

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

Liikenneviraston lausunto metropolilakia valmistelevan työryhmän raportista

Sekä vähimmäistehtävät-mallissa että laajassa mallissa oleva **metropoli-kaava** toimenpiteiden ajoitusjärjestystä koskevine määräyksineen tarjoaa työkalun metropolialueen kehityksen ohjaukseen. Se, että määräykset samalla koskisivat valtakunnallisesti merkittävien liikennehankkeiden ajoitusta, ei ole toivottavaa.

Metropolisopimuksen suuri rooli maantieteellisesti laajassa vähimmäistehtävät-mallissa näyttäisi johtavan nykyistä paljon enemmän sopimusyhteistyötä vaatimaan toimintaan, jolloin on tuloksellisuus voi vaarantua. Sen sijaan tehtäviltään laajassa ja alueeltaan suppeammassa mallissa sopimuskäytäntö olisi selkeämpi, koska se olisi lähinnä vain valtion ja metropolihallinnon välistä.

Tehtäviltään laajassa mallissa olevat **10 kuntaa** (Espoo, Helsinki, Järvenpää, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula ja Vantaa) muodostavat ytimen, jonka hallittu kehittyminen vastaa hyvin pitkälti metropolialueelle asetettuihin tavoitteisiin. Vähimmäistehtävät-mallissa esitetty **alueen laajentaminen kuudella kunnalla** (Vihti, Lohja, Riihimäki, Porvoo, Hyvinkää ja Mäntsälä) ei liikennejärjestelmänäkökulmasta liene olennainen. Vaihtoehtojen vaikutuksia valtio-osapuolten (Liikennevirasto, ELY-keskus) tulee arvioida nyt esitettyä tarkemmin.

Liikennetehtävien osalta on hyvä, että molemmissa vaihtoehtoissa liikennejärjestelmäsuunnittelu kytketään kiinteästi metropolikaavoitukseen. Keskeisintä on kuitenkin se, että **joukkoliikennetehtävät** keskitettäisiin metropolihallinnolle vaihtoehdosta riippumatta.

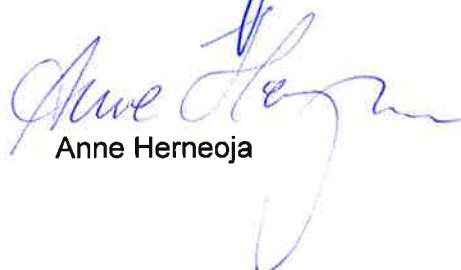
Tehtäviltään laajassa mallissa ehdotetaan metropolihallinnon tehtäviksi metron ja mahdollisen tulevan seudullisen jokeriradan hallinnointia ja kehittämistä sekä kuntien ja valtion tien- ja kadunpito, kuitenkin pois lukien Kehä III ja päätiet Kehä III:n ulkopuolella, joilla on suuri valtakunnallinen merkitys. Liikennejärjestelmän yhtenäisyyden, väylänpidon osaamispääoman ja hallinnon rationalisoinnin näkökulmista tehtävien keskittäminen yhteen organisaatioon on hyvin kannatettavaa.

Erittäin merkittävän haasteen muodostaan kuitenkin **rahoituksen** järjestäminen, sillä valtion osallistuminen väylänpidon rahoitukseen lienee myös vastaisuudessa tarpeen, vaikka metropolihallinnolla olisikin verotusoikeus.

26.6.2014

Valtion maksama jatkuvan toiminnan rahoitusosuus tulisi sitoa indeksiin. Valtion liikenneinfrastruktuurin korjausvelan rahoitus ja osallistuminen infrastruktuurin kehittämisen kustannuksiin pitäisi kyetä ratkaisemaan kestäväällä ja pitkäjänteisellä tavalla. Se on poliittisesti erittäin haastavaa.

Pääjohtajan sijainen, ylijohtaja


Rami MetsäpeltoJohtava liikennejärjestelmä-
asiantuntija
Anne Herneoja

26.6.2014

Yhteenveto raporttiluonnoksen keskeisistä kohdista ja lausuntopyynnössä esitetyt kysymykset**1 Nykytilan ongelmat**

Nykyisiä yhteistyöjärjestelyjä on kuvattu varsin laajasti metropolialueen esiselvityksen 5.3.2013 julkaistussa loppuraportissa. Siinä sekä monissa muissa selvityksissä ja tutkimuksissa on Helsingin seudun nykyisen päätöksentekojärjestelmän keskeiseksi ongelmaksi todettu se, että päätökset seudullisista ratkaisuksista tehdään kuntakohtaisesti, mikä ei seudun kokonaisedun näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista. Pysyvien ja lakisääteisten yhteistyörakenteiden puutteen on katsottu heikentävän mahdollisuuksia seudun kilpailukyvn ja elinvoiman kehittämiseen kokonaisuutena.

Metropolialueen maankäytön ja yhdyskuntakehityksen keskeinen ongelma on yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Kuntien välisestä kilpailusta johtuen sijainniltaan hyviä alueita on saatettu osoittaa liian alhaisen tehokkuuden rakentamiseen tai vaikeuttaa yhdyskuntarakenteen kehittämisedellytyksiä yksittäisiin lupiin perustuvalla maankäytöllä kaava-alueiden läheisyydessä. Toisaalta tehokastakin maankäyttöä voidaan suunnata mm. maanomistussyistä tai kuntarajoista johtuen yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja taloudellisuuden sekä joukkoliikenteen edellytysten kannalta huonoille alueille. Pääkaupungin kehyskunnissa asuin- ja yritystoiminnan alueita on kuntien välisen kilpailun tuloksena usein sijoitettu irralleen olemassa olevista taajamista kuntarajan tuntumaan.

Metropolialueen yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa yleispiirteisten kaavojen ohjausvaikutus ei toimi riittävän hyvin. Maakuntakaavoilla ei ole pystytty kaikilta osin ratkaisemaan merkittäviäkin ylikunnallisia alueidenkäyttökysymyksiä eikä riittävällä tavalla ohjaamaan metropolialueen uusien merkittävien asuin-, työpaikka- ja palvelualueiden käyttöönottoa, ajoitusta ja toteuttamisjärjestystä. Maakuntakaavojen varaukset mahdollistavat useita vaihtoehtoisia kasvusuuntia eikä priorisointia näiden osalta ole kyetty tekemään.

Metropolialueella julkisen sektorin liikennetehtäviä hoitaa lähes kaksikymmentä organisaatiota. Pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta annetun lain (829/2009) 1 §:n mukaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien on hoidettava laissa säädetyt jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevat tehtävät yhteistoiminnassa. Tehtävien hoitamisesta vastaa kuntayhtymä HSL. Lain 5 §:n mukaan jätehuoltoa ja joukkoliikennettä hoitavien kuntayhtymien jäsenkuntina voi olla myös muita kuin em. pääkaupunkiseudun kuntia. HSL on alueellaan joukkoliikenteen toimivaltainen viranomais ja hoitaa (suunnittelee ja tilaa) joukkoliikenteen palvelut jäsenkuntiensa alueella (tällä hetkellä Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniai-

26.6.2014

nen, Kirkkonummi, Kerava ja Sipoo). HSL on myös sopinut ns. Kuuma-kuntien kanssa liikennejärjestelmäsuunnittelun laajentamisesta koko 14 kunnan alueelle.

Kuntien tehtävänä on yleis- ja asemakaavoitukseen liittyvä liikennejärjestelmä- ja liikennesuunnittelu, katujen ja kevyen liikenteen väylien suunnittelu, rakennuttaminen ja kunnossapito sekä metro- ja raitiotieverkon suunnittelu, rakennuttaminen ja kunnossapito sekä edellä mainittuihin tehtäviin liittyvä päätöksenteko.

Uudenmaan liitto vastaa maakuntakaavoitukseen liittyvästä liikennesuunnittelusta ja kaavavarauksista, Uudenmaan ELY tienpidosta maantieverkolla.

Liikennevirasto vastaa liikennejärjestelmän ylläpidosta ja kehittämisestä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa sekä valtion tie- ja rataverkosta, merkittävien tiehankkeiden toteuttamisesta ja ohjaa Uudenmaan ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualueella tienpidossa ja joukkoliikenteen järjestämisessä.

Muita liikennesektorin toimijoita ovat Trafi, Finnavia (lentokentät), satamat sekä lukuisat liikennepalveluja tuottavat operaattorit.

Valtakunnallista liikennepolitiikkaa ohjaa liikenne- ja viestintäministeriö.

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen vaikeuttaa seudun liikennetarkaisujen ja erityisesti joukkoliikenteen järjestämistä kustannustehokkaasti. Yhtenäisen seudullisen näkemyksen puute on ongelma, sillä se johtaa usein kompromisseihin, jotka eivät ole koko seudun edun mukaisia. Toinen ongelma on maankäytön ja liikenteen päätösten eriytyminen. Maankäytöstä päättävät kunnat kaavoitusmonopolinsa turvin, liikenteestä taas joko kunnat, HSL tai valtio. Ongelmaa on koetettu ratkaista MAL-aiesopimuksella, mutta se ei ole ollut toiminnan koordinoinnissa riittävä keino. Esiin ovat myös nousseet raskaaseen raideliikenteeseen ja asemiin tukeutuvien alueiden paikoin tehoton rakentaminen ja poikittaisen joukkoliikenteen kehittämisen ongelmat. Eri liikennemuodot eivät toimi saumattomasti yhteen (vaihtoyhteydet, liityntäpysäköinti) ja suuri toimijoiden määrä on johtanut siihen, että kenelläkään ei tunnu olevan vastuuta kokonaisuudesta. Ongelmia aiheuttaa myös liikennejärjestelmän kehittämisen rahoituksen riittämättömyys ja rahoitusvastuiden selkiintymättömyys. Lukuisa määrä toimijoita johtaa tarpeettoman suuriin hallinnollisiin kustannuksiin.

2 Arvioitavat vaihtoehdot

Väliraportissa esitetään kaksi vaihtoehtoista toteutustapaa metropolihallinnon perustamiseksi.

26.6.2014

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.

Liikennetehtävät

Tässä vaihtoehdossa metropolihallinnolle siirrettäisiin nyt HSL:n vastuulla olevat liikennesektorin tehtävät sekä vastaavat, nykyisin ELY-keskuksen hoitamat joukkoliikennetehtävät myös niiden kuntien alueella, jotka nyt eivät ole HSL:n jäseniä. Joukkoliikenteessä metropolihallinnolle tulisi täysi toimivalta palvelutason, lippujärjestelmän, informaatian ja liityntäpysäköinnin järjestämisessä sekä taksoista päätettäessä.

Liikennejärjestelmäsuunnittelu kytkettäisiin kiinteästi metropolikaavotukseen. Infrastruktuurin ylläpito ja kehittäminen tapahtuisi nykyisen mallin mukaisesti, mutta metropolikaava ja sen toimeenpano-osa ohjaa toteutusjärjestystä maankäytön ja liikenteen suhteen. Metropolikaavan ja sen sisältämän liikennejärjestelmä-suunnitelman toteutuksesta sovittaisiin toteuttajaosapuolten välillä nykyistä MAL-sopimusta laajemmassa ja sitovammassa metropolisopimuksessa.

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

26.6.2014

Liikennetehtävät

Metropolihallinto saisi tehtäväkseen vähimmäistehtävät-mallin mukaisen tehtävien lisäksi metron ja mahdollisen tulevan seudullisen jokeriradan hallinnoinnin ja kehittämisen. Edelleen metropolihallinnolle siirrettäisiin kunnilta ja valtiolta tien- ja kadunpito, kuitenkin pois lukien Kehä III ja pää-tiet Kehä III:n ulkopuolella, joilla on suuri valtakunnallinen merkitys. Rata-verkko on kokonaisuus, jonka jakamista valtakunnan ja metropolialueen verkoiksi ei esitetä. Myös tähän vaihtoehtoon sisältyy valtion ja metropolihallinnon välinen metropolisopimus, jossa sovittaisiin toteutuksesta ja järjestelmien yhteensovituksesta. Liikenteen osalta sopimus koskisi tällöin lähinnä ratoja ja valtion hoitoon jääviä pääteitä.

Rahoitus

Ainakin osana metropolihallinnon rahoitusta on valtion rahoituksen ohjaaminen sen käyttöön. Jos metropolihallinnolle siirretään valtion tehtäviä, sille pitäisi rahoitusperiaatteen mukaan siirtää myös tällaisten tehtävien rahoitus. Se voidaan hoitaa usealla tavalla.

Taloudellisesti merkittävimpiä tehtäviä metropolihallinnolle ehdotetuista tehtävistä ovat joukkoliikenteen ja liikenneinfrastruktuurin ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvät tehtävät.

