

5

Lausunto hallituksen esityksestä metropolihallintoa koskevaksi laiksi

11/00.01.00/2014

KV

Lisätiedot:

kaupunginjohtaja Torsten Widén, puh. (09) 5056 237
etunimi.sukunimi@kauniainen.fi

Hallitus linjasi 29.8.2013 rakennepoliittisessa ohjelmassaan, 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.

VM asetti 4.10.2013 työryhmän valmistelemaan metropolihallintoa koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa valmistella ehdotus metropolihallinnon hallintomalliksi, rahoituksen ja päätöksenteon järjestämiseksi, metropolihallinnon alueelliseksi toimivallaksi sekä valmistella ehdotus niistä tehtävistä, joita metropolihallinto hoitaisi. Loppuraportti oli määrä antaa hallituksen esityksen muodossa 15.9.2014 mennessä. Työryhmän väliraportista, joka annettiin 1.4.2014, valtuusto antoi lausuntonsa 9.6.2014 (§ 30).

Väliraporteista saatuihin lausuntoihin perustuen hallitus linjasi 28.8.2014 budjettiriihen yhteydessä, että metropolialueelle perustetaan metropolihallinto erityisesti maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmien ratkaisemiseksi. Metropolihallinnon on tarkoitus käynnistyä vuoden 2017 kuntavaalien yhteydessä ja siihen kuuluisivat metropolialueen MAL -kunnat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Sipoo, Kerava, Tuusula, Järvenpää, Kirkkonummi, Vihti, Nurmijärvi, Mäntsälä, Hyvinkää ja Pornainen. Näiden lisäksi Porvoo ja Lohja voisivat halutessaan liittyä metropolihallintoon.

Metropolihallinnon tehtäväksi tulisi metropolikaavan laatiminen ja sen toimeenpanon varmistaminen sekä seuraavat julkishallinnon tehtävät: joukko- liikenteen suunnittelu ja hoitaminen (HSL), HSY:n ympäristöasiat sekä Uudenmaan liitolta siirtyviä tehtäviä. Toimivan asuntopolitiikan toteutumisesta ja metropolihallinnon muista tehtävistä on tarkoitus sopia lainvalmistelun jatkotyössä. Metropolihallinnolle turvataan kunnista riippumaton rahoitusratkaisu nykyisten kuntayhtymien tuloilla, valtionosuuksilla ja valmistelussa tarkentuvalla rahoitusratkaisulla. Metropolihallinnolle ei tule omaa verotusoikeutta. Metropolihallinnolle tulisi vaaleilla valittava valtuusto, jonka vaalitavassa huomioidaan alueellinen ja puoluepoliittinen edustavuus.

Lausunnon kohteena oleva luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu ministeriöiden virkamiesten yhteistyönä. Vaalijärjestelmävaihtoehtoa ovat työstäneet puolueiden puoluesihteerit. Hallituksen esitystä ei lausuntopyyntökirjeen mukaan ole vielä poliittisella tasolla lopullisesti linjattu. Luonnos on esityksen vaikutusten arvioinnin osalta vielä puutteellinen ja esitystä tullaan täydentämään lausuntojen perusteella.

VM on pyytänyt mm. kuntien lausunnot viimeistään 4.2.2015 klo 16.00 mennessä hallituksen esityksen luonnoksesta sekä siihen liittyvästä metropolihallinnon valtionavustuksista koskevasta valtioneuvoston asetuksesta. Lausuntopyyntökirjeessä korostetaan, että hallituksen esitysluonnos on vielä tässä vaiheessa virkamiesesitys. Lausuntopyyntökirje ja luonnos hallituksen esitykseksi metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi ovat kokonaisuudessaan luettavissa osoitteessa www.vm.fi/metropolipolitiikka. Lausunnoissa pyydetään arvioimaan luonnosta oman kunnan näkökulman ohella metropolialueen kokonaisuuden näkökulmasta käsin. Lausunto on laadittu niin, että siinä seurataan lausuntopyynnössä esitettyä jaotusta.

KH:n päätösehdotus on syntynyt äänestyksen jälkeen kysymysten 1d. ja 1e. kohdissa, joissa jäsen Ant-Wuorisen ehdotukset, että kaupunki kannattaisi suorilla vaaleilla valittua metropolivaltuustoa (1d.) ja että kaupunki kannattaisi yhden vaalipiirin sijasta kolmen vaalipiirin ratkaisua (1e.), hävisivät äänin 4 – 2 (Ant-Wuorinen, Rintamäki-Ovaska).

