

Selvitys MAL-sopimusmenettelyn laajentamisesta uusille kaupunkiseuduille

Loppuraportti 7.1.2020

Selvityshenkilö Matti Vatiilo

Sisältö

Esipuhe

1. MAL-sopimusmenettely

MAL-sopimuksen tarkoitus ja tavoitteet

MAL-sopiminen on oppimisprosessi

MAL-sopimuksen osapuolet ja neuvotteluprosessi

MAL-sopimusten ”kepit ja porkkanat”

MAL-sopimusten historiaa ja suhde lainsäädäntöön

MAL-sopimukset Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusohjelmissa

2. Selvitysalueiden ominaispiirteitä MAL-näkökulmasta

3. Selvitysalueiden valmiudet MAL-sopimusmenettelyyn

4. MAL-sopimisen lisäarvo selvitysalueilla

5. Selvitysalueiden kärkitavoitteita MAL-sopimukseen

6. Valtion ajankohtaisia MAL-tavoitteita

7. Johtopäätökset

8. Liitteet ja lähteet

Muistilista uusien MAL-alueiden sopimusvalmisteluun

Henkilöhaastattelut, tiedonhankinta ja kokouskuulemiset

Tausta-aineistoja

Esipuhe

Ilmasto- ja ympäristöministeri **Krista Mikkonen** asetti 19.9.2019 minut selvityshenkilöksi laatimaan arvio MAL-sopimusmenettelyn laajentamisesta Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille. Hallitusohjelmaan perustuvan työn oli määrä valmistua vuoden 2019 loppuun mennessä.

Asettamispäätöksen mukaan ”Tehtävänä on kartoittaa Jyväskylän, Lahden ja Kuopion kaupunkiseuduilla keskeiset kysymykset, joiden ratkaisemisessa MAL-sopimusmenettelyn avulla voidaan saavuttaa lisäarvoa sekä seudun kokonaisedun että valtio-osapuolen tavoitteiden toteutumisen kannalta. Tehtävänä on myös arvioida osallistuvan kuntajoukon valmiudet osallistua sopimusneuvotteluihin sekä laatia alustava aikataulu neuvotteluiden käynnistämiseksi.”

Asettamispäätökseen perustuen ympäristöministeriö teki 24.9.2019 kanssani toimeksiantosopimuksen, jonka mukaan tehtävänä on mm.

”Tunnistaa Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän haasteita seutuyhteistyön ja päätöksenteon näkökulmasta. Tavoitteena on tunnistaa seudullisen elinvoiman ja ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaamisen kannalta keskeisiä kysymyksiä, joihin vastaaminen edellyttää seudullisen yhteistyön sekä yhteisten tavoitteiden asettamista, suunnitelmien laatimista ja toimenpiteiden toteuttamista.”

”Kartoittaa Jyväskylän, Lahden ja Kuopion kaupunkiseuduilla osallistuvan kuntajoukon valmiudet osallistua sopimusneuvotteluihin sekä keskeiset kysymykset, joiden ratkaisemisessa MAL-sopimusmenettelyn avulla voidaan saavuttaa lisäarvoa sekä seudun kokonaisedun että valtio-osapuolen tavoitteiden toteutumisen kannalta. Tehtävänä on myös arvioida sopimusta varten välttämättömien taustaselvitysten ja suunnitelmien tarvetta ja laajuutta sekä laatia alustava toimintamalli ja aikataulu sopimusneuvotteluiden käynnistämiseksi.”

Toimeksiannon puitteissa olen perehtynyt selvitysalueiden tilanteeseen tutustumiskäynnein, haastatteluin, osallistumalla seutujen ohjausryhmien kokouksiin sekä käymällä läpi asiaan liittyviä dokumentteja. Kiitän lämpimästi kaikkia tahoja ja henkilöitä, joita olen selvitykseni vuoksi vaivannut ja joilta olen saanut arvokasta taustatietoa ja näkemyksiä selvitysalueiden tilanteesta.

Selvityksessäni olen päätenyt suosittamaan MAL-sopimusneuvottelujen käynnistämistä kaikilla kolmella selvitysalueella. Johtopäätökseni perustuvat tekemiini haastatteluihin, kirjalliseen tausta-aineistoon sekä havaintoihini kaupunkiseuduilla tehdystä laadukkaasta ja paneutuvasta valmistelutyöstä. Tähän mennessä tehty valmistelu antaa hyvän pohjan ripeälle etenemiselle, kun tarvittavat päätökset MAL-sopimusmenettelyn laajentamisesta on tehty.

Helsingissä 7. pñä tammikuuta 2020

Matti Vati

1. MAL-sopimusmenettely

MAL-sopimuksen tarkoitus ja tavoitteet

MAL-sopimuksilla on kaksi toisiaan täydentävää tehtävää. Niiden tarkoituksena on kaupunkiseudun kuntien välisen yhteistyön ja luottamuksen lisääminen maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista koskevissa asioissa. Tämän tueksi ja valtion kansallisten ympäristö- ja elinvoimatavoitteiden edistämiseksi tarvitaan myös kaupunkiseudun ja valtion kumppanuuden vahvistamista sekä keskinäisen yhteistyön syventämistä yli sektorirajojen.

Sopimisen tarve syntyy, kun maankäyttöä, asumista tai liikennettä koskevilla ratkaisuilla on merkittäviä kuntarajat ylittäviä tai sellaisia laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia, joiden ratkaisemiseen määrämuotoinen sopiminen ja siihen liittyvä resurssien kokoaminen kuntien kesken ja valtion kanssa tuo lisäarvoa.

Käytännössä tämä rajaa MAL-sopimusmenettelyn ensisijaisesti väestömäärältään suurimmille kaupunkiseuduille. Tässä suhteessa Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseudut lienevät suurimmista pienimmät. Monia MAL-sopimuksissa hyväksi havaittuja periaatteita on toki mahdollista soveltaa pienemmilläkin kaupunkiseuduilla rajatumminkin ja paikallisesti sopien.

