassa metropolisopimuksessa.

Ympäristöpalvelut

HSY:stä siirtyisi metropolihallintoon toiminnan käynnistyessä pelkästään määriteltujen seudullisten tehtävien johtamiseen, strategiseen vesi- ja jätehuollon suunnitteluun osana metropolikaavan laadintaa sekä keskushallintoon liittyviä toimintoja. Sen sijaan HSY:n operatiivisia toimintoja (mm. vesi- ja jätehuollon operatiiviset toiminnot) ei siirrettäisi johtuen muun muassa jäsenpohjien erilaisuudesta ja omaisuuden siirtymisen edellyttämästä pitemmästä aikataulusta.

Kilpailukyky

Metropolihallinnolle osoitettaisiin kilpailukyky- ja elinkeinopolitiikkaan liittyvät seudulliset strategisen tason tehtävät sekä aluekehitystehtävät Uudenmaan liitolta. Elinkeinopolitiikan operatiivinen toteutusvastuu olisi kunnilla.

Metropolihallinnolla olisi kokonaisvastuu seudun kansainvälisen kilpailukyvyn edistämässä. Se mm. vastaisi seudun vision, strategian ja kehittämistavoitteiden määrittelystä. Kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi metropolihallinto toimisi yhteistyössä sekä valtion että kuntien kesken. Keskeisenä työkaluna olisi sopimuksellinen politiikka metropolihallinnon ja valtion kesken (metropolisopimus).

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

Metropolihallinto huolehtisi alueen kansainvälisestä markkinoinnista ja investoinnista (nykyisen Greater Helsinki Promotion Oy:n tekemä työ). Lisäksi metropolihallinto huolehtisi ulkomaalaisten osaajien houkuttelusta.

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 aktivoimista Älykäs kaupunki ja uudistuva teollisuus sekä Tulevaisuuden terveys -teemojen toteutuksessa.

Segregaatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat

Metropolihallinnolle annettaisiin lakiin pohjautuva mandaatti, joka velvoittaisi 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 edellyttäisivät, että metropolihallinnolla olisi käytettävissään riittävä segregaatioon liittyvä tilasto- ja analyysitieto. 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 häätöjä 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.

Metropolisopimus

Vaihtoehdossa metropolisopimuksen rooli olisi laajaa mallia suurempi, koska alueen hallintomallista ja maantieteellisestä laajuudesta johtuen metropolikaavassa ja sen toimeenpano-osassa ei voitaisi ratkaista kattavasti ja riittäväällä 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.

Hallintomalli

Metropolihallinnon tehtävien ollessa laajaa mallia suppeampia, soveltuisi hallintomalliksi työryhmän arvon mukaan parhaiten luvussa 2.1 tarkemmin kuvattu pakkokuntayhtymä, jossa olisi vaaleilla valittu valtuusto. Tässäkin mallissa hallinnolle osoitettavat tehtävät ovat luonteeltaan selkeästi ylikunnallisia, mutta niiden ollessa taloudelliselta ja muulta merkitykseltään vähäisempiä, olisi pakkokuntayhtymämalli tehtävien hoidon kannalta tarkoituksenmukaisempi järjestämistapa. Malli olisi mahdollinen, koska se ei supistaisi yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa. Päätöksentekojärjestelmä ei antaisi yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa. Se ei myöskään vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon tai rajoittaisi alueen kuntien päätösvallan kuulumista kunnan jäsenten valitsemille toimielimille.

Rahoitusjärjestelmä

Rahoitusmallina olisi kunnille osoitettavat maksuosuudet.

Työryhmän 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.

Aluerajaus

Mallissa metropolihallinnon alueellinen toimivalta voisi olla laajempi tehtävien ollessa suppeammat ja taloudelliselta sekä oikeudelliselta merkitykseltään pienemmät.

Metropolihallintoon kuuluisivat ydinalueen 10 kunnan ohella kuusi taajama- ja työssäkäyntiperusteella määriteltyä kuntaa. Metropolihallintoon kuuluisivat siten Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Sipoo, Vihti, Mäntsälä, Hyvinkää, Lohja, Porvoo ja Riihimäki.

Myös muut kuin ydinalueen kunnat kytkeytyvät yhdyskuntarakenteellisesti ydinalueeseen osin jo tällä hetkellä. Alueen tulevaisuuden kasvun ja laajenemisen johdosta on nähtävissä, että tarpeet yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisyssä ulottuvat ydinalueen kuntia laajemmalle alueelle mahdollisesti jo lähitulevaisuudessa. Kuntien toiminnallinen yhteys ydinalueelle on selkeä, joskin selvästi ydinalueen kuntia pienempi.

Vaalit

Tässä mallissa metropolivaltuuston vaali olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa työryhmän näkemyksen mukaan siten, että metropolialue muodostaisi yhden vaalipiirin (luvussa 2.5.4 kuvattu vaihtoehto 1). Kuitenkin myös vaihtoehdot 2-4 voivat tulla kysymykseen, jos vaalijärjestelmässä halutaan korostaa valtuuston alueellista edustavuutta.

Alustavaa arviointia vähimmäistehtävät-mallin vaikutuksista

Työryhmä on arvioinut esittämiensä mallien vaikutuksia tässä vaiheessa alustavasti ja erityisesti vain hallinnon, tehtävien ja rahoituksen osalta. Arviointi tarkentuu jatkovalmistelussa 15.9.2014 mennessä johdannossa mainittujen asioiden osalta.

Vaaleilla valittu metropolivaltuusto ottaisi vastuun koko seudun yhteisestä kehittämisestä. Seudulle synnytyisi yhteinen näkemys seudun tulevaisuudesta, linjaukset seudun kehittämisestä sekä keskeiset ohjauspäätökset tarvittavista toimenpiteistä.

Metropolihallinnon perustamisella voitaisiin koota yhteen päätöksentekoa keskeisten ylikunnallisten tehtävien osalta. Erityisesti metropolikaavalla kyettäisiin vastaamaan toimintaympäristön muutoksesta aiheutuviin seudun haasteisiin, kuten voimakkaaseen väestönkasvuun, riittämättömään asuntotuotantoon, yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen samoin kuin koko seudun maankäytön tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen.

Metropolihallinto päättäisi keskeisistä kuntarajat ylittävistä strategisista linjauksista maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta sekä koskien kansainvälistä kilpailukykyä ja segregaaation ehkäisyä. Malli mahdollistaisi nykyistä laajemman seudullisen joukkoliikennejärjestelmän sekä mahdollisuuden kasvattaa joukkoliikenteen markkinaosuutta. Myös liityntäpysäköinti tulisi selkeästi jonkun toimijan vastuulle. Kilpailukyvyn osalta päätöksenteon ja vastuun kokoaminen mahdollistaisi nykyistä paremmin koko seudun yhteisten tavoitteiden asettamisen sekä suunnittelun. Yksi vastuutaho edistäisi myös elinkeinoelämän näkökulmasta nykyistä toimivampia ratkaisuja ja yhteyksiä. Metropoliseudun kansainvälisen kilpailukyvyn ja elinvoimaisuuden kehittäminen vaikuttaisivat myönteisesti myös koko maahan. Metropolihallinnon alainen rakennuttajatoimija lisää erityisesti valtion tukemien vuokra-asuntojen toteuttamisen edellytyksiä metropolialueella. Se lisää kunnallisten tahojen käytettävissä olevia rakennuttajaresursseja merkittävästi seudullisesti keskeisillä asuntotuotantoalueilla tuetussa vuokra-asuntotuotannossa ja samalla vapauttaa kunnallisten rakennuttajaresurssien käyttöä muualla kuntien alueilla tuotettavaan tuettuun vuokra-asuntotuotantoon. Ehdotetun tuottajamallin toteuttaminen vaatii yhteistyötä kuntatoimijoiden ja metropolihallinnon välillä.

Metropolihallinnon toimivallan ja tehtävien ollessa kuitenkin osin rajattuja strategisen tason kysymyksiin, operatiivinen toiminta jäisi valtaosin kuntien päätösvaltaan. Tämä osin kaventaisi metropolihallinnon mahdollisuuksia vastata seudun yhteisiin ongelmiin sekä hallinnolle asetettuihin tavoitteisiin. Toisaalta malli tämän vuoksi kaventaisi kuntien itsehallintoa laajaa mallia vähemmän. Esimerkiksi asuntotuotannon osalta metropolihallinto osoittaisi mm. metropolikaavan mukaiset seudullisesti merkittävät asuntotuotantoalueet ja niiden toteuttamisjärjestyksen ja valtio – metropolisopimuksen kautta – vaikuttaisi kuntiin asuntotuotantotavoitteen saavuttamiseksi. Kun asemakaavoitus, maapolitiikan toteuttaminen sekä tarvittavan infrastruktuurin rakentaminen ja rahoitus olisivat kuntien tehtävänä, jäisi tavoitteiden toteuttaminen ja samalla asuntotuotannon riittävyys käytännössä kuitenkin kunnallisen päätöksenteon varaan.

Malli edellyttäisi monipuolista osaamista metropolihallinnossa. Resursseja voitaisiin jossain määrin koota yhteen sekä rationalisoida hallintoa, mutta strategisten tehtävien kokoamisella ei saataisi vastaavia rationalisointihyötyjä kuin laajojen tehtävien mallissa. Vaikka toimijoiden määrä nykyisestä vähenisi, vaarana voisi olla hallinnon päällekkäisyys ja samojen tehtävien hoito eri hallinnontasoilla. Oleellista olisi työnjaon ja toimivallan erittäin selkeä määrittely eri toimijoiden kesken.

