

RP 147/2008 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om upphävande av lagen om försök med samarbete inom regioner och lagen om försök med regionfullmäktige

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att lagen om försök med samarbete inom regioner och lagen om försök med regionfullmäktige ska upphävas. Uleåborgsregionen och Kuuma-regionen får dock föra över kommunernas uppgifter och beslutanderätt till ett offentlig-rättsligt regionalt organ till och med utgången av 2012. Det regionala organet föreslås kunna svara för utarbetandet och genomfö-

randet av planer för utvecklande av social- och hälsovården inom försöksregionen. I Uleåborgsregionen föreslås det dessutom att man ska kunna fatta beslut om en gemensam regional generalplan till och med utgången av 2012.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2009.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Lagstiftning som gäller regionexperimentet

Inrikesministeriet startade den 31 oktober 2000 ett projekt för att stödja de ekonomiska regionerna. Målet med projektet var att främja kommunernas frivilliga samarbete inom regionerna. Inom ramen för projektet bereddes lagen om försök med samarbete inom regioner (560/2002) och lagen om försök med regionfullmäktige (62/2004).

Syftet med lagen om försök med samarbete inom regioner var att få erfarenheter om hur man genom kommunernas frivilliga samarbete inom regionerna kan trygga tillgången till och kvaliteten på den offentliga servicen, förbättra betingelserna för näringspolitiken, utveckla den regionala samhällsstrukturen, stärka den kommunala självstyrelsen och främja decentraliseringen av beslutanderätten. Syftet med lagen om försök med regionfullmäktige var att samla erfarenheter om det regionala demokratiska beslutsfattandet och om dess konsekvenser för kommunalförvaltningen och för tillhandahållandet och finansieringen av samt tillgången till och kvaliteten på offentlig service.

Lagen om försök med samarbete inom regioner tillämpades ursprungligen i Lahtis stadsregion, Loimaaregionen, Nivala-Haapajärvi-regionen, Norra Lapplands region, Pieksämäki-regionen, Tavastehusregionen, Uleåborgsregionen och Åbolandsregionen. Genom en lagändring (1199/2004) som trädde i kraft vid ingången av 2005 utvidgades experimentet till att omfatta flera regioner. Som nya försöksregioner valdes Kaustbyregionen, Kemi-Torneåregionen, Kuopio-regionen, Kuuma-regionen, Nyslottregionen, S:t Michels region och Ylivieska-regionen. År 2006 ändrades lagen så att Lahtis stadsregion utvidgades med kommunerna Heinola, Hämeenkoski, Kärkölä, Padasjoki och Sysmä. Sammanlagt finns det 15 försöksregioner med sammanlagt 100 kommuner.

Genom lagen om försök med samarbete inom regioner gavs försöksregionerna möj-

lighet att föra över uppgifter och beslutanderätt som föreskrivits kommunerna genom lag till ett offentligt regionalt organ (*försöksregionens organ*). Om kommunerna enligt lag hör till en samkommun, kan de dock inte föra över uppgifter eller beslutanderätt som hör till denna samkommun.

I lagen finns det bestämmelser om försöksregionernas organs ställning och sammansättning. Enligt 4 § väljs medlemmarna i organet av fullmäktige i de kommuner som finns i regionen så att varje kommun har åtminstone en medlem i organet. På organet och dess personal tillämpas i övrigt vad som i lag bestäms om samkommuner och personal.

Med stöd av lagen om försök med samarbete inom regioner har kommunerna dessutom kunnat avtala om att få delta i de statliga regionalförvaltningsmyndigheternas och landskapsförbundens verksamhet på ett sätt som delvis inte har varit möjligt för enskilda kommuner.

