

Valtiovarainministeriö

Viite lausuntopyyntö VM079:00/2012

Asia LAUSUNTO METROPOLIALUEEN ESISELVITYKSESTÄ

Pyydettyinä lausuntonaan maa- ja metsätalousministeriö ilmoittaa seuraavaa:

Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen. Sen tavoitteena on vahvoin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Hallitusohjelman mukaan kunta- ja palvelurakennerekaisujen merkitys korostuu metropolialueella.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt näkemyksiä metropolialueen esiselvityksen loppuraportista ja pyytää erityisesti arvioimaan selvityshenkilöiden esittämiä vaihtoehtoisia malleja kuntajakoselvitysalueiksi ja näihin kytkeytyviä kolmea vaihtoehtoista mallia vaikutuksineen. Näkemyksiä pyydetään myös vaihtoehtoisten mallien aluerajauksista, mallien toteutuksesta sekä niiden jatkovalmistelusta. Ehdotuksia ja malleja pyydetään arvioimaan oman organisaation (kuten kunnan) näkökulman ohella metropolialueen kokonaisuuden näkökulmasta.

Maa- ja metsätalousministeriö ottaa kantaa lausunnossaan erityisesti selvityksessä ehdotettujen toimenpiteiden vaikutuksiin selvitysalueen maaseutualueiden kehitykseen ja maaseudun ja kaupungin vuorovaikutukseen metropolialueella.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että selvitystehtävä on ollut haasteellinen tehtäväannon laajuuden ja lyhyen valmisteluajan vuoksi. Nämä huomioon ottaen selvityksen ehdotuksissa on monia kehityskelpoisia näkökohtia.

Selvityksen tekijät ovat ottaneet esittämiensä rakennemuutosvaihtoehtojen perustaksi alueen keskeiset muutospaineet, joita on hahmotettu ns. metropolikriteereillä. Kriteereiksi on valittu (kansainvälinen) kilpailukyky, työssäkäynti, asiointi ja liikkuminen, asuminen ja asuntomarkkinat, muuttoliike ja metropolialue sekä sosiaalinen eheys ja segregatio. Tarkasteluun on sisällytetty 14 kuntaa. Käytetyt kriteerit näyttävät vahvasti vaikuttaneen lopputulokseen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että toimivaan kuntajakoon tähtäviä selvitysalueita ja metropolihallinnon vaihtoehtoja on tarkasteltu lähinnä teknisesti ja osin uhkakuvien kautta. Valitut metropolikriteerit rajaavat vaikutusten tarkastelua. Selvityksen kuntien ja niiden osalualueiden erilaisuutta, erityisominaisuuksia ja vahvuuksia ei ole voitu ottaa riittävästi huomioon, vaikka selvitys sisältää useita vaihtoehtoja. Selvityksen vaihtoehtojen vaikutukset alueen tulevaisuuden mahdollisuuksiin, asukkaisiin, elinkeinoihin ja erityisesti ehdotusten tulevat vaikutukset muun Suomen osalta jäävät tarkastelematta.