Taloudelliset hyödyt voisivat olla, muun muassa metropolikaavan ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen myötä, pitkällä aikavälillä merkittäviäkin. Hyötyjen realisoituminen riippuu keskeisesti kuntien ja metropolihallinnon päätöksentekokyvystä ja operatiivisten toimintojen toteuttamisesta metropolihallinnon tavoitteiden mukaisesti. Myös päällekkäisen hallinnon purkamisella ja työnjaon selkeydellä on tähän vaikutuksensa.

Mallissa rahoitustarve tehtävien hoitoon olisi laajaa mallia pienempi. Maksuosuuksiin perustuva malli on kuntien itsehallinnon näkökulmasta toimivin tilanteessa, jossa tehtävät ovat taloudelliselta merkitykseltään vähäisemmät. Metropolihallinnolle on kuitenkin jätettävä riittävästi mahdollisuuksia päättää omien toimintojensa rahoituksesta. Toteutuksen keskeiset riskit rahoituksen osalta liittyvät siihen, ettei riittäviä rahoitusratkaisuja löydetä tai, että rahoituksen periaatteita ei kyettäisi muotoilemaan riittävän selkeästi. Kainuun mallista saatujen kokemusten perusteella oleellista onkin, että rahoituksesta on olemassa eri tilanteisiin soveltuvat yksiselitteiset periaatteet³⁴. Suhteessa Kainuun malliin metropolihallintoa koskevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan olisi kyse vapaaehtoisesta kokeilusta ja laissa tulisikin nimenomaisesti säätää vähintään taloudellisen vastuun ns. perälaudasta. Myös valtion rahoitus sen vastuulla oleviin investointeihin (mm. liikenne) olisi välttämätöntä.

Rahoitusjärjestelmään kohdistuu yksinkertaistamistarpeita mm. siksi, että joukkoliikenteen toimialue tulisi kasvamaan. Joukkoliikenteen hoito tapahtuisi koko alueella nykyisen HSL:n tapaan. Rahoittajiksi tulisi myös uusia, nykyiseen HSL:ään kuulumattomia kuntia. Myös liikennejärjestelmäsuunnittelun myötä alue

³⁴ Jäntti, A.; Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2010)

laajenisi ja laajan alueen osalta voivat esimerkiksi investoinnit kohdistua alueelle yksittäisten kuntien kannalta epäoikeudenmukaisesti. Väylien omistussuhteissa ei välttämättä tapahtuisi muutoksia, jolloin väylien ylläpito ja investoinnit eivät edellyttäisi muutoksia. Liityntäpysäköinnin järjestäminen kuitenkin edellyttäisi rahoituksen osoittamista metropolihallinnolle. Resursseja edellyttäisivät lisäksi muut tehtävät, hallinto sekä neljän vuoden välein järjestettävät vaalit.

Riittävän vahvan rahoituspohjan saaminen myös metropolikaavan toimeenpano-osan edellyttämille toimenpiteille on tässä mallissa kriittisessä roolissa. Riskinä on tarvittavien rahoituspäätösten epävarmuus. Metropolikaavan suunnitelma- ja toimeenpano-osan kautta tulevien velvoitteiden perustuslainmukaisuus on epävarmuustekijä ja tullaan arvioimaan jatkovalmistelussa. Vähimmäistehtävät-mallin toimivuuden kannalta on olennaista, että metropolihallinnolla on käytössään vahva metropolikaava.

Tehtävien näkökulmasta vaihtoehdon voidaan arvioida olevan toteutettavissa laajaa mallia helpommin. Vaihtoehto merkitsisi kuitenkin toimivallan siirtoa kuntien ja metropolihallinnon välillä. Kuntien päätösvalta strategisissa, metropolihallinnolle siirrettävissä tehtävissä vähenisi. Lisäksi perustettaisiin uusi kuntayhtymä, jolloin metropolihallinnon perustamisella olisi vaikutuksia sekä kuntien että nykyisten yhteistoimintaorganisaatioiden hallintoon ja päätöksentekoon. Kuntayhtymän perustaminen merkitsisi uuden metropolitason päätöksentekojärjestelmän luomista.

Uuden hallinnontason ja organisaation perustaminen samanaikaisesti joidenkin nykyisten organisaatioiden toimintojen uudelleenjärjestelyjen kanssa edellyttää rahoitusta myös toimeenpanoon sekä riittäviä resursseja ja osaamista hallinnolliseen työhön (hallinnolliset ja juridiset muutokset, vaalien järjestäminen, henkilöstösiirrot, palkkausten harmonisointi, tietojärjestelmämuutokset). Vaikka hallinnollisesti kuntayhtymämallin perustaminen olisi todennäköisesti itsehallintomallia helpompi toteuttaa, voi sekin organisaatiomuutoksena olla useiden vuosien pituinen. Mikäli kunnissa päädytään käynnissä olevien liittoselvitysten tuloksena toteuttamaan liitoksia, tämä asettaa toimeenpanolle erityisiä haasteita ja mm. lisää toimeenpanovaiheessa resurssitarpeita sekä kuntien että valtion näkökulmasta.

Esitetty pakkokuntayhtymämalli vähimmäistehtävineen on itsehallintomalliin verrattuna riippuvaisempi alueen kuntien päätöksenteosta, koska kunnille jää valtaosa operatiivisista tehtävistä ja niitä koskeva päätöksenteko. Myös metropolisopimuksen toimeenpano jäisi monilta osin kuntien päätösten varaan. Tämä merkitsisi, ettei metropolihallinnolla välttämättä käytännössä olisi riittävän itsenäistä mahdollisuutta päättää seudun edun mukaisista ratkaisuista. Kainuun hallintokokeilun yhteydessä katsottiin kuntakohtaisten ja maakunnan etujen ajautuvan päätöksenteossa vastakkain. Maakuntavaltuutetuista 85 prosenttia toimi myös kunnanvaltuutettuina. Tämän nähtiin olevan osin ongelmallista ja aiheuttavan eturistiriitoja päätöksenteossa.³⁵ Mahdolliset eturistiriidat voisivat vaarantaa metropolihallinnolle asetettujen tavoitteiden toteuttamisen ja mm. taloushyötyjen toteutumisen.

Malli edellyttäisi metropolisopimuksen sitovuuden vahvistamista ja tämä edelleen muutoksia valtion hankepäätösjärjestelmään.

Monet nykyiset yhteistoiminnan rakenteet ja muodot korvattaisiin yhdellä päätösvaltaisella metropolihallinnolla. Kuntalaisen näkökulmasta päätöksenteko tulisi siten selkeytymään ja muuttumaan läpinäkyvämmäksi nykyiseen yhteistyömalliin verrattuna. Mallissa kunnilla myös säilyisi merkittävä operatiivinen vastuu ja toisin kuin yhteistyössä hoidettavien asioiden osalta nykyisin, olisi asukkaalla metropolihallinnon perustamisen myötä lailla säädettyjen oikeuksien kautta mahdollisuudet vaikuttaa keskeisiin ylikunnallisiin asioihin metropolialueella. Metropolihallinnon olisi myös muutoin huolehdittava asukkaiden, yhteisöjen ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa. Metropolialueen asukkaiden kiinnostus metropolihallintoa ja -valtuustoa kohtaan voi kuitenkin olla vähäistä, mikä voi ilmetä alhaisena äänestysaktiivisuutena metropolivaltuuston vaalissa. Kainuun hallintokokeilun yhteydessä maakuntavaaleissa äänestysaktiivisuus oli hieman kuntavaaleja alhaisempaa, vaikkakaan suuria eroja ei ollut.

³⁵ Jäntti, A.; Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2010)

Osin riippuen valittavasta vaalitavasta, voi metropolivaltuustossa valta keskittyä väestömäärältään suuriin keskuskuntiin. Tätä voidaan lieventää vaalipiirijaolla.

Kuntayhtymämallin mukaisesti järjestetty metropolihallinto on edellä todetusti riippuvaisempi jäsenkuntiansa päätöksenteosta. Siksi kuntarakenteen kehittäminen ihmisten tosiasialliseen elinpiiriin perustuen on tärkeämpää kuin laajan mallin toteuttamisen osalta. Esimerkiksi metropolikaavan tavoitteiden ja linjausten toimeenpano, asunto-ongelmien ratkaiseminen sekä liikennejärjestelmän tasapuolinen kehittäminen onnistuu parhaiten kuntarakenteessa, joka perustuu nykyistä paremmin alueen toiminnallisiin ominaispiirteisiin ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen. Tämä koskee varsinkin metropolialueen ydinaluetta, mutta on tärkeä myös sen ulkopuolella, erityisesti joukkoliikennekäytävien vaikutusalueella. Aluerajaus poikkeaisi lisäksi nykyisestä 14 kunnan aluerajauksesta. Mallissa yksittäisten kuntien mahdollisesti toteuttamalla liitoksilla voi olla vaikutusta myös aluerajaukseen kuten laajan mallinkin osalta.

Sekä vähimmäistehtävät-mallissa että laajojen tehtävien mallissa on tarpeen erikseen arvioida, miten metropolialueen ulkopuolisten Uudenmaan liiton jäsenkuntien aluekehitystehtävien ja maakuntakaavaan liittyvien tehtävien hoito järjestetään. Riskinä voidaan pitää sitä, että em. kuntien kehittäminen eriytyy metropolihallintoon kuuluvien kuntien kehittämisestä ja maankäytön suunnittelusta.