Med stöd av lagen har kommunerna kunnat komma överens om att

- utdelningen av samfundsskatten betalas till organet
- utarbeta en gemensam generalplan
- delta i arbetskrafts- och näringscentralens beslutsfattande, såsom utarbetandet av en näringspolitisk utvecklingsplan och beslutsfattande som gäller företagsstöd och investeringsunderstöd i sysselsättningsfrämjande syfte samt projekt för utveckling av landsbygden
- delta i vissa av tillståndsförvaltningens beslut, t.ex. i fråga om tillstånd för linjetrafik, serveringstillstånd för alkohol och detaljhandelstillstånd samt beslut om i vilken ordning fordon får komma ombord på färja
- delta i beslutsfattandet inom ett förbund på landskapsnivå
- utarbeta en plan för nivån på servicen i kollektivtrafiken
- utarbeta och genomföra planer för utvecklande av social- och hälsovården
- ge utlåtanden om prioriteringsordningen för investeringsprojekt inom social- och hälsovårdsväsendet samt undervisnings- och kulturverksamheten.

Dessutom har kommunerna i försöksregionerna kunnat komma överens om hur den regionala företagshälsovården ska ordnas.

Försöksregionernas utlåtanden och planer är i princip bindande. Den beslutsfattande myndigheten kan avvika från utlåtanden och planer om de står i strid med lag eller Europeiska gemenskapens program eller om de leder till en situation där ett projekt inte kan genomföras i avsaknad av finansiering. Försöksregionens organ eller kommunernas gemensamma organ enligt 10 kap. i kommunalagen beslutar om utlåtanden och planer.

Lagen om försök med samarbete inom regioner har också gjort det möjligt att föra över beslutanderätt till privata samfund eller stiftelser i vissa fall. I försöket med samarbete inom regioner har man utrett och utvecklat samarbetsformer och samarbetssätt inom regionerna som kan genomföras utan ändringar i lagstiftningen.

Lagen om försök med samarbete inom regioner gällde till en början till utgången av 2005, men ikraftvarandet förlängdes 2004 till utgången av 2012.

Enligt 18 § 1 mom. i lagen om försök med samarbete inom regioner tillämpas på en myndighet, ett samfund eller en stiftelse som har tilldelats uppgifter eller beslutanderätt med stöd av lagen vad som i övrigt bestäms om den myndighet som sköter dessa uppgifter och om sökande av ändring i dess beslut.

Bestämmelser om försöket med regionfullmäktige finns i lagen om försök med regionfullmäktige (62/2004) som trädde i kraft i februari 2004. Lagen om försök med regionfullmäktige möjliggjorde försök med regionfullmäktige som utsetts genom val och till vilka viktiga uppgifter inom kommunerna har överförts för att skötas gemensamt. I beredningsskedet försökte man genomföra försöket med regionfullmäktige i synnerhet i Nivala-Haapajärviregionen. Samtidigt gjordes de ändringar i lagen om försök med samarbete inom regioner som krävdes på grund av lagen om försök med regionfullmäktige.

En utvärderingsrapport från Tammerfors universitet om verksamheten i de ursprungliga försöksregionerna inom projektet för att stödja de ekonomiska regionerna blev färdig 2005. Eftersom försöket hade förlängts med sju år blev den utvärdering som ursprungli-

gen var avsedd att vara en slutrapport snarare en mellanrapport. I rapporten behandlades var och en av de ursprungliga försöksregionerna skilt för sig.

Enligt den utvärderande rapporten hade Lahtis stadsregion utvecklats väl i jämförelse med de ursprungliga målen. Ett regionalt tekniskt affärsverk var det största resultatet, och ett konkret resultat, av projektet. I regionens strategi var ett fördjupat samarbete i en central position, men den strategiska helheten var svår att uppfatta.

I Uleåborgsregionen var det viktigaste resultatet av försöket att en gemensam generalplan bereddes och godkändes. Det viktigaste resultatet av servicesamarbetet kan sägas vara det regionala miljöverket och det hade gjorts upp en servicestrategi för andra serviceformer i regionen.

I Tavastehusregionen hade man genom samarbete uppnått konkreta resultat inom informations- och ekonomiförvaltningen och den gemensamma upphandlingen. Det regionala samarbetet hade dock inte gått framåt i fråga om basservicen och till denna del stod samarbetet stilla.

I den ekonomiska regionen Loimaa hade man genom samarbete skapat en kunskapsbank, enhetliga regler för styrningen av verksamheten och en regionportal, samt genomfört åtgärder som på ett mera konkret plan gällde särskilda tjänster. Under projektets gång hade även kommunsammanslagningar genomförts i regionen. Intressebevakning och utveckling av regionen har varit centrala mål för samarbetet. Enligt den utvärderande rapporten bedömdes det att ett egentligt servicesamarbete inte kan bli så nära på regionnivå på grund av den glesa regionstrukturen.

I Åbolandsregionen gällde regionsamarbetet intressebevakning, näringspolitik och utveckling av turismen. En utvidgning av samarbetet till att även gälla service fick inte tillräckligt med understöd i regionen. Ett regionalt bredbandsnät ansågs vara det viktigaste resultatet av samarbetet.

I Norra Lapplands region blev den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen samt intressebevakningen inom förmyndarverksamheten och socialombudsmännens verksamhet gemensamma redan i början av projektet. Det var svårigheter i samarbetet

under utvärderingen, eftersom en av kommunerna i regionen övervägde att byta ekonomisk region.

I den ekonomiska regionen Nivala-Haapajärvi var ett näringsbolag kommunernas mest konkreta gemensamma ärende. Det fördes många diskussioner om samarbete inom olika serviceformer och man höll på att nå fram till olika avtalsmodeller medan utvärderingen pågick. När försöket med regionfullmäktige övergavs i sista stund påverkade detta samarbetssituationen i regionen medan utvärderingen pågick.

Före tidpunkten för utvärderingen hade det skett en sammanslagning av tre kommuner i Pieksämäki-regionen och det regionala samarbetet hade åsidosatts på grund av utvecklingen av kommunstrukturen.

När det gäller de regioner som togs med i försöket 2005 har man inte låtit göra någon utvärderande undersökning som skulle vara lika systematisk, men resultaten i regionerna har i stor utsträckning samma riktning som dem som uppnått i de ursprungliga försöksregionerna.

Finansministeriet kartlade i början av 2008 försöksregionernas behov av att fortsätta experimentet och att i framtiden använda sig av de undantag som försökslagarna ger möjlighet till. Man kartlade även landskapsförbundens, länens och arbets- och näringscentralernas bedömning av vilka konsekvenser lagstiftningen om försöken har haft och vilka behov som finns i fråga om en fortsättning.

Enligt remissutlåtandena ansåg länsstyrelserna, landskapsförbunden och arbets- och näringscentralerna att de undantag som lagarna möjliggör inte har varit i aktiv användning i regionerna. I samband med projekt som har inletts, såsom persontrafiklagen och regionalförvaltningsreformen, kan man beakta de förfaranden för utlåtanden som försökslagarna har möjliggjort. Med undantag av Uleåborgsregionen och Kuuma-regionen såg remissinstanserna inga hinder för att lagstiftningen upphävs redan vid ingången av 2009. Vad Uleåborgsregionen beträffar ansågs det att det i regionen bör finnas möjlighet att utarbeta regionala generalplaner fram till utgången av 2012. Egentliga Finlands förbund ansåg att rätten att ge utlåtande om i vilken ordning fordon får komma ombord på färja

bör göras permanent. Förbundet ansåg dock att det är möjligt att genomföra förfarandet för utlåtanden även på annat sätt än med hjälp av regionförvaltningsexperimentet efter det att de kommunsammanslagningar som pågår i området har genomförts.

