

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås 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 riktlinjer 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 skall vara heltäckande och ekonomisk och den skall 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 socialvården som är nära anslutna till primärvården skall det finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare. En kommun eller ett samarbetsområde som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning enligt lagen om yrkesutbildning skall åtminstone ha ungefär 50 000 invånare. Kommunerna skall vidta åtgärder för att uppfylla nämnda 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 specialiserad sjukvård, vilka i den omfattning som kommunen anger skall 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 effektivteras samt genom att verksamhetsförutsättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur stärks. Städerna Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda skall utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna skall förbättras i regionen. Landskapens

centralorter skall utarbeta 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 kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter 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, skall bli en etablerad del av statens och kommunernas lagbaserade samrådsförfarande. Avsikten är att förnya kommunernas finansierings- och statsandelsystem. 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, underhållsstödet, 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 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.

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

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

Det föreslås att statsrådets prövningsrätt utökas i fråga om beslut om ändringar i kommunindelningen. Till skillnad från nuläget skall 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 ändring i kommunindelningen förkortas från fem till tre år.

Det föreslås att kommunindelningslagens 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 full-

följda genomförandeplanen 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 yrkeshögskolelagen 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 kommunindelningens tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008 och därefter.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	4
ALLMÄN MOTIVERING.....	7
1 Inledning.....	7
2 Nuläge	7
2.1 Lagstiftningen om kommunerna	7
Grundlagen och den kommunala självstyrelsen.....	7
Kommunallagen.....	8
Kommunindelningenslagen	9
2.2 Utvecklingen av antalet kommuner samt kommunstorleken.....	12
2.3 Kommunerna och indelningarna.....	13
Landskapsindelningen	13
Enspråkiga finsk- eller svenskspråkiga och tvåspråkiga kommuner	14
Samernas hembygdsområde.....	14
Sjukvårdsdistrikten	15
Specialomsorgsdistrikten	15
Indelningen i ekonomiska regioner	16
2.4 Kommunernas uppgifter	16
Allmänt om kommunernas uppgifter	16
Social- och hälsovårdstjänsterna.....	16
Undervisnings-, biblioteks-, ungdoms-, idrotts- och kulturverksamheten	20
Markanvändningen, boendet och trafiken	24
Konsumentrådgivningen.....	27
Förmyndarverksamhetens intressebevakning	27
2.5 Olika sätt att producera tjänsterna	28
Servicen och nationalspråken.....	31
Servicen och samiskan	32
2.6 Kommunernas interna finansiering och kommunekonomin	33
Skattefinansieringen.....	33
Statsandelssystemet	35
Kommunekonomin	37
Kostnaderna för social- och hälsovårdstjänster	39
Kostnaderna för undervisnings- och kulturverksamheten.....	41
2.7 Personalen.....	41
Allmänt om personalen	41
Personalens pensionsavgång.....	42
Personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen samt omorganiseringar av servicen.....	43
Samarbetsförfarandet	46
2.8 Samarbetet mellan staten och kommunerna	47
2.9 Utvecklingsprojekten	48
Social- och hälsovårdens utvecklingsprojekt	50

2.10	Befolkningsutvecklingen	52
	Åldrandet.....	52
	Befolkningsutvecklingen och flyttningsrörelsen i regionerna	53
	De demografiska faktorernas inverkan på servicen.....	54
2.11	Överlåtelseskatten och omorganiseringar av verksamheten	57
2.12	Internationell jämförelse.....	58
	Danmark.....	58
	Sverige	59
	Norge.....	61
2.13	Bedömning av nuläget	61
	Allmänt om nuläget	61
	Den regionala tillgången till service	62
	Kommunstrukturen och kommunindelningsslagen.....	63
	Indelningar som gäller kommunerna	65
	Social- och hälsovården.....	65
	Yrkesutbildningen	70
	Markanvändningen, boendet och trafiken	70
	Huvudstadsregionen samt markanvändningen, boendet och trafiken	71
	Konsumentrådgivningen.....	72
	Intressebevakningen.....	72
	Serviceproduktionen	73
	Kommunernas interna finansiering och kommunekonomin.....	73
	Kommunernas finansierings- och statsandelssystem	74
	Personalen	75
	Samarbetet mellan staten och kommunerna.....	76
	Utvecklingsprojekten	76
3	Propositionens mål och de viktigaste förslagen	79
3.1	Allmänt.....	79
3.2	Lagen om en kommun- och servicestrukturereform	79
3.3	Kommunindelningsslagen.....	83
3.4	Lagen om överlåtelseskatt	85
4	Propositionens konsekvenser.....	87
4.1	Allmänt om konsekvenserna	87
4.2	Konsekvenser för tillgången till service och servicens kvalitet	88
4.3	Administrativa konsekvenser.....	89
4.4	Ekonomiska konsekvenser	89
4.5	Konsekvenser för personalens ställning.....	94
4.6	Konsekvenser för köns ställning.....	95
4.7	Konsekvenser för medborgarna	96
4.8	Konsekvenser för regionutvecklingen, samhällsstrukturen och miljön.....	99
5	Beredningen av propositionen.....	100
5.1	Beredningsskeden och beredningsmaterial	100
6	Förhållandet till annan lagstiftning och närmare bestämmelser	102
	DETALJMOTIVERING.....	104

1	Lagförslag.....	104
1.1	Lag om en kommun- och servicestrukturreform	104
1 kap.	Lagens syfte och tillämpningsområde	104
2 kap.	Genomförandet av reformen.....	106
3 kap.	Särskilda bestämmelser	116
4 kap.	Ikraftträdandebestämmelser	122
1.2	Lag om ändring av kommunindelningsslagen	122
10 kap.	Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar.....	125
1.3	Lag om ändring av lagen om överlåtelseskatt	128
2	Ikraftträdande	131
3	Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning.....	131
LAGFÖRSLAGEN		136
	om en kommun- och servicestrukturreform	136
	om ändring av kommunindelningsslagen	142
	om ändring och temporär ändring av lagen om överlåtelseskatt.....	146
BILAGA.....		148
PARALLELLTEXTER.....		148
	om ändring av kommunindelningsslagen	148
	om ändring och temporär ändring av lagen om överlåtelseskatt.....	159

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Kommunernas omvärld kommer att förändras kraftigt under de närmaste årtiondena till följd av att befolkningen åldras och efterfrågan på service ökar. Andra orsaker är den interna flyttningsrörelsen, pensioneringarna, bristen på arbetskraft och trycket på den ofrentliga ekonomin.

På grund av att befolkningen blir äldre ökar servicebehovet i synnerhet inom social- och hälsovården. I stället minskar antalet barn och åldersklasserna i skolan. När serviceanvändarnas utbildningsnivå och förmögenhet ökar ställer de högre krav på servicen. De varierande och allt effektivare sätten och modellerna för serviceproduktionen, där också de tjänster och modeller som den privata och tredje sektorn erbjuder utnyttjas, förutsätter nytt kunnande.

Till följd av flyttningsrörelsen inom landet förtätas samhällsstrukturen och befolkningsökningen koncentreras i första hand till tillväxtcentrumen. Skillnaderna mellan kommunerna i fråga om både ekonomi och försörjningskvot ökar. Befolkningsstrukturen förblir balanserad endast i de områden där invånarantalet ökar. Flyttningsrörelsen, 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. Konkurrenten om kunnig arbetskraft skärps när de stora åldersklasserna går i pension. Bristen på arbetskraft försämrar ytterligare tillgången till service vid sidan av finansieringsproblemen.

Förändringarna i kommunernas omvärld förutsätter att kommun- och servicestrukturen ändras. Syftet med kommun- och servicestrukturreformerna är att tillgången till och kvaliteten på den service som kommunerna ansvarar för skall tryggas även i framtiden. Åtgärder för att trygga servicen måste vidtas omedelbart för att man skall ha tillräckligt med tid att omorganisera servicen.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftningen om kommunerna

Grundlagen och den kommunala självstyrelsen

Bestämmelser om grunderna för den kommunala självstyrelsen ingår i 121 § i grundlagen. Enligt 121 § i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Kommunerna har beskattningsrätt.

Grundbestämmelsen om kommunal självstyrelse ingår i 121 § 1 mom. i grundlagen. Kommunernas förvaltning skall grunda sig på kommuninvånarnas självstyrelse. Kommunernas förvaltning är således förenat med ett demokratikrav.

Självstyrelsens centrala särdrag preciseras i 121 § 2 och 3 mom. i grundlagen. Paragrafens 2 mom. förutsätter att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Med allmänna grunder för kommunernas förvaltning avses bl.a. utövandet av kommunens högsta beslutanderätt, grunderna för ordnandet av kommunens övriga förvaltning och kommuninvånarnas centrala rättigheter att delta. I enlighet med självstyrelseprincipen skall genom lag tryggas ett demokratiskt beslutssystem för kommunen, vilket inbegriper framför allt att kommuninvånarna har rätt till de förvaltningsorgan de valt samt att beslutanderätten i kommunen tillkommer de valda organen (Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till grundlag (RP 1/1998 rd). Lagförbehållet utsträcks med stöd av nämnda bestämmelse även till de uppgifter som åläggs kommunerna. Det är förenligt med principen om kommunal självstyrelsen att kommunen själv skall kunna besluta om

uppgifter som den åtar sig med stöd av självstyrelsen samt att kommunen kan tilldelas uppgifter endast genom lag (RP 1/1998 rd, s. 176).

I 121 § 3 mom. i grundlagen fastställs beskattningsrätt för kommunerna och förutsätts att bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag. I 121 § 3 mom. i grundlagen ställs liknande krav på innehållet i den lagstiftning som gäller kommunal skatt som på lagstiftningen om statsskatt i 81 § i grundlagen. I enlighet med de grundläggande utgångspunkterna för den kommunala självstyrelsen skall genom lag emellertid bestämmas om grunderna för hur skatten bestäms och inte om skattens storlek så som är fallet i fråga om statsskatt i 81 § i grundlagen.

Förutom den kommunala självstyrelsen innehåller grundlagen också en möjlighet att inrätta större förvaltningsområden än kommunerna i enlighet med självstyrelseprinciperna. 121 § 4 mom. i grundlagen förutsätter att om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner bestäms genom lag. I motiveringen till bestämmelsen hänvisas till landskapens självstyrelse (RP 1/1998 rd, s. 176).

Den kommunala självstyrelsen har beröringspunkter med grundlagen även i andra avseenden. Kommunerna bär ett betydande ansvar för tillgodoseendet av befolkningens grundläggande fri- och rättigheter samt de mänskliga rättigheterna. Jämlikhetskravet i 6 § i grundlagen gäller alla som tillämpar lagen, även kommunerna. Enligt regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (309/1993 rd) ingår i bestämmelser ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall. Enligt 22 § i grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Flera av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna inriktar sig på helhetsutövningen av den offentliga makten. De är således bindande inte bara för staten och kommunerna utan också för andra självstyrelsesamfund. Den egentliga uppgiftsfördelningen t.ex. mellan stat och kom-

mun avgörs dock inte direkt på basis av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna, utan fördelningen av uppgifter och kostnader avgörs särskilt för varje rättighet i annan lagstiftning som mera konkret gäller förverkligandet av en rättighet. Till denna del skall man beakta grundlagsskyddet för kommunernas självstyrelse (RP 309/1993 rd, allmän motivering, punkt 4.3).

I 122 § i grundlagen bestäms om de principer som skall iaktas vid administrativa indelningar och om grunderna för kommunindelningen. Enligt 1 mom. skall när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Strävan efter förenliga områdesindelningar innebär enligt motiveringen till grundlagsreformen att man skall undvika att organisera den statliga regional- och lokalförvaltningen genom flera olika områdesindelningar (RP 1/1998 rd, s. 177). I fråga om den språkliga indelningen frångick man i grundlagen den tidigare uttryckliga strävan efter enspråkiga förvaltningsområden i 50 § 3 mom. i regeringsformen. Utgångspunkten för 122 § i grundlagen var i stället att trygga servicen. I 122 § 2 mom. i grundlagen ställs dessutom ett krav på att bestämmelser om grunder för kommunindelning skall utfärdas genom lag. Enligt motiveringen till bestämmelsen innebär detta att förutsättningarna för ändring av kommunindelningen och beslutsförfarandet i samband därmed skall regleras genom lag (RP 1/1998 rd, s. 177).

Kommunallagen

Kommunstrukturen i Finland byggde ursprungligen på städerna samt på landsbygden på den kyrkliga indelningen. Indelningen i landskommuner var länge bunden till församlingsindelningen. I städerna särskiljdes lokalförvaltningen redan tidigt från den kyrkliga administrationen.

Den första kommunalförordningen som gällde landskommunerna utfärdades 1865. Kommunerna fick en egen förvaltningsorganisation som var separat från den kyrkliga indelningen. En reform av kommunalförvalt-

ningen som gällde städerna genomfördes 1873 genom förordningen angående kommunalförvaltning i stad. Båda förordningarna grundade sig på samma principer och motsvarade i stor utsträckning varandra. Genom dessa förordningar lades grunden för det nuvarande kommunsystemet.

En totalreform av kommunallagstiftningen genomfördes 1917, och då stiftades kommunallagen för landskommunerna, kommunallagen för städerna samt den kommunala vallagen. Målet för reformen var att utöka demokratin. Då infördes också allmän och lika kommunal rösträtt i stället för den tidigare rösträtten som var bunden till skattskyldigheten. Dessutom överfördes den tidigare kommunalstämmans uppgifter på fullmäktige, som utsågs genom val.

Följande totalreform av kommunallagstiftningen genomfördes 1948 när kommunallagen stiftades, där lagstiftningen om städer och landskommunernas sammanfördes men städerna ändå behöll sin separata juridiska ställning. Lagstiftningen om städer och landskommuner förenhetligades först genom kommunallagen (953/1976) som stiftades 1976. Bakom målet att förenhetliga lagstiftningen låg uppbyggnaden av välfärdsstaten, och man ville få en enhetlig grund för kommunalförvaltningen.

Den kommunallag som stiftades 1976 ändrades upprepade gånger. Den gällande kommunallagen (365/1995) trädde i kraft i början av juli 2006. Kommunallagen skapar en allmän grund för kommunalförvaltningen, men ger kommunerna rätt att i stor utsträckning besluta om kommunens organisation. Kommunallagens bestämmelser om kommunernas uppgifter, kommunernas samarbete och kommunernas ekonomi relateras nedan i de punkter som gäller kommunernas uppgifter, sätten att producera tjänster och kommunekonomi.

Kommunindelningsslagen

Den första lag som gällde ändringar i kommunindelningen stiftades 1925, då det gavs en lag om ändring av kommunal indelning (180/1925). Lagen gällde både städer och landskommuner och genom lagen blev det möjligt att särskilja kommunindelningen

för landskommuner från församlingsindelningen. Med stöd av lagen kunde kommunindelningen ändras om den gällande indelningen var olämplig och en ändring skulle förbättra situationen. Statsrådet hade rätt att besluta om en ändring i kommunindelningen även om kommunerna motsatte sig ändringen, om ändringen var nödvändig för att förhindra, minska eller undanröja ett betydande missförhållande eller om ett vägande allmänt intresse förutsatte en ändring. Det kunde göras en särskild utredning om en sådan ändring.

År 1967 gavs lagen om vissa åtgärder för utvecklande av den kommunala indelningen och kommunernas samarbete (13/1967), vars syfte var att genomföra en omfattande kommunstrukturreform. Lagen ålade kommunerna planeringsförpliktelser, men den ledde inte i enlighet med sitt syfte till några omfattande ändringar i kommunindelningen. Lagen upphävdes 1988.

Lagen om ändring av kommunal indelning ersattes 1977 med lagen om kommunindelning (73/1977). Den nya lagen grundade sig till centrala delar på den gamla lagens principer. Lagen ändrades upprepade gånger. Man försökte också främja ändringar i kommunindelningen med tillfälliga bestämmelser om sammanslagningsunderstöd. En totalreform gällande ändringar i kommunindelningen genomfördes genom kommunindelningsslagen, som gavs 1997 (1186/1997).

I kommunindelningsslagen bestäms om förfarandet när kommunindelningen ändras, förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen, personalens ställning vid en ändring i kommunindelningen, övergång av egendom, förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun samt sammanslagningsunderstöd. Bestämmelserna om sammanslagningsunderstöd ändrades senast genom den lag som trädde i kraft 2005 genom vilken innehållet i och giltighetstiden för bestämmelsen om stöd för investerings- och utvecklingsprojekt samt vissa andra bestämmelser ändrades.

Enligt kommunindelningsslagen utvecklas kommunindelningen på det sätt som invånarnas självstyrelse och den allmänna förvaltningen förutsätter samt så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens

funktionsduglighet främjas. I kommunindelningenslagen anges allmänna och särskilda förutsättningar för ändringar i kommunindelningen. En allmän förutsättning är att ändringen i kommunindelningen främjar ordnandet av service för invånarna i området, förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området eller förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området eller främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet.

Det finns två slags särskilda förutsättningar. I kommunindelningenslagen bestäms särskilt om förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar samt att kommunens område minskas eller utvidgas. En särskild förutsättning för en ändring i kommunindelningen som avser att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar är att de berörda kommunernas fullmäktige föreslår detta, att inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen i kommunindelningen eller att en med stöd av lag tillsatt kommunindelningensutredares förslag vid en kommunal folkomröstning understöds av majoriteten i samtliga berörda kommuner. Med stöd av kommunindelningenslagen är det inte möjligt att genomföra en ändring i kommunindelningen som minskar antalet kommuner om kommunen motsätter sig den annat än om en majoritet av kommuninvånarna understöder kommunindelningensutredarens förslag vid en kommunal folkomröstning.

En framställning om ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar kan göras av fullmäktige i en berörd kommun. I annat fall kan framställning om en ändring i kommunindelningen göras av fullmäktige i eller en medlem av en berörd kommun. Ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen kan anhängiggöras även på initiativ av inrikesministeriet.

Med anledning av omfattningen eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen eller av någon annan grundad anledning kan inrikesministeriet bestämma att det skall verkställas en särskild utredning, för vilken ministeriet efter att ha hört respektive kommuner tillsätter en eller

flera kommunindelningensutredare. Inrikesministeriet kan bestämma om en särskild utredning antingen på ansökan eller på eget initiativ. Det kan också bestämmas om särskild utredning, om minst 20 procent av de 18 år fyllda invånarna i en kommun har gjort en framställning om upplösande av kommunen eller bildande av en ny kommun. Om utredningen visar att kommunindelningen bör ändras, skall utredaren uppgöra ett förslag till ändring i kommunindelningen och till de bestämmelser och beslut som behövs med anledning därav.

Utredaren skall efter behov även föreslå att en i kommunallagen avsedd kommunal folkomröstning förrättas angående utredarens förslag till ändring i kommunindelningen. Utifrån utredarens förslag kan ministeriet bestämma att en folkomröstning skall ordnas. Kostnaderna för verkställande av utredningen och för de kommunala folkomröstningar som ministeriet förordnar betalas av statens medel. Dessutom kan kommunerna själva med stöd av 30 § i kommunallagen ordna en kommunal folkomröstning om en sammanslagning.

En särskild förutsättning för ändringar i kommunindelningen som innebär att en kommuns område minskas eller utvidgas (s.k. *kommundelssammanslagningar*) är att inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen eller att ändringen inte inverkar på invånarantalet i någon kommun med mer än 5 procent eller på arealen i någon kommun med mer än 10 procent, räknat enligt landarealen. Om nämnda gränsvärden underskrids kan en kommundelssammanslagning således verkställas även mot de berörda kommunernas vilja. I övrigt kan en sådan ändring i kommunindelningen verkställas mot de berörda kommunernas vilja endast under de särskilt vägande allmänna förutsättningar för ändring i kommunindelningen som beskrivs ovan.

En ändring i kommunindelningen skall bestämmas att träda i kraft vid ingången av ett kalenderår. Beslut om ändring i kommunindelningen skall fattas före juni månads utgång under det föregående året. Den tid som krävs för beredningen av beslutet, inklusive anmärknings- och utlåtandeförfarande innebär i praktiken att en framställning om änd-

ring i kommunindelningen bör tillställas inrikesministeriet senast före utgången av mars året före det år då ändringen träder i kraft.

I 9 § i kommunindelningsslagen sägs att innebär ändringen i kommunindelningen att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, skall berörda kommuner avtala om hur förvaltningen och servicen skall ordnas och till avtalet skall fogas en plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas så att lönsamheten och effektiviteten förbättras. Skyldigheten att utarbeta ett avtal om ordnande av förvaltningen och servicen har funnits senast början av april 2005. I praktiken utarbetades avtal om ordnande av förvaltningen och servicen även tidigare vid ändringar i kommunindelningen, även om det inte fanns någon lagfäst skyldighet att göra det.

Avtalet om ordnande av förvaltningen och servicen är bindande till skillnad från den plan som fogas till det. Avtalet är bindande de fem år som följer efter ändringen i kommunindelningen, om inte en kortare tid har avtalats eller om inte omständigheterna har förändrats så att det inte är möjligt att följa avtalet. Avtalet om ordnande av förvaltningen och servicen skall bifogas berörda kommuners framställning om ändring i kommunindelningen. Verkställs ändringen i kommunindelningen med stöd av majoritetens stöd för kommunindelningsutredarens förslag vid en kommunal folkomröstning, skall berörda kommuner innan kommunindelningen träder i kraft göra upp ett avtal om ordnande av förvaltningen och servicen samt en plan.

Bestämmelsen om ett avtal om ordnande av förvaltningen och servicen samt en plan har i praktiken tillämpas vid de fjorton ändringar i kommunindelningen som bestämdes 2006 och som träder i kraft vid ingången av 2007. Avtalet och den bifogade planen har i praktiken i samtliga fall utarbetats för fem år.

Kommunindelningsslagens bestämmelser om sammanslagningsunderstöd består av kalkylerat sammanslagningsunderstöd, ersättning som betalas för minskning av statsandelarna och tidsbestämt stöd för investerings- och utvecklingsprojekt. Bestämmelsen om kalkylerat sammanslagningsunderstöd bygger på invånarantalet så att det är störst i förhållande till invånarantalet för små kom-

muner och så att det minskar gradvis när kommunens invånarantal ökar. Understödet för kommuner med färre än 2000 invånare är 316 euro per invånare och för kommuner med över 7000 invånare är understödet 131 euro per invånare. När kommunens invånarantal överstiger 10 000 beaktas i kalkylen endast 10 000 invånare. Understödet betalas så att det minskar stegvis under de fem år som följer efter det att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft och understödets maximibelopp är 6,7 miljoner euro.

Förutom det kalkylerade sammanslagningsunderstödet har kommunerna rätt att få ersättning för den årliga minskningen av statsandelarna till följd av ändringen i kommunindelningen. Ersättningen beräknas på grundval av uppgifterna från det år som föregick ändringen i kommunindelningen. Vid jämförelsen sammanräknas kommunernas statsandelar året före ändringen och det summan jämförs med de statsandelar som kommunerna skulle ha haft rätt att få om ändringen i kommunindelningen hade verkställts detta samma år. Ersättningen betalas i fem år och den är tre femtedelar av minskningarna av statsandelarna enligt kalkylen under nämnda tidsperiod. Ersättningen betalas avtrappad så att det första året ersätts minskningen av statsandelarna beräknad per år i sin helhet och de följande fyra åren betalas varje år 20 procentenheter mindre än föregående år. Det femte året betalas 20 procent av kommunernas statsandelsbortfall.

Stödet för investerings- och utvecklingsprojekt är en tidsbestämd stödform. Det har betalats för ändringar i kommunindelningen som trätt i kraft från och med ingången av 2003. Enligt de gällande bestämmelserna kan stöd beviljas för sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2006-2009 och som minskar antalet kommuner. Stödet för investerings- och utvecklingsprojekt är beroende av prövning. Stöd kan beviljas för sådana investerings- och utvecklingsprojekt med hjälp av vilka man strävar efter att förbättra lönsamheten och effektiviteten genom att samordna kommunernas servicestrukturer eller stärka näringsbasen. Stödet är av engångsnatur och det är högst 1,7 miljoner euro per ändring i kom-

munindelningen.

På grundval av ändringar i kommunindelningen som träder i kraft 2007 betalas sammanlagt 74,3 miljoner euro i sammanslagningsunderstöd. För de 14 ändringar i kommunindelningen som träder i kraft 2007 betalas sammanlagt 7 miljoner euro i ersättning för minskning av statsandelarna i 11 fall.

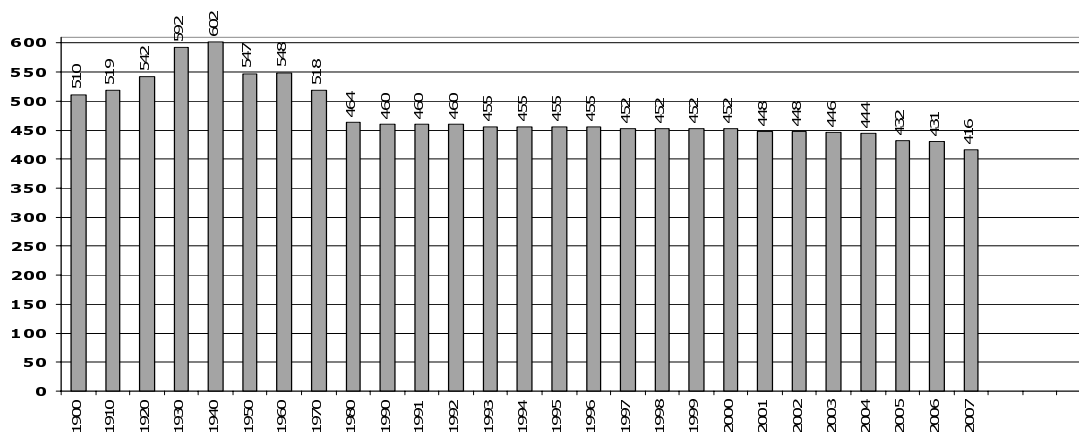
Kommunindelningenslagen innehåller också specialbestämmelser om personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen. De relateras närmare i punkt 2.7 (personalens ställning).

2.2 Utvecklingen av antalet kommuner samt kommunstorleken

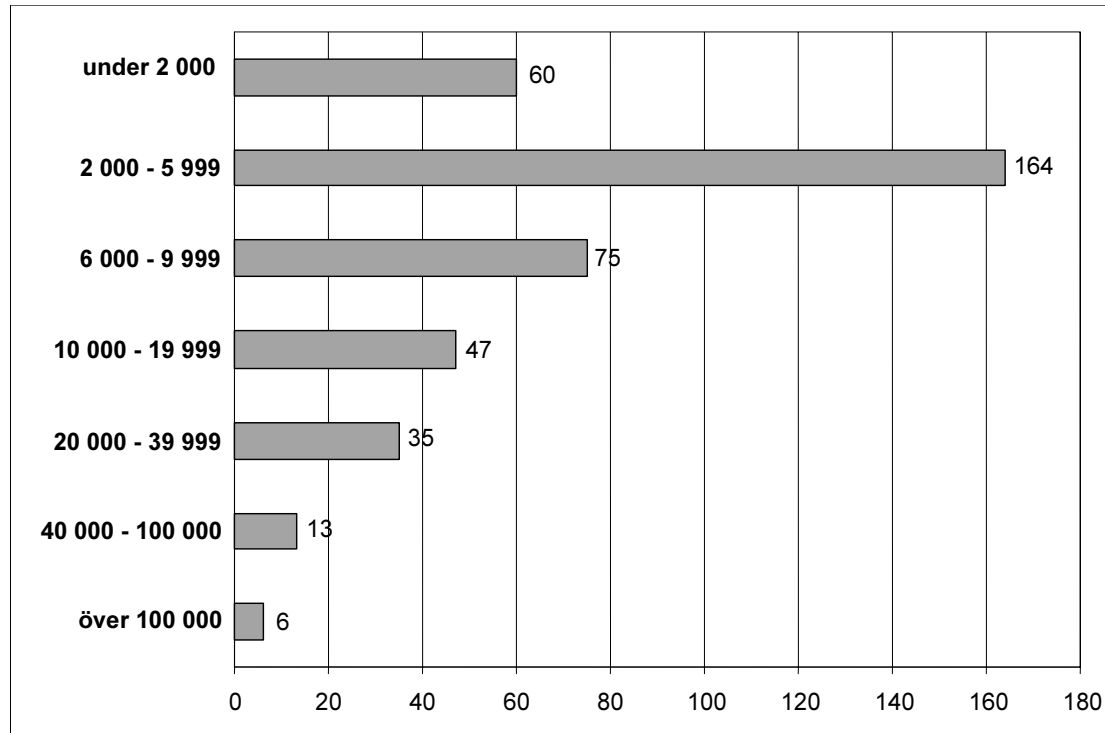
För närvarande finns det 431 kommuner. Med stöd av de beslut som fattats om ändringar i kommunindelningen kommer antalet kommuner att vara 416 år 2007.

Antalet kommuner har minskat långsamt. Från 1980 har antalet kommuner minskat med 48 kommuner när man räknar med de ändringar i kommunindelningen som träder i kraft 2007. Av dessa har så många som 28 verkställts 2005–2007.

Tabell 1: Utvecklingen av antalet kommuner 1900–2007



Kommunerna varierar till invånarantal och yta (tabell 2)

Tabell 2. Antalet kommuner enligt kommunstorlek 2006

Den största kommunen i fasta Finland, dvs. Helsingfors stad, har 560 905 invånare och den minsta, Velkua kommun, 245 invånare. Den till ytan största kommunen är Enare kommun, vars yta utan vattendrag och sjöar uppgår till 15 185 km². Den minsta kommunens, Grankulla stads, yta är 6 km², då den genomsnittliga ytan är 729 km². Högst är befolkningstätheten i Helsingfors stad, där det bor 3 030 invånare/km². Lägst är befolkningstätheten i Savukoski kommun med 0,2 invånare/km², då den genomsnittliga befolkningstätheten är 17,2 invånare/km².

2.3 Kommunerna och indelningarna

Landskapsindelningen

För utvecklandet av regionerna och för planeringen av områdenas disposition indelas landet i landskap. Enligt lagen om landskaps-

indelning (1159/1997) definieras som ett landskap ett område som består av kommuner vilka bildar en ändamålsenlig helhet i funktionellt och ekonomiskt hänseende samt med tanke på planeringen av området. Landskapsindelningen gäller inte landskapet Åland varom bestäms i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

Enligt 1 § i lagen om landskapsindelning beslutar statsrådet om landskapens antal, områden och namn. Landskapsindelningen är av betydelse även för verksamhetsområdena för statens regionalförvaltningsmyndigheter, eftersom de i regel skall grunda sig på landskapsindelningen.

Enligt statsrådets beslut om landskapen (147/1998) finns det 19 landskap i fasta Finland och de är Nyland, Egentliga Finland, Östra Nyland, Satakunta, Egentliga Tavastland, Birkaland, Päijänne-Tavastland, Kymmenedalen, Södra Karelen, Södra Savolax, Norra Savolax, Norra Karelen, Mellersta Fin-

land, Södra Österbotten, Österbotten, Mellersta Österbotten, Norra Österbotten, Kaj-analand och Lappland.

Enspråkiga finsk- eller svenskspråkiga och tvåspråkiga kommuner

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är finska och svenska nationalspråk. I 17 § 2 mom. i grundlagen sägs ”vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk skall tryggas genom lag”. I grundlagen ingår således ett lagförbehåll för tryggnad av de grundläggande språkliga rättigheterna. Om de språkliga rättigheterna bestäms framför allt i den gällande språklagen (423/2003), som utgör allmän lag, men också i rikligt med speciallagstiftning. De språkliga rättigheterna och skyldigheterna enligt språklagen bestäms i huvudsak på grundval av kommunens eller någon annan myndighets språkliga indelning. I speciallagstiftningen bestäms om de språkliga rättigheterna inom vissa förvaltningsområden (till exempel social- och hälsovården), som delvis avviker från kommunens språkliga status.

Enligt 5 § i språklagen utgör kommunerna grundenheten för den språkliga indelningen och kommunerna är antingen enspråkiga finsk- eller svenskspråkiga eller tvåspråkiga. Genom förordning av statsrådet bestäms vart tionde år vilka kommuner som är enspråkiga eller tvåspråkiga. Genom förordning av statsrådet bestäms också vilket majoritetsspråket är i tvåspråkiga kommuner. En kommuns språkliga status grundar sig på kommuninvånarnas registrerade modersmål. I kalkylen beaktas dock bara finska och svenska, inte eventuella andra modersmål. En kommun är tvåspråkig, om kommunen har både finskspråkiga och svenskspråkiga invånare och minoriteten utgör minst 8 procent av invånarna eller minst 3 000 invånare. Kommunfullmäktige kan dessutom föreslå för statsrådet att det skall bestämmas att kommunen är tvåspråkig. Det skall bestämmas att en tvåspråkig kommun skall bli enspråkig, minoriteten består av färre än 3 000 invånare och minoritetens andel har sjunkit under 6 procent.

Statsrådets nuvarande förordning (1174/2002) om den språkliga indelningen av kommunerna är i kraft till utgången av 2012.

Enligt 122 § i grundlagen skall när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Syftet med 122 § i grundlagen är i första hand att trygga tjänster på såväl finska som svenska. Den förutsätter ändå inte att enspråkiga enheter bildas för detta ändamål.

Enspråkiga svenskspråkiga kommuner är med stöd av förordningen Korsnäs, Larsmo och Närpes. Dessutom är de 16 kommunerna i landskapet Åland svenskspråkiga med stöd av självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

Från och med ingången av 2007 finns det 366 enspråkiga finskspråkiga kommuner. Det finns då 43 tvåspråkiga kommuner, och i 22 av dem är majoritetens språk svenska och i 21 kommuner finska. De tvåspråkiga och enspråkiga svenskspråkiga kommunerna är belägna i kusttrakterna i Nyland, Egentliga Finland och Österbotten.

Samernas hembygdsområde

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt det lagförbehåll som ingår i bestämmelsen utfärdas bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna genom lag. Om saken bestäms i samiska språklagen (1086/2003).

Om samernas hembygdsområde bestäms i sametingslagen (974/1995). Med samernas hembygdsområde avses Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapin paliskunta benämnda renbeteslags område i Sodankylä kommun. Samernas hembygdsområde är ett etablerat begrepp som det hänvisas till i många olika lagar och som används även i andra sammanhang, till exempel när man dryftar samernas rätt till mark.

Samerna såsom ett urfolk skall, enligt vad som bestäms närmare i nämnda lag och annan stans i lag, tillförsäkras kulturell autonomi inom sitt hembygdsområde i ärenden som

angår deras språk och kultur. För skötseln av ärenden som hör till denna autonomi skall samerna genom val som förrättas bland dem välja ett sameting.

Enligt samekommissionens betänkande (justitieministeriets allmänna avdelnings publikation 3/1999) bodde vid tidpunkten för utarbetandet av betänkandet ungefär 11 500 personer inom samernas hembygdsområde,

av vilka knappt 4 000 var samer. Då uppskattades det finnas ungefär 7 500 samer i Finland. För närvarande uppskattas det finnas ungefär 8 000 samer. Relativt sett finns det mest samer i Utsjoki kommun och kvantitativt sett mest i Enare kommun. Relativt sett finns det minst samer i Enontekis kommun och kvantitativt sett minst inom Lapin paliskuntas område i Sodankylä kommun.

Tabell 3. Antalet samer och deras andel av invånarantalet inom hembygdsområdet

Kommun/område	invånarantal	samer	samer/procent av invånarantalet
Utsjoki kommun	1 412	987	69,9
Enontekis kommun	2 225	429	19,3
Enare kommun	7 452	2 243	30,1
Lapin paliskunta*	345	183	53,0

*på Sodankylä kommuns område

I samiska språklagen avses med samiska tre samiska språkvarieteter: nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska. Av samerna i Finland talar ungefär en tredjedel samiska som modersmål. Av dem talar ungefär 70 procent nordsamiska samt knappt 15 procent enaresamiska och 15 procent skoltsamiska. Enaresamiska och skoltsamiska används endast i Enare kommun.

Av kommunerna inom samernas hembygdsområde hör Enontekis till Tunturi-Lappis ekonomiska region tillsammans med Kittilä, Kolari och Muonio kommuner, medan åter Utsjoki, Enare och Sodankylä kommuner bildar Pohjois-Lappis ekonomiska region.

Sjukvårdsdistrikten

Kommunerna skall med stöd av lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) höra till en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt för ordnande av specialiserad sjukvård. För ordnande av specialiserad sjukvård indelas landet i 20 sjukvårdsdistrikt. Sjukvården på Åland är ordnad separat utgående från landets egen lagstiftning. Sjukvårdsdistrikten är följande: Helsingfors och Nylands, Egentliga Finlands, Satakunta, Centrala Tavast-

lands, Birkalands, Päijät-Häme, Kymmene-dalens, Södra Karelen, Södra Savolax, Östra Savolax, Norra Karelen, Norra Savolax, Mellersta Finlands, Syd-Österbottens, Vasa, Mellersta Österbottens, Norra Österbottens, Kajanalands, Länsi-Pohja och Lapplands sjukvårdsdistrikt.

Specialomsorgsdistrikten

För ordnandet av specialomsorger indelas landet med stöd av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) i specialomsorgsdistrikt. Om kommunernas hörande till specialomsorgsdistrikt bestäms genom beslut av statsrådet. De andra specialomsorgsdistrikten utom Helsingfors specialomsorgsdistrikt är samkommuner. Enligt statsrådets beslut (796/1994) finns det 17 specialomsorgsdistrikt, av vilka Kärkulla samkommun oberoende av distriktsindelningen ansvarar för ordnandet av specialomsorger för den svenskspråkiga befolkningen. Specialomsorgsdistrikten är följande: Helsingfors, Nylands, Egentliga Finlands, Satakunta, Södra Tavastlands, Pirkanmaa, Savolax, Kymmene-dalens, Södra Karelen, Mellersta Finlands, Norra Karelen, Södra Österbottens, Mellersta Österbottens, Norra Öster-

bottens, Kajanalands och Lapplands specialomsorgsdistrikt samt Kårkulla samkommun.

Landskapet Åland kan vara medlem av ett specialomsorgsdistrikt, om så bestäms genom en landskapslag för Åland.

Indelningen i ekonomiska regioner

Enligt regionutvecklingslagen (602/2002) fastställs indelningen i ekonomiska regioner av inrikesministeriet efter att det har hört de kommuner och landskapsförbund som saken gäller. Indelningen i ekonomiska regioner används som grund för de utvecklingsområden som utses för inriktningen och graderingen av stödåtgärderna för regionutvecklingen. Indelningen i ekonomiska regioner bestäms åtminstone med beaktande av pendling, utträttande av ärenden, interkommunalt samarbete och trafikförbindelser. Den indelning i ekonomiska regioner som inrikesministeriet fastställde sist har varit i kraft sedan 2005. Enligt beslutet finns det 74 ekonomiska regioner av vilka tre är ekonomiska regioner som fastställts av landskapet Åland.

2.4 Kommunernas uppgifter

Allmänt om kommunernas uppgifter

Enligt 121 § i grundlagen utfärdas bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. Till grundlagsskyddet för kommunernas självstyrelse hör dessutom kommunens allmänna kompetens. Enligt 2 § i kommunallagen sköter kommunen de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av den kommunala självstyrelsen och som stadgas för den i lag.

Kommunernas uppgifter indelas i uppgifter som hör till det allmänna och det särskilda kompetensområdet. Till det allmänna kompetensområdet hör de uppgifter som kommunen åtar sig att sköta genom sina egna beslut. Till det särskilda kompetensområdet hör de uppgifter som kommunen måste sköta med stöd av lag. Dessutom kan kommunen med stöd av avtal även åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse (nedan *uppdragsuppgift*).

De uppgifter som hör till kommunens särskilda kompetensområde kan vara antingen obligatoriska eller frivilliga. Kommunen är skyldig att sköta de obligatoriska uppgifterna men när det gäller de frivilliga uppgifterna har kommunen prövningsrätt. Till kommunens obligatoriska uppgifter hör till exempel ordnandet av grundläggande utbildning och barndagvård och till de frivilliga uppgifterna till exempel ordnandet av gymnasieutbildning och yrkesutbildning.

Kommunernas uppgifter kan grupperas enligt förvaltningsområde i social- och hälsovård, undervisnings- och kulturverksamhet, miljö- och hälsoskydd, markanvändning och kommunalteknik. Kommunens centrala uppgifter inom social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturverksamheten samt de uppgifter som hänför sig till markanvändningen, boendet och trafiken beskrivs nedan.

Kommunernas allmänna kompetens begränsas av de principer som utformats inom rättspraxis och rättsvetenskapen. Till dem hör kraven på allmännyttighet, lokal förankring, jämlikhet, förbud mot enskilt stöd, subsidiaritet och ändamålsbundenhet.

Kommunerna sköter för statens räkning den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen samt medlingen i tvistemål och brottmål som uppdragsuppgifter. Dessutom sköter kommunerna den allmänna intressebevakningen med stöd av uppdragsavtal. Med stöd av uppdragsavtal sköter kommunerna också lantbruksavbytarverksamheten enligt lagen om avbyttjänster för lantbruksföretagare (1231/1996) på grund av ett uppdragsavtal som sluts med Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt.

Enligt lagen om kundbetjäning vid gemensamma serviceenheter inom den offentliga förvaltningen (802/1993) kan kommunerna åta sig att vid gemensamma serviceenheter sköta sådana uppgifter som tillkommer de statliga myndigheterna som inte förutsätter ändamålsenlighetsprövning.

Social- och hälsovårdstjänsterna

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen skall det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster

samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Regleringen och realiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna samt socialvårdsförmånerna styrs också av bestämmelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen. Enligt den har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

Kommunerna bär det huvudsakliga ansvaret för ordnandet och finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna. Närmare bestämmelser om kommunernas ansvar ingår i speciallagarna om social- och hälsovården, som bildar en omfattande helhet. Om kommunernas inom social- och hälsovården bestäms i socialvårdslagen (710/1982), folkhälsoagen (66/1972) och lagen om specialiserad sjukvård. Socialvårdslagen kompletteras av lagar om olika klientgrupper och förmåner, vilka är lagen om barndagvård (36/1973), lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977), barnskyddslagen (683/1983), lagen om missbrukarvård (41/1986), lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987), lagen om utkomststöd (1412/1997) och lagen om stöd för närståendevård (937/2005). Viktiga hälsovårdslagar med avseende på kommunernas uppgifter är mentalvårdslagen (1116/1990) och lagen om smittsamma sjukdomar (583/1986).

I flera olika lagar bestäms på olika sätt om klientens eller patientens rätt till social- och hälsovårdstjänster. Vissa tjänster har det ansetts så viktigt att trygga att för individen har föreskrivits s.k. subjektiv rätt till tjänsterna. Exempel på sådana är barndagvård samt vissa stödtjänster och förmåner för handikappade. När det är fråga om en subjektiv rätt har kommunen särskild skyldighet att ordna tjänster för alla som uppfyller de föreskrivna villkoren. På senaste tid har kommunernas skyldighet att ordna service preciserats genom att rätten att få vård inom en viss tid tryggas inom hälso- och sjukvården samt genom bestämmelser som gäller bedömning av i första hand åldringars servicebehov inom socialvården.

Lagstiftningen ålägger kommunerna att ordna social- och hälsovårdstjänster för sina invånare, men den reglerar inte i detalj verksamhetens omfattning eller innehåll eller hur den ordnas. Bestämmelser om principerna för det producentansvar för social- och hälsovårdstjänster som åligger kommunerna ingår i 4 § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården. Enligt bestämmelsen kan kommunerna ordna servicen själv, tillsammans med andra kommuner, genom att vara medlem i en samkommun som sköter verksamheten eller genom att anskaffa service från staten, en annan kommun, en samkommun eller någon annan offentlig eller privat serviceproducent. Dessutom har kommunerna möjlighet att använda servicesedlar när servicen ordnas. I Finland har kommunerna således stor valfrihet att bestämma hur servicen förverkligas i praktiken. Vid en internationell jämförelse är ansvaret för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster exceptionellt decentraliserat. I lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda finns det emellertid bestämmelser som bland annat förutsätter att kommunen är medlem i en samkommun som ordnar servicen.

Enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda skall kommunerna höra till någon samkommun för ett specialomsorgsdistrikt, vilka är 17 till antalet. Befolkningsunderlaget för specialomsorgsdistrikten varierar från 65 000 invånare till 797 000 invånare. För ordnandet av den specialiserade sjukvården skall kommunerna höra till en samkommun för den specialiserade sjukvården, som är 20 till antalet. Befolkningsunderlaget för Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt är över 1,4 miljoner invånare, medan det i Östra Savolax sjukvårdsdistrikt, som är minst, finns 56 000 invånare. I början av 2006 fanns det 247 hälsocentraler i vårt land, av vilka 181 var hälsocentraler för en kommun. Åtta kommuner sköter folkhälsoarbetet med hjälp av köpta tjänster och två enligt systemet med en värdkommun. Det finns 68 samkommuner för folkhälsoarbetet. Antalet samkommuner för folkhälsoarbetet har minskat fr.o.m. 1993, eftersom sammanlagt 31 samkommuner har lösts upp, en del på grund av kommunsammanslagningar. En ny samkommun har grun-

dats. Befolkningsunderlaget för samkommunerna för folkhälsoarbetet varierar från 2 481 invånare till 66 191 invånare.

I ungefär varannan kommun finns det en sammanslagen nämnd för social- och hälsovården. Det är klart vanligare med en sammanslagen nämnd i stora än i små kommuner.

Social- och hälsovårdstjänsterna bekostas i huvudsak med skattemedel. Förutom med kommunernas skatteinkomster finansieras servicen via statsunderstödsystemet samt med klientavgifter. Finansieringsandelarna av de totala social- och hälsovårdsutgifterna förändrades under 1990-talet. Statens andel av finansieringen av social- och hälsovårdsutgifterna minskade och kommunernas samt hushållens och Folkpensionsanstaltens andelar ökade. För närvarande finansieras ungefär en fjärdedel av de faktiska omkostnaderna för den kommunala social- och hälsovården med statsandelar. De senaste åren har den privata och den tredje sektorns serviceproduktion ökat inom social- och hälsovårdstjänsterna, likaså de tjänster som kommunerna köper.

De flesta kommuner är för små för att själva producera all basservice och de har inte tillräckliga förutsättningar för att ensamma sköta de tjänster som kräver specialkunskande. Genom samarbete mellan kommunerna har man försökt garantera att invånarna i landets alla delar har lika möjligheter att få högklassig bas- och specialservice inom social- och hälsovården och att servicen är effektivt ordnad. Regionalt samarbete har också satts som främsta mål i statsrådets principbeslut som gäller tryggnad av framtiden för såväl hälso- och sjukvården som det sociala området.

Användningen av social- och hälsovårdstjänster (Källa Stakes Fakta om social- och hälsovården i Finland 2006)

År 2004 var 185 781 barn (54,4 procent av åldersklassen) i kommunal dagvård medan 57 199 barn (99,9 procent av åldersklassen) fick förskoleundervisning. Barnskyddets öppenvård omfattade 59 912 barn under 18 år (5,4 procent av åldersklassen), denna siffra är

fortfarande på väg uppåt. Klienter hos uppfostrings- och familjerådgivningen var 71 359 personer, varav 31 517 var under 18 år.

Av dem som fyllt 75 år bor 89,7 procent hemma. Av dem som fyllt 75 år bodde 2004 4,5 procent på åldringshem och 2,5 procent på hälsocentralernas bäddavdelningar. Samma år var antalet vård dagar på bäddavdelningarna för dem som fyllt 75 år 5,7 miljoner. Av dem som fyllt 65 år berördes 3,0 procent av serviceboende, något över hälften av serviceboendet var serviceboende med heldygnsomsorg. Allt som allt finns 6,8 procent av dem som fyllt 65 år i anstaltsvård och boendeserviceenheter medan 10,3 procent får hemservice.

Färdtjänst för gravt funktionshindrade fick ungefär 80 000 personer, dvs. 1,5 procent av befolkningen. Serviceboendet för gravt funktionshindrade omfattade 2 560 personer medan 2 630 personer fanns på anstalter för utvecklingsstörda. 8 500 personer omfattades av assisterat och stött boende och familjevård. År 2004 hade 3 400 funktionshindrade fått tolktjänst och 8 000 funktionshindrade stöd för ombyggnad av bostaden.

Antalet besök inom den kommunala primärvården uppgick till sammanlagt 24,96 miljoner år 2004. Inom den specialiserade sjukvården var antalet öppenvårdsbesök samma år 6,9 miljoner och antalet vård dagar ca 6 miljoner. Antalet öppenvårdsbesök inom den privata hälso- och sjukvården var 16,3 miljoner och antalet vård dagar ca 5 miljoner. Inom mentalvården var antalet öppenvårdsbesök 2,1 miljoner och antalet vård dagar 2,2 miljoner.

Miljö- och hälsoskyddet

Miljö- och hälsoskyddet ankommer i huvudsak på kommunerna. De viktigaste författningarna om miljö- och hälsoskydd är förutom folkhälsolagen dessutom hälsoskyddslagen (763/1994), livsmedelslagen (23/2006), lagen om konsumtionsvarors och konsumenttjänsters säkerhet (75/2004), kemikalielagen (744/1989), lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksrökning (693/1976) samt lagen om veterinärvård (685/1990).

Kommunernas samarbete inom miljö- och hälsoskyddet har utvecklats av social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet tillsammans. I oktober 2003 godkände statsrådet ett principbeslut om utvecklandet av livsmedelstillsynen. Eftersom livsmedelstillsynen är en viktig del av miljö- och hälsoskyddet gäller riktlinjerna i principbeslutet hela området. Syftet med beslutet är att förbättra miljö- och hälsoskyddet. Den lokala tillsynen som kommunerna ansvarar för sammanförs till 50-85 regionala enheter. År 2003 satte social- och hälsovårdsministeriet och jord- och skogsbruksministeriet igång ett gemensamt projekt i syfte att utveckla det regionala samarbetet inom miljö- och hälsoskyddet. Antalet försöksprojekt var 28 och till följd av dem hade i början av 2006 konkret samarbete inletts i nio områden (gemensamt organ/vårdkommun eller samkommun) och höll på att inledas i nio områden. Nästan alla projekt omfattar både miljö- och hälsoskydd.

Företagshälsovården

Företagshälsovården är en hälsovårdssektor som förutsätter specialkunnande och för att säkerställa detta kunnande har strävan varit att utveckla samarbetet mellan kommunerna. Statsrådets principbeslut Hälsa i arbetet 2015 – utvecklingslinjer för företagshälsovården godkändes i januari 2004. År 2004 omfattade företagshälsovården uppskattningsvis 92 procent av alla löntagare och inom företagshälsovården sköts ungefär en tredjedel av öppenvården för dem som är i arbete. Företagshälsovårdsstationerna måste förstöras för att säkerställa tillräckligt mångfacklig, högklassig och effektiv service. Folkhälsolagen ändrades 2005, (lag om ändring av folkhälsolagen 928/2005), så att det blev möjligt att ordna företagshälsovården i samarbete mellan kommunerna separat från folkhälsoarbetet.

Uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten inom social- och hälsovården

Grundlagen ålägger det allmänna att trygga tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och tillräcklig försörjning. Huvudansvaret för

ordnandet av social- och hälsovårdstjänster vilar på kommunerna. Kommunerna sköter också betalningen och finansieringen av vissa sociala trygghetsförmåner, till de viktigaste av dem hör utkomststödet och underhållstödet. På staten ankommer att garantera kommunerna sådana verksamhetsförutsättningar att de kan sköta de uppgifter som anvisats dem i speciallagstiftningen. Statens ansvar är åter större när det gäller att trygga medborgarnas försörjning. Ett undantag när det gäller servicen utgör statens mentalsjukhus och skolhemmen, där staten ansvarar för verksamheten och finansieringen.

Uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna har i stora drag varit klar redan länge. Principerna för den nuvarande uppgiftsfördelningen beskrivs i betänkande av inrikesministeriets Kommun-stat-arbetsgrupp från 1990: Kommunens uppgift i egenskap av lokalt självstyrande samfund är att i samarbete sköta den basservice som samhället beslutat om på ett sätt som i första hand motsvarar den lokala medborgaropinionen, medan statens uppgift är att allmänt styra och delta i finansieringen av samhällets välfärdstjänster. På praktisk nivå har frågorna om hur medborgarna rättvist skall garanteras tjänster för små specialgrupper vilka kräver specialkunnande och speciellt dyra tjänster samt på vilket sätt det ur medborgarnas synvinkel och med avseende på betalningssystemen är bäst att sköta administreringen av vissa av de sociala trygghetsförmåner som kommunen skött varit föremål för utredning i flera olika sammanhang de senaste åren. Dessa frågor är sådana att ordnandet av dem ofta är förknippat med frågor om bl.a. Folkpensionsanstaltens och Penningautomatföreningens uppgifter och finansieringsansvar.

När det gäller enskilda uppgifter har det företagets ändringar i arbetsfördelningen mellan kommunerna och staten. Den viktigaste omorganiseringen av uppgifterna genomfördes 1994, då flera av de uppgifter i anslutning till utkomstskyddet som kommunerna skött överfördes till Folkpensionsanstalten. Överföringen då gällde barnbidraget, stödet för hemvård av barn, moderskapsunderstödet, militärunderstödet, studiestödet och det allmänna bostadsbidraget. Då utreddes också en överföring av utkomststödet och underhålls-

stödet, men skötseln av dessa uppgifter fick i samband med den reformen kvarstå hos kommunen.

Undervisnings-, biblioteks-, ungdoms-, idrotts- och kulturverksamheten

Allmänt om undervisnings-, biblioteks-, ungdoms-, idrotts- och kulturverksamheten

I 16 § i grundlagen ingår bestämmelser om grundläggande kulturella rättigheter och i 123 § bestämmelser om universiteten och andra som ordnar undervisning. Enligt 16 § i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Vidare skall det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Enligt 3 mom. är vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet tryggad. Enligt 123 § i grundlagen har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Enligt 2 mom. utfärdas bestämmelser om grunderna för annan undervisning som staten och kommunerna ordnar samt om rätten att ordna motsvarande undervisning i privata läroanstalter genom lag.

Den skyldighet som i grundlagen åläggs det allmänna och den interna arbetsfördelningen har preciserats genom lagstiftningen om undervisnings- och kulturverksamheten och finansieringen av den.

Om kommunernas uppgifter inom undervisnings- och kulturverksamheten bestäms i lagen om grundläggande utbildning (629/1998), gymnasielagen (629/1998), lagen om yrkesutbildning (630/1998), lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998), yrkeshögskolelagen (351/2003) och dessutom lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998). Bestämmelser om kulturverksamheten ingår i bibliotekslagen (904/1994), lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992), idrottslagen (1054/1998), ungdomslagen (72/2006), teater- och orkesterlagen (730/1992) samt mu-

seilagen (729/1992). Stadganden som gäller finansieringskriterierna, förutom fritt bildningsväsendet, stadgas i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998).

Undervisningsverksamheten

Inom undervisningsverksamheten är det kommunens lagfästa skyldighet att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Att ordna utbildning efter grundskolan är inte en lagfäst uppgift för kommunen, utan den utbildningen bygger i hela landet på de tillstånd att ordna utbildning och upprätthålla läroanstalter som undervisningsministeriet beviljar eller de tillstånd som statsrådet beviljar. Kommunen kan på få tillstånd att ordna gymnasieutbildning eller yrkesutbildning eller av statsrådet få tillstånd att upprätthålla en yrkeshögskola. Kommunen kan också ordna grundläggande konstundervisning och med stöd av tillstånd som beviljas på ansökan ordna fritt bildningsarbete. Universitetsbildning och dess finansieringen hör till staten.

Förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

Enligt lagen om grundläggande utbildning är kommunen skyldig att för alla barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning. Dessutom är kommunerna skyldiga att ordna förskoleundervisning året innan läroplikten börjar. Dessutom skall kommunen ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning separat för finsk- och svenskspråkiga barn. Kommunen ansvarar också för att det ordnas undervisning för handikappade och sjuka barn samt för undervisning som ordnas på sjukhus. Kommunen kan också i enlighet med sitt eget beslut ordna påbyggnadsundervisning och förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen för invandrare. Kommunen beslutar också om ordnande av grundläggande utbildning för andra än läropliktiga. I lagen om grundläggande utbildning bestäms dessutom om morgon- och eftermiddagsverksamhet, som kommunen kan ordna och skaffa för elever på första och and-

ra årskursen samt för elever som får specialundervisning. Privata anordnande av grundläggande utbildning behöver tillstånd av statsrådet för att ordna utbildning.

Kommunerna beslutar om läroanstaltsnätverket för den grundläggande utbildningen. Kommunen kan ordna grundläggande utbildning själv eller i samråd med andra kommuner eller genom att skaffa tjänsterna av anordnare av grundläggande utbildning med tillstånd att ordna utbildning. Samarbetet kan basera sig på avtal mellan kommunerna eller så kan en samkommun grundas för ordnandet av grundläggande utbildning. Kommunen kan också skaffa utbildningstjänster av en statlig läroinrättning eller av en sådan registrerad sammanslutning eller stiftelse som statsrådet har beviljat tillstånd att ordna grundläggande utbildning. Kommunen kan också skaffa förskoleundervisningstjänster av någon annan offentlig eller privat serviceproducent, för att det skall vara möjligt att ordna förskoleundervisning i alla verksamhetsenheter där barndagvård enligt lagen om barndagvård ordnas.

Gymnasieutbildningen

Ordnandet av gymnasieutbildning grundar sig på tillstånd att ordna utbildning som undervisningsministeriet beviljar med stöd av 4 § i gymnasielagen. Största delen av gymnasieutbildningen ordnas av kommunerna, trots att de inte med stöd av lag är skyldiga att ordna gymnasieutbildning. Kommunerna är ändå skyldiga att delta i kostnaderna för utbildningen.

Enligt 4 § i gymnasielagen kan tillstånd att ordna gymnasieutbildning beviljas en kommun, en samkommun eller en privat utbildningsanordnare. I tillståndet anges bl.a. de kommuner i vilka utbildningen ordnas. I tillståndet fastställs inte antalet utbildningsplatser. Utbildningsanordnarna beslutar om inrättandet av läroanstalter inom ramen för de tillstånd att ordna utbildning som undervisningsministeriet beviljat.

Enligt 5 § i gymnasielagen kan en utbildningsanordnare skaffa en del av de tjänster som avses i lagen av någon annan som fått tillstånd att ordna utbildning eller någon annan sammanslutning eller stiftelse. Den som

erhållit tillstånd svarar emellertid alltid för att tjänster som skaffats ordnas i enlighet med denna lag.

I början av 2006 har 266 kommuner och tre samkommuner tillstånd att ordna gymnasieutbildning. Det finns 35 privata sammanslutningar som ordnar gymnasieutbildning. Dessutom har staten 10 gymnasier. Antalet studerande i gymnasierna är sammanlagt 108 369. 90 procent av gymnasieeleverna studerar i kommunala läroanstalter.

Grundläggande yrkesutbildningen

Bestämmelser om ordnandet av yrkesutbildning (*nedan grundläggande yrkesutbildning*) ingår i lagen om yrkesutbildning.

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

Beviljandet av tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning förutsätter enligt 5 § att den föreslagna utbildningen behövs och att sökanden har yrkeskompetens och ekonomiska förutsättningar att ordna utbildningen. I tillståndet anges utbildningsuppgiften, vilken innehåller bl.a. bestämmelser om utbildningsområden, examina, undervisningspråket, antalet studerande samt de kommuner i vilka utbildningen kan ordnas. Det årliga antalet studerande inom den grundläggande yrkesutbildningen regleras i tillstånden att ordna utbildning. Utbildningsanordnarna beslutar om inrättandet av läroanstalter inom ramen för de tillstånd som undervisningsministeriet beviljat. Om ändring av tillståndet beslutar undervisningsministeriet. Ministeriet kan även utan ansökan ändra de bestämmelser som gäller utbildningsområdena, examina och antalet studerande samt andra bestämmelser ifall utbildningsutbudet avsevärt skiljer sig från utbildningsbehovet. Ett tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning kan

återkallas på samma sätt som i fråga om gymnasieutbildningen, om utbildningen inte uppfyller kraven för beviljande av tillstånd eller om utbildningen ordnas i strid med lag eller utfärdade bestämmelse eller föreskrifter.

Enligt 10 § i lagen om yrkesutbildning kan en utbildningsanordnare skaffa en del av tjänsterna av andra utbildningsanordnare eller av andra sammanslutningar och stiftelser som producerar utbildningstjänster. Utbildningsanordnaren svarar dock för att tjänsterna ordnas i enlighet med lag.

I lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning bestäms om förutsättningarna för erhållande av tillstånd att ordna utbildning som förbereder för yrkesexamen och specialyrkesexamen som avläggs såsom fristående examen (*nedan yrkesinriktad tilläggsutbildning*). Tillstånd att ordna yrkesinriktad tilläggsutbildning kan beviljas en kommun, en samkommun eller en privat utbildningsanordnare. Ordlandet av yrkesinriktad tilläggsutbildning baserar sig på ett eget tillstånd som är separat från den grundläggande yrkesutbildningen. Yrkesinriktad tilläggsutbildning kan emellertid organiseras i samband med annan yrkesutbildning.

På utbudet av yrkesutbildning inverkar först och främst arbetslivets behov. Yrkesutbildningen är differentierad branschvis och i landet rådet arbetsfördelning i fråga om vissa typer av riksomfattande utbildning. Det totala antalet studerande som omfattas av tillstån-

den att ordna grundläggande yrkesutbildning var i början av 2006 ungefär 135 900 studerande.

Sedan början av 2006 finns det sammanlagt 212 anordnare av yrkesutbildning och av dem ordnar 175 grundläggande yrkesutbildning. Staten upprätthåller fem specialyrkesläroanstalter och Sameområdets utbildningscentral, som alla har separat tillstånd att ordna yrkesutbildning. Tillstånden att ordna yrkesinriktad tilläggsutbildning förnyades 2006 i överensstämmelse med lagen om ändring av lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (1013/2005). Inalles 156 anordnare av grundläggande utbildning har också tillstånd att ordna yrkesinriktad tilläggsutbildning. Det finns 19 utbildningsanordnare som ordnar enbart grundläggande yrkesutbildning och 37 som ordnar enbart tilläggsutbildning. Den som fått tillstånd att ordna grundläggande utbildning eller tilläggsutbildning kan också ordna utbildning i form av läroavtalsutbildning.

Antalet anordnare av grundläggande yrkesutbildning har minskat med nästan en femtedel sedan början av 1999. År 1999 fanns det sammanlagt 216 anordnare av grundläggande yrkesutbildning på andra stadiet och i början av 2006 var de 175. I synnerhet tillstånden för kommuner att ordna utbildning har minskat. Antalet privata utbildningsanordnare har däremot förblivit nästan oförändrat.

Tabell 4. Utvecklingen i fråga om antalet anordnare av grundläggande yrkesutbildning 1.1.1999–1.1.2006

ÄGARTYP	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Staten	1	1	1	1	1	1	1	1
Kommun	53	48	45	44	42	36	28	26
Samkommun	69	65	63	62	58	56	56	57
Privat	93	90	91	93	92	92	92	91
SAMMANLAGT	216	204	200	200	193	185	177	175

Till antalet finns det flest anordnarna av grundläggande yrkesutbildning i Nyland (40), Egentliga Finland (20), Birkaland (16),

Norra Österbotten (15) och Södra Österbotten (13). Ordlandet av utbildningen har samlats hos en till tre utbildningsanordnare i

Kajanaland (1), Norra Karelen (2), Södra Karelen (2), Päijänne-Tavastland (3) och Mellersta Österbotten (3).

Anordnarna av grundläggande yrkesutbildning varierar betydligt i storlek. De största anordnarna har över 5 000 studerande (4 anordnare). Över hälften av utbildningsanordnarna har färre än 300 elever. De anordnare som har färre än 50 studerande utgör 13 procent av alla anordnare. En del av dessa små anordnare av grundläggande yrkesutbildning är ändå betydande anordnare av yrkesinriktad tilläggsutbildning, arbetskraftspolitisk utbildning eller fritt bildningsarbete. En del har åter koncentrerat sig på att anordna grundläggande yrkesutbildning inom ett utbildningsområde.

Grundläggande yrkesutbildning på svenska ordnas av 20 utbildningsanordnare. 15 utbildningsanordnare har svenska som undervisningsspråk. Det finns tre tvåspråkiga utbildningsanordnare. Dessutom ordnar två finskspråkiga utbildningsanordnare utbildning på svenska på särskilt angivna utbildningsområden. Hos Sameområdets utbildningscentral är undervisningsspråken finska och samiska.

Av de studerande inom yrkesutbildningen finns ungefär 21 procent i kommunala och ungefär 65 procent i samkommunernas läroanstalter. 14 procent av studerandena studerar vid läroanstalter som upprätthålls av enskilda.

Yrkeshögskolorna

Bestämmelser om ordnandet av yrkeshögskoleutbildning ingår i yrkeshögskolelagen. Enligt 6 § i yrkeshögskolelagen kan statsrådet bevilja en kommun, samkommun eller registrerad finsk sammanslutning eller stiftelse tillstånd för yrkeshögskola. För att tillstånd skall beviljas krävs att yrkeshögskolan fyller ett utbildningsbehov samt de kvalitativa krav och andra krav som ställs på en yrkeshögskola. Den som fått tillstånd har rätt att vara huvudman för en yrkeshögskola som meddelar yrkeshögskoleundervisning i enlighet med vad tillståndet föreskriver om yrkeshögskolans utbildningsuppgift. I tillståndet föreskrivs om yrkeshögskolans verksamhetsområde, antalet studieplatser i den utbildning

som leder till grundexamen, yrkeshögskolans undervisningsspråk och verksamhetsorter. Om ändring av en yrkeshögskolas utbildningsuppgift i fråga om antalet studerande och verksamhetsorterna beslutar undervisningsministeriet. Statsrådet kan efter att ha hört tillståndshavaren återkalla tillståndet helt eller delvis, om väsentliga förändringar i utbildningsbehovet eller andra orsaker som har samband med upprätthållandet av yrkeshögskolan kräver detta eller om yrkeshögskolans verksamhet inte uppfyller de krav och förpliktelser som anges i lag. Kommunerna deltar gemensamt i finansieringen av utbildningen med en finansieringsandel per invånare.

Yrkeshögskolorna bildades 1996-2000 genom att 250 yrkesläroanstalter som gav utbildning på institutnivå och yrkesutbildning på högre nivå sammanslogs till 29 yrkeshögskolor. I detta sammanhang lades också många läroanstalter ner. När statsrådet beslöt vilka läroanstalter och orter som skulle tas med beaktade man den bedömning som gjorts av högskolornas utvärderingsråd. Yrkeshögskolenätverket är betydligt tätare än det föregående nätverket av yrkesläroanstalter på institutnivå och högre nivå.

Upprätthållandet av yrkeshögskolor fördelar sig så att 7 av yrkeshögskolorna upprätthålls av en kommun, 11 av en samkommun, 6 av aktiebolag med kommunal majoritet, 5 av helt privatägda aktiebolag eller stiftelser. Yrkeshögskolorna ordnar utbildning för ungdomar som leder till examen på 80 orter.

Biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomsverksamheten

Biblioteks- och informationstjänsterna vid kommunala allmänna bibliotek enligt bibliotekslagen och främjandet av dessa tjänster hör till kommunens uppgifter. Kommunen ansvarar för att tjänsterna överensstämmer med bibliotekslagen. I varje landskap finns ett landskapsbibliotek, som är biblioteket på landskapets centralort. En kommun kan ordna biblioteks- och informationstjänsterna själv, eller helhet eller delvis i samverkan med andra kommuner eller på något annat sätt. Största delen av kommunerna ordnar sina bibliotekstjänster själva. Enligt ung-

domslagen hör ungdomsarbetet och – politiken till kommunens verksamhetsområde. För genomförandet av ungdomsarbetet ansvarar enligt lagen kommunerna, ungdomsföreningarna och andra organisationer som utför ungdomsarbete. Tjänsterna kan också produceras regionalt i form av samarbete mellan kommunerna. I idrottslagen har kommunen ålagts allmän skyldighet att främja idrotten. Enligt 2 § 1 mom. i idrottslagen är det statens och kommunens uppgift att skapa förutsättningar för idrott. Skyldigheten är dock mycket löst formulerad och den reglerar inte nivån på eller innehållet i de idrottstjänster som erbjuds kommuninvånarna. I lagen om kommunernas kulturverksamhet har kommunen ålagts att främja, stödja och organisera kulturverksamheten i kommunen. Dessutom kan kommunerna upprätthålla teatrar och orkestrar samt museer enligt museilagen.

