



4.2.2015

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: Lausuntopyyntö 10.12.2014, VM093:00/2013

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto hallituksen esityksestä metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on 10.12.2014 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt Uudenmaan ELYn lausuntoa hallituksen esityksestä metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Uudenmaan ELY-keskus toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Aluksi

Valmisteluaineistoon on tehty hyvä toimintaympäristön kuvaus. Nykytilanne ja sen ongelmat on kuvattu ansiokkaasti. Aineistossa on myös kansainvälistä kaupunkiseutujen kuvausta, mikä auttaa peilaamaan Helsingin seudun kysymyksiä laajempaan kansainväliseen kehitykseen. Valmisteluaineistossa on tunnistettu hyvin kaupunkiseututason tärkeimmät maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmat ja ratkaistavat kysymykset. Epäselväksi kuitenkin jää, onko metropolihallinto oikea tapa ratkaista ongelmaa. Yleisesti voi lisäksi todeta, että tämän lausunnon laatimista on hankaloittanut valmisteluaineiston vaikutustenarvioinnin puutteellisuus.

Uudenmaan ELY-keskus:

- Pitää hyvänä, että metropolikaava, liikennejärjestelmätyö ja joukko-liikenteen järjestäminen saadaan samaan organisaatioon. Tähän liittyy kuitenkin myös merkittäviä haasteita, erityisesti rahoituksellisia, jotka tulisi ratkaista.
- Liikennejärjestelmäsuunnittelun sulautuessa osaksi metropolikaavaa, sen rooli ja merkitys liikennejärjestelmäyhteistyön peruskivenä tulee säilyttää. Suunnitelma ja sen liiteaineistot ovat eri osapuolille tärkeä työkalu ruuhkaisen alueen liikennejärjestelmän kehittämisessä.
- Lisäksi todetaan kaavainten tehtävien keveys suhteessa hallinnolliseen taakkaan sekä vaikutusten arvioinnin puutteet.

Koskien metropolihallintolakiin (lakiehdotus 1) liittyviä kysymyksiä:***1a) Metropolihallinnon perustamisen tarkoitus ja tavoitteet***

Metropolihallinnon perustamisen tarkoitus ja tavoitteet ovat kannatettavia.

Hyvää esityksessä on kansanvaltaisuuden ja hallinnon läpinäkyvyyden korostaminen. Nykytilanteessa kuntarajat ylittävässä päätöksenteossa on havaittavissa demokratiavajetta. Tulevaisuudessa Metropolihallinto olettavasti vähentäisi nykyisin käytössä olevia moninaisia eri toimijoiden välisiä yhteistyöjärjestelyjä. Metropolihallinto kuitenkin myös lisäisi hallintotasoja. Hallinnon rakenteet ja päätöksenteko eivät välttämättä olisi nykyistä selkeämpiä metropolihallinnon myötä. Myös keskeisin seikka eli päätöksentekokyvyn ja toimeenpanon paraneminen jää nähtäväksi.

Metropolihallintoa olisi voinut helpommin arvioida, jos sitä olisi vertailtu muihin vaihtoehtoihin. Vertailuvaihtoehtoja voisivat olla kuntaliitokset, kaavoitusjärjestelmän kehittäminen, yhteistoimintavelvoitteet jne. Vähintäänkin olisi pitänyt tehdä ja arvioida nykytilanteeseen perustuva 0+ -vaihtoehto.

Alueen kuntaselvityksiä koskeva osio tulisi päivittää vastaamaan vuoden vaihteen tilannetta. Nyt tekstissä esitetään avoimia asioita, joihin on jo tehty ratkaisu.

Esitystä vaivaa tietty keskeneräisyys. Metropolihallinnon ja maakunnan liittojen roolit ovat epäselvät. Uudenmaan maakunnan reuna-alueiden asema jää epäselväksi ja erityisesti siinä tapauksessa, että metropolialueeseen kuuluisivat sekä Lohja että Porvoo. Tällöin syntyisi metropolialueen ulkopuolisista kunnista täysin ei-toiminnallinen suunnittelukokonaisuus. Tämä muistuttaisi paluuta aikaisempiin aikoihin, kun Uusimaa oli jakautunut kahteen maakunnan liittoon ja sitä ennen neljään seutukaavaliittoon.

