

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 25/2010 vp

Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään valtioneuvoston selonteon metropolipolitiikasta (VNS 9/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- rakennusneuvos Matti Vatiilo, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Inga Nyholm, valtiovarainministeriö

- erikoistutkija Mika Ristimäki, Suomen ympäristökeskus
- apulaiskaupunginjohtaja Hannu Penttilä, Helsingin kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Jukka Peltomäki, Vantaan kaupunki
- kehittämisjohtaja Olli Isotalo, Espoon kaupunki
- kaupunginjohtaja Erkki Kukkonen, Järvenpään kaupunki
- kunnanjohtaja Hannu Joensivu, Tuusulan kunta
- kehittämisjohtaja Inka Kanerva, Uudenmaan liitto
- varatoimitusjohtaja Jorma Nyrhilä, Helsingin seudun kauppakamari.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Metropolipolitiikkaa on valiokunnan toimialan osalta toteutettu keskeisesti kärkihankkeiksi nimettyjen asunto- ja tonttitarjonnan turvaamiseen sekä pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelmaan perustuvien aiesopimusten ja pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelman keinoin. Selonteossa tarkastellaan näiden toteuttamista ja esitetään uusia linjauksia suunnitteluyhteistyön vahvistamiseksi metropolipolitiikan toteuttamiseksi. Lähtökohtana on, että koko metropolialueen kattavasti tulisi hoitaa yhdyskuntarakentamiseen, asumiseen, liikentee-

seen sekä ympäristöön liittyvät palvelut ja tehtäväkokonaisuudet. Lähtökohtana olisi palvelujen turvaaminen, mutta tehtävien ja niitä koskevan päätöksenteon kokoamisella tulisi ratkaista myös alueen yhteistyön keskeiset haasteet.

Ympäristövaliokunnan toimialaan kuuluvat erityisesti selonteon seuraavat linjaukset:

Linjaus 10. Helsingin seudun kuntien välistä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluyhteistyötä vahvistetaan metropolialuetta koskevilla alueidenkäyttötavoitteilla ja mahdollisilla lainsäädännön muutoksilla. Tavoitteena on kaik-

ki olennaiset toimijatahot kokoava, strateginen maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisperiaatteet yhteen sovittava kokonaissuunnitelma, johon liittyy konkreettinen ja osapuolia sitova toteuttamissuunnitelma.

Linjaus 11. Metropolialueelle solmitaan jatkossa yksi yhteinen maankäytön, asumisen ja liikenteen kattava aiesopimus. MAL-aiesopimuksen kannustimia ja toimintatapoja kehitetään edelleen.

Linjaus 12. Koko metropolialueen joukkoliikenteen rahoitus varmistetaan ja sen palvelutsoa parannetaan erityisesti seudun reuna-alueilla mm. yhtenäistämällä seudullinen joukkoliikenteen taksa- ja lippujärjestelmä sekä kehittämällä joukkoliikenteen laatuikäytäviä ja liityntäliikennettä.

Linjaus 21. Huolehditaan kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon riittävydestä. Asuinalueiden monipuolisuutta vahvistetaan, kohtuuhintaisten asuntojen ja perheasuntojen saatavuutta lisätään ja maahanmuuttajien asunnottomuutta vähennetään kehittämällä yleistä asumistukea ja muita asumisen tukijärjestelmiä. Selvi-

tetään, millä toimin voidaan estää asunnottomuuden syntymistä myös maahanmuuttajiin kohdistuvin erityistoimenpitein.

Linjaus 22. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelmaa jatketaan tavoitteena pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen vuoteen 2015 mennessä. Yhteistyössä valtion ja kaupunkien kanssa turvataan tarvittavien uusien asuntojen ja tukipalveluiden investointi- ja käyttörahoitus.

Linjaus 23. Metropolialueen kuntarakennetta kehitetään vastaamaan elinvoimaista, alueellisesti eheää ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivaa kuntarakennetta. Metropolialueen yhteistyön vahvistamiseksi ja tehtyihin selvityksiin pohjautuen arvioidaan ja määritellään yhteistyössä seudun kuntien kanssa metropolialueen kattavasti hoidettavat tehtävät keskittyen yhdyskuntarakentamista, asumista, liikennettä sekä ympäristöä koskeviin kokonaisuuksiin. Varmistetaan yhteinen tahdonmuodostus luomalla osapuolia sitovat rakenteet. Menettely edellyttää lainsäädännön kehittämistä. Päätökset em. asioita koskien on tarkoituksenmukaista tehdä seuraavan hallituskauden alussa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta on tarkastellut selontekoa toimialaansa kuuluvilta osin eli ympäristön ja maankäytön sekä asuntopolitiikan osalta.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että metropolialueen merkitys koko maan ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamisen kannalta on mittava. Metropolin kehittäminen on kansallinen etu, ja alueelle tulee luoda sellaiset yhteistyöjärjestelyt ja kuntarakenteet, joiden kautta voidaan edistää päätöksentekoa asioissa, joissa tarvitaan yhteistä, seudullista päätöksentekoa. Valiokunta korostaa tarvetta tarkastella yhteisen päätöksenteon tarvetta asian mukaan. Tarve rajautuu osin ydinmetropolialueelle, osin 14 kunnan alueelle ja osin sitäkin laajemmalle alueelle. Siten on tarpeen tarkastel-

la asiakysymyksittäin, mitkä seudun haasteet edellyttävät metropolialueen kuntarakenteiden kehittämistä ja mitkä suppeamman tai laajemman alueen yhteistyön kehittämistä.

Valiokunta korostaa, että myös ilmastopolitiikan tavoitteet päästöjen vähentämisestä asettavat vaatimuksia kestävän yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämiseksi, joka edellyttää lähivuosisikymmeninä muun ohella mittavia raideliikenneinvestointeja. Tiheästi asutulla metropolialueella on yhdyskuntarakenteen kestävyyttä kehittämällä mahdollista saavuttaa erityisesti liikennejärjestelmäsunnittelun kautta mittavia päästövähennyksiä.

Selonteon johtopäätösten mukaan metropolialueen verkostomaisen ja vapaaehtoisen yhteistyön perusongelmana on kykenemättömyys yhteisiin päätöksiin sekä sitovan, yhteisen päätöksentekojärjestelmän puuttuminen ja yhteistyö-

järjestelmien monimutkaisuus. Valiokunta katsoo, että esimerkiksi kunta- ja palvelurakennuudistusta (PARAS) toteuttavien kaupunkiseutusuunnitelmien laatimisvelvoite on kuitenkin käynnistänyt osaltaan myös myönteistä kehitystä seudun yhteistyössä. Myös ns. HLJ 2011 -suunnitelmaa koskeva liikennejärjestelmäpäätös on tarkoitus tehdä vuoden 2011 alussa.

Kovien maapoliittisten keinojen käyttämiseen ei ole perinteisesti ollut kuntatasolla laajalti valmiutta eikä seudullisen yhteistyön tiivistämiseenkin aina poliittista tahtoa. Ilmapiiri on kuitenkin muuttunut ja monenlaista selvitystyötä tehty ja luottamusta pyritty rakentamaan yhteistyön keinoin. Neljä seudun yhteistyöhön liittyvää uutta selvitystä, joista kolme on kuntalähtöisiä, on vasta valmistunut. Selvitykset koskevat Helsingin metropolialueen kansainvälistä kilpailukykyä, kaksiportaista seutuhallintoa, Helsingin ja Vantaan yhdistymisen etuja ja haittoja sekä kansainvälisiä kokemuksia metropolialueista toimintaympäristöinä ja hallintotasoina.

Valiokunta toteaa, että kasvaville metropolialueille on kaikissa maissa tyypillistä monimutkainen hallinnollinen rakenne ja hallinnollis-institutionaalinen sirpaloituminen, mikä todetaan selonteossa viitatussa OECD:n raportissakin. Poliitiikkatoimien koordinaation puute vaikeuttaa maankäytön ja liikenteen suunnittelua sekä yhdyskuntarakenteen hajautumisen hallintaa. Tällainen kehitys johtaa usein myös seudun sisäiseen epätasapainoon suhteessa veropohjaan, julkisten palvelujen järjestämisvastuisiin ja näitä koskevaan päätöksentekoon, mikä korostaa muun ohella yhteisvastuullisen vuokra-asuntotuotannon merkitystä. Muista maista saatavien mallien ja kokemusten arvioiminen voi olla hyödyllistä haasteiden edellä kuvatun yleisen luonteen vuoksi.

Valiokunta katsookin kunta- ja palvelurakennuudistusta koskevan linjauksensa mukaisesti, että nykyistä sitovampaan veloitteeseen metropolialueen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamiseen on perusteet, sillä maankäytön suunnittelun keinoin voidaan lisätä ekotehokkuutta ja saavuttaa merkittäviä päästövä-

hennyksiä. Kuntarakenteen vahvistaminen ydinmetropolialueella tai kehysalueella ei yksinään ratkaise metropolialueen haasteisiin vastaamista. Tarvitaan nykyistä sitovampaa yhteistä päätöksentekoa koko seudun laajuisen näkökulman saavuttamiseksi ja koko aluetta koskevien maankäytön, asumisen, liikenteen ja ympäristön ongelmien ratkaisemiseksi.

Valiokunta yhtyy edellä esitettyyn viitaten näkemykseen siitä, että metropolialueella tarvitaan erityisratkaisuja, jotka edellyttävät sekä päätöksenteon että lainsäädännön kehittämistä. Tämä edellyttää olemassa olevien yhteistyöorganisaatioiden hallinnon, päätöksenteon ja tehtävien tarkastelua sekä huolellista arviota yhteistyörakenteiden toimivuudesta ja kuntarakennemuutosten eduista ja haitoista. Valiokunta korostaa tarvetta arvioida laajasti erityisesti myös asukasvaikuttamisen ja osallistumisen keinoja lähiympäristöä koskevaan päätöksentekoon vaikuttamiseksi ja lähidemokratian vahvistamiseksi näkökulman ja päätöksenteon rakenteiden mahdollisesti muuttuessa seudullisemmiksi.

Valiokunta toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin vuonna 2008 säännös pääkaupunkiseudun yleiskaavasta. Maankäyttö- ja rakennuslain 46 a §:n mukaan Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkeihin laaditaan kuntien yhteinen yleiskaava. Muutoksen perusteena oli erityisesti näkemys tarpeesta velvoittaa pääkaupunkiseudun kuntia syvempään yhteistyöhön maankäytön suunnittelussa maankäytön, asumisen ja liikenteen haasteiden yhteensovittamiseksi aikaisempaa paremmin. Kaksiportaista seutuhallintoa selvittänyt työryhmä ehdottaa loppuraportissaan, että Helsingin seudulle tulisi jatkossa laatia nykyistä maakuntakaavaa yksityiskohtaisempi metropolikaava ja siihen sisältyvä liikennejärjestelmäsuunnitelma sekä asuntotuotanto-ohjelma. Metropolikaava korvaisi sekä maakuntakaavan, pääkaupunkiseudun yhteisen yleiskaavan että kuntien yleiskaavat. Päätöksentekojärjestelmä edellyttää työryhmän mukaan jatkoselvittelyä. Seudun kunnat eivät ole vielä tehneet asiaa koskevia päätöksiä.

Valiokunta korostaa erityisesti tarvetta tiivistää metropolialueen kuntien yhteistyötä maan-

käytön, asumisen ja liikenteen haasteiden yhteensovittamiseksi yhteisen valmistelun ja päätöksenteon kehittämisen kautta. Tämä on mahdollista myös maakuntaliiton toimintaa kehittämällä. Valiokunta pitää kuitenkin ennen aikaisena ottaa kantaa mahdollisen metropolikaavan päätöksentekojärjestelmään tai muuhun hallinnolliseen rakenteeseen.

Yhdyskuntarakenteen, maankäytön ja liikenteen ohjaus

Helsingin seutu on eurooppalaisiin metropolialueisiin verrattuna väljästi rakennettu. Alueen ydinalueiden rakenne on tiivistynyt, mutta kokonaisuutena tarkastellen yhdyskuntarakenne on hajautunut. Valiokunta korostaa tarvetta vastata ekotehokkuuden haasteisiin yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämisessä. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen aiheuttaa huomattavia kustannuksia infrastruktuurin rakentamisessa ja ylläpidossa sekä johtaa liikkumistarpeen ja liikenteen kasvuun ja kasvihuonekaasupäästöjen lisääntymiseen.

Asuntojen, työpaikkojen ja palvelujen sijoittuminen vaikuttaa liikennetarpeeseen. Pääkaupunkiseudun viime vuosikymmenien kasvu, joukkoliikenneyhteyksien kehittymättömyys ja yhdyskuntarakenteen hajautuminen ovat johtaneet erityisesti henkilöautoliikenteen voimakkaaseen lisääntymiseen sekä joukkoliikenteen kulkutapaosuuden supistumiseen. Työmatkat seudun sisällä ovat pidentyneet ja vapaa-ajankin liikenne on kasvanut huomattavasti. Vähähiilisen yhteiskunnan tavoite edellyttää kaikkien kasvihuonekaasupäästöjen radikaalia vähentämistä, jolloin yksittäisten päästölähteiden lisäksi huomiota on kiinnitettävä yhdyskuntarakenteeseen ja yleensä alueidenkäyttötarkaisuihin liittyviin ilmastovaikutuksiin.

Liikenteestä peräisin olevien kasvihuonekaasupäästöjen määrä aiheuttaa noin viidenneksen seudun kokonaispäästöistä. Joukko- ja kevyen liikenteen kulkutapaosuuden kasvattaminen on tärkeää. Liikkumisen kysyntään ja kulkutavan valintaan vaikutetaan merkittävästi maankäytön suunnittelun ratkaisuilla. Maankäyttöä onkin tärkeää tiivistää entistä enemmän hyvien jouk-

koliikenneyhteyksien varrelle sekä kehittää toimivia kevyen liikenteen verkostoja. Raideliikenteen kehittäminen metropolialueella on yksi keskeisimmistä toimenpiteistä yhdessä riittävän poikittaisliikenteen kehittämisen kanssa. Valiokunta korostaa, että raideliikenteen varaan rakentuvan joukkoliikenteen menestyksellisen toteuttamisen edellytyksenä on riittävän tiheä asemaverkosto, riittävä palvelutarjonta sekä toimivat liityntäliikenteen edellyttämät rakenteet pysäköintimahdollisuuksineen. Joukkoliikenteen käyttöä edistävät merkittävästi matkalippujen edullinen hinta, kulkuyhteyden nopeus ja luotettavuus, lyhyet vuorovälit sekä hyvä laatutaso. Valiokunta pitää järkevänä laajentaa HSL-yhteistyön toiminta-alueita.

Valiokunta pitää selonteon linjauksia myös tältä osin hyvinä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota lisäksi siihen, että yhdyskuntarakenteen osalta tulee nostaa esiin myös alueen vahvuudet, joita ovat erityisesti nauhamainen joukkoliikenteen käytäviin perustuva yhdyskuntarakenne ja nauhojen väliin jäävät tärkeät vesistöt ja viheralueet virkistysalueina. Valiokunta korostaa, että viheralueiden ja niiden välisten yhteyksien säilymiseen sekä luonnon monimuotoisuuden ja kulttuurimaisemien suojelemiseen on myös metropolialueella kiinnitettävä huomiota. Uusien tutkimusten mukaan tiivis yhdyskuntarakenne turvaa tehokkaimmin myös tärkeiden viheralueiden säilymistä, mutta tämäkin edellyttää toteutuakseen riittävää seudullista ohjausta. Myös olemassa olevan hajarakentamisen tarpeet on huomioitava.

