

RP 143/2004 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om statsandelar till kommunerna ändras så att en ny bestämmelse om samarbetsunderstöd tas in i lagen. Samarbetsunderstödet är ett understöd som är beroende av prövning och som kan beviljas för övergripande kommunalt samarbete eller samarbete som är betydande när det gäller ordnandet av tjänster samt ekonomin och utvecklingen i kommunerna. Samarbetsunderstöd kan beviljas för kostna-

derna för inledande av samarbetet. Understödet beviljas det år samarbetet påbörjas och under det följande året.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005, och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 2005, och den är tidsbegränsad och gäller till utgången av 2008.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	3
1. Nyläge	3
2. De föreslagna ändringarna	4
3. Propositionens konsekvenser	4
4. Beredningen av propositionen	5
DETALJMOTIVERING.....	5
1. Lagförslag.....	5
Lag om statsandelar till kommunerna.....	5
2. Ikraftträdande.....	6
LAGFÖRSLAG	6
om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna	6

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nyläge

I denna proposition föreslås att en ny bestämmelse om samarbetsunderstöd fogas till lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996). Samarbetsunderstödet är ett understöd som är beroende av prövning och som skall kunna beviljas kommunerna för övergripande kommunalt samarbete eller samarbete som är betydande när det gäller ordnandet av tjänster samt ekonomin och utvecklingen i kommunerna.

Enligt kommunallagen (365/1995) kan kommunerna sköta sina lagstadgade uppgifter på många olika sätt. Enligt 2 § 3 mom. i kommunallagen kan de sköta uppgiften själva, i samarbete med andra kommuner eller beställa de tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter av andra tjänsteproducenter. De uppgifter som omfattar utövande av offentlig makt kan kommunerna dock sköta endast själva eller i samarbete med andra kommuner.

Bestämmelser om samarbete mellan kommunerna finns huvudsakligen i kommunallagen, men också i speciallagar. Enligt 76 § i kommunallagen kan kommunerna med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans antingen genom att inrätta gemensamma tjänster, komma överens om att en uppgift sköts för en annan kommuns räkning, inrätta gemensamma organ eller bilda samkommuner. Samarbetet mellan kommunerna bygger huvudsakligen på frivillighet, men den specialiserade sjukvården, specialomsorgerna om utvecklingsstörda och regionutvecklingen förutsätter att kommunerna enligt speciallagar hör till den samkommun som sköter uppgiften i fråga. Lagstadgat regionalt samarbete är dessutom det regionala räddningsväsendet enligt lagen om bildande av räddningsområden (1214/2001) och räddningslagen (468/2003) samt huvudstadsregionens arbetsdelegation enligt lagen om Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (1269/1996).

Samarbetet mellan kommunerna har ständigt ökat och blivit mångsidigare. Syftet med samarbetet har varit att trygga ordnandet av viktiga tjänster för kommuninvånarna samt att göra kommunens verksamhet smidigare och mer ekonomisk. Samarbetet har också syftat till att förbättra tjänsternas kvalitet och säkerställa sakkunskapen inom specialbranscher.

Genom samarbetet har i synnerhet små kommuner kunnat ordna lagstadgade tjänster till kostnader som ofta ligger under de genomsnittliga kostnaderna per invånare i kommunerna. Det har varit lättare att komma överens om samarbete när det gällt nya uppgifter som kräver specialisering. Inom vissa uppgifter, t.ex. ordnandet av yrkesinriktad undervisning och yrkeshögskoleundervisning, har samarbetet varit omfattande. Inom betydande basservice, såsom social-, hälsovårds- och undervisningsväsendet, har det däremot varit svårt att få till stånd övergripande samarbete. De uppgifter som sköts genom samarbete har också utgjort en obetydlig andel av kommunernas utgifter. Under den senaste tiden har samarbetet utvecklats speciellt inom näringsväsendet och för skötseln av stödtjänster, dvs. uppgifter som hänför sig till informationsförvaltning, löneadministration och bokföring. Kommunerna har koncentrerat sina tjänster inom näringsväsendet och bildat gemensamma företagskuvöser och utvecklingsbolag för flera kommuner. För skötseln av stödtjänsterna har kommunerna bildat samkommuner och aktiebolag.

