

Selvitys Lohjan, Porvoon ja Siuntion liittymisestä Helsingin seudun yhteistyökokouksen toimintaan

Sisällys

1. Johdanto ja selvityksen tausta	3
2. HSYK-yhteistyö	4
3. Porvoon, Lohjan ja Siuntion toiminnallinen kuuluminen alueeseen	5
3.1 Toiminnalliset tekijät ja tunnusluvut	5
3.2 Yhteistyökohteet ja –alueet	8
4. Vaikutukset Porvoon, Lohjan ja Siuntion liittymisellä HSYK:iin	8
4.1 MAL-sopimusmenettely	9
4.2 Maankäyttö	11
4.3 Asuminen	12
4.4 Liikennejärjestelmäsuunnittelu osana Helsingin seudun MAL-suunnittelua	13
4.5 Joukkoliikenteen järjestäminen Helsingin seudulla	16
4.6 Metropolipolitiikka	18
4.7 Voimasuhteet ja edustukset HSYK:in toiminnassa	20
5. Päätelmät	20
Lähteet ja kirjoittajat	23

1. Johdanto ja selvityksen tausta

Helsingin seudun yhteistyökokous päätti kokouksessaan 13.8.2020 laatia selvityksen Porvoon ja Lohjan liittymisestä yhteistyökokouksen toimintaan. Selvityksessä tulisi arvioida Porvoon ja Lohjan liittymisen tarkemmat vaikutukset mm. yhteistyön, sen tavoitteiden, organisoitumisen ja muiden esiin nousevien asioiden osalta. Päätöksen taustalla oli em. kaupunkien esitys 29.6.2020 tulla kutsutuiksi mukaan Helsingin seudun yhteistyöhön ja –kokoukseen. Kokouksen jälkeen Siuntion kunta toimitti samanmuotoisen esityksen 24.9.2020. Kaupungin- ja kunnanjohtajat päättivät sisällyttää Siuntion alkuperäiseen toimeksiantoon hyväksyessään selvityksen työohjelman.

Porvoon ja Lohjan kaupunkien esityksen taustalla on tilastoanalyysiin perustuva tarkastelu¹, joka käsittelee Porvoon ja Lohjan toiminnallista suuntautumista, vuorovaikutusta ja yhteyttä metropolialueeseen. Keskeiset argumentit kaupunkien liittymiselle Helsingin seudun yhteistyön piiriin ovat metropolialueen keinotekoinen raja, jolle ei ole perusteita esimerkiksi toiminnallisen suuntautumisen, liikenteen ja vuorovaikutuksen kannalta ja joka on kestävä ja epäoikeudenmukainen pääkaupunkiseudun vaikutusalueeseen kuuluvien kuntien näkökulmasta. Porvoon ja Lohjan katsotaan olevan kaikkien metropolipolitiikan osa-alueiden osalta kiinteä osa pääkaupunkiseutua KUUMA-kuntien tavoin. Kaupungit ovat positiivisessa riippuvuussuhteessa pääkaupunkiseutuun, mikä näkyy esimerkiksi molempisuuntaisina pendelöinti- ja muuttovirtoina. Porvoon ja Lohjan kytkeminen metropolialueeseen toisi tarkastelun mukaan alueelle kasvupotentiaalia ja syventäisi sisäistä integraatiota ja vuorovaikutusta sekä laajentaisi pääkaupunkiseudun vaikutus- ja työmarkkina-alueita sosiaalisesti, ekologisesti, taloudellisesti ja liikenteellisesti kestäväällä tavalla.

Siuntio ei ole laatinut vastaavaa tarkastelua. Se perustelee liittymistään yhteistyöhön mm. sijainnillaan: kunta sijaitsee lähempänä pääkaupunkiseutua kuin suuri osa pääkaupunkiseudun neuvottelukuntaan nyt kuuluvista kunnista. Perustelut ovat pääasiallisesti yhtenevät Porvoon ja Lohjan kanssa: Siuntio katsoo olevansa positiivisessa riippuvuussuhteessa pääkaupunkiseutuun, pendelöinti kohdistuu pääasiallisesti metropolialueelle ja metropolialueen merkitys näkyy myös muuttovirroissa. Myös kaupalliset yhteydet suuntautuvat pääosin pääkaupunkiseudulle.

Porvoon, Lohjan ja Siuntion strategisina tavoitteina on olla osa metropolialuetta.

Tämä selvitys on laadittu Helsingin seudun näkökulmasta. Lähtökohtana on ollut keskittyä Helsingin seudun yhteistyösopimuksen mukaisiin keskeisiin yhteistyön kohteisiin: maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen sekä seudun yhteiseen edunvalvontaan². Selvityksessä on pyritty kuitenkin huomioimaan myös muita näkökulmia ja myös yhteistyön laajentamismahdollisuuksia, jotta sitä voi tarvittaessa hyödyntää HSYK:n toiminnan kehittämisessä riippumatta siitä, mitä Porvoon, Lohjan ja Siuntion osalta päätetään.

Selvityksessä esiintyvät lyhenteet ja käsitteet:

- Pääkaupunkiseutu: Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen
- KUUMA –kunnat: Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Mäntsälä, Pornainen, Hyvinkää, Kirkkonummi, Vihti, Sipoo

¹ Tarkastelun ja sitä koskevan perustelumuiston on laatinut johtava asiantuntija Timo Aro.

² Helsingin seudun yhteistyötä ohjaa kuntien hyväksymä sopimus. Yhteistyökokous käsitteli 13.8.2020 kokouksessaan päivitettyä yhteistyösopimusta, jonka mukaan yhteistyö keskittyy erityisesti maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyviin kysymyksiin sekä yhteiseen edunvalvontaan. Päivitettyä sopimusta ei vielä hyväksytty, mutta kokous piti yhteistyökohteiden rajaamista tarkoituksenmukaisena. Aiemmin yhteistyön tavoitteet oli määritelty hieman laajemmin.

- Kuntaryhmä Neloset: Hyvinkää, Kirkkonummi, Vihti ja Sipoo. Nykyään osa KUUMA-kuntia.
- HSL: Helsingin seudun liikenne, kuntayhtymä, jonka jäsenkuntia ovat Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Kerava, Sipoo, Tuusula, Kirkkonummi ja Siuntio.
- Helsingin liikennejärjestelmäsuunnitelman kunnat ja MAL-sopimuskunnat: Helsingin seudun nykyiset kunnat

Niiltä osin kuin on ollut tarkoituksenmukaista, Porvoota, Lohjaa ja Siuntiota on käsitelty selvityksessä erikseen, jotta yhteistyökokouksen on myös mahdollista tehdä päätös jokaisen kunnan osalta erikseen.

Selvityksen laatimisesta on vastannut Helsingin seudun yhteistyökokouksen sihteeristö, HSL sekä seudun MAL-maankäyttöryhmän sekä asumisen ryhmän asiantuntijat. Selvityksen tueksi on toteutettu myös MAL-sopimusmenettelyä koskeva kysely, johon vastasi 18 seudun viranhaltijaa. Lisäksi työssä on hyödynnetty Porvoon ja Lohjan teettämää tilastoanalyysiin perustuvaa muistiotia. Selvityksen tausta-aineisto, kirjoittajat sekä tietopyynnöt on eritelty selvityksen lopussa.

2. HSYK-yhteistyö

Helsingin seudun yhteistyökokous on 14 Helsingin seudun kunnan johtavien luottamushenkilöiden yhteistoimintaelin. Yhteistyö seudun kuntien kesken perustuu sopimukseen. Voimassa oleva yhteistyösopimus astui voimaan 1.10.2005. Sen mukaan yhteistyöhön osallistui alun perin kolme kuntaryhmää: pääkaupunkiseudun kunnat, KUUMA-kunnat ja kuntaryhmä Neloset, jotka ovat liittyneet myöhemmin osaksi KUUMA-kuntia. Niin KUUMA-kunnilla kuin pääkaupunkiseudun kunnilla on seudun yhteistyön lisäksi myös tiivistä keskinäistä yhteistyötä.

Seudun yhteistyökokoukseen osallistuvat sopimuskuntien kunnanvaltuustojen ja –hallitusten puheenjohtajat, yhteensä 28 luottamushenkilöä. Yhteistyökokous voi päättää, että kokoukseen valitaan valtuustokaudeksi lisäksi 4-6 jäsentä. Näistä 2-4 jäsentä edustaa pääkaupunkiseudun kaupungeja ja 2 KUUMA-seutua. Jäsenille ei nimetä varajäseniä. Yhteistyökokous pidetään vuosittain tarpeen mukaan 2-3 kertaa. Yhteistyökokousten luonteen vuoksi niissä ei äänestetä.

Valmistelusta yhteistyökokoukselle vastaa seudun kuntien johtajista muodostuva valmistelukunta ja valmistelusta valmistelukunnalle sihteeristö. MAL-neuvottelukunta valmistelee yhteistyökokoukselle seudun yhteisen maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitelman ja huolehtii sen toteutumisen seurannasta ja raportoinnista. Yhteistyökokous myös hyväksyy valtuustokausittain Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitelman maankäyttöä ja asumista koskevat osiot ja tekee sopimuskunnille esityksen kuntakohtaisesta hyväksymisestä.

Yhteistyökokouksessa käsiteltäviä asioita käsitellään sekä pääkaupunkiseudun kaupungeissa, että KUUMA-kunnissa ennen kokouksia. KUUMA-kuntien osalta sopimuskuntien yhteistä edunvalvontaa organisoii isäntäkaupunki, ja sen osana toimiva liikelaitos. Liikelaitosta johtaa ja kehittää jäsenkuntien yhteisenä toimielimenä johtokunta, joka tekee päätösehdotukset kunnille valtuustoissa käsiteltävistä asioista. Johtokunta tekee sopimukset, edustaa KUUMA-kuntia ja edistää jäsenkuntien sekä muiden tahojen yhteistyötä. Asioista päätetään KUUMA-johtokunnassa yhteistoimintasopimuksen mukaan ensisijaisesti enemmistöpäätöksinä, mutta käytännössä äänestäminen on harvinaista. Liikelaitoksen johtoryhmänä toimii KUUMA-seudun komissio, jonka jäseniä ovat seudun kuntien kaupungin- ja kunnanjohtajat sekä liikelaitoksen johtaja. Komissio johtaa KUUMA-seudun yhteistyön operatiivista toimintaa, jossa noudatetaan liikelaitoksen johtokunnan linjauksia. Kuntajohtajien kokouksissa ei äänestetä, vaan sen esitykset KUUMA-johtokunnalle perustuvat aina yhteiseen näkemykseen.

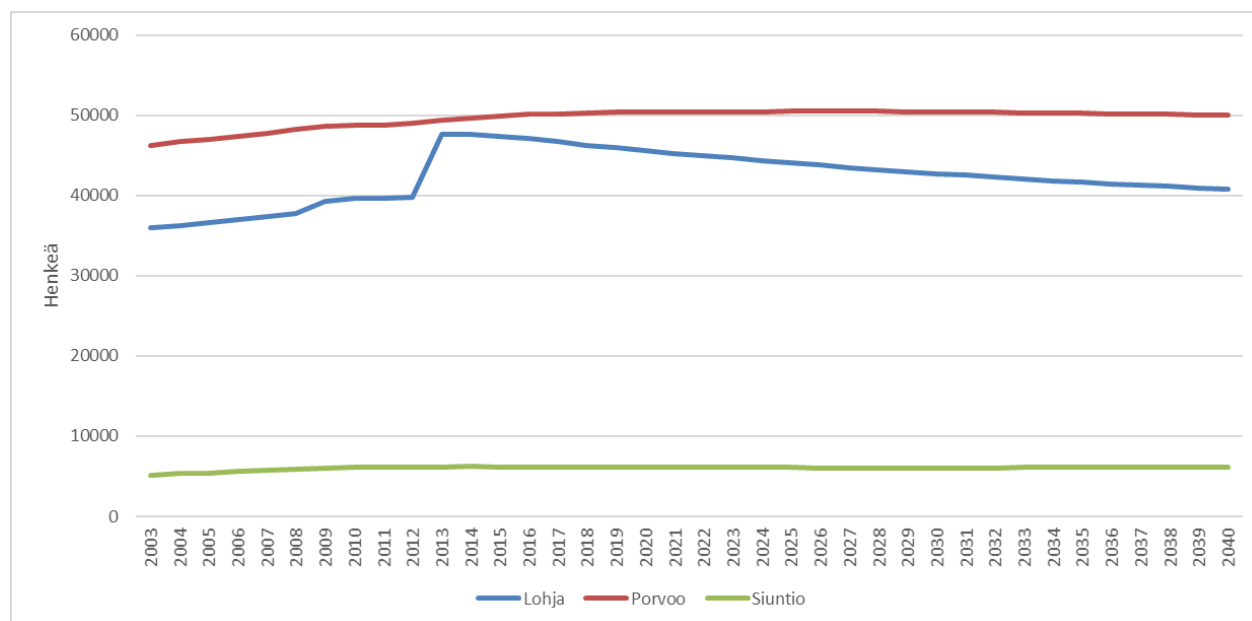
PKS-kaupungeilla ei ole vastaavaa organisoitumista tai kannanmuodostusta. Asioita käsitellään useimmiten PKS kaupunginjohtajien kokouksissa, joissa tarvittaessa linjataan yhteisistä kannoista kulloinkin käsiteltävinä oleviin asioihin.

