

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd)

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Riksdagen remitterade den 29 maj 2013 regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd) (RP 53/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet, kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandena (GrUU 20/2013 rd, KuUU 11/2013 rd, ShUU 10/2013 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör, avdelningschef Päivi Laajala, lagstiftningsråd Eeva Mäenpää och regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- ordförande i samordningsgruppen för kommunreformen och omstruktureringen av social- och hälsovården, ordförande för samlingspartiets riksdagsgrupp, riksdagsledamot Petteri Orpo
- vice ordförande i samordningsgruppen för kommunreformen och omstruktureringen av

- social- och hälsovården, ordförande för den socialdemokratiska riksdagsgruppen, riksdagsledamot Jouni Backman
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
 - regeringsråd Merja Leinonen och direktör Jari Rajanen, undervisnings- och kulturministeriet
 - regeringsråd Pekka Järvinen och regeringsråd Päivi Salo, social- och hälsovårdsministeriet
 - landskapsdirektör Pentti Malinen, Kajana-lands förbund
 - landskapsdirektör Mika Riipi, Lapplands förbund
 - kommunutvecklingschef Päivi Lintumäki, Norra Karelen landskapsförbund
 - landskapsdirektör Matti Viialainen, Södra Savolax landskapsförbund
 - landskapsdirektör Olav Jern, Österbottens förbund
 - sakkunnig i förvaltningsärenden Kristina Beijar och generalsekreterare Markus Österlund, Svenska Finlands folkting
 - direktör, finansieringsplanering Allan Paldanius, Keva
 - avdelningsdirektör Markku Pekurinen, Institutet för hälsa och välfärd
 - chefsjurist Juha Myllymäki och verkställande direktör Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, Finlands Kommunförbund
 - koncernjurist Atte Malmström och stadssekreterare Anja Vallittu, Helsingfors stad
 - utvecklingsdirektör, tf. kommundirektör Jarmo Kivineva, Kangasala kommun
 - stadsdirektör Lauri Lamminmäki, Kouvola stad
 - kommundirektör Ari Ranta-aho, Muurame kommun
 - ekonomidirektör Jukka Weisell, Uleåborgs stad
 - kanslichef Oskari Auvinen, Pirkkala kommun
 - direktör Hannu Leskinen och chefsöverläkare Jorma Penttinen, Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt.
 - kommundirektör Arto Oikarinen, Rusko kommun
 - sektordirektör för social- och hälsovården Kai Saarimaa, Salo stad
 - chefsöverläkare Tiina Perä, Seinäjoki hälso-central
 - kommundirektör Tanja Matikainen, Sulkava kommun
 - kommunsekreterare Tuula Hyttinen, Tusby kommun
 - kommunfullmäktiges ordförande Aulis Nordberg och kommundirektör Vuokko Tieva-Niittyvuopio, Utsjoki kommun
 - tf. ekonomidirektör Jan Finne, Vasa stad
 - direktör Göran Honga, Vasa sjukvårdsdistrikt
 - stadsdirektör Kari Nenonen, Vanda stad
 - arbetsmarknadsombud Juha Isoniemi, Offentliga och privata sektorns funktionärsförbund Jyty
 - direktör, utvecklingsenheten Jussi Salo, Finlands primärskötarförbund SuPer, som representant för Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO rf
 - organisationschef Simo Kekki, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
 - chef för juridiska ärenden Mika Hämäläinen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
 - utvecklingschef Kirsi Markkanen, Tehy ry
 - förhandlingsdirektör Jukka Kauppala, Teknik och Hälsa FKT rf
 - professor Arto Haveri
 - professor Hannu Katajamäki
 - professor Olli Mäenpää
 - professor Aimo Ryyänen
 - professor Jari Stenvall
 - professor Kaarlo Tuori
 - forskare Ritva Pihlaja
 - forskare Siv Sandberg
 - universitetslektor Lotta-Maria Sinervo.
- Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
- jord- och skogsbruksministeriet
 - arbets- och näringsministeriet
 - miljöministeriet
 - Folkpensionsanstalten
 - Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
 - regionförvaltningsverket i Östra Finland

- | | |
|--|--|
| — Institutet för hälsa och välfärd | — sametinget |
| — Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt | — SOSTE Finlands social och hälsa ry |
| — Kangasala kommun | — direktör Riitta Särkelä, SOSTE Finlands |
| — Kolari kommun | social och hälsa ry |
| — Lieksa stad | — professor Mikael Hidén |
| — kommundirektör Matias Hilden, Puumala kommun | — juris kandidat, magister i samhällsvetenskaper Aulis Pöyhönen. |
| — Sotkamo kommun | |

PROPOSITIONERNA

Regeringens proposition RP 31/2013 rd

I propositionen föreslås ändringar i kommunindelningsslagen och språklagen. Ändringarna hänför sig till genomförandet av kommunstrukturreformen. Rubriken för kommunindelningsslagen föreslås bli ändrad till kommunstrukturlagen, som bättre beskriver dess innehåll. Till lagen fogas bestämmelser om kommunernas utredningskyldighet, utredningskriterier och avvikelser från dem samt ändras bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar.

Bestämmelserna om mål för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningar för ändring i kommunindelningen föreslås bli kompletterade i enlighet med de centrala målen för kommunstrukturreformen. Målet för kommunstrukturreformen är i synnerhet att stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Meningen är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen och deras förmåga att utnyttja marknaden.

Kommunen ska tillsammans med andra kommuner utreda en sammanslagning, om något eller några av följande i lagen angivna utredningskriterier påkallar en utredning: 1) det befolkningsunderlag som krävs för servicen, 2) självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur eller 3) kommunens ekonomiska situation. Kommunen ska dessutom delta i en sammanslagningsutredning, om en sådan funktionell helhet som förutsätts i lagen och som uppfyller utredningskriterierna inte kan uppnås i området på annat sätt.

Kommunerna kan ansöka om avvikelse från det utredningsområde som anges utifrån utredningskriterierna. I lagen föreskrivs om kriterierna och förfarandet för avvikelse.

Kommunerna ska göra sammanslagningsutredningar och utifrån dem sammanslagningsframställningar senast den 1 juli 2014. Finansministeriet kan bestämma att det ska göras en särskild kommunindelningsutredning, om kommunen inte fram till dess gjort en sådan utredning eller framställning om sammanslagning som förutsätts i lag.

Beslut om kommunsammanslagningar ska i regel grunda sig på en gemensam framställning från kommunerna. Statsrådet kan förkasta kommunernas framställning, om den föreslagna sammanslagningen uppenbarligen inte uppfyller förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Statsrådet kan trots motstånd från fullmäktige besluta om kommunsammanslagning i en situation där tryggandet av servicen för invånarna i en kommun som omfattas av utvärderingsförfarandet för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning kräver en ändring i kommunindelningen.

De kommunalt anställdas ställning tryggas i de ändringar i kommunindelningen som träder i kraft under åren 2014—2017 på samma nivå som nu genom bestämmelser om ett femårigt uppsägningskydd för personal som överförs.

Bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar ändras så att kommunerna i kommunsammanslagningar som träder i kraft under åren 2014—2017 betalas sammanslagningsunderstöd och ersätts för eventuel-

la statsandelsförluster. Dessutom får kommunerna understöd för kostnaderna för de sammanslagningsutredningar som förutsätts i lag.

Språklagen ändras så att en sammanslagning av kommuner inte försämrar kommuninvånarnas språkliga rättigheter. Ändringarna gäller bestämmandet av kommunens språkliga indelning, språket i protokoll, skyltar och ortnamn och skriftväxlingen mellan myndigheterna.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2013. Kommunstrukturlagens bestämmelser om genomförandet av kommunstrukturreformen och ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar föreslås vara i kraft till utgången av 2019 och bestämmelserna om uppsägningsskydd för personalen till utgången av 2021.

Regeringens proposition RP 31/2013 rd

I propositionen föreslås kompletteringar till den proposition med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen (RP 31/2013 rd) som regeringen överlämnade till riksdagen den 4 april 2013.

Det föreslås att propositionen kompletteras med anledning av regeringens riktlinjer för ordnandet av social- och hälsovården, vilka beskrivs i motiveringen, och att konsekvensbedömningen kompletteras till denna del. Dessutom föreslås det att grundlagsanalysen kompletteras.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kommunreformen, dess bakgrund och utgångspunkter

Kommunerna spelar en central roll i vårt land som tillhandahållare av basservice för befolkningen. För närvarande har Finland 320 kommuner. Både under 2000-talets första årtionde och under tidigare årtionden har särskilda reformprojekt genomförts för att trygga välfärdstjänsterna och stärka kommunernas förutsättningar.

Den så kallade stora kommunreformen, som genomfördes mellan 1961 och 1982, ledde till sammanslagning av 87 kommuner. Orsaken till att man inledde den kommun- och servicestrukturreformering som huvudsakligen genomfördes det första årtiondet av 2000-talet var den diskrepans som råder mellan kommunernas ekonomiska resurser och deras lagstadgade uppgifter (FvUB 11/2000 rd — SRR 3/1999 rd). Utskottet bad med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen i slutet av 2004 inrikesministeriet om en skriftlig utredning om vilka möjligheter kommunfältet, inklusive de enskilda kommunerna, har att klara av sina uppgifter och förpliktelser som sig bör. Med anledning av ministeriets utredning gav förvalt-

ningsutskottet ett yttrande till statsrådet där utskottet framför att den viktigaste effekten av dess begäran om utredning och ministeriets utredning är att regeringen beslutade starta kommun- och servicestrukturreformen (FvUU 28/2006 rd — MINU 1/2004 rd). Som ett resultat har antalet kommuner hittills minskat med över 100 under 2000-talet. Sammanslagningarna har i synnerhet minskat de allra minsta kommunernas antal. Trots den utveckling som skett är kommunstrukturen i Finland fortfarande splittrad och vi har fortsatt alltför många resurs-svaga kommuner (FvUB 13/2012 rd — SRM 2/2012 rd). Reformarbetet måste därför fortsätta.

För att säkerställa detta kommer regeringen i överensstämmelse med programmet för Jyrki Katainens regering att genomföra en riksomfattande kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur baserad på starka primärkommuner. En stark primärkommun består av naturliga pendlingsområden och är tillräckligt stor för att självständigt kunna svara för basservicen, med undantag för krävande socialvårdstjänster. En stark primärkommun kan framgångsrikt bedriva näringspolitik och utvecklingsarbete och den kan effektivt bemöta utmaningen i den allt mer splittrade samhällsstruktu-

ren. Det viktigaste målet med kommunreformen är att trygga den offentliga servicen överallt i Finland också i framtiden.

Vid sidan av kommunstrukturreformen består kommunreformen av en totalreform av kommunallagen, lagstiftning om ordnandet av social- och hälsovården, en statsandelsreform, en förvaltningslösning för metropolområdet samt en utvärdering av kommunernas uppgifter. Kommunstrukturreformen innebär dessutom förändringar i de lagar som gäller ordnande av lokal- och regionförvaltningen och kan innebära ett behov av revideringar i lagstiftningen inom flera olika sektorer. Utskottet påpekar att kommunreformspaketet innebär en ytterst omfattande beredning av lagstiftning; allt kan inte göras samtidigt utan uppgifterna måste fördelas över tiden.

Totalreformen av kommunallagen inleddes i juli 2012. Till stöd för reformarbetet tillsattes en parlamentarisk uppföljningsgrupp och fyra beredningssektioner, dvs. sakkunniggrupper, för ledning och organ, demokrati, kommunekonomi samt kommunerna och marknaden. Utskottet menar att reformen måste fästa särskild vikt vid utvecklingen av närdemokratin. Utifrån inkommen utredning finns det i Finland över 60 olika modeller för närdemokrati. Flertalet av dem utgör dock diskussionsforum som inte är direkt kopplade till beslutsfattandet. Under sakkunnigutfrågningen har Yläkemijoki områdesnämnd i Rovaniemi lyfts fram som ett fungerande organ för närdemokrati. Utskottet understryker det i samband med översynen av kommunallagen är skäl att se på hur man på bästa sätt kan främja invånarnas inflytande och deltagande och därigenom demokratin.

Utredaren för statsandelsreformen har lagt fram preliminära förslag till hur systemet kunde revideras. De slutliga förslagen läggs fram före utgången av 2013. Avsikten är att förenkla och förtydliga systemet och göra det mer sporrande. Revideringen av statsandelssystemet syftar inte till att påskynda kommunstrukturreformen, utan systemet måste ses över oberoende av den. Propositionerna om revidering av kommunallagen och statsandelssystemet ska enligt planerna läm-

nas till riksdagen våren 2014 och lagarna träda i kraft vid ingången av 2015.

Kommunreformen och kommunstrukturreformen är till sina syften nära kopplade till varandra. Regeringen föreslår att rubriken för kommunindelningenslagen (1698/2009) ändras till kommunstrukturlagen för att bättre motsvara lagens innehåll. Lagförslaget innehåller dels bestämmelser som avses ha permanent karaktär och gäller tills vidare, dels tidsbegränsade bestämmelser som gäller kommunsammanslagningar och som träder i kraft vid ingången av åren 2014—2017. De tidsbegränsade bestämmelserna gäller bland annat kommunernas skyldighet att utreda kommunsammanslagningar, grunderna för utredningarna och avvikelser från dem samt tidsfristen för utredningarna. Förslagen till ändring av språklagen anknyter till tryggheten av de språkliga rättigheterna i samband med kommunstrukturreformen.

De sakkunniga har fäst utskottets uppmärksamhet vid hörandet av kommunerna under beredningen av kommunstrukturreformen. Utskottet understryker att hörandet av kommunerna har varit genuint och verkligen också påverkat innehållet i propositionen. Kommunerna har hörts både om de förslag som lades fram av den så kallade arbetsgruppen för strukturen inom kommunalförvaltningen och om utkastet till regeringspropositionen. Kommunernas utlåtanden har på åtskilliga punkter påverkat innehållet i den nu föreslagna lagstiftningen, till exempel när det gäller målen för kommunstrukturlagen och iakttagandet av villkoren i grundlagen. I fråga om hörandet av kommunerna hänvisar utskottet till sitt betänkande om statsrådets meddelande till riksdagen om hur kommunreformen framskrider (FvUB 13/2012 rd — SRM 2/2012 rd) och till det avsnitt i propositionsmotiven som behandlar beredningen av propositionen.

Kommunreformens mål och behov

Utskottet konstaterar att regeringens mål är att genomföra en landsomfattande kommunreform i syfte att skapa så starka och livskraftiga kommuner som möjligt i hela landet. Vid sidan av den gällande kommunindelningenslagen mål för ut-

veckling av kommunindelningen syftar kommunreformen i synnerhet till att stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen och deras förmåga att utnyttja marknaden.

I och med att kommunreformen stärker kommunens förutsättningar att ansvara för ordnandet av servicen möjliggör det också att besluten om servicen samlas hos kommunfullmäktige i stället för att vara spridd bland ett flertal samarbetsorganisationer inom olika förvaltningsområden. Förändringarna i kommunernas omvärld, däribland den ekonomiska försvagningen, har lett till att det i många avseenden finns ytterst litet utrymme för lokala beslut. Det finns till exempel inte tillräckliga resurser för uppgifter som hör till kommunens allmänna kompetens. Kommunstrukturen syftar uttryckligen till att sporra kommunerna att skapa starkare helheter med bättre förutsättningar också för självstyrelsen.

Utskottet betonar att målet är att reformen ska utgå från kommunerna. De har till uppgift att utreda möjligheterna till kommunsammanslagningar på de grunder som ges i lagen. Utredningarna ska grunda sig på kommunernas kunskaper om de lokala förhållandena. Avsikten är att utredningarna ska ge detaljerad information om fördelar och nackdelar med en sammanslagning; denna information bildar underlaget för kommunernas beslut i frågan. Utskottet konstaterar att förhållandena i landet och dess olika delar varierar stort. Det finns till exempel kommuner med färre än 20 000 invånare som har en välordnad ekonomi. Samtidigt finns det andra kommuner med ungefär lika många invånare där ekonomin är svag. Samma variation förekommer inom olika grupper av kommuner. Graden av differentiering varierar bland kommunerna och berör såväl landsbygdskommuner som urbana kommuner. En central utgångspunkt för kommunreformen är strävan att påverka utvecklingen i stora stadsregioner. Hälften av finländarna bor i dessa regioner. Utskottet menar att den största nyttan av

kommunreformen uppnås om man i dessa regioner hittar lösningar som minskar den inre segregationen i stadsregionerna och leder till att markanvändningen styrs genom en övergripande beslutsprocess. Ett annat centralt mål med kommunreformen är att motverka den interna deloptimeringen i tillväxtcentra och att utöver markanvändningsproblematiken svara på utmaningarna i fråga om trafiken och boendet.

Det största trycket på förändring är kopplat till befolkningsutvecklingen och förändringar i befolkningsstrukturen, den ekonomiska utvecklingen i kommunerna och förutsättningarna för att ordna service och till behovet att göra samhällstrukturen enhetligare.

Förändringarna i befolkningsutvecklingen och befolkningsstrukturen försvagar på ett avgörande sätt kommunernas möjligheter att svara för ordnandet av basservicen. I synnerhet det att de äldres andel av befolkningen ökar kraftigt medför stora utmaningar för ordnandet och finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna. Den stora pensionsavgången bland de kommunalanställda och den sjunkande andelen personer i arbetsför ålder försvårar läget ytterligare. Pensionsavgångarna särskilt inom hälso- och sjukvården gör det svårare för kommunerna att rekrytera tillräckligt med kompetent personal. Nativiteten ökar på riksnivå, men utvecklingen varierar kraftigt mellan olika regioner. Antalet barn i läropliktsåldern minskar i flertalet landskap, och i glesbygden blir det allt svårare att säkerställa tillräckliga utbildningstjänster.

Av propositionen framgår att cirka hälften av trycket på stigande offentliga utgifter riktar sig till kommunerna. Den minskande arbetsföra befolkningen försvagar på längre sikt tillväxten och den finansiella basen. Om utgifterna inte anpassas till inkomsterna kommer de ökande åldersrelaterade utgifterna att leda till en ohållbar och okontrollerbar skuldutveckling. Vi behöver därför ekonomisk tillväxt och strukturella reformer som stärker hållbarheten i ekonomin. Vidare måste produktiviteten höjas inom kommunsektorn, framhåller utskottet.

Det allmänna försvagningen av kommunernas ekonomiska situation och de ökande ekono-

miska skillnaderna mellan kommunerna försvagar ytterligare förutsättningarna för att svara på invånarnas behov av basservice. Det ekonomiska läget är i vissa kommuner redan så dåligt att deras förmåga att tillhandahålla basservice ligger i farozonen. Tillgången på service och servicekvaliteten kan redan i dag variera också inom en och samma kommun. I framtiden väntas de ekonomiska svårigheterna beröra hela kommunfältet. Med växande skillnader mellan olika regioner ökar också ojämlikheten när det gäller medborgarnas tillgång till service. År 2020 väntas minst en tredjedel av kommunerna befinna sig i stora ekonomiska svårigheter.

Det tryck som förändringarna i omvärlden sätter på kommunerna förutsätter enligt utskottet effektiva insatser för att säkerställa de kulturella rättigheter och rätten till social trygghet som avses i grundlagen. Det är av högsta vikt att fokusera på likabehandlingen av människor i olika delar av landet och deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande rättigheter.

Utveckling av kommunstrukturen

Enligt gällande kommunindelningslag är målet när kommunindelningen utvecklas en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna.

Utskottet konstaterar att de gällande målen för utvecklingen av kommunindelningen i mångt och mycket motsvarar målen för kommunreformen. Viktiga är också de nya, på regeringsprogrammet baserade målen som propositionen tar upp uttryckligen i fråga om att stärka invånarnas självstyrelse och kommunernas möjligheter att i tillräcklig omfattning själv svara för serviceproduktionen.

Utredningsskyldighet och utredningskriterier

Utskottet noterar att den centrala skyldigheten och det centrala innehållet i den föreslagna kommunstrukturlagen är kommunernas skyldighet att utreda en kommunsammanslagning. För genomförandet av kommunstrukturreformen är kommunerna enligt lagförslaget skyldiga att utreda en kommunsammanslagning som uppfyller villkoren för kommunindelningen, om något av de följande utredningskriterierna visar på ett utredningsbehov: 1) det befolkningsunderlag som krävs för servicen, 2) självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur eller 3) kommunens ekonomiska situation. Utskottet framhåller att en kommun inte kan stanna utanför en utredning även om den inte uppfyller utredningskriterierna, ifall en funktionell helhet som uppfyller förutsättningarna i lagen inte kan uppnås i området på något annat sätt.

Väsentligt är också att en kommun som står i beråd att stanna utanför en sammanslagningsutredning har möjlighet att bland grannkommunerna välja en utredningspartner med vilken den utgör en funktionell helhet. Med hänvisning till den föreslagna kommunstrukturlagen menar utskottet att det även i övrigt är viktigt att förhindra att kommuner ställs utanför utredningsförfarandet till exempel därför att de andra kommunerna inte vill ha dem med på grund av deras svaga ekonomi.

Sammanslagningsutredningen ska bilda underlag för kommunernas beslut. Den måste basera sig på en tillräckligt omfattande beredning och visa på såväl fördelar som nackdelar med en sammanslagning. En utgångspunkt för utredningsförfarandet är att de område som utredningen gäller uppfyller villkoren för en ändring av kommunindelningen. Målet för utredningen är att få till stånd ett förslag till en kommunsammanslagning och ett därtill knutet sammanslagningsavtal. I praktiken kan utredningsskyldigheten bedömas angå merparten av kommunerna i Finland. Utskottet ser utredningsskyldigheten som ett viktigt steg i genomförandet av kommunreformen.

Befolkningsunderlag som krävs för servicen

Målet med reformen är en kommunstruktur där kommunen huvudsakligen själv kan ansvara för ordnandet av basservice och för det utvecklingsarbete servicen förutsätter. Utskottet tillstyrker därför den i propositionen avsedda skyldigheten för kommuner med mindre än 20 000 invånare att tillsammans med de övriga kommunerna utreda en sammanslagning på ett område där befolkningsunderlaget är tillräckligt för ordnande, finansiering och utvecklande av tjänster samt förmågan till egen serviceproduktion är tillräcklig.

Utredningsområdet ska enligt lagförslaget speciellt med hänsyn till ordnandet av social- och hälsovården ha åtminstone cirka 20 000 invånare. Med tanke på förutsättningarna för enhögklassig och jämlik grundläggande utbildning bör området ha åtminstone ungefär 50 barn i ålderskategorin under 1 år.

