

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä marraskuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (VNS 9/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla päättänyt, että erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Päivi Laajala ja neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö
- rakennusneuvos Matti Vatiilo, ympäristöministeriö
- liikenneneuvos Petri Jalasto, liikenne- ja viestintäministeriö

- hallintojohtaja Timo Reina, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA
- vanhempi tutkija Mika Ristimäki, Suomen ympäristökeskus
- maakuntajohtaja Pauli Harju, Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitto
- maakuntajohtaja Jussi Huttunen, Pohjois-Savon maakuntaliitto
- yliarkkitehti Ritva Laine, Suomen Kuntaliitto
- johtaja, professori Raine Mäntysalo ja tutkija Petteri Niemi, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK), Aalto-yliopisto/TKK
- ohjelmajohtaja, Maamerkit-ohjelma Eeva Hellström ja ohjelmajohtaja, Energiaohjelma Jukka Noponen, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Valtioneuvoston selonteko sisältää kuusi kaupunkiseutuja koskevaa linjausta, jotka ovat tiivistetysti ilmaistuna seuraavat: 1) Luodaan valtion ja kaupunkiseudun kuntien yhteinen selvityshenkilömenettely, jonka avulla pyritään ratkaisemaan lukkiutuneita yhteistyöongelmia; 2) Annetaan suurille kaupunkiseuduille nykyistä puitelakia sitovampi velvoite maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen ja palvelujen kuntarajat ylittävän käytön järjestämi-

seen; 3) Otetaan kokeiluluonteisesti käyttöön 2012 loppuun asti kestävä valtion ja seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettely Tampereen ja Turun seuduilla; 4) Vakiinnutetaan aiesopimuskäytäntö Helsingin seudulla ja jatketaan metropolipoliittikkaa ottaen huomioon Helsingin seudun erityisyys; 5) Muiden kuin suurten kaupunkiseutujen osalta seurataan ja tuetaan kaupunkiseutusuunnitelmien toteuttamisen etenemistä ja

arvioidaan jatkotoimenpiteiden tarvetta; 6) Kehitetään hajakenttämistä koskevan ohjauksen mahdollisuuksia lainsäädännön ja taloudellisten

ohjauskeinojen avulla erityisesti kaupunkiseuduilla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta on tarkastellut selontekoa toimialansa mukaisesti kaupunkiseutusuunnitelmien osalta eli kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen, liikenteen ja palvelujen yhteensovittamisen sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ja yhteisvaatullisen asuntopolitiikan näkökulmasta.

Valiokunta toteaa, että ilmasto- ja energiapolitiikan merkityksen nopea vahvistuminen on nostanut maankäytön ja asumisen muodostaman kokonaisuuden merkitystä PARAS-hankkeen osana. Kaupunkiseutujen kasvaessa niiden maankäytön yhteensovittaminen ja yhdyskuntarakenteen kehittymisen hallinta ovat tärkeässä asemassa myös ilmastopolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kaupunkiseutusuunnitelman laatineilla seuduilla asuu 2/3 väestöstä, joten puitelailla on huomattava potentiaali ohjausvälineenä. Kestävän yhdyskuntarakenteen aikaansaamiseksi pitkällä tähtäimellä on tarpeen kehittää uusia keinoja maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseksi ilmastotavoitteiden kannalta tehokkaammin. Yhdyskuntarakenne on rakenteena varsin pysyvä, eikä olemassa olevia rakenteita voida juurikaan muuttaa. Tulevaisuudessa on pysäytettävä rakenteiden hajaantuminen ja mukautettava kehitys yhdensuuntaiseksi ilmastotavoitteiden kanssa. Maankäyttöpolitiikan tulee osaltaan tukea ilmastotavoitteita ja politiikkaristiriidat tulee tunnistaa ja sovittaa yhteen.