3. Porvoon, Lohjan ja Siuntion toiminnallinen kuuluminen alueeseen

Porvoon ja Lohjan esityksen tausta-aineistona oli laaja tarkastelu alueen kuntien tunnusluvuista (mm. aluekehitysindexi, väestötiedot, pendelöinti, aikaetäisyydet ja asiointitiedot). Niitä tietoja ei ole lähdetty tässä selvityksessä kiistämään. Sen sijaan tähän osioon on nostettu seudun näkökulmasta tunnuslukuja (työssäkäynti, väestönkehitys, muuttoliike), joiden perusteella voidaan arvioida toiminnallista kuulumista alueeseen. Lisäksi on tarkasteltu yhteistyön nykyisiä ja mahdollisia tulevia kohteita. Porvoon, Lohjan ja Siuntion maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyviä kysymyksiä käsitellään laajemmin luvussa 4.

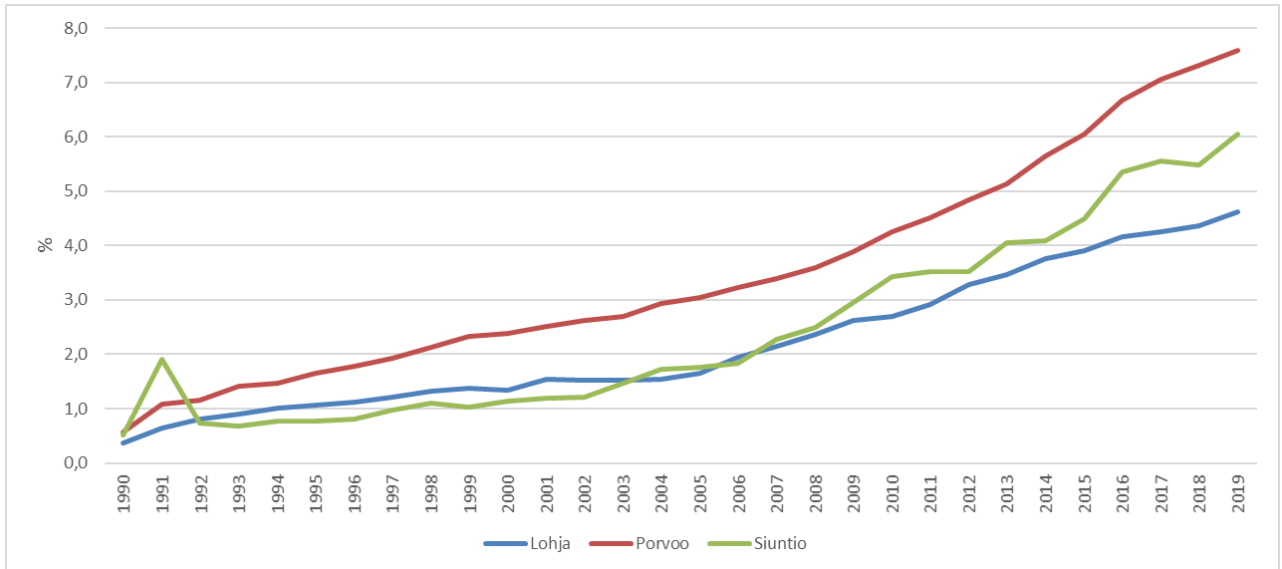
3.1 Toiminnalliset tekijät ja tunnusluvut

Helsingin seudun väestönkasvu on ollut muuta maata nopeampaa ja väestönkasvun ennustetaan jatkuvan. Kasvu ei jakaudu seudulla tasaisesti, vaan se on keskittynyt erityisesti pääkaupunkiseudun kaupunkeihin ja osaan KUUMA-seudun kunnista. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan Porvoon, Lohjan ja Siuntion väestönkasvu näyttäisi tasaantuvan ja Lohjan väestö olisi ennusteen mukaan tasaisesti vähenemässä.



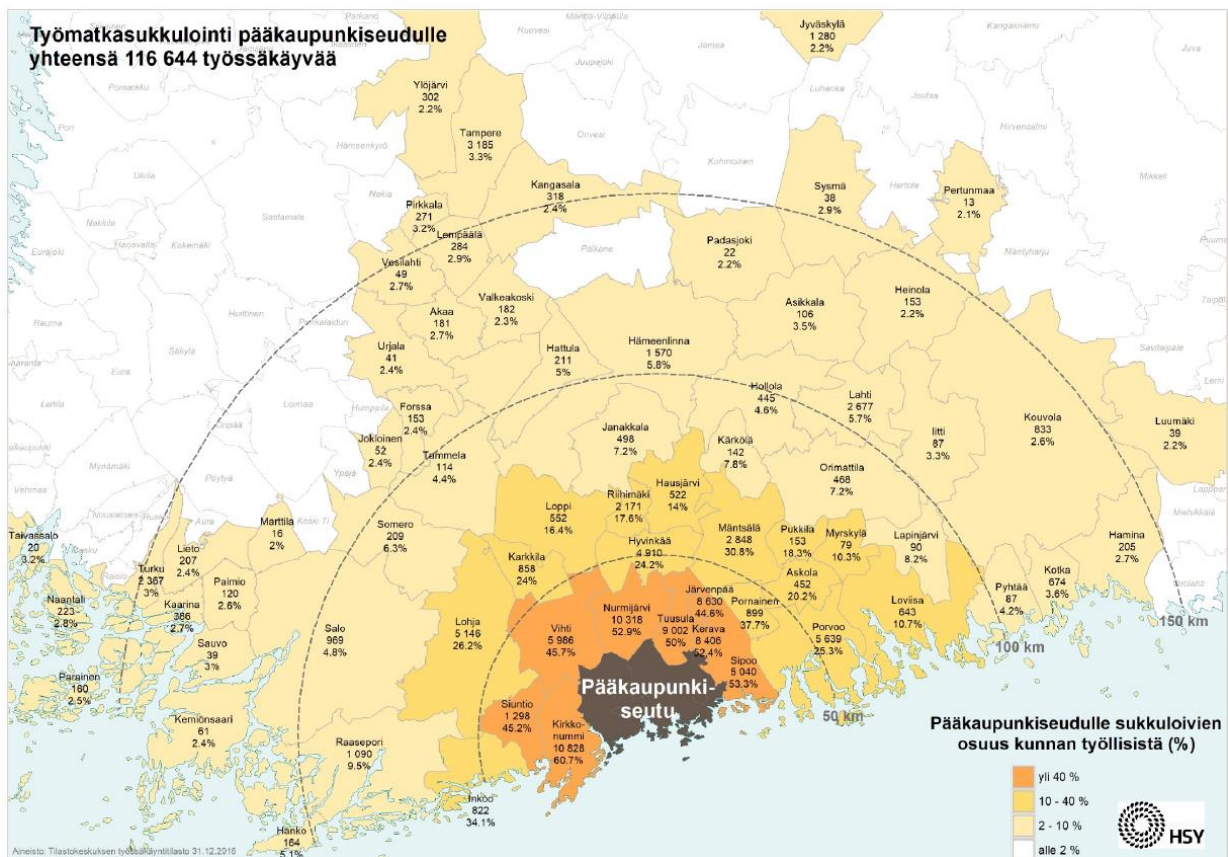
Helsingin seudun väestö kansainvälistyy vauhdilla. Seudun vieraskielisten³ määrä on kasvanut viime vuosina jopa ennusteita nopeammin. Vieraskielisiä muuttaa seudulle ulkomaiden lisäksi muualta Suomesta. Ennusteiden mukaan vuonna 2035 joka neljäs Helsingin seudun asukas on vieraskielinen. Erityisen voimakasta vieraskielisten määrän kasvu on Vantaalla, Espoossa ja Helsingissä. Myös Porvoossa, Lohjalla ja Siuntiossa on vieraskielisten osuus kasvanut tasaisesti, mutta prosenttiosuuksissa ollaan vielä kaukana esimerkiksi pääkaupunkiseudun luvuista.

³ Muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea äidinkielenään puhuvat.

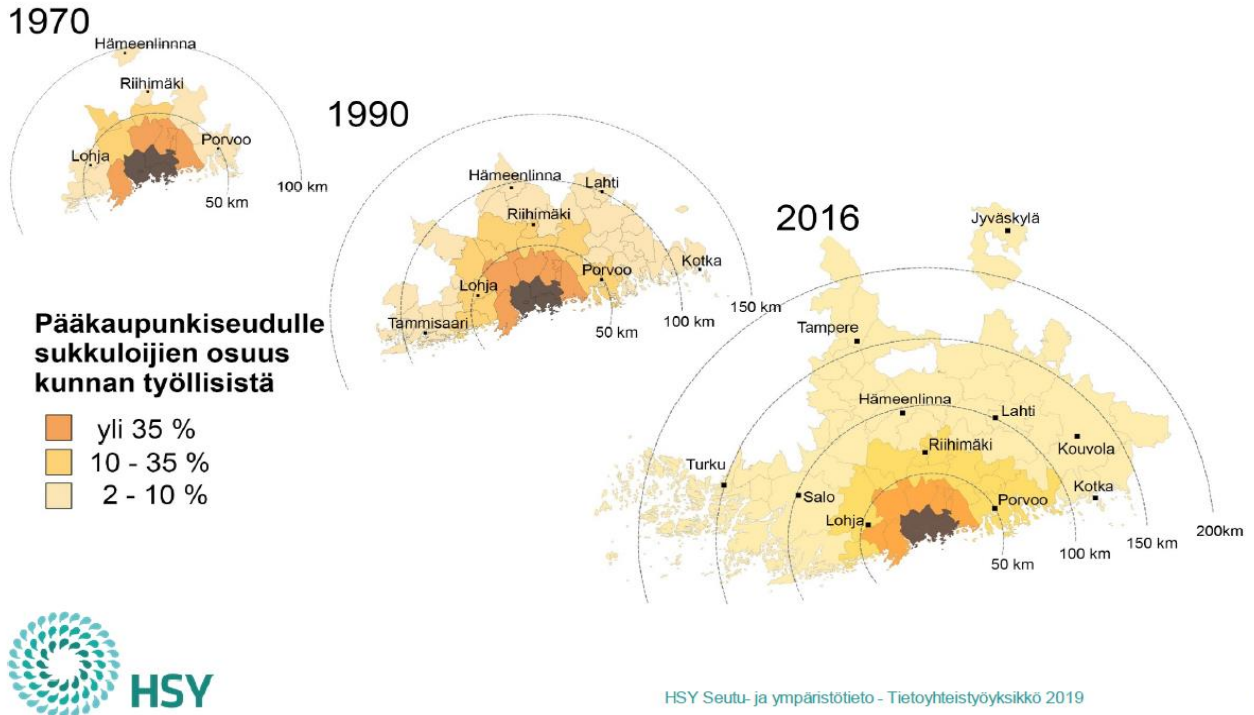


Vieraskielisten osuus kunnan asukkaista

Samalla kun Helsingin seudun väkimäärä on kasvanut, on myös työpaikkojen määrä kasvanut merkittävästi. Erityisen voimakasta työpaikkojen määrän kasvu on ollut Espoossa ja Vantaalla. HSY:n tilastojen mukaan 116 644 pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuvaa työssäkäyvää sukuloii pääkaupunkiseudulle töihin. Myös työssäkäyntialue on viimeisten vuosikymmenten aikana merkittävästi laajentunut. Pääkaupunkiseudulla käydään töissä paljon Helsingin seutua laajemmalla alueella. Pendelöintiä kuvataan tarkemmin luvussa 4.4, jossa avataan mahdollisen liittymisen vaikutuksia liikennejärjestelmäsuunniteluun.



Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueen laajentuminen



Lähde: Työmatkasukkulointi pääkaupunkiseudulla, HSY, 2019

Kaikkien Uudenmaan kuntien niin sanotut muuttoprofiilit eroavat toisistaan ja Uudenmaan sisäisessä muuttoliikkeessä on tapahtunut suuria muutoksia 2000-luvulla. 2000-luvun alkupuolella lapsiperheitä muutti pääkaupunkiseudun kaupungeista muualle maakuntaan, mutta 2008 käynnistyneen finanssikriisin jälkeen trendissä tapahtui muutos ja esimerkiksi Helsingissä lapsiperheiden muuttotappio supistui ja Vantaasta ja Espoosta tuli uudelleen lapsiperheiden muuttovoittoalueita.

Helsingin seudun 14 kunnan välinen muuttoliike on vilkasta. Seudun asukkaat vaihtavat elämänsä aikana asuntoa, asuinalueetta ja asuinkuntaa. Toiminnallisen kokonaisuuden muodostavan seudun kunnat ovat keskenään erilaisia ja ne tarjoavat palveluiltaan, yhdyskuntarakenteeltaan ja sijainniltaan erilaisia vaihtoehtoja, joita asuinpaikan valintaa harkitsevat asukkaat voivat verrata muuttoratkaisuja tehdessään. Vuosien saatossa onkin tapahtunut muutosta esimerkiksi siinä, mihin Helsingin seudun kuntiin pääkaupunkiseudulta eniten muutetaan.

Porvoosta muuttoliike Helsingin seudulla on suuntautunut eniten pääkaupunkiseudun kaupunkeihin ja Sipooseen. Lohjalta muutetaan eniten Helsinkiin, Espooseen, Vihtiin ja Vantaalle ja Siuntioista muuttoliike suuntautuu seudun kunnista Kirkkonummelle, Espooseen, Helsinkiin ja Lohjalle.

Aikaisemmin nuoret aikuiset ja lapsiperheet hakeutuivat keskuskaupunkien läheisyydessä oleviin pientalovaltaisiin ja viihtyisiin asuin- ja elinympäristöä korostaviin kehyskuntiin eli paikkoihin, jotka sijaitsevat pendelöintietäisyydellä suurimmista kaupungeista ja joista on sujuvat yhteydet alueen suurimpiin kaupunkeihin. Nykyisin kunnat ovat reagoineet muuttuneisiin asumistarpeisiin ja –toiveisiin panostamalla pientalovaltaisuuden lisäksi urbaaneihin piirteisiin, kuten kuntakeskusten ja asemanseutujen tiivistämiseen, monimuotoiseen asuntotuotantoon, korkeaan rakentamiseen ja palveluiden keskittämiseen. Yhteistä on myös sijaintiedun korostaminen eli toimivien ja sujuvien liikenneyhteyksien hyödyntäminen kaikin tavoin.

Tulevaisuudessa liikenneyhteydet laajemmalle Uudenmaan maakuntaan, myös Porvoon ja Lohjan suuntiin todennäköisesti paranevat. Lisäksi esimerkiksi nopeiden junaratojen mieltäminen kehityskäytävänä mahdollistaa myös suuren tulevaisuuden kasvupotentiaalin seudulle 2030-luvulla. Pääradan pohjoisen suuntaan sekä länteen että itään suuntautuvat uudet raideyhteydet⁴ tulevat parantamaan työmatkayhteyksiä sekä mahdollistamaan tehokkaamman rakentamisen radan varteen.

Seudun tulevaisuuden kehityskäytävänä kehittyä myös Kehä V, joka kulkee tarkastelualueella Lohjalta Porvooseen (Valtatie 25 Hangon ja Mäntsälän ja Mäntsälän ja Porvoon välillä kulkeva kantatie 55) ja myös mm. Vihdin, Nurmijärven ja Hyvinkään kautta. Uudenmaan poikittaisliikenteen merkittävä pääväylä muodostaa kehityskäytävän rungon Hanko-Hyvinkään rautatien kanssa. Kehätien vaikutusalueella on 221 000 asukasta ja kuntien väestönkasvu on ollut yli 11 % viimeisen 20 vuoden aikana ja sillä on potentiaalia kasvaa merkittäväksi poikittaisliikenteen pääväyläksi Kehä III rinnalle esimerkiksi tavara- ja työpaikkaliikenteelle.

3.2 Yhteistyökohteet ja –alueet

Helsingin seudun kuntien ja Porvoon, Lohjan ja Siuntion välinen yhteistyö on ollut aikaisempina vuosina pistemäistä ja erilaisiin hankkeisiin liittyvää. Viime vuosina yhteistyö on tiivistynyt mm. sote-uudistuksen ja nopeiden junayhteyksien suunnittelussa, osin myös työllisyyden kuntakokeiluun liittyen. Sote-uudistuksessa suunniteltuna on Uudenmaan erillisratkaisu, joka jakaisi seudun viiteen itsehallinnolliseen osaan. Porvoo olisi Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen suurin kaupunki Lohjan ja Siuntion kuuluessa Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueeseen. Työllisyyden kuntakokeilussa mukana ovat Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kerava sekä Porvoo. Edellä mainituilla alueilla yhteistyötärve korostuu myös jatkossa.

Yhteistyötärpeita voi liittyä myös maahanmuuttajien kotoutumisen sekä kestävän kaupunkikehittämisen haasteiden ratkaisuun. Kun yhä suurempi osa väestöstä on maahanmuuttajia, kotoutumisen haasteet kasvavat tulevaisuudessa. Maahanmuuttajat keskittyvät erityisesti Etelä-Suomen kaupunkeihin myös Porvooseen ja Lohjalle. Kestävä kaupunkikehittäminen puolestaan haastaa kaupunkeja yhteiseen suunnitteluun ja esimerkiksi hiilineutraalisuuden tavoitteet yhdistävät Helsingin seudun sekä Porvoon ja Lohjan kaupunkeja jo nyt.

Oma, erillinen kysymyksensä on yhteistyö maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta. Tätä tarkastellaan tarkemmin seuraavassa luvussa.

4. Vaikutukset Porvoon, Lohjan ja Siuntion liittymisellä HSYK:iin

HSYK:in yhteistyö on keskittynyt erityisesti maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen sekä yleisemmin yhteiseen edunvalvontaan ja kansallisen metropolipolitiikan toteuttamiseen. Tarkoitus on, että nk. MAL-asiat säilyvät myös jatkossa yhteistyökokouksen keskeisenä yhteistyökohteena. Tästä syystä Porvoon, Lohjan ja Siuntion liittymisen vaikutuksia on tarkasteltava erityisesti suhteessa niihin. Lisäksi on olennaista tunnistaa vaikutukset metropolipolitiikkaan ja yhteistyökokouksen jäseniin ja edustukseen. Näitä kutakin osa-aluetta avataan omassa alaluvussa.

⁴ Uusia rataosuuksia ovat:

- Lentorata - Porvoo – rataosuus uutena rataosuutena (matka-aika 18 min.)
- Espoo – Lohja rataosuus uutena rataosuutena (Espoon Mynttilä ja Hista, Kirkkonummen, (Veikkola), Vihdin ja Lohjan (Lempola)

4.1 MAL-sopimusmenettely

Helsingin seudun kunnat laativat neljän vuoden välein MAL-suunnitelman, joka toimii pohjana valtion ja kuntien väliselle MAL-sopimukselle. Viimeisin suunnitelma, MAL 2019, hyväksyttiin seudun 14 kunnassa vuonna 2019 ja se sisältää tietyltä osin myös Siuntion. Kyseessä on Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen strateginen suunnitelma, jossa kuvataan, miten seutua kokonaisuutena pitäisi kehittää vuosina 2019–2050. Suunnitelmassa on erityisesti kiinnitetty huomiota maankäytön, asumisen ja liikenteen entistä tiiviimpään yhtäaikaiseen tarkasteluun, vaikutusten arviointiin ja laajaan sidosryhmien vuoropuheluun. MAL-sopimus 2019-2031 solmittiin valtion kanssa vuonna 2020. Seuraavan MAL-suunnitelman (MAL 2023) valmistelu käynnistyy vuodenvaihteessa 2020-2021 puiteohjelman hyväksymisellä. Sitä seuraa varsinainen suunnittelu.

MAL-sopimusmenettelyn osalta Porvoon, Lohjan ja Siuntion liittymisen vaikutusten analysoimiseksi toteutettiin osana tätä selvitystä syksyllä 2020 kysely Helsingin seudun kuntajohtolle ja HSL:n johdolle. Vaikutuksista on lisäksi keskusteltu ympäristöministeriön virkamiesten kanssa.

On selvää, että Porvoon, Lohjan ja Siuntion liittymisellä olisi vaikutuksia sekä MAL-suunnitelmaan että sopimusmenettelyyn. Kuntajohtajien kyselyyn antamien vastausten mukaan seudun laajentaminen voisi mahdollisesti vaikeuttaa tavoitteiden yhteensovittamista. Haasteena voisi olla mielekkään suunnitelman aikaansaaminen, johon kaikki voivat sitoutua, mutta jossa olisi myös tehty aitoja strategisia valintoja. Helsingin seudun kuntien yhteisen suunnittelun yksi koossa pitävä tekijä on ollut se, että valtaosa kunnista on HSL:n jäseniä ja siten jokapäiväisen joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen ja pyörittäminen sitovat niitä yhteen. Tästä huolimatta suunnitelman laatiminen on ollut 14 kunnankin osalta työmäärällisesti haastavaa, useita erillisselvityksiä vaativaa ja siten selkeästi itse sopimusneuvotteluja työläämpi osa.

Sopimuksen sisältöön ja hankkeisiin osapuolten lisääntyminen voisi tuoda uusia näkemyksiä, toiveita tai vaatimuksia. Tavoitteet saattaisivat sirpaloitua entisestään ja lisäksi sopimusosapuolten määrän kasvu voisi vaikeuttaa neuvottelujen sujuvuutta. Pahimmillaan yhteisten näkemysten etsiminen voisi johtaa seudun kehitystavoitteiden kunnianhimosta tinkimiseen. Uusien jäsenten myötä Länsi-Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan muiden kuntien kehittäminen saattaisi myös hankaloitua. Osa kuntajohtajista näki alueen laajentamisen myönteisemmin: yhteistyö ja yhteisiin haasteisiin vastaaminen ja strateginen suunnittelu voisivat vahvistua laajemmalla alueella. Tämä voisi tuoda lisäarvoa koko laajemman alueen kehittämiseen.

Varsinaiseen sopimusmenettelyyn liittyen ratkaistavaksi tulisi, milloin mahdollisten uusien jäsenkuntien integrointi MAL-sopimusmenettelyyn tapahtuisi sekä asianomaisten kuntien edustus neuvotteluissa.⁵

MAL-sopimuksen laatiminen on nimenomaisesti sopimus pohjasta eikä lainsäädännöllä säädeltyä. MAL-sopimukset on laadittu vuoteen 2020 saakka neljän suurimman kaupunkiseudun kanssa. Kuntaosapuolen kokoonpanoa ts. kuntajoukkoa ei myöskään ole määritelly lainsäädännössä, vaan sen on katsottava olevan sinänsä sopimuksenvarainen asia ja tähän asti MAL-seudut ovat itsenäisesti muodostaneet kuntakokoonpanon niin MAL-suunnittelua kuin sopimuksen laadintaa varten. Sama pätee uusiin MAL-prosessiin mukaan otettuihin kaupunkiseutuihin (Lahti, Jyväskylä, Kuopio). Keskustelussa ympäristöministeriön kanssa nousi esille tarve seudun omalle arviolle laajentumisen mahdollisesti mukanaan tuomasta lisäarvosta ja toimivuudesta. Käydyn keskustelun perusteella

⁵ MAL-sopimuksen 2019-2031 neuvotteluihin osallistuivat Helsingin, Espoon ja Vantaan edustajat sekä kaksi edustajaa KUUMA-kunnista.

valtiolla ei ole selkeitä askelmerkkejä, miten mahdollinen seudun laajentuminen vaikuttaisi sopimusmenettelyyn ja asiaa voidaan todennäköisesti arvioida vasta, kun YM aloittaa MAL-sopimusmenettelyn arvioinnin vuoden 2021 alusta. Arvioinnissa yhtenä käsiteltävänä asiana voi olla seutujen kokoonpanossa tapahtuvat muutokset sekä valtion toimenpiteet ja suhtautuminen niihin.

Kuntajohtajat olivat kyselyvastauksissaan laajasti ottaen sitä mieltä siitä, että mikäli Helsingin seutu laajentuisi, tulisi sopimuksen suhteen tavoitteena olla valtion resursoinnin kasvaminen vastaavasti. Resurssien jakautumisen arvioiminen koettiin haastavaksi, mutta huomiota kiinnitettiin siihen, että tulevaisuudessa MAL-sopimukseen liittyviä valtion panostuksia voi vähentää esimerkiksi kolmen uuden alueen tulo sopimusten piiriin. Lisäksi epäselvää on yleisemminkin se, miten valtio tulevaisuudessa panostaa MAL-sopimukseen. Uusimmassa sopimuksessa esimerkiksi rahoitusosuuksia ns. raskaan raideliikenteen osalta muutettiin aiempaan verrattuna.

