

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta

Hallintovaliokunta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä marraskuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos Petri Jalasto, liikenne- ja viestintäministeriö
- liikenneinsinööri Silja Siltala, Suomen Kuntaliitto
- kaupunginsihteeri Tanja Sippola-Alho, Helsingin kaupunki
- maankäytön johtaja Veli-Pekka Toivonen, Lahden kaupunki

- tilaajapäällikkö Risto Laaksonen, Tampereen kaupunki
- osastopäällikkö Ari Heinilä, Linja-autoliitto
- johtaja Heikki Huhanantti, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Liikennevirasto
- Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Kouvolan kaupunki
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Oulun kaupunki
- Pirkanmaan liitto
- Pohjois-Pohjanmaan liitto
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Varsinais-Suomen liitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta kuvaa uudistuksen etene mistä, arvioi sen tähänastisia tuloksia ja vaikutuksia sekä linjaa uudistuksen jatkamisessa tarvittavia toimenpiteitä. Valiokunta toteaa, että se-

lonteossa esitetyt tavoitteet ja jatkotoimenpiteet näyttävät valiokunnan toimialueen osalta olevan lähtökohtaisesti oikeansuuntaisia ja kannattavia.

Valiokunta pitää selonteon puutteena sitä, että liikenne ja liikkuminen eivät ole mukana niiden keskeisimpien näkökulmien joukossa, joiden perusteella uudistusta on kokonaisuutena arvioitu.

Kaupunkiseutujen osalta selonteossa kuitenkin on keskitytty myös liikkumisen ja liikenteen tarkasteluun. Selonteossa on todettu, että jatkossa toteutettuja ratkaisuja tulisi tarkastella myös siitä näkökulmasta, kuinka hyvin kuntalaisten luontainen asiointi, työssäkäynti ja liikkuminen on huomioitu. Valiokunta pitää tätä erittäin kannatettavana ja toteaa, että kunta- ja palvelurakenteen muutoksia tulee jatkossa pyrkiä tarkastelemaan laajemmin myös liikenneinfrastruktuurin ja joukkoliikenteen järjestämisen ja toiminnan näkökulmista.

Kuntien elinvoiman turvaaminen pitkällä tähtäimellä on kunta- ja palvelurakennemuutostuksen keskeinen tavoite. Elinvoimaisen seudun edellytys on kuntalaisten arjen toimivuus. Liikenteen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että asumisen ja palveluiden sijoittamisessa ja järjestämisessä otetaan huomioon myös niiden saavutettavuus ja tähän tarvittavat liikenneratkaisut.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen

Suomessa on muuhun Eurooppaan verrattuna hyvin hajanainen yhdyskuntarakenne. Erityisesti suurten kaupunkien alueilla, mutta myös muilla kaupunkiseuduilla hajautunut yhdyskuntarakenne merkitsee pitkiä etäisyyksiä kodin, työpaikan ja palvelujen välillä, mikä luonnollisesti lisää liikkumisen tarvetta. Valiokunta on jo useita kertoja todennut, että yksi tärkeimmistä pitkän tähtäimen ilmastomuutoksen hillinnän keinoista on yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja siihen liittyvät liikenneratkaisut. Yhdyskuntarakennetta eheyttämällä voidaan pyrkiä edistämään erityisesti kaupunkiseuduilla liikennemäärien ja henkilöautoriippuvuuden vähentämistä ja painopisteen siirtymistä vähemmän ympäristöä kuormittaviin liikkumismuotoihin.

Erityisesti uusien alueiden käytön suunnittelussa on tärkeää, että asunto- ja muu rakentaminen sijoitetaan ensisijaisesti joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen, palvelualueelle ja siten, että matkat voidaan tehdä ilman henkilöautoa. Kansalaisilla tulee kuitenkin olla jatkossakin erilaisia vaihtoehtoja asumiseen ja valinnanvapaus siihen, millä seudulla he itse haluavat

asua. Tärkeää on myös muistaa, että kaikilla alueilla ei ole henkilöautoilulle todellista vaihtoehtoa.

Muutokset yhdyskuntarakenteessa tapahtuvat hitaasti, jollei muutokseen panosteta määrätietoisesti. Alueidenkäytön suunnittelussa ja ohjauksessa on löydettävä riittävät ohjauskeinot yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi. Tämä koskee erityisesti väkirikasta pääkaupunkiseutua, mutta myös muita suuria kaupunkikeskuksia.