3.3 Laaja malli

Metropolihallinnon tehtäväkokonaisuudet

Laajassa mallissa esitetään metropolihallinnon tehtäviksi vähimmäistehtävät-mallissa esitettyjen tehtävien lisäksi uusia tehtäviä. Esitettävien uusien tehtävien tarkoituksena on muodostaa metropolihallinnon tehtäväkokonaisuudesta mahdollisimman kattava, monipuolinen sekä toiminnallisesti eheä. Tavoitteena on myös, että eri tehtäväalueet tukevat toisiaan mahdollisimman tehokkaasti. Tässä mallissa metropolihallinnon luonne ja tehtävät ovat sekä strategisia että operatiivisia. Operatiivisia tehtäviä ovat vähimmäistehtävät-mallissa esitettyjen lisäksi tien- ja kadunpito, metron ja mahdollisen jokeriradan hallinnointi, tuetun asuntotuotannon omistaminen sekä HSY:ltä siirtyvät vesi- ja jätehuollon operatiiviset tehtävät.

Maankäyttö

Metropolikaava

Vahva metropolikaava on keskeinen edellytys koko metropolihallinnon toimivuudelle. Tämän vuoksi valmistelussa ei ole katsottu mahdolliseksi esittää vaihtoehtoja tälle ratkaisulle.

Metropolihallinnolle ehdotetut tehtävät koskien metropolikaavan oikeus- ja ohjausvaikutuksia, kehittämisalueiden nimeämistä, suunnittelutarvealueista päättämistä ja suunnittelutarveratkaisujen harkintaa sekä poikkeamispäätöksiä ovat samat kuin vähimmäistehtävät-mallissa. Maankäyttöön liittyvien tehtävien osalta esitetään metropolihallinnolle vaihtoehtoinen malli vain maapolitiikan osalta.

Maapolitiikka

Metropolihallinto voisi saada maata hankkiessaan luvan lunastaa maata metropolikaavan perusteella saman tapaan kuin kunta tai muu kaavaa toteuttava viranomainen voi nykyisin saada lunastusluvan maakunta- tai yleiskaavassa osoitettujen alueiden lunastamiseen (MRL 99 §).

Kunnalle kuuluvat maapoliittiset keinot säilyisivät nykyisellään.

Etuostolakia ehdotetaan tarkistettavaksi niin, että nykyisin pääkaupunkiseudun kuntia koskevat erityissäännökset, joilla etuosto-oikeutta pääkaupunkiseudun kunnissa on väljennetty, ulotettaisiin koskemaan koko metropolialuetta kuten edellä vähimmäistehtävät-mallissa.

Asuminen

Metropolihallinto kantaisi viimesijaisen vastuun valtion tukeman asuntotuotannon osalta myös valtion tukeman asuntokannan omistamisesta, mikäli näille alueille 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 tässä vaihtoehdossa seudullisesti 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 myös tarvittaessa hankkia seudullisesti keskeisillä asuntoalueilla asuntotuotannon toteuttamiseksi tarvittava tonttimaata, jotta voidaan varmistua näiden alueiden toteutumisesta metropolikaavan mukaisesti. Pääsääntöisesti metropolihallinto hankkisi tonttimaan kunnilta. Mikäli metropolihallinto ei kuitenkaan saisi riittävästi tonttimaata asuntoalueen tuotantotavoitteen toteuttamiseksi metropolikaavan edellyttämällä tavalla, voisi se käyttää metropolihallinnolle osoitettuja maapoliittisia keinoja, joilla varmistetaan, että metropolikaavan osoittamat seudulliset MAL-alueet ja toimenpiteet toteutuvat suunnitellulla tavalla.

Liikenne

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.

Ympäristöpalvelut

Metropolihallinnon hoidettavaksi annettaisiin HSY:n nykyiset tehtävät. Kuntayhtymä liitettäisiin osaksi metropolihallintoa joko liikelaitoksena tai muuna kirjanpidollisesti eriytettynä metropoliorganisaation osana. Kuntayhtymän liittäminen osaksi metropolihallintoa (pakkokuntayhtymä tai itsehallintomalli) edellyttää käytännössä, että niiden jäsenpohjan on oltava yhtenevä.

Kilpailukyky

Kilpailukyky- ja elinkeinopolitiikkaan liittyvät tehtävät olisivat samat kuin vähimmäistehtävät-mallissa.

Segregaatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmistelun edetessä on erikseen ratkaistava sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäjän, kuntien ja metropolihallinnon segregaation torjuntaan liittyvien tehtävien ja palvelujen koordinoitu hoitaminen ja tehtävänjako.

Jatkovalmistelussa tulee arvioida, pitäisikö metropolihallinnolle siirtää vastuu TE-toimistoissa ja työvoimapalvelukeskuksissa 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.

Metropolisopimus

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

Hallintomalli

Mikäli metropolihallinnolle osoitettavat tehtävät olisivat luonteeltaan laajat ja oikeusvaikutuksiltaan merkittävät, katsoo työryhmä, että tarkoituksenmukainen hallintomalli olisi perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen kuntaa suuremmalla hallintoalueella toteutettu itsehallintojärjestelmä. Järjestelyä puoltaisi tehtävien laajuuden ja merkittävyyden lisäksi niiden ylikunnallinen luonne sekä niiden hoitamiseen vaadittava itsenäinen toimivalta. Tätä ratkaisua tukee myös se, että tehtävien järjestämiseen tarvittava rahoitus on merkittävä ja suuri. Hallintomalli mahdollistaisi lisäksi sen, että metropolihallinnolle voitaisiin antaa pakkokuntayhtymämallia laajemmat ja itsenäisemmät mahdollisuudet vaikuttaa rahoituksen suuruuteen.

Metropolihallinnolle tässä vaihtoehdossa siirrettävät laajat, ylikunnalliset tehtävät edellyttävät työryhmän näkemyksen mukaan pakkokuntayhtymämallia itsenäisempää päätöksentekotoimivaltaa. Hallintomallina itsehallintojärjestelmää voidaan pitää oikeudelliselta rakenteeltaan vahvempana kuin pakkokuntayhtymämallia ja siten arvioida sen takaavan metropolihallinnolle toiminnallisesti ja taloudellisesti tarvittavan riittävän ja riippumattomamman aseman ja toimintakyvyn.

Rahoitusjärjestelmä

Metropolihallinnolle siirrettävät laajat tehtävät merkitsisivät varsin mittavaa rahoitustarvetta. Työryhmän 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 alentaa omaa verotustaan vastaavasti.

Aluerajaus

Mallissa metropolihallinnon alueellisen toimivallan tulisi rajoittua pienempään kuntajoukkoon johtuen tehtävien laajuudesta ja oikeudellisesta sekä taloudellisesta merkityksestä. Toimivallan tulisi ulottua vain nk. ydinalueen kuntiin, jotka muodostavat toiminnallisesti tiiviin ja yhdyskuntarakenteellisesti hyvin yhtenäisen alueen.

Metropolihallintoon kuuluisivat siten 10 seuraavaa kuntaa: Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kirkkonummi, Kerava, Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula ja Sipoo.

Tämän yhdyskuntarakenteellisesti yhtenäisen alueen kuntien kuulumista metropolihallintoon voidaan pitää välttämättömänä ja edellytyksenä sille, että asetettavat tehtävät on mahdollista hoitaa tuloksellisesti sekä saavuttaa hallinnolle asetetut tavoitteet. Kuntien kokoeroista huolimatta voidaan katsoa, että kunnat ovat olosuhteiltaan pääsääntöisesti samankaltaisia. Tällöin voidaan arvioida keskeisten tehtävien ja toimintojen hoidon kohdistuvan jossain määrin yhdenmukaisesti alueen eri kuntiin. Näin myös tehtävien hoidon vaatiman maksurasituksen voi katsoa muodostuvan eri kuntien välillä kohtuullisen oikeudenmukaiseksi.

Vaalit

Tässä mallissa metropolivaltuuston vaali tulisi toteuttaa työryhmän näkemyksen mukaan siten, että metropolialue muodostaisi yhden vaalipiirin (luvussa 2.5.4 kuvattu vaihtoehto 1).

Alustavaa arviointia laajan mallin vaikutuksista

Työryhmä on arvioinut esittämiensä mallien vaikutuksia tässä vaiheessa alustavasti ja erityisesti vain hallinnon, tehtävien ja rahoituksen osalta. Arviointi tarkentuu jatkovalmistelussa 15.9.2014 mennessä johdannossa mainittujen asioiden osalta.

Vaaleilla valittu metropolivaltuusto ottaisi vastuun koko seudun yhteisestä kehittämisestä. Seudulle syntyisi yhteinen näkemys seudun tulevaisuudesta, linjaukset seudun kehittämisestä sekä keskeiset ohjauspäätökset tarvittavista toimenpiteistä ja edellytykset niiden toteuttamiseksi.

Metropolialueen kaavoitus- ja suunnitteluvoimavarojen kokoaminen riittävän itsenäisen aseman omaavan organisaation alle yhtenäistäisi ohjauksen ja toteutuksen tehokkuutta. Mm. liikennejärjestelmän kehittämisestä ja kansainvälisestä kilpailukykyvystä vastaisi tässäkin yksi vastuutaho. Seudulle saataisiin riittävän vahva uusi toimija, jolla olisi kootut kansainvälisen kilpailukyvyn kehittämisen resurssit.