Valtiolle kriittiseksi asiaksi saattaisi kuntajohtajien näkemyksen mukaan muodostua myös se, että laajemmasta MAL-sopimusalueesta muodostuisi entistäkin suurempi osa Uudenmaan ELY:n toiminta-alueita.

MAL-suunnittelun lähtökohtana on ollut alun perin edistää Helsingin työssäkäyntialueen asuntotuotannon määrän nousua vastaamaan paremmin kysyntää sekä kohtuuhintaista asuntotuotantoa. Olennaisena osana on ollut myös liikenteen kehittäminen osana työssäkäyntialueen kokonaisuutta. Kuntajohtajien näkemysten mukaan uusien kuntien liittymistä menettelyn piiriin tulisi arvioida samoilla tekijöillä eli arvioimalla, onko seutujen liittyminen em. tavoitteet huomioon ottaen perusteltua. Mikäli näin on, uudet kunnat tulisivat osaksi sopimusmenettelyä samoin ehdoin kuin muutkin Helsingin seudun kunnat.

Kuntajohtajat myös arvioivat, että neuvotteluissa seudun kannalta merkittävien poikittaisten ja myös valtakunnallisten liikennehankkeiden painoarvo saattaisi uusien kuntien mukaan tulon myötä korostua (Turun tunnin juna ja Itärata) lännen ja idän painotusten vahvistuessa. Voisi olla hyödyllistäkin, että MAL-työssä otettaisiin enemmän kantaa valtakunnallisiin yhteyksiin, mutta toisaalta niiden mukaan ottaminen voisi jättää pimentoon seudun kannalta kriittisiä sisäisiä erityispiirteitä. Koska Porvoolla ja Lohjalla on Hyvinkään tavoin muita kehyskuntia enemmän myös itsenäisen kaupunkiseudun asemaa, niiden liittyminen todennäköisesti lisäisi pääkaupunkiseutukeskeiseen keskusteluun nykyistä laajemmin myös aluekeskusteeman, joka olisi tasapainoisen kaupunkiseudun kehittymisen kannalta hyödyllistä ja hyödyttäisi kaikkia kehyskuntia. Ainakin Keravalle ja Järvenpäälle olisi hyödyllistä, että niitä tarkasteltaisiin vahvemmin myös aluekeskuksena, ei vain osana Helsingin työssäkäynti- ja asiointialuetta. Toisaalta osa kaupunginjohtajista koki, että Porvoo ja Lohja tukeutuvat aikaisempaa enemmän verkostomaisen metropolialueen ytimeen ja samalla niiden seutukaupunkirooli pienenisi, mikä tukisi alueiden sitoutumista Helsingin seutuun.

Lähtökohtaisesti kuntajohtajat näkivät, että pitkäjänteisessä kehittämisessä ei yleisesti pitäisi lukkiutua tiettyyn alueeseen ja yhteistyöasioita voitaisiin tarkastella myös laajemmalla alueella. Tavoitteiden samansuuntaisuus kyetään kuitenkin punnitsemaan vasta yhteisissä neuvottelupöydissä ja viime kädessä toteutuksessa ja sitoutumisessa. Liittymisen nähtiin kuitenkin johtavan tarpeeseen kasvattaa suunnitteluyhteistyön kokonaisresursseja (rahoitus, asiantuntemus).

Laajentuminen vaikuttaisi myös edustuksellisuuteen. Jos uudet kunnat muodostaisivat oman kuntaryhmänsä ja saisivat esimerkiksi yhden edustajan neuvotteluihin, merkitsisi se yliedustusta KUUMA-kuntiin nähden. Jos ne taas olisivat osana KUUMA-kuntia, voisi tilanne olla helpompi, mutta samalla "vanhojen" KUUMA-kuntien painoarvo laskisi. Tällä hetkellä KUUMA-seudulla päätösvalta on sovitusti ollut kunta ja ääni -periaatteella, vaikka kulut on jaettu asukaslukuperusteisesti.

MAL-sopimusmenettelyyn Helsingin seudun laajentamisella arvioidaan siis olevan moninaisia vaikutuksia. **Osa kuntajohtajista näkee, että sopimuskuopponeiden määrän kasvattaminen voisi vaikeuttaa neuvottelujen sujuvuutta ja yhteisten tavoitteiden muodostamista.** Pahimmillaan yhteisten näkemysten etsiminen voisi johtaa siihen, että seudun kehitystavoitteiden kunnianhimoista jouduttaisiin tinkimään. Uusien jäsenten myötä Länsi-Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan muiden kuntien kehittäminen saattaisi myös hankaloitua. **Osa taas näki Helsingin seudun alueen laajentamisen myönteisemmin. Yhteistyö ja siten yhteisiin haasteisiin vastaaminen ja strateginen suunnittelu voisivat vahvistua laajemmalla alueella.** Tämä voisi tuoda lisäarvoa koko laajemman alueen kehittämiseen.

4.2 Maankäyttö

Helsingin seudulla on pitkä historia liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyöstä. 2000-luvulla tähän on onnistuneesti kytketty myös maankäytön ja asumisen suunnittelu. Yhteistyö on toimivaa ja neljän vuoden välein laadittava MAL-suunnitelma on pohjana valtion ja Helsingin seudun kuntien väliselle MAL-sopimukselle, jossa sovitaan mm. tavoitteellisista asuntotuotantomääristä ja valtion investoinneista seudun liikennejärjestelmään. Viimeisin laadittu MAL-suunnitelma on edellä mainittu MAL 2019.

MAL 2019-suunnitelman mukaan seudun kasvu ohjataan nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen ja joukkoliikenteen kannalta kilpailukykyisille alueille, seudulle rakennetaan vuosittain n. 16500 uutta asuntoa ja asuntokannan sekä elinympäristön laadusta huolehditaan. Raideliikenteeseen ja pyöräliikenteeseen osoitetaan vahvat panostukset ja tieliikennettä kehitetään tavara- ja joukkoliikennelähtöisesti. Päästövähennyksistä huolehditaan uudistamalla ajoneuvokantaa energiatehokkaammaksi ja hiilineutraalimmaksi sekä useilla liikennesuoritetta pienentävillä keinoilla.

MAL-maankäyttöryhmän näkemyksen mukaan nykyiset vakiintuneet toimintatavat ja menettelyt sekä nykyinen seudun laajuus ovat tarkoituksenmukaisia. Maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelulla Uudellamaalla ja Helsingin seudulla on hyvät toimintamallit, joissa eri kunnilla, kuntayhtymillä ja valtion viranomaistahoilla on omat vakiintuneet roolinsa. Viimeisin maakuntakaava, strateginen Uusimaa 2050 -kaava, laadittiin kolmessa osassa: Itä- ja Länsi-Uudellemaalle omansa ja Helsingin seudulle omansa. Helsingin seudun vaihekaava laadittiin tiiviissä yhteistyössä MAL 2019 -suunnitelman laadinnan kanssa hyödyntäen samoja tietoaineistoja. Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnittelusta vastaa HSL, Itä- ja Länsi-Uudellamaalla liikennejärjestelmäsuunnittelu on Uudenmaan liiton vastuulla.

Yhdyskuntarakenteeltaan Porvoo ja Lohja ovat pinta-alansa, useiden keskuksiensa sekä laajojen maaseutualueidensa vuoksi varsin erilaisia suhteessa asukasluvultaan vastaaviin Helsingin seudun kuntiin, jotka ovat pääosin tiiviitä ja kaupunkimaisia radanvarsikaupunkeja. Porvoo ja Lohja ovat myös itsenäisempiä ja työpaikkaomavaraisempia kuntia – pendelöinti pääkaupunkiseudulle on pääosin KUUMA-kuntia vähäisempää. Siuntiosta pendelöidään pääkaupunkiseudulle melko paljon, mutta yhdyskuntarakenteen näkökulmasta alue ei kytkeydy kovin tiiviisti Helsingin seutuun. Yli puolet Siuntion väestöstä asuu haja-asutusalueella. Porvoo ja Lohja ovat Itä- ja Länsi-Uusimaan suurimpina kuntina alueidensa toiminnallisia keskuksia ja monin tavoin keskeisiä naapurikunnilleen. Helsingin seudun laajentaminen voisikin asettaa osan muista Itä- ja Länsi-Uusimaan pienemmistä kunnista nykyistä epäsuotuisampaan asemaan, jossa ne olisivat varsin yksin laajan Helsingin seudun ja naapurimaakuntien välissä.

Helsingin seudun pinta-ala on nykyisin n. 3 700 km². Lohja ja Porvoo ovat pinta-alaltaan laajoja kaupunkeja. Ehdotettu Helsingin seudun laajennus kasvattaisi seudun pinta-alaa lähes 50 % nykytilanteeseen verrattuna. Helsingin seutu ulottuisi aina Varsinais-Suomen rajalle asti. MAL-suunnittelun näkökulmasta esitetty suunnittelualan laajennus kasvattaisi luonnollisesti myös maankäytön tarkastelujen laajuutta ja samalla resurssitarvetta. Helsingin seudun MAL-suunnittelun maankäytön ja asumisen sisällöt laaditaan kuntien asiantuntijoiden toimesta pääosin oman toimen ohella.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa on spekuloitu kaupunkiseutusunnittelun kirjaamista nykyistä kattavammin lakiin. Aiemmin pykäläluonnoksissa esitettiin uudeksi kaavahierarkiatasoksi kaupunkiseutukaavaa, joka myöhemmin on korvautunut pakollisella mutta eisitivalla kaupunkiseutusunnitelmalla. Kaupunkiseutusunnitelman alue määräytyisi valtioneuvoston asetuksella. Lakiuudistuksen lopullisista kirjauksista ei ole vielä tietoa, mutta vaikutukset seutusunnitteluun voivat olla merkittäviä. Ennen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen sisältöjen selkeytymistä ei ole tarkoituksenmukaista avata seudun nykyistä rakennetta. Tämä koskee sekä Porvoon ja Lohjan kaupunkeja, että Siuntion kuntaa.

Seutuyhteistyön keskiössä on jaetun tilannekuvan ja yhteisesti sovittujen tavoitteiden muodostaminen maantieteellisesti ja toiminnallisesti kytkeytyneellä kaupunkiseudulla. **Helsingin seudulla nykyinen suunnitteluyhteistyö on toimivaa, eikä maankäytön suunnittelun näkökulmasta seudun laajentamiselle ole merkittäviä perusteita.** Uudenmaan kuntien keskinäistä yhteistyötä voidaan kuitenkin ja pitääkin tehdä laajasti monella muulla tavoin, kuten osana lakisääteistä maakuntakaavoitusta.

4.3 Asuminen

Tässä luvussa käydään läpi Lohjan, Porvoon ja Siuntion asuntopolitiikkaa ja sen yhtymäkohtia Helsingin seutuun. Porvoossa oli valtion tukemia kohtuuhintaisia ara-asuntoja vuonna 2018 yhteensä 3 160, Lohjalla 2 307 asuntoa ja Siuntiossa 123 asuntoa. Normaaleja ja erityisryhmien ara-vuokra-asuntoja oli vuonna 2018 Porvoossa 1 849 ja 717 asuntoa, Lohjalla 1 578 ja 402 asuntoa ja Siuntiossa 123 ja 0 asuntoa. Asumisoikeusasuntoja oli vuonna 2018 Porvoossa 594, Lohjalla 327 ja Siuntiossa 0 asuntoa.

Valtion tukemia kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja on rakennettu Porvoossa ja Lohjalla viimeisen 10 vuoden aikana selvästi vähemmän kuin vanhoja on vapautunut rajoituksista. Vuosien 2000-2018 välisenä aikana valtion tukemien normaalien vuokra-asuntojen määrä väheni Porvoossa 581 asuntoa (-24%) ja Lohjalla 727 asuntoa (-31,5%). Siuntiossa asuntomäärä pysyi samana eli 123 asunnossa. Vuonna 2018 valtion tukemista normaaleista vuokra-asunnoista vailla vakinaisia asukkaita oli Porvoossa 7,6 %, Lohjalla 9,7 % ja Siuntiossa 3,3 % asunnoista.

