



Kommun- och regionförvaltningsavdelningen

16.4.2014

Enligt distribution

Begäran om utlåtande om halvtidsrapporten från den arbetsgrupp som bereder lagen om metropolförvaltningen

Regeringen har i sitt strukturpolitiska program (29.8.2013) fastställt att metropolområdets konkurrenskraft ska säkerställas, segregation förhindras och planeringen och förverkligandet av markanvändningen, boendet och trafiken effektiviseras genom kommun-sammanslagningar i området och genom att det sammansätts en metropolförvaltning till stöd för det. Det högsta beslutsfattande organet i metropolförvaltningen ska vara ett fullmäktige som utses genom val.

I enlighet med riktlinjerna i regeringens strukturpolitiska program tillsatte finansministeriet den 4 oktober 2013 en arbetsgrupp med uppgift att bereda lagstiftningen kring metropolförvaltningen. Arbetsgruppen ska bl.a. ta fram ett förslag till förvaltningsmodell för metropolförvaltningen samt förslag om ordnandet av finansieringen och beslutsfattandet och om metropolförvaltningens regionala begränsning. Arbetsgruppen bereder också bl.a. förslag om vilka uppgifter metropolförvaltningen ska sköta. Gruppen ska överlämna sin slutrapport i form av en regeringsproposition senast den 15 september 2014. Till uppdraget hörde också att avge en halvtidsrapport senast den 31 mars 2014.

Arbetsgruppens halvtidsrapport offentliggjordes den 1 april 2014. Halvtidsrapporten innehåller de möjligheter som arbetsgruppen kartlagt och arbetsgruppens preliminära förslag om hur metropolförvaltningen ska bildas.

Arbetsgruppen har i sin halvtidsrapport bedömt att metropolförvaltningen juridiskt kan genomföras antingen som självstyrelse på ett större förvaltningsområde än kommuner i enlighet med 121 § 4 mom. i grundlagen eller i form av en obligatorisk samkommun som har ett fullmäktige som utses genom val. Valet av juridisk modell för genomförandet påverkas bl.a. av hur omfattande och betydelsefulla uppgifter metropolförvaltningen tilldelas, hur omfattande finansiering som behövs och vilka rättsverkningar uppgifterna har på kommunerna, samkommunerna och andra intressegrupper i området.

I halvtidsrapporten presenteras två alternativa modeller för hur metropolförvaltningen kan genomföras.



1. Modellen med en begränsad mängd uppgifter

- Metropolförvaltningen föreslås sköta åtminstone de uppgifter som behövs för att nå de uppställda målen. Uppgifterna är mestadels strategiska, endast delvis operativa.
- Förvaltningsmodellen är lämpligen en obligatorisk samkommun med ett fullmäktige som utses genom val.
- Finansieringen kommer från de betalningsandelar som anvisas kommunerna.
- Området behöver inte avgränsas så snävt, i halvtidsrapporten föreslås att 16 kommuner ska ingå i metropolförvaltningen.
- Val genomförs förslagsvis så att metropolområdet utgör en enda valkrets, men om man vill betona den regionala representationen är också andra modeller möjliga.

2. Den omfattande modellen

- Metropolförvaltningen föreslås i mer omfattande utsträckning sköta uppgifter som hör till dess verksamhetsområde. Uppgiftshelheten är så täckande, mångsidig och funktionellt enhetlig som möjligt. Målet är också att olika uppgiftsområden ska stödja varandra så väl som möjligt. Uppgifterna är både strategiska och operativa.
- En ändamålsenlig förvaltningsmodell är självstyrelse på ett större förvaltningsområde än kommuner i enlighet med 121 § 4 mom. i grundlagen.
- Självständig finansiering. Arbetsgruppen föreslår att det ska bestämmas att metropolförvaltningen ska ha rätt att ta ut metropolskatt (inkomstskatt).
- Området är striktare avgränsat, i halvtidsrapporten föreslås att 10 kommuner ska ingå i metropolförvaltningen (ett s.k. kärnområde).
- Metropolområdet utgör en enda valkrets.

Finansministeriet ber att de aktörer som nämns i distributionslistan ger utlåtanden om den halvtidsrapport som lagts fram av arbetsgruppen för metropollagstiftningen, i synnerhet när det gäller de frågor som nämns nedan.

Remissinstanserna ombeds bedöma förslagen i halvtidsrapporten inte bara ur den egna kommunens/organisationens synvinkel, utan också med tanke på metropolområdet som helhet.

Kommunerna kan utöver egna utlåtanden också lämna utlåtanden tillsammans med andra kommuner.

1. Halvtidsrapportens förslag om två alternativa sätt att genomföra metropolförvaltningen

- Remissinstanserna ombeds bedöma följande:
 - **1 a.** Kan de föreslagna modellerna (alltså modellen med en begränsad mängd uppgifter och den omfattande modellen) svara på de särskilda utmaningarna inom metropolområdet också på längre sikt, och på ett sätt som ser till kommunernas och områdets bästa ur helhetsperspektiv?
 - **1 b.** Vilken av de alternativa modellerna anses vara mer ändamålsenlig när det gäller att genomföra metropolförvaltningen?

- **1 c.** Om ingendera av de modeller som arbetsgruppen föreslår bedöms vara ändamålsenlig ombeds remissinstansen lägga fram ett alternativ till hur den metropolförvaltning som i enlighet med regeringens riktlinjer ska bildas kunde genomföras.

2. Förslag som gäller båda modellerna samt en närmare bedömning av modellerna

- Remissinstanserna ombeds närmare bedöma de föreslagna alternativa modellerna (alltså modellen med en begränsad mängd uppgifter och den omfattande modellen) i synnerhet när det gäller följande frågor:
 - **2 a.** De uppgifter metropolförvaltningen föreslås handha
 - **2 b.** De föreslagna alternativen till hur förvaltningen och beslutsfattandet ska ordnas (s.k. obligatorisk samkommun, självstyrelse, organ och annan organisering av förvaltningen)
 - **2 c.** De föreslagna alternativen till hur val ska ordnas och invånarnas möjligheter till delaktighet säkerställas
 - **2 d.** De föreslagna alternativen till områdesavgränsning
 - **2 e.** De föreslagna alternativen till hur finansieringen ska ordnas
 - **2 f.** De föreslagna modellernas kommunspecifika och regionala verkningar

3. Andra frågor och synpunkter som remissinstanserna vill lyfta fram

Vänligen sänd in utlåtandet senast den 4 juli 2014 kl. 16 på e-postadressen valtiovarainministerio@vm.fi och kirjaamo.ym@ymparisto.fi

Till denna begäran om utlåtande bifogas avsnitt III av halvtidsrapporten på svenska, där arbetsgruppens förslag ingår. Den svenska översättningen av halvtidsrapporten färdigställs i sin helhet senast den 30 april 2014 och sänds därefter till de aktörer som nämns i distributionslistan.

Päivi Laajala
Avdelningschef, överdirektör

Närmare upplysningar:

Päivi Laajala, finansministeriet, tfn 0295 530 026, foramn.efternamn@vm.fi
 Helena Säteri, miljöministeriet, tfn 0295 250 281, foramn.efternamn@ymparisto.fi
 Inga Nyholm, finansministeriet, tfn 0295 530 042, foramn.efternamn@vm.fi
 Ilkka Turunen, finansministeriet, tfn 0295 530 097, foramn.efternamn@vm.fi (förvaltningsmodeller)
 Teemu Eriksson, finansministeriet, tfn 0295 530 177, foramn.efternamn@vm.fi (finansiering)
 Pekka Normo, miljöministeriet, tfn 0295 250 204, foramn.efternamn@ymparisto.fi (uppgifter)
 Maija Neva, miljöministeriet, tfn 0295 250 193, foramn.efternamn@ymparisto.fi

Mer information:

vm.fi > Projekt > Kommunreformen > Metropolpolitiken

Bilagor Bilaga 1. Halvtidsrapporten (på finska); Bilaga 2. Avsnitt 3 i halvtidsrapporten (på svenska)

Distribution Askola kommun

Esbo stad
 Hangö stad
 Helsingfors stad
 Hyvinge stad
 Ingå kommun
 Träskända stad
 Högfors stad
 Grankulla stad
 Kervo stad
 Kyrksläatts kommun
 Lappträsk kommun
 Lojo stad
 Lovisa kommun
 Mäntsälä kommun
 Mörskom kommun
 Nurmijärvi kommun
 Borgnäs kommun
 Borgå stad
 Pukkila kommun
 Raseborgs stad
 Sibbo kommun
 Sjundeå kommun
 Tusby kommun
 Vanda stad
 Vichtis kommun
 Riihimäki stad
 Loppi kommun
 Hausjärvi kommun
 KUUMA-regionen

Finlands Kommunförbund
 Statsrådets kansli
 Utrikesministeriet
 Justitieministeriet
 Inrikesministeriet
 Försvarsministeriet
 Undervisnings- och kulturministeriet
 Jord- och skogsbruksministeriet
 Kommunikationsministeriet
 Arbets- och näringsministeriet

Social- och hälsovårdsministeriet
 Miljöministeriet
 Regionförvaltningsverket i Södra Finland
 Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
 Trafikverket
 Nylands förbund
 Egentliga Tavastlands förbund
 Päijänne-Tavastland förbund
 Egentliga Finlands förbund
 Kymmenedalens förbund
 Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
 Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
 Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyhtymä
 Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt
 Carea – samkommunen för sjukvårds- och socialtjänster i Kymmenedalen
 Helsingfors specialomsorgsdistrikt
 Nylands och Södra Tavastlands specialomsorgsdistrikt
 Kärkulla samkommun
 Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia
 Itä-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä
 Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä
 Länsi-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä Luksia
 Samkommunen för yrkesutbildning i Östra Nyland
 KT Kommunarbetsgivarna
 Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
 Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto – Offentliga och privata sektorns funktionärsförbund Jyty ry
 Kunta-alan unioni
 Tekniikka ja Terveys KTN
 AKAVA
 FTFC
 FFC
 Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
 Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
 Keva
 Kunta-alan koulutettu hoitohenkilöstö KoHo ry.
 Institutet för hälsa och välfärd
 SOSTE Finlands social och hälsa rf
 Delegationen för medborgarsamhällspolitik
 Finlands näringsliv
 Helsingin seudun kauppakamari – Helsingforsregionens handelskammare ry
 Företagarna i Finland i Helsingforsregionen, distriktsorganisationer
 Företagarna i Finland
 Centralhandelskammaren
 Den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland
 Den ortodoxa kyrkan i Finland
 Folktinget
 Samlingspartiet r.p.
 Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.
 Sannfinländarna r.p.
 Centern i Finland r.p.
 Vänsterförbundet r.p.

Gröna förbundet r.p.
Svenska folkpartiet i Finland r.p.
Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.
Ammattiosaajien kehittämissyhistys AMKE
Barnombudsmannens byrå
Suomen nuorisovaltuustojen liitto
Allianssi ry.
Delegationen för ungdomsärenden
Finlands Hembygdsförbund
Helsingforsregionens miljötjänster (HRM)
Helsingforsregionens trafik (HRT)
Universiteten i Helsingforsregionen, prorektor Kimmo Kontula (Helsingfors universitet), representant i delegationen för metropolpolitiken
Yrkeshögskolorna i Helsingforsregionen, rektor Jaakko Tarkkanen (yrkeshögskolan Laurea), representant i delegationen för metropolpolitiken
Aalto-universitetet, professor Raine Mäntysalo
Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA)
Greater Helsinki Promotion Ltd
Culminatum Innovation Ltd



**Välfungerande tjänster,
starka samfund**

METROPOLFÖRVALTNINGEN

HALVTIDSRAPPORT (avsnitt III) ARBETSGRUPP SOM BEREDER LAGEN OM METROPOLFÖRVALTNINGEN

1.4.2014

Den svenska översättningen av halvtidsrapporten färdigställs i sin helhet senast
den 30 april 2014 och sänds därefter.

Finansministeriet 2014

DEL 3: ARBETSGRUPPENS PRELIMINÄRA FÖRSLAG TILL GENOMFÖRANDEMODELLER

I enlighet med det som konstaterats ovan har arbetsgruppen bedömt att metropolförvaltningen juridiskt sett kan genomföras antingen i form av ett självstyrelsesystem på ett större förvaltningsområde än en kommun enligt 121 § 4 mom. i grundlagen eller i form av en obligatorisk samkommun med ett fullmäktige som tillsatts genom val. Valet av rättslig genomförandemodell påverkas av bland annat hur omfattande och betydelsefulla uppgifter som åläggs metropolförvaltningen, hur stor finansieringen blir och vilka rättsföljder uppgifterna får för kommunerna, samkommunerna och andra intressentgrupper i regionen.

Utgående från metropolförvaltningens uppgifter föreslår arbetsgruppen preliminärt följande två alternativa modeller för metropolförvaltningen (se även bilaga 10).

1. **Modell med en begränsad mängd uppgifter.** Metropolförvaltningen sköter endast de uppgifter som den åtminstone måste åläggas för att målen med metropolförvaltningen ska gå att uppnå.
2. **Omfattande modell.** Metropolförvaltningen sköter ett stort antal uppgifter inom sitt verksamhetsfält. Avsikten är att metropolförvaltningens uppgiftshelhet ska vara så omfattande, mångsidigt och funktionellt enhetligt som möjligt. Avsikten är också att de olika uppgiftsområdena ska stödja varandra så effektivt som möjligt.

Utöver uppgiftshelheterna skiljer sig modellerna från varandra bland annat i fråga om förvaltningsmodell, finansiering, valarrangemang och områdesgränser. Vissa förslag för grundandet av metropolförvaltningen gäller ändå båda modellerna.

Förslagen är ännu preliminära. Innan det slutgiltiga förslaget utarbetas kommer arbetsgruppen under den fortsatta beredningen att göra en mer omfattande utvärdering av bland annat modellernas konsekvenser och andra frågor som kräver tilläggsutredningar, också utgående från responsen under remissrundan.

Arbetsgruppen har tagit hänsyn till kommunstrukturutvecklingen i regionen när den har utarbetat sitt förslag till vilka uppgifter metropolförvaltningen ska sköta, med särskild fokus på de uppgifter som nämns i regeringens strukturpolitiska program.

Kommunindelningsutredningarna i regionen pågår fortfarande och den kommande kommunstrukturen klarnar först när kommunerna fattar sina beslut. Därför har arbetsgruppen i det här skedet gjort en preliminär bedömning av vilken inverkan eventuella ändringar i kommunstrukturen skulle ha för de föreslagna modellerna eller genomförandet av dem. De modeller som föreslogs i halvtidsrapporten, genomförandet av dem samt områdesgränserna utstakades framför allt utifrån de juridiska ramvillkoren och metropolförvaltningens uppgifter samt särskilt utgående från funktionella faktorer. De juridiska ramvillkoren sammanför de alternativa modellerna i fråga om såväl förvaltningsmodell och finansiering som uppgifter och områdesgränser. Arbetsgruppen anser att modellen med en begränsad mängd uppgifter ändå i princip kräver omfattande ändringar i kommunstrukturen.

Konsekvenserna av en förändrad kommunstruktur behandlas nedan också utgående från de föreslagna områdesgränserna. Eventuella kommunsammanslagningar kan inverka på områdesgränserna. Det gäller framför allt de kommuner i det föreslagna kärnområdets

utkanter som för förhandlingar om sammanslagning med kommuner utanför kärnområdet. Arbetsgruppen anser att kommunerna i det så kallade kärnområdet i första hand ska höra till metropolförvaltningen även om de sammanslås med kommuner utanför kärnområdet. För det större områdets del krävs ännu en vidare bedömning av frågan under den fortsatta beredningen.

3.1 Förslag som gäller båda modellerna

I både modellen med en begränsad mängd uppgifter och den omfattande modellen hänför sig metropolförvaltningens uppgifter till markanvändning, boende och trafik (MBT), till konkurrenskraft och närings- och innovationspolitik samt till segregation, arbetskraft och invandring. MBT-uppgifterna utgör metropolförvaltningens viktigaste uppgiftsområde och genom att lyckas där blir det lättare att uppnå målen för konkurrenskraften och förebyggandet av segregation.