Metropolikaavalla sekä voimavaroja kokoamalla kyettäisiin vastaamaan toimintaympäristön muutoksesta aiheutuviin haasteisiin, koko seudun maankäytön tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen sekä kuntarajat ylittäviin, yhteisiin asumisen ongelmiin. Kun metropolihallinnon alainen toimija kantaisi vastuuta myös tuetun vuokra-asuntokannan omistamisesta, vapauttaisi tämä kunnallisten toimijoiden resursseja enenevässä määrin vahvistamaan ja kehittämään olemassa olevaa asuntokantaa ja lisäämään osaltaan tuettuja asuntotuotantoa täydennysrakentamisen kautta. Metropolihallinnon omistajuus turvaisi ja varmistaisi osaltaan seudullisesti keskeisten asuntoalueiden monipuolisen asukasrakenteen muodostumista ja ehkäisisi siten osin eri asuntoalueiden segregoitumiskehitystä.

Yhdyskuntarakenteen hajautumista voitaisiin ehkäistä paremmin ja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittaminen paranisi. Eri alueiden ja hankkeiden toteuttamisen keskinäisen ajoituksen ohjaus seudullisten tavoitteiden mukaisesti paranisi ja tätä kautta voitaisiin saavuttaa myös mm. liikenteen ja teknisen huollon investointikustannusten sekä asukkaiden ja elinkeinoelämän matkakustannusten merkittäviä säästöjä. Ilmastonmuutoksen hillinnän ja muiden hyvän elinympäristön tavoitteiden toteutumista voitaisiin edistää nykyistä paremmin.

Metropolihallinnolle siirrettävät tehtäväkokonaisuudet ovat laajoja ja edellyttävät monipuolista osaamista.

Yhdistämällä toimintoja (kuten mm. tien- ja kadunpidon organisaatiot) resursseja voitaisiin koota yhteen ja rationalisoida hallintoa sekä purkaa päällekkäisyyksiä vähimmäistehtävä-mallia laajemmin. Pitkällä tähtäimellä uudistuksella olisi myös merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Muun muassa asumisen ja joukkoliikenteen yhteensovittaminen tehostaisi koko seudun toimintaa. Metropolikaava mahdollistaisi metropolialueen kokonaistalouden kannalta edullisen rakenteen suunnittelun ja yhdenmukaisen toteutuksen.

Vaihtoehtoon toteutus edellyttäisi rahoituksen turvaamista tehtävien hoitoon. Tehtävät olisivat laajemmat ja laajan palvelutoiminnan rahoittamisen lisäksi toteutus merkitsisi suuria investointimenoja sekä omaisuuden ja rahoituksen hoitamista. Samoin kuin vähimmäistehtävät-mallissa resursseja tarvittaisiin myös hallintoon sekä vaalien järjestämiseen. Osa rahoituksesta tulisi alueen kunnilta. Myös valtion rahoitus ja valtiolta siirrettävien tehtävien rahoitus rahoitusperiaatteen mukaisesti on välttämätöntä. Valtion tulee mm. edelleen rahoittaa tienpitoa ja liikenneinvestointeja metropolialueella, vaikka vastuu tieverkosta siirtyisi metropolihallinnolle. Metropolialueelle kohdistettavaa rahaa ei voi budjetoida valtion budjetin perusväylänpidon momentilta, vaan mm. tältä osin budjettiin tulisi tehdä oma momenttinsa. Toteutuksen keskeiset riskit rahoituksen osalta liittyvät siihen, että riittäviä rahoitusratkaisuja ei löydetä. Joukkoliikenteen rahoituksen osalta on lisäksi tarpeen todeta, että yhtenäinen joukkoliikenne voi myös joidenkin ydinalueeseen kuuluvien kuntien osalta muodostua nykytilanteeseen verrattuna kalliimmaksi. Tämä voi synnyttää epätasa-arvoista kohtelua erityisesti, mikäli mm. mahdollisten rata- ja tieinvestointien ei nähdä kohdistuvan alueelle tasapuolisesti.

Verotusoikeus rahoitusratkaisuna merkitsisi suurta muutosta verojärjestelmään. Se sisältää myös riskin alueen verorasituksen kasvamisesta.

Vaihtoehto merkitsisi suurta toimivallan siirtämistä kuntien ja metropolihallinnon välillä. Osan metropolihallinnon tehtävistä voi katsoa osin olevan luonteeltaan paikallisia. Tältä osin jatkovalmistelussa on vielä arvioitava tehtävien siirron perustuslainmukaisuus.

Itsehallinnollisen metropolihallinnon perustamisella olisi merkittäviä vaikutuksia julkiseen hallintoon, nykyisiin yhteistoimintaorganisaatioihin samoin kuin politiikan tekoon erityisesti metropolitason päätöksentekojärjestelmän kautta. Vaikutukset tältä osin olisivat todennäköisesti vähimmäistehtävät-mallia suuremmat johtuen metropolihallinnon laajemmista tehtävistä.

Vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon olisivat pakkokuntayhtymämallia laajemmat. Kuntalaisten näkökulmasta oleellinen on myös malliin sisältyvä riski mahdollisesta verorasituksen kasvusta. Metropolihallinnon tehtävät toisaalta muodostaisivat edelleen rajatun kokonaisuuden. Vaikka päätöksenteon voidaan kokea etäännyvän kuntalaisesta, kuntalaiset saisivat vaikuttaa ylikunnalliseen yhteistyöhön keinoilla, joita nykymuotoisessa yhteistyömallissa ei ole käytössä. Näin ollen ja huomioon ottaen Kainuun hallintokokeilun kokemukset, voisivat metropolialueen asukkaiden itsehallinto sekä vaikuttamismahdollisuudet ylikunnallisiin asioihin jopa nykytilaan verrattuna lisääntyä erityisesti, mikäli metropolihallinto myös muulla tavoin huolehtisi asukkaiden mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa. Kuntien roolina olisi, kuten nykyisin, tarjota kanavia vaikuttaa paikallisiin asioihin.³⁶

Sellaisen uuden hallinnontason ja organisaation perustaminen, jolla on sekä laajat strategiset että operatiivisen tason tehtävät, edellyttäisi vähimmäistehtävämallia suurempien resurssien ja mahdollisesti pidemmän ajan varaamista toimeenpanoon. Muutoksen toteuttamisen voi arvioida kestävän vuosia johtuen mm. monien eri organisaatioiden erilaisten toimintakulttuurien yhteensovituksista. Toimeenpanolle asettavat haasteita niin nykyisten yhteistoimintaorganisaatioiden samanaikaiset toimintojen uudelleen järjestelyt että mahdolliset samanaikaisesti toteuttavat kuntien yhdistymiset.

Itsehallinnollisen mallin keskeisenä etuna voidaan pitää sitä, että se lisäisi riippumattomuutta kunnista ja voimistaisi alueen kokonaisedun mukaista toimintaa. Metropolihallinnolla olisi itsenäinen ja laaja toimivalta seudun edun kannalta keskeisistä tehtäväkokonaisuuksista. Tätä kautta voitaisiin pakkokuntayhtymämallia paremmin varmistaa alueen kokonaisedun mukainen toiminta silloinkin, jos kuntarakenteessa ei tapahtuisi merkittäviä muutoksia. Käytännössä on toki mahdollista, että metropolivaltuustossa edustettaisiin eri kuntia koko seudun sijaan. Tällöin seudun kokonaisuuteen tähtäävä päätöksenteko ei välttämättä toteutuisi. Vahvalla itsehallinnollisella toimijalla voitaisiin kuitenkin kuntayhtymämallia paremmin varmistaa toiminnan tehostamisen edellyttämä riittävä päätöksentekokyky, jolla mm. taloushyötyjen realisoinnin näkökulmasta on oleellinen merkitys.

³⁶ Vrt. Jäntti, A.; Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2010)

Metropolialueeseen kuuluisivat ne kunnat, jotka tehtävien hoidon näkökulmasta on välttämätöntä katsoa kuuluviksi metropolihallinnon alueellisen toimivallan piiriin. Aluerajaus poikkeaisi nykyisestä 14 kunnan aluerajauksesta, kuten se myös poikkeaa vähimmäistehtävät-mallissa. Työryhmän näkemyksen mukaan esitettyjen 10 kunnan tulisi kuulua hallintoon myös, mikäli ne toteuttavat liitoksia nk. ydinalueen ulkopuolisten kuntien kanssa. Tämä voi merkitä alueen laajenemista, mikäli kunnat päätyvät liitosten toteuttamiseen. Esitetty aluerajaus ei lisäksi kaikilta osin poista tarvetta yhteistyöhön laajemman alueen kesken mm. maankäytön suunnittelun ja kilpailukyvyyn edistämisen osalta. Myös mm. sosiaalisen eheyden näkökulmasta oleellista on, että huono-osaisten palveluiden järjestämisestä vastaavien eri tahojen välinen työnjako ja toimivalta on riittävän selkeä ja yhteistyön rakenteen tältä osin toimivat. Muutoin on vaarana, ettei metropolihallinnon perustamisella voida riittävästi edistää sosiaalista eheyttä. Alueelliselta toimivalaltaan rajatumpi metropolihallinto voi myös merkitä tarpeita arvioida tulevaisuudessa hallinnon laajenemistarpeita.

Sekä vähimmäistehtävät-mallissa että laajojen tehtävien mallissa on tarpeen erikseen arvioida, miten metropolialueen ulkopuolisten Uudenmaan liiton jäsenkuntien aluekehitystehtävien ja maakuntakaavaan liittyvien tehtävien hoito järjestetään. Riskinä voidaan pitää sitä, että em. kuntien kehittäminen eriytyy metropolihallintoon kuuluvien kuntien kehittämisestä ja maankäytön suunnittelusta.