Försöksregionerna ansåg i sina utlåtanden att de inte behöver någon övergångsperiod om lagarna upphävs vid ingången av 2009. Uleåborgsregionen, Kuuma-regionen och Nivala-Haapajärviregionen utgjorde undantag. Uleåborgsregionen ansåg att beslutanderätten i fråga om generalplaner var viktig. Kuuma-regionen ansåg att verksamhetsformen inte kan ändras till samkommun inom den föreslagna tidtabellen. Nivala-Haapajärviregionen ansåg att regionens förfarande för utlåtanden när det gäller beredningen av programmet för sammanhållning och konkurrenskraft, intressebevakningen, regional- och strukturpolitiken och utdelningen av pengar för regionutvecklingsprogrammen bör vara möjligt att tillämpa fram till utgången av 2013.

I utlåtandena förslogs det att bestämmelser om förfarandet för utlåtanden om landsbygdsstöd och i vilken ordning fordon får komma ombord på färja bör tas in i den permanenta lagstiftningen och att kommunernas möjligheter att påverka regionala utvecklingsprojekt bör stärkas i densamma. Dessutom bör förfarandet för utlåtanden om tillståndsärenden som gäller linjetrafik beaktas i den persontrafiklag som är under beredning.

Kommun- och servicestrukturreformen

Syftet med lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007, nedan *ramlagen*), lagen om ändring av kommunindelningenslagen (170/2007) och lagen om ändring och temporär ändring av lagen om överlåtelseskatt (171/2007) är att genomföra kommun- och servicestrukturreformen.

Avsikten med ramlagen är att skapa förutsättningar för kommun- och servicestrukturreformen. Avsikten med reformen är att med den kommunala demokratin som utgångspunkt stärka kommun- och servicestrukturen, utveckla sätten att producera service och organisera den, revidera kommunernas finansierings- och statsandelssystem och se över

uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna, så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för tillhandahållandet och produktionen av sådana tjänster som är på kommunernas ansvar och för utvecklingen av kommunerna. Avsikten är att öka produktiviteten och dämpa ökningen av kommunernas utgifter och att skapa förutsättningar för en utveckling av styrningen av den service som kommunerna tillhandahåller. Målet med lagen är en vital, handlingskraftig och enhetlig kommunstruktur. Dessutom är målet med lagen att säkerställa att det finns tjänster av hög kvalitet till förfogande för invånarna i hela landet. Servicestrukturen måste vara täckande och ekonomisk och den måste möjliggöra en effektiv användning av resurser.

Ramlagen är i kraft fram till 2013.

2 Bedömning av nuläget

Den möjlighet som lagen om försök med regionfullmäktige ger i fråga om att välja regionfullmäktige genom direkt folkval har inte utnyttjats och nu det är inte heller längre möjligt att utnyttja den av tidsmässiga orsaker.

Behovet av regionexperimentet har förändrats på grund av kommun- och servicestrukturen. Målen för kommun- och servicestrukturen och lagstiftningen i anslutning till den omfattar alla de mål som ställdes för regionsamarbetet. De nya målen är i alla hänseenden mera omfattande och djupgående än målen i försöket med regionsamarbete. Kommun- och servicestrukturen har i praktiken i hela landet ersatt de funktioner som försöket med regionsamarbete hade.

I vissa regioner har kommunstrukturen redan tidigare ändrats, eller ändras i och med de kommunsammanslagningar som genomfördes 2009, så att det tidigare behovet av ett regionalt organ inte längre finns. Exempel på detta är den kommunsammanslagning som genomfördes i Pieksämäkiregionen och de kommunsammanslagningar som ska genomföras i Tavastehusregionen och Åbolandsregionen.

Enligt den utvärderande undersökning som utfördes 2005 strävade man i regionsamarbe-

tet efter att ta fram gemensamma strategier för regionerna och i vissa fall även efter att slå samman stödtjänster. Bortsett från några undantag hade stödprojektet för de ekonomiska regionerna dock inte den effekt på kommunernas basservice, social- och hälsovård och undervisnings- och kulturverksamhet som man hade väntat sig. Projektets framfart saktade ner eller stannade av när man nådde fram till det konkreta beslutsfattandet efter det att de gemensamma processerna och strukturerna för basservicen hade genomförts.

Enligt utvärderingen framskred det frivilliga samarbetet inom regionerna för långsamt för att kunna lösa kommunernas problem på förväntat sätt. I funktionellt sett glesa regioner, där det inte finns något starkt centrum, bröt kritiken mot den regionala verksamheten ut i diskussioner om kommunernas regionala inriktning. I täta stadsregioner å andra sidan försökte de omgivande kommunerna skapa en motkraft mot ett starkt centrum. I utvärderingen ansågs det också att det flertal regionala samarbetsprojekt som olika ministerier genomförde samtidigt splittrade resurserna för de kommuner som var med i stödprojektet för de ekonomiska regionerna och styrde in arbetet under olika förvaltningsområden.

Ur en landsomfattande synvinkel blev den största betydelsen av försöket med regionsamarbete att försöket förberedde regionerna för inledandet av kommun- och servicestrukturen. I försöksregionerna har samlingsklimatet i regel förbättrats. Deras beslutsfattare och tjänsteinnehavare har genom försöket fått sådana färdigheter som är till hjälp i det nuvarande arbetet med att utveckla kommun- och servicestrukturen.

Om man ser på enskilda regioner har stödprojektet för de ekonomiska regionerna även haft stor betydelse. Till exempel i Pieksämäkiregionen hjälpte projektet i praktiken fram kommunsammanslagningar som har lett till att en kommun som täcker nästan hela den ursprungliga regionen har skapats. I Lahtis stadsregion har utvecklingsarbetet fortsatt utifrån de grunder som skapades inom stödprojektet för de ekonomiska regionerna.

För närvarande arbetar man på olika sätt i försöksregionerna för att genomföra kommun- och servicestrukturen och detta

har trängt undan regionexperimentet som ett centralt projekt för att utveckla den kommunala servicen.

3 Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås det att man genom lag upphäver lagen om försök med samarbete inom regioner och lagen om försök med regionfullmäktige. Genom de övergångsbestämmelser som föreslås är det möjligt för Uleåborgsregionen och Kuuma-regionen att fortsättningsvis föra över kommunernas uppgifter och beslutanderätt till ett offentlighetsligt regionalt organ. I fråga om Uleåborgsregionen föreslås det dessutom att det regionala organet ska kunna fatta beslut om utarbetandet av en regional generalplan. Den fullmakt som övergångsbestämmelserna ger kan tillämpas fram till utgången av 2012.

På organets verksamhet tillämpas vad som i övrigt bestäms om den myndighet som sköter dessa uppgifter och om ändringssökande.

Till Uleåborgsregionen hör kommunerna Haukipudas, Karlö, Kempele, Kiiminki, Limingo, Lumijoki, Muhos, Oulunsalo, Tyrnävä och Uleåborg. Till Kuuma-regionen hör kommunerna Borgnäs, Träskända, Kervo, Mäntsälä, Nurmijärvi och Tusby.

4 Propositionens konsekvenser

Ett upphävande av lagen om försök med samarbete inom regioner innebär i praktiken att incitament för samarbete som finns i lagstiftningen avlägsnas. De samarbetsstrukturer för kommunernas verksamhet som uppstått inom projektet har endast i ett fåtal fall en direkt koppling till incitamenten. Endast den mekanism för beslutsfattande som gäller Uleåborgsregionens gemensamma generalplan är direkt kopplad till såväl lagstiftningen om försöken som det genomförda samarbetet som ett nödvändigt element.

I Kuuma-regionen har försöksregionens organ fungerat som ett samarbetsorgan som har samordnat kommunernas verksamhet. Styrelsen i Kuuma-regionen har beslutat om strategier, program och planer för markanvändningen, boendet, trafiken och samarbetet inom näringen, om riktlinjerna för den gemensamma ägarpolitiken och ägarstyrningen,

om ställningstaganden inom intressebevakningen och om planer för att utveckla servicesamarbetet och informations-, register och forskningsverksamheten. Det gemensamma organet har gett kommunerna förslag om hur samarbetet kan organiseras. Övergångsbestämmelsen gör det möjligt att fortsätta det nuvarande samarbetet i Kuuma-regionen.

I försöksregionerna finns det till viss del en vilja att fortsätta med i synnerhet de förfaranden för utlåtanden som gäller utvecklandet av näringarna och regionerna samt organets verksamhet i fråga om att sköta olika andra uppgifter, till exempel att vara en intressebevakningsorganisation. Vid genomförandet av projektet för att reformera regionförvaltningen ändras dock förfarandet för utlåtanden eftersom hela den statsförvaltning som sköter verksamheten förnyas. Även landskapsförbundens roll förändras. I samband med reformen ändras deras verksamhetssätt och roller samtidigt som även kommunstrukturen omarbetas. Eftersom incitamenten för närvarande inte har någon stor betydelse för utvecklandet av kommunernas samarbete, finns det i nuläget inga hinder för att avskaffa dem.

Lagen om försök med regionfullmäktige kan inte längre tas i bruk under den tid den gäller, eftersom det fram till nästa kommunalval inte är möjligt att anmäla att man vill delta i försöket med regionfullmäktige. Upphävandet av lagen om försök med regionfullmäktige har inga konsekvenser för det utvecklingsarbete som pågår i regionerna.

Propositionen har endast mindre konsekvenser för ekonomi och förvaltning. För andra försöksregioner än Uleåborgsregionen och Kuuma-regionen innebär avslutandet av försöket att samarbetet enligt lagstiftningen om försök avbryts eller omstruktureras till samarbete enligt kommunallagen. I flera regioner håller kommunerna redan på att omstrukturera det samarbete som inletts under den tid lagstiftningen om försök har gällt till att bli samarbete enligt kommunallagen.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts i samarbete mellan avdelningen för utvecklandet av förvaltningen och kommunavdelningen vid finans-

ministeriet. Ärendet har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning.

6 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft den 1 januari 2009. Enligt övergångsbestämmel-

sen i lagen om upphävande av lagen om försök med samarbete inom regioner föreslås är vissa av bestämmelserna i lagen tillämpliga till och med den 31 december 2012.

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

Lagförslag

1.

Lag

om upphävande av lagen om försök med samarbete inom regioner

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs lagen av den 28 juni 2002 om försök med samarbete inom regioner (560/2002) jämte ändringar.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

I Kuuma-regionen, som definieras i 2 § 5 punkten, och Uleåborgsregionen, som definieras i 2 § 10 punkten, får dock kommunernas uppgifter och beslutanderätt föras över till ett regionalt organ i enlighet med bestämmelserna i 3 och 4 § och likaså utarbe-

tandet och genomförandet av planer för utvecklande av social- och hälsovården inom försöksregionen i enlighet med bestämmelserna i 14 §. I Uleåborgsregionen får man dessutom tillämpa bestämmelserna i 7 § om fastställande av en gemensam generalplan för försöksregionen. Bestämmelsen i 18 § 1 mom. tillämpas på det regionala organ som kommunernas uppgifter och beslutanderätt överförs till. De bestämmelser som avses i detta moment får tillämpas till och med den 31 december 2012.

2.

Lag

om upphävande av lagen om försök med regionfullmäktige

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

Genom denna lag upphävs lagen av den 30 januari 2004 om försök med regionfullmäktige (62/2004).
1 §

Denna lag träder i kraft den 20 .
2 §

Helsingfors den 3 oktober 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Förvaltnings- och kommunminister *Mari Kiviniemi*