



27.06.2014

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Viite: Lausuntopyyntö VM093:00/2013

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto

Valtiovarainministeriö on 16.4.2014 päivätyllä lausuntopyynnöllä (VM093:00/2013) pyytänyt lausuntoa metropolihallintolakia valmistelevan työryhmän väliraportista 4.7.2014 mennessä.

Uudenmaan ELY-keskus toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Metropolihallintolakia valmistelevan työryhmän väliraportissa esittämät tavoitteet kilpailukyvyyn varmistamiseksi, segregaaion estämiseksi sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelun tehostamiseksi ovat erittäin hyviä. Ratkaisut, joissa haetaan parannusta nykytilanteeseen, ovat kannatettavia.

Hallinto ei saa tulla nykyistä raskaammaksi. Metropolihallinnon tehtävien suhde erityisesti kunnan tehtäviin pitää olla selkeä.

Vastaukset lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin:

1. Väliraportissa esitetyt vaihtoehtoiset toteuttamistavat metropolihallinnoksi

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

Tärkein työkalu esitetyissä malleissa on metropolikaava, sen toimeenpanosuunnitelma ja niiden pohjalta tehtävä metropolisopimus sekä joukkoliikenteen järjestäminen ja kehittäminen yhtenäisellä tavalla riittävän laajalla alueella. Nämä toteutuvat kummassakin mallissa.

Metropolikaavan tulisi olla aidosti strateginen, tahtoa ja suuntaa osoittava, ei mahdollistava ja kaiken salliva asiakirja. Oleellista metropolikaavassa on, kuten väliraportissa esitetään, ohjaavuus ja sitovuus sekä kaavaan liittyvä sitova toteuttamisohjelma.

Metropolihallinnon kehittämisessä on tavoitteena päällekkäisen hallinnon poistaminen ja toimijoiden välisen työnjaon selkeyttäminen. Vähimmäismalli ei poista päällekkäistä hallintoa. Laaja malli luo paremmat edellytykset toiminnan tehostamiselle, kun esimerkiksi liikennesektorin osalta tien- ja kadunpito sekä joukkoliikenteen hoitaminen on yhdellä toimijalla. Tehtävien uudelleen organisoinnissa tulee huolehtia siitä, että päällekkäisyydet aidosti poistuvat.

Vähimmäistehtävien malliin metropolihallinto on raskas koneisto. Vähimmäistehtävien kaltainen malli voitaisiin hoitaa uudelleen organisoimalla tehtäviä nykyisten organisaatioiden kesken.

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

Laajojen tehtävien malli on tarkoituksenmukaisempi ratkaisu metropolialueen haasteisiin ja hallinnolle annettuihin tavoitteisiin.

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

Vähimmäistehtävien mallia vastaisi ratkaisu, jossa ei perustettaisi metropolihallintoa, vaan laajennettaisiin HSL:n toimintaa: joukkoliikenne koko alueella, metropolikaava. Kuntarakenteen muutoksilla voidaan myös saada aikaiseksi merkittäviä muutoksia. Alueella on meneillään useampi kuntarakenneselvitys.

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

Vähimmäistehtävät-malli

Vähimmäistehtävien mallissa joukkoliikenteen järjestäminen siirtyisi ELY-keskuksesta metropolihallintoon. Tämä on Uudenmaan ELY-keskuksen mielestä kannatettavaa.

Työmarkkinoiden toimivuus tulisi nähdä laaja-alaisesti eikä rajoittua pelkästään maankäytön, asumisen ja liikenteen osa-alueisiin.

Sosiaalisen vahvistamisen toimenpideohjelma on kannatettava, mikäli on sovittu yhtenäisestä rahoituksesta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä kuntoutuspalvelujen mm. päihdehoidon riittävä saatavuus ovat keskeisiä tekijöitä segregaaion ehkäisyssä. Niiden järjestäminen tulisi hoitua metropolialueella tiedossa olevalla ja ennakoitavalla tavalla. Tämä on tärkeää kansalaisten, mutta myös eri yhteistyötoimijoiden kannalta.

Laaja malli

Tehtäviltään laajassa mallissa kaikki tienpidon ja joukkoliikenteen tehtävät henkilöresursseineen siirtyvät Uudenmaan ELY-keskuksesta metropolihallintoon. Laajassa mallissa myös kadun- ja tienpidon tilaaminen metropolialueella siirtyisi metropoli-hallinnolle, samoin kaikki HSL:n toiminnot. ELYn vastuulle jää metropolialueella ainoastaan Kehä III ja päätiet sen ulkopuolella. Hallinnon tehostaminen näin on kannatettavaa, mutta ELYn liikenne- ja infrastruktuuritehtäviä koskevan toiminta-alueen jäljelle jäävän osuuden tehtävien tulevaisuus on ratkaistava.