Enligt propositionen visar studier att tjänster som produceras för ett mycket litet befolkningsunderlag och i mycket små enheter i allmänhet har höga styckkostnader. Variationen på verksamhetens kvalitet och effektivitet är också störst i små enheter, och dessa är dessutom sårbara när det gäller tillgång på personal och vikarier. Den åldrande befolkningen och migrationen orsakar mest problem och instabilitet just för de minsta och ekonomiskt mest utsatta kommunerna.

Utskottet understryker att syftet med utredningskriteriet för befolkningsunderlaget är att stärka och främja bildandet av kommuner med en stabilare kommunal ekonomi. Kommunerna måste ha ekonomiska, funktionella och på personella resurser grundade förutsättningar att ordna den service invånarna har rätt till och som uppfyller kravet på likabehandling. Utredningskriteriet för befolkningsunderlaget syftar till att säkerställa förutsättningarna för utveckla verksamheten och hela regionens livskraft. En stark kommun ger tillräckliga förutsättningar för ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur

I regeringsprogrammet sägs att en stark primärkommun består av naturliga pendlingsområden och kan effektivt bemöta utmaningen i den allt mer splittrade samhällsstrukturen. I områden med mycket pendling och splittrad samhällsstruktur har kommungränserna liten betydelse för invånarnas vardag. Kommunerna är beroende av varandra och de hör till samma ekonomiska område med en gemensam arbetsmarknadsdynamik. I de här områdena är de olika kommunerna sammanflätade i fråga om utvecklingen av näringsstrukturen.

Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser.

Det är enligt utskottet motiverat att utreda en kommunsammanslagning om mindre än 80 procent av den arbetande befolkningen i kommunen arbetar inom kommunens område. Med självförsörjning i fråga om arbetsplatser avses förhållandet mellan den arbetande befolkningen och antalet arbetsplatser i kommunen. Enligt Statistikcentralens uppgifter för 2009 uppfyller 114 kommuner kriteriet för självförsörjning i fråga om arbetsplatser. Utöver det som utskottet sagt ovan om befolkningsunderlaget konstateras att en hög självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser är ett uttryck för kommunens livskraft, konkurrenskraft och förmåga att svara för utvecklandet av näringsverksamheten inom sitt område.

Pendling. Liksom regeringen anser utskottet att kommunen ska vara skyldig att utreda en sammanslagning om arbetandet utanför kommunen är omfattande enligt pendlingsprocenten i Statistikcentralens pendlingsområden. Pendlingsregionerna är olika stora och deras omfattning påverkas av bland annat centralkommunens storlek och dragningskraft i regionen.

I kommuner belägna inom stora pendlingsregioner uppstår utredningsbehov om pendlingen från kommunen till den i Statistikcentralens pendlingsområdesindelning avsedda centralkommunen är minst 35 procent. Som stora pendlingsregioner räknas pendlingsområdena runt

Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Lahtis, Jyväskylä och Kuopio. I andra pendlingsregioner uppstår utredningsbehov om pendlingen från kommunen till den i Statistikcentralens pendlingsområdesindelning avsedda centralkommunen är minst 25 procent.

Samhällsstruktur. En kommun har enligt förslaget till kommunstrukturlag utredningsskyldighet om en enhetlig central tätort i kommunen eller i en angränsande kommun sträcker sig över kommungränsen eller en närliggande tätort som ansluter sig till den centrala tätorten sträcker sig över kommungränsen. Utredningsskyldigheten gäller också om tillväxttrycket på den centrala tätorten i en annan kommun i betydande utsträckning berör en närliggande tätort inom kommunens område.

Utskottet konstaterar att kriteriet för samhällsstrukturen uppfylls för det första om samhällsstrukturen i området består av en central tätort som sträcker sig över flera kommuners område. Utredningskriteriet uppfylls för det andra om en närliggande tätort som strukturellt eller funktionellt ansluter sig till den centrala tätorten sträcker sig över kommungränsen. För det tredje uppfylls kriteriet om trycket på att den centrala tätorten ska växa i betydande grad berör en närliggande tätort i en annan kommun. Enligt detaljmotiven avses en situation där en enhetlig tätortszon bryts till exempel på grund av ett geografiskt eller naturvärdesrelaterat hinder vid kommungränsen medan byggbehovet på området till följd av befolkningstillväxten, trafikförbindelserna eller arbetsplatsernas läge eller av andra orsaker i betydande grad berör en närliggande tätort i en annan kommun eller ett område i närheten av en sådan ort.

Samhällsstrukturen inrymmer den fysisk-funktionella helhet som består av bostads-, arbetsplats-, servicependlings- och rekreationsområdena och de system för trafik och teknisk service som förenar dem. Granskningen av samhällsstrukturen ska grunda sig på Finlands miljöcentrals tätortsklassificering.

Utskottet understryker vikten av att utredningskriteriet för samhällsstrukturen iakttas. Det

samlar i en utredning ett område där det finns stort behov av ett gemensamt beslutsfattande om markanvändningen, boendet och trafiken i syfte att minska deloptimeringen mellan kommunerna och stärka konkurrenskraften och livskraften i hela området. Av propositionen framgår att det lyckas bäst genom att kommunstrukturen utvecklas så att den centrala tätortsstrukturen i stadsregionen tillsammans med tillväxtområdena administrativt hör till samma kommun.

I detta sammanhang fäster utskottet dessutom uppmärksamhet vid att kommuner som på basis av samhällsstrukturkriteriet eller pendlingskriteriet utgör ett enhetligt område gemensamt ska utreda en sammanslagning av kommunerna.

Kommunens ekonomiska situation

Som komplettering av det som utskottet tidigare sagt konstateras att syftet med utredningskriteriet som gäller kommunens ekonomiska situation är att stärka kommunens ekonomiska bärkraft så att den kan svara för ordnandet, finansieringen och produktionen av service. Lagförslaget ålägger kommunen skyldighet att utreda en kommunsammanslagning, om de ekonomiska nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering uppfyller kriterierna för en så kallad kriskommun eller för en kommun som är på väg in i en kris.

Utskottet påpekar att den ekonomiska situationen i kommunerna och deras ekonomiska spelrum har central betydelse bland annat för tryggandet av basservicen. Skyldighet att utreda en kommunsammanslagning har för det första kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning (s.k. kriskommuner), om de ekonomiska nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunernas finansiering två år i följd — dvs. i de två senast godkända boksluten — underskrider gränsvärdena i den statsrådsförordning (205/2011) som utfärdats med stöd av 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

Dessutom uppfylls villkoret i kommuner där ekonomin är på väg in i en kris och nyckeltalen närmar sig gränsvärdena enligt ovan nämnda statsrådsförordning. I detta fall beaktas

gränsvärdena tre år i följd vid bedömningen, och kriterierna granskas utifrån de tre senast godkända boksluten. Ett behov av att utreda en sammanslagning av kommuner uppstår om fyra av de sex gränsvärdena underskrids i kommunens ekonomi tre år efter varandra.

Nyckeltalet för ekonomin uppfylls enligt lagförslaget om underskottet i balansräkningen enligt kommunens bokslut per invånare var minst 500 euro i det senast godkända bokslutet och även de två senaste boksluten före det visade underskott. Sannolikheten för att en sådan kommun ska bli föremål för ett utvärderingsförfarande på basis av boksluten för de följande åren har enligt propositionen ökat.

Helsingfors metropolområde

Utskottet poängterar att en effektiv planering av samhällsstrukturen och samordning av markanvändning, boende och trafik är den största utmaningen för metropolområdet. När det gäller den nationella konkurrenskraften och tillväxtpotentialen är kommun- och servicestrukturlösningarna särskilt inom metropolområdet av största betydelse.

Helsingforsregionen avgränsas i propositionen till de 14 kommuner som deltar i det frivilliga samarbetet. Som pendlingsregion är Helsingfors metropolområde ännu mera omfattande. Områdets särskilda ställning jämfört med andra stadsregioner bygger främst på dess stora betydelse för samhällsekonomin. Inom området bor ungefär en fjärdedel av Finlands befolkning samtidigt som regionen står för en tredjedel av landets nationalprodukt och cirka 40 procent av forsknings- och utvecklingsutgifterna. Metropolområdet avviker också på grund av sin storlek, sina internationella kontakter och sitt omfattande influensområde från andra stadsregioner i Finland, och bildar därför en unik helhet även i avseende på geografi och verksamhetsbetingelser.

Även om Helsingforsregionen är en liten metropol tävlar också den med andra metropolområden om internationella investeringar och företag, främst i Östersjöregionen. En ökad befolkningsskoncentration kommer i framtiden att leda

till en mer splittrad samhällsstruktur och ökad trafik. Boendet är dyrare och trängre jämfört med andra områden, likaså är risken för marginaliseringsfenomen större än i landet i övrigt.

Samarbetet mellan Helsingforsregionens kommuner har hittills varit brett och täckt in många verksamhetsområden. Vissa omfattande uppgiftstyper sköts av större samkommuner men genom olika samsarbetsarrangemang har man också försökt skapa överkommunala lösningar. På vissa verksamhetsområden är samarbetet lagfäst men i stor utsträckning bygger det på frivilligt samarbete.

Av kommunstrukturpropositionen framgår att de utredningsgrunder som avser själva försörjningsgraden i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur inte är avsedda att tillämpas inom metropolområden. I stället ska de fjorton kommunerna i metropolområdet med stöd av den föreslagna lagen utreda en sammanslagning på områden där det finns ett stort behov av en enhetligare samhällsstruktur på grund av en gemensam central tätort och trycket på att den ska växa. Eftersom denna skyldighet kunde leda till att det bildas alltför stora utredningsområden föreskrivs det ytterligare att utredningsområdena ska utgöra en funktionell helhet och vara motiverade med tanke på området som helhet. Enligt lagförslaget kan till utredningsområdet dessutom höra kommuner utanför området, om det är nödvändigt för att en funktionell helhet ska bildas.

Enligt utskottet är det motiverat att de ovan nämnda undantagsgrunderna i fråga om självförsörjningsgraden för arbetsplatser, pendling och samhällsstruktur inte tillämpas på kommunerna i metropolområdet, eftersom utredningsgrunderna för dem redan är flexibla och beaktar områdets särdrag.

När det gäller metropolområdet har regeringen i sitt meddelande till riksdagen i juni 2012 (SRM 2/2012 rd) sagt att metropolområdet behöver dels kommunala omstruktureringar, dels någon typ av metropolförvaltning. Beredningen har inlett med en förstudie som i samråd med kommunerna kartlägger kommande kommunindelningsområden och undersöker olika alterna-

tiv för en metropolförvaltning. Ett sammandrag av kommunernas yttranden om utredningens förslag blev färdigt den 31 maj 2013. Enligt uppgift till utskottet ska ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling i juni 2013 bestämma hur arbetet med metropolområdet ska gå vidare.

Avvikelse från utredningsområdet

Eftersom områdena i vårt land uppvisar många variationer anser utskottet det nödvändigt att lagen också föreskriver om möjligheten att gå in för utredningsområden som avviker från de angivna kriterierna även om det inte går att göra undantag från själva utredningsskyldigheten. Syftet med att tillåta avvikelser är att stöda kommunernas utredningsarbete och beredningen av kommunsammanslagningar. Förutom avvikelse från servicekriteriet kan ministeriet även bevilja avvikelse från pendlingskriteriet och samhällskriteriet.

Avvikelse från utredningsområdet förutsätter att det föreslagna utredningsområdet bildar en alternativ funktionell helhet som uppfyller målen för utveckling av kommunindelningen och villkoren för en ändring av kommunindelningen. Avvikelse från det utredningsområde som kriterierna anger kan också göras om det på grund av särskilt gles bosättning inte är möjligt att bilda en funktionell helhet på något annat sätt. Avvikelse på dessa grunder får dock inte göras om avvikelsern hindrar andra kommuner från att bilda en funktionell helhet. Avvikelse från utredningsområde är dessutom möjligt om det behövs för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter eller för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur.

Utskottet framhåller att en avvikelse inte följer automatiskt utan kräver att finansministeriet beviljar tillstånd, vilket kan ske om kommunerna har tillräckliga förutsättningar att ordna och producera den lagfästa servicen.

Finansministeriet fattar beslut om avvikelse från utredningsområdet efter ansökan från en kommun eller flera kommuner gemensamt eller på initiativ av ministeriet. Enligt utskottet är det

motiverat att ministeriet utnyttjar sin initiativrätt endast i situationer där kommunernas ansökningar avviker från varandra, eller bara en del av kommunerna i området har ansökt om avvikelse. I lagförslaget nämns inga särskilda tidsfrister för att anhålla om avvikelse, vilket innebär att kommunerna kan lämna in en sådan ansökan i det skede av utredningsarbetet som de själva finner lämpligt.

För klarhetens skull måste det nämnas att vid ansökan om avvikelse från kravet på pendlingsregion- eller samhällsstrukturer kan finansministeriet bestämma att det ska göras en särskild kommunindelningsutredning där man utreder alternativa områdeshelheter.

Tidtabellen för reformen

Enligt lagförslaget ska varje kommun senast den 30 november 2013 anmäla till ministeriet med vilken eller vilka kommuner den utreder en kommunsammanslagning i enlighet med lagen. Enligt utredning till utskottet har bestämmelsen om anmälningsskyldighet främst att göra med regeringens avsikt och förhoppning att i slutet av 2013 kunna bedöma hur kommunreformen framskrider och få en översikt av kommunernas avgörande i samband med att ministeriet fattar beslut om avvikelser från utredningsområdenas storlek. Tidsangivelsen syftar också till att kommunerna ska börja förhandla om utredningsområde och uppgörande av utredningar så snart lagen har trätt i kraft. Anmälningsskyldigheten innebär enligt uppgift dock inte att kommunernas anmälningar och de slutliga utredningarna nödvändigtvis måste gälla samma område. Kommunen kan alltså ändra sitt beslut efter att anmälan har lämnats. Finansministeriet har inte för avsikt att fatta några förpliktande beslut utifrån anmälningarna.

De kommuner som omfattas av utredningsskyldigheten ska enligt propositionen göra en sammanslagningsutredning senast den 1 juli 2014. Om kommunerna med stöd av utredningen beslutar att föreslå en kommunsammanslagning, ska en sammanslagningsframställning lämnas till finansministeriet senast nämnda dag. Om en kommun inte senast den 1 juli 2014 har

gjort en sådan sammanslagningsframställning som lagen kräver, kan finansministeriet vid behov bestämma att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras i området.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att det ur riksdagens och grundlagsutskottets perspektiv hade varit ytterst viktigt att behandla lagförslaget om ordnandet av social- och hälsovården tillsammans med lagförslaget om kommunstrukturen, eftersom de innehållsmässigt är nära kopplade till varandra. Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan de allmänt hållna riktlinjerna i den kompletterande propositionen RP 53/2013 rd inte anses tillräckliga i detta avseende. Det finns dock inga direkta konstitutionella hinder för att ärendena behandlas vid olika tidpunkter i riksdagen. Enligt grundlagsutskottet hör beslut som rör sammanslagning av hela kommuner till den kommunala självstyrelsens kärnområde. När kommunerna gör sammanslagningsutredningar och sammanslagningsframställningar måste de ha tillräcklig information åtminstone om de centrala omständigheter som kan påverka beslutsfattandet.

Kostnaderna för social- och hälsovårdsservice utgör enligt propositionen i genomsnitt 46 procent av kommunernas utgifter. Det innebär att lösningar som gäller finansieringen och ordnandet av social- och hälsovården är av central betydelse för åtminstone en del av kommunerna när de utreder en eventuell kommunsammanslagning. Grundlagsutskottet menar att riktlinjerna i den kompletterande propositionen inte ger kommunerna ett tillräckligt beslutsunderlag, i synnerhet som de föreslagna modellernas grundlagsenlighet kan prövas först i samband med behandlingen av lagen om ordnande av social- och hälsovården.

Förslaget till lag om ordnandet av social- och hälsovården ska enligt planerna lämnas till riksdagen våren 2014. Det verkar alltså stå klart att kommunerna måste lämna sina utredningar och framställningar mycket snart efter att den nämnda lagen godkännts, eller eventuellt redan innan den godkännts. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att det med tanke på den kommunala självstyrelsen inte är godtagbart att i denna situa-

tion ålägga kommunerna att fatta sina beslut på grundval av osäkra uppgifter. Det vore likaså problematiskt om kommunerna alltså måste fatta beslut mycket snabbt efter att de fått exakt och slutlig information. Grundlagsutskottet menar därför att kommunerna måste ges tillräckligt med tid för att göra sammanslagningsutredningar och sammanslagningsframställningar när lagförslagen godkännts. Denna tidsperiod kan enligt grundlagsutskottet inte vara kortare än sex månader. Dessutom är det skäl att bestämma att tiden kan förlängas efter ansökan, om utredningen är omfattande eller annars särskilt krävande.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att tiden för att göra en sammanslagningsutredning och en sammanslagningsframställning förlängs på det sätt som anges närmare senare i detta betänkande.

Statsrådets behörighet att besluta om ändring i kommunindelningen

Enligt gällande lagstiftning kräver ett statsrådsbeslut om kommunsammanslagning en gemensam framställning från kommunerna. Kommunernas framställning kan förkastas bara om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot målen för utveckling av kommunindelningen eller mot förutsättningarna för en ändring av kommunindelningen. Det enda undantaget utgörs av utvärderingsförfarandet för en kommun som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk ställning — det s.k. kriskommunsförfarandet — där statsrådet trots fullmäktiges motstånd har behörighet att besluta om sammanslagning på basis av en kommunal folkomröstning där kommunindelningsutredarens förslag har vunnit majoritetens understöd.

Utskottet konstaterar att propositionen inte utvidgar statsrådets befogenheter att fatta allmänna beslut om sammanslagning i strid med fullmäktiges beslut. I princip kommer beslut om kommunsammanslagningar därmed också i framtiden att grunda sig på en gemensam framställning från kommunerna.

Med hänvisning till regeringsprogrammet finner utskottet det dock viktigt att utvärderingen

av situationen för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning förenas med en bestämmelse om att statsrådet vid behov kan vidta åtgärder om det visar sig att kommunens förmåga att ordna basservicen äventyras på ett sådant sätt att kommuninvånarna inte har tillgång till den service de behöver.

En ändring i kommunindelningen som gäller en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning inleds enligt lagförslaget på förslag av en sådan utvärderingsgrupp som avses i 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice. För att bereda den ändrade indelningen ska en särskild kommunindelningsutredning göras i vilken inte bara den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning deltar, utan också andra kommuner i området. Kommunindelningsutredarens förslag till kommunsammanslagning kan gälla 1) sammanlagning av den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning med en befintlig kommun, 2) delning av området för den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning mellan två eller flera kommuner, eller 3) sammanslagning av fler än två kommuner. Utöver det kan utredarens förslag gälla överföring av en del av kommunen till en annan kommun.

Om alla kommuner godkänner utredarens förslag till sammanslagning gör kommunerna en framställning till finansministeriet. I annat fall lämnar utredaren sin framställning till ministeriet. Statsrådet kan enligt propositionen besluta om kommunsammanslagning i en situation där tryggheten av servicen för invånarna i en kommun kräver en ändring i kommunindelningen. Dessutom krävs det att förutsättningarna för en ändring av kommunindelningen uppfylls. Statsrådet är den myndighet som i en sådan situation prövar om kommunindelningen ska genomföras på det sätt som utredaren föreslår. Statsrådet kan härvid undantagsvis besluta om kommunsammanslagning utan en gemensam framställning från kommunerna. Det är därför också nödvändigt att ändra bestämmelserna om överklagande så att kommunerna ges möjlighet att överklaga statsrådets beslut om kommunindelning.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att detta gäller en kommun i ytterst svår ekonomisk situation och kommuner som ska sammanslås med den. I en sådan situation måste det enligt grundlagsutskottet särskilt beaktas att avsikten i fråga om en s.k. kriskommun är att trygga kommunbornas grundlagsstadgade rättigheter. Intressena bakom en tvångssammanslagning väger enligt grundlagsutskottets åsikt så tungt att de berättigar ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ändå vill grundlagsutskottet i sammanhanget betona ställningen hos de kommuner som är föremål för sammanslagning men har motsatt sig den. Här är det enligt propositionens motivering viktigt att enbart det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls inte bör leda till en ändring i kommunindelningen i strid med kommunens vilja, utan ändringen bör sammantaget vara motiverad. Dessutom bör utredningen samtidigt eftersträva att alla berörda kommuner kan gå med på ändringen av kommunindelningen. Grundlagsutskottet såg det som viktigt att tröskeln för när en tvångssammanslagning är möjlig klargörs genom att förutsätta att ändringen är nödvändig. Nödvändighetskriteriet begränsar också antalet kommuner som kan omfattas av sammanslagningen. Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår utskottet en ändring i 18 § 3 mom. i förslaget till kommunstrukturlag.

Partiella kommunsammanslagningar

Utskottet påpekar också att det finns skäl att främja möjligheten att överföra en del av en kommun till en annan för att bilda sådana funktionella enheter som kommunstrukturreformen avser. En partiell kommunsammanslagning kan vara särskilt motiverad om en del av en kommun i funktionellt hänseende strävar i en avvikande riktning eller om det behövs för att trygga exempelvis en balanserad utveckling av samhällsstrukturen i en kommunal del.

Utskottet noterar att propositionen inte innehåller några ändringar när det gäller villkoren för att överföra en del av en kommun till en annan. En partiell kommunsammanslagning krä-

ver också i fortsättningen i regel att de berörda kommunernas fullmäktigen godkänner sammanslagningen. Men ändringen kan också göras trots kommunfullmäktiges motstånd i analogi med den gällande kommunindelningslagen och enligt de villkor som uppställs i den.

Enligt gällande lag kan framställning om överföring av en del av en kommun till en annan göras av kommunfullmäktige i en kommun som berörs av ändringen, av kommunfullmäktige tillsammans eller en kommunmedlem. I propositionen föreslås att lagen kompletteras med rätt för finansministeriet att direkt göra en framställning om överföring av en del av en kommun till en annan utan föregående kommunindelningsutredning. Det har i praktiken visat sig nödvändigt med en sådan direkt förslagsrätt för ministeriet i det skede då kommuners eller kommunmedlemmars ansökningar behandlas vid ministeriet. Det är då närmast fråga om att på ett flexibelt sätt kunna göra tekniska ändringar av gränser i fråga om det område som ska överföras.

Sammanslagningsavtal

De nuvarande bestämmelserna om sammanslagningsavtal mellan kommunerna föreslås bli kompletterade med en skyldighet att avtala om 1) principerna för närservicen, 2) hur invånarnas möjligheter att påverka och delta samt närdemokratin ska förverkligas och 3) enligt vilka principer sammanslagningsunderstödet ska användas för det ändamål som anges i lagen.

Utskottet ser positivt på att kommunerna kan avtala om helt nya och för det egna området lämpliga sätt att förbättra dels invånarnas möjligheter att påverka och delta, dels närdemokratin. I samband med totalrevideringen av kommunallagen bör man särskilt satsa på invånarnas möjligheter att påverka och delta och på att förverkliga närdemokratin och samtidigt ta fram alternativa förfaringssätt. Utskottet lyfter samtidigt fram den skyldighet som gäller tvåspråkiga kommuner att i sammanslagningsavtalet komma överens om enligt vilka principer servicen och förvaltningen i den nya kommunen ska ordnas för att de finskspråkiga och de svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter ska tryggas.

Språkliga rättigheter och samernas ställning

Kommunstrukturen möjliggör samgång mellan för närvarande enspråkiga och tvåspråkiga kommuner. I propositionen sägs att sammanslagning av kommuner inte bör inverka på kommunens språkliga ställning, och en sammanslagning bör inte heller försämra kommuninvånarnas möjligheter att klara sig på sitt eget språk (GrUU 10/1998 rd). Därtill bör man vid ändringar i kommunindelningen beakta de krav som följer av grundlagens 122 § och 17 § vid tillämpningen av kommunindelningslagens 4 § 4 mom. om tryggheten av de språkliga rättigheterna (GrUU 33/2009 rd).

Av grundlagsutskottets för de språkliga rättigheterna relevanta ställningstagandena framgår vilka principer som ska tillämpas på den sammanslagningsframställning som de berörda kommunerna förhandlar fram eller de ändringar i kommunindelningen som statsrådet eventuellt beslutar om efter en kommunindelningsutredning.

Förslaget till kommunindelningslag innehåller en bestämmelse som innebär att ändringens konsekvenser för de språkliga rättigheterna måste prövas i samband med utredningen av och beslutet om sammanslagningen. I sammanslagningsavtalet ska dessutom på det sätt som sägs ovan skrivas in principerna för hur de språkliga rättigheterna tryggas i kommuner som blir tvåspråkiga.

Utskottet finner det motiverat att det i språklagen (423/2013) på det sätt som regeringen föreslår intas bestämmelser som möjliggör sammanslagning av kommuner utan att det medför negativa konsekvenser för kommunens språkliga status eller att situationen för den nya kommunens språkliga minoritet försämras jämfört med dess situation i den gamla kommunen. Det här innebär bland annat att en sammanslagning av en enspråkig och en tvåspråkig kommun till en ny tvåspråkig kommun kan genomföras utan att den nya kommunen definieras som enspråkig på den grunden att den inte når upp till de lagfästa gränserna (8 procent eller 3 000 invånare).

Utskottet anser det likaså viktigt att språklagen preciseras på det sätt som regeringen före-

slår med en bestämmelse om att staten är skyldig att sända sina skrivelser till tvåspråkiga kommuner på bägge språken. Skrivelserna ska redan nu sändas till enspråkiga kommuner på kommunens språk, antingen finska eller svenska. Det föreslagna arrangemanget underlättar för de tvåspråkiga kommunerna att fullgöra sina skyldigheter gentemot förtroendevalda och invånare som hör till den språkgrupp som är en minoritet i kommunen. Dessutom betonar lagen vikten av att i tvåspråkiga kommuner också andra kommunala förtroendeorgans än kommunfullmäktiges möteskallelser och protokoll sätts upp på bägge språken. Så har många tvåspråkiga kommuner också gjort.

Under sakkunnigutfrågningen lyftes samernas ställning fram. När kommunindelningen ändras ska enligt kommunindelningslagen samernas språkliga rättigheter beaktas liksom samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom sitt hembygdsområde. Utskottet konstaterar att kommunerna i samernas hembygdsområde utgör specialfall vid kommunsammanslagningar eftersom definitionen av området är förbunden med betydande rättigheter till sitt eget språk och sin egen kultur samt till kulturell autonomi inom hembygdsområdet. Innan eventuella kommunsammanslagningar genomförs måste därför lagstiftningen ändras och eventuella sammanslagningars konsekvenser för samernas språk och kulturella autonomi utvärderas. Utifrån utredning anser förvaltningsutskottet att samernas språkliga och kulturella rättigheter vid kommunsammanslagningar kan beaktas i samband med beredningen av speciallagstiftning, och tryggheten av rättigheterna kräver inte i detta sammanhang ändringar i kommunindelningslagen.

Grundlagsutskottet menar i sitt utlåtande GrUU 20/2013 rd att den föreslagna regleringen i sin helhet tämligen väl säkerställer att de språkliga rättigheterna tillgodoses vid ändringar av kommunindelningen. Det är enligt grundlagsutskottet dessutom viktigt att ändringar i kommunindelningen inte försvagar de språkliga och kulturella rättigheter eller de förutsättningar för

kulturell autonomi som den gällande lagstiftningen tillförsäkrar samerna.

Personalens ställning

Enligt propositionen är det inte möjligt att på förhand uppskatta kommunstrukturreformens verkningar för det totala antalet anställda eller personalstrukturen. Reformen kommer att innebära stora organisatoriska förändringar och omställningar i sättet att tillhandahålla tjänster. Ändringarna har stor inverkan på personalens placering och uppgifter. Förvaltningsutskottet delar regeringens uppfattning om att utvecklingen av antalet anställda påverkar bland annat av pensioneringar i personalen och fortsatta yrkeskarriärer, uppsägningsförbud, servicestrukturreformen inom social- och hälsovården, ändringar i lagstiftningen samt den ökande utläggningen av kommunala funktioner.

I framtiden kommer de nya åldersklasser som går ut på arbetsmarknaden att vara mindre än i dag. Samtidigt ökar behovet av kommunala tjänster. Det står klart att den offentliga sektorn inte kommer att kunna anställa lika många som för närvarande, eftersom arbetskraften minskar. Det finns också risk för arbetskraftsbrist, särskilt i glesbygden och i fråga om kompetent arbetskraft.

Utskottet anser att det kommer att vara lättare att rekrytera kompetent personal, bredda personalens kunnande och förbättra avancemangsmöjligheterna i de större kommunorganisationer som uppkommer i och med kommunstrukturreformen. De nya strukturerna innebär samtidigt att arbetskraftsanvändningen kan planeras i större helheter. Arbetsgivarenheterna blir större och det blir därmed lättare att få en yrkesmässig personalledning och personalförvaltning i kommunorganisationerna. På detta sätt kan även personalledningen i framtiden bättre stödja utvecklandet av serviceproduktionen i kommunerna och en resultatrik verksamhet. Kommunstrukturreformen kräver obetingat bättre beredskap för förändringsledarskap och för att förnya kommunorganisationerna.

Utskottet understryker att propositionen utgår från att personalens ställning ska säkerställas.

las under förändringsprocessen. Ändringar i kommunindelningen som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse. Personalens uppgifter och arbetsplats kan dock förändras. Anställningsvillkoren kan också förändras på grund av att den nya uppgiften eller tjänsten har en annan kravnivå enligt arbets- eller tjänstekollektivavtalet.

Det är enligt utskottet motiverat att förslaget till kommunstrukturlag innehåller bestämmelser om att sammanslagningsutredningen och framställningen bereds i samarbete med personalen.

Omstruktureringen av social- och hälsovården

I propositionen om kommunstrukturlagen (RP 31/2013 rd) beskrivs utvecklingslinjerna i den separata lagstiftningen om ordnandet, finansieringen, utvecklingen och tillsynen av social- och hälsovården. Propositionen tar upp regeringsprogrammets riktlinjer i frågan och de riktlinjer för tågorordningen som regeringen drog upp i samband med att ramarna för statsfinanserna godkändes den 21 mars 2013. Det beslutades att beredningen av lagen om ordnandet av social- och hälsovården ska inledas omedelbart och att lagen enligt tidigare uppgift avses träda i kraft vid ingången av 2015.

För att komplettera regeringens riktlinjer för ordnandet av social- och hälsovården tillsatte statsminister Jyrki Katainen den 20 april 2013 en samordningsgrupp med Samlingspartiets riksdagsgrupps ordförande Petteri Orpo som ordförande. Vice ordförande var Socialdemokratiska riksdagsgruppens ordförande Jouni Backman. Den kompletterande propositionen RP 53/2013 rd återger regeringens riktlinjer för genomförande av reformen utifrån samordningsgruppens förslag.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 8 april 2013 en beredningsgrupp för en lag om organisationen av social- och hälsovården. Gruppen ska bereda ett förslag i form av en proposition till en lag om social- och hälsovården före utgången av den 31 december 2013.

Förvaltningsutskottet anser i likhet med social- och hälsovårdsutskottet att den föreslagna

kommunstrukturreformen är nödvändig särskilt för att trygga social- och hälsovårdstjänsterna. Vårt kommunbaserade servicesystem hotas allvarligt av att befolkningens åldersstruktur förändras och den demografiska försörjningskvoten försvagas, av migrationen inom landet samt av den oroväckande situationen för den kommunala ekonomin.

I den kompletterande propositionen delas kommunerna in i tre grupper enligt folkmängd. De minsta kommunerna med färre än 20 000 invånare har inte ansvar för att tillhandahålla social- och hälsovård. En medelstor kommun kan däremot tillhandahålla social- och hälsovård på basnivå och fungera som ansvarskommun för en funktionell helhet och på så sätt bilda ett distrikt på basnivå. Den centrala staden i landskapet tillhandahåller alla social- och hälsovårdstjänster på omfattande bas- och specialiseringsnivå och fungerar som vårddistriktets ansvarskommun. Dessutom kan en kommun med ca 50 000 invånare anordna social- och hälsovårdstjänster på omfattande basnivå om den har en tillräcklig bärförmåga enligt definition i lag. Enligt utredning till utskottet är dock avsikten enligt riktlinjerna att kommuner med 20 000—50 000 invånare ska få ansvar för social- och hälsovård på basnivå endast om kommunen inte hör till samma pendlingsområde som landskapets centralort. Det är motiverat för att undvika överlappande social- och hälsovårdsorganisationer i samma område. I fråga om regeringens linjeval för vården hänvisar förvaltningsutskottet dessutom till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande inte bedömt riktlinjerna och social- och hälsovårdsreformen i regeringens kompletterande proposition ur konstitutionell synvinkel, eftersom det ännu inte finns något förslag till lag, och riktlinjerna i den kompletterande propositionen är tämligen preliminära och allmänt hållna.

Förvaltningsutskottet konstaterar i likhet med social- och hälsovårdsutskottet att i den fortsatta beredningen av lagstiftningen om ordnandet av social- och hälsovården ska kriterierna för bildandet av områden på basnivå, finansieringslösningar och sättet att genomföra egendomsar-

rangemangen preciseras. Det är möjligt att slutligt bedöma den i motiveringen nämnda modellen med ansvarskommun först i samband behandlingen av ett lagförslag om den.

Utbildning, bibliotek, kultur, ungdoms- och idrottstjänster

Kulturutskottet har i sitt utlåtande KuUU 11/2013 rd tagit upp kommunreformen jämte omstruktureringen av kommunerna enligt dess ansvarsområde. Av utlåtandet framgår bland annat att utvecklingen den senaste tiden enligt uppgift har försämrat jämlikheten mellan invånare i olika kommuner och dessutom äventyras de grundlagsfästa grundläggande kulturella rättigheterna. Det är motiverat att eftersträva ekonomiskt och kunskapsmässigt starkare kommunala enheter om man vill garantera att det finns förutsättningar för högklassig service på lika villkor i hela landet. Färre kommuner ger bättre möjligheter att också samla ihop den pedagogiska utvecklingsverksamheten till större helheter som hela den nationella utbildningspolitiken har nytta av.

Enligt utredning till kulturutskottet har de mindre kommunerna resursproblem när det gäller att exempelvis utarbeta och utveckla läroplanen, fortlöpa utveckla undervisningens kvalitet och organisera elevvården och nödvändiga stödtjänster för undervisningen. En betydande del av kommunerna har enligt uppgift redan en längre tid underdimensionerat personalresurserna för den elevvård som förutsätts i lagen om grundläggande utbildning (628/1998). Också för de nödvändiga stödtjänsterna samt för intensifierat och särskilt stöd krävs det att det kommunala befolkningsunderlaget i ålderskategorin under 1 år är åtminstone 50 barn. Samtidigt understryker kulturutskottet att en reformering av kommunstrukturen inte får leda till att skolorna differentieras.

Kulturutskottet tog i sitt utlåtande mer specifikt upp förskola och grundläggande undervisning, utbildning på andra stadiet samt bibliotek, kultur, ungdoms- och idrottstjänster. Förvaltningsutskottet hänvisar i fråga om de olika as-

pekterna till det som kulturutskottet har framställt mer detaljerat.

Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagning

Utskottet menar att kommunerna måste få understöd av staten för kostnader relaterade till att utreda sammanslagningar vid kommunstrukturreformen. Dessutom är det angeläget att kommunerna sporras att genomföra de omstruktureringar som behövs genom att dirigera sammanslagningsstöd till kommunerna och kompensera dem för eventuella förluster av statsandelar som beror på sammanslagningar.

Därför är det motiverat att kommunerna enligt förslaget till kommunstrukturlag kan ansöka om understöd för kostnaderna av kommunindelningsutredningen hos finansministeriet. Understöd kan också betalas för utredning av hur ekonomin kan saneras i den nya kommunen, om en kommun som uppfyller kriteriet för ekonomin deltar i utredningen. Kostnaderna för en särskild kommunindelningsutredning som statsrådet bestämmer om betalas liksom nu av statens medel.

Betalningen av sammanslagningsunderstöd fortsätter vid kommunsammanslagningar som ansluter sig till kommunstrukturreformen och träder i kraft vid ingången av åren 2014—2017. Sammanslagningsunderstöd för en ny kommun med färre än 20 000 invånare kan fås endast om finansministeriet har beviljat avvikelse i fråga om utredningsområdet. Sammanslagningsunderstöd ska inte heller betalas för kommunsammanslagningar som uppenbart strider mot utredningsgrunderna. En kommun som i strid med pendlings- eller samhällsstrukturstörkriterierna bildats utan centralkommun kan beviljas sammanslagningsunderstöd endast om kommunernas sammanslagningsframställning baserar sig på en särskild kommunindelningsutredning. För att få sammanslagningsunderstöd förutsätts enligt propositionen att kommunerna gör en sammanslagningsframställning senast den 1 juli 2014.

Av propositionen framgår att nivån på sammanslagningsunderstöden är den samma som vid kommunsammanslagningar som träder i kraft vid ingången av 2013. Stödets storlek är dock i

högre grad än nu kopplat till antalet samgående kommuner och den nya kommunens invånarantal. Sammanslagingsunderstödet föreslås vara 2—10 miljoner euro per kommunsammanslagning. Maximalt understöd ska betalas för kommunsammanslagningar som berör flera än sex kommuner som tillsammans har minst 80 000 invånare.

Det föreslås att sammanslagingsunderstödet tilläggsdel ska betalas vid en sådan ändring i kommunindelningen i vilken en eller flera kommuner som uppfyller det utredningskriterium som gäller kommunens ekonomiska situation deltar. Tilläggsdelen är 150 euro per invånare i en kommun som uppfyller förutsättningen och högst en miljon euro per sammanslagning. Syftet med tilläggsdelen är att underlätta kommunens ekonomiska ställning i en situation där en eller flera kommuner med ekonomiska svårigheter ingår i den nya kommunen.

Sammanslagingsunderstöden ska användas till nödvändiga kostnader för en kommunsammanslagning, till att utveckla servicesystemet i den nya kommunen och förbättra servicens produktivitet eller stärka ekonomin i den nya kommunen. I sammanslagningsavtalet ska kommunerna besluta enligt vilka principer sammanslagningsunderstödet ska användas till ovan nämnda ändamål.

Utskottet finner det angeläget att statsandelsförluster ersätts även för åren 2014—2019. Den nya kommunen betalas ersättning för minskningen av statsandelar under det år då sammanslagningen av kommuner träder i kraft och de därpå följande åren fram till utgången av 2019. Förutsättningen för erhållande av ersättning ska vara att sammanslagningsbeslutet har fattats senast den 1 juli 2014. Dessutom ska sammanslagningen träda i kraft senast vid ingången av 2017. Ersättningen ska således beroende på vilket år sammanslagningen träder i kraft gälla 3—6 år och således sporra till ett så snabbt genomförande av sammanslagningen som möjligt.

Kommunstorlek och kommunstruktur

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vars förvaltning ska grunda

sig på självstyrelse för kommunens invånare. Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att man av bestämmelsens allmänna formulering inte kan dra några stränga slutsatser i fråga om kommunernas storlek eller kommunstrukturen i allmänhet. Detta bekräftas redan av att kommunernas invånarantal och areal har varierat och fortfarande varierar mycket kraftigt. Bakgrunden till bestämmelsen i grundlagen är enligt grundlagsutskottet likväl uppfattningen att kommunen är den grundläggande enheten i den lokala förvaltningen. Kommunens verksamhet och förvaltning grundar på en gemenskap som upplevs som lokal och på lokalt förankrad demokrati.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår vidare att grundlagens 121 § 1 mom. utgör en helhet tillsammans med 121 § 4 mom. Enligt den senare bestämmelsen bestäms genom lag om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner. Av helheten följer oundvikligen att kommunerna allmänt taget avses vara mindre förvaltningsenheter än landskap. Det ställer vissa gränser för hur kommunstrukturen i Finland kan bli med vanlig lagstiftning. Till exempel 122 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilken bestämmelser om grunderna för kommunindelning bestäms genom lag, kan inte i denna helhet anses ge ens lagstiftaren grunder för att helt fritt ändra kommunstrukturen och öka på kommunstorleken.

Kommunstrukturens konsekvenser

Målet för kommunstrukturen är en omfattande ändring i den nuvarande kommunindelningen och kommunstorleken. Målet för kommunreformen i sin helhet är en hållbar och stabil kommunalekonomi som tryggar finansiell rörelsefrihet och förmåga att reagera även på omfattande servicebehov bland den åldrande befolkningen utan att kommunens finansiella stabilitet undergrävs i olika faser av konjunkturykeln. Kommuner med starka och stabila resurser har de funktionella och ekonomiska förutsättningar för att svara för servicen när åldersstrukturen blir kraftigt äldre under kommande år. Genom kommunstrukturen eftersträvas även bätt-

re resultat för kommunerna för att balansera hållbarhetsgapet.

Utskottet menar att det är förståeligt att reformens konsekvenser ännu inte kan bedömas i detalj. En bedömning av konsekvenserna försvåras bl.a. av att vi ännu inte känner till den nya kommunstrukturen eftersom den bestäms på grundval av kommunernas utredningar och besluten om sammanslagningar.

Utskottet anser ändå att propositionen bedömer konsekvenserna på ett mångsidigt sätt som beaktar olika aspekter i relation till kommunstrukturen enligt de utredningsgrunder som ingår i lagförslaget. Konsekvenserna bedöms både enligt den eftersträfvade kommunstrukturen och enligt verksamheten i de nya starka primärkommunerna. Dessutom bedöms i motivationen konsekvenserna av sammanslagningsutredningarna. Utskottet hänvisar dessutom till det som uttalas i samband med bedömningen av konsekvenserna i propositionens motivering.

Grundlagsutskottets utlåtande

Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, eftersom förvaltningsutskottet på behörigt sätt har beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar om 4 h §, 4 j §, 42 § och 44 § i lagförslag 1.

Förvaltningsutskottets förslag till ändringar i kommunstrukturlagen

4 g §. Avvikelse från utredningsområdet. I 4 g § i lagförslaget bestäms om möjligheterna att avvika från det utredningsområde som följer av utredningskriterierna. I den form bestämmelsen har i propositionen förblir innehållet oklart, eftersom kommunen under alla förhållanden ska ha tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av lagstadgad service. Det skulle uppenbarligen försvåra möjligheterna att avvika från utredningsområdet, om det i övrigt skulle finnas befogade grunder för det. Utskottet föreslår därför att kravet på att svara för ordnandet och produktionen av lagstadgad service ska gälla utredningsområdet i stället för kommunen.

4 h §. Tidsfrist för utredningarna och uppföljning. Kommunerna ska enligt 4 h § 1 mom. i lagförslaget göra en sammanslagningsutredning enligt 4 b § senast den 1 juli 2014. Om kommunerna med stöd av utredningen beslutar att föreslå en kommunsammanslagning, ska kommunerna lämna en gemensam sammanslagningsframställning till finansministeriet senast nämnda dag.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår, vilket konstaterats redan tidigare, att när kommunerna gör en sammanslagningsutredning och en sammanslagningsframställning måste de ha tillräcklig information åtminstone om de centrala omständigheter som kan påverka beslutsfattandet. Kostnaderna för social- och hälsovårdsservice utgör enligt propositionen i genomsnitt 46 procent av kommunernas utgifter. Det innebär att lösningar som gäller finansieringen och ordnandet av social- och hälsovården är av central betydelse för åtminstone en del av kommunerna när de utreder en eventuell kommunsammanslagning. Förslaget till lag om ordnandet av social- och hälsovården ska enligt planerna lämnas till riksdagen våren 2014. Det verkar alltså stå klart att kommunerna måste lämna sina utredningar och framställningar mycket snart efter att den nämnda lagen godkänts, eller eventuellt redan innan den godkänts.

Med tanke på den kommunala självstyrelsen, som är skyddad i grundlagen, är det inte godtagbart att i en situation av detta slag ålägga kommunerna att fatta avgöranden på grundval av osäkra uppgifter. Det vore likaså problematiskt om kommunerna alltså måste fatta beslut mycket snabbt efter att de fått exakt och slutlig information. Grundlagsutskottet menar därför att när lagförslagen godkänts så måste kommunerna ges tillräckligt med tid för att göra sammanslagningsutredningar och sammanslagningsframställningar. Denna tidsperiod kan enligt grundlagsutskottet inte vara kortare än sex månader. Dessutom är det skäl att bestämma om att tiden kan förlängas efter ansökan, om utredningen är omfattande eller annars särskilt krävande.

Eftersom det fortfarande är öppet när besluten om lagstiftningen om ordnandet av social-

och hälsovården fattas, måste tidpunkten för sammanslagningsutredningarna och sammanslagningsframställningarna, och i synnerhet när tiden för att göra upp dem löper ut, absolut bestämmas särskilt genom lag; ärendet ska således ännu föras till riksdagen och grundlagsutskottet för prövning. Om en sådan ändring inte görs i lagförslag 1, I kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Motsvarande ändring måste också göras i de andra bestämmelser i lagförslaget som har kopplingar till tidsfristen i 4 h § 1 mom. i lagförslaget.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 4 h § i förslaget till kommunstrukturlag ändras så att 1 mom. i propositionen blir 3 mom. med följande ändring: "Kommunerna ska göra en sammanslagningsutredning enligt 4 b § och med stöd av den en eventuell sammanslagningsframställning senast *sex månader från det att detta moment har trätt i kraft.*" Dessutom hänvisar utskottet till det den säger nedan i fråga om ikraftträdandebestämmelsen.

Utskottet föreslår att det i ett nytt 4 § 4 mom. föreskrivs om ansökan om förlängning av tidsfristen om utredningen är omfattande eller annars särskilt krävande.

4 j §. Förordnande av särskild kommunindelningsutredning. Enligt paragrafen kan finansministeriet, utöver vad som föreskrivs i 4 kap., vid behov bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning på ett område som uppfyller förutsättningarna i 4 §, om inte kommunen senast den 1 juli 2014 har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 §.

Utskottet föreslår med hänvisning till det som uttalats i anslutning till 4 h § att 4 j § ändras som följer: "Ministeriet kan, utöver vad som föreskrivs i 4 i § 2 mom. och 4 kap., vid behov bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning på ett område som uppfyller förutsättningarna i 4 §, om inte kommunen senast *sex månader efter det att denna paragraf har trätt i kraft* har gjort en sammanslagningsframställning." I ikraftträdandebestämmel-

sen föreskrivs om när denna paragraf ska träda i kraft.

8 §. Sammanslagningsavtal. Utskottet föreslår att 42 § i lagförslag 1 delas upp på så sätt att 42 § 3—7 mom. blir en ny 42 a §. Det innebär att det behövs en teknisk justering i 8 § 1 mom. 11 punkten i lagförslaget.

18 §. Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås. Regeringen föreslår att det till 18 § i förslaget till kommunstrukturlag fogas ett nytt 3 mom., där det föreskrivs om statsrådets behörighet att besluta om en kommunsammanslagning i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning, trots motstånd från fullmäktige i de aktuella kommunerna. Statsrådet kan besluta om en sammanslagning av kommuner utan en gemensam framställning från kommunerna och trots motstånd från fullmäktige i kommunerna, om ändringen behövs för att trygga service som i lagstiftningen förutsätts för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och om förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att man då särskilt måste beakta att avsikten i fråga om en s.k. kriskommun är att trygga kommuninvånarnas grundlagsstadgade rättigheter. Intressena bakom en tvångssammanslagning väger enligt grundlagsutskottet så tungt att de berättigar ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Ändå vill grundlagsutskottet betona ställningen hos de kommuner som är föremål för sammanslagning men har motsatt sig den. Här är det i överensstämmelse med propositionsmotiven viktigt att enbart det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls inte bör leda till en ändring i kommunindelningen i strid med kommunens vilja, utan ändringen bör vara motiverad som helhet. Dessutom bör utredningen samtidigt eftersträva en ändring i kommunindelningen som alla berörda kommuner kan gå med på. Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlå-

tande och föreslår att tröskeln för möjligheten till tvångssammanslagning utreds också genom att i 18 § 3 mom. förutsätta att ändringen är nödvändig för att trygga den service som förutsätts i lagstiftningen för invånarna i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Utskottet framhåller att man i fråga om kriskommuner måste noggrant överväga om en ändring av kommunindelningen i strid med fullmäktiges vilja är nödvändig som en sista utväg för att trygga invånarnas grundlagsskyddade rättigheter.

41 §. Kostnader för sammanslagningsutredning. Enligt föreslagna 41 § 1 mom. kan understöd betalas till en kommun för kostnaderna för en sammanslagningsutredning. Med stöd av 2 mom. kan understöd betalas för utredning av hur ekonomin kan saneras i den nya kommunen.

Utskottet föreslår att 41 § 1 mom. och 2 mom. formuleras på ett sätt som inte lämnar ministeriet prövningsrätt i fråga om betalning av understöd då de föreskrivna kriterierna uppfylls.

42 §. Sammanslagningsunderstöd. Regeringen föreslår att det i betalningen av och förutsättningarna för sammanslagningsunderstödet görs ändringar som beror på målen för kommunstrukturreformen. I 1 mom. ställs villkor för erhållande av sammanslagningsunderstödet. Förutsättningen för sammanslagningsunderstöd är enligt 2 mom. dessutom att kommunsammanslagningen träder i kraft senast 2017 och att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 § senast den 1 juli 2014.

Hänvisande till grundlagsutskottets utlåtande och det som uttalats i samband med 4 h § föreslår utskottet att 42 § 2 mom. ändras så att en förutsättning för att få sammanslagningsunderstöd är att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning senast vid den tidpunkt som avses i 4 h § 3 eller 4 mom.

Utskottet föreslår vidare att för att sammanslagningsunderstöd ska betalas för sammanslagningar som träder i kraft åren 2014 och 2015 förutsätts att framställningen om kommunsammanslagning har gjorts före den tidpunkt som avses i

5 § 3 mom. Där föreskrivs att finansministeriet bestämmer en tidpunkt före vilken framställningar om sådana sammanslagningar av kommuner som planeras träda i kraft vid ingången av det följande året ska tillställas ministeriet.

42 a §. Betalning och användning av sammanslagningsunderstöd (Ny). Utskottet föreslår att 42 § 3—7 mom. i lagförslaget blir en ny 42 a § och att behövliga tekniska justeringar görs.

44 §. Ersättning för minskning av statsandelar. Ersättande av den minskning av statsandelar som eventuellt orsakas av en kommunsammanslagning ska enligt propositionen fortsätta i kommunsammanslagningar som träder i kraft under åren 2014—2017. I 44 § 1 mom. sägs att om en sammanslagning av kommuner som träder i kraft under åren 2014—2017 minskar statsandelarna till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de kommuner som går samman, beviljar ministeriet på grund av minskningen den nya kommunen ersättning för minskningen av statsandelarna under det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande åren fram till utgången av 2019. Förutsättningen för erhållande av ersättning är att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 § senast den 1 juli 2014.

Med tanke på de sammanslagningar som träder i kraft 2014 och 2015 föreslår utskottet att det i slutet av 44 § 1 mom. görs en hänvisning till 5 § 3 mom. på samma sätt som i 42 § 3 mom.

För att ersättning enligt 1 mom. ska betalas vid kommunsammanslagningar som träder i kraft åren 2016 och 2017 förutsätts med stöd av det nya 2 mom. som utskottet föreslår att kommunerna har gjort en sammanslagningsutredning enligt 6 § före den tidpunkt som avses i 4 h § 3 eller 4 mom.

Ikraftträdandebestämmelsen. Av grundlagsutskottet utlåtande framgår att det är nödvändigt att kommunerna ges tillräckligt med tid för att göra sammanslagningsutredningar och sammanslagningsframställningar när lagförslagen om ordnandet av social- och hälsovården har god-

känts. Eftersom det fortfarande är öppet när dessa beslut kommer att fattas, måste tidfrister för kommunerna, och i synnerhet när de träder i kraft, absolut bestämmas särskilt genom lag och således föras till riksdagen för slutligt avgörande. Utskottet föreslår därför att det till ikraftträdandebestämmelsen fogas ett nytt 5 mom., enligt vilket det ska föreskrivas särskilt genom lag när 4 h § 3 och 4 mom., 4 j §, 42 § 2 mom. och 44 § 2 mom. ska träda i kraft.

Enligt de senaste uppgifterna kan propositionen om ordnandet av social- och hälsovården lämnas till riksdagen tidigast i mars 2014. Om riksdagen behandlar propositionen under vårsessionen 2014 kan lagen träda i kraft den 1 juli 2014. För att kommunerna ska få minst sex månader på sig att ta ställning till lagens slutliga innehåll, måste tidsfristen för utredningsskyldigheten och sammanslagningsframställningen löpa fram till den 31 december 2014. Som kon-

staterats ovan bör det särskilt genom lag föreskrivas om ikraftträdandet av de nämnda bestämmelserna, varvid tidsfristen blir noggrant reglerad.

Sammanfattning

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslag 2 och 3 utan ändringar och lagförslag 1 med de ställningstaganden och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 och 3 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring och temporär ändring av kommunindelningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i kommunindelningslagen (1698/2009) lagens rubrik, 2 §, 4 § 1 och 4 mom., 8 § 1 mom. 8 och 9 punkten, 8 § 3 mom., 11 § 1 mom., 18 § 1 mom. och 53 § 2 mom., samt

fogas till lagen temporärt ett nytt 1 a kap., till 8 § 1 mom. en ny 10 punkt och temporärt en ny 11 punkt, till 8 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom., det ändrade 3 mom. och det nuvarande 4 mom. blir 3—5 mom., till 15 § ett nytt 3 mom., till lagen en ny 16 a §, till 18 § ett nytt 3 mom., till 29 § temporärt ett nytt 2 mom. i stället för det 2 mom. som upphävts genom lag / , till lagen temporärt ett nytt 9 kap. i stället för det 9 kap. som upphävts genom lag / och till lagen temporärt en ny 59 § i stället för den 59 § som upphävts genom lag / som följer:

Kommunstrukturlag

2 och 4 §
(Som i RP)

1 a kap.	4 j §
Genomförande av kommunstrukturreformen	<i>Förordnande av särskild kommunindelningsutredning</i>
4 a—4 f § (Som i RP)	Ministeriet kan, utöver vad som föreskrivs i 4 i § 2 mom. och 4 kap., vid behov bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning på ett område som uppfyller förutsättningarna i 4 §, om inte kommunen senast <i>sex månader efter det att denna paragraf har trätt i kraft</i> har gjort en sammanslagingsframställning.
4 g §	4 k § (Som i RP)
<i>Avvikelse från utredningsområdet</i>	8 §
Avvikelse från ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna i 4 c § och 4 d § 3 mom. kan göras, om <i>utredningsområdet</i> har tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av lagstadgad service, och (1—4 punkten som i RP) (2 och 3 mom. som i RP)	<i>Sammanslagingsavtal</i>
4 h §	Kommunerna upprättar ett avtal om sammanslagningen av kommunerna där de ska komma överens om åtminstone — — — — — (8—10 punkten som i RP)
<i>Tidsfrist för utredningarna och uppföljning</i>	11) enligt vilka principer det sammanslagningsunderstöd som avses i 42 a § ska användas för det ändamål som anges i 3 mom. i den paragrafen. (2 och 4 mom. som i RP)
(1 mom. som 2 mom. i RP)	11, 15 och 16 a § (Som i RP)
Närmare bestämmelser om innehållet i den anmälan som avses i 1 mom. får utfärdas genom förordning av finansministeriet. (2 mom. som 3 mom. i RP)	18 §
Kommunerna ska göra en sammanslagningsutredning enligt 4 b § och med stöd av den eventuella sammanslagningsframställning senast <i>sex månader från det att detta moment har trätt i kraft</i> . (3 mom. som 1 mom. i RP)	<i>Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås</i>
Ministeriet kan på ansökan av en kommun förlänga den tidsfrist som avses i 3 mom. på grundval av att sammanslagningsutredningen är omfattande eller på annat sätt särskilt krävande. Ändring i ministeriets beslut kan sökas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). (Nytt 4 mom.)	(1 mom. som i RP)
4 i § (Som i RP)	Statsrådet kan på den framställning av kommunindelningsutredaren som avses i 16 a § besluta om en ändring i kommunindelningen för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen, om ändringen <i>är nödvändig</i> för att trygga den

lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls.

29 §
(Som i RP)

9 kap.

Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

41 §

Kostnader för sammanslagningsutredning

Till en kommun (*utesl.*) betalas understöd för kostnaderna för en sammanslagningsutredning som genomförs på ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna i 4 c—4 e § eller på ett område som med stöd av ett beslut av ministeriet enligt 4 i § 1 mom. avviker från dessa.

Till en kommun (*utesl.*) betalas understöd för utredning av hur ekonomin kan saneras i den nya kommunen, om en kommun som uppfyller det ekonomiska kriteriet enligt 4 f § deltar i sammanslagningsutredningen.

(3 och 4 mom. som i RP)

42 §

Sammanslagningsunderstöd

(1 mom. som i RP)

För att sammanslagningsunderstöd ska betalas krävs det dessutom att kommunsammanslagningen träder i kraft senast 2017 och att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 § senast vid den tidpunkt som avses i 4 h § 3 eller 4 mom.

För att sammanslagningsunderstöd ska betalas för kommunsammanslagningar som träder i kraft åren 2014 och 2015 förutsätts att framställningen om kommunsammanslagning har gjorts före den tidpunkt som avses i 5 § 3 mom. (Nytt 3 mom.)

(3—7 mom. i RP *utesl.*)

42 a § (Ny)

Betalning och användning av sammanslagningsunderstöd

Sammanslagningsunderstödet består av en grunddel, som bestäms enligt antalet kommuner som sammanslås och deras invånarantal, samt en tilläggsdel.

Sammanslagningsunderstödet betalas under tre år. Av understödet betalas 40 procent det år då ändringen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren.

Sammanslagningsunderstödet ska användas till nödvändiga kostnader för sammanslagningen, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen. Före utgången av året efter det sista året sammanslagningsunderstödet betalas ut ska kommunen lämna ministeriet en redogörelse för användningen av sammanslagningsunderstödet, inklusive ett uttalande av revisorn. På återkrav av sammanslagningsunderstöd tillämpas statsunderstödslagen.

Ändras kommunindelningen under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet så att kommunerna skulle vara berättigade till nytt understöd, beräknas understödet som om även en tidigare genomförd ändring i kommunindelningen skulle ha genomförts samtidigt som den senast genomförda ändringen. Skillnaden mellan det understöd som betalas på grundval av en tidigare genomförd ändring och det omräknade understödet betalas det år då den senast genomförda ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de två följande åren på det sätt som bestäms i 2 mom.

Ministeriet betalar ut understödet årligen före utgången av juni månad. Om flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Respektive kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i sammanslagningsunderstöd, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånaran-

tal används invånarantalet enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

43 §
(Som i RP)

44 §

Ersättning för minskning av statsandelar

Om en sammanslagning av kommuner som träder i kraft under åren 2014—2017 minskar statsandelarna till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de kommuner som går samman, beviljar ministeriet på grund av minskningen den nya kommunen ersättning för minskningen av statsandelarna under det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande åren fram till utgången av 2019. *För att ersättning*

ska betalas vid kommunsammanslagningar som träder i kraft åren 2014 och 2015 förutsätts att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 § före den tidpunkt som avses i 5 § 3 mom.

För att ersättning enligt 1 mom. ska betalas vid kommunsammanslagningar som träder i kraft åren 2016 och 2017 förutsätts att kommunerna har gjort en sammanslagningsutredning enligt 6 § senast vid den tidpunkt som avses i 4 h § 3 eller 4 mom. (Nytt 2 mom.)
(3—5 mom. som 2—4 mom. i RP)

53 och 59 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelse
(1—4 mom. som i RP)

Om ikraftträdandet av 4 h § 3 och 4 mom., 4 j §, 42 § 2 mom. och 44 § 2 mom. bestäms dock särskilt genom lag. (Nytt 5 mom.)

Helsingfors den 18 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd
Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Osmo Soininvaara /gröna (delvis)
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION 1

Motivering

Propositionen om kommunreformen fortsätter på den arroganta linje som regeringen Katainen är känd för och där sådana frågor som grundlagen och en bra förvaltningskultur är bara tomma ord; slutresultatet är det viktigaste och regeringen skyr inga medel.

Trots att många av landets ledande lagexperter, däribland professorerna Jyrki Tala, Asko Uoti, Anssi Keinänen och Kaarlo Tuori, offentligt ifrågasätter kommunreformens grundlagsenlighet försätter regeringen styvnackat på sin linje. Linjen ändras inte trots att man t.o.m. inom regeringspartierna misstänker att grundlagen får sig en kalldusch av regeringen Katainen.

Social- och hälsovårdsreformen glömmer människan

Social- och hälsovården som är nära kopplad till kommunstrukturen har blivit styvmoderligt behandlad i hela reformen. För att rädda ansiktet tillsatte regeringen en social- och hälsovårdsarbetsgrupp bestående av representanter för regeringspartiernas riksdagsgrupper. Gruppen fick i uppgift att i sista minuten reda ut trasslet, men trots det är många praktiska frågor fortfarande olösta.

I social- och hälsovårdsreformen kan det inte enbart vara fråga om förvaltningen och hur många invånare kommunen ska ha innan den kan ordna något slags service. Vi anser att det är fråga om ändamålsenlighet. Det finns skillnader mellan kommunerna och detta ska beaktas i kommunreformen och i social- och hälsovårdsreformen. En liten kommun kan mycket väl ordna sina social- och hälsovårdstjänster bättre än en storkommun som skapats genom tvångssammanslagning.

Om regeringen verkligen vill förbättra tillgången till och kvaliteten på primärvård och socialservice bör den ha detta faktum i minne. Om regeringen lyssnar på kommunerna och iakttar

grundlagen och god förvaltning kan reformen lyckas. Så ser det inte ut i dagens läge.

Regeringen saknar metoder för att stimulera näringslivet

Ett syfte med propositionen är att främja kommunernas näringspolitik. I propositionen nämns dock inte konkreta, genomtänkta metoder för att stimulera näringslivet i kommunerna.

Man kan mycket väl fråga sig hur denna proposition förbättrar kommunernas näringsliv och dess förutsättningar när metoderna inte läggs fram. Planerar regeringen en genuin, grundlig översyn av förutsättningarna för främjande av företagande och nya arbetstillfällen? Eller är det rentav så att man med talet om stimulering av näringslivet avser endast en privatisering av kommunala tjänster och nya företag som kanske uppstår som resultat av detta. Det är visserligen mera sannolikt att vi i stället för kommunala företag som stimulerar det kommunala näringslivet får en marknad dominerad av två eller tre stora aktörer inom social- och hälsovården som skummar grädden i befolkningsrika områden och överlåter ansvaret för social- och hälsovårdstjänster för människorna i randområden till samhället.

Kommunerna tvingas fatta beslut med släckta lyktor

En av kommunernas grundläggande uppgifter är att producera välfärd för sina invånare och upprätthålla den. Ett viktigt element för att lyckas med det är en stark kommunal självstyrelse som är tryggad i grundlagen. Denna rättighet håller regeringen på att ändra på ett sätt vars slutresultat ingen i statsförvaltningen tycks ha någon närmare uppfattning om.

I samband med utfrågningen av sakkunniga har det kommit fram att kommunernas beslutsfattare måste fatta beslut och ge sina utlåtanden i

stor ovisshet. De har inte någon närmare uppfattning om propositionens konsekvenser för sin egen kommuns ställning och självstyrelse, skyldigheten att ordna service eller finansiering, för att bara nämna några problem. Å andra sidan verkar regeringen själv inte heller veta hur finansieringsmodellerna för social- och hälsovårdstjänster fungerar i framtiden. Frågan är ytterst viktig med tanke på tryggandet av fungerande tjänster och vi kan inte godkänna ett förfarande där finansieringen övervägs först efteråt.

I värsta fall får kommunerna ge utlåtanden och komma med eventuella förslag till hur social- och hälsovården organiseras i deras områden i en situation där det inte finns något lagförslag i anslutning till social- och hälsovårdsreformen eller där förslaget hastigt bedömda effekter endast baserar sig på åsikter utan någon förankring i verkligheten. Vi anser att kommunerna ska ha en tidsfrist på minst tolv månader för ett utredningsförfarande.

Lagförslagets effekter på närdemokratin och medborgarnas påverkningsmöjligheter har bedömts helt otillräckligt. Det finns anledning att undra vilken innebörd 121 § i grundlagen har för regeringen eftersom det ser ut som om man inte alls har bedömt en så här viktig paragrafs roll och betydelse för hela reformen.

De språkliga rättigheterna: somliga har, somliga inte

Utsjoki kommun har i sina utlåtanden redogjort för de problem på grundlagsnivå med tanke på samernas språkliga och kulturella rättigheter i en situation där Utsjoki med samiska som majoritetsspråk skulle sammanslås med andra kommuner i nordliga Lappland. Vi ser en sådan utveckling som ett hot mot samiska som också annars kämpar för sin existens och vi kan inte godkänna detta. Den enda hållbara lösningen i en situation med kommunsammanslagning skulle vara en utvidgning av samernas hembygdsområde.

En annan problematisk situation håller att uppstå i Kotka-regionen där den planerade storkommunen på ett konstgjort sätt ska bli tvåspråkig

endast därför att Pyttis kommun ska anslutas till denna helhet. Situationen är problematisk eftersom den svenskspråkiga befolkningens andel i den nya kommunen skulle vara endast kring 1,3 procent, d.v.s. rejält understiga de kriterier som normalt gör kommunen tvåspråkig.

Den här konstellationen avslöjar den språkliga och kulturella rasism som har pågått i århundraden i detta land och som framträder också i den nuvarande regeringen. Det kan inte vara rätt att en språkgrupp i söder, också om den utgör bara en procent, åtnjuter särskilt skydd med stöd av undantagslagar medan en annan språkgrupp med t.o.m. majoritetsspråk i ifrågavarande kommun och ett betydande språk i hela området riskerar att förlora sin i grundlagen tryggade ställning i samband med en kommunsammanslagning.

Bristen på parlamentarism leder till katastrof

Vi ser allvarligt på att man inte har följt principen om parlamentarism i en så här viktig fråga. Regeringen håller på med att ändra en förvaltningsstruktur som starkt påverkar våra medborgares dagliga liv. Det skulle därför vara minst sagt rimligt att också riksdagens oppositionspartier, som ändå representerar en tredjedel av landets befolkning, skulle kunna delta i beredningen av en så här viktig fråga. Då kunde man ofrånkomligen undvika de fel som uppstår när bara en del av de krafter som står för landets bästa expertis står till förfogande.

Förutom att kommunreformen prövar gränserna för grundlagen och obestridligen också för många andra lagar har den här s.k. reformen varit behäftad med dålig beredning. I motiveringen till propositionen har många punkter varit diffusa och de har närmast kunnat jämföras med åsikter. I propositionerna saknas också alternativen och bedömningen av dem, vilket en god lagberedning förutsätter.

Förslag

Vi föreslår alltså

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors den 18 juni 2013

Pirkko Mattila /saf
Jussi Halla-aho /saf
Reijo Hongisto /saf

RESERVATION 2

Motivering

Målen med regeringens kommunreform kan sammanfattas i tre punkter: 1. all makt till centralorten, 2. alla kranskommuner, oberoende av storlek, ska anslutas till centralorterna och 3. ingen kommun med färre än 20 000 invånare har längre något existensberättigande.

Sammanfattning av reservationen

1) Regeringens lagförslag om kommunreformen bidrar inte till att de mål som satts upp för reformen uppnås, dvs. att trygga kommunernas ekonomi, den service människorna behöver och den kommunala demokratin. På grund av de konstitutionella problemen fördröjs verkställandet av lagen avsevärt. Det får inte bli så att nästa regering tvingas städa upp den röra som den misslyckade kommunreformen lett till. Lagförslaget är obehövligt och bör förkastas.

2) Förvaltningsutskottets behandling av lagförslagen har inte motsvarat utskottets värdighet. Utskottets majoritet från regeringspartierna har inte ens tillåtit diskussion om de sakkunnigas, kommunernas och andra intressentgruppers kritiska utlåtanden. Kritiken har knappt beaktats i betänkandet. Den tid som gavs för behandling av lagförslagen var oskäligt kort.

3) Regeringens kommunreform är ideologisk och syftar till att centralisera boendet, servicen och beslutsfattandet. Om den genomförs får det oåterkalleliga skadliga effekter för den kommunala självstyrelsen. Tjänstemännens makt ökar samtidigt som medborgarnas inflytande försvagas. Storleken och det geografiska läget försätter kommunerna i en ojämlik ställning.

4) Kommunreformen har letts dåligt och beretts i en snäv inre krets utan parlamentarisk beredning. Det har smulat sönder förtroendet i relationen mellan stat och kommuner och skapat spänningar mellan centralorterna och de omgivande krans- och landsbygdskommunerna. Kommunerna har hörts i två omgångar, men hö-

randet har inte haft någon effekt på regeringens ståndpunkter eller på innehållet i lagförslagen. De alternativa visioner som en klar majoritet av kommunerna framfört om bl.a. behovet av samarbete mellan kommuner har helt förbigåtts i den fortsatta beredningen. Vi menar att betänkandet ger helt fel bild av hur hörandet av kommunerna har påverkat reformens innehåll och framskrivande.

5) Med tanke på den kommunala självstyrelsen är det problematiskt att lagförslaget inte ger kommunerna andra utredningsalternativ än sammanslagningar, inte tätare samarbete mellan kommuner.

6) De kriterier som förpliktar till sammanslagningsutredning är konstgjorda och bygger inte på vetenskapliga undersökningar. De har endast som mål att ålägga varje kommun i Finland att göra en sammanslagningsutredning. Tidsfristerna är fortfarande för korta för att kommunerna ska kunna göra noggranna sammanslagningsutredningar, förhandla inbördes och besluta om sammanslagning. Utskottet gick inte ens med på att diskutera hur viktigt det är för kommunerna att tidsfristerna är tillräckligt långa.

7) Kommunreformen utgår inte från kommunerna utan är dikterad uppifrån. Gränsen mellan tvångssammanslagningar och frivilliga kommunsammanslagningar har suddats ut i lagförslaget. Förslaget har påtryckningselement som kan jämföras med tvångssammanslagning: skyldighet att inom en viss tid göra en sammanslagningsutredning utifrån givna kriterier, skyldighet att anmäla utredningsområde inom en viss tid, skyldighet att efter utredningen lägga fram en sammanslagningsframställning och besluta om den inom en viss tid, kopplingen av utrednings- och sammanslagningsunderstödet till hur kommunen följt de givna utredningskriterierna samt behörigheten att förordna om en särskild kommunindelningsutredning, om kommunen inom en given tid inte har gjort en på utrednings-

kriterierna baserad sammanslagningsutredning och fattat beslut om sammanslagning.

8) Reformerna har drivits i otakt. Kommunreformen omfattar en översyn av kommunstrukturen, kommunallagen, ordnandet och finansieringen av social- och hälsovården samt en revidering av kommunernas uppgifter. Dessa reformer bereds med syftet att styra kommunerna till sammanslagningar. I fråga om kommunreformen i huvudstadsregionens metropolområde och reformen av social- och hälsovården har ännu inga fortsatta riktlinjer utstakats. Kommunerna har inga möjligheter att bilda sig en uppfattning av hur den kommun som bildas utifrån utredningskriterierna kommer att se ut.

9) Lagförslaget saknar de behövliga bedömningarna av kommunstrukturens konsekvenser: vad reformen betyder för bl.a. kommunernas ekonomi, tillgången till lokal service, närdemokratin, den kommunala självstyrelsen och det kommunala pensionssystemet. Regeringen skulle ha haft tid att låta utföra förhandsstudier och utnyttja befintlig vetenskaplig forskning om kommunsammanslagningar.

10) Nu utnyttjas reformen av den för alla så viktiga social- och hälsovårdsservicen för att styra kommunerna till sammanslagningar. Folkets sociala grundläggande rättigheter, servicen inom social- och hälsovården, har blivit ett verktyg i regeringens ideologiska centraliseringspolitik. Modellen med ansvarskommun är inte rationell ens för ansvarskommunen. En konstitutionell bedömning av modellen med ansvarskommun kan göras först när riksdagen har fått ett lagförslag om social- och hälsovårdsreformen.

11) Situationen för de kommunalanställda är oklar. Det femåriga uppsägningsskyddet har utlovats enbart vid kommunsammanslagningar. Regeringen har inte tagit ställning till om uppsägningsskyddet också gäller anställda i samkommuner, kommunala affärsverk och kommunala aktiebolag.

12) Centern menar att det behövs reformer. Reformerna måste utgå från den service människorna behöver och från att möjligheterna att påverka tryggas på lika grunder i hela landet.

Kommunreformen måste dock respektera den möjlighet som 121 § 4 mom. i grundlagen ger att inrätta självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.

God lagberedning och stiftande av lagar kräver ett tillräckligt kunskapsunderlag, prövning av alternativa lösningar, precisa formuleringar i lagparagraferna, korrekta motiveringar och bedömning av lagförslagets konsekvenser. Lagberedningens betydelse accentueras när det är frågan om en kommunreform som påverkar varje människas vardag och har vittgående konsekvenser. Den är särskilt viktig i den nu aktuella reformen, som berör alla kommuner. Den enda reformmetoden är stora kommunsammanslagningar, och kommunen har en strängt begränsad rätt att t.ex. besluta om tidsplanen för samgången och vilka kommuner den ska gå samman med.

Genom beslut av förvaltningsutskottets majoritet, dvs. representanterna för regeringspartierna, kunde utskottet tyvärr inte behandla lagförslaget och de riktlinjer som getts för den till förslaget kopplade social- och hälsovårdsreformen med den omsorg och det allvar som en kommunreform med konsekvenser för varje medborgare skulle kräva. Utskottets majoritet gav i praktiken inget värde åt utlåtandena från de rättslärda, kommunerna och landets ledande experter på kommunalförvaltning. Ställningstagandena i betänkandet påminner om en klippbok sammanslidd av formuleringar ur regeringsprogrammet, propositionens allmänna motiveringar och av riksdagsanföranden utan analytisk reflexion och avvägning, hållna av regeringspartiernas ministrar. Betänkandet är i sin helhet en politisk deklaration som också på ett mer allmänt plan återspeglar utskottsmajoritetens inställning till de svåra frågorna i samband med kommunreformen och kommunpolitiken.

I vår reservation ger vi uttryck åt en rad mycket samstämmiga sakkunnigbedömningar som lyftes fram vid utskottets utfrågningar men tystades ned i betänkandet. Våra egna uppfattningar bygger på undersökningar och respons från kommunerna.

Förslaget urholkar den kommunala självstyrelsen

Kommunal självstyrelse innebär att det är kommuninvånarna som styr. Självstyrelsen säkerställer att var och en kan påverka frågor i boendemiljön. Den kommunala självstyrelsen är hörnstenen i vårt demokratiska samhällssystem. Den har genom decennierna visat sig vara ett fungerande svar på kriser av olika slag. Det är därför märkligt att regeringen under Samlingspartiets ledning i så hög grad visar misstroende och ringaktning för den kommunala självstyrelsen. Regeringen understöder till och med en kraftig minskning av antalet kommunala förtroendepersoner, trots att det innebär att makten koncentreras till allt färre, att tjänstemannaväldet fördjupas och att de regionala påverkningsmöjligheterna beskärs.

Lagförslaget fokuserar på en våldsam minskning av antalet kommuner. Till följd av den föreslagna utredningsskyldigheten kommer kommunstorleken att ändras väsentligt. Den grundläggande frågan är om de nya kommunerna, som ofta är lika stora som hela landskap, kan genomföra självstyrelse för invånarna så att kommunborna har faktiska möjligheter till inflytande och dessutom förutsättningar för det.

Om lagförslagen går igenom kommer den kommunala självstyrelsen att urholkas och tjänstemannastyret att stärkas. En sådan utveckling innebär en väsentlig förändring i relationen mellan kommunen och dess invånare. Lagförslaget diskuterar knappt alls hur invånarna ska kunna delta och påverka i kommunen, utan överlåter frågan till totalreformen av kommunallagen.

Liksom de sakkunniga menar Centern att storkommunsreformen inte enbart gäller åtgärder som riktar sig till enskilda kommuner. I vid mening står hela kommunsystemets och den kommunala självstyrelsens existens och framtid på spel. De sakkunniga underströk att kommunalförvaltningen också framgent måste grunda sig på invånarnas lokala självstyrelse. När en kommun uppritad enligt regeringens karta i till exempel Mellersta Österbotten, Södra Karelen eller Kajanaland omfattar hela landskapet kan man inte längre tala om en lokal nivå. De sakkunniga

framhöll mycket enhälligt att alltför stora kommuner medför avsevärda problem när det gäller tillgången till service, områdets livskraft och invånarnas möjligheter att delta och påverka. Regeringens storkommunsfilosofi är förödande för den kommunala självstyrelsen.

Om kommunreformen och kommunsammanslagningar

Ska man lyckas med en kommunreform måste man först göra klart för sig vilka utmaningar man har framför sig. Därefter kan man fundera på och överväga hur man ska svara på utmaningarna, oavsett om det gäller kommunsammanslagning, samarbete mellan kommuner eller översyn av serviceprocesser. Reformbehoven och de lämpligaste reformmetoderna varierar på olika håll i landet. Också i bästa fall är sammanslagning av kommuner endast ett av många verktyg i reformarbetet.

Det är självklart att en reformmodell som kanske fungerar i en tätbefolkad stadsregion inte fungerar i glesbygdsområden och vice versa. Därför behövs det tillräcklig flexibilitet i fråga om metoderna. Den bästa expertisen när det gäller vad som ska reformeras och hur det ska ske finns i kommunerna. Varför måste regeringen begränsa kommunernas möjligheter att gå samman eller fördjupa det inbördes samarbetet? Kommunerna måste också i fortsättningen ha rätt att välja mellan sammanslagning och fördjupat samarbete.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört leder ökad kommunstorlek inte nödvändigtvis till minskade kostnader eller säkrad service. Säkert är däremot att storkommunsmodellen skapar förutsättningar för centralisering av servicen och gör kommunerna till mer av servicekommuner samtidigt som närdemokratien och medinflytandet försvagas. Kommuninvånarna blir passiva serviceanvändare i stället för aktiva deltagare. Det höjer kommunernas kostnader.

Regeringen strävar efter att ändra kommunstrukturerna genom påtryckningar, diktat och styrning. Lagförslaget innehåller styrmedel som till sin natur liknar tvång och syftar till att trötta

ut de kommuner som har egna reformplaner som avviker från lagförslaget. Det förstör många bra rutiner och raserar grunden för frivilliga utvecklingsinsatser på lokal nivå. Genom sammanslagningar till storkommuner finns det risk för att inte bara landsbygden och tätorterna utan även regionstäderna försvagas.

Undersökningar visar att kommunstrukturen inte är en universallösning på de problem som uppstår då diskrepansen mellan kommunernas uppgifter och möjligheterna att utföra dem ständigt ökar. Enligt en regeringsbeställd undersökning från januari i år har kommunerna 535 lagfästa uppgifter. Under året har uppgiftsbördan ökat med cirka 30 nya skyldigheter, samtidigt som regeringen fattat nya beslut om nedskärningar i anslagen till kommunerna. Den detaljerade regleringen av hur uppgifterna ska verkställas har inskränkt kommunerna rörelsefrihet. Den utredare som sett på kommunernas uppgifter frågar med allt skäl om det inte vore bättre att föreskriva enbart om målen och låta kommunerna själva avgöra hur målen ska nås.

Regeringens slagord om en stark primärkommun tar inte hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Att minska antalet kommuner betyder inte att kommunernas uppgifter eller behovet av samarbete mellan kommunerna försvinner. Varför vill regeringen förbjuda mellankommunalt samarbete i det glest befolkade Finland? Det har inom ramen för Kommunförbundets forskningsprogram Arttu nyligen publicerats flera studier om nyttan av kommunsamarbete. Resultaten är positiva.

Kommunsammanslagningar är inte mekanik. När man överväger en sammanslagning måste man fundera på vilka problem man kan åtgärda genom att skapa en större kommun. Också storkommuner har begränsade möjligheter. Regeringen har ansvarslöst lyft fram enbart fördelarna med kommunsammanslagningar.

Studier visar att man inte kan sätta upp en minimigräns för kommunstorleken på det sätt regeringen nu gör genom att försöka röja undan alla kommuner med färre än 20 000 invånare. Tar man hänsyn till den kommunala demokratin, tillgången till service, servicens effektivitet

och kontrollen över serviceverksamheten så vore det större skäl att sätta upp en maxgräns åtminstone för kommunens geografiska storlek, och varför inte också för invånarantalet. Enligt statistiken ligger effektiviteten och valdeltagandet på en låg nivå i de större kommunerna. Ur kommunernas perspektiv borde reformen rikta in sig på hur man ska få pengarna att räcka till och säkerställa att det finns utbildade serviceanställda. Här står den offentliga sektorns social- och hälsovård i fokus. En av de viktigaste sakerna för kommuninvånarna är att ha god tillgång till högklassig närservice. I samband med reformer måste man därför öppet och förutsättningslöst fundera på hur man kan få mer service till samma eller rentav lägre kostnad. Samtidigt måste man bedöma om avstånden och resorna till serviceplatserna blir oskäligt långa. Det är av högsta vikt att kommunerna lyckas effektivisera serviceproduktionen. Lyckas kommunerna inte dämpa utgiftsökningen kommer inga pengar eller reformer att räcka till. Också statsmakten måste bära sitt ur grundlagen härledda ansvar för finansieringen av kommunernas lagfästa service och för att förbättra kommunernas funktionsförmåga. Principen om finansieringsansvar och krismedvetenheten har fördunklats inom den samlingspartistiskt ledda regeringen. Under innevarande valperiod har finansieringen av den kommunala servicen skurits ned med rekordbelopp. Grunderna för anslagsfördelningen har ändrats för att gynna kommuner med ett starkt skatteunderlag och regeringen har pålagt kommunerna nya skyldigheter. Vi får inte till stånd lyckade kommunsammanslagningar bara därför att statsminister Katainens regeringen önskar det och genom sina beslut i all tysthet tvingar fram dem. Den erfarne kommunindelningsutredaren filosofie doktor Arto Koski har fastställt vilka grundläggande förutsättningar som krävs för en lyckad kommunsammanslagning: 1. kommunerna utgör ett sammanhängande funktionellt område, 2. avstånden är inte oskäligt långa i den nya kommunen, 3. den nya kommunen har en naturlig centralort, 4. ingen av kommunerna befinner sig i en ekonomisk återvändsgränd och 5. samarbetet mellan de ledande tjänstemännen och för-

troendepersonerna fungerar. A och O för en lyckad kommunsammanslagning är att de sammangående kommunerna litar på varandra. Det här har regeringen inte alls tänkt på. Vikten av en s.k. strategisk kommunsammanslagning, som lyftes fram i samband med den förra kommun- och servicestrukturreformen, får inte underskattas. Kommunerna bör med andra ord i god tid utforma ett gemensamt strategiskt mål för den nya kommunen. Den s.k. effektiva sammanslagning som regeringen lanserat siktar endast till en så snabb sammanslagning som möjligt, vilket enligt vår mening inte räcker till.

Reformerna går i otakt och är röriga

Enligt regeringsprogrammet ska regeringen under innevarande valperiod genomföra en omfattande kommunreform som grundar sig på starka kommuner i hela landet. Enligt den ursprungliga tidsplanen skulle kommunreformen i sin helhet - dvs. statsandelsreformen, reformen av ordnandet och finansieringen av social- och hälsovården, totalreformen av kommunallagen samt reformen av uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna - vara genomförd senast vid ingången av 2015. I ramförhandlingarna i mars 2013 lade regeringen om reformen av uppgiftsfördelningen så att den bildar ett handlingsprogram som sträcker sig över perioden 2014-2017. Programmet syftar till att minska regelstyrningen av kommunernas lagfästa uppgifter. Sparmålet på en miljard euro är orealistiskt och det blir en uppgift för nästa regering att nå upp till det. Enligt kommunminister Virkkunen ska uppluckringen av regelstyrningen inledas på försök i kommuner som går samman (Helsingin Sanomat 17.6.2013). Därigenom pressar försöket kommunerna till sammanslagningar.

Tidsplanen för kommunreformen bröt samman redan i startfasen. Regeringen hade för avsikt att i slutet av 2011 offentliggöra utredningen En livskraftig kommun- och servicestruktur, inklusive kommunkartor, men den försenades med sex veckor. Reformen av social- och hälsovården inleddes i mars 2012 då den första arbetsgruppen tillsattes. Statsandelsreformen, kom-

munreformen i metropolområdet och totalreformen av kommunallagen startades först sommaren 2012. Tanken var att riksdagen skulle föreläggas det nu aktuella lagförslaget, som syftar till kommunsammanslagningar, redan hösten 2012.

Regeringen lämnade den 5 juni 2012 ett meddelande om kommunreformen (SRM 2/2012 rd). I samband med riksdagsbehandlingen lät regeringen förstå att den kommer att lägga fram ett lagförslag om social- och hälsovårdsreformen samtidigt med förslaget till kommunstrukturlag. I meddelandet sägs följande (s. 6): "Kommunreformen är en helhet och centrala element i denna helhet är kommunstrukturlagen, reformen av kommunernas statsandels- och finansieringssystem, totalreformen av kommunallagen, den lag som gäller ordnande av social- och hälsovården, metropollösningen och bedömningen av kommunernas uppgifter. Alla dessa element ska stödja varandra och säkerställa tillräckligt starka och livskraftiga kommuner med tanke på framtiden. Tidsmässigt bereds reformen så att huvuddragen i totalreformen är klara nästa vår när strukturlagen träder i kraft." Vid föredragningen av förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 13/2012 rd) i frågan konstaterade utskottets vice ordförande Feldt-Ranta att det blir en fortsättning när kommunstrukturlagen och lagstiftningen om social- och hälsovården lämnas till riksdagen för behandling under hösten och vintern. Kommunminister Virkkunen instämde och sa att i överensstämmelse med regeringsprogrammet ska lagstiftningen om ordnandet av social- och hälsovården sammanjämkas med kommunstrukturreformen både tids- och innehållsmässigt, eftersom det är ytterst viktigt för kommunerna att veta hur de i framtiden ska ordna social- och hälsovårdstjänsterna inom hela sitt område. Virkkunen poängterade att dessa processer därför nu drivs parallellt. Vi vet nu att kommunreformen respektive social- och hälsovårdsreformen drivs med mycket olika tidsplaner och att justitiekanslern i statsrådet har fäst sig vid detta. Enligt uppgift kommer förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovården att lämnas till riksdagen tidigast i april 2014. Det blir då möj-

ligt att pröva huruvida modellen med en ansvarskommun, dvs. en modell som styr kommunerna till sammanslagningar, är förenlig med grundlagen.

Utifrån detta kan man verkligen fråga sig varför regeringen har så bråttom nu när beredningen av de andra reformerna går så trögt.

Ännu i regeringsprogrammet underströk regeringen hur viktig kommunreformen är för att säkerställa den internationella konkurrenskraften i huvudstadsregionens metropolområde. Regeringen avbröt den föregående kommun- och servicestrukturreformen och kritiserade den för att det under dess tid inte gjorts tillräckligt många kommunsammanslagningar i de stora stadsregionerna. Kranskommunerna runt de större städerna stämplades av regeringen nyanslöst som parasiter som skummar grädden av mjölken. Över hälften av valperioden har gått men kommunreformen i metropolområdet är fortfarande långt ifrån sin fullbordan. Regeringen har inte lyckats ta fram några fortsatta riktlinjer för metropolområdet eller social- och hälsovårdsreformen. I dag talar regeringspartiet knappast alls om att ansluta kranskommunerna till centralorterna. Fokus läggs i dag på att de små kommunerna måste räddas. Ur ett kommunekonomiskt perspektiv gör regeringen ett allvarligt skalfel. De 220 minsta kommunerna har tillsammans lika stora kostnader som Helsingfors stad.

Regeringen borde ha insett att den tidsplan som angavs i regeringsprogrammet är omöjlig, inte minst med tanke på de begränsade resurserna för beredningen. Den stora brådskan återspeglas i betydelselösa höranden av kommunerna, kvalitativt undermålig lagberedning och försening av lagförslag om andra reformer. Trots detta och trots att lagförslagen om de nämnda reformerna kommer att föreläggas riksdagen tidigast våren 2014 så avser regeringen ålägga kommunerna skyldighet att göra en sammanslagningsutredning, sammanslagningsframställning och besluta om sammanslagning.

