

Statsrådets meddelande till riksdagen om hur kommunreformen framskrider

Målet med den kommunpolitik som Jyrki Katainens regering bedriver är att trygga högklassiga och enhetliga kommunala tjänster på ett kundorienterat sätt i hela landet, att skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för förenhetligande av samhällsstrukturen samt att 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 Finland också i framtiden. Regeringen anser att ett kommunbaserat system är den bästa garantin för ordnandet av kostnadseffektiv service som även i fortsättningen finns nära kommuninvånarna.

I regeringsprogrammet ställdes krav både på en stark primärkommuns verksamhet och på dess geografiska omfattning. Regeringen inledde en riksomfattande utredning över ändamålsenliga kommun- och servicestrukturer för varje område. Den tjänstemannaarbetsgrupp för kommunalförvaltningens struktur som gjorde utredningen lämnade sitt förslag i februari och kommunerna har hörts med hjälp av en omfattande regionrunda och utlåtanden.

Kommunernas utlåtanden preciserade den allmänna bilden

Kommunernas utlåtanden visade att en klar majoritet av kommunerna (85 procent) anser att någon slags reform av kommun- och servicestrukturen är nödvändig. Ungefär hälften av kommunerna är beredda att utreda ändringar i kommunindelningen. I dessa kommuner bor 70 procent av Finlands befolkning. Tjänstemannaarbetsgruppens förslag om 66–70 utredningsområden understöddes som sådana av ca 90 kommuner.

De utredningsområden som kommunerna föreslog var vanligen mindre än i arbetsgruppens förslag. Kommunerna såg ändringsbehovet snarare ur sin egen kommuns än det egna områdets synvinkel. Situationen är svårast i de stora urbana regionerna, där centralortens och kranskommunernas bedömningar av behovet av kommunsammanslagningar går isär, och ingen gemensam vilja att utreda för- och nackdelar med en sammanslagning ännu finns. Kommunernas utlåtanden visade också en oroväckande tendens att vissa kommuner skulle lämnas utanför kommunindelningsutredningarna, vanligen av kommunalekonomiska orsaker.

Kommunernas utlåtanden gav en antydning om att kommunreformen inte kommer att inledas enbart utifrån kommunernas egna riktlinjer. Därför behövs det riksomfattande incitament för att inleda processen, alltså statligt stöd för förändringen och handledning för att inleda och fortsätta processen.

Utvecklingsmålen för kommunindelningen

Kommunreformen är en omfattande helhet, vars viktigaste mål är att skapa så starka och livskraftiga kommuner som möjligt i hela landet. De centrala elementen i reformen utgörs av strukturlagen som styr kommunstrukturen, kommunernas statsandels- och finansieringsystem, totalreformen av kommunallagen, lagen som gäller ordnande av social- och hälsovården samt metropollösningen. Kommunernas verksamhetsfält kan också ses över samtidigt, och en ingående kartläggning av kommunernas lagstadgade uppgifter pågår för tillfället.

let. Utgångspunkten är att inga nya förpliktelser införs och att normerna görs mer flexibla. Finländarnas basservice ska även i framtiden ordnas enligt den kommunbaserade modellen. Modellen har visat sig vara ett demokratiskt, effektivt och flexibelt sätt att ordna service och utveckla regionerna.

För att vi ska kunna säkerställa offentliga tjänster på lika grunder i hela landet måste vi stärka kommunerna. Enligt gällande kommunindelningsslag (1698/2009) 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. Kommunen ska också kunna vara ansvarsorganisation för en enhetlig och stark serviceorganisation.

Regeringen fastställer kriterier som utgångspunkt för beredningen av strukturlagen, som ska styra kommunreformen. Kriterierna tas in i strukturlagen. Utifrån dessa kriterier kan kommunerna inleda nödvändiga utredningar och bilda nya kommuner.