Selvityksessä maankäytön, asumisen ja liikenteen toimivuutta ja yhdyskuntarakenteen eheyttämistarpeita on käsitelty useissa yhteyksissä. Uudenmaan erityisenä ongelmana on nähty yhdyskuntarakenteen hajanaisuus ja taajamien alhainen tehokkuus. Tämän katsotaan aiheuttavan tuottavuustappioita ja lisäävän erilaisia kustannuksia. Hajautunutta yhdyskuntarakennetta pidetään keskeisenä tehokkuusongelman aiheuttajana (s.34). Raportissa katsotaan maakunta-kaavajärjestelmän keskeiseksi tavoitteeksi yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Raportin mukaan kaavoitusjärjestelmä ei tarjoaisi tehokkaita välineitä ohjata kehitystä taajamatoimintoihin varattujen alueiden sisällä, joissa kuitenkin todetaan suurimman osan taloudellisesti merkittävistä maankäytön muutoksista tapahtuvan.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan nykyinen maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoituksen ja rakentamisen ohjausjärjestelmä sisältää tiettyine puutteineenkin periaatteessa hyvin kattavan valikoiman välineitä, joilla kunta voi ohjata haluamaansa suuntaan sekä yleispiirteistä että yksityiskohtaista maankäytön muutosta. Sama koskee maakuntaliiton tasolla tehtävää suunnittelua. Keskeisten taajamien yhdyskuntarakenteen ohjaukseen on kaikilla, myös metropolialueen kunnilla, käytössä moninaiset lakisääteiset välineet. Kuntien haluttomuus käyttää maankäyttöasioissa hyvinkin tiukkaa ohjausta on kuntien oma poliittinen ratkaisu. Tästä näkökulmasta ei tunnu perustellulta, että tarvittaisiin vielä nykyistä kireämpiä rakentamisen ohjaussäännöksiä tai uusia keskitettyjä maankäytön ohjauksen hallintomalleja, jotta alueen yhdyskuntarakenteen nykyiset ongelmat ratkeaisivat tai niitä saataisiin ohjattua haluttuun suuntaan. Selvityksen näkemyksiin näyttäivät myös useat kuullut kunnat suhtautuvan kriittisesti.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että metropoliselvityksessä esiin otettu metropolialueen maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun yhteistyö ja sujuvoittaminen on periaatteessa tarpeen. Sitä toteuttavalla politiikalla ja ratkaisuilla ei saa kuitenkaan vaikeuttaa muun Uudenmaan seudun ja erityisesti maaseutualueiden kehittämistä ja niille tarpeellista rakentamista. Selvitysalueen kunnissa voitaisiin todennäköisesti tehdä määrätietoisempaa politiikkaa keskeisten taajama-alueiden kehittämisessä, rakentamisen ohjauksessa ja maapolitiikassa. Näissä havaitut puutteet näyttäisivät johtuvan mm. kuntien omista strategisista valinnoista, päätöksentekokulttuurista ja vastaavasta muusta kunnan valitsemasta toiminnasta.

Selvityksessä katsotaan, että alueen kestävä kehittäminen ilman merkittäviä kuntarakennemuutoksia edellyttää metropolihallintoa, joka puolestaan edellyttäisi metropolilakia ja muita lainsäädäntötoimia. Metropolihallinnon tehtäviksi selvityksessä katsotaan metropolikriteerien mukaiset asiat, kuten mm. alueen kilpailukykyyn, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan sekä maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvät asiat (ns. MAL-asiat, ml. metropolikaava). Maa- ja metsätalousministeriö pitää MAL- sopimusten keskeisenä heikkoutena sitä, että sopimuksilla ohitetaan kunnissa muuhun rakentamisen ohjaukseen kuuluva lakisääteinen demokraattinen valmistelu ja päätöksenteko. MAL menettelyn on havaittu nykyisellään vaikeuttavan erityisesti taajamien ulkopuolisilla alueilla toimivien mahdollisuuksiin ottaa kantaa sopimuksen sisältöön ja erityisesti siitä seuraaviin käytäntöihin, kuten keskusalueiden ulkopuolisen rakentamisen kiristymiseen ilman, että kiristyneestä käytännöstä olisi linjattu kunnan päättävissä elimissä.

Selvitys sisältää ehdotuksen metropolikaavaksi (s.53). Metropolialueelle kaavailtu kaavajärjestelmä sisältäisi ainoastaan metropolikaavan ja asemakaavan. Eri vaihtoehtojen välillä ei juurikaan ole eroja. Ehdotuksen mukaan Helsingin seutua koskevia valtakunnallisia alueiden-

käyttötavoitteita (VAT) voitaisiin uudistaa ja VAT-tavoitteissa määriteltäisiin valtion kaikkien hallinnonalojen edellyttämät kasvu- ym. tavoitteet alueelle. Nämä olisivat metropolikaavassa velvoittavia. Ministeriö vastustaa esitettyä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden muuttamista metropolikaavan osalta velvoittaviksi sekä esitystä, jolla suunnittelutarveratkaisujen tekeminen osoitettaisiin asemakaava-alueiden ulkopuolella olevalla metropolikaava-alueella metropolihallinnolle. On luultavaa, että esitykset johtaisivat maanomistajien maaomaisuuttaan koskevan vaikutusmahdollisuuden vähenemiseen. Esitys olisi perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuksien suojan toteutumisen kannalta ongelmallinen ja sitä voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon kannalta kyseenalaisena. Merkittävä muutos nykyiseen rakentamisen ohjaukseen olisi, että metropolikaavan alueella asemakaavan ulkopuolinen uudisrakentaminen ei olisi mahdollista kuin erityisin perustein, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena maaseutuelinkeinojen kannalta.

Metropolikaava sisältää maankäytön suunnittelun kannalta myönteisiä elementtejä, kuten esimerkiksi mahdollisuuden käsitellä väyläratkaisuja ja kaupan keskittymien sijoitusta nykyistä yhtenäisemmin. Näiden etujen saavuttamisen kannalta metropolikaavalle suunnitellut oikeusvaikutukset vaikuttavat kuitenkin tarpeettoman pitkälle meneviltä, kun suuri osa metropolialueesta on kuitenkin maaseutua. Metropolikaavaa koskevaa esitystä tulisi jatkossa kehittää asemakaava-alueiden ulkopuolisten alueiden osalta niin, että erityisesti maaseutuelinkeinojen tarpeet ja maanomistajien oikeusturvaan liittyvät näkökohdat tulevat otetuiksi huomioon.

Ehdotettu ratkaisu rajoittaisi kaikkien selvityskuntien maankäyttöä ja sen vaihtoehtoisia kehittämismahdollisuuksia. Ratkaisulla olisi rakentamisen painetta lisääviä seurannaisvaikutuksia metropolialueen ulkopuolisiin kuntiin. Metropolikaava-järjestelmä tulisi vaikuttamaan varsin radikaalisti koko eteläisen Suomen alueiden kehittämiseen. Kaavajärjestelmällä rajoitettaisiin maaomaisuuden hyödyntämistä. Selvityksessä ei esitetä, millä poikkeuksilla maaseutumaisilla alueilla saisi jatkossa rakentaa, ja millainen elinkeinotoiminta, kuten maaseutuelinkeinojen harjoittaminen, metropolialueella yleensäkin olisi tulevaisuudessa hyväksyttävää. Voitaneenkin arvioida, että metropolin kehittäminen ja investointien mahdollisuus loppuisi kaavarajaan. Mallilla olisi luonnollisesti negatiivisia vaikutuksia myös muihin kunnan toimintoihin ja mm. palvelujen järjestämiseen.

Vaikka metropolikaavaa perustellaan selvityksessä mm. prosessien ja vastuiden selkiyttämällä, hallinnon sujuvoittamisella sekä suunnitteluresurssien kohdistamisella tarvittaviin kohteisiin, esitetyllä tavalla metropolikaavan laadinta saattaisi siirtyä vielä nykyistä vahvemmin virkamiesvalmisteluun, koska kaavajärjestelmän ja lähidemokratian välistä suhdetta ei malliin ole kuvattu. Tulevaisuuteen suuntautuvat, kehittämistä edistävät visiot esimerkiksi elinkeinoelämässä ja investoinneissa syntyvät ja niiden toteuttaminen tapahtuu pääosin muiden kuin viranomaisorganisaatioiden toimesta. Selvitysalueella ja muualla Uudellamaalla maapohja ja kiinteistöt ovat valtaosin muiden kuin julkisen tahon toimijoiden omistuksessa tai hallinnassa. Nämä muut tahot myös rahoittavat suoraan ja välillisesti merkittävän osan alueiden rakentamuksesta ympäristöstä ja monista palveluista, kuten kaupasta, mikä vaikutus on malleissa sekä kaavajärjestelmän kehittämisessä jätetty käsittelemättä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että nykyisellään metropolialueen keskeisten infrahankkeiden toteuttamisen viivästyminen vaikeuttaa koko seudun kehittymistä. Lisäksi esi-

merkiksi maakuntakaava, maakuntasuunnitelma ja maakuntaohjelma ovat jo nykyisellä lainsäädännöllä varmistettu kuntien yhteistyövälineeksi edellä mainittujen asioiden strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen. Olisikin tarpeen ensin poistaa kitkatekijöitä ja kehittää ja vahvistaa näitä maakunnallisia maankäytön ohjaukseen vaikuttavia välineitä edelleen sen sijaan, että luotaisiin lisää uusia byrokraattisia hallintotasoja ja -rakenteita metropolin maankäyttöön. Päällekkäiset organisaatiotasot todennäköisesti entisestään hidastaisivat strategisen ja suunnitelmallisen yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Maakunnallisen kaavajärjestelmän toimivuutta tulee parantaa tarkistamalla tai poistamalla valtion viranomaisohjauksen roolia, josta esimerkiksi Kuntaliitto ja maakuntien liittojen puheenjohtajat tekivät v. 2013 esityksen ympäristöministeriölle.