Liikenteen ja maankäytön suunnittelun välinen yhteistyö on liikenteen aiheuttamien ympäristövaikutusten kannalta keskeisessä roolissa. Valiokunnan näkemyksen mukaan maankäytön ja liikennejärjestelmän keskinäistä yhteyttä on vahvistettava voimakkaasti ja kehitettävä pitkäjänteisenä ja yhtenäisenä kokonaisuutena. Liikennejärjestelmien suunnittelussa on tärkeää myös kuntien toimiva yhteistyö seudullisesti ja valtion kanssa. Valtion on omalta osaltaan suunnattava investointeja yhdyskuntarakennetta eheyttäviin joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen, sekä kevyttä liikennettä tukeviin hankkeisiin.

Valiokunta korostaa, että olemassa olevat liikenneratkaisut ja suunnitelmat tulisi ottaa huomioon toteutettavissa kehittämistoimissa. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että hanke on synnyttänyt myös yhteistoiminta-alueita, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia nykyisen alue- ja yhdyskuntarakenteen kannalta. Yhteistoiminta-alueita koskevat ratkaisut eivät esimerkiksi sovi yhteen nykyisten liikennekäytävien, päätieverkon tai joukkoliikenneratkaisujen kanssa. Valiokunta toteaa, että yhteistoiminta-alueiden muodostamisessa tulisi ehdottomasti ottaa huomioon myös järkevien liikkumismahdollisuuksien ja palveluiden hyvän saavutettavuuden vaatimukset. Vastaavasti esimerkiksi joukkoliikenteen suunnittelussa on tärkeää kytkeä tulevat maankäytön ja palveluiden muutokset riittävän aikaisessa vaiheessa suunnitteluprosessiin mukaan.

Eräänä selonteon puutteena voidaan pitää sitä, ettei kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen parantamiseen tähtäävissä toimenpiteissä ole käsitelty

erikseen joukkoliikenteen järjestämistä muutoin kuin viittauksena koulukuljetusten yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että joukkoliikenteen suunnittelu otetaan huomioon kaikessa alueiden käytön suunnittelussa.

Alueiden kuntarajat ylittävä kokonaissuunnittelu

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisvelvoite on saanut aikaan myönteistä kehitystä seutujen yhteistyön osalta. Selonteon mukaan kaupunkiseutusuunnitelmien todellisista vaikutuksista esim. yhdyskuntarakenteen eheytymiseen on kuitenkin vielä tässä vaiheessa vaikeaa tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Kaupunkiseutusuunnitelmien laatiminen voi edistää mm. maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteen sovittavaa suunnittelua ja toimenpiteitä. Yhteistyö ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole odotetusti ollut helppoa, mutta kehitystä on kuitenkin tapahtunut myös eri sektorien välisessä yhteistyössä.

Selonteon mukaan kaupunkiseutujen maankäytön yhteiseen ohjaamiseen liittyvät tarpeet ja perinteet vaihtelevat eri seuduilla, useimmilla seuduilla yhteistyö on ollut vähäistä. Maankäytön ja maapolitiikan itsenäisyys koetaan tärkeäksi osaksi kunnallista itsehallintoa ja yhteistyön pelätään usein rajoittavan kuntien kehittymistä erityisesti keskustaajamien kehyskunnissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan mm. maankäytön ja liikennesuunnittelun välinen vuorovaikutus on kuitenkin tiedostettu aiempaa paremmin ja suunnitelmia on ryhdytty tekemään aiempaa kokonaisvaltaisemmin.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen eräs keskeinen tavoite on edistää myös kaupunkiseuduilla kuntarajat ylittävää palvelujen käyttöä. Tähän pyritään juuri mm. kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisvelvoitteella. Seudullisen palvelurakenteen tehostaminen ja palvelujen seudullisten käyttömahdollisuuksien parantaminen edellyttää palvelujen tarkastelua seudullisena kokonaisuutena ja erityisesti kuntarajat ylittävää maankäytön ja liikenteen välistä yhteistyötä.

Maankäytön, liikenteen, asumisen ja palveluiden yhteensovittamisen haasteet ovat eri kaupunkiseuduilla suhteellisen samankaltaisia, mutta yhteistyön tarpeet eroavat toisistaan mm. seudun koon, kasvun ja hallinnollisen tilanteen mukaan. Ongelmia tälle yhteistyölle aiheutuu tyypillisesti mm. keskustaajamien ja kehyskuntien erilaisista toimintakulttuureista, maankäyttö- ja liikennepolitiikasta ja erityisesti kuntien välisestä kilpailusta. Valiokunta toteaa, että vaikeassa taloudellisessa tilanteessa myös liikennehankkeiden rahoituksen riittämättömyys on saattanut osaltaan haitata tätä kehitystä.

Valiokunta korostaa, että valtion ja kuntien suunnitteluyhteistyötä tulee tehostaa erityisesti suurten kaupunkiseutujen kaavoituksen ja liikennejärjestelmäsuunnitelmien osalta. Etenkin taajamien kevyen liikenteen verkostojen rakentaminen ja kestävien joukkoliikennetarkoitusten aikaansaaminen ovat tavoitteita, joiden saavuttamiseksi valtion ja kuntien välistä sekä kuntien keskinäistä yhteistyötä tulee lisätä. Ympäristötaavoitteet huomioonottava yhdyskuntarakenteen ja liikenteen suunnittelu vaatii myös kuntarajoista riippumatonta kokonaisnäkemystä ja riittävän joustavaa yhteistyötä kuntien välillä.

Liikennehallinnon virastouudistus, jossa useiden liikennealan virastojen toimintoja koottiin Liikennevirastoon ja Liikenteen turvallisuusvirastoon, tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Valiokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että virastouudistuksen myötä syntyvä mahdollisuus kehittää valtakunnallisen liikennejärjestelmän kokonaissuunnittelua käytetään hyödyksi panostamalla tähän voimakkaasti uusien virastojen toiminnassa. Vastaavassa aikataulussa toteutetun aluehallintouudistuksen kautta luodut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä ja edistämällä muun muassa liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta alueellisesti. Toteutetut uudistukset voivat antaa uusia mahdollisuuksia liikenteen kehittämiseksi myös suurempina alueellisina kokonaisuuksina.

Selonteossa todetaan, että jatkossa suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauk-

sen sekä maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen edellytyksiä pyritään parantamaan lainsäädäntöä kehittämällä. Suurille kaupunkiseuduille asetetaan nykyistä kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annettua lakia (169/2009, jäljempänä puitelaki) sitovampi velvoite maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen ja palveluiden kuntarajat ylittävän käytön järjestämiseen. Lainsäädännöllä määrätään ne toimenpiteet, joita valtioneuvostolla on oikeus viimekädessä esittää kaupunkiseuduille, jos se katsotaan välttämättömäksi ilmastopoliittisten tavoitteiden, kansallisen kilpailukyvyn tai muun kansallisesti tärkeän tavoitteen saavuttamiseksi. Yhteinen seudullinen liikennejärjestelmäsuunnittelu kytketään yhteiseen seudulliseen maankäytön suunnitteluun ja toteuttamisen ajoitukseen. Valiokunta pitää suurten kaupunkiseutujen työssäkäyntialueiden yhdyskuntarakenteen ohjauksen tehostamista kannatettavana erityisesti tilanteissa, joissa se on välttämättömä tärkeiden kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lisäksi selonteossa on tuotu esille, että jatkossa luodaan kaikkia puitelain kaupunkiseutuja koskeva valtion ja kaupunkiseudun kuntien yhteinen selvityshenkilömenettely. Menettely voitaisiin käynnistää tilanteissa, joissa seudulla on olemassa selkeä yhteistyön tarve, mutta yhteistyö ei seudun omin toimenpitein etene. Lisäksi selonteon mukaan Tampereen ja Turun seuduilla otetaan kokeiluluontoisesti käyttöön vuoden 2012 loppuun asti kestävä valtion ja seudun kuntien välinen (seudullinen) maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettely, joka tukee yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen edellytyksiä. Valiokunta pitää hyvänä, että kuntien välisen yhteistyön tehostamiseen pyritään hakemaan uudenlaisia keinoja.

Eräiden seutujen erityispiirteet

Helsingin seudun 14 kunnan osuus Suomen väestöstä on noin neljännes ja kansantuotteesta kolmasosa. Helsingin seudun työssäkäyntialue on kuitenkin merkittävästi kaupunkiseutusuun-

nitelma-alueeseen kuuluvia 14 kuntaa laajempi. Selonteon mukaan tämän alueen kilpailukyvyn ja tasapainoisen kehityksen varmistaminen on tärkeää koko maan kansantalouden suotuisalle kehitykselle ja hyvinvoinnille ja tästä syystä Helsingin seudun työssäkäyntialueen yhteistyön sujuvuuteen kiinnitetään erityistä huomiota rakennuudistuksen yhteydessä. Tämän alueen erityispiirteitä ovat alueen laajuus, väestömäärä, toimijoiden lukumäärä ja se, että työssäkäyntialueeseen kuuluu myös suhteellisen itsenäisiä pienempiä kaupunkikeskuksia omine työssäkäyntialueineen. Erityispiirteet tuovat mukanaan myös omat erityisongelmansa. Väestömäärän kasvaessa mm. liikennesuoritteet, julkisen liikenteen järjestämisapaineet sekä ympäristökuormitus ja tarpeet vastata asetettuihin liikenteen päästötavoitteisiin kasvavat. Nämä pääkaupunkiseudun erityispiirteet joukkoliikenteen järjestämisen kannalta tiedostettiin myös 3 päivänä joulukuuta 2009 voimaan tulleen joukkoliikennelain (869/2009) säätämisen yhteydessä.

Valiokunta katsoo, että Helsingin seudun työssäkäyntialueen erityisaseman huomioon ottaminen selonteossa esitetyllä tavalla on perusteltua sen laajuuden ja valtakunnallisen merkityksen vuoksi. Valiokunta toteaa, että liikennettä, maankäyttöä ja asumista tulee tarkastella riittävissä määrin hallinnollisten rajojen ylitse koko laajalla Helsingin seudun työssäkäyntialueella.

Väkiluvultaan pienemmillä alueilla ja pohjoisen harvaanasutuilla seuduilla kehittämistoimenpiteiden arvioinnissa saattaa korostua tarve yrittäjien tarpeiden kuulemiseen ja huomioonottamiseen varsinkin pienten yritysten ja kuntaliitoksissa reunuskuntien yritysten elinmahdollisuuksien turvaamiseksi.

Julkisia hankintoja koskeva osaaminen

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hankintamenettelyissä on monessa kunnassa edelleen puutteita. Esimerkiksi kone- ja kuljetuspalveluiden hankintaan on pyritty luomaan yhtenäisiä käytäntöjä, mutta käytännössä tarjouskilpailussa halvin hinta on usein ainoa määräävä teki-

jä, eikä laatua koskeville näkökohdille useinkaan anneta suurta painoarvoa. Valiokunta toteaa, että tällä voi olla negatiivisia vaikutuksia mm. palveluiden laadun kehittymisen kannalta. Monissa tilanteissa kuntien olisi kaukonäköisempää pyrkiä siihen, että hankinnassa otettaisiin monipuolisemmin huomioon tarjouksen kokonaistaloudellisuus koko sen alueen tarpeiden osalta, jota hankinta koskee.

Ratkaisevassa roolissa tältä kannalta on kuntien hankintaosaamisen parantaminen. Myös julkisten hankintojen keskittämistä erillisiin hankintayksiköihin voisi olla hyvä arvioida saavutettavien etujen ja säästöjen kannalta. Käytännössä hankinnoissa on ongelmana usein sekä ostajan että myyjän osaamisen puutteellisuus joutuksen osin mm. hankintalainsäädännön ja -menettelyjen monimutkaisuudesta. Hankintaosaamisen kehittämiseen kunnissa olisi tärkeää panostaa määrätietoisesti jatkossa.

Tietojärjestelmien ja sähköisten palveluiden kehittäminen

Puitelain 12 §:ssä edellytetään, että valtio ja kunnat kehittävät ja ottavat käyttöön tieto- ja viestintätekniisiä ratkaisuja ja standardeja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi ja edistävät yhdessä uusien tietohallinnon järjestelmien ja toteuttamistapojen sekä sähköisten palveluiden käyttöönottoa.

Valiokunta toteaa, että toimivat tietojärjestelmät ovat keskeinen edellytys kuntien peruspalveluiden kehittämiseksi ja uudistamiseksi. Sähköisillä palveluilla taas on yhä enemmän merkitystä kuntien laadukkaiden ja kustannustehokkaiden palveluiden tuottamisessa ja tarjonnassa. Tästä syystä palveluiden kehittämistä edistävien tietoteknisten perusratkaisujen samoin kuin puitelain edellyttämän yhteentoimivuuden edistämiseen tulee panostaa riittävästi.

Tietojärjestelmien yhteentoimivuus luo edellytyksiä hallinto- ja sektorirajoista riippumattomalle toimintojen kehittämiseksi ja voi tehostaa olemassa olevan tiedon laajempaa hyödyntämistä. Informaatioteknologian monipuolinen hyödyntäminen vaatii myös riittävää valtakunnallista koordinoitua kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi. Selonteossa on tuotu esille kuntien ja valtion yhteinen vastuu tästä kehittämistyöstä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että selonteon toimenpide- ja linjausosiossa julkishallinnon tietojärjestelmien ja sähköisten palveluiden kehittämisestä ei esitetä lainkaan jatkotoimenpiteitä tai linjauksia.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Saara Karhu /sd
jäs. Marko Asell /sd
Leena Harkimo /kok
Kalle Jokinen /kok
Jyrki Kasvi /vihr
Lauri Kähkönen /sd

Mats Nylund /r
Pentti Oinonen /ps
Markku Pakkanen /kesk
Ilkka Viljanen /kok (osittain)
vjäs. Esko Ahonen /kesk
Pentti Tiusanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula.