

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ett utredningsförfarande i syfte att främja samarbetet i vissa stadsregioner

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det en lag om ett utredningsförfarande i syfte att främja samarbetet i vissa stadsregioner. Syftet med lagen är att skapa ett förfarande med vars hjälp man kan främja samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt anlita tjänster över kommungränserna i kommunerna i stadsregionerna för att trygga regionernas livskraft, konkurrenskraft och funktion. Förfarandet syftar till att stödja och stärka det interkommunala samarbetet i stadsregionen.

Genom det förfarande som skapas genom lagen kan finansministeriet enligt förslaget tillsätta en eller flera så kallade stadsregionutredare för att utreda hur markanvändningen, boendet och trafiken i stadsregionen ska samordnas och hur anlita tjänster över kommungränserna ska främjas. Avsikten är att en eller flera kommuner i regionen, eller alternativt finansministeriet, ska kunna ta initiativ till att inleda förfarandet.

Enligt förslaget kan ett utredningsförfarande inledas om det är nödvändigt och om det på basis av ett förfarande för hörande kan bedömas att förfarandet kan ge resultat som främjar det samarbete som krävs för en balanserad utveckling av samhällsstrukturen och tjänsterna i regionen. Innan förfarandet inleds ska finansministeriet höra kommunerna i den berörda regionen, det landskapsförbund som saken gäller och de ministerier som är centrala i frågan. Man bedömer att en eller två utredningsförfaranden kommer att inledas varje år, om förutsättningarna för förfarandet uppfylls.

Den föreslagna lagen ska tillämpas i de stadsregioner som nämns i lagförslaget. Enligt förslaget ska finansministeriet när det inleder ett utredningsförfarande besluta att också andra kommuner än de som nämns i

lagen hör till en stadsregion och kan tas med i förfarandet. I förfarandet kan vidare enligt förslaget tas med andra kommuner än de som nämns i lagen, om kommunerna i stadsregionen gemensamt beslutar det. Dessutom ska förfarandet kunna tillämpas i också andra stadsregioner än de som nämns i lagen. I förfarandet kan vidare enligt förslaget tas med andra kommuner än de som nämns i lagen, om kommunerna i stadsregionen gemensamt beslutar det.

Stadsregionutredaren har till uppgift att kartlägga hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt möjligheterna att anlita tjänster i regionen behöver utvecklas för att trygga stadsregionens livskraft och konkurrenskraft.

Enligt förslaget ska kommunerna i regionen delta i förfarandet och stödja utredaren i dennes uppgifter. Fullmäktige i kommunerna ska fatta beslut om tillämpningen av regionutredarens förslag inom tre månader från det att förslagen lades fram. Om fullmäktige i någon kommun inte fattar beslut eller om det helt eller delvis förkastar utredarens förslag, ska fullmäktige lämna ett motiverat utlåtande om saken. Efter detta har utredaren enligt lagförslaget möjlighet att lägga fram nya förslag för kommunerna, som ska behandlas på samma sätt som de tidigare förslagen. Det föreslås att stadsregionutredaren ska tillstålla finansministeriet sina förslag jämte utlåtandena om förslagen från fullmäktige. Finansministeriet ska behandla förslagen i samarbete med de övriga ministerier som är centrala i frågan. Avsikten är att kommunerna i regionen varje år ska lämna in en rapport om genomförandet av förslagen. Lönekostnaderna för stadsregionutredaren och andra kostnader som stadsregionutredaren föranleds av sina uppgifter ska betalas av statens medel.

Propositionen hänför sig till statens budgetproposition för 2011 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har antagit den.

INNEHÅLL

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL | 1 |
| INNEHÅLL | 3 |
| ALLMÄN MOTIVERING | 4 |
| 1 INLEDNING..... | 4 |
| 2 NULÄGE | 4 |
| 2.1 Lagstiftning | 4 |
| Inledning..... | 4 |
| Planeringsskyldighet för vissa stadsregioner enligt 7 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform | 5 |
| Bedömning enligt 9 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform..... | 6 |
| Kommunindelningenslagen..... | 6 |
| 2.2 Praxis..... | 8 |
| 2.3 Bedömning av nuläget | 10 |
| 3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN | 12 |
| 4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER | 13 |
| 4.1 Ekonomiska konsekvenser | 13 |
| 4.2 Administrativa konsekvenser | 14 |
| 4.3 Konsekvenser för myndigheterna | 14 |
| 4.4 Samhälleliga konsekvenser | 14 |
| 4.5 Konsekvenser för miljön..... | 15 |
| 5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN | 15 |
| DETALJMOTIVERING | 16 |
| 1 LAGFÖRSLAG | 16 |
| 2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER | 20 |
| 3 IKRAFTTRÄDANDE | 20 |
| 4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING | 20 |
| LAGFÖRSLAG | 23 |
| Lag om ett utredningsförfarande i syfte att främja samarbetet i vissa stadsregioner..... | 23 |

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Som en del av lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007, nedan *ramlagen*) utfärdades i lagens 7 § bestämmelser om planeringsskyldighet för stadsregioner. De 17 stadsregioner som fastställdes i lagen förpliktades att utarbeta planer för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av tjänster över kommungränserna ska förbättras i regionen. Regeringen överlämnade i november 2009 en redogörelse (SRR 9/2009 rd) till riksdagen om genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen samt om hur målen för ramlagen om reformen har nåtts. I redogörelsen utvärderades reformens resultat och verkningar så här långt ur olika synvinklar. Dessutom drogs det upp riktlinjer för fortsatta reformåtgärder. Riksdagen har godkänt redogörelsen om kommun- och strukturreformen och riktlinjerna i redogörelsen (RSk 11/2010 rd—SRR 9/2009 rd).

Enligt redogörelsen har skyldigheten att göra upp stadsregionplaner fått regionerna att omvärdera sina situationer och mål. I många regioner har man också inlett nya samarbetsprocesser. Det finns emellertid betydande skillnader mellan regionerna när det gäller hur genomförandet av stadsregionplanerna har gått framåt. Stadsregionerna befinner sig i olika skeden i sitt samarbete. Samarbetet varierar i omfattning och djup i olika regioner. Samarbetssätten och samarbetstraditionerna är också väldigt olika i olika regioner. I redogörelsen betonar man att det i syfte att stärka samarbetet i stadsregionerna i fortsättningen behövs mer styrning och stöd, men vid behov också mera bindande skyldigheter. Det centrala är att hitta ett förtroende inom regionen, en gemensam vision samt medel och gemensamma spelregler som stärker det kommunala engagemanget.

Enligt slutledningarna i redogörelsen är det regionala förfarandet med en utredningsperson ett flexibelt sätt att kartlägga samarbetsproblem och samarbetsmöjligheter i regionen och att presentera sådana funktionella och strukturella lösningar för att stärka regionens livskraft som tar hänsyn till regionens ut-

gångspunkter. Med hjälp av förfarandet kan man bedöma det planeringsbehov och den markanvändningspolitik som stadsregionens markanvändning, trafik och boende samt användningen av tjänster över kommungränserna förutsätter och väcka motioner som gäller dem. Syftet med en bättre samordning är att medverka till en i miljöhänsen balanserad och hållbar utveckling i stadsregionerna, säkerställa social enhetlighet och förebygga skadlig regional differentiering samt stärka stadsregionernas konkurrenskraft. Förfarandet är flexibelt och därför till sina verkningar snabbare än de andra alternativ som föreslås i redogörelsen, förutsatt att stadsregionutredaren har tillräckliga befogenheter och kommunerna i stadsregionen förbinder sig till lösningsförslagen.

Utifrån denna grund togs i redogörelsen in en riktlinje om tillsättande av en utredare i stadsregionerna:

”Det inrättas ett gemensamt utredningspersonförfarandet för staten och kommunerna i stadsregionen för alla stadsregioner som ingår i ramlagen. Förfarandet ska kunna starta om det finns ett tydligt samarbetsbehov i regionen, men samarbetet inte avancerar med regionens egna medel. Tanken är att lösa låsta samarbetspositioner och finna konkreta utvägar att gå vidare. Statsrådet kan tillsätta en utredningsperson om en kommun i regionen tar initiativ till det och en utredning anses nödvändig med beaktande av förhållandena och behoven i regionen. På samma grunder får statsrådet tillsätta en utredningsperson på eget initiativ. Förfarandet kräver lagstöd för att förfarandet och utredningspersonens arbete ska ha tillräckligt starkt stöd och få genomslag. (Riktlinje 35).

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

Inledning

Det har inte tidigare funnits ett lagbestämt förfarande som motsvarar utredningsförfarandet i syfte att främja samarbetet i vissa stadsregioner. Det förfarande med en utreda-

re som föreslås här anknyter till kommunindelingsutredningar och därmed till kommunindelingslagen (1698/2009), samt till utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning enligt 9 § i ramlagen.

Planeringskyldighet för vissa stadsregioner enligt 7 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform

I ramlagen förpliktas städerna Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda (*huvudstadsregionen*) att utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras i regionen, med beaktande av de med beaktande av de projekt i syfte att utveckla samarbetet som redan pågår.

Dessutom ska enligt ramlagen följande regioner utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras:

1) Åbo stad tillsammans med Aura, S:t Karins, Lundo, Nädendal, Reso, Rusko och Vahto,

2) Borgå stad tillsammans med Askola, Mörskom och Pernå,

3) Björneborgs stad tillsammans med Luvia, Sastmola, Nakkila, Norrmark, Påmark, Siikainen och Ulvsby,

4) Tavastehus stad tillsammans med Hattula, Hauho, Janakkala, Kalvola, Lammi, Renko och Tuulos,

5) Tammerfors stad tillsammans med Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Birka-la, Vesilahti och Ylöjärvi,

6) Lahtis stad tillsammans med Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä, Nastola och Orimattila,

7) Kotka stad tillsammans med Fredrikshamn, Pyttis och Strömfors,

8) Villmanstrands stad tillsammans med Joutseno, Lemi och Taipalsaari,

9) S:t Michels stad tillsammans med Hirvensalmi och Ristiina,

10) Kuopio stad tillsammans med Karttula, Maaninka och Siilinjärvi,

11) Joensuu stad tillsammans med Kontio-lahti, Liperi och Pyhäselkä,

12) Jyväskylä stad tillsammans med Jyväskylä landskommun, Korpilahti, Laukaa, Muurame, Petäjävesi och Toivakka,

13) Seinäjoki stad tillsammans med Ilmajoki, Lappo, Nurmo och Ylistaro,

14) Vasa stad tillsammans med Storkyro, Korsnäs, Laihela, Malax, Maxmo, Korsholm, Oravais, Lillkyro och Vörå,

15) Karleby stad tillsammans med Kronoby och Kelviå, samt

16) Uleåborgs stad tillsammans med Karlö, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Limingo, Lumijoki, Muhos, Oulunsalo, Tyrnävä och Ylikiminki.

I motiveringen till ramlagen (RP 155/2006 rd) motiverades föreläggandet av planeringskyldigheten med att trots att kommunernas samarbete kring markanvändningsplaneringen har ökat i många stadsregioner de senaste åren har samarbetet som helhet avancerat sakta och selektivt. Planläggning och planer på landskapsbasis räcker inte till för att lösa de problem som hänför sig till markanvändningen, boendet och trafiken i tillväxtcentrumen. I den kommunvisa planläggningen har man åter inte tillräckligt beaktat områdets helhetssyn på tyngdpunkterna för utvecklingen i hela området.

Trots att kommunernas samarbete kring markanvändningsplaneringen har ökat i många stadsregioner de senaste åren har samarbetet som helhet avancerat sakta och selektivt. I tillväxtcentrumen har detta lett till investeringar och servicebyggande som inte tillräckligt har beaktat behovet av att ordna service som omfattar mera än en kommun. Detta har lett till överlappande investeringar och en oändamålsenlig samhällsstruktur. För medborgarna har situationen bl.a. lett till längre arbetsresor och resor för att få service samt trafikstockningar. I de centrala stadsregionerna behövs det förutom generalplansamarbetet ett mera omfattande samarbete för att utveckla markanvändningen, markpolitiken, bostadspolitiken och trafiksystemet även för att uppnå målen för energi- och klimatpolitiken.

En ytterligare utmaning har varit att det har skett relativt få ändringar i kommunindelningen i områden där kommungränserna går igenom tätortsstrukturer som växt fast i varandra och delar upp områden som hör till

samma samhällsstrukturella helhet på olika kommuner. I sådana områden borde de frågor som gäller ordnandet av markanvändningen, boendet och trafiken granskas som en helhet.

Bedömning enligt 9 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform

Enligt 9 § i ramlagen ska kommunen och staten tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen. En sådan skyldighet inträder om de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten är väsentligt och upprepade gånger sämre än motsvarande nyckeltal för hela landet och två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges genom statsrådets förordning om vissa gränsvärden för de nyckeltal som gäller för kommunens ekonomi (172/2007).

Om förutsättningarna i fråga om nyckeltalen för kommunens bokslut uppfylls ska kommunen och staten tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen. En utredning enligt lagen görs i en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av finansministeriet och en av den berörda kommunen. Dessutom utser finansministeriet efter att ha hört kommunen till ordförande för utvärderingsgruppen en person som är oavhängig av de nämnda instanserna. Utvärderingsgruppen lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att trygga servicen till invånarna. Kommunfullmäktige ska behandla utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Enligt lagen avgör finansministeriet utgående från utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut om det är nödvändigt med en sådan särskild utredning som avses i kommunindelningsslagen i syfte att ändra kommunindelningen.

Efter att lagen trädde i kraft har utvärderingar gjorts i sammanlagt 23 kommuner. Gränsvärdena har uppnåtts i sammanlagt

37 kommuner. Någon utvärdering har dock inte inletts, eller så har den avbrutits, om en kommun har fattat beslut om en sammanslagning eller om en utredning redan tidigare har gjorts i kommunen. Antalet sådana kommuner är sammanlagt 14. Kostnaderna för en utredning har varit i genomsnitt ca 5 000 euro.

De ekonomiska problemen har varit typiska för kommuner med ett lågt invånarantal. På grund av kommunsammanslagningar har antalet sådana kommuner minskat under de senaste åren. Detta kan i viss mån begränsa ökningen av antalet kommuner som kommer att omfattas av förfarandet enligt 9 §. Sammanslagningen såsom lösning begränsas emellertid av att de ekonomiska problemen är regionala och oftast gäller även grannkommunerna till den kommun som är föremål för utvärderingsförfarandet.

I utvärderingsförfarandet ska förutsättningarna för service tryggas på förslag av utvärderingsgruppen genom ett program för balansering av den kommunala ekonomin, som kommunerna efter beslut av fullmäktige ska förbinda sig till. Eftersom de kommuner som uppfyller utvärderingskriterierna är i en speciellt svår ekonomisk ställning, har dessa även ofta fått stöd vid utvärderingsprocessen genom att de har beviljats en höjning av statsandelen för basservice (tidigare finansieringsunderstöd enligt prövning). Enligt lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) är ett villkor för att en kommun ska beviljas en höjning av statsandelen att kommunen har godkänt en plan med åtgärder som bör vidtas för att balansera den kommunala ekonomin. I praktiken motsvarar utvärderingsförfarandet och utarbetandet av planen för balanseringen av ekonomin varandra till innehållet.

Kommunindelningsslagen

Den nya kommunindelningsslagen (1698/2009) trädde i kraft vid ingången av 2010, och den tillämpas första gången på sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2011. Bakgrunden till ändringen av kommunindelningsslagen var att man ville förtydliga och utveckla lagen så att den motsvarar de behov

och ändrade omständigheter som uppstod i samband med att lagen om en kommun- och servicestrukturreform trädde i kraft. I lagen preciseras målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen.

I kommunindelningenslagens 4 kap. föreskrivs om särskild kommunindelningsutredning. Enligt 15 § i kommunindelningenslagen kan ministeriet med anledning av omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller en ändring i kommunindelningen eller av någon annan grundad anledning bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning, för vilken ministeriet efter att ha hört de berörda kommunerna tillsätter en eller flera kommunindelningsutredare. Att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras kan bestämmas på initiativ av ministeriet, på framställning av en kommun eller om minst 20 procent av de röstberättigade invånarna i en kommun gör en framställning om genomförande av en särskild kommunindelningsutredning.

Sammanlagt har åtta särskilda kommunindelningsutredningar genomförts sedan år 2006, och utredningarna har varat i genomsnitt 7,9 månader. Under den tid som den nya kommunindelningenslagen har varit i kraft, d.v.s. från och med ingången av 2010, har kommunindelningsutredningarna varat lite längre än vad de gjorde när den gamla kommunindelningenslagen var i kraft. Under den tid som den nya kommunindelningenslagen har varit i kraft har särskilda utredningar genomförts eller kommer att utföras i Kemi, Lahtis och Uleåborg. Utredningarnas genomsnittliga längd är 10–12,5 månader. I ovan nämnda utredningar är antalet deltagande kommuner större än i utredningar i genomsnitt.

Kostnaderna för särskilda kommunindelningsutredningar har varit ca 70 000–100 000 euro, beroende på antalet deltagande kommuner och på hur länge utredningen har varat.

I kommunindelningenslagen föreskrivs det om de kvalitativa mål som styr utvecklandet av kommunindelningen (1 §). Enligt paragrafen är Finland för invånarnas självstyrelse, ordnandet av servicen och för den allmänna förvaltningen indelat i kommuner. Enligt la-

gen är målet när kommunindelningen utvecklas en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Begreppet livskraftig är nytt i kommunindelningenslagen. Bestämmelserna om målen för utvecklande av kommunindelningen reviderades i samband med att ramlagen stiftades. Till målen hör utöver det ovan nämnda också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen. Enligt 4 § i kommunindelningenslagen kan kommunindelningen ändras om ändringen förbättrar 1) kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt, 2) servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området, 3) verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området eller 4) samhällsstrukturens funktionsduglighet i området. Dessa förutsättningar är alternativa - med andra ord kan kommunindelningen ändras också om endast en av dem uppfylls.

I den nya kommunindelningenslagen har man med större tydlighet lyft fram kommunernas avgörande roll vid inledandet av en ändring i kommunindelningen och också vid själva beredningen och beslutsfattandet. I förfarandet för att inleda en ändring i kommunindelningen betonas kommunernas gemensamma beredning och betydelsen av kommunernas gemensamma framställningar. Avsikten är att styra kommunerna att i alla situationer bereda ändringar tillsammans innan en framställning om ändring i kommunindelningen lämnas till statsrådet. I situationer som gäller kommunsammanslagningar har kommunernas gemensamma framställning en så gott som avgörande roll. Det är endast i undantagsfall som kommunsammanslagningsbeslut kan fattas utan en sådan framställning. Också i dessa fall krävs det att kommunerna tillsammans har berett frågan på så sätt att de har deltagit i en särskild kommunindelningsutredning på vilken kommunindelningsutredaren grundar sitt eget förslag till kommunsammanslagning. Dessutom krävs det att kommunindelningsutredarens förslag har fått majoritetens understöd i en kommunal folk-

omröstning som ordnats i en kommun som motsätter sig sammanslagningen.

Enligt 16 § i kommunindelningsslagen ska kommunerna delta i en särskild kommunindelningsutredning och i beredningen av kommunindelningsutredarens förslag. Anser kommunindelningsutredaren på grundval av utredningen att det är nödvändigt att ändra kommunindelningen, ska utredaren lägga fram ett förslag om ändring i kommunindelningen för fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Om fullmäktige i samtliga kommuner som berörs av ändringen godkänner kommunindelningsutredarens förslag, gör kommunerna en gemensam framställning om ändring i kommunindelningen till ministeriet i överensstämmelse med utredarens förslag. Om fullmäktige i en eller flera kommuner som berörs av ändringen inte godkänner kommunindelningsutredarens förslag till ändring i kommunindelningen, tillställer utredaren ministeriet sitt förslag till ändring i kommunindelningen och fogar till det utlåtandena om utredarens förslag från fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Samtidigt kan utredaren föreslå för ministeriet att en kommunal folkomröstning enligt 30 § i kommunallagen ordnas om utredarens förslag till sammanslagning av kommunerna. Föreslår utredaren att en folkomröstning ska ordnas, kan ministeriet bestämma att en folkomröstning ska ordnas i den kommun eller i de kommuner där fullmäktige inte godkände kommunindelningsutredarens förslag om sammanslagning av kommunerna.

Enligt 17 § i kommunindelningsslagen kan kommunindelningsutredaren anställas i tjänsteförhållande. På en kommunindelningsutredare som inte är anställd i tjänsteförhållande tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen (412/1974) om offentliga samfunds och tjänstemans skadeståndsansvar när utredaren sköter sina uppgifter. Kommunindelningsutredaren har, utan hinder av bestämmelserna om tystnadsplikt, rätt att av myndigheterna få för sitt uppdrag behövliga uppgifter om kommunernas och de till kommunkoncernen hörande sammanslutningarnas förvaltning och ekonomi samt annan hjälp. Den som blir förordnad till uppgiften

ska enligt lagen ha tillräcklig sakkunskap och erfarenhet för att ha hand om uppgiften. Grunderna för den ersättning som betalas för genomförandet av en särskild kommunindelningsutredning bestäms av ministeriet.

2.2 Praxis

Stadsregionerna har en avgörande roll i utvecklandet av Finland och Finlands konkurrenskraft som helhet. Två tredjedelar av landets befolkning bor inom stadsregionerna. Stadsregionerna är ekonomiska motorer inom sina regioner, och de största stadsregionerna är nationella motorer. En funktionell stadsregion bör utgöra ett välfungerande, enhetligt område med tanke på kommuninvånarnas vardag, t.ex. när det gäller tillgång till service och smidig kollektivtrafik. Att kommunerna i stadsregionerna har en gemensam markanvändningspolitik, bostads- och trafikpolitik samt näringspolitik är en förutsättning för att regionerna ska ha framgång.

Genom ett brev till finansministeriet daterat den 4 mars 2008 tog Åbo stad initiativ till att tillsätta en arbetsgrupp eller utredare för att med Åbo som pilotstad utreda ekonomiska interaktions- och utvecklingsfaktorer i centralorterna och kranskommunerna. Städerna Pemark, S:t Karins, Reso och Nådendal samt Piikkiö, Sauvo, Aura, Lundo, Rusko och Vahto kommun i Åboregionen stödde utredningen. Också Jyväskylä stad stödde projektet.

Finansministeriet tillsatte den 1 juli 2008 med utgångspunkt i Åbo stads framställan en expertgrupp, samt i anslutning till den en arbetsgrupp som bestod av representanter för kommunerna inom stadsregionerna Åbo och Jyväskylä. Expertgruppen hade till uppgift att utreda ekonomiska interaktions- och utvecklingsfaktorer mellan stadsregionernas centralorter och kranskommuner samt att lägga fram förslag på basis av utredningen. Utredningen och de förslag som gjordes utifrån den skulle stödja genomförandet och utvecklandet av stadsregionplanerna. Förslagen beaktades när man år 2009 beredde regeringens redogörelse till riksdagen om reformen.

Expertgruppen granskade i sitt arbete de ekonomiska interaktionsrelationerna i stadsregionen och studerade stadsregionernas dy-

namik. Granskningen av interaktionsrelationerna utgick från en modell enligt vilken kommunerna är å ena sidan lokala ekonomier och å andra sidan beslutsfattande enheter som ordnar service. Granskningen gjordes ur två perspektiv, dels i ett tvärsnitt av de ekonomiska interaktionsrelationerna, dels genom en granskning av den förändring som har skett mellan centralorterna och kranskommunerna på 2000-talet. Förändringen granskades bl.a. med avseende på befolkningsstruktur, näringsverksamhet, pendling och arbetsplatssufficiens.

Arbetsgruppen konstaterade i sina slutsatser (FM:s publikationer 22/2009) att stadsregionerna är olika, och att det interkommunala samarbetet i stadsregionerna sker under mycket olika former och följer olika skeden. Stadsregionerna har sin egen historia både som fysiska områden och när det gäller samarbetsformerna. I sin vardag lever kommuninvånarna över kommungränserna. Därför blir det allt viktigare att de har möjlighet att anlita tjänster över kommungränserna och att organiserandet av servicen sker genom samarbete. Kommunernas markanvändning, bostadspolitik, näringspolitik och trafikarrangemang lägger grunden för stadsregionens utveckling.

Expertgruppen konstaterade i sin utredning av det finns olika alternativ för utvecklandet av en stadsregion. För det första kan utvecklandet av stadsregionen som helhet ske på frivillig basis så att kommunerna i regionen själva skapar och finner de samarbetsstigar som är optimala för regionen. Om man inte genom ett frivilligt, brett samarbete når det bästa möjliga resultatet med tanke på stadsregionen som helhet, ska man enligt arbetsgruppen som andra alternativ överväga att föreskriva om samarbetsformer med förpliktande verkan. I den föreslagna samarbetslagen ska samarbetet avancera i två steg. I det första skedet tillsätts en regional utredare i den stadsregion där samarbetet är problematiskt. I det andra skedet skapas ett regionalt och demokratiskt beslutsfattande organ. Enligt arbetsgruppen borde också ett tredje alternativ för utvecklandet av stadsregionen övervägas, nämligen ändring av kommunstrukturen. Detta alternativ kan komma i fråga ifall det förpliktande samarbetet inte tillför

något mervärde eller om det tvärtom försvårar samarbetet.

Expertgruppen förslög att man i Åboregionen skulle tillsätta en utredare för att kartlägga kommunernas gemensamma vision och lösa eventuella problem. I Åbo stadsregion har den samarbetsmodell som utgår från frivillighet inte lett till vare sig en gemensam vision eller en gemensam utvecklingslinje.

I en utvärdering av planeringsskedet för kommun- och servicestrukturreformen som gjordes av Lapplands universitet (FM:s publikationer 11/2009) konstateras det att man kan se brister i stadsregionplaneringen beträffande inriktningen och hanteringen av helheter, exempelvis när det gäller regionens näringspolitik, servicestruktur, samhällsbyggnad och markanvändning. Enligt forskarna bör man i stadsregionerna granska regionens övergripande struktur i ett både bredare och djupare perspektiv. Hanteringen av helheten behöver styras och följas upp också från statens sida. Genomförandet av stadsregionplanerna framskrider inte friktionsfritt, och kommunernas sammanslagningsprojekt tjänar inte nödvändigtvis ramlagens mål om en i funktionellt hänseende enhetlig kommunstruktur. I själva verket skulle det vara befogat att överväga en starkare samordning och styrning vid genomförandet av stadsregionplanerna, i synnerhet när det gäller den övergripande servicestrukturen. För närvarande finns det i stadsregionerna och i landskapen flera parallella och delvis överlappande servicestrukturer och aktörer, vilket inte är motiverat med tanke på smidig service och kommuninvånarnas lika behandling.

Utvecklingen av samarbetet inom stadsregionerna har också granskats inom ramen för programmet för utvärdering av strukturprojektet (ARTTU), som samordnas av Finlands Kommunförbund och som bl.a. finansieras av de ministerier som deltar i reformen. Utvärderingsprogrammet består av fem ämnesområden: 1) den kommunala och lokala ekonomin 2) den kommunala servicen 3) personalen 4) demokratin och ledningen samt 5) en fungerande samhällsstruktur. Varje helhet har en ansvarig forskningsinstans. För forskningsmodulen En fungerande samhällsstruktur ansvarar YTK, forsknings- och utbildningscentralen för samhällsplanering vid

Aalto-universitetets tekniska högskola. I modulen har man undersökt samarbetet kring samhällsplaneringen i fem stora och medelstora stadsregioner under reformen. I utvärderingsundersökningen utreddes i synnerhet utvecklandet av praxis inom markanvändningen i fem centralorter och fem kranskommuner. De undersökta kommunparen är Jyväskylä och Uurainen, Kuopio och Siilinjärvi, Uleåborg och Haukipudas, Åbo och Lundo samt Vasa och Korsholm.

I mellanrapporten för modulen (Kommunförbundets publikationer, Acta 217) konstateras det att stadsregionernas långsiktiga planerande ofta kolliderar med enskilda kommuners kortsiktiga behov. Forskarna konstaterar att kraven på befolkningsunderlag i ramlagen för strukturreformen inte i sig stöder det geografiska perspektivet och beaktandet av en fungerande samhällsstruktur i kommun- och servicestrukturreformen. I stadsregionerna uppnår man det befolkningsunderlag som krävs, men det råder ojämlikhet mellan olika regioner och grupper av människor i fråga om tjänsternas tillgänglighet. Regionalt interkommunalt samarbete intar en nyckelposition när det gäller att samordna markanvändningen, boendet, trafiken och tjänsterna.

I forskningen konstateras vidare att formell regionförvaltning inte garanterar politisk samarbetsförmåga eller en gemensam vision i stadsregionerna. Praktiskt samarbete utförs i regionerna förutom för gemensamma syften också av nödvång.

Erfarenheterna visar att ett pragmatiskt samarbete gör det lättare att ställa upp gemensamma regionala mål. Utmaningen består i att från kortsiktig samordning övergå till långsiktigt samarbete och planerad markanvändning. Å ena sidan konstateras det att ett pragmatiskt samarbete som leds av en tjänsteinnehavare gör det lättare att ställa upp gemensamma regionala mål. Å andra sidan ses det som en risk att i synnerhet förtroendevalda engagerar sig uteslutande för primärkommunens perspektiv och står utanför beredningen av ärenden som gäller regionerna.

Framställningar som framförs ur centralortsperspektiv utgående från regionens funktion främjar inte samarbetet om förtroendet brister mellan centralorten och kranskommu-

nen och om kranskommunen ekonomiskt klarar av sina skyldigheter att tillhandahålla basservice. Initiativ och visioner som är förenliga med regionens alla kommuners fördel främjar en förtroendefull atmosfär. En gemensam vision i regionen är en förutsättning för att förhindra en konkurrenssituation och skapa ett konstruktivt regionsarbete.

Spridd bebyggelse är ett centralt problem i stadsregionerna, men de bakomliggande orsakerna är av olika slag. Det här problemet måste man kunna närma sig även från en mer landsbygdspräglad kranskommuns synvinkel.

I undersökningen identifieras även socio-tekniska blockeringar som yppar sig i spänningar mellan centralorten och kranskommunen och som hänför sig till samhälls- och kommunstrukturerna, kommunen som institution, markägandet, ekonomin och politiken. Initiativ och visioner som är förenliga med regionens alla kommuners fördel främjar en förtroendefull atmosfär. En gemensam vision i regionen är en förutsättning för att förhindra en konkurrenssituation och skapa ett konstruktivt regionsarbete. Sådana blockeringar i fråga om samhällsplaneringen och samhällsutvecklingen gör det svårare att uppnå reformens mål i stadsregionerna.

2.3 Bedömning av nuläget

Att trygga kommun- och servicestrukturens ekonomiska livskraft på lång sikt är det primära målet för kommun- och servicestruktur-reformen. Det försvagade ekonomiska läge som råder just nu sätter fart på arbetet med att dryfta de frågor som är centrala för tryggheten av livskraften och föreslå och genomföra lösningar på dem. Enligt ramlagen för en kommun- och servicestrukturreform ska en kommun bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har tillräckligt starka ekonomiska förutsättningar. Med tanke på uppnåendet av målen för stadsregionerna är det viktigt att kommunstrukturen och samarbetsområdena stöder regionens funktionsduglighet som en enhetlig pendlingsregion. På så sätt kan man bäst lösa också de frågor som gäller en tätare samhällsstruktur, tjänsternas tillgänglighet och en smidigare trafikplanering och kollektivtrafik.

En annan viktig utgångspunkt för samarbetet i stadsregionerna är att det råder förtroende mellan kommunerna och att de har en gemensam framtidsvision. Olika verksamhetskulturer, markanvändnings- och trafikpolitik samt konkurrensen mellan kommunerna skapar friktioner inom samarbetet och gör det svårare att finna regionala lösningar. För att en atmosfär av samarbete och förtroende ska uppstå krävs också tid och en gemensam kunskapsbas.

Ramlagen innehåller endast bestämmelser om skyldighet för vissa fastställda stadsregioner att utarbeta gemensamma planer. I lagen fastställs inga närmare om skyldigheter beträffande planernas innehåll med avseende på samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt främjandet av anlitaandet av service över kommungränserna.

Det har utarbetats 19 stadsregionplaner enligt ramlagen. Enligt den arbetsgrupp som följer upp och utvärderar stadsregionplanerna och deras genomförande har skyldigheten att utarbeta planer fått stadsregionerna att bedöma sin situation på ett nytt sätt och intensifierat samarbetet på det regionala planet. Som helhet taget har samarbetet i stadsregionerna emellertid inte avancerat i tillräcklig omfattning i förhållande till de uppställda målen. För att stärka samarbetet behövs mera styrning och stöd, och också mera bindande skyldigheter än vad som föreskrivs i den gällande ramlagen. Det centrala är att hitta ett förtroende inom regionen, en gemensam vision samt medel och gemensamma spelregler som stärker det kommunala engagemanget.

Stadsregionplanerna har utvärderats två gånger av den arbetsgrupp som finansministeriet har tillsatt för utvärdering och uppföljning av stadsregionplanerna enligt reformen. Den första utvärderingen gjordes hösten 2007 strax efter utarbetandet av planerna, och respons på utvärderingen gavs vid regionala evenemang på våren 2008. Den första utvärderingen fokuserade på själva planerna och deras utvärdering. Resultaten av den första utvärderingen visade att det i alla regioner finns behov av att utveckla samarbetet, men att alla regioner inte är medvetna om detta behov. Man konstaterade också att regioner med långvariga traditioner av samarbete förfogar över ett större antal verksamhetsmodel-

ler som främjar samarbetet. Dessutom konstaterade man att regionerna i sina planer ger få förslag till hur den helhet som består av markanvändningen, boendet och trafiken samt anlitaandet av service över kommungränserna ska hanteras. Vid utvärderingen av planerna lyftes också regionernas interna konkurrens fram.

I början av år 2009 genomförde man en ny enkät i regionerna om hur genomförandet av stadsregionplanerna framskrider. Enkäten fokuserade på de konkreta åtgärder som vidtagits samt på parternas engagemang i samarbetet.

På basis av utvärderingarna kan man konstatera att skyldigheten att göra upp stadsregionplaner har fått regionerna att bedöma sina situationer på ett nytt sätt och förtydliga sina mål och verksamhetssätt. Dessutom har regionerna inlett nya samarbetsprocesser, målen för tidigare processer har preciserats och man har också sökt nya målinriktningar. Skyldigheten att utarbeta planer har också lyft fram problem i fråga om både samsarbetsmålen och själva innehållet i samarbetet.

Det har funnits betydande skillnader mellan olika regioner beträffande hur genomförandet av stadsregionplanerna gått framåt och i vilken takt. Detta beror på att skillnaderna har varit stora också när det gäller det tidigare samsarbets omfattning, mängd och utförande. Som väntat har samarbetet varit svårt i alla regioner, men vissa regioner har nått längre än andra. Även om stadsregionerna i stor utsträckning möter samma utmaningar när det gäller samordningen av markanvändningen, boendet, trafiken och tjänsterna har stadsregionerna olika stora behov, och därmed också olika metoder och medel att hantera samarbetet, beroende på stadsregionens storlek, tillväxttakt och administrativa situation.

I förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 8/2010 rd) med anledning av statsrådets redogörelse till riksdagen om kommun- och servicestrukturen konstateras när det gäller utvecklingen av stadsregionerna att samarbetet i stadsregionerna inte i tillräcklig mån har gått framåt i fråga om att samordna markanvändning, boende och trafik eller att anlita tjänster över kommungränserna, fastän samarbetet har intensifierats på det regionala

planet och målen för det har preciserats i och med planeringsskyldigheten enligt ramlagen.

Enligt förvaltningsutskottet befinner sig stadsregionerna i olika skeden i sitt samarbete, och man måste granska hur planerna genomförs också med tanke på regionernas storlek och de betydande strategiska förändringarna i kommunstrukturen. I betänkandet betonas huvudstadsregionens särdrag. Det är viktigt att säkerställa huvudstadsregionens utveckling eftersom den är landets enda internationellt betydande metropolområde. Utöver metropolområdet får enligt utskottet också de övriga största stadsregionerna allt större betydelse för hela landets internationella konkurrenskraft. De är kraftigt växande stora stadsregioner med särskilda behov i anslutning till kontrollen över samhällsstrukturen och en fungerande stadsregion. I olika stadsregioner verkar emellertid den nuvarande samarbetssituationen och de aktuella utmaningarna variera. Utskottet konstaterar att de långsamma framstegen i arbetet med planerna för stadsregionerna också kan bero på att man aktivt söker en djupare grund för förtroende och samarbete och tillräcklig information innan man går vidare till konkreta åtgärder. Däremot kan ett långsamt framskridande också bero på en kraftig misstroendekonstellation, en svag verklig vilja till samarbete eller oförmåga att komma vidare.

Näringsverksamheten, befolkningen och behovet av offentlig service har koncentreras och fortsätter att koncentreras till de stora städerna och landskapens tillväxtcentra samt till de omgivande kommunerna. Dessa områden har en strategisk ställning med tanke på landets ekonomi. Utmaningen ligger i hur man på bästa sätt kan dra nytta av potentialen från de helheter som dessa stadsregioner bildar. Därför borde regionerna utvecklas så att de utgör i samhällsstrukturellt hänseende funktionella helheter i fråga om markanvändningen, boendet, trafiken och användningen av tjänster. Det krävs en omfattande översyn av kommun- och servicestrukturerna samt sätten att anordna service. De utvecklingsprojekt som just nu genomförs på olika håll i landet kan inte förväntas ge en tillräckligt snabb och övergripande lösning på de problem som beskrivs ovan. För att tackla kommande utmaningar krävs klart nya takter

i utvecklandet av kommun- och servicestrukturerna och anordnandet av service.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Genom lagen om en kommun- och servicestrukturreform strävar man efter att förbättra lönsamheten i kommunernas verksamhet bl.a. genom att stärka verksamhetsförutsättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med samhällsstrukturella problem. Av dessa regioner krävdes planer för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras i regionen.

Utvärderingen av stadsregionplanerna enligt ramlagen, utvärderingen av planernas genomförande samt redogörelsen över kommun- och servicestrukturreformens framskridande lyfter fram återkommande problem i samarbetet kring samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken och anlittandet av tjänster över kommungränserna i de stadsregioner som omfattas av ramlagen. Även om problemen ofta är likartade finns det stora skillnader mellan regionerna när det gäller utgångsläget, den regionala situationen och regionernas särdrag.

Syftet med den riktlinje i redogörelsen som gäller en utredningsperson är att skapa ett flexibelt förfarande med vars hjälp man kan bistå regionerna i sådana problem i samarbetet mellan kommunerna i regionen som gäller samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt förbättrandet av anlittandet av tjänster över kommungränserna. Samtidigt kan man kartlägga utsikterna för gemensam livskraft och konkurrenskraft för regionen och stödja ett fullödigt främjande av dessa utifrån regionens egna utgångspunkter.

Förfarandet har som mål är att ge det stöd som behövs för att alla stadsregioner ska uppnå en sådan nivå på samarbetet att det på lång sikt kan trygga regionens livskraft, konkurrenskraft och funktion också ur kommuninvånarnas perspektiv. I propositionen föreslås att det skapas ett utredningsförfarande inom ramen för vilket finansministeriet kan tillsätta en eller flera så kallade stadsregionutredare för att utreda hur man kan samordna

markanvändningen, boendet och trafiken i stadsregionen och främja anlitaandet av tjänster över kommungränserna. Avsikten är att en eller flera kommuner i regionen, eller alternativt finansministeriet, ska kunna ta initiativ till att inleda förfarandet.

Enligt förslaget kan ett utredningsförfarande inledas om det är nödvändigt och om det på basis av ett förfarande för hörande kan bedömas att utredningsförfarandet kan ge resultat som främjar det samarbete som krävs för en balanserad utveckling av samhällsstrukturen och tjänsterna i regionen. Innan förfarandet inleds ska finansministeriet höra kommunerna i den berörda regionen, det landskapsförbund som saken gäller och de ministerier som är centrala i frågan.

I propositionen föreslås det att förfarandet ska tillämpas i de stadsregioner (centralorten tillsammans med övriga namngivna kommuner) som nämns i lagförslaget. Avsikten är att stadsregionerna och kommunerna ska motsvara de som anges i ramlagen, dock så att man beaktar de kommunsammanslagningar som har genomförts efter att ramlagen stiftades. Enligt förslaget ska finansministeriet när det inleder ett utredningsförfarande kunna besluta att också andra kommuner än de som nämns i lagen hör till en stadsregion och kan tas med i förfarandet. I förfarandet kan vidare tas med andra kommuner än de som nämns i lagen om kommunerna i stadsregionen gemensamt beslutar det. Dessutom ska förfarandet kunna tillämpas i också andra stadsregioner än de som nämns i lagen.

Stadsregionutredaren har till uppgift att i samarbete med kommunerna i stadsregionen kartlägga i vilken mån man för att trygga stadsregionens livskraft och konkurrenskraft behöver utveckla samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt möjligheterna att anlita tjänster i regionen. På basis av kartläggningen ska stadsregionutredaren lägga fram förslag om bl.a. målen, medlen och tidtabellerna för utvecklandet av samarbetet mellan kommunerna i regionen, om hur beredningen av samarbetet mellan kommunerna i regionen och beslutsfattandet och finansieringen ska organiseras efter utredningsförfarandet samt om uppföljningen av samarbetet i kommunerna.

Kommunerna i regionen ska delta i förfarandet och stödja utredaren i dennes uppgifter. Fullmäktige i kommunerna ska enligt förslaget fatta beslut om tillämpningen av regionutredarens förslag inom tre månader från det att förslagen lades fram. Om fullmäktige i någon kommun inte fattar beslut eller helt eller delvis förkastar utredarens förslag, har utredaren enligt lagförslaget möjlighet att för kommunerna lägga fram nya förslag som ska behandlas på samma sätt som de tidigare förslagen. Det föreslås att stadsregionutredaren ska tillställa finansministeriet sina förslag tillsammans med utlåtandena om förslagen från fullmäktige. Finansministeriet ska behandla förslagen i samarbete med de övriga ministerier som är centrala i frågan. Avsikten är att kommunerna i regionen varje år ska lämna in en rapport om genomförandet av förslagen. Lönekostnaderna för stadsregionutredaren och andra kostnader som stadsregionutredaren föranleds av sina uppgifter ska betalas av statens medel.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Stadsregionerna utgör helheter både i funktionellt hänseende och med avseende på samhällsstrukturen. Därför borde de frågor som gäller ordnandet av markanvändningen, boendet, trafiken och servicen granskas som en helhet. Inom ramen för det föreslagna förfarandet vill man genom att förbättra samarbetet mellan kommunerna i regionen främja granskandet och utvecklandet av regionen som en helhet. Detta kan ha betydande ekonomiska och samhällsliga konsekvenser och konsekvenser för miljön. I växande stadsregioner som omfattar flera kommuner kan ett snävt granskningsperspektiv som fokuserar på en enda kommun lätt leda till överlappande investeringar och en oändamålsenlig utveckling av samhällsstrukturen, där onödig utbyggnad av kommunalteknik och trafikleder tillsammans med ett ökat behov av rörlighet och ökade trafikstockningar höjer såväl de privata som de kommunala och nationalekonomiska kostnaderna. Genom en helhetsgranskning har man möjlighet att förenhetliga stadsregionernas samhällsstrukturer,

vilket i sin tur kan förbättra energieffektiviteten hos strukturen och minska de risker i fråga om pris och tillgång på energi som kan hota samhällsstrukturens funktionsduglighet i framtiden. En effektiv och fungerande samhällsstruktur utgör också en viktig grund för stadsregionens konkurrenskraft och därmed för hela regionens ekonomiska livskraft långt in i framtiden.

Propositionen har inga direkta konsekvenser för den statliga och kommunala ekonomin. I propositionen föreslås det att kostnaderna för stadsregionutredaren betalas av statens medel. Kostnaderna består närmast av lönekostnader, rese- och inkvarteringskostnader, utgifter för telefon och arbetsredskap och samt kostnader som föranleds av de bakgrundsutredningar som utredarens arbete kräver och som görs exempelvis genom konsultarbete. Kostnaderna beräknas uppgå till i medeltal ca 80 000 euro för varje utredningsuppdrag. Man bedömer att omkring två utredningsförfaranden kommer att inledas varje år om förutsättningarna för förfarandet uppfylls. De direkta kostnader som propositionen föranleder staten är då uppskattningsvis ca 160 000 euro varje år. Avsikten är att kostnaderna år 2011 ska finansieras med det anslag på högst 760 000 euro som reserverats för utredningar som gäller kommunsammanslagningar under moment 28.90.31, utan att användningssyftet enligt momentet utvidgas.

I propositionen föreslås det att kommunerna i stadsregionen ska delta i utredningsförfarandet och stödja stadsregionutredaren i dennes uppgifter. Detta medför kostnader för kommunerna antingen i form av lönekostnader för anställning av ny personal som stöd för utredningsarbetet eller i form av extra arbete för den befintliga personalen. Merparten av det arbete som förfarandet medför i kommunerna kan emellertid sannolikt skötas som en del av det normala tjänstearbetet och genom en omorganisering av arbetsuppgifterna. Det är inte möjligt att uppskatta kommunernas kostnader i euro, men de är sannolikt ringa.

Syftet med det föreslagna utredningsförfarandet är att förbättra markanvändningens, boendets, trafikens och tjänsternas funktion med tanke på stadsregionen som helhet. Detta ökar produktiviteten och förbättrar servi-

cen och levnadsförhållandena i regionen.

4.2 Administrativa konsekvenser

Genom det utredningsförfarande som föreslås i propositionen strävar man efter i stadsregionerna etablera bestående arbetssätt i fråga om den gemensamma markanvändnings-, boende- och trafikpolitiken och möjligheterna att anlita service över kommungränserna. Propositionen kan ha organisatoriska konsekvenser. Propositionen kan medföra organisering av regionala funktioner genom beslut av kommunerna.

4.3 Konsekvenser för myndigheterna

Enligt propositionen ligger verkställighetsansvaret inom förfarandet i hög grad på kommunerna. Detta är naturligt med beaktande av att det primärt är kommunerna som fattar beslut om de förslag som läggs fram vid utredningsförfarandet. Propositionen medför emellertid inga nya uppgifter för kommunerna, eftersom kommunerna i stadsregionerna redan med stöd av gällande lag har skyldighet att tillsammans utveckla markanvändningen, boendet och trafiken samt möjligheterna att anlita service över kommungränserna.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Syftet med propositionen är att trygga regionernas livskraft, konkurrenskraft och funktion genom att främja samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt möjligheterna att anlita tjänster över kommungränserna i kommunerna i stadsregionerna. Ett samarbete som samordnar de olika kommunala sektorerna främjar utvecklandet av stadsregionen som en funktionell helhet och utvecklandet av en hållbar samhällsstruktur samt stöder lika verksamhetsmöjligheter för invånarna i stadsregionen. En enhetlig regionstruktur främjar invånarnas och näringslivets verksamhetsmöjligheter och förbättrar kommunernas funktionsförmåga och den kommunala ekonomin. Stadsregionernas livskraft är av avgörande betydelse för vilka förutsättningar kommunerna har att ordna sådan basservice som är nöd-

vändig med tanke på kommuninvånarnas grundläggande fri- och rättigheter.

Genom att utveckla stadsregionen i ett helhetsbetonat perspektiv och samordna de olika förvaltningsområdenas verksamhet skapar man förutsättningar för en bättre och i socialt hänseende mer jämlikt tillgång till tjänster för medborgarna. Regionens sociala enhetlighet tryggas mer effektivt genom långsiktig samarbete mellan kommunerna och genom att bostadspolitiken drivs under gemensamt ansvar. Propositionen har konsekvenser också för beredningen och beslutsfattandet inom kommunernas ansvarsområden. Utredarens förslag kan medföra en fördjupning och intensifiering av det interkommunala samarbetet och bättre kvalitet på samarbetet och kan öka det förtroende som krävs för samverkan. När kommunernas samarbete utvecklas i fråga om markanvändningen, boendet och trafiken förbättras också verksamhetsbetingelserna för kommunernas övriga tjänstesektorer.

4.5 Konsekvenser för miljön

Med hjälp av det föreslagna utredningsförfarandet kan man främja samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken i kommunerna i stadsregionen. Samordningen är central med tanke på utvecklingen av stadsregionens samhällsstruktur och trafiken i samband med detta. En stor del av Finlands befolkning bor i de stadsregioner som enligt förslaget ska tas med i förfarandet. Med tanke på uppnåendet av klimatmålen i hela landet är det viktigt att man kontrollerar utvecklingen av samhällsstrukturerna i just dessa stadsregioner. Genom åtgärderna för att främja samordning kan kvaliteten på livsmiljön förbättras också på lokal och regional nivå, exempelvis genom att onödiga behov av rörlighet och skadliga lokala miljökonsekvenser minskas när funktionerna och deras placering kan planeras och genomföras på ett mer samordnat och helhetsbetonat sätt än tidigare.

5 Beredningen av propositionen

Finansministeriet och miljöministeriet tillsatte den 28 december 2009 en arbetsgrupp (YM033:00/2009) med uppgift att bereda de ändringar i lagstiftningen som redogörelsen över kommun- och servicestrukturreformen förutsätter samt genomförandet av de riktlinjer i redogörelsen som gäller stadsregioner. En av redogörelsens riktlinjer för stadsregioner vars genomförande krävde fortsatt beredning var utredningspersonförfarandet för stadsregioner (riktlinje 35). Som arbetsgruppens uppgift fastställdes att gruppen ska utreda och bereda de ändringar i lagstiftningen som utredningspersonförfarandet förutsätter före den 30 juni 2010. Målet var att den lagstiftning som behövs om utredningspersonförfarandet ska träda i kraft under den pågående regeringsperioden. Arbetsgruppens medlemmar företrädde de viktigaste ministerna och Finlands Kommunförbund.

Man har ordnat ett diskussionsmöte om utkastet till regeringens proposition. De frågor och synpunkter som framfördes där gällde i synnerhet förteckningen över kommuner som omfattas av utredningsförfarandet samt kompletterandet av den, kriterierna för inledande av förfarandet, genomförandet och uppföljningen av förfarandet samt förfarandet i förhållande till det kommunala självstyret.

Vid beredningen av propositionen har vissa ändringar som föreslogs vid diskussionsmötet beaktats. Regeringens proposition har preciserats i fråga om kriterierna för inledandet av förfarandet. Dessutom har man i propositionen betonat förfarandets betydelse när det gäller att främja och stärka det regionala samarbetet. Förteckningen över kommuner har inte ändrats i propositionen, eftersom den har samband med förteckningen över stadsregioner enligt kommun- och servicestrukturreformen.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. Lagens syfte. Syftet med lagen är att främja samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt anlitalet av tjänster oberoende av kommungränserna i kommunerna i stadsregioner för att trygga regionernas livskraft, konkurrenskraft och funktion.

Genom bättre samordning vill man stödja och främja samarbetet i regionerna samt medverka till en i miljöhänseende balanserad och hållbar utveckling i stadsregionerna, säkerställa social enhetlighet och förebygga skadlig regional differentiering samt stärka stadsregionernas konkurrenskraft.

Avsikten är att för stadsregionerna del precisera främjandet av hållbar utveckling, som är det övergripande målet både för kommunallagen, som styr kommunernas verksamhet på allmän nivå, och för markanvändnings- och bygglagen, som styr den kommunala planeringen på allmän nivå. Att trygga stadsregionernas livskraft, konkurrenskraft och funktion är viktigt också med tanke på den nationella konkurrenskraften och uppnåendet av de klimatpolitiska målen.

2 §. Stadsregioner som hör till tillämpningsområdet för lagen. I paragrafen fastställs de stadsregionerna och kommuner som ingår i dem, där det föreslagna utredningsförfarandet ska kunna tillämpas genom beslut av finansministeriet. Förteckningen över stadsregioner och kommuner i 1 mom. motsvarar 7 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform som gäller planeringsskyldighet för vissa stadsregioner. I paragrafen har emellertid gjorts ändringar som föranleds av de kommunsammanslagningar som har genomförts efter det att ramlagen utfärdades.

Det är inte meningen att utredningsförfarandet i praktiken ska tillämpas i alla de stadsregioner som avses i 1 mom. Avsikten är att finansministeriet på basis av en behovsprövning särskilt ska besluta om att inleda ett utredningsförfarande. Utredningsförfarandet kommer därmed att tillämpas i några få stadsregioner som finansministeriet sär-

skilt fastställer. De lösningsmodeller som tas fram vid förfarandet kan sedan tas i bruk också i andra stadsregioner.

De kommuner som hör till de stadsregioner som nämns i 1 mom. fastställdes som en politisk kompromiss när ramlagen stiftades. Därför har man inte i alla stadsregioner tagit med samtliga kommuner som kunde vara ändamålsenliga med tanke på stadsregionens funktionella helhet. Därför föreslås det i 2 mom. en bestämmelse om att finansministeriet när det inleder ett utredningsförfarande kan besluta att också andra kommuner än de som nämns i 1 mom. hör till stadsregionen. Finansministeriet kan därmed från fall till fall fastställa vilka kommuner inom en stadsregionhelhet som ska tas med i utredningsförfarandet. Utöver detta föreslås i 3 mom. en bestämmelse om att också kommunerna i en stadsregion gemensamt kan besluta att i utredningsförfarandet ta med andra kommuner än de som nämns i lagen. Att stadsregionen får utvidgas på kommunernas initiativ kan beaktas i finansministeriets beslut om inledande av utredningsförfarande. Kommunerna kan också besluta att utöka antalet kommuner efter det att utredningsförfarandet redan har inletts.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om att ett utredningsförfarande också kan inledas i en annan stadsregion än en sådan som fastställs i paragrafen, om kommunerna i stadsregionen gemensamt föreslår det. Detta motsvarar det som bestäms om stadsregionplaner i ramlagen. Med stöd av ramlagen har kommunerna i Kouvolaregionen och Västra Nyland med utgångspunkt i sina egna beslut utarbetat stadsregionplaner enligt ramlagen, trots att lagen inte förutsätter det.

3 §. Inledande av ett utredningsförfarande. I paragrafen föreskrivs om förfarandet vid inledande av ett utredningsförfarande. Finansministeriet kan inleda ett utredningsförfarande om det är nödvändigt och om det på basis av ett förfarande för hörande kan bedömas att utredningsförfarandet kan ge resultat som främjar det samarbete som krävs för en balanserad utveckling av samhällsstrukturen

och tjänsterna i regionen. Finansministeriet inleder utredningsförfarandet genom att för stadsregionen tillsätta en eller flera stadsregionutredare som enligt 1 mom. tillsammans med kommunerna i regionen ska utreda hur markanvändningen, boendet och trafiken i stadsregionen samordnas och hur anlita av tjänster över kommungränserna ska främjas på ett sätt som gynnar hela regionen och det regionala samarbetet samt invånarna i regionen. När stadsregionutredaren tillsätts bedömer man huruvida stadsregionen utan att tillgripa förfarandet skulle ha förutsättningar att gå vidare i det samarbete som gäller markanvändning, trafik och boende och serviceproduktion över kommungränserna. Vid tillsättandet av utredaren bedömer man huruvida regionen kunde dra nytta av bl.a. en gemensam regional markanvändningspolitik och trafiksystemplanering, en regional bostadspolitik under gemensamt ansvar och en gemensam plan för ett regionalt servicenätverk omfattande de viktigaste tjänsterna, samt av konkret samordning, tidsmässig förläggning och koordinering av dessa. Man bedömer också vilka resultat regionen kan uppnå genom en funktionell organisering av det gemensamma regionala beslutsfattandet i dessa frågor.

Enligt 2 mom. kan ett utredningsförfarande inledas och en stadsregionutredare tillsättas antingen på framställning av en eller flera kommuner i regionen eller på finansministeriets eget initiativ. Om de ovan nämnda förutsättningarna uppfylls kan finansministeriet överväga att tillsätta en stadsregionutredare.

Innan ett utredningsförfarande inleds och en stadsregionutredare tillsätts ska finansministeriet enligt 3 mom. höra kommunerna i stadsregionen, det landskapsförbund som saken gäller, miljöministeriet, kommunikationsministeriet och arbets- och näringsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. Det är motiverat att höra landskapsförbundet, eftersom kommunerna i stadsregionen utgör huvudparten eller åtminstone en betydande del av landskapsförbundets medlemskommuner. Det är också landskapsförbundet som beslutar om landskapsplanen, som styr markanvändningsplaneringen i kommunerna i stadsregionerna. Undervisnings- och kultur-

ministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet behöver höras i syfte att utreda huruvida det i regionen finns behov av att främja anlita av tjänster över kommungränserna.

4 §. Stadsregionutredarens uppgifter. I paragrafen föreskrivs om stadsregionutredarens uppgifter. Uppgifterna är nära anknytna till tryggheten av stadsregionens livskraft och konkurrenskraft. Enligt 1 mom. ska stadsregionutredaren i samarbete med kommunerna i stadsregionen kartlägga hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt möjligheterna att anlita tjänster inom regionen behöver utvecklas i syfte att trygga stadsregionens livskraft och konkurrenskraft. Markanvändningen, boendet, trafiken och tjänsterna har ett nära samband, och i regel täcker stadsregionutredarens uppdrag de facto alla aspekter som är centrala med tanke på utvecklandet av samhällsstrukturen i regionen. Stadsregionutredarens uppdrag kan emellertid också ges snävare ramar, exempelvis med fokus på bostadspolitiken. Enligt 3 mom. kan finansministeriet när det tillsätter stadsregionutredaren utfärda närmare bestämmelser om utredarens uppgifter.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om vad stadsregionutredarens förslag åtminstone ska inbegripa. Enligt momentets 1 punkt ska utredaren lägga fram förslag om målen, medlen och tidtabellen för utvecklandet av samarbetet mellan kommunerna i regionen. Enligt 2 punkten ska utredaren lägga fram förslag om hur beredningen av samarbetet mellan kommunerna i regionen samt deras beslutsfattande ska organiseras och finansieras efter utredningsförfarandet. Stadsregionutredarens viktigaste uppgift är i själva verket att lägga fram förslag till bestående arbetssätt inom samarbetet i regionerna och förslag om samarbetets finansiering samt vid behov också förslag om de organisatoriska ramarna för samarbetet. Utvecklandet av markanvändningen, boendet, trafiken och tjänsterna förutsätter ett bestående och långsiktigt samarbete mellan kommunerna, som stadsregionutredaren alltså ska skapa förutsättningar för. Som stöd för detta finns också det system för uppföljning av genomförandet av stadsregionutredarens förslag som föreslås i 7 § och som i stor utsträckning baserar sig på de för-

slag om uppföljning av samarbetet i kommunerna som utredaren enligt momentets 3 punkt ska lägga fram. Enligt momentets 4 punkt kan utredarens förslag också omfatta andra frågor som är nödvändiga för att utveckla samarbetet mellan kommunerna i regionen.

Utredningsförfarandet syftar till att ge det stöd som behövs för att alla stadsregioner ska uppnå en sådan nivå på samarbetet att det på lång sikt kan trygga regionens livskraft, konkurrenskraft och funktion också ur kommuninvånarnas perspektiv. Typiska drag som kännetecknar en sådan samarbetsnivå är exempelvis att man inom stadsregionen har kunnat komma överens om bl.a. en gemensam regional markanvändningspolitik och trafiksystemplanering, en regional bostadspolitik under gemensamt ansvar och en gemensam plan för ett regionalt servicenätverk omfattande de viktigaste tjänsterna, samt att man konkret har kunnat samordna, tidsmässigt förlägga och koordinera dessa och organisera det gemensamma regionala beslutsfattandet i dessa frågor.

5 §. Skyldighet för kommunerna att delta i utredningsförfarandet. Enligt paragrafen ska kommunerna i stadsregionen delta i utredningsförfarandet och stödja stadsregionutredaren i de uppgifter som föreskrivits för denne. Paragrafen motsvarar i stort sett kommunernas skyldighet enligt kommunindelningslagen att delta i en särskild kommunindelning utredning som gäller ändring i kommunindelningen och som leds av en kommunindelning utredare.

Enligt lagförslagets 3 § genomförs utredningsarbetet av stadsregionutredaren tillsammans med kommunerna i regionen. Kommunerna ska stödja utredaren exempelvis genom att ge den bakgrundsinformation som utredningen kräver, genom att utse kontaktpersoner för utredningsarbetet och genom att tillhandahålla de arbetsutrymmen som utredaren behöver. De verksamhetspolitiska lösningar som utformas via utredningsförfarandet ska också de beredas i samarbete mellan stadsregionutredaren och kommunerna, eftersom kommunfullmäktige ska fatta sina egna beslut om godkännande och genomförande av de förslag som läggs fram i samband med utredningsförfarandet. Kommu-

nernas arbetsinsats är i själva verket av avgörande betydelse för hur väl utredningsförfarandet lyckas.

Enlig 2 mom. ska kommunerna och stadsregionutredaren under utredningsförfarandets gång komma överens om den beredningsorganisation som krävs för förfarandet.

I 3 mom. föreskrivs det att stadsregionutredaren trots bestämmelserna om sekretess har rätt att få för sitt uppdrag behövliga uppgifter av kommunerna och av andra myndigheter. Sådana uppgifter är bl.a. uppgifter om kommunerna och de till kommunkoncernen hörande sammanslutningarnas förvaltning och ekonomi samt planer som hänför sig till markanvändningen, boendet, trafiken och tjänsterna. Stadsregionutredaren har rätt att få sådana uppgifter förutom om kommunerna också om samkommuner samt om privata företag och föreningar och stiftelser som hör till kommunkoncernen.

6 §. Behandlingen av stadsregionutredarens förslag. I paragrafen föreskrivs det om ett förfarande i successiva etapper när stadsregionutredarens förslag behandlas och beslut fattas om dem. När stadsregionutredaren har slutfört sitt arbete ska han eller hon lägga fram sina förslag för kommunerna i stadsregionen. Fullmäktige i kommunerna ska fatta beslut om tillämpningen av stadsregionutredarens förslag inom tre månader från det att förslagen lades fram. Om fullmäktige i detta skede godkänner utredarens förslag som sådana ska utredaren lämna förslagen jämte utlåtandena om förslagen från fullmäktige till finansministeriet för behandling enligt 3 mom. Därefter ska genomförandet av stadsregionutredarens av fullmäktige godkända förslag följas upp på det sätt som föreslås bli föreskrivet i 7 §.

Om fullmäktige i någon kommun inte godkänner stadsregionutredarens förslag som sådana, ska det inom den tre månaders tidsfrist som nämns ovan, efter beslut i ärendet, ge ett motiverat utlåtande till stadsregionutredaren där det anges till vilka delar och varför utredarens förslag inte kan tillämpas. Stadsregionutredaren kan därefter ge kommunerna nya förslag, som behandlas på det sätt som beskrivs ovan. Stadsregionutredaren tillställer finansministeriet sina förslag tillsammans

med utlåtandena om förslagen från fullmäktige.

Finansministeriet behandlar förslagen i samarbete med miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Det landskapsförbund som saken gäller samt Finlands Kommunförbund ska höras med anledning av förslagen. Därefter ska genomförandet av förslagen följas upp på det sätt som beskrivs i motiveringen till 7 §.

Om kommunerna eller en del av dem inte godkänner stadsregionutredarens förslag, ska finansministeriet när det behandlar förslagen överväga om lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder borde vidtas för att genomföra förslagen.

7 §. Uppföljningen av genomförandet av stadsregionutredarens förslag. I paragrafen föreskrivs det om uppföljning av genomförandet av stadsregionutredarens förslag. Uppföljningen syftar till att trygga genomförandet av förslagen genom att upprätthålla en kontinuerlig dialog mellan å ena sidan kommunerna i regionen och å andra sidan kommunerna och statsrådet. Uppföljning är särskilt viktigt i en sådan process som det föreslagna utredningsförfarandet som inte medför direkta rättsliga skyldigheter i fråga om verksamhetens innehåll för kommunerna i regionen.

Enligt 1 mom. ska kommunerna i regionen följa med genomförandet av stadsregionutredarens förslag på det sätt som kommunerna har beslutat med anledning av stadsregionutredarens förslag. En av stadsregionutredarens viktigaste uppgifter är att skapa sådana varaktiga besluts- och verksamhetsmodeller för samarbetet mellan kommunerna i regionen som också möjliggör systematisk uppföljning.

Enligt 2 mom. ska kommunerna i regionen varje år på det sätt som finansministeriet närmare bestämmer gemensamt lämna en rapport till ministeriet om genomförandet av stadsregionutredarens förslag. Avsikten är alltså att finansministeriet ska föreskriva om innehållet i och tidtabellen för rapporterna samt om hur de ska ges. Föreskriften ska meddelas som en permanent föreskrift eller vid behov årligen. Finansministeriet behand-

lar rapporterna i samarbete med miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Dessutom ska det landskapsförbund som saken gäller samt Finlands Kommunförbund höras med anledning av rapporterna.

8 §. Stadsregionutredarens behörighet och rättsliga ställning. Enligt 1 mom. ska stadsregionutredaren ha tillräcklig sakkunskap och erfarenhet för att ha hand om uppgiften. Paragrafen motsvarar de kompetenskrav som föreskrivs för kommunindelningsutredaren i kommunindelningslagen och som fogades till lagen i riksdagen. På samma sätt som kommunindelningsutredaren ska också stadsregionutredaren åtnjuta förtroende i kommunerna i regionen och i enlighet med 3 § ska också kommunerna i regionen höras när utredaren utses.

I 2 mom. föreskrivs det om stadsregionutredarens rättsliga ställning på motsvarande sätt som i fråga om kommunindelningsutredaren i kommunindelningslagen. Stadsregionutredarens uppgifter inbegriper utövande av offentlig makt. Stadsregionutredaren kan anställas i tjänsteförhållande. På en statsregionutredare som inte är anställd i tjänsteförhållande tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen (412/1974) om offentliga samfunds och tjänstemans skadeståndsansvar när utredaren sköter sina uppgifter. Till stadsregionutredare förordnas därmed alltid en fysisk person. Också i det fall att stadsregionutredaren under den tid utredningsarbetet pågår är anställd hos någon annan arbetsgivare än staten förordnas han eller hon till uppgiften personligen. Ett bolag eller någon annan juridisk person kan alltså inte förordnas till stadsregionutredare.

Enligt 3 mom. beslutar finansministeriet om lön, arvoden och andra ersättningar som betalas till stadsregionutredaren. Bestämmelsen motsvarar det som bestäms i fråga om kommunindelningsutredaren i kommunindelningslagen.

9 §. Ersättande av kostnader. Enligt paragrafen betalas lönekostnaderna för stadsregionutredaren och andra kostnader som stadsregionutredaren föranleds av uppgifterna i

4 § av statens medel. Bestämmelsen motsvarar det som bestäms i kommunindelningsslagen om ersättning av kommunindelningsutredarens kostnader av statens medel.

De kostnader som ska ersättas består närmast av lönekostnader, rese- och inkvartingskostnader, utgifter för telefon och arbetsredskap och andra motsvarande utgifter samt kostnader som föranleds av de bakgrundsutredningar som utredarens arbete kräver och som görs exempelvis genom konsultarbete.

10 §. Förbud mot att söka ändring. Enligt paragrafen får ändring inte sökas i ett beslut om tillsättande av en stadsregionutredare som finansministeriet har fattat med stöd av 3 §.

Tillsättandet av en stadsregionutredare är enligt 3 § beroende av finansministeriets prövning. Såsom har konstaterats i motiveringen till 2 § är det inte meningen att utredningsförfarandet i praktiken ska tillämpas i samtliga stadsregioner som avses i 1 mom. Avsikten är att finansministeriet på basis av en behovsprövning särskilt ska besluta om att inleda ett utredningsförfarande och tillsätta en stadsregionutredare. Det är sannolikt att utredningsförfarandet kommer att tillämpas i några få stadsregioner som finansministeriet särskilt fastställer och att de lösningsmodeller som tas fram vid förfarandet kan tas i bruk också i andra stadsregioner. Finansministeriet kan inleda ett utredningsförfarande om det är nödvändigt och om det på basis av ett förfarande för hörande kan bedömas att utredningsförfarandet kan ge resultat som främjar det samarbete som krävs för en balanserad utveckling av samhällsstrukturen och tjänsterna i regionen. Finansministeriet har därmed omfattande prövningsrätt när det gäller att besluta huruvida en stadsregionutredare ska tillsättas. Rätten att söka ändring passar dåligt ihop med ett sådant beslut.

Inledandet av ett utredningsförfarande och tillsättandet av en stadsregionutredare inbegriper inga sådana för enskilda kommuner bindande materialrättsliga avgöranden som skulle förutsätta rätt att söka ändring. Beslutet att tillsätta en stadsregionutredare medför skyldighet för kommunen att delta i utredningsförfarandet och fatta beslut om de förslag som stadsregionutredaren lägger fram i

enlighet med 4 §. Kommunerna har emellertid ingen rättslig skyldighet att tillämpa utredarens förslag. Ändring i beslut som kommunerna fattar på basis av stadsregionutredarens förslag får sökas på det sätt som bestäms i kommunallagen.

Det föreslagna förbudet mot ändringssökande motsvarar förbudet enligt 55 § i kommunallagen att särskilt söka ändring i ett beslut av finansministeriet som avser förordnande av en kommunindelningsutredare.

11 §. Ikraftträdande. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har antagit den. Åtgärder som krävs för verkställigheten av lagen får vidtas innan lagen träder i kraft.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Enligt 7 § i förslaget till regeringsproposition ska kommunerna i regionen varje år på det sätt som finansministeriet närmare bestämmer gemensamt lämna en rapport till ministeriet om genomförandet av stadsregionutredarens förslag. Avsikten är alltså att finansministeriet ska föreskriva om innehållet i och tidtabellen för rapporten samt om hur den ska ges. Föreskriften ska meddelas som en permanent föreskrift eller vid behov årligen.

3 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har antagit den. Åtgärder som krävs för verkställigheten av lagen får vidtas innan lagen träder i kraft.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt grundlagens 121 § 1 mom. är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 2 mom. i den paragrafen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. I grundlagens 121 § 4 mom. sägs det att om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner bestäms genom

lag. Enligt grundlagens 124 § kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rätts-säkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock anförtros endast myndigheter.

I propositionen föreslås inga nya, materiella förpliktelser för kommunerna i fråga om boende, tjänster, markanvändning eller trafik. Däremot föreslås det att finansministeriet kan tillsätta en eller flera stadsregionutredare för att utreda hur man kan samordna markanvändningen, boendet och trafiken i stadsregionen och främja anlitaandet av tjänster över kommungränserna. Avsikten är att utredaren ska tillsättas på framställning av en eller flera kommuner eller på finansministeriets eget initiativ. Kommunerna ska vara förpliktade att delta i förfarandet och de ska stödja stadsregionutredaren i dennes uppgifter. Fullmäktige ska fatta beslut om tillämpandet av stadsregionutredarens förslag. Kommunerna ska också vara förpliktade att följa med genomförandet av utredarens förslag och rapportera om detta till finansministeriet. Eftersom avsikten är att dessa nya uppgifter som föreslås för kommunerna ska regleras genom lag, är propositionen inte problematisk med tanke på grundlagens 121 § 2 mom.

Till den del propositionen medför förpliktelser för kommuner gäller detta enbart kommuner som ingår i de stadsregioner som nämns i lagen. Finansministeriet kan emellertid på gemensam framställning av kommunerna inleda ett förfarande också i någon annan stadsregion. Propositionen ändrar inte på de förpliktelser som kommunerna redan har beträffande tjänsternas innehåll eller omfattning. När det gäller invånarna i de olika kommunerna kan det alltså konstateras att propositionen inte ingriper i den jämlikhetsprincip som det bestäms om i grundlagens 6 §.

I det föreslagna utredningsförfarandet, som syftar till att främja samarbetet i vissa stadsregioner, rör det sig inte om sådan självstyrelse på större förvaltningsområden än kom-

muner som avses i grundlagens 121 § 4 mom.

Enligt förslaget får stadsregionutredaren utöva offentlig makt. Stadsregionutredaren tillsätts av finansministeriet. Kommunerna är förpliktade att delta i utredningsförfarandet och de ska stödja stadsregionutredaren i dennes uppgifter. Stadsregionutredarens förslag om bl.a. mål, medel och tidtabeller för utvecklandet av samarbetet mellan kommunerna i regionen och om hur beredningen av kommunsamarbetet och beslutsfattandet ska organiseras efter utredningsförfarandet ska behandlas i kommunfullmäktige. Om fullmäktige i en kommun till någon del motsätter sig förslagen ska det lämna ett motiverat utlåtande där det anges till vilken del stadsregionutredarens förslag inte kan tillämpas. Efter detta kan utredaren föra sitt nya förslag till behandling i fullmäktige. Stadsregionutredaren har, trots bestämmelserna om sekretess, rätt att av myndigheterna få för sitt uppdrag behövliga uppgifter om kommunernas och de till kommunkoncernen hörande sammanslutningarnas förvaltning och ekonomi samt planer som hänför sig till markanvändningen, boendet, trafiken och tjänsterna.

Ovan nämnda uppgifter som föreskrivits för stadsregionutredaren är inte sådana uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt som avses i grundlagens 124 § och som endast får ges myndigheter. För att uppgifterna ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt förutsätts det att de i varje enskilt fall ges till personer som åtnjuter kommunernas förtroende. Det är dock inte alltid möjligt eller ens ändamålsenligt att anställa personen i tjänsteförhållande. På en stadsregionutredare som inte är anställd i tjänsteförhållande tillämpas emellertid bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen om offentliga samfunds och tjänstemans skadeståndsansvar när utredaren sköter sina uppgifter. Förfarandet motsvarar det som bestäms i fråga om kommunindelningens utredaren i kommunindelningenslagen. Enligt propositionen ska uppgiften kunna anförtros andra än myndigheter endast genom lag, på det sätt som förutsätts i grundlagens 124 §. Därför äventyrar förfarandet inte på något sätt de grund-

läggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ett utredningsförfarande i syfte att främja samarbetet i vissa stadsregioner

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att främja samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt anlita tjänster över kommungränserna i kommunerna i vissa stadsregioner för att trygga regionernas livskraft, konkurrenskraft och funktion.

2 §

Stadsregioner som hör till tillämpningsområdet för lagen

Utredningsförfarandet enligt denna lag kan gälla följande stadsregioner och kommunerna i dem:

- 1) Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda stad,
- 2) Åbo, Nådendals, Reso och S:t Karins stad samt Aura, Lundo och Rusko,
- 3) Borgå stad samt Askola och Mörskom,
- 4) Björneborgs och Ulvsby stad samt Luvia, Nakkila, Påmark, Sastmola och Siikainen,
- 5) Tavastehus stad samt Hattula och Janakkala,
- 6) Tammerfors, Nokia, Orivesi, och Ylöjärvi stad samt Birkala, Kangasala, Lempäälä och Vesilahti,
- 7) Lahtis och Orimattila stad samt Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä och Nastola,
- 8) Kotka och Fredrikshamns stad samt Pyttis,
- 9) Villmanstrands stad samt Lemi och Taipalsaari,

10) S:t Michels stad samt Hirvensalmi och Ristiina,

11) Kuopio stad samt Maaninka och Siilinjärvi,

12) Joensuu stad samt Kontiolahti och Liperi,

13) Jyväskylä stad samt Laukaa, Muurame, Petäjävesi och Toivakka,

14) Seinäjoki och Lappo stad samt Ilmajoki,

15) Vasa stad samt Korsholm, Korsnäs, Laihela, Lillkyro, Malax, Storkyro och Vörå,

16) Karleby stad och Kronoby,

17) Uleåborgs stad samt Haukipudas, Karlö, Kempele, Kiiminki, Limingo, Lumijoki, Muhos, Oulunsalo, Tyrnävä och Yli-Ii.

När finansministeriet inleder ett utredningsförfarande som avses i 3 § kan ministeriet på de grunder som bestäms i paragrafens 1 mom. besluta att också andra kommuner än de som nämns i 1 mom. hör till stadsregionen.

I en stadsregion som bestäms i 1 mom. kan genom ett gemensamt beslut av kommunerna i regionen också andra kommuner än de som nämns i 1 mom. tas in. Utredningsförfarandet kan gälla också någon annan stadsregion än en sådan som nämns i 1 mom., om kommunerna i stadsregionen gemensamt föreslår det.

3 §

Inledande av ett utredningsförfarande

Finansministeriet kan inleda ett utredningsförfarande genom att tillsätta en eller flera stadsregionutredare för att tillsammans med kommunerna i regionen utreda hur kommu-

nera genom samarbete kan samordna markanvändningen, boendet och trafiken i stadsregionen och hur anlita tjänster över kommungränserna kan främjas. Finansministeriet kan inleda ett utredningsförfarande om det är nödvändigt och om det på basis av det förfarande för hörande som avses i 2 mom. att utredningsförfarandet kan bedömas främja det samarbete som krävs för en balanserad utveckling av samhällsstrukturen och tjänsterna i regionen. Ett utredningsförfarande kan inledas på framställning av en eller flera kommuner i regionen. Finansministeriet kan också på eget initiativ inleda ett utredningsförfarande.

Innan ett utredningsförfarande inleds ska finansministeriet höra kommunerna i stadsregionen, det landskapsförbund som saken gäller, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet.

4 §

Stadsregionutredarens uppgifter

Stadsregionutredaren har till uppgift att i samarbete med kommunerna i stadsregionen och på det sätt som förutsätts i beslutet om tillsättande av en utredare kartlägga hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt möjligheterna att anlita tjänster inom regionen behöver utvecklas i syfte att trygga stadsregionens livskraft och konkurrenskraft.

Med utgångspunkt i den kartläggning som avses i 1 mom. ska stadsregionutredaren lägga fram förslag om

- 1) målen, medlen och tidtabellen för utvecklandet av samarbetet mellan kommunerna i regionen,
- 2) hur beredningen av samarbetet mellan kommunerna i regionen samt deras beslutsfattande ska organiseras och finansieras efter utredningsförfarandet,
- 3) uppföljningen av samarbetet i kommunerna
- 4) andra frågor som gäller utvecklandet av samarbetet mellan kommunerna i regionen och som utredaren anser vara nödvändiga.

När finansministeriet inleder ett utredningsförfarande kan det utfärda närmare bestämmelser om utredarens uppgifter enligt 1 mom.

5 §

Skyldighet för kommunerna att delta i utredningsförfarandet

Kommunerna i en stadsregion ska delta i utredningsförfarandet och stödja stadsregionutredaren i de uppgifter som föreskrivits för denne i 4 §.

Kommunerna och stadsregionutredaren ska under förfarandets gång avtala om den beredningsorganisation som krävs för utredningsförfarandet.

Stadsregionutredaren har trots bestämmelserna om sekretess rätt att av myndigheterna få för sitt uppdrag behövliga uppgifter om kommunernas och de till kommunkoncernen hörande sammanslutningarnas förvaltning och ekonomi samt deras planer som hänföra sig till markanvändningen, boendet, trafiken och tjänsterna.

6 §

Behandlingen av stadsregionutredarens förslag

Stadsregionutredaren lägger fram sina förslag enligt 4 § för kommunerna i stadsregionen. Fullmäktige i kommunerna ska fatta beslut om förverkligande av stadsregionutredarens förslag inom tre månader från det att förslagen lades fram.

Om en kommun inte fattar ett beslut enligt 1 mom., ska den inom den tidsfrist som bestäms i momentet efter beslut i kommunfullmäktige lämna ett motiverat utlåtande till stadsregionutredaren där det anges till vilka delar utredarens förslag inte kan förverkligas. Stadsregionutredaren kan därefter ge kommunerna nya förslag som ska behandlas på det sätt som bestäms i denna paragraf.

När stadsregionutredaren har slutfört sitt arbete tillställer han eller hon finansministeriet sina förslag tillsammans med fullmäktiges utlåtanden om förslagen. Finansministe-

riet behandlar förslagen i samarbete med miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Det landskapsförbund som saken gäller samt Finlands Kommunförbund ska höras med anledning av förslagen.

7 §

Uppföljningen av genomförandet av stadsregionutredarens förslag

Kommunerna i regionen ska följa med genomförandet av stadsregionutredarens förslag på det sätt som kommunerna har beslutat med anledning av stadsregionutredarens förslag enligt 4 § 2 mom. 4 punkten.

Kommunerna i regionen ska varje år på det sätt som finansministeriet närmare bestämmer gemensamt lämna en rapport till finansministeriet om genomförandet av stadsregionutredarens förslag. I fråga om behandlingen av rapporten och hörande i samband med den gäller 6 § 3 mom.

8 §

Stadsregionutredarens behörighet och rättsliga ställning

Stadsregionutredaren ska ha tillräcklig sakkunskap och erfarenhet för att fullgöra uppgiften.

Stadsregionutredaren kan anställas i tjänsteförhållande. På en stadsregionutredare som

inte är anställd i tjänsteförhållande tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar och bestämmelserna i skadeståndslagen (412/1974) om offentliga samfunds och tjänstemäns skadeståndsansvar när utredaren sköter uppgifter enligt denna lag.

Finansministeriet beslutar om lön, arvoden och andra ersättningar som betalas till stadsregionutredaren.

9 §

Ersättande av kostnader

Lönekostnaderna för stadsregionutredaren och andra kostnader som stadsregionutredaren orsakas av uppgifterna enligt 4 § betalas av statens medel.

10 §

Förbud mot att söka ändring

Ändring får inte sökas i ett beslut om tillsättande av en stadsregionutredare som finansministeriet har fattat med stöd av 3 §.

11 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 29 oktober 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Förvaltnings- och kommunminister *Tapani Tölli*