Valiokunta pitää selonteon kaupunkiseutuja koskevia linjauksia kannatettavina ja kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

Yhdyskuntarakenteen ohjaus, maankäyttö ja liikenne

Valiokunta yhtyy selonteossa todettuun näkemykseen siitä, että maankäytön ja maapolitiikan itsenäisyys koetaan tärkeäksi osaksi kunnallista itsehallintoa ja usein yhteistyön pelätään rajoittavan kuntien kehittymistä, samanaikaisesti kun tarve maankäytön yhteistyöhön ja yhteensovittamiseen asumiseen, liikenteeseen ja palveluihin on kasvanut erityisesti suurimmilla kaupunkiseuduilla. Seudulliseen maapolitiikkaan ei ole ollut laajalti poliittista tahtoa. Valiokunta korostaa, että kaupunkiseutusuunnitelmien laatimiselvoite on käynnistänyt myönteistä kehitystä seutujen yhteistyössä ja näkemys yhteistyön välttämättömyydestä myös kuntien elinvoimaisuuden turvaamiseksi on vakiintumassa. Yhteinen tiedollinen pohja ja erilaisten toimintakulttuurien ja seudullisten erojen ymmärtäminen rakentavat luottamusta, joka on edellytyksenä kestävän strategisen muutoksen aikaansaamiseksi.

Ekotehokas yhdyskuntarakenne on lähtökohdaisesti taloudellisesti edullinen, sillä tiiviissä rakenteessa kaiken infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito asukasta kohden on hajanaiseen rakenteeseen verrattuna halvempaa. Harva asutus ei myöskään mahdollista toimivaa joukkoliikennettä, ja pitkät etäisyydet lisäävät yleisesti liikkumisen pakkoa ja liikenteessä käytettyä aikaa. Riittävä asukastiheys ja nauhamainen yhdyskuntarakenne parantavat joukkoliikenteen järjestämisen edellytyksiä. Tällaisilla alueilla asuvien osuus väestöstä on kuitenkin laskenut. Viimeisen 30 vuoden aikana kaupunkiseutujen rakennettu pinta-ala on kasvanut, taajamien väentiheys kaupunkiseuduilla on pienentynyt, työmatkapituudet ovat kaksinkertaistuneet ja autoistuminen lisääntynyt. Muutos on siten tapahtunut ekotehokkuuden ja ilmastomuutoksen hillinnän kannalta epätoivottuun suuntaan. Il-

masto- ja energiastategia velvoittaa kaupunkiseudut ja maakunnat laatimaan omat ilmasto-ohjelmat. Kunnat ja alueet vaikuttavatkin ratkaisevasti ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Muutokset yhdyskuntarakenteessa tapahtuvat kuitenkin hyvin hitaasti, ja siksi on tärkeää, että seudulliseen yhteistyöhön laajojen työssäkäyntialueiden saamiseksi kehittämisen perustaksi ryhdytään viipymättä. Valiokunta korostaa, että yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaisella kehittämisellä on keskeinen merkitys myös tehokkaan ja taloudellisen palvelurakenteen sekä palvelujen saatavuuden toteuttamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki eri ohjausvälineineen ohjaa kaavoitusta edistämään tarkoituksenmukaista alue- ja yhdyskuntarakennetta. Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Tarkistettujen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan maakunta-kaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Erityisesti kaupunkiseuduilla on varmistettava henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävä sekä joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävä liikennejärjestelmä. Maakuntakaavojen sisältövaatimuksia koskevan 28 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on muun ohella kiinnitettävä erityisesti huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, alueiden käytön ekologiseen kestävyys- ja ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin. Yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään lain 39 §:ssä. Yleiskaavaa laadittaessa on mainitun säännöksen mukaan otettava muun ohella huomioon yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys sekä olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, asumisen tarpeet ja mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen järjestämiseen. Valiokunta toteaa, että tästä lainsäädäntöperustasta huolimatta kehitys ei ole ollut tavoitteen suuntaista. Maakuntatason suunnitte-

lussa ei ole käytännössä aina onnistuttu riittävän konkreettisesti toteuttamaan näitä tavoitteita. Myös yleiskaavatasolla alueidenkäytön ohjaus jää usein kuntakohtaiseksi eikä ota riittävästi huomioon kuntarajat ylittävän suunnittelun tarpeita. Valiokunta korostaa kaavoituksen, maankäytön ja liikenteen ohjauksen suunnittelun merkitystä ilmastotavoitteiden saavuttamisessa.

