



Väl fungerande tjänster,
starka samfund

METROPOLFÖRVALTNINGEN

HALVTIDSRAPPORT
ARBETSGRUPP SOM BEREDER LAGEN OM
METROPOLFÖRVALTNINGEN

30.4.2014

INNEHÅLL

INLEDNING	3
DEL 1: NULÄGE OCH MÅL.....	6
1.1 NULÄGET OCH UTVÄRDERING AV NULÄGET.....	6
1.1.1 Områdesgränser.....	6
1.1.2 Områdets kommunstruktur.....	6
1.1.3 Anordnande och organisering av uppgifter	7
1.1.4 Svenskspråkig service	13
1.2 MÅL FÖR METROPOLFÖRVALTNINGEN	14
DEL 2: ARBETSGRUPPENS ALTERNATIV FÖR BILDANDE AV METROPOLFÖRVALTNINGEN	17
2.1 JURIDISKA RAMVILLKOR	17
2.1.1 Alternativ till förvaltningsmodell	17
2.1.2 Ramvillkor i grundlagen som påverkar valet av alternativ	17
2.1.3 Några andra frågor som kräver juridisk avvägning	20
2.2 ALTERNATIV TILL UPPGIFTER FÖR METROPOLFÖRVALTNINGEN	21
2.2.1 Markanvändning	21
2.2.2 Boende.....	24
2.2.3 Trafik.....	25
2.2.4 Miljöjänster.....	26
2.2.5 Segregation, arbetskraftsfrågor och invandring	27
2.2.6 Konkurrenskraft och innovationspolitik.....	28
2.2.7 Metropolavtalet.....	29
2.2.8 Svenskspråkig service	29
2.3 ALTERNATIV FÖR METROPOLFÖRVALTNINGENS REGIONALA BEFOGENHETER OCH OMRÅDESGRÄNSERNA.....	30
2.3.1 Grunder för fastställande av områdesgränserna	30
2.3.2 Fastställande av områdesgränserna på basis av uppgifterna och målen	31
2.3.3 Funktionella kriterier för fastställandet av områdesgränserna	31
2.3.4 Alternativ för områdesgränserna	33
2.4 ALTERNATIV TILL MODELL FÖR FÖRVALTNINGEN OCH BESLUTFATTANDET	34
2.4.1 Regelverk för metropolförvaltningen	34
2.4.2 Metropolförvaltningens representativa organ	34
2.4.3 Organisering av metropolförvaltningens interna förvaltning	36
2.4.4 "Koncernsamfund" och samarbetsorganisationer	36
2.5 ALTERNATIV FÖR ORDNANDE AV METROPOLFÖRVALTNINGENS VAL SAMT INVÅNARNAS DELTAGANDE.....	37
2.5.1 Förrättande av metropolval	37
2.5.2 Valsätt i metropolvalet.....	37
2.5.3 Metropolfullmäktiges storlek	37
2.5.4 Kommunernas representation i metropolfullmäktige och dess inverkan på valsystemet	38
2.5.5 Andra synpunkter på valet	42
2.5.6 Metropolområdets invånares möjligheter att delta och påverka	43
2.6 ALTERNATIV TILL FINANSIERING AV METROPOLFÖRVALTNINGEN	43
2.6.1 Allmänna frågor gällande finansieringssystemet.....	44
2.6.2 Skatter och avgifter av skattenatur	44
2.6.3 Kommunernas avgifter till metropolförvaltningen	47
2.6.4 Kundavgifter	48
2.6.5 Statens andel av finansieringen av kärnmetropolen	50
2.6.6 Metropolförvaltningens behov av finansiering via egen beskattning eller kommunala avgifter.....	50
DEL 3: ARBETSGRUPPENS PRELIMINÄRA FÖRSLAG TILL GENOMFÖRANDEMODELLER	52
3.1 FÖRSLAG SOM GÄLLER BÅDA MODELLERNA.....	53
3.2 MODELL MED EN BEGRÄNSAD MÄNGD UPPGIFTER	53
3.3 OMFATTANDE MODELL	60
BILAGOR	66

INLEDNING

Regeringens riktlinjer

I sitt strukturpolitiska program (29.8.2013) fastslog regeringen att metropolområdets konkurrenskraft säkerställs, segregation förhindras och planeringen och förverkligandet av markanvändning, boende och trafik effektiviseras genom kommunsammanslagningar i området och genom sammansättande av en metropolförvaltning till stöd för det.

Regeringen beslutade att beredningen av den lagstiftning som anknyter till metropolförvaltningen ska inledas med snabb tidtabell. Enligt riktlinjerna ska metropolförvaltningens beslutande organ vara ett fullmäktige som utses genom val. Enligt rekommendationer från utredningspersonerna för metropolområdet ska metropolförvaltningen sköta områdets konkurrenskraft, närings- och innovationspolitiken, markanvändningen, boendet och trafiken samt avgöra regionala frågor om segregation, arbetskraft och invandring. Metropolfullmäktige godkänner metropolplanen och dess verkställighetsdel som styr kommunernas beslutsfattande i ärenden som gäller markanvändning, boende och trafik. Denna ska säkerställa att de mål för planläggning och boende som har överenskommit med staten uppfylls. Metropolförvaltningen sköter de regionala offentliga förvaltningsuppgifter som överförs till den från kommunerna, samkommunerna och statsförvaltningen. Vid beredningen är det exakta innehållet och omfattningen av metropolförvaltningens uppgifter knutna till omfattningen och betydelsen av de kommunsammanslagningar som sker i området.

Arbetsgruppens uppdrag och uppgifter

För att verkställa riktlinjerna i regeringens strukturpolitiska program tillsatte finansministeriet den 4 oktober 2013 en arbetsgrupp som ska bereda lagstiftningen om metropolförvaltningen.

Arbetsgruppens mål är att utgående från riktlinjerna i det strukturpolitiska programmet och med beaktande av kommunstrukturutvecklingen i området och metropolområdets förhandsutredning bereda nödvändig lagstiftning för att en metropolförvaltning ska kunna tillsättas i området.

Arbetsgruppen har i uppgift att utarbeta ett förslag till förvaltningsmodell för metropolförvaltningen och till hur beslutsfattandet och finansieringen ska ordnas. Den ska ge förslag på vilka uppgifter metropolförvaltningen ska ha hand om, inklusive en bedömning av hur den svenskspråkiga servicen i metropolområdet ska tryggas, organiseras och utvecklas. Arbetsgruppen ska också ge ett förslag till hur befogenheterna och arbetet ska fördelas mellan metropolförvaltningen, staten, kommunerna och andra aktörer och precisera behovet av ändringar i kommunernas nuvarande samarbetsarrangemang samt metoder för dessa. Dessutom ska den lägga fram ett förslag till metropolförvaltningens regionala befogenheter. Arbetsgruppen ska också kartlägga behovet av ändringar i lagstiftningen för att metropolförvaltningen ska kunna tillsättas, analysera ramvillkoren i grundlagen och ge ett förslag om huruvida det borde stiftas en egen lag om metropolförvaltningen eller om den ska införas i den gällande lagstiftningen.

Arbetsgruppen ska lägga fram sitt förslag i form av en regeringsproposition senast den 15 september 2014. Arbetsgruppen skulle ge en halvtidsrapport senast den 31 mars 2014.

I arbetsgruppen finns representanter från finansministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet. I början av sin mandatperiod tillsatte arbetsgruppen två underarbetsgrupper: en underarbetsgrupp som ansvarar för beredningen av MBT-ärenden och en underarbetsgrupp som bereder alternativ för finansieringen. Dessutom utsågs ordinarie sakkunniga. (Se bilagor 1–4)

Halvtidsrapporten och beredningen av den

I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen sammanställt en halvtidsrapport med de kartlagda alternativen och preliminära förslag om grundande av metropolförvaltningen.

Under arbetets gång har arbetsgruppen och underarbetsgrupperna hört sakkunniga (se bilaga 4). Arbetsgruppen ordnade ett temaseminarium för områdets kommuner innan halvtidsrapporten färdigställdes. För att främja kontakten mellan kommunerna och lagberedningen bildades också en uppföljningsgrupp den 20 november 2013. Dess mål har varit att ge kommunernas representanter aktuell information om beredningen och diskutera alternativen till grundande av metropolförvaltningen (se bilaga 5).

Som stöd för arbetsgruppens arbete har finansministeriet beställt två separata utredningar. I PD Timo Aros och PM Anna Laihos utredning ”Metropolialueen demografinen kilpailukyky”, som publicerades i mars 2014, granskas flyttningen inom Helsingforsregionen och regionens konkurrenskraft. I stadsrådet Rolf Paqvalins utredning, som blev färdig den 1 april 2014, diskuteras metropolförvaltningens inverkan på Nylands förbunds, Helsingforsregionens trafiks (HRT) och Helsingforsregionens miljötjänsters (HRM) position och uppgifter. Dessutom har miljöministeriet beställt en utredning om segregationen inom metropolområdet av SVD Sakari Kainulainen.¹

Förslagen i halvtidsrapporten är preliminära och arbetsgruppens slutliga förslag till regeringsproposition läggs fram senast den 15 september 2014.

Under den tillgängliga tiden har arbetsgruppen ännu inte hunnit utvärdera bland annat följande faktorer i tillräckligt hög grad. I dessa fall kommer arbetsgruppens förslag att kompletteras senast den 15 september 2014.

- Mer omfattande utvärdering av konsekvenserna av de föreslagna alternativen (bland annat ekonomiska, samhälleliga och språkliga konsekvenser; personalkonsekvenser; inverkan på kommunstrukturen, miljön, myndigheternas verksamhet, självstyrelsen, möjligheterna att medverka och påverka, egendomsarrangemang; samt övriga konsekvenser enligt anvisningarna för lagstiftning).
- I fråga om hur finansieringen ska ordnas: 1) omkostnader, 2) betalningspolicy för uppgifter som i huvudsak finansieras med kundavgifter (bl.a. kollektivtrafik, vattenförsörjning), förändringar i varje kommuns betalningar och nuvarande kostnader för de uppgifter som överförs och 3) finansieringsarrangemangens inverkan på de enskilda kommunernas ekonomi.
- I fråga om förvaltningsarrangemang och juridiska ramvillkor: 1) Behovet att införa bestämmelser i lagen om metropolförvaltningen angående ansvaret för att anordna och producera metropolförvaltningens tjänster, 2) Beslut om att metropolförvaltningens styrelseordförande ska vara anställd på heltid.
- I fråga om uppgifterna: 1) Koordineringen av utvecklingstjänster för företag i metropolområdet, och om uppgifterna inom regionutveckling överförs på metropolförvaltningen: frågor som gäller EU:s strukturfondsprogram, landskapets samarbetsgrupps ställning, samarbetet mellan landskapen, behoven av ändring i landskapens och NTM-centralernas områdesgränser samt i lagen om utveckling av regionerna, 2) Konsekvenserna för varje kommun om uppgifter överförs till metropolförvaltningen, 3) Möjligheten att ansluta utredningen om nya arbets- och organisationsmodeller inom byggnadstillsynen till metropolförvaltningen, 4) Innehåll och form för samspelet och samarbetet mellan metropolförvaltningen, kommunerna och statliga myndigheter vid utarbetandet av metropolplanen (inkl. förfarande för stadfästade av planer), 5) Bestämmelser och skyldigheter som kommunerna kan åläggas i metropolplanen, arbetsfördelning vid verkställande av metropolplanen i fråga om bestämmelserna i planen och metropolavtalet, behovet av komplettering och

¹ Aros och Laihos, Paqvalins samt Kainulainens utredningar finns på finansministeriets webbplats på adressen http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/10_metropoli/index.jsp.

precisering av de riksomfattande målen för markanvändningen i metropolområdet, behovet av att i metropolplanen styra byggandet i områden utanför detaljplanen (inkl. tillstånd för rivning av byggnader och åtgärder som förändrar landskapet), 6) Metropolförvaltningens ansvar för marginaliserade personer som är inskrivna vid arbets- och näringsbyråerna och servicecentren för arbetskraften.

- Noggrannare bedömning av faktorer i anslutning till förrättande och anordnande av val
- I fråga om den svenskspråkiga servicen: Behovet av ett lagstadgat organ för de uppgifter som ankommer på metropolförvaltningen
- Noggrannare bedömning av de lagändringar som införande av en metropolförvaltning förutsätter (inkl. speciallagstiftning)
- Verkställande av metropolförvaltningen och nödvändiga övergångsbestämmelser (bl.a. organisering av verkställighetsperioden, inledande av metropolförvaltningens verksamhet, det första valet, eventuella personalöverföringar från kommunerna, samkommunerna och staten till metropolförvaltningen samt eventuell överlåtelse av lösöre och fast egendom från kommunerna, samkommunerna och staten till metropolförvaltningen)
- Internationell jämförelse

Förslagen i halvtidsrapporten sammanhänger i viss mån med andra pågående lagstiftningsreformer, som till största delen också gäller metropolområdet. Samtidigt förbereds servicestrukturen inom social- och hälsovården och bereds lagen om statsandel för kommunal basservice, kommunallagen och ändringar i kommunstrukturlagen. Dessutom förbereds en reform av statens regional-, central- och lokalförvaltning och i flera kommuner pågår kommunindelningsutredningar. I enlighet med sitt uppdrag kommer arbetsgruppen att anpassa beredningsarbetet till övriga lagstiftningsprojekt inom olika sektorer inom ramen för sin tidtabell senast den 15 september 2014 och särskilt beakta servicestrukturen inom social- och hälsovården, vars centrala riktlinjer och fortsatta beredning regerings- och oppositionspartierna avtalade om den 23 mars 2014 och regeringen beslutade om i sitt beslut om genomförande av det strukturpolitiska programmet den 25 mars 2014.

Fortsatt beredning

När översättningen är färdig ombeds kommuner och nödvändiga intressentgrupper ge sina utlåtanden om halvtidsrapporten. Begäran om utlåtanden ges i april och utlåtanden ska inlämnas inom ca 10 veckor. Arbetsgruppen fortsätter bearbeta sina förslag till en regeringsproposition utgående från responsen i utlåtandena fram till den 15 september 2014.

Regeringens proposition överlämnas till riksdagen i början av 2015. Före det ska regeringen enligt det strukturpolitiska programmet ha fattat beslut om kommunsammanslagningar och om helheten för den gemensamma förvaltningen. Den nya strukturen träder i kraft senast vid ingången av 2017.

Halvtidsrapportens uppbyggnad

Halvtidsrapporten består av tre delar. Den första delen innehåller en kort beskrivning och en utvärdering av samarbetet inom metropolområdet i dagens läge. I den andra delen presenteras de alternativ som arbetsgruppen har utrett för bland annat de juridiska ramvillkoren, uppgifterna, metropolförvaltningens regionala befogenheter, förvaltning, beslutsfattande och finansiering samt valet och invånarnas möjligheter att medverka och påverka. I den tredje delen framläggs arbetsgruppens preliminära förslag.

DEL 1: NULÄGE OCH MÅL

1.1 Nuläget och utvärdering av nuläget

1.1.1 Områdesgränser

Enligt gängse europeiska gränser ska invånarantalet på en metropols kärnområde vara minst ca 500 000 och på hela metropolområdet totalt ca 1–1,5 miljoner². I Finland avser begreppet metropolområde vanligen det område som utgörs av de 14 kommunerna³ i Helsingforsregionen. I de 26 kommunerna i hela landskapet Nyland bor ca 1,55 miljoner människor och av dessa bor nästan 1,4 miljoner i de 14 kommunerna i Helsingforsregionen. I framtiden kommer befolkningen i regionen att öka ytterligare: den prognostiserade befolkningsökningen under perioden 2010–2040 är 24,2 procent, medan befolkningen i hela landet väntas öka ca 12 procent under samma period.

De nuvarande gränserna för metropolområdet bygger i hög grad på förslagen i Jussi-Pekka Alanens utredning från 2004, varefter de kommuner som Alanen lyfte fram organiserade sitt samarbete på frivillig basis. Avgränsningen av 14 kommuner motiverades med den riktning som samhällsstrukturen, arbetspendlingen, utträttandet av ärenden och kommunernas inbördes samarbete hade tagit.

Samma kommunavgränsning finns också i kommunstrukturlagen (479/2013), som trädde i kraft den 1 juli 2013. Också statens metropolpolitik har uttryckligen gällt dessa 14 kommuner.

Även om metropolområdet numera i praktiken definieras som dessa 14 kommuner måste den lagstadgade metropolförvaltningens regionala befogenheter juridiskt sett utgå från metropolområdets specialsituation och krav. Områdesgränserna måste därmed granskas ur såväl ett juridiskt som ett funktionellt perspektiv och särskilt med tanke på metropolförvaltningens uppgifter. Den här granskningen ingår i kapitel 2.1 och 2.3.

1.1.2 Områdets kommunstruktur

I Helsingforsregionen har inga kommunsammanslagningar gjorts sedan 1966 med undantag för den partiella sammanslagningen mellan Sibbo, Vanda och Helsingfors 2009 på beslut av statsrådet.⁴

För närvarande pågår totalt tre kommunindelningsutredningar i Helsingforsregionen och Östra Nyland på kommunernas initiativ och en särskild kommunindelningsutredning som tillsatts av finansministeriet. Flera av kommunerna i området deltar i två utredningar, vissa till och med i tre. Utifrån utredningarna fattar kommunerna beslut om en eventuell samgång, i praktiken före utgången av 2014 eller ingången av 2015.

Enligt det strukturpolitiska programmet är det exakta innehållet och omfattningen av metropolförvaltningens uppgifter knutna till omfattningen av de kommunsammanslagningar som sker i området. Enligt kommunstrukturlagen ska kommunerna i en sammanslagningsutredning bedöma förhållandet mellan en kommunsammanslagning och behovet av en metropolförvaltning.

I del 3 har arbetsgruppen bedömt vilka konsekvenser eventuella ändringar i kommunstrukturen får för de föreslagna modellerna för metropolförvaltningen. Ändringar i kommunstrukturen kan ha konsekvenser för omfattningen av de uppgifter som föreslås för metropolförvaltningen. För vissa kommuners del kan ändringar också påverka bland annat metropolförvaltningens områdesgränser.

² Aro & Laiho 2014

³ Esbo, Träskända, Helsingfors, Hyvinge, Grankulla, Kervo, Kyrklätt, Mäntsälä, Nurmijärvi, Borgnäs, Sibbo, Tusby, Vanda och Vichtis.

⁴ I Östra och Västra Nyland har sammanslagningar ägt rum bl.a. på 2000-talet: Lojo, Karislojo och Nummi-Pusula gick samman 2013; Sammatti och Lojo gick samman 2009; Lovisa, Liljendal, Pernå och Strömfors gick samman 2009; Ekenäs, Karis och Pojo gick samman 2009 och bildade Raseborgs stad.

1.1.3 Anordnande och organisering av uppgifter

I det nuvarande metropolområdet ankommer skötseln, beredningen och beslutsfattandet om centrala uppgifter, särskilt om gemensamma uppgifter inom markanvändning, boende och trafik, på lagstadgade samkommuner eller på kommunerna. I samkommunerna utövas beslutanderätten av samkommunestyrelsen och i Nylands förbund av landskapsfullmäktige. Medlemskommunernas rösträtt och antal platser bygger på andelen grundkapital eller exempelvis på invånarantalet. Kommunerna står för finansieringen enligt de betalningsandelar de har blivit tilldelade.⁵

Inom många sektorer samarbetas det också på frivillig basis. För det frivilliga samarbetet har det grundats regionala samarbetsorgan för ledande förtroendevalda⁶.

Såväl de lagstadgade som de frivilliga samarbetsorganen har också flera beredande organ. En central roll genom ställningsfullmakt har dessutom kommunernas fullmäktige- och styrelseordförande, kommun- och stadsdirektörerna och under beredningen även tjänstemännen. Utöver kommunerna sker regionalt samarbete även i många olika intressentgrupper.

Det kommunala samarbetet sker i olika sammansättningar, ställvis inom ett område mindre än 14 kommuner, ställvis inom ett större område.

De nuvarande samarbetsarrangemangen beskrivs mycket utförligt i slutrapporten från metropolrådets förhandsutredning, som lades fram den 5 mars 2013⁷. I den och i många andra utredningar och undersökningar har det konstaterats att ett centralt problem i det nuvarande beslutssystemet i Helsingforsregionen är att beslut om regionala lösningar fattas i kommunerna, vilket inte är ändamålsenligt med tanke på hela regionens bästa. Bristen på permanenta lagstadgade samarbetsstrukturer anses försämra möjligheterna att utveckla regionens konkurrenskraft och livskraft som helhet.

Markanvändning

Markanvändningen i metropolområdet styrs i huvudsak av samma lagstiftning (i första hand markanvändnings- och bygglagen 132/1999) och planeringssystem som i resten av landet. Styrsystemet innefattar några specialbestämmelser för Helsingforsregionen och huvudstadsregionen.

De riksomfattande målen för områdesanvändningen styr landskapsplanläggningen, den övriga planeringen av landskapet, planläggningen i kommunerna och de statliga myndigheternas åtgärder i fråga om områdesanvändningen. De riksomfattande målen för områdesanvändningen innefattar mål för hela landet, men också mål som gäller specialfrågor i Helsingforsregionen. På landskapsnivå planeras och styrs markanvändningen via landskapsplanen, som utarbetas av Nylands förbund. Kommunerna har ansvar för general- och detaljplanerna. Markanvändningen i kommunerna styrs av NTM-centralen i Nyland.

I Nyland gäller såväl landskapsplaner för hela landskapet som etapplandskapsplaner. Etapplandskapsplan 2 för Nyland finns nu hos miljöministeriet för fastställelse. Generalplaner har utarbetats och uppdaterats i varierande grad. Med några undantag har kommunerna i Helsingforsregionen gällande generalplaner för markanvändningen i hela kommunen. En del av planerna har emellertid utarbetats redan innan markanvändnings- och bygglagen trädde i kraft och är inte nödvändigtvis aktuella. Markanvändnings- och bygglagen ändrades 2008 så att kommunerna i huvudstadsregionen ska utarbeta en gemensam generalplan, men det har inte gjorts ännu.

⁵ Så kallade obligatoriska samkommuner som sköter lagstadgade uppgifter är utöver de som nämns senare i texten även samkommunerna i bland annat räddningslagen (379/2011), lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977). Kommunerna och samkommunerna i regionen är också medlemssamfund i kommunala pensionsanstalten (Keva) (lagen om kommunala pensioner 549/2003) och en del eventuellt i den offentligt rättsliga anstalten Kommunernas garanticentral (lagen om Kommunernas garanticentral 487/1996). Kommunernas och samkommunernas intressen i arbetsmarknadsfrågor bevakas enligt 1 § 1 mom. i lagen om kommunala arbetsmarknadsverket (254/1993) av Kommunala arbetsmarknadsverket, som hör till Finlands Kommunförbund rf.

⁶ Helsingforsregionens samarbetsmöte, Delegationen för huvudstadsregionen, Direktionen för Kuuma-regionens affärsverk.

⁷ Metropolin meillemme kaikille – Metropol för oss alla (2013).

Kommunerna ansvarar för styrningen och tillsynen av byggandet. Utanför detaljplaneområdet styr kommunerna en systematisk markanvändning genom generalplanen och avgöranden som gäller planeringsbehov. I fråga om att bevilja undantag har Helsingfors, Esbo och Vanda delvis större befogenheter än andra kommuner (lagen om försök med förenklade bygg- och planbestämmelser 1257/2010).

Avgöranden som gäller markanvändning, boende och trafik (MBT) har stor betydelse för metropolområdets livskraft och invånarnas välbefinnande. Metropolområdet har vuxit kraftigt både inom området och utåt, över de tidigare gränserna. Den enhetliga tätortsstrukturen sträcker sig över huvudstadsregionens gränser ut till kranskommunerna. Invånarna bor och arbetar allt oftare i olika kommuner och i praktiken kan de anlita både privat och offentlig service utanför den kommun där de bor. Regionens tillväxt och de stigande bostadspriserna framför allt i huvudstadsregionen har lett till längre resor till arbete och ärenden och till en kraftig ökning av trafikmängden.

Ett centralt problem för markanvändningen och samhällsutvecklingen i metropolområdet är den splittrade samhällsstrukturen. På grund av konkurrensen mellan kommunerna har vissa gynnsamt belägna områden anvisats till alltför lågeffektivt byggande och förutsättningarna för att utveckla samhällsstrukturen har försämrats till följd av markanvändning utifrån enskilda tillstånd i närheten av planområden. På grund av ägandeförhållanden eller kommungränser kan å andra sidan också effektiv markanvändning vara ogynnsam med tanke på en fungerande och ekonomisk samhällsstruktur och kollektivtrafik. Till följd av konkurrensen mellan kommunerna har bostads- och företagsområden i kranskommunerna ofta placerats vid kommungränserna separat från tätorterna.

När det gäller styrningen av samhällsstrukturen i metropolområdet och förenhetligandet av markanvändningen, boendet och trafiken räcker det inte med generella planer. Man har inte genom landskapsplanerna till alla delar lyckats lösa ens betydande kommunöverskridande markanvändningsfrågor och inte i tillräckligt hög grad lyckats styra ibruktagandet, byggtidpunkten och verkställighetsordningen för nya betydande bostads-, företags- och serviceområden i metropolområdet. Reserveringar i landskapsplanerna möjliggör flera alternativa tillväxtriktningar och man har inte lyckats prioritera bland dessa.

Nylands förbund, som ansvarar för landskapsplanläggningen, är en samkommun vars högsta beslutanderätt utövas av landskapsfullmäktige. Med tanke på landskapsplanläggningen är det problematiskt att ledamöterna i landskapsfullmäktige och landskapsstyrelsen i första hand representerar sin egen kommun och bevakar dess intressen i beslutsfattandet. Det leder ofta till att planerna möjliggör markanvändningslösningar som till och med är motstridiga ur ett regionalt perspektiv.

De gällande planerings- och beslutssystemen har inte kunnat bemöta stadsregionernas planerings- och utvecklingsbehov. Det har korrigerats bland annat genom strukturmodeller utanför det plansystem som fastställs i markanvändnings- och bygglagen och genom avtalsförfaranden. Utgångspunkten för det nuvarande MBT-intentionsavtalsförfarandet är att kombinera tidigare intentionsavtal om utveckling av trafiksystemet och om bostads- och tomtutbudet i ett enda avtal. På så sätt har man försökt hitta ett nytt verktyg som överskrider förvaltningsområdenas gränser och som istället för att bevaka enskilda kommuners intressen stöder hela stadsregionens bästa och genomförandet av de riksomfattande målen för området.

MBT-intentionsavtalet har i viss mån gett bättre förutsättningar för bostadsproduktion till skäligt pris och främjat styrningen av samhällsstrukturen och förenhetligandet av markanvändningen, boendet och trafiken. Det frivilliga planeringssamarbetet har ändå inte rått bot på deloptimeringen mellan kommunerna i metropolområdet. Planernas och intentionsavtalens relation till styrningen av markanvändningen enligt markanvändnings- och bygglagen har i vissa fall också lett till kontroverser.

Boende

På bostadsmarknaden utgör metropolområdet en särskild helhet som avviker klart från bostadsmarknaden i resten av landet. Bostadsproduktionen i regionen motsvarar inte i tillräckligt hög grad den växande efterfrågan på bostäder, som uppstått dels till följd av befolkningstillväxt inom regionen, dels på grund av framför allt arbetsrelaterad inflyttning. Särskilt svår är situationen i huvudstadsregionen. Målet för bo-

stadsproduktionen i Helsingforsregionen (huvudstadsregionen och de så kallade KUUMA-kommunerna) har länge varit 12 000–13 000 bostäder per år. Under perioden 2000–2012 har ändå en fjärdedel av målet inte uppfyllts. Med tanke på regionens utveckling och konkurrenskraft är det ytterst viktigt att det börjar byggas betydligt fler bostäder än i dagens läge.

För den statsstödda produktionen har största delen av ansvaret redan länge legat på kommunerna via deras egna bolag. I tio kommuner ägs hyresbostäderna av kommunens eget hyresbostadsbolag, i en kommun av fastighetsaktiebolag och i tre kommuner av Kunta-asunnot Oy:n (KAS). De här aktörerna har ändå en mycket begränsad produktionskapacitet och den har inte räckt till för att nå målen i intentionsavtalet. Speciellt produktionen av normala hyresbostäder har varit otillräcklig. Övriga aktörer inom den statsstödda hyresbostadsproduktionen i Helsingforsregionen är så kallade allmännyttiga samfund. Särskilt de största allmännyttiga aktörerna har visat ytterst litet intresse för statsstödd hyresbostadsproduktion i dess nuvarande form och vissa aktörer har i praktiken avhållit sig helt och hållet från den nya formen av statsstödd produktion.

Till följd av att bostadsproduktionen inte har motsvarat den ökande efterfrågan har boendekostnaderna i metropolområdet stigit kraftigt och i vissa områden till och med överskridit många hushålls betalningsförmåga. Det rådande läget på bostadsmarknaden fördröjer den nödvändiga befolkningstillväxten i regionen och bidrar till splittringen av samhällsstrukturen. Bland annat det otillräckliga utbudet på användningsklara tomter försvårar en kontrollerad utveckling av samhällsstrukturen. Dessutom inverkar bristen på boendelösningar till skäligt pris framför allt i huvudstadsregionen negativt på regionens konkurrenskraft och arbetsmarknad och ökar risken för differentiering och segregation i bostadsområdena.

Trafik

I metropolområdet sköts trafikuppgifter inom den offentliga sektorn av närmare tjugo organisationer. Enligt 1 § i lagen om samarbete inom avfallshanteringen och kollektivtrafiken mellan kommunerna i huvudstadsregionen (829/2009) ska städerna Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda sköta de lagstadgade uppgifterna inom avfallshanteringen och kollektivtrafiken i samarbete. En samkommun (HRT) svarar för att uppgifterna sköts. Enligt 5 § kan även andra kommuner än kommunerna i huvudstadsregionen vara medlemskommuner i de samkommuner som ansvarar för avfallshanteringen och kollektivtrafiken. HRT är behörig myndighet inom kollektivtrafiken i regionen och sköter (planerar och beställer) kollektivtrafiktjänsterna i sina medlemskommuner (för närvarande Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt, Kervo och Sibbo). HRT har också avtalat med de så kallade KUUMA-kommunerna om att utvidga planeringen av trafiksystemet till alla 14 kommuner i området.

Kommunernas uppgift är att planera trafiksystemet och kollektivtrafiken i general- och detaljplanen, att planera, låta bygga och underhålla gator och gång- och cykelbanor, att planera, låta bygga och underhålla metro- och spårvagnsnätet samt att fatta beslut i dessa frågor.

Nylands förbund ansvarar för trafikplaneringen och planreserveringarna inom landskapsplanläggningen, medan NTM-centralen i Nyland ansvarar för väghållningen i landsvägsnätet⁸. NTM-centralen är behörig myndighet för kollektivtrafiken och ansvarar för planeringen och anskaffningen av kollektivtrafik inom sitt område⁹.

Trafikverket ansvarar för underhållet och utvecklingen av trafiksystemet i samarbete med andra aktörer, för statens väg- och bannät och för genomförandet av betydande vägprojekt. Det styr ansvarsområdet för trafik och infrastruktur inom NTM-centralen i Nyland i fråga om väghållning och anordnande av kollektivtrafik. Trafikverket ansvarar också för bland annat planering, underhåll och byggande av bannätet i hela Finland och för trafikstyrningen.

⁸ Planering, byggande, underhåll och trafikledning utgående från de resurser och mål som riksdagen och Trafikverket anvisat.

⁹ Med undantag för andra behöriga: HRT, Hyvinge, Riihimäki, Tavastehus och Lahtisregionen.

Andra aktörer inom trafiksektorn är Trafi, Finnavia (flygplatserna), hamnarna och ett flertal operatörer som producerar trafiktjänster.

Den nationella trafikpolitiken leds av kommunikationsministeriet¹⁰.

Den splittrade samhällsstrukturen försvårar kostnadseffektiva trafiklösningar i regionen, framför allt för kollektivtrafiken. Bristen på en enhetlig regional syn i frågan är ett problem, eftersom det ofta leder till kompromisser som inte beaktar hela regionens bästa. Ett annat problem är att besluten om markanvändningen och trafiken görs separat. Till följd av planläggningsmonopolet fattas beslut om markanvändningen av kommunerna, medan trafikbesluten fattas av antingen kommunerna, HRT eller staten. Man har försökt lösa problemet genom MBT-intentionsavtalet, men det har inte varit ett tillräckligt starkt koordineringsredskap. Andra problem är det ineffektiva byggandet i vissa områden som stöder sig på tung spårtrafik och stationer samt utvecklingen av den tvärgående kollektivtrafiken. Det går inte smidigt att kombinera olika trafikformer (bytesförbindelser, anslutningsparkering) och det stora antalet aktörer har lett till att ingen verkar ha ansvar för helheten. Ytterligare problem orsakar den otillräckliga finansieringen till utveckling av trafiksystemet och den oklara fördelningen av finansieringsansvaret. Det stora antalet aktörer medför onödigt stora administrativa kostnader.

Miljötjänster

Vattenförsörjningen och avfallshanteringen i metropolområdet sköts av närmare tjugo olika aktörer, av vilka HRM står för den klart största andelen av volymen och personalen. HRM:s medlemskommuner är Helsingfors, Esbo, Grankulla och Vanda. Dessutom samarbetar HRM med Kyrklätt, Tusby, Sibbo, Kervo, Träskända, Mäntsälä och Borgnäs inom bland annat vattenförsörjningen och avfallshanteringen. HRM har också ett omfattande samarbete med kommunerna i Helsingforsregionen inom luftvård, klimatpolitik, markanvändning, boende och trafik.

Inom metropolområdet finns dessutom tio kommunala vattentjänstverk (Kervo, Kyrklätt, Sibbo, Tusby, Vichtis, Hyvinge, Träskända, Mäntsälä, Nurmijärvi och Borgnäs) och tre övriga offentligt ägda vattentjänstverk (Tuusulan seudun vesilaitos kuntayhtymä, Huvudstadsregionens Vatten Ab och Keski-Uudenmaan vesiensuojelun liikelaitoskuntayhtymä).

Region- och miljöinformationen har i uppgift att följa upp luftkvaliteten, göra upp strategier för hejdande av och anpassning till klimatförändringen och ta fram regional information. Enheten för informations-samarbete producerar, sammanställer och bearbetar regionalt enhetliga register- och geodata samt information som beskriver regionens utveckling bland annat om befolkningen, boendet, arbetet, företagsverksamheten, samhällsstrukturen och markanvändningen i de 14 kommunerna i Helsingforsregionen. HRM ansvarar i samarbete med HRT och Nylands förbund för faktaunderlaget och uppföljningssystemet för MBT-intentionsavtalet.

En central utmaning för utvecklingen av miljötjänsterna är att nå en enhetligare regional syn, att förbättra den operativa kostnadseffektiviteten särskilt inom vattenförsörjningen och att effektivera samarbetet inom hejdandet av och anpassningen till klimatförändringen.

Konkurrenskraft, närings- och innovationspolitik

De stora städernas betydelse som motorer för den ekonomiska tillväxten har ökat inte bara i Finland utan också många andra länder. I OECD:s jämförelse av 78 metropolområden (2006) låg Helsingfors på 74:e plats i fråga om invånarantal, men på 7:e plats i fråga om betydelse för nationalekonomin. Helsingforsregionens betydelse för nationalekonomin är exceptionellt stor i Finland. Det kan beskrivas bland annat genom andelen av bruttonationalprodukten och genom andelen av utgifterna för forskning och utveckling

¹⁰ Kommunikationsministeriets uppgift är att leda den nationella trafikpolitiken (bl.a. trafikpolitisk redogörelse), bereda lagstiftningen och budgeten, styra Trafikverket och övrig trafikförvaltning samt delta i planeringen av trafiksystemet för metropolområdet i HRT:s grupper (även NTM-centralen och Trafikverket deltar).

(FoU). De 14 kommunerna i Helsingforsregionen står för ca 36 procent av bruttonationalprodukten, medan befolkningen utgör 26 procent av hela landets befolkning. Utgifterna för forskning och utveckling i Helsingforsregionen 2011 utgjorde 42 procent av motsvarande utgifter för hela landet. Nästan en fjärdedel av företagen och en tredjedel av personalen inom företagssektorn finns i någon av de 14 kommunerna i Helsingforsregionen. Regionen står för 44 procent av hela landets omsättning.

Även om Helsingforsregionen har nått goda placeringar i många internationella jämförelser av konkurrenskraften finns det hot mot utvecklingen av regionens konkurrenskraft. Regionens produktivitet är låg i europeiska jämförelser, vilket delvis beror på den splittrade och ineffektiva samhällsstrukturen. När den genomsnittliga produktiviteten i stadsregionerna inom EU (34 st) är 1,6 gånger så stor som landets produktivitet når Helsingfors endast upp till 1,4 gånger. Regionen har inte lyckats locka särskilt många utländska investerare, företag och experter, inte ens under den starka tillväxten under tidigare år. Ytterligare utmaningar ställer de kraftigt försvagade tillväxtprognoserna och omvälvningarna inom ICT-branschen.

Uppgifter i anslutning till regionens konkurrenskraft och närings- och innovationspolitik sköts för närvarande av kommunerna, Nylands förbund, NTM-centralen i Nyland och några regionala utvecklingsbolag. I huvudstadsregionen finns både Greater Helsinki Promotion (GHP) och Culminatum Innovation Oy (till och med den 1 juni 2014). Nylands förbund deltar i båda. De tre stora städerna i huvudstadsregionen är i en klass för sig i fråga om utvecklingsresurser, och också regionens centrala aktörer inom innovation (bl.a. högskolorna) har koncentrerats till huvudstadsregionen. De övriga utvecklingsbolagen i Nyland finns i Lojo-, Hyvinge- och Borgåtrakten¹¹. År 2013 beslutade kommunerna i huvudstadsregionen att regionens utvecklingsbolag Culminatum Oy upphör med sin verksamhet senast i juni 2014.

Enligt lag har Nylands förbund i uppgift att utarbeta en landskapsöversikt, en landskapsplan och ett landskapsprogram med strategiska riktlinjer för metropolområdet som en del av landskapet. Kommunerna i metropolområdet har emellertid inte tagit dem till sig i sitt eget strategiarbete. Förbundets strategier har inte legat till grund för metropolrådets gemensamma strategier och inte heller för kommunernas egna strategier. Om styrningen av regionen också i fortsättningen bygger på kommunala strategier kommer helheten fortsättningsvis att vara mycket splittrad.

Inom näringspolitiken har de stora städerna och de övriga kommunerna mer eller mindre satsat på egna åtgärder, medan samarbetet mellan kommunerna inom det stora metropolområdet har varit litet. Åtgärder i enskilda kommuner har inte nödvändigtvis alltid varit ändamålsenliga med tanke på helheten. Resurser förspills också på dåligt koordinerade åtgärder. Det nuvarande samarbetet bygger på en nätverksmodell som förutsätter en stark inbördes tillit. Risken med modellen är att det tidvis förekommer brist på förtroende, vilket gör det svårt att besluta om gemensamma strategiska mål, åtgärder och arbetsfördelning.

I regionen saknas också en internationellt trovärdig aktör som driver hela regionens intressen och som har tillräckliga resurser för att engagera speciellt näringslivet och forskningsanstalterna i innovationsarbetet. Beslutet att lägga ner Culminatum Oy:s verksamhet försämrar situationen ytterligare.

Endast de stora kommunerna i metropolområdet har tillräckliga ekonomiska resurser och kompetens för att utveckla sin kommuns internationella konkurrenskraft på ett trovärdigt sätt. Flera av kranskommunerna anser att den uppgiften ankommer på de största städerna och att det inte nämnvärt angår andra kommuner. Det märks bland annat i det intentionsavtal om konkurrenskraften som staten och regionens kommuner ingick 2010–2011. Uppföljningen av det visade att olika kommuner och kommungrupper förband sig till avtalet på olika sätt (liksom även olika ministerier). Ett nytt tillväxtavtal mellan staten och regionens 14 kommuner ingicks i slutet av december 2013, så det är för tidigt att utvärdera hur det har utfallit.

¹¹ I Västra Nyland finns Novago Företagsutveckling Ab, som ägs av kommunerna Hangö, Ingå, Lojo, Raseborg och Sjundeå. I Hyvinge finns Teknologikeskus TechVilla Oy. I Östra Nyland finns Posintra Oy, som utöver Borgå omfattar Askola, Lapträsk, Lovisa, Mörskom och Nylands Förbund.

Tillgång till kompetent arbetskraft är en viktig faktor för tillväxten, konkurrenskraften och sysselsättningen, liksom bostäder till skäligt pris och en fungerande trafikinfrastruktur. Rätt planering och fokusering av MBT-uppgifterna är därför av största vikt också ur det här perspektivet.

Den sociala och etniska differentieringen i olika områden ökar särskilt i huvudstadsregionen, vilket försvårar arbetet mot segregation. Jämfört med många varnande internationella exempel går problemen emellertid fortfarande att lösa. För att kunna bekämpa etnisk och social segregation är det viktigt att den sociala bostadsproduktionen förstärks och utplaceras jämbördigt i hela området, i kombination med åtgärder inom andra politiska sektorer.

I Helsingforsregionen står det ändå klart att segregationen inte kan förebyggas endast genom kommunala åtgärder. I OECD:s metropolutredning från 2003 betonades behovet av regionala samarbetsstrukturer över kommungränserna. OECD bedömer att resurserna och belastningen kommer att fördela sig ännu ojämnare i regionen om det nuvarande tänkesättet där varje kommun tänker bara på sitt eget bästa fortsätter. Den största förloraren är då Helsingfors stad, men en sådan utveckling bedömdes försvaga konkurrenskraften och dragningskraften i hela regionen.

Utvecklingen i metropolområdet överensstämmer väl med den bedömning som OECD gjorde för tio år sedan. I Aros och Laihos utredning¹² beräknades kommunernas flyttningsrelaterade totalinkomst under perioden 2000–2011. Metropolområdets beräknade totalinkomst under perioden 2000–2011 uppgick till 930,5 miljoner euro. Av de 14 kommunerna i regionen var det bara Helsingfors som hade en negativ totalinkomst av flyttning, medan totalinkomsten var positiv i de övriga 13 kommunerna.¹³

Invandringen är en central faktor för befolkningstillväxten i Helsingforsregionen. Enligt en prognos från 2007 kommer kärnområdet, det vill säga huvudstadsregionen, att växa med ca 130 000 invånare fram till år 2025, av vilka ca 100 000 är invandrare. Det förutsätter att regionens aktörer och förvaltning utvecklar sin service med tanke på servicebehovet hos dessa personer som talar främmande språk.

I Helsingforsregionen sköts frågor som gäller arbetskraft, segregation och invandring på samma sätt som på andra håll i landet. Centrala aktörer är NTM-centralen i Nyland, Nylands arbets- och näringsbyrå och kommunernas sektorer för boende, social- och hälsovård och utbildning. I regionen finns ett klart identifierat behov och flera samarbetsprojekt för att utveckla anpassningstjänster för arbetskraftsinvandrare och tjänster inom internationell rekrytering. De aktiva aktörerna i dessa projekt är framförallt högskolorna, städerna och Handelskammaren.

Samarbete inom invandringsfrågor har gjorts framför allt mellan städerna i huvudstadsregionen och staten, men inte inom Helsingforsregionen i övrigt. Genom den avsiktsförklaring om främjande av invandrarnas integration och sysselsättning som tas upp i regeringsprogrammet främjas en övergripande integrationspolitik i huvudstadsregionen, med särskild fokus på ett nära samarbete mellan myndigheter och andra aktörer. En ny avsiktsförklaring för 2013–2015 undertecknades den 20 december 2012. Avtalsparterna är arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Esbo stad, Helsingfors stad, Vanda stad, Helsingforsregionens handelskammare och företagareföreningarna Espoon yrittäjät, Helsingin yrittäjät och Vantaan Yrittäjät.

¹² ”Metropolialueen demografinen kilpailukyky” (2014).

¹³ Den beräknade totalinkomsten av flyttning beskriver in- och utflyttarnas sammanlagda årsinkomst. Skillnaden kan vara antingen positiv eller negativ. Helsingfors -300 miljoner euro, Esbo över +300 miljoner euro, Kyrkslätt, Nurmijärvi, Tusby och Vanda över +100 miljoner euro, nära +100 miljoner euro också Vichtis.

1.1.4 Svenskspråkig service

I de 14 kommunerna i metropolområdet bor totalt 81 000 svenskspråkiga personer, vilket utgör ca 7 procent av hela befolkningen i området. Sex av kommunerna är tvåspråkiga¹⁴.

Den svenskspråkiga servicen ordnas av kommunerna eller av de organisationer och samkommuner som bär ansvaret för servicen (bl.a. inom social- och hälsovården). I en tvåspråkig kommun ska invånare som hör till olika språkgrupper få service på enahanda grunder. Det förutsätter inte bara att språken formellt behandlas lika utan att en faktisk likabehandling av finsk- och svenskspråkiga invånare tryggas.

Utifrån olika utredningar och enkäter har det bedömts att de språkliga rättigheterna uppfylls dåligt framför allt i huvudstadsregionen. Tillgången till svenskspråkig service är ofta slumpmässig och kommunernas strategiska planering för att trygga servicen på båda språken varierar stort. Bland annat i Helsingfors har problem förekommit i synnerhet vid omhändertagande av svenskspråkiga barn, inom äldreomsorgen och inom den svenskspråkiga ungdomspsykiatri. Inom alla dessa typer av service är det svårt att tillgodose klienternas sociala rättigheter om inte de språkliga rättigheterna tillgodoses. Liknande problem som i Helsingfors förekommer i varierande grad i alla tvåspråkiga kommuner i huvudstadsregionen. Det finns ändå stora skillnader mellan olika kommuner och olika typer av service (se bilaga 6).

I fråga om kommunala tjänster har tekniska sektorn upplevts vara sämst på att erbjuda service på svenska. De språkliga minoriteterna har högst förväntningar särskilt på social- och hälsovården. Mest nöjda är invånarna med den svenskspråkiga barnomsorgen och skolan samt med bildningstjänsterna. För kultur- och idrottstjänsternas del varierar situationen.¹⁵ (Språkbarometern 2012¹⁶.)

Missnöjet med servicen inom tekniska sektorn torde ha flera orsaker. Många är inte medvetna om sina språkliga rättigheter och kräver inte service på sitt eget språk. För det andra är kommunerna bra på att publicera protokoll och andra dokument på båda nationalspråken. För det tredje garanterar språklagen var och en rätt att få expeditioner och andra myndighetsdokument som berör en själv på sitt eget språk, finska och svenska, varvid de språkliga rättigheterna tillgodoses senast i samband med besvär förfaranden eller förvaltningsprocesser. I praktiken kan det ändå handla om stora frågor som gäller personens äganderätt eller privatliv.

Kollektivtrafiken upplevs ofta som språkneutral, med undantag för informationen. De svenskspråkiga i huvudstadsregionen är ändå tvungna att anlita service på länge avstånd från sina hem än de finskspråkiga, eftersom det finns endast få skolor och daghem och social- och hälsovårdscentraler med svensk service, ställvis bara en. Det är viktigt att kollektivtrafiken planeras så att det går att ta sig till exempelvis ett svenskspråkigt gymnasium inom rimlig tid.

Nöjdheten med servicen inom bildningssektorn kan antas bero delvis på att en tvåspråkig kommun måste tillsätta ett organ eller en sektion för vardera språkgruppen och att ledamöterna i organen ska väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp. I sjukvårdsdistriktet ska det enligt lag finnas nämnder för minoriteternas språk.

Problemen att rekrytera svenskkunnig personal är vanliga och centrala hinder för en jämlik behandling av finsk- och svenskspråkiga. Ett annat problem är att många kommunala tjänstemän och arbetstagare har bristfälliga kunskaper i svenska, vilket gör att kunderna måste utträtta sina ärenden på ett främmande språk. Det har lett till att den svenskspråkiga servicen håller sämre kvalitet än den finskspråkiga.

¹⁴ Helsingfors (35 674, 5,9 %), Vanda (5 712, 2,8 %), Esbo (20 241, 7,9 %), Grankulla (3 286, 36,9 %), Kyrkslätt (6 641, 17,7 %) och Sibbo (6 767, 36,1 %) (inom parentes antalet och andelen svenskspråkiga).

¹⁵ Det har förekommit problem också bl.a. när man har försökt ta reda på modersmål via befolkningsregistersystemet. Också vid anskaffningen av datasystem för myndigheterna borde språkperspektivet beaktas i ett tidigt skede.

¹⁶ Språkbarometern 2012: Herberts, Kjell Service på svenska och finska – i minoritetsperspektiv. Institutet för samhällsforskning. Vasa: Åbo Akademi

I olika utredningar¹⁷ har det lagts fram förslag om hur den svenskspråkiga servicen inom metropolområdet kunde förbättras. Bland annat om metropolförvaltningen övertar ansvaret för koordineringen av en del av den svenskspråkiga servicen blir befolkningsunderlaget tillräckligt stort för att de språkliga rättigheterna ska kunna tillgodoses på lika grunder i kommunerna i metropolområdet. Också de svenskspråkiga som för närvarande bor i finskspråkiga kommuner bedöms ha nytta av de här förslagen.

1.2 Mål för metropolförvaltningen

Ovan beskrivs metropolområdets betydelse, nuvarande strukturer och nuvarande samarbete. Av det och av riktlinjerna i regeringens strukturpolitiska program kan följande centrala mål för metropolförvaltningen härledas.

Det centrala målet med utvecklingen av en metropolförvaltning är att säkerställa en hållbar social, ekonomisk och ekologisk utveckling och förstärka regionens internationella konkurrenskraft.

Beslutsfattande och förvaltning

Målet med att grunda en metropolförvaltning bör vara tydligare och mer permanenta strukturer för det lagstadgade samarbetet än i dagens läge, så att regionen kan bemöta de problem och utmaningar som sträcker sig över kommungränserna. Målet bör vara att avlägsna överlappande förvaltning och förtydliga arbetsfördelningen mellan olika aktörer.

Metropolförvaltningen bör ha förutsättningar att besluta om lösningar som gynnar metropolområdet som helhet oberoende av kommungränserna. För att nå ett mer transparent beslutsfattande och större demokrati måste beslutsfattandet inom metropolförvaltningen ske i ett metropolfullmäktige som tillsatts genom direkt folkval. Invånarna i regionen måste ha både lagstadgade och faktiska möjligheter att påverka de beslut som gäller dem själva och deras närmiljö också via metropolförvaltningen.

Markanvändning och en funktionell samhällsstruktur

Centrala mål för planläggningen och utvecklingen av plansystemet inom metropolområdet är att förbättra samhällsstrukturen och trafiksystemet med tanke på såväl funktionalitet som ekonomi, att förebygga klimatförändringen, att säkerställa en tillräcklig produktion av bostäder till skäligt pris och att trygga den sociala sammanhållningen genom en smidig interaktiv myndighetsprocess med sikte på en enhetlig helhet. Välfungerande samhällsstrukturer och trafiksystem har mycket stor betydelse också med tanke på arbetsmarknaden och stadsregionens produktivitet.

Plansystemet för metropolområdet utvecklas i enlighet med de mål som ställs upp för metropolförvaltningen, särskilt i metropolplanen. Med tanke på målen med metropolplanen är det nödvändigt att dess styrande verkan på kommunernas planläggning och övriga myndighetsverksamhet definieras noggrannare än för den nuvarande landskapsplanen.

En regionalt enhetlig och aktiv markpolitik är ett centralt medel för att säkerställa att de regionala målen för samhällsstrukturen och bostadsproduktionen uppfylls. Metropolförvaltningen bör ha möjlighet att besluta om centrala riktlinjer för den regionala markpolitiken.

Boende

Med tanke på regionens konkurrenskraft och en balanserad och enhetlig utveckling är det ytterst viktigt att lösa bostadsfrågan. Det måste byggas tillräckligt många bostäder av rätt typ och på rätta platser med tanke på samhällsstrukturen. Regionalt betydelsefulla bostadsområden kan omfatta såväl kompletterande byggande och renovering av befintliga byggnader som helt nya bostadsområden.

¹⁷ Bl.a. Mustajoki 2009; Westman 2011; Henricson 2013; Metropolområdets förhandsutredning Metropol för oss alla 2013.

Nyproduktion som får bostadsmarknaden att fungera smidigare och sänker prisnivån på bostäder förutsätter en tillräcklig tomtreserv som motsvarar efterfrågan, har ett bra läge med tanke på samhällsstrukturen och är lätt att ta i bruk. När målen för bostadsproduktionen ställs upp måste också statens mål för bostadsproduktionen i metropolområdet beaktas. Därför är det befogat att ge metropolförvaltningen det strategiska huvudansvaret för totalmålet för bostadsproduktionen i metropolområdet och för att skapa förutsättningar att nå det i metropolplanen och dess verkställighetsdel. Målet är att i samarbete med metropolförvaltningen och kommunerna garantera en fortgående tomtreserv som motsvarar minst fem års produktionsmål och som kan tas i bruk systematiskt. I metropolplanen och dess verkställighetsdel anvisas särskilt bostadsområden som är betydelsefulla för den regionala utvecklingen i metropolområdet. I dessa områden är det ändamålsenligt att det slutliga ansvaret också för bostadsproduktionen ankommer på metropolförvaltningen.

Trafik

Målet är att passa ihop regionalt strategiska markanvändnings- och trafiklösningar och säkerställa att utvalda åtgärder vidtas med hjälp av ett styrsystem som är mer bindande än landskapsplanen. Det regionala trafiksystemet innefattar främjande av promenader och cykling, styrning, prissättning och reglering av trafiken, operativa uppgifter och underhåll av trafiksystemet samt planering och genomförande av stora vägprojekt. Med tanke på arbetspendling, utträttande av ärenden och rörelsevanor är den viktigaste frågan hur man kan skapa en smidig vardag.

Miljötjänster

Målet är att utveckla miljötjänsterna så att de svarar mot de regionala behoven på ett bättre och mer heläckande sätt. Det gäller särskilt vattenförsörjningen och region- och miljöinformationens tjänster. Vattenförsörjningens kvalitet, driftssäkerhet och ekonomi förbättras genom att sammanslå små enheter till större regionala aktörer.

Målet med den regionala sammanslagningen är att sänka kostnaderna för vattenförsörjning och avfallshantering, att utnyttja ny teknologi, att hålla näten i optimalt skick ur ett tekniskt och ekonomiskt perspektiv samt att konkurrensutsätta anskaffningar med hjälp av sakkunskap och storlek.

För uppföljningen av luftkvaliteten behövs bakgrundsmätningar också utanför det egentliga mätområdet; därför lönar det sig att göra mätningar och uppföljning på ett större område än en kommun. På motsvarande sätt kan register- och geodata utnyttjas inom hela huvudstadsregionen.