Verrattuna vähimmäistehtävät vaihtoehtoon laajempien tehtävien vaihtoehtoon mukaan muodostettavalla metropolihallinnolla olisi paremmat mahdollisuudet päättää seudun kehityksen kannalta välttämättömistä toimenpiteistä sekä välineitä, joilla varmistetaan niiden toimeenpano. Metropolihallinnolla olisi käytettävissään esimerkiksi asuntotuotannon tavoitteiden toteuttamisen varmistamiseen kaikki välineet: metropolikaava, maapolitiikan keinot, tarvittavan infrastruktuurin rakentaminen sekä asuntojen rakennuttaminen ja omistaminen.

Laajempien tehtävien vaihtoehtoon toteuttaminen olisi todennäköisesti hallinnollisesti vaikeampi toteuttaa, mutta tuloksena voisi olla toimivampi ja tehokkaampi sekä rooliltaan selkeämpi organisaatio.

LIITTEET

LIITE 1. Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän asettamispäätös 4.10.2013.

METROPOLIHALLINTOA KOSKEVAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ VALMISTELEVA TYÖRYHMÄ

Asettaminen

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut työryhmän metropolihallintoa koskevan lainsäädännön valmistelua varten.

Toimikausi

4.10.2013 – 15.9.2014

Tausta

Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelman mukaan hallitus toteuttaa maan laajuisen kuntauudistuksen tavoitteena vahvoin peruskuntiin pohjautuva kuntarakenne. Hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakenneratkaisujen merkitys korostuu metropolialueella. Hallitusohjelman mukaan tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille selvitetään.

Hallitus linjasi kuntauudistuksen jatkovalmistelua metropolialueella 5.6.2012 siten, että alueella tarvitaan kuntarakenteen muutoksia ja jonkin tyyppistä metropolihallintoa. Hallitus päätti selvittää vaihtoehdot metropoliratkaisuksi alueen yhteisen suunnittelun ja ohjauksen tueksi erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä sekä kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja segregaaion ehkäisemiseksi.

Työ käynnistettiin esiselvityksellä, joka toteutettiin 3.7.2012 – 28.2.2013. Esiselvityksen toteuttivat kuusi selvityshenkilöä, joiden raportista ja sen sisältämistä kuntajakoalue- ja metropolihallintovaihtoehtoista pyydettiin kuntien ja muiden tahojen lausunnot. Lausuntokierros toteutettiin 11.3.2013 – 22.5.2013. Alueen kuntien lausunnoissaan esittämät kannat metropolihallintomallista, sen tehtävistä ja päätöksenteosta vaihtelevat. Kunnista vain kaksi olisi valmis osallistumaan jatkovalmisteluun jonkin esiselvityksessä esitetyn vaihtoehdon pohjalta (Helsinki ja Vantaa). Moni kunnista esittää lisäselvitystarpeita liittyen mm. rahoituksen järjestämisen vaihtoehtoihin sekä tehtäväsiirtoihin vaikutuksineen samoin kuin toimivalta- ja työnjakokysymyksiin.

Kuntarakennelaki (1698/2009, muutettu lailla 478/2013) tuli voimaan 1.7.2013. Sen mukaan metropolialueen kuntiin sovelletaan koko maata koskevia selvityisperusteita pois lukien työssäkäynti-, työpaikkaomavaraisuus- ja yhdyskuntarakenneperustetta, jonka sijaan metropolialueen kuntia koskee erityinen metropolialueperuste. Rakennelain mukaan kun-

tien tulee viimeistään 30.11.2013 ilmoittaa, minkä kunnan tai kuntien kanssa se selvittää yhdistymistä. Hallitus arvioi uudistuksen etenemistä loppuvuonna 2013. Kuntien tulee tehdä yhdistymisselvitys ja mahdollinen siihen perustuva yhdistymisesitys viimeistään erikseen voimaantulevan rakennelain määräajan kuluessa (kuusi kuukautta erillisen voimaantulolain voimaantulosta).

Hallitus linjasi 29.8.2013 antamassaan rakennepoliittisessa ohjelmassa metropolihallinnon jatkovalmistelusta seuraavaa:

Perustetaan metropolihallinto, jonka päättävä elin on vaaleilla valittu valtuusto. Metropolihallinto hoitaisi metropoliselvityshenkilöiden suositusten mukaisesti alueen kilpailukyvyn sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikan, maankäytön, asumisen ja liikenteen toteuttamisen sekä segregaatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyvien seudullisten kysymysten ratkaisemisen. Metropolivaltuusto hyväksyisi metropolikaavan ja sen toimeenpano-osan, joka ohjaisi kuntien päätöksentekoa maankäytön, asumisen ja liikenteen asioissa. Tämän tulee varmistaa se, että valtion kanssa yhdessä päätetyt kaavoitus- ja asunTOTavoitteet täyttyvät. Metropolihallinto hoitaisi sille osoitetut seudulliset julkishallinnon tehtävät, jotka siirrettäisiin kunnista, kuntayhtymistä ja valtionhallinnosta.

Metropolihallintoon liittyvän lainsäädännön valmistelu käynnistetään nopealla aikataululla rinnan kuntaliitosselvitysten kanssa. Valmistelussa metropolihallinnon tehtävien tarkka sisältö ja laajuus ovat kytköksissä esiselvityksen mukaisesti alueella tapahtuvien kuntaliitosten laajuuteen ja merkittävyyteen.

Hallituksen linjausten mukaan kuntaliitosten ja yhteisen hallinnon kokonaisuudesta tehdään päätökset vuoden 2015 alkuun mennessä ja uusi rakenne tulee voimaan viimeistään 2017 alusta.

Tavoite

Työryhmän tavoitteena on valmistella hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvien metropolihallintoa koskevien linjausten pohjalta sekä ottaen huomioon alueen kuntarakenteen kehitys ja metropolialueen esiselvitys tarvittavat lainsäädäntötoimenpiteet metropolihallinnon perustamiseksi alueelle.

Tehtävät

Työryhmän tehtävänä on:

- 1) Valmistella ehdotus metropolihallinnon hallintomalliksi ottaen huomioon hallituksen rakennepoliittisen ohjelman linjaukset sekä valmistella ehdotukset metropolihallinnon rahoituksen ja päätöksenteon järjestämiseksi (ml vaaleilla valittu metropolivaltuusto).
- 2) Valmistella kuntarakenteen kehitys huomioiden ehdotus niistä tehtävistä, joita metropolihallinto hoitaisi, keskittyen erityisesti hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa mainittuihin tehtäviin. Tässä yhteydessä tulee arvioida myös ruotsinkielisten palveluiden turvaamista, organisoimista ja kehittämistä metropolialueella.
- 3) Tehdä ehdotus metropolihallinnon, valtion, kuntien sekä muiden toimijoiden välisestä toimivallasta ja työnjaosta sekä täsmentää alueen kuntien nykyisten yhteistoimintajärjestelyjen muutostarpeet ja niiden toteuttamisen keinot.
- 4) Tehdä ehdotus metropolihallinnon aluerajauksista ja alueellisesta toimivallasta.
- 5) Kartoittaa metropolihallinnon toteuttamisen edellyttämät lainsäädäntömuutostarpeet sekä perustuslain asettamat reunaehdot (ml. kielellisten oikeuksien toteutuminen) sekä

tehdä ehdotus siitä, tulisiko metropolihallinnosta säätää erillisessä laissaan vai osana nykyistä lainsäädäntöä.

Työryhmän tulee valmistella ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän tulee antaa 31.3.2014 mennessä väliraportti ainakin metropolihallinnon hallintomallia, tehtäviä ja rahoitusta koskevista alustavista ehdotuksistaan. Väliraportista pyydetään alueen kuntien ja tarvittavien muiden tahojen lausunnot.

Työryhmän on valmistelutyössään kiinnitettävä erityisesti huomiota samanaikaisesti meneillään oleviin kuntajakoselvityksiin ja arvioida lainsäädäntötarpeita ottaen huomioon muotoutuva kuntarakenne. Valmistelutyö tulee sovittaa yhteen eri sektoreilla käynnissä olevien muiden lainsäädäntöhankkeiden kanssa. Työryhmän on työssään erityisesti otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämistä koskevat hallituksen linjaukset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu.

Organisointi

Puheenjohtaja

yljohtaja Päivi Laajala, valtiovarainministeriö

Varapuheenjohtaja

yljohtaja Helena Säteri, ympäristöministeriö

Jäsenet

hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
rakennusneuvos Matti Vatiilo, ympäristöministeriö
pääsuunnittelija Tommi Laanti, ympäristöministeriö
hallitusneuvos Mikael Nyberg, liikenne- ja viestintäministeriö
erityisasiantuntija Olli Alho, työ- ja elinkeinoministeriö
kieliasianneuvos Corinna Tammenmaa, oikeusministeriö
johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, sosiaali- ja terveysministeriö
yljohtaja, Eeva-Riitta Pirhonen (varajäsenenään johtaja Tuula Lybeck), opetus- ja kulttuuriministeriö

Sihteerit

neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö
hallitussihteeri Majja Neva, ympäristöministeriö

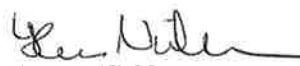
Työryhmä voi perustaa alatyöryhmiä sekä nimetä pysyviä asiantuntijoita, kuulla asiantuntijoita sekä teettää selvityksiä ja käyttää ulkopuolista asiantuntemusta. Työryhmän tulee olla vuorovaikutuksessa alueen kuntien sekä yhteistyöorganisaatioiden (erityisesti HSL, HSY, Uudenmaan liitto) kanssa ja kuulla em. tahoja valmistelun aikana.

