

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2012 rd

Statsrådets meddelande till riksdagen om hur kommunreformen framskrider

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 juni 2012 statsrådets meddelande om hur kommunreformen framskrider (SRM 2/2012 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet begärde den 12 juni 2012 utlåtande av social- och hälsovårdsutskottet i ärendet. Utlåtandet (ShUU 14/2012 rd) ingår som bilaga till betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltnings- och kommunminister Henna Virkkunen
- överdirektör, avdelningschef Päivi Laajala och regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- direktör Kirsi Kangaspunta, undervisnings- och kulturministeriet

- regeringsråd Päivi Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- generalsekreterare Markus Österlund och sakkunnig i förvaltningsärenden Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- biträdande direktör Reijo Vuorento och chefsjurist Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- professor Arto Haveri
- professor Olli Mäenpää
- professor Aimo Ryytänen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- utredningsman Arno Miettinen, finansministeriet
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Löntagarorganisationen Pardia
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- professor Pentti Meklin
- professor Krister Ståhlberg.

STATSRÅDETS MEDDELANDE

Målet med regeringen Jyrki Katainens kommunpolitik är att trygga högklassiga och enhetliga kommunala tjänster på ett kundorienterat sätt i hela landet, skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för en enhetligare samhällsstruktur samt stärka den kommunala självstyrelsen och

lokala demokratin. För att säkerställa detta kommer regeringen att genomföra en riksomfattande kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur baserad på starka primärkommuner.

Det viktigaste målet med kommunreformen är att trygga den offentliga servicen överallt i Fin-

land också i framtiden. Regeringen anser att ett kommunbaserat system är den bästa garantin när det gäller att ordna kostnadseffektiv service som även i fortsättningen finns nära kommuninvånarna. Meddelandet gäller kommunernas utlåtan- den, utvecklingsmålen för kommunindelningen, kriterierna för kommunernas befolkningsunder-

lag, kriterier som avser pendling och samhälls- struktur, kriterier för kommunekonomin, undan- tagskriterier, incitament för statens förändrings- stöd, övriga element i kommunreformen, social- och hälsovårdens servicestruktur, hörande av kommunerna och reformtidtabellen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund till kommunreformen

Kommunerna fyller en viktig funktion när det gäller att ordna basservice i det finländska sam- hället. Både under 2000-talets första årtionde och under tidigare årtionden har särskilda re- formprojekt genomförts för att trygga välfärds- tjänsterna och stärka kommunernas förutsätt- ningar.

Den s.k. stora kommunreformen 1961-1982 ledde till att sammanlagt 87 kommuner samman- slogs. Den största orsaken till att man inledde den kommun- och servicestrukturen omformering som huvudsakligen genomfördes det första årti- ondet av 2000-talet var den diskrepans som rå- der mellan kommunernas ekonomiska resurser och deras lagstadgade uppgifter. Förvaltningsut- skottet har lyft fram detta också när det behand- lade statsrådets redogörelse om vilka konse- kvenser 1995 års kommunallag haft för den kommunala förvaltningen och verksamheten (FvUU 11/2000 rd — SRR 3/1999 rd).

Utskottet återkom till frågan om kommuner- nas ekonomiska läge genom att med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen i slutet av 2004 be inrikes- ministeriet om en skriftlig utredning om vilka möjligheter kommunfältet, inklusive de enskil- da kommunerna, har att klara av sina uppgifter och förpliktelser som sig bör. Till följd av minis- teriets utredning gav förvaltningsutskottet ett yttrande till statsrådet där utskottet framför att den viktigaste effekten av dess begäran om ut- redning och ministeriets utredning är att reger- ingen beslutade starta kommun- och service- strukturen (FvUU 28/2006 rd — MINU

1/2004 rd). Som ett resultat har antalet kommu- ner minskat med 100 under 2000-talet. Samman- slagningarna har i synnerhet inneburit att de all- ra minsta kommunerna minskat i antal och att antalet kommuner med mindre än 2 000 invåna- re nästan halverades 2008-2010. Liksom den stora kommunreformen har kommun- och servi- cestrukturen byggts på att kommunsam- manslagningar och interkommunalt samarbete stötts i lika utsträckning, huvudsakligen med tonvikt och tryck på sammanslagningar och sam- arbetsområden i fråga om små kommuner. Trots den positiva utvecklingen är kommunstrukturen i Finland fortfarande splittrad och vi har fortsatt alltför många resurssvaga kommuner. Reformar- betet måste därför fortsätta.

Hur servicen garanteras i hela Finland

Syftet med regeringen Katainens kommunpoli- tik är att garantera att det i hela landet finns till- gång till högkvalitativa och likvärdiga tjänster på ett kundorienterat sätt. Vidare är det mening- en att förutsättningar ska skapas för utvecklings- verksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för en enhetligare samhällsstruktur. Reger- ingen vill också stärka den kommunala självsty- relsen och lokala demokratin.

För att nå dessa mål kommer regeringen att genomföra en riksomfattande kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur ba- serad på starka primärkommuner. Utskottet un- derstryker att det viktigaste målet med reformen är att trygga den offentliga servicen överallt i Finland. Utskottet anser i likhet med regeringen att ett kommunbaserat system är den bästa ga- rantin när det gäller att ordna kostnadseffektiv

service som även i fortsättningen finns nära kommuninvånarna.

Regeringen har i samband med beredningen av kommunreformen tillsatt en tjänstemannarbetsgrupp för kommunförvaltningen, som i sitt arbete analyserat kommunernas nuvarande och framtida utmaningar bl.a. genom att granska servicebehov, kommunekonomin, region- och samhällsstruktur, arbets- och servicependling, hur servicen ordnas och de regionala särdragen. Arbetsgruppen lämnade en utredning i februari 2012, och kommunerna har hörts om den under den omfattande region- och samrådsrundan. Regeringen har utifrån utredningen från arbetsgruppen för kommunalförvaltningens struktur och kommunernas yttranden preciserat tidsplanen för kommunreformen och vissa andra detaljer.

Kommunreformens lagstiftningsmässiga aspekter

Det framgår av meddelandet att de centrala elementen i kommunreformen är den strukturlag som styr kommunstrukturen, kommunernas statsandelssystem, översynen av kommunallagen, lagen om hur social- och hälsovården ska ordnas och metropollösningen. Utskottet poängterar att lagstiftningen och åtgärderna måste stödja varandra och se till att vi får tillräckligt starka och livskraftiga kommuner som kan svara på framtida utmaningar.

I fråga om strukturlagen har regeringen preciserat tidsplanen så att den ministerarbetsgrupp för förvaltning och regional utveckling som styr kommunreformen före utgången av juni 2012 fastställer kriterierna för beredningen av strukturlagen, som ska styra kommunreformen. Kriterierna kommer att ingå i strukturlagen. Den arbetsgrupp som bereder strukturlagen bereder ett mera detaljerat förslag till kriterier för en stark primärkommun utifrån de ramar som regeringen angett. Lagutkastet ska sedan kunna sändas på remiss till kommunerna hösten 2012. Då har kommunerna möjlighet att ge respons även på reformeringen av servicestrukturen inom social- och hälsovården.