Konkurrenskraft, närings- och innovationspolitik

Finland behöver en metropol som klarar sig i den internationella konkurrensen bland världens bästa. Helsingforsregionen måste hålla samma internationella nivå som bland annat de andra metropolområdena i Östersjöregionen. Helsingforsregionen är Finlands nod i det europeiska och globala stadsnätet. Samtidigt är den en hörnsten i det nationella stadsnätet eftersom den är den starkaste internationella noden i kompetens- och innovationssystemet och den ledande aktören inom kunskapsintensiva tjänster för näringslivet.

Metropolområdets tillväxt förutsätter hela 200 000 nya arbetsplatser före år 2035 i huvudsak inom den öppna sektorn. För att skapa nya arbetsplatser och trygga den internationella konkurrenskraften behövs en gemensam aktiv näringspolitik. Jämfört med de andra stora finländska stadsregionerna finns det ännu stor outnyttjad utvecklingspotential i metropolområdet i fråga om närings- och innovationspolitiken. Områdets nationellt sett överlägsna resurser för forskning, utveckling och innovation samt områdets roll som lokomotiv för nationalekonomin och som Finlands mest internationella område förutsätter en aktiv och likriktad regional närings- och innovationspolitik.

Metropolområdet måste få en aktör som på ett trovärdigt sätt kan ta ansvaret för att förstärka regionens konkurrenskraft, hantera problem inom markanvändning, boende och trafik samt förebygga segregation.

Som ovan konstaterats finns det ett starkt samband mellan dessa. Verksamhet över sektors- och förvaltningsgränserna behövs såväl inom metropolförvaltningen som inom statens (avtalsbaserade) samarbete med metropolförvaltningen.

Den mest kritiska faktorn med tanke på utvecklingen av konkurrenskraften, tillgången till kompetent arbetskraft och en hög sysselsättningsgrad är framför allt det otillräckliga utbudet på bostäder. De höga bostadskostnaderna i regionen är ett stort hinder för utbudet på arbete, vilket är en viktig faktor för utvecklingen av regionens konkurrenskraft. För att locka kompetent arbetskraft och nå en hög sysselsättningsgrad krävs också en fungerande trafikinfrastruktur, så även ur det här perspektivet är det viktigt att MBT-uppgifterna planeras och inriktas rätt. I januari 2014 publicerade Helsingforsregionens miljötjänster (HRM) en företagsrapport, enligt vilken 75 procent av personalen inom företagen i Helsingforsregionen finns på ett område som utgör ca en procent av hela regionens yta. Företagsverksamheten är kraftigt koncentrerad till stadskärnan och huvudledernas knutpunkter, särskilt områdena kring spårtrafikens stationer.

Metropolförvaltningens arbete för en tätare samhällsstruktur har en kraftig inverkan också på den ekonomiska produktiviteten. Om företag och arbetstagare finns nära varandra ökar produktiviteten, eftersom det effektiviserar handeln och främjar spridningen av kunskap och innovationer. Enligt beräkningar ökar produktiviteten i ett stadsområde med ca 5 procent varje gång sysselsättningstätheten fördubblas.

Segregation, arbetskraftsfrågor och invandring

Syftet med metropolområdets segregationspolitik är att bekämpa och förebygga regional ojämlikhet och marginalisering. Målet är att främja samhälleligt integrerade bostadsområden med en mångsidig och socialt balanserad invånarstruktur, att trygga ett tillräckligt utbud av bostäder till skäligt pris samt att minska och förebygga bostadslöshet. För att förbättra funktions- och arbetsförmågan behövs social rehabilitering. Ungas och vuxnas delaktighet i arbetslivet och möjligheter till utbildning bör främjas och stödjas och familjers och grupper sociala trygghet och funktionsförmåga bör upprätthållas.¹⁸

¹⁸ I forskaren Sakari Kainulaisens rapport "Segregatio metropolialueella" (2013) för utredningen om metropolförvaltningen konstateras att regional ojämlikhet kan bekämpas genom ett mångsidigt utbud av sociala bostäder, samtidig inriktning av utvecklingsåtgärder och resurser från flera sektorer på samma område, extra satsningar på de lokala skolorna samt tillämpning av branschöverskridande integrerande metoder.

DEL 2: ALTERNATIV SOM ARBETSGRUPPENS HAR KARTLAGT FÖR BILDANDE AV METROPOLFÖRVALTNINGEN

I den här delen granskas de alternativ som arbetsgruppen har kartlagt för bildande av metropolförvaltningen, de juridiska ramvillkoren och metropolförvaltningens möjliga uppgifter, förvaltningsmodell, finansiering, valsystem och områdesgränser. Arbetsgruppens förslag i del 3 bygger på den här granskningen och utvärderingen av alternativen.

2.1 Juridiska ramvillkor

2.1.1 Alternativ till förvaltningsmodell

Ur ett juridiskt perspektiv kan en metropolförvaltning i enlighet med regeringens riktlinjer enligt arbetsgruppen genomföras enligt följande alternativa modeller:

- 1) Ett självstyrelsesystem på ett större förvaltningsområde än en kommun (121 § 4 mom. i grundlagen). Något sådant självstyrelsesystem används inte i vårt land och därför finns det ingen tidigare praxis från riksdagens grundlagsutskott.
- 2) En obligatorisk samkommun med ett fullmäktige som tillsatts genom val. En sådan juridisk lösning genomfördes i Kajanaland enligt lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (343/2003).

I det här skedet anser arbetsgruppen att båda dessa juridiska modeller är möjliga alternativ för metropolförvaltningen. Valet av modell påverkas framför allt av hur stor kommunernas finansieringsandel blir och hur många och hur omfattande uppgifter metropolförvaltningen åläggs.

Juridiskt sett är alternativ 1 en starkare modell än alternativ 2. Hur stark metropolförvaltningen blir påverkas ändå också av andra faktorer än den juridiska strukturen. Sådana är bland andra metropolförvaltningens uppgifter och deras rättsföljder för kommunerna, invånarna och andra centrala intressentgrupper i området samt finansieringslösningen och områdesgränserna.

I fråga om juridiska grundpremissar och regleringsbehov är båda modellerna sådana att det enligt arbetsgruppen borde stiftas en separat lag om metropolförvaltningen. Lagen kunde vid behov innefatta hänvisningsbestämmelser till kommunallagen.

2.1.2 Ramvillkor i grundlagen som påverkar valet av alternativ

Kommunal och annan regional självstyrelse

I 121 § i grundlagen finns bestämmelser om såväl självstyrelse för kommunens invånare som självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen ska kommunens förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt den här bestämmelsen och de bestämmelser i 2 och 3 momentet som preciserar den är de centrala särdragen för den kommunala självstyrelsen följande:

1. Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare;
 - demokratiprincipen, det vill säga kommuninvånarnas rätt att besluta om sin förvaltning (t.ex. folkvalda förvaltningsorgan) och ekonomi (t.ex. beskattningsrätt),
2. bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning utfärdas genom lag;
 - gäller exempelvis demokratin inom och användningen av den högsta beslutanderätten, grunderna för anordnande av den övriga förvaltningen och invånarnas centrala deltaganderätt (t.ex. rösträtt);

- det kan bara finnas allmänna bestämmelser om anordnandet av den kommunala förvaltningen och inte mer än nödvändigt,
3. bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag;
- kommunerna beslutar själva om vilka uppgifter de åtar sig med stöd av självstyrelsen (allmänna befogenheter),
 - i övrigt kan kommunerna åläggas uppgifter endast genom lag (särskilda befogenheter), kommunerna kan inte åläggas uppgifter genom lägre bestämmelser än lagar,
4. kommunerna har beskattningsrätt;
- bestämmelser för hur skatten bestäms ska utfärdas genom lag, men kommunerna beslutar själva hur hög skatten ska vara,
 - beskattningsrätten bör spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi,
 - de innehållsliga kraven i kommunernas beskattningsrätt är i övrigt i stort sett de samma som i lagstiftningen om statsbeskattningen.

Grundlagsutskottet¹⁹ har bedömt påtvingat kommunalt samarbete med hänsyn till bland annat samverkansuppgifternas överkommunala karaktär, en rationell förvaltning av uppgifterna och utifrån det faktum att beslutsmekanismen inte ger någon enskild kommun möjlighet att få ensidig beslutanderätt. En annan sak som utskottet tillmätt betydelse är om arrangemanget väsentligt inskränkt medlemskommunernas allmänna verksamhetsområde. Utskottet har ansett det vanskligt om de kommunala samverkansorganens uppgifter ökas i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att det väsentligt påverkar medlemskommunernas förvaltning och omkullkastar den i grunderna för kommunernas självstyrelse ingående principen att kommunernas beslutanderätt hör till de verksamhetsorgan som valts av kommunmedlemmarna.

Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen ska bestämmelser om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner utfärdas genom lag. Bestämmelsen gör det möjligt att bilda större självstyrelseområden än kommuner, såsom landskapens självstyrelse, enligt principen om självstyrelse²⁰. Sådan kommunal självstyrelse finns inte i vårt land.

Grundlagens (121 § 4 mom.) bestämmelse om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner har tillsvidare återopats endast i samband med förvaltningsförsöket i Kajaland, var lagstiftning gäller till utgången av 2016. Förvaltningsförsöket i Kajaland handlar ändå inte om en ren självstyrelsemodell enligt 121 § 4 mom. i grundlagen, utan om en blandad form av regional självstyrelse. Grundlagsutskottets utlåtande i samband med förvaltningsförsöket i Kajaland kan tolkas som att lagstiftaren har ett visst spelrum vid beslut om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommunen och dess beslutanderätt i relation till kommunal självstyrelse²¹. Bestämmelsen grundar sig på en samkommun som har övertagit kommunernas uppgifter inom social- och hälsovården och skolväsendet och vars beslutande organ utses genom direkt val. Samkommunen har ändå inte beskattningsrätt.

Områdesgränser

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner. Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas genom lag. Bestämmelser om ändring i kommunindelningen finns i kommunstrukturlagen (1698/2009), vars 4 e § också innefattar en bestämmelse om Helsingfors metropolområde.

Metropolområdets gränser eller åtminstone grunderna för gränserna måste fastställas genom lag. Områdesgränserna avgör metropolförvaltningens arbetsfält, det vill säga det geografiska område (t.ex. kommunindelning) där metropolförvaltningen sköter de uppgifter den har ålagts och använder sina befogenheter i dessa uppgifter. Via områdesgränserna avgörs också medlemskapet i metropolområdet och de tillhörande rättigheterna (t.ex. rösträtt).

¹⁹ T.ex. GrUU 32/2001 och 37/2006.

²⁰ RP 1/1998 rd. s. 176/II.

²¹ GrUU 65/2002 och 22/2006.

Juridiskt sett ska områdesgränserna grunda sig på metropolområdets specialsituation och krav. De här grunderna måste beskrivas noggrant och övertygande. Ju större område det är frågan om, desto mer kan man ifrågasätta hur nödvändigt ett specialarrangemang är. Därför måste jämlikheten beaktas när områdets gränser fastställs (jfr 6 § i grundlagen). Områdesgränserna påverkas också av hur betydelsefulla och omfattande uppgifter som åläggs metropolförvaltningen, vilket innebär att gränserna måste sammanhålla med metropolförvaltningens uppgifter. Dessutom måste valet och förutsättningarna för det beaktas.

Beskattningsrätt och finansiering

Enligt 81 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om statsskatt utfärdas genom lag. Enligt 121 § 3 mom. har också kommunerna beskattningsrätt. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis bör beskattningsrätten spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi. Kommunernas skattefinansiering kan inte bindas i betydande grad så att kommunerna inte har möjlighet att besluta om sin ekonomi eller åta sig nya uppgifter. I grundlagen finns inte andra än de ovannämnda bestämmelserna om skatter eller beskattningsrätt.

Behovet av extern finansiering för metropolförvaltningens uppgifter och uppgifternas betydelse är avgörande för valet av finansieringsmodell. Om den externa finansieringen är stor och märkbart begränsar kommunens rätt att besluta om sin ekonomi, bland annat genom att via en andel på flera procentenheter begränsa kommunens möjlighet att besluta om sin egen skattesats, förutsätter modellen egen extern finansiering, det vill säga främst egen beskattningsrätt. Också förvaltningsmodellen inverkar på valet av finansieringsmodell. Om metropolförvaltningen genomförs i form av ett självstyrelsesystem på ett större förvaltningsområde än en kommun (121 § 4 mom. i grundlagen) måste metropolförvaltningen ha beskattningsrätt eller någon annan form av självständigt finansieringssystem. Valet av finansieringssystem påverkas också av hur betydelsefulla och omfattande uppgifter som åläggs metropolförvaltningen och hur stor finansiering som behövs för uppgifterna. Om metropolförvaltningen genomförs i form av en obligatorisk samkommun och kommunernas finansieringsandel blir liten kan till exempel det finansieringssystem som användes för förvaltningsförsöket i Kajanalund bli aktuellt.

Om uppgifter överförs från staten till metropolförvaltningen genom lag måste staten i enlighet med finansieringsprincipen för kommunal självstyrelse garantera att kostnaderna för dessa ersätts till sitt fulla belopp.

Eftersom grundlagen inte uttryckligen innehåller bestämmelser om beskattningsrätt för ett självstyrelsesystem på ett större förvaltningsområde än en kommun, finns det inga juridiskt styrande förhandsavgöranden om den rättsliga grunden för en sådan självstyrelseenhets beskattningsrätt.

Val och demokratiskt påverkande

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 2 § 2 mom. i grundlagen hör det till demokratin att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. I 14 § 3 mom. i grundlagen finns bestämmelser om rösträtt och rätt till inflytande. Varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år har rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar enligt vad som bestäms genom lag. Om rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning bestäms genom lag. Enligt 4 mom. ska det allmänna dessutom främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Båda de ovannämnda alternativen förutsätter enligt regeringens riktlinjer att ledamöterna i metropolfullmäktige utses genom direkt val. Vid valet av valsystem för metropolförvaltningen måste det avgöras om hela metropolområdet ska utgöra en valkrets eller om området ska indelas i flera valkretsar, exempelvis kommunvis. Indelningen i valkretsar har betydelse om modellen med en obligatorisk samkommun väljs, för speciellt i det fallet är det viktigt att invånarna i de olika kommunerna representeras likvärdigt i met-

ropolfullmäktige. Vid valet av valsysteem måste man å andra sidan också se till att den politiska proportionaliteten mellan olika partier förverkligas och att själva systemet är tydligt.

Enligt grundlagen är en folkomröstning inte ett absolut krav i samband med metropolförvaltningen, men det är att rekommendera med tanke på demokratin. Rent allmänt kan man konstatera att ju fler och ju mer betydelsefulla uppgifter metropolförvaltningen övertar av kommunerna, desto mer måste man satsa på demokratiska påverkningsmetoder. En sådan metod är exempelvis att ge invånarna i metropolområdet rätt att lägga fram initiativ.

Språkliga rättigheter

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Det allmänna ska tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt lika grunder. Enligt 122 § 1 mom. ska när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Vid sin bedömning av förslaget till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen ansåg grundlagsutskottet (GrUU 21/2009) att detta betyder bland annat att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.

Om metropolförvaltningen blir verklighet ska den vara en tvåspråkig myndighet med finska som majoritetsspråk. Därmed måste de formella och faktiska rättigheter och skyldigheter som gäller de språkliga rättigheterna beaktas när metropolförvaltningen organiseras och tryggas i enlighet med gällande lagstiftning om nationalspråken. Det faktiska tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna kan innebära lösningar som avviker från formell jämlikhet²². Det finns skäl att fastställa metropolförvaltningens tvåspråkighet i lagen om metropolförvaltningen. Det bör också nämnas i lagen att de skyldigheter som tvåspråkiga myndigheter har enligt språklagen även gäller metropolförvaltningen.

Metropolförvaltningens uppgifter

Metropolförvaltningens offentliga förvaltningsuppgifter och de befogenheter som dessa medför måste definieras noggrant i lagstiftningen (enligt arbetsgruppens förslag i en egen lag om metropolförvaltningen och i uppgiftsspecifika speciallagar, se del 3). De uppgifter som metropolförvaltningen planeras ha hand om (MBT-uppgifter och uppgifter inom konkurrenskraft, närings- och innovationspolitik, segregation, arbetskraftsfrågor och invandring) är till sitt juridiska innehåll, sin natur och sin verkningsgrad kommunöverskridande, så i det avseendet är frågan inte problematisk ur ett grundlagsperspektiv. Inte heller en eventuell överföring av uppgifter från statliga myndigheter till metropolförvaltningen genom lag är problematisk ur ett grundlagsperspektiv.

Metropolplanens position i planhierarkin måste fastställas genom lag. Metropolplanens rättsföljder är i princip inte problematiska ur ett grundlagsperspektiv, eftersom metropolförvaltningen i båda alternativen har ett fullmäktige som tillsatts genom val. Däremot kan rättsföljderna av metropolplanens verkställighetsdel vara problematiska med tanke på den kommunala självstyrelsen om planen medför uppgifter för kommunerna eller styr kommunerna när de sköter sina uppgifter och om verkställandet av planen orsakar direkta kostnader för kommunerna.

2.1.3 Några andra frågor som kräver juridisk avvägning

Utöver stiftande av en lag om metropolförvaltningen kräver verkställandet av metropolförvaltningen nödvändiga ändringar i den materiella speciallagstiftningen om dess uppgifter och befogenheter²³. Eftersom

²² S.k. positiv särbehandling, jfr RP 309/1993 rd. s. 44

²³ Jfr GrUU 2/1995, 10/1998 och 3/2007.

metropolförvaltningen sannolikt kommer att påverka bland annat HRT:s, HRM:s och Nylands förbunds uppgifter, position och arbetsfält måste behovet av ändringar i lagstiftningen om dessa utredas vid beredningen av lagen om metropolförvaltningen²⁴.

Avsikten är att metropolförvaltningen ska få offentliga förvaltningsuppgifter där den utövar offentlig makt²⁵. Det förutsätter bland annat att metropolförvaltningen utöver personal i arbetsavtalsförhållande har personal i tjänsteförhållande som kan sköta offentliga förvaltningsuppgifter där offentlig makt utövas. Juridiskt kan det genomföras exempelvis på det sätt som föreskrivs i 44 § i kommunallagen.

Verkställandet av lagstiftningen om metropolförvaltningen förutsätter att lagen om metropolförvaltningen och speciallagarna innefattar nödvändiga bestämmelser om verkställandet och övergångsperioden. För övergångsperioden behövs bestämmelser bland annat om organiseringen av verkställandeperioden, om metropolplanens rättsföljder och grundande av metropolförvaltningen (det första valet), om eventuella personalöverföringar från kommunerna, samkommunerna och staten (enligt bestämmelserna om överlåtelse av rörelse eller enligt specialbestämmelser) samt om eventuell överlåtelse av lösöre och fast egendom från kommunerna, samkommunerna och staten till metropolförvaltningen.

2.2 Alternativ till uppgifter för metropolförvaltningen

I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen utvärderat uppgifter som kan vara lämpliga för metropolförvaltningen i fråga om markanvändning, boende, metropolplanen, trafik, konkurrenskrafts-, sysselsättnings- och innovationspolitik samt förebyggande av segregation.

2.2.1 Markanvändning

Metropolplanen som redskap för planeringen av markanvändningen

Ett centralt redskap för planeringen av markanvändningen i metropolområdet är metropolplanen, som utarbetas och godkänns av metropolförvaltningen. Utgångspunkten för innehållet i metropolplanen är att den ska ge en helhetsbild av den kommande utvecklingen av markanvändningen, boendet och trafiken i metropolområdet. Metropolplanen ska fokusera på att lösa centrala regionala frågor med tanke på regionutvecklingen och målen i planen. Samtidigt ska metropolplanen främja ett fungerande plansystem och smidig planläggning i metropolområdet.

Metropolplanen ska bestå av en plandel med långsiktiga mål och lösningar för samhällsstrukturen och trafiksystemet samt en verkställighetsdel med utvecklingsobjekt och nödvändiga åtgärder under de närmaste åren. Åtgärderna och tidpunkten för dem kunde fastställas i bestämmelser i planens verkställighetsdel och i metropolavtalet (se avsnitt 2.2.7). Arbetsfördelningen mellan bestämmelserna i planens verkställighetsdel och metropolavtalet kunde vara flexibel.

I metropolplanen och särskilt i dess verkställighetsdel fastställs regionalt betydelsefulla områden för tillbyggnad och nybyggnad för boende och näringsverksamhet under de närmaste åren samt tillhörande utvecklingsåtgärder för trafiken. Utöver platserna fastställs i metropolplanen också ordningsföljden och tidpunkten för de regionala MBT-projekten samt ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. I metropolplanen markeras dessutom nationellt och regionalt betydelsefulla trafikleder, nätverk för energiförsörjning, vattenförsörjning och avloppshantering, områden för avfallshantering samt rekreations- och skyddsområden i metropolområdet.

Metropolplanen ersätter landskapsplanen och generalplanen i området och bör passas ihop med landskapsplanen för området utanför metropolförvaltningen. Detaljplanerna kunde utgå direkt från metropolplanen. Vid behov kan metropolplanen innehålla liknande granskningar och markanvändningslösningar

²⁴ Rolf Paqvalin har analyserat dessa behov av ändringar i den utredning han gjort som stöd för arbetsgruppens arbete.

²⁵ Jfr 2 och 124 § i grundlagen.

som delgeneralplanen. Beroende på planläggningsbehovet kan den å andra sidan också vara mer allmän, exempelvis som landskapsplanen. I metropolplanen kan det därför finnas delar som framställs på olika sätt och har olika innehåll.

För att plansystemet ska fungera måste kommunerna fortfarande få utarbeta och uppdatera andra delgeneralplaner än de som syftar till att lösa regionalt centrala frågor. Om det inte är möjligt att utarbeta delgeneralplaner med rättsverkningar i metropolområdet, blir det nödvändigt att i metropolplanen behandla och lösa också markanvändningsfrågor utan central betydelse för regionen. Också i regionalt centrala områden i metropolplanen (MBT-områden) kunde kommunen utarbeta och godkänna en delgeneralplan innan detaljplanen utarbetas, om det behövs en precisering av metropolplanen. När delgeneralplaner utarbetas måste metropolplanen beaktas i enlighet med de rättsverkningar som fastställs genom lag.

I metropolplaneområdet kunde kommunerna också utarbeta gemensamma generalplaner exempelvis för gemensam planering av markanvändningen kring kommungränsen, om planeringen inte gäller regionala frågor som hör till metropolplanen.

En gemensam generalplan för huvudstadsregionen enligt 46 a § i markanvändnings- och bygglagen behövs inte längre när metropolplanen träder i kraft. En eventuell gemensam generalplan för kommunernas gränsområden torde också i huvudstadsregionen kunna skötas enligt markanvändnings- och bygglagens bestämmelser om en gemensam generalplan, utan specialbestämmelser om en gemensam generalplan för huvudstadsregionen.

Landskapsplanen och en gemensam generalplan med rättsverkningar ska enligt markanvändnings- och bygglagen föras till miljöministeriet för fastställelse. Miljöministeriet har för avsikt att utgående från en utvärdering av hur väl markanvändnings- och bygglagen fungerar²⁶ starta en utredning om alternativa fastställelseförfaranden för landskapsplanerna.

Innehåll och form för samspelet och samarbetet mellan metropolförvaltningen, kommunerna och statliga myndigheter vid utarbetandet av metropolplanen utreds noggrannare under den fortsatta beredningen. Samtidigt utreds om de riksomfattande målen och statens intressen kan tryggas på annat sätt än genom ett fastställelseförfarande för metropolplanen.

Metropolplanens rättsföljder

De centrala rättsföljderna av metropolplanen gäller kommunernas planläggning och kommunernas och statens övriga myndighetsverksamhet i fråga om användningen av områdena. Med tanke på målen med metropolplanen bör dess styrande verkan på kommunernas planläggning och övriga myndighetsverksamhet definieras noggrannare än för den nuvarande landskapsplanen. Särskilt för de rättsföljder som främjar genomförandet av metropolplanen bör planens styrande verkan definieras noggrannare än för landskapsplanen eller generalplanen.

För regionala MBT-områden och åtgärder kan metropolplanen innehålla bestämmelser som bör beaktas vid detaljplaneringen och genomförandet. Bestämmelserna kan gälla bland annat tidpunkten för detaljplaneringen (t.ex. tidsfristen för godkännande av en detaljplan eller en ändring i en detaljplan) och den våningsyta som detaljplaneras för olika ändamål. Bestämmelserna kan också gälla den inbördes ordningen mellan olika trafikprojekt som de regionala MBT-områdena och åtgärderna förutsätter, tidpunkten och verkställighetsprinciperna för bostadsproduktion, byggande av affärslokaler och regionalt centrala projekt inom handeln, ordningsföljden och tidpunkten för projekt inom trafik- och samhällsteknik samt ansvarsfördelningen mellan olika aktörer.

Det kunde fastställas och preciseras genom lag vilka bestämmelser och skyldigheter kommunerna kan åläggas i metropolplanen med beaktande av bland annat de juridiska ramvillkor som följer av den kommunala självstyrelsen.

²⁶ Miljön i Finland 1/2014.

Åtgärderna för genomförande av metropolplanen och tidpunkten för dem kunde fastställas i bestämmelser i planens verkställighetsdel och i metropolavtalet. Under den fortsatta beredningen görs en mer detaljerad utredning om arbetsfördelningen vid verkställande av metropolplanen i fråga om bestämmelserna i planen och metropolavtalet. En utredning behövs särskilt om de rättsliga förutsättningarna för de planbestämmelser som gäller genomförandet och tidpunkten för det i de fall där dessa kan medföra märkbara skyldigheter för kommunen i fråga om exempelvis gatuhållning, social- och hälsovård eller undervisning. I modellen med en begränsad mängd uppgifter, som presenteras i kapitel 3 och som bygger på en förvaltning i form av en samkommun, får metropolavtalet en större betydelse för genomförandet av metropolplanen än i den omfattande modellen, som bygger på ett självstyrelsesystem på ett större förvaltningsområde än en kommun. I den senare modellen ankommer en betydande del av åtgärderna i metropolplanen på metropolförvaltningen.

För att säkerställa metropolplanens styrande inverkan utvärderas behovet av att komplettera och precisera de riksomfattande målen för områdesanvändningen i metropolområdet.

För att de regionala målen ska uppfyllas bör metropolplanen ha rättsföljder också för byggande och annan markanvändning vilka riktas direkt mot markägaren precis som i den nuvarande landskapsplanen och generalplanen. Också i metropolplanen kunde de rättsföljder som riktas direkt mot markägaren definieras flexibelt precis som i landskapsplanen och generalplanen.

Behovet att styra markanvändningen i områden utanför detaljplanen i metropolområdet avviker stort från andra delar av landet. Därför borde området utanför detaljplanen definieras som område i behov av planering (16 § i markanvändnings- och bygglagen) så att byggande i området i princip förutsätter ett avgörande om planeringsbehov.

Under den fortsatta beredningen utvärderas vilket behov det finns av att i metropolplanen styra byggandet i områden utanför detaljplanen i övrigt. Samtidigt utreds om man genom metropolplanen borde kunna styra exempelvis behovet av tillstånd för rivning av byggnader och för åtgärder som förändrar landskapet på samma sätt som i generalplanen.

Utarbetande och uppdatering av metropolplanen

Lagen bör innehålla bestämmelser om metropolförvaltningens skyldighet att utarbeta och uppdatera metropolplanen på det sätt som områdets utvecklingsbehov förutsätter. Lagen bör innefatta en bestämmelse om en tidsfrist inom vilken metropolplanen för första gången ska läggas fram för metropolfullmäktige för godkännande. Metropolplanens plandel uppdateras vid behov. Utarbetandet och granskningen av planens verkställighetsdel utgör en kontinuerlig planeringsprocess, vars tyngdpunktsområden avgörs av de aktuella planeringsbehoven vid ifrågavarande tidpunkt.

Lagen bör definiera metropolplanens relation till områdets gällande landskaps-, general- och detaljplaner. De gällande landskaps-, general- och detaljplanerna för metropolplaneområdet gäller tills metropolplanen träder i kraft. Metropolförvaltningen bör ha rätt att utfärda byggförbud i områden med gällande planer för den tid då metropolplanen utarbetas. Regleringen bör följa samma principer som kommunens rätt att utfärda byggförbud enligt markanvändnings- och bygglagen när en plan utarbetas.

När metropolplanen träder i kraft torde det behövas en kort övergångstid under vilken markanvändningen kan styras och detaljplaneringen och tillståndsförfarandet för enskilda projekt kan behandlas utgående från landskaps- och generalplanen, även om dessa strider mot metropolplanen. Efter övergångstiden ersätter metropolplanen landskapsplanen och de general- och delgeneralplaner som strider mot metropolplanen. Detaljplanen i metropolplaneområdet gäller tills den ändras eller upphävs. Också kommunens skyldighet att hålla detaljplanen aktuell och göra en bedömning av detaljplanens aktualitet enligt 60 § i markanvändnings- och bygglagen gäller i det område som omfattas av metropolplanen. Detaljplanens relation till metropolplanen är ett centralt kriterium vid bedömningen av detaljplanens aktualitet.

Markpolitik. Ett centralt mål för metropolförvaltningen bör vara att föra en regionalt enhetlig aktiv markpolitik som främjar målen för markanvändning och boende. Därför ska metropolförvaltningen besluta om de viktigaste riktlinjerna i den regionala markpolitiken i enlighet med målen. Metropolförvaltningen kunde förvärva mark för de ändamål som den ansvarar för, särskilt för bostadsproduktion som stöds av staten. Arbetsgruppen har kartlagt tre alternativ för metropolförvaltningens markpolitiska befogenheter.

Metropolförvaltningen kunde ha möjlighet att ta till de markpolitiska medel som nu används av kommunerna. Då skulle metropolförvaltningen ha rätt att förvärva mark genom inlösningsavtal med stöd av inlösningsstillstånd. Utgående från metropolplanen kunde metropolförvaltningen också få tillstånd att inlösa mark på samma sätt som en kommun eller annan myndighet som genomför planen numera kan få tillstånd att inlösa områden som har anvisats i landskaps- eller generalplanen (99 § i markanvändnings- och bygglagen). Metropolförvaltningen kunde också ha möjlighet att utnyttja förköpsrätt enligt förköpslagen för dessa ändamål och ingå markanvändningsavtal. För att metropolförvaltningen ska kunna få inlösnings- och förköpsrätt krävs ändringar i inlösningslagen och förköpslagen.

Alternativt kunde övriga lagstadgade markpolitiska medel förutom inlösningsrätten enligt 99 § i markanvändnings- och bygglagen (övrig inlösningsrätt, förköpsrätt, markanvändningsavtal) kunna användas endast av kommunerna. Även i det här alternativet skulle ändå metropolförvaltningen besluta om de centrala riktlinjerna för markpolitiken.

Det är också möjligt att inte ge metropolförvaltningen tillgång till de kommunala markpolitiska tvångsmedlen. Utöver de nuvarande metoderna kunde kommunerna i metropolområdet däremot 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 samhällsbyggnad utgående från ett allmänt behov. Dessutom föreslås det 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.

I alla tre alternativ kunde utvecklingsområden enligt markanvändnings- och bygglagen utses också i metropolplanen. Samtidigt utvidgas kriterierna för att utse utvecklingsområden så att de stöder utvecklingen av metropolområdet bättre än i dagens läge.

Metropolförvaltningen föreslås överta besluten 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 samhällsstrukturen i metropolområdet borde området utanför detaljplanen allmänt definieras som område i behov av planering, så att byggande i området i princip förutsätter ett avgörande om planeringsbehov.

I **rätten att bevilja undantag** föreslås inga ändringar. Metropolförvaltningen bör ha besvärsmöjlighet i fråga om kommunernas och NTM-centralernas undantagsbeslut. Det motsvarar den besvärsmöjlighet myndigheterna redan i dag har i fråga om undantagsbeslut i ärenden som hör till dess verksamhetsområde (193 § i markanvändnings- och bygglagen).

2.2.2 Boende

De uppgifter som sammanhänger med boende kan indelas på åtminstone tre olika sätt.

För det första kan metropolförvaltningen sköta den strategiska planeringen genom att främst använda metropolplanen för att styra kommunernas egen verksamhet till förmån för det regionala målet för bostadsproduktionen. I metropolplanen och dess verkställighetsdel anvisas då särskilt bostadsområden som är centrala för metropolområdets regionala utveckling. Det kan vara frågan om helt nya bostadsområden men också om stora helheter av kompletterande byggande och renovering. Planeringen av och tidpunkten för byggandet av områdena koordineras starkare på regional nivå än för närvarande. I det här alternativet

deltar metropolförvaltningen inte i den praktiska bostadsproduktionen och äger inte heller bostäder, utan det sköts fortfarande enligt nuvarande praxis av kommunerna och andra aktörer inom branschen.

I det andra alternativet centraliseras 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 av kommunalt ägda bolag. Också allmännyttiga samfund kan fortfarande låta bygga och äga statsstödda bostäder i hela metropolområdet i enlighet med nuvarande praxis.

I det tredje alternativet ansvarar metropolförvaltningen för ägande, underhåll och invånarval i fråga om statsstödda bostäder. En sådan situation kan bli verklighet om övriga aktörer inte vidtar tillräckliga och nödvändiga åtgärder för byggande och ägande av hyresbostäder i enlighet med metropolplanen och dess verkställighetsdel. Det kan inte heller vara helt uteslutet att metropolförvaltningen låter bygga ägarbostäder om ett visst bostadsområde exempelvis på grund av svagt konjunkurläge riskerar att få en alltför ensidig invånarstruktur.

Utöver dessa uppgifter kan metropolförvaltningen ges möjlighet att förvärva tomtmark i regionalt centrala bostadsområden för att säkerställa att dessa områden realiseras i enlighet med metropolplanen.

2.2.3 Trafik

I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen utvärderat vilka uppgifter inom trafiksektorn som kan vara lämpliga för metropolförvaltningen. Nedan presenteras de uppgifter som ingick i utvärderingen.

Planeringen av trafiksystemet är en strategisk regional uppgift, där man i nära samarbete med planeringen av markanvändningen fastställer en långsiktig vision, långsiktiga mål, trafikpolitiska riktlinjer och nödvändiga åtgärder för genomförandet av dessa.

Uppgifter som gäller **kollektivtrafiken**: planering och anordnande av kollektivtrafiken i området samt främjande av dess verksamhetsförutsättningar; anskaffande av tjänster inom buss-, spårvagns-, metro-, färje- och lokaltågstrafik; godkännande av taxe- och biljettsystemet samt biljettpriserna för kollektivtrafiken; passagerarinformation och marknadsföring av kollektivtrafiken samt anordnande av biljettförsäljning och biljettkontroll. Utöver planeringen är alla dessa uppgifter operativa.

Anordnandet av anslutningsparkering förutsätter regional planering på systemnivå, planering av genomförandet och genomförande jämte finansiering. Skötseln av anslutningsparkeringen omfattar skötsel och underhåll av parkeringsområden och parkeringshus samt av informations- och betalssystem. I praktiken är det här synnerligen operativ verksamhet, men eftersom det är viktig del av det regionala trafiksystemet bör en aktör hittas.

Utveckling, underhåll och skötsel av **metro- och spårvagnsnätet**. Förvaltningen av metronätet och det kommande snabbspårvagnsnätet (utvecklingsbeslut, finansiering, styrning) är en regional strategisk uppgift. Byggande, underhåll och skötsel är däremot klart operativa uppgifter. Det traditionella spårvagnsnätet i dess nuvarande form är emellertid inte regional trafik, utan trafik inom en kommun.

Banhållning är riksomfattande verksamhet med en regional dimension. De regionala lösningarna inom banhållningen påverkar spårtrafiken i hela landet. Å andra sidan kräver banhållningen detaljerad specialkunskap. Därför bedömer arbetsgruppen att det inte lönar sig att fördela banhållningen mellan metropolområdet och resten av landet och att det är ändamålsenligt att den sköts av en enda aktör.

Väghållning innebär ett helhetsansvar för statens vägnät: planering, byggande, underhåll och trafikledning. Av strategisk betydelse är utvecklingsbesluten inklusive målsättningen och finansieringen. Den övriga verksamheten är i första hand operativ. Det är ändå inte ändamålsenligt att splittra väghållningen över flera organisationer, utan underhållet av vägnätet måste genomsyras av ett livscykelänkande.

Riksvägarna är nationella trafikleder och utvecklingen av dem ligger snarast i statens intresse. Ju närmare ett stadsområde man kommer, desto större strategisk betydelse får riksvägarna också för utvecklingen av regionen i sin helhet. Enligt arbetsgruppen kunde gränsen gå vid Ring III, så att Ring III och alla huvudleder utanför den i vilket fall som helst sköts av staten. I övrigt kunde väghållningen även för riksvägarnas del överföras på metropolförvaltningen, om den också i övrigt övertar operativa uppgifter inom väg- och gatuhållning.

Gatuhållning är till stor del operativ och också lokal verksamhet. Utvecklingen och planlösningarna för större regionala trafikleder har ändå en klar strategisk och regional dimension. Utvecklingen av gatunätet har också en stark koppling till bostadsproduktionen och skapar förutsättningar för den. Gatuhållningen i regionen är splittrad. Varje kommun sköter gatuhållningen i sitt område på egen hand. Det finns skäl att utvärdera om en sammanslagning kunde ge klart större kostnadseffektivitet.

Trafikstyrning och trafikledning hör till helheten för trafiksystemet: uppföljning av trafikförhållandena, utfärdande av trafikmeddelanden och kontroll av trafikstörningar. Trafikledningen omfattar också styrning av järnvägstrafiken. Om metropolförvaltningen övertar många uppgifter inom trafiksektorn måste det diskuteras vilken roll den ska ha inom den regionala trafikstyrningen.

Mobilitetsstyrning handlar om att försöka påverka invånarnas beteende exempelvis vid valet av färdväg. Uppgiften har ett naturligt samband med planeringen av trafiksystemet och kan därför lämpligen skötas av metropolförvaltningen.

Arbetsgruppen har diskuterat olika helheter för skötseln av trafikuppgifterna inom metropolområdet. Målet har varit att de uppgifter som överförs till metropolförvaltningen ska ha en betydande regional strategisk betydelse. Å andra sidan har det i många fall konstaterats vara ett problem att det är osäkert om planer kommer att genomföras. Då bör metropolförvaltningen ha förutsättningar och metoder för att genomföra sina planer. För det tredje har ett mål också varit att utveckla förvaltningsstrukturerna genom att avlägsna och sammanslå parallella funktioner. Utgångspunkten har varit att planeringen av trafiksystemet och planeringen av markanvändningen ska kombineras i samma enhet.

Av de uppgifter som nu sköts av samkommunen Helsingforsregionens trafik (HRT) övertar metropolförvaltningen åtminstone planeringen av trafiksystemet. Det skulle vara till fördel om anordnandet av kollektivtrafiken gällde hela metropolområdet. Därför föreslår arbetsgruppen att alla HRT:s funktioner överförs till metropolförvaltningen, även om anordnandet av kollektivtrafiken snarare är operativ än strategisk verksamhet.

Arbetsgruppen föreslår att planeringen av trafiksystemet och anordnandet av kollektivtrafiken inom metropolområdet överförs från NTM-centralernas ansvarsområde för trafik till metropolförvaltningen. Också ansvaret för väghållningen föreslås överföras till metropolförvaltningen (se del 3).

I modellen med en begränsad mängd uppgifter (se del 3) kvarstår gatuhållningen och den regionala väghållningen hos kommunerna och NTM-centralen. I den omfattande modellen överförs också beställningen av gatu- och väghållning i metropolområdet till metropolförvaltningen. Överföringen av den här operativa uppgiften beror på att en sammanslagning av funktioner, förvaltning och personalresurser inom parallella organisationer medför kostnadsbesparingar. Å andra sidan förbättras också förutsättningarna för att genomföra metropolplanen om också befogenheterna överförs till förvaltningen.

2.2.4 Miljötjänster

För metropolplanläggningen och planeringen och verkställandet av de regionala MBT-uppgifterna krävs kompetens och sakkunskap inom bland annat vattenförsörjning, avfallshantering, boende, geodata och klimatpolitik. Därför kunde man tänka sig att metropolförvaltningen när den inleder sin verksamhet övertar endast vissa av HRM:s funktioner i anslutning till ledning, strategisk planering och centralförvaltning

inom dessa uppgifter. Däremot behöver inte HRM:s operativa funktioner överföras genast på grund av bland annat olikheter i medlemsunderlaget och den längre tidtabell som en överföring av egendom kräver.

Metropolförvaltningen kunde också överta alla de uppgifter som HRM nu sköter. Samkommunen blir då 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. Tekniskt sett går anslutningen till så att de kommuner som inte tillhör samkommunerna ansluter sig till dem och därefter, när medlemsbasen är densamma, kan samkommunerna anslutas till metropolförvaltningen. För HRM innebär det här bland annat att metropolförvaltningen övertar de skulder som har uppstått eller uppstår vid inlösnings av kommunernas infrastruktur för vattenförsörjning och avfallshantering och annan motsvarande egendom och att avtal ingås om efterbehandling och skadeståndsansvar för stängda avstjälningsplatser.

Utöver inlösnings eller hyra av egendom för vattenförsörjning bör taxorna ändras så att skillnaderna mellan tätorter och glesbygdsområden kan beaktas på ett rättvist och jämlikt sätt.

Också för avfallshanteringen måste HRM inlösa den egendom som är avsedd för anordnande av avfallshanteringen. Den viktigaste delen av den här egendomen är avfallshanteringsbolagens aktier. För bolagens del fördröjs arrangemanget av att det handlar om privaträttsliga bolag, för vilka bestämmelserna om avtalsviten försvårar och fördröjer avtalsförfarandet, och om entreprenadfirmer inom transportbranschen, med vilka långvariga avtal har ingåtts.

2.2.5 Segregation, arbetskraftsfrågor och invandring

Utbudet av arbetskraft och arbetsmarknadens smidighet påverkas av flera faktorer: bland annat lönebildning, pensionssystem, beskattning, boende, trafikförbindelser, utbildning, social trygghet, hälsovårds- och socialväsendet, invandring och arbetskraftstjänster. I flera av dessa politiska sektorer finns ingen särskild regional dimension, utan staten och arbetsmarknadsorganisationerna utvecklar dem på nationell nivå.

En av de mest centrala arbetskraftsfrågorna med en regional dimension är hur arbete beskattas. Om metropolförvaltningen får rätt att uppbära inkomstskatt vid sidan av staten och kommunerna och om den risk för en ökning av det totala skatteuttaget som det medför realiserar försvagas metropolområdets tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättningsgrad. Metropolförvaltningen måste i stället sköta sina uppgifter och sin verksamhet så effektivt att det totala skatteuttaget i området kan sänkas.

Metropolförvaltningen får ett lagstadgat mandat som förpliktar kommunerna i regionen och dess förvaltnings- och servicesektorer till samarbete för att bekämpa segregation. Samarbetsmodellen är den samma som i ungdomslagen, och erfarenheterna av den är positiva. I enlighet med samarbetskyldigheten förenas metropolförvaltningens, kommunernas och samkommunernas segregationsbekämpande åtgärder i ett åtgärdsprogram för social förstärkning för pågående metropolfullmäktigeperiod. Det bereds och verkställs gemensamt av kommunerna och centrala samkommuner och uppföljs regelbundet. Också andra relevanta aktörer såsom exempelvis arbets- och näringsförvaltningen, arrangörerna av social- och hälsovård och utbildningsorganisationerna deltar i beredningen och verkställandet. Åtgärdsprogrammet för social förstärkning 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). Genom ett sådant avtalsförfarande kunde metropolförvaltningen påverka en jämn utplacering av flyktingar i hela metropolområdet, koncentrera resurserna för integrationsfrämjande och utveckla servicen mångsidigare utgående från behovet.

Metropolförvaltningens viktigaste ansvar i bekämpandet av segregation gäller planeringen av markanvändningen och bostadspolitik. I metropolplanen och dess plan- och verkställighetsdel tryggas byggan-

det av mångsidiga bostadsområden utgående från stadsstrukturen. 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.

För att garantera en smidig arbetsmarknad i hela landet och ett effektivt servicesystem måste staten fortfarande ha ansvaret för anordnandet av arbetskraftstjänster (NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna). Huvudansvaret för de arbetstagare som behöver sysselsättningservice kvarstår hos arbets- och näringsbyråerna och servicecentren för arbetskraften. 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.

Lösningarna för anordnandet av social- och hälsovården är av största vikt med tanke på segregationen. Regerings- och oppositionspartierna avtalade den 23 mars 2014 och regeringen beslutade i sitt beslut om genomförande av det strukturpolitiska programmet den 25 mars 2014 om de centrala riktlinjerna och den fortsatta beredningen av servicestrukturen. Ansvaret för anordnandet av social- och hälsovården ska i fortsättningen innehållas av fem områden, som bygger på de nuvarande specialupptagningsområdena och stöder sig på befintliga, fungerande strukturer. Kommunerna deltar fortsättningsvis i serviceproduktionen. Målet är en starkare basomsorg och obrutna servicekedjor, vilket är viktigt med tanke på människornas hälsa och välmåga. Anordnandet av social- och hälsovård för de klientgrupper som är viktigast inom det segregationsförebyggande arbetet (t.ex. personer som hotas av att hamna utanför arbetslivet) kan inte separeras från servicen till andra klientgrupper, eftersom det kan öka segregationen. Under den fortsatta beredningen krävs ett separat avgörande om anordnandet av social- och hälsovård, om koordineringen av kommunernas och metropolförvaltningens segregationsförebyggande arbete och om arbetsfördelningen via den ovannämnda samarbetskyldigheten och verksamhetsprogrammet/-avtalet.

NTM-centralen i Nyland bedömer att det såväl hos arbets- och näringsbyråerna som hos servicecentren för arbetskraften (TYP) finns tusentals marginaliserade personer som är inskrivna år efter år och som dessa organisationer inte klarar av att hjälpa. Problemen hänför sig ofta till bostadslöshet, fattigdom, allvarliga hälsoproblem och sociala problem, analfabetism och drogmissbruk. Personerna kunde hjälpas bland annat genom psykosocial rehabilitering, men kommunernas resurser räcker inte till för den servicen. För en klient som bedöms vara permanent utslagen från arbetsmarknaden är arbets- och näringsbyrån eller servicecentret för arbetskraften ofta det enda alternativet. Den arbetsgrupp som bereder lagstadgandet av servicecentren för arbetskraften definierar som bäst ansvarsfördelningen för olika klientgruppers processer. Under den fortsatta beredningen av lagen om metropolförvaltningen bör man bedöma vilket ansvar metropolförvaltningen kunde ta för dessa personer.

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

2.2.6 Konkurrenskraft och innovationspolitik

Områdets konkurrenskraft kan definieras som området förmåga att upprätthålla verksamhetsförutsättningarna för de företag som redan finns i området och locka dit både nya företag och mer arbetskraft. Myndigheterna kan påverka företagets verksamhetsbetingelser. Såväl kommunerna som staten har i uppgift att skapa förutsättningar för att invånarna ska må bra och för att företagen ska vara framgångsrika. Därmed blir metropolförvaltningens viktigaste roll att skapa så goda förutsättningar som möjligt för näringslivet i regionen, vilket utöver att främja regionens konkurrenskraft inbegriper såväl MBT-uppgifterna som förebyggande av segregation.

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. Relationen mellan staten och metropolförvaltningen ska i huvudsak skötas genom en mer bindande avtalspolitik än för närvarande: genom ett så kallat metropolavtal, som eventuellt också inkluderar de nuvarande MBT-, tillväxt-, segregations- och invandringsavtalen.

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 tar över den internationella marknadsföringen av regionen och investinverksamheten (sköts nu av Greater Helsinki Promotion Oy). Inom investinverksamheten behövs ett närmare samarbete med Invest in Finland än i dagens läge. 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. Temana och det nationella ansvaret för metropolområdets del ses över senast 2017.

I fråga om företagets förmåga att förnya sig, företagsamheten och anordnandet av fungerande företagservice har såväl statens som kommunernas åtgärder sin betydelse. Rollerna måste ändå förtydligas. Aktörerna inom metropolområdet och staten har ingått ett tillväxtavtal för perioden 2013–2015 om utveckling och förtydligande av ekosystemet för företagservice inom metropolområdet. Under den fortsatta beredningen måste det utredas vilken roll metropolförvaltningen ska ha inom koordineringen av utvecklingen av företags servicen.

2.2.7 Metropolavtalet

Metropolavtalet samlar de åtgärder till förmån för de strategiska målen i metropolområdet som staten, metropolförvaltningen och i nödvändig utsträckning även kommunerna har avtalat om. I avtalet fastställs också tidpunkten för åtgärderna och resursfördelningen i nödvändig utsträckning. Som mest kunde avtalet omfatta såväl de nuvarande MBT-, tillväxt-, segregations- och invandringsavtalen som konkurrenskraftsfrågor. Den mest väsentliga skillnaden jämfört med de nuvarande avtalen är utöver omfattningen även dess mer bindande karaktär jämfört med de nuvarande intentionsavtalen.

Särskilt ifråga om målen för bostadsproduktion i metropolplanen och dess verkställighetsdel är metropolavtalet ett centralt redskap. För att göra avtalet mer bindande kunde exempelvis den statliga finansieringen för trafik och infrastruktur inom metropolområdet vara beroende av att de åtgärder som enligt avtalet ankommer på metropolförvaltningen eller kommunerna verkligen genomförs. Planeringen av de trafikinvesteringar som upptas i avtalet kopplas till beredningen och ramförandet för den trafikpolitiska redogörelsen. Enligt motsvarande förfarande kunde avtalet kopplas också till beredningen av regeringens övriga strategiska riktlinjer.

2.2.8 Svenskspråkig service

Som en del av utvärderingen av de juridiska ramvillkoren har arbetsgruppen utvärderat även hur de språkliga rättigheterna tillgodoses när metropolförvaltningen bildas (se kapitel 2.1). Eftersom metropolförvaltningen blir en tvåspråkig myndighet måste de formella och faktiska rättigheter och skyldigheter som gäller de språkliga rättigheterna beaktas när metropolförvaltningen organiseras.

Ur de svenskspråkiga invånarnas perspektiv har det största problemet med tryggheten, organiserandet och utvecklingen av servicen enligt utredningar varit att de språkliga rättigheterna uppfylls dåligt inom den kommunala servicen (se kapitel 1.1.4). Problemen har varit störst särskilt inom social- och hälsovården, delvis också inom tekniska sektorn. I olika utredningar har det därför föreslagits att ett särskilt organ ska tillsättas för att koordinera den svenskspråkiga servicen i huvudstadsregionen eller på bredare front i hela metropolområdet.

Enligt regeringens riktlinjer ska den metropolförvaltning som nu planeras ha hand om uppgifter som hänför sig till markanvändning, boende och trafik, till områdets konkurrenskraft och närings- och innovationspolitik samt till segregation, arbetskraft och invandring. Metropolförvaltningens befogenheter kommer alltså att gälla uttryckligen dessa uppgifter. Metropolförvaltningen har alltså inga befogenheter inom social- och hälsovården. Om det finns behov av en nämnd eller ett annat organ som koordinerar den svenskspråkiga servicen i metropolområdet uttryckligen för social- och hälsovårdens del anser arbetsgruppen att frågan borde utredas och avgöras i samband med servicestrukturreformen för social- och hälsovården.

Om behovet av koordinering av den svenskspråkiga servicen däremot hänför sig särskilt till metropolförvaltningens ovannämnda uppgifter måste arbetsgruppen under den fortsatta beredningen utvärdera behovet av ett lagstadgat organ samt bland annat vilka uppgifter och vilken ställning ett sådant ska ha. Om ett sådant organ bildas inom metropolförvaltningen anser arbetsgruppen att organets ledamöter ska utses av metropolfullmäktige bland dess ledamöter och suppleanter. Ledamöterna bör representera den språkliga minoriteten. Språktillhörigheten definieras på samma sätt som i kommunallagen.

2.3 Alternativ för metropolförvaltningens regionala befogenheter och områdesgränserna

2.3.1 Grunder för fastställande av områdesgränserna

Alternativen för metropolförvaltningens regionala befogenheter baserar sig på arbetsgruppens totalbedömning, där det avgörande, med beaktande av de juridiska ramvillkoren för bildande av metropolförvaltningen, är metropolförvaltningens uppgifter och vissa funktionella faktorer. Målet är att områdesavgränsningen ska bilda en ändamålsenlig och funktionell helhet med tanke på de uppgifter och de mål som ställts upp för förvaltningen.

Områdesgränserna har därmed utstakats utgående från dessa två faktorer:

1. Målet med metropolförvaltningen samt de uppgifter den ska sköta
2. Funktionella faktorer, det vill säga att kommunerna i området ska bilda en funktionell helhet.

Metropolförvaltningens regionala befogenheter ska begränsas till de kommuner som med tanke på förvaltningens uppgifter nödvändigtvis måste höra till metropolförvaltningen.

Dessutom ska kommunerna bilda en regional och funktionell enhetlig helhet. Det kan beskrivas med olika variabler och de kriterier som arbetsgruppen har ställt upp i fråga om samhällsstruktur och arbetspendling.

Kommunstrukturens utveckling och eventuella kommunsammanslagningar i området sammanhänger med metropolförvaltningens områdesgränser. Eftersom kommunindelningsutredningarna fortfarande pågår har arbetsgruppen i huvudsak granskat områdesgränserna utgående från den nuvarande kommunstrukturen. I del 3 har arbetsgruppen ändå gjort en preliminär bedömning av vilken inverkan och betydelse en eventuell ändring av kommunstrukturen utgående från pågående kommunindelningsutredningar får för områdesgränserna.

2.3.2 Fastställande av områdesgränserna på basis av uppgifterna och målen

Områdesgränserna har granskats enligt följande utifrån målen för metropolförvaltningen och de uppgifter som metropolförvaltningen enligt den här rapporten föreslås sköta:

Med tanke på planering, förenhetligande och genomförande av **markanvändning, boende och trafik** finns flera alternativ till ändamålsenliga gränser för metropolområdet. Ur ett MBT-perspektiv är utgångspunkten att åtminstone de kommuner som bildar en enhetlig och sammanväxt samhällsstrukturell helhet bör höra till metropolförvaltningen. I närheten av de här samhällsstrukturellt sett sammanväxta kommunerna (kärnområdet) finns dessutom kommuner och samhällsstrukturer med en mycket hög växelverkan med kärnområdet. Det kan anses ändamålsenligt att även dessa tas med i metropolförvaltningen. Kärnområdet och dessa randområden bildar en funktionell helhet, inom vilken lösningarna inom markanvändning, boende och trafik kan vara av stor vikt för en fungerande samhällsstruktur i hela området.

När det gäller uppgifter inom **konkurrenskraft och innovationspolitik** borde metropolförvaltningen enligt arbetsgruppens utvärdering utöver de fyra städerna i huvudstadsregionen omfatta de närliggande kranskommuner som enligt de funktionella kriterierna nedan bildar en regionalt enhetlig helhet och ett enhetligt område med intensiv arbetspendling, vilket är viktigt också för näringspolitiken. Med tanke på det avtalsbaserade samarbetet mellan metropolförvaltningen och staten kan ett optimalt område inte vara särskilt mycket större än de 14 kommuner som omfattas av det nuvarande tillväxtavtalet. För att avtalet ska vara hanterligt borde antalet kommuner snarare vara lägre. Om metropolförvaltningen övertar också alla de regionutvecklingsuppgifter som för närvarande ankommer på landskapsförbundet, måste ett beslut fattas för de medlemskommuner i Nylands förbund som ligger utanför metropolområdet om vilket eller vilka landskap de framöver ska höra till eller huruvida metropolförvaltningen ska ha hand om regionutvecklingen också för dessa kommuners del.

I fråga om **segregation, arbetskraftsfrågor och invandring** är flera olika alternativa områdesgränser möjliga för administrationen av enskilda uppgifter. För en fungerande regional arbetsmarknad och med tanke på uppgifterna inom arbetskraftsfrågor är det viktigt att det finns fungerande trafikförbindelser och bostäder till skäligt pris på lagom avstånd från områden med många arbetsplatser. Det betyder att arbetspendlingsområdet och de funktionella kriterierna definierar en ändamålsenlig områdesavgränsning i fråga om dessa uppgifter. Också förebyggandet av segregation är starkt förknippat med en funktionell helhet och ett koncentrerat arbetspendlingsområde. De segregationsförebyggande uppgifterna har ett starkt samband också med övriga uppgifter inom social- och hälsovården. Därför måste man under den fortsatta beredningen fästa särskild uppmärksamhet vid arbetsfördelningen mellan kommunerna, metropolförvaltningen och speciellt de aktörer som ansvarar för anordnandet av social- och hälsovården.

Vilka områdesgränser som är ändamålsenliga varierar en aning beroende på uppgifterna eller uppgiftshelheterna. Med tanke på olika uppgifter är det ändå befogat att granska områdesgränserna utgående från kriterier för den funktionella helheten och arbetspendlingsområdets koncentration. Vid fastställandet av områdesgränserna har arbetsgruppen lagt större vikt vid uppgifter inom markanvändning, boende och trafik, eftersom de är av central betydelse för att de mål som ställts upp för metropolförvaltningen ska nås.

2.3.3 Funktionella kriterier för fastställandet av områdesgränserna

Att kommunerna inom metropolförvaltningen ska bilda en funktionell enhet betyder att området ur såväl invånarnas som kommunernas perspektiv ska utgöra ett funktionellt enhetligt regionalt arbetspendlings-, arbetsmarknads- och bostadsmarknadsområde. När ett funktionellt enhetligt område lyder under metropolförvaltningen underlättas den regionala utvecklingen och det blir lättare att nå de mål som ställts upp för metropolförvaltningen.

Funktionell enhetlighet kan beskrivas både genom att studera samhällsstrukturens enhetlighet inom ett område större än en kommun utgående från SYKEs tätortsdefinitioner²⁷ och genom arbetspendlingen mellan olika kommuner. I fråga om arbetspendlingen har Statistikcentralens senaste uppgifter om sysselsättning (2011) beaktats. Alla kommuner inom Helsingfors arbetspendlingsområde ingick i granskningen²⁸.

I ett område med en enhetlig samhällsstruktur innebär effektiveringen av MBT-uppgifterna att det blir enklare att kontrollera de faktorer som förorsakar en splittrad samhällsstruktur. Granskningen har använts bland annat i kommunstrukturlagen (1698/2009; ändrad genom lag 478/2013) och i utkastet till regeringsproposition om ändring av kommunstrukturlagen (17.1.2014). Ett område med en enhetlig samhällsstruktur beskriver en fungerande stadsregion ur invånarnas och bland annat företagens perspektiv.

Arbetspendlingen å sin sida beskriver en funktionell helhet och en enhetlig arbetsmarknad. Arbetspendlingens omfattning beskriver vilket behov det finns av att förenhetliga markanvändning, boende och trafik i ett område större än en kommun och också hur koncentrerad den funktionella helheten är.

Arbetsgruppen har fastställt områdesgränserna utifrån följande kriterier för den funktionella helheten:

Centralortskriterium = ett område där arbetspendlingsområdets centralkommun och en eller flera angränsande kommuner förenas i en gemensam centraltätort. Utgående från det här kriteriet bildas metropolförvaltningens så kallade kärnområde. (Se bilagor 7 och 9)

Kombinerat tätorts- och arbetspendlingskriterium = en kommun vars centrala eller närliggande tätort har en stark koppling till kärnområdets centraltätort och som har en central betydelse för en fungerande samhällsstruktur i området. Dessutom ska arbetspendlingen till kärnområdet (det vill säga till kommunerna i kärnområdet sammanlagt) överskrida 20 procent. (Se bilagor 8 och 9)

Centralortskriteriet (1) beskriver ett område där samhällsstrukturen eller kommuncentrumen redan har växt samman och där det redan nu finns ett särskilt behov av gemensam planering och gemensamt genomförande av markanvändning, boende och trafik för att stoppa eller förhindra att samhällsstrukturen splittras.

Det kombinerade tätorts- och arbetspendlingskriteriet (2) beskriver ett område där det finns ett behov av en enhetlig styrning av samhällsstrukturen och som med tanke på metropolförvaltningens uppgifter på längre sikt borde höra till förvaltningen. Ur ett framtidsperspektiv kan man här särskilt beakta det område till vilket tillväxten, boendet och arbetsplatserna sannolikt kommer att koncentreras. Arbetspendlingen beskriver kommunernas funktionella förbindelse till det så kallade kärnområdet.

Arbetsgruppens kriterier och granskning av områdesgränserna utifrån kriterierna får dessutom stöd i SYKEs geodatabaserade statistik över arbetspendlingen och undersökningar om rörelsevanor och tillgänglighet.

²⁷ Tätortsdefinitionerna är en del av indelningen i områden enligt samhällsstruktur. SYKEs tätortsgränser är Finlands officiella tätortsgränser och används av Statistikcentralen.

En centraltätort i en stadsregion är enligt SYKEs definition en enhetlig tätort med över 15 000 invånare. En tätort är ett tätt bebyggt område med minst 200 invånare. Gränsen baserar sig på en ruta på 250 × 250 meter, där man utöver invånarantalet beaktar antalet byggnader, våningsytan och koncentrationen. De viktigaste kriterierna för avgränsningen av en tätort har varit antalet byggnader, våningsytan och invånarantalet samt dessa faktorer avstånd till varandra och till närmiljön.

En närliggande tätort i en stadsregion är en tätort på högst tre kilometers avstånd från utkanten av den centrala tätorten i en stadsregion. Dessutom avses en tätort på längre avstånd från vilken över 20 procent av arbetstagarna arbetar i den centrala tätorten och som är förbunden med den centrala tätorten såväl via ett enhetligt bebyggt område som via en rak vägförbindelse. Ett enhetligt bebyggt område består av minst 45 byggnader på en kilometers radie från varandra.

²⁸ Baserar sig på Statistikcentralens indelning i arbetspendlingsområden, enligt vilken 10 procent av invånarna ska pendla till centralkommunen.

SYKEs geodatabaserade statistik över arbetspendlingen bygger på information om bostadens och arbetsplatsens exakta läge oberoende av de administrativa gränserna. För Nyland och Helsingfors skiljer sig tolkningarna inte nämnvärt från en granskning utifrån Statistikcentralens sysselsättningsstatistik.²⁹

Planeringen av trafiksystemet sammanhänger med planeringen av markanvändningen, vilket betyder att ett ändamålsenligt planeringsområde i hög grad kan fastställas utgående från kriterierna för samhällsstrukturen. Utgående från HRT:s undersökning om rörelsevanorna (2012) har arbetsgruppen ändå med tanke på anordnandet av kollektivtrafiken granskat trafikströmmarna mellan olika områden, i synnerhet till centralområdet, för att hitta områden mellan vilka det görs många resor med kollektivtrafik eller där det skulle vara möjligt att höja kollektivtrafikens andel om ett enhetligt tariffsystem och en bättre service-nivå kunde uppnås genom en samordning av kollektivtrafiken. Arbetsgruppen har också använt Straficas (2011) undersökning om tillgängligheten, som visar hur invånarna reser i sin vardag till arbete och service.³⁰

2.3.4 Alternativ för områdesgränserna

Kärnområde

Med hjälp av centralortskriteriet (1) bildas metropolförvaltningens så kallade kärnområde. Till det hör följande 10 kommuner: Esbo, Helsingfors, Träskända, Grankulla, Kervo, Kyrkslätt, Nurmijärvi, Sibbo, Tusby och Vanda.

Även om centralortskriteriet är det enda kriteriet för kärnområdet avspeglar sig den intensiva funktionella förbindelsen mellan dessa kommuner också i att klart över hälften (50 procent) av arbetstagarna i nästan alla kommuner i kärnområdet arbetar i någon annan kommun i kärnområdet och i att pendlingen till kärnområdet från alla kommuner utom Helsingfors överskrider 40 procent. Om också de som arbetar inom den egna kommunen räknas med arbetar över 90 procent av arbetstagarna i alla dessa kommuner inom kärnområdet. (Se bilaga 8.)

Även om alternativen för områdesgränserna varierar beroende på uppgift, liksom ovan konstaterades, är en avgränsning enligt funktionella kriterier ändamålsenlig också med tanke på uppgifterna. Områdesgränserna är motiverade också med tanke på de juridiska ramvillkoren. Kärnområdet hör till metropolförvaltningen i den modell med fler uppgifter (den omfattande modellen) som arbetsgruppen lägger fram i del 3.

Omfattande område

Till det omfattande området hör utöver de kommuner som uppfyller centralortskriteriet (1) (kärnområdet) också de kommuner som uppfyller tätorts- och arbetspendlingskriteriet (2).

Utifrån centralortskriteriet (1) omfattar metropolförvaltningen de 10 kommunerna i kärnområdet, det vill säga Esbo, Helsingfors, Träskända, Grankulla, Kervo, Kyrkslätt, Nurmijärvi, Sibbo, Tusby och Vanda.

²⁹ Utgår från de tätorter som utgör centrum för arbetspendlingen. För områdena runt centrumen uträknas det vanligaste centrumet för arbetspendlingen och den andel av arbetstagarna som pendlar dit. Utifrån det bildas enhetliga och delvis förenklade influensområden för varje centrum. Dessa helheter indelas i arbetspendlingens centralområden och pendlande områden. De pendlande områdena förbinds med pendlingsområdet i centralområdet. Pendlingsområdena klassificeras enligt antalet arbetstagare. I granskningen är Helsingfors pendlingsområde av samma storlek som i Statistikcentralens klassificering av arbetspendlingsområden. Egna mindre arbetspendlingsområden utgörs av Borgå, Lojo och Hyvinge, som har ett betydande invånarantal.

³⁰ I granskningen av trafikströmmar bildar kommunerna i huvudstadsregionen det mest koncentrerade området. Till nästa zon hör Kervo, Träskända, Kyrkslätt och Hyvinge invid järnvägen samt Nurmijärvi och Tusby, i vilka det finns en klar potential för fler resor med kollektivtrafik, även om kollektivtrafik används relativt mycket redan i dagens läge. I det större området handlar kollektivtrafiken, med undantag för spårtrafiken och vissa enskilda rutter (Lojo–Helsingfors; Borgå–Helsingfors), främst om längre resor över flera regioner, inte om daglig förflyttning.

I undersökningen om tillgängligheten framgår Helsingfors och den övriga huvudstadsregionens dragningskraft och en stark koppling mellan de tre största städerna tydligt. Kyrkslätt, Träskända, Tusby, Kervo och Sibbo samt Vichtis, Mäntsälä, Borgnäs och Pukkila har den näststärkaste kopplingen till huvudstadsregionen. Till Lojos influensområde hör Sjundeå och Ingå. Högfors, Raseborg och Hangö är relativt självständiga i fråga om såväl arbetspendling som rörelsevanor och markanvändningens dragningskraft. Till Borgås trafikmässiga influensområde hör Askola och delar av Mörskom och Lappträsk. Hyvinge förefaller vara ett självständigt område i fråga om rörelsevanor.

Utifrån det kombinerade tätorts- och arbetspendlingskriteriet (2) omfattar metropolförvaltningen dessutom följande 6 kommuner: Vichtis, Lojo, Riihimäki, Borgå, Hyvinge och Mäntsälä.

I det här alternativet omfattar metropolförvaltningen således 16 kommuner.

Det större området kan enligt arbetsgruppen bli aktuellt om metropolförvaltningen sköter ett minimantal uppgifter (modellen med en begränsad mängd uppgifter; se del 3).

2.4 Alternativ till modell för förvaltningen och beslutsfattandet

Nedan ges en allmän beskrivning av metropolförvaltningens funktionella organisationsmodell och förvaltningsorgan samt dessas centrala befogenhetsrelationer.

I beskrivningen tas inte ställning till om metropolförvaltningen ska vara

- ett självstyrelsesystem på ett större förvaltningsområde än en kommun enligt 121 § 4 mom. i grundlagen, eller
- en samkommun, en obligatorisk samkommun eller ett motsvarande samarbetsorgan.

Ur ett juridiskt perspektiv kan en metropolförvaltning i enlighet med regeringens riktlinjer enligt arbetsgruppen genomföras enligt ovanstående alternativa modeller.

2.4.1 Regelverk för metropolförvaltningen

Bestämmelser om metropolförvaltningen och dess uppgifter kommer att ges i lagen om metropolförvaltningen och i uppgiftsspecifika speciallagar.

I den förvaltningsstadga som utfärdas av metropolfullmäktige finns bestämmelser om hur metropolförvaltningens förvaltning och ekonomi ska ordnas, om vilka organ som ska tillsättas och vilka uppgifter dessa ska ha samt om hur beslutsfattandet ska organiseras.

2.4.2 Metropolförvaltningens representativa organ

Metropolfullmäktige

Metropolförvaltningens högsta beslutande organ är metropolfullmäktige, som utses genom val i samband med kommunalvalet. Bestämmelser om metropolfullmäktige och dess uppgifter ges i lagen om metropolförvaltningen (jfr 13 § i kommunallagen). I lagen ska det finnas bestämmelser också om rösträtt och valbarhet, om fullmäktiges mandattid och om antalet ledamöter och suppleanter.

Fullmäktiges mandattid är fyra kalenderår, det vill säga lika lång som för kommunfullmäktige. Ledamöterna och suppleanterna i fullmäktige är förtroendevalda. Fullmäktige utser en ordförande och nödvändigt antal viceordförande inom sig.

Fullmäktigeledamöterna kan bilda fullmäktige grupper för arbetet i fullmäktige (jfr 15 b § i kommunallagen). Det förutsätter ändå inte nödvändigtvis någon reglering på lagnivå.

Metropolförvaltningens lagstadgade organ

De lagstadgade nämnderna är organ inom metropolförvaltningen som sköter vissa ärenden eller uppgifter av bestående natur och om vilka och vars uppgifter det finns bestämmelser i metropollagen. Avsikten är att det ska finnas så få lagstadgade nämnder som möjligt. Bland dessa nämnder kunde det finnas åtminstone en revisionsnämnd (jfr 17 § 2 mom. och 71 § i kommunallagen) och egna nämnder för nationalspråkgrupperna i fråga om vissa särskilt fastställda uppgiftshelheter (jfr 16 § 2 mom. i kommunallagen).

Närmare bestämmelser om tillsättande av nämnder och om deras uppgiftsfördelning ges i förvaltningsstadgan.

Metropolfullmäktige tillsätter de lagstadgade nämnderna för sin egen mandattid eller en kortare mandattid och utser tillräckligt antal ledamöter och suppleanter. Ledamöterna och suppleanterna är förtroendevalda. Fullmäktige utser också nämndens ordförande och viceordförande, som bör vara fullmäktigeledamöter.

Metropolförvaltningens övriga "representativa" organ

Metropolfullmäktige kunde efter eget övervägande tillsätta andra organ för sin egen mandattid eller en kortare mandattid för att sköta vissa ärenden eller uppgifter av bestående eller tidsbegränsad natur som ankommer på metropolförvaltningen (jfr 17 § 1 i kommunallagen). I lagen ska det endast finnas bestämmelser om möjligheten att tillsätta ett sådant organ, medan beslutanderätten om tillsättande av ett organ och om dess uppgifter i sin helhet utövas av metropolfullmäktige. Ledamöterna och suppleanterna i organen är förtroendevalda. Vid behov kan noggrannare bestämmelser om tillsättande av ett organ och om dess uppgifter ges i förvaltningsstadgan.

Metropolstyrelsen

Metropolstyrelsen kan jämföras med kommunstyrelsen i fråga om uppgifter och ställning. Den ansvarar för metropolförvaltningens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av metropolfullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet (jfr 17 § 1 mom. samt 23 och 56 § i kommunallagen). Bestämmelser om metropolstyrelsen och dess uppgifter ges i metropollagen, precis som bestämmelserna om kommunstyrelsen finns i kommunallagen. Noggrannare bestämmelser om tillsättande av styrelsen och om dess uppgifter kan ges i förvaltningsstadgan.

Metropolfullmäktige tillsätter metropolstyrelsen för sin egen mandattid eller en kortare mandattid och utser tillräckligt antal ledamöter och suppleanter. Ledamöterna och suppleanterna är förtroendevalda. Fullmäktige utser också metropolstyrelsens ordförande och viceordförande, som bör vara fullmäktigeledamöter.

Metropoldirektören

En metropoldirektör som är underställd metropolstyrelsen leder metropolområdet förvaltning, ekonomi och övriga verksamhet. Metropoldirektören kan jämföras med kommundirektören i fråga om uppgifter och ställning. Metropoldirektören utses av metropolfullmäktige antingen tillsvidare eller för viss tid. Metropoldirektören står i tjänsteförhållande till metropolförvaltningen. Metropoldirektören har rätt att föra talan på metropolstyrelsens vägnar (jfr 24 § i kommunallagen). Bestämmelser om metropoldirektörens uppgifter ges i förvaltningsstadgan.

Arbetsgruppen har utrett möjligheten till en borgmästarmodell och borgmästarval inom metropolförvaltningen och kommit till att det inte finns tillräckliga funktionella grunder för dessa inom metropolförvaltningen.

Metropolförvaltningens förtroendevalda

Ledamöterna i metropolfullmäktige, metropolstyrelsen, nämnderna, direktionerna och kommittéerna och dessas sektioner är förtroendevalda. Bestämmelser om metropolförvaltningens förtroendevalda, om deras valbarhet till organen och om deras rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag (jfr 5 kap. i kommunallagen).

2.4.3 Organisering av metropolförvaltningens interna förvaltning

Frågor som gäller organiseringen av metropolförvaltningens interna förvaltning hör enligt 121 § 2 mom. i grundlagen till självstyrelsen, så beskrivningen nedan ska endast ses som ett riktgivande exempel på centrala faktorer som bör beaktas och lösas när metropolförvaltningen organiseras.

Gemensamma förvaltnings- och servicefunktioner

Metropolförvaltningens gemensamma förvaltnings- och servicefunktioner, såsom beredningen av den strategiska planeringen, den allmänna förvaltningen, ekonomiförvaltningen, personalförvaltningen, informationsförvaltningen, kommunikationen och uppgifter till stöd för ledningen, kunde organiseras exempelvis i en ansvarig förvaltningsfunktion. Förvaltningsfunktionen bör vara underställd metropoldirektören. Bestämmelser om tillsättande av förvaltningsfunktionen, om den allmänna organiseringen av dess arbete och om dess uppgifter och hur de ska skötas ges i förvaltningsstadgan. Förvaltnings- och servicefunktionen bör ha tillräcklig personal i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande. I lagen om metropolförvaltningen ska det inte finnas några specialbestämmelser om förvaltnings- och servicefunktionerna.

Intern revision

Den interna revisionen av metropolförvaltningens verksamhet och ekonomi kunde organiseras i en motsvarande förvaltningsfunktion med ansvar för dessa uppgifter. Förvaltningsfunktionen bör vara underställd metropoldirektören. Bestämmelser om tillsättande av förvaltningsfunktionen, om den allmänna organiseringen av dess arbete och om dess uppgifter och hur de ska skötas ges i förvaltningsstadgan. Den interna revisionen bör ha tillräcklig personal i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande. I lagen om metropolförvaltningen ska det inte, med vissa undantag (jfr 23 och 56 § i kommunallagen), finnas några specialbestämmelser om den interna revisionen.

Sektorsenheter

Metropolförvaltningen kunde ha exempelvis sektorsenheter som ansvarar för beredningen och verkställandet av metropolfullmäktiges, nämndernas och metropolstyrelsens beslut och av andra uppgifter som de anvisas. Sektorsenheterna är sakkunnigorgan och kan bildas i nödvändigt antal exempelvis sektorsvis. Sektorsenheterna är underställda metropoldirektören. Bestämmelser om tillsättande av sektorsenheterna, om den allmänna organiseringen av deras arbete och om deras uppgifter och hur de ska skötas ges i förvaltningsstadgan. Sektorsenheterna bör ha tillräcklig personal i tjänste- och arbetsavtalsförhållande. I lagen om metropolförvaltningen ska det inte finnas några specialbestämmelser om sektorsenheterna.

Personal

Metropolförvaltningens personal ska stå i antingen tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till metropolförvaltningen. De av metropolförvaltningens offentliga förvaltningsuppgifter i vilka utövas offentlig makt kan endast skötas av personal i tjänsteförhållande (jfr 44 § 2 mom. i kommunallagen). Metropolfullmäktige beslutar om inrättande och indragning av tjänster och uppgifter i arbetsavtalsförhållande, om det inte i förvaltningsstadgan har delegerat beslutanderätten i sådana ärenden till metropolförvaltningens övriga organ. Bestämmelser om behandlingen av frågor som gäller val och utnämning av personal samt avslutande av ett tjänste- eller arbetsavtalsförhållande ges i förvaltningsstadgan. Lagen om metropolförvaltningen ska innehålla allmänna bestämmelser om inrättande och indragning av tjänster och om ombildning av ett tjänsteförhållande till ett arbetsavtalsförhållande (jfr 6 kap. i kommunallagen).

2.4.4 ”Koncernsamfund” och samarbetsorganisationer

Metropolförvaltningen kunde organisera andra uppgifter än de som den enligt lag ska sköta till ett bolag, en stiftelse eller ett annat samfund som den har bestämmande inflytande över (jfr 16 a § i kommunallagen). Ett sådant samfund är ett dottersamfund till metropolförvaltningen. Metropolförvaltningen jämte dottersamfund bildar en metropolkoncern. Metropolfullmäktige beslutar om organiseringen av uppgifter-

na inom koncernsamfundet. Metropolfullmäktige beslutar i förvaltningsstadgan hur ägarstyrningen inom koncernsamfundet ska organiseras och skötas.

Vid behov kan metropolförvaltningen också grunda ett affärsverk för affärsverksamhet eller för en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Bestämmelser om affärsverk ges i lagen om metropolförvaltningen (jfr kap. 10 a i kommunallagen).

Metropolförvaltningen kan vara minoritetsägare eller minoritetsaktieägare i ett privaträttsligt bolag eller samfund inom sitt verksamhetsfält. Bestämmelser om metropolförvaltningens deltagande i ledningen och styrningen av ett sådant samfunds verksamhet ges i förvaltningsstadgan.

Under den fortsatta beredningen av frågan bör det utredas vilken relation metropolförvaltningen ska ha till samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster (HRM), samkommunen Helsingforsregionens trafik (HRT) och Nylands förbund.

Under den fortsatta beredningen bör det dessutom utredas om metropolförvaltningen ska vara medlem i Keva, Kommunernas garanticentral och Kommunala arbetsmarknadsverket.

2.5 Alternativ för ordnande av metropolförvaltningens val samt invånarnas deltagande

I regeringens riktlinjer av den 29 augusti 2013 konstateras att metropolförvaltningens högsta beslutande organ är ett fullmäktige som utses genom val. Arbetsgruppen har utrett följande alternativ för förrättande och anordnande av val.

2.5.1 Förrättande av metropolval

Metropolfullmäktigevalet (metropolvalet) förrättas i samband med kommunalvalet. Det är naturligt såväl administrativt som för att metropolfullmäktige torde åläggas uppgifter som i dagens läge ankommer på kommunerna.

2.5.2 Valsätt i metropolvalet

I metropolvalet används proportionellt valsätt. Ett proportionellt valsätt används i alla finländska val utom presidentvalet. Det vore naturligt att också i metropolvalet använda d'Hondts metod, liksom i kommunalvalet, riksdagsvalet och europaparlamentsvalet.

2.5.3 Metropolfullmäktiges storlek

Metropolfullmäktiges storlek är en viktig faktor för valet av valsystem. Arbetsgruppen lägger fram två modeller för hur många och vilka kommuner som ska ingå i metropolförvaltningen (se del 3):

- Modell med omfattande uppgifter (1): Esbo, Helsingfors, Träskända, Grankulla, Kervo, Kyrkslätt, Nurmijärvi, Sibbo, Tusby och Vanda.
- Modell med en begränsad mängd uppgifter (2): kommunerna i modell 1 och dessutom Hyvinge, Lojo, Mäntsälä, Borgå, Riihimäki och Vichtis.

I modell 1 får metropolområdet totalt 1 303 585 invånare och i modell 2 totalt 1 526 044 invånare (enligt situationen i befolkningsdatasystemet den 31 januari 2014).

I de nämnda kommunerna finns det största fullmäktige i Helsingfors (85 ledamöter, 7 224 invånare per ledamot) och det minsta i Grankulla (35 ledamöter, 258 invånare per ledamot). Om man utgår från att varje metropolfullmäktigeledamot ska representera lika många invånare som fullmäktigeledamöterna i Helsingfors gör nu, borde metropolfullmäktige ha 180 ledamöter i alternativ 1 och 211 ledamöter i alter-

nativ²³¹. Det torde ändå vara mycket orealistiskt såväl administrativt som politiskt. Mer naturligt torde vara att metropolfullmäktige får exempelvis 71–101 ledamöter. Det skulle innebära 12 907–18 360 invånare per ledamot i modell 1 och 15 109–21 494 invånare per ledamot i modell 2.

Metropolfullmäktiges storlek har stor betydelse för hur representativt det blir ur ett politiskt och regionalt (kommunalt) perspektiv. Ju större fullmäktige, desto bättre möjligheter får små och medelstora partier att få representanter invalda och vice versa. På samma sätt inverkar fullmäktiges storlek på kommunernas representation om det inte beslutas om kommunkvoter (se nedan) för fullmäktiges sammansättning. Metropolfullmäktiges storlek torde inverka också på de enskilda ledamöternas betydelse: ju mindre fullmäktige, desto större betydelse och vice versa.

2.5.4 Kommunernas representation i metropolfullmäktige och dess inverkan på valsystemet

En viktig fråga med tanke på metropolfullmäktiges sammansättning är om man vill

- 1) säkerställa att varje kommun i metropolområdet får ett visst antal ledamöter i proportion sitt invånarantal eller minst en ledamot eller
- 2) hålla metropolområdet som en enda valkrets, det vill säga låta väljarna avgöra hur väl kommunerna är representerade, vilken kan leda till att de minsta kommunerna i metropolområdet inte nödvändigtvis får en enda representant i metropolfullmäktige.

Frågan är inte bara av politiskt intresse utan har också stor inverkan på valsystemets proportionalitet och tydlighet. Dessutom är frågan viktig med tanke på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § 1 mom. i grundlagen. Frågan påverkas också av om metropolområdet slutligen blir en så kallad obligatorisk samkommun eller ett större förvaltningsområde än en kommun enligt 121 § 4 mom. i grundlagen.

Arbetsgruppen har behandlat fyra olika alternativ:

1. Metropolområdet utgör en enda valkrets utan kommunkvoter.
2. Metropolvalet förrättas separat i varje kommun. Från varje kommun väljs ett visst antal ledamöter till metropolfullmäktige i proportion till kommunens invånarantal.
3. Som alternativ 2, men metropolområdet utgör en enda valkrets när resultatet räknas.
4. Metropolområdet indelas exempelvis i tre eller fyra valkretsar utan interna kommunkvoter.

Alternativ 1: Metropolområdet utgör en enda valkrets

I det här alternativet ser valsystemet ut enligt följande:

- de uppställda kandidaterna är kandidater i hela metropolområdet,
- partierna beslutar fritt om sina kandidater (antalet kandidater från varje kommun); det maximala antalet kandidater per parti (lista) är ändå begränsat (exempelvis 1,5 gånger antalet ledamöter som ska väljas),
- antalet medlemmar i en valmansförening fastställs till exempelvis 100 röstberättigade,
- väljaren får rösta på vilken kandidat som helst,
- valresultatet uträknas på samma sätt som en enskild kommuns resultat i kommunalvalet.

Systemet är således precis det samma som i kommunalvalet, men kommunen ersätts av metropolområdet.

Fördelar med det här alternativet är följande:

- tydligt,
- bekant för väljarna,
- den politiska proportionaliteten förverkligas väl (också små och medelstora partier har goda möjligheter att få representanter invalda i metropolfullmäktige, om detta är tillräckligt stort).

³¹ Riksdagen har 200 riksdagsledamöter (ca 27 500 invånare per riksdagsledamot).

En nackdel med det här alternativet är följande:

- En mycket liten kommun har i praktiken mycket små möjligheter att få en representant invald i metropolfullmäktige. Det kan vara problematiskt med tanke på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § 1 mom. i grundlagen, om metropolförvaltningen blir en så kallad obligatorisk samkommun.

När partiernas valresultat uträknas utgående från alla röster i hela metropolområdet bör man överväga om det finns behov av en så kallad juridisk spärr. Spärren kunde vara exempelvis 1, 2 eller 3 procent av rösterna. Endast de partier och grupper vars andel av rösterna överskrider spärren får platser i metropolfullmäktige.

Alternativ 2 och 3: Kommunerna representeras i metropolfullmäktige enligt storlek

Om man vill säkerställa att varje kommun får minst en ledamot i metropolfullmäktige krävs en bestämmelse om att varje kommun i metropolområdet får ett visst antal platser i metropolfullmäktige antingen

- a) i proportion till kommunens invånarantal eller
- b) i proportion till kommunens invånarantal, dock minst en, eller
- c) i proportion till kommunens invånarantal, dock minst en och högst X (X beror på fullmäktiges storlek, t.ex. om det totala antalet ledamöter är 101 kunde det högsta antalet för en kommun vara t.ex. 40).

Antalet ledamöter per kommun (kommunkvoterna) fastställs därmed före valet. Indelningen kunde göras av exempelvis regionförvaltningsverket eller justitieministeriet.

Nedan finns ett exempel på fördelningen av platser mellan kommunerna utgående från Hare-Niemeyer-metoden (samma metod som används vid fördelningen av riksdagsmandat mellan valkretsarna):

Kommun	Antal platser, inga kvotplatser	
	Metropolområde med 10 kommuner; 71 ledamöter	Metropolområde med 16 kommuner; 91 ledamöter
Helsingfors	34	37
Esbo	14	16
Vanda	11	12
Borgå	-	3
Lojo	-	3
Hyvinge	-	3
Nurmijärvi	2	2
Träskända	2	2
Tusby	2	2
Kyrklätt	2	2
Kervo	2	2
Riihimäki	-	2
Vichtis	-	2
Mäntsälä	-	1
Sibbo	1	1
Grankulla	1	1
Totalt	71	91

Om man vill införa kommunkvoter finns följande alternativ för valsystemet:

- varje kommun förrättar ett eget val för att utse sina ledamöter (eller sin ledamot) till metropolfullmäktige; eller
- metropolområdet utgör en enda valkrets när resultatet räknas, men valet förrättas separat i varje kommun.

Alternativ 2: Ett eget metropolval i varje kommun

I det här alternativet uppställs egna kandidater i metropolfullmäktigevalet i varje kommun. Väljarna röstar endast på kandidater från den egna kommunen. Resultatet räknas kommunvis på samma sätt som i kommunalvalet.

Fördelar med det här alternativet är följande:

- valsystemet är tydligt och
- säkerställer att varje kommun får ett visst antal fullmäktigeplatser i proportion till sitt invånarantal.

Nackdelar med det här alternativet är å andra sidan följande:

- Det proportionella valsättet förverkligas väl endast i de tre största kommunerna. I kommuner med endast 1–3 ledamöter är valsättet proportionellt bara till formen och i praktiken kan endast de stora partierna/grupperna i kommunen få sina kandidater invalda.
- Den ojämna fördelningen av proportionaliteten leder till att de stora partierna får lite fler platser i metropolfullmäktige än deras andel av det totala antalet röster i hela metropolområdet förutsätter. På motsvarande sätt har de små partierna allmänt taget mindre möjligheter att få ens en plats i metropolfullmäktige; i praktiken är det möjligt endast i de stora kommunerna.
- De representanter som valts i kommunerna kan komma att fokusera på bevakning av den egna kommunens intressen också i metropolfullmäktige, på bekostnad av metropolänkandet.

Alternativ 3: Metropolområdet utgör en enda valkrets men kommunkvoter används

Det här alternativet är i övrigt det samma som alternativ 2, men valresultatet räknas så att hela metropolområdet utgör en enda valkrets: hur många platser varje parti (eller annan grupp) får i metropolfullmäktige avgörs av dess röstetal i hela metropolområdet.

Det här alternativet bör genomföras antingen

a) så att egna kandidater uppställs i varje kommun och väljarna röstar endast på kandidater från sin egen kommun. Det måste fastställas ett maximalt antal kandidater per lista, exempelvis högst 1,5 gånger det totala antalet ledamöter som ska väljas, eller om antalet ledamöter är mindre än 5, högst 10 kandidater; eller

b) som i punkt a, men så att partiet bildar en lista med alla sina kandidater i olika kommuner. Väljarna röstar på vilken kandidat som helst.

Valresultatet uträknas i tre etapper:

- Först räknas valresultatet enligt d'Hondt-metoden utgående från partiernas (och andra gruppers) röstetal i hela metropolområdet.
- Därefter fördelas varje partis platser mellan kommunerna i proportion till partiets röstetal i varje kommun. Grundregeln är att om partiet fick 10 procent av sina röster i kommun A får det 10 procent av sina platser från kommun A. Slutresultatet blir att varje parti får den andel platser i metropolfullmäktige som motsvarar dess röstetal och varje kommun får den andel platser som motsvarar dess invånarantal.
- När det är klart hur många platser partiet får i varje kommun inväljs de kandidater som fått flest personliga röster i den kommunen.

Det finns flera metoder för hur partiernas platser i metropolområdet fördelas mellan kommunerna. Valområdeskommissionen (KB 2008:2), som lade fram förslaget till nytt valsystem för riksdagsvalet, behandlade två av dessa: olika versioner av Hare-Niemeyer-metoden och metoden med dubbel proportionalitet.

För att partiernas och de övriga gruppernas röstetal ska vara jämförbara kommunvis krävs en bestämmelse om att då partierna A och B ingår valförbund i en kommun måste de ingå samma valförbund i alla de kommuner i metropolområdet där de ställer upp kandidater. Om två partier ställer upp kandidater i både kommun X och kommun Y, men ingår valförbund bara i kommun X, behandlas partierna som enskilda partier när valresultatet uträknas. Valmansföreningar kan bilda en gemensam lista inom en kommun precis som i kommunalvalet. För att valmansföreningarna ska kunna behandlas lika som partierna vid röst-räkningen krävs en bestämmelse om att valmansföreningar och gemensamma listor i olika kommuner kan bilda en gemensam metropollista.

Fördelar med det här alternativet är följande:

- förverkligar den politiska proportionaliteten väl, är jämlik för alla partier och gör det möjligt också för valmansföreningar att delta;
- säkerställer att varje kommun får ett antal fullmäktigeplatser i proportion till sitt invånarantal.

En nackdel är följande:

- svårbegripligt räkningsystem. Riksdagens grundlagsutskott har vid två tillfällen (2006 och 2010)³² konstaterat att ett svårbegripligt valsystem är en nackdel.

Alternativ 4: Metropolområdet indelas i valkretsar

En mellanform av de ovannämnda alternativen kunde vara att dela in metropolområdet i flera ungefär lika stora valkretsar som är större än de enskilda kommunerna. Det kunde minska problemen med proportionaliteten och kommunernas representation.

I följande exempel har metropolrådets 16 kommuner indelats i tre valkretsar:

Valkrets	Kommuner	Antal platser i metropolfullmäktige (totalt 91 ledamöter)
Valkrets A	Helsingfors	37
Valkrets B	Esbo Grankulla Nurmijärvi Kyrkslätt Vichtis Lojo	26
Valkrets C	Vanda Hyvinge Riihimäki Träskända Tusby Kervo Mäntsälä Sibbo Borgå	28

³² GrUB 22/2006 rd och GrUB 11/2010 rd.

En indelning av metropolområdet i valkretsar kan anses vara en tämligen konstgjord lösning. Det garanterar inte heller att de minsta kommunerna blir representerade i fullmäktige, för exempelvis Grankulla är fortfarande en mycket liten kommun i sin valkrets. Den politiska proportionaliteten förverkligas bättre än om valet ordnas separat i varje kommun, men ändå sämre än om hela metropolområdet utgör en enda valkrets.

Målet med indelningen i valkretsar borde å ena sidan vara så jämnstora valkretsar som möjligt och å andra sidan i viss mån stora valkretsar så att den politiska proportionaliteten kan förverkligas. För att det senare målet ska uppfyllas krävs det att det väljs minst 15 ledamöter per valkrets. I exemplet ovan utgår man ifrån att Helsingfors utgör en egen valkrets³³, varvid de andra kommunerna inte kan indelas i fler än två valkretsar. I teorin torde det emellertid också vara möjligt att dela in metropolområdet i två valkretsar: Helsingfors (37 platser) och den övriga metropolens (54 platser). Inte heller en sådan indelning torde ändå kunna anses vara ändamålsenlig med tanke på metropolitänkandet.

Fördelar med det här alternativet är följande:

- förverkligar den politiska proportionaliteten bättre än alternativ 2, men sämre än alternativ 1 och 3;
- tydligt valsysteem.

Nackdelar med det här alternativet är å andra sidan följande:

- säkerställer inte att varje kommun får minst en representant i metropolfullmäktige;
- valkretsarna är tämligen konstgjorda och torde vara svåra att få lika stora;
- de representanter som valts i valkretsarna kan komma att fokusera på bevakning av den egna valkretsens intressen också i metropolfullmäktige, på bekostnad av metropolitänkandet.

2.5.5 Andra synpunkter på valet

Metropolvalet ska i princip förrättas enligt samma förfarande och samma tidtabell som kommunalvalet.

Rösträtten och valbarheten i metropolvalet ska i princip vara desamma som i kommunalvalet.

Arbetsgruppen föreslår i första hand att en kandidat som så önskar kan kandidera i både kommunalvalet och metropolvalet och bli vald till båda förtroendeuppdragen. Arbetsgruppen har emellertid också övervägt ett alternativ där en specialbestämmelse kunde förbjuda kandidatur i båda valen samtidigt (t.ex. "Kandidat i metropolvalet kan inte den vara som är kandidat i det kommunalval som förrättas samtidigt."). Det kunde förtydliga och skärpa arbetet i metropolfullmäktige. Dessutom kunde det bidra till att fullmäktiges arbete också i praktiken inriktas på hela regionens bästa. Av samma skäl har arbetsgruppen ytterligare övervägt ett alternativ där valbarheten begränsas genom en bestämmelse i metropollagen om att en riksdagsledamot eller ledamot av Europaparlamentet inte är valbar till metropolfullmäktige.

Valmyndighet i metropolvalet är i första hand valmyndigheterna i de aktuella kommunerna (kommunens centralvalnämnd, valnämnder, valbestyrelser och valförrättare). Om metropolvalet förrättas så att metropolområdet utgör en enda valkrets är det naturligt att grunda en ny myndighet, metropolens centralvalnämnd, för uppställande av kandidater och fastställande av resultatet. Ett annat alternativ är att den största kommunens, det vill säga Helsingfors, centralvalnämnd sköter dessa uppgifter vid sidan av uppgifterna inom sitt eget kommunalval.

I princip är det möjligt att förhandsrösta i metropolfullmäktigevalet också utanför metropolområdet. Det innebär att röstsedlar för metropolfullmäktigevalet skickas till alla allmänna förhandsröstningsställen. Det bör ändå övervägas om rätten till förhandsröstning ska begränsas till hemlandet eller om den också ska gälla utomlands (på beskickningar och fartyg).

³³ Å andra sidan kan också Helsingfors matematiskt indelas i två valkretsar (19 och 18 platser).

Lagen om metropolförvaltningen bör innehålla en bestämmelse om att lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009) tillämpas på metropolvalet, det vill säga att de kandidater som blir invalda som ledamöter och suppleanter i metropolfullmäktige är skyldiga att efter valet till tillämpliga delar redovisa sin valfinansiering till statens revisionsverk precis som i kommunalvalet.

2.5.6 Metropolområdets invånares möjligheter att delta och påverka

”Medlemskapet” (person- och samfundsmedlemskapet) i metropolområdet bör fastställas genom lag (jfr 4 § i kommunallagen) eftersom det ligger till grund för privatpersoners och samfunds möjligheter att delta i och påverka metropolförvaltningens arbete och beslutsfattande (jfr 4 kap. i kommunallagen).

Personmedlemskap definieras i sådana här fall vanligen via boende (hemkommun i området) och samfundsmedlemskap via den registrerade hemorten. Under den fortsatta beredningen bör det dessutom utredas om en person som äger en fastighet i metropolområdet ska räknas som medlem i metropolområdet och vilka rättsföljder det får (jfr 4 § 3 mom. i kommunallagen).

Personmedlemmar har åtminstone rösträtt i metropolvalet. Beroende på vilka uppgifter metropolförvaltningen slutligen får bör det övervägas om rådgivande folkomröstningar ska få ordnas också inom metropolområdet. Då bör personmedlemmar ha rösträtt i folkomröstningar. Ju starkare metropolförvaltningen blir, desto mer befogat är det att möjliggöra folkomröstningar. Grundlagen torde inte utgöra något hinder för folkomröstningar i metropolområdet, snarare tvärtom: Enligt 14 § 4 mom. ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Om man vill möjliggöra rådgivande folkomröstningar i metropolområdet bör förfarandet till tillämpliga delar i princip vara det samma som i kommunala rådgivande folkomröstningar enligt 30 § i kommunallagen. Därmed är det metropolfullmäktige som beslutar om anordnande av en folkomröstning. De röstberättigade invånarna i metropolområdet kan lämna in ett initiativ om folkomröstning till metropolfullmäktige.

Arbetsgruppen har också behandlat frågan om det borde bli möjligt för metropolområdets invånare att komma med initiativ till metropolförvaltningen i frågor som gäller dess verksamhet (metropolinitiativ) enligt samma princip som i 28 § i kommunallagen. Ju starkare metropolförvaltningen blir, desto mer befogat är detta. Justitieministeriets tjänst för invånarinitiativ (www.invånarinitiativ.fi) kan vid behov anpassas så att det går att lämna in metropolinitiativ via den.

Metropolförvaltningen bör också i övrigt se till att invånare, samfund och serviceanvändare har tillräckliga möjligheter att medverka och påverka metropolförvaltningens arbete. Metropolförvaltningen bör bland annat aktivt informera invånarna om ärenden som är anhängiga i metropolområdet, planer som gäller sådana, behandlingen av dessa ärenden samt om hur de avgjorts och deras effekter (jfr 26–31 § i kommunallagen).

Offentligen i metropolförvaltningens verksamhet fastställs enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

2.6 Alternativ till finansiering av metropolförvaltningen

Metropolförvaltningens behov av finansiering är beroende av dess uppgifter. Det finns i princip två huvudalternativ för hur finansieringen ska ordnas:

- skatter och avgifter av skattenatur, av vilka intäkterna går direkt till metropolförvaltningen, och
- avgifter som kommunerna betalar till metropolförvaltningen på olika grunder.

Andra penningströmmar som kompletterar dessa är

- kundavgifter från olika typer av verksamhet och andra liknande penningströmmar och
- statsandelar som riktas direkt till metropolförvaltningen.

I praktiken behövs någon form av kombination av dessa finansieringskanaler för att trygga finansieringen av metropolförvaltningen.

2.6.1 Allmänna frågor gällande finansieringssystemet

Enligt ramvillkoren i grundlagen beror metropolförvaltningens finansieringsmodell i hög grad på hur stor extern finansiering som behövs för metropolförvaltningens uppgifter. Ju större extern finansiering som behövs för metropolförvaltningens uppgifter och ju mer kommunernas ekonomiska spelrum knyts till finansiering av metropolförvaltningens uppgifter, desto mer sannolikt bör metropolförvaltningen ur ett grundlagsperspektiv få egen beskattningsrätt. Egen beskattningsrätt innebär att det är frågan om självstyrelse på ett större område än en kommun enligt 121 § 4 mom. i grundlagen.

Med tanke på finansieringen borde metropolförvaltningens uppgifter och områdesgränser vara sådana att hela metropolförvaltningens område är så enhetligt som möjligt med tanke på dess uppgifter.

I princip ska metropolförvaltningen överta uppgifter som i dagens läge sköts av andra aktörer. Därmed kunde man tänka sig att motsvarande finansiering överförs från kommunerna och staten till metropolförvaltningen. I huvudsak handlar finansieringssystemet om att omdirigera existerande inkomstflöden till metropolförvaltningen. När avsikten emellertid är att ingripa kraftigare i regionala problem krävs sannolikt en större finansiering för att sköta uppgifterna.

De finansieringsandelar som överförs från kommunerna till metropolförvaltningen består av

1. metropolförvaltningens utgifter
2. dess affärsverk HRT:s kommunandelar
3. hyresbostadsaffärsverkets nettoutgifter
4. utgifter för underhåll av och investeringar i trafikleder och gator.

Med tanke på finansieringen kan en sammanslagning av funktioner väntas öka dessa funktioners produktivitet. Man kan anta att den centrala ekonomiska nyttan uppkommer via metropolförvaltningens verksamhet, särskilt via den effekt och nytta som ett förenhetligande av samhällsstrukturen ger upphov till. Det har inte varit möjligt att uppskatta dessa i detta skede.

Metropolförvaltningen, liksom andra motsvarande organisationer, behöver en viss lånefinansiering. Som juridisk person kan den ansöka om och få lån på marknaden. Lånevillkoren påverkas av metropolförvaltningens finansieringsgrund och uppgifter. Om metropolförvaltningen får uppgifter som kräver stora medel, såsom byggande av trafikleder, kommer den sannolikt att ha en betydande lånestock.

Metropolens lån får olika betydelse i olika finansieringssystem. Om metropolförvaltningens viktigaste inkomstkälla är egna skatter är också lånen dess egna lån. Om metropolförvaltningen finansieras via kommunala avgifter är den i praktiken en del av en kommunkoncern och lånen är i sista hand kommunernas.

2.6.2 Skatter och avgifter av skattenatur

Om metropolförvaltningen är en självstyrelse på ett större område än en kommun borde dess finansiering i grunden lösas genom dess ställning som skattetagare. En samkommun och en obligatorisk samkommun kan inte ha beskattningsrätt. Frågan om metropolförvaltningens natur avgörs slutligen av dess beslutssystem, uppgifternas natur och finansieringens storlek.

Om man vill ha samma kostnadsfördelning mellan staten och självstyrelsen som förut bör de medel som metropolförvaltningen får in via sin beskattningsrätt täcka kostnaderna för de uppgifter som tidigare sköts och finansierats av kommunerna. Metropolförvaltningens verksamhet bör minska kommunernas uppgifter, och de skatter som den uppbär bör minska kommunernas behov av finansiering. En utjämning

av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna genom ett sådant här system har konsekvenser som bör beaktas i lagstiftningen.

Genom beskattning kunde metropolförvaltningens finansieringsbehov i princip lösas antingen genom att styra intäkterna från något skatteslag till metropolförvaltningen eller genom att skapa en egen skatt. Att införa ett helt nytt skatteslag för metropolförvaltningen är inte ändamålsenligt och inte heller möjligt inom den tid som reserverats för beredningen. Det är inte ändamålsenligt att överföra en del av statens skatteintäkter till metropolförvaltningen om den inte övertar en betydande mängd av statens uppgifter.

Skatter som kan tillfalla metropolförvaltningen blir då kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatten samt fastighetsskatten och intäkterna av förvärvsinkomstskatten. Samfundsskatten är inte lämplig för detta ändamål eftersom intäkterna av den är konjunktur känsliga. Det betyder att de skatter som i första hand kommer på fråga är den inkomstskatt som betalas till kommunerna på förvärvsinkomsten samt fastighetsskatten.

Om en del av intäkterna av kommunalskatten styrs till metropolförvaltningen väcks frågan om kommunernas grundlagsenliga rätt till beskattning via vissa skatteslag. Enligt grundlagen har kommunerna beskattningsrätt och via den kommunala självstyrelsen rätt att fritt besluta om sin skattesats.

Om det beslutas att en central del av metropolförvaltningens finansiering ska utgöras av intäkter från en egen skatt bör fördelningen av finansieringsansvaret beaktas när metropolförvaltningens befogenheter i fråga om trafikinfrastrukturen fastställs. Om finansieringen sköts på samma sätt som i dagens läge innebär det att staten deltar i projekten och fattar beslut om dem precis som tidigare. Om finansieringsansvaret överförs från staten till metropolförvaltningen inverkar det på metropolförvaltningens beskattningsnivå.

Beskattningsrätt skulle ge metropolförvaltningen ekonomisk självständighet och frigöra beslutsfattandet från kommunerna också ekonomiskt sett i de uppgifter som den övertar av kommunerna. Konsekvenserna av uppgifterna och besluten märks ändå i kommunerna och inverkar också på skötseln av andra uppgifter som nu är på kommunernas ansvar.

Beskattningsrätt för metropolförvaltningen skulle vara en mycket stor ändring i Finlands skattesystem.

För de skattskyldiga innebär en metropolskatt sannolikt en höjning av det totala skatteuttaget. För att den totala skattebördan för de skattskyldiga inte ska höjas bör kommunerna besluta om att sänka sin skattesats i motsvarande grad som metropolskatten. Det stöds också av tanken att metropolförvaltningen ska överta både uppgifter och tillhörande finansiering av kommunerna och staten.

Faktorer som eventuellt höjer skattebördan är åtminstone följande:

- Metropolförvaltningens uppgifter kan omfatta nya uppgifter eller uppgifter som utvidgar de nuvarande uppgifterna. Då kan verksamheten inte finansieras genom en omfördelning av de nuvarande resurserna.
- Metropolförvaltningen kan få som mål att utvidga funktionernas volym. Det kan gälla planläggningen, byggandet av bostäder och trafikinvesteringarna. En större volym innebär oundvikligen ett behov av tilläggsfinansiering i alla finansieringsmodeller.
- När kommunerna har kvar de nuvarande underskotten kommer de inte nödvändigtvis att sänka sina egna skattesatser genom egna beslut när metropolskatten träder i kraft. Däremot kan metropolskatten åtminstone i vissa kommuner skapa ett stort behov av att sänka kommunalskatten mindre för att täcka underskotten snabbare. Även om skatterna måste höjas också utan metropolförvaltningen leder en förnyelse av skattesystemet till en situation där dylika beslut sannolikt kommer att fattas.

Centrala problem med metropolskatten är följande:

- Beskattningsrätt för metropolförvaltningen innebär också ett betydande undantag mot grundlagens bestämmelse om jämlikt bemötande av medborgarna, eftersom bara ett visst område då har ett särskilt skattesystem som leder till ett högre totalt skatteuttag.

- Ett stort problem i modellen med beskattningsrätt är att beskattningsrätten splittras över fler skattetagare än tidigare.
- Systemets enkelhet lider särskilt av att skatteunderlaget för kommunal- och metropolbeskattningen kan bli olika, fler skattesatser införs och uträkningen av utjämningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna blir mer invecklad.
- Systemet ger Skatteförvaltningen mer arbete och inverkar på dess uppgifter, personalbehov, data-system och andra förutsättningar för verksamheten.

En fördel med lösningen är att beskattningsrätt för metropolförvaltningen gör metropolfullmäktige direkt ansvarig för beskattningen inför väljarna. I en modell där metropolförvaltningen fastställer avgifter för kommunerna bär kommunen ansvaret för beskattningen även om den inte har möjlighet att påverka de avgifter som metropolförvaltningen beslutar om. Med tanke på relationen mellan metropolförvaltningen och invånarna är beskattningsrätt för metropolförvaltningen mer transparent än ett indirekt system. Den självständiga finansiering som en självstyrelse kräver är i praktiken mycket svår att ordna utan egen beskattningsrätt.

I en lösning som grundar sig på beskattningsrätt bör metropolförvaltningen bli skyldig att täcka underskotten. I fråga om under- och överskott är metropolförvaltningen som de nuvarande kommunerna. Metropolförvaltningens under- eller överskott inverkar inte direkt på kommunernas ekonomi.

Fastighetsskatten som metropolskatt

I det här fallet förlorar kommunerna i metropolområdet sin beskattningsrätt eller en del av den, vilket bryter mot den beskattningsrätt som kommunerna enligt grundlagen har och mot en jämlik behandling av kommunerna. Å andra sidan används den här skatteintäkten till uppgifter som i andra delar av landet sköts av kommunerna. Då planering av markanvändningen, boende och trafik hör till metropolförvaltningens centrala uppgifter har fastighetsskatten en funktionell koppling till metropolförvaltningens uppgifter.

Fastighetsskatten står utanför systemet med utjämning av statsandelarna, så det påverkas inte om den överförs till metropolförvaltningen. En större del av intäkterna av fastighetsskatten kommer från byggnader och en mindre del från mark. Om fastighetsskatterna höjs för att finansiera metropolförvaltningen kan det leda till mindre nybyggnad och renovering.

Tabell 1. Intäkterna av fastighetsskatt i kommunerna i de så kallade kärnområdet.

<u>Kommun</u>	<u>Redovisad fastighetsskatt för skatteåret 2013 före 2014/01</u>
Helsingfors	193 045 347
Esbo	68 219 371
Vanda	64 328 029
Grankulla	2 742 612
Sibbo	6 394 839
Träskända	9 979 894
Kervo	9 136 142
Tusby	6 345 613
Nurmijärvi	6 993 101
Kyrkslätt	8 267 342
Totalt	375 452 290

Genom en överföring av fastighetsskatten kunde man täcka årliga utgifter på nästan 400 miljoner euro. Metropolfullmäktige bör besluta om samma fastighetsskatt i hela området, så beskattningsutfallet blir oundvikligen lite annorlunda än i tabellen ovan.

Om fastighetsskatten överförs till metropolförvaltningen harmoniseras skattesatsen i området och beskattningen i olika kommuner påverkas sannolikt lite olika. En separat fråga är om ett dylikt inkomstbortfall för kommunerna motsvarar de uppgifter som överförs till metropolförvaltningen.

Fastighetsskatten är delvis skyddad i grundlagen och därför kan den inte i sin helhet överföras från kommunerna till metropolförvaltningen. Det är ändå möjligt att överföra en del av intäkterna av fastighetsskatten till metropolförvaltningen. Med tanke på det ekonomiska spelrummet kan inte en större del av fastighetsskatten överföras till metropolförvaltningen än denna övertar kostnader av kommunerna.

Inkomstskatten som metropolskatt

För metropolskatten behövs ett helt nytt skattesystem jämte redovisning. Systemet byggs upp endast för metropolförvaltningens behov. Fastställandet av andelarna för fördelningen av förskotts innehållningen blir mer invecklad och Skatteförvaltningen får fler uppgifter och behöver sannolikt större resurser.

Metropolskatten kunde i princip genomföras som inkomstskatt på åtminstone två sätt:

- Metropolskatten kunde vara helt separat från kommunalskatten och avdrag kunde göras på samma sätt som på kommunalskatten.
- Metropolskatten kunde genomföras så att metropolen och kommunerna beslutar självständigt om sina skattesatser och summan av dessa utgör kommunal- och metropolskatten. Skatteintäkterna fördelas då i proportion till skattesatserna.

Om det beslutas att metropolskatten ska betalas utgående från den förvärvsinkomst som beskattas i kommunalbeskattningen och ska omfattas av samma avdrag som kommunalskatten, ger en skattesats på 1 procent intäkter på uppskattningsvis ca 300 miljoner euro i metropolens kärnområde. För att nå samma intäkter som via den nuvarande fastighetsskatten krävs en skattesats på ca 1,25 procent.

2.6.3 Kommunernas avgifter till metropolförvaltningen

Baslösningen för finansieringen av metropolförvaltningen kan byggas upp av avgifter från kommunerna. Det motsvarar det system som används i samkommunerna och det kan ha många former beroende på vilka funktioner som ska finansieras genom det.

Baslösningarna mellan den här modellen och beskattningsrätt påverkar också i hög grad relationen mellan metropolförvaltningen och kommunerna i området.

I en finansieringsmodell där en stor del eller största delen av metropolförvaltningens finansiering består av avgifter från kommunerna i området är en grundläggande fråga hur besluten om avgifternas storlek ska fattas. Om man vill att metropolförvaltningen ska vara en ren självstyrelseenhet bör den få besluta om sin finansiering på egen hand. Om finansieringen består av betalningsandelar från kommunerna innebär metropolförvaltningens beslut om avgifterna en betalningsskyldighet för kommunerna, vilket kraftigt begränsar kommunernas ekonomiska självstyrelse. Det här alternativet strider mycket sannolikt mot grundlagen och tillsvidare finns inga skäl att gå vidare med beredningen av det.

Om man väljer ett system som bygger på avgifter från kommunerna och kommunerna beslutar om betalningsandelarna i basavtalet eller på annat sätt, kan metropolförvaltningen inte vara en självstyrelseenhet enligt 121 § 4 mom. i grundlagen.

I princip kunde betalningarna vara en viss summa per invånare i området eller per kvadratkilometer eller en viss andel av varje kommuns intäkter. För det sista alternativet krävs en bestämmelse i lagstiftningen

om vilka av kommunens intäkter som ska inräknas i den helhet utifrån vilken andelen uträknas. Det finns åtminstone följande alternativ för beslutsfattandet:

- avgifterna och grunderna för dem fastställs genom lag,
- grunderna fastställs genom lag och metropolfullmäktige beslutar om avgifterna,
- grunderna fastställs genom lag och kommunerna beslutar gemensamt om avgifterna,
- kommunerna beslutar gemensamt om avgifterna och grunderna för dem.

Om största delen av metropolförvaltningens finansiering kommer från kommunerna och grunderna för avgifterna fastställs entydigt genom lag, begränsas inte kommunernas beskattningsrätt och grunden för utgiften är fastställd genom lag. För metropolförvaltningen innebär det att den inte själv kan besluta om sina inkomster, men att de eller grunderna för dem fastställs genom lag. Metropolförvaltningen måste då utföra sina uppgifter inom ramarna för dessa inkomster. I ett sådant system måste det säkerställas att både kommunerna och metropolförvaltningen får tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att klara av sina uppgifter. Ett sådant system kräver sannolikt att bestämmelserna justeras ganska ofta och det försvagar metropolförvaltningens möjligheter att reagera på snabba förändringar.

Om kommunerna i området beslutar om avgifterna och/eller om grunderna för dem, fungerar metropolförvaltningens finansiering på samma sätt som samkommunernas. Då kan metropolförvaltningen inte agera särskilt självständigt exempelvis i trafikledspolitiken. Om metropolförvaltningens uppgifter framför allt handlar om planering, koordinering och beslutsfattande, möjliggör också en sådan här finansieringsmodell ett relativt självständigt agerande. I uppgifter där finansieringen har stor betydelse för innehållet förhindrar finansieringsmodellen ett självständigt agerande som är oberoende av kommunerna.

Om metropolförvaltningen övertar statsandelsuppgifter av kommunerna bör den delen av statsandelen överföras från kommunerna till metropolförvaltningen. Det bör säkerställas i lagstiftningen eller åtminstone genom avtal, så att kommunerna betalar den delen av statsandelen till metropolförvaltningen.

2.6.4 Kundavgifter

Om metropolförvaltningen börjar sköta eller förvalta tjänster som förmedlas till invånarna får den avgifter för dem. Metropolförvaltningen bör ha befogenheter att besluta om avgifternas storlek, och de allmänna grunderna för avgifterna bör fastställas genom lag. Lagstiftningen är i huvudsak i sin ordning för de funktioner som förekommer nu. Sådana tjänster kunde gälla boende, trafik och övrig infrastruktur.

För boendets del får metropolförvaltningen hyresintäkter från de bostäder som den äger.

Om metropolförvaltningen i praktiken sköter kollektivtrafiken själv eller via ett dottersamfund får den biljettintäkter från den. Om metropolförvaltningen sköter serviceuppgifter inom vattenförsörjning, avloppshantering eller avfallshantering får den inkomster via kundavgifterna för dessa.

I de här inkomstslagen kan det handla om penningströmmar på hundratals miljoner eller omkring en miljard euro.

I princip ska vattenförsörjningen, avloppshantering och avfallshantering också inom metropolförvaltningen finansieras med inkomsterna från dem, så för dem behövs egentligen ingen skattefinansiering. För kollektivtrafiken gäller att HRT:s medlemskommuner finansierar verksamheten med skattemedel utöver de biljettintäkter som verksamheten ger.

Boende och markanvändning

Lånefinansieringsandelen för den sociala bostadsproduktionen är mycket stor, men nyproduktion, liksom renovering, kräver också egen finansiering av ägaren. För nyproduktion utgör egenfinansieringen 5–10 procent av anskaffningspriset. År 2013 godkändes räntestödslån för ca 425 miljoner euro i Helsingforsregionen.

För planläggningen behöver metropolförvaltningen också en planeringsorganisation, för vars löner, lokaler och andra omkostnader den ansvarar.

Trafik

Om metropolförvaltningen eller en del av den anordnar kollektivtrafiken får den inkomster från biljettintäkterna och eventuellt från olika trafikunderstöd. De här finansieringsarrangemangen överförs delvis i sin nuvarande form från HRT. Om metropolförvaltningen ansvarar för anordnandet av trafiken i hela området, innebär det en utvidgning som kan vara betydande, vilket i sin tur kräver att finansieringssystemet gäller hela området.

Den regionala och lokala kollektivtrafiken finansieras med anslag från kommunikationsministeriet och kommunerna. Trafikverket beslutar om hur anslaget för kollektivtrafiken i statsbudgeten fördelas mellan NTM-centralerna. Inköpen gäller främst kollektivtrafik av typen basservice som på landsbygden bedrivs med bussar och taxibilar. Statsunderstödet och finansieringen från kommunerna används till köp av stadsmässig lokaltrafik och basservicetrafik på landsbygden, till ersättning för fullgörande av prisskyldigheterna för stadsbiljetter samt till köp av servicetrafik och till region- och arbetsresebiljetter. Statens finansieringsandel är högst lika stor som kommunens.

Finansieringsmetoder för kollektivtrafiken i metropolområdet

- Staten köper lokaltågstrafik i metropolområdet för ca 10 miljoner euro per år.
- Staten beviljar HRT stöd för kollektivtrafik i stora stadsregioner (ca 5 miljoner euro).
- HRT ansvarar för anordnandet av kollektivtrafiken i sina medlemskommuner.
- Kommunerna utanför HRT anordnar kollektivtrafiken inom sin kommun.
- NTM-centralen i Nyland köper stamtrafik, det vill säga trafik mellan kommunerna, som kompletterar den kundinkomstbaserade trafiken.

Helsingforsregionens trafik (HRT) ansvarar för planeringen och beställningen av kollektivtrafiken i sina medlemskommuner och för utarbetandet av trafiksystemplanen för hela Helsingforsregionen. HRT:s omkostnader 2012 uppgick till totalt 552,3 miljoner euro. Den största utgiftsposten bland omkostnaderna var trafikeringskostnaderna, som uppgick till 437,7 miljoner euro. Medlemskommunerna betalar kommunandelar till HRT för att täcka de kostnader som inte kan täckas genom biljettintäkter eller andra verksamhetsintäkter, såsom statens kollektivtrafikstöd eller intäkter från kontrollavgifter. Kommunernas betalningsandelar 2012 uppgick till totalt 277,8 miljoner euro. De här intäkterna bör överföras till metropolförvaltningen om HRT:s uppgifter överförs till metropolförvaltningen.

Underhåll av trafikleder inom metropolens kärnområde

I metropolområdet finns 1 249 km vägar som underhålls av staten. I området finns 3 590 km gator och vägar och 4 463 km gång- och cykelbanor som underhålls av kommunerna. Statens utgifter för väghållningen i området uppgår till totalt ca 23 miljoner euro per år.

Kommunernas omkostnader för trafiklederna 2012 var totalt 297 miljoner euro. Om kommunernas och statens trafikledsuppgifter överförs till metropolförvaltningen bör också motsvarande finansiering överföras.

För tillfället pågår stora vägprojekt i området för 501 miljoner euro, av vilka de kommunala projekten utgör 58 miljoner euro. Dessutom finansierar kommunerna statens projekt med 69 miljoner euro. Banprojekt pågår i området för 790 miljoner euro, av vilka de kommunala projekten utgör 186 miljoner euro. Dessutom finansierar kommunerna statens projekt med 7 miljoner euro. Statens andel av de här projekten är totalt 949 miljoner euro och kommunernas andel 320 miljoner euro.

2.6.5 Statens andel av finansieringen av kärnmetropolen

Åtminstone en del av metropolförvaltningens finansiering fås genom att statlig finansiering anvisas till metropolförvaltningen. Om metropolförvaltningen övertar uppgifter av staten, bör den enligt finansieringsprincipen också överta finansieringen för dessa uppgifter. Det kan skötas på flera sätt.

De ekonomiskt sett mest betydande av de uppgifter som metropolförvaltningen föreslås överta är uppgifter som gäller underhåll och utveckling av kollektivtrafiken och trafikinfrastrukturen.

Finansieringen av kontinuerlig verksamhet kunde organiseras i en statsandel till metropolförvaltningen. På nuvarande nivå innebär det 15 miljoner euro per år för anordnande av kollektivtrafik och 23 miljoner euro per år för vägunderhåll, om dessa uppgifter överförs från staten till metropolen.

Eventuella överföringar av uppgifter från statens regionförvaltning bör skötas så att finansieringen medföljer uppgifterna. I det här skedet har det inte varit möjligt att beräkna finansieringen för de uppgifter som metropolförvaltningen föreslås överta.

Den här modellen är inte lämplig för finansieringen av trafikledsinvesteringar, utan de borde skötas på annat sätt, om investeringarna ska överföras på metropolförvaltningen. Ett problem är att finansieringsbehovet varierar kraftigt från år till år. Metropolförvaltningen och staten bör avtala om stora trafikledsprojekt och om metropolens och statens finansieringsansvar i dessa. Statens finansieringsandel för sådana projekt kunde då överföras till metropolförvaltningen exempelvis som statsstöd, om det finns behov av en överföring när avtalet har ingåtts.

2.6.6 Metropolförvaltningens behov av finansiering via egen beskattning eller kommunala avgifter

I det här skedet är det inte möjligt att bedöma vilka omkostnader metropolförvaltningen kan tänkas ha. Däremot är det lättare att bedöma storleksklassen på övriga uppgifter om de överförs till metropolförvaltningen och volymen hålls på nuvarande nivå.

Att ta hand om den sociala bostadsproduktionen på nuvarande nivå kräver en självfinansiering på 21–42 miljoner euro per år. Det är i storleksklass

- 5–11 procent av intäkterna av den nuvarande fastighetsskatten i området,
- 7–14 procent av intäkterna av en inkomstskatt på 1 procent,
- 15–30 euro/invånare eller
- 0,3–0,7 procent av de skatter som debiterades av kommunerna 2012.

Om HRT:s verksamhet utvidgas till hela området genom lag, stiger kommunernas betalningsandelar till HRT (nu 277,8 miljoner euro/år). En ökning på tio procent innebär utgifter på ca 300 miljoner euro per år. På kärnområdet är det i storleksklass

- 75 procent av de nuvarande intäkterna av fastighetsskatten i området,
- grovt uppskattat intäkterna av en inkomstskatt på 1 procent,
- ca 215 euro/invånare eller
- 5 procent av de skatter som debiterades av kommunerna 2012.

Kommunernas omkostnader för trafiklederna i kärnområdet var totalt 297 miljoner euro 2012. Det är i storleksklass

- 75 procent av de nuvarande intäkterna av fastighetsskatten i området,
- intäkterna av en inkomstskatt på strax över 1 procent,
- 220 euro/invånare eller
- 5 procent av de skatter som debiterades av kommunerna 2012.

För tillfället har kommunerna 320 miljoner euro för finansiering av stora trafikinvesteringar, men dessa genomförs inte under samma år. År 2012 investerade kommunerna i kärnområdet 264 miljoner euro i trafikleder. Det är i storleksklass

- 75 procent av de nuvarande intäkterna av fastighetsskatten i området,
- intäkterna av en inkomstskatt på strax under 1 procent,
- 220 euro/invånare eller
- 5 procent av de skatter som debiterades av kommunerna 2012.

Om metropolen övertar många uppgifter inom social bostadsproduktion, kollektivtrafik, underhåll av trafikleder och trafikinvesteringar behöver den utan omkostnader finansiering

- av staten: 38 miljoner euro per år för kollektivtrafik och vägunderhåll och hundratals miljoner euro per år för finansiering av stora trafikinvesteringar
- av det nuvarande kommunfältet: över 900 miljoner euro per år, om antalet trafikinvesteringar hålls på samma nivå som i dagens läge.

Den finansiering som behövs från kommunfältet överskrider klart intäkterna från fastighetsskatten i den omfattande modellen enligt arbetsgruppens förslag (se kapitel 3) och i den modellen passar det åtminstone inte som enda finansieringskälla. I den omfattande modellen bör kommunerna överföra uppskattningsvis över 900 miljoner euro per år till metropolförvaltningen för bostadsproduktion, kollektivtrafik, underhåll av trafikleder och trafikinvesteringar. I inkomstskatt motsvarar det i stora drag en metropolskatt på över 3 procent. Per invånare uppgår den kommunala avgiften till ca 700 euro och det utgör ca 15 procent av de skatter som debiterades av kommunerna 2012.

I modellen med en begränsad mängd uppgifter men med stor geografisk utsträckning bör kommunerna överföra medel till metropolförvaltningen för kollektivtrafiken. Om det i proportion är samma summa per invånare och samma andel av skatteintäkterna i det större området som i metropolens kärnområde, uppgår finansieringsbehovet till ca 250 euro/invånare/år eller 5,5 procent av de debiterade skatterna.

För att finansieringsposten ska kunna överföras till metropolförvaltningen bör dessa uppgifter överföras och kommunernas utgifter därmed sänkas.

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 kommunalvalet. Rösträtten och valbarheten i metropolvalet ska i princip vara desamma som i kommunalvalet. 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 planlägningsbehovet 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 samhällsstrukturen 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 besvär rätt 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 samarbetskyldigheten 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 bostadspolitik. 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 samarbetskyldiga 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 samhällsstrukturell 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 metropolfullmäktigevalet (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 realiserats 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 del 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 situationer³⁴. 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.

³⁴ Jäntti, A.; Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. (Blåa tankar - från fritt fall till kontrollerad anpassning. Verkningsarna av förvaltningsförsöket i Kajanaland. Svensk sammanfattning) (Finansministeriets publikationer 2010)

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. Ordlandet 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.

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 Kajanalund 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.³⁵ 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

³⁵ Jäntti, A.; Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokouksen vaikutukset. (Blåa tankar - från fritt fall till kontrollerad anpassning. Verkningsarna av förvaltningsförsöket i Kajanalund. Svensk sammanfattning) (Finansministeriets publikationer 2010)

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 Kajanaland 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 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 inlösningsstillstånd 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 realiserar i enlighet med metropolplanen. I huvudsak förvärvar metropolförvaltningen då tomtmark av kommunerna. Om metropolförvaltningen emellertid inte får tillräckligt med tomtmark för den eftersträvade 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 jakerbana. 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 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 servicestrukturreformen 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, Kyrkslätt, 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 metropolfullmäktigeval 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 skattebörd 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 skattebörd. 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 Kajaland 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.³⁶

³⁶ Jfr Jäntti, A.; Airaksinen, J. & Haveri A. (2010) Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. (Blåa tankar - från fritt fall till kontrollerad anpassning. Svensk sammanfattning) (Finansministeriets publikationer 2010)

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 kommundansammanslagningar vid samma tidpunkt.

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 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.

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.

BILAGOR

BILAGA 1. Beslut om tillsättande av en arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen 4.10.2013.

ARBETSGRUPP SOM BEREDER LAGSTIFTNINGEN OM METROPOLFÖRVALTNINGEN

Tillsättande

Finansministeriet har idag tillsatt en arbetsgrupp som ska bereda lagstiftningen om metropolförvaltningen.

Mandatperiod

4.10.2013–15.9.2014

Bakgrund

I enlighet med regeringsprogrammet för Katainens regering kommer regeringen att genomföra en riksomfattande kommunreform som syftar till en kommunstruktur med starka primärkommuner. Enligt regeringsprogrammet framhävs betydelsen av kommun- och servicestrukturlösningar särskilt inom metropolområdet. Enligt regeringsprogrammet ska behovet av en särskild lag om metropolområdet utredas.

Regeringen stakade ut den fortsatta beredningen av kommunreformen för metropolområdets del den 5 juni 2012 så att det i området behövs både förändringar i kommunstrukturen samt någon slags metropolförvaltning. Regeringen beslutade att utreda de olika alternativen till metropoluppbyggnader till stöd för den gemensamma planeringen och styrningen av området speciellt i fråga om markanvändningen, boendet och trafiken samt i syfte att förstärka konkurrenskraften och att förebygga segregation.

Arbetet inleddes med en förhandsutredning under perioden 3.7.2012–28.2.2013. Förhandsutredningen gjordes av sex utredningspersoner. Kommunerna och andra parter ombads ge utlåtanden om rapporten och dess alternativ till kommunindelingsutredningsområden och metropolförvaltning. Remissrundan genomfördes 11.3.2013–22.5.2013. Kommunernas framförde varierande synpunkter på modellen för metropolförvaltningen, dess uppgifter och dess beslutsfattande. Bara två kommuner var beredda att delta i den fortsatta utredningen utgående från något av alternativen i förhandsutredningen (Helsingfors och Vanda). Många kommuner ansåg att det krävs vidare utredningar om bland annat alternativen för anordnande av finansieringen, om överföringen av uppgifter och konsekvenserna av det samt om frågor gällande befogenheter och arbetsfördelning.

Kommunstrukturlagen (1698/2009, ändrad genom lag 478/2013) trädde i kraft den 1 juli 2013. Enligt den tillämpas utredningskriterierna för hela landet på kommunerna i metropolområdet, med undantag för pendlingskriteriet, kriteriet för självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser och samhällsstrukturkriteriet, i stället för vilka ett särskilt kriterium för metropolområdet används för kommunerna i metropolområdet. Enligt kommunstrukturlagen ska varje kommun senast den 30 november 2013 anmäla med vilken eller vilka kommuner den utreder en kommunsammanslagning. Regeringen utvärderar hur reformen framskrider i slutet av 2013. Kommunerna ska göra en sammanslagningsutredning och med stöd av den eventuella sammanslagningsframställning senast inom den tidsfrist i kommunstrukturlagen som träder i kraft separat (sex månader från det att den separata lagen om ikraftträdande träder i kraft).

I sitt strukturpolitiska program av den 29 augusti 2013 fastslog regeringen följande om den fortsatta beredningen av metropolförvaltningen:

En metropolförvaltning tillsätts, vars beslutande organ är ett fullmäktige som utses genom val. Enligt rekommendationer från utredningspersonerna för metropolområdet ska metropolförvaltningen sköta konkurrenskraften för området, närings- och innovationspolitiken, markanvändningen, boendet och trafiken samt avgöra regionala frågor om segregation, arbetskraft och invandring. Metropolfullmäktige godkänner metropolplanen och dess verkställighetsdel som styr kommunernas beslutsfattande i ärenden som gäller markanvändning, boende och trafik. Denna ska säkerställa att de mål för planläggning och boende som har överenskommits med staten uppfylls. Metropolförvaltningen sköter de regionala offentliga förvaltningsuppgifter som överförs till den från kommunerna, samkommunerna och statsförvaltningen.

Beredningen av den lagstiftning som anknyter till metropolförvaltningen inleds med snabb tidsplan jämsides med utredningar om kommunsammanslagningar. Vid beredningen är det exakta innehållet och omfattningen av metropolförvaltningens uppgifter knutna till omfattningen och betydelsen av de kommunsammanslagningar som sker i området.

Enligt regeringens riktlinjer ska beslut om kommunsammanslagningar och om helheten för den gemensamma förvaltningen fattas före ingången av 2015 och den nya strukturen träda i kraft senast vid ingången av 2017.

Mål

Arbetsgruppens mål är att utgående från riktlinjerna för metropolförvaltningen i det strukturpolitiska programmet och med beaktande av kommunstrukturutvecklingen i området och metropolområdets förhandsutredning bereda nödvändig lagstiftning för att en metropolförvaltning ska kunna tillsättas i området.

Uppgifter

Arbetsgruppens uppgift är följande:

- 1) Bereda ett förslag till förvaltningsmodell för metropolförvaltningen med beaktande av riktlinjerna i regeringens strukturpolitiska program och bereda förslag till finansiering av metropolförvaltningen och organisering av dess beslutsfattande (inkl. ett metropolfullmäktige som tillsätts genom val).
- 2) Med beaktande av kommunstrukturutvecklingen bereda ett förslag till metropolförvaltningens uppgifter, med särskild fokus på de uppgifter som nämns i regeringens strukturpolitiska program. I det här sammanhanget bör det också utvärderas hur den svenskspråkiga servicen inom metropolområdet ska tryggas, organiseras och utvecklas.
- 3) Lägga fram ett förslag till hur befogenheterna och arbetet ska fördelas mellan metropolförvaltningen, staten, kommunerna och andra aktörer och precisera behovet av ändringar i kommunernas nuvarande samarbetsarrangemang samt metoder för dessa.
- 4) Lägga fram ett förslag till metropolförvaltningens områdesgränser och regionala befogenheter.
- 5) Kartlägga behovet av ändringar i lagstiftningen för att metropolförvaltningen ska kunna tillsättas, analysera ramvillkoren i grundlagen (inkl. tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna) och ge ett förslag om huruvida det borde stiftas en egen lag om metropolförvaltningen eller om den ska införas i den gällande lagstiftningen.

Arbetsgruppen ska lägga fram sitt förslag i form av en regeringsproposition.

Arbetsgruppen ska ge en halvtidsrapport senast den 31 mars 2014 med preliminära förslag åtminstone för metropolförvaltningens förvaltningsmodell, uppgifter och finansiering. Kommunerna i området och andra nödvändiga parter ombeds ge utlåtanden om halvtidsrapporten.

I sitt arbete bör arbetsgruppen fästa särskild uppmärksamhet vid de kommunindelningsutredningar som pågår samtidigt och utvärdera behovet av ny lagstiftning med beaktande av den kommunstruktur som utformas. Beredningsarbetet bör samordnas med övriga lagstiftningsprojekt som pågår inom olika sektorer. Arbetsgruppen bör särskilt beakta regeringens riktlinjer för utvecklingen av servicestrukturen inom social- och hälsovården samt beredningen av lagen om ordnandet av social- och hälsovården.

Organisering

Ordförande

överdirektör Päivi Laajala, finansministeriet

Viceordförande

överdirektör Helena Säteri, miljöministeriet

Medlemmar

regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
regeringsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
byggnadsråd Matti Vatiilo, miljöministeriet
ledande planerare Tommi Laanti, miljöministeriet
regeringsråd Mikael Nyberg, kommunikationsministeriet
specialsakkunnig Olli Alho, arbets- och näringsministeriet
språkrättsråd Corinna Tammenmaa, justitieministeriet
direktör Liisa-Maria Voipio-Pulkki, social- och hälsovårdsministeriet
överdirektör Eeva-Riitta Pirhonen (suppleant direktör Tuula Lybeck), undervisnings- och kulturministeriet

Sekreterare

konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, finansministeriet
regeringssekreterare Maija Neva, miljöministeriet

Arbetsgruppen kan bilda underarbetsgrupper, utnämna ordinarie sakkunniga, höra sakkunniga, låta göra utredningar och använda extern expertis. Arbetsgruppen ska kommunicera med kommunerna i området och med samarbetsorganisationerna (särskilt HRT, HRM och Nylands förbund) och höra dessa parter under beredningen.

Arbetsgruppens arbete leds av ministerarbetsgruppen inom förvaltning och regionutveckling och av styrgruppen för kommunreformen. Arbetsgruppen ska rapportera om sitt arbete också till delegationen för metropolpolitiken.

Kostnader och finansiering

Kostnaderna för arbetsgruppen betalas ur finansministeriets omkostnader från moment 280101.

Förvaltnings- och kommunminister Henna Virkkunen

Regeringsråd Taija Hyvönen

Distribution

De parter som nämns i beslutet

För kännedom

FM/statssekreterare Raassina

FM/statssekreterare Santamäki-Vuori

VM/statssekreterare som kanslichef Hetemäki

FM/understatssekreterare Saarenheimo

FM/förvaltnings- och utvecklingsdirektör Tarkka

VM/specialmedarbetare Laavi

BILAGA 2. Beslut om tillsättande av finansieringsunderarbetsgrupp 18.11.2013

Finansieringsunderarbetsgrupp till den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen

Tillsättande

Den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen har idag tillsatt en finansieringsunderarbetsgrupp som stöd för sitt arbete. Beslutet om att bilda en underarbetsgrupp fattades på arbetsgruppens möte den 14 oktober 2013.

Mandatperiod

18.11.2013–31.8.2014.

Bakgrund

Finansministeriet tillsatte den 4 oktober 2013 en arbetsgrupp som ska bereda lagstiftningen om metropolförvaltningen. I sitt strukturpolitiska program av den 29 augusti 2013 fastslog regeringen om den fortsatta beredningen av metropolförvaltningen att

- metropolförvaltningens högsta beslutande organ är ett fullmäktige som utses genom val,
- metropolförvaltningen sköter konkurrenskraften för området, närings- och innovationspolitiken, markanvändningen, boendet och trafiken samt avgör regionala frågor om segregation, arbetskraft och invandring, samt att
- metropolförvaltningen sköter de regionala offentliga förvaltningsuppgifter som anvisas den och som överförs från kommuner, samkommuner och statsförvaltningen.

Målet för den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen är att bereda nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att grunda en metropolförvaltning i området.

Arbetsgruppens uppgift är bland annat att lägga fram förslag till hur metropolförvaltningen ska finansieras. Arbetsgruppen ska ge en halvtidsrapport senast den 31 mars 2014 med preliminära förslag till bland annat finansieringsmodell och metropolförvaltningens uppgifter.

Mål

Finansieringsunderarbetsgruppens mål är att förbereda en finansieringsmodell för metropolförvaltningen som gör det möjligt för metropolförvaltningen att sköta sina uppgifter och som stöder dess arbete och uppnåendet av målen.

Uppgifter

Underarbetsgruppens uppgift är att

- 1) utreda konsekvenserna av och möjligheterna att genomföra olika huvudsakliga finansieringsalternativ (beskattningsrätt, kommunala avgifter till metropolförvaltningen och finansiering via statsbudgeten)

- 2) utreda möjligheterna till kompletterande finansieringskällor (statsandelar, kundavgifter) och deras betydelse för metropolförvaltningen
- 3) bedöma hur stor finansiering som krävs för omkostnaderna för metropolförvaltningens uppgifter
- 4) lägga fram ett förslag till finansieringssystem för metropolförvaltningen och nödvändiga bestämmelser samt en bedömning av behovet av finansiering
- 5) behandla de förslag till befogenheter för metropolförvaltningen vilka ger den i uppgift att besluta om offentlig finansiering
- 6) utföra övriga uppgifter som den tilldelas av den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen.

Underarbetsgruppen ska ge en halvtidsrapport med preliminära förslag så att den kan inkluderas i halvtidsrapporten från den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen den 31 mars 2014.

Underarbetsgruppens arbete grundar sig på arbetet i den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen.

Organisering

Ordförande

Finansråd Teemu Eriksson, finansministeriet

Medlemmar

Konsultativ tjänsteman Arto Salmela, finansministeriet

Regeringsråd Panu Pykönen, finansministeriet

Trafikråd Tuomo Suvanto, kommunikationsministeriet

Ledande planerare Tommi Laanti, miljöministeriet

Sekreterare

Som sekreterare fungerar konsultativ tjänsteman Ville Salonen.

Arbetsgruppen kan höra sakkunniga och använda extern expertis. Om de uppgifter som föreslås för metropolförvaltningen så kräver kan underarbetsgruppen utvidgas i ett senare skede.

Kostnader och finansiering

Kostnaderna för underarbetsgruppen betalas ur finansministeriets omkostnader från moment 280101.

Överdirektör

Päivi Laajala

Konsultativ tjänsteman

Inga Nyholm

BILAGA 3. Beslut om tillsättande av MBT-underarbetsgrupp 21.10.2013.

MBT-underarbetsgrupp till den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen

Tillsättande

Den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen har idag tillsatt en MBT-underarbetsgrupp som stöd för sitt arbete. Beslutet om att bilda en underarbetsgrupp fattades på arbetsgruppens möte den 14 oktober 2013.

Bakgrund

Finansministeriet tillsatte den 4 oktober 2013 en arbetsgrupp som ska bereda lagstiftningen om metropolförvaltningen. I sitt strukturpolitiska program av den 29 augusti 2013 fastslog regeringen om den fortsatta beredningen av metropolförvaltningen att

- metropolförvaltningens högsta beslutande organ är ett fullmäktige som utses genom val,
- metropolförvaltningen sköter konkurrenskraften för området, närings- och innovationspolitiken, markanvändningen, boendet och trafiken samt avgör regionala frågor om segregation, arbetskraft och invandring, samt att
- metropolförvaltningen sköter de regionala offentliga förvaltningsuppgifter som anvisas den och som överförs från kommuner, samkommuner och statsförvaltningen.

Målet för den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen är att bereda nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att grunda en metropolförvaltning i området.

Mandatperiod

Underarbetsgruppens mandatperiod är 21.10.2013–15.9.2014.

Mål och uppgifter

Underarbetsgruppens uppgift är att kartlägga och analysera de uppgifter som anvisas metropolförvaltningen inom markanvändning, boende och trafik och de lagändringar som dessa förutsätter samt att bedöma de funktionella, ekonomiska och juridiska konsekvenserna av dessa uppgifter i den utsträckning det är möjligt inom den tid som står till förfogande. Uppgiften omfattar bland annat frågor om innehållet i den metropolplan som rekommenderas av metropolutredningspersonerna och planens ställning i styrsystemet för markanvändningen. Arbetsgruppen ska dessutom utvärdera vilka konsekvenser de uppgifter som anvisas metropolförvaltningen får för andra organisationers uppgifter. Underarbetsgruppen ska också utföra övriga uppgifter som den tilldelas av den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen.

Resultaten av arbetet rapporteras till den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen. Underarbetsgruppen ska ge en halvtidsrapport med preliminära förslag så

att den kan inkluderas i halvtidsrapporten från den arbetsgrupp som bereder lagstiftningen om metropolförvaltningen den 31 mars 2014.

Tidtabell

Arbetsgruppen ska utföra sitt arbete enligt följande tidtabell:

Fas 1: inledande kartläggning: oktober 2013–januari 2014

Fas 2: fortsatt beredning av kartläggningen: februari 2014–mars 2014

Fas 3: fortsatt beredning utgående från responsen, behov av ändringar i lagstiftningen och konsekvenser för andra organisationer: mars 2014–september 2014

Organisering

Arbetsgruppens medlemmar är:

miljöråd Pekka Normo, ordförande, MM
regeringssekreterare Maija Neva, sekreterare, MM
överinspektör Juha Nurmi, MM
specialist Peter Fredriksson, MM
ledande planerare Tommi Laanti, MM
trafikråd, ledande sakkunnig Petri Jalasto, KM
trafikråd Anni Rimpiläinen, KM
direktör Rita Piirainen, NTM-centralen i Nyland

UKM och SHM utnämner ordinarie sakkunniga till underarbetsgruppen. Vid behov kan gruppen också kalla andra representanter för statsförvaltningen till sakkunniga. Underarbetsgruppen verkar i samspel med Helsingforsregionens markanvändnings- och trafikdelegation på det sätt som överenskommes separat i arbetsgruppen för metropollagen.

Kostnader

Kostnaderna för underarbetsgruppen betalas ur finansministeriets omkostnader från moment 280101.

Överdirektör

Päivi Laajala

Konsultativ tjänsteman

Inga Nyholm

BILAGA 4. Organisering av arbetsgruppens arbete och sakkunniga som hörts av arbetsgruppen.

Arbetsgruppens medlemmar

Ordförande

Överdirektör Päivi Laajala, finansministeriet (ordförande)

Överdirektör Helena Säteri, miljöministeriet (viceordförande)

Medlemmar

Regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet

Regeringsråd Ilkka Turunen, finansministeriet

Byggnadsråd Matti Vatiilo, miljöministeriet

Ledande planerare Tommi Laanti, miljöministeriet

Regeringsråd Mikael Nyberg, kommunikationsministeriet

Specialsakkunnig Olli Alho, arbets- och näringsministeriet

Språkrättsråd Corinna Tammenmaa, justitieministeriet

Direktör Liisa-Maria Voipio-Pulkki, social- och hälsovårdsministeriet

Överdirektör Eeva-Riitta Pirhonen, undervisnings- och kulturministeriet

Sekreterare

Konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, finansministeriet

Regeringssekreterare Maija Neva, miljöministeriet

Ordinarie sakkunniga och sakkunniga som utsetts av arbetsgruppen

Finansråd Teemu Eriksson, finansministeriet

Miljöråd Pekka Normo, miljöministeriet

Valdirektör Arto Jääskeläinen, justitieministeriet

Arbetsmarknadsråd Jussi Toppila, arbets- och näringsministeriet

Ledande jurist Kirsi Mononen, Finlands Kommunförbund

Stadsråd Rolf Paqvalin

Sakkunniga som hörts av arbetsgruppen under arbetets gång

PD Timo Aro, Tutkimuspalvelu Timo Aro Oy

Marcus Henricson, H & M Henricson Management Consulting

JK Auvo Haapanala

Prof., JD Mikael Hidén

Professor i förvaltningsrätt, JD Olli Mäenpää

Akademiprofessor vid Helsingfors universitet, JD Kaarlo Tuori

Prof., JD Veli-Pekka Viljanen

Dessutom har underarbetsgrupperna och de som haft beredningsansvar hört sakkunniga under arbetets gång.

BILAGA 5. Beslut om tillsättande av uppföljningsgrupp 20.11.2013.

UPPFÖLJNINGSGRUPP SOM STÖDER LAGBEREDNINGEN OM METROPOLFÖRVALTNINGEN

Tillsättande

Finansministeriet har idag tillsatt en uppföljningsgrupp som stöder lagberedningen om metropolförvaltningen.

Mandatperiod

20.11.2013–15.9.2014

Bakgrund

I enlighet med regeringsprogrammet för Jyrki Katainens regering kommer regeringen att genomföra en riksomfattande kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur i starka primärkommuner. Enligt regeringsprogrammet framhävs betydelsen av kommun- och servicestrukturlösningar särskilt inom metropolområdet. Enligt regeringsprogrammet ska behovet av en särskild lag om metropolområdet utredas.

Vid sin aftonskola den 5 juni 2012 drog regeringen upp riktlinjer för den fortsatta beredningen av reformen i metropolområdet. Utifrån riktlinjerna gjordes under perioden 3.7.2012–28.2.2013 en förhandsutredning om alternativen till kommunindelingsutredningsområden i området och alternativ till metropolförvaltningen.

Kommunerna ombads ge sina utlåtanden om förhandsutredningen och regeringen drog upp riktlinjerna för den fortsatta beredningen i sitt strukturpolitiska program av den 29 augusti 2013.

I sitt strukturpolitiska program av den 29 augusti 2013 fastslår regeringen att metropolområdets konkurrenskraft säkerställs, segregation förhindras och planeringen och förverkligandet av markanvändning, boende och trafik effektiviseras genom kommunsammanslagningar i området och genom sammansättande av en metropolförvaltning till stöd för det. I programmet konstateras vidare att kommunerna uppmuntras att gå vidare med de utredningar om kommunsammanslagningar för områden som kommunerna själva har inlett. För att trygga metropolområdet som helhet tillsätter finansministeriet en särskild kommunindelingsutredare för området. Utredningarna om kommunindelning genomförs inom den tidtabell som kommunstrukturlagen förutsätter. Beslut om kommunsammanslagningar och om helheten för den gemensamma förvaltningen fattas före ingången av 2015 och den nya strukturen träder i kraft senast vid ingången av 2017.

Finansministeriet tillsatte den 4 oktober 2013 en arbetsgrupp som ska bereda lagstiftningen om metropolförvaltningen. Arbetsgruppens uppgifter är bland annat att bereda ett förslag till förvaltnings- och finansieringsmodell för metropolförvaltningen, att bereda ett förslag till metropolförvaltningens uppgifter, att ge ett förslag till fördelningen av befogenheter mellan metropolförvaltningen och andra aktörer, att precisera behovet av ändringar i de nuvarande samarbetsarrangemangen och att ge ett förslag till områdesgränser för metropolförvaltningen. Arbetsgruppen ska också kartlägga behovet av ändringar i lagstiftningen för att metropolförvaltningen ska kunna grundas och lägga fram sitt förslag i form av en regeringsproposition. Arbetsgruppens mandatperiod är 4.10.2013–15.9.2014. Arbetsgruppen ska ge en halvtidsrapport senast den 31 mars 2013.

Arbetsgruppens arbete leds av ministerarbetsgruppen inom förvaltning och regionutveckling och av styrgruppen för kommunreformen. Arbetsgruppen ska rapportera om sitt arbete också till delegationen för metropolpolitiken. Arbetsgruppen ska kommunicera med kommunerna i området och med samarbetsorganisationerna och höra dessa parter under beredningen.

Kommunstrukturlagen (1698/2009, ändrad genom lag 478/2013) trädde i kraft den 1 juli 2013. I enlighet med den tillämpas utredningskriterierna för hela landet på de 14 kommunerna i metropolområdet, med undantag för pendlingskriteriet, kriteriet för självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser och samhällsstrukturkriteriet, i stället för vilka ett särskilt kriterium för metropolområdet används för kommunerna i metropolområdet. I en kommunindelingsutredning ska bedömas förhållandet mellan en kommunsammanslagning och behovet av en metropolförvaltning.

Efter förhandsutredningen har två kommunindelingsutredningar i metropolområdet inletts på kommunernas initiativ. Dessutom och i enlighet med riktlinjerna i det strukturpolitiska programmet kommer en särskild kommunindelingsutredning att inledas under 2013.

Mål

Målet med uppföljningsgruppen är att ge kommunernas representanter aktuell information om beredningen av metropolförvaltningen, att diskutera alternativen till grundande av metropolförvaltningen och att främja samspelet mellan lagberedningen och kommunerna.

Uppgifter

Uppföljningsgruppens uppgifter är att

- följa med och diskutera beredningen av lagstiftningen om metropolförvaltningen och alternativen till grundande av metropolförvaltningen
- följa med och diskutera de inbördes konsekvenserna mellan beredningen av metropolförvaltningen och de pågående kommunindelingsutredningarna i området
- främja det samspel mellan kommunerna och de ifrågavarande ministerierna som krävs vid beredningen av lagstiftningen

Organisering

Uppföljningsgruppen består av ordförandena för delegationen för metropolpolitiken och de 14 nedan nämnda kommunrepresentanterna i delegationen.

Förvaltnings- och kommunminister Henna Virkkunen, ordförande
Bostads- och kommunikationsminister Pia Viitanen, viceordförande

Medlemmar:

stadsdirektör Jussi Pajunen, Helsingfors
stadsdirektör Jukka Mäkelä, Esbo
stadsdirektör Raimo Lahti, Hyvinge
stadsdirektör Erkki Kukkonen, Träskända

stadsdirektör Torsten Widén, Grankulla
stadsdirektör Petri Härkönen, Kervo
kommundirektör Tarmo Aarnio, Kyrkslätt
kommundirektör Esko Kairesalo, Mäntsälä
kommundirektör Kimmo Behm, Nurmijärvi
kommundirektör Markku Hyttinen, Borgnäs
kommundirektör Mikael Grannas, Sibbo
kommundirektör Hannu Joensivu, Tusby
stadsdirektör Kari Nenonen, Vanda
kommundirektör Sami Miettinen, Vichtis

Sekreterare:

konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, finansministeriet

Kostnader och finansiering

De parter som är representerade i uppföljningsgruppen svarar för sina representanters rese- och logikostnader för deltagande i arbetsgruppens möten. Kostnaderna för uppföljningsgruppen betalas ur finansministeriets omkostnader från moment 280101.

Jutta Urpilainen
Finansminister

Päivi Laajala
Avdelningschef, överdirektör

Distribution

De parter som nämns i beslutet

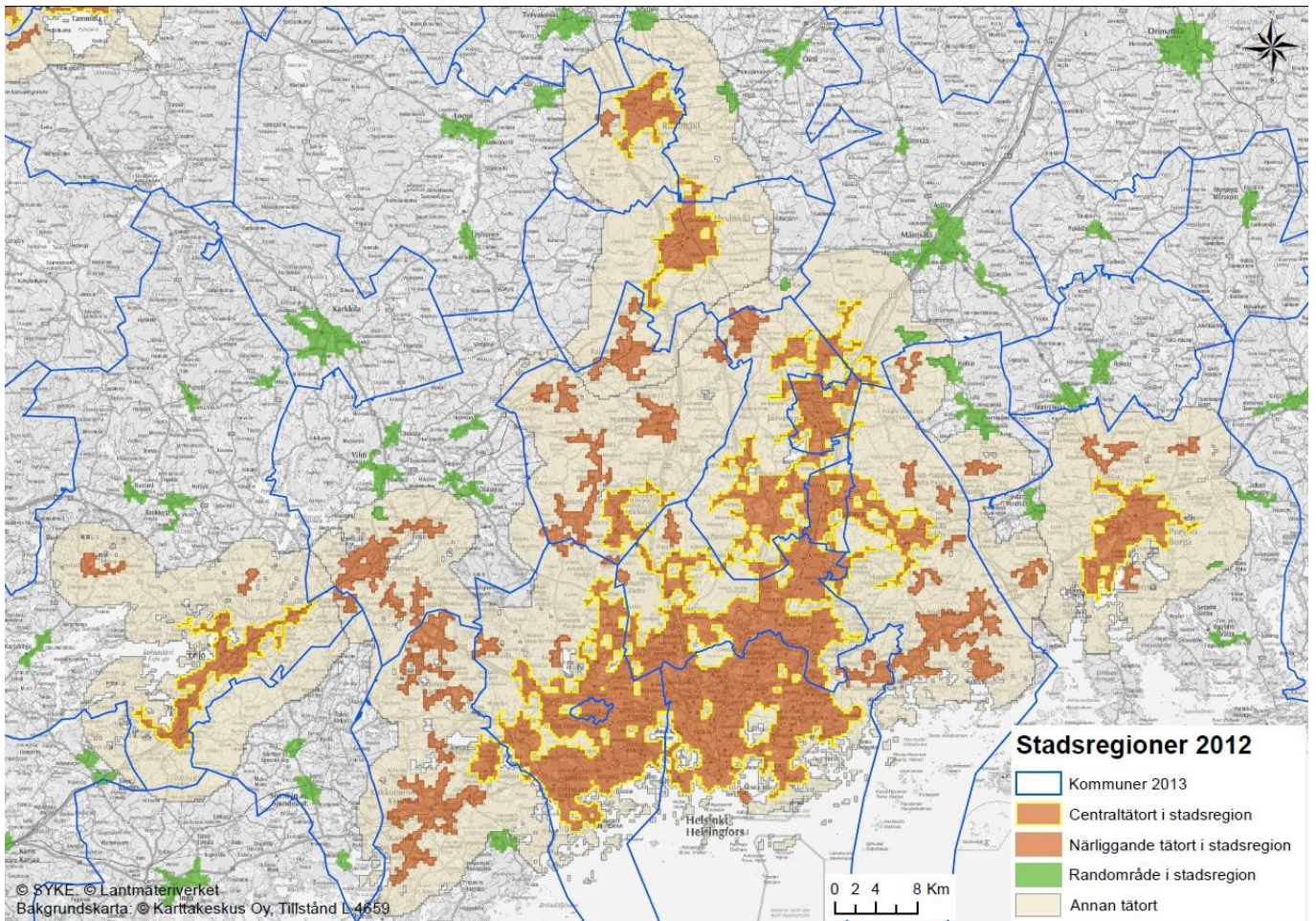
För kännedom

Medlemmarna i ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling
Medlemmarna i delegationen för metropolpolitiken
Medlemmarna i sekretariatet för metropolpolitiken
Medlemmarna och de ordinarie sakkunniga i den arbetsgrupp som bereder metropollagstiftningen
Finansministeriet
Miljöministeriet
Kommunikationsministeriet
Undervisnings- och kulturministeriet
Social- och hälsovårdsministeriet
Arbets- och näringsministeriet

BILAGA 6. Nöjdheten med den svenskspråkiga servicen.

Språkservicens betyg (medeltal) svenskspråkiga minoriteter	Kommunal hälsovård	Närmaste sjukhus	Äldreomsorg	Övrig social omsorg	Kommunal barndagvård	Kommunens ledande tjänstemän	Kommunens telefonväxel	Kommunens webbplats	Bibliotek	Kulturtjänster	Idrottsplatser	Tekniska frågor	Avfallshantering
Sibbo	8,6	7,9	8,2	8,1	9,1	7,8	9,2	9,1	9,2	8,8	8,6	7,9	7,8
Helsingfors	7,1	6,8	6,3	6,7	8,9	6,5	6,6	7,7	7,6	7,6	6,7	6,6	6,6
Vanda	6,6	6,7	6,7	6,8	9,1	6,6	7,1	7,8	7,0	7,6	6,7	6,3	6,6
Esbo	6,8	6,7	6,5	7,0	9,0	6,6	7,0	7,9	7,6	7,6	6,9	6,8	6,8
Grankulla	8,7	6,7	7,5	8,1	9,4	8,6	9,1	9,4	8,8	8,8	8,1	7,5	6,7
Kyrkslätt	8,7	6,7	7,5	8,1	9,4	8,6	9,1	9,4	8,8	8,8	8,1	7,5	6,7

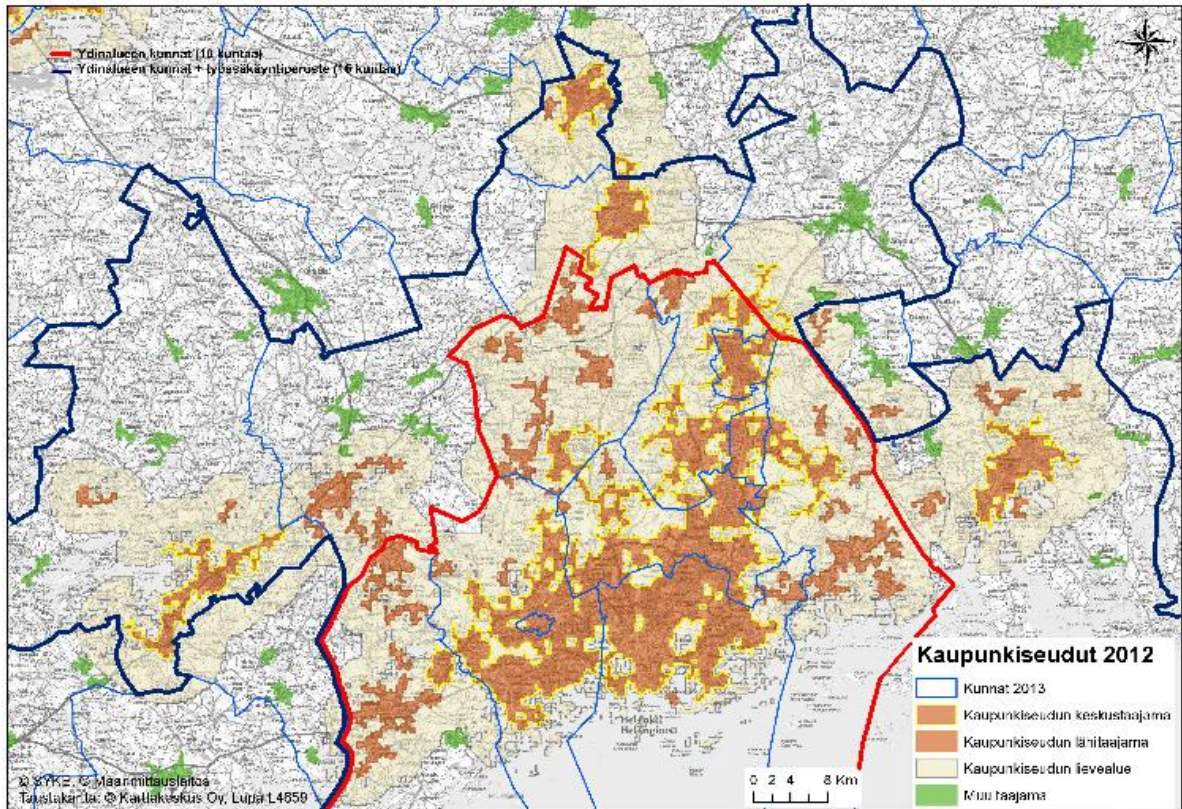
BILAGA 7. Karta över tätortsstrukturen (Finlands Miljöcentral).



Bilaga 8. Arbetspendlingen till kommunerna i kärnområdet.

Kommun	Pendling till kärnområdet inkl. de som arbetar i den egna kommunen %	Pendling till kärnområdet exkl. de som arbetar i den egna kommunen %
<i>Kärnområdets kommuner</i>		
<i>Esbo</i>	96,77	46,60
<i>Helsingfors</i>	96,48	18,84
<i>Träskända</i>	92,69	58,14
<i>Grankulla</i>	94,83	74,46
<i>Kervo</i>	95,29	62,94
<i>Kyrkslätt</i>	94,74	61,17
<i>Sibbo</i>	91,51	59,90
<i>Tusby</i>	93,19	63,51
<i>Nurmijärvi</i>	92,86	56,90
<i>Vanda</i>	96,83	52,06
<i>Det omfattande området</i>		
<i>Lojo</i>		27,89
<i>Mäntsälä</i>		48,78
<i>Borgå</i>		29,09
<i>Riihimäki</i>		22,71
<i>Hyvinge</i>		35,13
<i>Vichtis</i>		48,99
<i>Källa: Statistikcentralen, sysselsättningsstatistik</i>		

Bilaga 9. Alternativ till områdesgränser för metropolområdet (kärnområde, omfattande område)



Röd= Kärnområde (10 kommuner)

Blå= Omfattande område (16 kommuner)

BILAGA 10. De två modeller som föreslås av arbetsgruppen.

	Modell med en begränsad mängd uppgifter	Omfattande modell
Juridisk form	S.k. obligatorisk samkommun	Självstyrelsesystem (grundlagen 121 § 4 mom.)
Beslutsfattande och val	Fullmäktige som tillsätts genom val, antingen en valkrets eller alternativ som framhäver den regionala representativiteten.	Fullmäktige som tillsätts genom val, en valkrets
Uppgifter och befogenheter	I huvudsak strategiska (MBT, konkurrenskraft och segregation) <ul style="list-style-type: none"> • Befogenheter inom markanvändningen via metropolplanen. • Markpolitiska riktlinjer • Byggherreuppdrag inom bostadsproduktionen (slutligt ansvar). • Planering och myndighetsuppgifter inom trafik (HRT och NTM-centralen). • Skyldighet till samarbete inom bekämpande av segregation. Intensionsavtal om invandring. Ansvar för åtgärder mot bostadslöshet. • Ansvar för regionens konkurrenskraft och fastställande av regionens strategiska mål. • Nylands förbunds uppgifter. • Internationell marknadsföring och invest in. 	Strategiska och operativa (MBT, konkurrenskraft och segregation) <p><i>Utöver uppgifterna i modellen med en begränsad mängd uppgifter:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Utöver metropolplanen även markpolitiska medel. • Även ägande möjligt inom bostadsproduktionen. • Inom trafiken utöver planering och myndighetsuppgifter även metron, jokerbanan och väg- och gatuhållning (med undantag för Ring III och riksvägarna utanför Ring III). • HRT:s uppgifter • Ansvar för personer med många problem? • Utbildning på andra stadiet?
Områdesgränser	Totalt 16 kommuner <ul style="list-style-type: none"> • Utöver kärnområdet utifrån ett tätorts- och arbetspendlingskriterium även Vichtis, Lojo, Riihimäki, Borgå, Hyvinge och Mäntsälä. 	Totalt 10 kommuner <ul style="list-style-type: none"> • Kommunerna i det s.k. kärnområdet (10) • Utifrån centralortskriteriet Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt, Kervo, Träskända, Nurmijärvi, Tusby och Sibbo.
Finansiering	Kommunala betalningsandelar <i>Uppskattning: 250 euro/invånare/år eller ca 5 % av kommunernas skatteintäkter</i>	Beskattningsrätt grundad på uppgifternas omfattning och finansieringsbehovet (särskilt trafikprojekt) <i>Uppskattning: metropolskatt på 3–3,5 %</i>
Samarbete med staten	Metropolavtal (metropolförvaltningen–staten–kommunerna)	Metropolavtal (metropolförvaltningen–staten)
Relation till kommunstrukturen	Förutsätter betydande förändringar i kommunstrukturen	Mindre behov av förändringar i kommunstrukturen