Työryhmän työtä ohjaavat hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä sekä kuntauudistuksen ohjausryhmä. Työryhmän tulee raportoida työstään myös metropolipolitiikan neuvottelukunnalle.

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmän kustannukset maksetaan valtiovarainministeriön toimintamenoista momentilta 280101.

Hallinto- ja kuntaministeri


Henna Virkkunen

Hallitusneuvos


Tarja Hyvönen

Jakelu

Päätöksessä mainitut

Tiedoksi

VM/valtiosihteeri Raassina
VM/valtiosihteeri Santamäki-Vuori
VM/valtiosihteeri kansliapäällikkönä Hetemäki
VM/alivaltiosihteeri Saarenheimo
VM/hallinto- ja kehitysjohtaja Tarkka
VM/erityisavustaja Laavi

LIITE 2. Rahoitus-alatyöryhmän asettamispäätös 18.11.2013

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmä rahoitus-alatyöryhmä

Asettaminen

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmisteleva työryhmä on tänään asettanut työnsä tueksi rahoitus-alatyöryhmän. Alatyöryhmän perustamisesta päätettiin metropolilakityöryhmän kokouksessa 14.10.2013.

Toimikausi

18.11.2013 – 31.8.2014.

Tausta

Valtiovarainministeriö asetti 4.10.2013 työryhmän metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän. Hallitus linjasi 29.8.2013 antamassaan rakennepoliittisessa ohjelmassa metropolihallinnon jatkovalmistelusta, että

- metropolihallinnon päättävä elin on vaaleilla valittu valtuusto,
- metropolihallinto hoitaisi alueen kilpailukyyn, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan, maankäytön, asumisen ja liikenteen toteuttamisen sekä segregatioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyvien seudullisten kysymysten ratkaisemisen, sekä
- metropolihallinto hoitaa sille osoitetut seudulliset julkishallinnon tehtävät, jotka siirretään kunnista, kuntayhtymistä ja valtion hallinnosta.

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tavoitteena on valmistella tarvittavat lainsäädäntötoimenpiteet metropolihallinnon perustamiseksi alueelle.

Työryhmän tehtävänä on muun muassa valmistella ehdotukset metropolihallinnon rahoituksen järjestämiseksi. Työryhmän tulee antaa väliraportti 31.3.2014 mennessä ja sen tulee sisältää alustavat ehdotukset muun muassa rahoitusmallista ja metropolihallinnon tehtävistä.

Tavoite

Rahoitus-alatyöryhmän tavoitteena on valmistella metropolihallinnolle rahoitusmalli, joka mahdollistaa metropolihallinnon tehtävien hoitamisen ja tukee sen toimintaa ja tavoitteiden saavuttamista.

Tehtävät

Alatyöryhmän tehtävänä on:

- 1) selvittää eri päärahoitusvaihtoehtojen (verotusoikeus, kuntien maksut metropolihallinnolle ja valtion budjettirahoitus) vaikutukset ja toteuttamismahdollisuudet.

- 2) selvittää täydentävien rahoituslähteiden (valtionosuudet, asiakasmaksut) mahdollisuudet ja merkitys metropolihallinnolle.
- 3) arvioida metropolihallinnon tehtävien vaatimien toimintamenojen rahoituksen määrää.
- 4) tehdä ehdotus metropolihallinnon rahoitusjärjestelmästä, sen vaatimista säädöksistä ja arvio tarvittavan rahoituksen määrästä.
- 5) käsitellä sellaiset metropolihallinnon toimivaltaa koskevat ehdotukset, joissa sille annettaisiin tehtäväksi päättää julkisesta rahoituksesta.
- 6) suorittaa muut metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän sille antamat tehtävät.

Alatyöryhmän on annettava väliraportti alustavista ehdotuksistaan niin, että se voidaan sisällyttää metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän väliraporttiin 31.3.2014.

Alatyöryhmän työ perustuu metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän työhön.

Organisointi

Puheenjohtaja

Finanssineuvos Teemu Eriksson, valtiovarainministeriö

Jäsenet

Neuvotteleva virkamies Arto Salmela, valtiovarainministeriö

Hallitusneuvos Panu Pykönen, valtiovarainministeriö

Liikenneneuvos Tuomo Suvanto, liikenne- ja viestintäministeriö

Pääsuunnittelija Tommi Laanti, ympäristöministeriö

Sihteeri

Sihteerinä toimii neuvotteleva virkamies Ville Salonen.

Työryhmä voi kuulla asiantuntijoita ja käyttää ulkopuolista asiantuntemusta. Jos metropolihallinnolle ehdotettavat tehtävät edellyttävät, voidaan alatyöryhmää laajentaa myöhemmin.

Kustannukset ja rahoitus

Alatyöryhmän kustannukset maksetaan valtiovarainministeriön toimintamenoista momentilta 280101.

Ylijohtaja

Päivi Laajala

Neuvotteleva virkamies

Inga Nyholm

LIITE 3. MAL-alatyöryhmän asettamispäätös 21.10.2013.

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän MAL-alatyöryhmä

Asettaminen

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmisteleva työryhmä on tänään asettanut työnsä tueksi MAL-alatyöryhmän. Alatyöryhmän perustamisesta päätettiin metropolilakityöryhmän kokouksessa 14.10.2013.

Tausta

Valtiovarainministeriö asetti 4.10.2013 työryhmän metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän. Hallitus linjasi 29.8.2013 antamassaan rakennepoliittisessa ohjelmassa metropolihallinnon jatkovalmistelusta, että

- metropolihallinnon päättävä elin on vaaleilla valittu valtuusto,
- metropolihallinto hoitaisi alueen kilpailukyvyn, elinkeino- ja innovaatiopolitiikan, maankäytön, asumisen ja liikenteen toteuttamisen sekä segregatiioon, työvoimaan ja maahanmuuttoon liittyvien seudullisten kysymysten ratkaisemisen, sekä
- metropolihallinto hoitaa sille osoitetut seudulliset julkishallinnon tehtävät, jotka siirretään kunnista, kuntayhtymistä ja valtion hallinnosta.

Metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tavoitteena on valmistella tarvittavat lainsäädäntötoimenpiteet metropolihallinnon perustamiseksi alueelle.

Toimikausi

Alatyöryhmän toimikausi on 21.10.2013 – 15.09.2014.

Tavoite ja tehtävät

Alatyöryhmän tehtävänä on kartoittaa ja analysoida metropolihallinnolle osoitettavat maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevat tehtävät ja niiden edellyttämät lainsäädännön muutostarpeet sekä tehdä em. tehtävien osalta toiminnallisten, taloudellisten ja oikeudellisten vaikutusten arviointi siinä laajuudessa kuin se käytettävissä oleva aika huomioon ottaen on mahdollista. Tehtävä sisältää mm. metropoliselvityshenkilöiden suositusten mukaisen metropolikaavan sisältöä ja asemaa maankäytön ohjausjärjestelmässä koskevat asiat. Työryhmän tehtävänä on lisäksi arvioida metropolihallinnolle osoitettavien tehtävien vaikutukset muiden organisaatioiden tehtäviin. Alatyöryhmän tulee suorittaa myös muut, metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän sille antamat tehtävät.

Työn tulokset raportoidaan metropolilainsäädäntöä valmistelevalle työryhmälle. Alatyöryhmän on annettava väliraportti alustavista ehdotuksista niin, että se voidaan sisällyttää metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän väliraporttiin 31.3.2014.

Aikataulu

Työryhmän tulee tehdä työnsä seuraavan aikataulun mukaisesti.

Vaihe 1: alustava kartoitus: lokakuu 2013 – tammikuu 2014

Vaihe 2: kartoituksen jatkovalmistelu: helmikuu 2014 – maaliskuu 2014

Vaihe 3: palautteen perusteella tapahtuva jatkovalmistelu, lainsäädännön muutostarpeet ja organisaatiovaikutukset maaliskuu 2014 – syyskuu 2014

Organisointi

Työryhmän jäsenet ovat:

ympäristöneuvos Pekka Normo, puheenjohtaja, YM
hallitussihteeri Maija Neva, sihteeri, YM
ylitarkastaja Juha Nurmi, YM
erityisasiantuntija Peter Fredriksson, YM
pääsuunnittelija Tommi Laanti, YM
liikenneneuvos, johtava asiantuntija Petri Jalasto, LVM
liikenneneuvos Anni Rimpiläinen, LVM
johtaja Rita Piirainen, Uudenmaan ELY-keskus

OKM ja STM nimeävät alatyöryhmään pysyvät asiantuntijat. Ryhmä voi tarvittaessa kutsua asiantuntijoiksi myös muita valtionhallinnon edustajia. Alatyöryhmä toimii vuorovaikutuksessa Helsingin seudun maankäyttö- ja liikenneneuvottelukunnan kanssa metropolilakityöryhmässä erikseen sovittavalla tavalla.

Kustannukset

Alatyöryhmän kustannukset maksetaan valtiovarainministeriön toimintamenoista momentilta 280101.

Ylijohtaja

Päivi Laajala

Neuvotteleva virkamies

Inga Nyholm

LIITE 4. Työryhmän työn organisointi sekä työryhmässä kuullut asiantuntijat.

