

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
sammanslagningsunderstöd till kommuner och lag om temporär
ändring av 35 § lagen om statsandelar till kommunerna**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om sammanslagningsunderstöd till kommuner. Understödet skall basera sig på ett markbelopp som graderas enligt kommunens invånarantal. Propositionen innehåller dessutom ett förslag till en sådan temporär ändring av lagen om statsandelar till kommunerna att den allmänna statsandelens utjämningskoefficient justeras så att beloppen av den uppgiftsbaserade och den allmänna statsandelen samt kompletteringen av skatteinkomsterna motsvarar varandra så noggrant som möjligt när de beräknas

särskilt för kommunerna och tillsammans. Då leder en sammanslagning inte till statsandelsförluster när grunderna för statsandelarna ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

Lagarna föreslås bli temporära och gälla kommunsammanslagningar som träder i kraft tidigast vid ingången av 1995 och senast vid ingången av 1997, då mandatperioden för de nya kommunfullmäktige inleds.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning

För kommunsammanslagningar har sedan början av 1970-talet betalats understöd som baserar sig på temporär lagstiftning. Den gällande lagstiftningen har berört kommunsammanslagningar som trätt i kraft senast vid ingången av 1993 och enligt den betalas statligt stöd på basis av antingen skillnaden mellan antalet skattören i kommunerna eller ett markbelopp som är graderat bärkraftsklassvis enligt kommunens invånarantal. Inom båda systemen finns dessutom begränsningar som gäller maximalt stöd, kommunens invånarantal och bärkraftsklass. Dessutom innehåller lagstiftningen kompletterande stadganden om hur kommunens bärkraftsklass fastställs i samband med en kommunsammanslagning och hur en eventuell förlust av kompletteringen av kommunens

skatteinkomster till följd av sammanslagningen ersätts.

Genom lag (681/93) har fastställts att kommunernas bärkraftsklasser för 1994 och 1995 är desamma som för 1993. I samband med kommunsammanslagningar fastställs bärkraftsklassen med beaktande av den bärkraftsklass som fastställts för kommunen för föregående år samt de prövningsgrunder som används vid bedömningen av en kommuns ekonomiska bärkraft. Jämviktsregeln, som på riksnivå påverkar nettoförändringen i statsandelarna, tillämpas enligt lagen inte i samband med kommunsammanslagningar. I praktiken har detta stadgande lett till att statsandelarna enligt bärkraftsklassificeringen ökat något i samband med kommunsammanslagningar.

Den nuvarande lagstiftningen saknar emellertid stadganden på grundval av vilka bärkraftsklassificeringen och de andra grunderna för bestämning av statsandelen skulle kunna

samordnas med varandra i samband med kommunsammanslagningar så att kommunen på förhand skulle kunna göra en tillförlitlig bedömning av sammanslagningens effekter på statsbidragen. Att stadgandena har varit oklara och kunnat tolkas på olika sätt har således kunnat utgöra ett hinder för en sammanslagning trots att övriga förutsättningar för en samgång skulle finnas.

Fastställandet av bärkraftsklassen, som påverkar statsandelarna, i samband med en sammanslagning kan påverka det ekonomiska slutresultatet av sammanslagningen avsevärt. Av denna orsak hade i lagstiftningen stadgats om ett förfarande med förhandsavgörande genom vilket inrikesministeriet på ansökan gav en kommun bindande förhandsuppgifter om vilken bärkraftsklass som skulle fastställas för kommunen ifall sammanslagningen skulle äga rum. Förhandsuppgifter om bärkraftsklassen söktes 1991 och 1992 för tjugo aktuella projekt av vilka fem genomfördes vid ingången av 1993.

1.2. Praxis

För närvarande finns det 455 kommuner. Besluten om kommunsammanslagningar har allt sedan mitten av 1970-talet byggts på frivillighet från kommunernas sida.

Antalet kommuner har sedan 1960 minskat med 93. Mest minskade antalet på 1960- och 1970-talen. På 1980-talet minskade antalet kommuner med endast fyra och vid ingången av 1993 med fem.

De sammanslagningar som genomförts vid ingången av 1993 stöds 1993 med cirka 42 miljoner mark, 1994 med cirka 34 miljoner mark och 1995 med cirka 25 miljoner mark. Den summa som betalas i understöd 1993 utgör cirka 1 % av de sammanslagna kommunernas totala inkomster.

1.3. Bedömning av nuläget

Kommunsammanslagningar kräver vanligen en rätt lång förberedelsestid. Inställningen till sammanslagningar har varierat. Under ekonomiskt goda tider har det inte förekommit något omfattande behov av att motivera sammanslagningar med ekonomiska inbesparingar. I flera fall har kommunerna kunnat ersätta en sammanslagning med ökat samarbete.

Inställningen till för- och nackdelarna med sammanslagningar har ofta varit rätt affekterad. I allmänhet är det erfarenheterna av sammanslagningar som påverkat attityderna.

De kommunsammanslagningar som genomförts vid ingången av 1993 visar att försämringen av kommunernas ekonomiska ställning och spelrum har ökat samgångsbenägenheten. Att det vid samma tidpunkt erbjöds statligt stöd har underlättat samgångsbesluten i de kommuner där den ekonomiskt sett starkare parten vid sammanslagningen har åtagit sig ansvaret för att servicen skall bibehållas inom det område som berörs av sammanslagningen.

Minimikravet måste anses vara att t.ex. statsandels- eller bärkraftsklassificeringstadgandena eller det faktum att de kan tolkas på olika sätt inte får utgöra hinder för sammanslagningar. Kommunerna kan inte förutsättas fatta positiva samgångsbeslut, om de inte på förhand har tillräckligt med tillförlitlig information om hur en sammanslagning påverkar statsbidragen för den nya eller utvidgade kommunen. Behovet av förhandsuppgifter har ytterligare accentuerats p.g.a. de ökade allmänna finansieringsproblemen inom kommunal-ekonomin.

Kommunsammanslagningar kan inte anses som någon allmän lösning på t.ex. hela kommunalekonomins finansieringsproblem. Däremot kan man lokalt genom sammanslagningar t.ex. genom att ansluta en kommun med dåliga ekonomiska resurser till en större kommun trygga en tillfredsställande servicenivå för invånarna i den förstnämnda kommunen utan att uttaxeringen per skattöre höjs oskäligt.

I de fall där ett stadscentrum och en omkringliggande kommun går samman kan sammanslagningen skapa ett sådant nytt ekonomiskt spelrum som på längre sikt kan ha positiv inverkan regionalt och t.ex. innebära möjligheter att förbättra företagets verksamhetsbetingelser. Sammanslagningar av små kommuner och kommuner med dåliga ekonomiska resurser skapar inte nödvändigtvis nytt ekonomiskt spelrum i sig. Däremot gör en sammanslagning tillsammans med det statliga stödet för övergångsperioden det möjligt att fördela de ekonomiska bördorna på en större befolknings- och arbetsplatsbas.

Kommunernas försämrade ekonomiska läge och kraven på inbesparingar i statsandelarna till följd av det dåliga statsekonomiska läget kommer att öka behovet av kommunvisa be-

dömningar av huruvida man med hjälp av en kommunsammanslagning kan uppnå ett för kommuninvånarna bättre slutresultat än genom att utöka det samarbete som sparbehoven ger upphov till.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

2.1. Mål

En för kommuninvånarna ändamålsenlig och tidsenlig kommunindelning är det viktigaste målet för reformen av kommunindelningen. Syftet med den föreslagna lagen är att staten genom stödet för övergångsperioden skall främja sammanslagningar i de fall där kommunerna själva anser det nyttigt. Dessutom är målet att säkerställa att sammanslagningen inte hindras av att den skulle leda till minskade statsandelarna till följd av en ändring i bärkraftsklassificeringen eller andra statsandelsgrunder.

Ett kalkylerat eller på annat sätt på förhand känt stöd är nödvändigt för kommuner som innan de fattar ett beslut om samgång bedömer de ekonomiska effekterna av det. Avsikten med propositionen är att nå detta mål. Eftersom beredningen av ett samgångsbeslut och de åsiktsförfrågningar och folkomröstningar som eventuellt ansluter sig till det är tidskrävande, är det nödvändigt att försöka uppskatta de ekonomiska verkningarna av sammanslagningar i ett så tidigt skede som möjligt.

Ifall man genom det statliga stödet kan främja sådana kommunsammanslagningar som leder till kommuner med tillräckligt starka ekonomiska resurser, minskar detta på längre sikt antalet sådana kommuner som på grund av sin dåliga ekonomiska ställning behöver statligt specialstöd. Detta kan uppskattas medföra inbesparingar för staten på längre sikt.

2.2. De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att ett kommunsammanslagningsunderstöd som baserar sig på kommunens invånarantal tas i bruk. Vid graderingen av understödet har avsikten varit att beakta hela kommunstrukturen.

Dessutom har strävan varit att gradera

understödet så, att det skall vara av ekonomisk betydelse i synnerhet i kommuner med litet invånarantal.

En kommunsammanslagningens effekter på beloppet av kommunens statsbidrag är beroende av tre faktorer: beloppet av sammanslagningsunderstödet, bärkraftsklassen, som vid en sammanslagning fastställs för den nya kommunen, samt andra ändringar i statsandelsgrunderna, vilka ligger till grund för bestämmandet av den uppgiftsbaserade och den allmänna statsandelen samt kompletteringen av skatteinkomsterna. Genom den justering av den allmänna statsandelens utjämningskoefficient som föreslås i propositionen garanteras att kommunsammanslagningen inte påverkar det sammanlagda beloppet av de uppgiftsbaserade statsandelarna och den allmänna statsandelen och kompletteringen av skatteinkomsterna jämfört med vad det var när det fastställdes särskilt för kommunerna året före ändringen i kommunindelningen. Justeringen av utjämningskoefficienten påverkar beloppet av den allmänna statsandelen som beviljas kommunen.

Avsikten är att det kalkylerade understödet skall begränsa eller förhindra de bördor som ändringen i kommunindelningen åsamkar kommunalekonomin. Det bedöms att kommunerna huvudsakligen på tre år skall anpassa sig till de förändringar i förvaltnings- och serviceproduktionsstrukturen som sammanslagningen medför och därför föreslås att stödet allmänt begränsas till tre år.

Det maximala understödet skall i alla fall vara sammanlagt 25 miljoner mark under tre år. Eftersom understödet skall vara kalkylerat kan det beviljas utan ansökan.

Det föreslås att lagarna blir temporära så att de gäller kommunsammanslagningar som träder i kraft senast från början av följande kommunalvalsperiod.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Det är omöjligt att förutsäga exakt hur många kommunsammanslagningar som kommer att företas under de närmaste åren. Sålunda går det inte heller att på ett tillförlitligt sätt uppskatta beloppet av sammanslagningsunderstöden. Enligt uppskattning har möjligheterna till kommunsammanslagning utretts i unge-

fär tjugo fall. Under den tid lagen är i kraft kan det hända att samgångsbenägenheten ökar något.

Understödens kostnadseffekter på statsekonomi begränsas av stadgandet om en övre gräns för hela understödet, av att understödet sjunker det andra och det tredje året samt av att understödet graderas enligt invånarantal. I de fall där den utvidgade eller helt nya kommunen enligt 15 § 4 mom. lagen om statsandelar till kommunerna betalas minst 20 % av basdelen av den allmänna statsandelen, kan justeringen av utjämningskoefficienten inte i alla fall tillämpas till fullt belopp, och detta kan då åsamka staten merkostnader.

Om den föreslagna lagen ökar antalet sammanslagningar där en kommun med dåliga ekonomiska resurser ansluter sig till en kommun med starkare ekonomi, minskas härigenom behovet av att på annat sätt särskilt stöda kommuner med dåliga ekonomiska nyckeltal med statliga medel.

Eftersom man kan förutspå att största delen av sammanslagningarna blir aktuella först vid ingången av 1997 när de nya kommunfullmäktige inleder sin verksamhet, infaller lagens statsekonomiska verkningar huvudsakligen 1997—1999. Om kommunerna ordnar kommunalval, som en sammanslagning under fullmäktiges pågående mandatperiod förutsätter, träder sammanslagningarna i kraft vid ingången av 1995 eller 1996, varvid lagens verkningar på statsekonomi tidigare läggs i motsvarande mån.

3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Propositionen har inga direkta verkningar på organisationen eller personalen, eftersom kommunerna fattar sina beslut gällande dem självständigt. Det kan uppskattas att lagen i någon mån kommer att öka det administrativa arbetet för de myndigheter som beviljar statsandel, eftersom man blir tvungen att på förhand räkna ut vilka effekter ändringar i statsandelsgrunderna har på statsbidragen.

Eftersom sammanslagningar ofta inverkar även på samkommunstrukturen samt den regionala och administrativa indelningen förorsakar detta merarbete huvudsakligen för kommunernas egna organisationer som bereder sammanslagningen.

Lagen om kommunindelning (73/77) innehåller stadganden om ställningen för personalen hos kommuner och samkommuner som upplöses till följd av en ändring i kommunindelningen. Enligt lagen förflyttas den upplösta kommunens i huvudtjänst anställda ordinarie tjänsteinnehavare samt arbetstagare i arbetsavtalsförhållande av bestående natur till motsvarande anställningsförhållanden i den kommun som utvidgas eller den nya kommunen, om inte fullmäktige i denna kommun av vägande skäl beslutar något annat. Stadgandet föreslås inte bli ändrat i detta sammanhang.