Epäselvä hallinnollinen rakenne on myös metropolikuntien osalta, koska ne yhä kuuluisivat joidenkin tehtävien osalta maakunnan liittoon. Maakunnan liiton tehtävät Uudenmaan liiton osalta ja maakuntajako Etelä-Suomen osalta olisi pitänyt arvioida ja ratkaista yhtäaikaaisesti.

1b) Metropolihallinto ja sen jäsenkunnat

Vaaleilla valittu valtuusto olisi metropoliasioiden ylin päättävä elin. Vaikka metropolihallinnon tehtäviin nähden oma vaaleilla valittu valtuusto vaikuttaa ylimitoitetulta, on se metropolihallinnon tarkoitukseen nähden perusteltua. Metropolihallinnon oma valtuusto parantaa asukkaiden suoria vaikutusmahdollisuuksia metropoliasioihin.

Ehdotetut jäsenkunnat ovat MAL-yhteistyötä vapaaehtoisesti jo tehneitä kuntia ja muodostavat hyvän kokonaisuuden. On hyvä, että Lohjalle ja Porvoolle annetaan mahdollisuus liittyä mukaan.

1c) Metropolihallinnon toimiala ja sille siirrettävät tehtävät

Metropolihallinnolle kaavailut tehtävät ovat tässä vaiheessa suppeat. Tehtävien laajentamiselle myöhemmin jätetään kuitenkin portti ja tämä on erittäin kannatettavaa.

Aluekehittämistehtävät on määritelty suppeasti koskemaan suunnittelu-järjestelmää ja suunnitteluasiakirjoja. Ohjausmekanismi monimutkaistuu nykytilanteeseen nähden, mutta ohjauksen välineet eivät metropolikaavaa lukuun ottamatta vahvistu. Tähän sisältyy riski, että alueelle tulee hajauttamisen myötä yksi heikko toimija lisää. Tavoitteena on kuitenkin ollut vahvan metropolitoimijan luominen.

Metropolihallinnolle osoitetut tehtävät ovat kirjava kokonaisuus MAL-asioita. Henkilöluvulla laskettuna pääpaino on joukkoliikenteen järjestämisessä, liikennejärjestelmäsuunnittelussa ja strategisessa maankäytön suunnittelussa. Maankäytön suunnittelun osalta metropolihallinnosta ei tule kaavailtujen resurssien perusteella vahvaa toimijaa.

Metropolin joukkoliikenteen pitkäjänteinen suunnittelu ja kustannustehokas toteuttaminen edellyttävät yhden organisaation vastuuta toiminnasta. Joukkoliikenteen metropolihallinnon perustamisen perusedellytyksenä on kaikkien kuntien kuuluminen yhteiseen järjestelmään. Joukkoliikenteen palvelutasomäärittely tulee olla lähtökohtana metropolihallinnon joukkoliikenteen suunnittelussa. Keskeisin haaste tässä tehtävässä liittyy joukkoliikenteen rahoitukseen. Valtion ja kuntien rahoitus ei nykyisellään riitä palvelutason ylläpitämiseen. (Nostettu tarkemmin esille rahoitusta koskevassa osiossa.)

Metropolihallinnon tulee pystyä käymään tiivistä vuoropuhelua jäsenkuntiensa kanssa, mutta myös ulkopuolisten ja erityisesti alueeseen rajautuvien kuntien kanssa, ja pystyä jollain sopimuksella sisällyttämään myös nämä kunnat niiden niin halutessa yhteistyöhön. Myös metropolialueelle saapuva pitkämatkainen ja valtakunnallinen liikenne tulee lähtökohtaisesti yhteen sovittaa.

Metropolihallinnon tehtäviin on sisällytettävä liityntäpysäköinnin strateginen suunnittelu osana metropolikaavaa ja siihen liittyvää liikennejärjestelmäsuunnitelmaa. Lisäksi metropolihallinto voisi ottaa vastuun liityntäpysäköinnin toteuttamisen koordinoinnista osana joukkoliikenteen järjestämistä. Vastaavasti metropolikaavassa olisi syytä määritellä myös erityisesti raskaan liikenteen tarpeisiin tarvittavat levähdys- ja pysäköintialueet sekä joukkoliikenteen varikot.