Työryhmän jäsenet

Puheenjohtajat

Ylijohtaja Päivi Laajala, valtiovarainministeriö (puheenjohtaja)

Ylijohtaja Helena Säteri, ympäristöministeriö (varapuheenjohtaja)

Jäsenet

Hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö

Hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö

Rakennusneuvos Matti Vatiola, ympäristöministeriö

Pääsuunnittelija Tommi Laanti, ympäristöministeriö

Hallitusneuvos Mikael Nyberg, liikenne- ja viestintäministeriö

Erityisasiantuntija Olli Alho, työ- ja elinkeinoministeriö

Kieliasianneuvos Corinna Tammenmaa, oikeusministeriö

Johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki, sosiaali- ja terveysministeriö

Ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetus- ja kulttuuriministeriö

Sihteerit

Neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö

Hallitussihteeri Maija Neva, ympäristöministeriö

Työryhmän nimeämät pysyvät asiantuntijat ja asiantuntijat

Finanssineuvos Teemu Eriksson, valtiovarainministeriö

Ympäristöneuvos Pekka Normo, ympäristöministeriö

Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö

Työmarkkinaneuvos Jussi Toppila, työ- ja elinkeinoministeriö

Johtava lakimies Kirsi Mononen, Suomen Kuntaliitto

Kaupunkineuvos Rolf Paqvalin

Työryhmän työn aikana kuulemat asiantuntijat

VTT Timo Aro, Tutkimuspalvelu Timo Aro Oy

Marcus Henricson, H & M Henricson Management Consulting

OTK Auvo Haapanala

Prof., OTT Mikael Hidén

Hallinto-oikeuden prof., OTT Olli Mäenpää

Helsingin yliopiston akatemiaprofessori, OTT Kaarlo Tuori

Prof., OTT Veli-Pekka Viljanen

Lisäksi alatyöryhmät ja valmisteluvastuussa olevat ovat kuulleet asiantuntijoita työn aikana.

LIITE 5. Seurantaryhmän asettamispäätös 20.11.2013.

METROPOLIHALLINTOA KOSKEVAA LAINSÄÄDÄNTÖVALMISTELUA TUKEVA SEURANTARYHMÄ

Asettaminen

Valtiovarainministeriö on tänään asettanut metropolihallintoa koskevaan lainvalmisteluun liittyvän seurantaryhmän.

Toimikausi

20.11.2013 – 15.9.2014

Tausta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa kokonaan laajuisen kuntauudistuksen, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakennerekaisujen merkitys korostuu metropolialueella. Hallitusohjelman mukaan tarve metropolialuetta koskevalle erilliselle laille selvitetään.

Hallitus linjasi 5.6.2012 iltakoulussa uudistuksen jatkovalmistelua metropolialueella. Linjausten pohjalta toteutettiin 3.7.2012 – 28.2.2013 esiselvitys, jossa kartoitettiin vaihtoehtot alueen kuntajakoselvitysalueiksi sekä vaihtoehtot metropolihallinnoksi.

Esiselvityksestä pyydettiin kuntien lausunnot ja hallitus linjasi jatkovalmistelua rakennepoliittisessa ohjelmassaan 29.8.2013.

Hallitus linjasi 29.8.2013 antamassaan rakennepoliittisessa ohjelmassa, että varmistetaan metropolialueen kilpailukyky, estetään segregatiota sekä tehostetaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua ja toteutusta edistämällä alueen kuntaliitoksia ja kokoamalla sen tueksi metropolihallinto. Ohjelmassa linjattiin edelleen, että kannustetaan kuntia eteneään itse käynnistämällä kuntaliitosselvitysalueilla. Metropolialueen kokonaisuuden varmistamiseksi valtiovarainministeriö asettaa alueelle erityisen kuntajakoselvittäjän. Kuntajakoselvitykset toteutetaan kuntarakennelain edellyttämässä aikataulussa. Kuntaliitosten ja hallinnon kokonaisuudesta tehdään päätökset vuoden 2015 alkuun mennessä ja uusi rakenne tulee voimaan viimeistään vuoden 2017 alusta.

Valtiovarainministeriö asetti 4.10.2013 työryhmän valmistelevaan metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmän tehtävinä on mm. valmistella ehdotus metropolihallinnon hallinto- ja rahoitusmalliksi, valmistella ehdotus metropolihallinnon tehtävistä, tehdä ehdotus metropolihallinnon ja eri toimijoiden välisestä toimivallasta sekä täsmentää nykyisten yhteistyöjärjestelyjen muutostarpeet ja tehdä ehdotus metropolihallinnon aluerajauksista. Työryhmän tulee myös kartoittaa metropolihallinnon edellyttämät lainsäädäntömuutostarpeet ja valmistella ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän toimikausi on 4.10.2013 – 15.9.2014. Työryhmän tulee antaa väliraportti 31.3.2013 mennessä.

Työryhmän työtä ohjaavat hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä sekä kuntautu-
distuksen ohjausryhmä. Työryhmän tulee raportoida työstään myös metropolipolitiikan
neuvottelukunnalle. Työryhmän tulee olla vuorovaikutuksessa alueen kuntien sekä yh-
teistyöorganisaatioiden kanssa ja kuulla em. tahoja valmistelun aikana.

Kuntarakennelaki (1698/2009, muutettu lailla 478/2013) tuli voimaan 1.7.2013. Sen mukai-
sesti metropolialueen 14 kuntaan sovelletaan koko maata koskevia selvityspäruusteita pois
lukien työssäkäynti-, työpaikkaomavaraisuus- ja yhdyskuntarakennepäruuste, jonka sijaan
metropolialueen kuntia koskee erityinen metropolialuepäruuste. Kuntajakoselvityksissä tulee
arvioida yhdistymisen suhdetta metropolihallinnon tarpeeseen.

Esiselvityksen jälkeen metropolialueella on käynnistynyt kaksi kuntien omaehtoista kun-
tajakoselvitystä. Lisäksi ja rakennepoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti tullaan
käynnistämään erityinen kuntajakoselvitys vuoden 2013 aikana.

Tavoite

Seurantaryhmän tavoitteena on antaa metropolialueen kuntien edustajille ajantasaista tie-
toa metropolihallintoa koskevasta valmistelusta, käydä keskustelua valmisteltavina ole-
vista vaihtoehdoista metropolihallinnon perustamiseksi ja edistää osaltaan vuorovaiku-
tusta lainsäädännön valmistelun ja alueen kuntien välillä.

Tehtävät

Perustettavan seurantaryhmän tehtävinä on:

- Seurata ja käydä keskustelua metropolihallintoa koskevan lainsäädännön valmistelun
etenemisestä ja valmisteltavina olevista vaihtoehdoista metropolihallinnon perusta-
miseksi
- Seurata ja käydä keskustelua metropolihallintovalmistelun ja alueella meneillään
olevien kuntajakoselvitysten keskinäisistä vaikutuksista
- Edistää osaltaan lainsäädäntövalmistelussa tarvittavaa vuorovaikutusta metropolialu-
een kuntien ja asianomaisten ministeriöiden välillä

Organisointi

Seurantaryhmässä edustettuina ovat metropolipolitiikan neuvottelukunnan puheenjohtajisto sekä neu-
vottelukunnan alla mainitut 14 kuntaedustajaa.

Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen, puheenjohtaja
Asunto- ja viestintäministeri Pia Viitanen, varapuheenjohtaja

Jäsenet:

kaupunginjohtaja Jussi Pajunen, Helsinki
kaupunginjohtaja Jukka Mäkelä, Espoo
kaupunginjohtaja Raimo Lahti, Hyvinkää
kaupunginjohtaja Erkki Kukkonen, Järvenpää
kaupunginjohtaja Torsten Widén, Kauniainen
kaupunginjohtaja Petri Härkönen, Kerava
kunnanjohtaja Tarmo Aarnio, Kirkkonummi
kunnanjohtaja Esko Kairesalo, Mäntsälä
kunnanjohtaja Kimmo Behm, Nurmijärvi

kunnanjohtaja Markku Hyttinen, Pornainen
kunnanjohtaja Mikael Grannas, Sipoo
kunnanjohtaja Hannu Joensivu, Tuusula
kaupunginjohtaja Kari Nenonen, Vantaa
kunnanjohtaja Sami Miettinen, Vihti

Sihteeri:
neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö

Kustannukset ja rahoitus

Seurantaryhmässä edustettuina olevat tahot vastaavat edustajiensa työryhmän kokouksiin osallistumisesta aiheutuvista matka- ja majoituskustannuksista. Seurantaryhmän kustannukset maksetaan valtiovarainministeriön toimintamenoista momentilta 280101.