Arbetsgruppen föreslår att bestämmelser om metropolförvaltningen och dess uppgifter ska utfärdas i en separat lag (lag om metropolförvaltningen) och i uppgiftsspecifika speciallagar. Enligt förslaget ska metropolförvaltningen vara en tvåspråkig myndighet med finska som majoritetsspråk.

I enlighet med regeringens riktlinjer ska metropolförvaltningens högsta beslutande organ vara ett fullmäktige som utses genom val. Arbetsgruppen föreslår att övriga organ inom metropolförvaltningen ska vara en metropolstyrelse, en metropoldirektör, lagstadgade nämnder och andra nödvändiga organ. För de förtroendevalda, den interna administrationen, koncernbolag och samarbetsorganisationer gäller det som konstaterats om dessa i kapitel 2.4. De allmänna principerna för verksamheten och förvaltningsorganens uppgifter preciseras i en förvaltningsstadga som fastslås av metropolfullmäktige, enligt beskrivningen i kapitel 2.4.

Arbetsgruppen föreslår att metropolvalet i princip ska förrättas enligt samma (tekniska) förfarande och samma tidtabell som kommunalet. Rösträtten och valbarheten i metropolvalet ska i princip vara desamma som i kommunalet. Övriga allmänna synpunkter på valarrangemanget beskrevs i kapitel 2.5.

För att kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka ska tryggas föreslår arbetsgruppen att metropolförvaltningen ska kunna ordna folkomröstningar där invånarna har rösträtt. Invånarna i området ska också ha rätt att komma med initiativ om folkomröstning och metropolinitiativ enligt kapitel 2.5.6.

3.2 Modell med en begränsad mängd uppgifter

Uppgiftshelheter

Modellen innehåller förslag om de uppgifter som metropolförvaltningen enligt arbetsgruppen åtminstone bör ha hand om. Utgångspunkten har varit att de problem och mål som framställs i del 1 ska kunna lösas till väsentliga delar genom dessa uppgifter. I den här modellen är metropolförvaltningens karaktär och uppgifter mestadels strategiska och delvis operativa. Till de operativa uppgifterna hör framför allt organisering av kollektivtrafiken och byggherretjänster.

Markanvändning

Metropolplanen

En stark metropolplan är en viktig förutsättning för att hela metropolförvaltningen ska fungera. Därför har arbetsgruppen inte ansett det vara möjligt att lägga fram alternativ till den här lösningen.

Metropolplanens innehåll, position i planhierarkin och rättsföljder har behandlats mer detaljerat i del 2.

Metropolplanen möjliggör ändå alternativ bland annat för planens innehåll, rättsföljder och styrningsrelaterade konsekvenser, för plandelen och verkställighetsdelen samt för uppgiftsfördelningen i metropolavtalet. På så sätt kan kraven i olika situationer tas i beaktande.

Metropolplanen kan vara flexibel i fråga om innehåll och rättsföljder. Vid behov kan den innehålla liknande granskningar och markanvändningslösningar som delgeneralplanen. Beroende på planläggningsbehovet kan planen å andra sidan också vara mer allmän, exempelvis som landskapsplanen. Till och med i samma plan kan det därför finnas delar som framställs på olika sätt och har olika innehåll.

Hur och när planen ska verkställas kan fastslås i bestämmelser i planens verkställighetsdel och i metropolavtalet. Arbetsfördelningen mellan bestämmelserna i planens verkställighetsdel och metropolavtalet kan vara flexibel.

Beslut om regional markpolitik

En central uppgift för metropolförvaltningen är att säkerställa en regionalt enhetlig aktiv markpolitik som främjar målen för markanvändning och boende. Därför ska metropolförvaltningen besluta om de viktigaste riktlinjerna i den regionala markpolitiken. Metropolförvaltningen kunde förvärva mark för de ändamål som den ansvarar för, särskilt för bostadsproduktion som stöds av staten.

Förvärvande av mark genom inlösning och utnyttjande av förköpsrätt samt ingående av avtal om markanvändning har en stark koppling till kommunernas detaljplanering och verkställande av detaljplanerna. Dessa skulle även framöver vara redskap enbart för den kommunala markpolitiken i metropolområdet. Utöver de nuvarande metoderna skulle kommunerna ändå få rätt att lösa in mark utan tillståndsförfarande i regionala MBT-områden i metropolplanen, för vilka särskilda planbestämmelser gäller. En förutsättning för en sådan bestämmelse är att området behövs för samhällsbyggande utgående från ett allmänt behov. Utvecklingsområden enligt markanvändnings- och bygglagen kunde utses också i metropolplanen.

Det föreslås att förköpslagen ändras så att de nuvarande specialbestämmelserna om utvidgad förköpsrätt i kommunerna i huvudstadsregionen utvidgas att gälla metropolplanens MBT-områden också i andra kommuner.

Beslut om områden i behov av planering och avgöranden som gäller planeringsbehov

Behovet att styra markanvändningen i områden utanför detaljplanen i metropolområdet avviker stort från andra delar av landet. På grund av målen för utveckling av samhällsstrukturer i metropolområdet borde området utanför detaljplanen allmänt definieras

som område i behov av planering så att byggande i princip förutsätter ett avgörande om planeringsbehov. Arbetsgruppen anser att beslut om områden i behov av planering och avgöranden som gäller planeringsbehov borde fattas av metropolförvaltningen på grund av ärendets betydelse för regionen. De centrala principerna för markanvändningen i de delar av metropolområdet som inte omfattas av någon detaljplan borde också i övrigt fastställas i metropolplanen. Det gäller även centrala principer för användningen av stränder.

Undantagsbeslut

Arbetsgruppen föreslår att metropolförvaltningen inte i detta skede ska få befogenheter att behandla undantag enligt markanvändnings- och bygglagen och att fördelningen av undantagsbefogenheter mellan kommunerna och NTM-centralerna inte ska ändras i det här sammanhanget. Metropolförvaltningen ska ändå ha besvärsrätt i fråga om kommunernas och NTM-centralernas undantagsbeslut.

Bedömningen av hur väl markanvändnings- och bygglagen fungerar visade att undantagsbefogenheten i allt högre grad borde överföras från NTM-centralen till kommunen, men att det krävs en noggrannare utredning om i vilken omfattning och på vilket sätt det ska göras. Samtidigt bör det utredas om det finns skäl att överföra någon del av undantagsbefogenheten till metropolförvaltningen.

Boende

Det mål för bostadsproduktionen och den metropolplan jämte verkställighetsdel som fastställs av metropolförvaltningen räcker för att skapa tillräckliga förutsättningar för bostadsproduktion i metropolområdet, så att marknadsaktörerna och kommunernas åtgärder tillsammans uppfyller målet för bostadsproduktion i regionen.

För att säkerställa att målet för bostadsproduktionen uppnås och metropolförvaltningen bär det slutliga ansvaret framför allt för den statsstödda bostadsproduktionen inkluderar modellen en centralisering av kommunernas byggherretjänster till metropolförvaltningen i fråga om den statsstödda bostadsproduktionen i regionalt centrala bostadsproduktionsområden i metropolplanen.

Metropolförvaltningen konkurrensutsätter planeringen och byggandet av statsstödda bostäder i regionalt centrala bostadsområden. De statsstödda bostäderna ägs fortfarande av kommunerna eller kommunalt ägda bolag. Också allmännyttiga samfund kan fortfarande låta bygga och äga statsstödda bostäder i hela metropolområdet i enlighet med nuvarande praxis. En centraliserad byggherreverksamhet för kommunalt ägda statsstödda bostäder ger bättre förutsättningar för byggande av statsstödda bostäder i regionalt centrala bostadsområden och frigör samtidigt kommunernas begränsade byggherresurser till statsstödd produktion på annat håll i metropolområdet. Metropolförvaltningen kunde vid behov erbjuda kommunala aktörer byggherretjänster för byggande av statsstödda bostäder också i andra delar av metropolområdet.

Bostadsproduktion som inte får statsstöd sköts i den här modellen helt och hållet av kommunerna och marknadsaktörerna.

Trafik

I det här alternativet övertar metropolförvaltningen de uppgifter inom trafiksektorn som nu sköts av HRT och motsvarande kollektivtrafikuppgifter som nu sköts av NTM-centralen även i de kommuner som inte för närvarande är medlemmar i HRT. När det gäller kollektivtrafiken får metropolförvaltningen full befogenhet att besluta om servicenivå, biljettsystem, ordnande av information och anslutningsparkering samt taxor.