On syytä huomata, että työssäkäyntialueen toiminnallisen kokonaisuuden näkökulmasta (esim. Vihdin pendelöinti Helsinkiin, Espooseen ja Vantaalle yhteensä n. 45 %; ei juurikaan Kirkkonummen suuntaan) tehtäviltään laaja malli luo paikoitellen uusia toimivaltarajoja vanhojen tilalle erityisesti joukkoliikenteen järjestämisen suhteen ja osaoptimoinnista ei päästä kokonaan.

Tienpito käsittää myös liikenteen ohjauksen ja hallinnan, jonka operatiivisesta osuudesta huolehtii pääosin Liikenneviraston tieliikennekeskus ja erityisesti sen keskus Helsingissä. Laajojen tehtävien

vaihtoehdossa operoitavana oleva varsinainen valtion verkko pienenisi selvästi. Mallissa tulisi tarkastella myös tilanne Liikenneviraston Helsingin tieliikennekeskuksen suhteen.

Laajan mallin mukainen toimintojen tehostaminen on kannatettavaa. Sen toteuttaminen esitetyssä aikataulussa on haastavaa ja vaatii huolellisen suunnittelun. Vastuiden siirtämiselle tulee olla riittävän pitkä siirtymäkausi. Mm. maanteiden kunnossapito toteutetaan monivuotisin, laajoin palvelusopimuksin. Sopimukset eivät noudata kuntarajoja. Vuonna 2014 käynnistyy kaksi laajaa, viisivuotista pääkaupunkiseudun maanteiden kunnossapidon palvelusopimusta, arvoltaan n. 30 M€/sopimus. Näiden sopimusten alue ei kokonaan ole esitettyjen metropolihallinnon aluerajausten sisäpuolella. Oleellisten muutosten tekeminen kesken palvelusopimusten on haastavaa ja kallista.

Metropolihallinnon valmistelussa tulisi huomioida hallinnolliset ja rakenteelliset päällekkäisyydet sekä toiminnalliset kitkatekijät, jotka liittyvät mm. valmisteilla olevan sote-mallin ja nk. TYP-toimintamallin toteuttamiseen (työllistymistä edistävä moniammatillinen yhteispalvelu pitkäaikaistyöttömille) ja myös erilaisiin hankkeisiin koskien nuorten palveluverkoston kehittämistä (nk. Ohjaamo-mallit). Tällä hetkellä kunnissa kehitetään ja suunnitellaan omia palvelumalleja. Tämä ei ole kunnan eikä valtion resurssien käytön kannalta järkevää ja tehokasta.

Esityksessä on kuvattu segregatio, työvoima- ja maahanmuuttoasiat erittäin niukasti. Lähinnä esitetään jatkovalmistelussa arvioitavaksi kenen vastuulla ovat ne moniongelmaiset asiakkaat, joiden polkua työmarkkinoille ei voida tukea TE-toimiston tai TYP-palvelujen avulla. Kannatettavaa onkin vahvistaa metropolihallinnon vastuuta, mikäli asiakkaan työllistymisprosessi ei etenisi sosiaalisten ja terveydellisten syiden vuoksi. Palvelu TE-toimistossa voisi jatkaa, kun asunnottomuus, terveys tai erilaiset sosiaaliset ongelmat eivät rajoittaisi työmarkkinoille siirtymistä. Valmisteilla oleva lakisääteinen TYP-toiminta antaa hyvän pohjan metropolihallinnon suunnittelulle.

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

Metropolihallinto tulisi ulottaa sinne missä sen tarve ja siitä saatavat hyödyt ja ilmenneet ongelmat ovat suurimmat. Kymmenen kunnan metropolialueella on melkein kaikki kriittisimmät tehtävät, jotka metropolihallinnolla on tarkoitus ratkaista. Esitetyllä 16 kunnan alueella on kuntia, jotka toki ovat toiminnallista Helsingin seutua, mutta reunakuntien ongelmat, esim. haja-asutuksen hillintä, on ratkaistavissa kevyemmin keinoin, esim. maankäyttö- ja rakennuslakia täsmentämällä.

Väliraportissa on jätetty selvittämättä metropolialueen ulkopuolelle jäävien kuntien asema. Esim. mihin maakunnan liittoon reunakunnat kuuluvat, miten yhteistoiminta metropolialueelle järjestetään, mikä ylipäätään on maakuntien aluejako Etelä-Suomessa.

