

Arbetsgruppen för framtidspådragor (slut- rapport)

Ålands kommunförbund

2011-11-23



Innehåll

Sammanfattning.....	4
Inledning.....	5
Organisation.....	6
Rättskapacitet och rättshandlingsförmåga.....	6
Organisationen enligt lag	7
Förbundsstämman	7
Avtalsdelegationen.....	7
Organisationen enligt grundavtal	8
Samråd.....	9
Samråd i jämförelse.....	9
Åland.....	9
Finland	11
Danmark.....	13
Norge	15
Sverige	16
Samråd mellan landskapet och kommunerna	18
Kommunförbundets uppgifter	18
Nuvarande samråd.....	18
Förslag till utveckling av samrådet mellan landskapet och kommunerna	21
Behov av ändring	21
Överväganden och förslag.....	22
Den kommunala finansieringsprincipen och lagtingets roll	24
Finansieringsprincipen	24
Finansieringsprincipens tillämpning.....	24
Ekonomisk reglering.....	25
Finansavdelningen ansvarar för beredningen	25
En reform kräver tid för planering	26
Lagtingets roll	26
Samrådsdelegationens uppgifter och struktur	27
Förslagets betydelse	28
Alternativ för omorganisation.....	31
Bakgrund.....	31
Alternativ 1A.....	32
Personal och fördelning per uppgiftsområde	33
Övriga kommentarer	33
Alternativ 1B	34
Budgetkalkyl 2013AX	34
Utträde ur Ålands kommunförbund.....	35
Konsekvenser	37

Sammanfattning

Med anledning av att Mariehamn från år 2013 inte längre är medlem i Ålands kommunförbund har en arbetsgrupp utrett förbundets framtida uppgifter och funktion. Arbetsgruppen har slutfört sitt arbete i och med denna rapport.

Rapporten går igenom kommunförbundets förutsättningar som organisation enligt de ramar som kommunallagen och grundavtalet ger. Här finns också en jämförelse mellan olika modeller för hur samråd mellan kommuner och regeringar går till.

Kommunförbundet vill bilda en samrådsdelegation för kommunala frågor mellan landskapet och Ålands kommunförbund, för att på så sätt skapa en fast struktur och ett regelverk som klargör vilka frågor som ska föras till samråd. För att få ett bättre samhällsekonomiskt helhetsperspektiv bör det också finnas en tydlig finansieringsprincip som är förankrad i lagtinget.

I syfte att anpassa verksamheten till de nya förutsättningarna och öka effektiviteten föreslår arbetsgruppen att Ålands kommunförbunds organisation och uppgifter omorganiseras från grunden. Inom förbundet finns två kvarvarande områden intressebevakning och utveckling samt avtalsområdet. Rapporten tar upp två alternativ till omorganisation.

Slutligen får ett utträde ur kommunförbundet konsekvenser för den utträdande kommunen. Kort kan det sägas att den kommun som utträtt har samma skyldigheter som om den skulle vara med men förlorar i inflytande. Eftersom den obligatoriska avtalsdelegationen är en del av Ålands kommunförbund kan medlemskommunerna inte upplösa kommunförbundet.

Inledning

Stadsfullmäktige i Mariehamn beslöt i april 2011 att staden utträder ur Ålands kommunförbund den 31 december 2012.

Av den anledningen gav förbundsstämman i maj förbundsstyrelsen i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp, vilket styrelsen gjorde i augusti. Arbetsgruppen har till uppgift att utreda Ålands kommunförbunds framtida funktion, uppgifter och utrymmesbehov. Arbetsgruppen ska även ha till uppdrag att se över möjligheten att bilda en förhandlingsdelegation med samma ställning gentemot landskapet som Kommunala avtalsdelegationen har gentemot fackförbunden, d.v.s. ”att på kommunernas och kommunalförbundens vägnar självständigt förhandla och avtala”.

Till medlemmar i arbetsgruppen utsåg styrelsen: Roger Höglund (C), kommunstyrelsens ordförande i Finström (sammankallare), Roger Slotte (C), kommunstyrelsens ordförande i Jomala, Johan Ehn (M), stadsstyrelsens ordförande i Mariehamn och Niklas Eriksson, förbundsstyrelsens ordförande. Styrelsen utsåg Marika Kellroos, Susann Fagerström och Nina Lindfors till ersättare och förbundsdirektör Sigurd Lindvall till sekreterare.

Vid arbetsgruppens konstituerande möte den 22 augusti 2011 valdes Roger Höglund till ordförande och Niklas Eriksson till vice ordförande.

Arbetsgruppen redovisar sitt arbete i denna slutrapport, tidigare än planerat.

Organisation

Rättskapacitet och rättshandlingsförmåga

En juridisk person (aktiebolag, föreningar, kommuner) får rättskapacitet (rättigheter och skyldigheter) vid sin tillkomst och förlorar den vid sin upplösning. En juridisk person får sin rättshandlingsförmåga samtidigt med sin rättskapacitet dvs. vid sin tillkomst och förlorar den vid sin upplösning.

Kommunerna har enligt kommunallagen (KL) fått i uppdrag att bilda ett kommunförbund med namnet Ålands kommunförbund kf.¹ Avtal om bildandet av KF ingicks år 1997 och trädde i kraft den 1 januari 1998. KF fick därmed sin rättskapacitet och rättshandlingsförmåga den 1 januari 1998.



¹ KL 96 § 1 mom.

Organisationen enligt lag

KF har två i lag obligatoriskt stadgade organ nämligen förbundsstämman och kommunala avtalsdelegationen. Det högsta beslutande organet i KF är förbundsstämman.²

Förbundsstämman

KL reglerar medlemskommunernas rösträtt i förbundsstämman. Vid stämman har varje kommun en röst per påbörjat femhundratal invånare på årets första dag.³ Rösträtten är fördelad enligt samma princip som vid mellankommunala ombudsstämmor.

Avtalsdelegationen

Enligt KL ska den kommunala avtalsdelegationen vara en del av Ålands kommunförbund. Avtalsdelegationens ska självständigt förhandla om kollektivavtal för kommunalt anställda och ge rekommendationer i allmänna anställningsfrågor.⁴

Avtalsdelegationens uppgifter är klart avgränsade. KL reglerar beslutanderätten, tillsättandet och valbarheten.⁵ Avtalsdelegationen består av sex medlemmar med personliga ersättare och mandattiden är fyra år.

Medlemskommunerna kan inte besluta om förbundsstämmans och avtalsdelegationens existens då dessa är lagstadgade i kommunallagen.

Medlemmarna kan inte heller påverka grunderna för kommunernas gemensamma finansiering av kommunförbundet.

² KL 98 § 1 mom.