Planeringen av trafiksystemet blir en central del av metropolplanläggningen. Infrastrukturen upprätthålls och utvecklas enligt nuvarande modell, men metropolplanen och dess verkställighetsdel styr verkställighetsordningen i fråga om markanvändning och trafik. De verkställande parterna avtalar om verkställandet av metropolplanen och dess plan för trafiksystemet i metropolavtalet, som är mer omfattande och mer bindande än det nuvarande MBT-avtalet.

Miljötjänster

När metropolförvaltningen inleder sin verksamhet övertar den endast vissa av HRM:s funktioner i anslutning till ledningen av regionala uppgifter, till den strategiska planeringen av vattenförsörjningen och avfallshanteringen som en del av metropolplanen och till centralförvaltningen. Däremot överförs inte HRM:s operativa funktioner (bl.a. inom vattenförsörjningen och avfallshanteringen) på grund av bland annat olikheter i medlemsunderlaget och den längre tidtabell som en överföring av egendom kräver.

Konkurrenskraft

Inom konkurrenskrafts- och näringspolitiken övertar metropolförvaltningen regionala uppgifter på strategisk nivå och inom regionutveckling från Nylands förbund. Det operativa ansvaret för näringspolitiken åligger kommunerna.

Metropolförvaltningen har det totala ansvaret för främjandet av regionens internationella konkurrenskraft. Den fastställer bland annat regionens vision, strategi och utvecklingsmål. För att nå utvecklingsmålen samarbetar metropolförvaltningen med både staten och kommunerna. Ett centralt verktyg är avtalspolitiken mellan metropolförvaltningen och staten (metropolavtalet).

Inom sitt verksamhetsområde sköter metropolförvaltningen alla uppgifter som ankommer på landskapsförbundet (Nylands förbund). För de medlemskommuner i Nylands förbund som ligger utanför metropolområdet måste ett beslut fattas om vilket eller vilka landskap de framöver ska höra till eller huruvida metropolförvaltningen ska ha hand om regionutvecklingen också för dessa kommuners del.

Metropolförvaltningen sköter den internationella marknadsföringen av regionen och investiverksamheten (sköts nu av Greater Helsinki Promotion Oy). Dessutom försöker metropolförvaltningen locka utländsk kompetens till regionen.

Metropolförvaltningen fastställer de regionala strategiska målen för närings- och innovationspolitiken. Angående verkställande av målen avtalar metropolförvaltningen med NTM-centralen i Nyland, Tekes, kommunerna och de regionala utvecklingsbolagen. Inom programmet INKA (Innovativa städer) har metropolförvaltningen hand om aktiveringen av aktörer inom forskning, utveckling och innovation i metropolområdet inom temana Smart stad och förnybar industri samt Framtidens hälsa.

Segregation, arbetskraftsfrågor och invandring

Metropolförvaltningen får ett lagstadgat mandat som förpliktar kommunerna i regionen och dess förvaltnings- och servicesektorer till samarbete för att bekämpa segregation. I enlighet med samarbetsskyldigheten förenas metropolförvaltningens, kommunernas och andra arrangörers segregationsbekämpande åtgärder i ett åtgärdsprogram för social förstärkning för pågående metropolfullmäktigeperiod. Åtgärdsprogrammet och verkställandet av det kräver att metropolförvaltningen har tillgång till tillräckligt statistik- och analysmaterial om segregation. Ärenden inom segregation, arbetskraftsfrågor och invandring inkluderas i metropolavtalet mellan metropolförvaltningen och staten.

Ansvarsfördelningen i intentionsavtalet för invandring och inom mottagandet av flyktingar kunde ändras så att avtalet i fortsättningen ingås mellan staten (NTM-centralen) och metropolförvaltningen (inte kommunerna). Metropolförvaltningens viktigaste ansvar i bekämpandet av segregation gäller planeringen av markanvändningen och bostadspolitiken. Genom effektivare mark- och tomtpolitik, förnyad byggherrekapacitet och statsstödd finansiering kan man garantera att det byggs och anskaffas tillräckligt många hyresbostäder. Metropolförvaltningen övertar ansvaret för bostadslösheten i regionen och inför bland annat boenderådgivning i hela metropolområdet för att förebygga vräkning och nå en lägre bostadslöshet.

Metropolförvaltningen samarbetar med NTM-centralen i Nyland inom planeringen av den arbetskraftspolitiska och integrationsfrämjande utbildningen. Metropolförvaltningen deltar i arbetskraftsservicecentrets/-centrens arbete vid sidan av kommunerna, FPA och arbetskraftsförvaltningen. Metropolförvaltningen kunde lämpligen ta över långtidsprognoserna för utbildningsbehovet i regionen, vilka nu ankommer på Nylands förbund.

Metropolavtalet

I det här alternativet är metropolavtalets roll större än i den omfattande modellen, eftersom det i metropolplanen och dess verkställighetsdel på grund av förvaltningsmodellen och områdets geografiska utsträckning inte är möjligt att i tillräcklig omfattning och med tillräcklig precision fastslå centrala åtgärder framför allt för markanvändning, trafikarrangemang och tillräcklig social bostadsproduktion. Också för verkställandet av övriga uppgifter krävs fler avtalsarrangemang mellan staten, metropolförvaltningen och kommunerna än i den omfattande modellen.

Förvaltningsmodell

Eftersom metropolförvaltningens uppgifter är färre än i den omfattande modellen bedömer arbetsgruppen att den bästa förvaltningsmodellen är en obligatorisk samkommun med ett fullmäktige som tillsatts genom val enligt beskrivningen i kapitel 2.1. Också i den här modellen är förvaltningens uppgifter klart kommunöverskridande, men eftersom de är av mindre betydelse både ekonomiskt och i övrigt, är en obligatorisk samkommun mer ändamålsenlig med tanke på uppgifterna. Modellen är möjlig, för den inskränker inte de samarbetsskyldiga kommunernas allmänna verksamhetsfält. Systemet för beslutsfattande ger inte någon enskild kommun den position som följer av ensidig bestämmanderätt. Det påverkar

inte heller medlemskommunernas förvaltning i väsentlig grad och begränsar inte beslutanderätten för de organ som valts av kommuninvånarna.

Finansieringssystem

Modellen finansieras genom betalningsandelar som anvisas kommunerna.

Arbetsgruppen bedömer att finansieringsandelen rör sig kring 250 euro/invånare/år eller ca 5 procent av kommunernas skatteintäkter. Bedömningen omfattar självfinansieringen av statsstödd bostadsproduktion i nuvarande omfattning och HRT:s kommunavgift med antagandet att avgiften per invånare hålls på samma nivå när området utvidgas. Behovet för omkostnadernas del har inte gått att bedöma i det här skedet.

Grunderna för betalningsandelarna regleras i lag. Rätten att besluta om finansieringen kunde kvarstå hos kommunerna på så sätt att besluten om finansieringens storlek fattas med den majoritet som krävs för ändring av grundavtalet enligt 79 § i kommunallagen. Om kommunerna inte kan nå en överenskommelse, kunde statsrådet ha rätt att besluta om finansieringens storlek inom de stränga ramvillkor som uppställs i lagen.

Biljettintäkterna från kollektivtrafiken tillfaller den aktör inom metropolförvaltningen som ordnar kollektivtrafiken. HRT:s biljettintäkter 2012 var ca 270 miljoner euro.

Områdesgränser

I den här modellen kunde metropolförvaltningens regionala befogenheter vara större när uppgifterna är färre och av mindre betydelse såväl ekonomiskt som juridiskt.

Metropolförvaltningen består av de tio kommunerna i kärnområdet och sex kommuner som valts för att de utgör tätorter med stark arbetspendling inom metropolområdet. Metropolförvaltningen omfattar därmed Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt, Kervo, Träskända, Nurmijärvi, Tusby, Sibbo, Vichtis, Mäntsälä, Hyvinge, Lojo, Borgå och Riihimäki.

Också de kommuner som inte ingår i kärnområdet har delvis redan för närvarande en samhällsstrukturrell koppling till kärnområdet. Eftersom området kommer att växa och utvidgas i framtiden kan det redan inom den närmaste framtiden finnas ett behov av att utvidga förebyggandet av en splittrad samhällsstruktur också till kommunerna utanför kärnområdet. Kommunerna har en klar funktionell koppling till kärnområdet, om än inte lika stark som kommunerna inom kärnområdet.

Val

I den här modellen är det enligt arbetsgruppen ändamålsenligt att hela metropolområdet bildar en valkrets i metropolfullmäktigevallet (alternativ 1 i kapitel 2.5.4). Även alternativen 2–4 kan bli aktuella om man vill betona att fullmäktige representerar hela området.

Preliminär bedömning av konsekvenserna av modellen med en begränsad mängd uppgifter

Arbetsgruppen har gjort en preliminär bedömning av konsekvenserna av sina modeller, i det här skedet särskilt i fråga om förvaltningen, uppgifterna och finansieringen. Bedömningen preciseras under den fortsatta beredningen särskilt för de frågor som nämndes i inledningen och läggs fram senast 15.9.2014.

Metropolfullmäktige, som tillsätts genom val, ansvarar för hela regionens gemensamma utveckling. Det ger regionen en gemensam syn på regionens framtid, riktlinjer för regionutvecklingen och centrala beslut om nödvändiga åtgärder.

Genom att grunda en metropolförvaltning kan beslutsfattandet för centrala kommunöverskridande uppgifter sammanföras. Särskilt genom metropolplanen kunde regionen svara mot de utmaningar som de förändrade verksamhetsbetingelserna medför, såsom den kraftiga befolkningstillväxten, den otillräckliga bostadsproduktionen och förenhetligandet av samhällsstrukturen samt en ändamålsenlig utveckling av markanvändningen i hela regionen.

Metropolförvaltningen beslutar om centrala kommunöverskridande strategiska riktlinjer för markanvändning, boende och trafik samt för internationell konkurrenskraft och förebyggande av segregation. Modellen möjliggör en mer omfattande regional kollektivtrafik och en större marknadsandel inom kollektivtrafiken. Också anslutningsparkeringen ligger då klarare på en aktörs ansvar. I fråga om konkurrenskraften möjliggör ett samlat beslutsfattande och ansvar en gemensam målställning och planering för hela regionen bättre än i dagens läge. Med endast en ansvarig aktör främjas också bättre lösningar och förbindelser för näringslivets behov. Utvecklingen av metropolregionens internationella konkurrenskraft och livskraft har en positiv inverkan på hela landet. En byggherre som lyder under metropolförvaltningen ger bättre förutsättningar särskilt för byggande av statsstödda hyresbostäder i metropolområdet. Det ger större byggherreresurser för byggande av statsstödda hyresbostäder i regionalt centrala bostadsproduktionsområden och frigör samtidigt kommunala byggherreresurser till byggande av statsstödda hyresbostäder i andra delar av kommunerna. För att den föreslagna producentmodellen ska kunna genomföras krävs samarbete mellan kommunerna och metropolförvaltningen.

Eftersom metropolförvaltningens befogenheter och uppgifter ändå i viss mån begränsas till frågor på strategisk nivå kvarstår största delen av kommunernas beslutanderätt för de operativa funktionerna. Det begränsar delvis metropolförvaltningens möjligheter att bemöta regionens gemensamma problem och de mål som ställts upp för förvaltningen. Å andra sidan inskränker den här modellen därför kommunernas självstyrelse mindre än den omfattande modellen. Exempelvis i fråga om bostadsproduktionen markerar metropolförvaltningen regionalt centrala bostadsproduktionsområden i metropolplanen och fastslår ordningsföljden, medan staten – via metropolavtalet – påverkar kommunerna så att målet för bostadsproduktionen nås. Om detaljplaneringen, verkställandet av markpolitiken samt byggandet och finansieringen av nödvändig infrastruktur är på kommunernas ansvar är det i praktiken det kommunala beslutsfattandet som avgör om målen uppnås och om det byggs tillräckligt många bostäder.

Modellen förutsätter mångsidig kompetens inom metropolförvaltningen. Resurserna kan i någon mån koncentreras och förvaltningen rationaliseras, men genom att koncentrera strategiska uppgifter uppnås inte samma rationaliseringsnytta som i den omfattande modellen. Även om antalet aktörer minskar finns det risk för överlappning inom förvaltningen och för

att samma uppgifter sköts på olika nivåer inom förvaltningen. Det är viktigt att arbetsfördelningen och olika aktörers befogenheter fastställs klart och tydligt.

Den ekonomiska nyttan kan vara betydande på längre sikt, bland annat tack vare metropolplanen och en enhetligare samhällsstruktur. Hur väl nyttan realiseras beror i hög grad på beslutsförmågan inom kommunerna och metropolförvaltningen och på hur de operativa funktionerna genomförs i enlighet med metropolförvaltningens mål. Också avlägsnandet av överlappande förvaltning och en klar arbetsfördelning inverkar.

I den här modellen krävs mindre finansiering än i den omfattande modellen. Med tanke på kommunernas självstyrelse fungerar en modell som bygger på betalningsandelar bäst om uppgifterna har liten ekonomisk betydelse. Metropolförvaltningen måste ändå ha tillräckliga möjligheter att besluta om finansieringen av sina egna funktioner. De centrala riskerna för finansieringen är att tillräckliga finansieringslösningar inte hittas eller att principerna för finansieringen inte kan formuleras tillräckligt tydligt. Utgående från erfarenheterna i Kajanaland är det viktigt att det finns entydiga principer för finansieringen i olika situationer¹. I jämförelse med Kajanalandsmodellen handlar lagstiftningen om metropolförvaltningen ändå inte om ett frivilligt försök och därför borde ett så kallat stoppbräde för det ekonomiska ansvaret uttryckligen ingå i lagen. Också statsfinansiering för de investeringar som staten ansvarar för (bl.a. trafiken) är nödvändig.

Finansieringssystemet måste förenklas bland annat för att kollektivtrafikens verksamhetsfält blir större. Kollektivtrafiken i hela området sköts av en aktör, på motsvarande sätt som HRT gör i dagens läge. Antalet finansiärer ökar då kommuner som inte hör till det nuvarande HRT tillkommer. Också planeringen av trafiksystemet gör att området blir större och då kan exempelvis investeringar i vissa delar av området upplevas orättvisa för vissa kommuner. Ägandeförhållandena för trafiklederna förändras nödvändigtvis inte, så det krävs inga ändringar i fråga om underhåll och investeringar. Ordandet av anslutningsparkeringen kräver ändå att finansiering anvisas till metropolförvaltningen. Resurser behövs också för andra uppgifter, för förvaltningen och för valet som ordnas vart fjärde år.

En kritisk punkt i den här modellen är också att en tillräcklig finansiering måste tryggas för de åtgärder som verkställighetsdelen i metropolplanen förutsätter. En risk är att det är osäkert om tillräckliga finansieringsbeslut kommer att fattas. Det är osäkert om de skyldigheter som följer på planerings- och verkställighetsdelen i metropolplanen är grundlagsenliga och detta kommer att bedömas under den fortsatta beredningen. För att modellen med en begränsad mängd uppgifter ska fungera är det viktigt att metropolförvaltningen kan arbeta utifrån en stark metropolplan.

Med tanke på uppgifterna kan det här alternativet vara enklare att genomföra än den omfattande modellen. Det medför ändå att vissa befogenheter överförs från kommunerna till metropolförvaltningen. Kommunernas beslutanderätt minskar i de strategiska uppgifter som överförs på metropolförvaltningen. Dessutom grundas en ny samkommun, vilket inverkar på förvaltningen och beslutsfattandet i både kommunerna och de nuvarande samarbetsorganisationerna. En ny samkommun innebär ett nytt beslutssystem på metropolnivå.

¹ Jäntti, A.; Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. (Blåa tankar - från fritt fall till kontrollerad anpassning. Verkningarna av förvaltningsförsöket i Kajanaland. Svensk sammanfattning) (Finansministeriets publikationer 2010)

Om en ny förvaltningsnivå och organisation bildas samtidigt som funktionerna i vissa nuvarande organisationer omorganiseras krävs finansiering också för verkställandet samt tillräckliga resurser och kompetens för det administrativa arbetet (administrativa och juridiska förändringar, ordnande av val, överföring av personal, harmonisering av löner, förändringar i datasystem). Även om modellen med en samkommun sannolikt är enklare att genomföra rent administrativt än självstyrelsemodellen kan organisationsförändringen även då räcka flera år. Om de pågående förhandlingarna i kommunerna leder till kommunsammanslagningar ställer det särskilda krav på verkställandet och kräver bland annat större resurser i verkställandefasen från såväl kommunerna som staten.

Den föreslagna modellen med en obligatorisk samkommun med en begränsad mängd uppgifter är mer beroende av kommunernas beslutsfattande än självstyrelsemodellen, eftersom största delen av de operativa uppgifterna och beslutsfattandet i anslutning till dem kvarstår hos kommunerna. Också verkställandet av metropolavtalet blir i hög grad beroende av kommunernas beslut. Det innebär att metropolförvaltningen i praktiken inte nödvändigtvis har tillräckliga möjligheter att självständigt besluta om lösningar för regionens bästa. I samband med förvaltningsförsöket i Kajanalands län ansågs det att kommunens och landskapets bästa ställdes mot varandra i beslutsfattandet. Av ledamöterna i landskapsfullmäktige satt 85 procent också i kommunfullmäktige. Det ansågs till en del vara problematiskt och orsaka intressekonflikter i beslutsfattandet.² Eventuella intressekonflikter kan äventyra de mål som ställts upp för metropolförvaltningen och bland annat den ekonomiska nyttan.

Modellen förutsätter att metropolavtalets bindande karaktär förstärks, vilket i sin tur kräver ändringar i statens system för projektbeslut.

Många nuvarande samarbetsstrukturer och samarbetsformer ersätts av en metropolförvaltning med beslutanderätt. Ur kommuninvånarnas perspektiv blir beslutsfattandet därmed åskådligare och mer transparent jämfört med den nuvarande samarbetsmodellen. Modellen bevarar också ett betydande operativt ansvar hos kommunerna och i motsats till nuvarande sätt att sköta gemensamma frågor får invånarna i och med metropolförvaltningen via lagstadgade rättigheter möjlighet att påverka centrala kommunöverskridande frågor i metropolområdet. Metropolförvaltningen ska också i övrigt se till att invånare, samfund och serviceanvändare har möjlighet att medverka och påverka. Det kan ändå hända att invånarna i metropolområdet inte är särskilt intresserade av metropolförvaltningen och metropolfullmäktige, vilket kan märkas i lågt valdeltagande i fullmäktigevalet. Under förvaltningsförsöket i Kajanalands län var valdeltagandet i landskapsvalet en aning lägre än i kommunalvalet, även om skillnaden inte var stor.

Delvis beroende på vilket valsätt som väljs kan makten i metropolfullmäktige komma att koncentreras till de centralkommuner som har många invånare. Det kan förebyggas genom indelning i valkretsar.

En metropolförvaltning enligt samkommunsmodellen är precis som ovan konstaterats mer beroende av beslutsfattandet i medlemskommunerna. Därför är en utveckling av kommunstrukturen utgående från människornas faktiska rörelsemönster viktigare än i den

² Jäntti, A.; Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. (Blåa tankar - från fritt fall till kontrollerad anpassning. Verkningarna av förvaltningsförsöket i Kajanalands län. Svensk sammanfattning) (Finansministeriets publikationer 2010)

omfattande modellen. Exempelvis verkställandet av målen och riktlinjerna i metropolplanen, lösandet av bostadsproblemen och en jämbördig utveckling av trafiksystemet lyckas bäst i en kommunstruktur som i högre grad än i dagens läge utgår från regionens funktionella särdrag och samhällsstrukturella utveckling. Det gäller framför allt metropolområdets kärnområde, men är viktigt också utanför det, särskilt inom det område som berörs av kollektivtrafiken. Områdesgränserna avviker dessutom från de nuvarande 14 kommunernas gränser. Eventuella kommunsammanslagningar i enskilda kommuner kan också inverka på områdesgränserna, precis som i den omfattande modellen.

Både i modellen med en begränsad mängd uppgifter och i den omfattande modellen behövs en separat utvärdering om hur de uppgifter som hänför sig till regionutveckling och landskapsplanläggning ska skötas i de av Nylands förbunds medlemskommuner som ligger utanför metropolområdet. Det finns en risk för att utvecklingen av dessa kommuner separeras från utvecklingen och planeringen av markanvändningen i de kommuner som hör till metropolförvaltningen.

3.3 Omfattande modell

Metropolförvaltningens uppgiftshelheter

I den omfattande modellen ges metropolförvaltningen ytterligare uppgifter utöver de som ingår i modellen med en begränsad mängd uppgifter. Avsikten med de nya uppgifterna är att göra metropolförvaltningens uppgiftshelhet så omfattande, mångsidigt och funktionellt enhetligt som möjligt. Avsikten är också att de olika uppgiftsområdena ska stödja varandra så effektivt som möjligt. I den här modellen är metropolförvaltningens karaktär och uppgifter såväl strategiska som operativa. Till de operativa uppgifterna hör, utöver de som ingår i modellen med en begränsad mängd uppgifter, väg- och gatuhållning, administration som rör metron och en eventuell jokerbana, ägande i anslutning till bostadsproduktion som beviljas stöd samt sådana operativa uppgifter inom vattenförsörjning och avfallshantering som överförs från HRM.

Markanvändning

Metropolplanen

En stark metropolplan är en viktig förutsättning för att hela metropolförvaltningen ska fungera. Därför har arbetsgruppen inte ansett det vara möjligt att lägga fram alternativ till den här lösningen.

De uppgifter som metropolförvaltningen föreslås sköta i anslutning till metropolplanens rättsföljder och dess styrningsrelaterade konsekvenser, beslut om utvecklingsområden, beslut om områden i behov av planering och avgöranden som gäller planeringsbehov samt undantagsbeslut är de samma som i modellen med en begränsad mängd uppgifter. I fråga om uppgifter som hänför sig till markanvändning föreslås en alternativ modell endast för markpolitiken.

Markpolitik

Vid markförvärv kunde metropolförvaltningen få tillstånd att inlösa mark med hänvisning till metropolplanen på samma sätt som en kommun eller annan myndighet som genomför planen

numera kan få inlösningstillstånd för att inlösa områden som har anvisats i landskaps- eller generalplanen (99 § i markanvändnings- och bygglagen).

Kommunens markpolitiska medel förblir desamma som för närvarande.

Det föreslås att förköpslagen ändras så att de nuvarande specialbestämmelserna om utvidgad förköpsrätt i kommunerna i huvudstadsregionen utvidgas att gälla hela metropolområdet precis som i modellen med en begränsad mängd uppgifter.

Boende

Metropolförvaltningen bär det slutliga ansvaret för den statsstödda bostadsproduktionen också när det gäller ägande av det statsstödda bostadsbeståndet om det inte går att hitta någon annan ägare till de hyresbostäder som planerats i områdena. I det här alternativet finns alltså en separat aktör inom eller under metropolförvaltningen som har hand om ägande, förvaltning, invånarval och underhåll av de statsstödda bostäderna.

I det här alternativet kunde metropolförvaltningen också låta bygga ägarbostäder i regionalt centrala bostadsområden i specialsituationer där det exempelvis på grund av svagt konjunkturläge finns risk för att inga andra aktörer låter bygga ägarbostäder i ett visst bostadsområde, som då riskerar att få en alltför ensidig invånarstruktur.

I det här alternativet bör metropolförvaltningen också ha möjlighet att vid behov förvärva tomtmark för bostadsproduktion i regionalt centrala bostadsområden för att säkerställa att dessa områden realiseras i enlighet med metropolplanen. I huvudsak förvärvar metropolförvaltningen då tomtmark av kommunerna. Om metropolförvaltningen emellertid inte får tillräckligt med tomtmark för den eftersträlvade bostadsproduktionen i något område i metropolplanen kunde den använda sina markpolitiska medel för att säkerställa att de regionala MBT-områdena och åtgärderna i metropolplanen genomförs enligt planerna.

Trafik

Utöver de uppgifter som nämns i modellen med en begränsad mängd uppgifter har metropolförvaltningen hand om administrationen och utvecklingen av metron och en eventuell regional jokerbana. Dessutom övertar metropolförvaltningen väg- och gatuhållningen av kommunerna och staten, med undantag för Ring III och huvudlederna utanför Ring III, som är av stor nationell betydelse. Bannätet utgör en helhet och det föreslås inte att det ska delas mellan staten och metropolområdet. Också i det här alternativet ingår ett metropolavtal mellan staten och metropolförvaltningen om genomförandet och förenhetligande av systemen. För trafikens del gäller avtalet främst bannätet och de huvudleder som även framöver sköts av staten.

Miljötjänster

Metropolförvaltningen tar över de uppgifter som nu sköts av HRM. Samkommunen blir en del av metropolförvaltningen antingen i form av ett affärsverk eller som en organisationsdel med egen bokföring. För att samkommunen ska kunna anslutas till metropolförvaltningen (genom en obligatorisk samkommun eller självstyrelsemodell) måste medlemsbasen vara densamma.

Konkurrenskraft

Uppgifterna inom konkurrenskrafts- och näringspolitiken är desamma som i modellen med en begränsad mängd uppgifter.

Segregation, arbetskraftsfrågor och invandring

När planeringen av servicestrukturen för social- och hälsovården framskrider krävs ett separat avgörande om koordineringen och arbetsfördelningen mellan anordnaren av social- och hälsovården, kommunerna och metropolförvaltningen inom det segregationsförebyggande arbetet.

Under den fortsatta beredningen behövs en bedömning av huruvida metropolförvaltningen borde överta ansvaret för de personer med många problem som nu anlitar arbets- och näringsbyråerna och servicecentren för arbetskraften, men som för närvarande inte får tillräcklig hjälp där. Problemen hänför sig ofta till bostadslöshet, fattigdom, allvarliga hälsoproblem och sociala problem, analfabetism och drogmissbruk.

Förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen har en lokal karaktär och det finns ingen grund för att överföra ansvaret för den på metropolförvaltningen. Däremot är ansvaret för utbildningen på andra stadiet av regional eller till och med nationell karaktär och kunde därför passa metropolförvaltningen.

Metropolavtalet

I den här modellen är behovet av ett metropolavtal mindre än i modellen med en begränsad mängd uppgifter. Systemet med självstyrelse ger metropolförvaltningen stor beslutanderätt, samtidigt som den inte är beroende av kommunal finansiering för att genomföra metropolplanen och sköta de andra kommunöverskridande uppgifterna. Parter i metropolavtalet är då främst metropolförvaltningen och staten.

Förvaltningsmodell

Om de uppgifter som ankommer på metropolförvaltningen är omfattande till sin karaktär och har betydande rättsföljder anser arbetsgruppen att en ändamålsenlig förvaltningsmodell är ett självstyrelsesystem på ett större förvaltningsområde än en kommun enligt 121 § 4 mom. i grundlagen. För ett sådant arrangemang talar uppgifternas omfattning, betydelse och kommunöverskridande karaktär samt de självständiga befogenheter som krävs för att sköta dem. En motivering för den här lösningen är också att den finansiering som krävs för uppgifterna är betydande och stor. Den här förvaltningsmodellen gör det också möjligt att ge metropolförvaltningen större och mer självständiga möjligheter att påverka finansieringens storlek än i modellen med en obligatorisk samkommun.

De omfattande kommunöverskridande uppgifter som metropolförvaltningen övertar i det här alternativet kräver enligt arbetsgruppen en mer självständig beslutsbefogenhet än modellen med en obligatorisk samkommun. Som förvaltningsmodell kan självstyrelsesystemet anses ha en starkare juridisk struktur än modellen med en obligatorisk samkommun, vilket kan antas ge metropolförvaltningen en tillräcklig och oberoende position och funktionsförmåga ur såväl funktionellt som ekonomiskt perspektiv.

Finansieringssystem

De omfattande uppgifter som överförs på metropolförvaltningen medför ett mycket stort behov av finansiering. Enligt arbetsgruppens preliminära beräkningar skulle metropolförvaltningens finansieringsbehov utgående från de föreslagna omfattande uppgifterna och ett metropolområde som omfattar endast kärnområdet motsvara en metropolskatt på 3–3,5 procent.

Hur stor skattefinansiering som behövs för metropolförvaltningens omkostnader har inte gått att bedöma i det här skedet.

Metropolförvaltningen har betydande intäkter från biljetterna i kollektivtrafiken och från miljötjänsterna. Metropolförvaltningen beslutar om taxorna inom dessa områden.

Den finansiering som krävs för dessa uppgifter begränsar kommunernas ekonomiska spelrum i hög grad utan att kommunerna har möjlighet att styra hur metropolförvaltningen använder finansieringen eftersom metropolförvaltningen väljs genom egna val.

Därför innehåller det här alternativet en lagstadgad beskattningsrätt för metropolförvaltningen i form av en inkomstskatt. På metropolskatten tillämpas samma avdrag som på kommunalskatten. Kommunerna borde kunna sänka sin skattesats i motsvarande grad.

Områdesgränser

I den här modellen borde metropolförvaltningens regionala befogenhet begränsas till ett mindre antal kommuner på grund av uppgifternas omfattning och juridiska och ekonomiska betydelse. Befogenheterna borde omfatta endast kommunerna i det så kallade kärnområdet, eftersom de bildar ett funktionellt sett tätt och samhällsstrukturellt sett mycket enhetligt område.

Metropolförvaltningen omfattar då följande tio kommuner: Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrklätt, Kervo, Träskända, Nurmijärvi, Tusby och Sibbo.

Det kan anses nödvändigt att dessa kommuner som bildar ett område med enhetlig samhällsstruktur hör till metropolförvaltningen. Det är till och med en förutsättning för att uppgifterna ska kunna skötas framgångsrikt och för att de mål som ställts upp för förvaltningen ska uppnås. Oberoende av kommunernas varierande storlek kan kommunerna anses ha i stort sett likvärdiga förhållanden. Då kan man bedöma att de centrala uppgifterna och funktionerna i någon mån likvärdigt gäller alla kommuner i området. Då blir också den ekonomiska belastningen relativt rättvis för alla kommuner.

Val

I den här modellen bör metropolfullmäktigevallet enligt arbetsgruppen förrättas så att hela metropolområdet bildar en valkrets (alternativ 1 i kapitel 2.5.4).

Preliminär bedömning av konsekvenserna av den omfattande modellen

Arbetsgruppen har gjort en preliminär bedömning av konsekvenserna av sina modeller, i det här skedet särskilt i fråga om förvaltningen, uppgifterna och finansieringen. Bedömningen preciseras under den fortsatta beredningen särskilt för de frågor som nämndes i inledningen och läggs fram senast 15.9.2014.

Metropolfullmäktige, som tillsätts genom val, ansvarar för hela regionens gemensamma utveckling. Det ger regionen en gemensam syn på regionens framtid, riktlinjer för regionutvecklingen samt centrala beslut om nödvändiga åtgärder och förutsättningarna för att genomföra dem.

Om metropolområdets planläggnings- och planeringsresurser koncentreras till en tillräckligt självständig organisation nås en enhetligare styrning och ett effektivare genomförande. Bland annat utvecklingen av trafiksystemet och den internationella konkurrenskraften sköts här av en enda ansvarig aktör. Det ger regionen en tillräckligt stark ny aktör med samlade resurser för att utveckla regionens internationella konkurrenskraft.

Genom metropolplanen och genom att koncentrera resurserna kunde regionen svara mot de utmaningar som de förändrade verksamhetsbetingelserna medför, en ändamålsenlig utveckling av markanvändningen i hela regionen, förenhetligandet av samhällsstrukturen samt kommunernas gemensamma bostadsproblem. När en aktör som lyder under metropolförvaltningen bär ansvaret också för ägandet av det statsstödda hyresbostadsbeståndet frigörs kommunala resurser i allt högre grad till att förstärka och utveckla det nuvarande bostadsbeståndet och bidra till den statsstödda bostadsproduktionen via tillbyggnad. Genom att metropolförvaltningen står som ägare tryggas och säkerställs en mångsidig invånarstruktur i regionalt centrala bostadsområden, vilket kan bidra till att förebygga segregation i dessa områden.