1g) Metropolisopimus

Metropolisopimus on tarpeellinen työkalu. Menettely on kuitenkin melko raskas. Sopimus sisältää osioita, joissa strategioiden sopimisenvara on hyvin niukka. Sitominen eduskuntavaaleihin on järkevää, mutta tulee korostamaan nykyisen järjestelmän heikkoutta, jossa valtion aluetoimijoiden suunnittelu on kytketty eduskuntavaaleihin ja maakunnan liittojen suunnittelu kunnallisvaaleihin. Alueelle kohdistuva suunnittelu on jatkuvassa määrittelytilassa.

Metropolisopimuksen sitovuus ja siitä poikkeamisen sanktiot on jätetty avoimeksi. Mikäli näistä ei säädetä tässä yhteydessä, voi sopimus jäädä hyvien asioiden listaukseksi ilman todellista toimeenpanovoimaa.

1h) Kuntien maksuosuuksien määräytyminen ja valtion rahoitus metropolihallinnolle

Rahoitus ei riitä joukkoliikenteen järjestämiseen.

Nykytilanteessa Uudenmaan ELY ei ole pystynyt hankkimaan suunniteltua joukkoliikennettä rahoituksen riittämättömyyden takia. Joukkoliikenteen järjestämisessä on ensisijaisesti tukeuduttu markkinaehtoisen liikenteen mahdollisuuteen tarjota riittävä palvelu. Lisäksi on jouduttu karsimaan nykyistä palvelutasoa. Kuntien tavoitteissa joukkoliikenne on korkealla, mutta rahoitusmahdollisuudet eivät tue tätä.

Avoimen joukkoliikenteen kustannuksia seurataan kuntakohtaisissa joukkoliikenteen kustannusten vertailussa. Kehyskuntien osalta avoimen joukkoliikenteeseen panostus on vaihdellut metropolihallintoon kaavailuissa ELYn kunnissa vuonna 2013 pääosin 20–50 eur/asukas, vuonna 2015 Nurmijärven osuus on noussut viranomaisen suunnittelun ja kilpailutuksen johdosta lähes 100 euroon/asukas. Kuntien tosiasiallista panostusta henkilöliikenteeseen tulisi myös tarkastella avoimen joukkoliikenteen, opetustoimen, sosiaalitoimen ja terveystoimen henkilökuljetusten kustannusten yhdistelmänä. Erityisesti kehyskunnissa kuljetusten yhdistämisellä olisi saatavissa kustannussäästöä ja tämä toisaalta mahdollistaisi avoimen joukkoliikenteen. Esim. ELYn kehyskunnissa henkilökuljetusten kustannukset ovat vaihdelleet vuonna 2013 60–160 eur/asukas (luvut eivät sisällä terveystoimen kustannuksia).

Vertailun vuoksi HSL:n kuntakohtaisista kustannuksista/asukas esim. Sipoo 89 eur (v. 2013) ja 132 eur (v. 2015), Kirkkonummi 113 eur (v. 2013) ja 187 eur (v. 2015). Onkin nähtävissä, että raideliikenteeseen tukeutuvan kunnan joukkoliikennekustannukset ovat raiteetonta kuntaa suuremmat. Mikäli HSL:n ulkopuoliset kunnat liittyisivät kaikki metropo-

lihallintoon ja ne osallistuisivat joukkoliikenteen kustannuksiin tasapäisesti 100 eur/asukas, nousisi joukkoliikenteen subventio kyseisten kuntien osalta noin 30 milj. euroon (150 eur -> 48 milj. eur, 200 eur -> 64 milj. eur). Vuoden 2013 toteuma on 5–6 milj. euroa.

Jo vuosina 2015–2016 tapahtuu muutoksia kaavaillun metropolihallinnon HSL:n ulkopuolisissa kunnissa joukkoliikenteen rahoituksessa johtuen joukkoliikenteen järjestämistapamuutoksesta, joka on astumassa asteittain voimaan 1.7.2014 alkaen. Yksittäisissä kunnissa vuositason kustannukset voivat jopa yli kaksinkertaistua. Kuntien joukkoliikenteen lisärahoitus on välttämätöntä, jotta joukkoliikenteen palvelutasoa on saatu ylläpidettyä.

Valtion rahoituskanavien moninaisuus ja mahdolliset esteet henkilökuljetusten kustannustehokkaammalle järjestämiselle on ratkaistava toisaalla, mutta mahdollisuuksia tulisi tarkastella myös metropolihallinnon valmistelun yhteydessä. Henkilökuljetusten kustannusten kasvu jatkuu, vaikka kaikille avoimen joukkoliikenteen kustannukset eivät kasvaisikaan.