KH:

KV päättää antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon hallituksen esityksestä metropolihallintoa koskevaksi laiksi:

1a. Metropolihallinnon perustamisen tarkoitus ja tavoitteet

Kuten Kauniaisten kaupunki aiemmissa asiaan liittyvissä lausunnoissaan on todennut kaupunki pitää seudullista yhteistyötä välttämättömänä ja näkee, että Helsingin seudun kasvuodotukset ja menestyminen kansainvälisessä kilpailussa vaativat yhteisen seudullisen näkemyksen ja siihen perustuvan toimeenpanokyvyn. Seudun maankäyttöä, asumista ja liikenteen suunnittelua käsittelevien strategisten tehtävien hoito eivät kuitenkaan Kauniaisten kaupungin näkemyksen mukaan vaadi erillistä itsehallintojärjestelmää, joka vääjäämättä johtaa hallinnon monimutkaistumiseen ja vastuu-suhteiden hämärtymiseen.

Kuntien ja kunnallisen itsehallinnon kannalta kuntien ja valtion välinen yhteistoiminta nykyisine rakenteineen on uusien hallintorakenteiden lisäämistä huomattavasti tavoiteltavampi ja jopa tehokkaampi vaihtoehto. Lausunnon kohteena oleva sekamuotoinen alueellinen itsehallintoyksikkö johtaa päinvastoin demokratian heikkenemiseen, päätöksenteon etäätymiseen ja ainakin pienten kuntien vaikutusmahdollisuuksien katoamiseen. Tämä asettaa myös alueen kuntalaiset täysin epätasa-arvoiseen asemaan suhteessa muualla Suomessa asuviin kuntalaisiin.

1b. Metropolihallinto ja sen jäsenkunnat (2 - 3 §)

Kauniaisten näkemyksen mukaan metropolihallinnon tulee minimissään käsittää koko Uudenmaan maakunnan. Esitetty aluerajaus hajottaa maakunnan ja hankaloittaa kuntien välistä yhteistyötä ja koko maakunnan kehittämistä. Lähes kaikki alueen kunnat kytkeytyvät yhdyskuntarakenteellisesti ns. ydinalueeseen ja muodostavat esim. alueen tulevan väestönkasvun vuoksi toiminnallisen seudullisen työssäkäynti-, työmarkkina- ja asunto-markkina-alueen.

1c. Metropolihallinnon toimiala ja metropolihallinnolle siirrettävät tehtävät (4 § sekä esitykseen sisältyvät lakiehdotukset 2-20)

Esityksen mukaan metropolihallinnon tehtävät muodostuvat pääasiassa keskeisten MAL -asioiden strategisen tason suunnittelu- ja kehittämistehtävistä. Sanomattakin on selvää, että metropolihallinnon hoidettavaksi siirrettävien mahdollisten muiden tehtävien rajoja ja sisältöä on erittäin tarkoin harkittava päällekkäisen ja turhaan paisutettavan hallinnon välttämiseksi. Metropolihallinnon muodostuessa monitoimialaiseksi viranomaiseksi, joskin pääasiassa hoitamaan vain strategisen tason tehtäviä tulee näiden hallinnoiminen edellyttämään useiden erillistoimielinten perustamista ja laajaa päätösvalmisteluorganisaatiota. Pelkona onkin päällekkäisten ja tehottomien rakenteiden synnyttäminen ja erityisesti hallinnon kustannusten nousu. HE:ssä metropolihallinnon henkilöstömäärä on arvioitu noin 500 työntekijäksi ja ainakin lyhyellä aikavälillä ja siirtymäkaudella lisäävän henkilötyövuosien määrää nykyisestä tilanteesta. Varsin epävarmaksi jää paraneeko tuloksellisuus verrattuna siihen että asiat hoidetaan yhteistoiminnassa kuntien kesken.