Det visar hur arrogant regeringen förhåller sig till kommunerna och kommunreformen. Även om kommunerna skulle börja utreda en sammanslagning är det omöjligt för sammanslagningsut-

redaren och kommunerna att skapa sig en helhetsbild till exempel av hur det nya statsandelsystemet behandlar den nya kommunen, hur social- och hälsovården kommer att ordnas, hur kommunernas ledningssystem kommer att se ut och vilka uppgifter kommunerna kommer att ha. Kommunsammanslagningarna har för regeringen blivit ett självändamål och en prestigefråga, trots att det viktigaste borde vara att säkerställa den service kommuninvånarna behöver, livskraften i regionen och den kommunala demokratin.

Regeringen har smulat sönder förtroendet

Centern anser i likhet med kommunerna att det absolut behövs reformer av kommun- och servicestrukturen. Reformerna måste kunna genomföras med hänsyn till regionernas särdrag och kommuninvånarnas servicebehov och genom att utveckla effektivare och mer funktionella serviceprocesser. Förvaltningsstrukturerna är i det perspektivet en följd, inte en huvudsak. Förvaltningens andel av kommunernas omkostnader är bara cirka tre procent.

De mål för verksamheten och ekonomin som regeringen satt upp för kommunreformen är riktiga. I det fallet har regeringen inte uppfunnit hjulet på nytt. Vem skulle väl motsätta sig livskraftiga kommuner med ett starkt skatteunderlag, högklassig service och fungerande demokrati? Oberoende av om det pågår rikstäckande reformer eller inte så hör det till en kommuns grundläggande uppgifter att aktivt utveckla verksamheten.

Det är en helt annan sak vad regeringens ensidiga strävan efter stora kommuner faktiskt kommer att leda till. Utifrån sakkunnigutlåtandena innebär en kommunsammanslagning möjligheter till utveckling men samtidigt också avsevärda risker. Till skillnad mot vad betänkandet låter förstå så kan man inte generalisera och påstå att den nu valda, ensidiga reformmodellen med storkommuner fungerar överallt i hela Finland. Varje kommunsammanslagning är ett kapitel för sig, där man omsorgsfullt måste överväga riskerna och möjligheterna.

De utlåtanden som kommunerna tidigare lämnat om lagförslaget och de utlåtanden som sakkunniga nu lämnat till utskottet visar på ett mycket svagt förtroende för regeringens kapacitet att genomföra en lyckad och balanserad kommunreform. Det rådande läget har av en kommundirektör sammanfattats så att de som försvaret den kommunala självstyrelsen stämplas som upprorsmakare, medan kommunspektakerna ses som reformatörer. Den uppfattningen anger tydligt att reformen gäller också annat än var kommunens råstenar ligger.

Vi måste förhålla oss allvarligt till kommunerna och den kommunala självstyrelsen. Kommunerna är gemenskaper bildade av människor, de är kanaler för invånarnas medinflytande och hörnstenen i vårt demokratiska samhällssystem. De svarar för den service invånarna behöver och de arbetar för att bevara och höja livskraften i området. Statsmakten ska på basis av grundlagen stödja kommunerna så att de klarar av sina lagfästa uppgifter.

Den pågående kommunreformen, som syftar till att skapa kommuner som rentav är lika stora som landskap, kommer obönhörligen att påverka den kommunala självstyrelsen, tillgången till närservice, områdenas livskraft, social- och hälsovården samt invånarnas medinflytande - och effekterna är allt annat än positiva. Förändringarna berör inte bara dem som behöver service utan i hög grad även kommunsektorns kvinnodominerade personal, vilket gör kommunreformen till en jämställdhetsfråga. Utfrågningarna av de sakkunniga visar att följderna inte är positiva, utan leder till en stor ojämlikhet för kommuninvånare och kommunanställda.

Statsminister Katainens regering driver en alternativlös tvångsreform med sikte på storkommuner. Den avvisar samarbete mellan kommunerna och håller på att leda hela kommunfältet in i ett kaos. Det primära syftet med de pågående reformer som rör kommunerna, till och med social- och hälsovårdsreformen, är att mana på till kommunsammanslagningar genom att frånta kommunerna deras beslutsmakt. Regeringen har snarare använt käpp än morot. Den pressar på många sätt kommunerna till sammanslagningar

utan att den kan berätta för dem vilka effekter statsandelsreformen, totalreformen av kommunallagen, social- och hälsovårdsreformen samt omvärderingen av kommunernas uppgifter kommer att ge. Den röriga reformlinjen som enbart siktar till att minska antalet kommuner leder till stora risker för kommunernas ekonomi och servicen till invånarna.

Regeringens kommunpolitik håller på att misslyckas fullständigt, om man som måttstock tar stödet till kommunernas funktionsförmåga och till egna reforminitiativ i kommunerna samt säkerställandet av den kommunala självstyrelsen. Regeringens insatser har lett till att pågående reformer i kommunerna har avbrutits utan att ersättas av något funktionsdugligt. Kommuner har ålagts att riva upp den föregående kommun- och servicestrukturreformens resultat, oberoende av om de gäller sammanslagningar eller samarbete mellan kommuner.

Förutom att regeringen bromsar upp reformerna har den skurit ned på statsandelarna till kommunal service med ett rekordbelopp, fördjupat klyftorna mellan olika kommuner genom att ändra grunderna för fördelning av statsandelar och varje år ålagt kommunerna nya och ständigt tyngre serviceuppgifter. Den omvärdering av uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna som tas upp i regeringsprogrammet har hittills varit enkelriktad: staten har överfört sina egna uppgifter till kommunerna. Ett exempel på detta är uppgiften att sysselsätta långtidsarbetslösa. Regeringens kommunpolitik har drivit in många kommuner i en svår ekonomisk sits, vilket knappast är en slump med tanke på att regeringen erbjuder kommunsammanslagningar som botemedel.

Regeringens kommunreform är ett statsstyrt tvång

Beredningen av kommunreformen och den anknytande social- och hälsovårdsreformen kan inte anses följa god förvaltningssed. Den linje som nu drivs är resultatet av ett privat tänkande hos några få riksdagsledamöter från regeringspartierna. Det finns inga vetenskapliga eller er-

farenhetsbaserade grunder för att storkommunsreformen ger någon nytta. I motiveringarna till sina riktlinjer litar regeringen i högre grad på reklambyråer än på experter inom kommunal förvaltning och ekonomi. Förvaltningsutskottet intog en lika avvisande hållning till frågan när den behandlade lagförslaget.

I Finland har det varit sed att dra upp riktlinjerna för stora och vittgående reformer utifrån en parlamentarisk beredning och att i samband med på allvar höra intressentgrupperna. Man kan tala om en välfungerande politiskt tradition som nu brutits av Jyrki Katainens regering.

Det finns mycket som talar för en parlamentarisk beredning. Omfattande och vittgående reformer kan uppnås genom en bred politisk uppslutning som håller över valperioderna. Ett brett deltagande tillåter genomgripande och innehållsmässigt utmärkta, genomförbara reformer som tar hänsyn till bland annat regionala skillnader och särskilda behov hos medborgarna. Denna linje tillämpades under den föregående kommun- och servicestrukturreformen. Resultaten från den är obestridda, även om regeringen i alla sammanhang försöker förringa dem.

Statsminister Jyrki Katainens regering slopade traditionen med parlamentarisk beredning. Före valet bröt såväl Samlingspartiet som socialdemokraterna utan att blinka mot sina löften om en parlamentarisk beredning av totalreformen av kommunallagen, uppenbarligen av maktpolitiska skäl. Hade en kommitté tillsatts skulle beredningen av kommunallagen, som kan betraktas som "grundlagen" inom kommunförvaltningen, nu ha varit näst intill klar. Det hade gett en stark grund för de andra reformprojekten och kommunernas reformarbete.

När den pågående storkommunsreformen, som primärt syftar till att minska antalet kommuner, utformades av de sex regeringspartierna under regeringsförhandlingarna bemödade man sig inte ens om att höra några sakkunniga. Därigenom sådde regeringspartierna i sin maktfullkomlighet och sitt övermod fröna till de svårigheter som mycket snart skulle drabba beredningen av reformerna. Centern har upprepat erbjudit regeringen samarbete och föreslagit en ny, parla-

mentarisk beredning. Det skulle kunna få reformen på rätt köl, bredda utbudet av reformmetoder och binda upp kommunerna vid genomförbara reformer som tar hänsyn till de regionala förhållandena. Kommunerna måste absolut engageras eftersom det egentliga reformarbetet alltid sker i dem. Regeringen har under ledning av statsministern gång på gång avvisat våra inviter till samarbete.

Kommunreformen lider av bristande ledarskap. Enligt regeringens beslut i aftonskolan borde kommunreformen ledas av statsminister Jyrki Katainen. I praktiken har reformerna inte letts av någon, trots att det övergripande ansvaret för reformer som överskrider ministeriernas sektorsgränser alltid hör till statsministern. Det är i första hand ministeriernas tjänstemän som i offentligheten tvingats förklara de överraskande vändningar och problem kommunreformen och social- och hälsovårdsreformen bjudit på. Det viktigaste för regeringens ansvariga ministrar verkar vara att måna om en positiv image och att de i svåra stunder därför har undvikit ansvar.

Regeringen har haft svårt för att fatta beslut särskilt i den till kommunreformen kopplade reformen av social- och hälsovården. Arbetsgrupper har följt på varandra, utan resultat. Utmärkande för processen har varit den långt drivna politiska styrningen. Under pågående behandling i arbetsgruppen har regeringen lösgjort centrala detaljer ur helheten och själv beslutat om till exempel nedläggning av sjukvårdsdistrikten samt krav på befolkningsmängd och förvaltningsmodell i de nya social- och hälsovårdsområdena. Utifrån de riktlinjer som getts har de sakkunniga inte lyckats utveckla sådana förslag som regeringen kan godta. Det senaste exemplet på den överpolitiserade styrningen gavs i mars 2013, då regeringen förkastade det förslag till nya områden för ordnande av social- och hälsovården som lades fram enhälligt av de regionala sakkunniga som regeringen själv tillsatt. Orsaken var att förslaget inte skulle ha lett till tillräckligt kraftiga förändringar i kommunstrukturen.

Ett annat stort problem i samband med proceduren för kommunstrukturreformen och social-

och hälsovårdsreformen är den hårdhänthet regeringen visat gentemot kommunfältet. Kommunen har hittills fått ge utlåtande om kommunreformen vid två tillfällen, men endast få centrala städer, i första hand sådana som led av samlingspartiet, har hörts. Vid den remissrunda som avslutades i mars 2013 förundrade sig ett flertal kommuner över varför det överhuvudtaget ordnas arbetsdryga och tidskrävande remissrundor när regeringen inte sätter något värde på utlåtandena.

I sitt svar till förvaltningsutskottet försvarar finansministeriets kommunavdelning förfarandet bland annat med att kommunerna har hörts under beredningen av reformen och att utlåtandena har påverkat genomförandet av reformen och innehållet i förslaget samt bidragit till att reformen blivit mer kommunorienterad. De sakkunniga som hörts i utskottet instämde inte i kommunavdelningens uppfattning om förfarandet.

Ett tydligt prov på att kommunernas åsikter har förbigåtts är enligt Centerns utskottsgrupp det att justitiekanslern i statsrådet redan tvingats ingripa två gånger i beredningsförfarandet i samband med att justitiekanslern behandlat klagomål från kommunerna. Det första avgörandet gavs den 4 juni 2012 och gällde hur hörandet av kommunerna ordnats. Det ledde till att regeringen tvingades ordna en separat, tillräckligt lång remissrunda om den ändring av kommunindelningsslagen som nu är aktuell. Den andra remissrundan ingick inte i den tidsplan som regeringen beslutade om i aftonskolan den 1 februari 2012, utan aktualiserades för första gången i det svar finansministeriets kommunavdelning lämnade till justitiekanslern i maj 2012. Justitiekanslerns andra avgörande (10.4.2013) anknöt till att kommunerna måste ha tillräckligt noggranna och säkra uppgifter om huvudlinjerna i social- och hälsovårdsreformen vid den tidpunkt då den strukturlag som styr kommunreformen träder i kraft.

Betänkandets påstående att reformen utgår från kommunerna överensstämmer inte med sanningen. Om reformen utgår från kommunerna, varför lät då regeringen finansministeriets kom-

munavdelning rita upp en karta med 70 utredningsområden, och satte utifrån dessa upp de kriterier för utrednings- och framställningsskyldighet som nu finns i det aktuella lagförslaget? Varför får kommunerna inte fritt välja vilka de vill gå samman med; varför måste de sammangående kommunerna inom en lagfäst tidsfrist godkännas av finansministeriets kommunavdelning innan sammanslagningsutredningen påbörjas? Varför anger lagförslagets detaljmotivering att kranskommunerna, med namns nämnande, i de stora stadsregionerna ska gå samman med centralorten? Varför har utrednings- och sammanslagningsunderstödet kopplats till de utredningskriterier och tidsfrister som anges i kommunstrukturlagen? Varför utgör inte mellankommunalt samarbete ett jämlikt reformverktyg på det sätt som det varit hittills och så som en klar majoritet av kommunerna har krävt också i denna kommunreform? Varför har rätten för kranskommuner med 20 000-50 000 invånare att själv ordna social- och hälsovårdstjänster på basnivå kopplats till en särskild kommunindelningsutredning, medan rätten att ordna servicen är automatisk på annat håll? Varför hotar man kommunerna med en särskild kommunindelningsutredning om de inte underkastar sig och gör kommunsammanslagningar som följer de utredningskriterier som anges i lagförslaget? Och varför har regeringen så bråttom att få igenom kommunsammanslagningar trots att alla andra reformer som påverkar kommunernas ekonomi och uppgifter, finansieringen av den kommunala servicen samt ledningen av kommunerna ännu inte är klara?

I sina utlåtanden har kommunerna haft en mycket samstämmig och konsekvent inställning till riktlinjerna för kommunreformen och social- och hälsovårdsreformen. Under den första remissrundan våren 2012 godkände endast 89 av 320 kommuner de utstakade utredningsområdena. Det fanns inte i något utredningsområde enighet om omfattningen av en sammanslagningsutredning. I 161 kommuner ansåg man att en kommunsammanslagning inte löser de framtida svårigheterna, och hela 221 kommuner menade att reformeringen inom kommunsektorn inte

ska styras genom lagstiftning. I den andra remissrunda som avslutades i mars 2013 kunde 209 kommuner av 304 inte godkänna de lagfästa kriterierna för utredningsskyldighet, och endast 21 kommuner understödde en reformering av social- och hälsovården utgående från en modell med en stark primärkommun eller ansvarskommun. Hela 240 kommuner menade att social- och hälsovården ska ordnas genom mellankommunalt samarbete som bygger på de nuvarande sjukvårdsdistrikten eller utifrån den hemkommuns-landscapsmodell som föreslagits av Centern.

Regeringen har inte beaktat något av detta utan tvingar igenom en kommunreform som följer de principer som cementerades i regeringsprogrammet, utan hänsyn till vad flertalet av kommunerna tycker eller till välgrundade alternativa reformvägar. Regeringen har i den fortsatta beredningen inte tagit någon som helst notis om ståndpunkterna hos majoriteten av kommunerna. På grund av regeringens arroganta grepp och hårdhänthet har förtroendet mellan staten och kommunerna smulats sönder. Det ger de sämsta möjliga förutsättningarna för att reformen ska lyckas, om den nu någonsin börjar verkställas.

Vi kan alltså konstatera att reformprocessen inte utgår från kommunerna, utan helt klart har styrts och dikterats uppifrån. Även om regeringen inte får behörighet att genomföra tvångssammanslagningar annat än när det gäller kriskommuner, innebär propositionen att kommunen utsätts för starka påtryckningar och tvång, vilket tydligt återspeglas i att en sammanslagningsutredning måste göras utifrån lagfästa kriterier och i att utredningen ska leda till en framställning om kommunsammanslagning. Regeringens diktat syftar till att resultaten av sammanslagningsutredningarna ska bli att sammanslagningar förordas. Statsministers- och kommunministerspartiet gjorde den 7 mars 2013 ett uttalande som gav sammanslagningsutredarna klara anvisningar; Samlingspartiet menade att utredningarna måste göras så att kommuninvånarna redan på ett tidigt stadium inser fördelarna med en stark primärkommun.

Det står i betänkandet att "utskottet understryker att hörandet av kommunerna har varit genuint och verkligen också påverkat innehållet i propositionen". Med hänvisning till det som sagts ovan är det ett klart sanningsvidrigt påstående. Trots otaliga förfrågningar från vår sida har regeringspartiernas representanter i utskottet inte kunnat precisera påståendet genom exempel.

Regeringens linje är ideologisk och bygger på centralisering

Det finns betydande skillnader mellan olika reformer och reformatörer. Det kan man konstatera genom att jämföra den föregående kommun- och servicestrukturreformen med den nu pågående storkommunsreformen. Skillnaderna beror på olika uppfattningar av vad en kommun är.

För dagens sex regeringspartier är kommunerna i första hand en förlängning av statsförvaltningen och "servicefabriker". För Centern och flertalet av kommunerna är de gemenskaper som bildas av människorna som bor i dem. Genom kommunen kan invånarna påverka sin levnadsmiljö. Den kommunala självstyrelsen innebär självstyrelse för invånarna och utgör därför en hörnsten i vår demokrati. Vid sidan av serviceuppgifterna har kommunerna en viktig roll i arbetet för regionens livskraft. Livskraften bygger på aktiva människor och ett livligt näringsliv, inte på kommunstrukturen som regeringen påstår.

Ännu under den föregående kommun- och servicestrukturreformen, som leddes av Centern, utgjorde kommunsammanslagningar, mellankommunalt samarbete och förnyelse av servicestrukturerna jämbördiga reformalternativ. Kommunerna valde själv verktyg utifrån sina egna utvecklingsbehov. Inga krav på befolkningsunderlag ställdes upp. Den reformen var till sin natur ett brett program för utveckling av kommunalförvaltningen och beaktade de regionala skillnaderna i fråga om till exempel befolkning, skärgårdsförhållanden och språkliga förhållanden.

Den pågående kommunreformen, som syftar till storkommuner, är ett starkt statsstyrt projekt

där kommunerna tvingas verkställa regeringens beslut utan några möjligheter att välja reformmodell. Den utredningsskyldighet som i lagförslaget ålagts alla kommuner är inte neutral, utan utredningen ska leda till en sammanslagningsframställning. De stränga utredningskriterierna kontrolleras av regeringen och finansministeriets kommunavdelning.

I sitt meddelande till riksdagen av den 5 juni 2012 spände regeringen alla reformer som rör kommunerna framför kommunstrukturreformens kärna. Därigenom överpolitiserar regeringen kommunreformen. Målet är inte bättre service eller en stark kommunekonomi utan en omfördelningen av politisk makt och egendom.

Regeringen påstår att det finns för många kommuner i Finland. I ett europeiskt perspektiv har vi få kommuner och de är i genomsnitt större än i övriga Europa. I till exempel Frankrike finns det över 36 000 kommuner. De europeiska kommunerna har i genomsnitt 5 400 invånare, medan de finländska har ungefär tre gånger så många. Modellen med en stark primärkommun utan mellankommunalt samarbete tillämpas varken i EU-området eller på andra håll.

Genom det nu aktuella förslaget försöker regeringen utradera alla kommuner med färre än 20 000 invånare och dessutom kranskommunerna runt stora centralorter. Regeringen utgår från att man kan rädda servicen, den kommunala demokratin och kommunernas ekonomi genom att tömma mindre orter och landsbygd och i stället centralisera boendet, jobben och besluten till landskapens centrala städer. De sakkunniga som hördes i utskottet avfärdade denna uppfattning.

Regeringens kommunreform är ett ideologiskt centraliseringsprojekt. Det gjordes mycket klart av statsminister Jyrki Katainen inför Samlingspartiets partifullmäktige i september 2012, då han sa att det är förlegat att tala om att hålla hela landet bebott. Denna centraliseringsideologi som binder samman regeringspartierna gäller inte bara kommunernas antal, utan påverkar i hög grad också förhållandet mellan staten och kommunerna, kommunernas uppgifter, självstyrelsen, tillgången till och finansieringen av service, samhällsstrukturerna och regionförvalt-

ningen. De experter på kommunalförvaltning som hörts av utskottet menar att reformen, som utformats av en snäv inre krets av representanter för regeringspartierna, på många sätt är exceptionell och inte alls progressiv. Storkommunsfilosofin innebär en återgång till en tid då kommunsammanslagningar sågs som den enda reformmetoden. Kommunreformen lika väl som social- och hälsovårdsreformen ger ekon från ett gammaldags tjänstevetenskapligt tänkande, där tjänsterna utvecklades med hänsyn till produktionens krav. I dagens servicetänk ligger dock fokus på kunderna.

När regeringen nu kopplar samman kommunreformen och social- och hälsovårdsreformen genom en modell med så kallade ansvarskommuner, skapar den enligt de sakkunniga ett "kommunfrälse". Det leder till att kommunernas, närmare bestämt kommuninvånarnas, bestämmanderätt och medinflytande kommer att variera stort. Därigenom negligerar regeringen utan att blinka grundlagen, den europeiska stadgan om lokal självstyrelse och den sociala stadgan, vilka förbjuder att medborgarna försätts i en ojämlig ställning och att skyddet för de sociala rättigheterna och den kommunala självstyrelsen försvagas.

Enligt sakkunniga som hörts av utskottet grundar sig varken kommunreformen eller social- och hälsovårdsreformen i fråga om reformförslagen på framforskad kunskap, utan är till sin natur politiska och bygger enbart på lösa föreställningar. Regeringen undviker fakta och har i stället fokuserat på att skrämma kommunerna och marknadsföra sin storkommunsfilosofi genom politisk retorik som syftar till att måla upp en positiv bild av reformen. Vem kan tänkas motsätta sig att kommunerna är så starka att de kan ge invånarna den service de behöver eller att den kommunala förvaltning i sin helhet är livskraftig? Till och med kommunminister Virkkunen har påstått att kommunerna kan finansiera servicen med sina egna inkomster efter kommunreformen. I själva verket skulle en avveckling av statsandelssystemet för finansiering av den kommunala servicen innebära att ungefär en femtedel av intäkterna försvinner. Det skulle

leda till att den kommunala förvärvsinkomstskatten (kommunalskatten) stiger kraftigt. De sakkunniga klargjorde även för utskottet att det i litteraturen om organisationer och ledarskap inte ens finns några självklart överlägsna organisationsmodeller. Kommunsammanslagningar ger enbart förutsättningar för utveckling, men de ger inga garantier för bättre och mer effektivt producerade tjänster. Att göra kommunsammanslagningar i den omfattning som regeringen avser innebär stora risker. Det drar undan mattan för regeringens modell med en stark primärkommun utan några samarbetsalternativ.

De sakkunniga var mycket eniga om att de grundläggande problemen i kommunekonomin inte beror på kommunernas antal, utan på obalansen mellan de skyldigheter staten ålagt kommunerna och de resurser som tilldelats. Regeringens ensidiga recept - storkommunsmodellen - kan ge upphov till nya, mycket komplicerade problem.

Propositionen saknar en ordentlig konsekvensbedömning

Problemen och riskerna med en storkommunsmodell har inte behandlats tillräckligt i propositionen, särskilt när det gäller kommunekonomin och kommuninvånarna. Man frågar sig till exempel hur många kommuner Finland kommer att ha efter reformen och vad den innebär för bl.a. kommunekonomin och den närservice som invånarna behöver. Hur går det med den kommunala självstyrelsen och invånarnas medinflytande? Hur mycket kostar det att koncentrera boendet och servicen och vem står för notan? Hur går det med värdet på bostäder och andra fastigheter i tätorterna, glesbygden och än mer avsides platser? De här frågorna är långt ifrån betydelselösa, men regeringen har inte ansett det nödvändigt att bedöma dem.

I slutet av betänkandet konstaterar utskottets majoritet kort att "det är förståeligt att reformens konsekvenser ännu inte kan bedömas i detalj". Det är besynnerligt, eftersom det i årtionden har bedrivits en högklassig och omfattande forskning i kommunalförvaltning och kommu-

nal ekonomi i Finland. De konsekvensbedömningar som ingår i propositionens allmänna motivering är summariska, till stor del direkt kopierade från regeringsprogrammet och saknar forskningsbaserad evidens. På de få punkter där man hänvisar till någon undersökning återger man enbart halvsanningar. Så är fallet bland annat i fråga om invånarnas känsla av samhörighet med kommunen.

Om regeringen så önskat skulle den ha haft tid att göra en förhandsbedömning, eller rentav flera, om de sammantagna konsekvenserna av storkommunsreformen. Regeringen skulle på eget initiativ ha kunnat utnyttja befintliga studier om tidigare kommunsammanslagningar (t.ex. Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin (Antti Moisio och Roope Uusitalo, Kommunavdelningens publikationer 4/2003, Inrikesministeriet), Kuntaliitoksen jälkeen: kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta (Kari Leinamo, Vasa universitet 2004) och Kommunförbundets publikationer om den föregående kommun och servicestrukturreformen inom ramen för forskningsprogrammet Arttu). I dessa studier kommer man bland annat till slutledningarna att en förutsättning för en lyckad sammanslagning är att den är frivillig och bygger på ömsesidigt förtroende samt att rutinartade sammanslagningar och tvångssammanslagningar permanent har höjt kommunens utgifter till en nivå som ligger högre än i andra kommuner. I stället för att göra konsekvensbedömningar lät regeringen utföra ett flertal studier som visade att kommunernas ekonomi blir allt sämre och att den demografiska försörjningskvoten försvagas. Det är inga nyheter för kommunerna.

De befintliga studierna stöder inte regeringens alternativlösa reformlinje, så regeringen valde att antingen undvika debatt i frågan lägga fram sina egna, helt grundlösa uppskattningar. Ett bra exempel på hur regeringen ansvarslöst skapat felaktiga föreställningar är Samlingspartiets påstående från riksdagsvalskampanjen våren 2011 om att kommunreformen kommer att ge inbesparingar på fyra miljarder euro. Den samlingspartistiskt ledda regeringens beslut så här

långt stramar åt den kommunala ekonomin med över en miljard euro. Gapet mellan ord och handling är enormt.

Även riksdagens finansutskott har fäst sig vid den bristande bedömningen av kommunreformens ekonomiska konsekvenser. I sitt färskaste betänkande om redogörelsen om ramar för statsfinanserna (FiUB 9/2013 rd) föreslår utskottet ett uttalande enligt vilket riksdagen "förutsätter att regeringen i samband med kommunreformen och social- och hälsovårdsreformen ytterst omsorgsfullt inte bara bedömer den service som omfattar alla medborgare utan även analyserar vilka ekonomiska verkningar alla reformåtgärder ger. Målet med reformen är att minska hållbarhetsgapet, så reformen måste bedömas också ur detta perspektiv."

Utöver den bristande bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna innehåller propositionens allmänna motivering en del påståenden som vi vill rätta till.

Enligt propositionen och betänkandet kan man genom kommunsammanslagningar påverka befolkningsutvecklingen, befolkningsstrukturen, den ekonomiska utvecklingen i kommunerna och förutsättningarna för att ordna service och behovet av att göra samhällstrukturen enhetligare. I själva verket är påverkningsmöjligheterna ytterst begränsade, vilket framgår till exempel av en studie av hur en modell med 70 storkommuner påverkar kommunernas livskraft; studien gjordes av Kunnallisalan kehittämissäätiö i maj 2012: "Frågorna om livskraft ser olika ut i olika regioner. I stadsregionerna ser det ut att finnas tillräckligt med livskraft. Alla föreslagna utredningsområden är inte nödvändigtvis livskraftiga, eftersom det inte uppstår livskraftiga kommuner genom sammanslagning av kommuner med svag befolkningsutveckling och jobbutveckling. Kommunsammanslagningar är inte nödvändigtvis lösningen, utan det behövs även andra åtgärder eller servicestrukturer för att trygga basservicen. Om motiveringarna till och behoven av reformer varierar i olika regioner, kunde då också lösningarna se olika ut?"

En annan sak som inte håller streck är propositionens och betänkandets påståenden om att

förvaltningen blir lättare och tydligare. Ingen kommunmodell kommer ifrån ett förvaltningssteg på mellannivå. Sådana kommer att inrättas också i storkommunerna, men på andra platser. I dem ersätts samkommunerna av s.k. ansvarskommuner med gemensamma nämnder och kommunala affärsverk och aktiebolag. Det innebär att avsevärt fler ärenden än i dag flyttas utom räckhåll för kommunfullmäktiges direkta beslutanderätt. Regeringens riktlinjer för social- och hälsovården skulle ge upp till fem olika förvaltningsnivåer i stället för dagens tre. Förstoringen av kommunerna innebär dessutom att det behövs en separat förvaltning för de olika kommundelarna. Regeringens storkommunsreform medför nya och mycket komplicerade förvaltningsnivåer som kommer att kräva stora personalresurser. Reformen skulle alltså ge följder som går stick i stäv med målen.

I betänkandet försöker man nästan desperat bevisa nyttan av sammanslagningar genom att enbart peka på de positiva sakerna. Man inser inte att en och samma reformschablon inte lämpar sig för det glest befolkade Finland med dess mångskiftande region- och befolkningsstruktur. De sakkunniga som hördes i utskottet poängterade att det måste finnas alternativ till tunga och tidskrävande strukturreformer. Vill man verkligen utveckla den kommunala servicen så är det mest effektiva sättet att ge kommunerna möjlighet att fritt utveckla reformer. Det kunde ske genom att tillåta mellankommunalt samarbete som ett jämlikt reformalternativ, riva upp normregleringen samt utveckla serviceprocesserna och förnya arbetsrutinerna.

En klar och allvarlig brist är enligt Centerns utskottsgrupp det att de utmaningar regeringens storkommunsmodell innebär för den kommunala demokratin och invånarnas medinflytande i propositionen avfärdas med att det är frågor som kan avgöras genom avtal internt i kommunen och att man tar itu med dem i samband med totalreformen av kommunallagen. Vi vill påminna om den skyldighet det allmänna i överensstämmelse med 14 § 4 mom. i grundlagen har att främja den enskildes möjligheter att delta i sam-

hällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Centerns synpunkter på de konstitutionella frågorna

Centerns synpunkter på de konstitutionella frågorna har framförts i den avvikande meningen till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 20/2013 rd). Synpunkterna baserar sig på de utlåtanden som sakkunniga har lämnat till grundlagsutskottet.

Social- och hälsovårdsreformen i ett kaotiskt läge

Regeringen inledde social- och hälsovårdsreformen mycket sent, först i februari 2012. Arbetet har präglats av regeringens interna tvister och ministrarnas dispyter med de sakkunniga, en alltför hård politisk styrning och en oändamålsenlig koppling till kommunreformen, där social- och hälsovården används som ett verktyg för att styra, eller rättare sagt tvinga, kommunerna till sammanslagningar.

Regeringen har under nästan ett och ett halvt års tid försökt avgöra enbart de frågor som gäller organisationsansvar, befolkningsunderlag och förvaltningsmodeller för de nya social- och hälsovårdsområdena. Regeringen saknar förmåga och kurage att skapa en samlad bild av den framtida social- och hälsovården. Bland annat frågan om hur finansieringen ska omformas är fortfarande helt öppen. Man håller på att göra ändringarna bit för bit, utan utvärdering av deras samlade effekter. Samtidigt skjuter man de verkliga problemen på framtiden.

Regeringen Jyrki Katainen har med sin proposition låtit den politiska ändamålsenligheten köra över det nödvändiga i att trygga basservicen för medborgarna. Från social- och hälsovårdssynpunkt bidrar ändringen av kommunindelningslagen inte till att social- och hälsovårdstjänsterna verkligen stärks eller blir tydligare eller effektivare. I många avseenden har utvecklingen varit den motsatta. Den bäst fungerande delen i vår hälso- och sjukvård, sjukvårdsdistriktet, ska t.ex. läggas ned utan att man har gjort sig

någon som helst bild av framtiden. De samarbetsområden, också välfungerande, som bildades under den tidigare kommun- och servicestrukturreformen som regeringen avbröt, ska nu upplösas. I stället erbjuder regeringen riktlinjer som är vaga och mångtydiga.

Enligt regeringens meddelande av den 5 juni 2013 om kommunreformen (SRM 2/2012 rd) har social- och hälsovårdsreformen med tvång underkastats kommunreformen. I motsats till vad som påstås i betänkandet, är de preciseringsåtgärder som införts i kompletteringen av lagförslaget allt annat än tydliga. I de utlåtanden som kommunerna lämnat till utskottet framkommer mycket skiftande tolkningar när det gäller i synnerhet ansvaret för att ordna social- och hälsovårdsservice och förvaltningsmodellen för de nya social- och hälsovårdsområdena.

Regeringens riktlinjer för social- och hälsovårdstjänsterna är en halvmesyra. Den haltande beredningen har präglats av att tidtabellen har spruckit gång på gång. Det har verkligen inte rått någon brist på arbetsgrupper.

Regeringen har utgått från att ändringar i kommunstrukturen skulle lösa problemen när det gäller de offentliga social- och hälsovårdstjänsterna. Enligt en stort antal sakkunniga som utskottet har hört kommer detta inte att ske. Till följd av lagförslaget skrotas jämställdheten mellan kommunerna. Det allt starkare inbördes sambandet mellan kommunstrukturreformen och social- och hälsovårdslösningarna syns i de många piruetterna kring de båda förslagen. Projekten har förbundits med varandra på paragrafnivå, men den egentliga sakfrågan, alltså hur social- och hälsovården ska ordnas i framtiden, försöker man förklara i den allmänna motiveringen till propositionen, till och med två gånger om. Regeringens famlande och de orediga och mångtydiga riktlinjerna är ett bevis på detta.

Ett särskilt problem är att befolkningsmässigt lika stora kommuner behandlas olika beroende på deras geografiska läge. Den viktigaste delen i propositionen om ordnandet av social- och hälsovårdstjänster, modellen med ansvarskommun, har fått en oklar definition. Slutresultatet är komplicerat och splittrat. Också inom samma so-

cial- och hälsovårdsområde kan det råda olika premisser när det gäller ansvaret för att ordna likadana tjänster.

Särskild oro inför framtiden väcker förslaget när det gäller tjänsterna inom socialvården och hur de ska kunna integreras med hälso- och sjukvården på ett genuint sätt. Socialvården har såväl i regeringens beredning som i den offentliga diskussionen fått alltför liten uppmärksamhet.

Trots att regeringens riktlinjer för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster slutligen blev klara i politisk mening, är modellen fortfarande mycket oklar och innehåller många frågetecken. Tidtabellen för genomförandet kan inte anses vara realistisk.

Regeringen meddelade som sitt mål att avveckla och förtydliga förvaltningen och på så sätt skapa bättre förutsättningar när det gäller att axla ansvaret för tjänsterna. Vad är det vi egentligen får? I stället för bättre förutsättningar att axla ansvar skapas nya förvaltningsnivåer som till antalet kommer att vara mellan tre och fem, beroende på vem som räknar. Det torde vara oundvikligt att den ökade förvaltningen för med sig en ökad byråkrati. Den röriga, flertydiga och oprecisa definitionen av modellen med ansvarskommun bidrar för sin del till att göra bedömningen svårare.

Propositionen leder till fortsatt ovisshet på det kommunala fältet. Ett helt nödvändigt utvecklingsarbete har på grund av regeringens slingrande lagts på is i många landskap och regioner. Man kan bara ana sig till kostnaderna för den invecklade beredningen och tomgången på kommunfältet. Det är de som behöver tjänsterna som får betala det högsta priset. Det man också fäster sig vid är att det inte finns någon lösning med tanke på metropolområdet med sitt stora invånarantal.

Det mest oroväckande också när det gäller social- och hälsovårdsreformen är regeringens likgiltighet för kommunernas synpunkter. I samband med lagberedningen har kommunerna hittills hörts inte mindre än två gånger. På vilket sätt märks detta? Det är inte sanningsenligt att påstå att kommunfältet står bakom förslagen. I praktiken har förtroendet mellan staten och kom-

munerna fått sig en allvarlig törn. Vem är det som ska genomföra den här reformen?

Regeringen förtjänar stark kritik för att många sakkunnigas synpunkter om framtiden för vår social- och hälsovård har förbigåtts i beredningen. Regeringens riktlinjer har beretts av en liten politisk elit. Tjänstemännens och de sakkunnigas roll håller på att inskränkas till att endast skriva motiveringen. Att få till stånd en lag på basis av de nuvarande riktlinjerna kommer att bli minst sagt utmanande.

Vilken ställning social- och hälsovårdspersonalen får i och med reformen förblir en gåta. Den oklara beredningen håller redan nu på att köra ned en del av vår social- och hälsovård därför att yrkespersoner söker sig till säkrare arbetsplatser.

Det finns fortfarande gott om öppna frågor. Förutom de frågor som framförts ovan kräver också följande frågor ett svar:

- 1) Vilka uppgifter ska de nya social- och hälsovårdsområdena ha i en situation där det verkar uppstå många olika slags social- och hälsovårdsområden?
- 2) Vilka är kriterierna för bildande av områden på basnivå?
- 3) Vilka är "drängkommunernas" verkliga möjligheter att påverka tjänsterna för kommuninvånarna? Blir deras enda uppgift att betala räkningarna?
- 4) Hur tänker man förhindra att den specialiserade hälsovården splittras?
- 5) Hur genomförs integreringen i praktiken?
- 6) Hur genomförs integreringen i praktiken?
- 7) Hur fördelas den egendom som de sjukvårdsdistrikt som ska läggas ned har och hur genomförs arrangemangen i fråga om pensionsansvar?
- 8) Vilken roll får specialupptagningsområdena i fortsättningen?
- 9) Hur ordnas tjänsterna i metropolområdet?
- 10) Vilken ställning har social- och hälsovårdspersonalen i reformen?

Vid hörandet av sakkunniga i social- och hälsovårdsutskottet sammanfattade professor Jussi Huttunen det centrala målet för reformen, dvs. ett system som garanterar förutsättningarna för

en framtida social- och hälsovård som tillgodoser alla människors behov, är högklassig och tryggar en jämlik behandling, på följande sätt:

- 1) En demokratisk kontroll.
- 2) Fungerande kontakter mellan den tjänsteproducerande verksamheten och den problemförebyggande verksamheten.
- 3) Integrering av socialvård, primärvård och specialiserad sjukvård.
- 4) En tjänsteproducent som omfattar endast en nivå när så är möjligt.
- 5) Ett tillräckligt stort befolkningsunderlag.
- 6) Samarbete och arbetsfördelning mellan tjänsteproducenterna.
- 7) Ett verksamhetssätt som möjliggör olika produktionssätt.
- 8) Ett finansieringssystem med en kanal som sporrar till lönsamhet och effektivitet.

De riktlinjer för social- och hälsovårdsreformen som ingår i regeringspropositionen ger inte tillräckligt utförliga svar på en enda av de frågor som anförts ovan.

Återkommer elevhemmen?

Utöver social- och hälsovårdsreformen har också förskoleundervisningen och den grundläggande undervisningen kopplats till kommunreformen genom att man som krav på en livskraftig kommun ställt en årlig nativitet på 50 barn. Med beaktande av bildningssektorns betydelse är det iögonfallande hur litet uppmärksamhet man inom den pågående kommunreformen ägnat åt detta kommunala ansvarsområde. Regeringens grundtanke är att bildningssektorns utmaningar kan lösas genom kommunsammanslagningar.

I fråga om bildningssektorn saknas konsekvensanalyserna i synnerhet ur elevens synvinkel totalt. Det sägs till exempel ingenting om kommunreformens inverkan på grundskole- och gymnasienätet och därigenom på möjligheterna att få undervisning, skolvägens längd och klasstorleken eller på vilka grunder undervisningen kommer att bli bättre genom en kommunreform. När avstånden blir oskäligen stora, kan det bli orimligt svårt för barn i grundskoleåldern att uppfylla ens läroplikten om de bor hemma. Det

är inte uteslutet att de från gångna decennier bekanta elevhemmen kommer att krävas också i framtiden.

Det minsta man kunde ha krävt av regeringen är att den till den föreslagna kommunstrukturlagen skulle ha fogat riktlinjer för hur utbildningen på andra stadiet och finansieringen av den ska reformeras. Sådana utlovades i början av regeringsperioden, men regeringen har inte vidtagit några som helst åtgärder i ärendet.

Också den pågående reformeringen av systemet med statsandelar till kommunerna inverkar väsentligt på bildningssektorns tjänster. Regeringen godkände utredarens riktlinjer för det fortsatta arbetet från februari 2013 i maj. Enligt dem innebär reformen bl.a. att man inför nya beräkningskriterier för de olika åldergrupperna samt gör om finansieringen av samhällsgarantin för unga och fördelningen av kostnaderna för anordning av utbildning. För kommunernas vidkommande är det viktigaste självfallet hur det nya statsandelssystemet utfaller.

Personalens ställning är oklar

Vi centerledamöter anser att personalens ställning, likabehandlingen av den och kommunreformens konsekvenser för det kommunala pensionssystemet inte har övervägts tillräckligt noggrant. Enligt propositionen är det inte möjligt att uppskatta kommunstrukturreformens verkningar för det totala antalet anställda eller personalstrukturen på förhand, ett konstaterande som också majoriteten av utskottet ställde sig bakom i sitt betänkande. En viktig fråga har förbigåtts på tämligen lösa grunder.

Lagförslaget är mycket oklart och bristfälligt när det gäller de kommunanställda. Det femåriga uppsägningsskyddet gäller enbart vid kommunsammanslagningar. Däremot har frågan om ställningen för samkommunernas anställda lämnats öppen. Inte heller nämns personalens ställning i social- hälsovårdsreformen i riktlinjerna för den reformen (RP 53/2013 rd) i de fall när social- och hälsovårdspersonal är anställd i en kommun, en samkommun eller inom den privata eller tredje sektorn.

Enligt kommunförbundet är närmare en femtedel av den sysselsatta arbetskraften anställd inom kommuner och samkommuner, sammanlagt 422 000 personer. Över hälften av kommunernas och samkommunernas utgifter är personalutgifter. Mer än 80 procent av de kommunanställda arbetar inom hälso- och sjukvården, socialsektorn eller bildningssektorn. Av dem är nästan fyra femtedelar kvinnor. Kommunreformen är därför också en jämställdhetsfråga.

De organisationer som utskottet hört kräver bl.a. att principerna om personalens ställning och det lagstadgade samarbetet måste iakttas också när det gäller reformerna inom social- och hälsovården och metropolförvaltningen. De ökade kommunarealerna ökar också antalet tjänstesor för de anställda. De arbetar även oftare vid flera tjänsteställen, vilket i avsevärd utsträckning påverkar de anställdas arbetstid och hur den beräknas. Organisationerna föreslår också att det bör inrättas en särskild arbetsgrupp för att reda ut och begrunda personalfrågorna. Kommunammanslagningarna skapar också ett behov av att harmonisera lönerna i de fall där det förekommer löneskillnader mellan de kommuner som slås samman. Enligt organisationerna ska det i kommunstrukturlagen tas in en bestämmelse enligt vilken kommunerna är skyldiga att genomföra en harmonisering av lönerna, senast inom två år efter kommunsammanslagningen. En harmonisering av lönerna förutsätter tillräcklig resurstilldelning.

Utskottsgruppen anser att det i samband med kommunstrukturreformen och reformerna av social- och hälsovårdsstrukturerna skulle ha varit nödvändigt att göra en övergripande utvärdering av det kommunala arbetets och de kommunanställdas ställning och framtid. Detta är viktigt, inte bara för de anställda och serviceproduktionen, utan också med tanke på det kommunala pensionssystemet. Finansieringen av de kommunala pensionerna är beroende av antalet försäkrade. En utveckling i riktning mot en omfattande privatisering leder till att den finansiella basen för det kommunala pensionssystemet försvagas. Detta har utskottet över huvud taget inte övervägt i sitt betänkande.

Detaljerad granskning av lagtexten

Utredningskriterier. De grunder för utredningarna som ingår i lagförslaget är i regel vinklade. Syftet med dem är enbart att åstadkomma sådana kommunsammanslagningar som regeringen önskar. Invånarantal, självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser, kommunens finansiella ställning och liknande grunder speglar enbart kommunens nuvarande situation. Om utredningsskyldigheten ska föreskrivas på dessa grunder, borde det som ett kriterium även ha ingått att kommunerna utreder möjligheterna att samarbeta. Det hänsyftas till en sådan möjlighet i den allmänna motiveringen till propositionen i det avsnitt som tar upp grunderna för att avvika från utredningsområdena, men någon sådan möjlighet nämns inte i samband med utredningsskyldigheterna. Ändrade kommunstrukturer ändrar inte befolkningsrörelserna, utan kan rent av göra att de ökar i omfattning, t.ex. i fråga om kommunanställda. Också efter kommunsammanslagningar befinner sig bostadsområden och arbetsplatser på samma ställen som förut. Självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser och pendling anger bara statistiskt hur arbetsresorna är fördelade. Dessa kan förändras på rentav mycket kort tid, eftersom arbetsplatserna i ett globalt samhälle relativt snabbt kan överföras från en del av landet till en annan.

Servicekriteriet. Social- och hälsovårdsreformen, som är kopplad till kommunreformen, kommer att leda till ett "kommunfrälse" om den genomförs. Kommunernas ställning, i synnerhet när det gäller beslutsfattandet, är kopplad till deras roll inom de nya områdena för ordnandet av social- och hälsovård. Vissa kommuner blir enbart betalande parter, medan andra erbjuds en betydande roll inom beslutsfattandet. Också kommunernas geografiska placering ges stor vikt. Rätten för kranskommuner med över 20 000 invånare i huvudstadsregionens att tillhandahålla social- och hälsovårdsservice är t.ex. oklar. Formuleringen när det gäller avvikelser (kräver en särskild kommunindelningsutredning) är vag och kräver specificering.

Tidtabell. Tidsfristen för meddelande om utredningsområdena när det gäller kommunsammanslagningar går enligt lagförslaget ut den 30 november 2013. Kommunerna ska genomföra sammanslagningsutredningar och utarbeta eventuella sammanslagningsframställningar baserade på dem senast ett halvt år efter det att 4 b § i lagförslaget trätt i kraft. Närmare bestämmelser om ikraftträdandet bestäms särskilt vid en senare tidpunkt när riksdagen har godkänt lagen om ordnande av social- och hälsovården. Grundlagsutskottet satte endast ut en minimitidsfrist med tanken att förvaltningsutskottet i egenskap av betänkandebeslut ska göra en mera omfattande prövning av vad som ur kommunsynvinkel är tillräckligt med tid. Det är med tanke på förvaltningsutskottets status betänkligt att en majoritet av utskottet inte gick med på att höra de sakkunniga om vad som är en tillräcklig utredningstid för kommunerna. Enligt vår uppfattning är tidtabellen alltför stram ur kommunernas synvinkel. Kommunerna måste ha tillgång till information om alla de reformer som berör dem innan de kan bedöma behovet av kommunsammanslagningar och deras omfattning. Social- och hälsovårdsreformen, när dess slutliga innehåll står klart, kan påverka utredningsområdenas omfattning. Kommunerna har därför förutsättningar att inleda förhandlingar om kommunsammanslagningar och börja göra sammanslagningsutredningar tidigast när lagen om ordnande av social- och hälsovård har godkänts. I samband med tidigare kommunsammanslagningar har de egentliga förhandlingarna om sammanslagningen tagit åtminstone ett år i anspråk, eftersom man har velat göra en heltäckande sammanslagningsutredning och en grundlig genomgång av kommunernas servicestruktur och redan i utredningsskedet önskat gå igenom överlappningar i kommunernas serviceproduktion och hitta alternativa lösningar för dem inom ramen för den nya kommunen. Också Kommunförbundet har ansett att kommunerna måste få en utredningstid på minst 9-12 månader. En annan orsak till att den strama tidtabellen inte är motiverad är att regeringen har gett kommunerna tid att genomföra kommunsammanslagningarna fram till

ingången av 2017. Centerns förslag i förvaltningsutskottet var att utredningstiden ska vara 12 månader, men förslaget röstades ner.

Särskild kommunindelningsutredning. Regeringen har inte några andra påtryckningsmedel när det gäller att få kommunerna att iaktta utredningsskyldigheten och de uppställda utredningskriterierna än att inleda en särskild kommunindelningsutredning. Det slutliga resultatet av kommunreformen är beroende av kommunernas välvilja. En särskild kommunindelningsutredning kan vara en mera fördelaktig lösning för kommunerna. Då betalas kostnaderna för utredningen av statens medel, men kommunerna behåller beslutanderätten i fråga om sammanslagningen. Om kommunen i enlighet med lagförslaget har genomfört en sammanslagningsutredning inom utsatt tid, men denna inte leder till någon sammanslagningsframställning utan i stället till exempelvis utökat samarbete mellan kommunerna, är det inte ändamålsenligt och inte heller förnuftigt med tanke på resursanvändningen att ministeriet kan ålägga kommunen att göra en ny sammanslagningsutredning.

Sammanslagningsunderstöd. Majoriteten av kommunerna anser att de till sitt användningsändamål strängt reglerade sammanslagningsunderstöden är ganska blygsamma. De uppmanar inte till kommunsammanslagningar. För att få sammanslagningsunderstöd måste kommunerna iaktta utredningskriterierna och de utsatta tidsfristerna. Den särskilda finansieringen av understöd som sammanhänger med kommunreformen är begränsad, och därefter betalas understöden av medlen under momentet för allmänna statsandelar. Detta strider mot grunderna för användningen av de statsandelar som är avsedda för finansiering av kommunal service. I den mån det krävs finansiering utöver den särskilda finansieringen svarar kommunerna kollektivt för de kostnader som kommunreformen föranleder. Även om detta är den praxis som tillämpades vid den förra reformen, avviker den pågående reformen i det avseendet att kommunerna inte erbjuds några alternativa reformvägar och att kom-

munsammanslagningarna har förbundits med förpliktande element.

Grunder för avvikelser. De grunder för avvikelser som ingår i lagförslaget gäller enbart utredningskriterierna, inte utredningsskyldigheten. Till exempel skärgårdsmiljö, gles bosättning och språkliga rättigheter kan göra att det i stället för att göra en utredning utifrån kommunsammanslagningsskyldigheten vore mera förnuftigt att utreda en effektivisering av samarbetet mellan kommunerna. En ytterligare brist är att det inte anges någon tidtabell för det ansökningsförfarande som gäller avvikelser från utredningsskyldigheten. Det är kommunavdelningen vid finansministeriet som utövar beslutanderätten när det gäller avvikelserna, vilket som befogenhetsfråga betraktat är problematiskt med hänsyn till kommunreformens omfattning och genomslagskraft och de vaga grunderna för att göra avvikelser.

Tvångssammanslagningar av kommuner i ekonomisk kris. Regeringen använder det förfarande för sammanslagning av kriskommuner som etablerades under förra regeringsperioden som ett redskap för tvångssammanslagningar, fastän det grundläggande syftet med förfarandet var att hjälpa kommuner i ekonomisk kris att ta sig ur sina problem. Inom ramen för detta syfte gjordes också kommunsammanslagningar. Det är inte förnuftigt att koppla förfarandet med sammanslagningar av kriskommuner med tvångssammanslagningar, eftersom sådana kommuner då inte längre har något motiv för att klara sig ur krisen på egen hand. Det diskuteras över huvud taget inte i lagförslaget vilket slag av kommun som uppstår efter en tvångssammanslagning där den mottagande kommunen förpliktas att ta emot en kriskommun och dess skulder, och inte heller vilket slag av särskilt stöd den nya kommunen behöver. Det är möjligt att den kommun som uppstår efter tvångssammanslagningen blir en ny kriskommun. Den särskilda finansiering på en miljon euro som ska reserveras enligt lagförslaget är för liten.

Lagförslaget innehåller också andra tvingande element genom vilka man utövar påtryckning mot kommunerna för att få dem att göra sammanslagningar mot sin vilja i enlighet med de föreslagna utredningskriterierna. Sådana är skyldigheten att meddela om utredningsområdet inom en viss tid, skyldigheten att inom utsatt tid göra en sammanslagningsframställning och fatta ett beslut efter en sammanslagningsutredning, kopplingen av utrednings- och sammanslagningssunderstöden till iakttagandet av utredningskriterier och tidsfrister samt fullmakten för finansministeriet att inleda en särskild kommunindelingsutredning.

Maktlösa ansvarskommuner

Modellen med s.k. ansvarskommun för ordnande av social- och hälsovård som tas in i propositionen med förslag till komplettering av lagförslaget (RP 53/2013 rd) är mycket problematisk för såväl ansvarskommunen som de kommuner som är skyldiga att ansluta sig till den.

Enligt regeringens riktlinjer ska social- och hälsovårdstjänsterna i framtiden i regel ordnas enligt principen om ansvarskommun. Ansvarskommunen ska i detta fall svara för ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna också i de andra kommunerna.

Enligt modellen med ansvarskommun ska social- och hälsovårdsärendena behandlas i en gemensam nämnd vars förhållande till ansvarskommunens beslutsprocess har angetts i mycket oklara ordalag i beredningen. Kommunernas beslutanderätt när det gäller att välja mellan olika förvaltningsmodeller är begränsad. Social- och hälsovårdstjänster på basnivå ska enbart ordnas enligt modellen med ansvarskommun. När det gäller social- och hälsovårdstjänster på omfattande basnivå är det möjligt att på vissa villkor välja också modellen med samkommun.

Utifrån riktlinjerna ska varje kommun representeras i ett samarbetsorgan för social- och hälsovårdstjänster på basnivå. Däremot ska representerarna för social- och hälsovårdsområdena som erbjuder tjänster på omfattande basnivå väljas från social- och hälsovårdsområden som er-

bjuder tjänster på basnivå. Då väljs sannolikt representanter från ansvarskommunen.

Jämfört med det nuvarande systemet med sjukvårdsdistrikt skulle varje kommun inte längre representeras i de social- och hälsovårdsområden som erbjuder tjänster på omfattande basnivå. Regeringen strävar dessutom efter att urvatta de små kommunernas beslutanderätt genom sitt förslag om att slopa den begränsning av rösttalet som hittills har garanterat att ingen kommun får ensidig beslutanderätt. Den gällande tolkningen av grundlagen utgår från att alla kommuner ska garanteras representation i samkommunen och att ingen kommun ska ges möjlighet till ensidig bestämmanderätt (GrUU 37/2006 rd). En ytterligare skillnad vid en jämförelse med de samarbetsområden för social- och hälsovård som bildades under den förra kommun- och servicestrukturreformen är att alla kommuner hade möjlighet att delta i beslutsfattandet och också möjlighet att välja modellen med samkommun som ett alternativ till modellen med ansvarskommun.

Ansvarskommunerna ska enligt regeringens riktlinjer i regel vara landskapens centralorter. För de kommuner vars invånarantal understiger 20 000 återstår därmed enbart betalarens roll. Modellen är också problematisk från ansvarskommunens synpunkt. Ansvarskommunen i social- och hälsovårdsområdet är skyldig att ta på sig avlöningen av upp till flera tusen anställda i de tidigare sjukvårdsdistrikten, lösa in dessas egendom och ordna separat bokföring över verksamheten i social- och hälsovårdsområdet. Enligt modellen med ansvarskommun är det den gemensamma nämnden som använder beslutanderätten, men eftersom nämnden inte är en juridisk person är det ansvarskommunen som bär ansvaret för alla beslut som gäller bl.a. personalpolitik och anskaffningar.

Enligt regeringens riktlinjer blir ansvarskommunen också maktlös i den meningen att inte ens kommunens styrelse och fullmäktige har direkt beslutanderätt när det gäller social- och hälsovårdsärenden, utan den tillfaller ansvarskommunens samarbetsorgan, som inte tillsätts genom val. Samarbetsorganet beslutar bl.a. om budge-

ten och planen för social- och hälsovårdsområdet, liksom om investeringar och anskaffningar. Samarbetsorganet använder också sin talan i ärenden som gäller social- och hälsovård och väljer representant för det social- och hälsovårdsområde som erbjuder tjänster på omfattande basnivå. Fullmäktige kan enbart ställa upp operativa och ekonomiska mål och godkänna samarbetsorganets förslag till social- och hälsovårdsinvesteringar.

Man kan med fog fråga sig varför en kommun skulle vilja eller kunna förpliktas att bli en maktlös ansvarskommun — varför gå med på eller åläggas att ta emot så tunga plikter, när beslutanderätten är utlokaliserad till samarbetsorganet?

Helsingfors metropolområde

Metropolområdet i Helsingforsregionen har speciellt stor betydelse med tanke på såväl kommunalekonomin som helhet som med tanke på de komplexa utmaningar det erbjuder. Särskilt de höga boendekostnaderna, uppdelningen av bostadsområdena i mera eller mindre bemedlade och kollektivtrafiken är problem som kräver lösningar. Också det tryck som integreringen av invandrare skapar belastar huvudstadsregionen kraftigast. Det är därför beklagligt att regeringen har gjort så långsamma framsteg när det gäller kommun- och servicestrukturreformen just där. Olika utredningar har visserligen gjorts, både i samband med denna reform och tidigare. Det ser ut som om regeringen inte har kurage att fatta de beslut som krävs, eftersom de flesta av regeringspartierna har merparten av sina väljare i huvudstadsregionen.

Vi vill understryka hur viktigt det är att begrunda vad som är metropolområdets kärna. Det är inte värt att ge begreppet metropolområde alltför vid betydelse. Det område omfattande 14 kommuner som föreslagits är till sin karaktär alltför mångskiftande, då det innefatta såväl kompakt samhällsstruktur som glesbefolkad landsbygd. Det vore mest naturligt att avgränsa begreppet metropolområde till att gälla enbart den innersta kärnan i området, dvs. de fyra städerna i huvudstadsregionen, Helsingfors, Esbo,

Vanda och Grankulla. Det metropolområde med 14 kommuner som nu föreslagits och den egna förvaltning det medför splittrar Nylands förbund i tre delar. Östra och västra Nyland får en andrahandsposition när det gäller den regionala intressebevakningen. Vi i Centern kan inte godta en sådan utveckling. Det viktigaste är att finna en lösning på de problem som är gemensamma för Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla.

Centern instämmer i den ståndpunkt som utredarna framförde i sin slutrapport den 5 mars 2013, enligt vilken Helsingforsregionen behöver finna lösningar som överskrider de nuvarande kommungränserna på sina viktigaste problem. De viktigaste bland dem lyfts fram i rapporten, och innefattar uppgifter som gäller markanvändning, boende och trafik samt internationell konkurrenskraft och förebyggande av segregation. Utredarna har emellertid inte lyckats få fram genomförbara förslag till hur dessa gemensamma uppgifter borde skötas. Det är positivt att också utredarna i flera punkter lyfter fram de problem som med tanke på demokratin och medborgardeltagandet är förknippade med alla de modeller de föreslår. De föreslår trots detta inte några tillfredsställande lösningar på dessa problem.

Med tanke på demokratin och medborgardeltagandet innebär alla de föreslagna lösningarna försämringar jämfört med nuläget. Beslutanderätten flyttas allt längre bort från medborgarna ju större förvaltningsenheter blir.

Enligt Centern bör man i fortsättningen reda ut också hur en alldeles ny lösning, hemkommuns-metropolmodellen, skulle fungera i huvudstadsregionen. Helsingfors, Esbo och Vanda skulle då delas in i mindre hemkommuner på samma sätt som Bryssel och Stockholm i syfte att åstadkomma en fungerande förvaltning, smidig service och fungerande närdemokrati. Därutöver bildas en separat förvaltning som tillsätts genom val, antingen för detta mindre metropolområde eller eventuellt för hela det område som omfattas av Nylands förbund.

Slutsatser

Sammanfattningsvis kan det konstateras att regeringens beredning av kommunreformen är mycket slarvig. Den alltför brådskande tidsplan som regeringen själv uppställt har utgjort ett hinder för exempelvis noggranna konsekvensanalyser och en grundlig behandling av lagförslaget i riksdagen. Samtidigt försöker man motivera nytan av kommunreformen med påståenden som varken bygger på vetenskaplig grund eller beprövad erfarenhet.

Den proposition som styr kommunreformen är en tvångslag. Gränsen mellan kommunsammanslagningar baserade på kommunorienterad frivillighet och tvångssammanslutningar har suddats ut. Som tvångsmedel utnyttjar regeringen en utredningsskyldighet som omfattar alla kommuner, en skyldighet att anmäla utredningsområden till finansministeriets kommunavdelning enligt utredningskriterierna inom en given tidsfrist, skyldighet att utarbeta en sammanslagningsutredning samt fatta beslut inom en given tidsfrist, att utrednings- och sammanslagningssunderstöden är kopplade till att utredningskriterierna och tidsfristerna följs samt behörigheten att inleda en separat kommunindelningsutredning i utredningsområden där utredningar eller beslut saknas när tiden löper ut.

Regeringen har inte haft något samlat grepp om de reformer som gäller kommunerna. Reformeringen av kommunstrukturen, social- och hälsovårdstjänsterna, kommunallagen och kommunerna uppgifter sker i olika takt, och då finns det inga möjligheter att inom de tidtabeller som den föreslagna kommunstrukturen innehåller göra en samlad bedömning av hurdan den nya kommunen kommer att vara efter en sammanslagning såväl i ekonomiskt hänseende som funktionellt.

Regeringen uppställde i början av valperioden som mål starka och livskraftiga primärkommuner. Med sin egen kommunalpolitik har regeringen underminerat möjligheterna att nå målet. Rekordstora summor har skurits bort från kommunernas finansiering samtidigt som regeringen har utökat kommunernas ålägganden kännbart genom att överföra också uppgifter

som varit på statens ansvar till kommunerna. Inga kommun- och servicestrukturer tål den samlingspartiledde regeringens kommunpolitik.

Vad har vi längre för behov av en statsstyrd kommunreform och kommunstrukturlag som siktar på storkommuner? Regeringen har redan misslyckats med att genomföra en kommunreform för hela landet. I början av valperioden siktade regeringen på kommunsammanslagningar särskilt inom huvudstadsregionens metropolområde samt i landskapen kring centralstäderna. Det står redan klart att kommunsammanslagningarna inte kommer att genomföras tillnärmelsevis med den omfattning, form och tidsberäkning som regeringen hade önskat. Regeringen saknar metoder för att förverkliga sin kommunkarta.

I Helsingfors metropolområde till exempel undviker kranskommunerna sammanslagningsutredningar med Helsingfors och Vanda genom att bilda egna utredningsområden som avviker från utredningskriterierna. Därför kan de utmaningar som gäller markanvändning, boende och trafik särskilt i metropolområdets kärna inte lösas med kommunsammanslagningar utan vi behöver en kommunövergripande metropolförvaltning, oavsett i vilken form och omfattning den blir genomförd.

När det gäller de centrala städernas kranskommuner i landskapen är reformen av social- och hälsovården genom modellen med ansvarskommuner regeringens enda sätt att driva kommunerna till sammanslagningar. Det är ytterst ifrågasatt om modellen är grundlagsenlig, och vi kan gå in för den först senare om regeringen lyckas åstadkomma en proposition med förslag till en lag om organisering av social- och hälsovården. De små landsortskommunerna har genom alla historiska skeden varit beredda att fatta de beslut som behövs, också om kommunsammanslagningar.

Regeringens kommunreform har förorsakat misstroende mellan kommunerna och i relationen mellan kommuner och stat. Det i kombination med en ideologiskt ohållbar storkommunsfilosofi, skapandet av ett kommunfrälse samt en vårdreform som splittrar social- och hälsovår-

den gör att reformen inte har en chans i världen att lyckas. Regeringens kommunreform har blivit en spärr för förnuftiga reformer av kommun- och servicestrukturen och social- och hälsovården.

Ett genomförbart alternativ: hemkommuns-landskapsmodellen

Vad vi skyndsamt behöver är en övergripande reform av sättet att tillhandahålla och finansiera social- och hälsovården. Kommunreformen med sikte på storkommuner och modellen med ansvarskommuner som är kopplad till den är ett hinder för en förnuftig reform av social- och hälsovården. Situationen är ohållbar. Det är ännu inte för sent att bereda reformen parlamentariskt så att den kan genomföras t.o.m. med en snabb tidtabell.

Centern är redo för reformarbete på basis av en hemkommuns-landskapsmodell. Det är en samarbetsmodell. Det är en demokratisk modell. Det är en modell som tryggar servicen såväl i centralorterna som i små kommuner. Samkommunen utgör basen för ett genuint samarbete. Modellen beaktar tillgången till närservice. Människornas möjligheter till inflytande och deltagande kan tryggas i alla områden.

Hemkommuns-landskapsmodellen är tydlig och den avvecklar förvaltningen. Enligt den genomförs förvaltningen på tre nivåer och samtidigt fördjupas samarbetet kring social- och hälsovårdstjänsterna. Social- och hälsovårdens områden skapas huvudsakligen på grundval av de nuvarande sjukvårdsdistrikten. Ett nära samarbete mellan bas- och specialnivån blir möjligt. Arbetsfördelningen sker såväl inom som mellan landskapen. Som en del av reformen stiftas en lag om närservice. Funktioner ska utvecklas och t.ex. besparingar på hundratals miljoner är möjliga genom landskapsvisa lösningar. Regionala särdrag ska beaktas.

Enligt Centerns modell reformeras förvaltningen och finansieringen samtidigt. I den kommande finansieringslösningen kommer pengarna att följa med människan. I stället för finansie-

ring via flera kanaler sporrar finansieringen både människor och aktörer.

Centern är redo att arbeta för ett upplägg där kommunernas nuvarande eurobelopp för sjukförsäkringsersättningar utökas åtminstone med ersättningar för läkararvode, laboratorie- och röntgentjänster och åtminstone en del av reseersättningarna. I stället för flera kanaler måste vi få en klarare lösning där en del av ändringen innebär att pengarna följer med klienten, medan tillhandahållaren och producenten av tjänsten hålls isär.

Också statsmakten måste ta ett genuint ansvar

En central fråga är att tänka ut åtgärder genom vilka statsmakten kan främja de kommunala tjänsternas produktivitet. Det kräver bl.a. avreglering av de uppgifter som ska utföras och att datasystemen utnyttjas. Resurserna är knappa i relation till behovet, men de måste inriktas rätt.

Betydelsen av förebyggande arbete får inte underskattas i sammanhanget.

Med avseende på det kommunala servicesystemets hållbarhet borde statsmakten acceptera fakta, det gäller både den nuvarande regeringen och dem som vi har i framtiden. I relation till den tillgängliga finansieringen och arbetskraften börjar kommunernas arbetsbörda redan vara för stor. Kommunerna behöver inga ytterligare ålägganden.

Det är nödvändigt att främja folkhälsoarbetet; med hjälp av det kan medborgarna ta mer ansvar för sig själva, sina närstående och sin miljö. Sunda levnadsvanor och ett förebyggande socialarbete är av stor betydelse i sammanhanget.

Förslag

Vi föreslår alltså

att lagförslag 1-3 förkastas (reservations förslag till förkastande).

Helsingfors den 18 juni 2013

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent