

SRR 9/2009 rd

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE OM
KOMMUN- OCH SERVICESTRUKTURREFORMEN**

INNEHÅLL

INLEDNING.....	4
SAMMANDRAG	5
1 UTGÅNGSPUNKTER FÖR KOMMUN- OCH SERVICESTRUKTURREFORMEN OCH DESS FRAMSKRIDANDE	8
1.1 Bakgrundsfaktorer till reformen	8
1.2 Målen för kommun- och servicestrukturreformen ja ramlagen	8
1.3 Organiseringen av reformen och dess framskridande 2005–2009.....	9
1.4 Utvärdering och uppföljning av reformen	10
1.5 Styrningen av reformen och dess framskridande i kommunerna	11
2 REFORMARBETETS RESULTAT OCH VERKNINGAR	14
2.1 Reformens verkningar för kommunstrukturen	14
2.1.1 Ändringar i kommunindelningen och förstärkning av kommunstrukturen	14
2.1.2 Ändringar i kommunindelningenslagen 2007 och deras effekt för en stärkt kommunstruktur	21
2.1.3 Slutsatser om kommunstrukturens utveckling.....	22
2.2 Social- och hälsovården i kommun- och servicestrukturreformen	25
2.2.1 Central social- och hälsovårdslagstiftning för kommunerna samt lagen om en kommun- och servicestrukturreform	25
2.2.2 Social- och hälsovårdens utmaningar inom den närmaste framtiden	26
2.2.3 Kommun- och servicestrukturreformens verkningar så här långt för servicestrukturen inom social- och hälsovården.....	27
2.2.4 Slutsatser om social- och hälsovården	38
2.3 Undervisnings-, kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomstjänsterna i kommun- och servicestrukturreformen	41
2.3.1 Undervisningsväsendet	41
2.3.2 Slutsatser om undervisningsväsendet	47
2.3.3 Kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsarbetsstjänster	48
2.4 Att återropa undantagsgrunderna i ramlagen	52
2.4.1 Kommuner som återoppar grunderna och motiveringar till undantag	52
2.4.2 Undantagsgrundernas inverkan på hur reformen framskrider	53
2.4.3 Slutsatser om undantagsgrunderna i ramlagen	54
2.5 Reformens framskridande och verkningar i stadsregionerna	54
2.5.1 Stadsregionplaner och genomförandet av dem	54
2.5.2 Samordning av markanvändning, boende, trafik och service samt enhetligare samhällsstruktur	55
2.5.3 Solidarisk bostadspolitik.....	56
2.5.4 Ökade möjligheter att använda service över kommungränserna	57
2.5.5 Olika situationer i stadsregionerna	59
2.5.6 Hur genomförandet av stadsregionsplanerna framskrider och alternativen för det fortsatta arbetet	61
2.5.7 Slutsatser om stadsregioner	63
2.6 Reformens verkningar för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning	64
2.6.1 Verkningar av utvärderingsförfarandet enligt 9 § i ramlagen samt bedömning av reformens verkningar för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.....	64
2.6.2 Slutsatser om 9 § i ramlagen.....	65
2.7 Basserviceprogrammet, statsandelsreformen och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna	66
2.7.1 Etablering av basserviceprogrammet och styrmedel	66
2.7.2 Statsandelsreformen.....	67

2.7.3	Uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna	69
2.7.4	Slutsatser om basserviceprogrammet, uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna och statsandelsreformen	71
2.8	Samservice och utvecklande av datasystemen	71
2.8.1	Samservice	71
2.8.2	Gemensamma standarder samt utvecklande av interoperabiliteten och datasystemen	73
2.8.3	Slutsatser om 12 § i ramlagen	76
2.9	Reformens verkningar för utvecklingen av sätten att producera och organisera servicen	77
2.9.1	Utvecklingen och slutsatser om sätten att producera och organisera servicen	77
2.10	Det kommunalekonomiska läget och reformens produktivitets- förbättrande och utgiftsdämpande effekter	79
2.10.1	Det kommunalekonomiska läget	79
2.10.2	Att mäta produktiviteten	81
2.10.3	Slutsatser om de produktivitetsförbättrande och utgiftsdämpande effekterna	82
2.11	Reformens effekter för de grundläggande fri- och rättigheterna	83
2.11.1	Utveckling och slutsatser om hur de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses	83
2.12	Hur reformen påverkat de språkliga rättigheterna	85
2.12.1	Reformen och de språkliga rättigheterna	85
2.12.2	Samernas språkliga och kulturella rättigheter	87
2.12.3	Slutsatser om hur de språkliga rättigheterna tillgodoses	88
2.13	Hur reformen påverkar förutsättningarna för självstyrelse	89
2.13.1	Demokratisk styrning och ledning	89
2.13.2	Hur självstyrelsen fungerar	90
2.13.3	Möjligheterna att delta och påverka och att påverka genom val	91
2.13.4	Slutsatser om förutsättningarna för självstyrelse	93
2.14	Hur reformen påverkar jämställdheten	94
2.14.1	Kommun- och servicestrukturreformen och jämställdheten	94
2.14.2	Slutsatser om jämställdheten	97
2.15	Konsekvenser för personalen och personalens ställning	97
2.15.1	Hur reformen har beretts i samarbete med personalen	97
2.15.2	Anställningstrygghet	97
2.15.3	Personalresurser, personalutveckling och strategisk personalledning	98
2.15.4	Slutsatser om personaleffekterna	99
3	DET FORTSATTA REFORMARBETET	100
3.1	Sammanfattning av slutsatserna om reformprocessen samt strategier ...	100
3.2	Utmaningar	103
3.3	Riktlinjer och fortsatta åtgärder	105
3.4	Organisation och resurser 2010–2012	112