2 e. Esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi

Rahoituspäätösvalta on oltava sidoksissa liikenneverkon hallinnointiin. Väliraportin maininnoissa valtion rahoituksesta sivuilla 49 ja 60 on ristiriitaa.

2 f. Esitettyjen vaihtoehtoisten mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset

Alueen kehitys yhtenä kokonaisuutena ei tule kovin selvänä tavoitteena esiin kummassakaan esitetyssä mallissa.

3. Lausunnonantajan esille ottamat muut kysymykset ja asiat

Asian jatkovalmistelussa esitetään selvitettäväksi, mikä on metropolihallinnon suhde HSLään, HSYhyn ja Uudenmaan liittoon. Tarkasteluun olisi syytä ottaa mukaan myös suhde Uudenmaan ELY-keskukseen.

Joukkoliikenteen järjestäminen on tarkasteltavalla alueella murroksessa ja yhteistoimintamallit vasta kehittymässä. Vaikka joukkoliikenteen järjestäminen on suurelta osin kustannusten näkökulmasta operointia, liittyy käsillä olevaan muutokseen suuressa määrin joukkoliikenteen kehittämis- ja suunnittelutehtäviä.

HSL:n aluerajaus on ollut lähtökohdiltaan hyvin tiukka ja ELY-keskus näkee, että laajentuvan metropolialueen yhteistyömalleihin tulee panostaa ja etsiä kustannustehokkaita ja osallistavia toimintamalleja. Joukkoliikenteen järjestämiseen liittyvä kehittäminen ja suunnittelu tulee tapahtua tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa, jotta joukkoliikennepalvelua ei kehitetä irrallaan kuntien henkilökuljetusten kokonaisuudesta.

Vaikutusten arviointi auttaisi hankkeen kommentoinnissa ja jatkovalmistelussa, arvioinnin tulisi käsittää ainakin seuraavat vaihtoehdot ja niiden keskinäisen vertailun:

- 0-vaihtoehto eli nykytila
- Laaja-alue – vähemmän tehtäviä
- Suppeampi alue - laajat tehtävät
- Sisällöllisten tehtävien vahva yhteistyö metropolialueella ilman kuntarakenteiden muutosta ja vastaava niin että kuntarakenteita muutetaan

Yksittäisiä kommentteja väliraportista:
tekstilainaus s. 48

Ostot kohdistuvat ensinnäkin maaseudun peruspalveluluonteiseen 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.

Kommentteja edellä esitettyyn tekstiin:

Tarkasteltavien kehyskuntien kohdalla ei käynnissä olevassa joukkoliikenteen muutoksessa voida Uudenmaan ELY-keskuksen tehtävänä juurikaan puhua maaseudun peruspalveluluonteisen julkisen liikenteen hankinnasta. Valtion määrärahan niukkuuden johdosta kunnat ovat joutuneet ottamaan enemmän rahoitusvastuuta (valtion rahoitusosuus on jäämässä selvästi alle 30 %). Vaihtoehtona on useilla alueilla ollut palvelun järjestäminen markkinaehtoisesti, jolloin varmuutta ei ole etukäteen esim. mihin lippujen hintataso asettuu ja millä lipuilla kuljetaan. Tämä asettaa edelleen haasteita, jopa ristiriitaa, kuntien henkilökuljetusten tehostamistavoitteen kanssa.

Vaihtoehtona kehyskunnissa ovat siten olleet pääosin markkinaehtoisesti järjestetty joukkoliikenne tai pääosin kuntien subventoima reittiliikenne tai alueellisena kilpailutettu paikallisliikenne yhdistettynä yhteyksiin pääkaupunkiseudulle. Kehyskuntien odotusarvo peruspalvelutasolle on korkea esim. päivittäisten työssäkäyntiyhteyksien osalta.

tekstilainaus s. 48

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.

Viimeisen lauseen osalta on syytä todeta, että Uudenmaan ELY-keskus vastaa joukkoliikennelain mukaisesti toimivaltaisena viranomaisena kuntiensä joukkoliikenteestä (HSL:n tapaan). Kunnat voivat ostaa täydentävää joukkoliikennettä. ELY-keskus ei siten ainakaan joukkoliikennelain mukaan tulisi ostaa pelkästään kuntien välistä runkoliikennettä.

Ylijohtaja


Rita Piirainen

Strategiapäällikkö


Vesa Lipponen

JAKELU

Valtiovarainministeriö, Ympäristöministeriö

TIEDOKSI

Uudenmaan ELY-keskuksen työvaliokunta

Työ- ja elinkeinoministeriö kirjaamo
Liikenne- ja viestintäministeriö kirjaamo
Liikennevirasto kirjaamo