Då blir det lättare att förebygga en splittrad samhällsstruktur och nå en bättre tillpassning av markanvändning, boende och trafik. Den inbördes tajmningen mellan olika områden och projekt styrs tydligare enligt de regionala målen, vilket också kan ge märkbara besparingar bland annat i investeringskostnaderna för trafik och tekniskt underhåll och i såväl invånarnas som näringslivets resekostnader. Det blir enklare än för närvarande att stävja klimatförändringen och arbeta för andra mål i anslutning till en god livsmiljö.

De uppgifter som överförs på metropolförvaltningen är omfattande och kräver mångsidig kompetens.

Genom att sammanslå olika funktioner (såsom organisationerna för väg- och gatuhållning) kan resurserna koncentreras, förvaltningen rationaliseras och överlappningar avlägsnas i högre grad än i modellen med en begränsad mängd uppgifter. På längre sikt ger reformen också betydande ekonomiska fördelar. Ett förenhetligande av bland annat boendepolitiken och kollektivtrafiken effektiviserar verksamheten i hela regionen. Metropolplanen gör det möjligt att planera och verkställa en struktur som är till fördel för metropolområdets totalekonomi.

För att det här alternativet ska gå att genomföra krävs en säker finansiering. Uppgifterna är omfattande och utöver finansiering för den omfattande servicen innebär modellen också stora investeringskostnader samt egendom och finansiering att ta hand om. Precis som i modellen med en begränsad mängd uppgifter krävs resurser också för förvaltningen och ordnandet av val. En del av finansieringen kommer från kommunerna. Det behövs också finansiering från staten och finansiering enligt finansieringsprincipen av de uppgifter som överförs från staten.

Bland annat bör staten fortsättningsvis finansiera väghållningen och trafikinvesteringarna i metropolområdet även om ansvaret för vägnätet överförs på metropolförvaltningen. De pengar som anvisas metropolområdet kan inte budgeteras i momentet för bastrafikledshållning i statsbudgeten, utan bland annat för detta krävs ett nytt moment i budgeten. De centrala riskerna för finansieringens del är att tillräckliga finansieringslösningar inte hittas. När det gäller finansieringen av kollektivtrafiken måste det dessutom noteras att en enhetlig kollektivtrafik kan bli dyrare än det nuvarande systemet för vissa av kommunerna i kärnområdet. Det kan medföra ojämlig behandling särskilt om bland annat eventuella investeringar i ban- och vägnätet inte fördelas likvärdigt över hela området.

Om metropolområdet får beskattningsrätt krävs en stor ändring av skattesystemet. Det medför också en risk för en större skattebörda i området.

I det här alternativet överförs många befogenheter från kommunerna till metropolförvaltningen. En del av metropolförvaltningens uppgifter kan delvis anses ha lokal karaktär. Under den fortsatta beredningen krävs en bedömning av huruvida överföringen av uppgifter är grundlagsenlig.

En metropolförvaltning med självstyrelse har en betydande inverkan på den offentliga förvaltningen, de nuvarande samarbetsorganisationerna och det politiska agerandet särskilt via systemet för beslutsfattande på metropolnivå. Den här inverkan är sannolikt större än i modellen med en begränsad mängd uppgifter på grund av att fler uppgifter ankommer på metropolförvaltningen.

Inverkan på den kommunala självstyrelsen är större än i modellen med en obligatorisk samkommun. Ur kommuninvånarnas perspektiv är det också viktigt att tänka på risken för en större skattebörda. Metropolförvaltningens uppgifter utgör å andra sidan fortfarande en avgränsad helhet. Även om det kan kännas som om beslutsfattandet fjärras från kommuninvånarna får dessa medel att påverka det kommunöverskridande samarbetet, vilket den nuvarande samarbetsmodellen inte medger. Med tanke på det och med beaktande av erfarenheterna från förvaltningsförsöket i Kajanaland kan invånarna i metropolområdet till och med få större självstyrelse och bättre möjligheter att påverka i kommunöverskridande frågor än i dagens läge, särskilt om metropolförvaltningen också i övrigt vinnlägger sig om att ge invånarna möjligheter att medverka och påverka. Kommunernas roll blir, precis som för närvarande, att erbjuda kanaler för att påverka i lokala frågor.³

Att bilda en ny förvaltningsnivå och organisation med omfattande uppgifter på både strategisk och operativ nivå kräver större resurser än modellen med en begränsad mängd uppgifter och eventuellt en längre tid för själva genomförandet. Att genomföra ändringen beräknas ta flera år bland annat på grund av behovet att harmonisera arbetskulturen inom många olika organisationer. Utmaningar utgör såväl den samtidiga omorganiseringen av funktionerna inom de nuvarande samarbetsorganisationerna som eventuella kommunsammanslagningar vid samma tidpunkt.

³ Jfr Jäntti, A.; Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. (Blåa tankar - från fritt fall till kontrollerad anpassning. Svensk sammanfattning)

En viktig fördel i modellen med självstyrelse är att den ger större självständighet i relation till kommunerna och därmed förstärker arbetet till förmån för hela områdets bästa. Metropolförvaltningen har självständiga och omfattande befogenheter inom uppgiftshelheter som är viktiga för hela regionen. Därför ger den här modellen bättre möjligheter än modellen med en obligatorisk samkommun när det gäller att säkerställa hela områdets bästa, även om det inte sker betydande förändringar i kommunstrukturen. I praktiken är det givetvis möjligt att ledamöterna i metropolfullmäktige representerar kommunerna i stället för hela regionen. Då sker beslutsfattandet inte nödvändigtvis till förmån för hela regionen. En stark aktör med självstyrelse innebär ändå bättre förutsättningar för en tillräcklig beslutsförmåga, vilket krävs för att nå en effektivare verksamhet. Det är av central betydelse bland annat för att den ekonomiska nyttan ska realiseras.

I den här modellen består metropolområdet av de kommuner som måste lyda under metropolförvaltningen för att det ska vara möjligt att sköta de tänkta uppgifterna. Områdesgränserna avviker från de nuvarande 14 kommunernas gränser, precis som i modellen med en begränsad mängd uppgifter. Enligt arbetsgruppen bör de föreslagna 10 kommunerna ingå i förvaltningen även om de genomgår sammanslagningar med kommuner utanför det så kallade kärnområdet. Om beslut om kommunsammanslagningar fattas kan området bli större. De föreslagna områdesgränserna utesluter inte heller helt behovet av samarbete inom ett större område, bland annat i fråga om planering av markanvändningen och främjande av konkurrenskraften. Också med tanke på bland annat den sociala sammanhållningen är det viktigt att arbetsfördelningen och befogenheterna hos de aktörer som ansvarar för servicen till dem som har det sämre ställt är tillräckligt tydliga och att samarbetsstrukturerna fungerar väl. Annars finns det risk för att införandet av en metropolförvaltning inte främjar den sociala sammanhållningen i tillräckligt hög grad. En metropolförvaltning med en mer begränsad regional befogenhet kunde också medföra ett behov av att överväga en utvidgning senare.

Både i modellen med en begränsad mängd uppgifter och i den omfattande modellen behövs en separat utvärdering om hur de uppgifter som hänförs sig till regionutveckling och landskapsplanläggning ska skötas i de av Nylands förbunds medlemskommuner som ligger utanför metropolområdet. Det finns en risk för att utvecklingen av dessa kommuner separeras från utvecklingen och planeringen av markanvändningen i de kommuner som hör till metropolförvaltningen.

Jämfört med alternativet med en begränsad mängd uppgifter har en metropolförvaltning enligt den omfattande modellen bättre möjligheter att besluta om åtgärder som är nödvändiga för regionens utveckling samt redskap för att verkställa dem. Metropolförvaltningen har tillgång till alla de redskap som behövs exempelvis för att säkerställa att målen för bostadsproduktionen uppnås: metropolplanen, markpolitiska medel, byggande av nödvändig infrastruktur samt möjlighet att låta bygga och äga bostäder.

Alternativet med mer omfattande uppgifter är sannolikt svårare att genomföra rent administrativt, men resultatet kan vara en mer välfungerande och effektiv organisation med en tydligare roll.