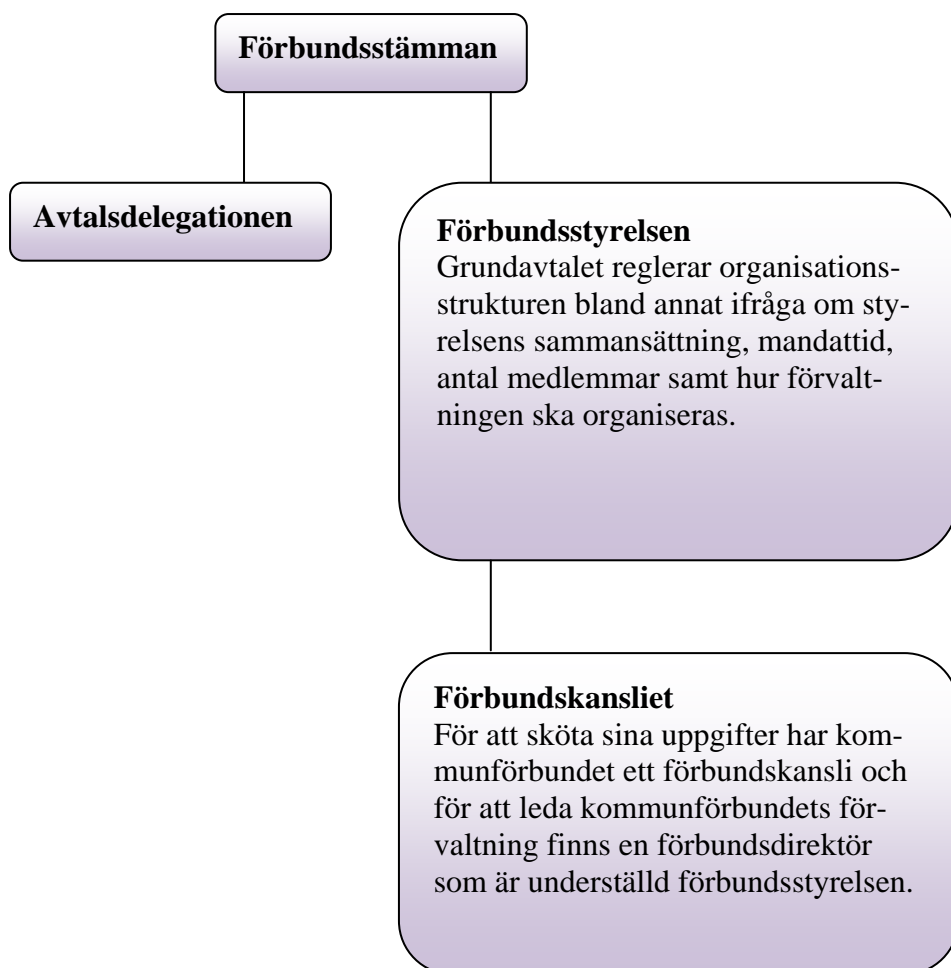
³ KL 98 § 2 mom.

⁴ KL100 § 1 mom. Kommunala avtalsdelegationen är en del av Ålands kommunförbund. Dess uppgift är att på kommunernas och kommunalförbundens vägnar självständigt förhandla och avtala om anställningsvillkoren för kommunernas och kommunalförbundens tjänstemän och arbetstagare i enlighet med landskapslagen (1978:22) om tjänstekollektivavtal och lagen om kommunala arbetskollektivavtal (FFS 670/1970). Avtalsdelegationen kan ge rekommendationer i allmänna anställningsfrågor.

⁵ KL §§ 101-103

Organisationen enligt grundavtal

Det är grundavtalet där medlemskommunerna har beslutsrätt som reglerar förbundets tredje organ – förbundsstyrelsen.



Samråd

Kommunerna styrs av rättsstatsprincipen som finns inskriven i grundlagen.⁶ Principen innebär att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag och att i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Detta medför att lagstiftningen om kommuner framför allt påverkas av kravet att offentlig maktutövning ska grunda sig på lag. Rättsstatsprincipen återspeglas också i regleringen av kommunens rättsliga ställning. Kommunen är en skild juridisk person. Utgångspunkten är därför att kommunens skyldigheter ska regleras i lag eller genom bestämmelse av lägre rang.



Kommunernas ställning regleras inte bara av den bestämmelse i grundlagen som skyddar den kommunala självstyrelsen⁷ och av de grundläggande konstitutionella principerna, utan också av bestämmelserna om individens förhållande till de allmänna. Viktiga är också bestämmelserna om ansvarsfördelningen mellan den offentliga maktens aktörer när det gäller att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras, de ekonomiska relationerna samt styrnings- och tillsynsrelationerna.⁸

I linje med den kommunala självstyrelsen anger KL att kommunerna inte får ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fräntas uppgifter eller rättigheter på annat sätt än genom lag.⁹

Samråd i jämförelse

Åland

Landskapsregeringen ska övervaka att den kommunala verksamheten sköts enligt lag.¹⁰ Denna skyldighet att övervaka innebär att landskapsregeringen ska följa kommunernas verksamhet och vid behov begära in upplysningar eller förklaringar från kommunerna. Land-

⁶ Grundlagen 2 § 3

⁷ Grundlagen 121 §

⁸ Harjula & Prättälä s. 28

⁹ KL 3 § 3 mom.

¹⁰ KL 4 § 1mom. Landskapsregeringen övervakar att kommunerna och kommunalförbunden iakttar gällande lagstiftning.

skapsregeringen har inte någon möjlighet att direkt ingripa i enskilda ärenden eller i kommunens förvaltning enligt ett betänkande från lagutskottet.¹¹ I speciallagstiftningen finns däremot en mer detaljerad reglering över landskapsregeringens övervakning. Till exempel kan landskapsregeringen vid vite tvinga kommunen att uppfylla en lagstadgad förpliktelse.¹²

KL uttrycker en rätt till samråd för kommunerna i samband med beredningen av ny lagstiftning och andra angelägenheter som är av intresse för kommunerna.¹³ Samrådet har inte reglerats på något annat sätt än genom den överenskommelse om överläggningar som finns mellan Ålands landskapsregering och Ålands kommunförbund. Lagutskottet konstaterade också att landstinget den 21 januari 1991 godkände den europeiska stadgan om lokal självstyrelse. I denna stadga betonas bl.a. vikten av att kommunerna i god tid och på lämpligt sätt rådfrågas vid planering av reformer eller beslut som direkt berör dem.¹⁴



¹¹ Lagutskottets betänkande nr 8/1996-97, s 7

¹² Landskapslagen 22 § om landskapsandelar (1993:70)

¹³ KL 4 § 2 mom. Landskapsregeringen skall tillförsäkra kommunerna möjlighet att delta i beredningen av lagstiftning som rör kommunerna och av andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin.

¹⁴ Lagutskottets betänkande nr 8/1996-97, s 7

Finland

De allmänna bestämmelserna i Finlands kommunallag rör förhållandet mellan staten och kommunerna.¹⁵ En skillnad jämfört med den åländska kommunallagen är att den finska lagen fokuserar mer på ekonomi.

Basserviceprogrammet

Samrådet mellan staten och kommunerna tar upp lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vittbärande frågor som gäller kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi.¹⁶ Till grund för samrådet utarbetar finansministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet och vid behov andra ministerier ett basserviceprogram och en basservicebudget.



Finlands kommunförbund

Finlands kommunförbund deltar som permanent sakkunnig i arbetet med basserviceprogrammet. Finlands kommunförbund utnämner representanter som deltar som permanent sakkunniga i den ministergrupp som bereder ärenden till basserviceprogrammet. Finlands kommunförbunds ställning som sakkunnig innebär ”att det inte uppstår oklarheter om vem som ansvarar för uppgörandet av basserviceprogrammet och basservicebudgeten, och man skulle inte heller ge sken av att Finlands kommunförbund under förfarandet kan ingå överenskommelser som är bindande för kommunerna. Av konstitutionella skäl är det inte möjligt att i statens och kommunernas samråds- och samarbetsförfaranden ingå avtal om basserviceprogrammets riktlinjer för den kommunala ekonomin som är juridiskt bindande för staten och kommunerna. Enligt grundlagen utövas den lagstiftande makten av riksdagen och riksdagen beslutar om statsbudgeten, och statsrådet kan inte ingå avtal med Finlands kommunförbund i frågor som omfattas av

¹⁵ Finlands kommunallag (FFS 365/1995) :

8 § 1mom. Finansministeriet följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna.

8 § 2mom. Länsstyrelsen kan med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lagar.

¹⁶ Finlands kommunallag (FFS 365/1995) :

8 § 3mom. 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 så som bestäms i 8 a och 8 b §.

riksdagens lagstiftande makt och budgetmakt. Å andra sidan har Finlands Kommunförbund inte behörighet att för kommunernas räkning ingå avtal som är juridiskt bindande för kommunerna, eftersom kommunerna enligt grundlagen åtnjuter självstyrelse.”¹⁷

Basserviceprogrammet innehåller en bedömning av förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och efterfrågan på tjänster, av den kommunala ekonomins utveckling och kommunernas förändrade uppgifter samt ett program för de åtgärder som balanseringen av inkomster och utgifter kräver. Den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp. I basserviceprogrammet bedöms dessutom behovet av finansiering för kommunernas lagstadgade uppgifter samt för att utveckla uppgifterna och förbättra produktiviteten. I basservicebudgeten bedöms den kommunala ekonomins utveckling samt budgetpropositionens inverkan på den kommunala ekonomin. Basservicebudgeten uppgörs i samband med budgetpropositionen.

Statens och kommunernas samråd avser utöver basserviceprogrammet, behandlingen av frågor i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning. Delegationen har till uppgift att behandla de frågor som avses i kommunallagen¹⁸ och att göra en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin till basserviceprogrammet samt att ge akt på att basserviceprogrammet beaktas i beredningen av lagstiftning och beslut som gäller kommunerna.

Delegationen ska bestå av minst 10 och högst 14 medlemmar, som var och en har en personlig ersättare. Regeringen förordar hälften av medlemmarna och deras ersättare så, att åtminstone finansministeriet, undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet är företrädare i delegationen. Hälften av medlemmarna och deras ersättare utses av Finlands kommunförbund. Regeringen utser en ordförande och en vice ordförande för delegationen bland medlemmarna. Medlemmarnas och ersättarnas mandatperiod är tre år. Delegationen har till uppgift att behandla utvecklingsplaner och lagstiftningsprojekt som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning medan planerna och projekten utarbetas, statens budgetförslag till de delar det gäller den kommunala ekonomin, regeringspropositioner som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning innan propositionerna behandlas i regeringen och kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

¹⁷ RP 129/2007 rd. sidan 14

¹⁸ Finlands kommunallag (FFS 365/1995) 8 § 3 mom.

Danmark

I Danmark finns inte någon lagstiftning om samråd mellan stat och kommun.

Budgetförhandlingar

Danmark har sedan 1979 haft ett etablerat budgetsamarbete mellan staten, kommunerna och amten (från 2007 regioner). Samarbetet omfattar varje år förhandlingar mellan regeringen och Kommunernes Landsforening och Danske Regioner.

Förhandlingarna resulterar i ett ramavtal för den kommunala och den regionala ekonomin för det kommande året. Avtalet ingås vanligtvis i juni månad. Avtalet tar hänsyn till bland annat de långsiktiga makroekonomiska utmaningarna och den aktuella konjunktursituationen.



Avtalet fastställer nivån för de samlade utgifterna för kommunal service och för anläggningsinvesteringar i kommunerna och ramen för den kommunala skatteuttaxeringen. Med de avtalade utgiftsnivåerna och avtalets övriga förutsättningar som grund beräknas ett statsanslag som skall säkra att kommunerna har finansiering till de avtalade utgifterna. Under senare år har avtalet innehållit en rad rekommendationer om politiska och ekonomiska prioriteringar i kommunerna.

Avtalet är generellt och ger enskilda kommuner möjlighet att prioritera utgifter och skatter i förhållande till lokala behov med hänsynstagande till den samlade avtalade ramen. Avtalet är inte juridiskt bindande och därmed är inte kommunerna förpliktade att följa avtalet. Avtalssystemet är dock baserat på att avtal hålls och överskridningar kan underminera avtalssystemet. Regeringen kan som ett alternativ söka stöd i folketinget för att genomföra sin politik och/eller till att neutralisera eventuella avvikelser mellan det avtalade och den faktiska utvecklingen i den kommunala ekonomin.

Med avtalet och avslutandet av diskussioner om frågor i anslutning till Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT) kan man fastställa påföljan-

de års statsanslag till kommunerna. Innan statsanslaget kan utbetalas ska folketingets finansutskott ge sitt godkännande av anslaget.

DUT-förhandlingar

DUT innebär att staten kompenserar kommunerna för utgiftsändringar som följer av bland annat ny lagstiftning. Det sker genom att det samlade statsanslaget höjs eller sänks när kommunerna blir pålagda eller fråntagna uppgifter. DUT omfattar både utgifter och intäkter. All lagstiftning men även rekommendationer och riktlinjer som inte är bindande kan ge anledning till en justering av statsanslaget till kommunerna. I princip förs DUT-förhandlingar separat från de egentliga budgetförhandlingarna mellan staten och kommunerna. Finansministeriet har utarbetat en vägledning om DUT-arbetet.¹⁹ Ministerierna är tvungna att följa vägledningen.

DUT- förhandlingarna har en fast tidtabell under året:

- oktober: Folketinget öppnas och regeringen lägger fram sitt lagstiftningsprogram.
Inledande DUT- koordinationsmöte mellan finansministeriet och KL.
- oktober-maj: Bilaterala förhandlingar mellan KL och ministerierna. DUT-koordinationsmöten hålls cirka en gång i månaden.
- maj-juni: Trepartsförhandlingar mellan KL, Finansministeriet och fackministerierna. Saker som inte lösts förhandlas på politisk nivå.
- juni: Enighet om lagstiftningsprogrammet.
Programmet godkänns av Folketingets finansutskott.

¹⁹ Vägledning om DUT-arbetet:
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=105391>

Norge

I Norge finns inte någon lagstiftning om samråd mellan stat och kommun.

Budgetförhandlingar

Sedan arbetet med statsbudgeten för år 2001 har det varit kontinuerliga konsultationer mellan regeringen och KS (Kommunesektorens in-



teresse- og arbeidsgiverorganisasjon) om budgeten. Det hålls fyra fasta möten på politisk nivå (januari, april, augusti och oktober). Förutom dessa möten förs det löpande bilaterala kontakter mellan KS och fackministerierna mellan de fasta mötena. Det huvudsakliga syfte med ordningen har varit att enas om vad som kan uppnås innanför kommunesektorns intäktsramar. En annan målsättning för ordningen är att reducera användningen av statliga styrmedel genom att uppnå enighet om prioriteringar knutna till kommunernas resurser. Ordningen har bidragit till bättre kontakt mellan KS och regeringen och en större grad av enighet om den faktiska situationen för kommunerna.

Parterna är eniga om att utveckla ordningen till att bli mer förpliktande. De mest centrala elementen i utvecklingen är att införa rutiner för att involvera KS i arbetet med kostnadsberäkningar av reformer i kommunesektorn samt att stärka arbetet med bilaterala samarbetsavtal mellan staten och KS inom olika fackområden.

Parterna är eniga om att utveckla ordningen till att bli mer förpliktande. De mest centrala elementen i utvecklingen är att införa rutiner för att involvera KS i arbetet med kostnadsberäkningar av reformer i kommunesektorn samt att stärka arbetet med bilaterala samarbetsavtal mellan staten och KS inom olika fackområden.

Konsultationsordningen skall bidra till att nå följande mål:

- Gemensam förståelse om de uppgifter som kan förverkligas med en given intäktsram som kan bidra till att lätta på den finanspolitiska styrningen av kommunerna.
- Konsultationer om prioriteringar av kommunernas resursanvändning kan bidra till att reducera statlig styrning genom regler och öronmärkning av anslag.
- Ökad lokal frihet att lösa uppgifterna kan effektivisera resursanvändningen och stärka lokaldemokratien.
- Konsultationer kan bidra till att ge kommunerna mer stabila och förutsägbara ekonomiska ramar.
- Bättre grund för information för regerings och stortingets beredning av den nationella styrningen av kommunerna.
- Genomsiktighet genom att metoder och beräkningar är begripbara och kontrollerbara.

Konsultationsordningen har lett till att staten och KS ingått en rad samarbetsavtal om att t.ex. utveckla barnskyddet och grundskolan. Staten och KS har totalt ingått 14 avtal varav ett flertal samarbetsavtal.

Konsultationsordningen är en etablerad praxis för dialog och samarbete mellan regeringen och kommunsektorn. Kommunsektorn representeras av KS som är kommunsektorns intresse- och arbetsgivarorganisation. Vägledningen riktar sig till ministerier som ansvarar för områden som berör kommunsektorn. Vägledningen ger bakgrunden och intentionerna bakom ordningen, beskriver hur ordningen är uppbyggd och organiserad och anger vilka rutiner som ska följas när ordningen ska tillämpas.²⁰

Vägledningen vänder sig till ministerier, statliga myndigheter och andra statliga organ som bereder reformer och förslag som berör kommunerna.²¹

Sverige

I Sverige finns inte någon lagstiftning om samråd mellan stat och kommun.



Det finns olika former för samråd mellan staten och den kommunala sektorn. När staten förbereder lagförslag som rör kommunerna involveras normalt företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting. Såväl regeringen och riksdagen som statliga myndigheter tar initiativ till överläggningar i olika former med företrädare för kommunerna. Sveriges Kommuner och Landsting och enskilda kommuner initierar också själva diskussioner med skilda statliga aktörer.

Finansieringsprincipen

Mer av förhandlingsmässig karaktär är de kontakter som äger rum kring hur finansieringsprincipen ska tillämpas. Finansdepartementet har huvudansvaret, medan det departement som har ansvar för sakfrågan bereder förslaget genom kontakter med Sveriges Kommuner och Landsting. Resultatet av överläggning-

²⁰ Kommunal- och regionaldepartementet (2008) *Om statens arbeid med konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS.*

<http://www.ks.no/PageFiles/962/Veileder.pdf>

²¹ Kommunal- og regionaldepartementet (2007) *Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner.*

<http://www.regjeringen.no/Upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Veiledere/Veiledere%20H-2186.pdf>

ar med utgångspunkt i finansieringsprincipen redovisas i de propositioner som läggs till riksdagen.

Finansieringsprincipen är ingen lag men är godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993. Kortfattat innebär principen att den som beslutar om ett åtagande också ska stå för kostnaderna.



Kommuner och landsting ska inte behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya uppgifter. Principen omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn, och gäller i båda riktningarna.²²

En tjänstemannagrupp från Regeringskansliet och Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram ett gemensamt informationsmaterial i syfte att underlätta beredningen av förslag som omfattas av finansieringsprincipens tillämpning. I 2007 års ekonomiska vårproposition ställer sig regeringen bakom informationsmaterialet.²³

²² Sveriges Kommuner och Landsting *Finansieringsprincipen - Ger ekonomiska förutsättningar för statligt beslutade åtgärder*

²³ Informationsmaterial *Den kommunala finansieringsprincipen*. [Informationsmaterialet \(pdf, 24 kB\)](#)

Samråd mellan landskapet och kommunerna

Kommunförbundets uppgifter

Ålands kommunförbunds allmänna uppgifter är i huvudsak lagstadgade (bevaka kommunernas intressen gentemot landskapet, fungera som remissinstans, fungera som samarbetsorgan för kommunerna, utse kommunala avtalsdelegationen samt sköta dess ekonomi och förvaltning, fungera som rådgivande organ inom juridik och ekonomi, fungera som samarbetsorgan vid kommunalt samarbete utanför Åland).

Dessutom har förbundsstämman beslutat att KF ska fungera som rådgivande organ inom arbetsmarknadsfrågor samt utveckla den kommunala självstyrelsen inom ramen för Ålands självstyrelse och svenska språk. Som juridisk person kan kommunförbundet inom sitt uppgiftsområde även sluta avtal och åläggas skyldigheter.

Kommunernas förhållande till Ålands handikappförbunds verksamhet ”Fixtjänst” regleras i ett avtal med kommunförbundet och verksamheten finansieras delvis med stöd av ett avtal mellan kommunförbundet och landskapsregeringen. Ett annat exempel är att landskapsregeringen enligt 5 b § kommunalskattelagen (1993/37) för landskapet Åland ska höra Ålands kommunförbund innan beslut fattas om fördelning av kommunalskatteintäkterna av samfund och samfällda förmåner mellan de enskilda kommunerna²⁴.

Nuvarande samråd

Enligt bestämmelsen i 4 § 2 mom. KL ska landskapsregeringen tillförsäkra kommunerna möjlighet att delta i beredningen av lagstiftning som rör kommunerna och av andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin. Formuleringen av bestämmelsen var en uppföljning av lagtingets bifall till den europeiska stadgan om lokal självstyrelse som i artikel 4.6 anger att kommunerna ”skall, i den mån det är möjligt, rådfrågas i god tid och på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocesser vad gäller alla frågor som berör dem”.

Detta sker huvudsakligen genom överläggningar mellan landskapsregeringen och Ålands kommunförbund. Samrådet mellan LR och KF gäller ”beredningen av lagstiftning som rör kommunerna och av andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och

²⁴ Motsvarande bestämmelse finns i 32 § den nya kommunalskattelagen för landskapet Åland (FR 30/2010-11)

ekonomin”.²⁵ Samrådsförfarande har inte reglerats på något annat sätt än genom den överenskommelse om överläggningar som finns mellan LR och KF.

Vid överläggningarna har landskapsregeringen representerats av i första hand finansministern och tjänstemän från finansavdelningen. Kommunförbundet har företrätts av representanter från förbundets styrelse och förbundsdirektören. Parterna kommer överens om procedurfrågor. Parterna har beslutat att sammankomma årligen till inledande förhandlingar under våren (mars-april) och till fortsatta förhandlingar under hösten (september). Parterna sammankallar turvis till överläggningarna. Den part som sammankallar utser även mötesordförande. Om behov finns kan någondera parten sammankalla till förhandlingar utöver de fastslagna. Över förhandlingarna förs ett löpande protokoll som undertecknas av parterna när överläggningarna avslutas för året.



Förhandlingarna tar upp de frågor någondera av parterna önskar diskutera. Kommunerna deltar också i lagberedningen genom att författningsförslag som berör kommunerna skickas på remiss till kom-



munerna och/eller kommunförbundet. Den enskilda kommunen är en bland många remissinstanser och har liksom andra organisationer inte någon särskild rätt till förhandlingar/överläggningar. Samrådet ska ses som en av förbundets uppgifter vid bevakningen av kommunernas intressen gentemot landskapet.

Förarbetena till lagstiftningen om statens och kommunernas samråd i Finland (se ovan) anger att statsrådet, med hänvisning till grundlagen, inte kan ingå avtal med Finlands kommunförbund i frågor som omfattar riksdagens lagstiftande makt och budgetmakt. Å andra sidan har Finlands kommunförbund inte behörighet att för kommunernas räkning ingå avtal som är juridiskt bindande för kommunerna, eftersom kommunerna enligt grundlagen har självstyrelse.²⁶

Man kan på goda grunder använda detta synsätt på åländska förhållanden. Det betyder då att det inte skulle vara möjligt för landskapsregeringen att ingå avtal med Ålands kommunförbund i frågor som omfattas av lagtingets lagstiftande makt och budgetmakt. Därmed förfal-

²⁵ KL 4 § 2 mom.

²⁶ RP 129/2007 rd. S 14

ler även förutsättningarna för att på kommunernas och kommunalförbundens vägnar självständigt förhandla och avtala i frågor som omfattas av lagtingets lagstiftande makt och budgetmakt. Ålands kommunförbund saknar motpart.

Med motiveringen att kommunerna enligt grundlagen har självstyrelse kan inte Ålands kommunförbund ingå juridiskt bindande avtal för kommunernas räkning då kommunernas budgetmakt berörs.



Förslag till utveckling av samrådet mellan landskapet och kommunerna

Behov av ändring

Varför är det då värdefullt att ha system för samråd? Ett svar på den frågan är att såväl Finland som de övriga nordiska länderna har utvecklat system för samrådsförfarandet. I landskapsstyrelsens framställning till nu gällande kommunallag²⁷ föreslogs även att man genom en landskapsförordning närmare skulle reglera principerna för samrådet mellan kommunerna och landskapet. Förslaget till närmare reglering i landskapsförordning ströks av lagutskottet.²⁸

I nuläget bestämmer landskapsregeringen och kommunförbundet gemensamt över samrådsförfarandet vid nämnda överläggningar. Förfarandet är således inte reglerat i lagstiftningen. Kommer inte parterna överens om procedurfrågor och annat blir frågan olöst. Några större problem att komma överens om hur samrådet ska ske har inte funnits. Ålands kommunförbund anser dock att det finns ett behov att tydliggöra samrådsförfarandet mellan landskapet och kommunerna.

För närvarande förs inte alla ärenden som omfattas av bestämmelsen i 4 § 2 mom. kommunallagen till överläggningarna mellan kommunförbundet och landskapsregeringen.

Kommunernas deltagande i beredningen av för dem viktiga frågor som inte upptas vid överläggningar sker vanligtvis genom ett remissförfarande. I vissa frågor, som nog kan anses ha stor betydelse för kommunernas ekonomi eller förvaltning, ger inte landskapsregeringen kommunerna idag möjlighet att delta i beredningen. Projekt som handlar om t.ex. stora strukturella förändringar som berör kommunerna tas inte upp. Ett annat exempel där kommunerna inte getts möjlighet att delta i beredningen är socialvårdsplanen som bland annat innehåller anvisningar till kommunerna om ordnandet av socialvården. Finansieringen av reformer bör behandlas på ett mer ändamålsenligt och långsiktigt hållbart sätt. För att en förändring ska genomföras på ett bra sätt är det även viktigt att förutsättningarna ges i så god tid som möj-

²⁷ FR 3/1996-97, s 8

²⁸ Nr 8 1996-97, s 7

ligt. Det finns ett stort behov av att klargöra vilka frågor som ska föras till samråd mellan landskapsregeringen och kommunförbundet.

Vi bör utveckla samrådet mellan landskapet och kommunerna genom att skapa en särskild samrådsdelegation för detta. Det kan göras genom lagstiftning eller en överenskommelse mellan parterna. I det förstnämnda alternativet skulle det, liksom i Finland, fogas en bestämmelse till kommunallagen om att kommunernas deltagande i beredningen av lagstiftning som rör kommunerna och av andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin ska ske genom ett samrådsförfarande mellan landskapsregeringen och Ålands kommunförbund. Motsvarande skulle även kunna intas i ett avtal med landskapsregeringen.

I såväl lagen som i avtalet skall anges att vid behandlingen av frågor inom samrådsförfarandet kan landskapsregeringen och kommunförbundet uppnå enighet och ingå överenskommelser.



Överväganden och förslag

I 4 § 2 mom. kommunallagen anges att landskapsregeringen ska tillförsäkra kommunerna möjlighet att delta i beredningen av frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin. Hur kommunerna ska delta är det upp till landskapsregeringen att avgöra.

Kommunförbundet anser att kommunernas deltagande i beredningen av lagstiftning som rör kommunerna och av andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin ska ske genom ett samrådsförfarande mellan landskapsregeringen och kommunförbundet. Kommunerna och landskapet har tillsammans an-

svaret för det långsiktiga arbetet att utveckla, finansiera och kvalitets-säkra den kommunala välfärden.

För att få ett samlat grepp om för kommunerna viktiga frågor anser kommunförbundet att dessa bör behandlas samlat i ett organ och på ett likartat sätt. Genom att bilda en samrådsdelegation mellan landskapet och Ålands kommunförbund skulle det skapas en fast struktur och ett regelverk som klargör vilka frågor som ska föras till samråd.

Lagstiftning som rör kommunerna och andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin ska behandlas av landskapsregeringen och Ålands kommunförbund gemensamt genom ett samrådsförfarande. Samrådsförfarandet handhas av samrådsdelegationen för kommunala frågor. För att få ett bättre samhällsekonomiskt helhetsperspektiv bör en tydlig finansieringsprincip införas som förankras i lagtinget. I förslaget ingår att överenskommelser i samrådsdelegationen som berörs av denna finansieringsprincip ska föras till finans- och näringsutskottet.



För att bland annat öka framförhållningen samt förstärka samrådsförfarandet och förutsättningarna att uppnå de långsiktiga målen anser kommunförbundet att samrådsförfarandet bör regleras i lag. Till en början och innan lagstiftningen blir klar är det dock viktigt att en ny överenskommelse ingås mellan landskapsregeringen och kommunförbundet.

Den kommunala finansieringsprincipen och lagtingets roll

Vid beredning av förslag från landskapsregeringen som har ekonomiska konsekvenser för kommunerna ska en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Finansieringsprincipen kan lagfästas eller godkännas av lagtinget på annat lämpligt sätt. Finansieringsprincipen omfattar av självstyrelsemyndigheterna beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet.

Finansieringsprincipen

Principens innebörd är att kommuner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera nya uppgifter. Finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan landskapet och kommunsektorn, och gäller i båda riktningarna²⁹.

Finansieringsprincipen innebär alltså att inga nya obligatoriska uppgifter från landskapet får införas utan medföljande finansiering till kommunerna. Kommunerna bör inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om självstyrelsemyndigheterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör landskapet på motsvarande sätt minska landskapsandelarna.

Finansieringsprincipen ska tillämpas för hela kommunsektorn. Principen omfattar enbart av landskapet beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när bindande beslut fattas om ändrade regler för verksamhet. Som huvudregel gäller att principen inte omfattar frivillig verksamhet.

Finansieringsprincipens tillämpning

Finansieringsprincipen tillämpas vid följande situationer³⁰:

- Nya uppgifter, som inte tidigare har tillhandahållits av kommunsektorn, görs obligatoriska (t.ex. överföring av uppgifter från landskapet till kommunerna).
- Frivilliga uppgifter blir obligatoriska för kommunerna. Merparten av kommunernas och kommunalförbundens verksamhet är obligatorisk. Inom kultur- och fritidsområdena är exempel-

²⁹ Sveriges Kommuner och Landsting *Finansieringsprincipen - Ger ekonomiska förutsättningar för statligt beslutade åtgärder*

³⁰ Informationsmaterial *Den kommunala finansieringsprincipen*. [Informationsmaterialet \(pdf, 24 kB\)](#)

vis huvuddelen av verksamheterna frivilliga. Även de obligatoriska verksamheterna kan innehålla delar som är frivilliga eller oreglerade.

- Det kommunala ansvaret för vissa uppgifter tas bort eller regelverket som styr kommunernas och kommunalförbundens verksamhet avregleras.
- Ändrade ambitionsnivåer för befintliga kommunala uppgifter, vilket kan innebära både ökade och minskade ambitionsnivåer. En minskad ambitionsnivå innebär en minskning av landskapsandelarna till kommunsektorn och vice versa.
- Regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter eller påverkar kommunernas möjligheter till andra inkomster.
- Förändringar avseende direkta skatter som påverkar det kommunala skatteunderlaget t.ex. förändringar i grundavdraget.

I de fall en uppgift som tidigare varit frivillig görs obligatorisk skall utgångspunkten vid finansieringsprincipens tillämpning vara att hela regleringen skall ske "från botten", dvs. regleringen bör avse hela kostnaden, således även den del av verksamheten som tidigare har tillhandahållits av kommunerna på frivillig basis. Ett utrymme som motsvarar kostnaden för hela regleringen bör därmed avsättas inom (den beredande) avdelningens budgetram när finansieringsförslagen bereds. En bedömning kan emellertid göras från fall till fall om kommunernas befintliga kostnader helt eller delvis ska avräknas kompen- sationen från landskapet. Slutligen är detta emellertid en förhandlings- fråga mellan Ålands landskapsregering och Ålands kommunförbund i samrådsdelegationen.

Finansieringsprincipen ska inte tillämpas då kommunsektorn får förändrade kostnader som är orsakade av den allmänna pris- och löneutvecklingen.

Ekonomisk reglering

En analys av om ett förslag påverkar kommunernas verksamhet och om det får effekt på ekonomin måste alltid göras.

Den grundläggande principen är att regleringar till följd av finansieringsprincipen görs vid ett tillfälle. En reglering kan dock göras stegvis t.ex. vid verksamhetsförändringar som införs vid ett halvårsskifte eller som genomförs successivt. Utgångspunkten är att regleringsbeloppen för samtliga år fastställs när budgeten läggs fram.

Finansavdelningen ansvarar för beredningen

Inom landskapsregeringen bör finansavdelningen ha huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning även om de övriga avdelningarna bereder förslagen. De frågeställningar som berörs bör behandlas i den gemensamma samrådsdelegationen där Ålands landskapsregering

och Ålands kommunförbund är företrädda i enlighet med ingången överenskommelse eller lagstiftning. Landskapsregeringen ska där redovisa förslagen tillsammans med de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna innan en framställning läggs fram. Beredningsunderlaget måste åtminstone innehålla följande information:

- ✓ Kostnadsberäkning av förändringen i verksamheten eller inkomst- respektive avgiftsförändringen.
- ✓ Om en åtgärd innebär etappvisa förändringar ska det ingå i underlaget, beräknat år för år.
- ✓ En bedömning av om en reglering ger stora skillnader i effekter för enskilda kommuner.
- ✓ Förslag till finansiering.

Närmare riktlinjer om vad kostnadsberäkningarna ska innehålla bör utarbetas.

En reform kräver tid för planering

För att en förändring ska genomföras på ett bra sätt i verksamheten är det viktigt att förutsättningarna ges i så god tid som möjligt. Ju större förändring desto längre tid tar den i regel att planera och genomföra. I kommunerna planeras kommande budgetår redan under våren, även om fullmäktige tar det formella beslutet först under hösten. Om en reform eller åtgärd ska införas från den 1 januari bör beslutet därför fattas före sommaren. Endast i undantagsfall kan förslag läggas i eller i anslutning till landskapsregeringens budgetförslag i oktober/november. Men då måste förslaget ha aviserats i samrådsdelegationen för att kommunerna ska få rimliga planeringsförutsättningar.

Lagtingets roll

I lagtingsordningen (2011:97) för Åland kan intas en bestämmelse (jfr 43§)³¹ om att ett utskott ges i uppdrag att följa med att landskapsregeringen tillämpar den kommunala finansieringsprincipen och till den del lagtingets godkännande är behövligt, godkänna de beslut där denna finansieringsprincip är aktuell. Ett sådant utskott kan underställa lagtinget sitt beslut i ärendet för fastställelse. I arbetsordningen (2011:98) för Ålands lagting³² kan intas en bestämmelse om att finans- och näringsutskottet även ska följa att landskapsregeringen ska tillämpa den kommunala finansieringsprincipen i de beslut i samrådsdelegationen där detta är aktuellt och att godkänna ifrågavarande överenskommelser.

³¹ I 43§ lagtingsordningen regleras frågan om godkännande av tjänstekollektivavtal för landskapets tjänsteinnehavare.

³² I 15 § arbetsordningen för Ålands lagting regleras finans- och näringsutskottets ansvarsområde och ges bl.a. närmare bestämmelser om behandlingen av tjänstekollektivavtalen.

Samrådsdelegationens uppgifter och struktur

Med tanke på att delegationen ska fungera som ett samrådsorgan mellan två likvärdiga parter i frågor som är av stor betydelse för kommunerna bör bestämmelser om delegationens uppgifter regleras detaljerat.

1 §

Uppgifter

Samrådsdelegationen har till uppgift att behandla

1. *de ärenden som berör den kommunala finansieringsprincipen,*
2. *utvecklingsplaner och lagstiftningsprojekt som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning medan planerna och projekten utarbetas,*
3. *landskapets budgetförslag till de delar förslaget gäller den kommunala ekonomin,*
4. *kostnadsfördelningen mellan landskapet och kommunerna,*
5. *förslag till lagstiftning som rör kommunerna innan ärendet skickas på remiss,*
6. *andra frågor som är av stor betydelse för den kommunala förvaltningen och ekonomin.*

2 §

Medlemmar

Landskapsregeringen och Ålands kommunförbund utser sina respektive medlemmar i delegationen så att åtminstone finansavdelningen och social- och miljöavdelningen är representerade i delegationen.

Delegationen väljer inom sig mötesordförande och andra behövliga funktioner.

3 §

Arbetsgrupper

Delegationen kan inom sig tillsätta arbetsgrupper för beredningen av en viss fråga.

4 §

Utomstående

Personer utanför delegationen kan utses att delta i arbetsgrupper tillsatta av delegationen delta som sakkunniga vid delegationens möten.

5 §

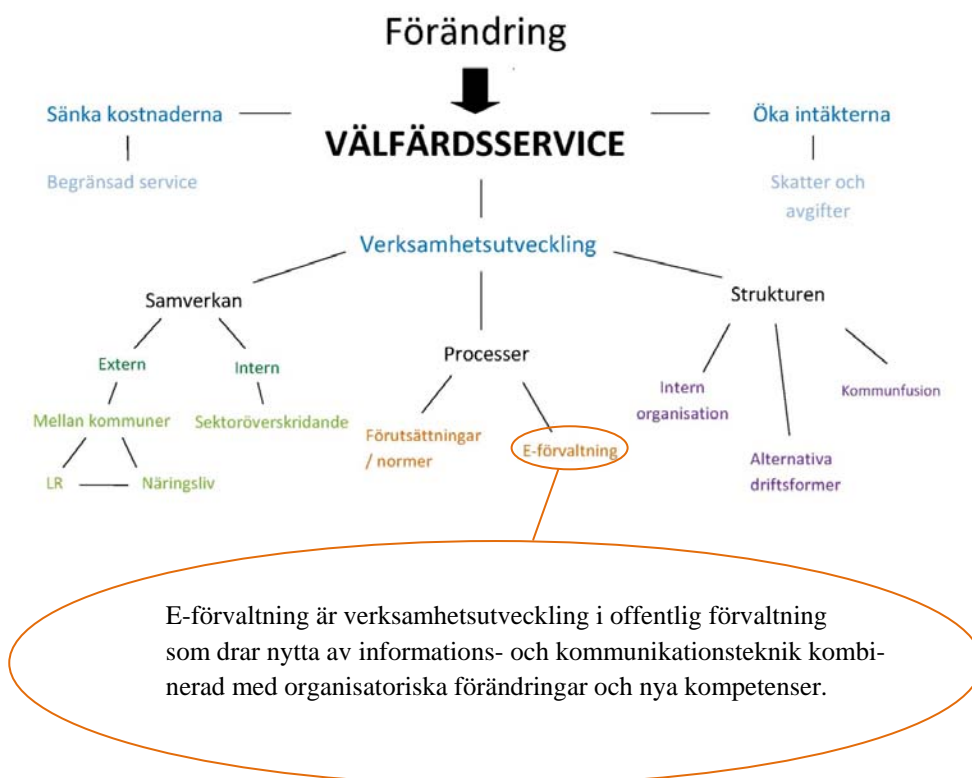
Beslutförhet

Delegationen är beslutför om minst hälften av såväl de medlemmar som utsetts av landskapsregeringen som de som utsetts av Ålands kommunförbund är närvarande.

Förslagets betydelse


Genom att samla alla frågor som är av stor betydelse för kommunerna i ett organ skapas en möjlighet att få ett bra grepp om aktuella kommunala frågor inom landskapsförvaltningen. Samordningen av förslag från olika förvaltningsområden kommer att främjas. Kommunerna och landskapsregeringen får en bra översikt av de frågor som är viktiga genom att frågorna hanteras samlat. Detta är av särskilt stor betydelse för de ständigt aktuella frågeställningar som berör välfärdens långsiktiga finansiering och vilka åtgärder som ska vidtas. Med tanke på det samhällsekonomiska intresset är det betydelsefullt med den helhetssyn som tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen medför.

Dagens sätt att finansiera våra välfärdstjänster måste kompletteras för att hålla i ett långt perspektiv. Även om effektiviseringarna är nödvändiga kan vi inte räkna med att dessa kommer att räcka för att verksamheten och högre sysselsättning i ekonomin kan till en del bidra till att möta de stigande kostnaderna, men kan i det långa loppet inte vara de enda lösningarna. Bilden nedan visar ett antal möjligheter att närma sig hanteringen och finansieringen av framtidens välfärdsservice.



Allt kan inte finansieras med skattemedel. När de ökade ambitionerna och kostnaderna sätter allt högre press på finansieringen kommer det att krävas prioriteringar och avgränsningar³³. Ett sätt att sänka kostnaderna för kommunal välfärdsservice är att i rättighetslagstiftningen begränsa servicen till kommuninvånarna och på så vis minska kommunens ansvar. Viktigare skulle vara att kommunerna skulle fokusera på lagstadgade välfärdstjänster såsom skola och omsorg medan frivilliga åtaganden kan prioriteras ned. Ökade intäkter kunde exempelvis uppnås genom en bredare skattebas och en aktiv näringspolitik eller genom att avgiftsbelägga tidigare avgiftsfri service.