Regeringens utgångspunkt för bildandet av en ny kommunstruktur är beaktandet av områdets helhetsintresse. De nya kommunerna ska uppfylla de allmänna kriterier för utvecklande av kommunindelningen som anges i kommunindelningsslagen, så att förutsättningarna för en sammanslagning beaktas med tanke på hela området. Detta innebär att områdena ska vara livskraftiga, regionalt enhetliga och ha en fungerande samhällsstruktur. Dessa kriterier bestäms genom beaktande av pendling, servicebesök samt en enhetlig region- och samhällsstruktur i områdets kommuner.

En stark primärkommun kan bära ansvaret inte bara för ordnandet av service utan också för kommunens egen tjänsteproduktion. 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 en funktionell helhet som svarar för en stor servicehelhet. Kommunen ska kunna ordna och producera sådana servicehelheter som stöder välfärdstjänsterna, främjar välfärden och förebygger efterfrågan på service och som är en integrerad del av kommunens allmänna verksamhetsfält. Sådan service är bl.a. bildnings-, kultur-, idrotts- och ungdomstjänster.

I 122 § i grundlagen finns bestämmelser om grunderna för den administrativa indelningen och för kommunindelningen. Enligt 1 mom. ska när förvaltningen organiseras en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Enligt de allmänna mål för utvecklingen av kommunindelningen som framförs ovan och som utgår från områdets helhetsintresse kommer regeringen också att ställa tre andra huvudkriterier för de kommuner som bildas.

Kriterier som avser befolkningsunderlaget i kommunerna

Regeringens mål är en kommunstruktur där kommunen huvudsakligen själv kan ansvara för ordnandet av basservice och för ett resultatrikt utvecklingsarbete. För att säkerställa detta ställer man upp kriterier för befolkningsunderlaget. Ett större befolkningsunderlag i kommunerna minskar behovet av samverkan och bidrar till att det bildas kommuner med en stabil kommunal ekonomi.

Forskningen visar att tjänster som produceras för ett mycket litet befolkningsunderlag och i mycket små enheter i allmänhet har höga styckkostnader. Små enheter uppvisar den största variationen när det gäller verksamhetens kvalitet och effektivitet och de är sårbara också med tanke på tillgången till ordinarie och vikarierande personal. Också befolkningens stigande medelålder och migrationen skapar mest problem och instabilitet just i de minsta och ekonomiskt mest sårbara kommunerna. Genom att öka befolkningsunderlaget för serviceproduktionen minskar man skillnaderna mellan kommunerna både i fråga om invånarnas behov av service och i fråga om finansieringsförmågan.

Kriterier som avser pendling och samhällsstruktur

För det andra ställer regeringen upp kriterier som gäller pendling och samhällsstruktur som kommunerna ska uppfylla. Pendlingskriterierna beskriver pendlingens riktning, och har samband med de allmänna målen för utveckling av kommunindelningen. De beskriver också sådana områden där kommungränserna redan nu har liten betydelse med tanke på invånarnas vardag, samt kommunernas ömsesidiga beroendeförhållanden och delvis också arbetsmarknadsdynamiken i kommunerna och deras tillhörighet till samma ekonomiska område.

De kriterier som avser samhällsstrukturen beskriver fysisk-funktionella områden som är oberoende av kommungränserna, i fråga om vilka man för att skapa en mer enhetlig samhällsstruktur och samordna markanvändningen, boendet och trafiken skulle behöva samla det beslutsfattande som avser dessa frågor på ett större område än en enda kommun. På så sätt kunde man minska konkurrensen och deloptimeringen mellan kommunerna samt stärka hela områdets konkurrenskraft och livskraft.

De nya kommunerna måste på ett effektivt sätt kunna arbeta för att utveckla samhällsstrukturen och förhindra dess splittring. Därför bör samhällsstrukturen i så stor utsträckning som möjligt sammanfalla med den kommande kommunstrukturen.

En enhetlig samhällsstruktur kan i sig utgöra ett tillräckligt kriterium när man kartlägger behoven i ett utredningsområde och en ny kommun. Det kriterium som avser samhällsstrukturen beskriver en enhetlig urban tätortszon som sträcker sig över kommungränserna. Som hjälp vid bedömningen av vad som utgör en enhetlig tätortszon använder man den klassificering som har gjorts vid Finlands miljöcentral. Denna granskning gäller särskilt urbana regioner som har vuxit ihop.