Valtion tukeman vuokra-asuntokannan markkinoita arvioidaan eri mittareista koostuvan ns. ARA-indeksin avulla. Helsingin seudun kunnista Espoo, Helsinki ja Vantaa kuuluivat vuonna 2019 melko kireän markkinatilanteen alueisiin (ARA-indeksi 30-40). Myös Kauniainen, Järvenpää ja Kerava kuuluvat tähän luokkaan. Sen sijaan Hyvinkää, Tuusula, Sipoo, Mäntsälä, Kirkkonummi, Vihti ja Nurmijärvi kuuluvat luokkaan, jossa markkinatilanne on tasapainoinen. Vastaavasti Porvoon markkinatilanne on melko kireä ja Lohjan sekä Siuntion tasapainoinen.

Lohjalla ja Siuntiossa väestö on viime vuosina vähentynyt, joten merkittävälle määrälle uutta asuntotuotantoa ei ole ollut edellytyksiä. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan väestö vähenee edelleen Lohjalla vuoteen 2030 mennessä vuoden 2019 45 951 asukkaasta 42 761 asukkaaseen ja Siuntiossa 6 119 asukkaasta 6 054 asukkaaseen. Tästä syystä myös valtion tukemalle kohtuuhintaiselle

tuotannolle on näissä kunnissa vain vähän edellytyksiä. Asuntokysyntä todennäköisemmin lähitulevaisuudessa laskee väestön vähentymisen seurauksena. Sen sijaan Porvoossa väestö lisääntyy ennusteen mukaan maltillisesti vuoden 2019 50 318 asukkaasta 50 455 asukkaaseen vuonna 2030 ja uudelle valtion tukemalle asuntotuotannollekin on kysyntää. Se on myös kirjattu kaupungin asuntopoliittisiin tavoitteisiin, joiden mukaan 20% asuntotuotannosta olisi ara-rahoitteista.

Laskevan tai suunnilleen samana pysyttelevän väestömäärän johdosta ja asuntotuotannon verrattain vähäisen määrän takia Lohjan, Porvoon ja Siuntion asuntotuotannolla ei ole oleellista merkitystä Helsingin seudun kuntien asuntopoliittikkaan eikä niiden asuntotuotanto tule vaikuttamaan Helsingin seudun kuntien rakentamisen tavoitteisiin. Ainoastaan Porvoolla on selkeä tahtotila ja tarve valtion tukemaan asuntotuotantoon ja siten myös yhteisvastuun kantamiseen Helsingin seudun näkökulmasta.

4.4 Liikennejärjestelmäsuunnittelu osana Helsingin seudun MAL-suunnittelua

4.4.1 *Liikennejärjestelmäsuunnittelun nykytila*

Liikenteen suunnittelulla Uudellamaalla ja Helsingin seudulla on toimintamallit, joissa eri kunnilla, kuntayhtymillä ja valtion viranomaistahoilla on omat tehtävänsä ja vastuunsa. Helsingin seudulle liikennejärjestelmäsuunnitelman laadinnasta vastaa Helsingin seudun liikenne HSL. Uudenmaan liitto vastaa Länsi-Uudenmaan (sis. Lohja) ja Itä-Uudenmaan (sis. Porvoo) liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadinnasta osana maakuntakaavoitusta. Näihin sisältyy joitakin samoja kuntia kuin Helsingin seutuun⁶. Uudellamaalla liikennejärjestelmäsuunnitelmat tehdään tiiviissä yhteistyössä HSL:n, Uudenmaan liiton, kuntien ja valtion toimijoiden kanssa.

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman valmistelu perustuu lakiin pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoja ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009). Lain mukaan pääkaupunkiseudun kunnat hoitavat yhteistoiminnassa liikennejärjestelmän ja joukkoliikenteen suunnittelun.

Alueiden kehittämistä koskevan lain (7/2014) mukaan liikennejärjestelmäsuunnittelu on maakuntien liittojen tehtävä muualla kuin Helsingin seudulla, jossa se on HSL:n perussopimuksessa määritelty HSL:n tehtäväksi. Itä- ja Länsi-Uudenmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadinnasta vastaa Uudenmaan liitto, ja niiden suunnitelmat valmistuvat keväällä 2021.

Helsingin seudulla liikennejärjestelmäsuunnittelu on keskeinen osa seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen -suunnittelua. Kokonaisuudessa HSL vastaa Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimisesta (ent. HLJ) osana seudullista MAL-suunnittelua. Voimassa oleva liikennejärjestelmäsuunnitelma MAL 2019 kattaa kaikki Helsingin seudun 14 kuntaa ja Siuntion⁷. Kunnat vastaavat yhteistyössä maankäytön ja asumisen suunnittelusta ja osallistuvat liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Valtio osallistuu suunnittelussa erityisesti liikennejärjestelmätyöhön. Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelmasta laaditaan lakisääteinen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi (SOVA).

Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma (Liikenne 12) valmistellaan ensimmäistä kertaa kuluvalla hallituskaudella ja sen olisi määrä valmistua vuoden 2021 aikana. Alueen näkökulmasta

⁶ Länsi: Kirkkonummi, Vihti, Siuntio ja Itä: Sipoo.

⁷ Siuntio HSL jäsenkunta vuodesta 2018 alkaen. Siuntio ei ole toistaiseksi ollut mukana maankäytön ja asumisen (MA) -osion suunnittelussa.

Helsingin seudun MAL 2019 –suunnitelman, MAL-sopimuksen sekä Itä- ja Länsi-Uudenmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmien tulisi olla lähtökohtina sen valmistelulle. Helsingin seutu ja Uusimaa ovat heikosti edustettuina valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman elimissä.⁸

4.4.2 Liikennejärjestelmän tilanne

Tässä luvussa tarkastellaan Lohjan ja Porvoon liikennejärjestelmää suhteessa Helsingin seutuun ja erityisesti pääkaupunkiseudun kehyskuntiin. Lohjan ja Porvoon liikkumisen tietoja kuvataan alla seuraavien tekijöiden perusteella: pääkaupunkisedulle suuntautuvan työmatkapedelöinnin, kulkumuotojakauman ja liikkumisen kestävyuden perusteella. Osa edellä mainituista tiedoista on Itä- ja Länsi-Uudeltamaalta kokonaisuudessaan, koska ajantasaista kaupunkikohtaista tietoa ei ollut saatavilla.⁹

Tarkasteltaessa karkeasti Lohjan ja Porvoon linkittymistä saavutettavuuden perusteella metropolialueen liikennejärjestelmään, havaitaan, että joukkoliikennesaavutettavuuden perusteella molemmat kaupungit ovat 60-120 minuutin etäisyydellä Helsingistä ja henkilöautosaavutettavuuden perusteella 30-60 minuutin etäisyydellä Helsingistä. Joukkoliikennesaavutettavuuden perusteella Siuntio asettuu samaan ryhmään Lohjan ja Porvoon kanssa. Samoin henkilöautosaavutettavuus Siuntiosta Helsingin keskustaan on 30-60 minuuttia.

Tarkempi linkittymisen tarkastelu liikenteellisesti pääkaupunkiseutuun tulee kuntakohtaisista aloittaa työmatkapedelöintiosuuksista.¹⁰

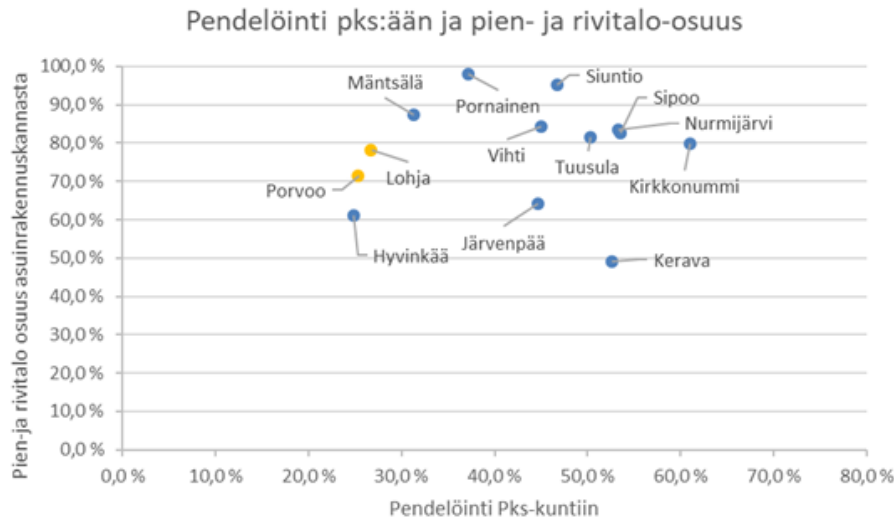
- Porvoosta pääkaupunkiseudulle pendelöi kunnan työllisistä 25,4 % (5678 työllistä). Pendelöintiosuus on selvästi matalampi kuin läheisempiin kuntiin.
 - o Vertailu: Sipoo 53,5 % (5246), Kerava 52,6 % (8545), Pornainen 37,2 % (899).
- Lohjalta pääkaupunkiseudulle pendelöi kunnan työllisistä 26,8 % (5288 työllistä). Pendelöintiosuus on selvästi matalampi kuin läheisempiin kuntiin.
 - o Vertailu: Siuntio 46,7 % (1333), Kirkkonummi 61 % (11 026), Vihti 45 % (5989)
- Pääkaupunkiseudun kehyskunnista (KUUMA-kunnat, 10 kuntaa) pääkaupunkiseudulle pendelöi 48,6 % työllisistä (69 227).

Alla olevissa kuvassa 1 Lohjan ja Porvoon työmatkapedelöintiä on verrattu tarkemmin KUUMA-kuntiin ja Siuntioon. Tarkastelun perusteella sekä Lohjalta että Porvoosta pendelöidään selvästi vähemmän pääkaupunkiseudulle kuin Helsingin seudun kehyskunnista (ml. Siuntio). Tämä johtuu muuan muassa siitä, että molemmat kunnat muodostavat omat talousalueensa, missä kunnilla on vahvemmat työpaikkaomavaraisuudet kuin Helsingin seudun kehyskunnilla. Yhdyskuntarakenteen osalta molemmat kunnat ovat pientalovaltaisia ja osin maaseutumaisia: pien- ja omakotitalojen osuus on Porvoossa 71 % ja Lohjalla 78 %). Helsingin seudun kehyskunnissa pien- ja omakotitalojen osuus rakennuskannasta on keskimäärin n. 64 %. Siuntiosta suuntautuva pendelöinti (46,7 %) pääkaupunkiseudulle on suhteellisen korkealla tasolla kehyskuntien joukossa.

⁸ Yhteistyöryhmässä Helsingin seudulla ja Uudellamaalla on ollut vain varajäsen. Alueen näkemyksiä on viety valmisteluun Kuntaliiton kaupunkipoliittisen ryhmän, maakuntaliiton sekä eri sidosryhmätilaisuuksien kautta.

⁹ Liikennejärjestelmän nykytilaan seurannan tiedot koostuvat useasta lähteestä: Helsingin seudun osalta HSL:n koonnissa, Traficomien henkilöliikennetutkimuksessa, HSY:n sukkulointikatsauksissa sekä Itä- ja Länsi-Uudenmaan liikennejärjestelmäsuunnitelmaan strategiatyön tausta-aineistosta (ei julkaistu). HSL liikkumistutkimuksessa on tiedot Helsingin seudun kunnista ja Siuntiosta.

¹⁰ HSY:n työmatkapedelöinti 2020.



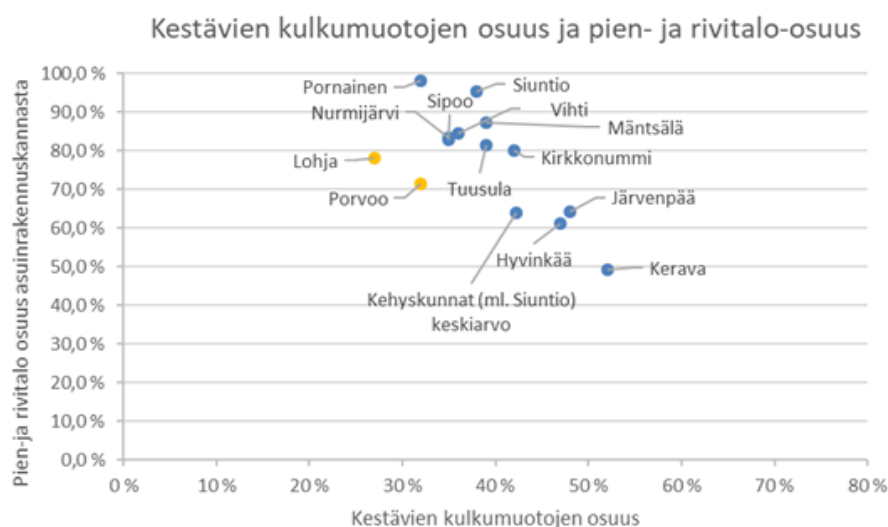
Kuva 1. Pendelöinti pääkaupunkiseudulle suhteessa pien- ja rivitalo-osuuteen rakennuskannasta.

MAL 2019 -suunnitelman tavoitteisiin peilaten tarkasteltiin myös liikkumisen kestävyyttä. Kestävyyttä tarkasteltiin ensin yhdyskuntarakenteen ja kestävien kulkutapojen suhteella. Lohjan ja Porvoon kestävien kulkutapojen osuutta ei ollut tiedossa, mutta niissä käytettiin Länsi-Uudenmaan (27 %) ja Itä-Uudenmaan (32 %) kestävien kulkutapojen lukuja.¹¹ Pääkaupunkiseudun kehyskunnista (ml. Siuntio) vastaava tieto on saatavilla Helsingin seudun Liikkumistutkimuksesta 2018, jonka perusteella kestävien kulkutapojen osuus on kehyskunnissa 42 %¹² ja koko Helsingin seudulla 60 %. Sen perusteella kestävien kulkutapojen osuus on Lohjalla ja Porvoossa selvästi pienempi kuin pääkaupunkiseudun kehyskunnissa keskimäärin. Kestävien kulkutapojen osuus on valtakunnallisessa henkilöliikennetutkimuksessa yleisesti alhaisempi kuin Helsingin seudun liikkumistutkimuksessa tutkimusmenetelmän erojen takia¹³, mutta tulos on suuntaa antava. Kestävien kulkutapojen osuuden ja pien- ja omakotitalovaltaisuuden välillä on havaittavissa odotetusti negatiivinen riippuvuus: mitä suurempi osuus kunnan rakennuskannasta on pien- ja omakotitaloja, sitä pienempi on kestävien kulkutapojen osuus tehdyistä matkoista. Tiiviissä kaupunkiympäristössä edellytykset liikkua jalan, pyörällä ja joukkoliikenteellä ovat paremmat. Kuviossa 2 erottuvat korkeamman kestävien kulkutapojen osuuden perusteella myös kehyskuntien ns. radanvarsikunnat. Siuntion kestävien kulkutapojen osuus (38 %) on samalla tasolla Mäntsälän ja Tuusulan (39 %) kanssa.

¹¹ Liikenneviraston tilastoja 1/2018, Henkilöliikennetutkimus 2016.

¹² Tarkemmalla tasolla junaliikenteeseen tukeutuvat kehyskunnat 46,3 % ja bussiliikenteeseen tukeutuvat kehyskunnat 36,4 %. (Helsingin seudun Liikkumistutkimus 2018)

¹³ Valtakunnallinen liikkumistutkimus (HLT) koskee koko vuotta ja kaikkia viikonpäiviä, ja Helsingin seudun Liikkumistutkimus vain syksyn arkipäiviä.



Kuva 2. Kestävien kulkumuotojen osuus suhteessa pien- ja rivitalo-osuuteen rakennuskannasta.

Liikkumisen kestävyttä voidaan tarkastella myös henkilöautoliikenteen kilometrisuuritteiden perusteella. Lohjalla että Porvoossa henkilöauton osuus henkilökilometrisuuritteesta on yli 80 %. Kestävien kulkumuotojen osuus alueen sisäisistä ja alueiden välisistä *henkilömatkojen kilometreistä* on kummassakin kaupungissa noin 18 %, josta joukkoliikenteen osuus kilometrisuuritteista on noin 13-14 %. Vastaavasti kestävien kulkumuotojen osuus *matkoista* noin kolmannes, josta joukkoliikenteen osuus on noin 5-6 %. Näin ollen kestävällä tavoilla tehdyistä matkoista suurin osa on paikallisia kävely- ja pyörämatkoja. Vertailuksi pääkaupunkiseudulla kestävien kulkutapojen osuus kilometrisuuritteista 49 % (matkoista 62 %). (Uudenmaan liiton liikennejärjestelmäsuunnitelman strategiatyön tausta-aineisto, ei julkaistu).

Lohja ja Porvoo ovat Itä- ja Länsi-Uusimaan suurimpina kuntina alueidensa toiminnallisia keskuksia ja monin tavoin keskeisiä naapurikunnilleen. Tämä näkyy selvästi liikkumisen suuntautumisessa alueiden sisällä: 71 % matkoista on Länsi-Uudenmaan kuntien sisäisiä matkoja ja 67 % matkoista on Itä-Uudenmaan kuntien sisäisiä matkoja. Kaikista Länsi-Uudenmaan henkilöautomatkoista¹⁴ Siuntiosta suuntautuvat matkat ovat vain noin 3 %, näistä kolmasosa suuntautuu Espooseen. (Uudenmaan liiton liikennejärjestelmäsuunnitelman strategiatyö tausta-aineisto, ei julkaistu).

Liikennejärjestelmätarkasteluiden perusteella liikkuminen perustuu sekä Lohjalla että Porvoossa selvästi henkilöautoiluun ja kestävät kulkumuodot edustavat vain pientä osaa sekä suoritteista että matkoista. Siuntio vertautuu kestävien kulkumuotojen osuuden ja pendelöintiasteen perusteella ns. pääradanvarren kehyskuntiin.

4.5 Joukkoliikenteen järjestäminen Helsingin seudulla

Joukkoliikenteen toimivaltaiset viranomaiset vastaavat joukkoliikenteen järjestämisestä Uudellamaalla. Toimivaltaiset viranomaiset ovat HSL, Hyvinkään kaupunki, Raaseporin kaupunki sekä Uudenmaan ELY-keskus. Viranomaisten toimivalta joukkoliikennekysymyksissä perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston palvelusopimusasetukseen (N:o 1370/2007) sekä lakiin liikenteen palveluista (320/2017). Mikäli riittävä palvelutaso syntyy ilman julkista rahoitusta, noudatetaan

¹⁴ Länsi-Uudellemaalle ja pääkaupunkiseudulle.

markkinaehtoista mallia. Linja-autoliikenne toimii markkinaehtoisesti erityisesti suurempien kaupunkiseutujen välillä.

Seudun kunnista yhdeksän kuuluu HSL:ään. Ydinalueen muuta seutua korkeampi joukkoliikenteen palvelutaso ja kulkumuoto-osuus perustuvat HSL:n jäsenkuntien vahvaan joukkoliikenne-rahastukseen ja suuriin käyttäjämääriin. HSL on toimivaltainen joukkoliikenneviranomainen, joka suunnittelee ja hankkii palvelut, ylläpitää lippujärjestelmää sekä kattaa joukkoliikenteen alijäämän kunnilta niiden asukkaiden käytön suhteessa perittäville kuntaosuuksilla. Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen ovat tässä yhteistyössä mukana lakisääteisesti ja Kirkkonummi, Kerava ja Sipoo, Siuntio ja Tuusula omilla vapaaehtoisilla päätöksillään. Lisäksi Järvenpään liittymisestä HSL:ään on kaupunginvaltuuston päätös, lopullisen päätöksen liittymisestä tekee Järvenpään kaupunginhallitus, mikäli jäsenyys tuo merkittävän parannuksen kaupungin junavuoroihin Helsinkiin¹⁵. Helsingin seudulla on myös markkinaehtoisesti toimivaa, että kuntien ja/tai valtion ELY-keskuksen rahoittamaa joukkoliikennettä.

HSL on yhtenäistänyt seudun liikennejärjestelmää yhdeksi kokonaisuudeksi, mikä on vaikuttava palvelujen ja työpaikkojen saavutettavuuteen. Joukkoliikenteen vakaampi tila, palvelutason parantuminen ja liittyminen HSL:ään lisää joukkoliikenteen rahoitustarvetta kuntatalouden kannalta. HSL:n menot kohdennetaan jäsenkunnille palveluiden käytön perusteella. Tällöin kunta maksaa siten asukkaidensa lippujen hintojen alenemisen ja muut kuntalaistensa joukkoliikenteen käyttöä edistävät toimet. Toisaalta kunnan verotuloihin vaikuttaa työmatkakulujen verovähennyksien pieneneminen.

Mualla Uudellamaalla kunta vastaa alueen pääsääntöisesti sisäisen liikenteen ostoista ja valtio (ELY-keskus) osallistuu kuntien välisen liikenteen rahoittamiseen yhdessä kuntien kanssa, mikäli palvelu ei synny markkinaehtoisesti. Käytännössä markkinaehtoisten vuorojen lisäksi kunnat ja ELY-keskus voivat täydentää tarjontaa omilla ostoillaan erityisesti sisäisessä liikenteessä ja muihin kuin pääkaupunkiseudulle suuntautuvassa liikenteessä.

HSL järjestää lähijunaliikenteen seudulla. HSL:n tilaamaa junaliikennettä ajetaan tällä hetkellä rantaradalla Helsingistä Siuntioon, pääradalla Helsingistä Keravalle sekä kehäradalla. HSL:n lähijunat omistaa ja hankkii Pääkaupunkiseudun Junakalusto Oy, jonka omistavat pääkaupunkiseudun kunnat. Yhtiö on perustettu hankkimaan HSL:n liikenteen tarvitsemia junia. Junakalustoyhtiö vuokraa junat HSL:lle, joka taas luovuttaa ne junaliikennöitsijän käyttöön. HSL:n junia liikennöi VR. Lohja ja Porvoo eivät ole henkilöliikenteen junayhteyksien varrella, molemmat kaupungit sijaitsevat kaukana suhteessa Uudenmaan joukkoliikennejärjestelmän rungon muodostavaan rataverkkoon. Lohjan osalta mahdollinen Turun tunnin junaan kytkeytyvän Espoo-Salo -oikoradan rakentaminen muuttaisi em. tilannetta 2030-luvulla. Porvoo sijaitsee mahdollisen itäradan varrella, mutta idän suunnan ratahanketta ei vielä suunnitella.

Kuntien valmius panostaa joukkoliikenteen kehittämiseen vaihtelee suuresti. ELY kerää kunnilta kuljetuskustannustietoja, mutta eri kunnat saattavat raportoida tietoja hieman eri tavoin. Tämän tiedon perusteella Lohjan avoin joukkoliikennetuki asukasta kohden oli vuonna 2019 noin 16 euroa ja Porvoossa joukkoliikennetuki asukasta kohden oli noin 10 euroa. Vastaavasti pääkaupunkiseudun kunnat panostivat 446 euroa asukasta kohden ja pääkaupunkiseudun kehyskunnat (ml. Siuntio) 118,2 euroa asukasta kohden vuonna 2019.¹⁶ Kuntien joukkoliikennetuen suuruudessa näkyy HSL kuntaosuudet ja toisaalta kuntien suorahankinnat, joilla ostetaan esimerkiksi täydentäviä kuljetuksia lähikuntiin.

¹⁵ Järvenpään kaupunginvaltuuston päätös 21.10.2019.

¹⁶ Uudenmaan ELY, kuntien kuljetuskustannustiedot 2019.

Porvoossa ja Lohjalla Uudenmaan ELY-keskus toimii joukkoliikenteen toimivaltaisena viranomaisena. Nykyinen Lohjan ja Porvoon joukkoliikenne pääkaupunkiseudulle perustuu markkinaehtoihin, itsekannattaviin liikennöitsijävetoisiin yhteyksiin. Markkinaehtoisen joukkoliikennepalveluiden tuottamisen vahvuutena ovat kuntien osalta riskitön toteutus, julkiselle sektorille alhainen kustannustaso liikenteen ollessa valtaosin markkinaehtoista ja kohtuullisen hyvä palvelevuus työssäkäynnin runkoyhteyksillä Helsinkiin. Tällä hetkellä Lohjan kautta Helsinkiin liikennöi noin yli 80 markkinaehtoista bussivuoroa arkivuorokaudessa ja lähes 40 markkinaehtoista bussivuoroa lauantaisin. Samoin Porvoosta Helsinkiin liikennöi noin yli 80 markkinaehtoista bussivuoroa arkivuorokaudessa ja lähes 50 markkinaehtoista bussivuoroa lauantaisin. Markkinaehtoisia suoria vuoroja pääkaupunkiseudulle on siis kummassakin kunnassa useita bussivuoroja tunnissa. Osa markkinaehtoisista on pitkän matkan läpi- ja ohikulkuliikennettä, joka ei välttämättä paranna kaupungin keskustan saavutettavuutta suhteessa pääkaupunkiseutuun.

Yleisesti Uudellamaalla on paikoin hyvät edellytykset markkinaehtoiselle keskusten väliselle liikenteelle, koska taajamien väestömäärät ovat muuta maata suuremmat ja työssäkäynti pääkaupunkiseudulle vilkasta. Toisaalta henkilöautolle kilpailukykyinen joukkoliikennetarjonta ei synny kuitenkaan pelkästään markkinaehtoisesti, vaan kustannustehokasta joukkoliikennettä on mahdollista tuottaa vain tiiviissä yhdyskuntarakenteessa riittävän kysynnän turvaamiseksi, lisäksi se tarvitsee aina myös valtion ja kuntien rahoitusta. Matkustajalle yhtenäinen lipputuote olisi houkutteleva, mutta sen tarjoaminen eri tavalla tuotettuun liikenteeseen on tällä hetkellä haasteellista. **Lohjan ja Porvoon osalta työmatkapedelöinnin osuudet pääkaupunkiseudulle, vahva aluekeskusmaisuus sekä hajanainen ja maaseutumainen yhdyskuntarakenne eivät kuitenkaan puolla joukkoliikennepalveluiden järjestämistä HSL-vetoisesti.**

4.6 Metropolipolitiikka

Metropolipolitiikkaa edistävä, arvioiva ja kehittävä metropolipolitiikan neuvottelukunta asetettiin ensimmäisen kerran heinäkuussa 2008. Asettaminen perustui hallitusohjelmaan sekä hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (Halke) joulukuussa 2007 hyväksymiin painopisteisiin. Kauden 2007–2011 neuvottelukunnan kokoonpano oli erittäin laaja. Eri ministeriöiden ja kuntien edustajien lisäksi mukana oli hyvin monipuolistesti eri tahoja, mm. TE-keskus, maakunnan liitot, korkeakoulujen ja elinkeinoelämän edustajia, jne. Tuolloin mukana olivat myös nykyisten Helsingin seudun kuntien lisäksi Hämeenlinna, Lahti, Porvoo ja Lohja. Halke hyväksymien metropolipolitiikan toteuttamisen periaatteiden mukaan metropolipolitiikan aluerajaukset määritellään asialähtöisesti ja se voi kohdistua pienimmillään vain yhteen kuntaan, mikäli tavoitteena on esimerkiksi pitkäaikaisasunnottomuuteen vaikuttaminen, mikä koskettaa erityisesti Helsinkiä. Suurimmillaan metropolialue voi ylittää maakuntarajat, esimerkiksi yhdyskuntarakenteen ja liikenteen kysymyksissä Lohjan, Hämeenlinnan, Lahden ja Porvoon seuduille.

Lähtökohtana eivät siis alun perin ole olleet tiukat aluerajaukset, vaan asialähtöinen metropolipolitiikan edistäminen.

Valtioneuvoston 2010 metropolipolitiikan selonteon mukaan metropolipolitiikassa on kyse hallitusohjelman asiakokonaisuuksista, jotka ovat valtion kansallisen politiikan ja seudun kuntien omaehtoisten toimenpiteiden piirissä. Metropolipolitiikan lisäarvo on hallinnonalojen väliin jäävien taikka useiden sektorien yhteistyötä vaativien metropolilähtöisten haasteiden, tarpeiden ja toimien tunnistaminen sekä voimien kokoaminen ja ratkaisujen esittäminen.

Toisella metropolipolitiikan neuvottelukunnan toimikaudella (Jyrki Kataisen hallituskaudella 2011–2015) mukana oli edelleen laajasti yhteistyötahoja, mutta kuntaedustajia vähennettiin siten, että Lohja, Hämeenlinna, Lahti ja Porvoo jäivät kokonaan pois, pääkaupunkiseudulla oli kullakin kaupungilla oma edustajansa ja KUUMA-seudulla viisi edustajaa kahden vuoden rotaatiolla. Yhteensä neuvottelukunnassa oli yhdeksän kuntaedustajaa.

Viime hallituskaudella (2015–2019) mukana ollut kuntien edustajien määrä pieneni entisestään. Neuvottelukuntaan kuului ministeriöiden edustajia, korkeakoulujen, Kauppakamarin, yrittäjäjärjestöjen, Uudenmaan liiton, HSY:n ja HSL:n edustajat sekä edustajat Helsingistä, Espoosta (joka keskinäisellä sopimuksella edusti myös Kauniaisissa), Vantaalta sekä kaksi KUUMA-kuntien edustajaa.

Viime vuosikymmenellä metropolipolitiikan neuvottelukunnan kokoonpano on jatkuvasti pienentynyt ja se on kokoontunut harvakseltaan 1–2 kertaa vuodessa. Keskeistä toiminnassa ovat olleet yhteiset keskustelut ja tilannekuva. Neuvottelukunnalle asioita on valmistellut metropolipolitiikan sihteeristö, jonka kokoonpano on ollut kaikkina kausina neuvottelukuntaa suppeampi.

Tälle hallituskaudelle on 5.11.2020 asetettu pääministerin päätöksellä metropolipolitiikan *yhteistyöryhmä*, jonka kokoonpanossa on 8 ministeriä ja vastaavasti 8 pääkaupunkiseudun ja KUUMA-kuntien kaupunginjohtajaa. Alustavassa työohjelmassa on kolme laajaa teemaa, joissa metropolipolitiikan konkreettiset kumppanuustoimet käynnistettäisiin nopeasti:

- 1) työllisyys; erityisesti työllisyyskokeilu, osaavan työvoiman saatavuus ja työperäinen maahanmuutto,
- 2) sosiaalinen kestävyys; erityisesti syrjäytymistä korjaavat toimet metropolialueella
- 3) hiilineutraalisuus; mukaan lukien rakentaminen ja liikenne.

Porvoo ja Lohja ovat Helsingin seudun yhteistyökokoukselle tehdyn aloitteen lisäksi myös alkuvuodesta esittäneet pääsyä metropolipolitiikan neuvottelukuntaan. Ne eivät ole nyt asetetussa yhteistyöryhmässä mukana.

Metropolipolitiikan toteuttamisen ja seurannan organisoinnissa lähtökohtana on ollut asia- ei aluelähtöisyys. Mukaan kutsuttu, niin sanottua metropolialuetta edustava kuntajoukko on koko ajan pienentynyt. Aluerajauksia ei ole laajemmin valtion toimesta perusteltu. Käytännön syynä neuvottelukunnan ja sen myötä myös sille asioita valmistelevalle sihteeristön kokoonpanon pienenemiselle on voinut olla yksinkertaisesti toiminnan ja kokousten tehostaminen, sillä keväällä 2015 toteutetun metropolipolitiikan arvioinnin mukaan toimintaa tulisi tehostaa ja kokoonpanoa rajata.

Osallistujajoukon laajuuden kannalta keskeistä on, löydetäänkö metropolipolitiikan sisältökysymyksissä riittävän samankaltaisia, volyymeiltään tarpeeksi merkittäviä metropolispesifejä asioita. Jo alun perin valtion näkemys on ollut, että asialähtöisesti aluerajaus ja mukana olevat kunnat voivat vaihdella.

Jos Porvoo, Lohja ja/tai Siuntion tulisi mukaan metropolipolitiikkaan, tulisi sisällöllisten painopisteiden ja niitä koskevien tavoitteiden ohella ratkaistavaksi niiden edustus yhteisessä elimessä valtion kanssa. Koska kehityskulku on mennyt joka kaudella pienempään neuvottelukunnan kokoonpanoon, ei ole kovin todennäköistä, että kokousten osallistujamääriä merkittävästi kasvatettaisiin. Siksi on mahdollista, että Porvoon, Lohjan ja/tai Siuntion mukaantulo johtaisi mahdollisesti uudensuuntautuneeseen neuvottelukunnan/yhteistyöryhmän toiminnassa. Joka tapauksessa

tarkoituksenmukaisinta olisi, että mikäli ko. kunnat tulisivat mukaan metropolipolitiikan toteuttamiseen, se tapahtuisi seuraavalla hallituskaudella.

4.7 Voimasuhteet ja edustukset HSYK:in toiminnassa

HSYK:issä edustajapaikat määräytyvät siten, että yhteistyökokoukseen osallistuvat sopimuskuntien kunnanvaltuustojen ja -hallitusten 1. puheenjohtajat, yhteensä 28 luottamus henkilöä. Yhteistyökokous voi päättää, että kokoukseen valitaan valtuustokaudeksi lisäksi 4-6 jäsentä. Näistä 2-4 jäsentä edustaa pääkaupunkiseudun kaupunkeja ja 2 KUUMA-seutua.

Mikäli Porvoo, Lohja ja Siuntio kutsuttaisiin mukaan HSYK:in toimintaan, tulisi harkittavaksi se, millä tavoin ko. kunnat ovat edustettuina. Lähtökohtana lienee, että kustakin uudesta kunnasta valtuustojen ja hallituksen 1. puheenjohtajat tulisivat edustetuksi, mikä nostaisi asemavaltuutukseen perustuvien jäsenten määrää 2-6 jäsenellä riippuen kuinka monella kunnalla HSYK laajenisi. Tämä nostaisi yhteistyökokouksen jäsenmäärän 36-40 henkilöön, mikäli lisäksi lisäjäsenten paikkamäärää ei kasvateta ja kaikki paikat täytetään.

HSYK:n vakiintuneena käytäntönä on ollut valita kokoukseen valtuustokaudeksi täydet kuusi sopimuksen mahdollistamaa lisäjäsentä. Tällä käytännöllä on pyritty tasapainottamaan HSYK:n puoluepoliittista jakaumaa heijastamaan kuntavaalien tulosta. Esimerkiksi valtuustokaudella 2017-2021 lisäpaikat jakaantuivat vihreille ja lisäksi yhden paikan saivat myös perussuomalaiset, vasemmistoliitto ja kristillisdemokraatit, jotka muuten eivät olisi tulleet lainkaan edustetuiksi. Jos Siuntio, Porvoo ja Lohja olisivat olleet HSYK:n jäseniä jo kuluvalle valtuustokaudella, olisi tämä kasvattanut kokoomuksen, sosiaalidemokraattien ja RKP:n yliedustusta suhteessa vaalitulokseen. Lisäpaikkojen jakaantumiseen tällä ei olisi ollut vaikutusta.

Vuoden 2017 kuntavaalien perusteella

	Varsinaiset*	Lisäpaikat	Porvoo	Siuntio	Lohja	Varsinaiset ja lisäpaikat**
KOK	12 (10)	-		+1	+1	14
VIHR	2 (7-8)	3				5 (3 lisäpaikkaa)
SDP	7 (6)	-	+1		+1	9
PS	0 (3)	1				1 (lisäpaikka)
VAS	0 (3)	1				1 (lisäpaikka)
RKP	3 (2)	-	+1	+1		5
KESK	4 (1-2)	-				4
KD	0 (1)	1				1 (lisäpaikka)

*Suluissa paikkamäärä vaalituloksen perusteella

**Mikäli kaikki kunnat kutsuttaisiin mukaan ja lisäpaikkoja olisi 6.

5. Päätelmät

Nykyisen Helsingin seudun kuntien ja Porvoon, Lohjan sekä Siuntion välinen yhteistyö on ollut aiemmin pistemäistä ja erilaisiin hankkeisiin liittyvää. Viime vuosina yhteistyö on tiivistynyt. Niin kuin tässä selvityksessä on tuotu esille, tulee tulevaisuudessa nousemaan tiettyjä teemoja, kuten sote-palvelut, nopeat junayhteydet sekä maahanmuuttajaväestö entistä vahvemmasi osaksi myös

Porvoon, Lohjan ja Siuntion kanssa tehtävää yhteistyötä. Kaikilta osin ei voida kuitenkaan nähdä, että niin Porvoo, Lohja kuin Siuntiokaan liittyisi selvästi osaksi nykyistä Helsingin seutua.

Kun katsoo asiaa Porvoon, Lohjan ja Siuntion näkökulmasta, ne näkevät itsensä osana metropolialuetta ja näkevät, että niiden tiiviimpi kytkeytyminen metropolialueeseen ja sen kehittämiseen voisi olla kaikkien kannalta hyödyllistä. Erityisesti Porvoo ja Lohja näkevät, että ne eivät enää ole alueidensa keskuskaupunkeja, vaan kytkeytyminen pääkaupunkiseutuun on kasvanut ja niistä on tullut siten tullut pääkaupunkiseudun kehyskaupunkeja kuten KUUMA - kunnat. Porvoon, Lohjan ja Siuntion strategisina tavoitteina on olla osa metropolialuetta.

Lähtökohtaisesti Helsingin seudun nykyiset kunnat kuitenkin näkevät, että pitkäjänteisessä kehittämisessä ei pitäisi lukkiutua tiettyyn alueeseen – tavoitteiden samansuuntaisuus kyetään kuitenkin punnitsemaan vasta yhteisissä neuvottelupöydissä ja viime kädessä toteutuksessa ja sitoutumisessa. Yhteistyöasioita voitaisiin tarkastella laajemmalla alueella ja liittyminen lisäisi alueen kokonaisresursseja, kuten asiantuntemusta.

Metropolipolitiikan edistämässä trendinä onkin ollut asalähtöisyys tiukkojen aluerajauksien sijaan. Toisaalta on myös ollut nähtävissä asetettujen toimielimien supistuminen, myös kuntajoukon osalta. Toiminnan käytännön organisoimisen kannalta yksi keskeinen kysymys on, löytäisivätkö Porvoo, Lohja ja Siuntio luontevat viiteryhmittä tai kaupungit, jotka heitä voisivat sekä yhteistyöryhmän että sihteeristön toiminnassa edustaa tai joita he itse voisivat edustaa. Saman tyyppinen edustuksellisuuden haaste tulisi ratkaista myös MAL-prosessissa. Jos Porvoo, Lohja ja Siuntio muodostaisivat oman kuntaryhmänsä ja saisivat esimerkiksi yhden edustajan neuvotteluihin, merkitsisi se yliedustusta KUUMA-kuntiin nähden. Jos ne taas olisivat osana KUUMA-kuntia, voisi tilanne olla helpompi, mutta samalla nykyisten KUUMA-kuntien painoarvo laskisi.

Yksi merkittävimmistä kysymyksistä Porvoon, Lohjan ja Siuntion kutsumisessa mukaan HSYK:n toimintaan onkin MAL-suunnitelmaan ja –sopimusmenettelyyn liittyvät kysymykset. Kuten tässä selvityksessä on aikaisemmin tuotu esille, näkee osa alueen johtajista, että suurempi kuntajoukko voisi vaikeuttaa MAL-tavoitteiden yhteensovittamista. Osa puolestaan suhtautuu alueen laajentamiseen myönteisemmin ja näkee siinä myös mahdollisuuksia. Jossain kohtaa tulee vastaan epäilemättä raja, kuinka laajalla ja moninaisella joukolla voidaan saada aikaan sellainen mielekäs suunnitelma, johon kaikki voivat sitoutua ja jossa on tehty aitoja strategisia valintoja. Resurssien kehittymistä ja jakaantumista ei voi varmaksi ennakoida, mutta laajasti jaettiin huoli ja epävarmuus siitä, että valtion rahoitus ei kasvaisi uusien kuntien suhteessa.

Helsingin seudun kuntien yhteisen suunnittelun yksi koossa pitävä tekijä on ollut se, että valtaosa kunnista on HSL:n jäseniä ja siten jokapäiväisen joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen ja pyörittäminen sitovat niitä yhteen. Erityisesti HSL on nähnyt, että Siuntio vertautuu kestävien kulkumuotojen osuuden ja pendelöintiasteen perusteella ns. pääradanvarren kehyskuntiin ja voisi olla luontevaa, että kunta kutsuttaisiin mukaan HSYK:n toimintaan.

Nykyisen tiedon valossa seudun laajentaminen ei edellytä valtion päätöksentekoa tai siitä ei johdu erityisiä toimenpiteitä. Kysymystä yleisesti seutujen muutoksista tultaneen käsittelemään YM:n käynnistämässä MAL-sopimusmenettelyn arvioinnissa vuonna 2021. Joka tapauksessa kysymys Porvoon, Lohjan ja Siuntion mukaan tulosta sopimusmenettelyyn on ajankohtainen tulevilla sopimuskierröksellä.

Jos Porvoo, Lohja ja/tai Siuntio päätettäisiin tämän selvityksen perusteella kutsua mukaan HSYK:in toimintaan, lisättäisiin ne yhteistyösopimusluonnokseen, joka menisi sen jälkeen jokaiseen jäsenkuntaan hyväksyttäväksi. Hyväksymisen jälkeen ne voisivat osallistua yhteistyökokouksen

toimintaan. Ensi vaiheessa osallistuminen olisi kuitenkin rajoitetumpaa solmitun MAL- sopimuksen seurannan osalta. Myös metropolipolitiikan yhteistyöryhmän kannalta voisi olla perusteltua, että mahdolliset uudet kunnat tulisivat siihen mukaan seuraavan hallituskauden alusta. Osallistuminen metropolipolitiikan tämän kauden kehittämishankkeisiin voitaisiin katsoa tapauskohtaisesti.

Tässä selvityksessä ei anneta suoraa suositusta tai näkemystä yhteistyökokoukselle Porvoon, Lohjan tai Siuntion mukaan kutsumisesta mukaan toimintaan. Monet seikat haastavat seudun laajentumisessa, mutta kuntien mukaantulo voi myös tuoda lisäarvoa seudulle ja sen kehittämislle. Loppujen lopuksi on kyse tahdosta eli nähdäänkö lisäarvopotentiaali niin merkittävänä, että mahdolliset haasteet voidaan selvittää tai niiden kanssa tulla toimeen.

Oli HSYK:n päätös mikä tahansa, yhteistyötä jatketaan edelleen monissa kysymyksissä. Esimerkiksi liikennejärjestelmäsuunnittelua tehdään jo Helsingin seudun sekä Länsi- ja Itä-Uudenmaan kanssa. Tätä työtä on edelleen tarpeen jatkaa ja huomioida muun muassa pidempimatkaisen joukkoliikenteen vaihtoyhteydet Helsingin seudulla sekä parantaa lippujärjestelmien yhteensopivuutta. Lisäksi vaikka maankäytön näkökulmasta selvityksessä ei ole tunnistettu selkeitä hyötyjä laajentumisesta Uudenmaan kuntien keskinäistä yhteistyötä voidaan kuitenkin ja pitääkin tehdä laajasti monella muulla tavoin, kuten osana lakisääteistä maakuntakaavoitusta.

Keskeiset johtopäätökset:

- Helsingin seudun kuntien ja Porvoon, Lohjan ja Siuntion välinen yhteistyö on ollut aikaisempina vuosina pistemäistä ja erilaisiin hankkeisiin liittyvää. Viime vuosina yhteistyö on tiivistynyt mm. sote- uudistuksen ja nopeiden junayhteyksien suunnittelussa.
- Porvoo, Lohja ja Siuntio kuuluvat Helsingin seudun laajaan työssäkäyntialueeseen. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan niiden väestönkasvu on tasaantuvaa (Porvoo) tai laskevaa (Lohja ja Siuntio).
- Osa seudun viranhaltijoista näkee, että MAL-sopimuskumppaneiden määrän kasvattaminen voisi vaikeuttaa neuvottelujen sujuvuutta ja yhteisten tavoitteiden muodostamista. Osa taas näki Helsingin seudun alueen laajentamisen myönteisemmin. Yhteistyö ja siten yhteisiin haasteisiin vastaaminen ja strateginen suunnittelu voisivat vahvistua laajemmalla alueella.
- Helsingin seudulla nykyinen suunnittelu yhteistyö on maankäytön asiantuntijoiden mielestä toimivaa, eikä maankäytön suunnittelun näkökulmasta seudun laajentamiselle ole merkittäviä perusteita.
- Laskevan tai suunnilleen samana pysyttelevän väestömäärän johdosta ja asuntotuotannon verrattain vähäisen määrän takia Lohjan, Porvoon ja Siuntion asuntotuotannolla ei ole oleellista merkitystä Helsingin seudun kuntien asuntopolitiikkaan eikä niiden asuntotuotanto tule vaikuttamaan Helsingin seudun kuntien rakentamisen tavoitteisiin. Ainoastaan Porvoolla on selkeä tahtotila ja tarve valtion tukemaan asuntotuotantoon ja siten myös yhteisvastuun kantamiseen Helsingin seudun näkökulmasta.
- Liikennejärjestelmätarkasteluiden perusteella liikkuminen perustuu sekä Lohjalla että Porvoossa selvästi henkilöautoiluun ja kestävät kulkumuodot edustavat vain pientä osaa sekä suoritteista että matkoista. Siuntio vertautuu kestävien kulkumuotojen osuuden ja pendelöintiasteen perusteella ns. pääradanvarren kehyskuntiin.
- Lohjan ja Porvoon osalta työmatkapedelöinnin osuudet pääkaupunkiseudulle, vahva aluekeskusmaisuus sekä hajanainen ja maaseutumainen yhdyskuntarakenne eivät puolla joukkoliikennepalveluiden järjestämistä HSL-vetoisesti.

- Metropolipolitiikan toteuttamisen ja seurannan organisoinnissa lähtökohtana on ollut asia- ei aluelähtöisyys. Mukaan kutsuttu, niin sanottua metropolialuetta edustava kuntajoukko on koko ajan pienentynyt.
- Kokouksen jäsenten määrä voisi kasvaa 2-6 jäsenellä, mikäli Porvoo, Lohja ja/tai Siuntio kutsuttaisiin mukaan. Tämä nostaisi yhteistyökokouksen jäsenmäärän vähintään 36 ja enintään 40 jäseneseen, mikäli kaikki lisäjäsentien paikat täytetään ja niiden määrää ei kasvateta.

Lähteet ja kirjoittajat

Kirjoittajat:

Mari Immonen, Paula Harju, Antti Kuusela, Camilla Söderström, Sanni Pietilä

MAL-maankäyttöryhmä: Heikki Salmikivi, Essi Leino, Pasi Rajala, Hannele Selin, Marko Lassila, Emmi Malin, Tero Luomajärvi, Anita Pihala, Vesa Gummerus, Hannu Haukkasalo, Hannu Lindqvist, Jarkko Lyytinen, Henna Lindström, Mari Siivola, Miia Ketonen, Heikki Palomäki, Ilona Mansikka, Kristiina Rinkinen ja Asta Tirkkonen

MAL-asumisen ryhmä: Tomi Henriksson, Riikka Karjalainen, Mari Randell, Anne Savolainen, Marko Lassila, Tiina Hartman, Mari Karsio, Hannu Lindqvist, Otso Kärkkäinen, Kristiina Salo, Petra Ståhl, Katriina Ahokas, Rauni Ohvo, Seija Marttila, Suvi Kaski, Aarno Kononen, Lauri Vuorio, Anna-Maria Kotala, Mariikka Manninen

HSL: Sini Puntanen, Lauri Vuorio

Haastattelut/tietopyynnöt: Jan Vapaavuori (Helsinki), Anni Sinnemäki (Helsinki), Jukka Mäkelä (Espoo), Christoffer Masar (Kauniainen), Ritva Viljanen (Vantaa), Hannu Penttilä (Vantaa), Suvi Rihtniemi (HSL), Sini Puntanen (HSL), Harri Lipasti (Tuusula), Olli Naukkarinen (Järvenpää), Kirsi Rontu (Kerava), Jyrki Mattila (Hyvinkää), Outi Mäkelä (Nurmijärvi), Erkki Eerola (Vihti), Tarmo Aarnio (Kirkkonummi), Mikael Grannas (Sipoo), Hannu Haukkasalo (Pornainen), Esko Kairesalo (Mäntsälä), Anja Vallittu (Helsinki), Olli Maijala (YM), Tommi Laanti (YM),

Lähteet:

- Metropolipolitiikan painopisteet 2007
- Metropolipolitiikan neuvottelukunnan asettamispäätös 24.7.2008
- Metropolipolitiikan neuvottelukunnan nimeämispyyntökirje 2011
- Tahdommeko kehittää metropolia? Metropolipolitiikan Kehittämistarpeet, ympäristöministeriön raportteja 12 / 2015
- Valtioneuvoston selonteko metropolipolitiikasta 2010
- Tilastokeskuksen väestöennusteet
- KUUMA-kuntien muuttoliikkeen taloudelliset vaikutukset Asiantuntijat, VTT Timo Aro ja FM Susanna Haanpää Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI @timoaro huhtikuu 2018.
- Helsingin seudun suunnat 1/2020
- HSL: Perussopimus (1.1.2018), Helsingin seudun Liikuumistutkimus 2018, Liikennejärjestelmän tilan seuranta (2020).
- Liikenneviraston tilastoja 1/2018: Henkilöliikennetutkimus 2016
- Helsingin ja Helsingin seudun väestöennuste 2019-2060
- www.helsinginseutu.fi

- Muuttajat ja Uudenmaan aluetalous, Uudenmaan liiton julkaisu E219 – 2019
- Traficom saavutettavuusselvitys, 2019, Henkilöliikennetutkimus
- HSY: Työmatkasukkulointi pääkaupunkiseudulla 2019, Työmatkarendelöinti pääkaupunkiseudulla 4/2020
- Uudenmaan ELY-keskus: Kuntien rahoittamat kuljetukset vuonna 2019 seutukunnittain ryhmiteltyinä.