Kunnallishallinnon järjestelmän ja kunnallisen demokratian kannalta on pidettävä arveluttavana, että ehdotetulla metropolihallinnolla ja sote-uudistuksella riisutaan olennainen osa kuntien tehtävistä. Kun valtaosa julkisista palvelutehtävistä nyt ovat yleistoimialaisen, demokratian ja poliittisen vastuuttamisen kannalta hyvin toimivan peruskunnan vastuulla, ehdotettu uusi hallintojärjestelmä perustuu soten osalta ns. perinteisiin kuntayhtymiin ja MAL-asioiden osalta kuntayhtymään, jonka valtuusto asetetaan suorilla vaaleilla. Edellisessä on omat demokratiahaasteensa, mutta myös metropolihallinto on demokratian kannalta ongelmallinen. Kun metropolivaltuusto – ja myös sote-hallinto – vahvoilla lainsäädäntöön perustuvilla mandaateillaan vastaisivat vain rajatuista tehtävistä ja rahoittaisi toimintansa kunnilta perimillään maksuilla, syntyy ilmeinen riski siitä, että osaoptimointi astuu perinteisen kunnalliseen kokonaisharkintaan perustuvan yhteiskuntapoliittisen ohjauksen sijaan. Muodostettaville uusille kuntayhtymille syntyy sellainen oikeutus käyttää kuntien perimiä verovaroja, että se lähentelee itse näistä verotusoikeutta. Tästä voi syntyä ylivoimainen este julkisen talouden ohjattavuuden ja tervehdyttämisen kannalta.

1d. Metropolivaltuusto (5 §)

Kauniaisten kaupunki ei kannata suorilla vaaleilla valittua metropolivaltuustoa vaan perinteistä kuntayhtymä -muotoista hallintomallia, jossa päätöksenteko ja vaikuttaminen perustuvat välilliseen demokratiaan ja vastuu tämän kautta kuuluu jäsenkunnille. Myös kuntalaisten näkökulmasta on vaikea nähdä miten uusien hallintorakenteiden monimutkaisuus innostaisi edes äänestämään. Perussopimuksella – ei lailla – määritellään onko kuntayhtymän ylimpänä päätöksentekuelimenä valtuusto vai yhtymäkokous.

1e. Metropolivaalit (7 – 13 §)

Jos metropolivaltuusto Kauniaisten vastustuksesta huolimatta asetetaan suorilla vaaleilla, on luonnollista, että vaalit toimitetaan samalla perusperiaatteella ja samanaikaisesti kuin kunnallisvaalit ja, että ehdotuksessa turvataan perustuslain mukainen kunnallisen itsehallinnon perusperiaate kun-

tien vähimmäisedustuksesta. Kauniainen kannattaa yhden vaalipiirin ratkaisua.

Metropolivaalilautakunnan asettamisesta on syytä säätää tarkemmin kuin pelkästään viittaamalla vaalilain kunnan keskusvaalilautakuntaa koskeviin säännöksiin. Muutoinkin metropolivaalilautakunnan ja kunnan keskusvaalilautakunnan keskinäinen tehtäväjako jää lakiesityksessä varsin epämääräisesti lausutuksi. Perusteluosassa todettu ehdokkaiden enimmäismäärää koskeva säännös on selvyiden vuoksi syytä mainita myös laissa. Ehdotuksen 12 §:n 3 momentissa käytetään uutta epäselväksi jäävää termiä ”nimisarja”.

1f. Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (14 – 16 §)

Itsestään selvää on, että asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on turvattava kuntalain osallistumista ja vaikuttamista sekä tiedottamista ym. koskevin säännösin.

1g. Metropolisopimus (17 §)

Valtioneuvoston toimikaudeksi tehtävää metropolisopimusta, joka kokoaa yhteen strategisia tavoitteita palvelevat kuntien ja valtion sopimat toimenpiteet ja rahoituksen, on pidettävä tarkoituksenmukaisena. Metropolisopimus on selkeyden vuoksi syytä tehdä vain kuntien ja valtion välillä.

1h. Kuntien maksuosuuksien määräytyminen ja valtion rahoitus metropolihallinnolle (18 – 19 § sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi metropolihallinnon valtionavustuksista)

Kaupunki katsoo, että metropolihallinnon kustannuksia ja valtion rahoitusta metropolihallinnolle on edelleenkin selvitetty aivan liian vähän, jotta rahoitukseen voisi ottaa tarkoituksenmukaisesti kantaa. Kaupunki kuitenkin katsoo, että kunnille mahdollisesti tulevien uusien lakisääteisten tehtävien hoitamisesta maksettava valtionavustus ei saa olla harkinnanvarainen vaan valtion tulee korvata kunnille uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan. Hallituksen sinänsä välttämättömät tavoitteet talouden kasvuedellytysten vahvistamisesta ja kestävyysvajeen umpeen kuromisesta eivät toteudu hallintorakenteita muuttamalla lainsäädännön velvoitteiden pysyessä ennallaan tai niiden jopa lisääntyessä.

1m. Metropolialueen laajentaminen

Kauniaisten kaupunki katsoo, että alueen pitää olla maakunnallinen.

1p. Lain vaikutukset

”Lain vaikutuksista” kaupunginhallitus viittaa lausunnon alussa lausuttuun vahvaan epäilykseen siitä, onko sen säätämällä aikaan saatavissa sitä myönteistä kehitystä, mitä perusteluosassa toivotaan, verrattuna siihen, että kuntien välistä ja kuntien sekä valtion välistä yhteistoimintaa kehitetään fokusoidusti nykyisten rakenteiden puitteissa.

2. MRL:n muutokset ja metropolikaavan vaikutukset ym.

Metropolikaavoituksen tavoitteisiin sisältyy useita kannatettavia asioita. Tällaisia ovat mm. yhdyskuntarakenteen kannalta edullisten alueiden hyödyntäminen, liikennematkaisu- ja järjestämisen kustannustehokkaasti, toteutetun infrastruktuurin (myös kunnallisteknisten ja energiaverkostojen) täysi hyödyntäminen ennen uusien alueiden rakentamisen käynnistämistä, eri asuntotyyppien ja hallintamuotojen tasapuolinen sijoittaminen yhdyskuntarakenteessa, arvio asumiseen varattujen tonttien riittävydestä osaksi kaavoituskatsausta ja kaiken kaikkiaan päätöksentekojärjestelmän kehittäminen seudullisissa asioissa nykyistä sitovammaksi. Huomattava kuitenkin on, että tavoitteet ovat toteutettavissa – tai ovat jo toiminnassakin – nykyisin yhteistyömuodoin ilman uusia hallintoportaita tai elimiä.

Ehdotettuun kaavajärjestelmän muutokseen liittyy paljon epäselvyyksiä ja suuri pelko siitä, että kaavoitus vastakkaisista pyrkimyksistä huolimatta vain entisestään monimutkaistuu ja jäykistyy. Tähän ei seudun dynaamisen kehityksen kannalta ole varaa mennä.

Kaavoituksesta ja rakentamisesta puhuttaessa kyseessä on osittain ristiriitaiset tavoitteet: toisaalta halutaan nopeuttaa ja yksinkertaistaa prosesseja, toisaalta laajentaa kontrollia. Tällöin tarvitaan selkeää tehtävärajausta: seudullinen kaava ohjaa alueidenkäyttöä sitovasti, mutta sen mukainen asemakaavoitus on joustavaa ja lainsäädännöstä voidaan purkaa täydennysrakentamisen esteitä/hidasteita.

2a. Metropolikaavan ohjaus- ja oikeusvaikutukset osana kaavajärjestelmää

Lausuntoaineistossa todetaan nykyisen maakuntakaavan olevan ohjausvaikutuksiltaan riittämätön. Mahdollista on kuitenkin vahvistaa maakuntakaavan sitovuutta ja tarkentavaa suunnittelua tarvittavissa kohdoin ilman uuden kaavaportaan lisäämistä. Maakuntakaavoitus onkin jo ollut kehittymässä ja voidaan edelleen kehittää tähän suuntaan, esim. vaihekaavat keskittyvät tiettyihin osa-alueisiin, alueellisia merkintöjä neuvotellaan asemakaavatason hankkeiden tasolla. Lisäksi jo nykyinen lainsäädäntö sisältää pääkaupunkiseudun yhteisen yleiskaavan laatimisvelvoitteen. Kaupungin näkemyksen mukaan ehdotetun kaavajärjestelmän oikeusvaikutukset näytävät olevan puutteellisesti selvitettyjä.

Uuden kaavatyyppin lisääminen maakunta- ja yleiskaavoituksen väliin lisää päällekkäisyyksiä ja kaavoitusresurssien tarvetta. Mahdollisuudet epäselvyyksiin ovat myös olemassa, jos metropolikaava toimii paikoitellen myös yleiskaavana. Tämä vaatii kaavoitusresursseilta myös melkoisesti asiantuntemusta laajojen alueiden ollessa kyseessä, mikä ei voi olla vaikuttamatta kaavoituksen aikatauluihin ja mm. lisääntyviin lausuntotarpeisiin. Totta on, että nykyisenkin kaltainen seudullinen yhteistyö vie paljon resursseja kunnissa, mutta metropolikaavankin valmistelussa tarvitaan edelleen laajaa yhteistyötä. Tämä ei lienekään varsinainen ongelma, vaan keskeistä on sitovan päätöksenteon vahvistaminen seudullisissa kysymyksissä.

Mahdollista on myös, että metropolikaavan erilainen esitystapa ja -tarkkuus vaihtelevine sisältövaatimuksineen vaikeuttaisi kaavan yhtenäisyyttä ja asettaisi alueet ja maanomistajat lähtökohtaisesti keskenään eri asemaan.

2b. Metropolikaavan muodostuminen kahdesta osasta, suunnitelmaosasta ja toimeenpano-osasta

Kritiikkiä on kohdistettu nykyisen vapaaehtoisuuden yhteistyön tulosten hitauteen, ja ilmeisesti juuri tähän haetaan parannusta esitetyllä metropolikaavaan sisällytettävällä toimeenpano-osalla. Maankäytön, asumisen ja liikenteen hankkeet ovat kuitenkin luonteeltaan hitaita prosesseja ja riippuvaisia lukuisista muistakin tekijöistä kuin kuntien tai valtion päätöksistä. Huomattava on, että metropolihallinnonkin lausuntomateriaalissa todetaan, että vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Olennaista onkin luoda edellytykset halutunsuuntaiselle kehitykselle kaavoituksella ja edistää suunnitelman toteutusta sopimusperusteisesti. Metropolikaavaan sisällytetty toimeenpano-osa vaikuttaa jäykältä ja joustamattomalta instrumentilta usein nopeaa reagointia vaativissa rakentamishankkeissa, vaikka sen tarkoitus on päinvastainen. Myös ajatus toimeenpano-osassa annettavien määräysten ja metropolisopimuksen välisestä joustavasta työnjaosta luultavasti aiheuttaa sekaannusta. Selkeä sopimustyhteistyö priorisointien ja aikataulujen suhteen on joustava ja tilanteiden muutoksiin nopeasti sopeutuva tapa toteuttaa yhteistä seudullista tavoitetilaa. Lausuntoaineistossa mainittu metropolikaavan laadintaan ja sopimuksen valmisteluun tarvittava yhteinen toimielin vastannee nykyistä MAL- + HLJ -yhteistyötä.

2c. Metropolialueen osoittaminen suunnittelutarvealueeksi ja suunnittelutarveasioiden siirto metropolihallinnolle

Yksi suunnittelutarveasioita ratkaiseva seudullinen taho saattaisi olla toimiva keino yhdyskuntarakenteen hallitsemattoman kehityksen estämiseksi. Yhteisten ja yhtenäisten sekä tasapuolisten pelisääntöjen luominen on kuitenkin työlästä, ja käytännössä ratkaisut edellyttävät aina myös paikalliseksi ja kaavoitushistorian tuntemusta, jota seudullisessa instanssissa ei löydy tarvittavassa määrin. Järjestelmä ei siis poista kuntien työtä tai tehosta toimintaa – lausunnot ja käytännön harkinta tapahtuu edelleen kunnissa. Käsittelyajat pitkittyvät kohtuuttomasti tämän takia ja myös valitusten lisääntyminen olisi odotettavissa. Koko metropolialueen asettaminen rakennuskieltoon ei kuulosta realistiselta.

3. Vaikutukset muihin lakiehdotuksiin

Erityislakeihin sisällytettävien säännösten osalta Kauniainen esittää, että vesihuoltolain muuttamisesta luovutaan sekä toteaa lisäksi, että metropolihallinnon ja Uudenmaan liiton välinen työn- ja vastuunjako jää säännöksissä, ja ehkä vielä enemmän käytännössä, hyvin epäselväksi.

Lopuksi

Kauniaisten kaupunginvaltuusto toteaa, että metropolialueen kehitystä turvaavien rakenteiden ja yhteistoimintamuotojen kehittäminen on viisasta jättää vielä valmisteltavaksi, eikä suurella kiireellä ajaa läpi lainsäädäntöä, johon sisältyy näin paljon ongelmia ja avoimia kysymyksiä.