Kriterier som avser den kommunala ekonomin

De kriterier som avser den kommunala ekonomin anger det ekonomiska läget i kommunerna och deras ekonomiska spelrum, och har stor betydelse med tanke på tryggheten av basservicen. De ekonomiska kriterierna baserar sig på 63 a § i den gällande lagen om statsandel för kommunal basservice, 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.

Inom ramen för utvärderingsförfarandet ska kommunen och staten reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter. Dessutom utarbetas ett förslag till åtgärder som behövs för att trygga denna service. Redan det att ett förfarande inleds betyder att kommunens ekonomi är svag. Också efter förfarandet kräver balanserandet av kommunalekonomin en strikt budgetdisciplin under en lång tid, vilket innebär att dessa kommuner i framtiden kommer att ha en knapp anpassningsmarginal.

En kommun kan behöva delta i en utredning som gäller kommunsammanslagning om den uppfyller tre av följande fyra kriterier inom utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning:

- årsbidrag
- lånestock, självförsörjningsgrad, relativ skuldsättning
- underskott
- inkomstskattesats.

I enlighet med regeringsprogrammet ska förfarandet för bedömning av kommuner som har en särskilt svår ställning effektiviseras genom att det för statsrådet föreskrivs möjlighet att vid behov vidta åtgärder, om kommunens möjlighet att ordna basservice äventyras och kommuninvånarna inte får den service de behöver.

Undantagskriterier

Med beaktande av skillnaderna mellan Finlands olika områden är det möjligt och också skäl att i strukturlagen föreskriva om undantagskriterier och möjligheten att avvika från kriterierna om det på något annat sätt är möjligt att åstadkomma en, med tanke på områdets helhet, tillräckligt stark och livskraftig kommun.

Den arbetsgrupp som bereder strukturlagen bereder ett mera detaljerat förslag till kriterier för en stark primärkommun utgående från de ramar som regeringen angett. Samtidigt kommer den också att bereda förslag till nödvändiga undantagsgrunder samt förfaringsätt i samband med undantagen.

Den ministerarbetsgrupp för förvaltning och regional utveckling som styr kommunreformen fastställer kriterierna i slutet av juni. Med detta som utgångspunkt fortsätter beredningen av strukturlagen under sommaren så att det på hösten kan ordnas en remissbehandling av lagutkastet för kommunerna. Lagen överlämnas till riksdagen så att den kan träda i kraft senast den 1 maj 2013.

Incitament för statens förändringsstöd

Regeringen kommer att sporra kommunerna att göra behövliga ändringar i kommunstrukturen genom att rikta sammanslagningsunderstöd till kommunerna. Sammanslagningsunderstödet kan kopplas till beredningen och genomförandet av en kommunsammanslagning. En förutsättning för att understöd ska beviljas är att beslutet om sammanslagning fattas senast den 1 april 2014. Sammanslagningen ska i samtliga fall ske senast år 2017.

Sammanslagningsunderstödet kommer att ligga på samma nivå som sammanslagningsunderstödet år 2013, dock på så sätt preciserat, att sammanslagningsunderstödet i högre grad än för närvarande är kopplat till antalet kommuner som slås samman och antalet invånare i den nybildade kommunen. Beslut om nivån på stödet för detta ändamål fattas i samband med budgetförfarandet.

Kommunerna stöds i samtliga skeden av kommunreformen, dvs. utredningsskedet, beredningsskedet och genomförandeskedet. Med avseende på utredningsskedet kan kommunerna söka understöd från finansministeriet för kostnader för kommunindelingsutredningar. Staten kan på egen bekostnad tillsätta kommunutredare för de mest krävande områdena.

Samordningen av kommunernas datasystem och utvecklingen av informationsförvaltningen har utifrån tidigare erfarenheter av kommunsammanslagningar visat sig vara viktiga uppgiftsområden som erbjuder goda möjligheter att effektivisera verksamheten i de nya kom-

munerna. För att stödja kommunerna startas ett program för förändringsstöd som hänför sig till informationsförvaltningen.