Jutta Urpilainen
Valtiovarainministeri

Päivi Laajala
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Jakelu

Päätöksessä mainitut

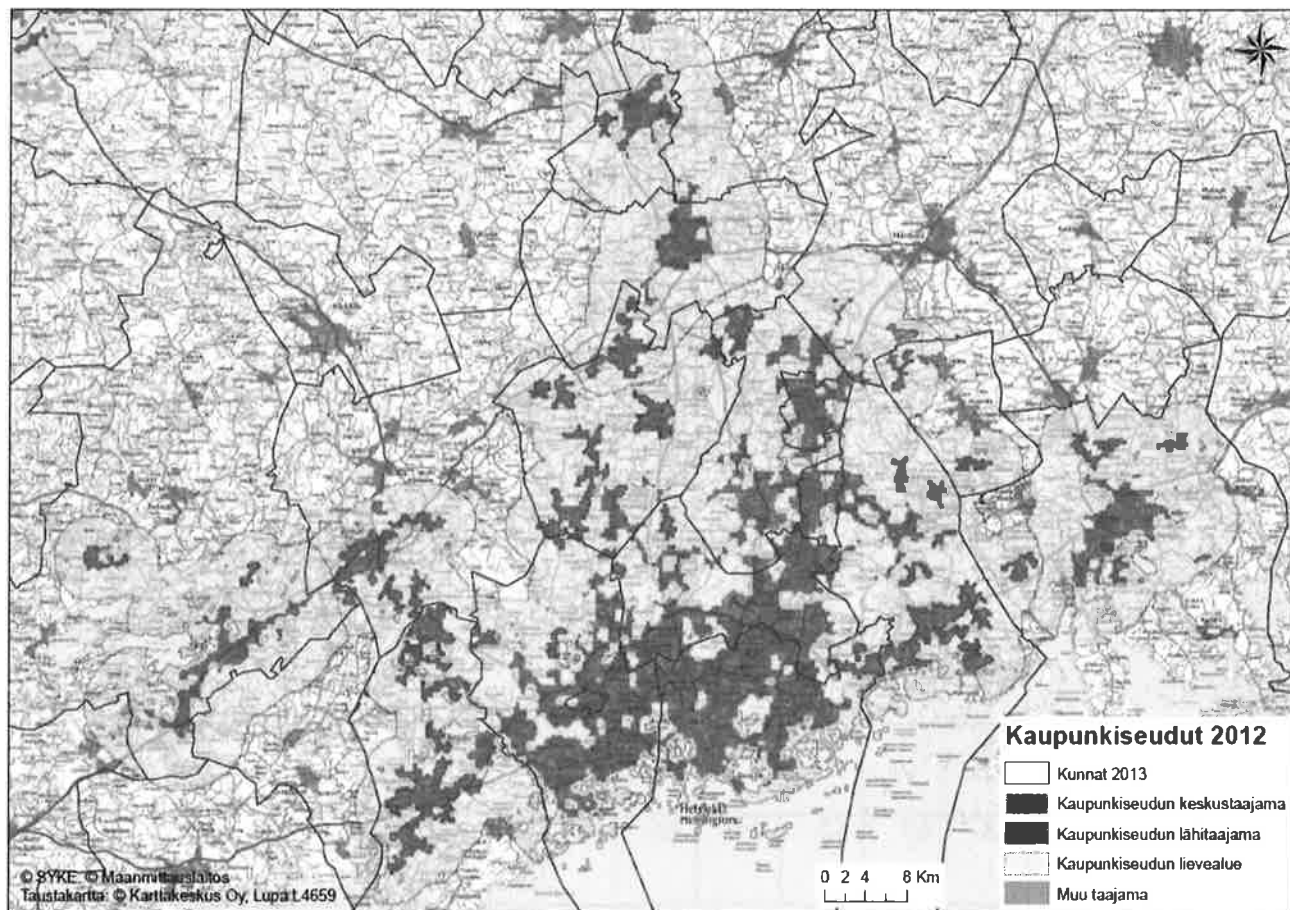
Tiedoksi

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän jäsenet
Metropolipolitiikan neuvottelukunnan jäsenet
Metropolipolitiikan sihteeristön jäsenet
Metropolilainsäädäntöä valmistelevan työryhmän jäsenet ja pysyvät asiantuntijat
Valtiovarainministeriö
Ympäristöministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö

LIITE 6. Tyytyväisyys ruotsinkielisiin palveluihin.

Kieipalvelu arvosanat (keskiarvot) ruotsinkieliset vähemmistöt	Kunnalliset terveyspalvelut	Lähiin sairaala	Vanhustenhuolto	Muu sosiaalihuolto	Kunnallinen lasten päivähoido	Kunnan johtavat virkamiehet	Kunnan puhelinvaihtokeskus	Kunnan kotisivut	Kirjasto	Kulttuuripalvelut	Liikuntapaikat	Tekniset asiat	Jätehuolto
Sipoo	8,6	7,9	8,2	8,1	9,1	7,8	9,2	9,1	9,2	8,8	8,6	7,9	7,8
Helsinki	7,1	6,8	6,3	6,7	8,9	6,5	6,6	7,7	7,6	7,6	6,7	6,6	6,6
Vantaa	6,6	6,7	6,7	6,8	9,1	6,6	7,1	7,8	7,0	7,6	6,7	6,3	6,6
Espoo	6,8	6,7	6,5	7,0	9,0	6,6	7,0	7,9	7,6	7,6	6,9	6,8	6,8
Kauniainen	8,7	6,7	7,5	8,1	9,4	8,6	9,1	9,4	8,8	8,8	8,1	7,5	6,7
Kirkkonummi	8,7	6,7	7,5	8,1	9,4	8,6	9,1	9,4	8,8	8,8	8,1	7,5	6,7

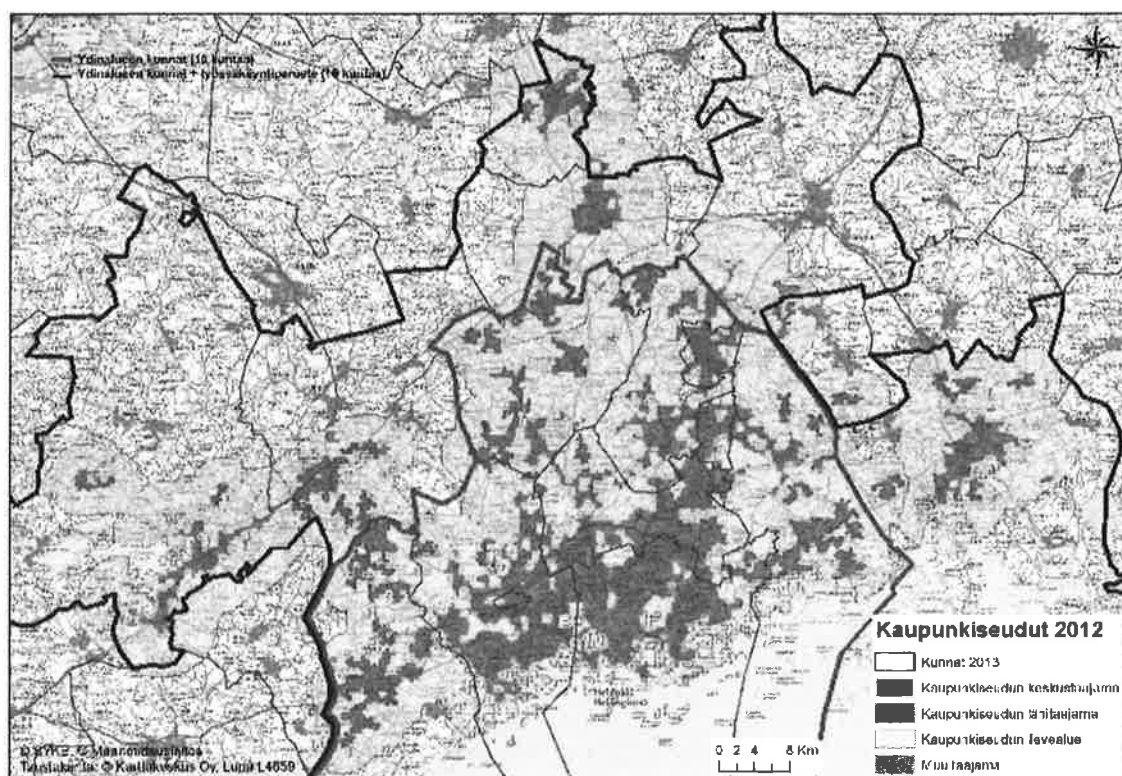
LIITE 7. Taajamarakennekartta (Suomen Ympäristökeskus).



Liite 8. Työssäkäynti ydinalueen kuntiin.

Kunta	Pendelöinti ydinalueelle ml omassa kunnassa työssäkäyvät %	Pendelöinti ydinalueelle pl omassa kunnassa työssäkäyvät %
<i>Ydinalueen kunnat</i>		
<i>Espoo</i>	96,77	46,60
<i>Helsinki</i>	96,48	18,84
<i>Järvenpää</i>	92,69	58,14
<i>Kauniainen</i>	94,83	74,46
<i>Kerava</i>	95,29	62,94
<i>Kirkkonummi</i>	94,74	61,17
<i>Sipoo</i>	91,51	59,90
<i>Tuusula</i>	93,19	63,51
<i>Nurmijärvi</i>	92,86	56,90
<i>Vantaa</i>	96,83	52,06
<i>Laaaja alue</i>		
<i>Lohja</i>		27,89
<i>Mäntsälä</i>		48,78
<i>Porvoo</i>		29,09
<i>Riihimäki</i>		22,71
<i>Hyvinkää</i>		35,13
<i>Vhti</i>		48,99
<i>Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilastot</i>		

Liite 9. Metropolialueen aluerajausvaihtoehdot (ydinalue, laaja alue)



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 segregaatio) - Metropolikaavan kautta toimivaltaa maankäyttöön. - Maapolitiikan linjaukset - Asuntotuotannossa rakennuttamistehtäviä (viimesijainen vastuu). - Liikenteessä suunnittelua ja viranomaistehtäviä (HSL ja ELY). - Segregaation torjuntaan yhteistyövelvoite. Maahanmuuttoaiasopimus. 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 segregaatio) <i>Vähimmäistehtävien lisäksi:</i> - Metropolikaavan lisäksi maapolitiikan keinot. - Asuntotuotannossa myös omistajuus mahdollinen. - Liikenteessä suunnittelun ja viranomaistehtävien lisäksi metro, jokerirata 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, Kauniaiainen, 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