Myös yleiskaavallista yhteistyötä on toteutettu kunnissa jo pitkään, mutta vasta maankäyttö- ja rakennuslailla tehtiin mahdolliseksi laatia kuntien yhteinen yleiskaava oikeusvaikutteisena. Valiokunta on maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskevan viimeisimmän hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota tarpeeseen selvittää tämän sääntelyn tarkentamistarpeita. Mainitussa hallituksen esityksessä vapaaehtoisesta yhteisestä yleiskaavasta tuli pääkaupunkiseudun neljän kunnan osalta pakollinen siten, että se voi olla joko oikeusvaikutukseton tai oikeusvaikutteinen. Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnön (YmVM 13/2008 vp) johdosta lausuman, jonka mukaan hallituksen tulee selvittää kaupunkiseutujen suunnittelutarpeiden korostuessa ja kuntarakenteen kehittyessä kaavajärjestelmän kehittämistarpeita liittyen maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan suhteeseen kuntien yleiskaavoituksen ohjaamisessa sekä yhteistä yleiskaavaa koskevan päätöksentekomenettelyn kehittämiseen siten, että yhteinen yleiskaava voitaisiin hyväksyä myös kuntien erillisin päätöksin.

Edelliseen viitaten valiokunta katsoo, että selonteon linjaus nykyistä puitelakia sitovamman veloitteen antamiseen suurille kaupunkiseuduille maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen on perusteltu. Tässä yhteydessä tulee harkita myös sitä, pitäisikö kunnat velvoittaa tietyissä tilanteissa lainsäädännöllä yhteisen seudullisen asunto- ja maapoliittisen strategian sekä yhteisen yleiskaavan laatimiseen. Maankäytön suunnittelun avulla on mahdollista saavuttaa merkittäviä päästövähennyksiä kasvavilla kaupunkiseuduilla. Ekotehokkuustavoitteen saavuttamiseksi on myös tarpeen ottaa kaavasunnitteluun käyttöön uusia välineitä, kuten hiilitaselaskenta. Valiokunta korostaa

lisäksi, että merkittäviä tuloksia rakennusten energian säästämiseksi ja päästöjen vähentämiseksi on saavutettu myös panostamalla ennakoivaan ja opastavaan rakennusvalvontaan seudullisena toimintana. Valtion tulisi tukea rakennusvalvonnan järjestämistä kaupunkiseutukohtaisesti.

Valiokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, että samanaikaisesti kun on selvää, että yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen tarvitaan sitovamman ohjauksen ja ehkä taloudellisenkin ohjauksen kehittämistä, on tarve ratkaisumallien räätälöinnille selkeä. Kestävän yhdyskuntarakenteen perusratkaisut voivat eri kaupunkiseuduilla olla erilaisia. Suomen ympäristökeskuksen yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmää koskevassa YKR-tutkimuksessa on kehitetty liikenteen ja maankäytön yhteensovittava vyöhykemenetelmä, jonka avulla pyritään löytämään ratkaisumalleja erilaisille kaupunkiseuduille. Esimerkiksi Helsingin seudulla tulisi sen mukaan keskittyä raideliikenteen ja sitä tukevan sivukeskusten välisen bussiliikenteen kehittämiseen, kun taas eräillä keskisuurilla kaupunkiseuduilla hyvän palvelutason bussiliikenteen kehittäminen on avainasemassa. Maaseutualueiden ekotehokkuuden parantaminen puolestaan edellyttää täysin toisenlaisia ratkaisuja kuin kaupunkiseuduilla. Hankalimpana alueena pidetäänkin lisärakentamisen ohjautumista taajamien ulkopuolelle — ei kaupunkeja taikka perinteistä maaseutua ja haja-asutusta, vaan kaupunkiseutujen rajat ylittävää hallitsematonta rakentamista.

Valiokunta korostaa, että kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhdyskuntarakenteen eheyttä tukevan maankäytön, asumisen ja liikenteen seudullisen kehittämisen perustana on luottamuksen ja sitä kautta yhteisen kehittämisenäköalan ja tahtotilan syntyminen. Mahdollisen sitovamman ohjauksen tulee siten jättää tilaa erilaisille ratkaisuille, jotka löydetään ja valitaan kaupunkiseuduilla yhteistyössä itse. Näin voidaan saavuttaa myös pysyviä tuloksia. Myös Helsingin seudun erityinen asema tulee ottaa kaupunkiseutuja koskevissa linjauksissa huomioon, siten kuin selonteossa esitetään.

Yhteisvastuullinen asuntopolitiikka

Myös asuntopolitiikan suurimmat haasteet ovat kaupunkiseuduilla. Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että kunta- ja palvelurakennemuutos on lisännyt asumisen ja maankäytön yhteensovittamista laajemminkin. Yhteisvastuullisempi asuntopolitiikka on osoittautunut kuitenkin vaikeaksi, koska yhteistyötä vaikeuttaa kuntien välinen kilpailu asukkaista. Kunnat ovat erilaisia, eikä sitoutuminen sosiaalisen asuntotuotannon yhteistavoitteisiin ole aina kaikkien kuntien kannalta lyhyellä aikavälillä tarkoituksenmukaista. Valiokunta yhtyy selonteon näkemykseen siitä, että asumisen yhteistyön kehittäminen on tarpeellista kaikilla kaupunkiseuduilla. Erityisryhmien asumisen järjestäminen ja väestön ikääntymiseen liittyvät haasteet ovat kaikille yhteisiä.

Valiokunta toteaa, että kuntien haluttomuus aktiiviseen maapolitiikkaan on yksi selittävä tekijä asuntopolitiikan vaikeuksiin. Riittävä, kuntien käytössä oleva tonttivaranto mahdollistaa aktiivisen asuntopolitiikan toteuttamisen siten, että asumistoiveisiin voidaan vastata ja samalla turvata myös mahdollisuudet kohtuuhintaisen ARA-asuntotuotannon tarpeisiin. Myös tarkistetuissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa korostetaan, että alueidenkäytön suunnittelulla on huolehdittava, että asunto- ja työpaikarakentamiseen on tarjolla riittävästi tonttimaata.

Selonteon kaupunkiseutuja koskevissa linjauksissa esitetään, että Tampereen ja Turun seuduilla otetaan kokeiluluonteisesti käyttöön vuoden 2012 loppuun asti kestävä valtion ja seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettely. Valiokunta toteaa, että Helsingin seudun asunto- ja tonttitarjontaa koskeva aiesopimus on solmittu Helsingin seudun 14 kunnan kesken. Siinä valtion ja kuntien yhteisenä tavoitteena on, että seudulla rakennetaan vuosina 2008—2017 keskimäärin 12 000—13 000 uutta asuntoa vuodessa. Kokonaistuotantotavoite on jaettu kuntakohtaisesti. Kunnat sitoutuvat siihen, että kunkin kunnan asuntotuotannosta 20 prosenttia on valtion tukeaa vuokra-asuntotuotantoa. Kuntien tulee osoittaa valmistuvissa asemakaavoissa vuosit-

tain vähintään 13 000 asunnon tuotantoa vastaava rakennusoikeus siten, että kaavoitus perustuu joukko- ja erityisesti raideliikenteeseen. Valtio tukee määrällisten ja laadullisten tavoitteiden saavuttamista uudistettavilla infra-avustuksilla kunnallistekniikkaan. Helsinki, Espoo ja Vantaa ovat saavuttaneet tavoitteensa, mutta kehyskuntien tuloksissa on parantamisen varaa.

Valiokunta tukee käynnissä olevaa PARAS-selonteon kaupunkiseutulinjausten toimeenpanotyöryhmän selvitystyötä, jonka tavoitteena on muun ohella selvittää ja arvioida vaihtoehdot sille, miten suurien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksen ja maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen edellytyksiä parannetaan lainsäädäntöä kehittämällä, sekä tehdä ehdotus kokeiluluonteisesti käyttöön otettavasta

seudun kuntien ja valtion välisestä aiesopimusmenettelystä ja sen toteuttamisesta. Valiokunta pitää aiesopimusmenettelyä keskeisenä välineenä kuntien välisessä yhteistyössä. Menettely on kannustava, koska se tuo seudulliseen kuntien väliseen yhteistyöhön myös valtion panoksen. Valiokunta katsoo, että menettelyn käyttömahdollisuuden laajentamista koskemaan Tampereen ja Turun lisäksi muitakin suurimpia kasvukeskuksia tulisi selvittää.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Susanna Huovinen /sd
vpj. Pentti Tiisanen /vas
jäs. Christina Gestrin /r
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /vihr
Antti Kaikkonen /kesk
Timo Kaunisto /kesk

Timo Korhonen /kesk
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /kok
Sanna Perkiö /kok
Janne Seurujärvi /kesk
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.