Kommunerna har sporrats till omfattande samarbete närmast genom bestämmelser av försökskaraktär och bestämmelser för olika förvaltningsområden. Exempel på sådana försökslagar är lagen om försök med samarbete inom regioner (560/2002), lagen om försök med regionfullmäktige (62/2004) och lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (343/2002). Försök att öka samarbetet mellan kommunerna har också gjorts inom ramen

för det tidsbegränsade regioncentraprogram enligt regionutvecklingslagen (602/2002) som har som mål att utveckla stadsregioners starka punkter, specialisering och samverkan. Till de ekonomiskt viktigaste projekten inom enskilda förvaltningsområden hör utvecklingsprojektet inom socialsektorn och det nationella hälsovårdsprojektet i enlighet med lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992). I budgetpropositionen för 2005 föreslås på grund av det nationella hälsovårdsprojektet att statsandelarna ökas med 75 miljoner euro och att ett utvecklingsanslag på 30 miljoner euro beviljas samt på grund av utvecklingsprojektet inom socialvården på motsvarande sätt att statsandelarna ökas med 35,25 miljoner euro och att ett utvecklingsanslag på 19,43 miljoner euro beviljas. Målet med projekt som stötts utifrån utvecklingsprogram inom hälsovården och socialvården har varit att utveckla verksamheten i första hand inom dessa förvaltningsområden, men utöver det har många projekt också varit samarbetsprojekt mellan kommunerna. Enskilda uppgiftsbaserade utvecklingsprojekt pågår också t.ex. inom miljöhälsovården med målet att inrätta övervakningsenheter för miljöhälsovården inom regionerna.

Problemet med de projekt som genomförs inom enskilda förvaltningsområden har varit att man inte i större utsträckning försökt överskrida gränserna mellan förvaltningsområdena. Försöksprojekten har i sin tur syftat till att utveckla verksamheten i de kommuner som bildar en ekonomisk region. De understödda försöksprojekten har således handlat om samarbetsprojekt mellan flera kommuner i stället för stödjande av övergripande samarbete mellan några kommuner. Försöksområdena har dessutom ofta valts när försöket inletts, och det har inte varit möjligt att gå med i försöket under själva försöksperioden.

2. De föreslagna ändringarna

Det föreslås att en ny bestämmelse om samarbetsunderstöd fogas till lagen om statsandelar till kommunerna. För att samarbetsunderstöd skall beviljas förutsätts att samarbetet är övergripande eller att det är betydande

de när det gäller ordnandet av tjänster samt ekonomin och utvecklingen i kommunerna. Understödet skall beviljas av inrikesministeriet efter prövning. Samarbetsunderstöd skall kunna beviljas bara för kostnader som föranleds av att verksamheten inleds.

3. Propositionens konsekvenser

Avsikten är att den föreslagna bestämmelsen om samarbetsunderstöd skall sporra kommunerna till övergripande samarbete eller samarbete som är betydande när det gäller ordnandet av tjänster samt ekonomin och utvecklingen i kommunerna.

Det är meningen att den föreslagna bestämmelsen skall få organisatoriska verkningar genom att kommunernas överlappande organisationer reduceras. Samarbetet bedöms minska kommunernas utgifter och förbättra personalens möjligheter till specialisering och vikariearrangemang. Ur medborgarnas synvinkel leder samarbetet antagligen till enhetligare produktionssätt och bättre kvalitet på tjänsterna när det gäller de tjänster som tillhandahålls i samarbete. Samarbetet kan emellertid också försämra medborgarnas möjligheter till politisk påverkan och minska insynen i verksamheten i synnerhet om samarbetet ordnas i bolagsform.

Enligt de statsfinansiella ramar som godkänts för 2005—2008 skall ca 35 miljoner euro per år anvisas för kommunernas samsamlingsunderstöd och stöd för investeringar som främjar en sammanslagning av kommuner 2005—2008. Avsikten är dessutom att stödja genomgripande samarbete mellan kommunerna i övergångsfasen. Det beräknas att två till fyra samarbetsprojekt enligt förslaget genomförs 2005, och i snitt fem under åren 2006—2008. Kostnaderna för dessa projekt beräknas uppgå till 500 000 euro år 2005 och ca 1—3 miljoner euro per år under perioden 2006—2008. Avsikten är att de föreslagna samarbetsunderstöden skall finansieras med de anslag som reserveras i statsbudgeten för respektive år samt inom ramarna för statsfinanserna. I budgetpropositionen för 2005 har 500 000 euro föreslagits för stödjande av övergripande samarbete mellan kommunerna.

Den föreslagna lagen bedöms inte ha några miljö- eller könskonsekvenser.

4. Beredningen av propositionen

Inrikesministeriet tillsatte den 17 februari 2004 en arbetsgrupp för att utreda en reform av bestämmelserna om sammanslagningsunderstöden enligt kommunindelningsslagen samt de understöd som beviljas för kommunernas samarbetsprojekt. Arbetsgruppen bestod av företrädare för inrikesministeriet, finansministeriet, Finlands Kommunförbund och två kommuner. Arbetsgruppen utarbetade sitt förslag i form av en regeringsproposition.

Den fortsatta beredningen av arbetsgruppens förslag har utförts som tjänsteuppdrag.

Utlåtande om utkastet till propositionen avgavs av finansministeriet, undervisningsministeriet, kommunikationsministeriet, handels- och industriministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet och Finlands Kommunförbund. Nästan alla remissinstanser ansåg att lagförslaget var nödvändigt med motiveringen att kommunerna i allt större utsträckning bör spurras till mer övergripande samarbete. Endast en remissinstans framförde att syftet med propositionen kan nås med hjälp av den nuvarande lagstiftningen, t.ex. genom att grunderna för beviljande av finansiella understöd enligt prövning till kommunerna utvecklas så att de sporrar till samarbete. Remissinstansernas övriga preciseringar avseende motiven har beaktats i mån av möjlighet.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

Lag om statsandelar till kommunerna

13 a §. *Samarbetsunderstöd*. Enligt 1 mom. kan inrikesministeriet bevilja kommunerna samarbetsunderstöd för övergripande samarbete eller samarbete som är betydande med avseende på ordnandet av tjänster samt ekonomin och utvecklingen i kommunerna. Samarbetsunderstödet är således ett understöd som är beroende av prövning, och understöd kan endast utbetalas för kostnader som hänför sig till den inledande fasen av samarbetet. Understöd kan inte beviljas bara för kostnader för utredning av samarbete, utan för att understöd skall beviljas förutsätts att kommunerna har beslutat om samarbete. Som kostnader i inledningsfasen kan även beaktas kostnader för utredning av samarbete.

Med övergripande samarbete avses samarbete som överskrider förvaltningsområden. Samarbetet bör utgöra ett viktigt komplex med tanke på invånarna eller dem som anlitar tjänsterna. Samarbetet bör omfatta ett helt förvaltningsområde, en betydande del av det eller en viktig uppgift. De uppgifter som

sköts i samarbete bör också bilda ett viktigt komplex med avseende på kommunernas ekonomi.

Samarbetet kan ordnas som samarbete mellan kommunerna enligt 10 kap. i kommunallagen (365/1995), genom att en särskild annan juridisk person bildas eller genom att uppgiften beställs av en annan tjänsteproducent. Samarbetet kan förutom myndighetsuppgifter också gälla andra uppgifter, t.ex. stödtjänster, informationsförvaltning, bokföring eller löneadministration.

Enligt 2 mom. kan kommunerna söka samarbetsunderstöd det år samarbetet inleds och det följande året. Understödet skall sökas före utgången av april respektive år. För samarbetet kan således beviljas samarbetsunderstöd under två år. Eftersom det föreslås att den tidsbegränsade lagen skall gälla bara till utgången av 2008 skall samarbetsunderstöd för samarbete som inleds 2008 dock sökas senast före utgången av april 2008. Som begynnelseår för samarbetet betraktas det år då samarbetet enligt samarbetsavtalet mellan kommunerna huvudsakligen skall inledas.

Enligt 3 mom. skall inrikesministeriet innan det beviljar understöd höra den myndighet som kan bevilja statsandel eller statsun-

derstöd med stöd av någon annan lag eller av de anslag som i statsbudgeten anvisats för något annat ändamål till samarbetsprojektet. I understödsbeloppet kan beaktas annan offentlig finansiering som beviljats för samarbetet.

Enligt 4 mom. utbetalas samarbetsunderstödet i en post före utgången av september varje finansår.

För det fall att samarbetsunderstödet inte används för de kostnader som föranleds av den inledande fasen av samarbetet, att samarbete trots ett avtal inte inleds eller att tillvägagångssättet vid ansökan om understöd i övrigt är felaktigt, hänvisas i 5 mom. till vissa bestämmelser i statsunderstödslagen (688/2001). Enligt hänvisningen skall följande bestämmelser i statsunderstödslagen tillämpas: statsunderstödstagarens skyldighet att lämna uppgifter, statsbidragsmyndighetens tillsynsuppgifter, granskningsrätt, utförande av granskning, handräckning, avbry-

tande av utbetalning, återbetalning av statsunderstöd, skyldighet att återkräva statsunderstöd, ränta, dröjsmålsränta, jämkning av det belopp som skall återbetalas, tiden för återkrav, preskription av återbetalningsskyldigheten och kvittning.

Enligt lagen om statsandelar till kommunerna 21—22 § får rättelse i ett beslut av inrikesministeriet som gäller samarbetsunderstöd inte sökas hos inrikesministeriet och ändring i beslutet får inte sökas genom besvär.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2005. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av 2008.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna

I enlighet med riksdagens beslut *fogas* till lagen av den 20 december 1996 om statsandelar till kommunerna (1147/1996) en ny 13 a § som följer:

4 kap.

Allmän statsandel och finansieringsunderstöd

13 a §

Samarbetsunderstöd

Inrikesministeriet kan under åren 2005–2008 bevilja kommunerna samarbetsunderstöd enligt prövning, om samarbetet mellan kommunerna är övergripande eller om det är betydande när det gäller ordnandet av tjänster

samt ekonomin och utvecklingen i kommunerna. Samarbetsunderstöd kan beviljas bara för kostnader som föranleds av att samarbetet inleds.

Kommunerna kan hos inrikesministeriet ansöka om samarbetsunderstöd det år då samarbetet inleds och det följande året. Ansökan om samarbetsunderstöd skall göras före utgången av april under respektive år. Ansökan om samarbetsunderstöd för samarbete som inleds 2008 skall dock göras före utgången av april 2008.

Om kommunerna söker samarbetsunderstöd för sådant samarbete för vilket en annan

myndighet kan bevilja statsandel eller statsunderstöd med stöd av någon annan lag eller av de anslag som i statsbudgeten anvisats för något annat ändamål, skall statsbidragsmyndigheten höra denna myndighet innan stöd beviljas.

Samarbetsunderstödet betalas till kommunerna i en post senast före utgången av september varje finansår.

På samarbetsunderstödet tillämpas dessutom följande bestämmelser i statsunderstödslagen (688/2001):

- 1) 14 § om statsunderstödstagarens skyldighet att lämna uppgift,
- 2) 15 § om statsbidragsmyndighetens tillsynsuppgift,
- 3) 16 § om granskningsrätt,
- 4) 17 § om utförande av granskning,

- 5) 18 § om handräckning,
- 6) 19 § om avbrytande av utbetalning,
- 7) 20 § 1 mom. om återbetalning av statsunderstöd,
- 8) 21 § om skyldighet att återkräva statsunderstöd,
- 9) 24 § om ränta,
- 10) 25 § om dröjsmålsränta,
- 11) 26 § om jämkning av det belopp som skall återbetalas,
- 12) 28 § om tiden för återkrav,
- 13) 29 § 2 mom. om preskription av återbetalningsskyldigheten samt
- 14) 30 § om kvittning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005 och gäller till utgången av 2008.

Helsingfors den 14 september 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Region- och kommunminister *Hannes Manninen*