

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 35/2010 rd

Statsrådets redogörelse för metropolpolitiken

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2010 statsrådets redogörelse för metropolpolitiken (SRR 9/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har kommunikationsutskottet och miljöutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (KoUU 17/2010 rd och MiUU 25/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, finansministeriet
- planerare Leena Sirkjärvi, kommunikationsministeriet
- specialmedarbetare Olli Maijala, miljöministeriet
- stadsdirektör Jukka Mäkelä, Esbo stad
- stadsdirektör Jussi Pajunen, Helsingfors stad
- stadsdirektör Torsten Widén, Grankulla stad
- stadsdirektör Matti Pennanen, Uleåborgs stad
- stadsdirektör Juhani Paajanen, Vanda stad
- landskapsdirektör Esa Halme, Birkalands förbund
- landskapsdirektör Jussi Huttunen, Pohjois-Savon liitto
- intressechef Tatu Rauhamäki, Nylands förbund
- verkställande direktör Anssi Kujala, Helsingin Yrittäjät ry

- vice verkställande direktör Jorma Nyrhilä, Helsingforsregionens handelskammare rf
- ombudsman Antti Mykkänen, Kunnallissalan kehittämissäätiö
- näringspolitisk ombudsman Heikki Autto, Företagarna i Finland rf
- doktor i administrativa vetenskaper Jenni Airaksinen
- forskarprofessor Antti Hautamäki
- professor Aimo Rynänen
- professor Mari Vaattovaara.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- undervisningsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Migrationsverket
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- Helsingforsregionens trafik HRS
- Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster HRM
- Kervo stad
- yrkeshögskolan Laurea
- Lojo stad
- Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy
- Nurmijärvi kommun
- Borgå stad
- Sibbo kommun
- Finlands Kommunförbund
- Tusby kommun
- Vichtis kommun
- Akava rf
- Linja-autoliitto ry
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf

— Tjänstemannacentralorganisationen FTFC
rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Metropolpolitiken är ett politikområde som har funnits sedan 2007. I enlighet med regeringsprogrammet är fokusområdena markanvändning, boende och trafik, näringspolitik och internationell konkurrenskraft, mångkulturalitet och invandring, tvåspråkighet och social sammanhållning.

Helsingforsområdet är den enda metropolen i Finland med styrkor och utvecklingspotential som kan stärka andra stadsregioner och landskapen och därmed hjälpa upp hela landet tack vare synergieffekter som större konkurrenskraft och starkare samhällsekonomi. Tack vare detta kan statsbudgeten erbjuda medel för att utveckla hela landet och förbättra välfärden. Metropolområdet och resten av Finland ska alltså inte ses som varandras motsatser utan de utvecklas sida vid sida. Utan vitala städer och en levande landsbygd får metropolen inte det nödvändiga materiella och intellektuella stödet för sin tillväxt och välfärd. Samtidigt erbjuder en framgångsrik och vital metropol landskapen en gynnsam grogrund för större utveckling. Metropolområdet konkurrerar inte med resten av Finland utan med huvudstadsområdena i Europa och i ett vidare perspektiv i hela världen.

Metropolområdena konkurrerar sinsemellan om kunskapsintensiva företag, investeringar och toppkompetens som kan driva på utvecklingen i hela landet. Därför är det viktigt att företag, stat, kommuner, universitet, tredje sektor och invånare går in för att samarbeta i vår metropol för att generera investeringar, attrahera internationella företag och få toppkrafter att etablera sig i Finland.

Det bör också tilläggas att metropolområdet har en del stora problem att tampas med som resten av landet inte har. Det finns fler långtidsar-

betslösa, fler personer med utkomststöd, fler med drogproblem och psykisk ohälsa, och fler invandrare som hotas av utslagning och fler bostadslösa. Problemen inkräktar på den sociala sammanhållningen och förefaller att kräva att också staten träder in för att lösa dem.

I metropolkommunerna har regeringens metropolpolitik fått ett positivt mottagande och de hoppas på en fortsättning. Men det behövs speciallösningar. För att stärka samarbetet bör det skapas samarbetsformer som garanterar att det kan fattas bindande beslut om samhällsstrukturer, boende, trafik, näringspolitik och miljö. Samtidigt är det angeläget att se till att en demokratisk beslutsprocess inte äventyras och att det civila samhället har funktionsmöjligheter. I den fortsatta utvecklingen bör större närdemokrati få en extra framträdande roll.

Redogörelsen lägger inte entydigt fast hur stort metropolområdet är tänkt att bli, men normalt räknas de fjorton kommuner in som bedriver frivilligt samarbete i Helsingforsregionen. Sett i ett större perspektiv kan också städerna Raseborg, Lojo, Tavastehus, Lahtis, Lovisa och Borgå räknas in i metropolområdet och som pendlingsregion sträcker det sig ännu längre. Det gäller alltså att avgöra från fall till fall vilka stora frågor i regionen som kräver att kommunstrukturerna i huvudstadsregionen omstruktureras eller att åtminstone samarbetet förbättras och vilka som kräver ett bredare samarbete i metropolområdet. Detta för att den regionala utvecklingen i metropolområdet inte följer administrativa gränder utan snarare styrs av trafikrelaterade och funktionella förbindelser.

Redogörelsen innehåller ett stort antal riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av metropolpolitiken. De är lyckade val och ett steg i rätt riktning, anser utskottet och tillägger att de måste omsättas målmedvetet i praktiken. Detta gäller i synnerhet riktlinjerna för den internationella di-

mensionen, en breddning av kompetensen, större konkurrenskraft, invandring och insatser för att bekämpa segregationen. För att området ska få framgång och vara internationellt konkurrenskraftigt behövs det ett målmedvetet och långsiktigt partnerskap med staten och kräver att resurserna fördelas mellan alla parter. I likhet med kommunerna i metropolområdet anser förvaltningsutskottet att statsrådets metropolpolitik, som fick sin början 2007, har lyckats väl. Följaktligen bör den få en fortsättning och ytterligare utvecklas nästa valperiod. Vid sidan av avsiktsförklaringarna bör det tas fram andra verktyg.

Effektivare offentlig service i huvudstadsregionen ger betydande besparingar i samhällsekonomin. Dessutom kan större samarbete medverka till att bromsa upp segregeringen. Också ekonomin och sysselsättningen i regionen spelar en stor roll för hela landet. Följaktligen anser utskottet att kommunerna i huvudstadsregionen bör kunna åläggas skyldighet att samarbeta för ett övergripande samhällsintresse om frivilligt samarbete inte ger fullgoda resultat, föreslår utskottet. I detta sammanhang vill utskottet hänvisa till propositionen med förslag till lagar om ändring av lagen om en kommun- och servicestrukturreform och socialvårdslagen (RP 268/2010 rd) som behandlas i utskottet och som i sista hand ger statsrådet rätt att förplikta kommunerna att samarbeta inom social- och hälsovården. Förvaltningsutskottet understryker emellertid att det inte understöder tvångssammanslagningar.

Markanvändning, boende, trafik och invandring

Det är uppenbart att det trots flera pågående processer i metropolområdet fortfarande saknas en samlad plan som omfattas av alla relevanta aktörer, som är strategisk men ändå tillräckligt konkret och förpliktande och som knyter ihop de centrala principerna för markanvändning, boende och trafik. Det saknas också praxis för gemensamma beslut och fördelning av kostnaderna. Stora trafikmängder, köer, fler invånare och arbetstillfällen och stadsspret och stadsgles är

faktorer som kan riskera konkurrenskraften och en hållbar utveckling i metropolområdet om de får breda ut sig okontrollerat, säger kommunikationsutskottet i sitt utlåtande (KoUU 17/2010 rd).

Kommunerna i metropolområdet har i första hand samarbetat frivilligt i en rad organ och på varierande nivåer och det har fungerat relativt bra, menar förvaltningsutskottet. De problem som har nämnts är bland annat segregationen i bostadsområdena samt markanvändningen, servicen och trafiken där kommungränserna har spelat för stor roll.

I samordningssyfte föreslår regeringen att markanvändning, boende och trafik i fortsättningen ska ingå i avsiktsförklaring för hela området samtidigt som incitamenten och arbetsmetoderna ska vidareutvecklas. Planeringssamarbetet ska enligt redogörelsen fastställas genom mål för områdesanvändningen i metropolområdet och eventuella lagändringar.

Det finns bra exempel på fungerande samarbete, bland annat avsiktsförklaringen mellan kommunerna i Helsingforsregionen om åtgärder för att trygga ett tillräckligt stort bostads- och tomtutbud och avsiktsförklaringen mellan staten och städerna i huvudstadsregionen om invandring. Men för att samarbetet inom markanvändning, boende och trafik ska fungera måste antingen kommunerna och staten vara beredda att satsa mer på projekten eller besluten koncentreras till ett organ.

I redogörelsen får insatserna från Nylands förbund för att lägga fast prioriteringar, uppnå uppställda mål och samla kommunerna alltför lite uppmärksamhet. I landskapsplanen för 2011—2014 är förbundets primära mål att dra nytta av konkurrensfördelarna i metropolområdet, ge invånarna större välfärd och trygga servicen, men också att utveckla samhällsstrukturen och miljön på ett hållbart sätt. Det har bland annat avsatts landskapsutvecklingspengar för att uppfylla målen.

De stora trafikprojekten i metropolområdet, bland annat förbättringar av Ring III, den nya Centrumslingan och ombyggnad av bangården i Böle, är viktiga inte bara för metropolen utan för

hela landet. De spårtrafiksprojekt som redogörelsen nämner är motiverade, men lika viktigt är det att se till att det finns bra busstrafik i områdena utan spårvägstrafik och att infartsparkeringen fungerar. Heltäckande och fungerande internationella flygförbindelser är en kritisk konkurrensfaktor för företag som satsar på export och för turistnäringen, framhåller utskottet.

Miljö

Också de miljöpolitiska målen för att reducera föroreningar och utsläpp ställer vissa krav på en hållbar samhällsstruktur. Målet bör vara att dels samhällsbyggande, boende och trafik, dels miljötjänster ordnas heltäckande för hela metropolområdet. Det är så stora frågor att de inte kan ordnas genom beslut och åtgärder från enskilda kommuner. Förvaltningsutskottet håller med miljöutskottet (MiUU 25/2010 rd) om att det behövs ett mer bindande gemensamt beslutsfattande som väger in hela regionen om man ska lösa problemen med markanvändning, boende, trafik och miljö i hela området.

Näringspolitik

Metropolområdet konkurrerar om företagen på den internationella marknaden. Därför är det en livsnödvändighet att området kopplas upp till de globala nätverken. Vi får se mer av internationell samverkan, inte minst på arbetsmarknaden. Samtidigt måste metropolområdet värna om de företag som det redan har. Den största skillnaden i företagsvillkoren jämfört med resten av landet är tillgången till lokaler, priserna, avstånden och kundunderlaget. Kommunerna konkurrerar om skattebetalarna och det kan snedvrida marknaden och ha icke-önskvärda följder för näringslivet och miljön.

Metropolområdet har dessutom en annan näringsstruktur än resten av landet. Industrisektorn är liten och tjänstesektorn stor, och det påverkar näringspolitiken. Regeringen går visserligen inte på frågan om en effektiv och samordnad tjänsteproduktion, men utskottet menar att tjänsteproduktionen i huvudstadsregionen måste effektiviseras eftersom det skulle ha de störs-

ta samhällsekonomiska effekterna. Vidare är snabba trafik- och telekommunikationsförbindelser å ena sidan och en områdesstruktur med nätverksbyggen å andra sidan viktiga för markandsaktörerna samtidigt som de gör regionen mer attraktiv. Företag på den internationella marknaden väljer ofta att etablera sig på platser med goda kommunikationer och tillgång till adekvat arbetskraft. I trafikhänseende är metropolområdet kring Helsingfors den viktigaste knutpunkten för internationella förbindelser.

Beslutsprocessen

Allmänt

Förvaltningsutskottet tar inte ställning till hur förvaltningen och beslutsprocessen i metropolområdet ska se ut i framtiden.

Frågan bör avgöras i nästa regeringsprogram. Beslutssystemet bör ses över med hänsyn till i vilket hänseende de stora frågorna kan lösas genom omstruktureringar av kommunerna och i vilket hänseende det behövs bättre samarbete. Kommunsammanslagningar och regionalt samarbete behöver inte utesluta varandra. Målen för metropolpolitiken bör vara förankrade i en samsyn och målbild som regionen ställer sig bakom. Kommunerna i Helsingforsområdet måste ta tag i de gemensamma utmaningarna och arbeta för att utveckla hela regionen, också i samråd med staten. Då gäller det också för kommunerna att inse att olika områden har olika roller och karaktär i arbetet för att förbättra konkurrenskraften och när ansvaret fördelas mellan dem.

Förvaltningsutskottet förutsätter att man i fortsättningen tillsammans med kommunerna lägger fast de teman och utmaningar som är av stor vikt för konkurrenskraften i metropolområdet och som kan kräva helt nya beslutsmekanismer och administrativa modeller. Lösningarna behöver inte följa de modeller som tillämpas i andra delar av landet och det kan behövas ny lagstiftning. I det sammanhanget kan det vara bra att också aktivera det civila samhället och stärka demokratin.

Centraliserat beslutsfattande

För de fyra kommunerna i huvudstadsregionen kan ett centralt beslutssystem innebära att de bildar en komprimerad enhet som genomför metropolpolitiken och har ett gemensamt beslutsorgan. Det kunde också bilda ett landskap med stark självstyrelse och ekonomisk styrning genom skatter, avgifter och bidrag. Staten i sin tur skulle åta sig att arbeta med den internationella utvecklingen, exempelvis genom en åsiktsförklaring. Ett lite mindre centraliserat alternativ kunde vara att inrätta ett gemensamt planläggningsorgan för kommunerna i huvudstadsregionen och staten.

Dessutom vore det naturligt att låta Nylands förbund administrera de stora frågorna kring boende, trafik, markanvändning, samhällsstruktur och miljö. Det kräver sannolikt att grundstadgan för förbundet ändras för att representationen i förtroendeorganen bättre ska motsvara invånarantalet i städerna och kommunerna. Därmed skulle kommunerna i huvudstadsregionen få större inflytande i organen.

Ett överkommunalt beslutsorgan med större befogenheter kunde antingen bestå av företrädare från de kommunerna i förbundet eller det beslutande organet kunde väljas genom direkta val.

Decentraliserat beslutsfattande

De som är för decentraliserat beslutsfattande anser att ett hierarkiskt centralstyrt system är tungrott vid förändringar och att ekonomiska effektivetskalkyler talar för betydligt mindre enheter än huvudstadsregionen. Då utgår man från en närverkande metropol bestående av flera städer. Vidare har aktörer utanför huvudstadsregionen i sina yttranden understrukit att kommunerna fortfarande måste ansvara för planeringen av mark- och planläggningspolitiken. De anser det viktigt att kommunerna kan konkurrera sinsemellan med boendebalternativ, bostadsmiljö och lämpliga etableringsmöjligheter för näringslivet. Den mångfald av tjänster som kommunerna erbjuder invånarna och företagen och miljöfaktorn förväntas generera en sund konkurrens som är till nytta och framgång för kompetensen i hela Helsingforsregionen.

En av de stora frågorna med en nätverkande metropol som brukar föras fram är hur den ska kunna fatta beslut som alla parter omfattar. I ett nätverk måste enigheten komma ur en jämlik dialog och gemensamma projekt. Det kan byggas upp nätverk för olika teman. Bra exempel är organisationen av kollektivtrafiken (HRT), miljö-tjänsterna (HRM) och den specialiserade sjukvården (HNS).

Alla dessa alternativ kan, enligt utskottets uppfattning, kan och bör det regionala samarbetet förtätas ytterligare i de tjänster som kräver en bred befolkningsbas, bland annat näringspolitik, avfallshantering, invandringsfrågor, yrkesutbildning, specialiserad sjukvård, räddningstjänst, landsbygdsförvaltning och områdesutveckling. Om det finns en gemensam vilja, kan tjänsterna exempelvis skrivas in i ett strategiprogram i själva landskapsprogrammet.

Stärkt demokrati

En av de stora uppgifterna i metropolfrågan är hur man ska trygga och stärka ett demokratiskt beslutsfattande. Hur ska man bygga upp ett effektivt och ekonomiskt hållbart beslutssystem utan att medborgarna fjärras från förvaltningen? Hur ska man befästa det civila samhället och ge allmänheten större möjligheter att vara med och besluta på lokal nivå? Det är nödvändigt att i alla faser av utbyggnaden av metropolen göra en utvärdering av hur lösningarna förhåller sig till medborgarnas möjligheter att påverka de beslut som rör deras boende och omgivning eftersom det är enda sättet att säkerställa en heltäckande och hållbar utveckling.

Hela landets resurser måste utnyttjas

Samtidigt som utskottet ger sitt stöd till en fortsatt metropolpolitik understryker det att det måste till alla resurser från hela landet för att trygga den framtida framgången. I den internationella ekonomin får naturresurser som förnybar energi, mineraler och ren mat en allt större betydelse. Det ligger i hela landets intresse att vi också i framtiden har en fungerande samhälls- och servicestruktur som tillåter att vi nyttiggör våra re-

surser och slår vakt om styrkan i respektive landskap.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av redogörelsen och

förutsätter att statsrådet under nästa valperiod fattar nödvändiga beslut för att påverka segregeringsutvecklingen i metropolområdet och för att medverka till att integrera området, förbättra dess samhällsstruktur och göra det till en internationellt ännu mer konkurrenskraftig region som kan bidra till att hela Finland klarar sig ännu bättre och där medborgarna har goda möjligheter att påverka besluten om sin livsmiljö.

Helsingfors den 22 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Marko Asell /sd
Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf

Oiva Kaltiokumpu /cent
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Unto Valpas /vänst
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.

RESERVATION

Motivering

I utskottet föreslog vi att det åttonde stycket ("Effektivare offentlig service i huvudstadsregionen ger...") under Utskottets ställningstaganden ska strykas. I stycket föreslår utskottet att kommunerna i huvudstadsregionen ska kunna åläggas skyldighet att samarbeta för ett övergripande samhällsintresse om frivilligt samarbete inte ger fullgoda resultat.

I detta sammanhang hänvisar utskottet till propositionen med förslag till lagar om ändring av lagen om en kommun- och servicestrukturreform och socialvårdslagen (RP 268/2010 rd). Enligt den har statsrådet i sista hand rätt att förplikta kommunerna att samarbeta inom social- och hälsovården. Hänvisningen i betänkandet är ett förtäckt ställningstagande för lagförslaget i propositionen. Det kan vi inte godta.

I samband med behandlingen av proposition RP 268/2010 rd har experter på förvaltnings- och författningsrätt lyft fram 5 a § som innebär att lagen får en regelrätt bemyndigandebestämmelse

som är förpliktande för kommunerna. De sakkunniga ansåg därför att lagen bör få en särskild bestämmelse som ger den berörda kommunen rätt att genom besvär överklaga det beslut som statsrådet fattar på grundval av 5 och 5 a § till högsta förvaltningsdomstolen. Dessutom ansåg de att lagen kunde få en bestämmelse om att beslutet får verkställas trots att det har överklagats. Men högsta förvaltningsdomstolen kan förstås också införa förbud mot att verkställa statsrådets beslut. De sakkunniga motiverade sina ändringsförslag med en bestämmelse i Europarådets stadga om lokal självstyrelse (artikel 11).

Förslag

Vi föreslår

att betänkandet i övrigt godkänns, men att det åttonde stycket under Utskottets ställningstaganden ("Effektivare offentlig service i huvudstadsregionen ger...") stryks.

Helsingfors den 22 februari 2011

Unto Valpas /vänst
Pietari Jääskeläinen /saf
Veijo Puhjo /vänst