Det är meningen att strukturlagen ska beredas så att den efter riksdagsbehandlingen träder i kraft senast den 1 maj 2013. En proposition som gäller social- och hälsovårdens servicestruktur ska beredas före utgången av 2012. Översynen av kommunallagen och lagstiftningen om kommunernas statsandelar håller på att inledas. Den lagstiftningen ska enligt avsikt träda i kraft vid ingången av 2015. Enligt meddelandet bereds reformen tidsmässigt så att huvuddragen i totalreformen kommer att vara klara när strukturlagen träder i kraft våren 2013.

Kommunreformen utgår från kommunerna

Något särskilt viktigt som framgår av meddelandet är att beredningen och genomförandet av kommunreformen sker kommunorienterat. Reformen genomförs i nära samarbete och växelverkan med kommunerna, står det i meddelandet. Utskottet vill accentuera hur viktigt det är att kommunerna deltar redan i beredningsskedet.

De strukturella lösningarna erbjuder de nya kommuner som bildas en stark utvecklingspotential. De kommuner som vill utnyttja dessa möjligheter måste vidta åtgärder bl.a. när det gäller att i praktiken reformera servicen och servicestrukturerna. Kommunerna kommer också att starta sina egna utredningar utifrån strukturlagstiftningen och andra lagberedningsprojekt som ingår i reformpaketet, och de både genomför behövliga åtgärder efter utredningarna och bildar nya kommuner.

Utskottet poängterar att utgångspunkten för kommunreformen är att kommunerna inte ska åläggas fler förpliktelser och att de gällande normerna ska försöka göras mer flexibla. Också av denna anledning behöver den arbetsgrupp som finansministeriet tillsatt göra en samlad kartläggning av kommunernas uppgifter och vilka förpliktelser de medför. Utskottet understryker att basservicen även framledes kommer att byggas på en kommunbaserad modell.

Kommunindelningen måste ses över

Utskottet framhåller med hänvisning till meddelandet att kommunerna måste stärkas för att vi ska kunna säkerställa offentliga tjänster på lika

grunder i hela landet. Enligt gällande kommunindelningsslag (1698/2009) är målet när kommunindelningen utvecklas redan nu 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 anser att bestämmelserna innebär att kommunen också ska kunna vara ansvarsorganisation för en enhetlig och stark serviceorganisation.

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 ett behov att göra samhällsstrukturen enhetligare. Vissa kommuner har redan nu ett svagare ekonomiskt läge, och dessa kommuners förmåga att tillhandahålla basservice ligger i farozonen. I framtiden kommer de ekonomiska svårigheterna att beröra hela kommunfältet, om inte effektiva utvecklingsåtgärder skyndsamt vidtas. De ekonomiska utmaningarna kommer att kräva kraftiga anpassningsåtgärder av kommunerna utöver åtgärderna för att utveckla kommunstrukturerna.

Utskottet understryker att kommunsammanslagningar inte i sig är något ändamål, utan ett medel för att svara på kommunernas utmaningar och invånarnas behov. Kommunreformen ger möjlighet att skapa förutsättningar för att utveckla servicen och göra kommunerna mer livskraftiga och möjlighet att göra den kommunala ekonomin mer stabil och förutsebar. Framför allt är det fråga om att trygga medborgarnas basservice i hela landet.

Kommunsammanslagningar ger möjligheter att förbättra produktiviteten och stävja utgiftsökningen. De skapar också förutsättningar för bättre styrning av den kommunala servicen, och dessutom stärker de möjligheterna att utveckla den regionala och lokala ekonomin. Det är också meningen att regionerna ska bli mer attraktiva och möjligheterna till näringsverksamhet

bättre. När kommuner slås samman blir förvaltningen enklare och överlappande funktioner kan slopas så småningom. Då kan också personalresurserna omallokeras. Större enheter kan i synnerhet vid variationer i det ekonomiska läget bättre förbereda sig på slumpmässig variation och ekonomiska konjunkturen. Genom kommunsammanslagningar sker det också en utjämning när det gäller servicekostnaderna och de befolkningsegenskaper som påverkar servicebehovet, och på detta sätt skapas det förutsättningar för förenkling av statsandelssystemet.

Förändringarna i omvärlden kräver att kommun- och servicestrukturerna och serviceprocesserna ses över. Om betydande och snabba reformer inte genomförs måste sannolikt åtminstone en del av den kommunbaserade serviceordningen nedmonteras och samtidigt kanske också delar av det finländska välfärdssamhället.

Regeringens utgångspunkt för bildandet av en ny kommunstruktur är beaktandet av områdets helhetsintresse. Enligt meddelandet ska de nya kommunerna uppfylla kommunindelningsslagens allmänna kriterier för utveckling av kommunindelningen på ett sätt där förutsättningarna för en sammanslagning beaktas med tanke på hela regionen. Detta innebär att regionerna ska vara livskraftiga, geografiskt enhetliga och ha en fungerande samhällsstruktur. Dessa kriterier bestäms genom beaktande av pendling, servicebesök och en enhetlig region- och samhällsstruktur i det berörda områdets kommuner. Att beakta områdets helhetsintresse innebär enligt utskottet också att de kommuner som är ekonomiskt mest utsatta inte lämnas ensamma.

En stark primärkommun kan bära ansvaret inte bara för ordnandet av service utan också för kommunens egen tjänsteproduktion. Det är inte bara fråga om att servicen är nåbar, utan allt mer om dess tillgång, kvalitet och effektivitet. Regeringen slår i meddelandet fast att en stark och självständig kommun kan hantera marknaden även när sätten för produktion av tjänster blir allt mångsidigare, och den kan bemöta de krav som invånarnas ökade valfrihet ställer.

En stark kommun är funktionellt enhetlig och den svarar för en stor servicehelhet. Utskottet in-

stämmer i det som regeringen säger, dvs. att kommunen ska kunna ordna och producera sådana servicehelheter som stöder välfärdstjänsterna, främjar välfärden och är förebyggande och som är en integrerad del av kommunens allmänna verksamhetsfält. Sådan service är bl.a. bildnings-, kultur-, idrotts- och ungdomstjänster.

Enligt meddelandet är regeringens utgångspunkt för bildandet av en ny kommunstruktur att områdets helhetsintresse beaktas, men dessutom också kriterier som gäller kommunernas befolkningsunderlag, pendling, samhällsstruktur och kommunekonomin. Regeringens mål är en kommunstruktur där kommunen huvudsakligen själv kan ansvara för ordnandet av basservice och för ett resultatrikt utvecklingsarbete.

I fråga om pendlingskriterierna noterar utskottet att de bl.a. ur invånarnas synvinkel redan nu beskriver områden där kommungränserna har liten betydelse och att de också beskriver kommunernas inbördes beroendeförhållande och tillhörighet till samma ekonomiska område. De kriterier som gäller samhällsstruktur beskriver exempelvis områden där en mer enhetlig samhällsstruktur och samordning av markanvändningen, boendet och trafiken kräver att beslutsfattandet gäller ett större område än för närvarande. Enligt utskottets uppfattning är de kriterier som gäller pendling och samhällsstruktur särskilt viktiga inom stora urbana regioner där centralorten och kranskommunerna åtminstone inte ännu nått tillräcklig samsyn för att utreda för- och nackdelar med en sammanslagning. Om beslutsfattandet samlas inom ett område som är större än en kommun blir hela området mer livskraftigt och konkurrenskraftigt och dessutom minskar konkurrensen och deloptimeringen inom området. Situationen utgör en särskilt stor utmaning i de största stadsregionerna. Därför måste staten vara beredd att stödja strukturreformen i dessa regioner med särskilda avtal som stöder tillväxt och utveckling. Utskottet påpekar att kampen mot segregering inte bara gäller metropolområdet utan också andra stora stadsregioner.

De kriterier som gäller den kommunala ekonomin beskriver det ekonomiska läget i kommunerna och deras ekonomiska spelrum. Utskottet

framhåller att de har stor betydelse när det gäller att trygga basservicen. Enligt meddelandet baserar sig de ekonomiska kriterierna på 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009), enligt vilken finansministeriet ska inleda ett utvärderingsförfarande för de kommuner där de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditet två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges genom förordning av statsrådet (205/2011).

Inom ramen för utvärderingsförfarandet ska kommunen och staten tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den lagstadgade servicen och vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för service. Att ett förfarande inleds betyder redan i sig att kommunens ekonomi är ytterst svag. Det minsta som krävs för att ekonomin ska balanseras upp är strikt budgetdisciplin under en lång tid, vilket innebär att en sådan kommun inte heller i framtiden har någon större anpassningsmarginal.

Enligt meddelandet behöver en kommun delta i en utredning som gäller kommunsammanslagning, om den uppfyller tre av följande föreskrivna kriterier: 1) årsbidrag, 2) lånestock, självförsörjningsgrad, relativ skuldsättning, 3) underskott och 4) inkomstskattesats.

Samtidigt som beredningsgruppen för strukturlagen bereder ett mera detaljerat förslag till kriterier för en stark primärkommun utifrån regeringens riktlinjer kommer den också att ta fram ett förslag till behövliga undantagskriterier och förfaringssätt i fråga om undantagen. Regionerna i vårt land avviker från varandra och därför är det motiverat att strukturlagen innehåller bestämmelser om undantagskriterier och tillhörande förfaranden, menar utskottet. Undantagskriterierna bör enligt utskottet tas fram så att man åtminstone beaktar regionala särdrag såsom glesbygd, långa avstånd, skärgårdsmiljö, särdragen för tillväxtcentrum och tryggnad av språkliga rättigheter.

Förändringsstöd behövs

En gigantisk reform som inbegriper alla kommuner är en mycket krävande process. Därför är det

nödvändigt att stötta reformen i alla faser. I meddelandet beskriver regeringen förändringsstödet i stora drag, ekonomiska aspekter och andra faktorer. Därutöver är det viktigt att mer i detalj planera och förbereda stödet för att det ska få önskad effekt. Också då är det på sin plats att ta vara på synpunkterna ute i kommunerna.

Enligt meddelandet ska kommunerna få stöd när kommunreformen utreds, förbereds och genomförs. Under utredningen kan kommunerna söka bidrag från finansministeriet för kostnaderna. Sammanslagingsbidrag ges ut till kommunerna både för att förbereda och genomföra samgåenden. Utskottet noterar med tillfredsställelse att bidragen för sammanslagning enligt regeringen ska vara lika stora som bidragen 2013. En precisering är att bidragsbeloppen i högre grad ska vara kopplade till hur många kommuner som går samman och invånarantalet i den nya kommunen.

Lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011) trädde i kraft i september 2011. Syftet med lagen är att förbättra interoperabiliteten mellan informationssystemen i hela den offentliga förvaltningen. Inkompatibla informationssystem är en betydande kostnadsdrivande, effektivitetssänkande och kvalitetsförsämrande faktor inom stat och kommun. I betänkandet om lagförslaget framhåller förvaltningsutskottet att kommunerna har mycket varierande modeller för sin informationsförvaltning och att det bland annat beror på olika sätt att organisera verksamheten (FvUB 34/2010 rd — RP 246/2010 rd). Samordning av informationssystemen är således ett angeläget delområde inom kommunreformen. Större interoperabilitet är större funktionell effektivitet. Det är viktigt att satsa stort på programmet för förändringsstöd till informationsförvaltningen, som regeringen nämner, menar utskottet.

Utskottet håller med regeringen om att ansträngningarna för att trygga närservicen kommer att vara en av de stora utmaningarna för kommunerna i det strama ekonomiska läget de kommande åren. När kommuner slås samman är risken för närservicen extra stor och därför är det

mycket viktigt med kraftfullt förändringsstöd till att trygga och utveckla närservicen.

Andra element i kommunreformen

Kommunallagen, statsandelslagen och lagstiftningen som styr social- och hälsovården kommer att ses över med utgångspunkt i att de bör backa upp den kommunala omstruktureringen.

Med starka primärkommuner förankrade i kommunal självstyrelse och demokrati kan en del av samarbetsmekanismerna avskaffas och den kommunala självstyrelsen samtidigt bli mer demokratisk. I utredningen från arbetsgruppen för strukturen inom kommunalförvaltningen sägs det att de nya kommunerna som regel bygger på samordnade service- och pendlingsregioner. Det handlar alltså om att anpassa de administrativa gränserna till en utveckling som redan är ett faktum. På så sätt kan man trygga invånarnas möjligheter att påverka besluten i det större funktionella område där de redan nu besöker och arbetar.

Bland de viktigaste målen med kommunreformen märks att stärka demokratin och förbättra invånarnas rätt till deltagande. Det är en nödvändighet för att större invånarantal och yta inte ska resultera i att beslutsfattandet fjärras från invånarna, det vill säga att invånarnas möjligheter att delta och påverka i den nya kommunen inte får försämrats. Utskottet vill här understryka hur viktigt det är att förbättra närdemokratin i den kommande översynen av kommunallagen. För närvarande utreder en grupp tillsatt av finansministeriet och justitieministeriet olika former av närdemokrati och möjligheter att stärka närdemokratin. Utifrån den nya kommunstrukturen kommer man att utvärdera och möjliggöra exempelvis olika former för kommunaldemokrati, enligt meddelandet. När beredningen av kommunallagen är aktuell framgår det mer i detalj vilka modeller för deltagande och inflytande som kommer i fråga och hur den representativa demokratin eventuellt bör utformas.

Till de mer väsentliga elementen i reformen hör också omställningarna i statsandelarna och finansieringen av kommunerna. Syftet med statsandelssystemet är att säkerställa att kommuner-

na kan ordna med basservice. Följaktligen kan systemet inte utan restriktioner utnyttjas för att uppfylla andra samhälleliga mål. Systemet kan dock enligt utskottets uppfattning förenklas och förtydligas som ett led i omstruktureringen och dessutom bli mer motiverande, när de bakgrundsfaktorer som statsandelarna grundar sig på samordnas. Samtidigt kan systemet utformas så att hindren för kommunsammanslagningar undanröjs. Överlag är statsandelssystemet både föråldrat och komplicerat.

Det har gjorts ett flertal utredningar om kommunsammanslagningar i Helsingforsregionen. Också regionförvaltningsmodeller och samarbetsstrukturer har utretts flera gånger. Dessutom lämnade statsrådet en redogörelse om metropolpolitiken till riksdagen hösten 2010 (FvUB 35/2010 rd — SRR 9/2010 rd).

Utredningarna har visat att det behövs en kritisk granskning av hur kommun- och samarbetsstrukturerna fungerar, men man har inte lyckats enas om metoderna. Metropolområdet behöver dels kommunala omstruktureringar, dels någon typ av metropolförvaltning, visar redogörelsen. Det är nödvändigt att regeringen utreder olika möjligheter att lösa metropolfrågan som underlag för gemensam planering och styrning, särskilt i frågor om markanvändning, boende och trafik, och för att stärka konkurrenskraften och motverka segregation. Enligt meddelandet startar arbetet med en förstudie som kartlägger de kommande kommunindelningsområdena och undersöker olika alternativ för en metropollösning tillsammans med kommunerna.

Personalens ställning ska tryggas i förändringsprocessen enligt den gällande lagstiftningen och personalen ska få delta i reformprocessen, säger regeringen, och utskottet anser detta vara en angelägen synpunkt. Bra personalpolitik och en kunnig och kvalificerad personal spelar en nyckelroll för verkställigheten av kommunreformen.

Med hänvisning till 122 § 1 mom. i grundlagen understryker utskottet att förvaltningen bör delas in i sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på sitt eget språk till-

godoses. I den fortsatta beredningen bör man också väga in samernas rätt enligt gällande lag att bevara och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur och att använda samiska på myndigheter.

Servicestrukturen inom social- och hälsovården

Enligt meddelandet går det inte att trygga tillgången till social- och hälsovård på lika villkor i hela landet med den nuvarande kommun- och servicestrukturen, och utskottet håller med om detta. Däremot kommer skillnaderna mellan kommunerna att öka ytterligare av att befolkningen åldras och den ekonomiska situationen utvecklas åt olika håll. Systemet är splittrat och vård- och servicekedjorna fungerar inte, säger social- och hälsovårdsutskottet i sitt utlåtande.

Det pågår en särskild kompletterande utredning om social- och hälsovårdens servicestruktur med utgångspunkt i att den ska ses över och huvudsakligen vila på starka primärkommuner. Enligt meddelandet beror det på den kommande kommunstrukturen hur många social- och hälsovårdsområden det i undantagsfall ska bildas.

Det konstateras klart och tydligt i meddelandet att kommunerna ska ha kvar ansvaret för att ordna och finansiera social- och hälsovården. Utskottet omfattar regeringens syn att social- och hälsovården ska ordnas i primärkommuner med tillräckligt starkt befolkningsunderlag och tillräckligt stor bärkraft eller i undantagsfall i social- och hälsovårdsområden. Dessa ska svara för social- och hälsovården på basnivå och merparten av den specialiserade sjukvården plus den särskilda socialvården. Det finns fem specialupptagningsområden som sysslar med till exempel arbetsfördelning, samordning, planering och myndighetsuppgifter. I det fortsatta arbetet ska primärvårdens och specialupptagningsområdenas roller och uppgifter preciseras och kommunernas ansvar för att ordna tjänster stärkas. Nuvarande goda förfaranden ska också beaktas.

Servicestrukturen ger kommunerna bättre möjligheter att till exempel hålla de galopperande hälso- och sjukvårdskostnaderna i schack när samma organisation fattar besluten

om såväl social- och hälsovård på basnivå som merparten av specialiserade sjukvården. Vidare understryker social- och hälsovårdsutskottet vikten av att i första hand satsa mer på prevention och tidig intervention. Därmed är det lättare att samla primärvården och den specialiserade sjukvården under samma ledning. Att omstruktureringen av social- och hälsovården genomförs samtidigt med kommunreformen är också ägnat att förbättra det förvaltningsövergripande samarbetet till exempel med idrotts- och kulturväsendet.

Om omstrukturering av servicen behövs bland annat för trygga tillgången till kvalificerad personal. Med större enheter är det lättare att ordna personalens arbete och det nödvändiga multiprofessionella stödet på ett lämpligt sätt. Genom att omstrukturera närservicen och med hjälp av till exempel mobila tjänster blir det ännu lättare att nå också de som bor utanför befolkningscentren. I reformen gäller det att slå fast vad som ingår i närtjänster och se till att de är tillgängliga.

Utom att social- och hälsovården behöver integreras bättre behöver också skrankorna mellan primärvården och den specialiserade sjukvården rivas. En reform som avser att stärka primärvården ska samtidigt garantera en hög standard på den specialiserade sjukvården. Social- och hälsovårdsutskottet ser gärna att regionala särdrag, bland annat språkliga förhållanden, långa av-

stånd och skärgård, och bevisligen fungerande lösningar vägs in i den fortsatta beredningen av reformen.

Sammanfattning

Statsrådets meddelande om hur kommunreformen framskrider anger de grundläggande riktlinjerna för reformen och beskriver kriterierna, målen, medlen, genomförandet och tidplanen. Utskottet håller med det som sägs i meddelandet och anser att arbetet med kommunreformen bör fortsätta utifrån meddelandet.

Reformen är nödvändig för att basservice ska kunna garanteras i hela landet också i framtiden. Därför måste reformen fortskrida så snabbt som möjligt utifrån beredningen. Turordningen bör vara den att nästa år avsätts för en utredning av kommunindelningen och besluten om sammanslagningar. Året därpå, 2014, är det dags för att förbereda de nya kommunerna för att de ska kunna införas 2015—2017.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

har fått statsrådets meddelande om hur kommunreformen framskrider och beslutar att statsrådet åtnjuter riksdagens förtroende.

Helsingfors den 14 juni 2012

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd
medl. Heikki Autto /saml (delvis)
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
Pirkko Mattila /saf
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Osmo Soininvaara /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Anne Holmlund /saml
Antti Rantakangas /kesk.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION 1

Perustelut

I meddelandet säger regeringen att kommunerna uppgett att en kommun- och servicestrukturreform behövs, men synpunkten motiveras bara delvis. En minoritet av kommunerna har uppgett att de stöder kommunreformen, men det framgår inte vilken typ av reform de stöder. Fortfarande måste kommunerna planera sin framtid utifrån mycket knapphändig information, och det är oklart hur relationen mellan stat och kommun kommer att regleras. Det största problemet är att kommunernas uppgifter inte har lagts fast och att en reform av social- och hälsovården pågår samtidigt. Att döma av meddelandet är det mycket sannolikt att de lagstadgade uppgifterna kommer att öka.

En stark primärkommun är fortfarande ett odefinierat begrepp och det ger inte de kommunala beslutsfattarna tillräckligt med information när de i sina fullmäktigeförsamlingar beslutar om sin framtid med eller utan sammanslagning. När kommunerna yttrade sig om planerna, hade de ingen information om planerna för social- och hälsovården. Det är svårt att definiera en stark primärkommun om en kommun anses vara lika med pendlingsområde. Kommunerna blir mycket stora geografiska områden om de är cirka 160 kilometer i diameter. Då ökar det demokratiska underskottet i perifera områden.

Åtgärderna för att bevara den kommunala basservicen får inte definieras matematiskt för kommun- och utredningsområdena. I stället gäller det att fundera vilka framgångsfaktorer vårt samhälle behöver för att behålla sin konkurrenskraft. Exempelvis vår utbildning har genererat framgångsrika och kunniga finländare. Utbildning ingår i den kommunala basservicen och den

får inte köras i botten genom reformen. De senaste årens neddragningar i statsandelarna till små skolor har utan vidare gjort att principen om närskola har ändrats.

Meddelandet kan inte ersätta en parlamentariskt sammansatt beredning. Nu får sig oppositionspartierna informationen serverad som ett givet faktum. Ändå säger vår grundlag att den kommunala självstyrelsen är grunden för vår demokrati och därför måste beredningen vara starkt förankrad i den bestämmelsen. Det blir en bristfällig uppgiftsbeskrivning om kommunernas uppgifter inte läggs fast parlamentariskt. Kommunekonomin är grunden för den kommunala självstyrelsen, men i den här processen läggs den delvis fast först i efterskott i och med att statsandelssystemet ännu är öppet.

Vi Sannfinländare ser alltså kommunreformen som ett meddelande som inte ersätter parlamentariska procedurer och beredningar. Förändringsledarskap kräver stort engagemang, och det är en osäkerhetsfaktor. Kommunerna måste höras mer individuellt, vilket inte har skett. I meddelandet säger regeringen dessutom att "de lagar som styr ... reformeras så att de stöder reformen av kommunstrukturerna". Då måste man fråga sig om lagreformen i själva verket är maskerad partiideologi.

Ställningstagande

Vi föreslår

att riksdagen efter att ha fått statsrådets meddelande om hur kommunreformen framskrider beslutar att statsrådet inte åtnjuter riksdagens förtroende.

Helsinfors 14 juni 2012

Pirkko Mattila /saf
Reijo Hongisto /saf

RESERVATION 2

*Motivering**Meddelandet är en rent politisk operation*

Tidpunkten för meddelandet om kommunreformen är både fel och politiskt vinklad. Regeringen lämnade meddelandet trots att de väsentliga frågorna kring reformen fortfarande är öppna, bland annat innehållet i själva strukturlagen, reformen av social- och hälsovården, statsandelsreformen, översynen av kommunallagen och kommunernas kommande uppgifter. Det enda som är nytt i meddelandet är den förlängda tidsplanen, utfästelserna om förändringsstöd och en ny utfrågning av kommunerna. Och de beror snarare på att regeringen känner sig trängd än på någon genuin vilja att förändra sina diktat. I övrigt koncentrerar sig regeringen på att upprepa de politiska skrivningarna i regeringsprogrammet.

Sakkunnigyttandena noteras inte alls

Meddelandet sändes undantagsvis till förvaltningsutskottet för betänkande. Men utskottet fick bara några arbetsdagar på sig att skriva det. Utskottet hann dock höra en rad professorer inom det kommunala området och grundlagsexperter som dessutom lämnade skriftliga yttranden. Mer om dem senare.

En majoritet inom utskottet bestående av regeringspartierna medverkade genom sitt beslut till att betänkandet bara upprepar det som står i regeringsprogrammet och meddelandet. Betänkandet tar inte alls hänsyn till att de sakkunniga lyfte fram att modellen med storkommuner är bristfälligt motiverad och förknippad med en rad risker. Utskottet går inte heller in på de frågor om den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen som de sakkunniga också påpekade. Meddelandet väcker fler frågor än det ger svar på, menar de sakkunniga.

Centerns utskottsgrupp anser därför att meddelandet om kommunreformen inklusive be-

handlingen i utskottet bara var politisk teater. Regeringen använde riksdagen som gummistämpel på ett sätt som ifrågasätter dess auktoritet. Regeringen ville bara få klartecken från riksdagen för att kunna fortsätta planera storkommunsprojektet, trots att det väckt så stort motstånd i kommunerna, och för att kräva rättning i sina egna led. Meddelandeprocessen och utskottsmajoritetens ovilja att beakta den berättigade kritiken från de sakkunniga visar att regeringens primära mål är att i vårt glesbebyggda land driva igenom de största kommunerna i Europa utan att ta hänsyn till medel och konsekvenser.

Betänkandet om meddelandet är inte bindande

Centerns utskottsgrupp håller med de sakkunniga om att största delen av de väsentliga frågorna förblir obesvarade i meddelandet. Några dagars behandling i riksdagen räcker inte till för att tillgodose det behov av en bred parlamentarisk beredning som garanterar att reformen godtas i samförstånd. Betänkandet som avslut på behandlingen av meddelandet har ingen annan juridisk betydelse än den betydelse den har för regeringen i förtroendeomröstningen.

Ingen lyssnade på kommunerna i remissförfarandet

Precis som i meddelandet upprepar betänkandet den felaktiga slutsatsen att det hafsigt genomförda remissförfarandet i våras skulle ha påverkat de kommande strategierna i reformen. Fler än hälften av kommunerna ansåg att inga utredningar av kommunindelningen behövs. En knapp fjärdedel av kommunerna godtog de storkommuner som fanns på den föreslagna kartan. I inget av de utredda områdena hade kommunerna en samsyn.

Regeringen lyssnade inte alls på kommunerna och den har inte gett upp målet att bilda storkommuner. I själva verket sägs det rakt ut i meddelandet att reformen inte skulle komma i gång

bara med kommunala åtgärder utan att det också behövs statliga insatser. Det i sin tur betyder att regeringen struntar i kommunernas synpunkter.

I yttrandena ger många kommuner uttryck för sitt reformbehov, men de är till största delen negativt inställda till tjänstemannaberedningens förslag till kommunkarta. Merparten av kommunerna ansåg att det inte finns något bevis för fördelarna med storkommuner. De oroade sig särskilt för att när servicen skulle försvinna och påverkningssmöjligheterna på lokal nivå försämrats. De sakkunniga i utskottet var av samma åsikt.

I sina yttranden ansåg kommunerna att framför allt servicestrukturen inom social- och hälsovården, samarbetet mellan kommunerna, informationssystemen, serviceprocesserna, balansen mellan kommunernas uppgifter och statens bidrag till dem behöver förbättras. Kommunerna var alltså mycket eniga om att man inte ska tvinga ihop dem genom lagstiftning. De ansåg dessutom att beslutsgången — strukturbeslutet fattas före andra reformer — var konstig.

Vi i Centerns utskottsgrupp anser att regeringen inte har lyssnat på kommunernas befogade synpunkter om reformalternativen och så gott som inte alls har noterat andra synpunkter från kommunerna. Därmed kan man säga att det första remissförfarandet var en skenmanöver. Den feedback som kommer från kommunerna i det andra remissförfarandet måste därför tas på allvar.

Ingen konstitutionell totalbedömning har gjorts av projektet

Att döma av yttrandena från grundlagsexperterna finns det många problematiska punkter i meddelandet vad gäller den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. De gäller bland annat hur kraftfullt staten kan styra kommunerna in i de nya strukturerna och hur möjligheterna att delta och påverka är tryggade i storkommunerna. Också statsandelsreformen har starka konstitutionella kopplingar som vi går in på närmare senare i texten.

Vi i Centerns utskottsgrupp anser att det behövs en övergripande konstitutionell bedöm-

ning av reformen. Första tillfället kommer emellertid inte förrän i vår när regeringen lämnar en proposition om en kommunal strukturlag till riksdagen. En konstitutionell bedömning måste göras av hela paketet och inte bara av enskilda lagförslag.

Inga bevis för nyttan med storkommuner

I betänkandet upprepar utskottet målen med regeringens kommunpolitik och håller med regeringen om att det behövs en landsomfattande kommunreform för att uppfylla dem, dvs. en struktur med starka primärkommuner, och att en modell med kommuner är det bästa sättet att organisera kostnadseffektiv service nära kommuninvånarna.

De sakkunniga lade fram en rad studier som visar att en kommunstruktur baserad på stora pendlingsregioner åtminstone i södra Finland strider mot regeringens effektivitetsmål. Där är små och medelstora kommuner allra effektivast. De sakkunniga förundrade sig över att regeringen vill göra de stora städerna ännu större, trots att de inte toppar effektivitetsstatistiken.

Vidare påpekade de sakkunniga att större kommuner inte med nödvändighet ger mindre kostnader eller säkrare service, utom när det skapas förutsättningar för centraliserad service.

Större kommuner har också en del andra negativa effekter, påpekade de sakkunniga. Kommunerna får mer karaktären av servicekommuner med svagare närdemokrati och sämre möjligheter till deltagande. Samtidigt får invånarna sämre möjligheter att själva ta ansvar för sin omgivning. Det förstör många bra rutiner och raseerar grunden för frivilliga utvecklingsinsatser på lokal nivå. Schablonmässiga kommunsammanslagningar kan dessutom försvaga några av de starka ekonomiska stadsområdena om deras ekonomi försämrats och förmågan att fatta strategiska beslut lamslås.

Vi i Centerns utskottsgrupp vill understryka att kommunsammanslagningar behövs men att de måste vara frivilliga. Regeringen har inte gjort några som helst effektivitetsbedömningar som underlag för sin storkommunsinriktade policy. Fördelarna har bara motiverats med fantasi-

bilder och fyndig retorik som inte har någon verklighetsförankring. Enligt de sakkunniga kan en del av problemen försvinna samtidigt som det kommer till en drös nya.

De sakkunnigas alternativ till storkommuner: kommunmodell i två steg

Enligt de sakkunniga behövs det olika stora kommuner för olika uppgifter. Så kan exempelvis barnomsorgen ordnas effektivt i kommuner med några tusen invånare, grundskola och primärvård i något större kommuner, men för högspecialiserad sjukvård ska kommunen helst ha flera hundra tusen invånare. En tillräckligt stor kommun kan inte bara definieras utifrån invånarantalet; också befolkningsstrukturen och kommunens regionala struktur måste beaktas.

Med regeringens storkommunsmodell måste man välja en kommunstorlek, men för en del uppgifter är den för liten och för vissa andra onödigt eller rentav skadligt stor. Kommunstorleken bör inte läggas fast utifrån den minsta eller den största faktorn. Det behövs samarbete mellan kommunerna för de uppgifter som kräver stora kommuner.

De sakkunnigas alternativ till storkommuner är att splitta upp kommunernas uppgifter i stadsregioner och på landsbygden och/eller att införa en självstyrelsemodell i två steg där uppgifterna med skalfördelar organiseras i enheter som är större än de nuvarande kommunerna. Då kan primärkommunerna bättre ta på sig rollen som lokal självstyrelsenhet där invånarna får besluta om frågor som står dem nära och genomföra sina egna utvecklingsambitioner.

Modellen i två steg ger invånarna bättre och effektivare möjligheter att påverka viktiga frågor. I vissa större stadsregioner kan både modellen med huvudstadsregionen och modellen med så kallad metropolförvaltning vara mer rationella lösningar än kommunsammanslagningar.

Vi i Centerns utskottsgrupp anser att den så kallade landskapsmodellen, som vi redan i flera år talat för, är ett exempel på en kommunmodell i två steg. Landskapen kan ha hand om service som kräver ett bredare underlag, till exempel social- och hälsovården inklusive sedvanlig speci-

aliserad sjukvård. Då kunde de överkommunala strukturerna avvecklas utan att kommunstrukturerna genomgår en så stor omvälvning som regeringen planerar. Det vore den bästa lösningen med avseende på demokrati, ekonomiska förutsättningar och vitala regioner.

Primärkommunerna kan inte svara för allt - samarbete behövs också framöver

Ett av regeringens viktigaste mål är att förtydliga och förenkla kommunalförvaltningen och då vill man komma ifrån samarbetet mellan kommunerna. Storkommuner är den lösning regeringen erbjuder.

Enligt de sakkunniga kan man med regeringens modell för starka primärkommuner inte komma undan förvaltningsstrukturer ovanför primärkommunerna och därmed inte uppfylla målet att förenkla förvaltningen.

Av meddelandet framgår det att social- och hälsovården inte bara kan ingå i starka primärkommuner utan att det också behövs social- och hälsovårdsområden som administrativt sannolikt ska ingå antingen i ansvariga kommuner eller i samkommuner.

Vi vill påminna om att två tredjedelar av kommunerna kommer att ha färre än 50 000 invånare även om kommunkartan införs i den form tjänstemannagruppen föreslår. Behovet av samarbete mellan kommunerna är dock betydligt större än bara social- och hälsovård.

Påhittade kriterier för strukturlagen

I meddelandet målar regeringen upp kriterierna för strukturlagen: kommunernas befolkningsunderlag, pendling, samhällsstruktur och kommunal ekonomi. Dessutom kräver regeringen att regionernas helhetsintresse måste beaktas i kommunstrukturen. Vad kriterierna verkligen innebär, preciseras senare.

Att döma av de sakkunnigas uttalanden är kriterierna delvis ologiska och lösryckta. Ett större befolkningsunderlag kan visserligen minska de små kommunernas sårbarhet visavi plötsliga omstruktureringar men som regel går det inte säga vad som är optimal kommunstorlek. Som vi sagt tidigare är det lätt hänt att alltför stora kom-

muner har ineffektiv tjänsteproduktion och därmed högre kostnader. Stora kommuner medför dessutom problem för invånarnas möjligheter att utöva inflytande.

Det andra kriteriet, pendling och samhällsstruktur, är bara en faktor bland många i invånarnas liv och kommunernas utveckling. En stor grupp kommuninvånare, exempelvis lokala företagare, hemmamammor med småbarn och pensionärer berörs på intet sätt av kriteriet. Att döma av de sakkunnigas synpunkter gäller kriteriet utveckling av samhällsstrukturen företrädesvis markanvändning, boende och trafik i stora stadsregioner, där det inte behövs kommunsammanslagningar för att generera utveckling och där dessa tre faktorer kan ingå i samarbetet mellan kommunerna eller ordnas via landskapsplanering och områdesutveckling.

Kravet på så kallat regionalt helhetsintresse har nära samband med kriteriet samhällsstruktur och det är inte oproblematiskt med avseende på den kommunala självstyrelsen. En kommun är en regional enhet som ansvarar för verksamheten i första hand gentemot sitt eget geografiska område och sina invånare. För att beakta helhetsintresset i områden större än en kommun har man däremot i första hand infört lagstadgat medlemskap i landskapsförbund. Då kan samhällsstrukturen påverkas med framför allt landskapsplanering och områdesutveckling.

Det är inte helt självklart att kommunalekonomin kan tillämpas som kriterium för att styra kommunstrukturerna. Kommunalekonomin påverkas av många olika faktorer, inte minst av vilka effekter regeringens beslut har för kommunernas ekonomi och verksamhetsmöjligheter. Så har exempelvis den sittande regeringen skurit ner bidragen till kommunerna med ett belopp motsvarande ungefär två procentsatser i kommunalskatt samtidigt som den tänker påföra kommunerna fler skyldigheter. Enligt kommunernas senaste basserviceprogram kommer årsbidraget i kommunekonomin att vara utpräglat negativt i slutet av regeringsperioden.

Redan servicestrukturreformen införde kriskommunförfarandet för kommuner i ekono-

miskt trångmål, och resultaten har varit utmärkta. Med hjälp av externa experter har kommunerna lyckats sanera sin ekonomi eller så har de frivilligt gått med i kommunsammanslagningar.

Vi anser att kriterierna i meddelandet till stor del är påhittade och att det primära målet med dem är att tvinga kommuner att gå samman mot sin vilja.

Storkommunsprojektet bygger på tvång, inte på kommunernas behov

I meddelandet, och även i betänkandet, sägs det att storkommunsprojektet utgår från kommunerna. Det stämmer inte.

I betänkandet säger utskottet antagligen delvis av misstag att "kommunsammanslagningar inte i sig är något ändamål, utan ett medel för att svara på kommunernas utmaningar och invånarnas behov". Man kan fråga sig varför samarbete mellan kommunerna inte ingår i regeringens verktyg. Eller varför regeringen inte lyssnar på de sakkunnigas varningar, bland annat om när-service som försvinner allt längre bort eller kommunal demokrati som rinner ut i sanden. I meddelandet låter regeringen klart och tydligt förstå att syftet med reformen är att få kommunerna att gå samman.

Regeringen säger att alla kommuner är skyldiga att göra utredningar av kommunindelningen enligt den kommande strukturlagen och fatta de nödvändiga besluten inom utsatt tid. De kommuner som inte uppfyller kriterierna i strukturlagen och inte fattar de nödvändiga besluten om sammanslagningar kommer att drabbas av en statlig specialutredare.

Vi i Centerns riksdagsgrupp godtar inte att en specialutredare tillsätts mot kommunernas vilja. Regeringen skulle då åberopa de påhittade kriterierna och inte ta hänsyn till kommunernas egen prövning eller egna beslut. I remissförfarandet i våras framkom det klart och tydligt att en uppenbar majoritet av kommunerna inte stöder storkommuner. Vid sidan av frivilliga kommunsammanslagningar bör kommunerna också kunna gå in för att samarbeta sinsemellan.

Finansieringen till kommunerna får inte användas som tumskruv

Av meddelandet att döma kommer man att bl.a. reformera statsandelssystemet för att styra in kommunerna i nya strukturer.

Ett av de viktigaste syftena med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner, oavsett skillnader i förhållanden och inkomstunderlag, har möjligheter att klara av i synnerhet sina lagfästa uppgifter. Staten bidrar särskilt till finansieringen av lagfästa kommunala tjänster.

Att koppla samman andra mål, såsom en ändring av kommunstrukturen, med statens finansiering kan enligt expertyttranden rentav betraktas som missbruk av prövningsrätt. Systemet bidrar till att uppfylla i synnerhet de grundlagsfästa förpliktelserna för det offentliga att tillgodose kulturella rättigheter och adekvata social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

Målet är enligt meddelandet att en kommun ska ha på både ekonomiska och personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna. Av årets diskussion kan man sluta sig till att kommunens andel, som huvudsakligen ska samlas in genom kommunalskatter, förväntas räcka till även för lagstadgade tjänster.

I expertyttranden till utskottet hävdas det dock att ett sådant mål är helt fel med tanke på ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Målet i kombination med den redan tidigare gjorda statsandelsreduceringen leder till att kommunernas finansieringsandel ökar. Det i sin tur är oförenligt med det ansvar som staten ska bära enligt grundlagens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Alla ändringar i den riktningen snedvrider ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller bastjänster och binder allt mer kommunens egna skattemedel. Det leder till att kommunens allmänna kompetens snävas åt, en hotande utveckling inte minst med hänsyn till att den kommunala självstyrelsen skyddas av grundlagen. Då man tolkar grundlagen kommer man till att t.o.m. en enskild kommun i viss måtto har rätt till ekonomiska resurser som är adekvata i förhållande till de förpliktelser den ålagts.

Centernas utskottsgrupp anser att kärnan i statsandelsreformen är finansiering av kommunala tjänster plus bl.a. regionala faktorer (t.ex. långa avstånd, glesbygd, sjukfrekvens och språkförhållanden). Också systemet för utjämnning av skatteinkomster mellan kommunerna behövs och måste göras effektivare. Det ska inte vara ett självändamål i statsunderstödsreformen att göra systemet tydligare och enklare. Systemet för kommunfinansiering får på inga villkor användas som ett instrument för att driva på stor-kommuner genom att skära i finansieringen till kommunerna.

Ingen som vet en hurdan social- och hälsovård vi ska ha

Meddelandet om kommunreformen är ett hastigt hoprafsat embryo till den del det gäller social- och hälsovårdstjänsterna. Också på den här punkter väcker förslagen, som ska vara något slags riktlinjer, fler frågor än de ger svar. Meddelandet säger inte tillräckligt om hur vi ska tackla problemen med åldrande, skillnaderna i hälsa och finansieringen.

Idén att det resurstillskott som primärvården behöver garanteras genom att merparten av den specialiserade sjukvården flyttas över på primärkommunerna eller social- och hälsovårdsdistriktet sågas av experter som befämd ur ett kommunalekonomiskt perspektiv. Om så sker ökar kommunernas utgifter, hårdnar konkurrensen om arbetskraft och resurser och skärps den regionala ojämlikheten samtidigt som privata tjänster börjar utnyttjas allt mer även inom den specialiserade sjukvården.

Centernas utskottsgrupp skyndar på en reform av social- och hälsovården och finansieringen av den. Reformen bör utgå från människan och hennes servicebehov, inte ske på kommunstrukturens villkor. Centernas modell för en ny social- och hälsovård presenteras i en avvikande mening till ett utlåtande från social- och hälsovårdsutskottet.

Slutsatser

Betänkandet om meddelandet är inte bindande. Experter menar att meddelandet inte ger svar på

öppna, väsentliga frågor, som bl.a. inverkar på bedömningen av projektets grundlagsenlighet. Utskottet gavs mycket kort tid att ta ställning till frågan, endast några dagar, och den tiden medgav inte någon grundlig behandling av meddelandet. Betänkandet tar överhuvudtaget inte upp den kritik som framfördes från experthåll. Meddelandet och betänkandet bör därför inte tillmätas någon annan rättsligt bindande betydelse än för regeringen i förtroendestämman.

Storkommunsprojektet vinner inte allmän acceptans. Kommunreformen är en i högsta grad betydelsefull reform som måste förberedas minutiös med invägande av alla relevanta faktorer och alternativ och ge tillfälle till en bred diskussion för att vinna en så bred acceptans som möjligt. Betydelsefulla projekt med vittgående samhällskonsekvenser har vanligtvis beretts i ett brett upplagt parlamentariskt samarbete. Nu grundar sig reformen på anteckningar i regeringsprogrammet och på tjänstemannaberedning.

Någon chans till öppen debatt har inte givits när ansvarsministrarna gömt sig bakom tjänstemännens ryggar. Storkommunsprojektet saknar såväl allmänhetens godkännande som partsengagemang. Relationen stat-kommun har fått sig en rejäl törn, som lamslagit arbetet på förnyelse i kommunerna.

Kommunreformen är behäftad med ett skalfel. Meddelandet poängterar starkt kommunernas litenhet men ägnar inte en tanke åt de icke önskvärda effekter som storkommuner ger upphov till för ekonomin och verksamheten och hur de stora kommunerna kunde engageras i reformarbetet. Kommun- och strukturreformen, som regeringen avbröt, visade att små kommuner är redo att gå samman och utveckla verksamheten på eget initiativ. Den största utvecklingspotentialen finns hos stora stadsregioner, som är av avgörande betydelse för kommunekonomin. Ta t.ex. Helsingfors vars utgifter är lika stora som de 230 minsta kommunernas tillsammans. Det framgår inte av meddelandet hur regeringen ämnar starta kommunstrukturreformen i de stora stadsregionerna.

Storkommunpolicyen saknar faktaunderlag. Regeringen gick ut med storkommunsreformen

med löfte om att den skulle få bukt med kommunernas skulder och hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna, trygga närservicen och den kommunala ekonomin och förenkla förvaltningen. Experter säger att projektet inte genererar några besparingar utan i stället koncentrerar närservicen och det kommunala beslutsfattandet.

Kommunerna vill se över sina strukturer om de bara ges en chans. Remissrundan bland kommunerna visade att det finns beredskap ute i kommunerna att se över kommun- och servicestrukturerna. Regeringen visade stor ansvarslöshet när den avbröt kommun- och servicestruktur-reformen, som inte hade mer än cirka ett år på nacken. Allt reformarbete stannade upp i kommunerna.

Det behövs alternativ av olika slag för reformer. Remissrundan bland kommunerna visade också att kommunerna behöver alternativ att välja mellan. Ingen av kommunerna är stor nog för att själv kunna ordna tjänsterna och därför måste kommunerna samarbeta sinsemellan och utveckla detta samarbete. Tvåstegsmodellen, som även inkluderar möjligheten till en s.k. landsskapsmodell, bör vara ett av reformalternativen.

Det brådskar mest med social- och hälsovårdsreformen. Hur social- och hälsovården ska ordnas och finansieras är det som först måste åtgärdas. Genom att bita sig fast i kommunstrukturerna sätter regeringen de nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänsterna på spel.

Regeringen slipper inte tvångssammanslagningar. Regeringen har satt 2017 som bortegräns för storkommunsreformen. Hur har den tänkt genomföra sitt projekt i de stora stadsregionerna, när kranskommunerna spjärnar emot en sammanslagning med centralorten? Regeringens policy leder till tvångssammanslutningar av stora mått.

Nya riktlinjer måste dras upp för kommunreformen i en parlamentarisk beredning. Regeringens planer på en storkommunsreform vinner inte allmän acceptans. Därför behöver nya linjer dras upp utifrån en parlamentarisk beredning där kommuninvånare, kommunala beslutsfattare och experter hörs på riktigt. Kommunerna måste ges en chans till en reform som tar hänsyn till lokala

behov och faktorer. Det räcker inte med ett alternativ, det behövs många.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen anser att regeringen genom sin kommunalpolitik som koncen-

trerar boende och tjänster äventyrar kommunekonomin, de nödvändiga välfärdstjänsterna och tillgången till dem samt medborgarnas möjligheter till engagemang och påverkan och

att riksdagen konstaterar att regeringen inte har riksdagens förtroende.

Helsingfors 14 juni 2012

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent

Markus Lohi /cent
Antti Rantakangas /cent