Jatkuvan toiminnan rahoitus olisi mahdollista järjestää valtionosuudeksi metropolihallinnolle, jota olisi nykytasolla joukkoliikenteen järjestämiseen 15 M€ vuodessa ja teiden ylläpitämiseen 23 M€ vuodessa, jos nämä tehtävät siirrettäisiin valtiolta metropolille.

Mahdolliset tehtäväsiirrot valtion aluehallinnosta tulee hoitaa niin, että tehtäviä seuraa rahoitus. Väliraporttivaiheessa ei ole ollut vielä mahdollisuutta arvioida näiden tehtävien siirtoehdotuksia laskelmatasolle.

Väyläinvestointien rahoittamiseen tällainen malli ei sopisi, vaan ne tulisi hoitaa toisella tavalla, jos investoinnit haluttaisiin siirtää metropolihallinnolle. Ongelmana olisi rahoitustarpeen voimakas vaihtelu vuosittain. Metropolihallinnon ja valtion tulisi sopia suurista väylähankkeista ja niiden rahoitusvastuusta metropolin ja valtion välillä. Näin sovittujen hankkeiden valtion rahoitusosuus voitaisiin siirtää metropolihallinnolle esimerkiksi valtionavustuksena, jos siirtäminen olisi sopimisen jälkeen tarpeen.

2.1 Metropolikaava

Metropolikaava, joka on molemmissa vaihtoehdoissa, tarjoaa täsmällisemmän ohjausvaikutuksen kuin maakuntakaava tai yleiskaava.

26.6.2014

Metropolikaavassa voitaisiin antaa seudullisiin MAL-alueisiin ja toimenpiteisiin liittyviä määräyksiä huomioon otettaviksi yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja toteutuksessa. Määräykset voisivat koskea mm. asemakaavoituksen ajoitusta (esim. määräaikaan asemakaavan tai sen muutoksen hyväksymiselle) ja eri tarkoituksiin asemakaavoitettavaa kerrosalaa. Määräykset voisivat koskea seudullisten MAL-alueiden ja toimenpiteiden edellyttämien liikennehankkeiden toteutuksen keskinäistä ajoitusta, asuntotuotannon, toimitilarakentamisen ja seudullisesti merkittävien kaupan hankkeiden toteutuksen ajoitusta ja toteutusperiaatteita sekä liikenne- ja yhdyskuntatekniikan hankkeiden toteuttamisjärjestystä ja -ajoitusta sekä eri toimijoiden toteutusvastuita.

2.2 Metropolisopimus

Vähimmäistehtävät-mallissa metropolisopimuksen rooli olisi laajaa mallia suurempi, koska alueen hallintomallista ja maantieteellisestä laajuudesta johtuen metropolikaavassa ja sen toimeenpano-osassa ei voitaisi ratkaista kattavasti ja riittävällä tarkkuudella erityisesti maankäytön ja liikennejärjestelmän toteutuksen sekä riittävän sosiaalisen asuntotuotannon kannalta keskeisiä toimenpiteitä. Myös muiden tehtävien toimeenpanossa tarvittaisiin laajaa mallia enemmän valtion ja metropolihallinnon sekä kuntien välisiä sopimusjärjestelyjä.

Laajassa mallissa metropolisopimuksen tarve olisi vähimmäistehtävät-mallia pienempi. Itsehallintojärjestelmä turvaisi metropolihallinnolle laajan päätäntävällän ja kunnista riippumattoman rahoituksen metropolikaavan toimeenpanossa ja muiden ylikunnallisten tehtävien hoitamisessa. Metropolisopimuksen osapuolia olisivat lähinnä metropolihallinto ja valtio.

3 Lausuntopyynnön kysymykset

1. Lausunnonantajia pyydetään arvioimaan

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

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

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

26.6.2014

2. Molempia malleja pyydetään arvioimaan erityisesti seuraavien asioiden osalta:

2a. esitetyt metropolihallinnon tehtävät

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

2c. esitetyt vaihtoehdot vaalien järjestämiseksi

2d. esitetyt vaihtoehdot aluerajaukseksi

2e. esitetyt vaihtoehdot rahoituksen järjestämiseksi

2f. esitettyjen vaihtoehtojen mallien kuntakohtaiset ja alueelliset vaikutukset