Hur man ska trygga närtjänsterna kommer att utgöra den viktigaste utmaningen för kommunerna när den kommunala ekonomin stramas åt på 2010-, 2020- och 2030-talen. Kommuninvånarnas oro för närtjänsterna framhävs alldeles särskilt i samband med kommunsammanslagningar. Av den anledningen är det viktigt att satsa på en effektiv utveckling av närtjänsterna som en del av förändringsstödet till kommunerna.

Det faktum att både kommunens invånarantal och dess areal ökar i samband med en kommunsammanslagning inverkar även på den enskilda kommuninvånarens möjligheter att delta och påverka. Redan i samband med kommunsammanslagningarna inom Paras-reformen började man i allt högre grad fästa uppmärksamhet vid hur man skulle kunna förbättra kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka, men resultaten förblev då rätt blygsamma. En av prioriteringarna för revideringen av kommunallagen är att man ska förbättra kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka, och därför finns det goda grunder för att förvänta sig goda resultat inom detta område.

De som forskar i kommunsammanslagningar betonar den centrala betydelsen av förändringsledning i beredningen och genomförandet av en kommunsammanslagning. Därför kommer man att inom denna riksomfattande kommunreform utveckla nya och effektiva redskap i synnerhet för stora kommunsammanslagningar. En expertgrupp med företrädare för olika ministerier tillsätts för att starta och stödja utredningsarbetet i de stora urbana regionerna. Staten bereder sig på att stödja strukturreformen i de stora urbana regionerna med separata avtal som stöder tillväxten och utvecklingen. Uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna kan också enligt vad som avtalas separat ses över samtidigt för att stärka de urbana regionernas livskraft.

Övriga element i kommunreformen

Kommunallagen, statsandelslagen och de lagar som styr ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna reformeras så att de stöder reformen av kommunstrukturerna. Totalreformen av kommunallagen och reformen av kommunernas statsandels- och finansieringssystem håller på att inledas. Avsikten är att båda lagarna ska träda i kraft vid ingången av 2015.

Att närdemokratin stärks, statsandelarna till kommunerna i större utsträckning än i nuläget görs oberoende av kommunstrukturerna och att grunden för ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna kopplas till starka kommuner är exempel på de frågor som påverkar kommunernas beredskap att snabbt och öppet utreda för- och nackdelarna med reformen av kommunstrukturerna.

Ett av de viktigaste målen för kommunreformen är att stärka demokratin och kommuninvånarnas deltagande. I samband med den totalreform av kommunallagen som ska inledas fästs särskild uppmärksamhet vid utvecklingen av närdemokratin. Med beaktande av den nya kommunstruktur som är under utformning bedöms och möjliggörs t.ex. lösningar med kommundelsförvaltning. Som stöd för reformen av kommunallagen tillsätts en parlamentarisk uppföljningsgrupp.

Med tanke på den nationella konkurrenskraften och tillväxtpotentialen kommer kommun- och servicestrukturloösningarnas betydelse att accentueras i metropolområdet under detta och nästa årtionde. I metropolområdet kommer utmaningarna att vara allra störst i fråga om den enhetliga planeringen av områdets samhällsstruktur och samordningen av markanvändning, boende och trafik.

I metropolområdet behövs det både ändringar i kommunstrukturen och någon form av metropolförvaltning. Regeringen utreder olika alternativa metropollösningar som stöder den gemensamma planeringen och styrningen av området, särskilt i frågor som gäller markanvändning, boende och trafik, samt stärker konkurrenskraften och förhindrar segregation. Arbetet inleds genom en förhandsutredning där de kommande områden där en kommunindelingsutredning ska genomföras och de olika alternativen till metropollösningar kartläggs tillsammans med kommunerna i området.