INLEDNING

Riksdagens uttalanden och beredningen av redogörelsen

Riksdagen förutsatte i sitt svar (RSv 259/2006 rd) på regeringens proposition med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningenslagen och av lagen om överlåtelseskatt (RP 155/2006) att regeringen 2009 lämnar en redogörelse till riksdagen om genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen samt om hur målen för ramlagen om reformen har uppnåtts.

Redogörelsen har beretts i samarbete mellan olika ministerier och finansministeriet har haft samordningsansvaret. I beredningen av redogörelsen har deltagit finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet, kommunikationsministeriet, miljöministeriet och arbets- och näringsministeriet. Finlands Kommunförbund har hörts som sakkunnig vid beredningen av redogörelsen.

Vid beredningen har utnyttjats resultaten i många olika arbetsgrupper och projekt samt undersökningar, utvärderingar och utredningar. Även justitieministeriet samt Centralförbundet för Socialskydd och Hälsa rf har hörts om redogörelsen.

Beredningen av redogörelsen har styrts av en parlamentarisk uppföljningsgrupp som ansvarar för totalstyrningen av kommun- och servicestrukturreformen.

SAMMANDRAG

Den redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen som ska överlämnas till riksdagen beskriver förloppet för den kommun- och servicestrukturreform som startade 2005 samt hur målen för reformen och i den ramlag som styr reformen och är i kraft till utgången av 2012 har uppnåtts. I redogörelsen utvärderas reformens resultat så här långt och dess verkningar ur olika synvinklar. Dessutom dras linjer i redogörelsen upp för fortsatta reformåtgärder.

Reformens framskridande och verkningar

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform (nedan *ramlagen* 169/2007) trädde i kraft i februari 2007 och är i kraft fram till utgången av 2012. Syftet med reformen är att utgående från den kommunala demokratin stärka kommun- och servicestrukturen, utveckla sätten att producera och organisera servicen, revidera kommunernas finansierings- och statsandelssystem samt se över uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för ordnandet och produktionen av den service som kommunerna ansvarar för samt för kommunernas utveckling. Syftet är att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt att skapa förutsättningar för att utveckla styrningen av den service som kommunerna ordnar.

Reformens verkningar så här långt märks i synnerhet vid utvecklandet av de administrativa strukturerna. Reformen har inte ännu i någon större utsträckning avancerat till att utveckla servicen.

I och med reformen kommer social- och hälsovårdsservicen att ordnas i större helheter, antingen genom nya samarbetsområden eller i större kommuner än tidigare. Befolkningsunderlaget för ordnande av servicen håller på att växa och samarbetet mellan kommunerna öka. Antalet organisationer som ansvarar för primärvården och socialväsendet håller på att minska med nästan hälften. Strukturerna håller ändå ställvis på att utvecklas i en splittrad riktning och social- och hälsovårdsväsendet bildar inte en enhetlig helhet i synnerhet inom alla samarbetsområden.

Det har gjorts fler kommunsammanslagningarsutredningar än någonsin tidigare i landets historia, men också efter att många kommunsammanslagningar har gjorts och kommer att göras är vår kommunstruktur ändå utmanande med tanke på ordnandet och finansieringen av servicen.