Samverkan kan på flera sätt bidra till en effektivare produktion av välfärdstjänster både vad gäller kostnader och kvalitet. Inom kommunen kan man uppnå nyttoeffekter genom att samarbeta mellan olika sektorer och externt finns mycket att vinna på ökad kommunal samverkan samt ett ökat samarbete med landskapsregeringen och näringslivet. Sammanhållen hemvård är ett exempel på samverkan mellan landskapsregeringen och kommunerna.

 Genom e-förvaltning kan man förbättra och öka effektiviteten i verksamheternas processer. E-förvaltning är verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser. Att ändra förutsättningar och normer kan också vara ett sätt att effektivisera olika verksamhetsprocesser. Exempelvis visar vissa utredningar att det i längden kan vara lönsamt om lärare övergick till byråarbetstid.

Strukturförändringar i den interna organisationen är en viktig del av verksamhetsutvecklingen. Exempelvis har flera kommuner slagit ihop skolor för att effektivisera skolväsendet i den egna kommunen. Alternativa driftsformer som att införa valfrihetssystem och privata alternativ kan också vara kostnadseffektivt men syftar framför allt till att säkra kvalitén för brukaren.

Externa strukturförändringar i form av kommunfusioner är i sig ingen lösning på hanteringen och finansieringen av framtidens välfärdsservice utan förutsätter verksamhetsutveckling inom samtliga nämnda områden.

Utgångspunkten för den moderna förvaltningen är att invånarnas, näringslivets och övriga intressenters behov sätts i centrum. Framväxan-

³³ Hur ska välfärden formas i framtiden - SKL 2011.

det av ny teknik i form av nya kommunikationskanaler och IT-lösningar driver ökade krav på enkelhet och tillgänglighet. Den invånarenkät som kommunförbundet låtit göra visar också bland annat att invånarna sätter service framom organisationsstrukturer och vill ha större påverkansmöjligheter och ökad valfrihet. Invånarna förväntar sig interaktiva tjänster och en tillgänglig service, oberoende av tid och plats, på samma sätt som erbjuds från bland annat företag och andra organisationer.

De föreslagna uppgifterna för samrådsförfarandet stämmer väl överens med de givna exemplen på möjliga förändringar (se figur sid 25) som behöver diskuteras för att åstadkomma framtida lösningar i den åländska välfärdsservicen.

Landskapsregeringen och kommunförbundet bör ta fram en gemensam e-strategi för den offentliga sektorn. Ett arbete som kan göras i etapper. Samhället håller på att förändras på ett avgörande sätt. Det handlar mer och mer om att föra dialog, göra smarta decentraliseringar och skicka ner handlingsutrymme och ansvar. Med smart decentralisering avses framför allt att beslut fattas och tjänster produceras på rätt nivå och på rätt sätt till rätt personer.

I samrådet mellan landskapsregeringen och kommunförbundet kan enighet uppnås och överenskommelser ingås om bland annat de stora strategiska frågorna. Ålands kommunförbund är en medlemsorganisation som utgår från kommunernas behov och på kommunernas vägnar förhandlar, sluter avtal och gör andra överenskommelser inom sitt uppgiftsområde. Då kommunförbundet och landskapsregeringen ingår en överenskommelse om förändringar i t.ex. kommunalskattelagen görs detta naturligtvis på kommunernas vägnar enligt normala demokratiska principer.

Det är det dialogen och den politiska förankringen som är det viktiga och inte om kommunerna i formellt hänseende är bundna av den ingångna överenskommelsen som sådan. Lagtinget fattar det juridiskt bindande beslutet. Den avgörande framgångsfaktorn för kommunförbundet i alla överenskommelser som berör medlemskommunerna är den politiska förankringen.

Alternativ för omorganisation

Bakgrund

Ålands kommunförbund startade år 1998. I och med att Ålands kommunförbund bildades anställdes en förbundsdirektör och samtidigt avskaffades Kommunala samarbetsnämnden och kommunala avtalsdelegationen.

De två kommunalt finansierade organen hade tre anställda vilka fördes över till den nya organisationen. Verksamheten utvecklades utgående från grundtankarna i förarbetena till kommunallagen och framför allt under förutsättningen att inga personalförstärkningar eller andra volymhöjande åtgärder skulle vidtas utan full extern kostnadstäckning genom avtal eller på annat sätt.

Bland de viktigaste verksamheterna kan nämnas IT-samordning (1998-2003), fortbildningsverksamheten, skuldrådgivningen, förmyndarverksamhet, konsumentrådgivningen och skatteombud. Beroende på förändringar i lagstiftningen utvecklades mellan 2006 och 2008 skuldrådgivningen, förmyndarverksamheten och konsumentrådgivningen. Den enda personalförstärkning inom intressebevakningens område sedan kommunförbundets start gjordes år 2008 genom anställandet av en handläggare.

I april 2011 beslöt stadsfullmäktige i Mariehamn att staden utträder ur Ålands kommunförbund den 31.12.2012. I början av år 2011 bestod Ålands kommunförbunds personal av fem ordinarie heltidsanställda personer. Fr.o.m. den 1 september 2011 har personalvolymen minskats till 3,0 årsarbetare. Den genomförda minskningen av personalen innebär att verksamheten koncentreras och att arbetsuppgifter kommer att förändras och omfördelas i enlighet med detta. En annan tillkommande omständighet är att nuvarande avtalschefen avser att gå i pension under första halvan av 2012.

I syfte att anpassa verksamheten till de nya förutsättningarna och öka effektiviteten föreslås att Ålands kommunförbunds organisation och uppgifter omorganiseras från grunden. Inom förbundet finns två kvarvarande områden intressebevakning och utveckling samt avtalsområdet.

Alternativ 1A

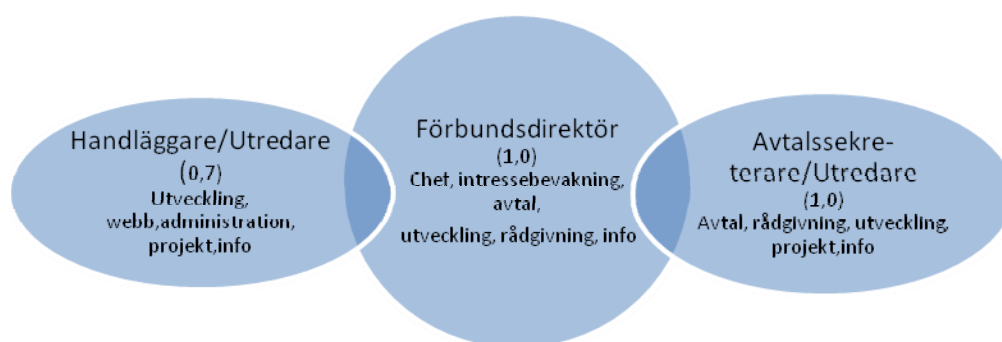
Verksamheten omorganiseras till en mer enhetlig organisation i syfte att effektivisera verksamheten genom ökad samordning. Omorganisationen görs på så sätt att det blir en enda föredragande, förbundsdirektören, inom kommunförbundets politiska organ och att personalen i övrigt omorganiseras i enlighet med detta.

Avtalschefens nuvarande arbetsuppgifter kan delas upp i två delar. Den ena delen utgörs av de övergripande ansvarsuppgifterna (föredragande etc.) och den andra av de uppgifter såsom beredning av ärenden, rådgivnings och -utredandeuppgifter. Avtalsområdets verksamhet är en fortlöpande verksamhet med kontinuerligt återkommande ytterligare höjd arbetsbelastning då nya avtal ingås och administreras. För att kunna utnyttja personalens fulla potential bör det finnas en hög grad av samordning av personal och arbetsuppgifter. En hög grad av samordning ger också en nödvändig bredd och stabilitet samt mindre sårbarhet i en organisation av denna storleksordning.

Omorganisationen skulle göras så att de övergripande ansvarsuppgifterna som avtalschefen nu har överförs på förbundsdirektören och de uppgifter som har karaktären av sekreterar- och utredandeuppgifter överförs på en ny funktion som avtalssekreterare/utredare och en deltidfunktion som handläggare/utredare. Omorganisationen innebär framför allt en ökad samordning av arbetsprocesserna och därmed ett bättre resursutnyttjande inom förbundet. Enligt grundavtalet ska det finnas en avtalschef inom kommunförbundet och det kravet uppfylls genom att förbundsdirektören övertar de strategiska avtalschefsuppgifterna.

Personal och fördelning per uppgiftsområde

Personal	Intressebevakning/utveckling (årsarb.)	Avtalsområdet (årsarb.)
Förbundsdirektören	0,50	0,50
Avtalssekreterare/utredare	0,30	0,70
Handläggare/utredare	0,55	0,15
Summa årsarbetare	1,35	1,35



Övriga kommentarer

En fråga är i vilken grad det går att utnyttja medlemmarnas personal i kommunförbundets verksamhet. Syftet med samverkan på personalområdet i kommunförbundets regi handlar främst om att skapa ett mervärde för medlemmarna genom att ta tillvara och bredda den gemensamma kompetensen. Detta gör vi regelmässigt genom referens-/arbetsgrupper med särskilda uppdrag, ett exempel är den grupp som diskuterade tillämpningen av handikappservicelagen.

I samband med projekt (t ex barnskyddsjouren) har kommunförbundet anlitat personal med specialkompetens men detta har då förutsatt särskild finansiering. Det är knappast möjligt att nyttja kommunernas personal i högre utsträckning än vi redan gör, eftersom det är osannolikt att någon kommun vill låna ut egen personal till gemensamma projekt utan ersättning.

Förbundet avser att utveckla nätverkandet med tjänstemän, då med särskilt fokus på utvecklingsplaner och lagstiftning som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning.

Alternativ 1B

Ålands kommunförbunds verksamhet fortsätter med en förbundsdirektör och en avtalschef samt en deltidsfunktion som handläggare/utredare (2,3-2,4 årsarbetare). Går att klara en löpande verksamhet på både avtals- och intressebevakningsområdet men alternativet ger mindre pengar över till deltidsfunktionen som handläggare/utredare. Kan vara svårt att utnyttja samordningseffekter på grund av specialisering och att allmänna arbetsuppgifter av administrativt slag inklusive webben kan komma att ta för stor andel från det löpande arbetet.

Budgetkalkyl 2013AX

	Bokslut 2010	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013AX	Differens 2012-13AX
Totalt					
Driftsnetto	0	0	0	0	
Intäkter	518	546	399	308	
Personalkostnader	-295	-317	-238	-203	
Övriga kostnader	-223	-229	-160	-105	
Summa kostnader	-518	-546	-399	-308	-23 %
Interna intäkter	100	108	133	129	
Interna kostnader	-100	-108	-133	-129	

Budgetkalkylen 2013AX är en minimikalkyl. Den ekonomiska grundtanken är att kostnaderna för alla kommuner, med undantag för Mariehamn, ska ligga på en jämförbar kostnadsnivå utgående från 2012 års budget. Siffrorna är baserade på 2012 års budget. En annan förutsättning är att hyreskostnaden för kontorslokalen har halverats jämfört med dagsläget.

Budgetkalkylen 2013AX bygger på förutsättningarna i **alternativ 1A** och ger en resurstilldelning på 2,7 årsarbetare. Mindre projekt med landskapsbidrag kan genomföras och kan även komma att påverka finansieringen av denna resurstilldelning.

Motsvarande budgetkalkyl som bygger på **alternativ 1B** skulle ge en resurstilldelning på 2,3-2,4 årsarbetare.

Uttråde ur Ålands kommunförbund

Den nya kommunallagen för landskapet Åland trädde i kraft den 1 januari 1998.³⁴ Vid behandlingen av lagförslaget godkände lagtinget bl.a. en hemställningskläm varav en gällde uttråde ur Ålands kommunförbund.

Enligt landskapsstyrelsen förslag till ny kommunallag var det obligatoriskt för alla åländska kommuner att ansluta sig till KF och någon möjlighet att utträda ur förbundet fanns inte beaktad i lagtexten.³⁵

Under behandlingen i lagtinget avlägsnades på förslag av stora utskottet det uttryckliga förbudet att utträda ur förbundet.³⁶ Vid ärendets tredje behandling begärde lagtinget dessutom att landskapsstyrelsen skulle bereda bestämmelser som gör det möjligt att utträda ur KF och om villkoren för utträdet.



Genom den lag om ändring av kommunallagen³⁷ som trädde i kraft den 15 mars 1998 infördes de villkor som gäller för uttråde i enlighet med vad som nedan anges³⁸.

96 § 2 mom. Varje kommun är skyldig att ansluta sig till Ålands kommunförbund. Om en kommun önskar utträda ur Ålands kommunförbund skall kommunen skriftligen meddela Ålands kommunförbund detta. Medlemskapet upphör den 31 december det år som följer efter det år då kommunen meddelade om utträdet³⁹.

100 § 3 mom. Även om en kommun utträtt ur Ålands kommunförbund i enlighet med 96 § är den bunden av de tjänste- och arbetskollektivavtal⁴⁰ som ingås mellan de kommunala avtalsparterna i landskapet.

102 § 2 mom. Medlemmar och ersättare skall utses så att landskapets olika delar blir företrädna.

³⁴ 73/97

³⁵ FR nr 3/1996-97

³⁶ Bet.nr 4/1996/97

³⁷ 1998/18

³⁸ Landskapsstyrelsen FR nr 1/1997-98

³⁹ 1998/19

⁴⁰ Se C 52, Landskapslag (1978:22) om tjänstekollektivavtal och Ar206, FL II.

105 § 1 mom. Avtalsdelegationens verksamhet skall finansieras av kommunerna gemensamt enligt samma grunder som enligt 99 § gäller för finansieringen av Ålands kommunförbunds verksamhet.

105 § 2 mom. En kommun som utträtt ur Ålands kommunförbund i enlighet med 96 § är trots utträdet skyldig att delta i finansieringen av avtalsdelegationens verksamhet.

Avtalsdelegationen har rätt att uppbära en skälig ersättning för de tjänster som den utför åt kommuner eller kommunalförbund. Grunderna för ersättningen fastställs av Ålands kommunförbund.

I detaljmotiveringen till 105 § står:⁴¹

”Avtalsdelegationen är en del av Ålands kommunförbund. Eftersom kommunerna kan utträda ur Ålands kommunförbund måste finansieringen regleras noggrannare.

Kommunerna kan nämligen inte välja att stå utanför avtalsdelegationen och de skall delta i finansieringen av dess verksamhet oberoende av om de är medlemmar av Ålands kommunförbund eller inte”.

Förbundsstämman med dess beredande organ tillsätter avtalsdelegationen, bestämmer om dess budget och bokslut, utser revisorer, fattar beslut om beviljande av ansvarsfrihet samt har hand om övriga förvaltningsärenden som rör avtalsdelegationen.

⁴¹ Landskapsstyrelsen FR nr 1/1997-98, s 3

Konsekvenser

Ett utträde får vissa betydande konsekvenser för den utträdande kommunen. Den kommun som utträtt saknar representation i det högsta beslutande organet förbundsstämman. Vidare blir den kommun som utträtt ur KF bunden av de tjänste- och arbetskollektivavtal som ingås mellan de kommunala avtalsparterna i landskapet samtidigt som den deltar fullt ut i finansieringen av de kostnader som hör till avtalsdelegationens verksamhet.



Sammanfattningsvis kan sägas att den kommun som utträtt har samma skyldigheter som om den skulle vara med men förlorar i inflytande. Men enligt grundavtalet kan företrädare för kommun som utträtt ur Ålands kommunförbund utses till medlem i avtalsdelegationen.

En annan konsekvens av att den obligatoriska avtalsdelegationen är en del av Ålands kommunförbund är att medlemskommunerna inte kan upplösa kommunförbundet.