Enligt lagen om kommunindelning kan kommunerna i samband med ändringen i kommunindelningen komma överens om hur förvaltningen och servicen skall ordnas på ett område som ansluts till en annan kommun. Avtalet skall följas i fem år, om inte omständigheterna har ändrats så att det inte är möjligt att följa avtalet.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har utarbetats som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet och den har diskuterats med finansministeriet och Finlands Kommunförbund.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen baserar sig på den gällande statsandels- och bärkraftsklassificeringslagstiftningen. I samband med reformen av bärkraftsklassificeringslagstiftningen kommer man att särskilt utreda huruvida den medför behov av att se över de stadganden som föreslås i denna proposition.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Lag om sammanslagningsunderstöd till kommuner

1 §. En kommunsammanslagning sker antingen genom att en eller flera kommuner som upplöses slås samman med en annan kommun eller genom att en helt ny kommun bildas av två eller flera kommuner som upplöses. I de flesta fall har sammanslagningarna skett på det förstnämnda sättet.

Lagen har begränsats till att gälla endast frivilliga kommunsammanslagningar och den skall inte tillämpas på tvångssammanslagningar som genomförs genom en speciallag.

2 §. Syftet med sammanslagningsunderstödet är att främja samgångsbeslut genom att förhindra eller begränsa den belastning som ändringen i kommunindelningen åsamkar kommunalekonomin.

3 §. Det föreslås att understödsbeloppet graderas så att det är av betydelse i synnerhet i kommuner med litet invånarantal. Understödet begränsas till tre år och summan sjunker för vart år. Verkningarna i fråga om statsekonomin begränsas i synnerhet av att det maximala understödet är sammanlagt högst 25 miljoner mark under de tre åren. Understöd betalas inte för sammanslagningar som gäller en del av kommunen. Ifall sammanslagningen omfattar flera kommuner vars invånarantal överstiger 10 000, minskas understödet endast för den största kommunens del.

4 §. Eftersom understödet är helt kalkylerat betalas det utan ansökan före utgången av juni vart och ett av de tre åren.

5 §. Lagen föreslås bli temporär och gälla sammanslagningar som företas senast vid ingången av 1997.

1.2. Lagen om statsandel till kommunerna

I samband med en kommunsammanslagning

ändrar bestämningsgrunderna för de uppgiftsbaserade statsandelarna och den allmänna statsandelen samt kompletteringen av skatteinkomsterna i enlighet med befolkningsstrukturen, det relativa arbetslöshetstalet, befolkningstätheten, arealen, skattöret och andra statsandelsgrunder i den nya kommun som bildas eller i den utvidgade kommunen. För en ny kommun bestäms också bärkraftsklassen årligen före utgången av oktober. Efter att bärkraftsklassen fastställts fastställer statsrådet den allmänna statsandelens utjämningskoefficient för kommunen före utgången av året för ändringen i kommunindelningen.

35 §. På grundval av stadgandet beaktas vid beräkningen av utjämningskoefficienten ändringarna i de uppgiftsbaserade statsandelarna och den allmänna statsandelen samt kompletteringen av skatteinkomsterna så, att utjämningskoefficienten bestäms i enlighet med ändringarna i dessa statsandelar. Då blir de sammanlagda statsandelarna för den nya eller utvidgade kommunen samma som om de beräknas särskilt för kommunerna. Jämförelsekalkylen görs på grundval av uppgifterna från året före kommunsammanslagningen. Efter året då ändringen i kommunindelningen träder i kraft sjunker utjämningskoefficienten årligen med 0,1 fram till år 2000. Eftersom utjämningskoefficienten fastställs med en tiondedels noggrannhet, kan ändringen i statsandelarna vara högst cirka 30 mark per invånare.

2. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att de har godkänts och blivit stadfästa. Lagarna tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft tidigast vid ingången av 1995 och senast vid ingången av 1997.

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

1.

Lag**om sammanslagningsunderstöd till kommuner**

I enlighet med Riksdagens beslut stadgas:

1 §

Syftet med denna lag är att främja frivilliga sammanslagningar av kommuner.

Denna lag tillämpas ifall det bestäms att en ändring i kommunindelningen skall verkställas med stöd av lagen om kommunindelning (73/77).

2 §

När kommunindelningen ändras genom att en eller flera kommuner som upplöses sammanslås med en annan kommun eller genom att en helt ny kommun bildas av två eller flera kommuner som upplöses, betalas till den utvidgade eller nya kommunen sammanslagningsunderstöd i enlighet med denna lag i syfte att förhindra eller begränsa den belastning som ändringen i kommunindelningen åsamkar kommunalekonomin.

3 §

Det år ändringen i kommunindelningen träder i kraft uppgår sammanslagningsunderstödet till ett belopp som motsvarar invånarantalet i de kommuner som är delaktiga i sammanslagningen multiplicerat med understödsbeloppet som följer:

invånare	understöd, mark/invånare
högst 1 000	1 500
1 001— 4 000	1 200
4 001— 8 000	900
över 8 000	600

Sammanslagningsunderstöd betalas dock inte för den kommun som har det största invånarantalet, om det överstiger 10 000.

Under det år som följer efter det då ändringen i kommunindelningen träder i kraft är understödet 80 % och under det därpå följande året 60 % av det belopp som betalas under det första året.

Det maximala sammanlagda understödet för tre år är 25 miljoner mark.

Som invånarantal vid beräkningen av understödet används invånarantalet den första dagen året före det då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

4 §

Inrikesministeriet beviljar och betalar ut det understöd som avses i 3 § utan ansökan årligen före utgången av juni det år ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de två därpå följande åren.

5 §

Denna lag träder i kraft den 199
och gäller till den 31 december 1999.

Lagen tillämpas på sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft tidigast vid ingången av 1995 och senast vid ingången av 1997.

2.

Lag

om temporär ändring av 35 § lagen om statsandelar till kommunerna

I enlighet med Riksdagens beslut
ändras temporärt 35 § 3 mom. lagen den 3 augusti 1992 om statsandelar till kommunerna (688/92) som följer:

35 §

Fastställande av utjämningskoefficienten för den allmänna statsandelen

— — — — —
För den kommun som utvidgas eller för en helt ny kommun skall utjämningskoefficienten för den allmänna statsandelen för det år ändringen i kommunindelningen träder i kraft bestämmas så att de sammanlagda beloppen av de uppgiftsbaserade statsandelarna och den allmänna statsandelen samt kompletteringen av skatteinkomsterna motsvarar varandra så noggrant som möjligt när de beräknas särskilt för kommunerna och för den sammanslagna kommunen. Utjämningskoefficienten bestäms på

grundval av statsandelsbeloppen under året före ändringen i kommunindelningen. Utjämningskoefficientens absoluta värde minskas årligen med 0,1 från och med det år då kommunindelningen träder i kraft. Från och med år 2001 är utjämningskoefficientens värde detsamma som det var år 2000. Utjämningskoefficienten beräknas med en tiondedels noggrannhet.

Denna lag träder i kraft den 1999 och gäller till den 31 december 1999.

Lagen tillämpas på sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft tidigast vid ingången av 1995 och senast vid ingången av 1997.

Helsingfors den 19 november 1993

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Inrikesminister *Mauri Pekkarinen*

2.

L a g**om temporär ändring av 35 § lagen om statsandelar till kommunerna**

I enlighet med Riksdagens beslut

ändras temporärt 35 § 3 mom. lagen den 3 augusti 1992 om statsandelar till kommunerna (688/92) som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §

Fastställande av utjämningskoefficienten för den allmänna statsandelen

I fråga om de ändringar av kommunindelningen som avses i 2 mom. och som träder i kraft 1994 och därefter fastställer statsrådet för den kommun som utvidgas eller för en helt ny kommun årliga utjämningskoefficienter fram till år 2000 och för tiden därefter såsom medeltal av de utjämningskoefficienter som fastställts fram till år 2000 och för tiden därefter och som vägts med de berörda kommunernas den första dagen året innan ändringen träder i kraft.

För den kommun som utvidgas eller för en helt ny kommun skall utjämningskoefficienten för den allmänna statsandelen för det år ändringen i kommunindelningen träder i kraft bestämmas så att de sammanlagda beloppen av de uppgiftsbaserade statsandelarna och den allmänna statsandelen samt kompletteringen av skatteinkomsterna motsvarar varandra så noggrant som möjligt när de beräknas särskilt för kommunerna och för den sammanslagna kommunen. Utjämningskoefficienten bestäms på grundval av statsandelsbeloppen under året före ändringen i kommunindelningen. Utjämningskoefficientens absoluta värde minskas årligen med 0,1 från och med det år då kommunindelningen träder i kraft. Från och med år 2001 är utjämningskoefficientens värde detsamma som det var år 2000. Utjämningskoefficienten beräknas med en tiondedels noggrannhet.

Denna lag träder i kraft den 199 och gäller till den 31 december 1999.

Lagen tillämpas på sådana ändringar i kommunindelningen som träder i kraft tidigast vid ingången av 1995 och senast vid ingången av 1997.