Kumppanuuden perustana on MAL-kokonaisuus, jossa maankäyttö, asuminen ja liikenne muodostavat toisistaan riippuvan sidoksen. Sopimusten tavoitteena on yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen siten, että luodaan edellytyksiä tarvetta vastaavalle tonttitarjonnalle ja asuntotuotannolle sekä kestäville liikennemuodoille.

Tämän hetken kärkitavoitteita ovat erityisesti ilmastohaasteisiin vastaaminen ja yhdyskuntien hiilineutraalisuuden edistäminen. MAL-sopimusten ydinsisältöä ovat yhdyskuntarakenteen kestävyys, kohtuuhintainen asuminen, asunnottomuuden torjunta, liikennejärjestelmän toimivuus sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn olosuhteiden parantaminen.

Seudullisen elinvoiman vahvistamisen tavoitteena on sellainen ympäristöllisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kaupunkiseutukehitys, joka tukee kunkin alueen veto- ja pitovoimaa sekä luo edellytyksiä elinkeinojen kehittämiseen. Tässä tehtävässä MAL-sopimus on yksi kaupunkipolitiikan työvälaineistä rakentaessaan kaavoituksen, asuntopolitiikan ja liikennejärjestelmän toimivuuden kautta perustaa kaupunkiseudun kilpailukyvyille.

MAL-sopiminen on oppimisprosessi

MAL-sopiminen on kaupunkiseudun kuntien väliseen sekä kaupunkiseudun ja valtion keskinäiseen kumppanuuteen perustuva työkalu. Toimivalle kumppanuusmenettelyille on ominaista yhdessä sovittu päämäärä, keskinäinen luottamus ja kunnioitus, vastavuoroisuus, lisäarvon tuottaminen kaikille osapuolille osaamista ja resursseja kokoamalla sekä ymmärrys osapuolten kesken siitä, että ollaan yhteisellä asialla.

Hyvä kumppanuus vaatii sitoutumista, pitkäjänteisyyttä ja usein myös kärsivällisyyttä, kun uudenlaisen toimintatavan omaksuminen vie aikansa. Vastaavasti tuloksia tuottava kumppanuus jää toteutumatta, jos keskinäinen luottamus tai vastavuoroisuus ei toimi, jos keskustelu yhteisestä päämäärästä puuttuu tai sitä tulkitaan eri tavoin osapuolten välillä tai jos juututaan tavoitetason periaatteisiin pääsemättä kunnolla etenemään niitä toteuttaviin konkreettisiin toimenpiteisiin.

MAL-sopimiseen sovellettuna kumppanuuden onnistumista tukee, jos ainakin seuraavat periaatteet toimivat osapuolten kesken:

- **MAL-sopimus perustuu yhteiseen käsitykseen kumppanuuden sisällöstä:** Oleellisinta on luottamus osapuolten välillä ja ymmärrys prosessin pelisäännöistä. Ne mahdollistavat kuntarajat ja hallinnon siilot ylittävän ratkaisulähtöisen vuorovaikutuksen. Kaikki antavat ja saavat.
- **MAL-sopimus on tavoitteiltaan ja toimenpiteiltään jakamaton kokonaisuus:** Kaupunkiseudun tarpeita ja haasteita tarkastellaan sektorirajat ylittäen. Panosten ja tuotosten tuloksia ja vaikuttavuutta arvioidaan MAL-kokonaisuuden kautta, ei hallinnonala- tai organisaatiolähtöisesti.
- **MAL-sopimus tukeutuu kaupunkiseudulla tehtävään suunnitteluun:** Siksi tarvitaan ajan tasalla olevat tai sopimuksen myötä päivitettävät suunnitelmat (esimerkiksi kaavat ja kaavavarantotiedot, rakennemallit, asuntostrategiat, ilmastolinjaukset, liikennejärjestelmäsuunnitelmat).
- **MAL-sopimus konkretisoi ja tulkitsee valtion tai kaupunkiseudun keskeisiä strategioita ja ohjelmia:** MAL-prosessissa yksittäiset toimenpiteet arvotetaan ja seulotaan niin, että ne toteuttavat seuduillaan parhaalla mahdollisella tavalla osapuolten strategisia päämääriä.
- **MAL-sopimusvalmistelulla on yhteys poliittiseen päätöksentekoon:** Etukäteen tiedossa olevat neuvotteluraamit puolin ja toisin selkeyttävät prosessia. Riittävä tiedonkulku valmistelijoiden ja kuntapäätäjien välillä tukee sopimusten hyväksyttävyyttä ja siihen sitoutumista.

MAL-sopimuksen osapuolet ja neuvotteluprosessi

Nykyisten MAL-sopimusten osapuolina ovat kaupunkiseutujen kunnat, alueillaan Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä (HSL) ja Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä sekä valtion puolelta ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, Väylävirasto, Liikenne- ja viestintävirasto sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (Y ja L-vastualueet). Oulun seudun sopimuksen osapuolena on myös Pohjois-Pohjanmaan liitto. Turun kaupunkiseudulla maakunnan liitto on ollut mukana neuvotteluryhmässä. Kuntajoukko kattaa pääosin asianomaisen toiminnallisen kaupunkiseudun tai perustuu muutoin kuntien välisiin yhteistyörakenteisiin.

Ympäristöministeriö on koonnut neuvotteluryhmät ao. tahoja kuultuaan. Niiden kokoonpanosta ja työskentelytavasta on päätetty tapauskohtaisesti. Tärkeää on, että neuvottelijoilla on riittävä mandaatti ehdotusten työstämiseen. Joillakin alueilla

kehyskunnat ovat sopineet keskinäisestä yhteistyöstä osallistumisessaan. Helsingin seudun ulkopuolella valmistelua on tehty myös alueellisissa pienryhmissä. Niissä on ollut mukana kuntien kaavoitus- ja liikenneasiantuntijoita sekä ELY:n Y- ja L-vastualueiden edustajia. Myös valtio-osapuoli on osaltaan koordinoanut valmistelua keskinäisin palaveroin. Ympäristöministeriön edustaja on vetänyt neuvotteluprosessia ja tarjonnut tarvittavat sihteeripalvelut.

