



Lausunto

2.7. 2014

TEM/790/00.06.01/2014

Viite Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 16.4.2014, VM093:00/2013

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto metropolihallintolakia valmistelevalle työryhmän väliraportista

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa metropolihallintolakia valmistelevalle työryhmän väliraportista, joka julkaistiin 1.4.2014. Metropolihallintolain valmistelu perustuu hallituksen rakennepoliittisen ohjelman (29.8.2013) linjauksiin. Väliraportissa esitetään kaksi vaihtoehtoista toteutustapaa metropolihallinnon perustamiseksi:

1. Vähimmäistehtävät-malli

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

2. Laaja malli

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

Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan vaihtoehtoisia malleja metropolialueen pidemmän aikavälin haasteisiin vastaamisen ja alueen kokonaisedun sekä toisaalta tarkoituksenmukaisuuden näkökulmista. Lisäksi pyydetään arvioimaan metropolihallinnon tehtäviä, hallinnon, päätöksenteon ja vaalien järjestämistä, aluerajausta, rahoituksen järjestämistä sekä alueellisia vaikutuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää pyydettyinä lausuntona seuraavaa:

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

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

Ministeriö esitti lausunnossaan (21.5.2013) metropoliesiselvittäjien raportista, että metropolialueelle on tarpeen saada toimija, joka pystyy uskottavasti vastaamaan seudun kilpailukyvyn vahvistamisesta, maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien käsittelemisestä sekä segregaatian ehkäisemisestä. Nämä tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia.

Edellä mainitussa lausunnossa todettiin, että tavoitteeseen voidaan päästä sekä kuntarakennneratkaisuille että riittävän vahvalla metropolihallinnolla tai niiden yhdistelmällä. Mikäli seudulla tehdään riittävän suuria kuntarakennneratkaisuja, metropolihallinto voi vastaavasti olla heikompi ja päinvastoin: mikäli kuntarakennneratkaisuja ei synny, on tarpeen luoda vahva metropolihallinto. Ministeriö arvioi metropolihallintolakia valmisteleavan työryhmän väliraportissa esitettyjä vaihtoehtoja em. lähtökohdan mukaisesti.

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

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kuntarakennneratkaisujen tulisi olla ensisijainen lähtökohta metropolialueen pidemmän aikavälin haasteiden ratkaisemiseksi. Käynnissä olevat kuntarakenneselvitykset antavat hyvän mahdollisuuden tarkastella metropolialueen kuntarakenteen vahvistamisen vaikutuksia alueen kilpailukyvyn, maankäytön, asumisen ja liikenteen sekä segregaatian näkökulmista. Ministeriön em. lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan nykyistä vahvempiin kuntiin perustuva ratkaisu on hallinnollisesti selkeämpi kuin metropolihallinnon vaihtoehdot.

Mikäli metropolialueella ei synny riittävän suuria kuntarakennneratkaisuja, metropolihallinnolla on perusteltua olla vahvat toimivaltuudet seudullisesti keskeisten kysymysten käsittelyyn. Väliraportissa esitetyssä vaikutusarvioinnissa on päädytty samaan johtopäätökseen. Laajan mallin vaihtoehdossa seudun kokonaisuus tulee paremmin huomioitua kuin vähimmäistehtävät-mallissa, koska laajassa mallissa metropolihallinnolla olisi itsenäinen ja laaja toimivalta seudun edun kannalta keskeisissä tehtäväkokonaisuuksissa.

1. b. Kumpaa vaihtoehtoista malleista lausunnonantaja pitää tarkoituksenmukaisempana toteutustapana metropolihallinnon perustamiseksi?

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisuutta on syytä tarkastella edellisessä kysymyksessä esitetyllä tavalla suhteessa seudulla toteutettaviin kuntarakenneratkaisuihin: mikäli kuntarakenneratkaisuja ei synny, tarvitaan vahvempi metropolihallinto. Vahvan metropolihallinnon perustaksi väliraportissa esitetään itsehallinnollista järjestelmää. Itsehallinnollista järjestelmää harkittaessa on otettava huomioon, että perustuslailliselta kannalta on arvioitava ovatko metropolialueelle määrättävät tehtävät riittävän merkittäviä. Myös hankkeelle määrätyn aikataulun haastavuus on huomioitava.

Vähimmäistehtävät-mallin perustana on pakkokuntayhtymä, jollaisen perustamisesta on kokemuksia eri hallinnonaloilla ja eri alueilla, joten sen perustaminen on hallinnollisesti yksinkertaisempi toimenpide kuin laajan mallin itsehallintojärjestelmä, jonka perustamisesta ei ole kokemuksia. Laajalla mallilla on myös vaikeasti arvioitavia vaikutuksia muuhun julkiseen hallintoon, varsinkin kun samanaikaisesti ollaan uudistamassa sote-hallintoa sekä selvitetään aluehallinnon uudistamistarpeita. Mikäli laaja malli valitaan jatkovalmistelun pohjaksi, se edellyttäisi em. muiden uudistushankkeiden ja niiden aikataulujen huomioimista.

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

Jatkovalmistelussa on syytä selvittää, voidaanko mallien ominaisuuksia yhdistellä. Mikäli tavoitellaan vahvaa metropolihallintoa, tehtävien ja toimivallan tulisi olla laajan mallin mukaisia, mutta oikeudellisen muodon osalta tämä voitaneen toteuttaa myös pakkokuntayhtymämallilla, ilman verotusoikeutta.

2. a. Esitetyt metropolihallinnon tehtävät

Kummassakin vaihtoehdossa metropolihallinnon ydintehtävät ovat maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen sekä seudun kilpailukyvyyn vahvistamiseen ja segregaaation ehkäisemiseen liittyviä. Ministeriö korostaa, että metropolihallinnolle esitetyt tehtäväkokonaisuudet liittyvät kiinteästi toisiinsa: seudun kilpailukyvyyn vahvistamisen ja segregaaation ehkäisemisen kannalta MAL-tehtäväkokonaisuus on olennaisen tärkeä. 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. Toimivalla liikenneinfrastruktuurilla on myös keskeinen merkitys työvoiman liikkuvuuden näkökulmasta. Helsingin seudun yritysten henkilöstöstä peräti 75 prosenttia on sijoittunut alueille, joiden yhteispinta-ala on noin prosentti seudun maa-alasta.

Tehtäväkokonaisuudet on kuvattu väliraportissa sillä tarkkuudella, joka on ollut mahdollista annetulla aikataululla. Työ- ja elinkeinoministeriö on ollut mukana väliraportin valmistelussa ja arvioiden laadinnassa. Väliraportissa on myös lueteltu ne tehtäviin liittyvät asiat, jotka vaativat vielä jatkoselvittelyä. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla tällaisia ovat mm. yritysten kehittämispalveluiden koordinointi, EU:n rakennerahasto-ohjelmien hoitoon liittyviä kysymyksiä, maakunnan yhteistyöryhmän asema, maakuntien välinen yhteistyö, muutostarpeet maakuntajakoon ja ELY-aluejakoon sekä aluekehityslakiin sekä metropolihallinnon vastuu TE-toimistoissa ja työvoimapalvelukeskuksissa kirjoilla olevista syrjäytyneistä henkilöistä.

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

Hallinnon vaihtoehtoja on arvioitu edellä olevissa vastauksissa. Metropolihallinnon valmistelun aikataulu sekä tehdyn soteratkaisun oikeudellinen malli on huomioitava ratkaisua tehtäessä.

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

Jatkovalmistelussa on syytä harkita sitä, voidaanko metropolihallinnon valtuusto valita myös ilman vaaleja. Harkintaa on syytä käyttää, varsinkin jos tehtäväkokonaisuudeltaan huomattavasti laajemman sote-alueen päätöksentekijät tullaan valitsemaan ilman vaaleja. Mikäli vaalit järjestetään, seudun kokonaisedun turvaa parhaiten yhden vaalipiirin malli. Asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi voidaan hyödyntää mm. paikallisen kehittämisen malleja.

2. d. Esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi

Aluerajauksen kriteerit on esitetty hyvin väliraportissa. Kriteerien perusteella muodostettu 10 kunnan ydinalue vastaa hyvin tiivistä toiminnallista kaupunkiseutua, jolla on riittävästi yhteisiä piirteitä seudun kilpailukyky-, MAL- ja segregaatitehtävien hoitamiseksi. Ne muodostavat seudullisesti yhtenäisen kokonaisuuden ja tiiviin yhtenäisen työssäkäyntialueen, mikä on olennaista myös elinkeinopolitiikan näkökulmasta.

Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko metropolihallinnon rakentaminen tarkoituksenmukaista käynnistää ensivaiheessa 10 kunnan ydinalueella ja myöhemmin harkita laajentamista väliraportissa esitettyjen muiden kuntien alueelle vai alusta alkaen ainakin nykyisessä yhteistyössä olevien 14 kunnan kesken.

2. e. Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi

Ministeriön näkemyksen mukaan metropolihallinnon rahoitus tulisi järjestää kuntien maksuosuuksilla. Maksuosuuksien perusteista tulisi säätää laissa. Väliraportissa esitetty verotusvaihtoehto sisältää riskin kokonaisveroasteen nousemisesta, mikä haittaisi seudun kilpailukykyä.

2. f. Esitettyjen vaihtoehtoisten mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

Mikäli metropolihallinnolle siirtyisi myös nykyisin maakunnan liitolle kuuluvat aluekehitystehtävät kokonaisuudessaan, tulisi metropolialueen ulkopuolille jäävien Uudenmaan liiton jäsenkuntien osalta ratkaista, minkä maakunnan tai maakuntien alueelle ne jatkossa kuuluisivat vai hoitaisiko metropolihallinto aluekehittämistehtäviä myös em. kuntien osalta. Jälkimmäinen vaihtoehto olisi samantyyppinen ratkaisu kuin Kainuun hallintokokeilussa Vaalan kunnan osalta tehty ratkaisu, joka johti hallinnollisesti sekavaan ja useampiportaiseen järjestelyyn. Hallinnollisesti selkeämpi ratkaisu olisi se, että metropolialueen ulkopuolelle jäävät Uudenmaan liiton kunnat siirtyisivät maantieteellisesti ja kulttuurisesti itseään lähellä oleviin maakuntiin. Koska aluekehityslaissa maakunnan yhteistyöryhmälle on annettu rakennerahastohankkeissa sitovaa päätösvaltaa, on Uudenmaan maakunnan yhteistyöryhmän asema myös määriteltävä.



Petri Peltonen

kansliapäällikön sijaisena, osastopäällikkö



Tuula Manelius

hallitusneuvos

JAKELU

Valtiovarainministeriö

TIEDOKSI

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

