

## KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2010 rd

### Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 24 november 2009 statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen (SRR 9/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kommunikationsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- trafikråd Petri Jalasto, kommunikationsministeriet
- trafikingenjör Silja Siltala, Finlands Kommunförbund
- stadssekreterare Tanja Sippola-Alho, Helsingfors stad
- markanvändningsdirektör Veli-Pekka Toivonen, Lahtis stad

- beställarchef Risto Laaksonen, Tammerfors stad
- avdelningschef Ari Heinilä, Bussförbundet
- direktör Heikki Huhanantti, Finlands Transport och Logistik SKAL rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Trafikverket
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Mellersta Finland
- Kouvola stad
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- Uleåborgs stad
- Birkalands förbund
- Norra Österbottens förbund
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- Egentliga Finlands förbund.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

stort sett gå i rätt riktning och vara värda att uppmuntra.

##### **Allmänt**

Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen beskriver hur reformen fortskrider, bedömer resultaten och effekterna hittills och lägger fram åtgärder för den fortsatta reformen. Vad beträffar utskottets ansvarsområde förefaller målen och de fortsatta åtgärderna att i

Det är emellertid en brist att trafik och mobilitet inte ingår i de primära aspekter som regeringens samlade bedömning utgår från. I avsnitten av stadsregioner går redogörelsen in på mobilitet och trafik. Det sägs att de kommande lösningarna bör ta hänsyn till hur väl lösningarna är anpassade till invånarnas besöksbehov, arbete

och rörelse. Det är mycket positivt, anser utskottet och framhåller att omställningar i kommun- och servicestrukturen i fortsättningen bör ses i ett vidare perspektiv och ta hänsyn till trafikinfrastrukturen och kollektivtrafiken.

Ett av de viktigaste målen är att på sikt trygga livskraften i kommunerna och en viktig förutsättning är då att människorna har en fungerande vardag. Sett i trafikperspektiv betyder det att bosättning och service måste vara tillgänglig för de boende och att trafiken är ordnad därefter.

### **Integrerad samhällsstruktur**

Jämfört med resten av Europa har Finland en mycket splittrad samhällsstruktur. Särskilt i de stora städerna, men också i andra stadsregioner, innebär den splittrade samhällsstrukturen att avstånden mellan hem, arbetsplats och service är långa. Det ökar självfallet behovet av att röra sig. Utskottet har flera gånger påpekat att en mer integrerad samhällsstruktur och anknytande trafiklösningar är ett av de viktigaste sätten att på sikt motverka klimatförändringen. Med en mer integrerad samhällsstruktur kan man försöka minska trafikvolymerna och personbilsberoendet i stadsregionerna och i stället sätta fokus på sätt att röra sig som är mindre belastande för miljön.

Särskilt när nya områden planeras är det viktigt att bostäder och annat byggande i första hand placeras intill kollektivtrafik, särskilt spårtrafik, och så att resorna kan göras utan personbil. Men också i fortsättningen måste det finnas olika boendalternativ och frihet att välja var man vill bo. Dessutom bör man komma ihåg att det finns områden som inte har något faktiskt alternativ till privatbilismen.

Samhällsstrukturen förändras långsamt om man inte satsar målmedvetet på förändringar. Det måste finnas fullgoda styrmedel i planeringen och styrningen av områdesanvändningen för att integrera den fysiska miljön. Detta gäller framför allt den befolkningsrika Helsingforsregionen, men också andra stora stadsregioner.

Samarbetet mellan trafiksektorn och planeringen av markanvändningen spelar en framträdande

roll för miljökonsekvenserna. Utskottet menar att sambandet mellan markanvändningen och transportsystemet måste förstärkas kraftigt och utvecklas sammanhållet i ett längre perspektiv. I planeringen av transportsystemen är det också av stor vikt att kommunerna har ett fungerande samarbete regionalt och med staten. Staten måste satsa på kollektivtrafiken som har en integrerande effekt på samhällsstrukturen, särskilt på spårtrafik, men också på lättare trafikalternativ.

De befintliga trafiklösningarna och planerna bör vägas in i nya utvecklingsåtgärder. Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att projektet har genererat nya samarbetsområden som inte lämpar sig för den nuvarande områdes- och samhällsstrukturen. Samarbetsområdena lämpar sig illa för till exempel trafikkorridorer, huvudvägarna och kollektivtrafiken. Samarbetsområdena måste absolut ta hänsyn till att människor måste ha förnuftiga möjligheter att röra sig och god tillgänglighet till service. I planeringen av till exempel kollektivtrafiken är det viktigt att på ett tidigt stadium koppla in kommande ändringar i markanvändningen och servicen.

Det kan ses som en brist i redogörelsen att åtgärder för att förbättra samordningen av markanvändning, boende och trafik i stadsregionerna inte behandlar kollektivtrafiken annat än som en referens i samband med skolskjuts. Det är viktigt att planeringen av kollektivtrafiken beaktas i all planering av områdesanvändningen, påpekar utskottet.

### **Sammanhållen områdesplanering över kommungränserna**

Enligt uppgift har skyldigheten att upprätta planer för stadsregionerna haft positiva effekter för samarbetet mellan regionerna. I redogörelsen sägs det dock att det än så länge är svårt att dra några mer långtgående slutsatser om integrationen av samhällsstrukturen. Planerna kan vara bra för samordningen av och markanvändning, boende och trafik och åtgärder i det syftet. Samarbetet har som väntat inte varit lätt, men det har

skett en viss utveckling i samarbetet mellan flera olika sektorer.

Enligt redogörelsen har stadsregionerna varierande behov och traditioner kring gemensam styrning av markanvändningen och de flesta regioner har inte samarbetat särskilt mycket. Självständig markanvändning och markpolitik ses som en viktig del av den kommunala självstyrelsen och många befarar att samarbetet försämrar utvecklingen, särskilt i kranskommunerna kring städerna. Men uppgifter visar att man i högre grad har förstått betydelsen av samverkan mellan markanvändning och trafikplanering och har gått in för mer sammanhållna planer.

Ett av de bärande principerna i kommun- och servicestrukturreformen är att i stadsregioner förbättra möjligheterna att anlita tjänster över kommungränserna. Det är ett av syftena med skyldigheten att upprätta planer för stadsregionerna. För att de regionala servicestrukturerna ska vara effektivare och möjligheterna att anlita tjänster regionalt bättre måste servicen ses i ett helhetsperspektiv samtidigt som det krävs samarbete över kommungränserna i markanvändnings- och trafikfrågor.

Frågorna kring samordning av markanvändning, trafik, boende och service är relativt lika i alla stadsregioner, men behovet av samarbete varierar beroende på hur stor regionen är, vilken tillväxt den har och vad läget är inom förvaltningen. Problem i samarbetet brukar uppstå bland annat för att städerna och kranskommunerna har så olika arbetskultur och markanvändningspolitik och för att kommunerna konkurrerar med varandra. I trängda ekonomiska lägen kan det hända att utvecklingen har påverkats av att bidragen till trafikprojekt är för små.

Stat och kommuner måste samarbeta mer i planeringsfrågor, inte minst om planläggningen och trafiksystemen i stora stadsregioner. Framför allt gem-traffic och hållbara kollektivtrafiklösningar är mål som stat och kommuner och kommunerna sinsemellan bör samarbeta mer om. Samhällsstrukturer som tar miljöhänsyn och trafikplanering kräver en helhetssyn som är oberoende av kommungränserna, men också flexibelt samarbete mellan kommunerna.

Reformen av trafikförvaltningen trädde i kraft den 1 januari 2010 och den innebär att flera trafikmyndigheter gick samman till Trafikverket och Trafiksäkerhetsverket. Utskottet har framhållit vikten av att den nya möjligheten att utveckla den genomgripande planeringen av det rikstäckande trafiksystemet utnyttjas. De nya myndigheterna bör satsa stort på detta. Regionförvaltningsreformen trädde i kraft samtidigt och de nya närings-, trafik- och miljöcentralerna arbetar med regional utveckling. De har hand om verkställighet och utveckling inom statsförvaltningen och i deras uppgifter ingår bland annat att satsa på fungerande trafiksystem och trafiksäkerhet på det regionala planet. Reformerna kan ge nya möjligheter att förbättra trafiken också i större regionala sammanhang.

I fortsättningen är det meningen att förutsättningarna för att styra samhällsstrukturen i stora stadsregioner och samordna trafiken ska förbättras genom översyn av lagstiftningen. Det ska ställas mer bindande krav på stora stadsregioner att samordna markanvändning, boende och trafik och att ordna service över kommungränserna än i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2009, ramlagen). I lagstiftningen anges de åtgärder som statsrådet i sista hand har rätt att lägga fram för stadsregionerna om det anses nödvändigt för att nå målen för klimatpolitiken, den nationella konkurrenskraften eller något annat nationellt mål. Den gemensamma regionala planeringen av transportsystemet kopplas tidsmässigt ihop med den gemensamma regionala planeringen av markanvändningen. Det behövs effektivare styrning av samhällsstrukturen i stadsregionernas pendlingsområden, särskilt när det är nödvändigt för att nå viktiga nationella mål, anser utskottet.

Dessutom föreslår regeringen en gemensam utredningsperson för staten och alla kommuner i stadsregionerna som ska vara inriktad på de stadsregioner som ingår i ramlagen. Förfarandet ska kunna sättas in när någon region har ett tydligt samarbetsbehov och samarbetet med inte avancerar med de åtgärder som regionen vidtagit. I Tammerfors- och Åboregionen införs till och med 2012 på försök en process med avsiktsför-

klaringar mellan staten och kommunerna i en region (regional) om markanvändning, boende och trafik. Tanken är att det ska stödja styrningen av samhällsstrukturen och samordningen av markanvändningen och trafiken. Det är bra att man försöker hitta nya sätt att effektivisera samarbetet mellan kommunerna.

### Vissa regioners särdrag

Ungefär en fjärdedel av Finlands befolkning bor i de fjorton kommunerna i Helsingforsregionen och de står för en tredjedel av bnp. Men pendlingsområdet är betydligt större än de fjorton kommuner som ingår i stadsregionplanen. Enligt redogörelsen är det av stor betydelse för en positiv utveckling av samhällsekonomin och välbefindandet i hela landet att regionen är konkurrenskraftig och utvecklas stabilt. Därför har ett flexibelt samarbete i pendlingsområdet kring Helsingfors extra hög prioritet i strukturreformen. Regionen har stor geografisk utbredning, stor folkmängd och många aktörer. Ett typiskt drag är också att där ingår mindre, relativt självständiga stadscentra med egna pendlingsområden. Särdragen för med sig särproblem. Med större folkmängd kommer bland annat mer trafik, press på att ordna kollektivtrafik, miljöbelastning och behov av att uppfylla målen för utsläpp från trafiken. Dessa särdrag i kollektivtrafiken i Helsingforsområdet var kända när kollektivtrafiklagen (869/2009) från den 3 december 2009 kom till.

Det är motiverat att beakta den särskilda status som Helsingfors pendlingsområde har enligt vad som sägs i redogörelsen eftersom det är ett så stort område av relevans för hela landet. Utskottet håller med om att trafik, markanvändning och boende bör ses i kommungränsövergripande perspektiv och inbegripa hela Helsingforsregionens pendlingsområde.

I områden med färre invånare och i glesbygden i norr kan det hända att företagen bör höras och beaktas när utvecklingsåtgärderna planeras. Detta är viktigt för att garantera småföretag och företag i utkanten av de sammanslagna kommunerna livsmöjligheter.

### Kompetens inom offentlig upphandling

Enligt uppgift brister det fortfarande i anbuds-förfarandena i många kommuner. Det har sammanställts samordnade regler för bland annat maskin- och transportservice, men i många fall är det lägsta priset det enda avgörande kriteriet. Ofta negligeras kvalitetskriterier. Det kan ha negativa effekter för kvalitetsutvecklingen, påpekar utskottet. I många fall vore det mer framsynt av kommunerna att ta större hänsyn till den totalekonomiska effekten för hela det berörda geografiska området.

I detta läge spelar kommunernas kompetens i upphandlingsfrågor en avgörande roll. Det vore också till fördel att bedöma vilka fördelar och besparingar det ger att offentliga upphandlingar görs centraliserat av upphandlande enheter. Ofta är det ett problem att både köparen och säljaren har bristfälliga kunskaper eftersom upphandlingslagarna och förfarandena är så komplicerade. I fortsättningen bör kommunerna satsa målmedvetet på att förbättra sin kompetens i upphandlingsfrågor.

### Datasystem och e-tjänster

Stat och kommuner ska enligt 12 § i ramlagen utarbeta gemensamma standarder för att säkerställa att datasystemen är interoperabla och tillsammans främja nya informationsförvaltningssystem, sätt att genomföra informationsförvaltningen och elektroniska tjänster.

Fungerande datasystem är en viktig förutsättning för att kommunerna ska kunna förbättra och reformera den basala servicen. E-tjänster får en allt större roll för att högkvalitativa tjänster ska kunna produceras och tillhandahållas kostnadseffektivt. Följaktligen krävs det fullgoda satsningar på kvalitetsutvecklande datatekniska lösningar och interoperabilitet i överensstämmelse med ramlagen.

Med interoperativa datasystem kan verksamheter som är oberoende av förvaltnings- och sektorsgränser tas fram och befintlig kunskap utnyttjas effektivare. För att informationstekniken ska kunna nyttiggöras fullt ut behövs det fullgod samordning i hela landet och större interoperabi-

litet mellan de kommunala datasystemen. Redogörelsen lyfter fram kommunernas och statens gemensamma ansvar för sådant utvecklingsarbete. I avsnittet om åtgärder och sägs det däremot ingenting om fortsatta åtgärder eller strategier för att utveckla datasystemen och e-tjänsterna i den offentliga förvaltningen, påpekar utskottet.

***Utlåtande***

Utskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 14 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst  
vordf. Saara Karhu /sd  
medl. Marko Asell /sd  
Leena Harkimo /saml  
Kalle Jokinen /saml  
Jyrki Kasvi /gröna  
Lauri Kähkönen /sd

Mats Nylund /sv  
Pentti Oinonen /saf  
Markku Pakkanen /cent  
Ilkka Viljanen /saml (delvis)  
ers. Esko Ahonen /cent  
Pentti Tiusanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.