

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunindelningenslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av kommunindelningenslagen (RP 264/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, inrikesministeriet

- ekonomiplaneringschef Matti Väisänen, undervisningsministeriet
- kanslichef Jari Jokela, Rovaniemi stad
- tf kommunalsekreterare Kaisa Laitinen, Rovaniemi landskommun
- chef för stadsforskningen Kauko Aronen, Finlands Kommunförbund.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- jord- och skogsbruksministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunindelningenslagen ska ändras så att kommunerna i samband med ändringar i kommunindelningen styrs att också förbättra strukturerna för serviceproduktion. De föreslagna ändringarna gäller kommunernas skyldighet att i samband med en ändring i kommunindelningen göra upp ett avtal om ordnande av förvaltning och service, kalkylerat sammanslagningsunderstöd, ersättande av minskning av statsandelar och stödet för investerings- och utvecklingsprojekt. Dessutom föreslår regeringen att bestämmelsen om särskilda förutsättningar för ändringar i kommunindelningen ska preciseras i fråga om skyldigheten att ordna kommunal folkomröstning.

Vidare föreslår regeringen att bestämmelsen om avtal om ordnande av förvaltning och service ändras så att de berörda kommunerna i samband med sådana ändringar i kommunindelning-

en som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar måste göra upp ett avtal och till avtalet foga en plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas för att lönsamheten och effektiviteten ska förbättras.

Förslaget innebär också att bestämmelserna om ersättande av förlust av statsandelar ändras så att kommunernas statsandelar jämförs på grundval av uppgifter för året före ändringen i kommunindelningen. Vid jämförelsen beräknas således de statsandelar som kommunerna erhållit året före ändringen separat och den sammanlagda summan jämförs med de statsandelar som kommunerna hade varit berättigade till om ändringen i kommunindelningen hade verkställts det året.

Stödet för investerings- och utvecklingsprojekt ska enligt förslaget fortfarande vara tidsbegränsat så att stöd kan beviljas på basis av såda-

na ändringar i kommunindelningen som innebär att antalet kommuner minskar och som träder i kraft vid ingången av åren 2006—2009. En kommun ska inte längre kunna ställa erhållandet av stöd som villkor för en ändring i kommunindelningen. Grunderna för beviljande av stöd ändras dessutom så att stöd kan beviljas enbart för projekt som syftar till att förbättra lönsamheten och effektiviteten genom att samordna kommuner-

nas servicestrukturer eller stärka näringsbasen. Högst 1,7 miljoner euro kan beviljas i stöd per ändring i kommunindelningen.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2005. Bestämmelsen om stöd för investerings- och utvecklingsprojekt är tidsbegränsad och ska tillämpas på sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2006—2009.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med kommunindelningenslagen (1196/1997) är att kommunindelningen utvecklas så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas. Genom den aktuella propositionen föreslår regeringen bl.a. ändring av bestämmelserna om avtal om ordnande av förvaltning och service, kalkylerat sammanslagningsunderstöd, ersättande av minskning av statsandelar och stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. Avsikten med de nya bestämmelserna är att styra kommunerna så att de i samband med ändringar av kommunindelningen också stärker strukturerna för sin serviceproduktion. Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna behövs och väl tjänar sitt syfte samt att de främjar målen i kommunindelningenslagen.

Regeringen föreslår att kommunerna till skillnad från nuläget skulle ha en skyldighet att i samband med de ändringar i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar upprätta ett avtal om hur förvaltningen och servicen ska ordnas och en plan för hur de berörda kommunernas servicestruktur kan sammanjämkas för att uppnå bättre ekonomi och ökad effektivitet. Enligt propositionsmotiven har ett sådant avtal i praktiken ingåtts i samtliga fall av kommunsammanslagning. Kommunerna har inte varit skyldiga att till avtalet foga en plan för sammanfogningen av servicestrukturen, även om avtalen redan i viss utsträckning innehållit en sådan genomgång. Det är viktigt, menar utskottet, att kommunerna

överväger ändringar i kommunindelningen rationellt och med beaktande av de kommunala särdragen. Utgångspunkten bör vara att kommunerna genom en resurssammanslagning kan åstadkomma förbättringar och sörja för att invånarna i den nya kommunen får den service de behöver och att servicen blir bättre, även när verksamhetsmiljön komplicerar kraven. Därför måste 9 § i den föreslagna lagen tolkas så att syftet med den plan som fogas till förvaltnings- och serviceavtalet ska vara att de tidigare separata personella och ekonomiska resurserna i två eller flera kommuner utnyttjas effektivare för utveckling av den nya kommunen och för att trygga tillgång till och kvalitativ utveckling av servicen.

Regeringen föreslår att 38 § om kalkylerat sammanslagningsunderstöd ska preciseras så att invånarantalet i en kommun som berörs av en ändrad kommunindelning beaktas endast en gång under den femåriga stödperioden när understöd bestäms. Enligt propositionen är avsikten att hindra kommuner från att genomföra flera ändringar så att invånarantalet beaktas flera gånger på varandra som grund för det kalkylerade sammanslagningsunderstödet. Detta är i och för sig motiverat, men utskottet känner inte till ett enda fall där man i detta syfte skulle ha genomfört flera ändringar i kommunindelningen efter varandra.

Utöver det kalkylerade sammanslagningsunderstödet har kommunerna enligt 39 § i kommunindelningenslagen rätt till ersättning för förlust av statsandelar till följd av en ändring i kommunindelningen. Enligt den gällande lagen kal-

kyleras förlusten genom en jämförelse av statsandelarna det år då ändringen träder i kraft och året innan. Problemet med detta räkningsätt har varit att man inte får fram hur mycket kommunerna förlorat i statsandelar till följd av den ändrade kommunindelningen, om statsandelarna ökat exempelvis på grund av indexjusteringar och ökade statsandelar. Därför föreslår regeringen att man i stället ska jämföra de statsandelar som de berörda kommunerna får året före ändringen med de statsandelar som kommunerna skulle ha haft rätt till om kommunindelningen i stället hade ändrats det året. En motiverad och välkommen ändring, menar utskottet. En jämförelse av två olika situationer inom samma år ger en mer korrekt bild av förlusten av statsandelar till följd av en ändrad kommunindelning och av hur grunderna för statsandelarna, exempelvis förändrad befolkningstäthet, påverkar statsandelsbeloppet. Därmed påverkar inte en generell ökning av statsandelarna den kompensation som kommunerna får för förlorade statsandelar.

För de ändringar i kommunindelningen som träder i kraft efter ingången av 2006 föreslår regeringen en beräkningsprincip baserad på den ovan beskrivna genomskärningsmodellen, men ändå så att förlusten av statsandelar till följd av ändrad kommunindelning beräknas utifrån 2006 års statsandelsgrunder. En sådan lösning är enligt utskottet motiverad med beaktande av statsandelsreformen 2006. Att i stället använda sig av uppgifterna för året före ändringen i kommunindelningen, dvs. 2005 års uppgifter, skulle riskera att leda till att kompensationen snarare bara återspeglar skillnaderna mellan det gamla och det nya statsandelssystemet. För de ändringar i kommunindelningen som träder i kraft efter ingången av 2006 föreslår regeringen dessutom en bestämmelse som begränsar förlusten i statsandelar under 2006—2010 till sammanlagt högst 400 000 euro efter kompensationen för förlorade statsandelar. Enligt bestämmelsen betalar inrikesministeriet det förlorade statsandelsbelopp som överstiger maximibeloppet på 400 000 euro i form av fasta belopp under de fyra år som följer på ändringen av kommunindelningen. Utskottet stöder förslaget, men föreslår för klar-