Yhteisvastuullinen asuntopolitiikka

Valiokunta toteaa, että asuntopolitiikassa on saavutettu myönteistä kehitystä ja esimerkiksi valtion ja Helsingin seudun kuntien välisessä asunto- ja tonttitarjonnan turvaamiseksi tehdysissä aiesopimuksessa luvatut toimenpiteet on lähes kokonaan toteutettu. Sen sijaan Helsingin seudun 14 kuntaa ovat toteuttaneet sovittuja tavoitteita vaihtelevasti. Vuokra-asuntotuotannossa ylitettiin aiesopimuksen tavoite noin 200 asunnolla, mutta kokonaistuotanto jäi runsaaseen puoleen tavoitteesta. Uusien asuntotonttien

kaavoituksessa tavoitteet lähes saavutettiin. Helsinki, Espoo ja Vantaa saavuttivat tavoitteensa sekä vuokra-asunto- että tonttituotannossa. Kehyksenissä saatiin liikkeelle alle puolet vuokra-asuntotavoitteesta ja runsas kolmannes kaavoitustavoitteesta.

Mainitusta myönteisestä kehityksestä huolimatta ongelmana on metropolialueen ja erityisesti sen ydinalueen asumisen kalleus ja kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puute, joka vaikeuttaa edelleen seudun työvoiman saantia erityisesti palveluammatteihin ja vähentää seudun houkuttelevuutta muutenkin. Asumisen kalleudesta ja yksin asuvien määrän rakenteellisesta muutoksesta johtuen pääkaupunkiseudulla on pulaa erityisesti pienistä asunnoista. Erityisen paljon kysyntää on seudulle muuttaville tai asuntomarkkinoille ensimmäistä kertaa tuleville sekä maahanmuuttajille sopivista kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista. Asuntojen tarjonta erityisesti uustuotannossa ei myöskään ota riittävästi huomioon asumisen erilaistuvia tarpeita ja toiveita. Tavoitteena tulee olla väestöltään ja toiminnaltaan monipuolisten asuinalueiden rakentaminen sekä segregaaation ehkäiseminen.

Valiokunta tukee selonteon linjausta kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon riittävydestä huolehtimisesta ja asuinalueiden monipuolisuuden vahvistamisesta ja muista tähän liittyvistä toimista korostaen tarvetta vahvistaa seudullisen asuntopolitiikan yhteisvastuullisuutta. Maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen parantamiseksi asunto- ja tonttituo-

tantoa koskevat asiat on myös perusteltua käsitellä yhdessä koko seudun kattavassa maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimuksessa.

Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma edellyttää myös yhteisvastuullisuutta ja seudullisia toimia. Ohjelman toteuttamiseksi on laadittu valtion ja suurimpien asunnottomuuskaupunkien, metropolialueella Helsinki, Espoo ja Vantaa, väliset aiesopimukset, jotka sisältävät konkreettiset toimeenpanosuunnitelmat käynnistettävine hankkeineen ja muine toimenpiteineen. Määrällinen tavoite (1 250 uutta asuntoa) tulee ylittymään.

Runsaasti yli puolet koko maan asunnottomista on pääkaupunkiseudulla, erityisesti Helsingissä. Osa asunnottomuudesta on tilapäistä ja lyhytaikaista, jonka ratkaisemiseen tarvitaan ensisijaisesti yleisiä asuntopoliittisia toimia. Osa asunnottomista on pitkäaikaisia, vaikeasti asutettavia, joiden asumisen onnistuminen edellyttää monimuotoista, usein ympärivuorokautista tukea ja palveluja. Valiokunta pitää selonteon linjausta pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelman jatkamisesta ja investointi- ja käytörahoituksen turvaamisesta tärkeänä, sillä hyvistä tuloksista huolimatta ongelman poistuminen ei ole vielä varmistettu.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

YmVL 25/2010 vp — VNS 9/2010 vp

Helsingissä 20 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Pentti Tiusanen /vas	Timo Kaunisto /kesk
jäs.	Christina Gestrin /r	Merja Kuusisto /sd
	Timo Heinonen /kok	Tapani Mäkinen /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Janne Seurujärvi /kesk
	Timo Juurikkala /vihr	Pauliina Viitamies /sd
	Tanja Karpela /kesk	Anne-Mari Virolainen /kok
	Antti Kaikkonen /kesk	vjäs. Kimmo Tiilikainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.