Valtion neuvotteluraami perustuu hallitusohjelmaan, jota on pyritty täsmentämään kehysriihen ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksin. Neuvottelutulos on käsitelty ennen sopimuksen allekirjoitusta kuntien valtuustoissa ja valtion puolelta hallituksessa, jossa siitä on tehty valtioneuvoston periaatepäätös.

MAL-sopimus on osapuolten yhteinen yhteiskunnallis-poliittinen tahdonilmaus eikä juridinen sopimus, vaikka sen tosiasiallista sitovuutta on pyritty kerta kerralta vahvistamaan. Siitä osoituksena aiemmin käytössä ollut termi ”aiesopimus” on muutettu muotoon ”sopimus”. Oleellinen osa sopimuksen sitovuuden vahvistamista on sen toteutumisen seuranta, jonka onnistumisessa oikein valituilla seurantamittareilla on keskeinen tehtävä.

MAL-sopimusten ”kepit ja porkkanat”

MAL-sopimuksissa vastavuoroisuus rakentuu kaupunkiseudun ja valtion yhteisesti sovittujen MAL-tavoitteiden toteutumiseen mm. asuntokaavoituksessa, kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon määrässä ja sijainnissa sekä liikennejärjestelmän kehittämisessä kestävämmäksi.

Tämän tukemiseksi valtio on kohdistanut MAL-alueille taloudellisia resursseja ja tukea pitkäaikaisten korkotukivuokra-asuntojen uudistuotantoon, täydennysrakentamisalueiden kunnallistekniikkaan, liikennejärjestelmän toimivuuteen, kestävyYTEEN ja turvallisuuteen, kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen, joukkoliikennetukeen sekä varsinkin joukkoliikennettä palveleviin infra-investointeihin. Myös kunnat ovat osallistuneet merkittävästi näiden rahoitukseen.

MAL-sopimusten historiaa ja suhde lainsäädäntöön

MAL-sopimusmenettelyn juuret ovat 1990-luvun loppupuolella alkaneessa pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnittelussa (PLJ), jossa oli mukana myös luonnosmaista maankäyttötarkastelua. Suunnitelmasta laadittiin aiesopimus liikenne- ja viestintäministeriön, Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkien sekä Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan YTV:n välille. Sittemmin, mm. vuoden 2007 PLJ:n seurantaraportissa todettiin, että ”liikenteen kehittämistoimenpiteiden yhteys maankäytön kehittämiseen on tarpeen ottaa huomioon konkreettisemmin ja tavoitteellisemmin”, mikä osaltaan loi pohjaa nykyisen kaltaisen MAL-sopimisen syntyyn.

Ensimmäinen yritys maankäytön ja asuntotuotannon yhdistävään sopimiseen oli ympäristöministeriön ja pääkaupunkiseudun kuntien välinen ns. asuntoministeri Siimeksen aiesopimus asuntotuotannon ja tonttitarjonnan lisäämisestä vuonna 2000. Sen

toteutuminen jäi puolitiehen, kun kunnat eivät päässeet yksimielisyyteen, miten kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa jyvitetään kuntien kesken.

Epäonnistuneen metropolilakiyhteyksen (2004) vastareaktionä syntyi Helsingin seudun 14 kunnan vapaaehtoinen yhteistyörakenne, joka määrittä myös seudun MAL-yhteistyön maantieteellisen ulottuvuuden. PARAS-lainsäädäntö (2007-2012) edellytti pääkaupunkiseudun ohella 16 muulla kunnittain määritellyillä kaupunkiseuduilla selvitystä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisista ja palvelujen käyttöä kuntarajojen yli parannetaan. Valtioneuvoston kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta antamaan selontekoon (2009) sisältyi kaupunkiseutujen yhteistyön tehostamiseen liittyviä näkökohtia mm. asumisen ja yhdyskuntarakenteen ohjauksesta.

Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa 2011 ilmaistiin tavoite MAL-aiesopimusmenettelyn jatkamisesta, kehittämisestä ja sitovuuden lisäämisestä. Ensimmäiset nykyuotoiset MAL-aiesopimukset toteutuivat Tampereen seudulla 2011-12 ja 2013-15, Helsingin seudulla 2012-15, Turun seudulla 2012-15 ja Oulun seudulla 2013-15.

Viimeisimmät Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseutujen MAL-sopimukset päättyivät viime vuodenvaihteessa. Ne toimeenpanivat osaltaan Sipilän hallitusohjelman 2015 kilpailukyky-kärkihanketta. Valtioneuvoston periaatepäätös sopimuksista tehtiin toukokuussa 2016 samaan aikaan kaupunkiseutujen kasvusopimusten kanssa ja sopimukset allekirjoitettiin kesäkuussa 2016.

Antti Rinteen (sitemmin Sanna Marinin) hallitusohjelma 2019 linjaa MAL-sopimusten sisältötavoitteiden ohella, että niiden kestoä pidennetään 12 vuoteen ja MAL-sopimusmenettelyä voidaan laajentaa nykyiseltä alueilta yli 100 000 asukkaan kaupunkikeskuksiin eli käytännössä Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduille.

MAL-sopimukset kuuluvat sopimusvapauden piiriin, eikä niiden asemaa ole määritelty missään lainsäädännössä. Aika ajoin on esitetty, että menettely olisi hyvä saada lakisääteiseksi mm. niiden jatkuvuuden turvaamiseksi, aseman selkeyttämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Viimeksi tätä yritettiin aluekehittämlainsäädäntöä uudistettaessa. Toisaalta on ollut näkemyksiä, että lakikytkentä jäykistäisi prosessia ja pahimmillaan tuhoaisi niihin liittyvän kumppanuuden vahvuudet ja tilannelähtöisyyden.

Jos lainsäädännön suuntaan edettäisiin, eräs mahdollisuus voisi olla määrittellä, millaisin kaupunkiseudun ominaisuuksia ja suunnitelmia koskevin edellytyksin MAL-sopimuksia voitaisiin jatkossa solmia ja mikä on sopimuksen asema suhteessa kaavoitukseen ja liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Nyt kun maankäyttö- ja rakennuslakia uudistetaan, asian selvittäminen tässä yhteydessä voisi olla luontevaa. Tämä tukisi myös MAL-sopimusten yhteydessä väitetyä demokratiavajeen poistamista.

MAL-sopimukset Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusohjelmissa

Antti Rinteen ja Sanna Marinin hallitusohjelmissa on edeltäjiään enemmän MAL-sopimista ohjaavia linjauksia. Merkittävin sisältöön vaikuttava uudistus on MAL-sopimusten kokonaiskeston pidentäminen 12 vuoteen ja niiden uudistamisen tekeminen rullaaviksi.

Suoraan MAL-sopimusten sisältöön liittyviä hallitusohjelman sisältölinjauksia ovat mm. seuraavat:

”Rakennetaan hiilineutraaleja kaupunkiseutuja, lisätään asuntotuotantoa ja kasvatetaan kestävien liikkumismuotojen kulkutapaosuutta.”

”Torjutaan segregatiota ja asunnottomuutta sekä edistetään alueiden monimuotoista asukasrakennetta.”

”Valtio huolehtii riittävästä panostuksista joukkoliikenneinvestointeihin ja kunnallistekniikan rakennusavustuksiin sekä osoittaa maaomaisuuttaan erityisesti kohtuuhintaisen asuntotuotannon ja kestävien liikenneyhteyksien toteuttamiseen.”

”MAL-sopimuksilla varmistetaan, että kunnilla on riittävä kaavavaranto monipuolisen asuntotuotannon toteuttamiseen pitkällä aikavälillä. Sopimuksissa edistetään täydennysrakentamista ja siirtymistä markkinaehtoiseen pysäköintiin.”

Hallitusohjelman muissakin osissa on MAL-sopimukseen suoraan tai välillisesti liittyviä tavoitteita, jotka koskevat mm. ilmastonmuutoksen hillintää, hiilineutraalisuutta, liikennettä ja digitalisaatiota.

2. Selvitysalueiden ominaispiirteitä MAL-näkökulmasta

Jyväskylän kaupunkiseutu:

Kaupunkiseutuun kuuluvat Jyväskylä (noin 141 500 asukasta), Hankasalmi, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka, Uurainen ja Äänekoski. Alueella on nyt noin 205 000 asukasta. Kuntaryhmä on sama kuin seudun rakennemallissa 20X0, jonka lisäksi siihen kuuluu myös Äänekosken kaupunki. Jyväskylän merkitys seudun keskuksena on korostunut viime vuosina myös Äänekosken osalta.

Jyväskylä on seitsemänneksi suurin, kasvava kaupunki. Se on vahva monialainen yliopisto- ja koulutuskeskus. Seutu on merkittävä teollisuuden ja muun elinkeinoelämän sijaintipaikka. Alue on myös valtakunnallisesti tärkeä liikenteen solmukohta. Väylät yhdistävät ja halkovat seudun keskeisiä taajama- ja keskusta-alueita.

Kaupunkiseudun haasteena on sisäinen polarisaatio, joka näkyy mm. maaseutumaisten kehyskuntien väestömäärän vähentymisenä ja väestön ikääntymisenä.

Yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta ydinkaupunkiseutu (Jyväskylä, Laukaa, Muurame) on keskeinen.

Kuopion kaupunkiseutu

Kaupunkiseutuun kuuluvat Kuopio (noin 119 000 asukasta), Lapinlahti, Leppävirta, Siilinjärvi, Suonenjoki ja Tuusniemi. Alueella on nyt noin 170 000 asukasta. Kuntaryhmä on Lapinlahtea lukuun ottamatta sama kuin seudun maankäytön rakennemallissa. Lapinlahden kunta on jossakin määrin myös lisälmen työssäkäynti- ja asiointialuetta. Vastaavasti

Leppävirta on osin Varkauden työssäkäyntialuetta. Liikennejärjestelmätyö kattaa näiden lisäksi joitakin muitakin kuntia.

Kuopio on yhdeksänneksi suurin, jossakin määrin kasvava kaupunki. Siellä on vahvaa terveys-, ympäristö- ja hyvinvointiosaamista mm. yliopiston ansiosta. Seutu on myös merkittävä teollisuuden sijaintipaikka sekä kehittyvä kokous-, tapahtuma- ja matkailukeskus. Kaupunkiseudun liikenteen haasteena ovat mm. pääliikenneväylien palvelutasoon liittyvät pullonkaulat ja Kuopion asemanseudun huono saavutettavuus päätieverkolta.

Haasteena on myös laaja maaseutu Kuopion hallinnollisten rajojen sisällä ja kehyskunnissa, joissa on Jyväskylän seudun tapaan väestörakenteen polarisoitumista. Ydinkaupunkiseutu kattaa Kuopion ja Siilinjärven.

Lahden kaupunkiseutu

Kaupunkiseutuun kuuluvat Lahti (noin 120 000 asukasta), Asikkala, Heinola, Hollola, Kärkölä, Orimattila sekä litti Kymenlaaksosta. Alueella on nyt noin 198 000 asukasta. Kuntaryhmä kattaa koko toiminnallisen kaupunkiseudun ja maakuntaan vuonna 2021 siirtyvän litin kunnan. Seudulla on osin jo vanhentunut maankäytön rakennemalli, josta puuttuvat litti ja Kärkölä. Koko maakunnan kattava liikennejärjestelmäsuunnitelma vuodelta 2014 on ajan tasainen.

Lahti on kahdeksanneksi suurin kaupunki "tunnin junan" etäisyydellä pääkaupunkiseudusta. Kaupungin strategisena tavoitteena on mm. ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen liittyvän liiketoiminnan kehittäminen. Siitä esimerkkinä on kaupungin valinta Euroopan ympäristöpääkaupungiksi 2021. Seutua on koetellut pitkään talouden rakennemuutos teollisten työpaikkojen vähetessä, joka on näkynyt seututasolla väestön vähenemisenä ja ikääntymisenä. Lahden kaupungin alueella väestömäärä kasvaa jossakin määrin muualta maasta tulevan muuttovoiton ja siirtolaisuuden ansiosta.

Alue ei ole hyötynyt hyvistä liikenneyhteyksistä huolimatta toistaiseksi paljokaan metropolialueen kasvusta, mutta uuden Lappeenrannan-Lahden teknillisen yliopiston, matkailun ja kakkos asumisen uskotaan lisäävän sen vetovoimaa. Rakenteilla olevan ohikulkuväylän tuomat muutokset ydinkaupunkiseudun rakenteeseen on ajankohtainen liikenneväyliin liittyvä MAL-kysymys. Ydinkaupunkiseutu kattaa Lahden ja Hollolan.

3. Selvitysalueiden valmiudet MAL-sopimusmenettelyyn

Selvitysalueilla on hyvät valmiudet osallistua MAL-sopimusmenettelyyn. Kuntien asiantuntijat ovat tuottaneet jatkovalmistelun tueksi alueitaan koskevaa tilanne- ja tavoiteaineistoa, jota on käsitelty myös seutujen omissa kuntajohtajakokouksissa ja ohjausryhmissä. Alle linkitetyt koosteet seutujen valmistelutilanteesta sisältävät myös kaupunkiseutujen alustavia näkemyksiä mahdollisten MAL-sopimusten rakenteeksi ja sisällöksi.

Liitteessä luetelluissa tausta-aineistoissa on lisäksi asiaa täydentäviä dokumentteja ja tietoaineistoja, jota ei ole avattu laajemmin varsinaisessa raportissa. Niitä on kuitenkin hyödynnetty selvitysalueiden valmiuksien arvioinnissa.

Jyväskylän kaupunkiseutu



Jyväskylä.pdf

Kuopion kaupunkiseutu



Kuopion.pdf

Lahden kaupunkiseutu



Lahti.pdf

4. MAL-sopimisen lisäarvo selvitysalueilla

Selvitystyön tuloksena voidaan tunnistaa mm. seuraavia MAL-sopimiseen liittyviä osapuolille lisäarvoa tuottavia asioita:

Seutuyhteistyön tiivistyminen ja kumppanuuden vahvistuminen: hallinnolliset yhteistyörakenteet, epäviralliset vuorovaikutusareenat, suunnittelyyhteistyö > mm. seudun rakennemallin tai vastaavan ajantasaistaminen, kuntien välisten osaoptimointitilanteiden purkaminen, seutulähtöinen asuntopolitiikka ja liikennejärjestelmäsuunnittelu

Väline seudun ja valtion yhteisen tahtotilan kirkastamiseen: huomio koko seudun kannalta keskeisiin tavoitteisiin ja niitä tukeviin toimenpiteisiin – ei kaikkea kaikille, jäntevöittää valtion ja kaupunkiseudun kuntien välistä vuoropuhelua MAL-asioissa ja luosille rakenteet

Seudun erityispiirteiden näkyväksi tekeminen: seudun eri osien vahvuuksien tunnistaminen, mahdollisuus kirkastaa seutuvisiota ja –strategiaa sekä tuoda esille kaupunkiseudun ja sen osien erityisyys verrokkeihin verrattuna - mitä opittavaa muilta, mitä hyödyllistä muualle monistettavaksi

Kaupungistumisen ulkoisvaikutusten tunnistaminen ja ratkaiseminen: segregaaion torjunta, ydinkaupunkiseudun ja sitä ympäröivän maaseudun vuorovaikutus ja intressien yhteen sovittaminen, palvelujen ja asuinolojen turvaaminen alueen eri osissa, liikkumismahdollisuudet maaseutualueiden ja keskusten välillä

Ilmastohaasteisiin vastaaminen: kaupunkiseutu sopivan kokoinen suunnittelu- ja sopimusalusta alueidenkäytön ja rakentamisen resurssiviisauden ja vähähiilisyiden lisäämiseen sekä kestävästä liikkumisesta olosuhteiden parantamiseen ja liikennetarpeen vähentämiseen

5. Selvitysalueiden kärkitavoitteita MAL-sopimukseen

Selvitysalueet ovat pohtineet jatkovalmistelun tueksi kärkitavoitteitaan, joita voitaisiin edistää MAL-sopimuksen avulla. Seuduilla on myös jo mietitty millaisia konkreettisia toimenpiteitä kärkitavoitteiden toimeenpano voisi edellyttää.

Jyväskylän kaupunkiseutu

1. **Ilmastonmuutoksen hillintä:** hallittu yhdyskuntarakenne, vähähiilinen rakentaminen, kestävä liikkuminen sekä resurssiviisaat, kokonaisvaltaiset MAL-toimenpiteet
2. **Elinvoima ja kasvu:** seudun sisäisen saavutettavuuden vahvistaminen, mallikas maankäytön suunnittelu, kilpailukykyiset ja saavutettavat yritys ympäristöt, digitalisaatiota hyödyntävät palveluratkaisut ja (paikka)tiedolla johdetut MAL-toimenpiteet
3. **Asumisen politiikka:** sosiaalinen kestävyys, kohtuuhintainen asuminen, viihtyisien asuinympäristöjen, palveluiden, työpaikkojen ja kestävästä liikkumisesta kytkeytyminen kiinteästi toisiinsa
4. **Liikuntaan ja ulkoiluun kannustava elinympäristö:** omaehtoinen, terveyttä ja hyvinvointia edistävä liikkuminen Jyväskylän seudun MAL-toimenpiteiden omaleimaisena kriteerinä

Kuopion kaupunkiseutu

Kuopion Smart Savilahti: uusi vähähiilinen asuinalue ja kolmen kouluasteen kampus, Itä-Suomen nopeimmin kasvava työpaikka- ja elinkeinoalue, kestävien ja viisaiden liikkumiskokeilujen, kestävästä yhdyskuntarakenteesta ja uusien asumisratkaisujen kohdealue, jossa on 35 000 toimijaa vuonna 2030.

Kuopion asemaseutu ja ratapiha: hyvin saavutettavissa oleva matkaketjujen solmukohta, liikkumisen hub, missä kohtaavat ruutukaavakeskustaa tukevat asuminen, palvelut ja työpaikat.

Kestävä ja viisas liikkuminen: autoriippuvuuden vähentäminen, matkaketjujen kehittäminen, yhdistettyjen kuljetusten kokeilujen toteuttaminen digitalisaatiota hyödyntämällä -yhteiskäyttö, kävelyn ja pyöräilyn toimintaedellytysten kehittäminen, esteettömyyden ja turvallisuuspullonkaulojen korjaaminen, sekä joukkoliikenteen kehittäminen mm. isojen työpaikkojen saavutettavuutta parantavilla täsmäkokeiluilla.

Kestävät ja elinvoimaiset elinkeinoalueet: Sorsasalo-Vuorela mukaan lukien lentoaseman alue on ydinvyöhykkeen keskeisin elinkeinoalueen kehittämiskohde, johon liittyvät lentoaseman toiminnan kehittämistarpeet. Kehävyöhykkeellä kohteet tukevat

tavaralogistiikkaa palvelevia terminaaleja ja keskustoihin ja joukkoliikenteeseen tukeutuvien elinkeinoalueiden kehittämistarpeita.

Työmatka- ja opiskeluliikkuminen: Työmatka- ja opiskeluliikenne tukeutuvat kaupunkiseudulla pääliikenneväyliin. Väylien vt5 ja vt9 palvelutasotavoitteet eivät täyty mitoitusten suhteen. Raideliikenteessä on tärkeää liikennöinnin sujuvuuden parantaminen sekä henkilö- että tavaraliikenteen kannalta, henkilö- ja ratapihojen uusiminen sekä pitemmällä tähtäimellä ”3 tunnin juna”.

Kestävä ja ekologinen asuminen: Kohtuuhintaisen tuotannon turvaaminen on haasteena ydin- ja kehävyöhykkeellä huomioiden vanhat kuntakeskukset. Kuntayhteistyön esille nostaminen esim. asumisneuvonnan ja poikkihallinnollisen lähiöohjelman kehittämisessä (Kuopio –Siilinjärvi). Puurakentamisen tuotannon lisääminen ja edellytysten turvaaminen.

Seudullisen yhteistyö: rakennemalli seudun yhteiseksi näkemykseksi kehittämisen tavoitteista ja yhteistyön edelleen kehittäminen MAL-teemoissa.

Lahden kaupunkiseutu

Tavoitteena on toimia kansallisesti ja kansainvälisesti kunnianhimoisena edelläkävijänä hiilineutraalin yhteiskunnan rakentamisessa.

MAL-sopimuksen kärkiteemat ja tavoitteet ovat:

1. **Eheyttävästi kasvaen (M)**

Yhteinen näkemys kestävästä alue- ja yhdyskuntarakenteesta

Taajamien ja kyläalueiden tiivistäminen sekä raideliikenteeseen tukeutuvat taajamat

2. **Monimuotoisesti asuen (A)**

Riittävä kohtuuhintainen asuntotuotanto

Erilaisten ikä- ja väestöryhmien asumistarpeisiin vastaaminen

Asuntokannan uudistaminen

3. **Viisaasti liikkuen (L)**

Kestävän liikkumisen edistäminen-kävely, pyöräily, joukkoliikenne, liityntäpysäköinti-liikkumisen uudet palvelut

Liikenneturvallisuuden parantaminen

6. **Valtion ajankohtaisia MAL-tavoitteita**

Valtion MAL-tavoitteet on johdettu hallitusohjelmasta ja valtioneuvostotason keskeisistä yhteiskunnallisista tavoitteista. Kansainväliset ilmastopöytäkirjat sekä niiden perusteella laaditut Kansallinen energia- ja ilmastostrategia ja Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (KAISU) ovat tärkeä MAL-sopimusten ilmastolinjausten perusta.

Maankäyttö

Maankäytössä kaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta kehitetään kestävästi ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen ehdoilla ja elinympäristön hyvään laatuun pyrkien. Tämä edellyttää hyvää vuorovaikutusta seudullisen maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmän kehittämisen välillä. Koko kaupunkiseudun kattavien maankäyttösuunnitelmien ajantasaisuus on sen keskeinen edellytys.

Asemakaavoituksella luodaan edellytyksiä puurakentamisen lisäämiseen ja rakentamisen hiilineutraalisuuden edistämiseen. Kunnat huolehtivat riittävästä kaavavarannosta ja monipuolisesta asuntotonttitonttitarjonnasta. Kaavoitus ja asuntorakentamisen kohdistetaan kestävästi liikkumisen, joukkoliikenteen sekä kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyville paikoille.

Asuminen

Asumisen kehittämisessä on tärkeää huolehtia seudullisten asuntomarkkinoiden toimivuudesta. Tämä edellyttää kuntakohtaisten asuntotuotantotavoitteiden asettamista, jota tuetaan riittävällä kaavoituksella. Asuntotuotantotavoitteeseen sisällytetään myös kohtuuhintaisen ARA-asuntotuotannon tavoitteet seudun vallitseva asuntomarkkinatilanne ja väestörakenteessa näköpiirissä olevat muutokset huomioon ottaen.

Tavoitteena on myös seudun asuinalueiden tasapainoinen kehitys segregaaation ehkäisemiseksi sekä kuntien sitoutuminen MAL-sopimusten kautta hallituksen tavoitteisiin asunnottomuuden poistamisesta. Seudun sisäisen polarisaation pienentäminen mm. asuntokannan jatkuvan ylläpidon, liikenneyhteyksien ja mobiilipalvelujen avulla tukee kaupunkiseudun eri osien tasapainoista kehitystä.

Liikenne

Liikenteessä tavoitteena on kuntien sitoutuminen toimenpiteisiin, joilla vähennetään liikenteen päästöjä, parannetaan seutujen liikennejärjestelmän toimivuutta ja kestävyttä sekä parannetaan kestävien kulkumuotojen infrastruktuuria, tarjontaa ja palvelutasoa. Tämä edellyttää hyvää yhteistyötä liikennejärjestelmän kehittämisen ja maankäytön suunnittelun välillä.

Tavoitteena on parantaa merkittävästi kestävästi liikkumisen edellytyksiä ja kasvattaa sen kulkutapaosuutta niin matkamäärissä kuin henkilöliikenteen suoritteissa. On myös tärkeää ottaa käyttöön tiedon ja digitalisaation sekä liikenteen automatisaation tuomat mahdollisuudet ja varautua niiden tarpeisiin.

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (VLJS) tulee aikanaan ohjaamaan Suomen liikennejärjestelmän ylläpitoa ja kehittämistä pitkäjänteisesti. MAL-sopimukset ovat tulevaisuudessa yksi keino edistää VLJS:n kaupunkiseuduille kohdistuvia toimenpiteitä esimerkiksi valtakunnallisten pääväylien ja niiden solmukohtien yhteensovittamisessa kaupunkiseutujen maankäytön kehittämistarpeisiin.

7. Johtopäätökset

1) Selvityksessä on arvioitu MAL-sopimisen yleisiä periaatteita sekä sellaisia uusien seutujen erityiskysymyksiä, joiden ratkaisemiseen MAL-sopimus voi tuoda lisäarvoa. Selvitysalueilla tähän mennessä tehty valmistelutyö, haastatteluissa esitetyt näkemykset ja selvityksen tausta-aineistot antavat mielestäni riittävän pohjan jatkovalmisteluun ja MAL-neuvottelujen käynnistämiseen Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseuduilla.

2) Kaikki selvitysalueisiin kuuluvat kunnat ovat ilmaisseet virallisesti halukkuutensa olla mukana MAL-sopimusvalmistelussa. Mukana olevilla kunnilla on alueillaan monia yhteistyörakenteita keskenään ja keskuskaupunkiensa kanssa. Vaikka selvitysalueet ovat melko laajoja, pidän valmistelussa mukana olevia kuntaryhmiä perusteltuina.

Kaikki selvitysalueet muodostuvat vahvasta keskuskaupungista sekä niiden ympärillä olevista kaupunkimaisista ja maaseutumaisista kunnista. Tämä antaa mahdollisuuden kehittää MAL-sopimuksen avulla myös kaupungistumisen ulkoisvaikutuksiin vaikuttamista kaupunki-maaseutu-kysymyksissä nykyisiä MAL-seutuja monipuolisemmin. Uskon, että tästä olisi lisäarvoa myös pienemmille kaupunkiseuduille.

3) Esitän, että valtioneuvosto tekisi erikseen sovittavalla tavalla päätöksen uusista MAL-sopimusalueista. Eräs mahdollisuus on kytkeä päätös mahdolliseen nykyisiä sopimusalueita koskevaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukseen tai sitten valtioneuvoston periaatepäätöksen nykyisten sopimusten hyväksymisestä, jos sellainen syntyy lähiaikoina. Päätös olisi hyvä tehdä viimeistään helmikuun alussa.

4) Hallitusohjelman tavoitteiden kannalta olisi tärkeää, että sopimusneuvottelut käynnistettäisiin helmikuun alkupuolella ja ne saataisiin valmiiksi kesään 2020 mennessä, jolloin ensimmäiset taloudellisia resursseja vaativat käytännön toimenpiteet ajoittuisivat vuoteen 2021. Esitän, että neuvotteluryhmät asettaa ympäristöministeriö osapuolia kuultuaan mahdollisimman pian valtioneuvoston päätöksen jälkeen. Pidän tärkeänä, että valtion puolelta ministeriöiden ohella aluetason toimijoiden (ELY Y ja L) paikallistuntemus ja hallinnonalojen virastojen (ARA, Väylä, Traficom) osaaminen hyödynnetään valmistelussa.

5) Esitän uusien MAL-alueiden laadukkaan projektinhallinnan tukemiseksi, että nykyisten sopimusseutujen neuvotteluosapuolet tekisivät uusien sopimusneuvottelujen tueksi evaluoinnin, miten päättymässä olevia sopimusvalmisteluja voitaisiin kehittää edelleen mm. prosessinhallinnan ja keskinäisen tiedonkulun osalta MAL-tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen osana olisi hyvä pohtia myös, miten uusi 12 vuoden sopimuksen kesto ja rullaavuus voitaisiin jatkossa ottaa huomioon sopimusmenettelyä kehitettäessä.

8. Liitteet ja lähteet

Muistilista uusien MAL-alueiden sopimusvalmisteluun

- MAL-sidos ja kaupunkiseutulähtöisyys sopimukseen sisällytettävien toimenpiteiden ohjuriksi
- Kytkenät muuhun suunnitteluun selkeiksi (kaavat, rakennesuunnitelmat, kuntastrategiat liikennejärjestelmäsuunnittelu, jne.)
- Hyvä projektinhallinta tukemaan prosessin tiedonhallintaa, organisointia ja aikataulutavoitteissa pysymistä
- Valmistelun vuorovaikutteisuus kuntoon kuntien kesken sekä seudun ja valtion välillä > tavoitteiden ja mahdollisuuksien tasapaino visiotasoa unohtamatta, huomio myös demokratianäkökulmaan
- Kaupunkiseudun kehittämisstrategiat ja valtioneuvostotason keskeiset linjaukset mukaan keskusteluun alusta alkaen sopimustavoitteiden yhteensovittamiseksi
- Toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi MAL-kokonaisuus lähtökohtana korostuu jatkossa > seurantamittarit alusta alkaen mietintään
- MAL-neuvotteluprosessi sisältää lähtökohtaisesti vaihtoehtoisten etenemispolkujen pohdintaa, siksi tärkeää, ettei liian tiukoilla ennakkoehdoilla estetä tarpeellista joustoa neuvottelutilanteessa
- Sopimuskauden pidentyminen 12 vuoteen linkittää sopimuksen nykyistä paremmin kaavoituksen ja liikennejärjestelmän suunnittelun aikaraamiin ja mahdollistaa toimenpiteille riittävän pitkäjänteiset kehittämisspolut > vaikutukset kirjoittamistapaan (sitovan ja tavoitteellisen suhde)
- Sopimusten olosuhdelähtöinen räätälöinti, nykyisten sopimusten rakenteesta on mahdollista poiketa, jos seudun ominaispiirteet ja tarve sitä edellyttävät
- MAL-sopimus ei ole statusarvo suhteessa muihin kaupunkiseutuihin, ei myöskään pelkkä edunvalvontaväline tai ohituskaista valtioneuvostoon vaan keino ratkoa kunta-valtiosuhteiden kumppanuudella yhdessä kaupungistumisen MAL-ilmiöihin liittyviä haasteita
- MAL-sopiminen on kärsivällisyyttä edellyttävä prosessi, kaikkea ei tarvitse saada ratkaistuksi ensimmäisellä sopimuskierröksellä

Henkilöhaastattelut, tiedonhankinta ja kokouskuulemiset

ARA: Jarmo Lindén

Jyväskylän kaupunki: Lasse Leppä, Leena Rossi

Keski-Suomen ELY-keskus: Jukka Lehtinen, Kari Lehtinen

Kuopion kaupunki: Katri Hiltunen, Raija Kovanen, Sirpa Lätti-Hyvönen, Antti Niskanen, Juha Romppanen

Lahden kaupunki: Olli Alho, Mari Kuparinen, Petri Peltonen

Liikenne- ja viestintäministeriö: Henrik Haapajärvi, Mikko Koskinen, Mervi Karhula, Sabina Lindström

Liikenne- ja viestintävirasto: Suvi Jousmäki, Kirsi Pulkamo, Asta Tuominen

Pohjois-Savon ELY-keskus: Leila Kantonen, Jari Mutanen, Terhi Nissinen

Pohjois-Savon Liitto: Patrick Hublin, Paula Qvik

Siilinjärven kunta: Kimmo Nenonen, Juho Palviainen

Työ- ja elinkeinoministeriö: Jenny Hasu, Katja Palonen, Jari Partanen

Uudenmaan ELY-keskus: Anna-Kaisa Ahtiainen, Johanna Järvinen, Tuovi Päiviö, Maija Stenvall

Valtiovarainministeriö: Armi Liinamaa ja Lotta Matsson

Väylävirasto: Anna Saarlo

Ympäristöministeriö: Suvi Anttila, Timo Juurikkala, Petteri Katajisto, Tommi Laanti, Kaisa Mäkelä

Jyväskylän seudun MAL-ohjausryhmä: 1.11. ja 13.12.

Lahden seudun MAL-ohjausryhmä (mukana ELY ja Päijät-Hämeen liitto): 16.10. ja 5.12.

Kuopion seudun kuntajohtajakokous: 24.10. ja 4.12.

Tausta-aineistoja

Jyväskylän seutu:

- Jyväskylän seudun asumiskatsaus 2018
- Jyväskylän korkeakouluopiskelijoiden asumisen selvitys (2019)
- Jyväskylän seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (JYSELI) 2025 (2011)
- Jyväskylän seudun rakennemalli 20X0 (2011)
- KymppiR2018-ohjelma, Maankäytön toteuttaminen vuoteen 2028
- LINKKI TULEVAISUUTEEN 2030 Jyväskylän seudun joukkoliikenteen kehittämisohjelma
- Resurssiviisas Jyväskylä -ohjelma 2040

Kuopion seutu:

- Aiesopimus Kuopion toiminnallisen kaupunkiseudun kuntien kesken MAL-valmistelusta, hyväksytty kuntien hallituksissa 12/2019, allekirjoitus 1/2020
- Aiesopimus Kuopion seudun liikennejärjestelmän jatkuvasta kehittämisestä vuosina 2020-2025 (luonnos 8/2019)
- Itä-Suomen liikennestrategia 2015
- Kuopion toiminnallisen kaupunkiseudun rakennemalli LOIKKA 2030 (2012)

- Pohjois-Savon maakuntakaava 2040, 2. vaihe <https://www.pohjois-savo.fi/aluesuunnittelu/valmisteilla-olevat-maakuntakaavat.html>
- Savilahti-projekti <http://www.savilahti.com/>

Lahden seutu:

- Aiesopimus Lahden seudun kuntien yhteisestä tahtotilasta MAL-sopimusmenettelyyn liittymiseksi (2019)
- Lahden kaupunkiseudun rakennemalli 2040 (2010)
- Lahden suunta - Yleiskaava ja Kestävän kaupunkiliikkumisen ohjelma 2017-2020
- Lahti – tekijöiden kaupunki <https://greenlahti.fi/>
- Päijät-Hämeen liikennejärjestelmäsuunnitelma (2014)

Muut:

- Selvitysseutujen väestötiedot 2018 ja ennuste 2040 (kunnat ja Tilastokeskus)
- Selvitysseutujen keskuskaupunkien asuntomarkkinat 2019, vuokra-asuntokannan muutos 2000-2017 ja asuntotarvearvio 2021-2030 Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella (ARA)
- Camilla Rand: Maankäytön, asumisen ja liikenteen –sopimusmenettelyn ja sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus, Helsingin yliopisto, Pro Gradu 2018
https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/273482/Progradu_Rand_Camilla.pdf
- Timo Hämäläinen: Maankäytön, asumisen ja liikkumisen ratkaisut laajenevilla kaupunkiseuduilla, julkaisussa Kaupunkipolitiikan uusi aika, toim. Eero Holstila ja Timo Hämäläinen (Rakennustieto 2019)