Markanvändningen, boendet och trafiken

Allmänt om markanvändningsplaneringen och landskapsplaneringen

Det är i huvudsak kommunernas uppgift att styra markanvändningen och samhällsstrukturen. Kommunerna styr markanvändningen genom planläggningen, mark- och tomtpolitiken samt styrningen av byggandet. Kommunerna påverkar bostadsutbudet samt boendekvaliteten och bostadspriserna förutom genom de ovan nämnda metoderna även genom sina bostadspolitiska val, till exempel genom att påverka den sociala bostadsproduktionens omfattning, struktur och placering.

Om planläggning bestäms i markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Den regionala utvecklingen regleras förutom av markanvändnings- och bygglagen dessutom av regionutvecklingslagen.

Utvecklingen av trafiksystemet och kollektivtrafiken har väsentliga kopplingar till markanvändningsplaneringen samt boendet. I synnerhet i de centrala stadsregionerna har behovet av samarbete mellan kommunerna och samarbete med statliga trafikmyndigheter framhävts de senaste åren när det gäller

trafikplaneringen och ordnandet av kollektivtrafiken.

Markanvändningen på ett större område än en kommun planeras genom landskapsplanen och kommunernas gemensamma generalplaner.

Enligt 27 § i markanvändnings- och bygglagen skall förbundet på landskapsnivå se till att en landskapsplan utarbetas och att planen hålls aktuell och utvecklas i den mån det är nödvändigt. I landskapsplanen anges principerna för områdesanvändningen och samhällsstrukturen och anges områden som är nödvändiga med tanke på landskapets utveckling. När landskapsplanen utarbetas skall vikt fästas bl.a. vid att landskapets region- och samhällsstruktur blir ändamålsenlig, att arrangemangen för trafik och teknisk service är hållbara med tanke på miljö och ekonomi och att verksamhetsbetingelser för näringslivet i landskapet ordnas. Landskapsplanen godkänns enligt 31 § i markanvändnings- och bygglagen av det högsta beslutande organet för förbundet på landskapsnivå. En godkänd landskapsplan skall föras till miljöministeriet för fastställelse. Fastställandet av landskapsplanen avgörs dock av statsrådets allmänna sammanträde, om ministeriernas ståndpunkter till fastställandet av planen har skilt sig från varandra på väsentliga punkter i deras utlåtanden.

Enligt 32 § i markanvändnings- och bygglagen skall landskapsplanen tjäna till ledning när generalplaner och detaljplaner utarbetas och ändras samt när åtgärder annars vidtas för att reglera områdesanvändningen.

Enligt 35 § i markanvändnings- och bygglagen är syftet med generalplanen att i allmänna drag styra samhällsstrukturen och markanvändningen i kommunen eller en del av den samt att samordna funktionerna. Det är kommunens uppgift att utarbeta en generalplan. Kommunerna kan dock enligt 6 kap. i markanvändnings- och bygglagen utarbeta en generalplan i samarbete (nedan *gemensam generalplan*). Den gemensamma generalplanen är i lagen avsedd som ett planeringsinstrument för i synnerhet stadsregioner. I motiveringen till markanvändnings- och bygglagen konstateras att den förverkligar strävan att med hjälp av planering av områdesanvändningen främja de växande stadsregio-

nernas konkurrenskraft och näringslivets verksamhetsmöjligheter.

Kommunerna kan ge förbundet på landskapsnivå, en annan för uppgiften lämplig samkommun eller något annat av kommunernas gemensamma organ i uppdrag att utarbeta och godkänna en gemensam generalplan. En gemensam generalplan med rättsverkningar skall föras till miljöministeriet för fastställelse på samma sätt som en landskapsplan. Kommunens generalplan kan antingen ha rättsverkningar eller sakna rättsverkningar. Ministeriet fastställer inte en kommuns generalplan men de regionala miljöcentralerna och i vissa fall även miljöministeriet deltar i styrningen och övervakningen av generalplanläggningen.

Enligt 48 § i markanvändnings- och bygglagen tjänar landskapsplanen till ledning när en gemensam generalplan utarbetas och ändras. Den gemensamma generalplanen kan av grundad anledning avvika från landskapsplanen. Härvid skall det emellertid ses till att den gemensamma generalplanen anpassas till landskapsplanen som helhet.

Förutom den gemensamma generalplan som avses i lagen bedriver kommunerna annat generalplanesamarbete. Samarbetsformerna kan variera från i samarbete utarbetade grundläggande utredningar till regionala strukturmodeller för markanvändningen samt sådana tillsammans utarbetade generalplaner där varje kommun godkänner sin egen del av planen separat. Sektorvist kommunsamarbete på generalplanenivå bedrivs bl.a. vid planeringen av dagligvaruhandelns servicenät samt tryggheten av rekreations- och skyddsområden. Det förslag till ändring av markanvändnings- och bygglagen vilket som bäst behandlas av riksdagen gör det möjligt för flera kommuner att inrätta ett gemensamt utvecklingsområde.

Enligt 25 § i markanvändnings- och bygglagen omfattar planeringen på landskapsnivå en landskapsplan och dessutom en landskapsöversikt och ett regionalt utvecklingsprogram.

I regionutvecklingslagen bestäms om det programarbete som hänför sig till regionutvecklingen och om det övriga planeringssystemet i anslutning till regionutvecklingen. Syftet med lagen är att skapa förutsättningar

för ekonomisk tillväxt, för utveckling av näringsverksamheten och för förbättring av samsättningen samt att därigenom garantera regionernas konkurrenskraft och välfärd. Målet är vidare att minska skillnaderna mellan regionernas utvecklingsnivåer och att förbättra befolkningens levnadsförhållanden samt att främja en balanserad utveckling av regionerna.

Lagen tillämpas på utarbetandet och genomförandet av planer och program för utveckling av regionerna samt på samordningen och övervakningen av planerna och programmen. Enligt lagen ansvarar kommunerna och staten för regionutvecklingen. Regionutvecklingsmyndighet är landskapsförbundet.

Enligt lagen utarbetas för respektive landskapsområde ett fyraårigt landskapsprogram som är den centrala handlingen som styr och koordinerar landskapets utveckling. Landskapsprogrammet innehåller utvecklingsmålen, de för landskapets utveckling viktigaste projekten och andra väsentliga åtgärder som behövs för att uppnå målen samt en plan för finansiering av programmet.

Genomförandeplanen för landskapsprogrammet innehåller förslag till de viktigaste projekten och andra åtgärder som behövs för att genomföra landskapsprogrammet och de särskilda programmen samt en finansieringskalkyl, så genomförandeplanen drar upp riktlinjer för den regionala fördelningen och användningen av anslagen. Utöver genomförandeplanförfarandet kan programavtal utarbetas som gäller genomförandet av åtgärder och projekt. Ett programavtal är ett intentionsavtal och det utarbetas för viss tid.

Markanvändningen, boendet och trafiken i huvudstadsregionen

Med huvudstadsregionen avses städerna Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda.

Huvudstadsregionen har en lång tradition av samarbete. I huvudstadsregionen har kommunindelningen senast ändrats 1966. År 1964 började man också för första gången utreda hur Helsingfors och de närliggande kommunerna kunde ordna skötseln av gemensamma uppgifter.

Om huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD) föreskrevs första gången i lag (978/1973) redan 1973. I denna lag bestämdes inte om SAD:s uppgifter utan överföringen av uppgifter från kommunerna grundade sig på frivillighet. Först i den lag som stiftades 1985 (253/1985) bestämdes om SAD:s uppgifter.

Enligt den gällande lagen om Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (1296/1996) finns för behandling och skötsel av ärenden som är gemensamma för Helsingfors, Esbo, Grankulla och Vanda städer Huvudstadsregionens samarbetsdelegation. Till samarbetsdelegationens uppgifter hör avfallshanteringen, kollektivtrafiken och luftvården i nämnda städer samt andra frågor som samarbetsdelegationen har anförtrots med stöd av avtal.

Till SAD:s viktigaste uppgifter hör trafiken och avfallshanteringen, som står för över 90 procent av SAD:s totala utgifter. Över 70 procent av intäkterna av verksamheten består av kundavgifter från regiontrafiken och avfallshanteringen. År 2005 uppgick SAD:s omkostnader till 215 miljoner euro.

SAD:s högsta beslutande organ är regionstämman med 22 medlemmar (Helsingfors 11, Esbo 5, Grankulla 1 och Vanda 5), som väljer en styrelse med 14 medlemmar. Styrelsens sammansättning skall motsvara den röstandel som de grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige har erhållit i kommunalvalet på samkommunens område.

Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda städer hör till Nylands förbund. Nylands förbund har 24 medlemskommuner. Nylands förbund ansvarar för uppgifterna enligt regionutvecklingslagen.

Förutom SAD och Nylands förbund sköter kommunerna många olika uppgifter i samarbete med stöd av flera olika avtal. Samarbetsområdena är olika för olika uppgifter.

Kommunerna i huvudstadsregionen och kommunikationsministeriet slöt i augusti 2003 ett avtal om trafikarrangemangen i huvudstadsregionen (PLJ-avtalet) som innebar att parterna i form av ett intentionsavtal kom överens om de primära projekten för regionens trafikarrangemang 2004-2007 samt efter 2007. I avtalet kom man preliminärt också överens om finansieringen av projekten.

Staten, huvudstadsregionen och kranskommunerna ingick i april 2000 ett samarbetsdokument om utveckling av boendet samt den därtill anslutna markpolitiken och trafiken. Genom dokumentet försökte man förbättra bostadsförhållandena i huvudstadsregionen och kranskommunerna samt de därtill anslutna arrangemangen för samhällsstruktur, markanvändning och trafik.

Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla grundade 2004 huvudstadsregionens delegation för att främja samarbetet mellan städerna när det gäller regionens utveckling. Delegationen består av stadsfullmäktiges ordförande och vice ordförande. Den har behandlat bl.a. de strategiska riktlinjerna för markanvändningen och bostadspolitiken samt principerna för sambruk av tjänster.

Kommunerna i huvudstadsregionen gav ett gemensamt svar i den regionala fasen av kommun- och servicestrukturprojektet. I svaret föreslog kommunerna att kommunerna förbinder sig att utveckla markanvändningen, boendet och trafiken med olika åtgärder. För att utveckla markanvändningen och boendet förband sig kommunerna att före 2007 utarbeta gemensamma markanvändnings- och bostadsprogram som grundar sig på en vision som sträcker sig till 2050 och de förbinder sig också att genomföra programmen. Markanvändningsprogrammet skall vara ett åtgärdsprogram med tidtabell för regionens spetsprojekt och nya större bostadsproduktionsområden och bostadsprogrammet ett mål- och åtgärdsprogram för att genomföra en solidarisk bostadspolitik. I bostadsprogrammet fastställs bl.a. de övergripande målen för bostadsproduktionen i de enskilda kommunerna, produktionen på ARA-nivå, bostadsproduktionen för specialgrupper, serviceproduktionen för äldre samt åtgärder för att minska bostadslösheten. Dessutom meddelade kommunerna att de utreder om det för huvudstadsregionen kan skapas en gemensam enhet för bostadsbyggande samt administrering, underhåll och fördelning av hyresbostäder.

Utöver markanvändningen och byggandet föreslog kommunerna i sitt svar att spårtrafiklederna och övriga trafikleder förverkligas i enlighet med trafiksystemet för huvudstadsregionen (PLJ). Dessutom föreslog kommu-

nera att ett nytt PLJ-avtal skulle börja beredas.

Fullmäktige i regionens kommuner godkände ett samarbetsavtal enligt svaret i maj 2006.

Konsumentrådgivningen

Enligt lagen om anordnande av konsumentrådgivning i kommunerna (72/1992) är kommunen skyldig att ordna avgiftsfri konsumentrådgivning. För tjänster som orsakar särskilda kostnader kan kommunen uppbära en avgift. Rådgivning ges i första hand personer som är bosatta i kommunen.

Vid konsumentrådgivningen skall lämnas allmänna upplysningar och tillhandahållas personlig rådgivning om frågor som är viktiga för konsumtionsbesluten samt om konsumenternas ställning, en konsument i enskilda fall bistås då det mellan en näringsidkare och konsumenten föreligger en konfliktsituation, genom att saken reds ut och en förlikningsuppgörelse eftersträvas samt konsumenten vid behov hänvisas till det behöriga rättsskyddsorganet, följas priserna och kvaliteten på konsumtionsnyttigheter, marknadsföringen av dem och avtalsvillkoren samt bistånd lämnas andra konsumentmyndigheter på begäran.

En kommun kan anordna konsumentrådgivning genom att inrätta en eller flera tjänster eller uppgifter i arbetsavtalsförhållande som konsumentrådgivare, genom att ingå överenskommelse om samverkan med en annan kommun eller andra kommuner eller genom att köpa rådgivningstjänster av en annan kommun. Kommunen kan dessutom anskaffa konsumentrådgivningstjänster av en enskild producent. Bistånd till konsumenten i en enskild konfliktsituation mellan en näringsidkare och konsument skall dock ordnas som myndighetsarbete.

Tjänsten eller uppgiften kan även vara deltidstjänst eller deltidsuppgift eller kombinerad med en annan kommunal tjänst eller uppgift, om inte detta äventyrar opartisk och balanserad skötsel av konsumentrådgivningen.

År 2005 fanns det inalles 111 konsumentrådgivningsområden. Av dessa omfattade 47 områden en kommun, 37 var samarbetsområden för 2–5 kommuner och 19 samarbets-

områden för 6–10 kommuner. Det finns åtta samarbetsområden för mer än 11 kommuner. De minsta områdena har under 1000 invånare och det största över 500 000 invånare.

År 2005 fanns det 51 rådgivare som utförde enbart konsumentrådgivningsarbete. Det fanns fem rådgivare av vilkas arbete konsumentrådgivningen utgjorde minst 70 procent. Det fanns 87 andra rådgivare i bisyssla. Antalet årsverken uppskattas till 73,5.

Ordnandet av konsumentrådgivningen finansieras av kommunerna. Enligt konsumentverkets utredning (4/2005) var kostnaderna per invånare för konsumentrådgivarna i huvudsyssla 0,73 euro och för konsumentrådgivarna i bisyssla 0,53 euro per invånare 2004. Kostnaderna per invånare varierade från nästan två euro till under 10 cent. De totala kostnaderna uppskattades till ungefär 3 541 000 euro.

Förmyndarverksamhetens intressebevakning

Enligt lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten (443/1999) svarar kommunen för att intressebevakningstjänster produceras inom dess område, om inte magistraten och kommunen avtalar om något annat. Kommunen kan antingen producera tjänsterna själv, i samarbete med andra kommuner enligt kommunallagen eller skaffa dem från offentliga eller privata serviceproducenter. Om magistraten och kommunen har avtalat om att kommunen inte producerar intressebevakningstjänster eller att kommunen producerar endast en del av de behövliga tjänsterna, skall magistraten se till att någon annan för uppgiften lämplig offentlig eller privat sammanslutning producerar tjänsterna.

I praktiken svarar kommunerna för att service produceras antingen ensamma eller i samarbete med närliggande kommuner. Inom en magistrats ansvarsområde är kommunerna befriade från tjänsteproduktionen och tjänsterna produceras av en samkommun. Inom en magistrats ansvarsområde skaffar vissa kommuner alla intressebevakningstjänster genom att köpa dem från en privat serviceproducent.

År 2004 användes ungefär 400 årsverken för den allmänna intressebevakningen och de

allmänna intressebevakarna skötte drygt 26 000 intressebevakningar.

Till den som producerar intressebevakningstjänster betalas ersättning av statens medel. Ersättningen skall med stöd av lagen bestämmas så att den motsvarar de genomsnittliga kostnaderna för en ändamålsenlig produktion av tjänsterna. Om ersättningsbeloppet bestäms genom inrikesministeriets förordning (1125/2004). Enligt den är ersättningen för produktion av intressebevakningstjänster högst hälften av nettokostnaderna för den som producerar tjänsterna, dock minst 70 euro och högst 240 euro per intressebevakning. År 2004 betalades 3,38 miljoner euro i ersättning till producenter av intressebevakningstjänster. I budgeten för 2006 har det reserverats 3,7 miljoner euro för ersättningar. År 2004 återstod för kommunerna att betala ungefär 2,6 miljoner euro.

2.5 Olika sätt att producera tjänsterna

Allmänt om sätten att producera tjänster

Enligt 2 § i kommunallagen sköter kom-

munen sina lagstadgade uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. Dessutom kan kommunen också beställa de tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter av andra tjänsteproducenter. Eftersom offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen kan anförtros endast myndigheter kan kommunerna sköta offentliga förvaltningsuppgifter endast själva eller i samarbete med andra kommuner.

De uppgifter som kommunerna sköter på annat sätt än i form av egen verksamhet har ökat hela tiden. Det finns inga statistikuppgifter över detta annat än från social- och hälsovården. År 2004 uppgick social- och hälsovårdens köp av kundtjänster till 5,6 miljarder euro, vilket innefattar köp från andra kommuner och samkommuner samt privata serviceproducenter. De köpta kundtjänsternas andel av omkostnaderna var störst i Puolanka kommun, där andelen köpta tjänster innan förvaltningsförsöket i Kajanaland inleddes var 93 procent. De köpta tjänsternas andel av omkostnaderna var minst i Varkaus stad, där de köpta tjänsternas andel av omkostnaderna var 21,5 procent (tabell 5)

Tabell 5: Social- och hälsovårdens köp av kundtjänster samt omkostnader 2004

	Köp av kundtjänster 1 000 €	Omkostnader 1 000 €	Köpta kundtj./omkost. procent
Fasta Finland*	5 620 876	13 447 978	41,8
– Maximi			93,0
– Minimi			21,5
– Median			50,0

Samarbete mellan kommunerna har varit möjligt ända sedan kommunsystemets tillkomst i slutet av 1800-talet. Samarbete i större utsträckning inleddes på 1920-talet. År 1932 infördes systemet med kommunalförbund, som ökade det frivilliga samarbetet mellan kommunerna. Om skyldighet för kommunerna att höra till ett kommunalförbund för skötseln av en viss uppgift föreskrevs i fråga om vården av tuberkulos- och mentalsjukhuspatienter på 1940- och 1950-

talen. Bestämmelserna om samarbete mellan kommunerna reviderades 1961 och de intogs nästan som sådana i den kommunallag som trädde i kraft vid ingången av 1977.

Bestämmelserna om samarbete mellan kommunerna reviderades i början av 1993 då samkommunssystemet i sin nuvarande form infördes. Möjligheterna till samarbete mellan kommunerna utvidgades och samarbete blev i regel möjligt även i fråga om lagstadgade uppgifter direkt med stöd av kommunallagen.

Enligt 76 § i kommunallagen grundar sig samarbetet mellan kommunerna på avtal mellan kommunerna. Kommunerna kan komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning eller att uppgiften skall skötas av en samkommun. Kommunerna kan också komma överens om att en uppgift som i lag stadgas för kommunen eller dess myndighet och som kan delegeras en tjänsteinnehavare, anförtros en annan kommuns tjänsteinnehavare som sköter den under tjänstemannaansvar.

Kommunerna är med stöd av lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda skyldiga att hör till en samkommun som sköter ordnandet av de tjänster som avses i dessa lagar. Dessutom skall kommunerna enligt regionutvecklingslagen samt markanvändnings- och bygglagen vara medlemmar av ett landskapsförbund som är organiserat som en samkommun. Till övriga delar grundar sig samkommunerna på frivilliga avtal mellan kommunerna.

Utöver ovan nämnda obligatoriska samkommuner har kommunerna ålagts även vissa andra samarbetskyldigheter. Enligt lagen om bildande av räddningsområden (1214/2001) organiseras sådana tjänster inom det kommunala räddningsväsendet som avses

i räddningslagen (561/1999) i samarbete mellan kommunerna i räddningsområden som statsrådet fastställer. Kommunerna avtalar om förvaltningsmodellen för samarbetet. Samarbetet kan ordnas inom en samkommun, man kan avtala om att ordnandet av räddningsväsendet skall skötas av en kommun eller så kan samarbetet organiseras som ett kommunalt affärsverk. Dessutom är Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda städer skyldiga att vara medlemmar av SAD på det sätt som beskrivs tidigare i punkt 2.4 (Markanvändningen, boendet och trafiken i huvudstadsregionen).

År 2005 fanns det 231 samkommuner i Finland. Antalet samkommuner har minskat långsamt till följd av att samkommuner för folkhälsoarbetet har lösts upp och samkommuner för yrkesutbildningen slagits samman. Tvåspråkiga och enspråkiga svenskspråkiga samkommuner finns i synnerhet inom bildningsväsendet, där den största gruppen utgörs av samkommunerna för yrkesutbildning. Flest samkommuner finns det för hälso- och sjukvården och bildningsväsendet, de utgör sammanlagt 2/3 av samkommunerna. För socialvård och samhällstjänst finns det sammanlagt 67 samkommuner medan det finns 9 samkommuner som bedriver affärsverksamhet.

Tabell 6. Samkommunerna 2005, fördelning enligt bransch och på grund av språklig indelning

Samkommunerna 2005 enligt bransch	Tvåspråkiga och enspråkiga svenska samkommuner	
	2005	
Hälso- och sjukvård	86	15
Socialvård	30	6
Bildningsväsende	69	19
Samhällstjänster	37	9
Affärsverksamhet	9	2
SAMMANLAGT	231	51

Kommunerna har möjlighet att producera tjänster även genom att köpa dem från offentliga eller privata serviceproducenter. Köp av tjänster mellan kommunerna är en viktig form av samarbete mellan kommunerna. Det

är möjligt att köpa tjänster med stöd av både kommunallagen och speciallagstiftning. I speciallagstiftningen har köp av tjänster möjliggjorts till exempel inom social- och hälsovården samt i den utbildning efter den grund-

läggande utbildningen som kommunerna ansvarar för. Köp av tjänster från enskilda kan enligt 124 § i grundlagen gälla andra än offentliga förvaltningsuppgifter.

När kommunerna köper tjänster måste de beakta även lagen om offentlig upphandling (1505/1992) samt förordningen om sådan upphandling av varor och tjänster som överstiger tröskelvärdet (380/1998). Upphandlingslagstiftningen håller som bäst på att revideras. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om offentlig upphandling och lag om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (RP 50/2006) har avlåtits till riksdagen i april 2006.

Kommunerna samarbetar dessutom via privaträttsliga sammanslutningar och stiftelser. Kommunen kan vara delägare i ett aktiebolag eller medlem i en enskild förening som ordnar tjänster. Det finns inga statistikuppgifter om andra privaträttsliga samarbetsformer än de som kommunen har bestämmande inflytande över. Kommunerna och samkommunerna hade sammanlagt 1 255 sådana dottersammanslutningar som avses i 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) där kommunen hade bestämmande inflytande. De flesta av dem hade aktiebolagsform; 1134 var aktiebolag, 78 var bostadsaktiebolag och 38 var stiftelser. Antalet ideella föreningar var 3.

Indelade enligt bransch var de flesta dottersammanslutningarna bolag som grundats för uthyrning och besittning av fastigheter samt för uthyrning och besittning av bostäder. Deras antal var över hälften av de dottersammanslutningar där kommunerna hade bestämmande inflytande. Antalet dotterbolag med ansvar för fjärrvärme och vattentjänster var sammanlagt 145.

Samarbetet mellan kommunerna har hela tiden ökat och blivit mångsidigare. Målet för samarbetet har varit att trygga ordnandet av tjänster som är viktiga för kommuninvånarna samt att förbättra kommunens funktionsduglighet eller verksamhetens lönsamhet. Genom samarbetet har man också försökt förbättra tjänsternas kvalitet samt säkerställa sakkunskapen om specialområden.

I synnerhet för små kommuner har samarbetet gjort det möjligt att ordna de lagstadgade tjänsterna så att utgifterna ofta är mindre

än kommunernas genomsnittliga kostnader per invånare. Det har varit lättare att komma överens om samarbete i fråga om nya uppgifter och uppgifter som kräver specialisering. I fråga om vissa uppgifter, till exempel ordnandet av yrkesutbildning och yrkeshögskoleundervisning har samarbetet varit omfattande. Mera övergripande samarbete har däremot varit svårt att få till stånd. De uppgifter som sköts tillsammans står också för en liten del av kommunernas utgifter. På senaste tid har samarbete utvecklats i synnerhet inom näringsverksamheten och för skötseln av stödtjänster, dvs. data-, löneadministrations- och bokföringsuppgifter. Kommunerna har koncentrerat sina tjänster för näringslivet och grundat företagskuvös- och utvecklingsbolag för flera kommuner. För att sköta stödtjänsterna har kommunerna grundat samkommuner och aktiebolag.

Staten har stött kommunernas övergripande samarbete sedan 2005 genom att bevilja samarbetsunderstöd med stöd av lagen om statsandelar till kommunerna. Samarbetsunderstödet är beroende av prövning och kan beviljas om samarbetet mellan kommunerna är övergripande eller om det är betydande när det gäller ordnandet av tjänster samt ekonomin och utvecklingen i kommunerna. År 2005 beviljades sammanlagt 0,5 miljoner euro i samarbetsunderstöd för projekt. År 2006 har i statsbudgeten reserverats en miljon euro för samarbetsunderstöd.

Privata tjänster inom social- och hälsovården

Det kommunala social- och hälsovårdssystemet kompletteras av de social- och hälsovårdstjänster som erbjuds av den privata och den tredje sektorn. Numera står privata serviceproducenter för en betydande del av social- och hälsovårdstjänsterna. Organisationer och företag producerar sammanlagt nästan en fjärdedel av socialtjänsterna och ungefär en femtedel av hälso- och sjukvårdstjänsterna. Kommuner och samkommuner ordnar en allt större del av social- och hälsovårdstjänsterna genom att köpa dem från den privata och den tredje sektorn, vilket har ökat den privata serviceproduktionens andel av social- och hälsovårdstjänsterna de senaste åren. Vissa

tjänster produceras nästan uteslutande av privata, medan deras andel av andra tjänster är bara några procent. Trots att den privata serviceproduktionen inte är jämt fördelad inom alla tjänster eller överallt i landet, har de privata serviceproducenterna fått en etablerad ställning inom social- och hälsovårdens servicesystem.

De privata social- och hälsovårdstjänsternas andel är störst i södra Finland, i synnerhet i Nyland, där de privata tjänsternas andel är över 30 procent. Privat serviceproduktion förekommer emellertid i hela landet. I fasta Finland förekommer minst privata tjänster i Mellersta Österbotten där deras andel är ungefär 15 procent.

Servicen och nationalspråken

Språklagen

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är nationalspråken finska och svenska. Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen skall det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

Om de finsk- och svenskspråkigas språkliga rättigheter bestäms framför allt i den gällande språklagen, som är en allmän lag, men också i en omfattande speciallagstiftning. Enligt språklagen är de språkliga rättigheterna bundna till kommunens språkliga indelning. I kontakt med myndigheterna i en tvåspråkig kommun har var och en enligt 10 § i språklagen rätt att använda finska eller svenska enligt eget val och att bli betjänad på detta språk. Myndigheterna skall i sin kundservice och annan verksamhet självmant använda båda språken och också visa utåt att den använder båda språken. Det är kommunens skyldighet att tillgodose dessa rättigheter utan tolknings- och översättningshjälp. Dessutom har var och en med stöd av 12 § i språklagen rätt att få ett beslut som gäller ett förvaltningsärende som berör honom eller henne på finska eller svenska enligt eget val.

Språklagen innehåller rätt få bestämmelser som gäller enspråkiga kommuner. Utgångspunkten är att hos en enspråkig kommunal myndighet används kommunens språk, om inte något annat bestäms i speciallagstift-

ningen eller om inte myndigheten på begäran av kunden bestämmer något annat.

Enligt 12 § i språklagen är handläggnings- och beslutsspråket i förvaltningsärenden kommunens språk, om inte myndigheten med beaktande av parternas rätt och fördel bestämmer något annat. Enligt 10 § i språklagen har var och en dock rätt att även i en enspråkig kommun använda sitt eget språk och bli hörd på finska eller svenska i ärenden som väcks av en myndighet och som direkt gäller grundläggande rättigheter för honom eller henne eller någon som är i hans eller hennes vård eller om myndigheten ålägger honom eller henne någon skyldighet.

Om språkliga rättigheter bestäms också i speciallagstiftning. Nedan behandlas speciallagstiftningen för social- och hälsovårdens samt undervisnings- och kulturverksamhetens del.

Social- och hälsovården

Inom social- och hälsovården bestäms språket i förvaltningsbeslut enligt ovan relaterade 12 § i språklagen.

Enligt 28 § i folkhälsolagen och 33 § i lagen om specialiserade sjukvård skall enspråkiga kommuner och samkommuner tillhandahålla tjänster på kommunens eller samkommunens språk. Enligt 3 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992, nedan patientlagen) skall ändå patientens modersmål i mån av möjlighet beaktas i vården och bemötandet. I bestämmelsen avser ”modersmål” förutom finska och svenska även andra språk. Härmed skall enspråkiga kommuner och samkommuner tillhandahålla tjänster även på det andra nationalspråket och på andra språk som patienterna talar, om det är möjligt med beaktande av personalens språkkunskaper. Någon absolut rätt till vård på något annat språk än kommunens eller samkommunens språk föreligger dock inte.

En tvåspråkig kommun eller en samkommun som omfattar tvåspråkiga kommuner eller kommuner med olika språk tillhandahåller enligt nämnda lagar tjänster på båda språken så att patienten får service på det språk han eller hon väljer, finska eller svenska. Sålunda har patienten absolut rätt att få vård på det språk han eller hon väljer, finska eller

svenska, och kommunen har inte prövningsrätt i saken.

När det gäller socialvården motsvarar bestämmelserna om språkliga rättigheter hälso- och sjukvården utom i fråga om barndagvården. Enligt 40 § i socialvårdslagen är enspråkiga kommuner och samkommuner skyldiga att tillhandahålla tjänster endast på kommunens eller samkommunens språk. Enligt 4 § 3 mom. i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000, nedan klientlagen) skall klientens modersmål beaktas när socialvård lämnas, så service till klienten skall ordnas på klientens modersmål, om det är möjligt. Tvåspråkiga kommuner och samkommuner skall enligt 40 § i socialvårdslagen lämna socialvård på kommunernas och samkommunernas båda språk så att klienten blir betjänad på det språk han eller hon väljer, antingen finska eller svenska. Klientens rätt att använda finska eller svenska och bli betjänad på dessa språk är ovillkorlig i tvåspråkiga kommuner och samkommuner.

Enligt 11 § 1 mom. i lagen om barndagvård skall kommunen sörja för att av kommunen anordnad eller övervakad barndagvård står till buds i den omfattning och med sådana verksamhetsformer som behovet därav inom kommunen förutsätter. Kommunen skall dessutom sörja för att dagvård står till buds på barnets modersmål, då detta är finska, svenska eller samiska.

Med stöd av lagen om barndagvård har föräldrar eller andra vårdnadshavare till barn under läropliktsåldern subjektiv rätt att få en av kommunen anordnad dagvårdsplats för ordnande av vården av barnet. Kommunens skyldighet att sörja för att dagvård ordnas på barnets modersmål är inte beroende av kommunens språkliga indelning.

Undervisnings- och kulturverksamhet

Om läroanstalternas undervisningsspråk bestäms i lagarna om olika utbildningsformer. I lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning bestäms dessutom om de språk som skall läras ut som modersmål samt om studier i det andra inhemska språket och främmande språk enligt grunderna för och timindelning i läroplanen för respektive utbildningsform.

Om undervisningsspråket i yrkeshögskolorna bestäms i yrkeshögskolelagen.

Enligt 4 § 4 mom. i lagen om grundläggande utbildning är en kommun som har såväl finsk- som svenskspråkiga invånare skyldig att ordna grundläggande utbildning och förskoleundervisning separat för vardera språkgruppen. Ordandet av grundläggande utbildning på nationalspråken är inte beroende av kommunens språkliga status, eftersom eleven har rätt att få grundläggande utbildning på sitt modersmål, finska eller svenska. Bestämmelsen förutsätter inte att utbildningen ordnas på kommunens eget område. Enligt 10 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning är skolans undervisningsspråk antingen finska eller svenska och undervisningsspråket kan också vara samiska, romani eller teckenspråk.

Enligt 6 § i gymnasielagen är i gymnasieutbildningen läroanstaltens undervisningsspråk antingen finska eller svenska. Undervisningsspråket kan också vara samiska, romani eller teckenspråk. Ordandet av gymnasieutbildning grundar sig på tillstånd som beviljas av undervisningsministeriet, där bl.a. undervisningsspråket bestäms.

Enligt 11 § i lagen om yrkesutbildning är i yrkesutbildningen läroanstaltens undervisningsspråk antingen finska eller svenska. I en tvåspråkig läroanstalt är undervisningsspråket finska och svenska. Undervisningsspråket bestäms i det tillstånd att ordna yrkesutbildning som beviljas av undervisningsministeriet.

Enligt 15 § i yrkeshögskolelagen är undervisningsspråket i en yrkeshögskola finska eller svenska. Undervisningsspråken i en tvåspråkig yrkeshögskola är finska och svenska. Enligt 6 § i yrkeshögskolelagen föreskrivs undervisningsspråket i det tillstånd för yrkeshögskola som beviljas av statsrådet.

Enligt 3 § 4 mom. i bibliotekslagen skall i tvåspråkiga kommuner vardera språkgruppens behov beaktas enligt enahanda grunder.

Service och samiskan

Samiska språklagen

Om samernas rätt att använda och få servi-

ce på samiska bestäms i samiska språklagen samt i speciallagstiftning. Om rätten att få service på samiska inom social- och hälsovården samt ordnandet av undervisning bestäms i den lagstiftning som gäller dessa områden.

Samiska språklagen tillämpas hos de myndigheter som nämns i lagen. Till de myndigheter som definieras i lagen hör Enontekis, Enare, Sodankylä och Utsjoki kommuner samt sådana samkommuner till vilka någon av dessa kommuner hör. I lagen definieras dessutom vissa andra myndigheter samt sammanslutningar där lagen tillämpas.

Enligt samiska språklagen skiljer sig samernas språkliga rättigheter på den grunden om myndighetens ämbetsverk eller enhet är belägen inom hembygdsområdet eller utanför det. På samma grund bestäms också myndigheternas skyldigheter. Hos alla myndigheter som anges i lagen har en same som är part rätt att få beslutet på samiska. Enligt 4 § i samiska språklagen har en same alltid rätt att enligt eget val använda finska eller samiska i kontakter med ämbetsverk och andra enheter som är belägna inom samernas hembygdsområde. Hos de andra myndigheter som anges i lagen har en same rätt att använda samiska endast i egen sak eller i ett ärende där han eller hon hörs. Med egen sak avses i vid bemärkelse alla myndighetskontakter, såväl förvaltningsärenden som gäller personen själv som tjänster.

Social- och hälsovården

Social- och hälsovårdslagstiftningen innehåller specialbestämmelser om rätten att få service på samiska. Enligt lagen om barn- och ungdomsvård skall kommunen sörja för att dagvård står till buds på barnets modersmål, då detta är samiska. Om rätten att få service på samiska bestäms dessutom i klientlagen, patientlagen och lagen om specialiserad sjukvård. Vid sidan av klientlagen, patientlagen och lagen om specialiserad sjukvård tillämpas i fråga om servicen samiska språklagen, som ligger till grund för myndigheternas skyldigheter att tillhandahålla tjänster på samiska. Förhållandet mellan samiska språklagen och speciallagstiftningen är inte till alla delar helt entydigt, men utgångspunkten för

tolkningen är att när det gäller social- och hälsovårdstjänster har de myndigheter, som omfattas av tillämpningsområdet för samiska språklagen, på samiska språklagen grundad skyldighet att tillhandahålla tjänster på samiska.

Undervisnings- och kulturverksamheten

Enligt lagen om grundläggande utbildning kan skolans undervisningsspråk och det som språk som används i undervisning som ordnas på annan plats än i skolan också vara samiska. Elever som bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska skall huvudsakligen undervisas på samiska.

Enligt gymnasielagen kan undervisningsspråket också vara samiska. Enligt gymnasielagen meddelas undervisning i modersmålet utgående från studerandenas undervisningsspråk i finska, svenska eller samiska. Enligt 11 § i gymnasielagen godkänns läroplanen särskilt för finsk-, svensk- och samiskspråkig undervisning samt vid behov för undervisning på något annat språk. Enligt studentexamensförordningen (915/2005) kan provet i modersmål i studentkrivningarna också ordnas i samiska.

Enligt lagen om yrkesutbildning kan i yrkesutbildningen läroanstaltens språk också vara samiska. I Enare finns Sameområdets utbildningscentral som grundats 1993 genom lagen om sameområdets utbildningscentral (545/1993) för sameområdets behov och som har till uppgift att bl.a. bevara och utveckla den samiska kulturen och naturnäringar.

Enligt bibliotekslagen skall i kommunerna inom samernas hembygdsområde de samiska och finska befolkningsgruppernas behov beaktas enligt enahanda grunder.

2.6 Kommunernas interna finansiering och kommunekonomin

Skattefinansieringen

Kommunernas skattefinansiering består av de skatter och som kommunerna tar ut eller som redovisas till dem och av statsandelarna. Kommunerna finansierar ungefär hälften av sina totala utgifter med egna skatteinkomster

och nästan en femtedel med statsandelar. Den kommunala inkomstskattens andel av skatteinkomsterna är ungefär 87 procent, samfundsskattens andel är ungefär 8 procent och fastighetsskattens andel ungefär 5 procent. Avgifter tas med undantag för utbildningen ut inom social- och hälsovården samt för andra tjänster. Den viktigaste andelen av avgifterna kommer från försäljning av vatten och energi. Avgifternas andel av de totala inkomsterna är en knapp tredjedel.

Tabell 7. Kommunernas interna finansiering

<p>Skatteinkomster 46 % därav: kommunalskatt 40 % samfundsskatt 4 % fastighetsskatt 2 %</p>
<p>Driftsekonomins statsandelar 17 %</p>
<p>Inkomster av verksamheten 28 % därav: försäljningsinkomster 16 % avgiftsinkomster 8 % andra inkomster av verksamheten 7 %</p>
<p>Upplåning 5 %</p>
<p>Andra inkomster 4 %</p>

Det är kommunstrukturen som har format statsandelsgrundernas struktur. Kommunernas areal, befolkningsunderlag, befolkningens placering, befolkningstäthet, befolkningens åldersstruktur och andra beräkningsgrunder som ligger till grund för systemet varierar regionalt. Också kommunernas egen inkomstbas och skatteinkomsternas struktur varierar. En typisk sak är det stora antalet kommuner med litet befolkningsunderlag.

Finansieringssystemets helhet kan beskrivas med dess slutresultat, dvs. skatteinkomsternas och statsandelarnas sammanlagda belopp. Granskningen omfattar inte kommunernas avgiftsinkomster.

År 2005 fördelade sig kommunernas skattefinansiering per invånare enligt kommungrupp som följer:

Tabell 8. Kommunernas skattefinansiering

	skatteinkomster	statsandelar	skattefinansiering
under 2 000	2 115	1 645	3 760
2 000–6 000	2 104	1 695	3 799
6 000–10 000	2 294	1 479	3 773
10 000–20 000	2 387	1 204	3 591
20 000–40 000	2 731	767	3 498
40 000–100 000	2 665	973	3 638
över 100 000	3 338	421	3 759
hela landet	2 713	965	3 678

* statsandelar som betalas till samkommuner och andra huvudmän ingår inte i siffrorna

Inom kommungrupperna finns det betydande skillnader i inkomstbasen som är större än skillnaderna mellan kommungrupperna i tabellen och som beror på skillnader i de enskilda kommunernas egna skatteinkomster och statsandelar men också på att de uppgifter som kommunerna sköter själva, dvs. kommunernas utgiftsnivå, varierar. Av tabellen ser man ändå att skattefinansieringen varierar så att den är lägst i medelstora (10 000-40 000) kommuner och högst i de minsta och största kommunerna.

Skillnaderna i skatteinkomster beror i första hand på skillnader i avkastningen av den kommunala inkomstskatten (invånarnas inkomstnivå). Kommunalskattens andel är ungefär 87 procent av kommunernas totala skatteintäkter. Avkastningen av samfundsskatten och fastighetsskatten hänförs sig ojämnt till kommunerna. Detta ökar skillnaderna i skatteinkomsterna per invånare mellan kommunerna. Skillnaderna utjämnas dock inom statsandelssystemet.

Statsandelssystemet

Staten och kommunerna deltar i finansieringen av den kommunala servicen i enlighet med kommunernas statsandelssystem. Kommunernas statsandelssystem är en helhet som består av lagstiftningen inom tre förvaltningsområden. Inrikesministeriet ansvarar för den allmänna statsandelen till kommunerna, utjämnningen av statsandelarna på basis av

skatteinkomsterna och finansieringsunderstödet enligt prövning till kommuner som i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd, allt enligt lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996).

De andra bitarna i statsandelssystemet är statsandel enligt lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992) samt inom undervisningsministeriets förvaltningsområde statlig finansiering enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) och lagen om fritt bildningsarbete.

Inom social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturverksamheten bestäms kommunens statsandelar så att från den kalkylmässiga grunden för statsandelen som beräknats separat för respektive förvaltningsområde på grundval av de kalkylerade kostnaderna (social- och hälsovård) och priserna per enhet (undervisnings- och kulturverksamhet) avdras kommunens självfinansieringsandelar som fastställts skilt för respektive förvaltningsområdet. De kalkylerade kostnaderna och priserna per enhet varierar i olika åldersgrupper (social- och hälsovården) samt inom olika utbildningsformer och kulturtjänster (undervisnings- och kulturverksamheten). I de kalkylerade kostnaderna och priserna per enhet beaktas också olika förhållanden och andra faktorer som påverkar kostnaderna för tjänsterna och som varierar

från kommun till kommun. Kommunens självfinansieringsandelar är däremot lika stora per invånare i alla kommuner.

Grundtanken i systemet är att genom de varierande priserna per enhet och kalkylerade kostnaderna kompenseras kommunerna för de skillnader mellan kommunerna som beror på faktorer i anslutning till servicebehovet och förhållandena vid tillhandahållandet av tjänster. Genom den utjämning av statsandelarna som baserar sig på kommunens skatteinkomster utjämnas skillnader i kommunernas inkomstbas medan åter kommunens jämnstora självfinansieringsandelar utjämnar skillnader i kommunernas utgifter. I detta system beskriver de sektorvisa statsandelsprocenten de andelar med vilka staten och kommunerna finansierar servicen på riksnivå. Statsandelsprocenten beskriver således inte statens deltagande i finansieringen av basservicen i någon enskild kommun.

Trots den sektorvisa differentieringen av beräkningsgrunderna för statsandelssystemet utgör den statliga finansiering som grundar sig på statsandelssystemet för kommunerna ickeöronmärkta pengar med allmän täckning som kommunen själv beslutar hur de skall fördelas inom kommunen. De sektorvisa statsandelarna är även annars nära kopplade till varandra. Det sker i synnerhet via utjämningen av statsandelar på basis av kommunens skatteinkomster samt justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

I det system för utjämning av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna som ingår i lagen om statsandelar till kommunerna garanteras varje kommun en kalkylerad skatteinkomst per invånare som är 91,86 procent av landets genomsnittliga skatteinkomster per invånare (utjämningsgräns). De kommuner vilkas skatteinkomster per invånare underskrider denna utjämningsgräns får så mycket utjämningsstillägg att deras kalkylerade skatteinkomst når upp till utjämningsgränsen. Från kommunens statsandel görs åter ett utjämningsavdrag om kommunens skatteinkomster per invånare överskrider utjämningsgränsen. Utjämningsavdraget är 37 procent av skillnaden mellan de per invånare i kommunen beräknade kalkylerade skatteinkomsterna och utjämningsgränsen.

Vid beräkningen av kommunens kalkylerade skatteinkomst beaktas kommunalskatten, kommunens andel av samfundsskatten och fastighetsskatten. Nämnda utjämningsstillägg och utjämningsavdrag beaktas vid betalningen av de sektorvisa statsandelarna i förhållande till statsandelsanslagen i statsbudgeten.

Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna grundar sig på lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården. Bestämmelserna om justering av kostnadsfördelningen har reviderats genom lagar som trädde i kraft vid ingången av 2006. De nya bestämmelserna om kostnadsfördelningen tillämpas första gången när statsandelarna fastställs för 2008.

Vid den justering av kostnadsfördelningen som görs vart fjärde år justeras de kalkylerade kostnader för social- och hälsovården samt priserna per enhet inom undervisnings- och kulturverksamheten som används som grund för statsandelarna automatiskt med stöd av lag så att de börjar stämma överens med de faktiska kostnaderna och staten deltar i de kalkylerade kostnaderna enligt dessa bestämningsgrunder med en lagbestämd procentandel. Som ett led i justeringen av kostnadsfördelningen bestäms särskilt om statsandelsprocenten vart fjärde år i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården samt i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Statsandelsprocenten bestäms utgående från en tväradministrativ helhetsbedömning i basserviceprogrammet när man beslutar om ramar för statsfinanserna för regeringsperioden.

Statsandelsprocenten är för närvarande 32,22 inom social- och hälsovården, 45,30 inom undervisnings- och biblioteksverksamheten samt 29,70 inom den övriga kulturverksamheten.

Kommunernas allmänna statsandel enligt lagen om statsandelar till kommunerna omfattas inte av justeringen av kostnadsfördelningen. Också vissa kostnader inom social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturverksamheten har lämnats utanför justeringen av kostnadsfördelningen. Till dem hör inom båda förvaltningsområdena anlägg-

ningskostnaderna, mervärdesskattens andel, kalkylerade räntor och avskrivningar samt lånekostnader. Enligt lagen om statsandelar till kommunerna gäller justeringen av kostnadsfördelningen inom undervisnings- och kulturverksamheten inte kostnader som åsamkas av annan kulturverksamhet än biblioteken.

I det nya förfarandet för justering av kostnadsfördelningen har man slopat möjligheten att beakta en förändring i kostnadsnivån i de kalkylerade kostnader och priser per enhet som används som grund för statsandelen till lägre belopp än det fulla beloppet. I de kalkylerade kostnader och priser per enhet som används som grund för statsandelen görs således fr.o.m. 2008 årligen automatiskt fulla indexjusteringar.

I de kalkylerade kostnaderna och priserna per enhet görs också årligen justeringar som beror på de uppskattade förändringarna i verksamhetens art och omfattning till följd av statens åtgärder, till exempel nya eller utvidgade uppgifter som ges kommunerna. De uppskattade förändringarna i verksamhetens art och omfattning beaktas i statsandelsgrunderna för de följande åren. Om uppskattningarna skiljer sig från de faktiska kostnaderna, beaktas skillnaden när statsandelsgrunderna justeras i överensstämmelse med de faktiska kostnaderna vid följande justering av kostnadsfördelningen.

Bestämningsgrunderna för kommunernas allmänna statsandel, de kalkylerade kostnaderna för social- och hälsovården samt priserna per enhet inom undervisnings- och kulturverksamheten är komplexa. Kommunens allmänna statsandel enligt lagen om statsandelar till kommuner består av en grunddel och ett miljötillägg. Grunddelen bestäms som produkten av ett genomsnittligt eurobelopp per invånare och kommunens invånarantal. Grunddelen höjs på grundval av miljötilläggen. De är skärgårdstillägg, fjärrortstillägg, tätortstillägg, språktillägg och ett tillägg som grundar sig på en förändring i invånarantalet.

De kalkylerade kostnaderna för social- och hälsovården fastställs separat på grundval av bestämningsgrunderna för social- och hälsovården samt kommunens avsides läge. Bestämningsgrunder är invånarantal, åldersstruktur, arbetslöshet (arbetslöshetskoefficient), sjukfrekvens (sjukfrekvenskoefficient),

antalet svårt handikappade personer (handikappkoefficient), behovet av barnskydd (barnskyddskoefficient), den andel av den sysselsatta befolkningen som arbetar i service- och förädlingsbranscherna (dagvårdskoefficient) samt avsides läge (fjärrortskoefficient).

Inom undervisnings- och kulturverksamheten fastställs egna priser per enhet för respektive tjänst, vilka dessutom graderas på grundval av olika behovs-, miljö- och kostnadsfaktorer. Inom den grundläggande utbildningen, i gymnasiet, den grundläggande yrkesutbildningen och i yrkeshögskolorna bestäms priserna per enhet per studerande. Inom morgon- och eftermiddagsverksamheten enligt lagen om grundläggande utbildning bestäms priset per enhet dock per ledd timme. Inom den yrkesinriktade tilläggsutbildningen beräknas priserna per enhet per studerandeårsverke, undervisningstimme eller studieveckor. Inom det fria bildningsarbetets olika utbildningsformer bestäms priserna per enhet per studerandevecka, studerandedyg, studerandedag, undervisningstimme och studiecirkeltimme. När det gäller biblioteken, grundläggande konstundervisning, kommunernas kulturverksamhet, idrottsverksamhet och ungdomsarbete bestäms priset per enhet per invånare. Priserna per enhet för museer, teatrar och orkestrar bestäms per kalkylerat årsverke för respektive institutionsform.

Statsandelen för idrottsverksamhet och ungdomsarbete är enligt lagen bunden till användningen. Statsandelarna skall användas för idrott och ungdomsarbete.

Statsandelen för den allmänna kulturverksamheten betalas helt och hållet av budgetmedel. Statsandelarna för teatrar, orkestrar och museer betalas av såväl budgetmedel som tipsvinstmedel. Bibliotekens statsandelar betalas med budgetfinansiering och till utgången av 2009 även av tipsvinstmedel. Kommunernas statsandelar för ungdomsarbete och idrott betalas helt och hållet av tipsvinstmedel.

Kommunekonomin

Om utarbetande av kommunens budget och ekonomiplan, täckande av underskott, bokfö-

ringsskyldighet samt utarbetande av bokslut och verksamhetsberättelse bestäms i kommunallagen. Bestämmelserna om täckande av underskott har senast ändrats genom den lag som trädde i kraft den 1 augusti 2006 (578/2006).

Enligt 65 § i kommunallagen skall kommunen göra upp budgeten och ekonomiplanen så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter och täckandet av finansieringsbehovet i budgeten tryggas samt så att underskott som uppkommit och beräknas uppkomma under budgetåret täcks. Ekonomiplanen görs upp för tre eller flera år.

Om kommunens balansräkning visar underskott, skall kommunen göra upp en ekonomiplan som är i balans eller visar överskott. Ekonomiplanen kan då gälla högst fyra år. Om underskottet i balansräkningen inte

kan täckas i ekonomiplanen, är kommunen skyldig att göra upp ett specificerat åtgärdsprogram för täckande av underskottet. Fullmäktige bestämmer perioden för åtgärdsprogrammet.

Kommunstyrelsen skall i verksamhetsberättelsen redogöra för hur balans skall uppnås. Revisionsnämnden skall i revisionsberättelsen bedöma om balanseringen har lyckats samt om åtgärderna är tillräckliga och realistiska.

Av kommunernas totala utgifter härrör sig drygt 75 procent från de två största verksamhetsområdena, social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturverksamheten. Löneutgifterna utgör drygt 50 procent av kommunernas totala utgifter. Kommunernas och samkommunernas utgiftsstruktur beskrivs i tabell 9.

Tabell 9. Kommunernas utgiftsstruktur

Löner 41 %	Social- och hälsovård 51 % (Omkostnader och investeringar)
Soc.försäkr.avgifter och pensioner 13 %	Undervisnings- och kulturverksamhet 28 % (Omkostnader och investeringar)
Köp av material 10 %	Övriga uppgifter 19 % (Omkostnader och investeringar)
Köp av tjänster 16 %	Finansieringsverksamhet och övriga utgifter 4 %
Understöd 6 %	
Lånsköptal 3 %	
Investeringar 9 %	
Övriga utgifter 2 %	

Kommunernas utgifter har ökat snabbt de senaste åren. Åren 2000–2004 ökade kommunernas omkostnader årligen nominellt med i medeltal 5,4 procent. År 2005 fortsatte utgifterna att öka med mer än 5 procent. Löneutgifterna ökade med ca 4,4 procent. Löneökningen var speciellt snabb därför att man löste upp köerna inom samkommunerna för

hälso- och sjukvården. De köpta tjänsterna ökade med ca 6,8 procent. De totala omkostnaderna uppgick enligt 2005 års bokslutsuppgifter till ca 26,4 miljarder euro, varav 16,2 miljarder euro var löneutgifter.

Enligt 2005 års bokslutsuppgifter var kommunernas och samkommunernas årsbidrag 1,5 miljarder euro 2005. Årsbidraget

täckte 84 procent av avskrivningarna. Det fanns sammanlagt 134 kommuner med negativt årsbidrag. Det totala negativa årsbidraget växte med 10 miljoner euro till sammanlagt 82 miljoner euro jämfört med 2004.

Kommunerna och samkommunerna är kraftigt skuldsatta. År 2005 uppgick kommunernas och samkommunernas lånebestånd till sammanlagt 7,7 miljarder euro. Lånebeståndet ökade med nästan en miljard euro 2005, trots att nettoinvesteringarna minskade jämfört med 2004. Lånebeloppets ökning berodde också delvis på att en del av kommunerna finansierade såväl investeringar som drifts-ekonomi med lån.

Under den tid bestämmelsen om täckande av underskott har varit i kraft har 133-205 kommuner årligen visat underskott som saknat täckning i bokslutet. Antalet kommuner med stort underskott är 20-30. Kommunens underskott kan anses vara stort när det överstiger 500 e/invånare. En kommun med svårt underskott är i allmänhet en liten kommun, oftast med färre än 2 000 invånare, där invånarantalet minskar med i medeltal en procent om året. Stora underskott är i allmänhet ett problem för landsbygdskommuner. Städer och andra tätt bebodda kommuner har mera sällan hamnat in i en långvarig underskottsspiral.

Enligt kommunstorleken hade kommuner med över 100 000 invånare den starkaste ekonomiska ställningen 2005. Årsbidraget var i medeltal 453 euro per invånare. Det sammantagna årsbidraget för kommungruppen under 2 000 invånare var negativt.

Ser man till landskapen var kommunernas ekonomiska ställning sämst i Lappland och Mellersta Österbotten, där kommunernas sammantagna årsbidrag var negativt 2005. Högst var årsbidraget i Nyland.

Trots att kommunernas ekonomiska utveckling tros bli bättre, uppskattas kommunernas skuldsättning fortsätta men avta klart i slutet av utvecklingsperioden. Kommunernas lånebestånd förutspås vara 8,6 miljarder euro 2011.

De ekonomiska balanseringsproblemen koncentreras till kommuner som inte genom sina egna beslut förmår påverka omkostnadernas utveckling tillräckligt. Om kommunernas ekonomiska situation fortsätter att utvecklas på det sätt som utvisas i bokslutet för

2005, försämras förutsättningarna att producera tjänster ytterligare i synnerhet i kommuner där svagt årsbidrag, underskott i ekonomin, skuldsättning och hög skattesats begränsar anpassningsalternativen.

Kostnaderna för social- och hälsovårdstjänster

Social- och hälsovårdens andel av de totala driftskostnaderna inom den kommunala sektorn 2004 var 48,4 procent. Denna andel har stigit med en procentenhet detta årtionde. Speciellt snabbt har kostnaderna stigit för annan service än anstaltservice till äldre och handikappade (från 2000 med i medeltal 12,3 procent per år) samt för den specialiserade sjukvården (i medeltal 6,6 procent per år) och för primärvården (i medeltal 6,2 procent per år).

De årliga utgiftsvariationerna för den specialiserade sjukvården minskar ordentligt när befolkningen överstiger 20 000 invånare. Större organisationer för social- och hälsovårdstjänsterna gör det möjligt att organisera servicen på ett smidigt och effektivt sätt samt att dra nytta av de fördelar som skalan erbjuder. Exempelvis inom primärvården har man uppskattat att en hälsocentral med ungefär tio läkare är tillräckligt stor för att man skall kunna producera primärvårdstjänster effektivt och samtidigt av tillräcklig storlek för att garantera att jour- och vikariearrangemangen fungerar och att personalen får utbildning. Att trygga tillgången på personal och personalens kunnande är centrala grunder för en större enhetsstorlek inom servicesystemet.

Kundavgiftsfinansieringen inom social- och hälsovården

Genom avgiftssystemet för social- och hälsovårdstjänster har man strävat efter att finansiera verksamheten, styra efterfrågan och bidra till att säkerställa en jämlik tillgång till service. Kundavgiftssystemet har i huvudsak utformats på 1980-talet. Efter det har man företagit ett otal enskilda ändringar i avgifterna. En reform av avgiftspolitikerna har utretts av social- och hälsovårdsministeriets avgiftskommission 2005 (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2005:10).

År 2004 täcktes 7,7 procent av den kommunala sektorns driftskostnader med avgiftsinkomster. Kundavgifterna har en starkt regressiv verkan. Avgifterna minskar användningen av både nödvändiga och onödiga tjänster. I många fall är kostnaderna för att administrera avgifterna stora i förhållande till intäkterna och minskar avsevärt nettointäkterna.

Kommunfaktureringen inom den specialiserade sjukvården

Inom den specialiserade sjukvården har man försökt förbättra verksamhetens produktivitet med hjälp av olika kommunfaktureringsmodeller och förberett sig på marknadsbaserade styremetoder och förfaranden. Det största problemet har ändå blivit svårigheten att kontrollera kostnaderna, enskilda kommuners möjligheter att förutse utgifterna för den specialiserade sjukvården samt svårigheterna att utjämna kostnaderna och fördela dem rättvist.

Sjukvårdsdistrikten håller på att övergå till avtalsstyrning. Kommunerna har i mycket liten utsträckning utnyttjat möjligheten att köpa tjänster från andra sjukvårdsdistrikt eller den privata sektorn. Sjukvårdsdistrikten stabiliserar sin ekonomi i första hand genom att ändra priserna för servicen och sällan genom att anpassa utbudet. De flesta sjukvårdsdistrikten har utvecklat en kostnadsberäkning som baserar sig på diagnosgruppering (DRG) och i stor utsträckning tagit den i bruk som faktureringsgrund. Kommunfaktureringsgrunderna varierar ändå mycket mellan sjukvårdsdistrikten. I OECD:s rapport rekommenderas enhetliga DRG-baserade faktureringsförfaranden i hela landet (OECD Reviews of Health Care Systems, Finland. OECD 2005).

DRG-prissättningen är prestationsbaserad, vilket lätt sporrar producenterna att utöka sin produktion. Enligt erfarenheter från hälso- och sjukvården uppmuntrar den prestationsbaserade kommunfaktureringen också på ett konstlat sätt kommunerna att söka lösningar som kan genomföras i den egna kommunen. Däremot är den DRG-baserade uppföljningen och jämförelsen av kostnader nyttig.

Förutom prestationsbaserad fakturering används också andra sätt: I kapitationsmodellen

bestäms kommunens avgift enligt invånarantalet, som en jämnstor avgift per invånare för alla kommuner. Kapitationsavgiften kan också vara behovsbaserad. Då varierar avgiften per invånare enligt befolkningens servicebehov i kommunen. I kapitationsmodellen är kommunens utgifter mycket förutsägbara, eftersom avgiften inte är beroende av hur mycket service kommuninvånarna använder.

I utgiftsandelmodellen bestäms kommunens avgift som en överenskommen procentandel av distriktets totala utgifter. Kommunens utgifter är mycket förutsägbara, eftersom de inte är beroende av användningen av servicen, utan av sjukvårdsdistriktets utgiftsnivå. Utgiftsandelmodellen avspeglas kommunernas olika satsningar och syn på servicen. Ett införande av modellen innebär inga betydande förändringar i kommunens utgifter när hälsovårdsdistriktet inleder sin verksamhet (förutom förändringen i den allmänna kostnadsnivån). Utgiftsandelmodellen ändrar inte kommunernas finansieringsandelar jämfört med utgångsläget. Justeringarna av kommunernas utgiftsandelar kan bli en komplicerad fråga.

I inkomstandelsmodellen bestäms kommunens avgift till distriktet som en procentandel av kommunens kalkylerade skattefinansiering. Detta motsvarar den finansieringsmodell för landskapet som tillämpas i Kajanaland. Kommunens utgifter är mycket förutsägbara i denna modell. Kommunens utgifter är inte beroende av kommuninvånarnas användning av servicen utan av kommunens inkomstnivå. Förfarandet för justering av kommunernas procentandelar kan bli problematisk.

I totalfaktureringsmodellen betalar kommunen en fast årsavgift till distriktet, vilken bestäms enligt kommuninvånarnas användning av servicen under tidigare år. Kommuninvånarnas faktiska användning av servicen och kostnaderna för den följs på årsnivå. Kommunen betalar skillnaden mellan årsavgiften och de faktiska kostnaderna enligt den faktiska användningen inom till exempel 3-5 år. I denna modell är kommunernas utgifter rätt så förutsägbara. När totalfaktureringsmodellen tillämpas behövs ingen särskild utjämningsfond för att finansiera kostnaderna för dyr vård.

I blandmodellen är den tillämpade avgiftsprincipen beroende av servicen. I blandmodellen tillämpas principerna för de finansierings- och kommunfaktureringsmodeller som beskrivs ovan på olika sätt i fråga om service av olika typ. Kommunens utgifter är rätt så förutsägbara i blandmodellen. Utgifterna är endast delvis beroende av invånarnas användning av servicen.

Tills vidare har man velat genomföra kommunfaktureringen inom ramen för respektive budgetår. Eventuella över- eller underskridningar har i allmänhet inte överförts till grunderna följande års budgetar. De större befolkningsunderlag som eftersträvas vid kommun- och servicestrukturreformen jämnar ut de tillfälliga variationerna i kostnaderna för den specialiserade sjukvården och minskar behovet av olika utjämningsystem.

Kostnaderna för undervisnings- och kulturverksamheten

Kostnaderna för undervisnings- och kulturverksamheten utgjorde ungefär 26 procent av kommunernas och samkommunernas samtliga omkostnader och investeringar. Inom undervisnings- och kulturverksamheten är den största utgiftsposten för kommunerna den grundläggande utbildningen, 56 procent.

Kostnadsutvecklingen inom undervisnings- och kulturverksamheten har varit återhållsam. År 2004 hade kostnaderna jämfört med föregående år stigit med 3,7 procent inom den grundläggande utbildningen, med 3 procent inom gymnasieutbildningen och med 4,5 procent inom yrkesutbildningen. Beräknad per prestation är kostnadsutvecklingen en annan, för inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen steg kostnaden per enhet kraftigare än de totala kostnaderna, och inom yrkesutbildningen steg kostnaden per enhet endast 3,1 procent.

År 2003 uppgick de kostnader för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, gymnasieutbildningen, yrkesutbildningen, yrkeshögskoleutbildningen, den grundläggande konstundervisning, biblioteken och medborgarinstituten som användes som grund för beräkning av statsandelen till sammanlagt ungefär 6 miljarder euro. Kommunernas kostnader härav var ungefär 4,6

miljarder euro. Skillnaden utgör kostnaderna för samkommunernas, privat och statlig utbildning.

2.7 Personalen

Allmänt om personalen

Kommunens anställda står i tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. På arbetsavtalsförhållandena tillämpas arbetsavtalslagen (55/2001) och på tjänsteförhållandena lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003, *nedan tjänsteinnehavarelagen*). Om anställningsvillkoren bestäms dessutom i kollektivavtalen. Det gällande allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet har gjorts upp för 2005–2007.

Enligt 45 § i kommunallagen är det fullmäktige som inrättar och indrar tjänster. Uppgifter där offentlig makt utövas sköts i tjänsteförhållande. Om utövande av offentlig makt inte ingår i uppgifterna för en tjänst och arbetsgivaren har erbjudit tjänsteinnehavaren ett arbetsavtalsförhållande med minst samma anställningsvillkor som för tjänsteförhållandet, kan arbetsgivaren med stöd av 46 § i kommunallagen besluta att tjänsteförhållandet ombildas till ett arbetsavtalsförhållande.

År 2004 arbetade ungefär 431 000 personer i kommunerna och samkommunerna. Var femte finländare som arbetar är anställd hos en kommun eller samkommun. År 2004 stod 40 procent av personalen i tjänsteförhållande och 60 procent i arbetsavtalsförhållande. 355 000 personer var heltidsanställda och 56 000 deltidsanställda medan 20 000 var anställda i bisyssla eller med timlön. Löneutgifterna utgjorde 40 procent samt socialförsäkringsavgifterna och pensionsutgifterna sammanlagt 13 procent av utgifterna inom den kommunala sektorn. Personalutgifterna utgjorde således sammanlagt 53 procent av kommunernas utgifter.

Mest personal finns det inom hälso- och sjukvården. Över hälften av kommunernas och samkommunernas anställda arbetade inom social- och hälsovården. Inom bildningsväsendet arbetade ca 26,9 procent av personalen. Inom övriga uppgiftsområden, till exempel allmän förvaltning, planläggning, af-

färs- och serviceverksamhet, arbetade ungefär 73 000 personer, dvs. 16 procent av personalen (tabell 10).

Antalet anställda inom den kommunala sektorn uppskattas öka med i medeltal 2 000 personer om året och 2011 uppgå till 465 000 personer. Antalet anställda uppskattas öka endast inom social- och hälsovården medan antalet anställda uppskattas minska inom annan kommunal service.

Den kommunala sektorn är viktig när det gäller sysselsättningen av kvinnor. Var tredje sysselsatt kvinna i Finland arbetar inom den kommunala sektorn och av de kommunanställda är 80 procent kvinnor (tabell 10.). I landsbygdskommunerna är kvinnorna speciellt beroende av arbetsplatserna inom den kommunala sektorn.

Tabell 10. De anställda inom den kommunala sektorn fördelade enligt bransch och kön

	Sammanlagt	Andel av de anställda	Kvinnor, procent	Män, procent
Socialväsendet	113 577	26,3	92,7	7,3
Hälso- och sjukvård	129 052	29,9	87,5	12,5
Bildningsväsendet	115 964	26,9	69,9	30,1
Allmän förvaltning	15 371	3,6	69,3	30,7
Affärs- och serviceverksamhet	19 775	4,5	52,2	47,8
Fastigheter	9 566	2,2	51,0	49,0
Planläggning och allmänna arbeten	18 984	4,4	32,9	67,1
Ordningväsendet	7 734	1,7	22,8	77,2
Okänt	1 243	0,2	74,9	25,1
Den kommunala sektorn sammanlagt	431 266		77,4	22,6

Källa: Lönerna inom den kommunala sektorn 2004, Statistikcentralen

Den största kommunala arbetsgivaren är Helsingfors stad, som har nästan 40 000 anställda. Hälften av kommunerna och samkommunerna är arbetsgivare med färre än 250 anställda.

Personalens pensionsavgång

Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos börjar befolkningen i arbetsför ålder minska efter 2009 och fram till 2020 minskar den med 200 000 personer.

Enligt Kommunernas pensionsförsäkrings undersökning kommer 223 000 arbetstagare inom den kommunala sektorn att gå i pension

2006-2020, dvs. nästan hälften av den nuvarande personalstyrkan. Från och med 2006 går ungefär 12 000 personer i pension varje år. År 2014 går 16 000 personer i pension, varefter ungefär 15 000 personer går i pension varje år.

Granskar man de största yrkesgrupperna varierar pensionsavgången 2006-2020 mellan 26 och 63 procent. Av avdelningsskötarna och städarna går fram till 2020 över 60 procent i pension jämfört med antalet 2003. Näst flest av dem som går i pension är sjukhus- och vårdbiträden samt familjedagvårdare och av dem går ungefär 60 procent i pension. Av barnträdgårdslärarna och brandmännen går mindre än 30 procent i

pension. Andelen som går i pension är större än genomsnittet i yrken där utbildningskraven är relativt låga.

Ser man till yrkesområdena är pensionsavgången störst inom det tekniska och allmänna området, där pensionsavgången är ungefär 10 procentenheter högre än inom andra branscher. Inom bildningsområdet är pensionsavgången allra lägst under de femton åren, men pensioneringarna börjar snabbare än inom hälso- och sjukvårds- och det sociala området.

Ser man till landskapen går över hälften av den nuvarande personalen i pension under de följande fem åren i Kajaland, Lappland och Södra Karelen. Näststörst är pensionsavgången i Södra Savolax, Norra Savolax, Satakunta, Kymmenedalen och Norra Karelen. Minst är pensionsavgången på Åland och i Nyland. Allmänt taget kan man säga att pensionsavgången är hög i norra och östra Finland och låg på Åland, i Nyland och dess närhet samt i de österbottniska landskapen.

Även inom landskapen är de kommunvisa variationerna stora. Ser man till de enskilda kommunerna är pensionsavgången störst i små kommuner där personalens ålders- och yrkesstruktur kan vara ensidigare än i stora kommuner. Kommuner med hög pensionsavgång finns särskilt i Lappland och Kajaland, men också i Egentliga Finland, Satakunta och Birkaland finns det enstaka kommuner där ett stort antal anställda kommer att gå i pension under de närmaste åren.

När man jämför de största kommunerna är pensionsavgången störst i mindre landsbygdscentrum vars invånarantal har minskat eller förblivit oförändrat de senaste åren. I dessa kommuner har man inte anställt ny arbetskraft, eftersom det inte har funnits någon befolkningsökning som ökat efterfrågan på tjänster. Bland de största kommunerna är andelarna som går i pension minst i huvudstadsregionen och dess närhet samt i andra centrum som växt mest de senaste åren.

Personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen samt omorganiseringar av servicen

Om ställningen för kommuners och sam-

kommuners personal vid omorganiseringar av verksamheten och uppgifterna bestäms i fråga om dem som är anställda i arbetsavtalsförhållande i arbetsavtalslagen och för tjänsteinnehavarnas del i tjänsteinnehavarlagen. Om personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen bestäms emellertid i kommunindelningens lag. På ändringar i kommunindelningen kan dessutom i vissa fall tillämpas EG:s direktiv om överlåtelse av företag (2001/23/EG).

Personalens ställning vid andra omorganiseringar som gäller verksamheten eller uppgifterna än ändringar i kommunindelningen skall bedömas utgående från de bestämmelser som gäller ändring av tjänsteutövningsskyldigheten och förflyttning av tjänsteinnehavaren till ett annat tjänsteförhållande samt uppsägning av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker och överlåtelse av rörelse.

Förflyttning av personal samt uppsägning av produktionsorsaker och ekonomiska orsaker

Enligt 23 § i tjänsteinnehavarlagen kan tjänsteinnehavarens tjänsteutövningsskyldighet ändras, om en omorganisering av verksamheten eller någon annan grundad anledning så förutsätter. Med ändring av tjänsteutövningsskyldigheterna avses till exempel att arbetsuppgifterna ökar eller minskar eller att tjänstgöringsplatsen ändras. Om ändring av tjänsteutövningsskyldigheten beslutar den kommunala myndighet som beslutar om anställning i ett tjänsteförhållande som gäller tills vidare sedan den hört tjänsteinnehavaren. Arbetsuppgifterna för en arbetstagare i arbetsavtalsförhållande bestäms på grundval av arbetsavtalet och arbetsgivaren har inte med stöd av lag ensidig rätt att ändra innehållet i arbetsuppgifterna. Ändras arbetsuppgifterna förutsätter det således att ett nytt arbetsavtal ingås.

Enligt 24 § i tjänsteinnehavarlagen kan en tjänsteinnehavare förflyttas till ett annat tjänsteförhållande vars behörighetsvillkor han eller hon uppfyller och som kan anses vara lämpligt för honom eller henne, om tjänsteinnehavarens ställning som anställd tills vidare eller för viss tid inte ändras och det för förflyttningen finns grundad anledning i anknytning till en omorganisering av

verksamheten eller uppgifterna och tjänsteinnehavarens ordinarie lön inte sjunker, eller tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke. Dessutom kan förflyttningen göras om det finns något annat godtagbart skäl till förflyttningen och tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke till den. En tjänsteinnehavare kan dock av grundad anledning för högst ett år förflyttas till ett annat tjänsteförhållande hos den egna arbetsgivaren, om tjänsteinnehavaren uppfyller behörighetsvillkoren för tjänsteförhållandet och det kan anses lämpligt för honom eller henne och förutsatt att tjänsteinnehavarens ordinarie lön inte sjunker. Tjänsteinnehavarens ordinarie lön kan således inte sjunka vid en förflyttning, om inte tjänsteinnehavaren har gett sitt samtycke till det.

Enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen och 37 § i tjänsteinnehavarlagen kan ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande sägas upp om arbetstagarens eller tjänsteinnehavarens uppgifter av ekonomiska orsaker, till följd av omorganisering hos arbetsgivaren eller inom enheten i fråga eller av någon annan jämförbar orsak har minskat väsentligt och varaktigt. En uppsägning förutsätter dessutom för en tjänsteinnehavare del att han eller hon med beaktande av yrkesskicklighet och förmåga inte skäligen kan placeras i ett annat tjänsteförhållande eller anställas i ett arbetsavtalsförhållande med uppgifter som inte väsentligt avviker från tjänsteinnehavarens uppgifter eller utbildas för nya uppgifter. När det gäller personer anställda i arbetsavtalsförhållande skall arbetstagaren i första hand erbjudas arbete som motsvarar arbetet enligt arbetsavtalet och i andra hand annat arbete som motsvarar hans eller hennes utbildning, yrkesskicklighet eller erfarenhet. Dessutom skall arbetsgivaren i fråga om personer anställda i arbetsavtalsförhållande reda ut om arbete kunde erbjudas i sådana andra företag eller sammanslutningar i vilka arbetsgivaren har bestämmande inflytande i personalfrågor. Arbetsgivaren skall således före en uppsägning reda ut möjligheten att placera arbetstagaren eller tjänsteinnehavaren i en annan uppgift eller tjänst.

När villkoren för uppsägning av produktionsorsaker och ekonomiska orsaker är uppfyllta kan arbetstagaren eller tjänsteinnehavaren överföras även till en sådan uppgift el-

ler tjänst eller så kan han eller hon erbjudas även en sådan uppgift eller tjänst där hans eller hennes ordinarie lön sjunker därför att kravnivån i uppgiften i lägre. Om arbetstagaren eller tjänsteinnehavaren vägrar att ta emot den nya uppgiften eller tjänsten har arbetsgivaren rätt att säga upp anställningsförhållandet av produktionsorsaker. Arbetsgivaren anses ändå inte ha grunder för en uppsägning när arbetsgivaren antingen före eller efter uppsägningen har anställt en ny arbetstagare för liknande uppgifter, trots att hans verksamhetsförutsättningar inte har förändrats under motsvarande tid, eller omorganiseringen av uppgifterna i själva verket inte minskar arbetet.

Överlåtelse av rörelse

Med överlåtelse av rörelse avses 1 kap. 10 § i arbetsavtalslagen överlåtelse av ett företag, en rörelse, en sammanslutning eller en stiftelse eller en funktionell del därav till en annan arbetsgivare, om den rörelse som överläts och som bedrivits som huvud- eller sidoverksamhet eller den överlätna delen efter överlåtelsen förblir oförändrad eller likartad. Innehållet i bestämmelsen som definierar överlåtelse av rörelse i 25 § i tjänsteinnehavarlagen motsvarar i sak arbetsavtalslagen, även om formuleringen avviker något. Att en omorganisering av verksamheten betraktas som överlåtelse av rörelse inom förvaltningen betyder att arbetsgivaren inte har rätt att säga upp arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet på grund av överlåtelsen. Med stöd av 7 kap. 5 § i arbetsavtalslagen och 39 § i tjänsteinnehavarlagen har arbetstagaren och tjänsteinnehavaren i samband med överlåtelse av rörelsen rätt att säga upp anställningsförhållandet så att det upphör på dagen för överlåtelsen eller senare, dock senast inom en månad från underrättelsen om överlåtelsen, utan iakttagande av uppsägningstiden.

Vid överlåtelse av rörelse övergår arbetstagarens rättigheter och skyldigheter som följer av de arbetsavtals- och tjänsteförhållanden som är i kraft vid överlåtelsepunkten liksom de förmåner som hänför sig till dem på den nya arbetsgivaren. För arbetstagarens eller tjänsteinnehavarens lönefordran eller nå-

gon annan fordran som beror på anställningsförhållandet och som förfallit till betalning före överlåtelsen ansvarar överlåtaren och mottagaren solidariskt. Överlåtaren är dock ansvarig gentemot mottagaren för en fordran som arbetstagaren har och som förfallit före överlåtelsen, om inte något annat har avtalats.

Bestämmelserna om överlåtelse av rörelse grundar sig på bestämmelserna om överlåtelse av företag i EG-lagstiftningen, så när de tolkas måste Europeiska gemenskapens direktiv om överlåtelse av företag beaktas. Enligt artikel 1 i direktivet om överlåtelse av företag skall en administrativ omorganisation av offentliga förvaltningsmyndigheter eller en överlåtelse av administrativa funktioner mellan offentliga förvaltningsmyndigheter inte betraktas som en överlåtelse av rörelse. I regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om kommunala tjänsteinnehavare och lag om ändring av kommunallagen (RP 196/2002 rd) har det ansetts att upplösning av en samkommun inte uppfyller villkoren för överlåtelse av rörelse utom när samkommunen och en eller flera medlemskommuner sinsemellan har avtalat om att en funktionell del av samkommunen skall överföras till medlemskommunen så att den del som överförs blir oförändrad eller likartad efter överlåtelsen. I motiveringen betonades också att det skall i enskilda fall utifrån en helhetsprövning avgöras om förutsättningarna för överlåtelse av rörelse uppfylls. Det skall i synnerhet beaktas vilken funktionell del det är fråga om, om byggnader, lösöre eller annan sådan materiell egendom har överlåtits, vilket värde egendomen haft och om största delen av personalen har anställts hos den nya verksamhetsutövaren. Dessutom skall överföringen av verksamheten vara av bestående natur.

Ändringar i kommunindelningen

Vid ändringar i kommunindelningen tillämpas kommunindelningens bestämmelser på personalens ställning. Kommunindelningenslagen är en speciell lag i förhållande till arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

Enligt 13 § i kommunindelningenslagen förflyttas i huvudtjänst anställda ordinarie tjänsteinnehavare och arbetstagare i arbetsavtalsförhållande av bestående natur till motsvarande tjänste- eller arbetsavtalsförhållanden i den kommun som utvidgas eller den nya kommunen i uppgifter som lämpar sig för dem enligt vad de berörda kommunerna avtalar sinsemellan. Om ett avtal inte fås till stånd, skall länsstyrelsen eller ministeriet på framställning av kommunen, tjänsteinnehavaren eller arbetstagaren i fråga besluta om förflyttningen. Tjänsteinnehavare eller arbetstagare får härvid dock inte förflyttas till tjänstgöring i en kommun vars fullmäktige av vägande skäl motsätter sig detta.

I kommunindelningenslagen finns en specialbestämmelse om kommundirektörens ställning. Enligt 15 § i kommunindelningenslagen förflyttas kommundirektören i en kommun som upplöses till en för honom lämplig tjänst i den kommun som utvidgas eller i den nya kommunen.

I kommunindelningenslagen bestäms också om ställningen för samkommuners personal när en samkommun upplöses till följd av en ändring i kommunindelningen. I fråga om samkommuners anställda iakttas i tillämpliga delar vad som bestäms om kommunanställdas ställning när kommunindelningen ändras.

Enligt 14 § i kommunindelningenslagen är en förflyttad tjänsteinnehavare och arbetstagare berättigad att erhålla de förmåner som hör till tjänsten eller arbetsavtalsförhållandet i sådan form att de inte är oförmånligare än motsvarande förmåner som tillkommit den förflyttade i det tidigare anställningsförhållandet. Enligt 16 § i kommunindelningenslagen inverkar en ändring i kommunindelningen inte heller på tjänsteinnehavarens eller arbetstagarens pensionsskydd. Enligt 17 § övertar den nya kommunen ansvaret för en arbetstagares och tjänsteinnehavares semester och rätt till semesterpenning och hans eller hennes rätt till semester bestäms även de följande åren på samma sätt som hans eller hennes föregående anställningsförhållande skulle ha fortgått.

I praktiken har man kommit överens om personalens ställning i avtalet om ordnande av förvaltningen och servicen mellan kommunerna. I avtalen har i allmänhet skrivits in att den ordinarie personalens anställningsför-

hållanden tryggas för en viss tid. Tidigare var denna tid i praktiken fem år, men när Längelmäki kommun delas mellan städerna Jämsä och Orivesi från och med ingången av 2007 har man inte alls kommit överens om något särskilt anställningsskydd och vid den ändring i kommunindelningen som berör kommunerna Ijo och Kuivaniemi och som träder i kraft samtidigt har man kommit överens om ett anställningsskydd för två år. Även om saken skulle ha överenskommit i avtalet, har det i rättspraxis ansetts att ett sådant avtal inte är bindande. I praktiken har detta framgått av avtalet så att det har gjorts skillnad mellan de juridiskt och de politiskt bindande punkterna i avtalet.

Personalens lön

Personalens lön bestäms på grundval av det kommunala arbets- och tjänstekollektivavtalet samt i fråga om dem som är anställda i arbetsavtalsförhållande på grundval av arbetsavtalet. När det gäller lönerna till personalen måste arbetsgivaren beakta att personalen skall bemötas opartiskt. Enligt 2 kap. 2 § i arbetsavtalslagen och 12 § i tjänsteinnehavarlagen skall arbetsgivaren bemöta arbetstagarna och tjänsteinnehavarna opartiskt, om det med hänsyn till arbetstagarnas uppgifter och ställning inte finns anledning att avvika från detta. Enligt diskrimineringsförbudet kan arbetstagare eller tjänsteinnehavare när det gäller lönesystemet inte heller särbehandlas på grundval av ålder, hälsotillstånd, funktionshinder, nationellt eller etniskt ursprung, nationalitet, sexuell läggning, språk, religion, åsikt, övertygelse, familjeförhållanden, fackföreningsverksamhet, politisk verksamhet, eller någon annan därmed jämförbar omständighet. Om förbud mot diskriminering på grund av kön bestäms i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986).

Enligt kap. II § 2 i det gällande allmänna kommunala arbets- och tjänstekollektivavtalet grundar sig lönerna på arbetsuppgifterna och deras svårighetsgrad (uppgiftsrelaterad lön) och arbetsresultat, yrkesskicklighet och anställningstid (individuellt tillägg).

I rättspraxis (HD 103:2004) har det ansetts att arbetsgivaren i samband med överlåtelse

av rörelse har lagbaserat och godtagbart skäl att betala olika arbetstagare en lön som bestäms på olika lönegrunder även för samma arbete, eftersom arbetsgivarens rättigheter och skyldigheter som utgör anställningsvillkor överförs direkt med stöd av lagen på förvärvaren och arbetstagaren har endast begränsade möjligheter att förenhetliga anställningsvillkoren för de arbetstagare som övergår i hans tjänst och de arbetstagare som han har anställda från tidigare. I detta fall konstaterade högsta domstolen ändå att arbetsgivaren i enlighet med principen om opartiskt bemötande i mån av möjligt borde försöka rätta till löneskillnaderna.

Samarbetsförfarandet

Samarbetet mellan arbetsgivare och personal i kommuner och samkommuner grundar sig på ett allmänt avtal om samarbetsförfarande, som trädde i kraft 1993. Till sin natur är det allmänna avtalet ett tjänstekollektivavtal. Om det allmänna avtalet bestäms i 3 § i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/1970), enligt vilken om den procedur som i samarbetet mellan en kommun eller en samkommun och tjänsteinnehavaren skall iakttas vid skötseln av personalfrågor kan ingås ett särskilt avtal (*allmänt avtal*). Enligt det allmänna avtalet kan om samarbetet även ingås ett lokalt samarbetsavtal som avviker från det allmänna avtalet.

Syftet med samarbetsförfarandet är att främja resultaten i den kommunala serviceproduktionen och att förbättra personalens arbetslivskvalitet genom att ge de anställda möjligheter att påverka beredningen av beslut som gäller deras eget arbete eller arbetsplats.

Samarbetsparter är kommunen och kommunens personal. Det allmänna avtalet gäller såväl kommunens tjänsteinnehavare som arbetstagare. Representanter för personalen kan vara en huvudförtroendeman, förtroendeman, arbetarskyddsfullmäktig eller någon annan person som utsetts av de organisationer som undertecknat det allmänna avtalet. Om representanten för personalen har valts på ett sätt som har förutsatt att valdeltagarna är anslutna till en facklig förening, och majoriteten av

personalgruppen inte är ansluten till en sådan, har de icke fackanslutna, när en majoritet av dem så yrkar, rätt att bland sig välja en representant för samarbetet.

De frågor som omfattas av samarbetsförfarandet uppräknas i sammanlagt 17 olika punkter i det allmänna avtalet. De till samarbetsförfarandet hörande frågor som nämns i det allmänna avtalet motsvarar i huvudsak de frågor som omfattas av lagen om samarbete inom företag (725/1978, nedan *samarbetslagen*). Vid samarbetsförfarande skall behandlas bl.a. förändringar i serviceverksamheten vilka väsentligt påverkar personalens ställning, och väsentliga förändringar i arbetsuppgifterna eller arrangemangen i fråga om arbetena och arbetslokalerna.

Innan en fråga om omfattas av samarbetsförfarandet avgörs, skall kommunen förhandla om grunderna för, följderna av och alternativen till den åtgärd som är under beredning, åtminstone med de tjänsteinnehavare och arbetstagare som frågan berör. Arbetsgivaren bör innan samarbetsförfarandet inleds ge personalen eller dess representanter den information som behövs för behandlingen av frågan. Denna informationsskyldighet bör fullgöras så, att personalens påverkningsmöjligheter tryggas.

Samarbetsförfarandets former är direkt samarbete mellan tjänsteinnehavaren eller arbetstagaren och hans eller hennes chef samt representativt samarbete som sker via personalrepresentanterna. Ett representativt samarbetsorgan skall tillsättas när kommunen permanent har en personal på minst 20 anställda. Allmänna personalfrågor behandlas i ett representativt samarbetsorgan. I det allmänna avtalet konstateras att om tillsättandet av samarbetsorganet avtalas lokalt.

När en ny fråga som omfattas av samarbetsförfarandet tas upp på initiativ av någon part skall samarbetsförfarandet inledas inom rimlig tid, alternativt skall det ges ett skriftligt meddelande om på vilka grunder samarbetsförfarande inte behövs. Som rimlig tid anses 1-2 veckor. Samarbetsförpliktelsen har fullgjorts när frågan har behandlats på det sätt som avses i det allmänna avtalet. Att förfarandet har avslutats kan också konstateras gemensamt eller på grundval av någon parts skriftligt meddelande.

Den av inrikesministeriet tillsatta kommissionen för utveckling av regleringssystemet för samarbetsförfarandet inom den kommunala sektorn har utrett behovet av att ersätta det allmänna avtalet med en lag som reglerar samarbetet mellan arbetsgivare och personal i kommuner och samkommuner. Arbetsgruppens mandatperiod gick ut i september 2006.

2.8 Samarbetet mellan staten och kommunerna

De viktigaste forumen för samarbetet mellan staten och kommunerna är delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning, den ministergrupp som bereder bas-serviceprogrammet samt de arbetsgrupper vid olika ministeriet som bereder reformer och där den kommunala sektorn är representerad.

Den grundläggande bestämmelsen om samarbete mellan staten och kommunerna ingår i 8 § 3 mom. i kommunallagen, enligt vilket lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vittbärande frågor som gäller kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi behandlas genom statens och kommunernas samrådsförfarande, om vilket stadgas genom förordning. För samarbetet finns vid inrikesministeriet *delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning*, om vars uppgifter och sammansättning bestäms i förordningen om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning (1314/1993).

Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning fungerar under region- och kommunministerns ledning som samarbetsorgan för statsförvaltningen och Finlands Kommunförbund. Delegationen är ett beredningsorgan på tjänstemannanivå. Delegationen handlägger principiellt viktiga frågor och frågor med stor räckvidd som gäller kommunerna i de olika beredningsskedena. Delegationen samordnar åtgärder i anslutning till statens och kommunernas ekonomi med den totalekonomiska utvecklingen. Den behandlar statsbudgeten och rambeslutet för statsfinanserna till de delar de gäller den kommunala ekonomin. Delegationen behandlar ock-

så frågor som gäller kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna, statsandels-systemets funktion, utvecklingen av den kommunala ekonomin och lagstiftningen i anslutning till kommunernas verksamhet. Delegationen ansvarar årligen för utarbetandet av utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin.

Enligt statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram förbättras balansen inom finansieringen av kommunernas uppgifter och åtaganden genom ett *basserviceprogram* som utarbetas mellan staten och kommunerna och som täcker hela regeringsperioden samt genom en årlig *basservicebudget* som hänför sig till detta program. I basserviceprogrammet uppskattas utgifterna för och inkomsterna av kommunernas uppgifter och andra åtaganden enligt kommungrupp samt åtgärderna för att balansera utgifterna och inkomsterna.

Avsikten med basserviceprogrammet är att främja tillgången på basservice, utreda metoder för att garantera en hållbar och balanserad finansiering av basservicen, utveckla samarbetet mellan de ministerier som ansvarar för beredningen av lagstiftningen om basservicen och finansieringssystemen samt förbättra samarbetet mellan staten och kommunerna. Basserviceprogrammet är en del av ramförordningen för statsfinanserna och programmet överlämnas till riksdagen i samband med ramarna för statsfinanserna. Det i ordningen tredje basserviceprogrammet färdigställdes och överlämnades till riksdagen i mars 2006. Beredningen av basserviceprogrammet styrs och beslut om dess innehåll fattas av en av finansministeriet ledd ministergrupp, i vars möten företrädare för Finlands Kommunförbund deltar som permanenta sakkunniga.

Utifrån basserviceprogrammet utarbetas varje år en översikt över basservicebudgeten som ingår i den allmänna motiveringen till budgetpropositionen och där den kommunala ekonomins tillstånd och utvecklingsutsikter samt inverkan av statens åtgärder på den kommunala ekonomin behandlas rätt ingående.

I de förhandlings- och samarbetsförfaranden som beskrivs ovan är det av statsförordningsskäl inte möjligt att ingå avtal som är juridiskt bindande för staten och kommuner-

na. Enligt grundlagen tillkommer den lagstiftande makten riksdagen och riskdagen beslutar som statsbudgeten, så regeringen kan inte ingå avtal med Finlands Kommunförbund om sådant som hör till riksdagens lagstiftnings- och budgetmakt. Å andra sidan har inte Finlands Kommunförbund befogenhet att på kommunernas vägnar ingå avtal som är juridiskt bindande för dem, eftersom kommunerna enligt grundlagen åtnjuter självstyrelse.

2.9 Utvecklingsprojektet

Viktiga pågående försöks- och utvecklingsprojekt som gäller den kommunala sektorn är förvaltningsförsöket i Kajanaland, regionalförvaltningsförsöket, regioncentraprogrammet, utvecklingsprojektet för samarbetet i Helsingforsregionen, Kommun-IT-projektet och projektet för utvecklande av samservicen. Inom social- och hälsovården pågår dessutom det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet och utvecklingsprojektet för det sociala området. Social- och hälsovårdsministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet har ett gemensamt projekt för att utveckla det regionala hälso- och miljöskydds-samarbetet. I detta kapitel beskrivs dessutom hur samarbetet i huvudstadsregionen utvecklas.

Förvaltningsförsöket i Kajanaland

Enligt lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (343/2003) sköts under åren 2005-2012 en betydande del av de uppgifter inom social- och hälsovården samt undervisningsverksamheten som ålagts kommunerna i en samkommun som omfattar kommunerna i landskapets Kajanaland (med undantag för Vaala) och där den högsta beslutanderätten utövas av ett landskapsfullmäktige som utsetts genom allmänna val.

Landskapsförvaltningens uppgift är att sköta landskapets planering, regionutvecklingen, den specialiserade sjukvården, specialomsorgerna om utvecklingsstörda, primärvården, barnskyddet, socialväsandets kris- och jourtjänster, kompetensutvecklingen inom socialvården, familjerådgivningen, barntillsyningsmannens uppgifter, missbrukarvården,

institutionsvården för äldre, gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen samt uppgifter i anslutning till finansieringen av dessa tjänster.

Försöket med samarbete inom regioner

Enligt lagen om försök med samarbete inom regioner (560/2002) kan i kommunallagen eller i någon annan lag föreskrivna uppgifter för en kommun genom avtal mellan kommunerna överföras på lagstadgade regionala organ som omfattar flera kommuner, på vilka tillämpas förutom lagen om försök med samarbete inom regioner även kommunallagens bestämmelser om samkommuner. Syftet med lagen är att inhämta erfarenheter av hur man genom frivilligt samarbete mellan kommunerna inom en region kan trygga tillgången och kvaliteten på offentliga tjänster, förbättra förutsättningarna för näringspolitiken, utveckla den regionala samhällsstrukturen samt stärka den kommunala självstyrelsen och främja decentraliseringen av beslutanderätten.

Försöket med samarbete inom regioner tillämpas inom de 15 regioner som anges i lagen. Regionerna är Tavastehusregionen, Kaustbyregionen, Kemi-Torneåregionen, Kuopioregionen, Loimaaregionen, S:t Michels region, Nivala-Haapajärvi-regionen, Uleåborgsregionen, Pieksämäki-regionen, Norra Lapplands region, Nyslottsregionen, Åbolandsregionen och Ylivieska-regionen samt Kuuma-regionen samt Lahtis stadsregion.

De försöksregioner som deltar i försöket med samarbete inom regioner har möjlighet att med stöd av lagen om försök med regionfullmäktige (62/2004) att genom direkt folkval välja regionfullmäktige. Ingen försöksregion har emellertid utnyttjat den möjlighet som lagen erbjuder.

Regioncentraprogrammet

Regioncentraprogrammet är ett av statsrådets särskilda program enligt regionutvecklingslagen. Syftet med programmet är att utveckla regioncentrumens starka punkter, specialisering och samverkan, för att förstärka nätverket av regioncentrum som omfattar

samtliga landskap. Målet för programmet är funktionellt enhetliga stadsregioner som är baserade på pendling och boende samt på serviceproduktion och serviceefterfrågan.

Regioncentraprogrammet inleddes 2001 och enligt regeringens principbeslut (HSA 2005) fortsätter regioncentraprogrammet under den programperiod som inleds 2007. För det regionala genomförandet av programmet ansvarar de regionala organisationer som stadsregionerna bestämt eller en centralort med stöd av avtal mellan kommunerna. I programmet samlas kommunerna, näringslivet, läroanstalterna, forskningsenheterna och civilsamhället till samarbete.

Enligt de effektivitetsmål som statsrådet satt upp har regioncentrumen i slutet av 2006:

- fungerande regionala samarbetsstrukturer och beslutsstrukturer,
- fungerande samarbetsnätverk med omgivande regioner,
- fungerande samarbetsnätverk med företag, läroinrättningar och forskningsenheter i regionerna och omgivande regioner samt
- en positiv utveckling i fråga om livskraften samt en positiv inverkan på hela landskapets regionekonomi och kompetens.

Programmet genomförs i 34 stadsregioner som omfattar 270 kommuner. För den nationella koordineringen av programmet ansvarar inrikesministeriet.

Utvecklandet av samarbetet i Helsingforsregionen

Enligt statsminister Vanhanens regeringsprogram vidareutvecklas samarbetsförfarandet mellan kommunerna i Helsingforsregionen och staten. Samarbetet och det gemensamma beslutsfattandet intensifieras i bostads-, trafik- och samhällsplaneringsfrågor.

Inrikesministeriet tillsatte i juni 2003 ett projekt för att utveckla samarbetet i Helsingforsregionen. Med Helsingforsregionen avses Esbo, Helsingfors, Hyvinge, Träskända, Grankulla, Kervo och Vanda städer samt Kyrkslätt, Mäntsälä, Nurmijärvi, Borgnäs, Sibbo, Tusby och Vichtis kommuner. Förslagen från projektet publicerades i mars 2004. Utgående från förslagen och utlåtandena om dem beredde inrikesministeriet ett utkast till

lag om utvecklande av samarbetet mellan kommunerna i Helsingforsregionen. År 2004 begärdes av kommunerna och landskapsförbunden i Helsingforsregionen före utgången av mars 2005 utredningar om på vilket sätt de ämnar främja det samarbete mellan kommunerna som täcker hela Helsingforsregionen, vilken omfattar kommunerna i SAD-området och deras kranskommuner.

I utredningarna från kommunerna och landskapsförbunden i Helsingforsregionen understöddes utvecklandet av ett frivilligt och stegvis samarbete. I utredningarna ansågs att det frivilliga samarbetet mellan kommunerna i Helsingforsregionen fördjupats på ett betydande sätt i huvudstadsregionen och Mellersta Nyland samt även mellan dessa. Efter att utredningen överlämnats slöt 14 kommuner ett samarbetsavtal i oktober 2005. Föremål för samarbetet är i synnerhet markanvändning, boende och trafik, regionala tjänster samt regionens gemensamma intressebevakning. Samarbetet bygger på frivillighet och partnerskap och avsikten är att utöka samarbetet stegvis.

Det avtalsbaserade samarbetet i Helsingforsregionen har följts i Helsingforsregionens delegation under ledning av kommun- och regionministern. I delegationen finns regionens kommuner och de viktigaste ministerierna representerade. Regeringens proposition om utvecklande av samarbetet mellan kommunerna i Helsingforsregionen har inte avlåtit till riksdagen.

KommunIT-projektet

Inrikesministeriet tillsatte i januari 2006 KommunIT-projektet vars uppgift är att samordna informationsförvaltningssamarbetet inom den kommunala sektorn samt i tillämpliga delar hela den offentliga förvaltningen. Målet för projektet är stödja en kundorienterad servicestruktur och en reform av den offentliga servicen genom att utnyttja informations- och kommunikationstekniken.

Inom KommunIT-projektet skapar man förutsättningar för utvecklad service och elektronisk kommunikation genom att bygga ut gemensamma IT-tjänster. I KommunIT-projektet deltar förutom inrikesministeriet även Finlands Kommunförbund och utveck-

lingsarbetet bedrivs också i nära samarbete med ledningsenheten för statens IT-verksamhet (ValtIT).

Samserviceprojektet

Målet för det projekt i syfte att effektivisera samservicen som inrikesministeriet tillsatte i januari 2006 är att utvidga och förenhetliga urvalet av tjänster vid de över 200 samservicekontor som finns för närvarande. Projektet har till uppgift att

- 1) utreda möjligheterna att samla kundserviceuppgifter så att de erbjuds tillsammans,
- 2) utreda möjligheterna att samla tillhandahållandet av kundservice i första hand till statens, kommunernas och Folkpensionsanstaltens befintliga serviceställen,
- 3) utreda möjligheterna att utöka urvalet av tjänster som tillhandahålls tillsammans med statsförvaltningens centrala förvaltningstjänster samt lägga fram ett förslag till processer som är centrala för samservicen och som kunde tillhandahållas på elektronisk väg,
- 4) kartlägga enheter med dålig produktivitet inom den statliga lokalförvaltningen samt
- 5) lägga fram ett förslag till ordnandet av administreringen och finansieringen av kundservice som ordnas i samarbete.

Projektet pågår till slutet av juni 2007. I projektet deltar bl.a. finansministeriet, justitieministeriet, arbetsministeriet, handels- och industriministeriet, Folkpensionsanstalten och Finlands Kommunförbund samt de viktigaste personalorganisationerna.

Social- och hälsovårdens utvecklingsprojekt

Det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet

Det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet baserar sig på det principbeslut som statsrådet fattade i april 2003 och statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram. Projektet fortsätter till utgången av 2007. Det viktigaste målet är att trygga jämlika hälso- och sjukvårdstjänster oberoende av bostadsort och förmögenhet. I statsrådets principbeslut fästs särskild uppmärksamhet vid en fungerande primärvård och det förebyggande arbetet, rätten att få vård och kunnandet, förnya-

det av verksamheten och strukturerna samt finansieringen av hälso- och sjukvården. När det gäller strukturerna har den huvudsakliga uppmärksamheten fästs vid utvecklande av samarbetet och arbetsfördelningen inom den specialiserade sjukvården. Sjukvårdsdistriktet har utarbetat planer för de enskilda specialupptagningsområdena som gäller bl.a. ordnandet av laboratorie- och diagnostiska utbildningsfunktioner för befolkningen i minst ett sjukvårdsdistrikt. För närvarande bor drygt hälften av finländarna i områden där ett kommunalt laboratorieaffärsverk fungerar som en del av sjukvårdsdistriktet. När det gäller de diagnostiska utbildningsfunktionerna har utvecklingen varit klart långsammare. Tills vidare har man i rätt liten utsträckning kommit överens om att centralisera krävande funktioner inom specialupptagningsområdena. I enlighet med vårdgarantiförordningen utarbetar sjukvårdsdistriktet för varje fullmäktigeperiod en plan för regionalt ordnande av hälso- och sjukvårdstjänster där man samordnar i synnerhet laboratorie- och de diagnostiska utbildningsfunktionerna samt informationsförvaltningen regionalt.

Hälso- och sjukvårdsprojektet förutsatte att primärvård och närservice ordnas i regioner med minst 20 000-30 000 invånare. Det har uppstått några sådana hälsocentralssamkommuner. Ställvis har primärvårdstjänsterna ordnats enligt modellen med en vårdkommun. På det hela taget har utvecklingen ändå varit långsam.

Utvecklingsprojektet för det sociala området

Syftet med utvecklingsprojektet för det sociala området, som tillsattes 2003, är att trygga tillgången till tjänster överallt i Finland. Strävan är att uppnå målet genom att revidera lagstiftningen, servicestrukturerna och verksamhetsmodellerna, trygga en kompetent och tillräcklig personal, stärka kommunernas finansiering och uppmuntra kommunerna att genomföra hållbara reformer i fråga om socialservicen. Utvecklingsprojektet för det sociala området pågår 2003–2007. Projektet verkställer statsrådets principbeslut om tryggande av framtiden inom det sociala området. Projektet ingår i regeringsprogrammet.

Kommunerna har över 400 regionala projekt som ansluter sig till projektet. I dessa projekt koncentrerar man sig i synnerhet på den närmaste tidens utvecklingsbehov när det gäller socialvården. Frågor på längre sikt och på principiell nivå behandlas mera ingående i programmet Välfärd 2015 enligt statsrådets principbeslut. De första resultaten från det programmet kommer att rapporteras hösten 2006.

Social- och hälsovårdens distriktsprojekt

Under detta årtionde har det regionala samarbetet i fråga om social- och hälsovårdstjänster utvecklats allt mera. På olika håll i landet har man försökt sammanföra primärvården, den specialiserade sjukvården och en del av socialväsendet till större helheter. Benämningen hälso- och sjukvårdsområde har använts när samarbetet har byggts på ett tidigare kretssjukhus verksamhetsområde (till exempel Forssa, Mänttä). Benämningen hälsodistrikt har använts när samarbetet har byggts på ett sjukvårdsdistrikt (Länsi-Pohja, Södra Karelen). Benämningen social- och hälsodistrikt använts när i planerna har sammanförts även socialvården förutom primärvården och den specialiserade sjukvården (Päijät-Häme, Östra Savolax). I förvaltningsförsöket i Kajanaland hör den specialiserade sjukvården, primärvården och en del av socialväsendet under den gemensamma landshapsförvaltningen och i det praktiska arbetet har man försökt undanröja gränserna mellan förvaltningsområdena för att garantera kundorientering och smidiga servicehelheter.

När det gäller utvecklingsprojekten för social- och hälsovårdstjänster är en betydande del projekt där strävan är att ordna servicen med ett större befolkningsunderlag än tidigare. År 2006 finansieras projekt som siktar på att sammanföra social- och hälsovårdens servicestrukturer i 10 områden. Störst av dessa är Päijät-Häme social- och hälsodistriktsprojekt. Också det fortsatta arbetet med Norra Karelen-modellen understöds. I Norra Karelen är målet att få social- och hälsovården att samarbeta först på basnivå och sedan i hela landskapet.

Päijät-Häme sjukvårdsdistrikts 15 medlemskommuner har beslutat att delta i bered-

ningen av social- och hälsovårdsdistriktsprojektet (Heinola i första hand för den specialiserade sjukvårdens och stödtjänsternas del). Det är fråga om ett nationellt pilotprojekt, där man försöker hitta ett nytt sätt att ordna servicen när kommunekonomin blir stramare. Social- och hälsodistriktet innebär strukturella reformer och upplösning av överlappande funktioner. Basservicen ordnas i form av när-service, service som förutsätter specialkunnande regionalt och den allra mest krävande servicen centraliseras på social- och hälsodistriktsnivå. Samtidigt undanröjs konstruerade gränser mellan å ena sidan den specialiserade sjukvården och primärvården och å andra sidan mellan hälso- och sjukvården och socialväsendet. Nya verksamhetsmodeller tas i bruk och den nya informationsteknikens möjligheter utnyttjas. En central förändring är att beställar-producent-modellen tas i bruk. Den stärker ägarnas styrning och skapar möjligheter till konkurrens, men samtidigt preciseras den offentliga hälso- och sjukvårdens roll och ansvar. Arrangemangen förbättrar verksamhetens produktivitet och säkerställer tillräcklig arbetskraft.

Inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt pågår inom olika sjukvårdsområden (Lojo, Västra Nyland, Hyvinge och Borgå) utredningar för att inrätta social- och hälso-

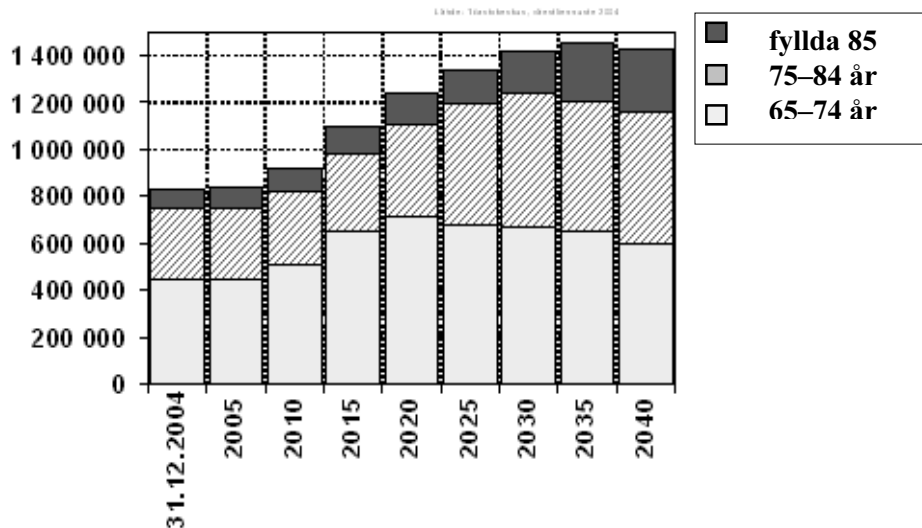
vårdsområden, där hälsocentralerna, sjukhusen och socialväsendet samarbetar under samma administrativa helhet.

Förutom de projekt som tar sikte på gemensamma strukturer för social- och hälsovården utvecklas det regionala samarbetet inom olika sektorer: service för språkliga och kulturella minoriteter, mentalvårds- och missbrukarservice. Regionala utvecklingsenheter för socialvården inrättas för att förbättra kunskaper i fråga om småbarnspedagogiken, det sociala arbetet, barnskyddet och åldringsvården.

2.10 Befolkningsutvecklingen

Åldrandet

Enligt Statistikcentralens prognos kommer den andel av Finlands befolkning som fyllt 65 år att öka från drygt 800 000 invånare 2005 med ungefär 600 000 fram till 2035 (tabell 11). År 2035 uppskattas antalet vara över 1 400 000, vilket är ungefär en fjärdedel av det prognostiserade invånarantalet i Finland. Dessutom ökar andelen över 75- och 85-åringar kraftigt de närmaste decennierna. År 2035 är andelen över 85-åringar mer än dubbelt större än i dag.

Tabell 11. Andelen av Finlands befolkning som fyllt minst 65 år 2004–2040.

Även enskilda kommuner känner kraftigt av att befolkningen blir äldre. År 2003 hade över 30 procent av kommunens befolkning fyllt 65 år i bara två kommuner. I största delen av kommunerna var andelen 10–20 procent. Enligt Statistikcentralens prognos kommer andelen som fyllt 65 år att förändras radikalt fram till 2020. Då kommer andelen 65-åringar att nå eller överskrida 30 procent i 162 kommuner (enligt kommunstrukturen 2003), och i en kommun överskrider den t.o.m. 40 procent. Den åldrande befolkningen är ett fenomen som berör hela landet, även om den relativt sett största delen av åldrande befolkningen regionalt sett kommer att finnas i östra, norra och mellersta Finland.

I samma takt ökar även försörjningskvoten i Finland, dvs. antalet minst 65-åringar i förhållande till antalet 15–64-åringar. Då antalet som fyllt 65 år 2000 var knappt 25 procent av antalet 15–64-åringar, ökar siffran till nästan 40 procent fram till 2020. Av Europeiska unionens alla gamla medlemsländer ökar försörjningskvoten kraftigast i Finland. Då Finlands försörjningskvot 2000 var den fjärde minsta i dessa 15 länder, och 2010 fortfarande under EU:s medeltal, kommer den 2020 att vara näststörst efter Italiens. Det inträffar alltså en betydande förändring mellan 2010 och 2020.

Den ändrade befolkningsstrukturen betyder också förändringar i ordnandet av undervisningsverksamheten. Antalet studerande i grundskolan kommer att minska snabbt från och med 2005. Antalet barn i grundskoleåldern minskar med ungefär 43 000 från 2005 till 2010. Fram till 2015 är minskningen ungefär 51 000.

Under perioden 2005 till 2010 krymper åldersklasserna av barn i grundskoleåldern i samtliga landskap. Under perioden 2010 till 2015 vänds minskningen i en ökning eller stannar av i Norra Österbotten, Birkaland, Nyland och Mellersta Finland. I Kajanaland minskar antalet barn i grundskoleåldern på tio år med 24,5 procent och i Lappland med 21,4 procent.

Antalet som hör till ungdomsåldersklasserna (16–18-åringar) ökar med ungefär 8 500 från 2005 till 2010. Därefter krymper åldersklasserna hastigt så att 2015 består dessa åldersklasser av 13 200 färre personer än 2005.

Befolkningsutvecklingen och flyttningsrörelsen i regionerna

Enligt den utredning som inrikesministeriet gjort om landskapens konjunkturutveckling 2001–2005 påverkas befolkningsutvecklingen i regionerna förutom av ändringarna i ål-

dersstrukturen dessutom av flyttningsrörelsen mellan kommunerna, skillnaderna i den naturliga befolkningsökningen (skillnaden mellan födda och döda) samt av invandringen.

Enligt utredningen har den interna flyttningsrörelsen liten nettoinverkan mellan landskapen under granskningsperioden. Flyttningsrörelsen mellan kommunerna inom landskapen var dock kraftig och inflyttningsöverskottet ökade i många regioncentrum. Under 2005 var nettoöverskottet av flyttningen inom landet störst i Birkaland, men också Nyland och Egentliga Finland ökade sitt inflyttningsöverskott jämfört med tidigare år. De landskap som uppvisade utflyttningsöverskott utgjorde 2005 ungefär hälften av landskapen och Norra Savolax och Lappland hade de största utflyttningsöverskotten.

Invandringen ökade klart 2005 jämfört med tidigare år och nettoöverskottet av migrationen var 2005 ungefär 8 500 personer, vilket är 2 500 personer mera än 2004. Antalet invandrare ökade i samtliga landskap. Landskapet Nyland fick ta emot 40 procent av nettoöverskottet av invandringen. Det klart uppåtående befolkningsutvecklingen i Nyland beror till stor del på nettoöverskottet från migrationen.

Den naturliga befolkningsökningen har i många landskap vänt i en permanent minskning och efter 2010 uppskattas det finnas en klar naturlig tillväxt i bara 3 landskap (Nyland, Norra Österbotten och Birkaland).

Enligt uppföljningsundersökningen beträffande de kommuner som är med i regioncentraprogrammet uppvisade de största regioncentrumen ett inflyttningsöverskott under tidsperioden oktober 2004 till oktober 2005. Växande regioncentrum var bl.a. Tammerfors, Uleåborg, Tavastehus, Jyväskylä, Joensuu, Åbo, Seinäjoki, Lahtis, S:t Michel och Rovaniemi. Vasa, Kajana och Björneborg var exempel på regioncentrum som gick minste om invånare under uppföljningsperioden.

Enligt Statistikcentralens prognos som sträcker sig fram till 2010 skulle invånarantalet öka med 5 procent eller mera jämfört med 2000 i bara 15 procent av kommunerna. I

ungefär hälften av kommunerna skulle invånarantalet minska med minst 5 procent under samma tidsperiod. I ungefär en femtedel av kommunerna skulle invånarantalet minska med minst 10 procent. Ökningen av invånarantalet skulle rikta sig klarast mot centrumen på riksnivå och kommunerna kring dem. Regionalt skulle minskningen drabba norra och östra Finland och små landsbygdskommuner i hela landet. Denna totalförändring förändrar strukturen på efterfrågan på kommunal service i hela landet.

De demografiska faktorernas inverkan på servicen

De centrala delfaktorerna när det gäller förändringen i befolkningsstrukturen, dvs. minskningen av andelen barn och personer i arbetsför ålder samt ökningen av antalet äldre, har direkta effekter på servicebehovet. Befolkningsutvecklingen påverkar kommunernas ekonomi och verksamhet inte bara genom förändringarna i de olika åldersgruppernas storlek utan också genom att befolkningsstrukturen i regionerna differentieras. De äldres andel av befolkningen fortsätter att öka i samtliga regioner, men när befolkningen i arbetsför ålder minskar i olika takt, ökar skillnaderna i den demografiska försörjningskvoten ytterligare. Befolkningsstrukturen är redan nu mycket differentierad och processen fortsätter såväl via den naturliga befolkningsutvecklingen som via flyttningsrörelsen. Förändringen i befolkningsutvecklingen inverkar dessutom på regionernas livskraft, arbetsmarknaden och de ekonomiska förutsättningarna att producera tjänster.

De demografiska faktorernas inverkan på den kommunala ekonomin kan beskrivas genom att man antar att servicenivån samt den andel av befolkningen i olika åldrar som använder servicen förblir oförändrad. På kommunernas utgifter inverkar då endast förändringen i invånarantalet och åldersstrukturen. I kalkylen beräknas inte als kommunernas produktivitet öka. Tabell 12 åskådliggör dessa effekter.

Tabell 12. De demografiska faktorernas inverkan på efterfrågan på basservice (Ind. 2005=100)

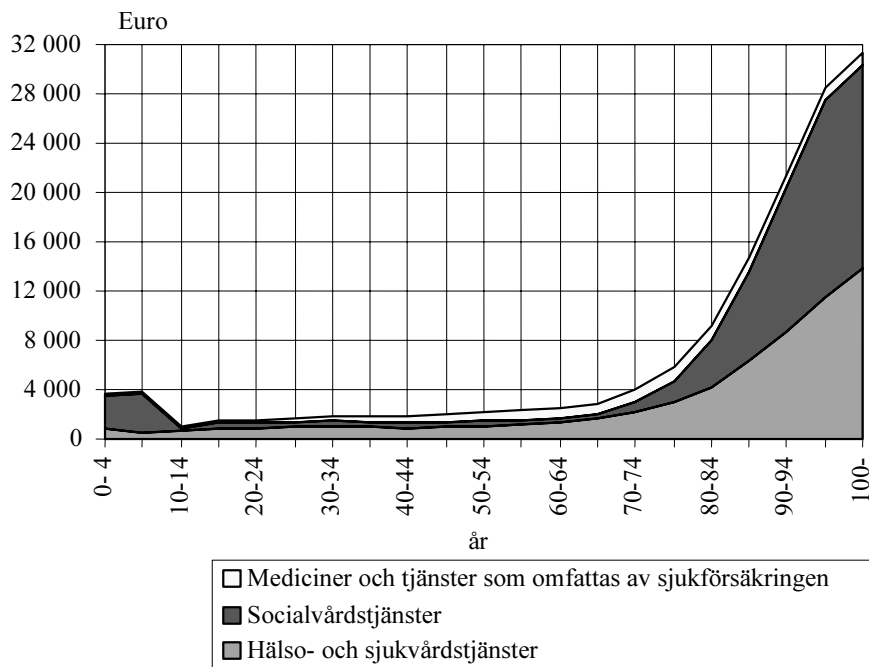
Utgiftspost	Utgifter 2004 milj. euro	2005	2010	2020	2006– 2010 Föränd- ring i procent	2011– 2020 om året
UTBILDNINGSTJÄNS- TER	5532	100	97	95	-0,5	-0,3
- förskoleundervisning	67	100	99	102	-0,1	0,3
- grundskola	3207	100	93	92	-1,4	-0,2
- gymnasium	534	100	104	92	0,8	-1,2
- yrkesutbildning	1204	100	102	92	0,3	-0,9
- yrkeshögskola	520	100	102	92	0,3	-0,9
HÄLSO- OCH SJUK- VÅRDSTJÄNSTER	7038	100	104	117	1,0	1,0
- specialiserad sjukvård	4518	100	104	109	0,6	0,6
- primärvård	2520	100	105	130	1,7	1,7
SOCIALVÅRDS- TJÄNSTER	4615	100	111	135	2,1	1,9
- barndagvård	1949	100	99	101	-0,2	0,2
- anstaltsvård för äldre	776	100	116	149	2,9	2,6
- hemservice	558	100	113	139	2,5	2,1
- serviceboende	1332	100	109	128	1,7	1,6

I synnerhet inom området för vård och omsorg kommer servicebehoven att öka. På grund av befolkningens åldersstruktur ökar hälso- och sjukvårdsutgifterna med ungefär 1 procent om året, om personer i olika åldrar även i fortsättningen använder hälso- och sjukvårdstjänster i samma utsträckning som 2005. Allra snabbast ökar utgiftstrycket till följd av servicen för äldre. Utgifterna ökar snabbt redan de närmaste åren och försnabbas ytterligare efter 2020. Utgifterna för barn, till exempel dagvårdsutgifter och utbildningsutgifter, minskar åter, om nativiteten stannar på den låga nivån enligt Statistikcentralens prognos. På grund av befolkningens åldersstruktur krymper utbildningsutgifterna reellt med i medeltal 0,5 procent om året fram till 2010. Utgifterna för gymnasiet,

yrkesutbildningen och yrkeshögskoleutbildningen ökar de närmaste åren, men sjunker klart efter decennieskiftet. Det finns emellertid en stor risk för att utgifterna per enhet fortsätter att öka snabbt även i framtiden när åldersklasserna minskar på samma sätt som tidigare år.

Ålderns inverkan på utgifterna för social- och hälsovårdstjänster har undersökts (tabell 13). Utgifterna för social- och hälsovårdstjänster för dem som fyllt 75 år har mångdubblats jämfört med de yngre åldersklasserna och ökar ytterligare med åldern. Exempelvis utgifterna för social- och hälsovårdstjänster för en 85-åring är fyra gånger större än för en 0-5-åring och nästa åtta gånger större än för en person i arbetsför ålder.

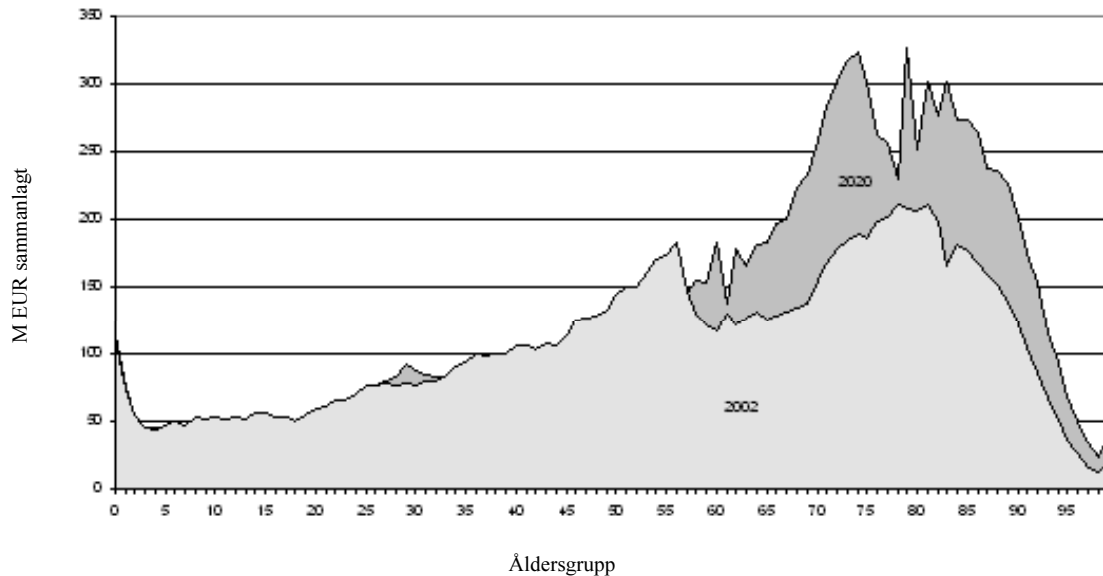
Tabell 13. Utgifterna för social- och hälsovårdstjänster enligt åldersgrupp och förmånsform 2004.



Det faktum att kostnaderna ökar med åldern i kombination med den kraftigt åldrande befolkningen kommer att höja de totala utgifterna för i synnerhet hälso- och sjukvården och åldringsvården mycket kraftigt de när-

maste årtiondena. I tabell 14 syns klart den kostnadstopp som uppstår i utgifterna för hälso- och sjukvården och åldringsvården när de stora åldersklasserna börjar åldras. År 2020 har de stora åldersklasserna fyllt 70 år.

Tabell 14. De totala utgifterna för social- och hälsovården och åldringsvården enligt åldersgrupp 2002 och 2020.



2.11 Överlåtelseskatten och omorganiseringar av verksamheten

Enligt lagen om överlåtelseskatt (931/1996) skall överlåtelseskatt betalas på överlåtelse av fastigheter och värdepapper. Skattesatsen är 4 procent vid överlåtelse av fastigheter och 1,6 procent vid överlåtelse av värdepapper. Förvärvaren ansvarar för skatten. Det är fråga om en överlåtelse som är underkastad överlåtelseskatt bl.a. när fastigheter eller värdepapper överläts som apport till ett aktiebolag mot aktier i bolaget. Staten som mottagare av överlåtelseskatten är befriad från skyldigheten att betala överlåtelseskatt. Däremot gäller skattefriheten inte statens affärsverk.

Enligt 10 § i lagen om överlåtelseskatt är kommuner, samkommuner och landskap inte skyldiga att betala överlåtelseskatt när de köper fastigheter.

Kommuner, samkommuner och landskap är emellertid skyldiga att betala överlåtelseskatt för köp av värdepapper. Värdepapper är bl.a. aktier i bostads- och fastighetsaktiebo-

lag. Undantag från skattskyldigheten utgör enligt 26 § i lagen om överlåtelseskatt fall när en kommun

- förvärvar aktier i ett bostads- eller fastighetsaktiebolag genom att utöva sin inlösningsrätt enligt lagen om kommunens inlösningsrätt enligt bolagsordning och om maxipriset på aktierna (235/1991),

- genom att utöva sin inlösningsrätt enligt aravabegränsningslagen (1190/1993) förvärvar aktier i bostadsaktiebolag som erhållit bostadslån, eller

- förvärvar aktier som berättigar till besittning av en bostadslägenhet i ett bostadsaktiebolagshus och för anskaffning av aktierna har beviljats bostadslån enligt aravalagen (1189/1993).

Aktiebolag är skyldiga att betala överlåtelseskatt för köp av såväl fastigheter som värdepapper oberoende av vem som äger bolaget. Undantagsvis kan dock en kommun eller ett bolag som kommunen äger med stöd av 43 a § i lagen om överlåtelseskatt på ansökan få den överlåtelseskatten tillbaka då kommunen under åren 2004-2007 överläter en hy-

reshusfastighet, en bostadsrättshusfastighet eller aktier i ett hyreshus- eller bostadsrättshusfastighet som den äger till ett aktiebolag som en eller flera kommuner äger eller som ett sådant bolag äger och om kommunen som vederlag får aktier i det mottagande bolaget. Kommunen eller flera kommuner tillsammans skall då direkt eller indirekt äga minst 90 procent av hyreshusfastigheten eller bostadsrättshusfastigheten eller av de aktier som ger rätt att besitta hyresbostaden, hyreshuset eller bostadsrättshuset samt också av det mottagande bolagets aktier. Objektet för en skattefri överlåtelse skall dessutom vara sådana bostäder eller hyresbostäder och aravahyreshus, eller till deras besittning berättigande aktier, som är underkastade i aravabegränsningslagen eller i 17 § i lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001) avsedda begränsningar av användning och överlåtelse eller sådana bostäder, eller till deras besittning berättigande aktier, som är underkastade den användningsbegränsning på 20 år som avses i 10 § i lagen om räntestöd för hyresbostadslån (867/1980) eller sådana andra i lagen om bostadsrättsbostäder (650/1990) avsedda bostäder än fritt finansierade bostadsrättsbostäder.

Med stöd av 4 § 5 mom. och 15 § 3 mom. i lagen om överlåtelseskatt skall skatt inte betalas när en fastighet eller värdepapper överförs till ett samfund som fortsätter den överförda verksamheten då det grundar sig på ändring av samfundsform eller på fusion eller sådan fission av samfund som innebär att det fissionerande samfundet upplöses om arrangemanget genomförs enligt lagstiftningen för ifrågavarande samfund. På grundval av ändringar i kommunindelningen enligt kommunindelningsslagen är kommunerna således inte skyldiga att betala överlåtelseskatt när egendom överförs till den kommun som utvidgas eller den nya kommun som grundas. Skyldighet att betala överlåtelseskatt föreligger inte heller vid fusion av bolag enligt lagen om aktiebolag (734/1978).

2.12 Internationell jämförelse

Jämförelsen mellan kommun- och servicestrukturen i Finland samt kommun- och ser-

vicestrukturreformer som är aktuella i andra länder gäller Sverige, Norge och Danmark.

Danmark

År 2006 har den danska lokalförvaltningen fortfarande två nivåer. I Danmark finns nämnda år 271 kommuner samt 14 landskap (amt). På grundval av den kommunstrukturreform som verkställs vid ingången av 2007 får Danmark 98 kommuner och den danska kommunalförvaltningen får en nivå. Landskapen upplöses och deras uppgifter överförs på kommunerna samt statens regionalförvaltning (region). Det inrättas fem statliga regionalförvaltningsenheter.

Kommunstrukturereformen i Danmark inleddes 2002, när den danska minoritetsregeringen tillsatte en expertkommitté som skulle fundera på en reform av lokalförvaltningen och en omfördelning av den offentliga förvaltningens uppgifter. Medlemmar i kommittén var företrädare för kommunerna och landskapen samt särskilda expertmedlemmar.

Kommittén hade i uppgift att utarbeta alternativ till lokalförvaltningens struktur. Uppdraget gällde både kommunalförvaltningen och den statliga lokalförvaltningen. År 2004 lade kommittén fram sex olika alternativ. Kommittén rekommenderade inget alternativ och hade inte ritat någon ny kommundata.

Den danska minoritetsregeringen slöt i juni 2004 ett politiskt avtal om en modell för genomförande av reformen med ett oppositionsparti. Enligt modellen fastställdes kommunernas minimistorlek till 20 000 invånare. Om invånarantalet var mindre än så skulle kommunen antingen gå samman med en eller flera andra kommuner eller presentera ett avtal om ordnandet av servicen i samarbete så att samarbetsområdet omfattar minst 30 000 invånare. Kommunerna skulle före utgången av 2004 meddela om de går samman med en eller flera grannkommuner, ingår bindande samarbetsavtal om serviceproduktionen eller fortsätter de att vara självständiga då de uppfyller minimikravet på invånarantal.

I samband med reformen fick kommunerna mera uppgifter och ansvar. Kommunerna fick ett större ansvar för social- och hälsovården.

Till deras uppgifter hör till exempel äldreomsorgen, handikappservicen, rehabiliteringen samt förebyggandet av sjukdomar, missbrukarvården, hemsjukvården. Kommunerna ansvarar också för utbildningen och specialundervisningen, den lokala utvecklingen av näringslivet och kulturverksamheten. Kommunerna inrättar tillsammans med staten nya arbetskraftscentraler och de har större ansvar än tidigare för planeringen av markanvändningen, underhållet av landsvägar och kollektivtrafiken.

Huvudprincipen för finansieringen är att finansieringen överförs tillsammans med uppgifterna. Kommunerna och staten har beskattningsrätt men inte regionerna. Kommunerna deltar i finansieringen av regionerna på olika sätt i fråga om olika uppgifter. Kommunerna står för 20 procent av finansieringen av hälsovården. Kommunerna finansierar i huvudsak specialundervisningen, utbildningen och andra uppgifter som ankommer på regionerna.

Den statliga regionalförvaltningens huvuduppgifter är hälsovården och regionplaneringen. Den statliga lokalförvaltningen saknar beskattningsrätt. Dess uppgift är också att sköta utarbetandet av planer för regionutvecklingen, turismen, näringspolitiken och miljön. Den statliga lokalförvaltningen skall också samordna kommunernas samarbete och sköta kollektivtrafiken via de regionala trafikbolag som grundas.

Till statens uppgifter hör den särskilda planeringen av hälso- och sjukvården, tjänster på specialnivå för till exempel handikappade, utbildningen på andra stadiet och upprätthållandet av yrkeshögskolor, utarbetandet av skattekalkyler samt planläggnings-, miljö- och naturskyddsuppgifter av betydelse för samhället.

Genomförandet av reformen grundar sig på ett politiskt avtal. Det har inte stiftats någon separat lag om reformen, utan reformen genomfördes genom att speciallagstiftningen ändrades i överensstämmelse med det politiska avtalet. Genomförandet av reformen krävde att sammanlagt 50 lagar ändrades. Den lagstiftning som hänför sig till kommunindelningen och uppgiftsfördelningen utarbetades under 2005. Den lagstiftning som gäller finansieringen bereddes våren 2006.

I Danmark har det verkställts 66 kommun-sammanslagningar på grund av reformen. 32 stora kommuner fortsätter som tidigare. Två kommuner har beslutat att ordna servicen i samarbete. Tre små skärgårdskommuner förblev självständiga på grund av sina speciella förhållanden. Kommunernas genomsnittliga invånarantal är 55 000 invånare. Kommunernas storlek varierar från den minst skärgårdskommunen med drygt 2 000 invånare till Köpenhamn med över 500 000 invånare. På grund av reformen ändrades den danska kommunstrukturen så att tidigare var 42 procent av kommunerna i storleksklassen 5 000–10 000 invånare men från ingången av 2007 har 40 procent av kommunerna 30 000–40 000 invånare. Den näst största kommungruppen består av kommuner med 50 000–100 000 invånare, vilka utgör 28 procent av kommunerna. Tidigare bestod den näst största gruppen av kommuner med 10 000–20 000 invånare, vilka utgjorde 28 procent av alla kommuner.

Fullmäktige i kommunerna enligt den nya kommunstrukturen utsågs genom kommunalval som hölls hösten 2005 och de inledde sitt arbete i början av januari 2006. Under ett år arbetar fullmäktige jämsides med de gamla fullmäktige, så att allt skall vara klart när den nya kommunindelningen träder i kraft vid ingången av 2007.

Sverige

Den svenska kommunalförvaltningen har två nivåer och består av kommuner samt landsting. För närvarande finns det 290 kommuner och 20 landsting. Landstingen ansvarar i huvudsak för sjukvården och regionutvecklingen. Kommunernas genomsnittliga invånarantal är 30 800. Den minsta kommunen (Bjurholm) har ungefär 2 600 invånare, den största (Stockholm) ungefär 760 000. Antalet invånare inom landstingen varierar mellan ca 57 500 (Gotlands läns landsting) och ca 1 860 000 (Stockholms läns landsting). Landstingsstrukturen och den statliga länsstrukturen motsvarar varandra.

I Sverige pågår förvaltningsförsök samt en allmän utredning om den offentliga förvaltningens uppgifter och ansvarsfördelningen i fråga om dem.

I januari 2003 tillsatte den svenska regeringen en ansvarskommitté med uppgift att före utgången av 2003 beskriva och utvärdera den offentliga förvaltningen samt göra en preliminär kartläggning av dess brister. På denna grund skall kommittén före utgången av 2007 göra en djupare utvärdering av strukturerna och lägga fram sitt förslag till eventuella ändringar. Enligt uppdraget skall kommittén i synnerhet granska bl.a. hur kommunerna och landstingen klarar av produktionen av välfärdstjänster, hur kommunalförvaltningen fungerar när förhållandena förändras och hur statens styrning och kommunernas samarbete påverkar det kommunala demokratiska beslutsfattandet.

Målet för projektet är att garantera en laglig offentlig service som är rättvis som möjligt, så att närhetsprincipen beaktas när servicen produceras. Inom ramen för projektet beaktas också relationerna mellan regeringen och ministerierna samt central- och regionalförvaltningen samt utvärderas medborgarnas möjligheter att delta och påverka.

Kommittén överlämnade sitt delbetänkande (SOU 2003:123) i december 2003. Enligt delbetänkandet kommer i synnerhet den allt äldre befolkningen och det ökande antalet personer som är i behov av vård att öka behovet av offentlig välfärdsservice och finansiering av den. Som utgångspunkter för sitt fortsatta arbete satte kommittén förverkligande av demokrati, medborgarnas godkännande, tillgodoseende av rättsskyddet, jämlikhet mellan medborgarna i fråga om tillgången till tjänster samt lönsamhet och effektivitet.

Kommittén föreslog att den i sitt fortsatta arbete skulle utreda i synnerhet uppgiftsfördelningen mellan kommunerna med beaktande av även samarbetet mellan kommunerna, lokalförvaltningens struktur, riksdagens och regeringens styrmetoder, jämlik välfärdsservice, inverkan av olika sätt att producera servicen på välfärdsservicen samt EU:s inverkan på den offentliga förvaltningen. Kommittén ansåg att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer bör ses över i synnerhet i fråga om hälso- och sjukvårdstjänsterna. Dessutom försöker kommittén genom sitt delbetänkande väcka diskussion om huruvida länen och kommunerna kunde ha olika ansvarsområden

och uppgifter och kunde ökat samarbete mellan kommunerna ersätta kommunsammanslagningar.

Efter att delbetänkandet varit på remiss drog den svenska regeringen upp riktlinjer för kommitténs fortsatta arbete som i enlighet med dem skall gälla fyra huvudpunkter: den kommunala uppgiftsfördelningen, social- och hälsovården, regionutvecklingen samt statens styrning. Enligt regeringens riktlinjer skall kommittén för kommunalförvaltningens del lägga fram ett förslag om kommunernas uppgifter, antalet nivåer inom kommunalförvaltningen samt utvärdera om den gällande kommunstrukturen är ändamålsenlig. För social- och hälsovårdens del skall kommittén se över strukturerna samt utreda om social- och hälsovården bör vara ordnad på samma sätt i hela landet. Kommittén bör granska den statliga styrningen som en helhet och utreda om olika myndigheternas funktioner borde för enhetligas eller sammanslås. Dessutom skall kommittén utreda länsförvaltningens uppgifter.

I Sverige hålls riksdagsval i september 2006. Avsikten är att kommittén skall överlämna sitt slutbetänkande i februari 2007. Om de ändringar som kommittén föreslår godkänns, skall de enligt planen träda i kraft 2011.

Förutom kommittéarbetet pågår i Sverige två förvaltningsförsök som genomförts genom lag (Lag om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (SFS 1996:1414) och Lag om samverkansorgan i länen (SFS 2002:34).

År 1997 startade ett försök med regionalt självstyrelse i Västra Götalands, Skåne, Kalmars och Gotlands län. Syftet med försöket var att effektivisera regionalutvecklingen och utöka det demokratiska beslutsfattandet i områdena. Genom självstyrelseförsöket ville man också stödja utvecklingen i storstäderna Göteborg och Malmö. För närvarande är försöket i gång endast i Västra Götalands och Skåne län. Den lag som gäller försöket är i kraft till 2010.

År 2003 föreskrevs i lag om möjligheten att välja ett regionalt *samverkansorgan* i hela landet. I praktiken finns ett regionalt samverkansorgan i endast åtta län, inklusive Kalmar och Gotland.

I självstyrelseförsöket (Västra Götaland, Skåne) sköter regionerna regionutvecklingen självständigt och ansvarar helt för den statliga regionutvecklingsfinansieringen. Dessutom sköter regionerna sjukvården och den stora delen av näringslivsutvecklingen samt uppgifter som hör till trafik- och miljöinfrastrukturen.

Det regionala samverkansorganet ansvarar på samma sätt som den regionala självstyrelsen för den regionala utvecklingen. De regionala samverkansorganen har mindre befogenheter än den regionala självstyrelsen. Deras uppgift är att utarbeta länens utvecklingsprogram, förenhetliga länets utvecklingsåtgärder, besluta om en del av de statliga regionutvecklingsmedlen, prioritera åtgärder för utvecklande av länets infrastruktur samt ansvara för uppgifter i anslutning till EU:s strukturfonder. Samverkansorganet består av kommunerna, som också kan överföra vissa uppgifter på samverkansorganet: exempelvis ärenden som hänförs till kollektivtrafiken, turismen och näringslivet.

Inom självstyrelseförsöket väljer invånarna sina företrädare till regionfullmäktige direkt, medan enligt den regionala samverkansorganmodellen väljer kommunerna samverkansorganets medlemmar. Inom självstyrelseförsöket är det obligatoriskt för landstingen att delta, medan det är frivilligt i modellen med samverkansorgan. Samverkansorganets verksamhet leds av kommunerna, i självstyrelseförsöket är det fråga om demokrati på regionnivå som leds av partierna.

Norge

Den norska kommunalförvaltningen har två nivåer. I Norge finns 434 kommuner och 19 fylken. Till fylkenas uppgifter hör bl.a. regionalpolitiken, länsplaneringen, läroanstalterna på mellanstadiet, kommunikations- och trafikinfrastrukturen samt kulturarvet.

Kommunalförvaltningen i Norge har senast reformerats 2002, då sjukhusen, som tidigare ankommit på fylkenas ansvar, förstärktes. Målet för reformen var att lösa sjukhusens finansieringsproblem samt att klarlägga ansvarsfördelningen inom hälsovården.

Den norska regeringen har beslutat att genomföra en reform av region- och lokal-

förvaltningen från början av 2010. Enligt förvaltningsreformen skall tre fylken, som valts genom direkta folkval, ersätta de nuvarande 19 fylkena. Målet för reformen är att klarlägga ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsnivåerna och utvärdera den statliga regionalförvaltningen. Målet är att decentralisera förvaltningen samt föreskriva om fylkenas uppgifter så att de har mera omfattande uppgiftshelheter att sköta i stället för enskilda uppgifter.

Ändringsförslag som avser uppgifts- och ansvarsfördelningen i anslutning till reformen torde avlåtas till det norska parlamentet hösten 2006. Därefter fattas beslut om fylkesindelningen. Enligt den preliminära tidtabellen är avsikten att den regionala skedet gällande fylkesindelningen skall genomföras före hösten 2007. Förslagen till fylkesindelning bör vara klara våren 2008 så att förvaltningsreformen kan träda i kraft vid ingången av 2010.

2.13 Bedömning av nuläget

Allmänt om nuläget

Under de kommande åren ställs kommunerna inför synnerligen stora utmaningar. Under de följande 20 åren åldras befolkningen snabbt, och detta ökar avsevärt efterfrågan på och kostnaderna för social- och hälsovårdstjänster. Å andra sidan minskar behovet av utbildningstjänster när barn- och ungdomsårsklasserna krymper. På det hela taget är trycket på utgiftsökningar stort i kommunerna. Trycket på utgiftsökningar är störst i kommuner där den äldre befolkningens relativa andel är stor och skatteinkomsterna per invånare låga. Denna utveckling förstärks av flyttningsrörelsen inom landet, där den arbetsföra befolkningens relativa andel av befolkningen förblir oförändrad eller i huvudsak ökar endast i centrumkommuner som uppvisar ett inflyttningsöverskott och deras kranskommuner. Ur detta perspektiv är problemen störst i små kommuner samt i kommunerna i norra och östra Finland.

Näringsverksamheten, befolkningen och behovet av offentlig service är koncentrerade

och koncentreras ytterligare till de stora städerna och landskapens tillväxtcentrum samt kommunerna i deras närhet. Dessa områden befinner sig i en strategisk ställning med avseende på landets ekonomi. Huvudstadsregionens utvecklingsförutsättningar som landets enda metropolområde av internationell betydelse bör tryggas. Utmaningen ligger i hur potentialen hos de helheter som nämnda stadsregioner bildar skall kunna utnyttjas så bra som möjligt. Regionerna borde utvecklas till samhällsstrukturellt fungerande helheter med avseende på markanvändningen, boendet, trafiken och användningen av service.

Den åldrande befolkningen samt pensionsavgången bland de stora åldersklasserna som föddes efter kriget i kombination med den ökande efterfrågan på social- och hälsovårdstjänster försvårar kommunernas möjligheter att anställa tillräckligt med kompetent personal. Det kommer att bli brist på personal i synnerhet i yrken som förutsätter specialkunskande. Befolkningen i arbetsför ålder minskar med ungefär 200 000 personer fram till 2020. Ifall personalen inom den offentliga sektorn till dess skulle växa på samma sätt som under 2000-talets första år, borde den offentliga sektorn anställa klart över hälften av den arbetskraft, som kommer in på arbetsmarknaden, Kommunerna måste också effektivisera sin verksamhet avsevärt jämfört med nuläget så att man kan trygga den arbetskraftsintensiva kommunala servicen. Detta är inte möjligt med dagens splittrade kommun- och servicestruktur.

Kommunekonomin spelrum kommer att vara begränsat även i fortsättningen och skillnaderna mellan kommunerna förblir stora. I den svåraste ekonomiska ställningen befinner sig små kommuner med färre än 6 000 invånare samt i synnerhet kommunerna i norra och östra Finland. Problemen i kommunekonomin hänför sig i hög grad till den ovan relaterade utvecklingen av befolkningsstrukturen samt flyttningsrörelsen.

På grund av det som konstaterats ovan bör kommun- och servicestrukturerna samt sätten att ordna servicen revideras på ett avgörande sätt. De utvecklingsprojekt som pågår på olika håll i landet kan inte förväntas erbjuda en tillräckligt snabb, övergripande och omfattande lösning på de beskrivna problemen. De

utmaningar som vi står inför förutsätter en klar rytmförändring när det gäller utvecklingen av kommun- och servicestrukturerna samt sätten att ordna servicen.

Den regionala tillgången till service

Enligt länsstyrelsernas bedömning av situationen i fråga om basservicen 2005 (inrikesministeriets publikationer 7:2006) har basservicens tillgänglighet i genomsnitt förblivit god i hela landet. Det finns emellertid stora skillnader mellan kommunerna när det gäller tillgängligheten. De regionala skillnaderna varierar beroende på typen av service. Tillgängligheten är sämst i mycket glesbebyggda kommuner med stor andel äldre samt i tillväxtcentrumkommunerna.

Den grundläggande utbildningens regionala tillgänglighet är för den finskspråkiga utbildningens del god i 342 kommunerna. Högstadietutbildningens tillgänglighet är god i 269 kommuner. Sämst var den grundläggande utbildningens tillgänglighet i landskapen Kajanaland, Södra Savolax, Norra Savolax, Lappland och Östra Nyland.

De huvudsakliga vidareutbildningsalternativen för dem som går ut grundskolan är gymnasieutbildning och yrkesutbildning. År 2004 fanns det ca 40 900 nybörjarplatser i gymnasiet och ca 48 700 inom den grundläggande yrkesutbildningen. Medeltalet för direkt övergång från grundläggande utbildning till grundläggande yrkesutbildning var 38,9 procent. Ytterligheterna var Södra Finlands län med 34,8 procent och Västra Finlands län med 41,1 procent.

Efter studentexamen var det lättast att komma in på vidareutbildning i Uleåborgs län och svårast i Södra Finlands län. Andelen som gick till yrkesutbildning på andra stadiet var relativt sett minst i Södra Finlands län och störst i Västra Finlands län. Den procent som gick till yrkeshögskolorna var också lägst i Södra Finlands län och högst i Uleåborgs län.

Enligt Social- och hälsovårdsberättelse 2006 (social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2006:4) har svårigheten att få läkare och tandläkare försvärat produktionen av

primärvårdstjänster. Det råder läkarbrist vid både de stora hälsocentralerna och hälsostationerna i avlägsna landsbygdskommuner. I närheten av medicinska fakulteter är bristen klart mindre än i övriga landet.

I icke-brådskande fall borde kunderna få en tid till hälsocentralsmottagningen inom tre arbetsdagar. Skillnaderna mellan landets olika delar är betydande när det gäller att få mottagningstider, även om situationen allmänt taget har förbättrats i hela landet. Sämst var situationen inom Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt, där 70 procent av kunderna var tvungna att vänta över 14 dygn för att få komma till mottagningen. Inom Centrala Tavastlands sjukvårdsdistrikt var situationen bäst, 20 procent av kunderna fick mottagningstid inom 3 arbetsdagar och resten inom en vecka.

Inom primärvården är hälsocentraltjänster som de allra minsta kommunerna med några tusen invånare upprätthåller ensamma sårbara och drabbas av bristen på arbetskraft. Det rådde brist på arbetskraft vid både stora och små hälsocentraler, även om de allra avlägsnaste kommunerna befinner sig i den svåraste positionen.

Antalet som köar till åtgärder inom den specialiserade sjukvården har minskat kännbart med hjälp av den finansiering som beviljats för att lösa upp köerna inom ramen för det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet. Trots den positiva utvecklingen finns det fortfarande personer som väntar på service i vårdköerna. Andelen som köat över tio månader var relativt sett störst inom Norra Österbottens, Östra Savolax, Kajanalands och Birkalands sjukvårdsdistrikt.

När det gäller tillgången till sociala tjänster finns det regionala skillnader som beror på skillnader i personalstyrka och personalens utbildningsnivå. I Södra Finlands och Uleåborgs län är situationen inom äldreomsorgen bättre än i andra län med avseende på personalresurserna. Sämst är situationen i Lapplands län. I Södra Finlands län är tillgången på personal för servicecentren för arbetskraft sämst. I Uleåborgs och Lapplands län är resurserna för hemservice för barnfamiljer knappa.

I statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen från 2006 har man delvis

bedömt tillgången till social- och hälsovårdstjänster med avseende på tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Enligt den ansågs social- och hälsovårdstjänsterna i allmänhet fungera rätt bra på både finska och svenska i de tvåspråkiga kommunerna i Österbotten och de tvåspråkiga skärgårdskommunerna i Åboland. I de stora tvåspråkiga kommunerna, i synnerhet i Nyland och Åboland, ansågs tillgången till social- och hälsovårdstjänster i synnerhet på svenska vara slumpmässig. På grund av brist på språkkunnig personal ansågs myndigheterna ha svårigheter att erbjuda framför allt mentalvårds- och missbrukarvårdstjänster, barnpsykiatriska tjänster samt barnskydds- och barndagvårdstjänster på svenska.

Kommunstrukturen och kommunindelningsslagen

I Finland finns det många små kommuner vilkas ekonomiska och yrkesmässiga förutsättningar att garantera sina invånare service är otillräckliga på lång sikt. Den splittrade kommunstrukturen som domineras av små kommuner förutsätter mångformiga samarbetsförfaranden mellan kommunerna där det är svårt att få grepp om beslutssystemen och detta försämrar förutsättningarna för ett demokratiskt beslutsfattande i den kommunala verksamheten.

Sedan 1980-talet har det företagits endast få kommunsammanslagningar per år. Åren 2005-2007 har det dock verkställts flera sammanslagningar än tidigare, sammanlagt 25 kommunsammanslagningar. Vid ungefär 80 procent av alla kommunsammanslagningar som verkställdes 1970-2007 har två kommuner gått samman och endast 20 procent av sammanslagningarna har berört tre kommuner. Endast tre av de kommunsammanslagningar som verkställdes på 1970-talet berörde fyra eller fem kommuner.

Enligt kommunindelningsslagen saknar statsrådet i praktiken prövningsrätt när kommunerna föreslår en ändring i kommunindelningen. Som det är nu kan statsrådet således inte förhindra en ändring i kommunindelningen. Bestämmelsen om statsrådets befo-

genheter har således möjliggjort även sådana ändringar i kommunindelningen som inte har någon nämnvärd inverkan på kommunernas ekonomi och servicestrukturer. Även i dessa fall har man varit tvungen att betala sammanslagningsunderstöd och ersättningar för minskning av statsandelarna.

Den nuvarande giltighetstiden på fem år för avtal om ordnande av förvaltningen och servicen har ansetts vara för lång med tanke på samordningen av servicen i de kommuner som går samman. Bestämmelsen om den plan som skall fogas till avtalet har varit i kraft så kort tid att man ännu inte har tillräckliga erfarenheter av planens styrande verkan.

Statens revisionsverk har i sin revisionsberättelse (123/2006) påpekat att statens utgifter för kommunernas sammanslagningsunderstöd har ökat betydligt de senaste åren. Revisionsverket har ansett att kommunernas sammanslagningsunderstöd är förenade med en avsevärd statsfinansiell risk, eftersom staten inte har förberett sig på stora ändringar i kommunindelningen. Revisionsverket har räknat ut att om kommunerna minskar med hundra skulle det kosta staten över 600 miljoner euro.

Bestämmelsen om kalkylerat sammanslagningsunderstöd gynnar ändringar i kommunindelningen som berör små kommuner. Understödet till kommuner med färre än 2000 invånare är 185 euro större per invånare än understödet till kommuner med över 7000 invånare. I sammanslagningsunderstöds-kalkylen beaktas dessutom endast 10 000 invånare, så till kommuner med över 10 000 invånare är understödet per invånare ännu mindre än understödet till kommuner med över 7000 invånare. Det kalkylerade sammanslagningsunderstödet har bestämts på grundval av invånarantalet i de kommuner som går samman och antalet kommuner har inte beaktats särskilt. Man har oftast kommit upp till det maximala understödsbeloppet redan vid ändringar i kommunindelningen som berört två kommuner. Bestämmelsen om kalkylerat sammanslagningsunderstöd har inte uppmuntrat till ändringar i kommunindelningen som skulle beröra flera kommuner.

Förlusterna av statsandelar har i många fall upplevts som det största hindret för ändringar i kommunindelningen. Den omständighet

som mest inverkar på storleken av statsandelsförlusterna är den ändring i den på kommunernas skatteinkomster baserade utjämnningen av statsandelarna som orsakas av ändringen i kommunindelningen. Också vissa bestämningsgrunder för statsandelarna, till exempel fjärrortstillägget, kan förorsaka betydande statsandelsförluster i samband med kommunsammanslagningar.

Bestämningsgrunderna för ersättningen för minskning av statsandelarna har också visat sig problematiska i situationer där den kommun som upplöses delas mellan flera kommuner. Beroende på hur uppdelningen genomförs kan de nuvarande bestämningsgrunderna leda till oförutsedda och jämfört med andra kommunsammanslagningarna oskäligt stora ersättningar. Detta beror på att de olika bestämningsgrunderna för statsandelarna fungerar olika vid kommunsammanslagningar som verkställs på olika sätt.

Bestämmelserna om stöd för investerings- och utvecklingsprojekt har varit i kraft i nuvarande form sedan början av april 2005. Stöd för investerings- och utvecklingsprojekt har emellertid beviljats för kommunsammanslagningar som trätt i kraft sedan ingången av 2003. Statens revisionsverk har i sin revisionsberättelse, i huvudsak på grundval av den praxis som byggt på den bestämmelse om stöd för investerings- och utvecklingsprojekt som var i kraft före 2005, ansett att de understödda projekten i alltför hög grad har varit investeringsprojekt och sådana projekt som ministerierna inte har prioriterat i sina egna bedömningar eller som inte alls har funnits på ministeriernas listor. Revisionsverket har betonat utvecklingsprojekten och föreslagit att man borde överväga om stödet för investerings- och utvecklingsprojekt och det kalkylerade sammanslagningsunderstödet kunde sammanföras till ett strukturförändringsstöd. Revisionsverket kritiserade också praxis för beviljande och utbetalning av stödet.

Vid det praktiska genomförandet av stödet för investerings- och utvecklingsprojekt har man ansett att det är svårt och administrativt arbetsdrygt att övervaka de understödda projekten.

Kommunindelningens bestämmelser om förflyttning av personal är specialbe-

stämmelser i förhållande till bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Kommunindelningens bestämmelser gäller ändå inte personer i anställningsförhållanden på viss tid, vilkas ställning bestäms på grundval av EG:s direktiv om överlåtelse av företag. Inte heller direktivet om överlåtelse av företag gäller visstidsanställda tjänsteinnehavare, om det är fråga om en omorganisering av förvaltningsmyndigheter eller en överlåtelse av funktioner mellan förvaltningsmyndigheter.

Arbetsmarknadsparterna har tillsammans föreslagit för inrikesministeriet att kommunindelningens bestämmelser om de anställda borde förenhetligas och att bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare borde tillämpas på ändringar i kommunindelningen.

Kommunindelningens bestämmelser om pensionsskydd är föråldrade så de har inte längre tillämpats vid beslut om personalens pensionsskydd vid ändringar i kommunindelningen.

Indelningar som gäller kommunerna

De indelningar som berör kommunerna är inte enhetliga. Fasta Finland har 19 landskap, 20 sjukvårdsdistrikt och 17 specialomsorgsdistrikt, av vilka Kärkulla samkommun ordnar specialomsorgstjänster för svenskspråkiga i hela landet. De olika indelningarna har uppkommit under årens lopp till följd av de olika samarbetsbehoven i fråga om olika uppgifter. I de regioner där sjukvårdsdistriktens och specialomsorgernas regionala indelning har sammanfallit, till exempel i Norra och Södra Karelen, har den specialiserade sjukvården och specialomsorgerna sammanförts till samma samkommun.

Social- och hälsovården

För närvarande sköter även mycket små kommuner primärvården och i synnerhet socialvården ensamma. Tillgången till såväl bas- och specialservice är ur befolkningens

synvinkel delvis slumpmässig och beroende av bostadsort. Små kommuner förfogar inte över tillräckligt med utbildad personal för specialservice, eftersom de överkommunala servicestrukturer som krävs för produktionen av den är dåligt utvecklade eller saknas helt och hållet. Med dagens system står små kommuner ofta ensamma inför orimliga och omöjliga uppgifter.

Genom att stödja samarbete mellan kommunerna har man försökt rätta till situationen och målet har varit att invånarna i landets alla delar skall ha jämlika möjligheter att få högklassig bas- och specialservice inom social- och hälsovården och att servicen skall vara effektivt ordnad. Regionalt samarbete har satts som centralt mål i statsrådets principbeslut om tryggnad av såväl hälso- och sjukvårdens som det sociala området framtid. Trots att det har gjorts klara framsteg i samarbetet mellan kommunerna har utvecklingen varit långsam i förhållande till förändringsbehovet och regionalt oenhetlig.

I synnerhet inom socialvården har samarbetet mellan kommunerna byggt på frivillighet, eftersom samkommuner som erbjuder specialservice och som kommunerna måste höra till har funnits i första hand för vården av utvecklingsstörda. Inom hälso- och sjukvården tryggar sjukvårdsdistrikten erhållandet av service som kräver specialkunnande rätt bra. Detta gäller i synnerhet brådskande och oundgänglig vård. Tryggnad av tillgången till service i landets alla delar samt ökad produktivitet skulle ändå förutsätta samarbete och arbetsfördelning mellan kommunerna som går klart längre än i dag när det gäller organiseringen av såväl social- som hälso- och sjukvårdstjänsterna. Trots strävandena är samarbetet mellan kommunerna vid en riksomfattande granskning ändå i många avseenden beroende av de enskilda områdenas aktivitet och som helhet betraktat slumpmässigt. Också tryggnaden av specialservice som förutsätter ett riksomfattande befolkningsunderlag är i synnerhet för socialvårdens del bristfälligt ordnat.

Det förekommer redan nu regionala skillnader i tillgången till service och skillnaderna hotar att öka i framtiden till följd av kommunernas försämrade finansieringsbas och problem med tillgången på personal. Den nuva-

rande splittrade kommun- och servicestrukturen förvärrar dessa problem. Under innevarande regeringsperiod har den viktigaste satsningen på riks nivå för att lösa dessa problem varit de nationella social- och hälsovårdsprogrammen, den finansiering som allokaterats för att uppnå de mål som satts i programmen samt ändringar i lagstiftningen (bl.a. rätten att få vård inom hälso- och sjukvården och bedömningen av servicebehovet inom socialvården).

Också de stora skillnaderna mellan kommunerna när det gäller kostnaderna för social- och hälsovårdstjänster ger antydningar om omfattande skillnader i möjligheterna att finansiera servicen och tillgången till service. Då de genomsnittliga nettokostnaderna för social- och hälsovården 2004 var ungefär 2300 euro per invånare, var nettokostnaderna som lägst ungefär 1600 euro per invånare och som högst över 3100 euro per invånare.

Den nuvarande splittrade kommun- och servicestrukturen innebär för social- och hälsovårdens del också att de möjligheter som informationstekniken erbjuder att effektivisera serviceproduktionen inte kan utnyttjas fullt ut. I brist på regional och även riksomfattande koordinering är de informationstekniska lösningarna och strukturerna inom social- och hälsovården i många avseende överlappande och icke-kompatibla och bygger särskilt inom socialvården ofta på enskilda kommuners beslut och lösningar.

Inom primärvården och socialvården saknas permanenta strukturer för kommunal utvecklingsverksamhet helt och hållet eller så är de svaga med undantag för de största kommunerna. Sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten har vad storleken beträffar resurser för systematisk utveckling, men skillnaderna mellan distrikten är stora när det gäller organiseringen av utvecklingsverksamheten. Som helhet kan man säga att utvecklandet av verksamheten är alltför mycket beroende av enskilda initiativ och personer samt tidsbegränsade projekt.

För socialväsendets del har det på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet utarbetats en utredning om situationen beträffande kommunernas utvecklingsverksamhet 2006 (Sosiaalikehitys Oy, mellanrapport juni 2006). Enligt utredningen har det riksomfat-

tande Utvecklingsprojektet för det sociala området på ett betydande sätt påskyndat socialvårdens utveckling på regional nivå och samtidigt har antalet kommuner som deltagit i utvecklingsverksamheten ökat klart. Kompetenscentrumen inom det sociala området har spelat en central roll som organisatörer och utlösare av det regionala utvecklingsarbetet och även som stöd för kommunerna. De regionala samarbetsstrukturerna har förstärkts klart, men å andra sidan verkar det som om en mindre del av kommunerna skulle hamna på sidan om all utvecklingsverksamhet. I dag är utvecklingsverksamheten mycket projektbetonad och egentliga permanenta tjänster för utvecklingsverksamhet inom socialväsendet finns i första hand endast i de största kommunerna.

Fram till 2010 går ungefär en fjärdedel av den nuvarande personalen, dvs. 55 000 personer, inom social- och hälsovården i pension. När befolkningen blir äldre och går i pension måste nya yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården lockas till branschen från åldersklasser som är mindre än tidigare. När antalet kunder samtidigt växer ökar arbetsbördan för den krympande arbetskraften.

Basservicens kvalitet anses fortfarande vara god i Finland och medborgarna uppskattar den service de får. Också enligt internationella jämförande undersökningar är resultaten inom hälso- och sjukvården goda i Finland och tjänsterna produceras på ett konkurrenskraftigt sätt i jämförelse med andra länder.

Kommunernas skatteinkomster och statsandelar vill ändå inte räcka till för att säkerställa nödvändig service ens om den produceras förmånligt, om kommunen har en ofördelaktig befolkningsstruktur. Finansieringsproblemet förutspås bli ännu värre i framtiden. Ojämligheten i fråga om tillgången till tjänster kan öka ytterligare.

När det gäller sättet att organisera servicen finns det också många faktorer som förutsätter en omvärdering. Sektorgränserna förhindrar ofta att servicen och vården organiseras på ett ändamålsenligt sätt. Den administrativa nivåstruktureringen av vården förhindrar en flexibel organisering av servicen. Avbrott i vård- och servicekedjorna medför onödig re-

sursanvändning, bristande information, dröjsmål med vården och överlappande undersökningar.

Främjandet av hälsa och välfärd samt social trygghet

Främjandet av hälsa, funktionsförmåga och välfärd samt social trygghet är förenat med stora möjligheter att få kontroll över det växande servicebehovet och kostnadsökningen inom social- och hälsovården. De flesta av de växande hälsoproblemen kan förebyggas redan med dagens kunskap. Exempelvis vuxendiabetes och frakturer hos äldre och det vårdbehov som hänför sig till dem förutspås fördubblas på kort tid om dagens trend fortsätter. Orsakerna och sätten att förebygga dem är välkända och förebyggande arbete har gett resultat på lokal nivå. Enligt utredningar har det förebyggande arbetet emellertid gått tillbaka. Också när det gäller social utslagning och missbruk av rusmedel är förebyggande arbete mera verkningsfullt och kostnadseffektivt än s.k. reparerade vård. I responsen från kommun- och servicestrukturprojektets regionala runda betonades vikten av att främja hälsa och välfärd och att en ändamålsenlig organisering av detta arbete måste beaktas i reformen.

Inom hälso- och sjukvården spelar den förebyggande servicen den viktigaste rollen, som erbjuds nära medborgarna i vardagen (rådgivningarna, skolhälsovården, studenthälsovården, företagshälsovården). Dessutom borde den förebyggande aspekten vara närvarande i alla social- och hälsovårdstjänster. Folkhälsans utveckling påverkas emellertid i hög grad av faktorer som till stor del står utanför hälso- och sjukvårdens påverkningsmöjligheter, men som kan påverkas genom åtgärder som vidtas inom andra sektorer.

Inom socialvården har man mera än tidigare börjat betona den förebyggande verksamheten för att trygga människors välfärd. Utgångspunkten är att sociala synpunkter och socialt ansvar bör beaktas inom alla politikområden. Det centrala för att genomföra en förebyggande socialvård är samarbetet mellan social- och hälsovårdsväsendet samt andra myndigheter, till exempel de som ansvarar

för skolväsendet, markanvändningen, bygandet, boendet, sysselsättning, kultur- och fritidsverksamheten samt trafik- och annan service. Det är också viktigt att man inom serviceverksamheten förmår identifiera och ingripa i problemen i ett tillräckligt tidigt skede, något som är av största vikt till exempel inom barnskyddsarbetet.

Folkhälsoprogrammet Hälsa 2015 är ett strategiskt projekt med vars hjälp social- och hälsovårdsministeriet genomför riktlinjerna i regeringsprogrammet. Programmet stödjer och främjar hälsa inom alla samhällssektorer. Vid genomförandet av programmet har man betonat hälsofrämjande samarbete på olika förvaltningsnivåer. Målet är att förbättra barns välfärd och hälsa, minska tobaksrökningen samt användningen av alkohol och narkotika bland unga, minska dödligheten genom olycksfall och våld bland unga män samt utveckla arbets- och funktionsförmågan hos befolkningen i arbetsför ålder liksom förhållandena i arbetslivet så att de anställda orkar bättre. Dessutom är målet att förbättra funktionsförmågan hos dem som fyllt 75 år och ge dem friska levnadsår samt minska hälsoskillnaderna mellan befolkningsgrupperna. De stora och växande skillnaderna i hälsa och framför allt dödlighet mellan olika socioekonomiska grupper och civilstånd har lett till att Folkhälsoinstitutet startat ett projekt för att minska hälsoskillnaderna (TEROKA). Det är viktigt att inom de olika förvaltningsområdena bedöma vilka effekter de fattade besluten har på ojämlikheten när det gäller hälsa, och när servicesystemet utvecklas måste man försöka svara på servicebehovet hos dem som befinner sig i en sämre ställning.

Missbrukarvården

Enligt det principbeslut som statsrådet fattade i oktober 2003 om riktlinjerna för alkoholpolitiken är målet att konsumtionen av alkohol drycker skall börja avta, att de skador som alkoholen medför för barns och familjers välfärd skall minska samt att riskanvändningen av alkohol drycker och de skador som den medför skall minska. Alkoholprogrammet 2004-2007 tillkom för att samla och

utveckla reduktionen av alkoholskador.

Alkoholkonsumtionen har fortsatt att öka de senaste tio åren och särskilt kraftigt steg den 2004. Behovet av missbrukararbete påverkas framför allt av mängden rusmedel som används och användningens omfattning. Den ökade alkoholkonsumtionen syns i form av växande sociala olägenheter och hälsoskador samt minskad säkerhet. Användningen av narkotika tycks inte öka för tillfället, men den ökade användningen under hela 90-talet syns i form av större servicebehov. Den ökade rusmedelsanvändningen och skadorna till följd av den avspeglas i kommunernas hela servicesystem, inte bara i de särskilda tjänsterna för missbrukare.

Kommunerna står inför allt större utmaningar. I och med den ökade rusmedelskonsumtionen ökar antalet missbrukarklienter och behovet av vård och service hela tiden. Samtidigt ökar andelen allt mera komplicerat narkotika-, medicin- och blandmissbruk och beroende. Också situation för de utslagna storkonsumenter som hamnar eller ställer sig utanför servicen är oroväckande med avseende på såväl individen som hela samhället och samhällsekonomin. Enligt länsstyrelsernas basservicebedömningar har kommunerna inte utökat vårdmöjligheterna i motsvarighet till det behov som det ökade rusmedelsmissbruket har medfört och personer med alkoholproblem blir utan vård.

Handikappservicen

Den centrala principen vid ordnandet av handikappservice är att den handikappade får servicen som en del av det allmänna servicesystemet. Det är kommunens uppgift att se till att servicen också lämpar sig för handikappade. Endast i andra hand tyr man sig till särskilda tjänster. Kommunens ansvar som anordnare av service och stödåtgärder inom handikappvården är central. Privata serviceproducenter och frivilligorganisationer kompletterar den offentliga servicen och kommunernas skaffar en del av den service som de handikappade behöver från dessa. Vid sidan av att ordna service är det också kommunens uppgift att förebygga och undanröja hinder och olägenheter som begränsar handikappa-

des verksamhetsmöjligheter så att de kan fungera som jämbördiga samhällsmedlemmar.

Antalet personer som får handikappservice har ökat varje år. Trots att användningen av handikappservice har ökat upplever de handikappade problem med tillgången. Enligt utredningar har tillgången till i synnerhet tolk-, transport- och assistenttjänster, som är centrala för de handikappades vardagliga funktioner, upplevts som mycket dålig. Det finns också stora skillnader mellan kommunerna när det gäller tillgången till service.

Barnskyddet

Största delen av de finländska barnfamiljerna mår bra, men samtidigt finns det i Finland en hela tiden växande grupp av barn och ungdomar med allt mera komplexa problem. Problemen syns i ökat behov av barnskydd. På tio år har klientantalet inom barnskyddet ökat med över 100 procent. Antalet barn inom öppenvården är redan nu nästan 60 000 barn, dvs. 5,4 procent av dem som är under 18 år. Också antalet omhändertagna och placerade barn har fortsatt att öka. På tio år har antalet nya omhändertaganden per år fördubblats: de har ökat från tusen till tvåtusen barn. Antalet barn som är placerade utanför hemmet har ökat med 2-5 procent och år 2004 var 14 700 barn placerade, vilket är 1 procent av alla som är under 18 år. En avsevärd del av dessa tjänster, 2/3, produceras i form av privata tjänster.

Det ökade antalet klienter har understrukt behoven av att organisera barnskyddsarbetet på annat sätt och förnya servicesystemet. De regionala skillnaderna i tillgången till service och servicens kvalitet är betydande. Alla kommuner förmår inte längre själva organisera barnskyddet, som är en specialservice som kräver specialkunskande, utan det behövs en omvärdering av servicesystemet och överkommunala, ofta regionala lösningar eller lösningar på landskapsnivå. En förändring mot centraliserade, överkommunala service-lösningar har också skett och på så sätt har det varit möjligt att utöka stödet och konsultationen från specialarbetstagare samt användningen av familjevård.

Service för äldre

Under de tre följande decennierna åldras Finland kraftigt och permanent. Enligt nationella och internationella bedömningar behöver 25-30 procent av dem som fyllt 75 år och hälften av dem som fyllt 85 år daglig hjälp. På servicebehovet inverkar individens eget hälsotillstånd och egen funktionsförmåga och dessutom tillgängligheten i livsmiljön, boendeförhållandena samt de sociala nätverkens funktionsduglighet – i synnerhet omfattningen av den hjälp som närstående ger. Vid utvecklandet av service för äldre betonas boende hemma och öppna tjänster samt stöd för närståendevård. Service har dock inte till alla delar utvecklats i enlighet med målen: allt färre får hemservice och skillnaderna mellan kommunerna när det gäller serviceutbudet är stora. Det har emellertid också inträffat en förskjutning i riktning mot öppenvård i servicestrukturen: antalet som får närståendevård har ökat och långvarig anstaltsvård har ersatts med serviceboende med helldygnsomsorg.

Finlands hälso- och sjukvårdssystem enligt OECD:s utvärdering

Internationella samarbetsorganisationen för ekonomisk utveckling OECD gjorde 2005 på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet en utvärdering av hälso- och sjukvården i Finland (OECD Reviews of Health Care Systems, Finland. OECD 2005). Enligt utvärderingsrapporten fungerar hälso- och sjukvården i Finland relativt bra i internationell jämförelse. Som positiva saker såg man de reformer som genomförts för att förbättra hälso- och sjukvårdens funktionsduglighet, till exempel vårdgarantin, beredningen av det elektroniska journalsystemet, användningen av servicesedlar inom service för äldre och stödet till närståendevården. Flera kvalitets- och effektivitetsmätare visar goda resultat vid en internationell jämförelse, det har satsats på förebyggande hälsovård och personalen är kunnig. Dessutom är de totala hälso- och sjukvårdskostnaderna, 7,4 procent av bruttonationalprodukten, under kontroll.

Utvärderingsrapporten kritiserar de ojämlika möjligheterna att få vård. På grundval av

internationella utredningar ansågs det i Finland råda ojämlikhet mellan olika inkomstgrupper när det gäller anlitandet av allmänläkartjänster.

På grundval av en internationell jämförelse anser OECD vidare att till problempunkterna i det finländska systemet hör de snabbt stigande läkemedelskostnaderna och sjukförsäkringens ersättningssystem över huvud taget, de långa vårdköerna samt tillgången på hälso- och sjukvårdspersonal. Närmast på grund av erfarenheterna från andra länder framfördes i rapporten farhågor för att de förändringar som vårdgarantireformen fått till stånd inte nödvändigtvis är bestående.

Åtgärderna från det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet är enligt OECD bra, men inte tillräckliga. Man efterlyste reformer av hälso- och sjukvårdens strukturer och incitament för att säkerställa en hållbar finansiering och effektiv resursanvändning.

Trots att en betydande del av OECD:s politikrekommendationer går ut på att få läkemedelsutgifterna att sluta öka, stödjer de flesta politikrekommendationerna klart kommun- och servicestrukturreformens mål att trygga tillgången till service, servicens kvalitet och finansieringen av den.

Enligt OECD:s bedömning skulle den geografiska ojämlikheten när det gäller tillgången till service minska om kommunerna vore större och ett större ansvar för finansieringen av service skulle överföras från kommunerna till staten. OECD föreslår att man utreder den kommunvisa variationen i de behovsstandardiserade social- och hälsovårdskostnaderna.

I OECD:s rapport konstaterades att ökningen av hälso- och sjukvårdsutgifterna måste hållas under kontroll. När det gäller allokeringen av resurserna bör tyngdpunkten ligga på hälsofrämjande och förebyggande arbete. För att effektivisera sjukhusens verksamhet föreslog OECD att antalet sjukvårdsdistrikt minskas och att beställningen och produktionen av sjukhusjänster skiljs åt. Sjukhusens faktureringsgrunder bör förenhetligas så att en jämförelse blir möjlig. Dessutom föreslås det att sjukhusens finansieringsbas och budgetpraxis ses över.

Det ansågs viktigt att sjukhusens och hälsocentralernas benchmarking utvidgas och

utvecklas. Ett bättre samarbete mellan primärvården och den specialiserade sjukvården skulle skapa förutsättningar för att höja produktiviteten. Utvecklandet av ett elektroniskt journalsystem ansågs viktigt och det lönar sig att styra resurser till det. Dessutom borde myndigheternas uppföljningsuppgifter som gäller servicens omfattning, tillgången till service och kostnaderna för den utvecklas så att uppgifterna är tidsenligare.

Yrkesutbildningen

Nätet av anordnare av yrkesutbildning har förändrats kraftigt under de senaste 15 åren till följd av att statliga läroinrättningar har kommunaliserats och yrkeshögskolorna har bildats. De senaste åren har yrkesutbildningen sammanförts i huvudsak till samkommuner och i vissa fall till aktiebolag.

Förändringar i omvärlden som påverkar ordnandet av yrkesutbildningen och utvecklingen av nätverket av utbildningsanordnare är i synnerhet befolkningens åldersstruktur och tillgången på arbetskraft. En särskild utmaning ligger i att trygga å ena sidan tillgången på kunnig arbetskraft och å andra sidan utbildningens tillgänglighet i landets olika delar. Det nuvarande nätverket av utbildningsanordnare och dess utbildningsutbud förmår ändå inte till alla delar svara tillräckligt flexibelt på arbetslivets förändrade kunskaps- och utbildningsbehov. Det finns fortfarande behov av att utveckla nätverket av utbildningsanordnare och bilda starkare yrkesutbildningsanordnare.

Målet för den utvecklingsplan för utbildning och forskning som statsrådet fastställts för 2003–2008 är att stärka yrkesutbildningens serviceförmåga och roll i den regionala utvecklingen. Detta förutsätter ett nätverk av utbildningsanordnare med tillräckliga kompetensresurser, mångsidiga och fungerande relationer till arbetslivet samt samarbete mellan utbildningsanordnarna. Också enligt den regionala strategi för utbildnings- och vetenskapspolitiken som undervisningsministeriet utarbetat bör yrkesutbildningens serviceförmåga tryggas och yrkesutbildningens roll vid regionutvecklingen stärkas bl.a. genom att utbildningsanordnarna bildar ett nätverk.

Enligt den utvecklingsplan som statsrådet fastställt skall yrkesutbildningsanordnarna bilda tillräckligt stora och mångsidiga eller annars starka utbildningsanordnare som har förutsättningar att utveckla arbetslivet och svara på dess kompetensbehov. Målet är att på olika sätt främja bildandet av enhetliga utbildningsorganisationer, yrkesinstitut, med beaktande av bägge språkgruppernas behov.

Enligt statsbudgeten för 2006 fortsätter bildandet av nätverk för anordnare av yrkesutbildning i syfte att förbättra förutsättningarna för regionalt utvecklingsarbete och en ändamålsenlig och effektiv resursanvändning. Målet är att i främsta hand inrätta yrkesinstitut på regional nivå eller landskapsnivå eller annars starka yrkesinstitut som omfattar utbildningsanordnarnas alla utbildningsfunktioner och undervisningsenheter.

Våren 2006 har undervisningsministeriet inlett ett interaktivt projekt mellan undervisningsministeriet och utbildningsanordnarna som pågår till 2008 och vars mål är att främja utvecklingen av yrkesutbildningen som en helhet och bildandet av ett nätverk för utbildningsanordnarna för att målet i statsbudgeten skall uppnås. I anslutning till projektet har alla som anordnar grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning ombetts att före den 31 augusti 2006 bedöma samt utreda förutsättningarna att bilda ett nätverk för utbildningsanordnarna i området eller den ekonomiska regionen och bl.a. samtidigt komma med ansökningar om sammanslagningar av utbildningsanordnare som kan genomföras vid ingången av 2007. Eftersom det finns ett stort antal privata utbildningsanordnare inom yrkesutbildningen kan ett ändamålsenligt alternativ när till exempel privata och kommunala yrkesutbildningsanordnare går samma också vara ett aktiebolag. Det projekt som inletts stödjer för sin del målen för kommun- och servicestrukturreformen.

Markanvändningen, boendet och trafiken

Enligt markanvändnings- och bygglagens planläggningssystem är det landskapsplanens uppgift att lösa frågor som gäller områdesanvändningen på riksomfattande nivå, landskapsnivå och regional nivå. I lagen betonas

landskapsplanen karaktär av övergripande plan. Enligt miljöministeriets utredningar om hur markanvändnings- och bygglagen fungerat tycks landskapsplanläggningen ha förändrats i en mera generell riktning jämfört med den tidigare regionplanläggningen. Tyngdpunkten i landskapsplanernas innehåll ligger i synnerhet på frågor som gäller landskapets region- och samhällsstruktur, främjande av näringslivets verksamhetsförutsättningar samt värnande om landskaps-, kultur- och naturvärden.

Kommunerna har tills vidare relativt sällan använt sig av gemensamma generalplaner, även om det skulle finnas behov av sådana eftersom de regionala markanvändningsfrågorna ökar i betydelse. Hittills har två gemensamma generalplaner fastställts: generalplanen för Uleåborgs stadsregion och Vuores generalplan som löser markanvändningsfrågorna på gränsen mellan Tammerfors och Lempäälä kommuner.

Några gemensamma generalplaner håller på att utarbetas. Största delen av dem behandlar frågor som gäller samhällsstrukturen, men i några generalplaner försöker man lösa problem med överkommunala rekreationsområden. En betydande del av den anhängiga gemensamma generalplanläggningen gäller kommunernas gränsområden, där man planerar bl.a. nya arbetsplatsområden. I planeringen av gränsområden framhävs ofta granskningen av samhällsstrukturen samt trafikarrangemangen. I den gemensamma generalplanläggningen har också möjligheterna att använda generalplanen som redskap för stadsregionernas strategiska planering kommit väl fram.

De kommuner som varit med och utarbetat en gemensam generalplan har förutom slutresultatet betonat även den gemensamma arbetsprocessens betydelse. Att hitta gemensamma principer och förbinda sig att följa dem har setts som mycket viktigt med avseende på genomförandet av planerna. Samtidigt har samarbetsandan utvecklats och informationen löpt snabbare och smidigare även i fråga om annat än direkta planeärenden.

Förutom den gemensamma generalplan som avses i lagen bedriver kommunerna annat generalplanesamarbete i synnerhet inom

flera stadsregioner. Exempelvis i huvudstadsregionen och inom den s.k. KUUMA-kommungruppen i Mellersta Nyland har man utarbetat gemensamma utvecklingsbilder för markanvändningen i regionen som stödjer kommunernas egen generalplanläggning. I Lahtisregionen har kommunerna utarbetat en regional strukturmodell med principer för markanvändningen på lång sikt i stadsregionen.

Planläggning och planer på landskapsbasis räcker inte till för att lösa de problem som hänför sig till markanvändningen, boendet och trafiken i tillväxtcentrumen. I den kommunvisa planläggningen har man åter inte tillräckligt beaktat områdets helhetssyn på tyngdpunkterna för utvecklingen i hela området.

Ändringar i kommunindelningen har inte avancerat i områden där kommungränserna går igenom tätortsstrukturer som växt fast i varandra och delar upp områden som hör till samma samhällsstrukturella helhet på olika kommuner och där de frågor som gäller ordnandet av markanvändningen, boendet och trafiken borde granskas som en helhet.

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

Huvudstadsregionen samt markanvändningen, boendet och trafiken

I huvudstadsregionen bedrivs samarbete mellan kommunerna samt mellan kommu-

nera och andra aktörer i fråga om många olika uppgifter och enligt flera olika områdesindelningar. I synnerhet antalet olika avtalsbaserade samarbetsarrangemang har ökat de senaste åren. Det överkommunala samarbetet utvecklas skilt i fråga om varje uppgift.

Den trafiksystemsplanering i huvudstadsregionen som koordineras av SAD och det intentionsavtal som ingåtts utgående från den mellan kommunerna, SAD samt kommunikationsministeriet har visat sig vara ett fungerande sätt att bedriva regionsamarbete i fråga om trafikutvecklingen. Den gällande planen är från 2003. En översyn av den pågår och blir klar 2007.

Förutom att det regionala samarbetet är splittrat när det gäller samsamarbetsområdena och uppgifterna har andra osäkerhetsfaktorer varit kontinuiteten i samarbetet samt avsaknaden av gemensamma mål och engagemang i målen. Att parterna är dåligt engagerade i de gemensamma målen kom fram bl.a. i samband med genomförandet av statens och kommunernas samsamarbetsdokument gällande boendet och markanvändningen. De åtgärder som man kommit överens om i samsamarbetsdokumentet genomfördes inte till alla delar.

Samarbetet i huvudstadsregionen är i huvudsak myndighetssamarbete som styrs av stads- och kommundirektörerna. Ända till senaste tid har de politiska beslutsfattarna deltagit rätt litet i det regionala samarbetet, men deras deltagande håller på att öka i och med Helsingforsregionens samsamarbetsdokument och huvudstadsregionens delegation, där beslutanderätten utövas av kommunernas ledande politiker.

Kommunerna i huvudstadsregionen har inte tidigare medvetet strävat efter att uppnå mål som är viktiga för konkurrenskraften och en balanserad utveckling i hela regionen, utan deras val har baserat sig på respektive kommuns egna utgångspunkter och mål. Regionens övergripande intresse har inte tillgodosetts tillräckligt i de enskilda kommunernas lösningar. Det har funnits ett uppenbart behov av att utveckla samarbetet i regionen och gemensamma beslutsprocedurer, och ett tecken på detta är inrättandet av huvudstadsregionens delegation.

Kommunerna i huvudstadsregionen har i sitt svar i kommun- och servicestrukturpro-

jektets regionala fas och i det samsamarbetsdokument som man bestämt om därefter beslutat att utarbeta ett gemensamt markanvändnings- och bostadsprogram samt att utfästa sig att genomföra det samt att förverkliga spårtrafiklederna och de övriga trafiklederna enligt PLJ-avtalet. Man har alltså börjat skapa en gemensam strategi och håller på att hitta former för samarbetet.

Konsumentrådgivningen

Tillgången till och nivån på konsumentrådgivningsservicen varierar i landets olika delar. Det finns således brister i konsumenternas rättsskydd och jämlikhet. I de största städerna och rådgivningsområdena ansvarar en heltidsanställd expert för servicen, i de mindre sköts uppgiften med hjälp av kombinerade tjänster.

Den service som konsumentrådgivarna tillhandahåller efterfrågas också över kommungränserna, när den egna kommunen just då inte kan erbjuda service eller konsumenten inte känner till den egna kommunens rådgivningsservice. Antalet förfrågningar till Konsumentverket har också ökat, vilket till stor del torde bero på att kommunernas konsumentrådgivning är otillräcklig.

Inom konsumentrådgivningen sker största delen av kundkontakterna per telefon eller e-post. Ofta behöver kunden inte ens besöka konsumentrådgivarens byrå. Det är alltså möjligt att bilda större verksamhetsområden och kundorienterade helheter utan att tillgången till rådgivning försämras.

Intressebevakningen

Magistraterna har ansvarat för ordnandet av intressebevakningstjänsterna men i praktiken har kommunerna ansvarat för produktionen av servicen, eftersom de på grundval av lagen inte har haft möjlighet att vägra att producera servicen. Intressebevakningstjänsterna har på många ställen ordnats i samarbete. Den ersättning som staten betalar för produktionen av intressebevakningstjänster har inte täckt kommunernas kostnader för produktionen av servicen.

Serviceproduktionen

Den andel som kommunerna själva producerar har minskat i synnerhet inom social- och hälsovården och kommunerna producerar en betydande del av servicen i samarbete eller genom att köpa tjänster från enskilda.

När kommunernas uppgifter överförs till samarbetsorgan försvåras kommuninvånarnas möjligheter att styra verksamheten demokratiskt. Beslutsfattandets genomskådlig- het har delvis fördunklats eftersom det finns så många olika samarbetsformer. Samarbets- organen har ställvis blivit alltför självständiga i förhållande till primärkommunen och dess fullmäktige.

Bolagisering och privaträttsligt samarbete förutsätter åter en fungerande koncernled- ning, något som kommunerna ofta saknar. Skall man köpa tjänster förutsätter det speci- alkunnande om upphandlingslagstiftningen och avtalsjuridik, vilket små kommunen i allmänhet har mycket litet av. I synnerhet vid köp av tjänster har kommunerna haft svårt att definiera kvalitetskraven.

Med avseende på den kommunala självsty- relsen och demokratin betyder en överföring av kommunens uppgifter på samarbetsorga- nisationer att fullmäktiges och invånarnas beslutanderätt flyttas utanför kommunen, till företrädare som kommunen valt indirekt. Mångfalden av avtalsarrangemang fördunk- lar kommuninvånarnas uppfattningar om makt- och ansvarsförhållandena.

Förutom att samarbetet har ökat har kom- munerna också effektiviserat sin egen service- produktion. För att effektivisera servicepro- duktionen och säkra kvaliteten har kommu- nerna utvecklat bl.a. marknadsinriktade pro- duktionssätt och produktion på marknadsvillkor utgående från till exempel beställar- producent-modellen och motsvarande model- ler.

För att införa beställar-producent-modellen och dra nytta av den förutsätts att man besit- ter mångsidig kunskap om tjänsteupphand- ling, till exempel bedömning av servicebeho- vet, produktifiering av tjänsterna, utvecklad kostnadskalkylering och kvalitetskontroll men också att organisationsstrukturerna, led- ningen och styrningen förnyas. En fungeran- de tjänstemarknad och konkurrens kräver

dessutom att det är flera som tillhandahåller tjänster, vilket är möjligt endast i landets tä- tast bebyggda områden. Det finns fortfarande avsevärda brister i det kunnande som bestäl- lar-producent-modellen förutsätter hos såväl kommunerna som producenterna. Det enda verkliga alternativet till offentlig produktion, den privata sektorn, håller fortfarande på att utformas. Dessutom är beställar-producent- modellens roller som beställare och produ- cent ofta oklara.

Kommunernas interna finansiering och kommunekonomin

Kommunekonomins tillstånd har varierat kraftigt de senaste åren om man ser till årsbi- draget. Utvecklingen var bra 2001 och 2002 men försämrades 2003 och 2004. År 2005 avstannade försämringen. Förändringarna har i synnerhet berott på att kommunernas skatte- inkomster och omkostnader har varierat från år till år. Kommunernas skuldsättning har också ökat de senaste åren. Detta beror fram- för allt på att investeringsnivån förblivit hög. En del kommuner har också skuldsatt sig till följd av obalans i driftsekonomin. Fram till 2011 bedöms kommunekonomin förbättras klart i hela landet, även om skillnaderna mel- lan kommunerna förblir stora. Redan 2009 uppskattas årsbidraget räcka till för att finan- siera nettoinvesteringarna. Om kommunernas omkostnader även i fortsättningen stiger med 5 procent om året, kommer årsbidraget att visa ett stort underskott och den kraftiga skuldsättningen inom kommunekonomin fortsätter.

Kommunernas genomsnittliga inkomstskat- tesats har stigit i jämn takt och under de två följande fullmäktigeperioderna kan den för- utspås komma upp nästan till 20 procent. Då är skattesatsen i en del kommuner klart högre än så. Kommunekonomin helhetsutveckling är beroende av den allmänna ekonomiska ut- vecklingen. Prognoserna för den är förenade med betydande osäkerhetsfaktorer.

Trots att statsandelssystemet effektivt ut- jämnar skillnaderna i kommunernas kost- nads- och inkomstbas, finns det betydande skillnaderna i den ekonomiska utvecklingen mellan enskilda kommuner. Ekonomiska

problem är typiska för kommuner med litet invånarantal även om det även i denna kommungrupp finns kommunerna med goda ekonomiska nyckeltal. Bakom de ekonomiska problemen ligger i allmänhet en hög kostnadsnivå, låg inkomstbas leder inte i sig nödvändigtvis till sämre ekonomiska nyckeltal för kommunen.

De ekonomiska problemen beror på strukturella faktorer som ofördelaktig befolkningsstruktur, avsides läge och krympande befolkning. Dessutom beror de ofta på att kommunen på grund av alltför litet befolkningsunderlag inte har kunnat förbereda sig på oförutsedda engångsutgifter. Ett problem för i synnerhet kommunerna runt de största stadscentrumen är otillräcklig finansiering till följd av kraftigt befolkningsökning, utgifterna och efterfrågan på service växer snabbare än vad inkomsterna ökar till följd av befolkningsökningen.

Ekonomiska problem har i praktiken varit den viktigaste orsaken till att små kommuner gått samman med en grannkommun med större invånarantal. Då har de problem som berott på kommunstorleken försvunnit. Det har också skett kommunsammanslagningar på dessa grunder men man kan säga att i förhållande till behovet och för att åstadkomma en mera välfungerande kommunstruktur har denna sammanslagningstrend varit alltför långsam. Det har till exempel verkställts alltför få kommunsammanslagningar mellan flera än två kommuner som skulle grunda sig på pendlingsområdet trots att de skulle ha varit motiverade i synnerhet för att stabilisera den ekonomiska utvecklingen i kommunerna.

Man har också rätt sällan beslutat sig för en kommunsammanslagning mellan den regionala centrumkommunen och de omgivande kommunerna på grund av ekonomiska svårigheter som beror på kraftig befolkningsökning, trots att sammanslagningar även i dessa fall skulle ha varit nödvändiga med avseende på kommunernas ekonomiska problem, serviceproduktionens struktur och planering av markanvändningen över kommungränserna. Detsamma gäller kommunindelssammanslagningar.

Att barnen och befolkningen i arbetsför ålder minskar och antalet äldre ökar påverkar kommunernas ekonomiska struktur redan de

närmaste åren. Denna strukturförändring minskar utgifterna och statsandelarna inom undervisningen men utan en förändring av kommun- och servicestrukturen räcker utgiftsminskningarna inte till för att täcka de utgiftsökningar som beror på att befolkningen blir äldre. Behovet av att förändra servicestrukturen understryks av att befolkningen i arbetsför ålder minskar olika kraftigt i olika kommuner.

Problemen med att balansera ekonomin koncentreras till kommuner som inte genom sina egna beslut tillräcklig förmår förbereda sig på utgiftsutvecklingen och där befolkningen minskar eller ökar speciellt kraftigt. Också den kraftiga förändringen i arbetsplatsstrukturen medför behov av att reformera kommun- och servicestrukturen så att kommunernas ekonomiska verksamhetsförutsättningar samt befolknings- och arbetsplatsutvecklingen granskas utgående från behoven hos en områdeshelhet som är större än en eller två kommuner.

Kommunernas finansierings- och statsandelssystem

Kommunernas finansierings- och statsandelssystem är en invecklad och svårhanterad helhet. De centrala elementen, beskattningssystemet och kommunernas statsandelssystem, består av flera olika faktorer som påverkar varandra. Kommunerna kan inte själva tillräckligt väl bedöma hur deras årliga statsandelar utvecklas och genomsnittligheten hos systemet är inte tillfredsställande.

Kommunerna beslutar själva om den kommunala inkomstkattesatsen. De lättnader i den kommunala inkomstkatten som genomfördes före 2006 minskade emellertid intäkterna från kommunalskatten. Avdragen har lett till att den inkomstkattesats som kommunen beslutat om inte på ett korrekt sätt beskriver de faktiska intäkterna av kommunalskatten. Då den genomsnittliga vägda skattesatsen var 18,4 i kommunerna 2005, var den faktiska skattesatsen ändå bara 14,4 procent. Kommunerna har höjt sina skattesatser, men till följd av avdragen har intäkterna av kommunalskatten ökat långsamt.

Trots att kommunernas statsandelar ur kommunernas synvinkel är ickeöronmärkta pengar med allmän täckning som kommunerna självständigt beslutar hur de används, innehåller statsandelssystemet fortfarande många element från det utgiftsbaserade statsandelssystem som tillämpades före 1993. Bestämmningsgrunderna för statsandelarna är fortfarande sektorvis differentierade på inrikesministeriets, social- och hälsovårdsministeriets samt undervisningsministeriets förvaltningsområden. Alla ovan nämnda förvaltningsområden har sin egen statsandelslagstiftning.

Statsandelarna budgeteras och förvaltas också sektorvis. Sålunda beviljas och betalas kommunerna statsandel separat från inrikesministeriet, undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Inom social- och hälsovården och undervisningsverksamheten kan statsandelarna också bli negativa för vissa kommuners del, varvid vederbörande ministerium uppbär den andel som skall betalas av kommunen, även om kommunens totala statsandel är positiv.

Trots att statsandelarna har allmän täckning styr de sektorvisa statsandelarna också kommunerna när de ordnar servicen i strid med målen för statsandelsreformen 1993.

Det utjämningsystem för statsandelarna som baserar sig på kommunernas skatteinkomster är inte neutralt med avseende på kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Utjämningsposternas belopp är beroende av de lagstadgade utjämningsgränserna och av den årliga utvecklingen av kommunernas skatteinkomster och den genomsnittliga kommunalskattesatsen. De utjämningsavdrag som riktar sig mot statsandelarna kan årligen var större eller mindre än de utjämningsstillägg som skall betalas, vilket har lett till fortlöpande spänning i förhållandet mellan staten och kommunerna.

Bestämmningsgrunderna för de olika förvaltningsområdenas statsandelar är invecklade och för många. Bestämmningsgrunderna har också i praktiken blivit ett hinder för kommunsammanslagningar, även om förlusterna av statsandelar till följd av kommunsammanslagningar delvis har kompensrats i fem år efter att kommunsammanslagningen trätt i kraft.

Personalen

Pensionsavgången inom den kommunala sektorn varierar kraftigt både inom olika yrken och i de olika kommunerna. Pensionsavgången är oroväckande stor i vissa yrkesgrupper. Störst är pensionsavgången inom det tekniska området, men även inom vårdbranschen finns det yrkesgrupper, till exempel avdelningsskötare, sjukhus- och vårdbiträden och familjedagvårdare, där pensionsavgången är mycket stor. I vårdbranschen har pensionsavgången stor effekt, eftersom den åldrande befolkningen ökar efterfrågan på vårdservice och antalet anställda inom hälso- och sjukvården är allra störst. När personalen går i pension och befolkningen i arbetsför ålder minskar skärps konkurrensen om kunnig arbetskraft inom den kommunala sektorn.

Bestämmelserna om överlåtelse av rörelse tryggar personalens ställning när verksamheten övertas av en annan arbetsgivare utom i sådana fall som betraktas som omorganisation av förvaltningsmyndigheter eller en överlåtelse av funktioner mellan förvaltningsmyndigheter. Sådana undantagssituationer förekommer i första hand när skötseln av enskilda myndighetsuppgifter överförs på en annan kommun, varvid just ingen personal eller lös egendom överförs. Vid verksamhets- och uppgiftsöverföringar där kommunernas uppgifter överförs så att de ordnas i samarbete eller så att samarbetet upphör överförs i allmänhet även största delen av personalen och överföringen gäller också egendom, så i dessa fall betraktas överföringarna som överlåtelse av rörelse.

Efter en överlåtelse av rörelse genomförs vanligtvis en omorganisering av verksamheten och uppgifterna. En minskning av uppgifterna till följd därav kan uppfylla villkoren för uppsägning av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker. När villkoren för uppsägning av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker uppfylls skall arbetsgivaren i första hand erbjuda en arbetstagare en ny uppgift i arbetsavtalsförhållande som lämpar sig för honom eller henne och en tjänsteinnehavare en ny tjänst eller med hans eller hennes samtycke anställa honom eller henne i arbetsavtalsförhållande. Om personen i fråga vägrar att ta emot den erbjudna uppgiften kan

han eller hon sägas upp.

Den som är anställd i arbetsavtalsförhållande kan inte förflyttas till en annan uppgift utan sitt samtycke. Den nya uppgiften förutsätter att ett nytt arbetsavtal ingås. En tjänsteinnehavare kan även utan sitt samtycke förflyttas till en ny tjänst när verksamheten eller uppgifterna omorganiserar förutsatt att tjänsteinnehavarens lön inte sjunker och att det inte görs några ingrepp i tjänsteförhållandets varaktighet. En tjänsteinnehavare kan dock inte förflyttas till ett arbetsavtalsförhållande utan sitt samtycke. När villkoren för uppsägning av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker uppfylls kan en persons ordinarie lön sänkas på grundval av att kravnivån är lägre i den nya uppgiften eller tjänsten. Vid förflyttningar av tjänsteinnehavare som enbart beror på att verksamheten och uppgifterna omorganiserar får tjänsteinnehavarens ordinarie lön dock inte sänkas utan tjänsteinnehavarens samtycke.

Kommunindelningens bestämmelser om förflyttning av personal är specialbestämmelser i förhållande till bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Kommunindelningens bestämmelser gäller ändå inte personer i anställningsförhållanden på viss tid, vilkas ställning bestäms på grundval av EG:s direktiv om överlåtelse av företag. Inte heller direktivet om överlåtelse av företag gäller visstidsanställda tjänsteinnehavare, om det är fråga om omorganisation av förvaltningsmyndigheter eller en överlåtelse av administrativa funktioner mellan förvaltningsmyndigheter. På personalen tillämpas således olika bestämmelser beroende på om anställningsförhållandet gäller för viss tid eller inte.

Arbetsmarknadsparterna har tillsammans föreslagit för inrikesministeriet att kommunindelningens bestämmelser om de anställda borde förenhetligas och att bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare borde tillämpas vid ändringar i kommunindelningen.

Det allmänna avtalet om samarbetsförfarande innehåller bestämmelser om samarbetsförfarandet när verksamheten eller uppgifterna omorganiserar.

Samarbetet mellan staten och kommunerna

Syftet med basserviceprogrammet är att främja tillgången på basservice, utreda metoder för att garantera en hållbar och balanserad finansiering av basservicen, utveckla samarbetet mellan de ministerier som ansvarar för beredningen av lagstiftningen om basservicen och finansieringssystemen samt förbättra samarbetet mellan staten och kommunerna. Basserviceprogrammet är en del av ramförfarandet för statsfinanserna. Programmet preciseras och utvecklas årligen i samband med ramförfarandet. I budgetpropositionen föreslås hur basservicebudgeten skall justeras och där preciseras de årliga kostnadseffekterna och finansieringen av åtgärderna enligt basserviceprogrammet.

Genom basserviceprogrammet och – budgeten försöker man medverka till att den offentliga ekonomin granskas som en helhet. Basservicen och finansieringen av den behandlas ur såväl statsfinansiell som kommuneconomisk synvinkel. Tillnärmelsesättet är tväradministrativt och övergripande. Den tilläggsfinansiering som social- och hälsovårdstjänsterna kräver och trycket på att utveckla undervisningsverksamheten och finansieringen av den granskas som en helhet i förhållande till en hållbar stats- och kommunekonomi.

Avsikten är att basserviceprogrammet stegvis skall utvecklas till ett arbetsredskap som gör det lättare än tidigare att behärska den helhet som den kommunala servicen och finansieringen av den utgör i det politiska beslutsfattandet. Basserviceprogrammet grundar sig på regeringsprogrammet och beslut om det har fattats för regeringsperioden. Det finns dock ett permanent behov av programmet och det borde således också ha en legislativ grund som är oberoende av regeringsperioderna.

Utvecklingsprojekten

Förvaltningsförsöket i Kajanaland

Förvaltningsförsöket i Kajanaland inleddes 2005. Därefter har två utvärderingsrapporter färdigställts om försöket, av vilka den ena

behandlade i första hand försökets beredningsskede. Det är ännu inte möjligt att inta någon slutlig ståndpunkt till hur försöket lyckats, men i rapporterna har man hittills ansett att effekterna av försöket är positiva och lyckade. Verkningarna av regionutvecklingsarbetet och landskapets utvecklingsarbete syns först efter många år. På grundval av uppföljningen har valsystemet ändrats eftersom det ansågs misslyckat.

När det gäller den serviceproduktion som hör till landskapets uppgifter är den synligaste och lättast påvisbara förbättringen att kostnadsnivån har upphört att stiga. I Kajanaländ ökar servicekostnaderna för närvarande klart mindre än i övriga landet. Kommunernas betalningsandelar till landskapet bestäms enligt deras inkomster, men systemet är förenat med en övergångstid och därför syns verkningarna för kommunernas ekonomi ännu inte fullt ut. Det är emellertid lättare än förr att planera kommunernas ekonomi när landskapet inte årligen debiterar för överraskande kostnader.

Den största utmaningen i begynnelsen när det gäller ordnandet av servicen har varit att förenhetliga de olika servicenivåerna och servicesystemen i nio kommuner. Detta har också förorsakat missnöje. När social- och hälsovårdstjänsterna har organiserats inom en enda organisation har det å andra sidan också möjliggjort ett helt nytt samarbete mellan primärvården, den specialiserade sjukvården och socialtjänsterna. Det har inneburit svårigheter att genomföra vårdgarantin, men man är inte eniga om nivån på dem. Inom utbildningen på andra stadiet har den gemensamma huvudmannen klart ökat samarbetet mellan läroanstalterna. Kommunernas förvaltning har lättats upp och antalet anställda minskat i och med landskapets verksamhet och några betydande överlappningar har inte uppstått inom serviceproduktionen.

Samarbetet inom regioner

Enligt den utvärderingsundersökning som gjordes 2005 om verkningarna av försöket med samarbete inom regioner var strävan med samarbetet att producera gemensamma regionstrategier och i vissa fall också sammanföra stödtjänsterna. Med några undantag

har de ekonomiska regionernas stödprojekt ändå inte haft förväntad inverkan på kommunernas basservice, social- och hälsovården samt undervisnings- och kulturverksamheten. Projektet började avancera långsammare eller stannade upp när man skulle börja fatta konkreta beslut om gemensamma processer och strukturer för basservicen.

Enligt utvärderingsundersökningen har det frivilliga samarbetet inom regioner avancerat alltför långsamt för att lösa kommunernas problem på förväntat sätt. I regioner som är splittrade i funktionellt hänseende och där det inte finns något starkt centrum, tog sig kritiken mot den regionala verksamheten uttryck i diskussioner om kommunens regionala inriktning. I täta stadsregioner försökte de omgivande kommunerna å andra sidan bilda en motkraft mot det starka centrumet. I utvärderingsundersökningen ansågs också att flera ministeriers samtidiga regionala samarbetsprojekt splittrade resurserna i de kommuner som var med i de ekonomiska regionernas stödprojekt och styrde in arbetet på de enskilda förvaltningsområdena.

Regioncentraprogrammet

I regioncentrumprogrammet har man utvärderat utvecklingen av regioncentrumens livskraft och det regionala samarbetet samt nätverksbildningen. Enligt utvärderingen kommer de mål för programmet som gäller en balanserad utveckling av arbetsplatserna och flyttningsrörelsen att uppnås rätt väl. Flyttningsrörelsen har vänt i en mera decentraliserad riktning och utvecklingsskillnaderna mellan stadsregionerna har krympt. Tillväxten i de stora stadsregionerna har avtagit och vid sidan av dem har de medelstarka landskapscentrumen och mindre stadsregioner och landsbygdsliknande regioner i närheten av de stora stadsregionerna stigit fram. Antalet regioncentrum som uppvisar inflyttningsöverskott har ökat jämfört med 2001.

Enligt utvärderingen har det regionala samarbetet och nätverksbildningen ökat. Samarbetsstrukturerna har organiserats och förnyats. Stadsregionerna har i högre grad än tidigare blivit medvetna om sitt ansvar för utvecklingen av områdets livskraft och utarbetat regionala strategier i synnerhet för samar-

betet i fråga om näringspolitiken och utvecklandet av servicen. Nätverksbildningen mellan den privata och den offentliga sektorns aktörer har effektiviserats och programmet har påskyndat och utvidgat nätverksbildningen och förbättrat kvaliteten på samarbetet.

Utvecklingsprojekten för social- och hälsovården

Inom social- och hälsovården har det gjorts betydande satsningar på att stödja kommunernas utvecklingsverksamhet. För de statsunderstödd som beviljas kommunerna och samkommunerna 2004–2007 står ungefär 200 miljoner euro till buds. Merparten av anslaget riktas till uppnåendet av målen för Nationella hälso- och sjukvårdsprojektet, Utvecklingsprojektet för det sociala området samt Alkoholprogrammet. Social- och hälsovårdsministeriet och länsstyrelserna har beviljat ungefär 152 miljoner euro i understöd för nästan 900 social- och hälsovårdsprojekt. Projekten är av mycket varierande typ. Innehållsmässigt representerar de hela social- och hälsovårdsfältet, allt från utvecklande av socialvårdspersonalens uppgiftsstruktur till riksomfattande förebyggande av de stora folksjukdomarna, men tyngdpunkten har legat på regionalt samarbete och strukturella reformer. I en del av projekten eftersträvar man förändringar i sättet att arbeta inom en kommun, i andra eftersträvas samarbete mellan kommunerna över landskaps- och länsgränserna.

Statsunderstödd har riktats till sådana kommunala utvecklingsprojekt vilkas mål är att utveckla nya sätt att producera servicen samt att producera service för ett större befolkningsunderlag än för närvarande genom utnyttjande av regionalt samarbete samt samarbete och arbetsfördelning mellan olika serviceproducenter. Projekten har koncentrerats på att stärka samarbetet mellan kommunerna vid organiseringen av specialservicen men i växande grad även basservicen. Kommunernas utvecklingsverksamhet har främjats på regional basis genom att det startats regionala utvecklingsenheter för barnskyddet, småbarnspedagogiken, åldringsvården och missbrukarvården. Inom hälso- och sjukvården har tyngdpunkten legat på att utveckla det

regionala samarbetet, informationstekniken och projekt i anslutning till främjande av personalens kunnande och hälsa. Inom hälso- och sjukvården är till exempel utvecklingsprojekten för läkarnas och sjukskötarens arbetsfördelning vanligtvis interna projekt i kommunerna, företagshälsovårdsprojekten är regionala, hjälpmedelsprojekten är på landskapsnivå medan informationsteknikprojekten genomförs inom specialupptagningsområdena.

Inom ungefär 50 projekt eftersträvas ett närmare samband mellan primärvården och den specialiserade sjukvården och/eller socialvården på regional eller landskapsnivå. Exempelvis i Norra Österbotten pågår i kommunerna söder om Uleåborg både ett dylikt samprojekt (med bl.a. journalsamarbete som mål) och regionala projekt (bl.a. en förändring av servicestrukturen). Dessutom deltar kommunerna också i projekt som koordineras av sjukvårdsdistriktet (bl.a. informationsteknik), och i det norra specialupptagningsområdets samprojekt (bl.a. rusmedel).

Det statsunderstödd för socialprojektet som riktats till kommunerna är särskilt inriktat på att öka regionsamarbetet, att utveckla nya strukturer och arbetssätt (regionutvecklare och regionernas utvecklingsenheter), att utveckla servicen till äldre samt att utveckla servicen till barn och barnfamiljer. Största delen av i synnerhet de utvecklingsprojekt som ministeriet understöder är gemensamma för flera kommuner. Nästan alla landets kommuner är redan med i regionala utvecklingsprojekt som gäller socialvården. Socialvårdsprojekten samarbetar nära med kompetenscentrumen på det sociala området.

Vid sidan av statsunderstödet erbjuder Stakes, Finlands Kommunförbund och social- och hälsovårdsministeriet mångsidigt sakkunnigstöd för utvecklingsarbetet. Kraftig utveckling som stödjer sig på tidsbegränsade projekt har å andra sidan klart visat att det saknas permanenta strukturer för kommunal utvecklingsverksamhet inom socialvården och primärvården.

Det har gjorts en extern utvärdering av effekten av projektfinansieringen för det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet (Seppo Tuomola 2005). Enligt utvärderingen är det utmärkande för kommunala samarbetsprojekt

att de flesta projekten planeras, inleds och genomförs i gott samarbete, men att projekten ändå rätt sällan resulterar i samarbetsarrangemang eller någon form av gemensam organisering. När det gäller stödtjänster (upphandling, laboratorium) finns det klara bevis på att samarbetsarrangemang ger kostnadsbesparingar. En klar svaghet hos samarbetsprojekten är att det inte har definierats någon ledning eller klart förhandlingssystem för samarbetet. Samarbetet tycks ha gett bäst resultat regionalt och på mindre områden som berör ett mindre antal aktörer och där man med hjälp av projekten har bildat nya former av gemensamma organisationer.

3 Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1 Allmänt

Propositionens mål är att reformera kommunstrukturen och ordnandet av servicen så att den service som kommunerna ansvarar för och utvecklingen av kommunerna vilar på en tillräckligt stark strukturell och ekonomisk grund för att ordnandet och produktionen av servicen skall kunna tryggas även i framtiden. Då beaktas servicens kvalitet, verkningfullhet, tillgänglighet och effektivitet samt den tekniska utvecklingen.

I propositionen föreslås att det ges tre lagar, lagen om en kommun- och strukturreform (nedan även ramlagen), lagen om ändring av kommunindelningenslagen samt lagen om ändring av lagen om överlåtelseskatt. Kommun- och servicestrukturreformen skall gälla och ramlagen tillämpas i hela landet med undantag för landskapet Åland och största delen i de kommuner som är med i förvaltningsförsöket i Kajanaland och. De bestämmelser i kommunindelningenslagen som ingår i denna proposition skall också tillämpas på de kommuner som är med i förvaltningsförsöket i Kajanaland.

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform skapar riktlinjer och ramar för kommun- och servicestrukturreformen. Lagen i sig själv räcker således inte till för att de mål som den sätter upp skall nås. Avsikten är att lagen skall ligga till grund för det

omfattande lagstiftningsmässiga och administrativa reviderings som förutsätts för att genomföra reformen i praktiken. Den föreslagna lagen förutsätter således ett omfattande lagberedningsarbete i olika ministerier och stora omorganiseringar av förvaltningen och servicen i kommunerna och samkommunerna. Avsikten är att i huvudsak slutföra detta arbete före utgången av 2009.

De ändringar som föreslås i kommunindelningenslagen är däremot inte ramlagstiftning som förutsätter fortsatt lagstiftningsberedning utan direkt tillämplig rätt. Kommunindelningenslagen innehåller detaljerade bestämmelser om förfarandena för att genomföra de ändringar i kommunstrukturen som reformen förutsätter. Ändringarna i kommunindelningenslagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2007 och de tillämpas första gången redan vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008.

3.2 Lagen om en kommun- och servicestrukturreform

De viktigaste förslagen

Den föreslagna lagen om en kommun- och strukturreform drar upp riktlinjer för reformen. Inom den ram som lagen anger och utgående från den kommunala demokratin stärks kommun- och servicestrukturen, utvecklas sätten att producera och organisera servicen, förnyas kommunernas finansierings- och statsandelssystem samt ses uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten över. Syftet är att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt skapa förutsättningar för en utvecklad styrning av den service som kommunernas ordnar.

Avsikten är att trygga ett jämlikt tillgodo-seende av de grundläggande rättigheterna när det gäller tillgången till service och servicens kvalitet oberoende av bostadsort, att förbättra servicesystemets produktivitet samt dämpa utgiftsökningen i kommunerna och trygga finansieringen av servicen. Dessutom är målet att skapa förutsättningar för utvecklingsverk-

samhet när det gäller den service som kommunerna ordnar och för en utveckling av styrningen. Genom reformen av kommun- och servicestrukturen strävar man också efter att öka välfärden och förbättra medborgarnas funktionsförmåga och därigenom minska det framtida vård- och servicebehovet samt krympa hälso- och välfärdsskillnaderna mellan olika befolkningsgrupper.

Avsikten är att stärka kommunstrukturen genom att slå samman kommuner och ansluta delar av kommuner till andra kommuner. Målet är en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. En kommun bör 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. Ändringen i kommunstrukturen främjas genom att de bestämmelser i kommunindelningenslagen som gäller förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen, statsrådets prövningsrätt när det gäller beslut om ändringar i kommunindelningen, giltighetstiden för avtalet om ordnande av förvaltningen och servicen, de ekonomiska stöd som betalas i samband med ändringar i kommunindelningen och personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen ändras på det sätt som förklaras närmare i kapitel 3.3.

Enligt den föreslagna ramlagen om kommun- och servicestrukturen reformen stärks servicestrukturerna 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 medborgarna. Servicestrukturen skall vara heltäckande och ekonomisk och den skall möjliggöra en effektiv användning av resurserna.

Ett centralt mål för reformen vid sidan av utvecklingen av kommunstrukturen är att förbättra produktiviteten i kommunernas verksamhet. För detta ändamål föreslås i lagen om en kommun- och servicestrukturen även bestämmelser om att produktiviteten skall förbättras och produktivitetens målen beaktas när reformen planeras. Vid sidan av en stärkning av kommunstrukturen måste då särskild uppmärksamhet fästas vid hur servi-

cen kan produceras så effektivt som möjligt utan att servicens kvalitet försämras.

Att förnya sätten att producera servicen är ett svårt och långsiktigt arbete och en helhet som kräver sakkunskap. I berednings- och övergångsskedet medför reformerna engångskostnader för kommunernas som de måste förbereda sig på. Det är viktigt att lagstiftningen om produktion av tjänster är ajour och man i kommunerna ingående känner till de möjligheter som lagstiftningen erbjuder. I det skede då reformen planeras och genomförs är det viktigt med nära samarbete mellan staten och kommunerna.

Enligt förslaget till ramlag kan kommunerna för att stärka samarbetet inrätta ett samarbetsområde som består av en funktionell helhet. Till sin juridiska form kan kommunernas samarbetsområde vara antingen ett gemensamt organ enligt kommunallagen eller en samkommun.

Enligt förslaget till ramlag skall det i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare. En kommun eller ett samarbetsområde som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning enligt lagen om yrkesutbildning skall åtminstone ha ungefär 50 000 invånare.

Kommunerna skall vidta åtgärder för att uppfylla ovan nämnda krav på befolkningsunderlag för servicen antingen genom att verkställa kommunsammanslagningar eller inrätta samarbetsområden för kommunerna. Man kan dock avvika från nämnda krav på en funktionell helhet och invånarantal för samarbetsområdenas del om det inte är möjligt att bilda en dylik helhet med nämnda befolkningsunderlag på grund av skärgård eller långa avstånd eller en avvikelse är nödvändig för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter eller för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur.

För att trygga den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag indelas landet i de samkommuner som avses i lagen om specialiserad sjukvård, vilkas verksamhetsområden samtidigt skall omvärderas på det sätt som förutsätts av de uppgifter som ges dem.

Varje kommun skall höra till en sådan samkommun. Samkommunen skall i den omfattning som kommunen anger ansvara för den service som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Det skall också vara samkommunens uppgift att inom sitt område främja beaktandet av hälsa, funktionsförmåga och social trygghet. Samkommunen skall också sköta andra lagstadgade uppgifter samt de uppgifter som kommunerna ålägger den.

Målet för inrättandet av samarbetsområden och samkommuner med brett befolkningsunderlag är att förstärka det förebyggande arbetet, trygga tillgången till basservice, servicens kvalitet och finansieringen av den, främja befolkningens hälsa och välfärd, krympa skillnaderna i välfärd mellan befolkningsgrupperna, förbättra servicens effektivitet och ha kontroll över kostnadsutvecklingen.

En del av de åtgärder och den vård som hör till den högspecialiserade sjukvården centraliseras till någon ovan nämnd samkommun som ansvarar för den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag. Avsikten är att genom förordning av statsrådet bestämma vilka undersökningar och åtgärder och vilken vård som hör till den högspecialiserade sjukvården.

Organiseringen av de social- och hälsovårdsuppgifter som ankommer på kommunerna är en central del av kommun- och servicestrukturreformen. Då primärvården och de hälsovårdsuppgifter som är nära anslutna till den i hela landet ordnas utifrån ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare, tryggas genom reformen en ny regional servicestruktur för de nuvarande små kommunernas social- och hälsovårdstjänster, något som för närvarande i stor utsträckning saknas helt i synnerhet inom socialvården. Dessutom bildas ett gemensamt nätverk av samkommuner för social- och hälsovården som tryggar ordnandet av den service som kräver ett brett befolkningsunderlag. I enlighet med den gällande speciallagstiftningen skall kommunerna fortfarande ansvara för ordnandet och finansieringen av social- och hälsovården.

Inom hälso- och sjukvården är det viktigt att bevara eller skapa en struktur för en stark

primärvård där ändamålsenligt decentraliserade förebyggande service utgör en del. Ledningen bygger på uppgifter som beskriver befolkningens hälsa i kommunen och alternativa metoder för att uppnå bättre folkhälsa i stället för att man passivt reagerar på det växande servicebehovet.

Fungerande strukturer för ledning och samarbete över förvaltningsområdesgränserna är nödvändiga på primärkommunnivå, där en stor del av de beslut som påverkar medborgarnas levnadsförhållanden och livsstil fattas. Kommunens centralförvaltning skall leda främjandet av hälsa och välfärd. På regionnivå är det viktigt att de administrativa enheter inom olika sektorer har samma område, vilket möjliggör ett fungerande samarbete över de administrativa gränserna.

Avsikten är att kommun- och servicestrukturen skall stödja främjandet av hälsa och välfärd såväl inom social- och hälsovården som i form av tväradministrativ verksamhet.

Reformen är en fortsättning på det nationella hälso- och sjukvårdsprojektet och utvecklingsprojektet för det sociala området samt det regionala samarbetsförsöket inom miljö- och hälsoskyddet enligt statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram. Inom dessa projekt har samarbetet över de nuvarande kommungränserna utökats. För att ordna socialtjänsterna som en helhet som fungerar regionalt och lokalt förutsätts nära samarbete mellan social- och hälso- och sjukvården samt dessutom samarbete med undervisnings-, bostads-, arbets- och trafikmyndigheterna. Mentalvårdsarbetets öppenvårdstjänster, psykosociala tjänster och missbrukarvårdstjänster samt jouren i anslutning till dem ordnas som en regional, funktionell helhet. Inom livsmedelstillsynen har målet varit att sammanföra uppgifter till 50-85 regionala tillsynsenheter.

Ett tillräckligt befolkningsunderlag tryggar finansieringen, rekryteringen av personal och personalens kunnande samt servicens kvalitet och ett heltäckande servicenät. Ett tillräckligt befolkningsunderlag minskar också de tillfälliga kostnadsvariationerna samt minskar behovet av olika utjämningsystem.

Det föreslås också att verksamhetens effektivitet förbättras genom att kommunernas verksamhet effektivteras när det gäller ord-

nandet och produktionen av service samt genom att verksamhetsförutsättningarna stärks för huvudstadsregionen och sådana stadsregioner som har problem med samhällsstrukturen. Städerna Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda (huvudstadsregionen) skall utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna skall förbättras i regionen med beaktande av de projekt i syfte att utveckla samarbetet som redan pågår. Landskapens centralorter skall tillsammans med de i lagen uppräknade kommuner som i samhällstekniskt hänseende hör nära samman med dem utarbeta motsvarande plan, om inte de berörda kommunerna enhälligt konstaterar att det är onödigt att utarbeta en plan.

I ramlagen föreslås bestämmelser om ett förfarande där staten och kommunen tillsammans på grundval av nyckeltalen för kommunens ekonomi reder ut möjligheterna för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt om statens och kommunernas skyldighet att på grundval av utredningen vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen. Om de åtgärder som man beslutat om i förfarandet inte är tillräckliga, skall statsrådet 2009 till riksdagen avlåta regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunindelningenslagen så att statsrådet på grundval av de förslag som lagts fram i nämnda förfarande kan besluta att ändra kommunindelningen för de nämnda kommunernas del. Det blir då möjligt att verkställa en ändring i kommunindelningen även mot de berörda kommunernas vilja.

Förslaget till ramlag innehåller också bestämmelser om kommunens skyldighet att inom utsatt tid för statsrådet lägga fram en utredning om de åtgärder som kommunen har vidtagit för att ändra kommunindelningen, bilda samarbetsområden som sköter primärvården och sådana socialvårdsuppgifter som är nära anslutna till primärvården och uppgifter inom den grundläggande yrkesutbildningen samt om kommunens medlemskap i en samkommun som ansvarar för service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag och om de uppgifter som överförs till nämnda

samkommun. Dessutom skall kommunen för statsrådet lägga fram en genomförandeplan för kommun- och servicestrukturen, vilken innehåller en utredning om de metoder som kommunen ämnar använda för att genomföra reformen. Genomförandeplanen skall också innehålla en utredning om servicenätets täckning samt planer för hur kommunens viktigaste funktioner skall ordnas samt för personalresursernas tillräcklighet och utveckling.

Avsikten är att utveckla basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, så att det blir en etablerad del av statens och kommunernas lagbaserade samrådsförfarande.

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 är också att slå samman statsandelarna för de olika förvaltningsområdena. Kommunernas olika förhållanden och servicebehov skall beaktas i statsandelssystemet även i fortsättningen. Avsikten är att utveckla det utjämningsystem för statsandelarna som baserar sig på skatteinkomsterna så att det är neutralt med avseende på förhållandet mellan kommunerna och staten. Reformen får inte ändra på kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Alla ovan nämnda åtgärder förutsätter att det utfärdas särskilda bestämmelser om dem och avsikten är att det skall avlåtas egna regeringspropositioner om dem senare.

Stärkandet av kommunernas skatteinkomstbas genom att skatteavdragen överförs så att de belastar staten är avsett att genomföras så att inverkan på kommunernas inkomster av de avdrag som verkställs vid kommunalbeskattningen ersätts kommunerna av statsmedel. Då får kommunerna själva skatteinkomster som stämmer överens med de skattesatser de beslutat om.

Avsikten är att förenkla statsandelssystemet så att det innehåller färre olika graderingsfaktorer och koefficienter som behand-

lar kommunerna på olika sätt. Att den på skatteinkomsterna baserade utjämnings- statsandelarna skall vara neutral med avseende på förhållandet mellan kommunerna och staten betyder åter att de årliga utjämnings- avdragen och –tilläggen skall vara lika stora.

I propositionen föreslås att ansvaret för att ordna och finansiera vissa uppgifter överförs från kommunerna till staten på det sätt som bestäms särskilt. Till dessa uppgifter hör konsumentrådgivningen, underhållsstödet, förmyndarverksamhetens intressebevakning, hälso- och sjukvård för sådana som är bosatta utomlands, utredningar i anslutning till sexuellt utnyttjande av barn och rättspsykiatriska utredningar. Till dessa delar innehåller ramlagen ett för statsrådet och ministerierna bindande uppdrag att vidta de lagstiftningsåtgärder som överföringen av uppgifterna förutsätter.

Enligt förslaget till ramlag genomförs de omorganiseringar som kommun- och service- strukturreformen innebär samt beredningen och utarbetandet av de planer som den förutsätter i samarbete med företrädarna för kommunernas personal. De 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 under fem år utom i sådana fall där personen i fråga vägrar att ta emot en ny uppgift eller tjänst som uppfyller villkoren enligt arbetsavtalslagen eller lagen om kommunala tjänsteinnehavare och som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud gäller fem år efter att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft samt inom ett samarbetsområde och samkommunen som svarar för specialsjukvården och specialomsorg fem år efter att en person övergått i anställning hos den nya arbetsgivaren.

Dessutom innehåller ramlagen bestämmelser om utvecklingsarbete som gäller statens och kommunernas gemensamma informationssystem och samservice.

Enligt förslaget till ramlag skall statsrådet avlåta en redogörelse för genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen och uppnåendet av målen för reformen till riksdagen 2009.

3.3 Kommunindelningenslagen

I propositionen ingår ett förslag till lag om ändring av kommunindelningenslagen. De bestämmelser som föreslås i kommunindelningenslagen utgör ingen ramlagstiftning utan är direkt tillämplig rätt. Kommunindelningenslagen innehåller detaljerade bestämmelser om de förfaranden som främjar ändringar i kommunindelningen som verkställs i samband med reformen.

De föreslagna ändringarna i kommunindelningenslagen bidrar till uppnåendet av de mål som angetts för kommun- och servicestrukturreformen i nämnda ramlag. Enligt förslaget till ramlag är syftet med reformen att utgående från den kommunala demokratin stärka kommun- och servicestrukturen. Kommunstrukturen förstärks genom att kommuner slås samman och delar av kommuner ansluts till andra kommuner. De krav på befolkningsunderlag för primärvården och den grundläggande yrkesutbildningen som anges i nämnda lagförslag kan uppfyllas genom att det bildas tillräckligt stora kommuner. Möjligheterna för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter granskas i ramlagen även med avseende på kommunindelningen. Den utredning och genomförandeplan som ramlagen förutsätter att skall ges till statsrådet skall också innehålla en utredning och plan om eventuella åtgärder för att ändra kommunindelningen.

I propositionen föreslås att de bestämmelser i kommunindelningenslagen ändras som gäller förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen, statsrådets prövningsrätt att besluta om ändringar i kommunindelningen, giltighetstiden för avtal om ordnande av förvaltningen och servicen, de ekonomiska stöd som betalas i samband med ändringar i kommunindelningen och personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen.

I enlighet med det grundläggande målet för kommun- och servicestrukturreformen föreslås att som en utgångspunkt för utvecklingen av kommunindelningen fogas till lagen ett krav på att en kommun skall bestå av ett pendlingsområde eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska och

på personalresurserna grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet av service och finansieringen. En motsvarande bestämmelse ingår också i den föreslagna lagen om en kommun- och servicestrukturreform.

Det föreslås att statsrådets prövningsrätt i fråga om beslut som gäller ändringar i kommunindelningen utökas. Till skillnad från nuläget skall statsrådet i regel inte vara skyldigt att godkänna en ändring i kommunindelningen, även om de kommuner som berörs av ändringen skulle ha fattat samstämmiga beslut om ändringen. Statsrådet kan således förkasta en framställning om en ändring i kommunindelningen om det anser att sammanslagningen skulle strida mot någon lagstadgad förutsättning för en ändring i kommunindelningen. Propositionen förbättrar statsrådets förutsättningar att driva en helhetsbetonad kommunstrukturpolitik.

Det föreslås att giltighetstiden för det avtal om ordnande av förvaltningen och servicen som ingås mellan de kommuner som berörs av en ändring i kommunindelningen förkortas från fem till tre år. Detta förbättrar kommunernas förutsättningar att integrera de sammanslagna kommunernas service till en enda helhet snabbare än nu.

Det föreslås att i kommunindelningens upphävs som onödiga och föråldrade de bestämmelser som gäller de anställdas lön och andra förmåner, pensionsskydd, semester samt samkommuners tjänsteinnehavare och arbetstagare. Lagen om kommunala tjänsteinnehavare, arbetsavtalslagen och kommunala pensionslagen tryggar till dessa delar minst lika goda rättigheter och förmåner för tjänsteinnehavarna och arbetstagarna i samband med ändringar i kommunindelningen som de bestämmelser som föreslås bli upphävda.

Med hänvisning till motiveringen till lagen om en kommun- och servicestrukturreform, som också ingår i propositionen, föreslås även i kommunindelningens bestämmelser som gäller fastställandet av personalens ställning i samband med ändringar i kommunindelningen. På de anställda i en kommun som upplöses tillämpas således när kommunindelningen ändras bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Beslutet om en ändring i kommunindelning-

en och avtalet om ordnande av förvaltningen och servicen jämte planer skall utarbetas i samarbetsförfarande. Vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008–2013 har arbetsgivaren inte heller på grund av ändringen i kommunindelningen rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker under fem år efter att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft utom när personen i fråga vägrar att ta emot en för honom eller henne lämplig uppgift eller tjänst.

Det föreslås att kommunindelningens bestämmelser om sammanslagningsunderstöd som beviljas i samband med ändringar i kommunindelningen revideras helt och hållet. Sammanslagningsunderstöd beviljas för kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2008–2013. Avsikten är sammanslagningsunderstöd inte skall beviljas för ändringar i kommunindelningen som verkställs efter detta. Strävan är att fortfarande påskynda reformen av kommunstrukturen genom att sammanslagningsunderstödet beviljas till 1,8-faldigt belopp 2008 och 2009 och till 1,4-faldigt belopp 2010 och 2011 jämfört med kommunsammanslagningar som verkställs 2012 och 2013.

Sammanslagningsunderstödens struktur och dimensionering bestäms så att understöden sporrar flera kommuner att gå samma till kommuner med betydligt större folkmängd än för närvarande. Sammanslagningsunderstödet består av en grunddel som bestäms enligt invånarantalet och en tilläggsdel som bestäms enligt antalet kommuner som berörs av ändringen.

Sammanslagningsunderstödet grunddel betalas vid alla sådana ändringar i kommunindelningen som innebär att antalet kommuner minskar. Grunddelen graderas i sammanlagt sex olika klasser enligt om kommunsammanslagningen leder till en kommun med minst 20 000 invånare och hur många invånare det finns sammanlagt i de andra kommunerna utom den största som berörs av sammanslagningen. Grunddelen är som lägst vid en kommunsammanslagning där den nya kommunen eller den kommun som utvidgas får mindre än 20 000 invånare och det sammanlagda invånarantalet i de andra kommu-

nera utom den största är under 3 500. Grunddelen är då bara 2,0 miljoner euro 2012 och 2013, 2010 och 2011 är den 1,4 gånger nämnda summa, dvs. 2,80 miljoner euro, och 2008 och 2009 1,8 gånger nämnda summa, dvs. 3,60 miljoner euro. Vid ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 är grunddelen som högst 7,20 miljoner euro per kommunsammanslagning. Så är fallet när den nya kommunen eller den kommun som utvidgas får minst 20 000 invånare och det sammanlagda invånarantalet i de andra kommunerna utom den största som berörs av sammanslagningen är över 10 000. Åren 2010 och 2011 är grunddelen i motsvarande fall 5,60 miljoner euro och 2012 och 2013 högst 4,00 miljoner euro.

Vid ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 höjs grunddelen dessutom med 100 euro per invånare i fråga om en sådan kommun som berörs av ändringen i kommunindelningen och som åren 2002-2006 minst tre år har beviljats finansieringsunderstöd enligt 13 § i lagen om statsandelar till kommunerna på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter. Höjningen är som mest en miljon euro per kommunsammanslagning. Strävan med höjningen är att kompensera den extra börda som kommuner med svag ekonomisk ställning orsakar den nya kommunen.

Sammanslagningens understödet tilläggsdel betalas vid sammanslagningar av flera kommuner, dvs. vid ändringar i kommunindelningen som innebär att minst två kommuner upplöses. Åren 2012 och 2013 är tilläggsdelen 0,7 miljoner euro när antalet kommuner minskar med två, 1,4 miljoner när antalet kommuner minskar med tre. Den ökar med 0,7 miljoner euro för varje ny kommun som minskar antalet kommuner. På motsvarande sätt är tilläggsdelen 2010 1,4 gånger och 2008 och 2009 1,8 gånger nivån 2012 och 2013. När antalet kommuner minskar med minst tre utgör tilläggsdelen en betydande del av sammanslagningens understödet.

Betalningen av sammanslagningens understödet periodiseras över tre år. Det föreslås att det största understödet betalas i initialskedet så att det är då ändringen i kommunindel-

ningen träder i kraft betalas 40 procent av understödet och de två följande åren 30 procent vardera året.

Det administrativt arbetsdryga stödet för investerings- och utvecklingsprojekt med oklara effekter som betalas i samband med ändringar i kommunindelningen slopas.

Det föreslås att förluster av statsandelar som eventuellt realiserar vid en kommunsammanslagning kompenseras till fullt belopp för fem år. Strävan med förslaget är att främja ändringar i kommunindelningen. Förluster av statsandelar i anslutning till ändringar i kommunindelningen har avsevärt minskat viljan att verkställa kommunsammanslagningar.

I propositionen föreslås också de bestämmelser preciseras som gäller hur sammanslagningens understödet beräknas i en situation där en ny ändring i kommunindelningen som minskar antalet kommuner verkställs under betalningsperioden för understödet. Dessutom föreslås preciseringar i bestämmelserna om fördelning av understödet och ersättning för en minskning i statsandelarna i en situation där delar av en kommun som upplöses överförs till flera kommuner. Strävan med bestämmelserna är att förhindra möjlighet för kommunerna att genom sina egna beslut påverka understödsbeloppet och förbättra förutsättningarna att förutsäga hur de nämnda stödformerna bestäms.

3.4 Lagen om överlåtelseskatt

En kommun eller samkommun är inte skyldig att betala överlåtelseskatt som förvärvare när fastigheter som används för kommunernas serviceproduktion i samband med kommun- och servicestrukturreformen överförs till en annan kommun eller samkommun. Om det är fråga om aktier i ett fastighetsbolag som berättigar till besittning av lokaler eller när en fastighet eller aktier överförs till ett aktiebolag skall överlåtelseskatt betalas.

Vid genomförandet av strukturarrangemang som överensstämmer med målen för kommun- och servicestrukturreformen har ett separat aktiebolag ansetts vara ett ändamålsenligt sätt att organisera besittningen av loka-

ler. En strukturell reform av yrkeshögskolorna och utveckling av huvudmannaförmen liksom en ändamålsenlig utveckling av nätverket av yrkesutbildningsanordnare kan förutsätta att ägarstrukturerna för fastigheter som används för utbildningsändamål ändras.

Bolagisering av lokaler som används för kommunernas serviceproduktion

För att främja en ändamålsenligt ordnad lokalförvaltning föreslås att vissa lokalarrangemang som vidtas för att genomföra kommun- och servicestrukturen befrias från överlåtelseskatt genom en temporär bestämmelse om skattefrihet som intas i lagen om överlåtelseskatt.

Skattefriheten gäller överlåtelse av en fastighet som varit i användning inom socialvårds-, hälso- och sjukvårds-, utbildnings-, ungdoms-, biblioteks- eller brand- och räddningsväsendet eller i vissa fall kultur- och idrottsverksamhet eller den allmänna förvaltningen när en kommun eller samkommun som är ägare överlåter fastigheten till ett aktiebolag som ägs av en kommun eller samkommun som apport mot aktier i bolaget så att fastigheten används för nämnd verksamhet. Skattefriheten gäller på motsvarande sätt överlåtelse av aktier som medför rätt att besitta lokaler i ett bostads- eller fastighetsaktiebolag som används för sådan verksamhet.

Kommunerna kan till exempel organisera sina lokaler som större helheter, varvid lokalförvaltningens sakkunskap och effektivitet kan tryggas bättre.

Av neutralitetsskäl liksom på grund av de skyldigheter som följer av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna är det viktigt att skattefriheten inte hänför sig till fastigheter som används i verksamhet som bedrivs av kommunernas affärsverksliknande enheter som bedriver verksamhet som skall anses som näringsverksamhet, till exempel energiproduktion. Skattefriheten skall inte heller gälla hyresbostadsfastigheter beträffande vilka överlåtelser berörs av skattefrihet som regleras i 43 a § i lagen om överlåtelseskatt.

En förutsättning för skattefrihet är bl.a. att fastighetsarrangemanget hänför sig till fullföljandet av en genomförandeplan enligt la-

gen om en kommun- och servicestrukturen.

Ägararrangemang som berör yrkeshögskolor och yrkesläroanstalter

Ovan relaterade skattefrihet lämpar sig inte för yrkesläroanstalters och yrkeshögskolors strukturarrangemang, eftersom yrkesutbildning anordnas och yrkeshögskolor upprätthålls även av ett flertal privata instanser vid sidan av kommunala instanser. Aktiebolag har ansetts vara en ändamålsenlig form för upprätthållandet av yrkeshögskolor och även anordnandet av yrkesutbildning. Då kan strukturarrangemangen genomföras så att även privata sammanslutningar och stiftelser blir aktieägare i ett redan existerande eller nytt aktiebolag.

Skattefriheten för fastighetsarrangemang som gäller yrkeshögskolor kan inte heller kopplas till genomförandeplanen, eftersom lagen inte förutsätter att dessa arrangemang skall ingå i genomförandeplanen. Detsamma gäller yrkesläroanstalter när arrangemanget gäller läroanstalter som innehas av privata instanser.

Behovet av strukturarrangemang är oberoende av vem som är ägare. Utbildningsverksamhet som upprätthålls eller anordnas av privata instanser berörs av samma bestämmelser som motsvarande utbildning som anordnas av kommunerna.

Finansieringen av utbildningen bestäms också enligt samma grunder oberoende av om anordnaren är privat eller kommunal. Utbildningsanordnarna beviljas årligen statsandel på det sätt som bestäms i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet i enlighet med produkten av antalet studerande och det kalkylerade pris per enhet som beräknats och bestämts per studerande och som grundar sig på de riksomfattande totalkostnaderna (statsandelsgrunden). Privata utbildningsanordnare och samkommuner får nämnda statsandelsgrund av staten i form av finansiering. För kommunernas del minskas statsandelsgrunden med kommunens finansieringsandel. Finansieringen av utbildningen grundar sig i praktiken helt och hållet på offentlig finansiering.

De bolag som är huvudmän för yrkes-

högskolor har grundats för den verksamhet som föreskrivs i yrkeshögskolelagen. Yrkehögskolornas uppgift är att meddela yrkeshögskoleundervisning och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete. Yrkehögskolorna har också bedriva utbildnings-, forsknings- och utvecklingsarbete som avgiftsbelagd serviceverksamhet.

Privata anordnare av yrkesutbildning är föreningar, stiftelser och aktiebolag som ordnar grundläggande yrkesutbildning, läroavtalsutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning. Anordnarna av yrkesutbildning kan anordna avgiftsbelagd serviceverksamhet som ansluter sig till denna utbildning, bl.a. arbetskraftspolitisk vuxenutbildning för arbetsförvaltningen.

Utbildning får inte anordnas för att eftersträva ekonomisk vinst. Lagarna om yrkesutbildning innehåller uttryckliga bestämmelser om saken. Av denna anledning kan utbildningsanordnarna till exempel inte dela ut ekonomiskt överskott åt delägarna.

Kostnaderna för avgiftsbelagd serviceverksamhet hör inte till de kostnader som ligger till grund för den offentliga finansieringen i enlighet med 23 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.

I en situation där utbildningsanordnaren bedriver annan än offentligt finansierad verksamhet i läroanstalts- eller högskolefastigheten gagnar en skatteförmån som hänförs sig till hela fastigheten även affärsverksamheten, vilket kan vara problematiskt med avseende på neutralitetsmålet för beskattningen. Till denna del är det emellertid fråga om en sådan avgiftsbelagd serviceverksamhet att den skatteförmån som hänförs sig till den inte skall anses ha skadliga effekter för konkurrensförhållandena i utbildningsbranschen. Med avseende på beskattningens neutralitet föreligger det således inget hinder för att en skatteförmån som hänförs sig till strukturarrangemang på motsvarande sätt kan gagna en privat instans som är förvärvare.

Den bestämmelse om skattefrihet som föreslås för att anordnarna av yrkesutbildning skall bilda nätverk och för att främja huvudmannaarrangemangen för yrkehögskolorna skall gälla överlåtelse där den som bedriver verksamhet enligt ett tillstånd överläter den fastighet som används för verksamheten åt en

annan sammanslutning eller stiftelse med tillstånd så att fastigheten används i sådan verksamhet. Fastigheten skall i huvudsak användas för detta ändamål både före och efter överlåtelsen.

Skattefriheten är i princip avsedd att på samma sätt som 43 b § gälla inbördes strukturarrangemang mellan instanser som bedriver verksamhet som förutsätter skattefrihet i samband med vilka även det fastighetsbestånd som används för verksamheten överförs. När skattefrihet enligt 43 b § tillämpas på bolagisering av skolbyggnader som hänförs sig till kommunens skolväsende är det ändamålsenligt att fastigheter som inte längre behövs för kommunernas skolväsende kan överföras så att de börjas användas inom yrkeshögskoleutbildningen eller yrkesutbildningen. Skattefriheten skall därför på motsvarande sätt gälla överlåtelse av en fastighet som ägs av en kommun eller samkommun och som använts för utbildningsverksamhet enligt 43 b § för att användas för yrkesutbildning eller yrkeshögskoleutbildning.

När förvärvaren är ett aktiebolag, förutsätts att överlåtelsen sker i form av apportöverlåtelse. Till bestämmelsen om skattefrihet hänförs sig dessutom en bestämmelse om att skatteförmånen går förlorad när fastigheten överläts eller dess användningsändamål ändras inom 5 år efter överlåtelsen.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Allmänt om konsekvenserna

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om en kommun- och servicestrukturreform, en lag om ändring av kommunindelningslagen samt en lag om ändring av lagen om överlåtelseskatt. Dessa lagar bildar den helhet som ligger till grund för genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen.

Den föreslagna lagen om en kommun- och servicestrukturreform skapar riktlinjer och ramar för nämnda reform. Lagen i sig själv räcker således inte till för att de mål som den sätter upp skall nås. Lagen ligger till grund för det omfattande lagstiftningsmässiga och administrativa revideringsarbete som förutsätts för att genomföra reformen i praktiken.

Lagen förutsätter stora omorganiseringar av förvaltningen och servicen i kommunerna. Den föreslagna lagen förutsätter således ett omfattande lagberedningsarbete i olika ministerier och stora omorganiseringar av förvaltningen och servicen i kommunerna och samkommunerna.

De ändringar som föreslås i kommunindelningenslagen är däremot inte ramlagstiftning som förutsätter fortsatt lagstiftningsberedning utan direkt tillämplig rätt. Kommunindelningenslagen innehåller detaljerade bestämmelser om förfarandena för att genomföra de ändringar i kommunstrukturen som reformen förutsätter. Däremot beslutar kommunerna självständigt om de enskilda ändringar i kommunindelningen som skall verkställas med stöd av lagen.

Den nya kommun- och servicestruktur som utformas med stöd av de lagar som föreslås i propositionen är således inte exakt känd ännu i detta skede. Sålunda är det inte heller möjligt att exakt bedöma lagens konsekvenser i detta skede. Detta gäller lagens samtliga konsekvenser, dvs. konsekvenser för tillgången till service och servicens kvalitet, förvaltningen, personalen, ekonomin, regionalpolitiken och könens ställning. De bedömningar av konsekvenserna som presenteras beskriver således i huvudsak konsekvenstrenden i förhållande till målen för propositionen.

4.2 Konsekvenser för tillgången till service och servicens kvalitet

Resultatet av reformen är att den kommunala servicen får en starkare administrativ och ekonomisk grund än för närvarande. Servicen till invånarna kan tryggas trots den åldrande befolkningen och flyttningsrörelsen och trots den ändring i efterfrågan på service som dessa medför.

För dem som använder servicen är tillgången till service och dess kvalitet väsentliga saker. Trots att ansvaret för att ordna vissa typer av service i fortsättningen kommer att vila på större enheter än nu, kan servicen enligt behov fortfarande produceras nära invånarna. Detta gäller i synnerhet närservice som behövs dagligen, till exempel barndagvård och grundläggande utbildning. Att an-

svaret för att ordna servicen sammanförs till större enheter betyder således inte i sig att tillgången till service försämras.

Ett större befolkningsunderlag för ansvaret att ordna service tryggar en starkare finansieringsbas bl.a. genom att den belastning som tillfälliga variationer medför minskar samt tryggar rekryteringen av personal och personalens kunnande.

Å andra sidan finns det service som det är möjligt att ordna högklassigt endast med ett mycket stort befolkningsunderlag och t.o.m. endast på riksnivå i tillräckligt stora enheter. Detta gäller i synnerhet vissa av den specialiserade sjukvårdens uppgifter samt specialomsorgerna om utvecklingsstörda. Det är nödvändigt att koncentrera dessa tjänster till färre och större enheter än för närvarande. För att trygga den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag indelas landet i de samkommuner som avses i lagen om specialiserad sjukvård. Kvaliteten på och tillgången till särskilt krävande specialiserad sjukvård tryggas genom att vården centraliseras till någon av de nämnda samkommunerna.

Aven bildandet av kommuner som är större än de nuvarande samt samarbetsområden som ansvarar för primärvården och den grundläggande yrkesutbildningen förbättrar de yrkesmässiga och ekonomiska förutsättningarna för de organisationer som ansvarar för servicen att erbjuda service mera jämlikt än för närvarande i landets olika delar. Detta gäller i synnerhet primärvårds- och socialvårdstjänster. För närvarande förfogar små kommuner inte över tillräckligt med personal för specialservice, eftersom de överkommunala strukturer som produktionen av den förutsätter är svagt utvecklade.

Under de kommande åren ökar behovet av kommunal service, medan de åldersklasser som kommer ut på arbetsmarknaden krymper. När arbetskraften minskar kan den offentliga sektorn inte anställa lika många arbetstagare som för närvarande. Brist på arbetskraft hotar, i synnerhet i de mest avlägsna områdena och på yrkesskicklig arbetskraft. De större kommuner och de föreslagna samarbetsorganisationerna som utgör målet har lättare att få även ny yrkesskicklig arbetskraft. Genom att reformera strukturerna strävar man efter att

de områden som ansvarar för ordnandet av olika typer av service är tillräckligt stora så att servicen kan ordnas på ett högklassigt, effektivt och heltäckande sätt. Detta gör det möjligt att planera användningen av arbetskraften i större helheter.

4.3 Administrativa konsekvenser

Propositionen kommer sannolikt att leda till ändringar i kommunindelningen och till en större kommunstorlek än för närvarande, vilket förbättrar kommunernas förutsättningar att ordna och finansiera servicen till sina invånare.

Servicestrukturen för social- och hälsovården reformeras med hjälp av kommunsammanslagningar och samarbetsarrangemang mellan kommunerna. Trots de enhetliga grunderna för servicestrukturen kan kommunerna använda sig av flera olika sätt att genomföra strukturreformen. Primärvården och de socialvårdsuppgifter som är nära anslutna till den sköts i fortsättningen av en kommun eller ett samarbetsområde som har åtminstone ungefär 20 000 invånare. I en kommun eller inom ett samarbetsområde som ansvarar för ordnandet av grundläggande yrkesutbildning skall det i fortsättningen finns åtminstone ungefär 50 000 invånare. Den specialiserade sjukvården, specialomsorgerna om utvecklingsstörda samt andra uppgifter som det föreskrivs om särskilt eller som man kommer överens om särskilt sköts av de nya samkommuner som bildas. Kommunerna kan också ge dessa samkommuner andra uppgifter. Kommunerna i huvudstadsregionen skall utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna skall förbättras i regionen. De centralorter i landskapen som anges i lagen skall utarbeta motsvarande plan med kommuner som gränsar till dem och som med avseende på samhällsstrukturen hör nära samman med dem.

Ovan nämnda förpliktelser kommer att leda till betydande administrativa förändringar i fråga om ordnandet, produktionen och finansieringen av servicen. Dessa reformer breddar och förstärker de organisatoriska och finansiella grunderna för servicen och ökar

förutsättningarna för de organisationer som ansvarar för servicen att klara av sina uppgifter i framtiden.

Reformen torde avsevärt minska antalet nuvarande frivilliga samkommuner och antalet enskilda avtal mellan kommunerna. På detta sätt kan man uppnå en lättare förvaltning och även utveckla demokratin. Det geografiska området för samkommuner som sköter uppgifter som kräver ett brett befolkningsunderlag kan avvika från den nuvarande indelningen i sjukvårdsdistrikt och specialomsorgsdistrikt. Områdena för distrikten kan sammanslås. När två distriktsnätverk sammanslås kan vissa av de nuvarande obligatoriska samkommunerna omändras till frivilliga serviceproducentorganisationer. Samarbetet mellan social- och hälso- och sjukvården samt primärvården och den specialiserade sjukvården antas bli bättre i klarare funktionella helheter, när områdesindelningarna för de olika sektorerna börjar sammanfalla.

4.4 Ekonomiska konsekvenser

Lagen om en kommun- och servicestrukturereform

De ändringar i kommun- och servicestrukturen som genomförs på grund av propositionen antas på lång sikt ha betydande effekter på kostnaderna för ordnandet av servicen. Det är emellertid inte möjligt att bedöma dessa effekter i detta skede, när man ännu inte vet hur reformen i praktiken kommer att genomföras i kommunerna. Kostnadsbesparingar förväntas uppstå i synnerhet till följd av undanröjandet av överlappande funktioner, möjligheten att utnyttja gemensamma resurser effektivare än nu och möjligheten att bättre än nu granska olika typer av service som helheter som griper in i varandra.

Enligt förslaget till ramlag om kommun- och servicestrukturen förnyas kommunernas finansierings- och statsandelssystem 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 är att slå samman statsandelarna för de olika förvaltningsområdena. Enligt förslaget till ramlag beaktas kommunernas olika förhållanden och servicebehov i statsandelssystemet. Det utjämningsystem för statsandelarna som baserar sig på skatteinkomsterna skall vara neutralt med avseende på förhållandet mellan kommunerna och staten. Reformen ändrar inte kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Den föreslagna ramlagen ändrar således inte kommunernas finansierings- och statsandelssystem. Om reformen av det avläts en särskild regeringsproposition, där de ekonomiska konsekvenserna av nämnda reform bedöms.

Genom förslaget att stärka kommunernas skatteinkomstbas och överföra skatteavdragen så att de belastar staten försöker man begränsa den belastning som skatteavdragen utgör för kommunernas ekonomi. Ändringen genomförs kostnadsneutralt med avseende på förhållandet mellan kommunerna och staten. Skattebasen inom kommunalbeskattningen har försämrats de senaste åren i synnerhet p.g.a. höjningarna av förvärvsinkomstavdragen inom kommunalbeskattningen, med vars hjälp de inkomstskattelättnader som nämns i regeringsprogrammet har genomförts i fråga om låg- och medelinkomsttagare.

De hinder för samgång och samarbete som ansluter sig till kommunernas finansieringssystem beror på att vissa bestämningsgrunder för kommunernas statsandelar kan leda till statsandelsförluster i samband med ändringar i kommunindelningen. Sådana bestämningsgrunder är den på kommunernas skatteinkomster baserade utjämnningen av statsandelarna, fjärrortstillägget i kommunernas allmänna statsandel och statsandelen för social- och hälsovården, det tillägg som grundar sig på förändringen i invånarantalet, tätortstillägget, sjukfrekvenskoefficienten, dagvårdskoefficienten, handikappkoefficienten, skärgårdstillägget, arbetslöshetskoefficienten, befolkningstätheten i priset per enhet för den grundläggande utbildningen, skolnätsfaktorn för den grundläggande utbildningen i glesbebodda kommuner och skärgårdskommuner samt den utjämnade kalkylerade skat-

teinkomsten i statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhetens anläggningsprojekt. Med undantag för den på skatteinkomsterna baserade utjämnningen av statsandelarna och fjärrortstillägget är de förluster av statsandelar som de nämnda statsandelsgrunderna förorsakar dock i allmänhet små.

Behovet av att förnya de ovan nämnda bestämningsgrunderna för statsandelarna bedöms i en särskild regeringsproposition som avläts till riksdagen senare. I praktiken minskar de nämnda bestämningsgrundernas försvärande inverkan på verkställandet av kommunsammanslagningar dock avsevärt redan genom den ändring av kommunindelningenslagen som föreslås i denna proposition, enligt vilken förluster av statsandelar i anslutning till kommunsammanslagningar kompenseras till fullt belopp för fem år.

Genomförandet av reformen samt de åtgärder som tar sikte på att förbättra produktiviteten medför kostnader av engångsnatur för staten och kommunerna i berednings- och övergångsskedet. Flera av åtgärderna är sådana att de i synnerhet i beredningsskedet förutsätter samarbete mellan staten och kommunerna.

Uppgifter som överförs från kommunerna till staten

År 2004 uppgick kommunernas totala kostnader för konsumentrådgivningen till 3,5 miljoner euro. Samma år betalade staten 3,38 miljoner euro i ersättning till producenterna av intressebevakningstjänster.

I 15 § 2 mom. i lagen om underhållstrygghet sägs att sedan organet har beslutat om betalning av underhållsstöd på grund av försummelse att betala underhållsbidrag, är organet berättigat att driva in alla obetalda underhållsbidrag hos den underhållsskyldige, inklusive dröjsmålsränta uträknad enligt 16 b § i lagen om underhåll för barn. Enligt den statistik som Social- och hälsovårdens forsknings- och utvecklingscentral publicerat (Stakes, Statistikmeddelande 9/2005) har underhållsstöd betalats för 104 495 barn under 2004, sammanlagt 141,8 miljoner euro. Av de underhållsskyldiga indrevs under samma år sammanlagt 71,2 miljoner euro, varav 61,6 miljoner euro betalades i ersättning till kom-

munerna och 9,6 miljoner euro redovisades som underhållsbidrag för barn. Indrivningen står för största delen av den arbetsbörda som verkställigheten av lagen om underhålls-trygghet förorsakar. Utgående från en utredning som gjordes i kommunerna 1992 uppskattades att verkställigheten av lagen kräver ca 400–600 personers arbetsinsats i kommunerna, varav uppskattningsvis 2/3 ansågs gå åt till indrivningen av underhållsbidrag. Till följd av de ändringar i lagen som gäller preskriptionsbestämmelserna kan arbetsinsatsen i kommunerna antas ha minskat något.

Kostnaderna för hälso- och sjukvård som lämnas på grund av Europeiska gemenskapens lagstiftning och avtalen om social trygghet uppskattas totalt till knappt 7 miljoner euro, vilket inte i sig är någon betydande post av utgifterna för hälso- och sjukvård i Finland. Kostnaderna hänför sig dock mycket ojämnt till olika kommuner och sjukvårdsdistrikt. Den ersättning som kommer via statsandelssystemet hänförs inte till kommunerna på ett sätt som motsvarar deras kostnader. På motsvarande sätt har Finland debiterat andra länder ungefär 1,7 miljoner euro. De totala kostnaderna för Finland beaktas i statsandelskalkylen för kommunernas social- och hälsovård. De kostnader som Finland betalar (ca 9 miljoner euro på årsnivå) har betalats av statsmedel under sjukförsäkringsmomentet och de debiterade kostnaderna har redovisats till sjukförsäkringsfonden.

Kostnaderna för att utreda sexuellt utnyttjande är 13 000–15 000 euro per undersökning när undersökningen görs vid en universitetsenhet, den som undersöks är ett barn under 10 år och när man använder s.a.s. hela undersökningspaketet. Sedan år 2000 har staten betalat särskilt statsunderstöd till samkommunerna för sjukvårdsdistrikten för kostnaderna för psykiatrisk vård och rehabilitering av barn och unga samt för kommunernas och samkommunernas utveckling av tjänster som förebygger mentala problem. Anslaget har också kunnat användas till kostnaderna för rättspsykiatriska undersökningar av barn och unga i anslutning till förundersökning av brott. År 2006 är avsikten att använda 2 miljoner euro av anslaget för att betala statsunderstöd för kostnaderna för rättspsykiatriska undersökningar av barn och

unga. Staten ersätter med stöd av mentalvårdslagen den specialiserade sjukvården för kostnaderna för sinnesundersökningar av brottsmisstänkta vuxna, medan sjukvårdsdistrikten och kommunerna har fått betala kostnaderna för rättspsykiatriska undersökningar av barn och unga i anslutning till förundersökning av brott. Staten har emellertid deltagit i kostnaderna med nämnda särskilda statsunderstöd.

Avsikten är att genomföra de föreslagna överföringarna av uppgifter samt finansieringsansvar från kommunerna till staten på ett kostnadsneutralt sätt. Ändringarna i kommunindelningen och servicestrukturen kan ha konsekvenser för resekostnaderna för kunderna inom social- och hälsovården och därigenom för de sjukförsäkringsersättningar som Folkpensionsanstalten beviljar.

Kommunindelningenslagen

De föreslagna ändringarna i det ekonomiska stödet för ändringar i kommunindelningen sänker det totala beloppet av stöd per kommunsammanslagning efter 2008 och 2009, förskjuter tyngdpunkten i stödet till sammanslagningar som berör flera kommuner än två och till kommunsammanslagningar som leder till kommuner med stort invånarantal, minskar väsentligt de hinder som statsandelsför-luster ställer för kommunsammanslagningar, ökar kommunernas vilja att verkställda ändringar i kommunindelningen ären omedelbart efter lagens ikraftträdande samt klarlägger bestämningsgrunderna för stödet.

Enligt propositionen betalas i samband med kommunsammanslagningar sammanslagningsunderstöd och ersättning för en minskning i statsandelarna.

Jämfört med nuläget sjunker det genomsnittliga *sammanslagningsunderstödet* per kommunsammanslagning något 2010 och 2011 och kännbart 2012 och 2013. Propositionens konsekvenser varierar dock väsentligt enligt vilken slags kommunsammanslagning det är fråga om och när kommunsammanslagningen verkställs. Stödet sjunker mest vid sammanslagningar av två kommuner, i synnerhet som de kommuner som går samman är små. Vid sammanslagningar av flera kommuner som leder till stora kommuner

minskar stödet betydligt mindre. I fråga om ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 minskar sammanslagningsunderstödet endast vid sammanslagningar av två och tre kommuner och för kommuner med färre än 20 000 invånare.

Enligt de kalkyler som gjorts till stöd för regeringens proposition minskar sammanslagningsunderstödet något om det är fråga om en sammanslagning av två kommuner som verkställs 2008 eller 2009, det minskar med ungefär en fjärdedel vid sammanslag-

ningar som verkställs 2010 och 2011 och med ungefär hälften vid sammanslagningar av två kommuner som verkställs 2012 och 2013. Vid en kommunsammanslagning som berör många kommuner och som leder till en stor kommun kan sammanslagningsunderstödet nämnda år vara t.o.m. betydligt större än det skulle vara om motsvarande ändring i kommunindelningen verkställs på en gång enligt de gällande bestämmelserna.

Sammanslagningsunderstöden enligt propositionen vid olika typer av ändringar i kommunindelningen framgår av tabell 15.

Tabell 15. Kommunernas sammanslagningsunderstöd (grund- och tilläggsdel, M€) vid olika stora ändringar i kommunindelningen som verkställs åren 2008–2013. Den översta siffran i rutan avser 2008 och 2009, den mellersta 2010 och 2011 och den understa beskriver jämförelsenivån, dvs. 2012 och 2013.

kommunens invånarantal
efter ändringen i kommun-
indelningen och det sam-
manlagda invånarantalet
i de andra kommunerna
utom den största

över 20 000	7,20	8,46	9,72	10,98	12,24	13,50	14,76	16,02	17,28	18,54
	5,60	6,58	7,56	8,54	9,52	10,50	11,48	12,46	13,44	14,42
över 10 000	4,00	4,70	5,40	6,10	6,80	7,50	8,20	8,90	9,60	10,30
över 20 000	6,48	7,74	9,00	10,26	11,52	12,78	14,04	15,30	16,56	17,82
	5,04	6,02	7,00	7,98	8,96	9,94	10,92	11,90	12,88	13,86
5 000-10 000	3,60	4,30	5,00	5,70	6,40	7,10	7,80	8,50	9,20	9,90
över 20 000	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84	17,10
	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32	13,30
under 5 000	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80	9,50
under 20 000	5,40	6,66	7,92	9,18	10,44	11,70	12,96	14,22	15,48	16,74
	4,20	5,18	6,16	7,14	8,12	9,10	10,08	11,06	12,04	13,02
över 7 000	3,00	3,70	4,40	5,10	5,80	6,50	7,20	7,90	8,60	9,30
under 20 000	4,50	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84
	3,50	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32
3 500-7 000	2,50	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80
under 20 000	3,60	4,86	6,12	7,38	8,64	9,90	11,16	12,42	13,68	14,94
	2,80	3,78	4,76	5,74	6,72	7,70	8,68	9,66	10,64	11,62
under 3 500	2,00	2,70	3,40	4,10	4,80	5,50	6,20	6,90	7,60	8,30
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

det antal med vilket kommunerna minskar vid ändringen i kommunindelningen

De statsfinansiella konsekvenserna av förslagen som gäller sammanslagningsunderstöd har bedömts utgående från hur mycket sammanslagningsunderstöd som sammanlagt

skulle betalas i en situation där antalet kommuner skulle minska med hundra fram till 2013. Uppskattningen grundar sig på en presumtion av antalet ändringar i kommunindel-

ningen som verkställs olika år och deras fördelning på olika typer av kommunsammanslagningar. I uppskattningen har antagits att kommunsammanslagningarna klart oftare än nu berör flera kommuner än två. Kalkylen är således i första hand riktgivande. Den utgår ifrån att det skulle vara 31 kommunsammanslagningar och att de skulle beröra sammanlagt 131 kommuner och att antalet kommuner sålunda skulle minska med 100. Då skulle sammanslagningsunderstöden enligt propositionen uppgå till sammanlagt ungefär 223 miljoner euro. Enligt de gällande bestämmelserna inklusive stödet för investerings- och utvecklingsprojekt, som försvinner, skulle stödet vid motsvarande ändringar i kommunindelningen vara nästan exakt lika stort, dvs. ca 220 miljoner euro. Vid sammanslagningar som berör flera kommuner än två kan understödsbeloppet enligt det nuvarande systemet inte under några förhållanden bli större än 8,4 miljoner euro, trots att det redan vid en sammanslagning av två kommuner i allmänhet betalas över 6 miljoner euro i sammanslagningsunderstöd. Det nuvarande systemet sporrar således inte till stora sammanslagningar som berör många kommuner. Av de kommunsammanslagningar som verkställts under de 35 senaste åren har 80 procent varit sammanslagningar av två kommuner. Om kommunsammanslagningarna skulle verkställas enligt nuvarande praxis i huvudsak i form av sammanslagningar av två kommuner, skulle en minskning med etthundra kommuner på ovan nämnt sätt kräva mer än 550 miljoner euro i sammanslagningsunderstöd.

I ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring i kommunindelningsslagen föreslås att om den ram på sammanlagt 200 miljoner euro som reserverats för sammanslagningsunderstöd under ramperioden 2008-2011 eventuellt överskrids finansieras överskridningen genom att den allmänna statsandelen enligt lagen om statsandelar till kommunerna minskas. Den minskning av statsandelen som motsvarar överskridningen skall vara lika stor per invånare i alla kommuner.

Det förslag enligt vilket den *minskning i statsandelarna* som orsakas av kommunsammanslagningar *ersätts* till fullt belopp för fem år ökar compensationerna för förluster

av statsandelar. Enligt propositionen vore den sammantagna compensationen för statsandelsförlusten för olika år fem gånger den beräknade förlusten per år då den nu är tre gånger den beräknade förlusten per år. I ovan nämnda exempelfall, där antalet kommuner skulle minska med hundra fram till 2013, skulle compensationen för statsandelsförlusterna öka från sammanlagt ungefär 90 miljoner euro till ungefär 150 miljoner euro. Compensationerna för statsandelarna är ändå inte någon direkt ytterligare utgift för staten och de har ingen effekt på de statsfinansiella ramarna som helhet, eftersom de eurobelopp som motsvarar compensationen i vilket fall som helst skulle betalas till kommunerna i form av statsandelar, om inga ändringar görs i kommunindelningen.

I exempel-fallet skulle de sammantagna sammanslagningsunderstöden och compensationerna för statsandelarna innebära kostnader på ungefär 373 miljoner euro. Om de sammanslagningarna av flera kommuner som ingår i ovan nämnda kalkylpresumtioner verkställs i form av flera sammanslagningar av två kommuner efter varandra, skulle sammanslagningsunderstöden och compensationerna för statsandelarna i det nuvarande systemet kosta sammanlagt ca 650 miljoner euro.

Inverkan av en ändring i kommunindelningen på skatteinkomsterna och avgifterna

En ändring i kommunstrukturen är problemfri när det gäller fastställandet av kommunalskatt och fastighetsskatt. När kommunindelningen ändras skall för den nya kommunen bestämmas nya procenttal för den kommunala inkomstskatten och fastighetsskatten. De placerar sig i praktiken oftast nära den sammantagna vägda skattesatsen. På motsvarande sätt kan när kommuner går samman deras samfundsskatteandel bestämmas som summan av kommunernas utdelning och det totala beloppet av samfundsskatten ändras således inte till följd av en ändring i kommunindelningen.

När kommuner som tillämpar olika skattesatser går samman sjunker skattesatsen ofta åtminstone till att börja med i en kommun

med hög skattesats medan den stiger i en kommun med låg skattesats. Detta gäller såväl den kommunala inkomstkatten som fastighetsskatten. Ur skattebetalarnas synpunkt har alltså en ändring i kommunindelningen en utjämnande inverkan på skattebördan i de kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen. Inverkningsarna på skattesatsen av en ändring i kommunindelningen varierar dock väsentligt beroende på vilken slags kommunsammanslagning det vid respektive tillfälle är fråga om.

Enligt 31 § i kommunindelningslagen förblir taxor för kommunala avgifter även efter en ändring i kommunindelningen i kraft i tillämpliga delar inom det område som de har gällt. Taxorna skall emellertid omedelbart justeras så att de motsvarar den nya kommunindelningen.

Undervisnings- och kulturverksamheten är i huvudsak avgiftsfri, så ändringar i kommunindelningen har ingen inverkan på avgiftsinkomsterna. Inom social- och hälsovården bör avgiftsgrunder som avviker från varandra i de enskilda kommunerna förenhetligas. Inom en kommuns område är det således inte möjligt att tillämpa från varandra avvikande avgifter till exempel inom hälso- och sjukvården, barndagvården eller anstalts-tjänster för äldre, inte heller i fråga om avgifter som affärsverken tar ut. Förfarandet och ändringseffekterna uppvisar samma tendens som när skattesatser på olika nivåer förenas till en.

Det förekommer i regel inga stora avvikelser mellan kommunerna när det gäller jämnstora avgifter eller avgifter som grundar sig på betalningsförmågan. När saken sålunda granskas ur kommuninvånarnas och serviceanvändarnas synvinkel inträffar det sannolikt inga stora ändringar i kommunernas avgiftspolitik vid en ändring i kommunindelningen.

4.5 Konsekvenser för personalens ställning

Propositionen leder till betydande ändringar i kommun- och servicestrukturerna. Reformen kommer att innebära stora organisatoriska förändringar och ändringar i sättet att ordna servicen som avsevärt påverkar perso-

nalens placering, uppgifter och rättigheter. Förändringens närmare omfattning och innehåll klarnar slutligt när reformen verkställs genom kommunernas beslut. Enligt den lag som föreslås om kommun- och servicestrukturreformen förbereds de arrangemang som reformen förutsätter och de planer som avses i nämnda lag i samarbete med företrädarna för kommunernas personal.

De större och starkare organisationer som bildas på grundval av propositionen främjar på lång sikt beständiga arbetsplatser för de anställda, ökar personalens karriärmöjligheter och förbättrar förutsättningarna för yrkesmässig utveckling.

Enligt ramlagen om en kommun- och servicestrukturreform skall alla i lagen avsedda omorganiseringar som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse. Motsvarande bestämmelse föreslås också ingå i kommunindelningslagen. Sålunda skall bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare tillämpas på alla förändringar i samband med kommun- och servicestrukturreformen som innebär ett arbetsgivarbyte oberoende av om de uppfyller kriterierna på överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

Att bestämmelserna om överlåtelse av rörelse tillämpas innebär bl.a. att en tjänsteinnehavare eller arbetstagare inte får sägas upp enbart därför att han eller hon byter arbetsgivare till följd av reformen. Tjänsteinnehavare och arbetstagare skall däremot ha rätt att säga upp sig från och med det att organisationsändringen träder i kraft utan att iaktta uppsägningstiden. Arbetsgivarens rättigheter och skyldigheter till följd av arbetsavtals- och tjänsteförhållanden som gäller vid överlåtelse tidpunkten överförs på den nya ägaren eller innehavaren. Förvärvaren är skyldig att iaktta bestämmelserna i det arbets- eller tjänstektivavtal som var i kraft vid överlåtelse tidpunkten.

I förslaget till ramlag och förslaget till ändring av kommunindelningslagen ingår ett förbud mot att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker enligt arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare under

fem år efter att en ändring i kommunindelningen trätt i kraft samt från det att personalens övergått i anställning hos ett samarbetsområde eller en samkommun enligt 5 och 6 § i ramlagen. Arbetsgivaren skall ändå ha rätt att säga upp ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker om arbetstagaren eller tjänsteinnehavaren vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Den nya arbetsuppgiften eller tjänsten skall i fråga om den som står i arbetsavtalsförhållande överensstämma med 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen och i fråga om en tjänst med 37 § i tjänsteinnehavarlagen. Förbudet gäller situationer där kommunindelningen ändras och situationer där det bildas samarbetsområden och samkommuner enligt 5 och 6 § i ramlagen. Lönen för personens nya uppgift eller tjänst bestäms i enlighet med arbets- och tjänstekollektivavtalet.

Propositionen tryggar således i stor utsträckning beständigheten hos personalens anställningsförhållanden vid reformen. Personalens arbetsuppgifter och den plats där arbetet utförs kan emellertid ändras. En persons ordinarie lön kan också sjunka på grund av att kravnivån enligt arbets- och tjänstekollektivavtalet är lägre i den nya uppgiften eller tjänsten.

4.6 Konsekvenser för köns ställning

Propositionens verkningar med avseende på kön kan bedömas i synnerhet ur tre synvinklar, dvs. ur personalens och serviceanvändarnas synvinkel samt med avseende på samhällelig delaktighet.

I detta skede är det fortfarande svårt att exakt bedöma propositionens konsekvenser med avseende på kön, eftersom endast målen och riktlinjerna för reformen samt tidtabellen för planeringen och genomförandet anges i de föreslagna lagarna. De föreslagna lagarna ger kommunerna och områdena möjlighet att tillämpa olika lösningar. De åtgärder som bestäms i kommunerna kan gälla kommunstrukturerna, samarbetet mellan kommunerna när servicen ordnas eller en effektivisering av kommunens egna funktioner. Sålunda framgår reformens konkreta konsekvenser med

avseende på kön först i genomförandeskedet. Därför är det viktigt att man i kommunerna i det skedet även beaktar beslutens konsekvenser för köns ställning och jämställdheten mellan könen.

Det viktigaste målet för kommun- och strukturreformen är att trygga den basservice som kommunerna ansvarar för även i framtiden när den kraftiga förändringen i åldersstrukturen klart försämrar försörjningskvoten jämfört med nuläget och medför att ordnandet av servicen blir en större utmaning för kommunekonomin och med tanke på tillgången på arbetskraft. Att trygga basservicen är också det primära målet med avseende på personalen, serviceanvändarna och det kommunala beslutsfattandet. I reformens grundläggande mål ingår således i princip jämställdhet mellan könen i det framtida Finland.

När man skall bedöma propositionen konsekvenser för könen med avseende på personalens ställning är en utgångspunkt att den kommunala sektorn är en viktig arbetsgivare för kvinnor. En tredjedel av alla sysselsatta kvinnor i Finland arbetar inom den kommunala sektorn och ungefär 80 procent av de kommunanställda är kvinnor. I de branscher som utgör det huvudsakliga målen för propositionen, dvs. inom social- och hälsovården, är kvinnornas andel av arbetskraften ca 90 procent. I landsbygdskommunerna är kvinnorna speciellt beroende av arbetsplatserna inom den kommunala sektorn. Kommun- och servicestrukturreformen påverkar således i samtliga fall särskilt kvinnornas ställning som arbetstagare och tjänsteinnehavare, även om konsekvenserna inte i sig riktar sig mot män och kvinnor på olika sätt.

Målet för kommun- och servicestrukturreformen är att trygga den kommunala servicen i en situation där servicebehovet ökar och de åldersklasser som kommer ut på arbetsmarknaden minskar. Strävan med reformen av strukturerna är att de områden som ansvarar för ordnandet av olika slags service skall vara tillräckligt stora så att servicen kan ordnas på ett högklassigt, effektivt och heltäckande sätt. Enheter som erbjuder mångsidiga möjligheter har också lättare att locka ny arbetskraft. I kvinnodominerade branscher är det till exempel viktigt att få vikarier under moderskaps- och föräldraledigheter. Också

när det gäller vikarier för viss tid erbjuder en större enhet bättre möjligheter att skapa fasta anställningsförhållanden.

Med stöd av vad som anförts ovan kan man anta att en förstoring av de enheter som ansvarar för ordnandet av servicen sannolikt ökar utvecklings- och karriärmöjligheterna samt möjligheterna att ingå fasta anställningsförhållanden.

Reformen av strukturerna kan också kopplas samman med ändringar i sättet att ordna och producera servicen. Exempelvis externalisering och privatisering av servicen kan ha konsekvenser för könsens ställning på arbetsmarknaden när åtgärderna riktar sig mot kvinnodominerade branscher. För personalen är det väsentliga hur dessa åtgärder påverkar lönen och anställningsvillkoren.

Reformen påverkar kvinnor och män även i egenskap av serviceanvändare. Kvinnornas genomsnittliga förväntade livslängd är ca 82 år och männens 75 år. Även prevalensen för kvinnor och män skiljer sig åt. Dessa faktorer avspeglar sig i könsfördelningen hos serviceanvändarna. Social- och hälsovårdstjänsterna för den äldre befolkningen riktar sig särskilt till kvinnor. När det gäller service till familjer skiljer sig könsrollerna fortfarande något från varandra.

För serviceanvändarna är servicens tillgänglighet väsentlig. Särskilt viktigt är detta för kvinnor med familj. De ansvarar ofta för till exempel de transporter som barndagvården förutsätter. Detta har ett avgörande samband med möjligheterna att samordna arbete och familjeliv. Även om ansvaret för att ordna servicen skulle ligga på en större enhet, kan servicen enligt behov ordnas nära invånarna även i fortsättningen. Sådan närservice är till exempel daghem och grundskolans lågstadier. Att ansvaret för att ordna servicen sammanförs till större enheter betyder sålunda inte i sig att tillgången till service försämras.

Med avseende på de samhälleliga påverkningsmöjligheterna och deltagandemöjligheterna kan det konstateras att kvinnorna röstar aktivare än männen i kommunalval. Kvinnornas andel av fullmäktige är ändå bara 36 procent. I de största städerna är andelen kvinnliga fullmäktige större, i Esbo, Helsingfors och Uleåborg t.o.m. över 50 procent.

Enligt jämställdhetslagen skall i kommunala organ som utses genom allmänna val, med undantag för fullmäktige, vardera könet vara representerat till minst 40 procent. I förvaltningsrådet, direktionen eller något annat lednings- eller förvaltningsorgan som består av förtroendevalda i ett bolag med kommunal majoritet skall det i regel finnas en jämna representation av kvinnor och män.

Propositionen har i princip inga konsekvenser för kvinnors och mäns jämlika möjligheter att delta. Att antalet fullmäktige minskar på grundval av kommunsammanslagningar kan inte anses drabba män och kvinnor på olika sätt. Ovan relaterade kvotbestämmelser skall tillämpas även i fortsättningen vid val av andra kommunala förtroendeorgan än fullmäktige.

4.7 Konsekvenser för medborgarna

Nationalspråken finska och svenska

Utgångspunkt för propositionen är att de ändringar i kommun- och servicestrukturerna som den förutsätter i praktiken genomförs så att finskans och svenskans ställning inte försämras jämfört med nuläget. Beroende på hur propositionen genomförs kan den ha olika verkningarna för de finsk- och svenskspråkigas möjligheter att använda sitt eget språk och få service på detta språk inom olika områden. Propositionens konsekvenser för medborgarnas tillgång till service beskrivs i punkt 4.2. (Konsekvenser för tillgången till services kvalitet), 4.4 (Ekonomiska konsekvenser) och 4.6 (Konsekvenser för köneställning).

Eftersom individens språkliga rättigheter i kommunerna och samkommunerna är bundna till kommunens och samkommunens språkliga status, inverkar ändringar i kommunens språkliga status direkt på de språkliga rättigheterna. Detta innebär att när kommunsammanslagningar genomförs borde man undvika situationer där en enspråkig svensk eller finsk kommun blir en enspråkig kommun med annat språk eller en tvåspråkig kommun blir enspråkig. Sådana ändringar leder till betydande ändringar i individens språkliga rättigheter. Eftersom en samkom-

mun blir tvåspråkig, om det i samkommunen finns kommuner med olika språk eller en tvåspråkig kommun, kan de språkliga rättigheterna inte förändras avsevärt när en samkommun bildas.

Att en enspråkig kommun blir tvåspråkig eller att en uppgift överförs till en tvåspråkig kommun eller samkommun ökar de språkliga rättigheterna på lagnivå. Att en enspråkig kommun blir tvåspråkig eller överför en uppgift till en tvåspråkig kommun eller samkommun, där det andra språket är kommunens majoritetsspråk, kan i praktiken försämra de språkliga rättigheterna för minoriteten i kommunen. Förändringarna gäller i praktiken individens faktiska möjlighet att använda och få service på sitt eget språk. Dessutom berör ändringarna de demokratiska rättigheterna, dvs. rätten att få andra kommunala organs än fullmäktiges protokoll och möteskallelser på det egna språket samt att som förtroendevald få använda sitt eget språk. Förändringarna i erhållandet av service beror emellertid inte enbart på förändringen i den språkliga statusen utan på hur servicenätverken ändras. Om servicenätverket inte ändras, blir förändringar små. Dessutom påverkas servicen i praktiken också av hur stor del av invånarna i kommunen, inom samarbetsområdet och inom samkommunens verksamhetsområde som hör till språkminoriteten och hur man förmår sköta personalens språkkunskaper.

I en tvåspråkig kommun och samkommun beror ändringarna i de demokratiska rättigheterna i praktiken på hur stor andel som talar minoritetsspråket i kommunen eller inom samkommunens verksamhetsområde. För att de språkliga rättigheterna skall tillgodoses i praktiken i detta avseende förutsätts att andelen som talar minoritetsspråket i kommunen eller samkommunen inte blir alltför liten. I synnerhet när en enspråkig svensk kommun blir tvåspråkig borde det ses till att när kommunindelningen eventuellt ändras blir de svenskspråkigas andel i den nya kommunen eller den kommun som utvidgas tillräckligt stor eller att svenska är majoritetsspråket. Tillräckligt stor är en sådan andel svenskspråkiga att kommunen i praktiken kan ordna service på bägge språken.

I 5 § i lagförslaget till ramlagen har man försökt trygga de språkliga rättigheterna i

samband med kommun- och servicestruktur-reformen. Enligt den kan man avvika från de villkor som föreslås för bildandet av en kommun eller ett samarbetsområde, till exempel kraven på befolkningsunderlag, om det är nödvändigt för att trygga de finsk- och svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter. De berörda kommunerna skall trygga tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna när de gör upp utredningen och genomförandeplanen för bildandet av en kommun eller ett samarbetsområde. Behovet av att trygga de språkliga rättigheterna är i praktiken avgränsat till fasta Finlands kustområden, där det finns både tvåspråkiga och enspråkiga kommuner med olika språk. Enspråkiga svenskspråkiga kommun är Korsnäs, Larsmo och Närpes.

Man har också försökt trygga de språkliga rättigheterna i 6 § i lagförslaget. Enligt den är tvåspråkiga och svenskspråkiga kommuner medlemmar i en samkommun som har till uppgift att trygga ordnandet av service till svenskspråkiga i enlighet med den arbetsfördelning som den och de samkommuner som avses i 1 mom. kommer överens om.

Samiska språket och kulturen

Den rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur som i 17 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkras samerna såsom urfolk är inte begränsad enbart till tryggande av minoriteternas språkliga rättigheter, utan den sträcker sig längre och tryggar minoriteternas kulturförmer. I lagen om sametinget, där även samernas hembygdsområde definieras, bestäms närmare hur samernas kulturella autonomi enligt 121 § 4 mom. i grundlagen förverkligas.

Med samernas hembygdsområde avses Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapin paliskuntas benämnda renbeteslags område i Sodankylä kommun. I samiska språklagen avses med samiska alla tre samiska språkvarieteter som talas i Finland. I andra kommuner utom Enare används i första hand bara nordsamiska. I Enare kommun avses med samiska även enaresamiska och skolt-samiska. Denna regionala fördelning av det samiska språket har haft betydelse även för kommunens skyldigheter att i praktiken an-

vända och informera på de olika samiska språkvarieteterna.

Ändringar i kommunindelningen som berör kommunerna inom samernas hembygdsområde kan ha olika konsekvenser beroende på om ändringen verkställs inom hembygdsområdet eller genom att någon eller några av områdets kommun ansluts till en kommun utanför hembygdsområdet eller genom att skötseln av en uppgift överförs på en kommun utanför hembygdsområdet. Om en ändring i kommunindelningen eller en uppgiftsöverföring verkställs endast inom hembygdsområdet ändrar inte samernas rättigheter eller myndigheternas skyldigheter att använda samiska på lagnivå. Vid ändringar i kommunindelningen och uppgiftsöverföringar som gäller Enare kommun skulle myndigheternas skyldighet att använda enaresamiska och skoltsamiska utvidgas till att omfatta hela den nya kommunen eller samarbetsområdet. I Utsjoki kommun, där de samiskspråkigas andel är större än en tredjedel, är kommunen med stöd av samiska språklagen skyldig att använda samiska, i praktiken nordsamiska, i protokoll och vissa andra handlingar som är av allmän betydelse. Om ändringar i kommunindelningen skulle beröra Utsjoki tycks samernas andel stanna under en tredjedel, så då skulle skyldigheten att använda samiska i de kommunala organens protokoll och vissa andra handlingar av allmän betydelse försvinna.

Sådana ändringar i kommunindelningen där en kommun inom hembygdsområdet ansluts till en kommun utanför hembygdsområdet eller en uppgift överförs till en sådan kommun eller samkommun, skulle också ha konsekvenser för samernas rättigheter om man iakttar principerna i den nuvarande samiska språklagen. Samernas språkliga rättigheter skulle variera beroende på i vilken primärkommun eller samkommun ämbetsverken och verksamhetsställena är belägna. Utanför hembygdsområdet skulle samerna ha rätt använda samiska i egen sak och när de hörs. Vid ämbetsverk och verksamhetsställen inom hembygdsområdet kvarstår rätten att använda samiska vid all kommunikation. Dyliga ändringar i kommunindelningen eller uppgiftsöverföringar skulle försämra samernas språkliga rättigheter på andra ställen än

vid sådana ämbetsverk eller byråer som är belägna inom hembygdsområdet.

Ändringar i kommunindelningen har ingen inverkan på lagnivå på förtroendevaldas rätt att använda samiska i de kommunala organen, om ändringarna i kommunindelningar verkställs inom samernas hembygdsområde. I samkommuner där en kommun som hör till hembygdsområdet är medlem skall de förtroendevalda ha rätt att använda samiska. Ändringar som gäller Enare kommun skulle dock i praktiken innebära att enaresamiska och skoltsamiska kan användas i den nya kommunens organ vid sidan av nordsamiska. Om en kommun som hör till hembygdsområdet emellertid går samman med en kommun utanför hembygdsområdet, bör förteckningen över hembygdsområdets kommuner i samlingslagen ändras så att den motsvarar den ändrade kommunindelningen, så att förtroendevalda har rätt att använda samiska i kommunala organ.

De internationella avtal som gäller individers och språkliga minoriteters språkliga rättigheter och som är bindande för Finland förutsätter att gränserna för minoriteternas boplatssområden respekteras. Avtalsparterna skall avhålla sig från åtgärder som förändrar befolkningsstrukturen inom områden där minoriteter är bosatta. Det geografiska området för ett minoritetsspråk bör respekteras för att säkerställa att gällande och nya administrativa gränser inte utgör ett hinder för minoritetsspråkets främjande.

Den geografiska definitionen av hembygdsområdet är etablerad och vid eventuella ändringar i kommunindelningen bör det nuvarande hembygdsområdet bevaras.

Genom ändringar i kommunindelningen eller bildandet av ett samarbetsområde inom samernas hembygdsområde kommer man inte upp till det befolkningsunderlag på ungefär 20 000 invånare som förutsätts i lagen. I 5 § i lagförslaget har man försökt trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur. Enligt den kan man avvika från de villkor för bildandet av ett samarbetsområde som föreskrivs i 5 §, till exempel kraven på befolkningsunderlag, om det är nödvändigt för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur. De berörda kommunerna bör trygga de rättigheter som gäller

samernas språk och kultur när de gör upp förslaget om bildande av en kommun eller ett samarbetsområde samt genomförandeplanen.

4.8 Konsekvenser för regionutvecklingen, samhällsstrukturen och miljön

Bestämmelser om utvecklandet av regionerna ingår i regionutvecklingslagen. Dess syfte är att utgående från kunnande och en hållbar utveckling skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt, för utveckling av näringsverksamheten och för förbättring av sysselsättningen samt att därigenom garantera regionernas konkurrenskraft och välfärd. Målet är vidare att minska skillnaderna mellan regionernas utvecklingsnivåer och att förbättra befolkningens levnadsförhållanden samt att främja en balanserad utveckling av regionerna.

Statsminister Matti Vanhanens regering har som allmänna mål för regionutvecklingen under sin regeringsperiod angett stärkande av regionernas konkurrenskraft, tryggnad av servicestrukturen i hela landet samt utvecklande av en balanserad regionstruktur.

Kommun- och servicestrukturen bidrar till att förverkliga nämnda mål för regionutvecklingen. En organisatoriskt och ekonomiskt starkare kommun- och servicestruktur i hela landet är ett gemensamt mål för såväl regionutvecklingen som kommun- och servicestrukturen.

Kommun- och servicestrukturens mål gällande starkare kommunenheter och effektivare samarbete mellan kommunerna när servicen ordnas och produceras motsvarar också det ur regionutvecklings synvinkel centrala målet att utveckla kommunernas samarbete. Förutsättningarna för regionekonomiernas tillväxt och en gynnsam sysselsättnings- och befolkningsutveckling är beroende av styrkefaktorerna hos områden som är större än en kommun. Också en utveckling av näringspolitiken förutsätter ett perspektiv som är klart bredare än en enskild kommun.

Regionutvecklingen ser olika ut på olika håll i Finland. Den föreslagna ramlagen, som drar upp riktlinjerna för reformen av kommun- och servicestrukturerna, erbjuder

kommunerna i olika delar av landet olika möjligheter att stärka sina strukturer.

I de riksomfattande målen för regionutvecklingen ingår bl.a. att trygga tillgången till och kvaliteten på den kommunala servicen, att främja överkommunalt ordnande av social- och hälsovårdstjänsterna samt att trygga utbildnings-, kultur- och fritidstjänsternas regionala täckning. Målen sammanfaller med målen för kommun- och servicestrukturen. Den centrala utgångspunkten för reformen är att i och med ändamålsenligare områden som ansvarar för ordnandet av servicen och effektivare sätt att producera servicen kan invånarna även i framtiden erbjudas en heltäckande och högklassig bas-service. Hotet från de nuvarande servicestrukturerna är att när befolkningen blir äldre och försörjningskvoten försämras blir det allt svårare att producera servicen med avseende på såväl kommunekonomin som tillgången till arbetskraft.

Tryggad service förbättrar regionernas konkurrenskraft. För att man skall få kompetent arbetskraft till företag och offentlig service förutsätts att den kommunala servicen fungerar och det är således också en central förutsättning för att företag skall etablera sig i regionen. Vid sidan av social- och hälsovårdstjänsterna är i synnerhet utbildningstjänsterna centrala för regionernas konkurrenskraft. För näringslivet är samarbetet mellan företag och läroinrättningar viktigt.

I många regioner är samhällsstrukturerna splittrade. Pendlingsavstånden har ökat i stadsregionerna. Splittringen gäller också landsbygden. Större kommunenheter eller effektivare samarbete mellan kommunerna även vid planläggningen innebär bättre möjligheter att ha kontroll över samhällsstrukturernas utvecklingstrender.

De förslag om samarbete mellan kommunerna i huvudstadsregionen samt mellan landskapens centralorter och de kommuner som med avseende på samhällsstrukturen hör nära samman med dem som ingår i lagen om en kommun- och servicestrukturen förbättrar förutsättningarna att utveckla planeringen av markanvändningen, bostadsproduktionen, kollektivtrafiken och avfallshandlingen i nämnda regioner.

Utgångspunkten för propositionen är att

statens finansieringsandelar till kommunerna inte ändras på grund av eller till följd av projektet, dvs. att reformen genomförs kostnadsneutralt. Sålunda har reformen inga sådana direkta konsekvenser för regionutvecklingen som skulle rikta sig mot exempelvis de regionala inkomstöverföringar som företas via statsbudgeten, till exempel kommunernas statsandelar och statsunderstöd. Deras totala belopp förändras inte på grund av reformen förutom det ekonomiska stödet för kommun-sammanslagningar.

Avsikten är att grunderna för kommunernas beskattningsrätt skall förbli oförändrade även efter att den nya kommun- och servicestrukturen trätt i kraft. I beskattningsrätten ingår möjlighet för kommunen att besluta om inkomstskatte- och fastighetskattesatsen. Dessutom får varje kommun sin andel av intäkterna av samfundsskatten. Sålunda har propositionen inte heller några direkta konsekvenser för regionutvecklingen i anslutning till beskattningen.

Bestämmelser om planering och styrning av markanvändningen ingår i markanvändnings- och bygglagen. Lagens allmänna syfte är reglera markanvändningen och byggandet för att på detta sätt skapa förutsättningar för en bra livsmiljö och främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Lagens mål är också att tillförsäkra alla en möjlighet att delta i bredningen av ärenden, öppen information och växelverkan samt högklassig planer och mångsidig sakkunskap. Som mål för planeringen av områdesanvändningen anges i lagen bl.a. att främja skapandet av en livsmiljö som tillgodoser behoven hos olika befolkningsgrupper, en ekonomisk samhällsstruktur och områdesanvändning, välfungerande samhällen, näringslivets verksamhetsbetingelser och tillgången till service samt värnandet om kultur- och naturvärden. Målet för kommun- och servicestrukturreformerna sammanfaller med målen för markanvändnings- och bygglagen.

I många regioner är samhällsstrukturen splittrad, då ny bebyggelse och annat byggande som förorsakar trafik flyttar ut från tätorterna och byarna till deras omgivningar och ännu längre bort. Detta har ökat behovet av investeringar i samhällsteknik och service samt underhållskostnaderna för dem. Sam-

hällsstrukturen har också splittrats till följd av att avgörandena om kommunernas markanvändning träffas utan att deras konsekvenser för hela regionen bedöms tillräckligt. Detta har förorsakat överlappande investeringar i bl.a. byggandet av skolor och daghem. För medborgarna har den splittrade samhällsstrukturen lett till bl.a. längre arbetsresor och resor för att få service och till sämre kollektivtrafikförbindelser vilket syns i form av ökad personbilstrafik, stigande resekostnader och trafikstockningar.

Större kommunenheter eller effektivare samarbete mellan kommunerna vid planeringen av markanvändningen, boendet och trafiken ger bättre möjligheter att styra samhällsstrukturens utveckling samt främjar bostadsproduktion till skäliga priser och utvecklingen av fungerande trafiksystem. På så sätt stödjer reformen förverkligandet av en bra livsmiljö och uppnåendet av de energi- och klimatpolitiska målen.

En reform av kommunstrukturen och effektivare samarbete mellan kommunerna främjar skötseln av den styrning av markanvändningen och byggandet samt de miljöskydds-uppgifter som ankommer på kommunen även på ett bredare plan när de bättre än tidigare kan garanteras tillräckliga kvalitativa och kvantitativa resurser för dessa uppgifter.

De förslag gällande städerna i huvudstadsregionen om en plan för samordning av markanvändningen, boendet och trafiken som ingår i lagen om en kommun- och servicestrukturreform stödjer det samarbete som redan pågår mellan städerna. Samarbetet mellan kommunerna har på senaste år intensifierats även inom ett större område i Helsingforsregionen. I förslaget förutsätts ändå inte att en motsvarande plan skall utarbetas för ett större område i Helsingforsregionen än huvudstadsregionen.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningskedan och beredningsmaterial

Den 11 maj 2005 tillsatte inrikesministeriet kommun- och servicestrukturprojektet. Pro-

jektets mandatperiod var till en början från den 11 maj 2005 till den 31 maj 2006, men projektets mandatperiod förlängdes till den 30 september 2006. Projektet leddes av den ministergrupp som bereder basserviceprogrammet. Det praktiska genomförandet av projektet har beretts av kommun- och servicestrukturgruppen under inrikesministeriets ledning. Ordförande för gruppen har varit region- och kommunministern och vice ordförande finansministeriets statssekreterare. Medlemmar i strukturgruppen har varit fem statssekreterare från de ministerier som är centrala med tanke på projektet, företrädare för de partier som är representerade i styrelsen för Finlands kommunförbund och projektchefen. Sakkunniga har dessutom varit tjänstemannaledningen för de ministerier som är centrala med tanke på projektet och företrädare för Finlands kommunförbund.

Vid inrikesministeriet har kommunavdelningen svarat för beredningen. Projektchefen har koordinerat beredningsgruppernas arbete och lett sekretariatets arbete. Det har funnits fyra beredningsgrupper: beredningsgruppen för social- och hälsovårdstjänster (ansvaret hos social- och hälsovårdsministeriet), beredningsgruppen för utbildnings-, kultur-, fritids- och idrottstjänster (ansvaret hos undervisningsministeriet), beredningsgruppen för tekniska och övriga tjänster (ansvaret hos Finlands kommunförbund) samt beredningsgruppen för det regionala genomförandet av projektet (ansvaret hos inrikesministeriet). Beredningsgrupperna har haft företrädare för bägge språkgrupperna. Också personalorganisationerna har varit representerade i beredningsgrupperna. Dessutom har projekt haft en lagarbetsgrupp som har haft i uppdrag att reda ut de grundlagsfrågor som hänför sig till de språkliga rättigheterna och bereda regeringens proposition med förslag till de lagändringar som kommun- och servicestrukturprojektet förutsätter.

För att sammanställa regionernas synpunkter på service- och förvaltningsstrukturerna ordnades en regional runda inom ramen för projektet. Den ministergrupp som bereder basserviceprogrammet skisserade upp tre modeller för den regionala fasen och bad att regionerna skulle utvärdera ett eventuellt genomförande av dem. Modellerna var primär-

kommunsmodellen, distriktsmodellen och regionkommunsmodellen. Ministergruppen placerade inte de olika modellerna i prioritetsordning.

Enligt primärkommunsmodellen skulle en kommun utformas av ett pendlingsområde eller någon annan funktionell helhet. Målet var att bilda kommuner med minst 20 000 invånare. I de fall där det inte fanns förutsättningar att bilda en kommun med minst 20 000 invånare skulle det bildas ett basservice-distrikt som skulle ansvarar för ordnandet av basservicen.

Enligt distriktsmodellen skulle ett social- och hälsodistrikt ansvara för ordnandet av tjänster inom socialvården, primärvården och specialomsorgerna. Målet för social- och hälsodistriktets befolkningsunderlag var minst 100 000 invånare. Social- och hälsodistriktet skulle vara indelat i serviceområden med ett befolkningsunderlag på minst 20 000 invånare.

Enligt regionkommunsmodellen skulle det bildas 20-25 regionkommuner i Finland. De nuvarande kommunerna skulle ha blivit närkommuner. Regionkommunerna skulle ansvara för ordnandet av servicen. Beskattningen och statsandelarna skulle ha gått till regionkommunerna. Regionkommunernas och närkommunernas fullmäktige skulle ha utsetts genom direkta folkval.

Den regionala fasen inleddes stegvis i landskapen med sammanlagt 19 seminarier. Arbetet i den regionala fasen organiserades landskapsvis. I Nyland organiserades emellertid huvudstadsregionen separat. I praktiken spelade landskapsförbunden ofta en central roll vid koordineringen av beredningen.

För att strukturera beredningsarbetet i regionerna utarbetades ett underlag med frågor och uppgifter, som skulle gås igenom systematiskt och resultaten skulle rapporteras till inrikesministeriet. Den del av underlaget med frågor och uppgifter som gällde uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten skulle rapporteras före den 1 december 2005 och de övriga delarna före den 15 februari 2006. De övriga delarna gällde regionernas särdrag, ordnandet och produktionen av service med avseende på de olika alternativen, kommun- och andra regionindelningar samt utvecklandet av modellerna.

De svar som gällde uppgiftsöverföringar avsåg yrkeshögskolorna och brand- och räddningsväsendet. Ingen region understödde direkt ett förstatligande av yrkeshögskolorna. När det gällde brand- och räddningsväsendet skiljde sig ståndpunkterna, men en knapp majoritet förordade ett förstatligande.

I de utlåtanden som gällde modellerna fick primärkommunsmodellen det största understödet i regionernas svar och en verksamhetsmodell som byggde på primärkommunerna ansågs bättre än distriktsmodellen eller regionkommunsmodellen. Primärkommunsmodellens krav på 20 000 invånare kritiserades dock. I största delen av regionerna sågs den nuvarande kommunindelningen eller en sådan ändring i kommunindelningen där det inte krävs en kommunstorlek på 20 000 invånare motsvara primärkommunsmodellen.

Olika typer av kommuner hade olika inställning till kommunsammanslagningar. Stora växande stadscentrum understödde kommunsammanslagningar men deras grannkommuner, dvs. de s.k. kranskommunerna, understödde inte sammanslagningsprojekt som gällde hela den ekonomiska regionen. Förutom storleken och läget påverkade även avståndet inställningen till kommunsammanslagningar. I synnerhet i östra och norra Finland var kommunerna inte intresserade av kommunsammanslagningar på grund av långa geografiska avstånd och detsamma gällde i skärgården på grund av att resorna där tar så lång tid.

Under kommun- och servicestrukturereformprojektet inleddes sammanlagt 39 regionala utredningar där 117 kommuner var involverade. Flest utredningar gjordes i Birkaland (7), Mellersta Finland (5) och Norra Österbotten (5). I de två utredningar som gjordes i Mellersta Österbotten deltog åtta kommuner av tolv.

I de svar som gällde sätten att ordna och producera servicen var bedömningarna av möjligheterna att använda beställare- och producentmodellen rätt allmänna.

Ministergruppen för beredningen av bas-serviceprogrammet fattade den 30 juni 2006 beslut om de politiska riktlinjerna för ramlagen och utgående från dem har beredningen av de föreslagna lagändringarna fortsatt i samarbete mellan inrikesministeriet, social-

och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet samt finansministeriet.

Om utkastet till regeringens proposition har förts förhandlingar enligt lagen om förhandlingsrätt för innehavare av kommunala tjänster (389/1944) med huvudavtalsparter.

6 Förhållandet till annan lagstiftning och närmare bestämmelser

Den 13 oktober 2005 tillsatte inrikesministeriet en lagarbetsgrupp för kommun- och servicestrukturereformprojektet. Arbetsgruppen hade i uppgift att bl.a. göra en allmän kartläggning av de behov av att ändra lagstiftningen och andra bestämmelser som ett genomförande av de olika modellerna för reformen förutsatte. I sin mellanrapport (inrikesministeriets publikationer 8/2005) lade arbetsgruppen fram en utredning om de behov av att ändra lagstiftningen och andra bestämmelser som primärkommunsmodellen, distriktsmodellen och regionkommunsmodellen förutsatte. Eftersom kommun- och servicestrukturen inte genomförs utgående från någon av de modeller som varit föremål för utredning, ger arbetsgruppens utredning inte tillräcklig information om behovet av att ändra lagstiftningen.

Genast efter att denna proposition avlåtits har inrikesministeriet för avsikt att tillsätta en ny arbetsgrupp som skall utreda de behov av författningsändringar som reformen medför och samordna den lagberedning som reformen förutsätter vid olika ministerier.

Lagen om en kommun- och servicestrukturereform innehåller ett flertal uppdrag att ändra speciallagstiftning. Till denna del kan de konkreta behoven av att ändra lagstiftningen presenteras. Följande översikt är ändå inte avsedd att vara uttömmande.

Enligt lagens 3 § kan kommunerna bilda de samarbetsområden och samkommuner som avses i 5 och 6 § så att de avviker från indelningen i sjukvårdsdistrikt enligt 7 § i lagen om specialiserad sjukvård och från den indelning i specialomsorgsdistrikt som statsrådet beslutat om med stöd av 6 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda samt så att de avviker från landskapsindelningen. För en del av servicen ställs krav på

ett minimibefolkningsunderlag. Inrättandet av samarbetsområdena och den nya distriktsindelningen förutsätter att förvaltningsbestämmelserna i speciallagstiftningen om social- och hälsovård ändras.

I 4 § bestäms om effektiviserande av kommunernas verksamhet som en metod att genomföra reformen. Målet är en obruten servicekedja för klienten eller patienten. För att stödja detta är det nödvändigt att utvärdera och samordna de olika sektorernas bestämmelser om social- och hälsovårdstjänster. För att förbättra effektiviteten borde också produktifieringen, kostnadsberäkningen och faktureringen av tjänsterna förenhetligas på riksnivå för att möjliggöra jämförelse och upphandling. Ett sådant system används redan delvis i några sjukvårdsdistrikt (NordDRG). Vid behov säkerställs en enhetlig praxis genom lagstiftning.

Med stöd av 8 § borde lagen om anordnande av konsumentrådgivning i kommunerna, lagen om underhållstrygghet och lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamhet ändras senast vid ingången av 2009 så att de uppgifter som nämns i dessa lagar och finansieringen av dem överförs från kommunerna till staten. Till följd av att finansieringsansvaret överförs blir det aktuellt att ändra sjukförsäkringslagen (1224/2004) i fråga om hälso- och sjukvårdskostnaderna för sådana som är bosatta utomlands, barnskyddslagen och förordningen om rättsskyddscentralen för hälsovården (1121/1992) i fråga om kostnaderna i anslutning utredningar om sexuellt utnyttjande av barn och rättspsykiatriska undersökningar.

Med stöd av 9 § 4 mom. skall det avlåtas en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av kommunindelningenslagen om de åtgärder som nämns i 9 § för att säkerställa servicen i en kommun som befinner sig i

en speciellt svår ekonomisk ställning inte anses vara tillräckliga.

I 11 § ingår bestämmelser om de allmänna principer som skall iakttas när den lagstiftning revideras som gäller utvecklandet av basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, förnyandet av kommunernas finansierings- och statsandelssystem samt stärkandet av kommunernas skatteinkomstbas. Med stöd av detta blir det aktuellt att ändra åtminstone lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården samt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Alla nämnda åtgärder förutsätter separat lagberedning. Avsikten är att bereda lagarna så att de träder i kraft senast vid ingången av 2009.

Ramlagen innehåller tre bemyndiganden att utfärda förordning. Enligt 9 § utfärdar statsrådet en förordning om de ekonomiska gränsvärdena för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. I 15 § ingår ett bemyndigande att utfärda förordning om lämnandet av uppgifter. Genom förordning bestäms närmare om hur de planer som avses i 7 § samt den utredning och genomförandeplan som avses i 10 § skall vara strukturerade samt om hur planerna och utredningarna skall lämnas till statsrådet. Genom förordning av statsrådet bestäms dessutom vilken service den utredning om servicenätets täckning som avses i 10 § 2 mom. 4 punkten och den plan för ordnandet av kommunens viktigaste funktioner som avses i 10 § 2 mom. 5 punkten åtminstone skall gälla. I 6 § ingår dessutom ett uppdrag att ändra lagen om specialiserad sjukvård så att det genom förordning av statsrådet bestäms vilka undersökningar och åtgärder samt vilken vård som hör till den högspecialiserade sjukvården.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lag om en kommun- och service- strukturreform

1 kap. Lagens syfte och tillämpnings- område

1 §. *Lagens syfte.* Syftet med lagen är att skapa förutsättningar för en kommun- och servicestrukturreform. Till sin karaktär är lagen en ramlag, där det bestäms om mål och medel för reformen. Målet för reformen är att landets kommunstruktur är enhetlig, livskraftig och funktionsduglig och att kommuninvånarna i hela landet har tillgång till service av hög kvalitet som producerats på ett ekonomiskt sätt.

Reformen genomförs så att kommun- och servicestrukturen stärks utgående från den kommunala demokratin, sätten att producera och organisera servicen utvecklas, kommunernas finansierings- och statsandelssystem förnyas samt uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten ses över, så att produktiviteten kan förbättras och utgiftsökningen dämpas i kommunerna samt förutsättningar skapas för en utvecklad styrning av den service som kommunerna ordnar.

Ansvaret för genomförandet av reformen vilar i huvudsak på kommunerna. Kommunstrukturen stärks 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.

Genomförandet av reformen förutsätter också att annan lagstiftning ändras. Behovet av att ändra annan lagstiftning förklaras i punkt 6.

I 3 mom. föreslås en förteckning över sådant som måste beaktas när arrangemangen enligt den föreslagna lagen planeras och genomförs. Enligt 1 punkten skall tillgången till service, dess kvalitet och finansieringen av den i landets alla delar beaktas när reformen genomförs.

Kommun- och servicestrukturreformen har nära koppling till grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Kommunerna spelar en betydande roll vid ordnandet av service som tillgodoser de grundläggande rättigheterna. Bestämmelser om de grundläggande rättigheterna som är centrala med tanke på reformen är framför allt bestämmelserna om språkliga rättigheter (GL 17 §), jämlikhet (GL 6 §) samt kulturella och sociala rättigheter (GL 16 och 19 §). Internationella förpliktelser som är bindande för Finland ställer också vissa villkor för reformen. Sådana förpliktelser följer allmänt av avtalen om mänskliga rättigheter. Reformen berörs i synnerhet av internationella förpliktelser som gäller de språkliga rättigheterna, minoriteternas ställning och urfolken. Den kommunala självstyrelsen berörs direkt av Europarådets konvention om lokal självstyrelse, Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 65 och 66/1991). När reformen genomförs skall enligt 2 punkten beaktas invånarnas grundläggande fri- och rättigheter och jämlikhet i fråga om erhållandet av service. Även om jämlikhet också är en grundläggande rättighet, föreslås ändå att den nämns särskilt eftersom den väger så tungt.

I punkt 2.1 i den allmänna motiveringen (Grundlagen och den kommunala självstyrelsen) redogörs för grunderna för den kommunala självstyrelsen i grundlagen. Enligt 3 punkten skall förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse beaktas när reformen genomförs.

I 4 kap. i kommunallagen bestäms om kommuninvånarnas rätt till inflytande. Enligt kommunallagen kan invånarnas möjligheter att delta och påverka utökas bl.a. genom att företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ, delområdesförvaltning tillämpas i kommunen, information ges och kommunala folkomröstningar ordnas. Med stöd av kommunallagen har kommuninvånarna rätt att komma med initiativ till folkomröstningar och även andra initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet. Förutom kommunallagen innehåller den allmänna lagstiftningen och speciallagstiftning-

en om förvaltning flera bestämmelser som syftar till att främja medborgarnas möjligheter att delta i och påverka beslutsfattandet. Sådana författningar är till exempel förvaltningslagen (434/2003) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). I speciallagstiftningen finns bestämmelser som främjar deltagande och påverkningsmöjligheter i bl.a. markanvändnings- och bygglagen samt i miljöskyddslagen (86/2000). Enligt 4 punkten skall kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka beaktas när reformen genomförs.

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är finska och svenska nationalspråk. I punkt 2.5 i den allmänna motiveringen (Servicen och nationalspråken) redogörs för bestämmelserna om språkliga rättigheter i grundlagen, språklagen och speciallagstiftningen. I punkt 4.7 i den allmänna motiveringen (Nationalspråken finska och svenska) redogörs för propositionens verkningar för de finsk- och svenskspråkigas möjligheter att använda sitt eget språk och få service på detta språk. Enligt 5 punkten skall den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter att använda sitt eget språk och få service på detta språk beaktas när reformen genomförs. Detta betyder att kommunerna till exempel när samarbetsområden bildas måste se till att de språkliga rättigheterna tryggas i praktiken.

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna bestäms i samiska språklagen. Om det närmare genomförandet av samernas kulturella autonomi enligt 121 § 4 mom. i grundlagen bestäms i lagen om sametinget. Samernas kultur är mera omfattande än det traditionella kulturbegreppet, den omfattar också deras traditionella näringar, dvs. jakt, fiske och renskötsel. I punkt 2.5 i den allmänna motiveringen (Servicen och samiskan) redogörs för bestämmelserna om användningen av samiska i samiska språklagen och speciallagstiftningen. I punkt 4.7 i den allmänna motiveringen (Samiska språket och kulturen) redogörs för vilka konsekvenser ändringar i kommunindelningen har för samernas språkliga rättigheter och kultur. Enligt 6 punkten skall samernas språkliga rättigheter samt sa-

mernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur beaktas när reformen genomförs.

2 §. Tillämpningsområde. I 2 § ingår en bestämmelse om lagens tillämpningsområde. Lagen skall tillämpas i landets alla kommuner. I de kommuner som hör till tillämpningsområdet för lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland tillämpas bara lagens 8, 9 och 11–13 §.

Enligt 2 § i lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland tillämpas lagen på förvaltningsförsöket i landskapet Kajanaland inom området för städerna Kajana och Kuhmo samt kommunerna Hyrynsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi och Vuolijoki. Dessa kommuner berörs av bestämmelsen om uppgifter som överförs från kommunerna till staten i 8 §, bestämmelsen om kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning i 9 §, bestämmelsen om statens kommunpolitik samt förnyande av finansierings- och statsandelssystemet i 11 §, bestämmelsen om utvecklande av informationssystemen och samservicen i 12 § samt bestämmelsen om personalens ställning i 13 §.

Enligt 18 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland hör bl.a. kommunindelning och kommunernas förvaltning till de saker som omfattas av landskapet Åland lagstiftningsbehörighet. Lagen skall således inte tillämpas i landskapet Åland.

3 §. Förhållandet till regionindelningarna. Lagens syfte är att det skall finnas en stark strukturell och ekonomisk grund för ordnandet och produktionen av den service som kommunerna ansvarar för samt för kommunernas utveckling. Enligt 5 § 1 mom. skall en kommun 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. De samarbetsområden som avses i 5 § skall bestå av en funktionell helhet. Vid stärkandet av kommunstrukturen iaktas bestämmelserna i kommunindelningenslagen. Bildandet av de områden som avses i 5 och 6 § sker utgående från kommunernas utredning och genomförandeplan enligt 10 §. Områdena för kommuner och samarbetsområden som bildar funktionella

helheter följer inte nödvändigtvis regionindelningarna för de nuvarande sjukvårdsdistrikten, specialomsorgsdistrikten eller landskapen. Av denna anledning föreslås i paragrafen att kommunerna kan utarbeta sina förslag på ett sätt som avviker från nämnda regionindelningar. I punkt 2.3 i den allmänna motiveringen (Kommunerna och indelningarna) beskrivs landskapsindelningen, sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten.

2 kap. Genomförandet av reformen

4 §. Metoder. I 4 § bestäms om metoderna för genomförandet av reformen. Paragrafens 1 mom. gäller kommunstrukturen. Kommunstrukturen stärks genom att kommuner sammanslås och genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Vid stärkandet av kommunstrukturen iakttas bestämmelserna i kommunindelningsslagen. I kommunindelningsslagen bestäms bl.a. om förfarandet när kommunindelningen ändras och om förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen. Förfarandet när kommunindelningen ändras och förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen förklaras i punkt 2.1 i den allmänna motiveringen (Kommunindelningsslagen). Enligt 5 § i lagförslaget skall en kommun 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. I det förslag till ändring av kommunindelningsslagen som ingår i denna proposition föreslås att motsvarande bestämmelse tillfogas som en utgångspunkt för utvecklandet av kommunindelningen. Om en kommun beslutar att verkställa en ändring i kommunindelningen vid ingången av 2009, skall kommunen enligt 9 § i lagförslaget göra en framställning om detta till statsrådet före utgången av 2007.

Paragrafens 2 mom. gäller stärkandet av kommunernas servicestruktur. För att stärka samarbetet mellan kommunerna kan kommunerna enligt 5 § inrätta ett samarbetsområde som består av en funktionell helhet. För att trygga den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag indelas landet enligt 6 § i de samkommuner som uppräknas i lagen om specialiserad sjukvård.

Paragrafens 3 mom. gäller effektivisering av kommunernas verksamhet i samband med ordnandet och produktionen av service samt förbättrade verksamhetsförutsättningar för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur. Ordnandet och produktionen av servicen effektivieras. Informationssystemen och samservicen utvecklas. Vissa tjänster som kommunerna ansvarar för kan också lämpligen produceras av den privata sektorn eller kommunala affärsverk eller kommunala bolag. Till dessa delar får kommunerna själva besluta hur tjänsterna produceras. När funktionerna ombildas till affärsverk, bolagiseras och eventuellt externaliseras skall beaktas såväl Europeiska unionens som nationella bestämmelser om tryggnad av konkurrensen. Om förbättrade verksamhetsförutsättningar för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur bestäms närmare i 7 §. Om utvecklande av informationssystemen och samservicen bestäms i 12 §.

5 §. Bildandet av kommuner och samarbetsområden. I 1 mom. föreslås att när ändringar i kommunindelningen verkställs i anslutning reformen skall kommunerna 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. Det föreslås att motsvarande bestämmelse också fogas till 1 § i kommunindelningsslagen, varvid nämnda kriterium styr kommunerna när de konkret bereder ändringar i kommunindelningen. Ändringar i kommunindelningen är ett sätt att uppnå de mål som föreslås i lagen. Sålunda skall en kommun i den utredning och genomförandeplan som avses i 10 § också lämna en utredning och plan för vilka eventuella åtgärder den ämnar vidta för att ändra kommunindelningen.

Enligt 2 mom. kan kommunerna för att stärka sitt samarbete inrätta ett samarbetsområde som består av en funktionell helhet. Samarbetsområdet organiseras i enlighet med kommunallagen antingen utgående från en modell med en s.k. värdkommun eller som en samkommun. Kommunerna kan således komma överens om att samarbetsområdets uppgifter i enlighet med 76 § 2 mom. i kom-

munallagen anförtros en kommun inom områden att sköta. För skötseln av uppgifterna skall då inrättas ett i 77 § i kommunallagen avsett gemensamt organ för kommunerna inom området. En del av ledamöterna i detta organ utses av de andra kommunerna än den värdkommun som ansvarar för ordnandet av servicen. Om samkommuner bestäms åter i 78–86 § i kommunallagen. Beslutsfattandet inom samarbetsområdet skall enligt den föreslagna bestämmelsen ordnas så att det grundar sig på invånarantalet i de deltagande kommunerna, om inte kommunerna kommer överens om något annat.

Med funktionell helhet avses i paragrafen en funktionell helhet som bestäms enligt till exempel samhällsstrukturen, det geografiska läget, pendlingen, utträttandet av ärenden eller språkförhållandena. I 5 mom. föreslås bestämmelser om de grunder på vilka man kan avvika från kravet på en funktionell helhet.

Ett samarbetsområde enligt 2 mom. bör inrättas när de krav på befolkningsunderlag som föreslås för ordnandet av den service som avses i 3 och 4 mom. förutsätter det. Om kommunens invånarantal understiger de nämnda kraven på befolkningsunderlag och man inte verkställer en kommunsammanslagning för att uppfylla dem, skall kommunen höra till ett sådant samarbetsområde som avses i paragrafen i fråga om nämnda service. En kommun som uppfyller kraven på befolkningsunderlag kan höra till ett samarbetsområde. Ofta är detta också nödvändigt för att garantera att kraven på befolkningsunderlag blir uppfylla för de andra kommunernas del inom samarbetsområdet. I 5 mom. föreslås bestämmelser om de grunder på vilka man kan avvika från kravet på befolkningsunderlag.

Paragrafens 3 mom. gäller minimibefolkningsunderlaget för folkhälsoarbete och socialvårdstjänster. Denna bestämmelse och bestämmelserna i 6 § i lagförslaget om samkommunsstrukturen för de uppgifter inom den specialiserade sjukvården och specialomsorgerna som förutsätter ett brett befolkningsunderlag utgör grunder för reformen av kommun- och servicestrukturen för social- och hälsovården. Dessa grunder gör det möjligt att beakta även lokala, områdesvisa och regionala särdrag och behov när strukturerna planeras.

Reformen tryggar tillgången till social- och hälsovårdstjänster, kvaliteten på servicen och finansieringen av den. Nära anknytning till stärkandet av strukturerna har också den förbättring av verksamhetens produktivitet som avses i 4 § i lagförslaget. Exempel på metoder är den utveckling av informationssystemen som föreskrivs i 12 § och inom en del av socialvårdsuppgifterna även en utveckling av statens och kommunernas samservice.

Kravet på befolkningsunderlag innebär att en kommun eller ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården skall ha åtminstone ungefär 20 000 invånare. I 14 § i folkhälsolagen uppräknas de uppgifter inom folkhälsoarbetet som det åligger kommunen att ordna. Bestämmelser om uppgifter inom folkhälsoarbetet ingår också i andra lagar. De uppgifter som specificeras i dessa lagar omfattas alltså inte av det föreslagna nya kravet på befolkningsunderlag. Med stöd av den ändring av 6 § i folkhälsolagen som trädde i kraft 2006 kan också företagshälsovården åläggas något annat organ än det kollegiala organ som handhar verkställigheten av folkhälsoarbetet (hälso- eller grundtrygghetsnämnden). Sålunda kan miljö- och hälsoskyddet och företagshälsovården ställas utanför den primärvård som avses i bestämmelsen och som skall ordnas som en enda helhet. I 13 § i socialvårdslagen anges de socialvårdsuppgifter som det åligger kommunen att ordna.

Kravet på befolkningsunderlag främjar en tryggad tillgång till primärvårdstjänster i hela landet. Avsikten är att samarbetsområdet skall ansvara åtminstone för de primärvårds- och socialvårdsuppgifter som är nära anslutna till varandra. Samarbete mellan primärvården och socialväsendet är särskilt viktigt för att trygga servicen för den åldrande befolkningen, mentalvårdsarbetet, missbrukarvården samt barns och ungas hälsa och välmående.

Målet är att de som anordnar grundläggande yrkesutbildning skall utgöra tillräckligt stora och mångsidiga eller annars starka utbildningsanordnare som har förutsättningar att utveckla arbetslivet och svara på dess kompetenskrav. Vidare är målet att på olika sätt främja bildandet av enhetliga utbild-

ningsorganisationer med beaktande av bägge språkgruppernas behov. Av denna orsak föreslås i 4 mom. att invånarantalet i en kommun eller inom ett i 2 mom. avsett samarbetsområde som ordnar grundläggande yrkesutbildning skall vara åtminstone ungefär 50 000 invånare.

Det krav på befolkningsunderlag som föreskrivs i 3 och 4 mom. kan inte alltid uppfyllas. Orsaken till detta kan vara skärgård eller långa avstånd eller tryggnad av de språkliga rättigheterna eller samernas rättigheter i fråga om språk och kultur. Enligt 5 mom. 1 punkten kan man avvika från villkoren för bildandet av en kommun eller ett samarbetsområde om det inte är möjligt att bilda en funktionell helhet på grund av skärgård eller långa avstånd. Skärgård eller långa avstånd är ändå inte en absolut grund för att stanna utanför de åtgärder som avses i denna lag. Detta i synnerhet om det redan finns en funktionell helhet, där kommunerna för närvarande har samarbete. Avsikten är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt skall omfattas av genomförandet av denna lag.

Undantag från kravet på befolkningsunderlaget i paragraf 5, moment 1, kan göras till exempel då avstånden i glesbygdsområden är stora mellan kommuncentra i kommuner som till sin befolkningmängd är små och till sin areal är stora. Härvid kan det visa sig att det är oändamålsenligt, med beaktande av omständigheterna som helhet att skapa funktionell helhet enligt stadgade krav på befolkningsunderlag.

Enligt 3 § i lagen om främjande av skärgårdens utveckling (494/1981) anses till skärgård höra sådana öar i havsområdet och i insjövattnedragen som saknar fast vägförbindelse samt andra öar och områden på fastlandet vilka i övrigt i fråga om sina förhållanden kan jämföras med skärgården. Enligt 9 § förklarar statsrådet såsom skärgårdskommuner de kommuner i vilka skärgårdsförhållandena utgör ett väsentligt hinder för kommunens utveckling. Statsrådet kan av synnerliga skäl besluta, att stadgandena om skärgårdskommun tillämpas även på skärgårdsdel av annan kommun. Statsrådet har den 18 december 2003 utfärdat en förordning om skärgårdskommuner och de skärgårdsdelar i andra kommuner på vilka bestämmelserna om skär-

gårdskommuner tillämpas (1212/2003). Enligt 1 § i förordningen är skärgårdskommuner Dragsfjärd, Gustavs, Houtskär, Iniö, Korpo, Nagu, Rimito och Velkua (Egentliga Finland), Enonkoski, Puumala och Sulkava (Södra Savolax), Malax (Österbotten) och Karlö (Norra Österbotten). Man kan avvika från villkoren för bildandet av samarbetsområden om det inte är möjligt att bilda en funktionell helhet för ovan nämnda skärgårdskommuners del.

Med långt avstånd avses en sträcka på över 40 kilometer mellan centrumen i olika kommuner längs med allmänna vägar. Det finns sammanlagt 31 sådana kommuner. Kommunerna är Enare, Enontekis, Heinävesi, Ilomants, Iniö, Juuka, Karlö, Kemijärvi, Kittilä, Kolari, Kuhmo, Kuusamo, Lieksa, Muonio, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Pudasjärvi, Puolanka, Puumala, Ranua, Rautavaara, Rovaniemi, Salla, Savukoski, Sodankylä, Sotkamo, Taivalkoski, Tervola, Utsjoki, Övertorneå. Ser man till landskapen skulle avvikelserna på grund av långa avstånd gälla nästan samtliga kommuner i landskapet Lappland (Enare, Enontekis, Kemijärvi, Kittilä, Kolari, Muonio, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Ranua, Rovaniemi, Salla, Savukoski, Sodankylä, Tervola, Utsjoki och Övertorneå. De andra kommunerna är belägna i landskapen Norra Österbotten (Karlö, Pudasjärvi, Taivalkoski, Kuusamo, Kajanaland (Kuhmo, Puolanka och Sotkamo), Norra Karelen (Ilomants, Juuka och Lieksa), Norra Savolax (Rautavaara), Södra Savolax (Heinävesi och Puumala) och Egentliga Finland (Iniö). Eftersom Kuhmo, Puolanka och Sotkamo hör till de kommuner som deltar i förvaltningsförsöket i Kajanaland på vilka ramlagen inte tillämpas till denna del, berör bestämmelsen om långa avstånd således 28 kommuner, varav tre kommuner, dvs. Iniö, Karlö och Puumala, också är skärgårdskommuner. Antalet sådana skärgårdskommuner och kommuner med långa avstånd som avses i bestämmelsen är således 38.

Enligt 2 punkten kan man avvika från villkoren för bildandet av kommuner och samarbetsområden om det är nödvändigt för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter. De språkliga rättigheter som grundar sig på språklagen och speciallagstiftningen förklaras i punkt 2.5 i

den allmänna motiveringen (servicen och nationalspråken). I punkt 4.7 i den allmänna motiveringen (Nationalspråken finska och svenska) förklaras propositionens verkningar för de finsk- och svenskspråkigas möjligheter att använda sitt eget språk och få service på detta språk. Avvikelsen i 2 punkten gäller i första hand ordnandet av svenskspråkig service. De befolkningsunderlag som föreskrivs i 5 § kan i enlighet med målen i 1 § 2 mom. 5 punkten också vara mindre, om tryggandet av de språkliga rättigheterna förutsätter det.

Enligt 3 punkten kan man avvika från villkoren för bildandet av kommuner och samarbetsområden om det är nödvändigt för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och rättigheter. Samiska språklagen och speciallagstiftningen förklaras i punkt 2.5 i den allmänna motiveringen (servicen och samiskan). I punkt 4.7 i den allmänna motiveringen (samiska språket och kulturen) redogörs för vilka konsekvenser ändringar i kommunindelningen har för samernas språkliga rättigheter och kultur.

6 §. Service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag. Enligt 1 mom. indelas landet i samkommuner och varje kommun skall höra till en samkommun. Reformen bygger på de samkommuner som uppräknas i 7 § i lagen om specialiserad sjukvård. Till detta hänför sig på ett avgörande sätt bestämmelsen i 3 § om ramlagens förhållande till regionindelningarna. Enligt 3 § 1 mom. kan kommunerna bilda en samkommun på ett sätt som avviker från lagen om specialiserad sjukvård och den indelning i specialomsorgsdistrikt som statsrådet beslutat om med stöd av 6 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. För att det inte skall uppstå någon oklarhet om huruvida bestämmelsen om rösträttsbegränsningar i lagen om specialiserad sjukvård eller lagen om specialomsorger skall tillämpas i samkommunen, föreslås att det i momentet hänvisas till 17 § i lagen om specialiserad sjukvård.

En distriktsindelning som förenar sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten garanterar att det regionala servicenätet är heltäckande samt servicens kvalitet och finansieringen av den.

Kommunerna planerar reformen utgående från de regionala servicebehoven, och reali-

seringssätten kan i viss mån vara olika. Kommunerna kan till exempel föreslå att områdena för de nuvarande sjukvårdsdistrikten skall slås samman. En sammanslagning av de obligatoriska samkommunsnätverken utgör inte heller något hinder för en sådan lösning som innebär att någon av de nuvarande obligatoriska samkommunerna fortsätter sin verksamhet som frivillig samkommun eller någon annan serviceproducentorganisation på det sätt som kommunerna avtalar om. Att splittra upp välfungerande samkommuner i flera separata samkommuner harmoniserar dock inte med målet att stärka servicestrukturerna.

Även på samkommunsnivå är strukturen nära förknippad med effektiviserad verksamhet och förbättrad verkningsfullhet till exempel genom att ibruktagandet av god praxis påskyndas, upphandlingsrutinerna rationaliseras och informationsnätets funktionsduglighet förbättras. Enligt 7 § i förordningen om förverkligande av rätten att få vård och om regionalt samarbete (1019/2004) skall samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt och kommunerna inom dess område tillsammans göra upp en plan för ordnande av hälso- och sjukvårdstjänster. För samordning av hälso- och sjukvårdstjänsterna skall de enligt förordningen särskilt bedöma den funktionella helheten av regionens laborietjänster och diagnostiska utbildnings- service, medicinsk rehabilitering samt jour- och akutvårdstjänster.

I 2 mom. bestäms om de uppgifter som ankommer på samkommunen. Enligt 1 punkten skall samkommunen i den omfattning som kommunen visar ansvar för uppgifterna enligt lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Avsikten är att de skyldigheter att ordna specialiserad sjukvård och specialomsorger som åligger kommunen och den samkommun som bildas inte skall ändras jämfört med nuläget.

I 2 mom. 2 punkten föreslås att det också skall vara samkommunens uppgift att främja hälsa, funktionsförmåga och social trygghet. Bestämmelser som förpliktar kommunerna och samkommunerna att vidta åtgärder som främjar och förebygger hälsa och funktionsförmåga ingår i bl.a. folkhälsolagen, lagen

om specialiserad sjukvård, socialvårdslagen och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. En del av denna uppgiftshelhet är det naturligtast att sköta på regional nivå. För att påverka hälsobeteendet och förebygga sjukdomar förutsätts friktionsfri verksamhet på primärvårdsnivå och specialiserad nivå i enlighet med samma principer. Bestämmelsen om samkommunernas uppgifter betonar främjandet av hälsa och funktionsförmåga som utgångspunkt även för social- och hälsovård som ordnas regionalt.

Av 2 mom. 3 punkten framgår att genom lag kan samkommunen också tilldelas andra uppgifter. Enligt 3 mom. kan kommunen också ge samkommunen andra lagstadgade uppgifter. Skötseln av sådana uppgifter förutsätter ett avtal om saken mellan kommunen och samkommunen.

En annan lagstadgad uppgift för samkommunen kan också vara ordnandet av särskilda socialvårdstjänster som förutsätter ett riksomfattande befolkningsunderlag och som sker genom samarbete mellan de nya samkommunerna, arbetsfördelning och gemensamma verksamhetsenheter. I detta skede är det inte nödvändigt att exakt definiera vilka dessa särskilda tjänster är, utan i lagen föreslås endast bestämmelser om förfaringssätten och metoderna för att tjänster som förutsätter ett riksomfattande befolkningsunderlag skall kunna skötas i samarbete mellan de nya samkommunerna. I synnerhet om antalet nya samkommuner som bildas verkar nära sig antalet nuvarande sjukvårdsdistrikt är det nödvändigt att för den socialvård som förutsätter ett riksomfattande befolkningsunderlag planera mera permanenta regionala samsamarbetsstrukturer mellan samkommunerna som liknar hälso- och sjukvårdens specialupptagningsområden. För närvarande förekommer det inom omsorgerna om utvecklingsstörda dylikt etablerat samarbete som grundar sig på större regionala underlag för att trygga servicen och specialkunnandet, och om det splittas upp på ett mindre regionalt underlag skulle det skada verksamheten. Med stöd av 6 § 4 mom. i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda vore det redan för närvarande möjligt att genom förordning av statsrådet bestämma om en centralisering av specialomsorgerna.

Med stöd av den gällande lagstiftningen betalas statsandelarna för social- och hälsovården till primärkommunerna. När en samkommun sköter uppgifterna kan den använda sig av de sätt att ordna verksamheten som föreskrivs i 6 § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården. Kommunernas andelar av kostnaderna för de uppgifter som ankommer på samkommunen bestäms på det sätt som medlemskommunerna kommer överens om. Med stöd av 56 a § i lagen om specialiserad sjukvård skall samkommunen ha ett utjämningsystem för utjämnning av exceptionellt stora kostnader som åsamkats en medlemskommun. Ett centralt mål för reformen är att dämpa utgiftsökningen i kommunerna. Planeringen av samkommunens liksom samsamarbetsområdenas finansieringslösningar är ett centralt element i servicestrukturen. För att förbättra kontrollen över kostnaderna är det nödvändigt att snabbt utreda finansieringslösningar som kan användas för att undvika de plötsliga och tillfälliga svängningar som dyra tjänster medför för kommunerna och att det fastställs en ram för de totala kostnaderna på förhand och att man förbinder sig att iaktta de överenskomna lösningarna. Den sistnämnda strävan kan stärkas om finansieringen delvis eller helt är kalkylmässigt fastställt på förhand. Social- och hälsovårdens servicesystem är en helhet där kommunernas, samsamarbetsområdenas och de i 6 § avsedda samkommunernas finansieringslösningar skall samordnas så att till exempel en minimering av samsamarbetsområdets kostnader inte leder till onödig användning av dyrare specialsjukvårdstjänster.

Paragrafens 4 mom. gäller den svenskspråkiga servicen. För närvarande är enligt 6 § 5 mom. i lagen om specialomsorger angående utvecklingsstörda tvåspråkiga och svenskspråkiga kommuner dessutom medlemmar i en samkommun för specialomsorger som har till uppgift att oberoende av distriktsindelningen bereda specialomsorger på svenska för sina medlemskommuner. Det föreslås att arrangemanget skall fortgå även i det nya samkommunssystem som införs. Arbetsfördelningen mellan samkommunerna skall emellertid även för specialomsorgernas del basera sig på avtal mellan kommunerna.

Bestämmelsen i 2 mom. om att samkom-

munerna skall sköta uppgifter som gäller specialiserad sjukvård och specialomsorger i den omfattning som kommunen anger, skall också gälla samkommunen för den svenskspråkiga servicen. Avsikten med förpliktelserna att höra till en samkommun för svenskspråkig service är inte att ändra på tillämpningen av statsrådets beslut om specialansvarsområden inom den specialiserade sjukvården (1077/1990). Enligt beslutet skall den svenskspråkiga befolkningen inom Vasa sjukvårdsdistrikt och Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt i första hand anses höra till specialansvarsområdet för Helsingfors universitetscentralsjukhus.

Paragrafens 5 mom. gäller centralisering av den högspecialiserade sjukvården. För närvarande kan enligt lagen om specialiserad sjukvård genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet bestämmelser utfärdas om vilka undersökningar och vilka åtgärder samt vilken vård som hör till den högspecialiserade sjukvården. Genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet kan dessutom utfärdas bestämmelser om centraliseringen av den högspecialiserade sjukvården på riks- och regionalnivå. I fortsättningen utfärdas dessa bestämmelser enligt 5 mom. genom förordning av statsrådet. I bestämmelsen ingår ett uppdrag att ändra lagen om specialiserad sjukvård så att där föreskrivs om rätt för statsrådet att genom förordning bestämma vilka undersökningar och vilka åtgärder samt vilken vård som hör till den högspecialiserade sjukvården.

7 §. Kommun- och servicestrukturreformen i vissa stadsregioner. De problem som hänförs till utvecklingen i huvudstadsregionen förklaras i punkt 2.13 i den allmänna motiveringen (Markanvändningen, boendet och trafiken i huvudstadsregionen). De utmaningar som utvecklingen i huvudstadsregionen för med sig hänförs till huvudsak till markanvändningen, boendet och trafiken. I 1 mom. bestäms om skyldighet för städerna Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda (huvudstadsregionen) att utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna skall förbättras i regionen. Planen skall göras upp senast den 31 augusti 2007.

Kommunernas frivilliga, avtalsbaserade samarbete har avancerat och fördjupats på ett betydande sätt i huvudstadsregionen. Ett samarbetsavtal mellan städerna i huvudstadsregionen har godkänts av regionens fullmäktigeförsamlingar på ett gemensamt möte den 22 maj 2006. Förutom frågor som gäller boende, markanvändning och trafik omfattar samarbetet också ordnandet av service. Under 2008 utvärderas hur samarbetet fungerat och resultaten av det.

Förutom det kärnområde som består av de fyra städerna i huvudstadsregionen är det viktigt att främja samarbetet i hela den funktionella Helsingforsregionen, som i samband med utvecklingsprojektet har fastställts omfatta sammanlagt 14 kommuner. Samarbetet mellan regionens kommuner framskrider stegvis och i olika kommungrupper på basis av avtal. Speciellt viktigt är samarbetet i markanvändnings-, boende- och trafikfrågor, som har intensifierats på senaste tid.

De problem som hänförs till utvecklingen i tillväxtcentrumen förklaras ovan i punkt 2.13 i den allmänna motiveringen (Markanvändning, boende och trafik). Problemen hänförs till huvudsakligen till markanvändningen, boendet och trafiken i tillväxtcentrumen. Av denna orsak föreslås i 2 mom. att städerna Åbo, Borgå, Björneborg, Tavastehus, Tammerfors, Lahtis, Kotka, Villmanstrand, S:t Michel, Kuopio, Joensuu, Jyväskylä, Seinäjoki, Vasa, Karleby och Uleåborg tillsammans med de i lagen namngivna kommuner som med avseende på samhällsstrukturen hör nära samman med dessa städer senast den 31 augusti 2007 skall utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna skall förbättras i regionerna.

Ovan nämnda städerna är med undantag för Kotka landskapens centralorter enligt avtalen om grundande av landskapsförbunden. Hemort för Kymmenedalens förbund är Kouvola stad, men kommunerna i landskapet anser att landskapet har två centralorter, dvs. Kouvola och Kotka.

I Kouvolaregionen finns redan nu en samkommun som har tilldelats den planeringsuppgift som avses i ramlagen. Kommunerna har utarbetat och upprätthåller en gemensam

generalplan. Generalplanen bygger på grundliga studier av boende-, arbetsplats- och servicestrukturen samt pendlingen och resorna för att utvärdera ärenden. För regionen har utarbetats en färsk trafiksystemplan. I Kouvola-regionen är det dessutom på initiativ av sex kommuner aktuellt med en plan för samproduktion av service över kommungränserna. På denna grund har Kotka stad tagits med i kommunförteckningen i stället för Kouvola.

Centralorten för Kainuu förbund är Kajana. De kommuner som gränsar till Kajana stad är med i förvaltningsförsöket i Kajanaland, vars mål är nästan desamma som för den lag som nu föreslås. Helsingfors stad har som en del av huvudstadsregionen ålagts särskild skyldighet att utarbeta den plan som avses i 1 mom. Av denna anledning föreslås att städerna Helsingfors och Kajana inte tas med i förteckningen i 2 mom. Av landskapens centralorter föreslås inte heller Rovaniemi stad ingå i förteckningen, eftersom det inte finns något behov av att utarbeta en plan enligt lagen i regionen på grund av dess vidsträckt-
het.

Staden och de i lagen namngivna kommuner som med avseende på samhällsstrukturen hör nära samman med staden kan enhälligt konstatera att det inte är nödvändigt att utarbeta en plan.

I 3 mom. föreslås att de kommuner anges med vilka städerna skall utarbeta planer. Landskapens centralorter skall utarbeta en plan med följande kommuner:

1) Åbo stad tillsammans med sju kommuner (Aura, S:t Karins, Lundo, Nådendal, Reso, Ruskon och Vahto),

2) Borgå stad tillsammans med tre kommuner (Askola, Mörskom och Pernå),

3) Björneborg stad tillsammans med sju kommuner (Luvia, Sastmola, Nakkila, Norrmark, Påmark, Siikainen och Ulvsby)

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

5) Tammerfors stad tillsammans med sju kommuner (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Birkala, Vesilahti och Ylöjärvi),

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

7) Kotkan stad tillsammans med tre kommuner (Fredrikshamn, Pyttis och Strömfors),

8) Villmanstrand stad tillsammans med tre kommuner (Joutseno, Lemi och Taipalsaari),

9) S:t Michel stad tillsammans med två kommuner (Hirvensalmi och Ristiina),

10) Kuopio stad tillsammans med tre kommuner (Karttula, Maaninka och Siilinjärvi),

11) Joensuu stad tillsammans med tre kommuner (Kontiolhti, Liperi och Pyhäskä),

12) Jyväskylä stad tillsammans med sex kommuner (Jyväskylä landskommun, Korpi-lahti, Laukaa, Muurame, Petäjävesi och Toivakka);

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

14) Vasa stad tillsammans med nio kommuner (Storkyro, Korsnäs, Laihela, Malax, Malax Oravais, Korsholm, Lillkyro och Vörrå),

15) Karleby stad tillsammans med två kommuner (Kronoby och Kelviå) och

16) Uleåborg stad tillsammans med tio kommuner (Karlö, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Limingo, Lumijoki, Muhos, Oulunsalo, Tynävä och Ylikiminki).

De städer i huvudstadsregionen som avses i paragrafen samt de i lagen nämnda städerna och de i lagen namngivna kommuner som med avseende på samhällsstrukturen hör nära samman med dessa städer skall även lämna in de utredningar och genomförandeplaner som avses i 10 § till statsrådet i enlighet med vad som föreskrivs i nämnda paragraf, dvs. senast den 30 juni 2007.

8 §. *Uppgifter som överförs från kommunerna till staten.* I paragrafen bestäms allmänt om överföringen av uppgifter och finansieringsansvar från kommunerna till staten och om överföringstidtabellen. Uppgiften eller finansieringsansvaret skall inte överföras ännu på grundval av bestämmelsen, utan överföringen genomförs genom att speciallagstiftningen ändras. Speciallagstiftningen bör ändras så att överföringen kan verkställas senast vid ingången av 2009. Överföringarna kommer att genomföras så att de är kostnadsneutrala med avseende på förhållandet mellan kommunerna och staten.

Enligt 1 mom. skall till de uppgifter som överförs från kommunerna till staten höra uppgifterna enligt lagen om anordnande av konsumentrådgivning i kommunerna och lagen om underhållstrygghet. Dessutom ändras lagen om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamhet så att kommunen inte längre skall vara skyldig att producera intressebevakningstjänster på grundval av uppdragsavtal. Kommunerna uppgifter enligt lagen om underhållstrygghet överförs till Folkpensionsanstalten.

Tyngdpunkterna i kommunernas uppgifter enligt 1 mom. 2 punkten som grundar sig på lagen om underhållstrygghet ligger på beviljande och utbetalning av stöd och i synnerhet indrivning av underhållsbidrag och underhållsstöd. Avsikten är att överföra betalningen av underhållsstöd samt den lagenliga indrivningen av förmånerna från kommunerna till Folkpensionsanstalten. I 3 kap. i lagen om underhåll för barn (704/1975) bestäm som fastställande av underhållsbidrag genom avtal. Enligt 8 § i nämnda lag skall avtal om underhållsbidrag för fastställande föreläggas socialnämnden i den kommun, där barnets i 5 § 1 mom. avsedda företrädare har sin hemvist. Avsikten är inte att ändra bestämmelserna om fastställande av underhållsbidrag när betalningen och indrivningen av underhållsstöd överförs till Folkpensionsanstalten. Till kommunens kompetens skall fortfarande enligt ett uttryckligt omnämnande i 8 § 1 mom. 2 punkten i lagförslaget höra de åtgärder för fastställande av underhållsskyldighet som avses i 24 § i lagen om underhållstrygghet. I paragrafen regleras de situationer då kommunens socialvårdsorgan har möjlighet att för barnets räkning föra talan för fastställande av underhållsbidrag eller ändring av dess belopp. En sådan situation är det fråga om till exempel när barnets underhåll äventyras. Social- och hälsovårdsministeriet har för avsikt att tillsätta en arbetsgrupp som har till uppgift att utreda de detaljerade lagändringsbehov som följer av överföringen av underhållsstödet.

Paragrafens 2 mom. gäller de kostnader som staten övertar finansieringen av. Överföringarna gäller vissa av kommunernas uppgifter enligt folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård och mentalvårdslagen. Mo-

mentets 1 punkt gäller kostnaderna för hälso- och sjukvård för sådana personer som staten skall lämna hälso- och sjukvård eller bekosta hälso- och sjukvård för med stöd av Europeiska gemenskapernas lagstiftning eller internationella avtal som Finland ingått.

Inom Europeiska unionen är strävan att garantera samtliga unionsmedborgare tillräckliga socialskydds rättigheter inom hela unionen. Enligt förordningen som gäller koordinering av social trygghet (1408/71/EG) är varje medlemsstat skyldig att tillhandahålla sjukvård för personer som tillfälligt uppehåller sig eller bor på dess territorium men som omfattas av en annan medlemsstats socialskyddssystem. Den stat som lämnat vården har rätt att debitera den stat som ansvarar för personens socialskydd, den s.k. behöriga staten, för kostnaderna. Koordineringsförordningen tillämpas på alla medlemsstater i unionen och på EES-staterna samt Schweiz. I koordineringsförordningens genomförandeförordning (EES) no 574/72 utfärdas närmare bestämmelser om hur ersättandet av kostnaderna mellan länderna bestäms och hur debiteringen sköts.

För närvarande ansvarar finska staten för kostnader som uppstår när personer som tillhör till det finska socialskyddet vårdas utomlands och vården ges i enlighet med koordineringsförordningen. Finland har också debiterat andra medlemsstater för kostnader av vården som givits på grund av tillfälliga vistelse i Finland. Finland har avtal om att avstå från att debitera kostnaderna med vissa länder, av vilka de viktigaste är de nordiska länderna och Förenade kungadömet. Detta minskar både Finlands skyldigheter att betala kostnader och Finlands rätt att debitera för kostnader.

För att klarlägga finansieringsansvaret mellan staten och kommunerna och säkerställa en rättvisare ersättning för de hälso- och sjukvårdsenheter som har lämnat vård, är det motiverat att övergå till ett system där staten direkt ersätter den enhet som lämnat vården för kostnaderna till fullt belopp i enlighet med de faktiska kostnaderna. Ersättning betalas inte för sådan service som kommunen med stöd av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992) har rätt att av patienten ta ut en avgift som är lika

stor som kostnaderna för produktionen av servicen (s.k faktiska kostnader).

Den arbetsgrupp vid social- och hälsovårdsministeriet som utrett saken föreslår att den inrättning som lämnat hälso- och sjukvården debiterar Folkpensionsanstalten för kostnaderna, som fungerar som centralt organ. Folkpensionsanstalten betalar kostnaderna från sjukförsäkringsmomentet och staten täcker utgifterna för detta. Ersättningar betalas för kostnader som uppstår från och med början av 2008. Förändringen genomförs kostnadsneutralt med avseende på statens och kommunernas kostnadsansvar genom att den nya ersättningen beaktas i statsandelskalkylen för social- och hälsovården så att statens totala utgifter inte stiger i övergångsskedet. Bestämmelser om saken utfärdas i sjukförsäkringslagen (1224/2004) och statsandelslagen (1147/1996).

8 § 2 mom. 2 punkten i lagförslaget gäller finansieringen av utredningar i anslutning till sexuellt utnyttjande av barn och 3 punkten finansieringen av rättspsykiatriska utredningar. Inom hälso- och sjukvården utförs undersökningarna med stöd av folkhälsolagen, lagen och specialiserad sjukvård och mentalvårdslagen. Med stöd av 14 § 2 mom. i folkhälsolagen är en kommun skyldig att förordna en läkare vid hälsovårdscentral att ge polisen handräckning för utförande av rättsmedicinsk undersökning bl.a. då det är fråga om klinisk undersökning av levande person.

Polisen får varje år ta emot ca 750 anhänganden om undersökning som gäller sexuellt utnyttjande av barn. En utredning av sexuellt utnyttjande av barn inbegriper flera olika undersökningslinjer. Till dem hör barnskyddsutredning, brottsundersökning samt somatiska, rättsmedicinska, barnpsykiatriska, psykologiska och rättspsykologiska undersökningar inom hälso- och sjukvården. Endast en del, uppskattningsvis ungefär hälften av anhängandena om undersökning leder till undersökningen. Undersökningarna som förutsätter mångfackliga kunskaper kan pågå från några veckor upp till ett år.

En undersökning om sexuellt utnyttjande av barn grundar sig på rekommendationen God medicinsk praxis (Käypä hoito). Målet för rekommendationen är att främja en enhetlig praxis för undersökning av sexuellt ut-

nyttjande av barn inom hälso- och sjukvården. Rättspsykiatriska undersökningsenheter för barn har inrättats vid universitetscentral-sjukhusen för att förbättra tjänsternas tillgänglighet, kvalitet och tillförlitlighet.

Utredningen av eventuellt utnyttjande är en del av förundersökningen liksom också utredningen av misshandel eller dålig behandling och grundar sig på en statlig myndighets begäran om utredning. Enligt 49 § i folkhälsolagen och 59 § i lagen om specialiserad sjukvård bestäms genom förordning om ersättningar och arvoden av statsmedel för rättsmedicinska undersökningar. Ändringen verkställs genom att det möjliggörs också att ersätta ur statens pengar SERI-undersökningarna i samband med undersökningar om sexuellt utnyttjande av barn.

9 §. *Kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.* I paragrafen föreslås bestämmelser om ett förfarande genom vilket man försöker trygga den service som lagstiftningen förutsätter även till invånarna i kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. I enlighet med 2 § skall paragrafen också tillämpas på de kommuner som deltar i förvaltningsförsöket i Kajanaland. Enligt det basserviceprogram som godkänts för 2007-2011 uppskattas antalet kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning vara 20-30. Det är i huvudsak fråga om kommuner med litet invånarantal.

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen skall förfarandet tillämpas på kommuner där de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten är väsentligt och upprepade gånger sämre än motsvarande nyckeltal för hela landet och två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges genom förordning av statsrådet. Då skall kommunen och staten tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen.

Huruvida kommunens finansiering är tillräcklig bedöms utgående från nyckeltalen i resultaträkningen och balansräkningen. Centrala grunder för bedömningen av den interna finansieringens tillräcklighet är verksamhets-

bidraget, det sammanlagda beloppet av skatteinkomsterna och statsandelarna, årsbidraget, räkenskapsperiodens resultat och räkenskapsperiodens över- eller underskott. Soliditeten beskrivs av lånebeloppet, balansräkningen över- eller underskott och soliditetsgraden.

Åtgärder som kan vidtas för att förbättra finansieringens tillräcklighet är för det första att gallra bland driftsutgifterna samt att höja skattesatserna för kommunalskatten och fastighetsskatten. Dessutom är det möjligt att höja avgifterna för de tjänster där staten inte reglerar avgiftsgrunderna. Soliditeten kan förbättras till exempel genom att sälja egendom och använda försäljningsinkomsten till att betala tillbaka lån. Också en minskning av investeringarna när de skulle öka kommunens skuldsättning förhindrar att soliditeten försämras. Eftersom kommunens utgifter i huvudsak består av personalutgifter är också en sänkning av dem och en begränsning av de köpta tjänsterna ett sätt att balansera kommunens ekonomi.

Eftersom syftet med paragrafen är att trygga förutsättningarna för servicen till invånarna, är det inte alltid tillräckligt med de ovan nämnda åtgärderna som riktas mot kommunens ekonomi. I vissa fall förutsätter tryggad service avsevärda strukturella reformer, till exempel att servicen i högre utsträckning än nu ordnas i samarbete mellan kommunerna samt ändringar i kommunindelningen. Även dessa åtgärder står till buds som sådana i paragrafen avsedda åtgärder som tryggar förutsättningarna för att ordna servicen. I 3 mom. i förslaget till paragraf föreslås en bestämmelse om möjlighet att i detta syfte utföra en sådan särskild utredning om ändring i kommunindelningen som avses i kommunindelningsslagen.

I 2 mom. i förslaget till paragraf bestäms hur beredningen av den utredning som avses i 1 mom. skall organiseras. Utredningen görs i en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av inrikesministeriet och en av den berörda kommunen. Dessutom utser inrikesministeriet efter att ha hört den berörda kommunen till ordförande för utvärderingsgruppen en person som är oavhängig av de nämnda instanserna. Utvärderingsgruppen lägger fram ett förslag till ovan beskrivna åtgärder

som behövs för att trygga servicen till kommuninvånarna. Utvärderingsgruppens åtgärdsförslag skall behandlas i den berörda kommunens fullmäktige och fullmäktiges beslut om dem skall tillställas inrikesministeriet för eventuella fortsatta åtgärder.

Den utvärderingsgrupp som avses i 2 mom. kan tillsättas genast när lagen trätt i kraft och bedömningen av de ekonomiska nyckeltal som avses i 1 mom. kan således även avse åren före lagens ikraftträdande.

Enligt 3 mom. i förslaget till paragraf avgör inrikesministeriet utgående från utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut om det är nödvändigt med en sådan särskild utredning som avses i kommunindelningsslagen i syfte att ändra kommunindelningen. Ovan nämnda utvärderingsgrupp kan direkt föreslå att kommunindelningen ändras eller så kan den föreslås för inrikesministeriet att det görs en särskild utredning om ändring i kommunindelningen. Kommunen kan i sina egna beslut på utvärderingsgruppens åtgärdsförslag göra en framställning om att kommunindelningen skall ändras eller att en särskild utredning skall göras. Inrikesministeriet kan också på eget initiativ bestämma att en särskild utredning om ändring i kommunindelningen skall inledas, om det anser att de beslut som kommunen fattat på grundval av utvärderingsgruppens förslag inte räcker till för att trygga servicen för kommuninvånarna.

I 8 § i kommunindelningsslagen sägs att med anledning av omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen eller av någon annan grundad anledning kan ministeriet bestämma att det skall verkställas en särskild utredning för vilken ministeriet efter att ha hört respektive kommuner tillsätter en eller flera kommunindelningsutredare. Om utredningen visar att kommunindelningen bör ändras, skall utredaren uppgöra ett förslag till ändring i kommunindelningen och till de bestämmelser och beslut som behövs med anledning därav. Utredaren skall efter behov även föreslå att en i 30 § i kommunallagen avsedd kommunal folkomröstning förrättas angående utredarens förslag till ändring i kommunindelningen. Utifrån utredarens förslag kan ministeriet bestämma att en folkom-

röstning skall ordnas, varvid kostnaderna för den betalas av statsmedel.

Paragrafens 4 mom. innehåller ett uppdrag för statsrådet att i början av 2009 till riksdagen avlåta regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunindelningsslagen, om de andra åtgärder som nämns i paragrafen visar sig vara otillräckliga. Kommunindelningsslagen bör då ändras så att statsrådet på förslag av den i paragrafen avsedda utvärderingsgruppen eller kommunindelningens utredaren kan besluta om en ändring i kommunindelningen även mot den berörda kommunens vilja. En ändring i kommunindelningen skall också kunna göras utan föregående folkomröstning eller oberoende av resultatet av folkomröstningen. Kommunammanslagningar kan beröra sådana i paragrafen avsedda kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning där det har visat sig att ovan nämnda åtgärder inte är tillräckliga för trygga servicen för invånarna. Den regeringsproposition som avses i förslaget till paragraf skall avlåtas om de andra åtgärder som nämns i paragrafen visar sig otillräckliga.

3 kap. Särskilda bestämmelser

10 §. Kommunens utredning och genomförandeplan för reformen. I 1 mom. bestäms om kommunens skyldighet att lämna statsrådet en utredning om vilka åtgärder som man har beslutat att vidta i kommunen för att genomföra reformen och

a) för att bilda en kommun som uppfyller villkoren enligt 5 § 1 mom.,

b) för att bilda samarbetsområden som uppfyller villkoren och målen i fråga om folkmängd enligt 5 § 2 och 3 mom. inom primärvården och de socialvårdsuppgifter som är nära anslutna till primärvården,

c) för att bilda samarbetsområden som uppfyller villkoren och målen i fråga om folkmängd enligt 5 § 2 och 4 mom. inom den grundläggande yrkesutbildningen,

d) för att för kommunens del organisera den specialiserade sjukvården och specialomsorgerna om utvecklingsstörda enligt 6 §, som förutsätter ett brett befolkningsunderlag.

Av ovan nämnda utredning skall också framgå vilka andra uppgifter än de som ut-

tryckligen nämns i nämnda paragrafer som kommunen har för avsikt att överföra till samarbetsorganisationer.

I 1 mom. bestäms dessutom om kommunens skyldighet att utarbeta en plan för genomförandet av reformen i kommunen. Om genomförandeplanens innehåll bestäms i 2 mom.

Enligt 2 mom. i förslaget till paragraf skall varje kommun som en del av genomförandeplanen utarbeta en befolkningsanalys och en analys av servicebehovet för 2015 och 2025. Genomförandeplanen skall också grunda sig på kommunens ekonomiplan enligt 65 § 1 mom. i kommunallagen samt på det åtgärdsprogram som avses i 65 § 3 mom. i kommunallagen, om underskott i balansräkningen inte kan täckas under ekonomiplanens planperiod. Enligt kommunallagen skall i nämnda åtgärdsprogram fattas beslut om specificerade åtgärder genom vilka det underskott som saknar täckning skall täckas under en period som fullmäktige särskilt fastställer.

Den genomförandeplan som avses i 2 mom. skall innehålla en plan för hur kommunen utnyttjar de metoder som nämns i 4 § för att genomföra reformen. I genomförandeplanen skall kommunen således reda ut sina åtgärder för att stärka kommunstrukturen, sammanföra servicen, öka samarbetet mellan kommunerna och förbättra verksamhetens produktivitet. I genomförandeplanen skall också ingå en utredning om servicenätets täckning, en plan för hur kommunens viktiga funktioner skall ordnas samt en plan för personalresursernas tillräcklighet och utveckling. I praktiken förutsätter detta en plan för servicen åtminstone inom kommunens huvudsakliga verksamhetsområden, till exempel social- och hälsovården samt undervisnings-, bibliotek-, ungdom-, idrott- och kulturverksamheten, skall ordnas. Sålunda innehåller genomförandeplanen en övergripande utredning om hur kommunen i praktiken ämnar genomföra kommun- och servicestrukturreformerna.

Det är motiverat att koppla planeringen av kommun- och servicestrukturreformerna även till andra planeringsskyldigheter som berör kommunerna och samkommunerna. För att säkerställa ett regionalt heltäckande och effektivt servicenät inom social- och hälsovår-

den kan de enskilda kommunernas planering stödjas genom att man utnyttjar sakkunskapen hos de regionala styrgrupperna för det nationella socialprojektet och hälsoprojektet, de regionala planerna för ordnandet av service enligt vårdgarantiförordningen samt sakkunskapen hos länsstyrelsernas social- och hälsoavdelningar. Det är viktigt att det i alla regioner bildas en servicestruktur som man kommit överens om gemensamt och där man för alla tjänsters del kommit överens om ett producentansvar.

Utredningen och genomförandeplanen skall utarbetas i varje kommun och de skall godkännas av kommunfullmäktige. Utredningen och genomförandeplanen skall lämnas till statsrådet senast den 30 juni 2007. Den tidtabell som föreslås för utarbetandet av denna utredning och genomförandeplan baserar sig på målet att reformen skall börja genomföras så snart som möjligt efter att lagen trätt i kraft. De ändringar i kommun- och servicestrukturen som lagen förutsätter bör till alla delar vara slutförda under lagens giltighetstid, dvs. senast vid ingången av 2013.

Även om varje kommun lämnar statsrådet sin egen utredning och genomförandeplan, förutsätter utarbetandet av dem i fråga om nämnda överkommunala uppgifter samarbete mellan kommunerna, och för organiseringen av det ansvarar kommunerna och samkommunerna.

I 3 mom. bestäms om förfarandet när ändringar i kommunindelningen verkställs vid ingången av 2009. Kommunen skall då både lägga fram både ett förslag till ändring av kommunindelningen och en i 1 mom. avsedd utredning om ordnandet av servicen för statsrådet före utgången av 2007. Förslaget ger tilläggstid för utredningen när det i samband med reformen genomförs ändringar i kommunindelningen, som i praktiken kräver en lång förberedelse i kommunen. Å andra sidan skall en framställning om ändring i kommunindelningen göras enligt en snabbare tidtabell än gällande praxis. Detta är motiverat eftersom man kan anta att det genomförs betydligt flera kommunsammanslagningen än tidigare när den nya fullmäktigeperioden börjar 2009. Det bör därför reserveras tillräckligt med tid i statsrådet för behandlingen av framställningarna om ändringar i kom-

munindelningen. För närvarande skall en framställning om ändring i kommunindelningen göras till statsrådet senast i mars året före det år då ändringen träder i kraft. Om inrikesministeriet har beslutat att utföra en särskild utredning enligt 8 § i kommunindelninglagen eller vidta åtgärder enligt 9 § i denna lag, skall framställningen om ändring i kommunindelningen dock i enlighet med gällande praxis göras senast den 30 mars 2008.

Om det närmare innehållet i kommunens utredning och genomförandeplanen för reformen kan med stöd av 15 § bestämmas genom förordning av statsrådet.

I paragrafen bestäms inte om behörighet för statsrådet att på grundval av den utredning och genomförandeplan som avses i paragrafen besluta om en reform av kommun- och servicestrukturerna i kommunerna. På grundval av utredningarna och genomförandeplanerna kan statsrådet ändå vid behov vidta särskilda lagstiftningsåtgärder som reformen förutsätter. Utredningarna skall också utnyttjas när statsrådet bereder den i 14 § avsedda redogörelsen för genomförandet av reformen och uppnåendet av målen för lagen till riksdagen.

11 §. Statens kommunpolitik samt förnyande av finansierings- och statsandelssystemet. I paragrafen föreslås bestämmelser om de allmänna principer som skall iakttagas vid revideringen av den lagstiftning som gäller utvecklingen av basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, reformen av kommunernas finansierings- och statsandelssystem samt stärkandet av kommunernas skatteinkomstbas. Alla nämnda åtgärder förutsätter omfattande fristående lagberedning. Avsikten är att bereda lagarna så att de kan träda i kraft vid ingången av 2009.

Enligt 1 mom. utvecklas basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, och blir en etablerad del av statens och kommunernas lagbaserade samrådsförfarande. Enligt momentet utvecklas också de ekonomiska styrmetoderna enligt basserviceprogrammet så att de blir effektivare. I 8 § 3 mom. i kommunallagen bestäms om statens och kommunernas samrådsförfarande. Enligt det behandlas lagstiftning som gäller kommunerna,

principiellt viktiga och vittbärande frågor som gäller kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi genom statens och kommunernas samrådsförfarande, om vilket stadgas genom förordning. För samarbetet finns vid inrikesministeriets delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning, om vars uppgifter och sammansättning bestäms i förordningen om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning. Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning arbetar under region- och kommunministerns ledning som samarbetsorgan för statsförvaltningen och Finlands Kommunförbund. Delegationen är ett beredningsorgan på tjänstemannanivå, som i olika beredningsskeden behandlar principiellt viktiga och vittbärande frågor som gäller kommunerna.

Enligt statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram förbättras balansen inom finansieringen av kommunernas uppgifter och åtaganden genom ett basserviceprogram som utarbetas mellan staten och kommunerna och som täcker hela regeringsperioden samt genom en årlig basservicebudget som hänförs till detta program. I basserviceprogrammet uppskattas utgifterna för och inkomsterna av kommunernas uppgifter och andra åtaganden enligt kommungrupp samt åtgärderna för att balansera utgifterna och inkomsterna. Basserviceprogrammet utgör en del av ramförfarandet för statsfinanserna och programmet överlämnas årligen till riksdagen i samband med ramarna för statsfinanserna. Beredningen av basserviceprogrammet styrs och beslut om dess innehåll fattas av en ministergrupp under ledning av finansministeriet i vars möten företrädare för Finlands Kommunförbund deltar som permanenta sakkunniga. Under innevarande regeringsperiod har tre basserviceprogram godkänts som ett led i ramförfarandet för statsfinanserna.

Paragrafens 1 mom. förutsätter att basserviceprogrammet, som för närvarande grundar sig på regeringsprogrammet, etableras som ett permanent lagbaserat förfarande som är oberoende av regeringsperioderna. Basserviceprogrammet vore en del av statens och kommunernas samrådsförfarande enligt 8 § 3 mom. i kommunallagen. Samtidigt förbättras

basserviceprogrammets styrande verkan så att med hjälp av basserviceprogrammet kan man bättre än tidigare behärska den helhet som den kommunala servicen och finansieringen av den utgör i det politiska beslutsfattandet. Paragrafens 1 mom. förutsätter att 8 § 3 mom. i kommunallagen och ovan nämnda förordning om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning ändras.

I 2–4 mom. bestäms om principerna för reformen av kommunernas finansierings- och statsandelssystem. Målet gäller statsandelar för social- och hälsovårdens och undervisnings- och kulturverksamhetens driftskostnader som är med i statsandelssystemet. Målet är ett enkelt och genomskådligt system. 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 att slå samman statsandelarna för de olika förvaltningsområdena. Målet gäller social- och hälsovårdens samt undervisnings- och kulturverksamhetens driftskostnadernas kalkylerade statsandelar som är med i statsandelssystemet. Man skall kunna avvika från målet av grundad anledning. 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 statsandelarna kan sammanslås samt hur de beviljas och betalas.

Målet att slå samman statsandelarna gäller inte anslag som hänförs till ett bestämt ändamål. Till dessa hör till exempel statsunderstöd som är beroende av prövning och som beviljas med stöd av statsunderstödslagen och anslag som beviljas för olika utvecklingsprojekt. Målet gäller inte heller användningen av tipsvinstmedel.

I statsandelssystemet beaktas även i fortsättningen kommunernas olika förhållanden och servicebehov. Det utjämningsystem för statsandelarna som grundar sig på skatteinkomsterna skall vara neutralt med avseende på de ekonomiska förhållandena mellan staten och kommunerna.

När kommunernas finansierings- och statsandelssystem förnyas är målet enligt 2 mom. ett enkelt och genomskådligt system. De andra åtgärder som nämns i momentet stödjer detta mål. Systemet blir mera genomskådligt när kommunalskattens förvärvsinkomstavrdrag inte minskar kommunernas inkomster. Den inkomstkattesats som kommunen beslutar om motsvarar då bättre än för närvarande kommunens faktiska skatteinkomster. För närvarande leder kommunalskattens förvärvsinkomstavrdrag till att den faktiska avkastningen av kommunens inkomstskatt är klart lägre än vad man kunde sluta sig till av skattesatsen. Undanröjandet av de hinder för samarbete mellan kommunerna och kommunsammanslagningar som ansluter sig till kommunernas finansieringsystem förutsätter att statsandelssystemet förenklas så att det innehåller färre graderingsfaktorer och koefficienter som behandlar olika kommuner på olika sätt. Målet att sammanslå statsandelarna för de olika förvaltningsområdena öppnar också möjligheter att göra systemet klarare.

Den stärkning av kommunernas skatteinkomstbas genom överföring av skatteavdragen så att de börjar belasta staten som nämns i 2 mom. är avsedd att genomföras så att kommunerna ersätts för den inverkan som de avdrag som görs vid kommunalbeskattningen har på kommunernas inkomster. Reformens konsekvenser för enskilda skattskyldigas ställning skall bli så små som möjligt.

Såsom ovan konstaterats förutsätter det i 2 mom. avsedda undanröjandet av de hinder för kommunernas samarbete och kommunsammanslagningar som hänför sig till finansieringssystemet att statsandelssystemet förenklas så att det innehåller färre graderingsfaktorer och koefficienter som behandlar kommuner på olika sätt. I praktiken försvinner hindren för kommunsammanslagningar till stor del genom det förslag till ny 41 § i kommunindelningsslagen som ingår i denna proposition, enligt vilken en minskning av statsandelarna som beror på kommunsammanslagning ersätts den nya kommunen till fullt belopp under fem år efter att kommunsammanslagningen trätt i kraft.

Enligt 3 mom. skall det utjämningsystem för statsandelarna som baserar sig på skatte-

inkomsterna vara neutralt med avseende på de ekonomiska förhållandena mellan staten och kommunerna. För närvarande bestäms om utjämningsystemet i lagen om statsandelar till kommunerna och det är inte neutralt. I det på skatteinkomsterna baserade utjämningsystemet för statsandelarna som det bestäms om i lagen om statsandelar till kommunerna garanteras varje kommun en kalkylerad skatteinkomst per invånare som är 91,86 procent av den genomsnittliga inkomsten per invånare i landet (utjämningsgräns). De kommuner vars inkomst per invånare underskrider denna utjämningsgräns får så mycket i utjämningsstillägg att deras kalkylerade skatteinkomst når upp till utjämningsgränsen. På kommunens statsandel görs åter ett utjämningsavdrag, om kommunens skatteinkomster per invånare överskrider utjämningsgränsen. Utjämningsavdraget är 37 procent av skillnaden mellan de per invånare i kommunen beräknade kalkylerade skatteinkomsterna och utjämningsgränsen.

Beloppet av utjämningsstilläggen och utjämningsavdragen är varje år beroende av skatteinkomstutvecklingen, de lagstadgade utjämningsgränser som används vid utjämnningen och förändringen i de genomsnittliga skattesatserna. Exempelvis 2006 var utjämningsstilläggen 705 miljoner euro och utjämningsavdragen 672 miljoner euro. Sålunda var beloppet av utjämningsstilläggen 33 miljoner euro större än avdragen. År 2007 uppskattas beloppet av utjämningsstilläggen till 715 miljoner euro och beloppet av avdragen till 698 miljoner euro och skillnaden är således 17 miljoner euro. Nettobeloppet av utjämningsarna ökar eller minskar de statsandelar som betalas till kommunerna.

När det i 3 mom. sägs att utjämnningen skall vara neutral med avseende på förhållandet mellan kommunerna och staten betyder det att utjämningsavdragen och utjämningsstilläggen skall vara lika stora varje år. Detta kan genomföras på flera olika sätt inom statsandelssystemet.

I 4 mom. föreslås att reformen av kommunernas finansierings- och statsandelssystem inte skall ändra kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Detta betyder att relativa andel i kommunernas finansieringsandelar inte ändras på övergripande nivå i sam-

band med reformen. Reformen av kommunernas finansierings- och statsandelssystem förutsätter en omfattande beredning, där statsandelarna, skatteinkomsterna och utjämningsystemet måste granskas som en helhet. Målet är ett system som bidrar till att undanröja hindren för ändringar i kommun- och servicestrukturen på det sätt som avses i reformen.

12 §. Utvecklande av informationssystemen och samservicen. Regeringen avlät en redogörelse för central-, regional- och lokalförvaltningens funktion och utvecklingsbehov till riksdagen den 7 april 2005. Enligt redogörelsen påskyndas informationssamhällsutvecklingen genom att den elektroniska kommunikationen utvecklas kraftigt inom den offentliga förvaltningen och genom att elektronisk samservice utvecklas för den offentliga förvaltningen.

I enlighet med förvaltningsredogörelsen tillsatte inrikesministeriet den 26 januari 2006 ett projekt för att effektivisera samservicen. Med samservice avses tjänster enligt lagen om kundbetjäning vid gemensamma serviceenheter inom den offentliga förvaltningen (802/1993). De tillhandahålls vid samservicekontor. Målet för projektet är att skapa en samservicemodell där kommunerna, Folkpensionsanstalten och från statsförvaltningen åtminstone arbetsförvaltningen, skatteförvaltningen och häradsförvaltningen i stor utsträckning tillhandahåller sin kundservice i form av samservice. Den kundservice som i större utsträckning och mera systematiskt än tidigare tillhandahålls i form av samservice har kartlagts. Till serviceurvalet hör att man kan använda sig av alla utvecklade elektroniska tjänster även på samservicekontoret.

I januari 2006 tillsatte inrikesministeriet KommunIT-projektet, vars uppgift är att samordna informationsförvaltningssamarbetet inom den kommunala sektorn och i tillämpliga delar hela den offentliga förvaltningen samt starta upp KommunIT-verksamheten. Inom KommunIT-projektet skapas förutsättningar för en utveckling av servicen och elektronisk kommunikation genom att det byggs upp gemensamma informationstekniktjänster.

Avsikten är att hösten 2006 inrätta enheten

KommunIT vid inrikesministeriet. Målet för KommunIT-verksamheten är att främja och stödja ordnandet av den service som den offentliga förvaltningen tillhandahåller och dess effektivitet genom att påskynda utnyttjandet av informations- och kommunikationsteknik vid beställningen och produktionen av tjänster samt genom att skapa gemensamma standarder och databehandlingsprocesser och -tjänster på nationell nivå.

Ett sätt att förverkliga tillgången på kostnadseffektiv kommunservice av hög kvalitet är att utveckla kompatibla informationssystem för staten och kommunerna och att effektivisera samservicen. I paragrafen föreslås att utvecklandet av kompatibla informationssystem och samservice skall beaktas. I 1 mom. bestäms om samarbete mellan staten och kommunerna vid utarbetandet av gemensamma standarder för att säkerställa att informationssystemen är interoperabla och om ibruktagande av nya informationsförvaltningssystem och sätt att genomföra informationsförvaltningen samt elektroniska tjänster. I 2 mom. bestäms om samarbete mellan staten och kommunerna vid utvecklande och ibruktagande av en samservicemodell som överskrider gränserna mellan organisationer och förvaltningsområden och som utnyttjar informations- och kommunikationstekniska lösningar.

13 §. Personalens ställning. I paragrafen bestäms om ställningen för kommunens och samkommunernas personal vid kommun- och servicestrukturreformen. Vid ändringar i kommunindelningen som hänför sig till kommun- och servicestrukturreformen tillämpas en paragraf om personalens ställning med samma innehåll som denna.

Enligt 1 mom. skall de omorganiseringar av verksamheten som avses i lagen samt beredningen av de utredningar och planer som avses i 10 § genomföras i samarbetsförfarande mellan arbetsgivarna och personalrepresentanterna. Samarbetet skall ske vid gemensamma förhandlingar eller vid någon annan gemensam förberedelse mellan de berörda kommunerna och deras personal. Olika utredningar, åtgärder och planer som innebär omorganisering av kommunernas eller samkommunernas förvaltning eller service skall beredas och genomföras i samarbete mellan

kommunen och samkommunen och deras personal. Vid de omorganiseringar som avses i ramlagen är det fråga om betydande förändringar i kommunalförvaltningen som sannolikt har omfattande och djupgående konsekvenser för personalen. När kommunerna bereder och planerar omorganiseringar i samarbete bör också samarbetet mellan personalen och arbetsgivaren genomföras på överkommunal nivå.

Vid beredningen av åtgärdsförslag som gäller kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning bör personalrepresentanterna höras.

Vid samarbetsförfarandet kan i tillämpliga delar tillämpas det allmänna avtalet om samarbetsförfarande eller ett lokalt samarbetsavtal, om ett lokalt avtal har ingåtts. Det allmänna avtalet om samarbetsförfarande tillämpas vid samarbetsförfarande, om parterna inte har ingått något lokalt samarbetsavtal. Personalrepresentanter är företrädarna för de lokala huvudavtalsorganisationerna.

Enligt 2 mom. betraktas omorganiseringar enligt lagen som överlåtelse av rörelse enligt arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Kommunen eller samkommunen har således inte rätt att säga upp ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande på den grunden att skötseln av uppgiften överförs på ett samarbetsområde eller en ny samkommun. Personalens löneförmåner som förfallit till betalning och andra förmåner, till exempel rätt till semester, är bindande för den nya arbetsgivaren oavsett arbetsgivarbytet.

I 3 mom. bestäms om femårigt anställningsskydd för personalen hos samarbetsområden och samkommuner som avses i 5 och 6 §. Arbetsgivaren har inte rätt att säga upp ett arbetsavtals- eller tjänsteförhållande av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Det femåriga anställningsskyddet börjar när personalen övergår i anställning hos den nya arbetsgivaren. Om samarbetsområdet organiseras enligt modellen med en värdkommun, börjar anställningsskyddet för värdkommunens personal när den andra kommunens eller samkommunens personal övergår i anställning hos värdkommunen.

Anställningsskyddet är emellertid inte absolut. Om en person vägrar att ta emot en ny uppgift i arbetsavtalsförhållande eller en ny tjänst som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne i enlighet med 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare, skall arbetsgivaren ändå ha rätt att säga upp arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet med stöd av 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen skall den nya arbetsuppgiften motsvara personens utbildning, yrkesskicklighet eller erfarenhet. Enligt 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare tjänsten som erbjöds borde vara sådan att personen kan skäligen placeras i det med beaktande av sin yrkesskicklighet och förmåga. Arbetsförhållandet som erbjöds måste vara en sådan uppgift som inte väsentligt avviker från tjänsteinnehavarens uppgift. Dessutom måste man utreda, om personen kan utbildas för nya uppgiften. Lönen för den nya uppgiften eller tjänsten bestäms enligt arbets- och tjänstekollektivavtalet och arbetsavtalet. Uppsägningsförbudet gäller hela personalen som omorganiseringarna enligt lagens 5 och 6 § gäller, såväl hos den nya som den gamla arbetsgivaren.

I 13 § i kommunindelningsslagen bestäms på motsvarande sätt om personalens anställningsskydd i samband med ändringar i kommunindelningen.

Enligt lagens 2 § skall den föreslagna 13 § även tillämpas på de kommuner som hör till tillämpningsområdet för förvaltningsförsöket i Kajanaland. Eftersom 5 och 6 § inte tillämpas på de kommuner som omfattas av förvaltningsförsöket i Kajanaland skall på dessa kommuner inte heller till dessa delar tillämpas 3 mom. om uppsägningskydd. Om det emellertid görs ändringar i kommunindelningen i kommuner som omfattas av förvaltningsförsöket tillämpas på dem den föreslagna 13 § i kommunindelningsslagen, vilken motsvarar ovan nämnda 13 § i ramlagen. Till den del som det i kommunerna i Kajanaland företas andra omorganiseringar som berör personalens ställning med stöd av ramlagen, till exempel uppgiftsöverföringar från kommunerna till staten eller utredningar om möjligheterna för kommuner som befinner sig i

en speciellt svår ekonomisk ställning att trygga den service som lagstiftningen förutsätter, tillämpas bestämmelserna om samarbetsförfarande och överlåtelse av rörelse i 1 och 2 mom.

14 §. Redogörelse. Genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen vilar i huvudsak på kommunernas ansvar, men genomförandet av reformen förutsätter också särskilda lagstiftningsåtgärder från statens sida. De åtgärder som såväl kommunerna som staten vidtar för att genomföra reformen skall följas och de måste kunna utvärderas. År 2009 är reformen i det skedet att går att dra slutsatser om genomförandet av reformen. Kommun- och servicestrukturreformen är så betydande för hela samhället att även riksdagen måste kunna delta i utvärderingen av genomförandet av reformen och uppnåendet av lagens mål. Av denna anledning föreslås att regeringen avlåter en redogörelse för genomförandet av reformen och uppnåendet av målen för lagen till riksdagen 2009.

15 §. Bemyndigande att utfärda förordning om lämnandet av uppgifter. I paragrafen bestäms om bemyndigande att utfärda en förordning om lämnandet av uppgifter. Med stöd av bestämmelsen skall statsrådet ha rätt att genom förordning bestämma hur de planer (7 §) som gäller huvudstadsregionen och vissa andra stadsregioner samt den utredning och genomförandeplan som avses i 10 § skall vara strukturerade och hur planerna och utredningarna skall lämnas till statsrådet. Avsikten är att genom förordning bestämma att uppgifterna skall lämnas till statsrådet i elektronisk form med en blanket fastställs av inrikesministeriet.

Genom förordning bestäms dessutom vilken service som servicenätets täckning enligt 10 § 2 mom. 4 punkten avser samt vad den plan för ordnandet av kommunens viktigaste funktioner som avses i 10 § 2 mom. 5 punkten åtminstone skall gälla.

4 kap. Ikraftträdandebestämmelser

16 §. Ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007 och den skall gälla till utgången av 2012. Eftersom det anställningsskydd som avses i 13 § 3 mom. kan

fortsätta efter lagens giltighetstid, föreslås i ikraftträdande bestämmelsen till denna del en bestämmelse enligt vilken anställningsskyddet fortsätter efter lagens giltighetstid. I 1 mom. sägs att om de arrangemang som avses i 5 och 6 § vidtas före den 31 december 2012, tillämpas det anställningsskydd som avses i 13 § 3 mom. i denna lag på den personal som är föremål för arrangemanget även efter den 31 december 2012 tills anställningsskyddstiden på fem år går ut.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft. Genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen förutsätter många olika slags åtgärder av kommunerna. Kommunerna kan börja förbereda de utredningar och planer som förutsatts av dem i lagen redan innan lagen träder i kraft.

1.2 Lag om ändring av kommunindelningsslagen

1 §. Kommunindelning. Som en utgångspunkt för utvecklingen av kommunindelningen föreslås att det till 2 mom. fogas ett krav på att en kommun skall 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. Det föreslagna tillägget kompletterar momentets nuvarande innehåll, enligt vilket kommunindelningen utvecklas på det sätt som invånarnas självstyrelse och den allmänna förvaltningen förutsätter samt så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturs funktionsduglighet främjas. Innehållet i det föreslagna tillägget motsvarar 5 § 1 mom. i förslaget till lag om en kommun- och strukturreform som ingår i denna proposition.

Den föreslagna ändringen styr kommunerna när de bereder ändringar i kommunindelningen. Dessutom fungerar den som kriterium när statsrådet med stöd av 4 § beslutar om ändringar i kommunindelningen. I nämnda paragraf föreslås att statsrådets prövningsrätt utökas när beslut skall fattas om ändringar i kommunindelningen. Statsrådet kan förkasta kommunernas samstämmda framställ-

ningar om en ändring i kommunindelningen, om det anser att den nya kommunen inte uppfyller kravet på en funktionell helhet, som har de nödvändiga förutsättningarna att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

4 §. Särskilda förutsättningar vid bildande av nya kommuner och upplösning av kommuner. Det föreslås att 1 mom. ändras så att statsrådets prövningsrätt i fråga om beslut som gäller ändringar i kommunindelningen utökas. Förslaget gäller sådana ändringar i kommunindelningen som innebär att det bildas en ny kommun eller att antalet kommuner minskar. Statsrådet kan förkasta kommunernas gemensamma framställning om en ändring i kommunindelningen, om den anser att ändringen strider mot någon av de förutsättningar för ändring i kommunindelningen som anges i kommunindelningenslagen.

Om förutsättningarna för ändring i kommunindelningen föreskrivs förutom i denna paragraf även i 1 och 3 § i kommunindelningenslagen. Enligt förslaget till ändring av 1 § 2 mom. utvecklas kommunindelningen på det sätt som invånarnas självstyrelse och den allmänna förvaltningen förutsätter samt så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet främjas. Dessutom skall en kommun 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. Enligt 3 § 1 mom. i kommunindelningenslagen kan kommunindelningen ändras om ändringen främjar ordnandet av service för invånarna i området, förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området, förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området eller främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet.

För närvarande skall statsrådet företa en ändring i kommunindelningen i överensstämmelse med samstämmiga beslut av de berörda kommunernas fullmäktige, om inte något annat följer av 1 och 3 §, som förklaras ovan. Enligt propositionen kan statsrådet förkasta en framställning om en dylik ändring av kommunindelningen, om det anser att ändringen i kommunindelningen inte motsva-

rar någon av ovan nämnda förutsättningar för ändring i kommunindelningen. Statsrådet kan således bedöma förutsättningarna för ändring i kommunindelningen som en helhet. Statsrådet kan förkasta en framställning som motsvarar någon av förutsättningarna för en ändring, om framställningen ändå samtidigt skulle strida mot något annan förutsättning för ändring i kommunindelningen och ändringen i kommunindelningen inte kan betraktas som motiverad om man bedömer förutsättningarna som en helhet.

9 §. Avtal om ordnande av förvaltning och service. Innebär ändringen i kommunindelningen att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, skall berörda kommuner, liksom för närvarande, avtala om hur förvaltningen och servicen skall ordnas på det område som ändringen gäller. Till avtalet skall fogas en plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas så att lönsamheten och effektiviteten förbättras.

I 1 mom. föreslås att giltighetstiden för ett avtal om ordnande av förvaltningen och servicen mellan de kommuner som berörs av en ändring i kommunindelningen förkortas från nuvarande fem till tre år. Detta förbättrar kommunernas förutsättningar att snabbare än nu integrera servicen till en enda helhet i den nya kommunen. Med beaktande av de snabba samhällsförändringarna kan det inte anses motiverat att binda upp förvaltnings- och servicestrukturerna för fem år framåt.

13 §. Personalens ställning. I 13 § i förslaget till lag om en kommun- och servicestrukturreform som ingår i denna proposition föreslås bestämmelser om personalens ställning när verksamheten omorganiserar. Enligt den 13 § som föreslås i kommunindelningenslagen skall personalens ställning bestämmas på samma sätt när kommunindelningen ändras som vad som föreslås i nämnda 13 §. De föreslagna bestämmelserna ersätter de bestämmelser som för närvarande ingår i paragrafen om förflyttning av den upplösta kommunens i huvudtjänst anställda ordinarie tjänsteinnehavare och arbetstagare i avtalsförhållande av bestående natur till anställning eller uppgifter i den nya kommunen samt om länsstyrelsens beslutanderätt när personal förflyttas i samband med olika slags ändringar i kommunindelningen.

Enligt paragrafen övergår den upplösta kommunens personal i anställning hos den nya kommunen eller den kommun som utvidgas när kommunindelningen ändras. På de anställda tillämpas då bestämmelserna om arbetstagares eller tjänsteinnehavares ställning och rättigheter vid överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

I 3 mom. i förslaget till paragraf bestäms om personalens anställningsskydd vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008–2013. Enligt anställningsskyddet har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare under fem år efter att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft utom när personen i fråga vägrar att ta emot en ny uppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen skall den nya arbetsuppgiften motsvara personens utbildning, yrkesskicklighet eller arbetserfarenhet. Enligt 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare tjänsten som erbjöds borde vara sådan att personen kan skäligen placeras i det med beaktande av sin yrkesskicklighet och förmåga. Arbetstillståndet som erbjöds måste vara en sådan uppgift som inte väsentligt avviker från tjänsteinnehavarens uppgift. Dessutom måste man utreda, om personen kan utbildas för nya uppgiften. Lönen för den nya uppgiften eller tjänsten bestäms enligt arbets- och tjänstekolektivavtalet och arbetsavtalet.

Anställningsskyddet gäller endast sådana ändringar i kommunindelningen där personalen övergår i anställning hos en annan kommun. Anställningsskyddet gäller då den berörda kommunens hela personal. Anställningsskyddet gäller från och med att ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Paragrafen påverkar inte personalens ställning och rättigheter vid kommunsammanslagningar som verkställts före 2008.

I övrigt hänvisas till motiveringen till 13 § i den föreslagna lagen om en kommun- och servicestrukturreform.

14 §. Löne- och övriga förmåner. Det föreslås att paragrafen upphävs som onödig. Enligt den är den som har förflyttats till en annan kommuns tjänst berättigad att erhålla de förmåner som hör till tjänste- eller arbetsavtalsförhållandet i sådan form att de inte är oförmånligare än motsvarande förmåner som tillkommit den förflyttade i det tidigare anställningsförhållandet. Enligt förslaget till 13 § tillämpas bestämmelserna om tjänsteinnehavares ställning och rättigheter vid överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare på de anställda vid ändringar i kommunindelningen. De garanterar de anställda motsvarande rättigheter som den paragraf som föreslås bli upphävd.

15 §. Kommundirektör. Det föreslås att i 1 mom. stryks hänvisningen till 14 §, som föreslås bli upphävd, och att den ersätts med en hänvisning till den föreslagna 13 §.

I paragrafen bestäms om kommundirektörens ställning i en kommun som upplöses när kommunindelningen ändras. Enligt den upphör kommundirektörstjänsten i en kommun som upplöses när ändringen i kommunindelningen träder i kraft och innehavaren av tjänsten förflyttas till en för honom eller henne lämplig tjänst i den kommun som utvidgas eller i den nya kommunen. Det har ansetts nödvändigt att behålla specialbestämmelsen om kommundirektörens ställning i lagen, eftersom kommundirektörerna har en central ställning under beredningsprocessen för ändringar i kommunindelningen. Till övriga delar tillämpas även på kommundirektören de bestämmelser om överlåtelse av rörelse som avses i 13 §.

16 §. Pensionsskydd. 17 §. Semester. 18 §. Samkommuners tjänsteinnehavare och arbetstagare. Det föreslås att paragraferna om pensionsskydd, semester samt samkommuners tjänsteinnehavare och arbetstagare upphävs som onödiga, eftersom de bestämmelser om överlåtelse av rörelse som avses i 13 § och lagen om kommunala pensioner garanterar de anställda åtminstone samma rättigheter när kommunindelningen ändras som de bestämmelser som föreslås bli upphävd. Bestämmelsen om pensionsskydd i 16 §, som föreslås bli upphävd, har inte heller längre tillämpats i praktiken, utan pensionsskyddet

har bestämts direkt med stöd av lagen om kommunala pensioner vid ändringar i kommunindelningen.

10 kap. Ekonomiskt stöd för sammanslagningar

Det föreslås att bestämmelserna om sammanslagningsunderstöd för kommuner revideras helt och hållet. Samtidigt föreslås att rubriken för 10 kap., som gäller sammanslagningsunderstöd, ändras till ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar. Kapitlet omfattar bestämmelserna om sammanslagningsunderstöd och ersättande av minskning av statsandelar.

38 §. Sammanslagningsunderstöd. Det föreslås att paragrafens bestämmelser om sammanslagningsunderstöd revideras helt och hållet. I paragrafen bestäms för närvarande om kalkylerat sammanslagningsunderstöd som betalas under fem år från och med det år ändringen i kommunindelningen träder i kraft så att det minskar årligen. För närvarande bestäms detta understöd så att det sjunker när invånarantalet i de kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen ökar. Understödet bestäms per invånare. Om invånarantalet i den största av de kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen är över 10 000, beaktas i kalkylen endast 10 000 invånare. Understödsbeloppet under hela understödsperioden är högst 6,7 miljoner euro. Tyngdpunkten i understödet ligger således för närvarande på små kommunsammanslagningar.

Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen beviljas sammanslagningsunderstöd, liksom för närvarande, för kommunsammanslagningar som innebär att antalet kommuner minskar. Sammanslagningsunderstöd betalas ändå bara för ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av åren 2008–2013. Avsikten är att sammanslagningsunderstöd inte skall beviljas för ändringar i kommunindelningen som verkställs efter detta.

Enligt 2 mom. i den föreslagna paragrafen strävar man efter att påskynda reformen av kommunstrukturen genom att bevilja 1,8-faldigt understöd för ändringar i kommunin-

delningen som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 och 1,4-faldigt understöd för ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av 2010 och 2011 jämfört med understödet för ändringar i kommunindelningen som verkställs 2012 och 2013. Betalningen av sammanslagningsunderstödet periodiseras över tre år. Det föreslås att största delen av understödet betalas i början så att det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft betalas 40 procent av understödet och de två följande åren 30 procent vardera året.

Det föreslås att sammanslagningsunderstödens struktur och dimensionering fastställs så att understöden uppmuntrar kommunerna att gå samman till kommuner med betydligt större folkmängd än de nuvarande. Enligt 3 mom. skall understödet bestå av en grunddel som bestäms enligt invånarantalet, och bestämmelser om fastställandet av den föreslås ingå i 39 §, samt av en tilläggsdel som bestäms enligt antalet kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen. Bestämmelser om fastställandet av tilläggsdelen föreslås ingå i 40 §.

I 4 mom. bestäms om förfarandet när kommunindelningen ändras på nytt under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet så att kommunerna skulle vara berättigade till understöd. Understödet beräknas då som om även den senast verkställda ändringen i kommunindelningen skulle ha verkställts från början av betalningsperioden. Sålunda kan flera ändringar i kommunindelningen som verkställs efter varandra under betalningsperioden inte påverka det totala understödsbeloppet. Av skillnaden mellan det understöd som betalas ut och de omräknade understödet betalas 40 procent det år då den senast verkställda ändringen i kommunindelningen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren. I 2 mom. i lagens ikraftträdandebestämmelse föreslås bestämmelser om beräkning av sammanslagningsunderstödet när ändringen i kommunindelningen berör kommuner som betalas sammanslagningsunderstöd på grund av en kommunsammanslagning som verkställs före lagens ikraftträdande.

Enligt 5 mom. betalar inrikesministeriet sammanslagningsunderstödet årligen före ut-

gången av juni. När flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Förfarandet gäller en situation där den kommun som upplöses delas upp mellan flera olika kommuner. Respektive kommuns andel beräknas då på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i understöd, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Varje kommuns andel beräknas således på olika eurobelopp. Eftersom beräkningsgrunderna för ersättningen bestäms direkt med stöd av lag, kan kommunerna inte påverka ersättningsbeloppet genom sina egna beslut. Som grund för kommunernas invånarantal används befolkningsuppgifterna enligt befolkningsdatalagen vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

39 §. *Sammanlaggningsunderstödet grunddel.* I paragrafen föreslås bestämmelser om hur sammanslaggningsunderstödet grunddel enligt 38 § fastställs. För närvarande bestäms i paragrafen om ersättande av minskning av statsandelar. De sistnämnda bestämmelserna föreslås bli överförda till 41 § i ändrad form.

Sammanlaggningsunderstödet grunddel betalas vid alla sådana ändringar i kommunindelningen som innebär att antalet kommuner minskar. Grunddelen graderas i sammanlagt sex olika klasser enligt om sammanslagningen leder till en kommun med minst 20 000 invånare och hur många invånare det finns sammanlagt i alla de andra kommunerna utom den största som berörs av sammanslagningen. Grunddelen är som lägst vid kommunsammanslagningar där den nya kommunen eller den kommun som utvidgas får mindre än 20 000 invånare och det sammanlagda antalet invånare i alla de andra kommunerna utom den största kommunen som berörs av sammanslagningen är mindre än 3 500. Grunddelen är då vid kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 1,8-faldig, dvs. 3,6 miljoner euro, och vid kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2010 och 2011 1,4-faldig, dvs. 2,8 miljoner euro, jämfört med 2012 och 2013, då grunddelen är 2,0 miljoner euro. Vid ändringar i kom-

munindelningar som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 är grunddelen som mest 7,2 miljoner euro per kommunsammanslagning. Så är fallet när den nya kommunen eller den kommun som utvidgas får minst 20 000 invånare och alla de andra kommunerna utom den största kommunen som berörs av sammanslagningen tillsammans har över 10 000 invånare. Vid kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2010 och 2011 är grunddelen 5,6 miljoner euro och vid ingången av 2012 och 2013 på motsvarande sätt 4,0 miljoner euro.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om förhöjd grunddel som betalas i fråga om kommuner i svår ekonomisk ställning. Vid ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 höjs sammanslaggningsunderstödet grunddel med 100 euro per invånare i fråga om en sådan kommun som berörs av ändringen i kommunindelningen och som under åren 2002–2006 minst tre år har beviljats finansieringsunderstöd på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter enligt 13 § i lagen om statsandelar till kommunerna. Förhöjningen är dock högst en miljon euro per kommunsammanslagning. Förhöjningen gäller endast kommunsammanslagningar som verkställs vid ingången av 2008 och 2009, och den betalas inte heller till dubbelt belopp i enlighet med 38 § 2 mom. Antalet kommuner som uppfyller kriterierna i momentet var sammanlagt 86 åren 2001–2005.

40 §. *Sammanlaggningsunderstödet tilläggsdel.* I paragrafen föreslås bestämmelser om sammanslaggningsunderstödet tilläggsdel som betalas på grund av antalet kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen. För närvarande bestäms i paragrafen om det stöd för investerings- och utvecklingsprojekt på 1,7 miljoner euro som betalas i anslutning till ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2006–2009. Det föreslås att stödet för investerings- och utvecklingsprojekt slopas eftersom förfarandet är administrativt arbetsdrygt och har oklara verkningar. Stödet har kunnat beviljas för sådana investerings- och utvecklingsprojekt med hjälp av vilka man strävar efter att förbättra lönsamheten och effektiviteten genom att samordna kommuner-

nas servicestrukturer eller stärka näringsbasen.

Enligt den föreslagna paragrafen betalas sammanslagningsunderstödet tilläggsdel för sammanslagningar av flera kommuner, dvs. ändringar i kommunindelningen som innebär att antalet kommuner minskar med minst två. Tilläggsdelen är 0,7 miljoner euro 2012 och 2013. Tilläggsdelen ökar med nämnda eurobelopp för varje kommun som därutöver minskar antalet kommuner. Vid kommunsammanslagningar som verkställs 2010 och 2011 är tilläggsdelen 1,4-faldig och 2008 och 2009 på motsvarande sätt 1,8-faldig jämfört med nivån 2012 och 2013. Vid sammanslagningar av flera kommuner utgör tilläggsdelen en betydande del av sammanslagningsunderstödet.

41 §. Ersättande av minskning av statsandelar. I paragrafen föreslås bestämmelser om ersättande av minskning av statsandelar. För närvarande bestäms om detta i 39 §. Samtidigt föreslås att innehållet i bestämmelserna ändras.

Enligt 1 mom. föreslås att de årliga förluster av statsandelar som eventuellt realiserats skall kompenseras till fullt belopp under fem år. För närvarande erläggs kompensation för fem år så att kompensationen motsvarar de förlorade statsandelarna till fullt belopp endast det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Det första året efter ikraftträdandeåret är kompensationen 80, det andra 60, det tredje 40 och det fjärde 20 procent av ikraftträdandeårets belopp. Strävan med den föreslagna ändringen är att undanröja den försvårade inverkan som förluster av statsandelarna har haft på verkställandet av kommunsammanslagningar. Förluster av statsandelar i anslutning till ändringar i kommunindelningar har på ett betydande sätt minskat lusten att verkställa kommunsammanslagningar.

I 2 mom. föreskrivs om hur en förlust av statsandelar som skall ersättas räknas ut. Det årliga ersättningsbeloppet fås, liksom för närvarande, genom att statsandelarna enligt den nya och den gamla kommunindelningen jämförs med varandra. Vid jämförelsen beaktas den allmänna statsandelen, den på skattekommunerna baserade utjämningen av statsandelarna samt de uppgiftsbaserade statsandelarna för social- och hälsovårdens och un-

dervisnings- och kulturverksamhetens driftskostnader. Jämförelsen beräknas på samma sätt som för närvarande på grundval av uppgifterna för det år som föregår det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Om de föreskrivna bestämningsgrunderna för statsandelen ändå ändras från och med det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft, räknas ersättningen med avvikelse från nuläget i enlighet med de nya bestämningsgrunder för statsandelen som skall tillämpas från och med nämnda år. Härigenom vill man säkerställa att man inte ersätter sådana statsandelsförluster som inte realiserats när de nya bestämningsgrunderna tillämpas.

I 3 mom. föreskrivs om hur ersättningen för en minskning av statsandelarna skall fördelas mellan flera kommuner. Momentet tillämpas när från den kommun som upplöses överförs områden till minst två kommuner. Ersättningen fördelas då mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Varje kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Varje kommuns andel beräknas således på olika eurobelopp. Eftersom beräkningsgrunderna för ersättningen bestäms direkt med stöd av lagen, kan kommunerna till skillnad från nuläget inte påverka ersättningsbeloppet genom sina egna beslut.

Ikraftträdandebestämmelse. Enligt 1 mom. i ikraftträdandebestämmelsen avses lagen träda i kraft vid ingången av 2007.

Enligt 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen tillämpas lagen på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008 och därefter. Sålunda kan de föreslagna nya bestämmelserna om till exempel sammanslagningsunderstöd, ersättande av minskning av statsandelar, personalens ställning samt giltighetstiden för avtal om ordnande av förvaltningen och servicen inte påverka ändringar i kommunindelningen som trätt i kraft före ingången av 2008. Exempelvis på de 14 kommunsammanslagningar som trätt i kraft vid ingången av 2007 tillämpas de bestämmelser som gällde vid lagens ikraftträdande till nämnda delar. Vid ändringar i kommunindelningen som verkställts före in-

gången av 2008 är avtalen om ordnande av förvaltningen och servicen således i kraft fem år, en minskning av statsandelarna ersätts i fem år så att ersättningen sjunker årligen och sammanslagningsunderstöd som det fattats beslut om betalas i fem år så att det minskar årligen. På de anställda tillämpas i fråga om nämnda kommunsammanslagningar i stället för bestämmelserna om överlåtelse av rörelse i arbetsavtalslagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare de bestämmelser om ordnandet av tjänsteinnehavarnas och arbetstagarernas ställning som föreslås bli upphävda, och vid ändringar i kommunindelningen har de anställda inte heller det uppsägningskydd i fem år som föreslås i propositionen.

I 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen föreskrivs också om förfarandet när en ändring i kommunindelningen verkställs efter lagens ikraftträdande och den berör kommuner till vilka betalas kalkylerat sammanslagningsunderstöd på grundval av tidigare verkställda ändringar i kommunindelningen i enlighet med de bestämmelser som gällde då. Ett sammanslagningsunderstöd som betalas ut upphör då i princip när den nya ändringen i kommunindelningen träder i kraft och understödet bestäms i enlighet med de föreslagna nya bestämmelserna från och med det att den nya ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Om det sammanslagningsunderstöd som betalas ut och det nya sammanslagningsunderstödet enligt propositionen som har beräknats utan att beakta den kommun som redan får understöd ändå skulle leda till ett större stöd när det beräknas på nämnda sätt, fortsätter betalningen av det sammanslagningsunderstöd som det fattats beslut om tidigare och det nya sammanslagningsunderstödet beräknas utan att den kommun som redan får sammanslagningsunderstöd beaktas. Understöd som betalas på grund av ändringar i kommunindelningen som verkställts före lagens ikraftträdande utgör således inget hinder för att de kommuner som berörs av dem skall kunna delta även i nya ändringar i kommunindelningen.

I 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen föreslås bestämmelser om finansieringen av sammanslagningsunderstöd som skall betalas med stöd av 38 § när de anslag som inom ramarna för statsfinanserna reserverats för

sammanslagningsunderstöd för åren 2008-2011 (sammanlagt 200 miljoner euro) överskrids under ramperioden. När ramen eventuellt överskrids finansieras överskridningen genom att den allmänna statsandelen enligt lagen om statsandel till kommunerna minskas. Den minskning av statsandelen som motsvarar överskridningen är lika stor per invånare i alla kommuner.

1.3 Lag om ändring av lagen om överlåtelseskatt

43 a §. *Temporär skattefrihet som gäller ägararrangemang i kommunala hyresbostäder.* För att klargöra det inbördes förhållande mellan de bestämmelser om temporär skattefrihet som ingår i 43 a § och de som föreslås i 43 b och c § ändras rubriken för 43 a § så att av den framgår tillämpningsområdet för den temporära skattefrihet som regleras där.

43 b §. *Temporär skattefrihet vid kommuners strukturarrangemang.* I paragrafen bestäms om temporär skattefrihet för kommunernas lokalarrangemang i anslutning till kommun- och servicestrukturen.

Enligt 1 mom. 1 mening skall skattefriheten gälla överlåtelse av en sådan fastighet som i huvudsakligen har varit i socialvårds-, hälso- och sjukvårds-, utbildnings-, ungdoms-, biblioteks- eller brand- och räddningsväsendets eller den allmänna förvaltningens användning och som överläts för att användas för ett sådant ändamål.

I enskilda fall kan det förekomma oklarhet om det är fråga om en sådan användning som avses i paragrafen. När saken bedöms kan man i stor utsträckning stödja sig på definitionerna av hälso- och sjukvårdstjänster, socialvård och utbildningstjänster i 35, 40 och 38 § i mervärdesskattelagen samt på tillämpningspraxis som gäller dem. Biblioteksväsendet samt brand- och räddningsväsendet är däremot relativt noga avgränsade verksamhetsområden. Med fastigheter inom den allmänna förvaltningen avses fastigheter som används av kommunens eller samkommunens allmänna förvaltning, till exempel kommunhus. Dessutom täcker begreppet

också andra fastigheter som betjänar kommunens och samkommunens olika verksamhetssektorer förvaltning.

I momentets sista mening stadgas om skattefrihet som gäller några kultur- och idrottsverksamhetens fastigheter. Kultur- och idrottsverksamheternas gränser är oklarare än de andra kommunala verksamheternas gränser som nämnds i paragrafen, och särskilt på många områden på kommunala verksamhet finns det också privata konkurrerande utbud. Av dessa verksamhetsområden föreslås till skattefrihetens tillämpningsområde sådana fastigheter som kan på grund av deras strukturella egenskaper definieras och som på andra sidan inte kan anses vara ur konkurrenssynvinkeln problematiska. På tal om dessa fastigheter bildar de på basen av deras värde en synnerlig del av kultur- och idrottsverksamheternas disponibla fastighetsbestånd.

Skattefriheten gäller på första hand museè- och teaterfastigheter som är i kulturverksamhetens bruk. Med teater avses scen- och operakonst och motsvarande föreställningskonstformer, inte däremot biografier eller andra liknande visningsverksamhet, där det finns mycket kommersiella utbud.

I idrottsverksamheten hör till skattefrihetens tillämpningsområde simhall- och idrottsfastigheter. Kommunala simhallfastigheter är huvudsakligen bara för det ändamålet och deras huvudsakliga verksamhetsform är bannsimning. Skillnaden till kommersiella, privata badverksamheten kan dock genom att kommunala simhalltjänsten utvecklas i några fall vara oklarare än tidigare. Till privata badverksamheten hör dock typiskt bitjänster som inkvartering och skönhetsvårdtjänster och fysikaliska vårdtjänster som är främmande i den kommunala simhallverksamheten.

Med idrottsplan avses enligt uttryckets allmänspråkliga mening friidrottsplaner samt fotbollsplaner och liknande lagsportslags utomhusplansfastigheter därtill hörande byggnader och anläggningar. Med idrottsplan avses däremot inte till exempel golfbanor och tennisplaner.

Skattefrihet förutsätter att lokalerna direkt är i nämnda användning. Således skall till exempel arbetstagares tjänstebostäder inte

anses vara i sådan användning som berättigar till skattefrihet enligt paragrafen.

Före överlåtelsen skall fastigheten innehas av en kommun eller samkommun eller ett aktiebolag som ägs av dem och som äger och besitter fastigheter. Överlåtelsen är skattefri om fastigheten överläts till ett aktiebolag som ägs av en eller flera kommuner eller samkommuner och som äger och besitter fastigheter för ovan nämnda ändamål. Skattefriheten gäller endast apportöverlåtelser där överlåtaren som vederlag får aktier i det mottagande bolaget. Om dessutom pengar eller annan egendom erläggs som vederlag, skall överlåtelseskatt betalas till denna del.

Med ett bolag som äger och besitter fastigheter avses lokalbolag som besitter det fastighetsbestånd som används för produktion av nämnda basservice och som hyr ut lokaler till kommunsektorn utan att själva bedriva annan verksamhet.

Enligt 2 mom. skall skattefriheten på motsvarande sätt gälla överlåtelse av aktier i lokalbolaget, om de fastigheter som det äger huvudsakligen används för ovan nämnda ändamål eller aktierna medför rätt att besitta en lägenhet som används för ett sådant ändamål. Således kan till exempel en lägenhet i ett bostadsaktiebolag vilken använts för daghemsverksamhet och vars aktier kommunen äger överlåtas i enlighet med det ovan anförda i form av apportöverlåtelse till ett lokalbolag som ägs av kommunsektorn utan skatt.

När den huvudsakliga användningen bedöms skall som bedömningsgrund i princip användas den del av ytan som används för olika ändamål. Minst hälften av ytan skall användas för ett skattefritt ändamål. Eventuella lokaler som är i sambruk är det motiverat att dela upp i vad som används för ett ändamål som avses i paragrafen och vad som är i annan användning i förhållande till de ytor av lokalerna som enbart används för dessa ändamål. Det är motiverat att avvika från ytrunden om lokaler som används för olika ändamål avviker betydligt från varandra i fråga om egenskaperna. Som bedömningsgrund kan då användas till exempel byggkostnaderna.

I paragrafen förutsätts inte någon viss minimitid under vilken föremålet för överlåtelsen efter överlåtelsen skall användas på ett

sätt som berättigar till skattefrihet. För skattefrihet förutsätts emellertid att de fastigheter och aktielägenheter som överläts förblir i sådan användning som avses i paragrafen även efter strukturarrangemangen. Skattefriheten är således inte avsedd för bolagisering av byggnadsbestånd som blir överflödigt när servicestrukturerna förnyas till exempel för att underlätta en senare realisering. Till utredningen om att villkoren för skattefrihet är uppfyllda hör enligt 3 mom. också en utredning om användningen av föremålet för överlåtelsen före och efter överlåtelsen. Om det överlåtna objektet i strid med vad som framförts i utredningen överläts vidare eller om användningen ändras, kan det bestämmas att den skatt som inte betalats skall betalas, om skattefriheten har beviljats på felaktiga grunder därför att utredningen varit missvisande.

Skattefriheten gäller överlåtelser som hänför sig till fullföljandet av den genomförandeplan som nämns i 10 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform. Skattefriheten skall således inte gälla vilka överlåtelser av fastighetsbestånd som helst som görs under den tid skattefriheten tillämpas, även om ovan nämnda krav på användning uppfylls, utan överlåtelsen skall även i sak hänföra sig till genomförandet av arrangemang som avses i lagen. Kravet på att överlåtelsen skall hänföra sig till genomförandeplanen betyder ändå inte att överlåtelserna skall specificeras i den av kommunstyrelsen godkända genomförandeplanen eller ens att fastighetsarrangemangen skall vara kända redan när genomförandeplanen utarbetas eller godkänns. Organiseringen av lokalförvaltningen är sekundär i förhållande till de lösningar som gäller produktionen av basservice och till exempel när överkommunala servicestrukturer skapas skall det finnas tillräckligt med tid för att åstadkomma ändamålsenliga lokalarrangemang.

I 3 och 4 mom. bestäms om ansökningsförfarandet, där förutsättningarna för skattefrihet utreds. Skatteverket kan vid behov begära utlåtande av inrikesministeriet om hur en överlåtelse ansluter sig till fullföljandet av genomförandeplanen.

Skattefriheten är tidsbestämd och gäller överlåtelser som sker under ramlagens giltighetstid, dvs. åren 2007–2012.

43 c §. *Temporär skattefrihet vid vissa strukturarrangemang inom utbildningen.* I paragrafen bestäms om överlåtelseskattefrihet för överlåtelser av fastigheter som används av yrkesläroanstalter och yrkeshögskolor.

Skattefriheten gäller i enlighet med 1 mom. 1 punkten överlåtelse av fastigheter som ägs av en instans som bedriver verksamhet enligt tillstånd enligt yrkeshögskolelagen eller lagarna om yrkesutbildning till ett aktiebolag eller en förening eller stiftelse som bedriver sådan verksamhet för användning i enlighet med tillståndet. Detsamma gäller enligt 2 punkten överlåtelse av en fastighet som varit i kommunens skolväsendes användning för att användas för yrkeshögskoleutbildning eller yrkesutbildning. När ett aktiebolag är förvärvare förutsätts att överlåtelsen sker i form av apportöverlåtelse mot aktier i det mottagande bolaget.

Dessutom förutsätts att kostnaderna för den verksamhet som ordnas i fastigheten kan räknas till de kostnader som används som grund för finansieringen av verksamheten i fråga i enlighet med 19 och 20 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Avsikten är att skattefriheten inom yrkesutbildningen i huvudsak skall gälla överlåtelse av fastigheter som behövs för att ordna grundläggande yrkesutbildning. Genom nämnda avgränsningar utesluts från skattefriheten fastigheter som används för yrkeshögskolornas avgiftsbelagda serviceverksamhet och yrkesutbildningsfastigheter som i huvudsak används för annan avgiftsbelagd serviceverksamhet än yrkesinriktad tilläggsutbildning och arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

När man bedömer den huvudsakliga användningen är det ändamålsenligt att anse att kravet på huvudsaklig användning uppfylls om största delen av lokalerna enligt de bedömningsgrunder som förklaras i motiveringen till 43 b § används för verksamhet enligt tillståndet, även om dessa samma lokaler vid sidan av verksamheten enligt tillståndet används även för annan utbildningsverksamhet, dock förutsatt att största delen av utbildningen överensstämmer med tillståndet.

Kravet på att fastigheten skall användas för verksamhet som utgör ett villkor för skatte-

frihet före överlåtelsen skall inte tolkas så att fastigheten skall vara i denna användning omedelbart före överlåtelsen. Sålunda kan till exempel fastigheter som blivit tomma och som tidigare har varit i sådan användning omfattas av skattefriheten.

I 3 mom. ingår en bestämmelse som motsvarar förslaget till 43 b § 2 mom., enligt vilken skattefriheten på motsvarande sätt skall gälla överlåtelse av aktier i ett fastighetsaktiebolag vilka medför rätt att besitta en lägenhet som används i enlighet med 1 mom.

I 4 och 5 mom. ingår bestämmelser om förfarandet. De motsvarar bestämmelserna i 43 b § 3 och 4 mom. Någon utredning om hur överlåtelsen ansluter sig till genomförandepånen eller utlåtande av kommunens revisor skall ändå inte förutsättas. Till ansökan skall dessutom alltid fogas undervisningsministeriets utlåtande om att villkoren för skattefrihet är uppfyllda.

I 6 mom. bestäms om förlust av skatteförmånen. Skatten skall betalas, om fastighetens användning ändras inom 5 år eller om den överläts vidare till någon annan instans än en sådan som avses i 1 mom. 1 punkten för att användas för ett ändamål enligt tillståndet. Ändrad användning leder ändå inte till att skatteförmånen går förlorad om ägaren är ett bolag som ägs av kommunen eller samkommunen och fastigheten tas i användning för ett ändamål som avses i 43 b §. Sålunda kan en skolbyggnad som blivit utan användning till följd av att yrkesläroanstaltsnätverket förtätats tas i användning av utbildningsväsendet utan att skatteförmånen går förlorad.

Det är inte fråga om ändrad användning som leder till att skatteförmånen går förlorad när också det nya användningsändamålet ursprungligen skulle ha uppfyllt villkoren för skattefrihet.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007. Den anställningsskyddstid på fem år som avses i 13 § 3 mom. i ramlagen tillämpas även efter den 31 december 2012 på personalflyttningar som gäller samarbetsområden enligt 5 § och samkommuner enligt 6 § och som genomförts före den 31 december 2012. Om ett samarbetsområde inrättas till

exempel 2012, upphör personalens anställningsskydd fem år efter att personalen övergått i anställning hos det nya samarbetsområdet.

Lagen om ändring av kommunindelningenslagen tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008 och därefter. Lagen om ändring av lagen om överlåtelseskatt tillämpas på överlåtelser som sker efter lagens ikraftträdande.

3 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Målen för kommun- och strukturreformen och grundlagen

Målet för reformen är att åstadkomma en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur som grundar sig på principerna för kommunal demokrati och där kommunerna har en stark strukturell och ekonomisk grund och således faktiska förutsättningar att utöva självstyrelse och sköta de kommunala uppgifterna. Målet för reformen är också att trygga en jämlik tillgång till kommunal service av hög kvalitet oberoende av bostadsort genom att förnya den kommunala servicestrukturen och sättet att producera servicen. Reformen ingriper inte i kommunernas beskattningsrätt och rätt att besluta om sin ekonomi, rättigheter som är tryggade i grundlagen.

Kommunerna spelar numera en betydande roll, i synnerhet när det gäller tillgodoseendet av de bildningsmässiga och sociala grundläggande rättigheterna. Genom reformen försöker man trygga i synnerhet rätten att få grundläggande yrkesutbildning i enlighet med 16 § 2 mom. i grundlagen samt rätten till oundgänglig försörjning och omsorg, tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt möjligheter för dem som svarar för omsorgen om barn att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt liksom främja befolkningens hälsa i enlighet med 19 § i grundlagen.

Genom reformen strävar man efter att stärka den kommunala självstyrelsen, som är tryggad i grundlagen, samt se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses i den

kommunala servicen. De mål för reformen som anges i lagen om en kommun- och strukturreformen överensstämmer således med grundlagen.

I tidigare avsnitt av propositionen har redogjorts för de ändringar i kommunernas omvärld som hotar kommunernas möjligheter att trygga tillgången till den service som de ansvarar för och servicens kvalitet i framtiden. Dessa förändringar förutsätter aktiva åtgärder från såväl staten som kommunerna för att den skyldighet att tillgodose de grundläggande rättigheterna som ålagts det allmänna i 22 § i grundlagen skall fullgöras. Kravet på jämlikhet i 6 § i grundlagen medför dessutom en förpliktelse att ordna likadan kommunal service i landets olika delar. Det finns således vägande skäl till reformen som grundar sig på grundrättighetssystemet.

Obligatoriskt samarbete mellan kommuner

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform innehåller vissa bestämmelser som ålägger kommunerna att samarbeta. Det krav på ett minimiinvånarantal som sätts i 5 § 3 mom. i lagförslaget innebär en indirekt skyldighet för kommuner med färre än 20 000 invånare att samarbeta i fråga om de uppgifter som föreskrivs i folkhälsolagen. För närvarande har kommunerna ingen sådan samarbetskyldighet, så förslaget måste bedömas med avseende på kommunernas självstyrelse, som tryggas i 121 § i grundlagen. Lagförslaget anger också ett minimiinvånarantal för samarbetsområdena för sådana uppgifter inom socialvården som är nära anslutna till primärvården. I lagen definieras dock inte vilka de är och definieringen blir delvis till kommunerna och uppgifter som delegeras till samarbetsområdena kan områdesvis variera från varandra.

Riksdagens grundlagsutskott har i sin tolkningspraxis i princip förhållit sig tolerant mot obligatoriska samkommuner och även annat påtvingat samarbete mellan kommunerna (se till exempel GrUU 11/1984 rd, 42/1996 rd, 42/1998 rd, 32/2001 rd och 65/2002 rd). Utskottet har i sin bedömning fäst uppmärksamhet vid bl.a. de överförda uppgifternas överkommunala karaktär och en rationell förvaltning av uppgifterna. Andra saker som

tillmätts betydelse är om arrangemanget väsentligt inskränkt de deltagande kommunernas allmänna verksamhetsområde och får någon enskild kommun ensidig beslutanderätt.

Primärvården, som hör till folkhälsoarbetet, har redan för de små kommunernas del i själva verket blivit en överkommunal uppgift, eftersom en stor del av de små kommunerna sköter uppgiften i samarbete med andra kommuner. När befolkningen blir äldre förväntas dessutom skyldigheterna att ordna primärvård öka jämfört med nuläget. Det allmännas skyldigheter att trygga oundgänglig omsorg och tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt att främja befolkningens hälsa i 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen förutsätter att det fås en tillräckligt stark strukturell och ekonomisk grund för ordnandet av servicen. Kommunerna kan komma överens om samarbetsorgan och beslutsformer på det sätt som bestäms om olika samarbetsformer i kommunallagen.

Kravet på ett minimiinvånarantal för tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning i 5 § 4 mom. i lagförslaget gäller inte kommunens lagstadgade uppgift och utgör således egentligen inte en förpliktelse att samarbeta. En del av de nuvarande tillstånden gäller sådana kommuner och samkommuner som inte uppfyller kravet på minst 50 000 invånare. På basen av ramlagen upphävs inte dessa tillstånd. Ramlagen ger en lång övergångstid för att uppnå det målet som lagen sätter för upprätthållarens invånarantal till 2013. Förslaget är således inte problematiskt med avseende på grundlagen.

I 6 § i lagförslaget ingår skyldigheter att samarbeta i fråga om de uppgifter som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Dessa uppgifter omfattas redan av det obligatoriska samarbetet mellan kommunerna och till denna del är lagförslaget inte problematiskt med avseende på grundlagen.

En enskild kommuns rösträtt i samarbetsområdet och samkommunerna

Grundlagsutskottet har tidigare i sin bedömning av obligatoriskt samarbete mellan kommunerna påpekat att ingen enskild

kommun bör få ensidig beslutanderätt genom arrangementet. Enligt 17 § i lagen om specialiserad sjukvård får en enskild kommuns röstetal dock vara högst en femtedel av samtliga kommunernas röstetal. Enligt 18 § i lagen om specialiserad sjukvård får en enskild kommuns röstetal vara högst en tredjedel av samtliga kommuners röstetal. Eftersom det föreslås att den specialiserade sjukvården och specialomsorgerna sammanförs till samma samkommun, föreslås i 6 § i ramlagen att rösträtten i samkommunen skall grunda sig på bestämmelsen om rösträtt i 17 § i lagen om specialiserad sjukvård.

Enligt 5 § 2 mom. i ramlagen bestäms röst-rätten i samarbetsområdet på grundval av invånarantalet, om inte kommunerna kommer överens om något annat. Detta betyder att en enskild kommun kan ha ensidig bestämmanderätt i samarbetsområdet. I praktiken betyder kravet på 20 000 invånare att samarbetsområdena bildas på grundval av några kommuners samarbetsavtal. Små kommuner blir tvungna att bilda ett samarbetsområde tillsammans med större kommuner. Om en kommun inte kunde ha majoriteten av röst-rätten i samarbetsområdet skulle detta i praktiken betyda att de små kommunerna skulle utöva beslutanderätt i samarbetsområdet trots att kostnadsbördan till största delen faller på den största kommunen. En rösträttsbegränsning skulle då betyda att rösträtten för den kommun som representerar majoriteten av samarbetsområdets invånare begränsas till fördel för minoriteten, vilket inte kan anses vara acceptabelt.

Om begränsningen av rösträtten skulle gälla det samarbetsområde som ansvarar för primärvården och de socialvårdsuppgifter som ansluter sig till den skulle det också ändra den praxis som för närvarande tillämpas i de samkommuner för folkhälsoarbetet som grundats frivilligt. I samkommunerna för folkhälsoarbetet är rösträtten oftast fördelad enligt invånarantalet.

Den kommunala självstyrelsen och demokratin

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen bygger kommunernas förvaltning på principen om självstyrelse för kommunens invånare. Detta

ställer ett demokratikrav på kommunernas förvaltning. Grundlagsutskottet har i sin tidigare utlåtandepraxis fäst uppmärksamhet vid sådana överföringar av kommunernas uppgifter så att de sköts i samarbete och förvaltningen inte längre grundar sig på ett demokratiskt organ som utsetts genom direkta val (se GrUU 32/2001 rd och 11a/2002 rd). Lagförslaget om en kommun- och strukturreform medför i praktiken inga omfattande tvångsöverföringar av nya uppgifter och beslutsfattande till överkommunal nivå. Enligt lagförslaget kan kommunerna frivilligt överföra även andra uppgifter till ett samarbetsområde eller till en samkommun som sköter service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag. Sådan uppgiftsöverföring kan bli problematisk med avseende på grundlagen endast om den är synnerligen omfattande. Å andra sidan måste man beakta att i praktiken sköter kommunerna redan nu en del av sina uppgifter i samarbete och att sådant samarbete oftast är helt nödvändigt för att kommunerna skall kunna fullgöra sina skyldigheter.

Stadsregionernas och Kajanalands särställning

I 7 § i lagförslaget om en kommun- och servicestrukturreform föreslås särskilda planeringsskyldigheter för kommunerna i huvudstadsregionen och vissa andra stadsregioner. Till denna del uppfyller förslaget kraven i 121 § 2 mom. i grundlagen att bestämmelser om kommunernas uppgifter skall utfärdas genom lag. De nya uppgifterna är begränsade enbart till planeringsskyldigheter och de har således inga verkningar som på ett kännbart sätt skulle ingripa i jämlikheten mellan kommuninvånarna.

Enligt 2 § i lagförslaget skall lagen tillämpas endast i begränsad utsträckning på de kommuner som berörs av förvaltningsförsöket i Kajanaland. Det pågående förvaltningsförsöket i Kajanaland har samma mål när det gäller servicen till kommuninvånarna som kommun- och servicestrukturreformen och den föreslagna begränsningen av tillämpningsområde kan således inte anses vara problematisk med avseende på jämlikheten mellan kommuninvånarna.

Ändringen i kommunstrukturen

Utgångspunkten för lagförslaget om en kommun- och servicestrukturreform är att kommunstrukturen skall utvecklas utgående från kommunindelningens bestämmelser och förslaget innebär således inga omfattande ändringar i kommunindelningen som genomförs genom beslut av statsorgan. I 10 § i lagförslaget konstateras att statsrådet kan – med stöd av en lag om ändring av kommunindelningens lag som stiftas senare – besluta om en ändring i kommunindelningen i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning, om andra åtgärder visar sig otillräckliga. I grundlagsutskottets tidigare tolkningspraxis har den i grundlagen tryggade kommunala självstyrelsen inte ansetts skydda en enskild kommuns gränser (se GrUU 24/1997 rd). Till skillnad från den nuvarande lagstiftningen uppdras i förslaget ändå rätten att besluta om tvångssammanslagningar åt statsrådet i stället för riksdagen. Inte heller för en sådan ändring kan det påvisas något statsförfattningsrättsligt hinder på grundval av grundlagsutskottets tidigare tolkningspraxis. I enlighet med 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om förutsättningarna för ändringar i kommunindelningen och beslutsprocedurerna genom lag.

Uppgifter som överförs från kommunerna till staten

I 8 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform ingår bestämmelser om målet att överföra vissa av kommunernas uppgifter och finansieringsansvar på staten. Det är fråga om sådana överföringar av uppgifter eller finansieringen av dem med vilka strävan är att tillgodose rättsskyddet och jämlikheten eller om överföring av finansieringsansvaret för sådana uppgifter där det inte är fråga om service som ordnas för invånarna. Bestämmelser om överföringarna utfärdas senare genom lag i enlighet med kravet i 121 § 2 mom. i grundlagen. Till dessa delar är förslaget inte problematiskt med avseende på grundlagen.

De språkliga rättigheterna

Tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna som gäller finska och svenska och som är tryggade i 17 § 1 och 2 mom. i grundlagen i kommunerna och samkommunerna är i språklagen bundet till kommunens språkliga status. Individens rätt att använda sitt språk påverkas således av om det är fråga om en enspråkig eller tvåspråkig kommun och vilket som är kommunens majoritetsspråk. Av denna anledning kan ändringar i kommunstrukturen som påverkar kommunens språkliga status också ha betydande verkningar för individens språkliga rättigheter.

Propositionen innebär inga direkta försämringar av de språkliga rättigheterna. Reformens verkningar för de språkliga rättigheterna beror på hur ändringarna i kommunstrukturen och kommunernas obligatoriska samarbete genomförs i praktiken. Att en enspråkig kommun får ett annat språk eller att en tvåspråkig kommun blir enspråkig försämrar individens språkliga rättigheter avsevärt. Dyliga situationer borde undvikas när kommunstrukturen ändras. Vid kommunsammanslagningar och andra ändringar i kommunindelningen måste kraven i 122 § 1 mom. i grundlagen beaktas. Enligt nämnda bestämmelse skall när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Nämnda punkt i grundlagen samt 17 § 2 mom. i grundlagen hindrar inte ändringar i kommunernas språkliga status eller kommunindelningen förutsatt att möjligheterna att få service på finska och svenska tryggas. I 1 § 3 mom. i lagen om en kommun- och servicestrukturreform förutsätts att vid verkställigheten av lagen beaktas den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter att använda sitt eget språk och att få service på detta språk.

I 5 § 5 mom. i lagen om en kommun- och servicestrukturreform bestäms dessutom om möjlighet att avvika från de skyldigheter beträffande folkmängd som föreskrivs i lagen för att trygga de språkliga rättigheterna. I 6 § 4 mom. i lagförslaget föreskrivs om skyldighet för tvåspråkiga och svenskspråkiga

kommuner att vara medlemmar i en samkommun vars uppgift är att ordna service på svenska.

Samernas rättigheter

Samernas kulturella autonomi och rätt att använda samiska språket är nära förbunden med den nuvarande kommunindelningen. Samernas hembygdsområde bestäms enligt 4 § i lagen om sametinget utgående från den nuvarande kommunindelningen. Hembygdsområdet utgörs av Enontekis, Enare och Utsjoki kommuner samt Lapin paliskunta benämnda renbeteslags område i Sodankylä kommun. Hembygdsområdet bestämmer också samernas språkliga rättigheter, eftersom rättigheterna är större inom hembygdsområdet än utanför det.

I 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. i grundlagen tryggas samernas rättigheter till sitt språk och sin kultur samt till kulturell autonomi inom hembygdsområdet. Gränserna för hembygdsområdet tryggas även i fortsättningen oberoende av hur kommunstrukturen ser ut i området. Lagen om sametinget ändras vid behov i detta avseende. Också Finlands internationella avtalsförpliktelser, framför allt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk och ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, förutsätter att gränserna för samernas hembygdsområde respekteras.

Förändringar i kommunstrukturen inom samernas hembygdsområde kan ha verkningar för samernas språkliga rättigheter. På samma sätt som för de rättigheter som gäller finskan och svenskan är det framför allt fråga om hur ändringar i kommunstrukturen och kommunernas obligatoriska samarbete genomförs i praktiken. Verkningarna hänför sig bl.a. till Utsjoki kommuns särskilda förpliktelse att använda samiska i kommunens handlingar samt Enare kommuns särställning som en kommun som använder samtliga tre samiska språkvarieteter. Enligt 1 § 3 mom. i lagen om en kommun- och servicestrukturreform skall samernas språkliga rättigheter

samt samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur inom hembygdsområdet beaktas när lagen verkställs. Dessutom bestäms i 5 § 5 mom. om möjlighet att avvika från den skyldighet gällande invånarantalet som åläggs i lagen för att trygga rättigheter som hänför sig till samernas språk och kultur.

De kommunanställdas ställning

När reformen genomförs kan kommunernas och samkommunernas personal inte sägas upp enbart på grund av överlåtelse av rörelse. Det uppsägningsskydd på fem år som gäller uppsägningar av ekonomiska orsaker och produktionsorsaker och som föreskrivs i 13 § 3 mom. i lagen om en kommun- och servicestrukturreform samt i 13 § 3 mom. i kommunindelningenslagen hänför sig till åtgärder som föranleds av verkställigheten av kommunindelning, såväl 5 som 6 §. Vid dessa åtgärder är det fråga om en ändring i kommunstrukturen eller en ny uppgift som börjar omfattas av kommunernas samarbetskyldighet, där kommunerna och samkommunerna har ett absolut behov av att omorganisera sina organisationsstrukturer och där verkningarna för personalens ställning kan vara som störst. Tryggas personalens ställning främjar det genomförandet av förändringarna och detta har i praktiken stor betydelse för genomförandet av reformen. Dessa omständigheter utgör ett sådant godtagbart skäl för särbehandling som förutsätts i 6 § i grundlagen.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom lagförslaget i många avseende anknyter till grundlagen föreslår regeringen att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

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

1.

Lag**om en kommun- och servicestrukturreform**

I enlighet med riksdagens beslut

1 kap.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att skapa förutsättningar för en kommun- och servicestrukturreform. Syftet med reformen är att utgående från den kommunala demokratin stärka kommun- och servicestrukturen, utveckla sätten att producera och organisera servicen, förnya kommunernas finansierings- och statsandelssystem samt se över uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för ordnandet och produktionen av den service som kommunerna ansvarar för samt för kommunernas utveckling. Syftet är att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt att skapa förutsättningar för en utvecklad styrning av den service som kommunerna ordnar.

Lagens mål är en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. Dessutom är lagens mål att i hela landet säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna. Servicestrukturen skall vara heltäckande och ekonomisk och den skall möjliggöra en effektiv användning av resurserna.

När arrangemangen enligt denna lag planeras och genomförs skall beaktas

1) tillgången till service, dess kvalitet och finansieringen av den i landets alla delar;

2) de grundläggande fri- och rättigheterna samt jämlikhet i fråga om erhållandet av service;

3) förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse;

4) kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka;

5) den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter att använda sitt eget språk och att få service på detta språk; samt

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

2 §

Tillämpningsområde

Lagen tillämpas i landets alla kommuner. I de kommuner som hör till tillämpningsområdet för lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (343/2003) tillämpas dock bara 8, 9, och 11–13 § i denna lag.

3 §

Förhållandet till regionindelningarna

Kommunerna kan utarbeta de utredningar och planer som avses i denna lag så att de avviker från indelningen i sjukvårdsdistrikt enligt 7 § i lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) och den indelning i specialomsorgsdistrikt som statsrådet beslutat om med stöd av 6 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977).

Kommunerna kan utarbeta de utredningar och planer som avses i denna lag så att de avviker från den landskapsindelning som statsrådet beslutat om med stöd av 1 § 2

mom. i lagen om landskapsindelning (1159/1997).

2 kap.

Genomförandet av reformen

4 §

Metoder

Kommunstrukturen stärks genom att kommuner sammanslås och genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Ändringar i kommunindelningen verkställs och stöds på det sätt som bestäms i kommunindelningenslagen (1196/1997).

Servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas.

Verksamhetens produktivitet förbättras också genom att kommunernas verksamhet effektivteras vid ordnandet och produktionen av service samt genom att verksamhetsförutsättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur stärks.

5 §

Bildandet av kommuner och samarbetsområden

En kommun skall bestå av ett pendlingsområde eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska eller på personalresurserna grundande förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

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. Beslutsfattandet inom samarbetsområdet skall ordnas så att det grundar sig på invånarantalet i de deltagande kommunerna, om inte kommunerna kommer överens om något annat.

I en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården skall det finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare.

En kommun eller ett samarbetsområde som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning enligt lagen om yrkesutbildning (630/1998) skall åtminstone ha ungefär 50 000 invånare.

Avvikelse från de villkor som i 3 och 4 mom. föreskrivs för bildandet av en kommun eller ett samarbetsområde kan göras om:

1) det på grund av skärgård eller långa avstånd inte är möjligt att bilda en funktionell helhet på det sätt som bestäms i 1 och 2 mom.;

2) det är nödvändigt för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter; eller

3) det är nödvändigt för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur.

6 §

Service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag

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 samkommen gäller vad som bestäms i 17 § i lagen om specialiserad sjukvård.

Samkommunen skall:

1) i den omfattning som kommunen anger ansvara för den service som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård och lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda;

2) inom sitt område främja beaktandet av hälsa, funktionsförmåga och social trygghet; samt

3) sköta de andra uppgifter som åläggs den genom lag.

Kommunen kan också ge samkommunen andra uppgifter.

Tvåspråkiga och enspråkiga svenskspråkiga kommuner är dessutom medlemmar i en samkommun som har till uppgift att trygga ordnandet av svenskspråkig service för medlemskommunerna i enlighet med den arbetsfördelning som särskilt skall beslutas.

En del av de åtgärder och den vård som hör till den högspecialiserade sjukvården centraliseras till något specialupptagningsområde på riksnivå. Genom förordning av statsrådet bestäms vilka undersökningar och åtgärder samt vilken vård som hör till den högspecialiserade sjukvården.

7 §

Planeringsskyldighet för vissa stadsregioner

Städerna Esbo, Grankulla, Helsingfors och Vanda (*huvudstadsregionen*) skall senast den 31 augusti 2007 utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna skall förbättras i regionen med beaktande av de projekt i syfte att utveckla samarbetet som redan pågår.

Städerna Åbo, Borgå, Björneborg, Tavastehus, Tammerfors, Lahtis, Kotka, Villmanstrand, S:t Michel, Kuopio, Joensuu, Jyväskylä, Seinäjoki, Vasa, Karleby och Uleåborg skall tillsammans med de kommuner som nämns i 3 mom. senast den 31 augusti 2007 utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna skall förbättras i 3 mom. avsedda regionerna, om inte de berörda kommunerna enhälligt konstaterar att det är onödigt att utarbeta en plan.

Planer som avses i 2 mom. skall utarbetas tillsammans med följande kommuner:

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

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

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

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

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

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

7) Kotkan stad tillsammans med Fredrikshamn, Pyttis och Strömfors;

8) Villmanstrand stad tillsammans med Joutseno, Lemi och Taipalsaari;

9) S:t Michel stad tillsammans med Hirvensalmi och Ristiina;

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

11) Joensuu stad tillsammans med Kontiolahti, Liperi och Pyhäselkä;

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

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

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

15) Karleby stad tillsammans med Kronoby och Kelviå; samt

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

8 §

Uppgifter som överförs från kommunerna till staten

Staten övertar ordnandet och finansieringen av de uppgifter som ålagts kommunerna i

1) lagen om anordnande av konsumentrådgivning i kommunerna (72/1992);

2) lagen om underhållstrygghet (671/1998), inte dock åtgärderna för fastställande av underhållsskyldighet; samt

3) lagen om ordnande av intressevakningstjänster i förmyndarverksamhet (443/1999).

Staten övertar finansieringen av de kostnader som åsamkas kommunerna som en del av uppgifterna enligt folkhälsolagen, lagen om specialiserad sjukvård eller mentalvårdslagen (1116/1990)

1) för hälso- och sjukvård för sådana personer som finska staten skall lämna hälso- och sjukvård eller bekosta hälso- och sjukvård för med stöd av Europeiska unionens lagstiftning eller internationella avtal som Finland ingått;

2) för utredningar i anslutning till sexuellt utnyttjande av barn; samt

3) för rättspsykiatriska utredningar.

Ordnandet och finansieringen av ovan nämnda uppgifter överförs på staten senast den 1 januari 2009.

9 §

Kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning

Om de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten är väsentligt och upprepade gånger sämre än motsvarande nyckeltal för hela landet och två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges genom förordning av statsrådet, skall kommunen och staten tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen.

Den utredning som avses i 1 mom. görs i en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av inrikesministeriet och en av den berörda kommunen. Dessutom utser inrikesministeriet efter att ha hört den berörda kommunen till ordförande för utvärderingsgruppen en person som är oavhängig av de nämnda instanserna. Utvärderingsgrupper lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att trygga servicen till invånarna. Kommunfullmäktige skall behandla utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och delge inrikesministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder.

Inrikesministeriet avgör utgående från utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och

kommunfullmäktiges beslut om det är nödvändigt med en sådan särskild utredning som avses i kommunindelningenslagen i syfte att ändra kommunindelningen.

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

3 kap.

Särskilda bestämmelser

10 §

Kommunens utredning och genomförandeplan för reformen

Kommunen skall senast den 30 juni 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 (*genomförandeplan*). Beslut om utredningen och genomförandeplanen fattas av kommunfullmäktige.

Den genomförandeplan som avses i 1 mom. skall innehålla:

1) en befolkningsanalys och en analys av servicebehovet i kommunen för 2015 och 2025;

2) kommunens ekonomiplan enligt 65 § 1 mom. i kommunallagen samt, om underskott i balansräkningen inte kan täckas under ekonomiplanens planeperiod, ett åtgärdsprogram enligt 65 § 3 mom. i kommunallagen;

3) en plan för hur kommunen utnyttjar de metoder som nämns i 4 §;

4) en utredning om servicenätets täckning; samt

5) en plan för hur kommunens viktigaste funktioner skall ordnas samt för personalresursernas tillräcklighet och utveckling.

Om kommunen beslutar att verkställa en ändring i kommunindelningen vid ingången av 2009, skall kommunen lägga fram ett för-

slag till ändring av kommunindelningen och en utredning enligt 1 mom. om ordnandet av servicen för statsrådet före utgången av 2007. Om inrikesministeriet har beslutat att genomföra en särskild utredning enligt 8 § i kommunindelningsslagen eller vidta åtgärder enligt 10 § i denna lag, skall framställningen om en ändring i kommunindelningen dock göras senast den 30 mars 2008.

11 §

Statsens kommunpolitik samt förnyade av finansierings- och statsandelssystemet

Basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, utvecklas och blir en etablerad del av statsens och kommunernas lagbaserade samrådsförfarande. De ekonomiska styrmetoderna enligt basserviceprogrammet utvecklas så att de blir effektivare.

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 är att slå samman statsandelarna för de olika förvaltningsområdena.

I statsandelssystemet beaktas kommunernas olika förhållanden och servicebehov. Det utjämningsystem för statsandelarna som baserar sig på skatteinkomsterna skall vara neutralt med avseende på de ekonomiska förhållandena mellan staten och kommunerna.

Den reform som avses i denna lag ändrar inte kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

12 §

Utvecklande av informationssystemen och samservicen

Staten och kommunerna utarbetar gemensamma standarder för att säkerställa att data-

systemen är interoperabla och främjar tillsammans ibruktagandet av nya informationsförvaltningssystem och sätt att genomföra informationsförvaltningen samt elektroniska tjänster.

Staten och kommunerna utvecklar och tar i bruk en samservicemodell som överskrider gränserna mellan organisationer och förvaltningsområden och som utnyttjar informations- och kommunikationstekniska lösningar.

13 §

Personalens ställning

De omorganiseringar som avses i denna lag samt beredningen av de utredningar och planer som avses i lagen genomförs i samarbete med företrädarna för kommunernas personal.

De omorganiseringar som avses i denna lag och som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse.

På grundval av de omorganiseringar av verksamheten som avses i 5 och 6 i denna lag har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud är ikraft fem år efter det att personalen har övergått i anställning hos den nya arbetsgivaren. Förbudet gäller hela personalen som är anställd i de tjänster, som ovannämnda omorganiseringar gäller, såväl hos den nya som den gamla arbetsgivaren.

15 §

Bemyndigande att utfärda förordning om lämnandet av uppgifter

Genom förordning av statsrådet bestäms närmare om hur de planer som avses i 7 § samt den utredning och genomförandeplan

som avses i 10 § skall vara strukturerade samt om hur planerna och utredningarna skall lämnas till statsrådet. Genom förordning av statsrådet bestäms dessutom vilken service den utredning om servicenätets täckning som avses i 10 § 2 mom. 4 punkten och den plan för ordnandet av kommunens viktigaste funktioner som avses i 10 § 2 mom. 5 punkten åtminstone skall gälla.

14 §

Redogörelse

Statsrådet avlåter en redogörelse för genomförandet av kommun- och strukturreformen och uppnåendet av målen för denna lag till riksdagen 2009.

4 kap.

Ikraftträdandebestämmelser

17 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007 och gäller till utgången av 2012.

Om de arrangemang som avses i 5 och 6 § vidtas före den 31 december 2012, tillämpas det uppsägningsskydd som avses i 13 § 3 mom. i denna lag på den personal som är föremål för arrangemanget även efter den 31 december 2012 tills uppsägningsskyddstiden på fem år går ut.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av kommunindelningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i kommunindelningsslagen av den 19 december 1997 (1196/1997) 14 och 16–18 §,
ändras 1 § 2 mom., 4 § 1 mom., 9 § 1 mom., 13 § och 15 § 1 mom., rubriken för 10 kap.
 samt 38–40 §,
 av dem 9 § 1 mom. samt 39 och 40 § sådana de lyder i lag 167/2005, rubriken för 10 kap.,
 sådan den lyder i lag 1447/2001, 38 § sådan den lyder i lag 1447/2001 och i nämnda lag
 167/2005, samt
fogas till lagen en ny 41 §, i stället för den 41 § som upphävts genom nämnda lag
 1447/2001, som följer:

1 §

Kommunindelning

Kommunindelningen utvecklas på det sätt
 som de syften som anges i 1 mom. förutsätter
 samt så att kommunområdenas enhetlighet
 och samhällsstrukturens funktionsduglighet
 främjas. En kommun skall bestå av ett pend-
 lingsområde eller någon annan sådan funk-
 tionell helhet som har ekonomiska eller på
 personalresurserna grundade förutsättningar
 att ansvara för ordnandet och finansieringen
 av servicen.

4 §

*Särskilda förutsättningar vid bildande av nya
 kommuner och upplösning av kommuner*

En sådan ändring i kommunindelningen
 som innebär att en ny kommun bildas eller
 att antalet kommuner minskar kan verkställas
 på gemensam framställning av de berörda
 kommunernas fullmäktige. Framställningen
 kan då förkastas, om ändringen i kommunin-
 delningen skulle strida mot någon av de för-

utsättningar för ändring i kommunindelning-
 en som anges i 1 och 3 §.

9 §

*Avtal om ordnande av förvaltning och
 service*

Innebär ändringen i kommunindelningen
 att en ny kommun bildas eller att antalet
 kommuner minskar, skall berörda kommuner
 avtala om hur förvaltningen och servicen
 skall ordnas på det område som ändringen
 gäller. Till avtalet skall fogas en plan över
 hur kommunernas servicestrukturer samord-
 nas så att lönsamheten, effektiviteten och
 produktiviteten förbättras. Avtalet skall iakt-
 tas under de tre år som följer efter det att
 ändringen i kommunindelningen har trätt i
 kraft, om inte en kortare tid har avtalats eller
 om inte omständigheterna har förändrats så
 att det inte är möjligt att följa avtalet.

13 §

Personalens ställning

Beredningen av ett beslut om ändring i
 kommunindelningen och ett avtal om ord-

nande av förvaltning och service enligt 9 § samt den plan som hänförs till det genomförs i samarbete med företrädarna för kommunernas personal.

Sådana ändringar i kommunindelningen som avses i denna lag och som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse.

Vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2008–2013 och där personal övergår i anställning hos en ny kommun har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagarare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud gäller alla kommuner som är med i kommunindelningen och gäller fem år efter att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft.

15 §

Kommundirektör

Kommundirektörstjänsten i en kommun som upplöses upphör när ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Innehavaren av tjänsten förflyttas till en för honom eller henne lämplig tjänst eller ett för honom eller henne lämpligt arbetsavtalsförhållande i den kommun som utvidgas eller i den nya kommunen. Angående kommundirektörens ställning och rättigheter gäller i övrigt vad som bestäms i 13 §.

10 kap.

Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

38 §

Sammanlaggningsunderstöd

Om en ändring i kommunindelningen in-

nebär att antalet kommuner minskar, betalas till den berörda kommun som är verksam efter ändringen ett sammanslaggningsunderstöd. Sammanslaggningsunderstöd betalas för ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2008–2013.

Sammanlaggningsunderstöd betalas under tre år från och med det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Av understödet betalas 40 procent det år då ändringen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren. Med undantag för den förhöjning som avses i 39 § 2 mom. betalas sammanslaggningsstödet till 1,4-faldigt belopp, om ändringen i kommunindelningen verkställs vid ingången av 2010 eller 2011 och till 1,8-faldigt belopp, om ändringen i kommunindelningen verkställs vid ingången av 2008 eller 2009.

Sammanlaggningsunderstödet består av en grunddel, som bestäms enligt invånarantalet, och en tilläggsdel, som bestäms enligt antalet kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen.

Ändras kommunindelningen under betalningsperioden för sammanslaggningsunderstödet så att kommunerna vore berättigade till nytt understöd, beräknas understödet som om även den senast verkställda ändringen i kommunindelningen skulle ha verkställts från början av betalningsperioden. Skillnaden mellan det understöd som betalas ut och det omräknade understödet betalas det år då den senast verkställda ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de följande två åren på det sätt som bestäms i 2 mom.

Inrikesministeriet betalar understödet årligen före utgången av juni. När flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Respektive kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i sammanslaggningsunderstöd, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 18 § i befolkningsdatalagen (507/1993) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

39 §

Sammanslagningsunderstödet grunddel

Sammanslagningsunderstödet grunddel

bestäms utifrån invånarantalet i den kommun som är verksam efter ändringen i kommunindelningen samt det sammanräknade invånarantalet i alla kommuner, utom den största, som berörs av ändringen som följer:

kommunens invånarantal efter ändringen i kommunindelningen	det sammanräknade invånarantalet i alla kommuner utom den största	grunddel milj. euro
20 000 eller mera	över 10 000	4,00
	5 000–10 000	3,60
	under 5 000	3,20
under 20 000	över 7 000	3,00
	3 500–7 000	2,50
	under 3 500	2,00

Vid ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 höjs sammanslagningsunderstödet grunddel med 100 euro per invånare i fråga om en sådan kommun som berörs av ändringen i kommunindelningen och som under åren 2002–2006 minst tre år har beviljats finansieringsunderstöd på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter enligt 13 § i lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996). Höjningen är högst en miljon euro.

40 §

Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel

Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel betalas vid en sådan ändring i kommunindelningen där antalet kommuner minskar med minst två. Tilläggsdelen är 0,7 miljoner euro, om antalet kommuner minskar med två. Den växer med nämnda eurobelopp för varje kommun som därutöver minskar antalet kommuner.

41 §

Ersättande av minskning av statsandelar

Om en i 38 § avsedd ändring i kommunin-

delningen minskar de berörda kommunernas statsandelar beviljas kommunerna på grund av minskningen under det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de därpå följande fyra åren ersättning för minskningen av statsandelarna.

Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att den allmänna statsandel, den på skatteinkomster baserade utjämnings statsandelarna och de uppgiftsbaserade statsandelar för driftskostnader som de kommuner som berörs av ändringen beviljats året före det år ändringen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar som skulle betalas till de kommuner som är verksamma efter ändringen på basis av en sådan ändring i kommunindelningen som hade verkställts samma år. Om bestämningsgrunderna för statsandelen ändras från och med det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft, beräknas ersättningen i enlighet med de nya bestämningsgrunder som skall tillämpas från och med nämnda år. Inrikesministeriet räknar ut ersättningsbeloppet utifrån uppgifter som lämnats av de vederbörande ministerier som avses i lagen om statsandelar till kommunerna.

När flera kommuner än en får ersättning, fördelas ersättningen mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Varje kommuns an-

del beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används kommunens invånarantal enligt 18 § i befolkningsdatalagen vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Inrikesministeriet betalar ersättningarna i samband med sammanslagningsunderstödet.

Denna lag träder i kraft den _____.

Denna lag tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008 och därefter. Om en ändring i kommunindelningen då berör en kommun till vilken betalas sammanslagningsunderstöd enligt de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande, upphör betalningen av

det stöd som betalas ut när ändringen i kommunindelningen träder i kraft och det nya understödet betalas i enlighet med denna lag. Det sammanslagningsunderstöd som betalas ut betalas dock enligt de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande och en kommun som får detta understöd beaktas inte när sammanslagningsunderstöd betalas på grund av den nya ändringen i kommunindelningen, om understödet sålunda blir större än det som räknats ut enligt det ovanstående.

Om sammanlagt mera än 200 miljoner euro betalas i det sammanslagningsunderstöd som avses i 38 § 2008–2011, minskas den allmänna statsandelen enligt lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996) med en andel som motsvarar överskridningen. Minskningen av den allmänna statsandelen är lika stor per invånare i alla kommuner.

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:

43 a §

Temporär skattefrihet som gäller ägararrangemang i kommunala hyresbostäder

43 b §

Temporär skattefrihet vid kommuners strukturarrangemang

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- 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. Dets gäller på motsvarande sätt överlåtelse av en kommuns eller samkommuns samt överlåtelse av kommuns eller samkommuns simhalls- eller idrottsplansfastighet som används av idrottsverksamheten.

Skattefriheten gäller på motsvarande sätt överlåtelse av aktier i ett bolag som ägs av en kommun eller samkommun och som äger och förvaltar fastigheter mot aktier i det mottagande bolaget, om:

- 1) fastigheterna i huvudsak används för ett ändamål enligt 1 mom.; eller
- 2) aktierna medför rätt att besitta en lägen-

het som används för ett ändamål enligt 1 mom.

Ansökan om skatteåterbäring skall göras inom ett år från det att skatten betalades. Till ansökan skall fogas de berörda kommunernas utredning om hur överlåtelsen ansluter sig till genomförandeplanen samt om användningen av fastigheten före och efter överlåtelsen. Till ansökan skall dessutom fogas utlåtande av kommunens revisor. Skatteverket kan vid behov begära utlåtande av inrikesministeriet om hur överlåtelsen ansluter sig till fullföljandet av genomförandeplanen.

Om ansökan har gjorts och utredning har lämnats om att villkoren för skattefri överlåtelse är uppfyllda redan innan skatten har betalats, kan skatteverket besluta att skatt inte skall betalas.

43 c §

Temporär skattefrihet vid vissa strukturarrangemang inom utbildningen

Skatteverket kan på ansökan återbära betald skatt om

1) en kommun, samkommun eller privat stiftelse under 2007–2012 överlåter en fastighet som den äger till en förening, stiftelse eller ett privat aktiebolag mot aktier i det som bedriver verksamhet enligt tillstånd enligt yrkeshögskolelagen (351/2003) och tillstånd att ordna utbildning enligt lagen om yrkesutbildning (630/1998) samt lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998); eller

2) en kommun eller samkommun överlåter en fastighet som varit i skolväsendets användning enligt 43 b § för användning i enlighet med 1 punkten till en där avsedd för-

värvare,

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 förvärvaren, 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 arbetskraftsservice (1295/2002).

Skattefriheten gäller på motsvarande sätt överlåtelse av aktier i ett bolag som ägs av en kommun, samkommun, privat sammanslutning eller stiftelse och som äger och besitter fastigheter till ett mottagande bolag eller en mottagande förening eller stiftelse, om fastigheterna i huvudsak används för ett ändamål enligt 2 mom. eller om aktierna medför rätt att besitta en lägenhet som används för ett ändamål enligt 2 mom.

Ansökan om skatteåterbäring skall göras inom ett år från det att skatten betalades. Till

ansökan skall fogas en utredning om användningen av fastigheten före och efter överlåtelsen. Till ansökan skall dessutom fogas utlåtande av undervisningsministeriet om att villkoren för skattefrihet är uppfyllda.

Om ansökan har gjorts och utredning har lämnats om att villkoren för skattefri överlåtelse är uppfyllda redan innan skatten har betalats, kan skatteverket besluta att skatt inte skall betalas.

Återburen skatt eller skatt som inte betalas skall betalas, om fastighetens eller lägenhetens användning ändras innan 5 år har förflutit från överlåtelsen eller om de aktier som medför rätt att besitta fastigheten eller lägenheten inom nämnda tid överlåts vidare till en annan instans än en sådan som avses i 1 mom. 1 punkten för att användas för ett ändamål enligt 2 mom. Skatt behöver dock inte betalas på grundval av att användningen ändrats när ägaren är ett aktiebolag som ägs av en kommun eller samkommun och fastigheten eller lägenheten tas i användning för ett ändamål som avses i 43 b §. Skatten skall betalas senast inom 6 månader från överlåtelsen eller den tidpunkt då användningen av fastigheten eller lägenheten har ändrats.

Denna lag träder i kraft den _____.

Lagens 43 b och 43 c § tillämpas på överlåtelser som äger rum under tiden mellan den 1 januari 2007 och den 31 december 2012.

Helsingfors den 29 september 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Region- och kommunminister *Hannes Manninen*

2.

Lag**om ändring av kommunindelningsslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i kommunindelningsslagen av den 19 december 1997 (1196/1997) 14 och 16–18 §,
ändras 1 § 2 mom., 4 § 1 mom., 9 § 1 mom., 13 § och 15 § 1 mom., rubriken för 10 kap.
 samt 38–40 §,
 av dem 9 § 1 mom. samt 39 och 40 § sådana de lyder i lag 167/2005, rubriken för 10 kap.,
 sådan den lyder i lag 1447/2001, 38 § sådan den lyder i lag 1447/2001 och i nämnda lag
 167/2005, samt
fogas till lagen en ny 41 §, i stället för den 41 § som upphävts genom nämnda lag
 1447/2001, som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

1 §

*Kommunindelning**Kommunindelning*

Kommunindelningen utvecklas på det sätt
 som de syften som anges i 1 mom. förutsät-
 ter samt så att kommunområdenas enhetlig-
 het och samhällsstrukturs funktionsdug-
 lighet främjas.

Kommunindelningen utvecklas på det sätt
 som de syften som anges i 1 mom. förutsät-
 ter samt så att kommunområdenas enhetlig-
 het och samhällsstrukturs funktionsdug-
 lighet främjas. *En kommun skall bestå av ett
 pendlingsområde eller någon annan sådan
 funktionell helhet som har ekonomiska eller
 på personalresurserna grundade förutsätt-
 ningar att ansvara för ordnandet och finan-
 sieringen av servicen.*

4 §

4 §

*Särskilda förutsättningar vid bildande av
 nya kommuner och upplösning av kommu-
 ner**Särskilda förutsättningar vid bildande av
 nya kommuner och upplösning av kommu-
 ner*

Om de berörda kommunernas fullmäktige
 gemensamt föreslår en sådan ändring i
 kommunindelningen som innebär att en ny
 kommun bildas eller att antalet kommuner

*En sådan ändring i kommunindelningen
 som innebär att en ny kommun bildas eller
 att antalet kommuner minskar kan verkstäl-
 las på gemensam framställning av de berör-*

Gällande lydelse

minskar, skall ändringen verkställas i enlighet med framställningen, om inte något annat följer av 1 och 3 §.

9 §

Avtal om ordnande av förvaltning och service

Innebär ändringen i kommunindelningen att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, skall berörda kommuner avtala om hur förvaltningen och servicen skall ordnas på det område som ändringen gäller, och till avtalet skall fogas en plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas så att lönsamheten och effektiviteten förbättras. Avtalet skall iakttas under de fem år som följer efter det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft, om inte en kortare tid har avtalats eller om inte omständigheterna har förändrats så att det inte är möjligt att följa avtalet.

13 §

Förflyttning till en utvidgad eller ny kommuns tjänst

Innebär en ändring i kommunindelningen att en kommun upplöses, förflyttas den upplösta kommunens i huvudtjänst anställda ordinarie tjänsteinnehavare och arbetstagare i arbetsavtalsförhållande av bestående natur till motsvarande tjänste- eller arbetsavtalsförhållanden i den kommun som utvidgas eller den nya kommunen i uppgifter som lämpar sig för dem enligt vad de berörda kommunerna avtalar sinsemellan.

Om ett avtal inte fås till stånd, skall länsstyrelsen på framställning av kommunen, tjänsteinnehavaren eller arbetstagaren i fråga besluta om förflyttningen. Hör kommunerna till skilda län, bestämmer ministeriet vilken länsstyrelse som är behörig i ärendet.

Föreslagen lydelse

da kommunernas fullmäktige. Framställningen kan då förkastas, om ändringen i kommunindelningen skulle strida mot någon av de förutsättningar för ändring i kommunindelningen som anges i 1 och 3 §.

9 §

Avtal om ordnande av förvaltning och service

Innebär ändringen i kommunindelningen att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, skall berörda kommuner avtala om hur förvaltningen och servicen skall ordnas på det område som ändringen gäller. *Till avtalet* skall fogas en plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas så att lönsamheten, *effektiviteten och produktiviteten* förbättras. Avtalet skall iakttas under de *tre* år som följer efter det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft, om inte en kortare tid har avtalats eller om inte omständigheterna har förändrats så att det inte är möjligt att följa avtalet.

13 §

Personalens ställning

Beredningen av ett beslut om ändring i kommunindelningen och ett avtal om ordnande av förvaltning och service enligt 9 § samt den plan som hänför sig till det genomförs i samarbete med företrädarna för kommunernas personal.

Sådana ändringar i kommunindelningen som avses i denna lag och som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse.

Vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2008—2013 och där personal övergår i anställning hos en ny kommun har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsakar eller produktionsor-

Tjänsteinnehavare eller arbetstagare får härvid dock inte förflyttas till tjänstgöring i en kommun vars fullmäktige av vägande skäl motsätter sig detta.

Innebär en ändring i kommunindelningen att kommunens område minskar så att en sådan tjänsteinnehavare eller arbetstagare som avses i 1 mom. inte behövs i kommunen, och kan avtal inte fås till stånd om förflyttning till tjänstgöring i den kommun som utvidgas eller i den nya kommunen, bestämmer länsstyrelsen om förflyttningen i enlighet med 2 mom.

saker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud gäller alla kommuner som är med i kommunindelningen och gäller fem år efter att ändringen i kommunindelningen trätt i kraft.

14 §

Löne- och övriga förmåner

Den som med stöd av 13 § har förflyttats till en annan kommuns tjänst är berättigad att erhålla de förmåner som hör till tjänste- eller arbetsavtalsförhållandet i sådan form att de inte är oförmånligare än motsvarande förmåner som tillkommit den förflyttade i det tidigare anställningsförhållandet.

14 §

Löne- och övriga förmåner

Upphävs

15 §

Kommundirektör

Kommundirektörstjänsten i en kommun som upplöses upphör när ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Innehavaren av tjänsten förflyttas till en för honom lämplig tjänst i den kommun som utvidgas eller i den nya kommunen. Angående förmånerna i samband med tjänsten gäller på motsvarande sätt vad som bestäms i 14 §.

15 §

Kommundirektör

Kommundirektörstjänsten i en kommun som upplöses upphör när ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Innehavaren av tjänsten förflyttas till en för honom eller henne lämplig tjänst eller ett för honom eller henne lämpligt *arbetsavtalsförhållande i den kommun som utvidgas* eller i den nya kommunen. *Angående kommundirektörens ställning och rättigheter gäller i övrigt vad som bestäms i 13 §.*

16 §

Pensionsskydd

En tjänsteinnehavare eller arbetstagare som med stöd av 13 eller 15 § har förflyttats till en tjänst i en kommun som utvidgas

16 §

Pensionsskydd

Upphävs

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

eller i en ny kommun har, om inte något annat har bestämts om pensionskyddet, rätt till pensionskydd från Kommunernas pensionsförsäkring enligt de grunder som före förflyttningen gällde tjänsteinnehavarnas och arbetstagarnas pensionskydd i den kommun som blivit mindre eller upplösts och som då var tillämpliga på honom, om han inom ett år efter förflyttningen skriftligen meddelar den utvidgade eller nya kommunens kommunstyrelse att han så önskar.

Vad som i 1 mom. bestäms om Kommunernas pensionsförsäkring och om tjänsteinnehavare och arbetstagare som har lämnat ett sådant meddelande som avses i momentet tillämpas inte på tjänsteinnehavare eller arbetstagare som på det sätt som bestäms i 16 § 1 och 3 mom. lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (202/1964) har bibehållit den rätt som tillkom honom den 30 juni 1964 att erhålla på tjänste- eller arbetsförhållande grundad pension av den pensionsanstalts medlemsamfund i vars tjänst han vid nämnda tid punkt var. För en sådan tjänsteinnehavares eller arbetstagares pensionskydd svarar den kommun till vars tjänst han blivit förflyttad, såvida inte något annat har överenskommit eller bestämts om ansvaret i samband med ändringen i kommunindelningen. Skulle den kommun från vars tjänst personen har förflyttats ha haft rätt att erhålla statsandel för de utgifter som föranleds av hans pension, har den kommun till vars tjänst han har blivit förflyttad rätt till statsandel enligt samma grunder.

Vad som bestäms i 1 och 2 mom. gäller på motsvarande sätt rätten till familjepension efter tjänsteinnehavarens och arbetstagarens död.

17 §

Semester

Om en tjänsteinnehavare eller arbetstagare som förflyttats med stöd av 13 eller 15 § inte har givits honom tillkommande semester eller semesterpenning under det år vid vars utgång förflyttningen sker, har

17 §

Semester

Upphävs

han under den tid han är i tjänst hos den utvidgade eller nya kommunen rätt att erhålla sådan enligt samma grunder som i det fall att hans föregående anställningsförhållande skulle ha fortgått. Lön för semestertiden eller semesterersättning samt semesterpenning betalas till honom i enlighet med den avlöning som tillkommer honom i tjänsten hos den utvidgade eller nya kommunen.

Även under de följande åren skall till personen i den utvidgade eller nya kommunens tjänst ges semester minst för en så lång tid som skulle ha tillkommit honom enligt föreflyttningen gällande bestämmelser beträffande tjänsteinnehavarna och arbetstagarerna i den kommun som blivit mindre eller upplösts, i det fall att hans föregående anställningsförhållande skulle ha fortgått.

18 §

Samkommuners tjänsteinnehavare och arbetstagarare

Upplöses en samkommun till följd av en sådan ändring i kommunindelningen som avses i 13 §, iakttas i tillämpliga delar vad som bestäms i 14—17 §. På samkommunen tillämpas härvid på motsvarande sätt vad som bestäms om kommuner som blivit mindre eller upplöses

10 kap.

Sammanslagingsunderstöd

38 §

Kalkylerat sammanslagingsunderstöd

Ändras kommunindelningen så att ändringen innebär att antalet kommuner minskar betalas det år då ändringen träder i kraft och under de följande fyra åren till de berörda kommuner som är verksamma efter ändringen ett sammanslagingsunderstöd som fastställs på kalkylerade grunder.

Beloppet av sammanslagingsunderstöd som betalas det år då ändringen i kommun-

18 §

Samkommuners tjänsteinnehavare och arbetstagarare

Upphävs

10 kap.

Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

38 §

Sammanslagingsunderstöd

Om en ändring i kommunindelningen innebär att antalet kommuner minskar, betalas till den berörda kommun som är verksam efter ändringen ett sammanslagingsunderstöd. Sammanslagingsunderstöd betalas för ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av åren 2008—2013.

Sammanslagingsunderstöd betalas under

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

indelningen träder i kraft beräknas utifrån invånarantalen i de kommuner ändringen gäller som följer:

Antal kommuninvånare	Understödeuro/invånare
—2 000	316
2 001—2 500	299
2 501—3 000	282
3 001—3 500	265
3 501—4 000	249
4 001—4 500	232
4 501—5 000	215
5 001—5 500	198
5 501—6 000	181
6 001—6 500	164
6 501—7 000	148

I fråga om kommuner som har över 7 000 invånare är den kalkylerade grunden 131 euro per invånare. Om den största kommunens invånarantal överstiger 10 000, beaktas i kalkylen endast 10 000 invånare. Som kommunens invånarantal används vid beräkningen av sammanslagningsunderstödet belopp invånarantalet enligt 18 § befolkningsdatalagen (507/1993) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Under det första året efter året då ändringen i kommunindelningen träder i kraft är beloppet av sammanslagningsunderstöd 80 procent, under det andra året 60 procent, under det tredje året 40 procent och under det fjärde året 20 procent av beloppet under det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Understödsbeloppet är högst 6 727 517 euro under hela den period för vilken stödet beviljas.

När flera kommuner än en får sammanslagningsunderstöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till invånarantalen.

Ändras kommunindelningen under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet så att kommunerna vore berättigade till nytt kalkylerat sammanslagningsunderstöd, beaktas vid bestämmandet av sammanslagningsunderstödet inte invånarantalet i en kommun som redan får sammanslagningsunderstöd.

Inrikesministeriet betalar understödet årligen före utgången av juni.

tre år från och med det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Av understödet betalas 40 procent det år då ändringen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren. Med undantag för den förhöjning som avses i 39 § 2 mom. betalas sammanslagningsstödet till 1,4-faldigt belopp, om ändringen i kommunindelningen verkställs vid ingången av 2010 eller 2011 och till 1,8-faldigt belopp, om ändringen i kommunindelningen verkställs vid ingången av 2008 eller 2009.

Sammanslagningsunderstödet består av en grunddel, som bestäms enligt invånarantalet, och en tilläggsdel, som bestäms enligt antalet kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen.

Ändras kommunindelningen under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet så att kommunerna vore berättigade till nytt understöd, beräknas understödet som om även den senast verkställda ändringen i kommunindelningen skulle ha verkställts från början av betalningsperioden. Skillnaden mellan det understöd som betalas ut och det omräknade understödet betalas det år då den senast verkställda ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de följande två åren på det sätt som bestäms i 2 mom.

Inrikesministeriet betalar understödet årligen före utgången av juni. När flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Respektive kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i sammanslagningsunderstöd, om den kommun som upplöses skulle ha avslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 18 § i befolkningsdatalagen (507/1993) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

39 §

Ersättande av minskning av statsandelar

Om en i 38 § avsedd ändring i kommunindelningen minskar berörda kommuners statsandelar beviljas kommunerna på grund av minskningen under det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de därpå följande fyra åren ersättning för minskningen av statsandelarna.

Beloppet av den ersättning som betalas för det år då en ändring i kommunindelningen träder i kraft beräknas genom att den allmänna statsandel, den på skatteinkomster baserade utjämning av statsandelarna och de uppgiftsbaserade statsandelar för driftskostnader som de berörda kommunerna beviljats året före det år ändringen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar som skulle betalas till kommunerna på basis av en sådan ändring i kommunindelningen som hade verkställts samma år. Kalkylen görs av inrikesministeriet utifrån uppgifter som lämnats av de vederbörande ministerier som avses i lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996). Under det första året efter året då ändringen i kommunindelningen träder i kraft är ersättningsbeloppet 80 procent, under det andra året 60 procent, under det tredje året 40 procent och under det fjärde året 20 procent av beloppet under det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

I fråga om sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft år 2006 beräknas beloppet av ersättningen genom att den allmänna statsandel, den på skatteinkomster baserade utjämning av statsandelarna och de uppgiftsbaserade statsandelar för driftskostnader, om vilka beslut har fattats med stöd av 16 § 2 mom. i lagen om statsandelar till kommunerna, för det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar till kommunerna om vilka särskilt skulle ha fattats beslut, om ändringen i kommunindelningen inte hade verkställts samma år. Överstiger skillnaden mellan minskningen av statsandelarna och den ersättning som betalas för minskningen då sammanlagt 400 000 euro

Gällande lydelse

under det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de därpå följande fyra åren, betalas det överstigande beloppet till kommunen årligen i form av lika stora belopp under de fyra år som följer på ikraftträdandet.

När flera kommuner än en får ersättning fördelas ersättningen mellan kommunerna i förhållande till invånarantalet. Som grund för kommunernas invånarantal används befolkningsuppgifterna enligt befolkningsdatalagen för året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Inrikesministeriet betalar ersättningarna i samband med betalningen av sammanslagningsunderstödet.

kommunens invånarantal efter ändringen i kommunindelningen

20 000 eller mera

under 20 000

det sammanräknade invånarantalet i alla kommuner utom den största

*över 10 000
5 000–10 000
under 5 000*

*över 7 000
3 500–7 000
under 3 500*

39 §

Sammanslagningsunderstödet grunddel

Sammanslagningsunderstödet grunddel bestäms utifrån invånarantalet i den kommun som är verksam efter ändringen i kommunindelningen samt det sammanräknade invånarantalet i alla kommuner, utom den största, som berörs av ändringen som följer:

grunddel milj. euro

*4,00
3,60
3,20*

*3,00
2,50
2,00*

Vid ändringar i kommunindelningen som verkställs vid ingången av 2008 och 2009 höjs sammanslagningsunderstödet grunddel med 100 euro per invånare i fråga om en sådan kommun som berörs av ändringen i kommunindelningen och som under åren 2002–2006 minst tre år har beviljats finansieringsunderstöd på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter enligt 13 § i lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996). Höjningen är högst en miljon euro.

40 §

Stöd för investerings- och utvecklingsprojekt

Inrikesministeriet kan för främjande av sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren

40 §

Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel

Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel betalas vid en sådan ändring i kommunindelningen där antalet kommuner minskar

2006–2009 och som avses i 38 § bevilja kommuner stöd för sådana investerings- och utvecklingsprojekt med hjälp av vilka man strävar efter att förbättra lönsamheten och effektiviteten genom att samordna kommunernas servicestrukturer eller stärka näringsbasen. Stödet för investerings- och utvecklingsprojekt kan vara högst 1 700 000 euro per ändring i kommunindelningen.

Kommunerna skall särskilt ansöka om stöd för investerings- och utvecklingsprojekt i samband med sina framställningar om ändringar i kommunindelningen eller vid en sådan ändring i kommunindelningen som genomförs med stöd av 4 § 2 mom. en månad efter ett beslut av statsrådet om ändring i kommunindelningen.

Om kommunerna ansöker om stöd för investerings- och utvecklingsprojekt för ett i 1 mom. avsett projekt för vilket en annan myndighet kan bevilja statsandel eller statsunderstöd med stöd av någon annan lag eller ur anslag som i statsbudgeten anvisats för något annat ändamål, skall inrikesministeriet före beviljandet av stödet höra denna myndighet.

Inrikesministeriet beslutar om utbetalningen av stödet efter att statsrådet har beslutat om ändring av kommunindelningen.

med minst två. Tilläggsdelen är 0,7 miljoner euro, om antalet kommuner minskar med två. Den växer med nämnda eurobelopp för varje kommun som därutöver minskar antalet kommuner.

41 §

Ersättande av minskning av statsandelar

Om en i 38 § avsedd ändring i kommunindelningen minskar de berörda kommunernas statsandelar beviljas kommunerna på grund av minskningen under det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de därpå följande fyra åren ersättning för minskningen av statsandelarna.

Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att den allmänna statsandel, den på skatteinkomster baserade utjämning av statsandelarna och de uppgiftsbaserade statsandelar för driftskostnader som de kommuner som berörs av ändringen beviljats året före det år ändringen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar som skulle betalas till de kommuner som är verksamma efter ändringen på basis av en

sådan ändring i kommunindelningen som hade verkställts samma år. Om bestämningsgrunderna för statsandelen ändras från och med det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft, beräknas ersättningen i enlighet med de nya bestämningsgrunder som skall tillämpas från och med nämnda år. Inrikesministeriet räknar ut ersättningsbeloppet utifrån uppgifter som lämnats av de vederbörande ministerier som avses i lagen om statsandelar till kommunerna.

När flera kommuner än en får ersättning, fördelas ersättningen mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Varje kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses skulle ha avslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används kommunens invånarantal enligt 18 § i befolkningsdatalagen vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Inrikesministeriet betalar ersättningarna i samband med sammanslagningsunderstödet.

Denna lag träder i kraft den

Denna lag tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008 och därefter. Om en ändring i kommunindelningen då berör en kommun till vilken betalas sammanslagningsunderstöd enligt de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande, upphör betalningen av det stöd som betalas ut när ändringen i kommunindelningen träder i kraft och det nya understödet betalas i enlighet med denna lag. Det sammanslagningsunderstöd som betalas ut betalas dock enligt de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande och en kommun som får detta understöd beaktas inte när sammanslagningsunderstöd betalas på grund av den nya ändringen i kommunindelningen, om understödet sålunda blir större än det som räknats ut enligt det ovanstående.

Om sammanlagt mera än 200 miljoner euro betalas i det sammanslagningsunderstödet som avses i 38 § 2008—2011, minskas

den allmänna statsandelen enligt lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996) med en andel som motsvarar överskridningen. Minskningen av den allmänna statsandelen är lika stor per invånare i alla kommuner.

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:

Gällande lydelse

43 §

Överlåtelse av fastighet eller värdepapper i samband med verksamhetsöverlåtelse

Föreslagen lydelse

43 a §

Temporär skattefrihet som gäller ägararrangemang i kommunala hyresbostäder

43 b §

Temporär skattefrihet vid kommuners strukturarrangemang

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- 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. Dets gäller på motsvarande sätt överlåtelse av en kommuns eller samkommuns samt överlåtelse av kommuns eller samkommuns simhalls- eller idrottsplansfastighet som används av idrottsverksamheten.

Skattefriheten gäller på motsvarande sätt överlåtelse av aktier i ett bolag som ägs av en kommun eller samkommun och som äger och förvaltar fastigheter mot aktier i det mottagande bolaget, om:

1) fastigheterna i huvudsak används för ett ändamål enligt 1 mom.; eller

2) aktierna medför rätt att besitta en lägenhet som används för ett ändamål enligt 1 mom.

Ansökan om skatteåterbäring skall göras inom ett år från det att skatten betalades. Till ansökan skall fogas de berörda kommunernas utredning om hur överlåtelsen ansluter sig till genomförandeplanen samt om användningen av fastigheten före och efter överlåtelsen. Till ansökan skall dessutom fogas utlåtande av kommunens revisor. Skatteverket kan vid behov begära utlåtande av inrikesministeriet om hur överlåtelsen ansluter sig till fullföljandet av genomförandeplanen.

Om ansökan har gjorts och utredning har lämnats om att villkoren för skattefri överlåtelse är uppfyllda redan innan skatten har betalats, kan skatteverket besluta att skatt inte skall betalas

43 c §

Temporär skattefrihet vid vissa strukturrangemang inom utbildningen

Skatteverket kan på ansökan återbära betald skatt om

1) en kommun, samkommun eller privat stiftelse under 2007—2012 överlåter en fastighet som den äger till en förening, stiftelse eller ett privat aktiebolag mot aktier i det som bedriver verksamhet enligt tillstånd enligt yrkeshögskolelagen (351/2003) och tillstånd att ordna utbildning enligt lagen om yrkesutbildning (630/1998) samt lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998); eller

2) en kommun eller samkommun överlåter en fastighet som varit i skolväsendets användning enligt 43 b § för användning i enlighet med 1 punkten till en där avsedd förvärvare.

Förutsättningen för att skatten skall återbäras är att den överlåtna fastigheten i hu-

vudsak används för verksamhet för vilken mottagaren, samt i de situationer som avses i 1 mom. 1 punkten även förvärvaren, 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).

Skattefriheten gäller på motsvarande sätt överlåtelse av aktier i ett bolag som ägs av en kommun, samkommun, privat sammanlutning eller stiftelse och som äger och besitter fastigheter till ett mottagande bolag eller en mottagande förening eller stiftelse, om fastigheterna i huvudsak används för ett ändamål enligt 2 mom. eller om aktierna medför rätt att besitta en lägenhet som används för ett ändamål enligt 2 mom.

Ansökan om skatteåterbäring skall göras inom ett år från det att skatten betalades. Till ansökan skall fogas en utredning om användningen av fastigheten före och efter överlåtelsen. Till ansökan skall dessutom fogas utlåtande av undervisningsministeriet om att villkoren för skattefrihet är uppfyllda.

Om ansökan har gjorts och utredning har lämnats om att villkoren för skattefri överlåtelse är uppfyllda redan innan skatten har betalats, kan skatteverket besluta att skatt inte skall betalas.

Återburen skatt eller skatt som inte betalats skall betalas, om fastighetens eller lägenhetens användning ändras innan 5 år har förflutit från överlåtelsen eller om de aktier som medför rätt att besitta fastigheten eller lägenheten inom nämnda tid överläts vidare till en annan instans än en sådan som avses i 1 mom. 1 punkten för att användas för ett ändamål enligt 2 mom. Skatt behöver dock inte betalas på grundval av att användningen ändrats när ägaren är ett

aktiebolag som ägs av en kommun eller samkommun och fastigheten eller lägenheten tas i användning för ett ändamål som avses i 43 b §. Skatten skall betalas senast inom 6 månader från överlåtelsen eller den tidpunkt då användningen av fastigheten eller lägenheten har ändrats.

Denna lag träder i kraft den _____.

Lagens 43 b och 43 c § tillämpas på överlåtelser som äger rum under tiden mellan den 1 januari 2007 och den 31 december 2012.