hets skull att andra meningen i 39 § 3 mom. preciseras genom tillägg av frasen "sammanlagt 400 000 euro under det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de därpå följande fyra åren". Detta påverkar inte innehållet i den föreslagna bestämmelsen.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes förslag på att första meningen i lagförslagets 39 § 3 mom. skulle preciseras genom tillägg efter "för det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft" av "och årligen för de fyra därpå följande åren". Utskottet påpekar att det i så fall inte enbart rör sig om en precisering, utan om en ändring av bestämmelsen om kompensation för statsandelsförlusten. Ordet "årligen" skulle innebära att de förlorade statsandelarna inte beräknas enligt genomskärningsmodellen, utan separat för varje kompensationsår 2006—2010. Följden av detta skulle bli att man inom statsandelssystemet måste beräkna statsandelarna för de berörda kommunerna två gånger, ihop och separat. För beräkningen behövs i så fall uppgifter som inte finns att tillgå efter det att en kommungräns försvunnit, nämligen befolkningsuppgifter från de enskilda kommunerna såsom basuppgifter för beräkning av statsandelarna. Uppgifterna fås bl.a. från beskattningsuppgifterna. Beräkningsmodellen skulle dessutom avvika helt från den modell som redan tillämpas på andra kommuner och som efter 2006 blir tillämplig på statsandelsbortfall. Därför föreslår utskottet att första meningen i 39 § 3 mom. godkänns i enlighet med vad regeringen föreslagit.

I den gällande kommunindelningenslagens 40 § finns temporära bestämmelser om stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. Även nu föreslår regeringen att stödet ska vara temporärt och gälla ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2006—2009 och som minskar antalet kommuner. Investerings- och utvecklingsprojekten begränsas inte längre till vissa förvaltningsområden, i stället krävs det att projektet ska syfta till bättre ekonomi och ökad effektivitet genom sammanjämkning av de berörda kommunernas servicestruktur eller förstärkning av kommunens näringsstruktur. Enligt utskottets uppfattning blir det nu lättare att främ-

ja kommunens utveckling efter ändrad kommunindelning. Villkoren för beviljande av stöd stämmer dessutom väl överens med vad regeringen i övrigt föreslår för att stärka strukturerna för serviceproduktion.

Utskottet noterar att det föreslagna stödet för investerings- och utvecklingsprojekt tydligare blir ett behovsprövat bidrag. Enligt motiven kan stödet beviljas bl.a. med beaktande av kommunens invånarantal och areal. Regeringen föreslår att högst 1,7 miljoner euro ska kunna beviljas per ändrad kommunindelning. Dessutom försvinner möjligheten för kommuner som går samman att ställa stödet som villkor för kommunsammanslagningen. I stället ska stödet sökas i samband med framställningen om ändrad kommunindelning, och inrikesministeriet kommer att fatta beslut om stöd ska beviljas efter det att statsrådet beslutat att kommunindelningen ska ändras. Utskottet anser att principen bakom bestämmelsen, dvs. att stödbeloppet ska anpassas till den sammanslagna kommunens storlek, i och för sig är motiverad, men påpekar samtidigt att den osäkerhet som är förknippad med behovsprövningen åtminstone i teorin i viss utsträckning kan försvåra kommunsammanslagningar. I praktiken har kommuner som planerar samgång intensiva kontakter med inrikesministeriet. Diskussionerna under processen leder ofta till ett visst samförstånd, som sedan ligger bakom framställningen om ändrad kommunindelning. Ett dylikt samförstånd beaktas lämpligen när stödbeslutet fattas. Utskottet betonar ändå att ministeriet fattar stödbeslutet på grundval av lagen och inom ramen för sin lagfästa prövningsrätt.

Propositionen innefattar också ett förslag om ändring av bestämmelsen i 4 § 2 mom. om kommunal folkomröstning i samband med ändring av kommunindelningen. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan ändringen verkställas även om endast någon berörd kommun har motsatt sig ändringen, men då krävs det att kommunindelningsutredarens förslag i den kommunen stötts av majoriteten i en kommunal folkomröstning. Bestämmelsen gäller också situationer där en kommun som villkor för den ändrade kommunindelningen ställer att en kommunal folkomröstning ordnas. Enligt den föreslagna bestämmelsen behöver en kommunal folkomröstning således inte ordnas i alla de kommuner som omfattas av ändringen i fråga. Detta utgör en precisering av lagstiftningen.

De ändringar som regeringen nu föreslår ingår i en större helhet. Riksdagen har redan behandlat en proposition (RP 143/2004 rd) vars syfte var att uppmuntra till övergripande samarbete mellan kommunerna, och utskottet hänvisar i detta sammanhang till sitt betänkande i det ärendet, FvUB 16/2004 rd. Enligt utskottets mening är det viktigt att följa och utvärdera hur propositionspaketet och de tillhörande incitamenten fungerar. Det krävs både kommunsammanslagningar och mer intensivt operativt samarbete mellan kommunerna för att servicestrukturen ska kunna upprätthållas och förbättras.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Lag

om ändring av kommunindelningenslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunindelningenslagen av den 19 december 1997 (1196/1997) 4 § 2 mom., samt 9, 39 och 40 §,
av dem 39 och 40 § sådana de lyder i lag 1447/2001, samt

fogas till 38 §, sådan den lyder i nämnda lag 1447/2001, ett nytt 5 mom., varvid det nuvarande 5 mom. blir 6 mom., som följer:

4, 9 och 38 §
(Som i RP)

39 §

Ersättande av minskning av statsandelar

(1 och 2 mom. som i RP)

I fråga om sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft år 2006 beräknas beloppet av ersättningen genom att den allmänna statsandel, den på skatteinkomster baserade utjämning av statsandelarna och de uppgiftsbaserade statsandelar för driftskostnader om vilka beslut har fattats med stöd av 16 § 2 mom. i lagen om statsandelar till kommunerna för det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar för kommunerna om vilka särskilt skulle ha fattats

beslut om ändringen i kommunindelningen inte hade verkställts samma år. Överstiger skillnaden mellan minskningen av statsandelarna och den ersättning som betalas för minskningen då sammanlagt 400 000 euro under det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de därpå följande fyra åren, betalas det överstigande beloppet årligen till kommunen i form av ett fast belopp under de fyra år som följer på ikraftträdandet.

(4 och 5 mom. som i RP)

40 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 1 mars 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent

Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Rosa Meriläinen /gröna
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Ahti Vielma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION

Motivering

Enligt regeringens proposition RP 264/2004 rd är avsikten med ändringen av kommunindelningenslagen att strukturen för serviceproduktionen ska bli bättre i samband med en ändrad kommunindelning. Dessutom beviljas stödet för investerings- och utvecklingsprojekt endast om projektet syftar till bättre ekonomi och ökad effektivitet.

Enligt 40 § i lagförslaget kan stödet inte överstiga 1 700 000 euro per ändring i kommunindelningen. De kommuner som överväger en sammanslagning ges en möjlighet att förbättra den kommunala servicen tack vare stödet. Stödet har både ekonomisk och dessutom stor psykologisk betydelse när kommuner förhandlar om samgång. Regeringen påpekar att stödet kan anses ha ökat kommunernas villighet att börja planera sammanslagningar. Om 40 § ändras på förslaget sätt kommer dock kommunernas vilja att genomföra kommunsammanslagningar att minska. I synnerhet i fråga om större sammanslagningar vore det mycket viktigt att ingen övre gräns fastställs för stödet, eftersom det också krymper inrikesministeriets manöverutrymme i förhandlingarna. Denna bidragsform är ett mycket väl-

fungerande sätt för statsmakten att bidra till att kommunsammanslagningar lyckas också ekonomiskt.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt utskottets betänkande, men 40 § med följande ändringar:

40 §

Stöd för investerings- och utvecklingsprojekt

Inrikesministeriet kan för främjande av sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2006—2009 och som avses i 38 § bevilja kommuner stöd för sådana investerings- och utvecklingsprojekt med hjälp av vilka man strävar efter att förbättra lönsamheten och effektiviteten genom att samordna kommunernas servicestrukturer eller stärka näringsbasen. (*Utesl.*)

(2—4 mom. som i FvUB)

Helsingfors den 1 mars 2005

Esko Kurvinen /saml
Ahti Vielma /saml
Sirpa Asko-Seljavaara /saml.