Social- och hälsovårdens servicestruktur

Med den nuvarande kommun- och servicestrukturen går det inte att trygga likvärdiga social- och hälsovårdstjänster. Under de kommande åren kommer de kommunspecifika skillnaderna att växa ytterligare i och med att befolkningen åldras och den ekonomiska situationen i kommunerna differentieras. Genom reformen stärks kommun- och servicestrukturen så att likvärdiga offentliga tjänster kan tryggas i hela Finland.

I enlighet med regeringsprogrammet kvarstår ansvaret för att ordna och finansiera social- och hälsovården hos kommunerna. En separat utredning om social- och hälsovårdens servicestruktur håller på att färdigställas. Utgångspunkten för utredningen är att reformera servicestrukturen så att den i regel bygger på starka primärkommuner. Linjedragningarna inom social- och hälsovården kommer att stödja ändringarna i kommunstrukturen.

I områden där tillräckligt starka kommuner inte kan bildas, kan man i undantagsfall bilda social- och hälsovårdsområden. Hur många social- och hälsovårdsområden det behövs beror på den kommande kommunstrukturen. Det finns fem specialupptagningsområden för bl.a. uppgifter i anslutning till arbetsfördelningen, samordningen och planeringen samt myndighetsuppgifter. Specialupptagningsområdenas roll och uppgifter preciseras i det fortsatta arbetet så att kommunernas ställning som den som ordnar tjänsterna stärks. Genom reformen säkerställs kommuninvånarnas rätt till närtjänster. I det fortsatta arbetet beaktas även de regionala särdragen och tidtabellen för kommunreformen. En proposition som gäller social- och hälsovårdens servicestruktur bereds före utgången av 2012.

Genom reformen av servicestrukturen förbättras kommunernas möjligheter att hantera kostnaderna för den specialiserade sjukvården, vilka har ökat snabbt och fortfarande ökar, i och med att beslut om såväl social- och hälsovårdstjänsterna på basnivå som om största delen av tjänsterna inom den specialiserade sjukvården fattas inom samma organisation. En förskjutning av tyngdpunkten till ingripande i ett allt tidigare skede möjliggörs även då basservicen och specialtjänsterna står under samma ledning. Kommunen är det mest demokratiska sättet att ordna tjänster nära människorna med beaktande av lokala behov. Kommunen är den som bäst kan ordna social- och hälsovårdstjänsterna också därför att de olika ärendena inom social- och hälsovården samt de övriga förvaltningsområdena från planläggning till hela utbudet av tjänster är nära sammankopplade med varandra.

Hörande av kommunerna

Reformen genomförs i nära samarbete och växelverkan med kommunerna. Kommunerna hörs nästa gång hösten 2012 vid ett remissförfarande under vilket kommunerna har möjlighet att ge respons på bl.a. utkastet till strukturlagen och utredningen om servicestrukturen inom social- och hälsovårdsområdena.

Tidtabellen för reformen

Kommunreformen framskrider så att kommunindelingsutredningarna ska göras och beslut om kommunsammanslagningar fattas nästa år. År 2014 ska de nya kommunerna beredas och 2015–2017 ska de nya kommunerna verkställas.

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.

I den statsandelsreform som håller på att inledas ska beräkningsgrunderna i statsandelssystemet göras tydligare, systemets sporrande verkan förbättras och de hinder för kommunsammanslagningar som finns i finansieringssystemet undanröjs.

De kommunalt anställdas ställning i ändringsprocesserna tryggas på samma nivå som enligt nuvarande lagstiftning och de anställdas deltagande säkerställs för att reformen ska lyckas. Kommunreformens språkliga konsekvenser bedöms och grundlagsutskottets tidigare linjedragningar om kommunindelningen och förvaltningsreformen beaktas.

Alla kommuner ska göra de kommunindelingsutredningar som strukturlagen kräver och fatta beslut om dem före den 1 april 2014. Det finns beredskap att tillsätta en statlig specialutredare i kommuner som inte uppfyller kriterierna enligt strukturlagen och inte har fattat nödvändiga beslut om kommunsammanslagning. Regeringen bedömer vid utgången av 2013 hur kommunreformen framskrider.