Ehdotetun metropolikaavan yksi epävarmuustekijä on sen taloudellisessa ohjauksessa. Ehdotuksessa katsotaan, että kuntien tulisi sitoutua tietyssä ajassa toteuttamaan suunnitellut hankkeet. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan tämä voinee olla taloudellisista suhdanteista riippuen periaatteessa mahdollista, jos hankkeiden rahoitukseen kehitettäisiin laajapohjaisia toteutusmalleja, joihin sitoutuisivat kunnat ja muut tahot, mutta valtio ainoastaan valikoiduissa kohteissa. Kuntien talouden osalta selvityksessä todetaan, että kuntaliitokset tai hallintorakenteiden muutos eivät automaattisesti muuta kustannusrakenteita mihinkään suuntaan.

Elinkeinoihin ja työllistämiseen liittyvät tehtävät elinkeino- ja työvoimatoimistoista esitetään siirrettäväksi metropolihallinnolle (s. 52). Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esiselvityksen yleispiirteisyydestä johtuen ratkaisun vaikutuksia maaseutuhallintoon ja laajemmin maaseudun kehittämiseen on vaikea arvioida. Maaseutualueiden osuus tulee jatkossakin olemaan kohtuullisen suuri myös metropolialueella. Kaupunkimaisten seutujen ja maaseudun toimiva ja toisiaan tukeva vuorovaikutus voisivat olla alueen kansainvälinenkin vahvuus. Maaseudun merkitystä ja mahdollisuuksia metropolialueen kehittämisessä ei selvityksessä ole tarkasteltu eikä nähtävästi myöskään kuultu alan toimijoiden näkemyksiä, vaikka tämä esimerkiksi maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun ja hallinnoinnin osalta olisi välttämätöntä.

Maa- ja metsätalousministeriön toimialan hallinto olisi lisättävä sopimusyhteistyön malleihin muiden ministeriöiden rinnalle. Liitosalueiden kunnissa on laajoja maaseutualueita, ja niitä koskevat mm. EU-maatalouspolitiikka ja maaseutua kehittävät ohjelmat. Selvityksen jatkokesittelyssä tulisi ottaa huomioon maaseutu ja sen elinkeinot, myös metropolikaavan rakennetta ja hallintoa arvioitaessa. Metropolihankkeen jatkokesittelyä varten olisi syytä tehdä maaseutuvaikutuksista erillinen arviointi.

Lähidemokratian vahvistaminen kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi on selvityksessä todettu tärkeäksi suuria kuntia muodostettaessa. Selvityksessä ei ole esitetty siihen kuitenkaan keinoja. Avoimia kysymyksiä ovat myös mm. metropolivaltuuston tehtävät ja vaalit, kuntalaisten osallistuminen metropolihallintoon ja lähipalvelujen järjestämisen vaihtoehdot.

Vesihuollon asianmukainen järjestäminen on metropolialueella tärkeää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sekä palvelutason turvaamiseksi. Vesihuoltoa koskevia alueellisia organisaatioita kehitettäessä tulisi tästä syystä turvata vesihuollon fokuksen säilyminen vesihuoltolain mukaisena. Kansainväliset kokemukset myös osoittavat, että suuruuden ekonomia ei tuota alati jatkuvaa lisäarvoa, vaan yksikkökoon kasvaessa nousee esille myös toiminnan harjoittamisen kannalta epätoivottavia ilmiöitä. Erityisesti tämä voisi nousta esille laajennettaessa HSY:n toimialuetta voimakkaasti haja-asutusalueille. Palveluntuotanto-organisaatioiden kuten vesihuoltolaitoksen itsenäinen omistajaohjattu toiminta tulisi varmistaa muutosten yhteydessä.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Neuvotteleva virkamies



Risto Hiltunen

TIEDOKSI: MMM:n osastot