

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 31/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 september 2006 en proposition med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt (RP 155/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- LM 85/2005 rd — Ahti Vielma /saml: Lag om ändring av 4 § i kommunindelningsslagen, som remitterades till utskottet den 6 oktober 2005.
- LM 102/2006 rd — Virpa Puisto /sd m.fl.: Lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt, som remitterades till utskottet den 14 november 2006.
- AM 26/2005 rd — Lauri Oinonen /cent m.fl.: Församlingarnas ställning vid kommunsammanslagningar, som remitterades till utskottet den 27 april 2005.

— AM 94/2005 rd — Klaus Hellberg /sd m.fl.: Sammanslagning av Helsingfors, Vanda, Esbo och Grankulla, som remitterades till utskottet den 23 november 2005.

— AM 103/2005 rd — Seppo Lahtela /cent: Framtiden för permanent skuldsatta kommuner, som remitterades till utskottet den 23 november 2005.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet, finansutskottet, kommunikationsutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet samt miljöutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 37/2006 rd, FiUU 39/2006 rd, KoUU 26/2006 rd, KuUU 20/2006 rd, ShUU 19/2006 rd och MiUU 41/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- region- och kulturminister Hannes Manninen
- regeringsråd Arto Sulonen, lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, konsultativ tjänsteman Mika Rossi och överinspektör Suvi Savolainen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet

FvUB 31/2006 rd — RP 155/2006 rd

- budgetråd Raija Koskinen och konsultativ tjänsteman Jukka Vanhanen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Marja-Riitta Pönkä, undervisningsministeriet
- trafikråd Petri Jalasto och konsultativ tjänsteman Sabina Lindström, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Eija Koivuranta, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Mikko Salmenoja, arbetsministeriet
- regeringsråd Auvo Haapanala och byggnadsråd Matti Vatiilo, miljöministeriet
- förvaltningsråd Anne E. Niemi, högsta förvaltningsdomstolen
- ordförande för förvaltningsdelegation, häradslänsman Bo-Sanfrid Höglund och språkskyddssekreterare Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- juristsekreterare Heikki J. Hyvärinen, Sameetinget
- chef för juridiska ärenden Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- förhandlingschef Heikki Saipio, Kommunala arbetsmarknadsverket
- landshövding Eino Siuruainen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- fullmäktigeordförande Tapio Liinamaa, Södra Österbottens förbund
- landskapsdirektör Anita Mikkonen, Mellersta Finlands förbund
- landskapsdirektör Aimo Lempinen, Nylands förbund
- regionutvecklingsdirektör Ilmi Tikkanen, Östra Nylands förbund
- forskare i kommunalekonomi Ella Rautio-Kuosku, Lapplands förbund
- förvaltningsdirektör Ilkka Kauppinen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- direktör Hemmo Pirhonen, sjukvårdsdistriktet Itä-Savon sairaanhoidopiiri
- socialdirektör Jari Nevanto, samkommunen Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, socialtjänster
- rektor Seppo Pynnä, yrkeshögskolan Satakunnan ammattikorkeakoulu
- rektor Hannu Vainionkulma, yrkesinstitutet Suupohjan ammatti-instituutti
- stadsfullmäktiges ordförande Pertti Paasio, Åbo stad
- stadsfullmäktiges ordförande Raili Myllylä, Kalajoki stad
- kommunfullmäktiges ordförande Helena Tuuri-Tammela, Storkyro kommun
- stadsstyrelsens ordförande, polischef Antero Rytkölä, Ikalas stad
- stadsdirektör, överborgmästare Jussi Pajunen, Helsingfors stad
- stadsdirektör Marketta Kokkonen, Esbo stad
- kommundirektör Päivi Rahkonen, Hollola kommun
- planeringsdirektör Seppo Nieminen, Hyvinge stad
- stadsdirektör Tapani Hellstén, Tavastehus stad
- stadsdirektör Juhani Meriläinen, Joensuu stad
- personaldirektör Pertti Malkki, Jyväskylä stad
- kommundirektör Antti Salonen, Kalvola kommun
- bildningsdirektör Juha Narkilahti, Kemijärvi stad
- stadsdirektör Rolf Paqvalin, Kervo stad
- kommundirektör Heimo Puustinen, Kisko kommun
- kommundirektör Stig Östdahl, Kronoby kommun
- stadsdirektör Petteri Paronen, Kuopio stad
- stadsdirektör Tarmo Pipatti, Lahtis stad
- kommundirektör Kimmo Behm, Nurmijärvi kommun
- kommundirektör Juha Nousiainen, Pieksänmaa kommun
- kommundirektör Pauli Vaittinen, Polvijärvi kommun
- stadsdirektör Kari Karjalainen och planeringschef Marja-Riitta Pulkkinen, Reso stad
- kommundirektör Jouni Mutanen, Siilinjärvi kommun
- projektchef Mauri Eskonen, Tammerfors stad
- kommundirektör Erkki Pyökkimies, Toivakka kommun

- kommundirektör Aija Tuimala, Tuulos kommun
 - stadsdirektör Juhani Paajanen, Vanda stad
 - kommundirektör Erkki Keski-Nisula, Övertorneå kommun
 - stadsdirektör Asko Ojamäki, Ylivieska stad
 - förhandlingsdirektör Jukka Kauppala, Teknii-kan ja Peruspalveluiden Neuvottelujärjestö KTN ry
 - specialrådgivare Aino Närkki, Finlands Näringsliv
 - jurist Jouni Vattulainen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
 - förhandlingschef Jouko Launonen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
 - direktör Olli-Pekka Väänänen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
 - arbetsmarknadsjurist Keijo Tarnanen, Offentliga och privata sektorns funktionärsförbund Jyty, även som representant för Kunta-alan unioni
 - handikappombudsman Sirkka Sivula, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
 - ordförande Martti Jalkanen och vice ordförande Erkki Kukkonen, Finlands Kommundirektörer rf
 - kontaktchef Kerstin Ekman, Finlands Idrott
 - direktör Martti Pallari, Företagarna i Finland rf
 - chef för intressebevakningsenheten Anne Vaarno, Finlands primärskötarförbund SuPer, även som representant för Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO
 - chef för intressebevakningsenheten Minna Helle, Tehy, även som representant för Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO
 - professor Olli Mäenpää
 - professor Aimo Ryyänen
 - professor Kaarlo Tuori
 - professor Matti Virén.
- Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
- jord- och skogsbruksministeriet
 - handels- och industriministeriet
 - Folkpensionsanstalten
 - Kyrkostyrelsen
 - barnombudsmannen
 - Huvudstadsregionens samarbetsdelegation SAD
 - samkommunen Kainuun maakunta-kuntayhtymä
 - direktör för sjukvårdsdistriktet, sjukhusråd Pentti Silvola, Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt
 - styrelseordförande Simo Paassilta, samkommunen Egentliga Finlands specialomsorgsdistrikt
 - Enare kommun
 - stadsdirektör Erkki Kukkonen, Träskända stad
 - Kolari kommun
 - Posio kommun
 - Sodankylä kommun
 - Ammatillisten Aikuis- ja nuorisokoulutuskeskusten Liitto ry
 - Medborgar- och Arbetarinstitutens Förbund MAIF rf
 - Bussförbundet rf
 - Fackorganisationen för högtutbildade inom socialbranschen Talentia rf
 - Kansalaisjärjestöryhmä
 - Yksityisen Opetusalan Liitto ry.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om en kommun- och servicestrukturreform samt att

kommunindelningenslagen och lagen om överlåtelseskatt ändras.

I lagen om en kommun- och servicestrukturreform, nedan även ramlagen, bestäms om rikt-

linjer och ramar för kommun- och servicestrukturreformen. På grundval av lagen inleds det lagstiftningsmässiga och administrativa revideringsarbete som förutsätts för att genomföra reformen i praktiken. Avsikten är att slutföra detta arbete före utgången av 2009.

Genom ramlagen stärks kommun- och servicestrukturen utgående från den kommunala demokratin, utvecklas sätten att producera och organisera servicen, förnyas kommunernas finansierings- och statsandelssystem samt ses uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten över. Avsikten är att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt att skapa förutsättningar för en utvecklad styrning av den service som kommunerna ordnar.

Enligt propositionen stärks kommunstrukturen genom att kommuner sammanslås och genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas. Målet är att i hela landet säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna. Servicestrukturen ska vara heltäckande och ekonomisk och den ska möjliggöra en effektiv användning av resurserna.

För att stärka samarbetet mellan kommunerna kan kommunerna enligt propositionen inrätta samarbetsområden, som består av en funktionell helhet. I en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården ska det finnas åtminstone 20 000 invånare. En kommun eller ett samarbetsområde som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning enligt lagen om yrkesutbildning ska åtminstone ha ungefär 50 000 invånare. Kommunerna ska vidta åtgärder för att uppfylla dessa krav på befolkningsunderlag genom att verkställa kommunsammanslagningar och inrätta samarbetsområden.

För att trygga den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag indelas landet i de samkommuner som avses i lagen om specialise-

rad sjukvård, vilka i den omfattning som kommunen anger ska ansvara för de uppgifter som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.

Det föreslås också att verksamhetens produktivitet förbättras genom att kommunernas verksamhet vid ordnandet och produktionen av service effektiviseras samt genom att verksamhetsförutsättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur stärks. Städerna Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda ska utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras i regionen. Landskapens centralorter ska utarbeta en motsvarande plan tillsammans med de kommuner som gränsar till dem och som med avseende på samhällsstrukturen hör nära samman med dem.

I ramlagen föreslås bestämmelser om ett förfarande där staten och kommunen tillsammans på grundval av nyckeltalen för kommunens ekonomi reder ut möjligheterna för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning att garantera sina invånare de lagfästa tjänsterna samt om statens och kommunens skyldighet att på grundval av utredningen vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen.

Avsikten är att basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, ska bli en etablerad del av statens och kommunernas lagbaserade samrådsförfarande. Avsikten är att förnya kommunernas finansierings- och statsandelssystem. I samband med reformen fattas beslut om att stärka kommunernas skatteinkomstbas genom att skatteavdragen överförs så att de belastar staten samt undanröjs hindren för kommunsammanslagningar och samarbete mellan kommuner i anslutning till finansieringssystemet. Målet är också att slå samman statsandelarna för de olika förvaltningsområdena.

I propositionen föreslås att ansvaret för ordnandet och finansieringen av vissa uppgifter överförs från kommunerna till staten. Till dessa uppgifter hör konsumentrådgivningen, under-

hållsstödet, intressebevakningen i förmyndarverksamheten, hälso- och sjukvård för sådana som är bosatta utomlands, utredningar i anslutning till sexuellt utnyttjande av barn och rättspsykiatriska utredningar.

Det föreslås att de omorganiseringar som kommun- och strukturreformen innebär genomförs samt de planer som den förutsätter utarbetas i samarbete med företrädarna för kommunernas personal. Omorganiseringar som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse. Arbetsgivaren har i huvudregeln inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker till följd att en kommun, samarbetsområde eller samkommun som förutsätter ett brett befolkningsunderlag bildas. Detta förbud gäller i fem års tid i fråga om ändringar i kommunindelningen efter att kommunindelningen har trätt ikraft och i fem års tid i fråga om andra ändringar efter att personalen har övergått i anställning hos den nya arbetsgivaren.

I ramlagen bestäms dessutom om utvecklingsarbete som gäller samservicen samt statens och kommunernas gemensamma informationssystem. Statsrådet ska under 2009 till riksdagen avlåta en redogörelse om genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen och uppnåendet av målen för reformen.

Det föreslås att till kommunindelningens lag fogas som en utgångspunkt för utvecklingen av kommunindelningen ett krav på att en kommun ska bestå av ett pendlingsområde eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska och på personalresurserna grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

Statsrådet föreslås få utökad prövningsrätt i fråga om beslut om ändringar i kommunindelningen. Till skillnad från nuläget ska statsrådet inte i regel vara skyldigt att godkänna en ändring i kommunindelningen även om de kommuner som berörs av ändringen har fattat samstämmiga beslut om ändringen. Giltighetstiden för avtalet om ordnande av förvaltningen och servicen mellan de kommuner som berörs av en änd-

ring i kommunindelningen förkortas från fem till tre år.

Det föreslås att kommunindelningens bestämmelser om de sammanslagningsunderstöd som beviljas i samband med ändringar i kommunindelningen revideras helt och hållet. Sammanslagningsunderstöd beviljas för kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2008—2013. I fråga om kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 betalas understödet till 1,8-faldigt belopp och vid kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2010 och 2011 till 1,4-faldigt belopp jämfört med 2012 och 2013. Sammanslagningsunderstödens struktur och dimension fastställs så att understöden sporrar flera kommuner att gå samman till kommuner med betydligt större folkmängd än för närvarande. Sammanslagningsunderstöden graderas på grundval av det totala invånarantalet i den nya kommunen, invånarantalet i alla de andra kommunerna utom den största och antalet kommuner som berörs av kommunsammanslagningen. För kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning betalas förhöjt sammanslagningsunderstöd vid kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2008 och 2009. Sammanslagningsunderstöd betalas för tre år i stället för nuvarande fem år.

Det föreslås att eventuella förluster av statsandelar som realiserar vid en kommunsammanslagning kompenseras till fullt belopp i fem år. Stödet för investerings- och utvecklingsprojekt som betalas i samband med ändringar i kommunindelningen slopas.

Det föreslås att lagen om överlåtelseskatt ändras så att överlåtelseskatt på vissa villkor inte behöver betalas när en kommun, en samkommun eller ett av dem ägt aktiebolag som äger och besitter fastigheter för att fullfölja genomförandepånen för kommun- och servicestrukturreformen överlåter en fastighet som används för serviceproduktion eller lägenhetsaktier till ett aktiebolag som ägs av en kommun eller samkommunen mot dess aktier. Skatten behöver inte heller betalas när en kommun, samkommun eller någon annan som bedriver verksamhet enligt yr-

keshögskolelagen eller lagarna om yrkesutbildning överlåter en fastighet som använts för detta ändamål eller aktier i ett fastighetsaktiebolag till en sammanslutning eller stiftelse som bedriver samma verksamhet.

Lagarna föreslås träda i kraft vid ingången av 2007. Lagen om en kommun- och servicestrukturreform föreslås vara temporär och gälla till utgången av 2012. Det föreslås att lagen om ändring av kommunindelningstillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008 och därefter.

Lagmotion 85/2005 rd

I 4 § i kommunindelningstillämpas om särskilda förutsättningar vid bildande av nya kommuner och upplösning av kommuner.

Om de berörda kommunernas fullmäktige gemensamt föreslår en sådan ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, ska ändringen enligt 4 § 1 mom. verkställas i enlighet med framställningen, om inte något annat följer av 1 och 3 §.

En ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar kan enligt 4 § 2 mom. också verkställas om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig detta, eller om det förslag av en kommunal folkomröstning understöds av majoriteten i samtliga berörda kommuner. Om endast någon berörd kommun har motsatt sig ändringen i kommunindelningen kan ändringen verkställas, ifall kommunindelningstillämpas utredarens förslag vid en kommunal folkomröstning som ordnas i en sådan kommun understöds av majoriteten.

I lagmotion LM 85/2005 rd föreslås att 4 § i kommunindelningstillämpas kompletteras med ett nytt 3 mom. som föreskriver att ett beslut som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar kan fattas av vägande skäl och utan hinder av 4 § 1 och 2 mom.

Enligt motiveringen till motionen bör statsrådet ha möjlighet att besluta om kommunindelningen om en för kommuninvånarna tekniskt,

ekonomiskt och funktionellt lyckad lösning inte kan åstadkommas inom ramen för det kommunala beslutsfattandet.

Lagmotion 102/2006 rd

6 § i det första lagförslaget i propositionen gäller tjänster som kräver ett stort befolkningsunderlag. Enligt 6 § 1 mom. i ramlagen om en kommun- och servicestrukturreform indelas landet i de samkommuner som avses i 7 § i lagen om specialiserad sjukvård för tryggnad av den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag. Kommunen ska höra till en samkommun.

I 6 § 2 mom. i förslaget till ramlag föreskrivs att samkommunen i den omfattning som kommunen anger ska ansvara för den service som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård och lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda.

I lagmotionen föreslås att de tjänster som samkommunen enligt 6 § 2 mom. 1 punkten ansvarar för inte ska inbegripa tjänster som avses i lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda.

Åtgärdsmotion 26/2005 rd

I åtgärdsmotionen föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att de evangelisk-lutherska församlingarna vid kommunsammanslagningar ska kunna förbli pastorat med gemensam ekonomi. På så sätt behåller de sammanslagna kommunerna sin lokala identitet och församlingsverksamhet så varaktigt som möjligt.

Åtgärdsmotion 94/2005 rd

I åtgärdsmotionen föreslås att regeringen vidtar åtgärder för att överlämna en proposition med förslag till att slå samman Helsingfors, Vanda, Esbo och Grankulla till en enda kommun.

Åtgärdsmotion 103/2005 rd

I åtgärdsmotionen föreslås att regeringen vidtar lagstiftningsåtgärder för att trygga framtiden speciellt för kommuner vars årsbidrag länge varit negativt och samtidigt bereder lagstiftning om kommunalt beslutsfattande och resultat-

svar för beslutsfattarna genom att på förhand utarbeta en tillbörlig paragraf om ersättningsskyldighet och i syfte att förhindra ansvarslöst fattade beslut och att förplikta beslutsfattarna att ta

ansvar. Dessutom föreslås det att regeringen ser till att staten ger välmående kommuner arbetsro och möjlighet att fortsätta med sin verksamhet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Reformens bakgrund och utgångspunkter

Den 12 november 2004 begärde förvaltningsutskottet med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen en skriftlig utredning av inrikesministeriet kring de ekonomiska möjligheterna för kommunfältet - inklusive enskilda kommuner - att på tillbörligt sätt klara av sina uppgifter och förpliktelser. Efter att ha fått sin tidsfrist förlängd överlämnade inrikesministeriet sin utredning den 15 mars 2005 (MinU 1/2004 rd).

Utredningen innehöll inga åtgärdsförslag utan var avgränsad till den riksomfattande utvecklingen i fråga om kommunernas uppgifter och finansiering mellan 1993 och 2004. Utredningen bygger i huvudsak på bokslutsuppgifter, som inte beskriver nivå, behov, kvalitet eller tillgänglighet när det gäller tjänsterna. Inte heller framgår det om användarna är nöjda med tjänsterna. Utifrån bokslutsuppgifterna och de ekonomiska nyckeltalen går det däremot att avgöra vilken typ av kommungrupper eller områden som har de sämsta eller bästa möjligheterna att ordna tjänster - inom gränserna för de ekonomiska förutsättningarna.

Förvaltningsutskottet poängterar att den viktigaste effekten av utredningsförfarandet är att regeringen beslutat starta projektet för en reform av kommun- och servicestrukturen (FvUU 28/2006 rd).

Kommunernas möjligheter att på ett tillbörligt sätt ha hand om sin service, sina övriga uppgifter och sina skyldigheter är beroende av ett flertal faktorer: kommunens egna beslut, statens beslut om kommunernas uppgifter och finansiering samt de allmänna ekonomiska omständigheterna. Vilka faktorer som är avgörande för kom-

munernas verksamhetsbetingelser är svårt att entydigt bedöma.

Kommunerna i vårt land är olika när det gäller resurser, areal, handlingsram och uppgifter. Inom ramen för samkommuner och regionalt samarbete sköts också många slags uppgifter. Dessutom finns det kommunala affärsverk och kommunägda aktiebolag. Kommunalförvaltningen, som är organiserad på många olika sätt, har exceptionellt stor betydelse i vårt samhälle, eftersom den ansvarar för ungefär två tredjedelar av den offentliga sektorns uppgifter.

Alla kommuner bör i princip ordna samma basservice för sina invånare. De lokala förhållandena i kommunerna är avgörande för service-nivån.

Kommunernas ekonomi väntas förbli stram även i framtiden. Dessutom finns det avsevärda skillnader i den finansiella balansen mellan kommuner, regioner och samkommuner. Det mest oroväckande är att utgifterna ökar så kraftigt att ekonomin blir alltför påfrestad. I synnerhet beror detta på att befolkningen åldras och att servicebehovet därför ökar. Samtidigt hotar en ökad regional differentiering, också mellan kommungrupper.

Största delen av utgifterna står social- och hälsovården samt utbildningen för. Vid sidan av strukturella åtgärder bör vi därför lägga vikt vid att i väsentligt större utsträckning nyttiggöra smidiga servicekedjor och elektroniska datasystem, särskilt inom social- och hälsovården. Exempelvis det nationella hälsoprojektet har syftat till att förbättra den finländska hälso- och sjukvården med bl.a. detta som utgångspunkt. Förvaltningsutskottet understryker att den förebyggande social- och hälsovården kommer att spela en allt viktigare roll i framtiden.

På grund av flyttningen inom landet blir samhällsstrukturen tätare och befolkningstillväxten koncentreras främst till glest bosatta tillväxtcentra. Skillnaderna mellan kommunerna i fråga om både ekonomi och försörjningskvot ökar. Befolkningsstrukturen förblir balanserad endast i de områden där invånarantalet ökar. Flyttning rörelsen, pendlingstrafiken och behovet av att effektivisera samarbetet mellan kommuner minskar kommungränsernas betydelse.

Ändringen i åldersstrukturen till följd av att befolkningen blir äldre avspeglar sig också i tillgången på arbetskraft. Konkurrensen om kunnig arbetskraft kommer att skärpas när de stora åldersklasserna går i pension. Bristen på arbetskraft kommer ytterligare att försämra tillgången till service vid sidan av finansieringsproblemen. Inom social- och hälsovården, där utgifterna är störst, är det redan nu svårt att få arbetskraft. Det blir allt svårare att hitta utbildad vårdpersonal. Arbetskraftsinvandringen ökar uppenbarligen också på områden som avfolkas. Centrumen blir multikulturella till följd av att befolkning med främmande språk bosätter sig där.

Helsingforsregionen är exceptionellt viktig både för kommunalekonomin och nationalekonomin bl.a. på grund av sin ekonomiska volym. I sitt betänkande (FvUB 2/2006 rd) om förvaltningsredogörelsen ansåg utskottet att det för Finlands utveckling är nödvändigt att förstärka Helsingforsregionens internationella konkurrenskraft eftersom den är vårt enda metropolområde. Det förutsätter en samordnad och gemensam planläggnings-, mark-, bostads-, trafik-, närings- samt forsknings-, utbildnings- och kulturpolitik.

Utskottet påpekar att det på det hela taget råder en bred samsyn om behovet av att se över de kommunala servicestrukturerna. Kraven på balans i den offentliga ekonomin inför den internationella konkurrensen ställs på det lokala planet mot ett kärvare läge i den kommunala ekonomin och ett brett ansvar för att tillhandahålla service. Befolkningen åldras och därmed ökar servicebehovet inte minst i vård- och omsorgsbranschen. Samtidigt har vi allt färre barn och allt mindre årsklasser av elever, vilket inte åtminstone auto-

matiskt betyder att kostnaderna minskar. Ju mer utbildningsnivån och förmögenheten ökar bland dem som anlitar servicen desto större krav ställer de på den. Det uppstår allt mer varierade och effektiva metoder och modeller att producera service, också med hjälp av den privata och tredjesektorn, och det kräver helt ny kompetens.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Synpunkter på genomförandet av reformen

Utan en betydande reform av kommunsektorn kommer välfärdstjänsterna i samhället att riskeras i framtiden. Planeringen och genomförandet måste snabbt komma igång. På många håll är reformen förutsedd och beredningen har påbörjats.

Staten spelar en viktig roll, bl.a. i fråga om att styra och utvärdera arbetet med reformen. Kommunerna bör framför allt vara viljestarka, initiativkraftiga och aktiva. Det är viktigt att reformen bygger på demokratiskt fattade beslut i kommunerna. Det är fullmäktige som fattar alla de viktigaste reformbesluten på kommunnivån.

I propositionen ingår tre lagförslag. Det viktigaste är lagen om en kommun- och servicestrukturereform. Den har karaktären av en ramlag och bygger på en bred politisk beredning.

Reformen innebär nya bestämmelser av många olika slag. Det är fråga om lagstiftningsuppdrag, planeringsförpliktelser, planeringsmål och direkt tillämpliga bestämmelser. Lagstiftningsuppdragen anger vilka frågor som den nya lagstiftningen ska gälla, t.ex. basserviceprogrammet, statsandelsreformen samt de uppgifter som staten ska ta över och finansieringen av dem. Planeringsförpliktelserna och planeringsmålen gäller t.ex. en ny definition av kommunen och kraven på befolkningsunderlag i ett samarbetsområde. Direkt tillämpliga bestämmelser är bl.a. de nya bestämmelserna i kommunindelninglagen.

Lagen om en kommun- och servicestrukturereform förpliktar kommunerna att bereda tre vikti-

ga uppgiftshelheter. Varje kommun är enligt 10 § skyldig att utarbeta en utredning och en genomförandeplan. Vissa stadsregioner ska enligt 7 § utarbeta en samordningsplan. Kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska enligt 9 § i samråd med staten bereda åtgärder för att säkerställa tjänsterna. Varje uppgiftshelhet ska utvärderas av det berörda ministeriet. Särskilt viktig är uppföljningen och utvärderingen inför den redogörelse som 2009 ska lämnas till riksdagen. Redogörelsen ska gälla genomförandet av reformprojektet.

Det kommer att bli en krävande process att genomföra reformen. Om den lyckas kommer den att få historiska konsekvenser för kommunsektorn, som nu står i omvandling. Det är nödvändigt att systematiskt följa upp och utvärdera genomförandet för att projektet ska gå framåt, kunna styras och vara trovärdigt, understryker utskottet.

De språkliga förhållandena och samernas ställning

Nationalspråken. När arrangemangen enligt lagen om en kommun- och servicestrukturereform planeras och genomförs ska enligt 1 § 3 mom. 5 punkten den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter att använda sitt eget språk och att få service på detta språk beaktas. I anslutning ingår i 5 § 5 mom. 2 punkten en bestämmelse om möjligheten att avvika från de förutsättningar att bilda en kommun eller ett samarbetsområde som föreslås i paragrafens 3 och 4 mom., om avvikelsen är nödvändig för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter. När det gäller de språkliga förhållandena ska man dessutom beakta bestämmelsen i 6 § 4 mom. om tvåspråkiga och enspråkigt svenskspråkiga kommuners medlemskap i en samkommun som har till uppgift att trygga ordnandet av svenskspråkig service för medlemskommunerna i enlighet med den arbetsfördelning som särskilt ska beslutas.

Med tanke på grundlagens 122 § 1 mom. är regleringen betydelsefull. I momentet föreskrivs att när förvaltningen organiseras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden efter-

strävas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Bestämmelsen innehåller inte något sådant omnämnande av en strävan efter enspråkiga förvaltningsområden som fanns i den tidigare regeringsformen. Enligt grundlagsutskottets utlåtande sågs det i grundlagspropositionen som viktigt att förvaltningen organiseras med beaktande av de grundläggande språkliga rättigheterna i 17 § i grundlagen samt att den tryggar den svensk- och finskspråkiga befolkningens möjligheter att bli betjäna på sitt eget språk. I sitt betänkande om grundlagspropositionen ansåg grundlagsutskottet att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden (GrUB 10/1998 rd).

Samernas ställning. När arrangemangen enligt ramlagsförslaget planeras och genomförs ska man enligt 1 § 3 mom. 6 punkten beakta samernas språkliga rättigheter samt samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur inom samernas hembygdsområde. I anslutning till detta föreslås i 5 § 5 mom. 3 punkten en bestämmelse om möjligheten att avvika från de villkor som i 3 och 4 mom. föreskrivs för bildandet av en kommun eller ett samarbetsområde, om det är nödvändigt för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur.

Samerna har såsom urfolk på basis av 17 § 3 mom. i grundlagen rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt samma lagrum ska bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Saken regleras i samiska språklagen (1086/2003). Samer har vidare på basis av 121 § 4 mom. i grundlagen inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. Saken regleras för närvarande genom sametingslagen (974/1995).

I sitt utlåtande menar grundlagsutskottet att den föreslagna regleringen i fråga om utgångspunkterna är ändamålsenlig med tanke på att samernas grundlagstryggade rättigheter ska beaktas. Grundlagsutskottet anser dock att det är

befogat att i 1 § 3 mom. 6 punkten i ramlagen även nämna självstyrelse när det gäller samernas språk och kultur som en omständighet som ska beaktas när reformen planeras och genomförs. Det är också viktigt att inte eventuella ändringar i kommunindelningen försämrar samernas språkliga eller kulturella rättigheter enligt gällande lagstiftning eller förutsättningarna för deras kulturella autonomi. Grundlagsutskottet betonar dessutom betydelsen av förhandlingsplikten i 9 § i samlagslagen när genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen bereds.

Detaljmotivering

1. Lag om en kommun- och servicestrukturreform

1 kap. Lagens syfte och tillämpningsområde

1 §. Lagens syfte. I 1 § i lagförslaget anges lagens syfte och målen med reformen. Dessutom beskriver paragrafen allmänt taget hur kommunsektorn ska reformeras och vad reformen avses resultera i.

Utskottet framhåller att det genomgående målet i lagen är att tillförsäkra invånarna bra och åtkomliga tjänster i hela landet. I sitt utlåtande konstaterar grundlagsutskottet att kommunerna numera spelar en betydande roll i synnerhet när det gäller att ordna tjänster för att tillgodose de sociala och kulturella grundläggande rättigheterna. Liksom grundlagsutskottet anser förvaltningsutskottet att det är viktigt att man när reformen genomförs allvarligt beaktar att kommuninvånare i olika delar av landet behandlas lika och att de har faktiska möjligheter att få den service som behövs för att deras grundläggande rättigheter ska bli tillgodosedda. Likaså ska man beakta de krav som beror på demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen.

Utöver kommun- och servicestrukturreformen finns det enligt förvaltningsutskottet också andra faktorer som inverkar på den kommunala demokratin, nämligen att verksamheter läggs ut på entreprenad och privatiseras samt att allt fler

nya serviceformer introduceras. Det är angeläget att utveckla den kommunala demokratin samtidigt som kommunernas verksamhet och förvaltning ses över. De förtroendevaldas ställning och förutsättningar att arbeta bör tryggas, men samtidigt är det p.g.a. de pågående omvandlingsprocesserna nödvändigt att förbättra demokratin bland användarna.

En viktig utgångspunkt i paragrafen om lagens syfte är att den har en tydlig koppling till de mål som anges i de andra paragraferna i lagen och som trots lagens natur nog kan kallas materiellt rättsliga bestämmelser. Därför innehåller lagen t.ex. inte bestämmelser som är avsedda att få direkta konsekvenser för företag och näringsverksamhet, fastän kommunernas livskraft har beröringspunkter med sådan verksamhet. Reformen av servicestrukturerna och sätten att producera tjänster kan visserligen åtminstone indirekt påverka företagsverksamheten och näringslivet.

I detta sammanhang konstaterar utskottet att 3 § i lagförslaget möjliggör samarbete över regionalförvaltningsgränserna. Paragrafen om lagens syfte behöver inte innehålla några bestämmelser om detta.

När arrangemangen enligt ramlagsförslaget planeras och genomförs ska man enligt 1 § 3 mom. 6 punkten beakta samernas språkliga rättigheter samt samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur inom samernas hembygdsområde.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 1 § 3 mom. 6 punkten godkänns med följande lydelse: "6) samernas språkliga rättigheter samt samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur *samt självstyrelsen när det gäller samernas språk och kultur inom samernas hembygdsområde.*" Det finns skäl att i lagen nämna självstyrelse när det gäller samernas språk och kultur som en omständighet som ska beaktas när reformen planeras och genomförs.

2 kap. Genomförandet av reformen

2 §. Tillämpningsområde. Enligt paragrafen tillämpas lagen i alla kommuner i landet. Förvaltningsförsöket i Kajanaland är ett separat projekt

och därför tillämpas endast 8, 9 och 11—13 § i ramlagen på de kommuner som omfattas av försoeket.

Utskottet framhåller att det är kommunerna som beslutar om grundande av samkommuner som avses i 6 § i ramlagen och om utvidgning av de nuvarande sjukvårdsdistriktens uppgifter. Samkommunerna kan inte själva ändra sina uppgifter.

Det enda lagrum som direkt berör samkommunerna är 13 § om personalens ställning. Detta framgår klart av paragrafen. Utskottet anser att samkommunerna inte behöver nämnas i paragrafen om tillämpningsområde. Trots det innebär ramlagen - och även i övrigt är det självklart - att också samkommunernas ställning kommer att bli evaluerad vid reformen.

4 §. Metoder. I 2 kap. föreskrivs om metoderna för att genomföra reformen. Enligt 4 § går de ut på att stärka kommun- och servicestrukturen samt att förbättra verksamhetens produktivitet. Kommunernas verksamhet effektiviseras vid ordnandet och produktionen av service samt genom att verksamhetsförutsättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur stärks.

Kommunstrukturen stärks enligt 4 § 1 mom. genom att kommuner slås samman och delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Med lagen eftersträvas en livskraftig, funktionsduglig och intakt kommunstruktur. Utgångspunkten är att ändringarna i kommunindelningen görs på frivillig basis. Ändringarna görs och för dem beviljas stöd enligt kommunindelningenslagen. Ändringarna i kommunindelningenslagen uppmuntrar till bildande av kommuner med mer än 20 000 invånare och till samtidig sammanslagning av flera kommuner än två. Vid omorganiseringar av kommunindelningar har det funnits behov och intresse av sammanslagningar även i kommuner som inte har någon gemensam gräns. Förvaltningsutskottet konstaterar ur principiell synvinkel att man för en enhetlig samhällsstruktur i dessa situationer borde hitta en lösning där kommunerna har tillräckligt med gemensam gräns för att en enhetlig och ekologisk samhällsstruk-

tur ska tryggas. Om kommunerna inte kan slås samman p.g.a. att de inte har någon gemensam gräns måste de i varje fall samverka för att solidariskt avhjälpa bristerna i de kommunala tjänsterna på området. På så sätt tillförsäkras invånarna i varje kommun på området bra och tillräckliga tjänster. I fråga om problemen med samhällsstrukturen och behoven av att utveckla den hänvisar utskottet också till motiveringen i propositionen och till motiveringen under 7 § nedan.

Av paragrafens 2 mom. framgår att servicestrukturerna stärks genom att man samlar ihop service som förutsätter ett bredare befolkningsunderlag än en kommun och utökar det kommunala samarbetet. Verksamhetens produktivitet förbättras enligt 3 mom. genom att kommunernas verksamhet effektiviseras vid ordnandet och produktionen av service samt genom att verksamhetsförutsättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur stärks.

Alla kommuner ska tillämpa metoderna för att stärka servicestrukturerna och förbättra produktiviteten. I en del kommuner kommer det dessutom på fråga att stärka kommunstrukturen. Utskottet framhåller att varje kommun blir tvungen att bedöma sin egen situation och ställning i fråga om metoderna. Det kan inte göras enbart ur kommunens egen synvinkel. Kommunen måste också ansvarsfullt kunna bedöma hurdan dess situation ter sig utifrån. Kommunerna är beroende av varandra, speciellt närbelägna kommuner. I framtiden kommer det att vara fråga om regionens och kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter och samtidigt vara lockande, både nationellt och internationellt. Förmågan att ordna tjänster, näringslivets verksamhetsbetingelser och andra attraktionsfaktorer blir föremål för granskning. Det är viktigt att kommunerna förhåller sig positivt till reformen och aktivt tar sig an den. Det betyder bl.a. att varje kommun är skyldig att utreda vilka ändringar den kan göra och vilka förbättringsåtgärder den kan vidta. Utgångspunkten kan inte vara den motsatta, alltså hur ändringarna kunde undvikas.

Utskottet uppmärksammar ytterligare att reformen av kommun- och servicestrukturen er-

bjuder goda möjligheter att avhjälpa bristerna i tillgången till och kvaliteten på de tjänster som ska tillgodose barnens rättigheter och likabehandlingen av barn samt att säkerställa tillgången till tjänster för barn i behov av särskilt stöd. Det blir möjligt då reformen för med sig bättre chanser att anställa personal med krävande yrkeskompetens.

5 §. *Bildandet av kommuner och samarbetsområden.* Paragrafens 1 mom. definierar begreppet kommun mer målinriktat än för närvarande. Till kommunens egenart hör ekonomiska och på personalresurserna grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Därför bör kommunen bestå av ett pendlingsområde eller någon annan sådan funktionell helhet.

För att stärka sitt ömsesidiga samarbete kan kommunerna inrätta ett samarbetsområde. Denna regionala organisation kan enligt 2 mom. ha formen av en samkommun. De uppgifter som organisationen ska ha hand om kan också enligt ett avtal anförtros en av kommunerna på området (modellen med s.k. värdkommuner).

Utskottet noterar att paragrafens 2 mom. endast föreskriver hur ett samarbetsområde kan inrättas. Hur tjänsterna ska produceras avgör samarbetsområdet i enlighet med kommunallagen. Det väsentliga är att samarbetsområdet har ansvaret för att tjänsterna ordnas. För att fullgöra sitt ansvar kan samarbetsområdet utnyttja olika möjligheter att producera tjänster.

Att samarbetsområdet får bära ansvaret för att tjänsterna ordnas beror på att utgångspunkten har varit att ett enda organ eller en juridisk person ska ansvara för att olika serviceenheter bildas. Kommunspecifika överenskommelser om ansvaret garanterar inte detta.

Enligt 5 § 2 mom. i ramlagsförslaget ska beslutsfattandet inom samarbetsområdet ordnas så att det grundar sig på invånarantalet i de deltagande kommunerna, om inte kommunerna kommer överens om något annat. Den kommun inom samarbetsområdet som har det största invånarantalet kan på basis av bestämmelsen få ensidig bestämmanderätt, och dessutom garanterar inte ett

beslutssystem grundat enbart på invånarantalet nödvändigtvis i alla fall att en kommun med ett litet invånarantal alls blir representerad i samarbetsområdets organ. Problemet lindras av att regleringen är uppbyggd kring kommunernas möjlighet att ingå överenskommelser och kommunerna kan således avtala om hur beslutsfattandet ska ordnas på andra grunder än enbart utgående från invånarantalet. Beslutsfattandet bygger dock på invånarantalet, om kommunerna inte når en överenskommelse om andra slags arrangemang.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att möjligheten att en kommun kan få ensidig bestämmanderätt strider mot utskottets vedertagna praxis för det beslutssystem som ska följas i kommunernas obligatoriska samarbete. Förslaget kan enligt grundlagsutskottet jämföras med kommunernas obligatoriska samarbete.

Förutsättningen för vanlig lagstiftningsordning är enligt utlåtandet att sista meningen i 5 § 2 mom. i ramlagsförslaget stryks, vilket gör att de berörda kommunerna kan komma överens om beslutsarrangemangen i samarbetsområdet inom ramen för kommunallagen (365/1995). Alternativt ska huvudregeln i meningen ses över så att inte det beslutssystem som enligt huvudregeln ska följas inom samarbetsområdet ger en enskild kommun en ställning som möjliggör ensidig bestämmanderätt och att regleringen garanterar alla kommuner i samarbetsområdet representation i områdets organ.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att sista meningen i 5 § 2 mom. i lagförslaget stryks.

En kommun eller ett samarbetsområde som sköter primärvården och anknytande uppgifter inom socialväsendet ska ha åtminstone ungefär 20 000 invånare (5 § 3 mom.). Kommunerna bör vidta åtgärder för att uppfylla kraven på befolkningsunderlag genom att slå sig samman eller inrätta samarbetsområden.

Av social- och hälsovårdsutskottets utlåtande framgår att kravet på befolkningsunderlag är detsamma som ställts som mål för hälsovårdscentralerna i det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet. Kommunerna kan välja om de uppfyl-

ler minimikravet på befolkningsunderlag genom kommunsammanslagningar eller i form av samarbetsområden, om kommunens invånarantal underskrider minimikravet på befolkningsunderlag. Social- och hälsovårdsutskottet betonar i sitt utlåtande att det föreslagna befolkningsunderlaget är ett minimimål och att ett ändamålsenligt befolkningsunderlag t.ex. för att upprätthålla krävande specialkompetens i de flesta fall är större än det som föreslagits.

Kravet på befolkningsunderlag är särskilt betydelsefullt när det gäller socialvården, eftersom det i dagens läge nästan helt saknas en servicestruktur för service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag inom socialvården. Kommuner och samarbetsområden med ett större befolkningsunderlag tryggar möjligheten att upphandla, bevara och utveckla specialyrkeskunskap inom socialvården t.ex. inom barnskyddsarbetet, omsorgen om utvecklingsstörda, specialdagvården och det gerontologiska socialarbetet. Den föreslagna reformen innebär bättre möjligheter att ordna specialservice som stöder när servicen inom socialvården.

För närvarande fungerar tre av fyra hälsovårdscentraler med ett mindre befolkningsunderlag än det föreslagna. Inom hälso- och sjukvården har åtta kretssjukhus slagits ihop med primärvården i området och liknande lösningar är på gång i olika områden. Det finns redan nu planer på att ansluta även socialvårdsservice till vissa hälsovårdsområden. Från början av år 2007 inleder två hälso- och sjukvårdsdistrikt sin verksamhet där centralsjukhuset utgör en helhet tillsammans med hälsovårdscentralerna i sjukvårdsdistriktet. Hälso- och sjukvårdsdistrikten har i huvudsak ordnat även uppgifterna inom socialväsendet. I dagens läge är socialvården och folkhälsoarbetet ihopslagna under samma organ i varannan kommun. Utskottet anser att hälso- och sjukvården bör ordnas så att det bildas en smidig servicekedja mellan primärvården, den specialiserade sjukvården och socialvården.

Innehållet och verksamhetsmodellerna i primärvården måste utvecklas och en mera stadigvarande personal vid hälsovårdscentralerna än för närvarande tryggas. Kommunerna har under

de senaste åren hamnat i orimliga situationer när de har blivit tvungna att ty sig till köpta tjänster på grund av personalbristen. En omorganisering av folkhälsoarbetet och ordnandet av stödåtgärder på större områden än nu stöder hälsovårdscentralernas möjligheter att fokusera på sin kärnverksamhet. I enlighet med social- och hälsovårdsutskottets utlåtande framhåller förvaltningsutskottet att man bör beakta att det ska finnas tillräckliga resurser för hälsofrämjande och förebyggande arbete när primärvården utvecklas. Förvaltningsutskottet anser att man på detta sätt kan få medborgarna att i högre grad ta ansvar för sin hälsa och sitt fysiska välbefinnande. Det är mycket viktigt för samhället såväl som för individen, framför allt när det gäller att bekämpa s.k. folksjukdomar och eftersom befolkningen åldras.

Social- och hälsovårdsutskottet påpekar i sitt utlåtande att ordalydelsen i det föreslagna 5 § 3 mom. har väckt misstankar om att socialvården kommer att vara underordnad eller sekundär i förhållande till hälso- och sjukvården i reformen. Utgångspunkten för den struktur som föreslås i ramlagsförslaget är primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården. Liksom social- och hälsovårdsutskottet understryker förvaltningsutskottet att primärvården och socialvården i reformen ska ses som likvärdiga uppgiftsområden.

Primärvården bör alltid övergå som helhet till samarbetsområdet. Servicehelheterna bör även i övrigt förbli intakta. Befolkningsunderlaget på minst 20 000 invånare säkerställer rekrytering, specialkompetens, arbetsfördelning och utvecklingsverksamhet. Då minskar de ekonomiska konsekvenser som tillfälliga fluktuationer i de dyraste tjänsterna får för den finansiella basen. De uppgifter som ska skötas inom ramen för det obligatoriska samarbetet är inte detaljerat uppräknade i ramlagen. Det är motiverat därför att lösningarna varierar beroende på kommun. Dessutom är det uttryckligen kommunerna som känner till de lokala förhållandena och behoven.

En kommun eller ett samarbetsområde som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning enligt lagen om yrkesutbildning

(630/1998) ska åtminstone ha ungefär 50 000 invånare (5 § 4 mom.).

Anordnandet av grundläggande yrkesutbildning baserar sig på de tillstånd för anordnande av utbildning som beviljas av undervisningsministeriet. Utbildning kan enligt 8 § i lagen om yrkesutbildning anordnas av en kommun, samkommun, registrerad sammanslutning, stiftelse eller staten eller ett statligt affärsverk. Kommunerna är inte enligt lag skyldiga att ordna grundläggande yrkesutbildning utan det är en frivillig uppgift för dem. Kommunerna deltar gemensamt med en finansieringsandel per invånare i finansieringen av utbildningen.

I sitt utlåtande påpekar kulturutskottet att yrkesutbildningen i huvudsak är inriktad på behoven i arbetslivet inom områden som är större än en kommun och till många delar riksomfattande. Utbildningsutbudet bör granskas utifrån det regionala eller riksomfattande behovet av utbildning.

Av de 175 anordnarna av grundläggande yrkesutbildning är 26 kommuner, 57 samskommuner och 91 privata utbildningsanordnare. Staten är huvudman för fem specialläroanstalter och sameområdets utbildningscentral. Befolkningsunderlaget i fråga om kommunalt ordnad utbildning är för litet i 18 kommuner. Det sammanlagda invånarantalet i medlemskommunerna i samskommuner som ordnar utbildning underskrider 50 000 i fråga om 19 utbildningsanordnare.

Kulturutskottet uppger att det nuvarande nätverket av yrkesutbildningsanordnare har blivit större men att nätverket och utbildningsutbudet inte till alla delar förmår möta de föränderliga kompetens- och utbildningsbehoven i arbetslivet. Behovet av att sätta ihop ett system och bilda ett nätverk av starkare yrkesutbildningsanordnare existerar fortfarande. Utbildningstjänsterna måste utvecklas i enlighet med principen om livslångt lärande. Genom utbildning sörjer man för de ungas kompetens och de arbetandes kompetens ska uppdateras och förnyas under hela yrkeskarriären.

Liksom kulturutskottet omfattar förvaltningsutskottet regeringens mål att de som anordnar yrkesutbildning ska utgöra tillräckligt stora och

mångsidiga eller annars starka utbildningsanordnare som har förutsättningar att utveckla arbetslivet och svara på dess kompetenskrav. Målet är vidare att på olika sätt främja bildandet av enhetliga utbildningsorganisationer med beaktande av bägge språkgruppernas krav.

Förvaltningsutskottet noterar att kravet på ett befolkningsunderlag om minst ca 50 000 invånare ligger i linje med undervisningsministeriets projekt för att förbättra nätverket av yrkesutbildningsanordnare. Projektet, som startade våren 2006, syftar till att bygga en tillräckligt stark strukturell och ekonomisk grund för yrkesutbildningen och serviceförmågan på olika områden och inom utbildningen i olika branscher. Dessutom är målet att få utbildningsanordnarna att samlas i nätverket.

Förvaltningsutskottet framhåller särskilt att kravet på befolkningsunderlag gäller organisationen och inte utbildningsutbudet. Utbildningen kan i framtiden ordnas på samma orter som nu.

I 5 mom. i paragrafen anges på vilka villkor som förutsättningarna i 3 och 4 mom. kan frångås. Dessa villkor kan endast vara skärgård och långa avstånd, tryggande av de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter eller tryggande av samernas språk och kultur.

Kravet på befolkningsunderlag kan inte alltid uppfyllas. Bestämmelserna om avvikelser gäller avvikelser från gränserna för befolkningsmängden. De innebär inte att skyldigheten att inrätta ett samarbetsområde automatiskt kan frångås p.g.a. skärgård eller långa avstånd. Man bör alltid utreda alternativet att inrätta ett samarbetsområde. Detta i synnerhet om det redan finns en funktionell helhet där kommunerna för närvarande har samarbete. Då måste man överväga att utvidga det funktionella området så att kravet på befolkningsunderlag uppfylls. Utskottet understryker att avsikten är att kommunerna och samarbetsområdena i så stor utsträckning som möjligt uppfyller kraven på befolkningsunderlag enligt 3 och 4 mom. Kommunerna bör på alla sätt sträva efter att uppfylla kravet i stället för att försöka påvisa några grunder för att det inte skulle gälla dem.

6 §. *Service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag.* Enligt 1 mom. indelas landet i de samkommuner som avses i 7 § i lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) för tryggande av den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag. Kommunen ska höra till en samkommun. Angående rösträtten i samkommunen gäller vad som bestäms i 17 § i lagen om specialiserad sjukvård.

Enligt 2 mom. ska samkommunen i den omfattning som kommunen anger ansvara för den service som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård och lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977). Ordalydelsen beror på att samkommunen bildas enligt beslut av kommunerna och är ett uttryck för samverkan mellan dem.

I ramlagen föreslås att man för första gången under en enda organisation samlar ansvaret för de uppgifter inom social- och hälsovården som förutsätter ett brett befolkningsunderlag. I reformen betonas att även samkommunerna ska främja hälsa, funktionsförmåga och social trygghet.

Social- och hälsovårdsutskottet ser åtgärder som påverkar hälsobeteendet samt förebygger sjukdomar och social utslagning som centrala faktorer i strävandena efter att påverka ökningen av servicebehovet och kostnaderna. Utskottet anser även att socialvårdens ställning måste tryggas när servicestrukturen reformeras. Framgångsrika åtgärder förutsätter ett smidigt samarbete mellan aktörer på basnivå och regional nivå enligt samma principer.

Utöver den specialiserade sjukvården och omsorgen om utvecklingsstörda måste den social- och hälsovårdsservice som kräver ett brett befolkningsunderlag omorganiseras mera allmänt.

Ordalydelsen i 6 § 2 mom. i lagförslaget har ansetts vara oklar, i synnerhet inom omsorgen om utvecklingsstörda. Osäkerheten har delvis gällt skillnaderna i områdes- och befolkningsunderlagen inom den specialiserade sjukvården och omsorgen om utvecklingsstörda. Å andra sidan har man misstänkt att den medicinska verksamhetskulturen kommer att kringskära den nuvarande handikappolitiska verksamhetskulturen inom specialomsorgen.

Kommunen har fortfarande ansvaret för att ordna specialomsorg om utvecklingsstörda. Det är kommunen som beslutar vilka tjänster som ska överlåtas på samkommunen och vilka tjänster som kommunen ska ordna eller köpa själv.

Även om reformen utgår från de samkommuner som fastställs i lagen om specialiserad sjukvård är det i verkligheten fråga om att grunda nya samkommuner. Enligt 3 § 1 mom. i ramlagen kan kommunerna bilda en samkommun på ett sätt som avviker från dagens indelning i sjukvårdsdistrikt och specialomsorgsdistrikt.

I sitt utlåtande beskriver social- och hälsovårdsutskottet samkommunen för sjukvårds- och socialservice i Norra Karelen som inledde sin verksamhet i början av år 2006. Där har man frivilligt genomfört en lösning som i huvudsak överensstämmer med ramlagsförslaget för att ordna service som kräver ett brett befolkningsunderlag.

Enligt en utredning till förvaltningsutskottet har den nya samkommunen inte orsakat några särskilda förändringar vad kärnserVICEN beträffar. De största förändringarna har varit att två samkommuners stödtjänster slagits ihop, vilket för många av dem som arbetar med stödtjänster har inneburit förändringar eller utvidgningar i de tidigare arbetsuppgifterna. Utifrån erfarenheterna i Norra Karelen har den nya samkommunsstrukturen med tanke på specialomsorgen om utvecklingsstörda ökat sakkunskapen bl.a. vid upphandling och inom personal- och dataadministrationen samt gjort stödtjänsterna mindre sårbara.

Förvaltningsutskottet understryker att den administrativa organiseringen av tjänster som förutsätter ett brett befolkningsunderlag inte avgör på vilket sätt som tjänsterna ska produceras. Det finns alltså inget hinder t.ex. för att fortsätta ordna omsorg om utvecklingsstörda inom ramen för en frivillig samkommun på det sätt som kommunerna avtalat. Även i övrigt kan de serviceproducenter anlitas som i nuläget tillhandahåller väl fungerande service. Omsorgen om utvecklingsstörda, dess status, kompetensen och servicen prioriteras inte ner i relation till den specialiserade sjukvården i den nya samkommunen, utan

båda uppgiftshelheterna utgör jämlika beståndsdelar i samkommunen. Om reformen genomförs adekvat, t.ex. efter Norra Karelen modell, blir omsorgen om utvecklingsstörda bättre. Utskottet framhåller att specialomsorgen om utvecklingsstörda måste garanteras en tillräckligt självständig ställning i samkommunen för att lösningen ska lyckas i praktiken.

För att det inte ska bli oklart huruvida samkommunen ska tillämpa rösträttsbestämmelsen i lagen om specialiserad sjukvård eller rösträttsbestämmelsen i lagen om specialomsorg, hänvisas i 6 § 1 mom. till 17 § i lagen om specialiserad sjukvård. I ungefär hälften av grundavtalen för specialsjukvårdsdistrikten har man numera gjort undantag från rösträttsbegränsningen. Därför anser förvaltningsutskottet att det så som också social- och hälsovårdsutskottet föreslår är motiverat att rösträtten i samkommunen ska kunna avtalas i samkommunens grundavtal i enlighet med kommunallagen. Därför föreslår förvaltningsutskottet att sista meningen i 6 § 1 mom. stryks.

En del av de åtgärder och den vård som hör till den högspecialiserade sjukvården centraliseras enligt 6 § 5 mom. till något specialupptagningsområde på riksnivå. Genom förordning av statsrådet bestäms på basis av momentet vilka undersökningar och åtgärder samt vilken vård som hör till den högspecialiserade sjukvården. Bestämmelsen, som skrivits i form av ett bemyndigande att utfärda förordning, innehåller enligt motiven dock endast ett uppdrag att ändra lagen om specialiserad sjukvård så att man hädanefter genom förordning av statsrådet kan utfärda bestämmelser om sådant som nu regleras genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. I sitt utlåtande lyfter grundlagsutskottet fram att detta inte på något sätt framgår av det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning som i det här fallet dessutom ställer till med juridisk oreda mellan bemyndigandet i ramlagsförslaget och i lagen om specialiserad sjukvård. Därför föreslår förvaltningsutskottet att sista meningen i 6 § 5 mom. ändras så att den motsvarar det avsedda uppdraget i propositionen.

7 §. *Planeringskyldighet för vissa stadsregioner.* Städerna Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda ska enligt 7 § 1 mom. senast den 31 augusti 2007 utarbeta en plan för bättre samordning av markanvändningen, boendet och trafiken samt effektivare användning av service över kommungränserna i huvudstadsregionen, som dessa städer utgör. Planen ska beakta de pågående utvecklingsprojekten i regionen.

I 2 och 3 mom. föreskrivs att 16 centralorter i landskapen är skyldiga att utarbeta en motsvarande plan tillsammans med vissa uppräknade kommuner som till samhällsstrukturen är nära anknutna till centralorten. Planen behöver inte utarbetas om kommunerna enhälligt konstaterar att det är onödigt.

I sitt utlåtande fäster kommunikationsutskottet uppmärksamhet vid avgränsningen av huvudstadsregionen. En så snäv avgränsning har inte ansetts meningsfull; tvärtom har det ansetts att den inte tillgodoser behovet av bättre administration av samhällsstrukturen och trafiken. Den ses också som ett motstridigt budskap från staten med tanke på det trevande samarbetet i regionen.

Avgränsningen är avsedd att bemöta den utmaning som består i att Helsingfors och det omgivande området snabbt och resultatrikt ska kunna gå framåt med sina planer. Förvaltningsutskottet anser dock att markanvändningen, trafiken och boendet i mån av möjlighet redan nu bör granskas över förvaltningsgränserna i hela pendlingsområdet, som är mycket omfattande i huvudstadsregionen.

I sitt utlåtande anser miljöutskottet att det behövs ett utvidgat samarbete i centrala stadsregioner kring utvecklandet av markanvändningen, jordpolitiken, bostadspolitiken och trafiksystemen. I framtiden kommer det att vara allt viktigare att uppnå målen för energi- och klimatpolitiken även inom dessa sektorer. Propositionen stöder förutsättningarna för en god bostadspolitik och hållbar samhällsstruktur och stärker det kommunala samarbetet där man redan hunnit längre med den gemensamma planeringen och förvaltningen. Boende och planering av markanvändningen är i allt högre grad förknippat med

behovet av att utveckla trafiksystemet och kollektivtrafiken. Den splittring i samhällsstrukturen som skett på många ställen är en utmaning för utvecklandet av trafiksystemen, eftersom den ökar behovet av samhällstekniska investeringar och underhållskostnaderna.

Förvaltningsutskottet noterar ytterligare att det frivilliga, avtalsbaserade samarbetet mellan kommunerna i huvudstadsregionen har gått framåt och intensifierats den senaste tiden. Ett samarbetsavtal mellan städerna i regionen godkändes vid ett gemensamt möte för städernas fullmäktige den 22 maj 2006. Utöver boende, markanvändning och trafik samverkar städerna också för att ordna tjänster.

Det är viktigt att främja samarbetet mellan de fyra städerna i huvudstadsregionens kärna men också inom hela den funktionella Helsingforsregionen, som enligt definitionen i utvecklingsprojektet sammanlagt inbegriper 14 kommuner. Det är frivilligt för andra i lagen nämnda kommuner både i huvudstadsregionen och i närheten av landskapens centralorter att vara med och utarbeta planer, om de enhälligt beslutar om det.

Problemen med att utveckla huvudstadsregionen behandlas i den allmänna motiveringen till propositionen. I det här sammanhanget hänvisar förvaltningsutskottet till sitt betänkande (FvUB 14/2004 rd) om den regionalpolitiska redogörelsen. Där konstaterar utskottet bl.a. att Helsingforsregionen har kompetenskluster av världsklass på vissa områden. Dessutom tillhör regionen de stora centralorter där internationella företag kan förväntas placera verksamhet i norra Europa. Den stora stadsregionen erbjuder en stor och mångsidig arbetsmarknad, spetskompetens och innovationsförmåga. Vår huvudstadsregion tillhör de snabbast växande storstäderna i Europa. Tillväxten är till nytta för näringslivet i effektivitetshänseende, men ställer samtidigt höga krav på bostads- och tjänsteproduktion, social sammanhållning och hållbar utveckling avseende samhällsstrukturen.

Det är nödvändigt att planeringsskyldigheten för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur innebär att det ska läggas fram konkreta åtgärdsförslag.

Kommuninvånarna ska kunna kräva en ekonomisk och fungerande samhällsstruktur — det gäller också boendet. Förvaltningsgränserna får inte förhindra rationella lösningar som förbättrar samhällstekniken och samhällsstrukturen.

För tydlighetens skull finns det skäl att nämna att planeringsskyldigheten inte för med sig några ändringar i kommunens ansvar för att ordna tjänster. Skyldigheten har åtminstone inte i planeringsfasen några konkreta konsekvenser för t.ex. de språkliga rättigheterna.

Här lyfter utskottet också fram att tjänsterna i centralorten i en del fall kan utnyttjas ensidigt utan deltagande i kostnaderna. Samtidigt bör man också minnas att arrangemang av denna typ också kan vara svåröverskådliga därför att en kommun som använder centralortens tjänster kan ge centralorten mervärde av många olika slag.

8 §. Uppgifter som överförs från kommunerna till staten. Av paragrafen framgår att staten övertar ordnandet och finansieringen av konsumentrådgivning, underhållsstödsärenden, intressebevakning inom förmyndarverksamhet, hälso- och sjukvård för personer bosatta utomlands, utredningar i anslutning till sexuellt utnyttjande av barn samt rättspsykiatriska utredningar.

Utskottet tillstyrker 8 § i lagförslaget utan ändringar. Om betänkandet godkänns i plenum innebär det ett politiskt uppdrag till regeringen att börja bereda en överföring av uppgifterna från kommunerna till staten. Överföringen av uppgifterna och finansieringsansvaret genomförs genom att riksdagen föreläggs separata propositioner. Utifrån dem avgörs närmare hur överföringarna ska ske och vad de ska innehålla.

Med tanke på den fortsatta beredningen hänvisar förvaltningsutskottet till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande enligt vilket syftet med 8 § 2 mom. 3 punkten förblir oklart i och med att det inte finns några detaljmotiv till de rättspsykiatriska utredningar som föreslås bli överförda på statens kostnadsansvar. Enligt en utredning till social- och hälsovårdsutskottet avses med rättspsykiatriska utredningar i förslaget sådana ut-

redningar som hänför sig till sexuellt utnyttjande av barn. Dessa kan dock anses ingå i 8 § 2 mom. 2 punkten.

9 §. Kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Ramlagen utgår från att kommuner som har speciellt svåra ekonomiska problem tillsammans med staten ska reda ut sina möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen.

Kommunens ekonomi bedöms med hjälp av nyckeltal som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten. Utskottet anser det vara befogat att dessa nyckeltal definieras i en förordning av statsrådet. Naturligtvis är det inte endast fråga om att bedöma det ekonomiska läget i kommunen, utan samtidigt bedöms serviceproduktionens nivå och kvalitet samt servicetillgången.

För tryggheten av tjänsterna i kommuner med speciellt svåra ekonomiska problem tillsätts en utvärderingsgrupp. Kommunfullmäktige ska behandla utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och meddela inrikesministeriet sina beslut. Inrikesministeriets uppgift är att bedöma om fullmäktiges åtgärder är tillräckliga för att trygga tjänsterna eller om det behövs ett kraftigare ingripande i form av en särskild utredning för att ändra kommunindelningen.

Statsrådet ska på basis av 9 § 4 mom. i ramlagsförslaget i början av 2009 överlämna en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunindelningenslagen så att statsrådet på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i 9 § 2 mom. eller den kommunindelningensutredare som avses i 3 mom. kan besluta att ändra kommunindelningen. Villkoret är att de åtgärder som nämns i 1—3 mom. och som vidtas för att trygga den lagstadgade servicen i kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning inte räcker till.

I sitt utlåtande påpekar grundlagsutskottet att beslutet om överlämnande av en proposition fattas med stöd av 58 § 1 och 2 mom. i grundlagen av republikens president. Därför måste 9 § 4

mom. i ramlagsförslaget absolut ändras så att det motsvarar regleringen enligt 58 § i grundlagen och för att lagförslaget till dessa delar ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Dessutom måste momentet ändras så att överlämnandet av en proposition och det närmare innehållet i denna avgörs av regeringen.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 9 § 4 mom. godkänns med följande lydelse: "Om de åtgärder som nämns i 1—3 mom. inte är tillräckliga kan statsrådet i början av 2009 överlämna regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunindelningenslagen så att statsrådet på förslag av utvärderingsgruppen eller den kommunindelningensutredare som tillsatts i enlighet med 3 mom. kan besluta att ändra kommunindelningen." Ordalydelsen "kan överlämna" överlåter frågan om en eventuell proposition liksom dess närmare innehåll åt regeringens prövning. Det innebär också att det i sista hand är republikens president som beslutar om överlämnandet av en proposition. Det politiska budskapet är i varje fall klart.

10 §. Kommunens utredning och genomförandeplan för reformen. I 10 § 1 mom. i lagförslaget föreskrivs att kommunen ska lämna statsrådet en utredning om de åtgärder som kommer att vidtas i kommunen med stöd av 5 och 6 § samt en plan för genomförandet av reformen (genomförandeplan).

I form av basuppgifter ska planen innehålla bl.a. en befolkningsanalys och en analys av servicebehovet i kommunen för 2015 och 2025, kommunens ekonomiplan (och, om balansräkningen visar underskott, ett program för att täcka det), en plan för hur kommunen utnyttjar de metoder som nämns i 4 §; en utredning om servicenätets täckning samt en plan för hur kommunens viktigaste funktioner ska ordnas och för personalresursernas tillräcklighet och utveckling.

Utskottet vill påminna om att varje kommun är skyldig att lämna statsrådet en utredning och genomförandeplan. Utredningen om de åtgärder som kommer att vidtas i kommunen med stöd av 5 och 6 § ska vara klart upplagd och innehålla så

konkreta uppgifter och slutledningar som möjligt. Detsamma gäller planen för hur reformen ska genomföras i kommunen.

Lagen innehåller inte några bestämmelser om hur utarbetningen av utredningarna och genomförandeplanerna ska organiseras. Eftersom utredningarna och planerna inte nödvändigtvis följer landskapsgränserna lagstadgas inte om någon samordningsskyldighet för landskapsförbunden. Det är kommunerna som beslutar om organiseringen. Kommunerna måste samverka vid utarbetningen för att kunna granska allt serviceutbud i området och i grannkommunerna. Om kommunerna så vill kan landskapsförbunden samordna utarbetningen.

Utskottet anser att kommunerna bör få tid att utarbeta sin utredning och genomförandeplan till slutet av augusti 2007. Därför bör 10 § 1 mom. ändras. Även om tidsfristen är densamma som för huvudstadsregionens och vissa andra stadsregioners planeringsskyldighet enligt 7 §, är det fråga om juridiskt olika planer och utredningar.

11 §. Statens kommunpolitik samt reformen av finansierings- och statsandelssystemet. Basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, utvecklas och blir en etablerad del av statens och kommunernas lagbaserade samrådsförfarande. De ekonomiska styrmetoderna enligt basserviceprogrammet ska bli effektivare (1 mom.).

Utskottet anser att det är angeläget att utforma en klarare kommunpolitik och gemensamma kommunpolitiska riktlinjer för staten och kommunerna. Då blir det möjligt med en övergripande granskning av frågor som är viktiga för kommunerna. Dessutom ökar förutsebarheten i förhållandet mellan kommunerna och staten. För att en mer konsekvent kommunpolitik ska kunna utformas måste basserviceprogrammet förbättras bl.a. genom att dess betydelse framhävs i relation till ministeriernas sektorprogram. Förvaltningsutskottet konstaterar att det i egenskap av ett utskott för kommunalekonomi årligen ska föreläggas det gällande basserviceprogrammet i enlighet med riksdagens uttalande (FvUB 2/2006 rd). I detta sammanhang är det också be-

fogat att nämna att termen "kommunpolitik" nu förekommer i lagstiftningen för första gången. Utskottet introducerade begreppet i riksdagshandlingarna i slutet av förra valperioden (FvUU 25/2002 rd). Därefter har den nuvarande regeringen tagit in det i sitt program.

Kommunernas finansierings- och statsandelssystem förnyas med ett enkelt och genomskådligt system som mål. I samband med reformen fattas beslut om att stärka kommunernas skatteinkomstbas genom att skatteavdragen överförs så att de belastar staten samt undanröjs hindren för kommunsammanslagningar och samarbete mellan kommuner i anslutning till finansieringsystemet. Målet är att slå samman statsandelarna för de olika förvaltningsområdena (2 mom.).

I sitt utlåtande ser kulturutskottet det som ett problem att målet i lagförslaget gällande en kommun- och servicestrukturereform är att statsandelarna för de olika förvaltningsområdena ska slås samman. Detta mål gäller också statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhetens driftskostnader. Vid den separata beredningen av reformen av finansierings- och statsandelssystemet bör man i enlighet med nämnda mål utreda reformens verkningar för möjligheterna att styra verksamheten samt till vilka delar och i vilken omfattning som statsandelarna kan slås samman samt hur de beviljas och betalas. Målet att slå samman statsandelarna gäller inte anslag som hänför sig till ett bestämt ändamål, t.ex. statsunderstöd som är beroende av prövning eller användningen av tipsvinstmedel.

På grund av det mångsidiga undervisnings- och kulturverksamhetsfältet är risken att en kategorisk sammanslagning försämrar många bas-tjänster inom undervisnings- och kulturverksamheten. Enligt kulturutskottet måste det även i fortsättningen tas hänsyn till att det finns olika arrangörsförhållanden samt olika tjänster, även om detta skulle förutsätta att man använder olika graderingsfaktorer och koefficienter.

I sitt utlåtande menar kulturutskottet vidare att det nuvarande statsandelssystemet är komplicerat och innehåller många olika variabler. Med hjälp av olika koefficienter strävar man efter att styra anordnandet av utbildning samt ge kommu-

nera jämlika förutsättningar att ordna tjänster. I praktiken är det dock svårt att följa verkningarna av det nuvarande systemet och ur beslutsfattarens synvinkel är systemet inte tillräckligt klart. Därför är det nödvändigt att utreda möjligheterna att göra statsandelssystemet enklare, anser kulturutskottet. Målet bör också vara att göra systemet mer genomskådligt. Man bör dock göra ett undantag från sammanslagningen av statsandelarna för förvaltningsområdet när det gäller statsandelarna för undervisnings- och kulturväsendet.

Kulturutskottet ser det som nödvändigt att man före det slutliga beslutsfattandet noggrant utreder vilka verkningar som reformen av statsandelssystemet kommer att ha för styrningen av undervisningsväsendet samt att undervisningsministeriet fortfarande kommer att kunna påverka finansieringen av utbildningen. Man ska i synnerhet utreda hur en sammanslagning av statsandelarna påverkar anordnandet av yrkesutbildning och rätten att fritt söka in till skolor samt hur finansieringen kan föregripas och utbetalas. Det måste utredas hur verksamhet inom utbildningsformer som fungerar med olika arrangörstillstånd och på olika finansieringsgrunder kan fortsätta.

Enligt den gällande lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) betalas statsandelar till någon annan utbildningsanordnare än kommunen direkt till huvudmannen. Kulturutskottet ser det som nödvändigt att detta system bevaras.

Också social- och hälsovårdsutskottet uppger i sitt utlåtande att vissa sakkunniga har förhållit sig kritiskt till en sammanslagning av statsandelarna. För att lösa de aktuella problemen inom social- och hälsovården föreslogs t.o.m. att man allvarligt överväger s.k. öronmärkt statsunderstöd eller statsandel. Social- och hälsovårdsutskottet betonar att på statsrådets nivå bör ansvaret för statsandelen för social- och hälsovården även framdeles ha ett nära samband med ansvaret för att social- och hälsovården fungerar.

I ramlagen tas inte ställning till innehållet i den finansieringsreform som konstaterats vara nödvändig. Social- och hälsovårdsutskottet kon-

staterar att en reform av finansieringen hör till de viktigaste utvecklingsutmaningarna inom social- och hälsovården inom den närmaste framtiden. Ändringen i befolkningsstrukturen och t.ex. kostnaderna för handikappservice förorsakar ett behov av en kostnadsutjämning på större områden än nu och eventuellt även en ökning av statens finansieringsandel.

Finansutskottet ser det som mycket viktigt att man med hjälp av reformen verkligen stärker kommunernas skatteinkomstbas. Likaså är det viktigt att man i lösningar som gäller statsandelssystemet beaktar de olika förhållandena och servicebehoven i kommunerna. Detta är nödvändigt för att alla kommuner ska kunna ordna medborgarnas basservice med en skälig skatte- och avgiftsbelastning.

Förvaltningsutskottet noterar att det kalkylerade statsandelssystemet infördes i början av 1993 (FvUB 5—7/1992 rd, KuUU 2/1992 rd, ShUU 3/1992 rd — RP 214—216/1991 rd). Denna reform var principiellt historisk och samtidigt absolut nödvändig. Det hade blivit dags att avveckla det tidigare systemet, som var baserat på uppgifter och utgifter och s.k. öronmärkt statsunderstöd och statsandel. Den grundläggande idén bakom reformen var att statsandelarna skulle bli kalkylerade. Den allmänna statsandelen till kommunerna, statsandelen för social- och hälsovården samt statsandelen för undervisnings- och kulturväsendet kalkylerades på grunder som beaktade förhållandena i kommunerna. Statsandelarna hade inte längre någon juridiskt styrande effekt på verksamheten. Kommunerna ordnade sin verksamhet i enlighet med lagstiftningen om kommunernas uppgifter och skyldigheter. De fick också statsandelar i form av allmänfinansiering.

Statsandelssystemet har senare genom behandling i riksdagen setts över 1996 (FvUB 24/1996 rd, KuUU 8/1996 rd och ShUU 12/1996 rd — RP 149/1996 rd) och 2005 (FvUB 24/2005 rd, KuUU 10/2005 rd och ShUU 11/2005 rd — RP 88/2005 rd).

Det kalkylerade statsandelssystemet är i grunden detsamma som det var då det infördes 1993. Det har delvis reviderats i syfte att det ska bli

enklare, men det ursprungliga målet från början av 1990-talet har ännu inte nåtts. Systemet är fortfarande invecklat och svårbegripligt, bl.a. när det gäller detaljerna i beräkningsgrunderna för förhållandena i kommunerna.

Förvaltningsutskottet konstaterar att 11 § i ramlagsförslaget innehåller en politisk överenskommelse om principerna för reformen av finansierings- och statsandelssystemet. De här principerna, som är mycket beroende av varandra, utgör en helhet. Detaljerna i finansierings- och statsandelssystemet avgörs vid beredningen av en separat proposition om reformen och i sista hand då propositionen behandlas i riksdagen.

Förvaltningsutskottet lägger också vikt vid det faktum som framgår av 11 § 4 mom. i ramlagsförslaget att statsandelssystemet fortsättningsvis ska beakta de olika förhållandena och servicebehoven i kommunerna. Utskottet påminner om att dagens kalkylerade statsandelssystem inte ens är avsett att styra verksamheten. Det har framkommit en del missförstånd när det gäller systemet. Det kalkylerade statsandelssystemet bör reformeras efter riktlinjerna i propositionen.

Enligt förvaltningsutskottet är det motiverat att bevara rätten att fritt söka in till skolor. Samtidigt bör det klarläggas vilken verkan som en sammanslagning av statsandelarna kommer att få när det gäller att ordna yrkesutbildning samt att föregripa och betala ut finansiering. Frågorna kring finansieringen av verksamhet inom utbildningsformer som fungerar med olika arrangörstillstånd och på olika finansieringsgrunder, också privata läroinrättningar, bör också utredas. Statsandelar till någon annan utbildningsanordnare än kommunen betalas för närvarande direkt till huvudmannen. Även detta system hör till de frågor som bör utredas.

För att kommunpolitiken effektivt ska stödja kommunerna är det viktigt att också centralförvaltningen har förmåga att förnya och utveckla sig. Kommunernas verksamhet kommer fortsättningsvis att styras av lagstiftning om kommunernas uppgifter. Vissa detaljer i statsandelssystemet kommer att kunna förbli öronmärkta. För att servicens kvalitet och åtkomlighet ska vara garanterad finns det redan nu ett system för utvär-

dering av basservicen. När statsandelarna för de olika förvaltningsområdena slås samman måste man beakta eventuella behov av att utveckla styrnings- och utvärderingssystemen. Reformen av finansierings- och statsandelssystemet tjänar samma ändamål som hela reformen, nämligen att säkerställa tillgången till service.

Utskottet påminner om att reformen avses bli genomförd utan att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna ändras.

13 §. Personalens ställning. De omorganiseringar som kommun- och servicestrukturreformen innebär samt utarbetningen av de planer som den förutsätter ska enligt paragrafen genomföras i samarbete med företrädarna för kommunernas personal. Omorganiseringar som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse. Arbetsgivaren har inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker till följd att en kommun, samarbetsområde eller samkommun som förutsätter ett brett befolkningsunderlag bildas. Detta förbud är i kraft fem år i kommunindelningen efter att kommunindelningen har trätt ikraft och i andra efter att personalen har övergått i anställning hos den nya arbetsgivaren. Men uppsägningsskyddet är inte ovillkorligt, utan det medför en skyldighet att ta emot ett nytt arbetsavtalsförhållande eller en tjänst som arbetsgivaren erbjuder och som motsvarar arbetstagarens utbildning, yrkeskompetens eller erfarenhet.

För att kommun- och servicestrukturreformen ska lyckas behövs insatser av hela personalen vid sidan av de förtroendevalda och de ledande tjänsteinnehavarna. Uppsägningsskyddet säkerställer de personella resurserna inom kommunsektorn i en situation där en stor del av personalen kommer att gå i pension samtidigt som de åldersklasser som kommer ut på arbetsmarknaden minskar och servicebehovet verkar öka.

3 kap. Särskilda bestämmelser

14 §. Redogörelse. Statsrådet överlämnar enligt 14 § en redogörelse för genomförandet av kom-

mun- och strukturreformen och uppnåendet av målen för ramlagen till riksdagen 2009.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det rimmar väldigt illa med ett grundlagsfäst system att statsrådet, samtidigt som dess rätt till initiativ inskränks, genom bestämmelser i lag åläggs att i ett bestämt ärende och inom en viss tid lämna en redogörelse till riksdagen. Grundlagsutskottet har ansett att det i konstitutionell mening vore mycket naturligare att en sådan förpliktelse är politisk och därmed baserar sig på den vilja som riksdagen uppger i sitt svar (GrUU 5/2004 rd). I sitt utlåtande om den aktuella propositionen anser grundlagsutskottet att det är bäst att den bestämmelse som ålägger regeringen att lämna en redogörelse stryks ur ramlagsförslaget i enlighet med utskottets tidigare ståndpunkt.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 14 § stryks i lagförslaget och att ett uttalande med motsvarande innehåll tas in i detta betänkande (*Utskottets förslag till uttalande*).

15 (16) §. *Ikraftträdande*. Utskottet föreslår att tidpunkten för ikraftträdandet lämnas öppen i 1 mom. i ikraftträdandebestämmelsen, eftersom lagen inte hinner träda i kraft i början av 2007.

2. Lag om ändring av kommunindelningsslagen

Regeringen föreslår en totalrevidering av kommunindelningsslagens bestämmelser om sammanslagningsunderstöd i samband med ändringar i kommunindelningen. Sammanslagningsunderstöd beviljas för kommunsammanslagningar som träder i kraft vid ingången av 2008—2013. Sammanslagningsunderstödet beviljas till 1,8-faldigt belopp 2008 och 2009 och till 1,4-faldigt belopp 2010 och 2011 jämfört med kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2012 och 2013. Sammanslagningsunderstödens struktur och dimensionering bestäms så att understöden sporrar flera kommuner att gå samman till kommuner med betydligt större folkmängd än för närvarande. Sammanslagningsunderstöden graderas på grundval av det totala in-

vånarantalet i den nya kommunen, invånarantalet i alla de andra kommunerna än den största och antalet kommuner som går samman. För kommuner som har stora ekonomiska svårigheter betalas förhöjt sammanslagningsunderstöd vid kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2008 och 2009.

Det föreslås att eventuella förluster av statsandelar som realiserar vid en kommunsammanslagning kompenseras till fullt belopp i fem år.

Förvaltningsutskottet tillstyrker lagförslag 2 utan ändringar.

3. Lag om ändring och temporär ändring av lagen om överlåtelseskatt

43 b §. *Temporär skattefrihet vid kommuners strukturarrangemang*. Enligt gällande lag är kommunerna inte skyldiga att betala överlåtelseskatt när de får fast eller lös egendom i samband med ändringar i kommunindelningen i enlighet med kommunindelningsslagen. Skatteskuldighet uppstår inte heller när egendom överförs vid fusion av aktiebolag. I bägge fallen är det fråga om en sådan förändring som inte anses utgöra ett nytt fång.

Skyldighet att betala överlåtelseskatt uppstår däremot enligt gällande lag bl.a. när kommunen eller ett kommunalt ägt aktiebolag placerar en fastighet eller värdepapper som apport i ett annat aktiebolag. Från detta har föreskrivits ett tidsbundet undantag som under vissa specialförutsättningar gäller överlåtelser av hyreshus- eller bostadsrättsfastigheter eller aktier som berättigar till innehav av dessa.

I propositionen konstateras att ett separat aktiebolag är ett ändamålsenligt sätt att organisera besittningen av lokaler vid strukturarrangemang som överensstämmer med målen för kommun- och servicestrukturreformen. För att sådana ändringar som är nödvändiga med tanke på reformen ska vara möjliga, föreslår regeringen att vissa lokalarrangemang som ska göras för att genomföra reformen befrias från överlåtelseskatt för viss tid. Den allmänna förutsättningen är att överlåtelser har samband med kommun- och servicestrukturreformen.

Skattefriheten ska enligt det föreslagna 43 b § 1 mom. gälla överlåtelse av fastigheter som varit i användning inom socialvårds-, hälso- och sjukvårds-, skol-, ungdoms-, biblioteks- eller brand- och räddningsväsendet eller inom den allmänna förvaltningen liksom i vissa fall inom kultur- och idrottsverksamheten. Det förutsätter att kommunen eller samkommunen överlåter fastigheten till ett aktiebolag som ägs av en eller flera kommuner eller samkommuner och som besitter fastigheter som apport mot aktier i bolaget så att fastigheten används för nämnd verksamhet. Skattefriheten ska på motsvarande sätt gälla överlåtelse av aktier som medför rätt att besitta lokaler i ett bostads- eller fastighetsaktiebolag som används för sådan verksamhet.

Verksamhetsområdena är i propositionen avgränsade så att skattefriheten inte gäller fastigheter som används av kommunernas affärsverksliknande enheter som bedriver näringsverksamhet, t.ex. energiproduktion. Skattefriheten gäller inte heller ovan nämnda kommunala egendom som redan omfattas av temporär skattefrihet.

I sitt utlåtande anser finansutskottet att den föreslagna temporära skattefriheten är nödvändig för att de behövliga strukturella reformerna ska kunna genomföras. Värdet på den fastighetsmassa som kommunerna besitter antingen direkt eller indirekt är betydande, enligt vissa kalkyler som framförts i utskottet ungefär 10 miljarder euro. En del av denna egendomsmassa kommer i varje fall att omfattas av strukturarrangemang. Den överlåtelseskatt som utan specialreglering tas ut för apportöverlåtelse, 4 procent av överlåtelsepriset på fastigheter och 1,6 procent av överlåtelsepriset på aktier, utgör på så vis en avsevärd utgiftspost och kan vara ett hinder för de strukturarrangemang som annars anses vara ändamålsenliga.

Den skattefrihet som regeringen föreslår gäller alla fastigheter och fastighetsaktier inom nämnda verksamhetsområden med undantag för kultur- och idrottsverksamheten. När det gäller den begränsas skattefriheten endast till musei- och teaterfastigheter som är i användning inom kommunens eller samkommunens kulturverksamhet samt simhalls- och idrottsplansfastighe-

ter som används inom idrottsverksamheten. Som grund har främst anförts att verksamhetsområdet för kultur- och idrottsverksamhet är otydligare än för de övriga funktioner som räknas upp i bestämmelsen och att det även förekommer ett privat, konkurrerande utbud på dessa områden.

Finansutskottet anser att den avgränsning som gjorts i fråga om kultur- och idrottsverksamheten är konstgjord och ogrundad och föreslår därför att den slopas. Avgränsningen skulle i praktiken innebära att bl.a. en stor mängd statsunderstödda idrottsanläggningar skulle falla utanför skattefriheten, t.ex. ishallar, stora konstisbanor, närliggande motions- och idrottsanläggningar, motionsspår, friluftsleder och andra rekreationsområden liksom även kommunala idrottshallar som används av skolorna men som inte hör till skolfastigheterna. Detta kan inte anses vara motiverat med tanke på målen för propositionen.

Även kulturutskottet anser att idrott och annan kulturverksamhet hör till kommunens baservice och att regleringen av överlåtelseskatten på idrotts- och kulturfastigheter därför bör vara densamma som för andra fastigheter. Därför föreslår kulturutskottet i sitt utlåtande att 43 b § ändras så som finansutskottet föreslår i sitt utlåtande.

Med anledning av finansutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 43 b § 1 mom. får följande lydelse: "Om en kommun eller samkommun eller ett av dem ägt aktiebolag som äger och förvaltar fastigheter för fullföljande av en genomförandeplan som avses i 10 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (/) under 2007—2012 överlåter en fastighet som huvudsakligen har varit i direkt användning inom socialvårds-, hälso- och sjukvårds-, skol-, ungdoms-, biblioteks-, kultur-, idrotts- eller brand- och räddningsväsendet eller inom kommunens eller samkommunens allmänna förvaltning till ett aktiebolag som ägs av en kommun eller samkommun och som äger och förvaltar fastigheter för ovan nämnt ändamål och som vederlag får aktier i det mottagande bolaget, återbetalar skatteverket på ansökan den betalade skatten. (Utesl.)"

43 c §. *Temporär skattefrihet vid vissa strukturarrangemang inom utbildningen.* I bestämmelsen beskrivs vad som krävs för att strukturarrangemang vid yrkesläroanstalter och yrkeshögskolor ska kunna genomföras utan skyldighet att betala överlåtelseskatt. Behovet av separat reglering beror på att det vid sidan av kommunala instanser även finns ett flertal privata instanser som ordnar yrkesutbildning och är huvudmän för yrkeshögskolor. I sitt utlåtande menar finansutskottet att detta beaktas på behörigt sätt i regleringen och utskottet har inget att anmärka på det egentliga sakinnehållet.

Finansutskottet föreslår dock en ändring av teknisk natur i 2 mom. Avsikten är att den fastighet som ska överlåtas används på det sätt som avses i bestämmelsen både före och efter överlåtelsen. Detta framgår klart av motiven till propositionen. Därför föreslår finansutskottet att 43 c § 2 mom. ändras så att detta syfte framgår och termen "förvärvare" ändras till "överlåtare". Då återbärs skatten förutsatt att den överlåtna fastigheten i huvudsak används för verksamhet för vilken mottagaren, samt i de situationer som avses i 1 mom. 1 punkten även överlåtaren, har fått tillstånd enligt 1 mom. av statsrådet.

Förvaltningsutskottet föreslår att 43 c § ändras så som finansutskottet föreslår i sitt utlåtande.

Motionerna

Utskottet föreslår att motionerna LM 85/2005 rd, LM 102/2006 rd, AM 26/2005 rd, AM 94/2005 rd och AM 103/2005 rd förkastas.

Lagstiftningsordning

Förvaltningsutskottet har på behörigt sätt beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar mot 5 § 2 mom. och 9 § 4 mom. i lagförslag 1. Lagförslagen kan alltså behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 och 3 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagmotionerna LM 85/2005 rd och LM 102/2006 rd förkastas,

att åtgärdsmotionerna AM 26/2005 rd, AM 94/2005 rd och AM 103/2005 rd förkastas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om en kommun- och servicestrukturreform

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

(3—5 mom. som i RP)

Lagens syfte och tillämpningsområde

6 §

1 §

*Lagens syfte**Service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag*

(1 och 2 mom. som i RP)

När arrangemangen enligt denna lag planeras och genomförs skall beaktas

(1—5 punkten som i RP)

6) samernas språkliga rättigheter samt samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur inom samernas hembygdsområde samt självstyrelsen när det gäller samernas språk och kultur inom samernas hembygdsområde.

För att trygga den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag indelas landet i de samkommuner som uppräknas i 7 § i lagen om specialiserad sjukvård. Varje kommun skall höra till en samkommun. Angående rösträtten i samkommunen gäller vad som bestäms i 17 § i lagen om specialiserad sjukvård, *om inte kommunerna kommer överens om något annat.*

(2—4 mom. som i RP)

En del av de åtgärder och den vård som hör till den högspecialiserade sjukvården centraliseras till något specialupptagningsområde på riksnivå. *En proposition med förslag till ändring av lagen om specialiserad sjukvård bereds och föreläggs riksdagen så att genom förordning av statsrådet bestäms vilka undersökningar och åtgärder samt vilken vård som hör till den högspecialiserade sjukvården samt vilka av dessa som centraliseras på riksnivå.*

2 och 3 §
(Som i RP)

2 kap.

Genomförandet av reformen4 §
(Som i RP)

5 §

7 och 8 §
(Som i RP)*Bildandet av kommuner och samarbetsområden*

9 §

(1 mom. som i RP)

För att stärka samarbetet mellan kommunerna kan kommunerna inrätta ett samarbetsområde enligt 3 och 4 mom. som består av en funktionell helhet. Kommunerna kan komma överens om att samarbetsområdets uppgifter i enlighet med 76 § 2 mom. i kommunallagen anförtros en kommun inom området att sköta, varvid det för skötseln av uppgifterna inrättas ett i 77 § i kommunallagen (365/1995) avsett gemensamt organ för kommunerna inom området eller att samarbetsområdets uppgifter sköts av en samkommun. *(Utesl.)*

Kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning

(1—3 mom. som i RP)

Om de åtgärder som nämns i 1—3 mom. inte är tillräckliga, kan statsrådet i början av 2009 till riksdagen *överlämna* regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunindelningenslagen så att statsrådet på förslag av utvärderingsgruppen eller en kommunindelningstredare som tillsatts i enlighet med 3 mom. kan besluta att ändra kommunindelningen.

<p>3 kap.</p> <p>Särskilda bestämmelser</p> <p>10 §</p> <p><i>Kommunens utredning och genomförandeplan för reformen</i></p> <p>Kommunen skall senast den 31 augusti 2007 lämna statsrådet en utredning om de åtgärder som kommer att vidtas i kommunen med stöd av 5 och 6 § samt en plan för genomförandet av reformen (<i>genomförandeplan</i>). Beslut om utredningen och genomförandeplanen fattas av kommunfullmäktige.</p> <p>(2 och 3 mom. som i RP)</p> <p>11—13 § (Som i RP)</p>	<p>14 § (<i>Utesl.</i>)</p> <p>14 (15) § (Som i RP)</p> <p>4 kap.</p> <p>Ikraftträdandebestämmelser</p> <p>15 (16) §</p> <p><i>Ikraftträdande</i></p> <p>Denna lag träder i kraft den 2007 och gäller till utgången av 2012. (2 och 3 mom. som i RP)</p>
--	---

3.

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om överlåtelseskatt

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen av den 29 november 1996 om överlåtelseskatt (931/1996) rubriken för 43 a §, sådan den lyder i lag 1095/2004; samt *fogas* temporärt till lagen nya 43 b och 43 c § som följer:

<p>43 a § (Som i RP)</p> <p>43 b §</p> <p><i>Temporär skattefrihet vid kommuners strukturarrangemang</i></p> <p>Om en kommun eller samkommun eller ett av dem ägt aktiebolag som äger och förvaltar fastigheter för fullföljande av en genomförandeplan som avses i 10 § i lagen om en kommun- och servicestrukturereform (/) under 2007—2012</p>	<p>överlåter en fastighet som huvudsakligen har varit i direkt användning inom socialvårds-, hälso- och sjukvårds-, skol-, ungdoms-, biblioteks-, kultur-, idrotts- eller brand- och räddningsväsendets eller inom kommunens eller samkommunens allmänna förvaltning till ett aktiebolag som ägs av en kommun eller samkommun och som äger och förvaltar fastigheter för ovan nämnt ändamål och som vederlag får aktier i det mottagande bolaget, återbetalar skatteverket på ansökan den betalade skatten. (<i>Utesl.</i>)</p> <p>(2—4 mom. som i RP)</p>
---	--

43 c §

Temporär skattefrihet vid vissa strukturarrangemang inom utbildningen

(1 mom. som i RP)

Förutsättningen för att skatten skall återbäras är att den överlåtna fastigheten i huvudsak används för verksamhet för vilken mottagaren, samt i de situationer som avses i 1 mom. 1 punkten även *överlåtare*, har fått tillstånd enligt 1 mom. av statsrådet. En ytterligare förutsättning är att kostnaderna för den verksamhet som ordnas i fastigheten kan räknas till de kostnader som används som grund för statsandelen i enlighet

med 19 och 20 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) eller att en anordnare av grundläggande yrkesutbildning enligt 19 § i nämnda lag använder fastigheten i huvudsak för yrkesinriktad tilläggsutbildning enligt lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning eller för arbetskraftspolitisk vuxenutbildning enligt lagen om offentlig arbetskraftservice (1295/2002).

(3—6 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att statsrådet 2009 lämnar en redogörelse till riksdagen

gen om genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen samt om hur målen för ramlagen om reformen har uppnåtts.

Helsingfors den 15 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Kommun- och servicestrukturreformen har ett bra mål, att stärka kommunernas servicestruktur med den kommunala demokratin som utgångspunkt. Detsamma gäller syftet med propositionen, att förbättra bl.a. sätten att producera och organisera servicen samt uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten.

Om målen nås betyder det att de sociala och kulturella grundläggande rättigheterna bättre tillgodoses för alla som är bosatta i Finland. Med tanke på jämlikheten mellan medborgarna är det viktigt att medborgarna tillförsäkras högkvalitativa och åtkomliga tjänster i hela landet.

Det största problemet med ramlagsförslaget gäller statsandelssystemet.

Utöver alla de här strävandena som gäller kommun- och servicestrukturen bör målet för reformen av statsandelssystemet enligt vår åsikt vara att kommunernas finansieringsunderskott undanröjs och att statens finansieringsandel höjs för att trygga kommunernas serviceproduktion. Ramlagen bör inte frysa statens och kommunernas finansieringsandelar på den nuvarande nivån, som inte räcker till för att säkerställa tjänsterna.

Den kommunalekonomiska utvecklingen de närmaste åren

Efter depressionen på 1990-talet har staten upprepade gånger höjt kommunernas statsandelar mindre än vad ändringen i kostnadsnivån har förutsatt och staten har även utökat kommunernas uppgifter under detta årtionde. Kommunerna klarar därför inte längre av att producera bas-service utan att skuldsätta sig. Indexnedskärningarna i kommunernas och samkommunernas statsandelar under åren 2001—2007 är 378 miljoner euro. Det kumulativa underskottet för 176 kommuner var sammanlagt 431 miljoner euro.

Enligt Finlands Kommunförbund stiger inkomstkattesatsen i 106 kommuner år 2007. Den

genomsnittliga skattesatsen stiger med 0,07 procentenheter jämfört med det innevarande året. Skattesatsen stiger främst i små kommuner. Höjningarna ökar kommunernas skatteintäkter med ca 54 miljoner euro. Ungefär var femte kommun har uppgett sig höja åtminstone någon fastighetsskatteprocent. Tillsammans medför de här höjningarna att kommunernas skatteintäkter stiger med knappt en halv procent.

Att skattesatserna stiger visar enligt Kommunförbundet att kommunalekonomin är dålig och att kommunerna försöker kompensera de gångna årens underskott. De ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna ökar, bl.a. till följd av de varierande skatteintäkterna.

Den genomsnittliga skattesatsen är enligt Kommunförbundet 18,46. Den högsta skattesatsen har Karis och Pelkosenniemi, dvs. 21. Lägst är skatten i Grankulla och Mariehamn, dvs. 16 procent.

I och med att det sker 14 kommunsammanslagningar i början av nästa år minskar antalet kommuner från 431 till 416. Enligt den nuvarande kommunindelningen sjunker inkomstkattesatsen i sju och stiger i fem kommuner som ska gå samman. Sammanslagningarna medräknade gäller höjningarna ca 725 000 personer och sänkningarna ca 28 000 personer i hela landet.

Uppgifterna från de senaste åren visar att kommunerna fortfarande har ekonomiska problem och blir allt mer skuldsatta. De diskuterade planerna på att ändra kommunernas och statens skattesystem eliminerar inte kommunernas ekonomiska problem, om kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten förblir densamma.

Kostnadstryck på lång sikt

Eftersom befolkningen åldras kommer behovet av kommunalt ordnade social- och hälsovårdstjänster i allmänhet att öka under de närmaste decennierna och behovet av långvarig vård och omsorg i synnerhet. Ökade hälsovårdsutgifter

uppkommer bl.a. till följd av den kraftigt ökade förekomsten av sjukdomar som är relaterade till livsvanorna, t.ex. hjärt- och kärlsjukdomar, typ 2-diabetes samt geriatriska sjukdomar som demens och Alzheimers sjukdom.

Då befolkningen åldras blir minnesstörningar vanligare. Även om demenssjukdomar huvudsakligen förekommer hos äldre har ca 7 000 personer i arbetsför ålder insjuknat i Finland (år 2005). Ju äldre åldersklassen är desto vanligare är sådana sjukdomar. Av befolkningen under 65 år har ca 1 % någon demenssjukdom. Motsvarande siffra bland befolkningen över 85 år är 25—47 % enligt olika undersökningar. Av befolkningen över 65 år har 6,7 % någon demenssjukdom av minst medelsvår grad.

Antalet diabetespatienter har enligt FPA:s läkemedelsstatistik ökat med 34 % det senaste årtiondet. Det beräknas att 8 % av befolkningen kommer att lida av diabetes 2010.

Typ 2-diabetes, som speciellt hänger samman med livsvanor, ökar allra kraftigast bland befolkningen. Att allt fler diabetespatienter får vård är naturligtvis bra. Men utvecklingen leder till ökade utgifter för den offentliga hälso- och sjukvården. År 2005 uppgick de totala kostnaderna för behandling av diabetes till lite över en miljard euro. Av dessa kostnader gick 926,6 miljoner euro åt till behandling av typ 2-diabetes. Enligt prognoser kommer de totala hälso- och sjukvårdskostnaderna att vara ca 12 miljarder euro 2010, varav 3,2 miljarder används för behandling av diabetes. Prognosen bygger på antagandet att andra sjukdomar som medför hälso- och sjukvårdskostnader förblir på samma nivå och förekomsten av diabetes ökar med 5,7 % per år.

Även om sjukdomarna inte blir vanligare kommer den allt äldre befolkningen att behöva mer vård och omsorg.

I en undersökning om ekonomisk hållbarhet inom vård och omsorg (Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys, 2006) lägger Stakes fram beräkningar av de framtida kostnaderna för den offentliga social- och hälsovården.

I en bilaga till undersökningen beräknas separat kostnaderna för vård- och omsorgstjänster för

äldre. Sådana tjänster är institutionsvård, serviceboende och hemservice. I bilaga 2 uppskattar forskningschef Marja Vaarama utifrån tre olika modeller hur kostnaderna kommer att utvecklas fram till 2030. Den första modellen är dagens modell, där tjänsterna används på samma nivå och lika mycket som nu. Den andra modellen är en minimimodell där servicebehovet antas öka men kan bemötas med hjälp av ökad hemservice. Den tredje modellen är en maximimodell där den regelbundna, offentliga hjälpen och vården i hemmet fördubblas medan det effektiviserade serviceboendet och institutionsvården ökar med en femtedel jämfört med minimimodellen.

År	Dagens modell (milj.)	Minimimodellen (milj.)	Maximimodellen (milj.)
2002	1 598	1 598	1 598
2015	1 980 (+23,9 %)	2 155 (+36,1 %)	2 928 (+83,2 %)
2030	3 232 (+102 %)	3 552 (+122 %)	4 640 (+190,4 %)

Enligt dagens modell fördubblas kostnaderna från nivån år 2002 (1 589 miljoner euro) fram till år 2030 (3 232 miljoner euro). Enligt minimimodellen (12 % av dem som fyllt 75 omfattas av hemvård) beräknas kostnaderna mer än fördubblas fram till 2030 (3 552 miljoner euro). Enligt maximimodellen (hjälpen och vården i hemmet fördubblas och serviceboendet och institutionsvården ökar med 20 % jämfört med minimimodellen) beräknas kostnaderna i förhållande till nivån år 2002 nästan tredubblas fram till år 2030. (Stakes 2006, s.113).

Ändringen i statsandelssystemet

Det väsentliga är att kommunerna kan tillförsäkra sina invånare åtkomliga tjänster och tillhandahålla tillräckligt med tjänster, antingen ensamma eller tillsammans med andra kommuner. För att vård- och omsorgstjänsterna ska vara adekva-

ta måste nya primärkommuner byggas där de nuvarande kommunerna inte klarar av de här uppgifterna. Oberoende av på vilket sätt tjänsterna produceras kommer den offentliga finansieringen att vara viktig även i framtiden.

Kommunernas långvariga finansieringsproblem kommer emellertid inte att lösas bara genom att nya starka kommuner bildas. Det behövs också betydligt mer insatser från statligt håll för att de kommuner och samarbetsområden som bildas efter kommun- och servicestrukturreformen ska kunna klara av utmaningarna under de kommande årtiondena.

Målet för reformen av statsandelssystemet bör vara att kommunernas finansieringsunderskott undanröjs och att statens finansieringsandel höjs för att trygga kommunernas serviceproduktion.

Siffrorna och uppgifterna ovan om behovet av ökade omsorgstjänster visar dessutom att kommunernas finansiering i dagsläget är otillräcklig och leder till ökad differentiering mellan kommunerna. En balansering av kommunernas ekonomi och en bättre finansiering av servicen förutsätter att kommunernas finansiering utökas.

11 § 2 mom. Enligt den föreslagna paragrafen förnyas kommunernas finansierings- och statsandelssystem med ett enkelt och genomskådligt system som mål. Det är ett bra mål, anser vi.

Dessutom sägs det att i samband med reformen fattas beslut om att stärka kommunernas skatteinkomstbas genom att skatteavdragen överförs så att de belastar staten samt undanröjs hindren för kommunsammanslagningar och samarbete mellan kommuner i anslutning till finansieringssystemet. Tillsammans med 11 § 4 mom. kan detta dock tolkas så att överföringen av skatteavdragen från kommunalbeskattningen till statsbeskattningen kommer att leda till lika stora nedskärningar i statsandelarna till kommunerna. Då blir det svårt i synnerhet för kommuner med dålig skattebetalningsförmåga att uppfylla sina skyldigheter att ordna service. Även om kommunernas skattebas förbättras i och med ändringen går denna reform oskäligt hårt åt en del av kommunerna.

Vi anser att bestämmelsen bör lyda att målet för reformen av statsandelssystemet är att undanröja kommunernas finansieringsunderskott och höja statens finansieringsandel så att kommunernas serviceproduktion tryggas.

11 § 4 mom. stryks. Enligt 11 § 4 mom. i förslaget till lag om en kommun- och servicestrukturreform kommer inte statens och kommunernas finansieringsandelar att förändras, vilket är otillräckligt med tanke på tryggheten av servicen. Därför anser vi att 11 § 4 mom. bör strykas.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslag 2 och 3 i betänkandet godkänns i enlighet med utskottets betänkande och

att lagförslag 1 i övrigt godkänns enligt utskottets betänkande men 11 § med följande ändringar:

11 §

Statens kommunpolitik samt förnyande av finansierings- och statsandelssystemet

(1 mom. som i FvUB)

Kommunernas finansierings- och statsandelssystem förnyas med ett enkelt och genomskådligt system som mål. I samband med reformen fattas beslut om att stärka kommunernas skatteinkomstbas genom att skatteavdragen överförs så att de belastar staten samt undanröjs hindren för kommunsammanslagningar och samarbete mellan kommuner i anslutning till finansieringssystemet. *Målet för reformen av statsandelssystemet är att undanröja kommunernas finansieringsunderskott och höja statens finansieringsandel så att kommunernas serviceproduktion tryggas.*

(3 mom. som i FvUB)

(4 mom. *utesl.*)

Reservation

FvUB 31/2006 rd — RP 155/2006 rd

Helsingfors den 15 december 2006

Veijo Puhjo /vänst
Kari Kärkkäinen /kd
Janina Andersson /gröna