Metropolisopimuksen onnistumiseksi on ratkaistava rahoituksellinen ongelma metropoliin liittyvien kuntien osalta. Tämä edellyttää rahoituksen osalta lisätarkasteluja, joilla luodaan edellytykset kuntien jatkovalmisteluille.

Liityntäpysäköinnin kustannukset tulisi huomioida osana joukkoliikennejärjestelmää.

1n) Voimassa olevat luvat sekä vireillä ja voimassa olevat sopimukset ja sitoumukset

Helsingin seudun maankäyttösuunnitelma (MASU), Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (HLJ2015), Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus 2012–2015 (MAL-aiesopimus).

1o) Henkilöstö

Resurssitarve joukkoliikenteen järjestämiseksi PSA:n mukaisesti on min. 1,5–2 hlö/jokainen uusi kunta.

1p) Lain vaikutukset

Vaikutustenarviointi on puutteellinen. Epävarmat positiiviset vaikutukset arvioidaan merkittäviksi, vaikka perusteet haasteille ja jopa negatiivisille vaikutuksille ovat selkeämmät.

Uudenmaan liittoa koskeva vaikutustenarvionti pitäisi tehdä uudelleen, sillä ehdotuksen mukaan liitolta siirretään sekä merkittäviä tehtäviä että noin puolet henkilöstöstä metropolihallintoon.

Tietoyhteiskuntavaikutukset arvioidaan vähäisiksi. Toisaalla kuitenkin todetaan esim. paikkatiedon ja avoimien rajapintojen käyttömahdollisuuksien paraneminen, jotka olisivat merkittäviä positiivisia vaikutuksia.

Henkilöstövaikutusten osalta tulisi lopullisessa mallissa tarkastella myös ostopalvelujen mahdollisuutta hallinnon omien virkamiesten palkkaamisen rinnalla.

Vaikutuksissa on erheellisesti kerrottu, että teiden lisärakentamis- ja kunnossapitotarve vähenevät. Yhdyskuntarakenteen tiivistyminen muuttaa hitaasti nykyisen kehityksen suuntaa, mutta seudun kasvaessa voimakkaasti ruuhkautuminen lisääntyy ja liikenteen aiheuttamat haitat kasvavat. Liikenneinvestointien tarve ei vähene tulevaisuudessakaan, erityisesti joudutaan panostamaan kestävien kulkumuotojen infraan sekä pahimpien ruuhkasolmujen purkamiseen. Tavaraliikenteen toimintaedellytysten turvaaminen korostuu jatkossa entisestään taloudellisen toimeliaisuuden peruspilarina.

Koskien Maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseen (lakiehdotus 16) liittyviä kysymyksiä:

Kohdassa 4.4.1 on kuvattu Uudenmaan ELYyn kohdistuvia vaikutuksia. Esityksen mukaan tarkoitus on, että ELYn ohjausrooli metropolialueella kuntakaavoituksen suhteen säilyy. MRL:iin ehdotetun uuden 19a§ pykälän Metropolihallinnon tehtävät tekstimuoto on kuitenkin tämän osalta epäselvä. MRL:n 19a§ antaa ymmärtää, että metropolihallinnon tehtävänä on alueensa maankäytön suunnittelun ohjaus. Metropolihallinnon tehtävää tulisi selventää. Sanalle ohjaus ei ole syytä antaa muita merkityksiä kuin mitä laissa nyt on eli MRL:n 19a § tulisi olla: Metropolihallinnon tehtävänä on metropolihallinnosta annetun lain mukaisen metropolialueen maankäytön suunnittelu.

2a) Metropolikaavan ohjaus- ja oikeusvaikutuksista osana kaavajärjestelmää

Metropolikaavan on tarkoitus olla strateginen koko kaupunkiseudun kokonaisuuden haltuun ottava instrumentti. Ohjaus- ja oikeusvaikutukset herättää kuitenkin monia kysymyksiä. Metropolikaavaa voi tehdä osaluottain ja vaiheittain. Se on ristiriidassa metropolikaavan strategisuuden kanssa. Miten toimii esitetty hybridimäinen kaava, jossa on eri tarkkuudella tehtyjä ja eri oikeusvaikutuksilla olevia osia. Millaisissa tilanteissa kaava laaditaan yleiskaavatarkkuudella ja kaavoitus siirretään tehtäväksi kunnalta metropolihallinnolle. Millainen tulisi olemaan kaavoitusta ohjaavan yhteistyöryhmän rooli.

2b) Metropolikaavan muodostuminen kahdesta osasta, suunnitelmaosasta ja toimeenpano-osasta, sekä metropolisopimuksen sisältöä ja suhdetta metropolikaavaan

Toimeenpano-osan merkityksen korostaminen ja sen tuominen lakiin on hyvä idea. Toimeenpano-osa on voimassa 8 vuotta kerrallaan. Kaavan on tarkoitus olla voimassa ilmeisesti huomattavasti pidempään kuin toimeenpano-osan. Valmisteluaineistosta jää epäselväksi, mitä tapahtuu suunnitelmaosalle toimeenpano-osan päivityksen yhteydessä. Tuleeko suunnitelmaosakin päivitettäväksi toimeenpano-osan yhteydessä. Voiko MRL:n mukainen (kaavaan verrattava) toimeenpano-osa toimia riittävän joustavasti ja reagoida toimeenpanovälineeltä vaadittavalla ketteryydellä?

Liikennejärjestelmäsuunnittelua on Helsingin seudulla vuosien yhteistyön tuloksena kehitetty aktiivisesti. Uudenmaan ELY-keskuksen näkökulmasta on tärkeää, että kehittämistä jatketaan eikä liikennejärjestelmäsuunnittelu taannu kaavaselostuksen liikennehankelistaksi. Liikennejärjestelmätyö ei ole pelkästään liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimista, vaan laajaa ja monipuolista hallintorajat ylittävää yhteistyötä monien toimijoiden kesken. Liikennejärjestelmätyön rooli ja sisältö tulisi näkyä paremmin osana maankäytön ja liikenteen yhteensovittamista metropolikaavassa ja -sopimuksessa. Liikennejärjestelmätyön ja -suunnitelman rooli metropolikaavassa ja prosessissa on tärkeä. Liikennejärjestelmäsuunnitelma on metropolikaavan tärkeä osa-aineisto, joka tulee raportoida omana kokonaisuutenaan.

2c) Metropolialueen osoittamista suunnittelutarvealueeksi ja suunnittelutarveasioiden siirtoa metropolihallinnolle

Lakiesitys ehdottaa kaikki metropolialueen asemakaava-alueen ulkopuoliset alueet suunnittelutarvealueeksi. Päätösten keskitetty teko mahdollistaisi yhtenäisten kriteerien mukaiset ratkaisut koko alueella. Erityiset syyt luvan myöntämisen edellytyksenä terävöittäisi lupaperusteita ja yhdyskuntarakenteen hajautuminen saataisiin nykyistä paremmin hallintaan hajarakentamisen osalta.

Suunnittelutarveratkaisut ja kunnan tekemät poikkeamispäätökset pitäisi olla saman organisaation toimivallassa. Poikkeamispäätösten pitäisi olla metropolihallinnossa silloin, kun samassa yhteydessä joudutaan tekemään sekä suunnittelutarveratkaisu että poikkeamispäätös. Toisaalta suunnittelutarveratkaisut voidaan nähdä myös ei-strategisen tason kysymyksinä, jotka eivät sovi metropolihallinnon vaan kuntien toimialaan. Nyt esitetty menettely muistuttaa RakL:n aikaista taaja-asutuspoikkeamista, jolloin poikkeamistoimivalta oli lääninhallituksissa ja sittemmin ympäristökeskuksissa. Esitetty järjestely olisi joiltain osin paluuta MRL:a edeltävään käytäntöön.

Muuta

Metropolialueella vesihuoltolain mukaan vesihuollon järjestämisvastuu on kunnilla ja vesihuoltolain valvovana viranomaisena ELY-keskus voi kohdistaa valvontatoimenpiteitä vastuutahoon. Kun vesihuollon yleisen kehittämisen osalta vesihuollon strategista suunnittelua oltaisiin siirtämässä metropolihallinnolle, myös valvontatoimia tulisi kohdistaa näiltä osin metropolihallintoon

Ylijohtaja


Rita Piirainen

Strategiapäällikkö


Vesa Lipponen

JAKELU

Valtiovarainministeriö valtiovarainministerio@vm.fi

TIEDOKSI

Uudenmaan ELY-keskuksen työvaliokunta