Inom den grundläggande yrkesutbildningen har reformen framskridit enligt målen. Efter de fusioner av utbildningsanordnare som genomförs 2010 är det endast 3–4 kommunala anordnare och 1–2 samkommuner som inte ännu uppfyller ramlagens krav på ett befolkningsunderlag på 50 000. När reformen inleddes var det 15 kommunala anordnare och 15 samkommuner som inte uppfyllde kravet på befolkningsunderlag.

I stadsregioner har skyldigheten att göra upp stadsregionplaner fått regionerna att omvärdera sina situationer och mål och i många regioner har också inletts nya samarbetsprocesser, men servicen ordnas inte alltid ekonomiskt och effektivt i regionerna. I fortsättningen krävs mer stöd för utvecklandet av stadsregionernas samarbete.

Utvärderingsförfarandet enligt 9 § i ramlagen för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning har enligt preliminära bedömningar fungerat bra. I och med reformen har förfarandet för basserviceprogrammet etablerats i enlighet med ramlagen. De justeringar som förutsätts i ramlagen har gjorts i uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna vid ingången av 2009. En regeringsproposition har överlämnats om statsan-

delsreformen i oktober 2009. Syftet var att totalreformera statsandelssystemet i enlighet med 11 § i ramlagen och riktlinjerna i regeringsprogrammet. Sammanslagningen av statsandelarna utförs emellertid så att man i det här skedet gör endast sådana ändringar i beräkningsgrunderna för statsandelarna som behövs till följd av sammanslagningen. Staten och kommunerna har dessutom utvecklat en samservicemodell och gjort upp gemensamma standarder för att säkerställa interoperabla datasystem samt tillsammans främjat ibruktagandet av nya informationsförvaltningssystem och sätt att genomföra informationsförvaltningen samt elektroniska tjänster i enlighet med 12 § i ramlagen. Det finns ändå skäl att även i fortsättningen stöda utvecklandet av interoperabla datasystem.

Reformen pågår fortfarande och dess verkningar kommer mestadels att märkas på längre sikt. De bedömningar som anges i redogörelsen är preliminära på många ställen. Först när reformen kommit längre kan man i större omfattning uppskatta dess verkningar för utvecklingen av produktiviteten, dämpningen av utgiftsökningen, servicens kvalitet och tillgänglighet samt bl.a. personalresursernas tillräcklighet. Likaså är det först på längre sikt möjligt att mera ingående bedöma reformens verkningar för de språkliga rättigheterna, den kommunala självstyrelsen, jämställdheten mellan könen samt personalens ställning.

Regeringens verksamhetslinjer

Regeringens utgångspunkt är att kommun- och servicestrukturreformen målmedvetet ska fortsättas i enlighet med ramlagen och målen för reformen.

Regeringen understryker i redogörelsen vikten av att kommunerna utvecklar servicen som en förutsättning för att målen i ramlagen för tryggad service och ökad produktivitet ska uppnås. Det här är särskilt viktigt i en situation med ekonomisk recession. Vid övergången till 2010-talet realiseras också många andra förändringsutmaningar än de ekonomiska utmaningarna i omvärlden starkare. Detta tvingar kommunerna och kommunernas samarbetsorgan att fortsätta reformarbetet. Förbättrandet av produktiviteten ansluter sig mycket centralt till hur man i reformen lyckas utveckla servicen och hur utvecklingen lyckas i synnerhet i de stora kommunerna.

Man bör även fortsätta att reformera kommunstrukturen och samla ett nätverk av anordnare av grundläggande yrkesutbildning. Förutom att utveckla de administrativa strukturerna är det centralt att reformera servicestrukturerna och sätten att producera service. Fördelarna med kommun- och samarbetsstrukturer som stärks på detta sätt kan uppnås med tanke på servicens kvalitet, tillgänglighet och kostnadseffektivitet. Den permanenta hälsovårdslagsstiftning som bereds våren 2010 i enlighet med regeringsprogrammet kommer att trygga ett klient- och kommuninvånarcentrerat sätt att anordna servicen under tiden efter ramlagen. Produktivitetens utveckling bör i fortsättningen följas systematiskt och utvecklandet av produktivitets- och resultatmätare fortsättas.

När tyngdpunkt fokus i reformen i fortsättningen förskjuts från strukturerna till servicen förutsätts åtgärder i synnerhet när det gäller de stora städerna och stadsregionerna. Skyldigheten att göra upp en stadsregionplan enligt ramlagen har initierat många nya samarbetsprocesser i stadsregionerna, men stärkandet av samarbetet behöver stöd och styrning. Regeringen understryker att utvecklandet av samarbetet i stadsregionerna ska förknippas med tillräckligt stora skyldigheter. Riskerna och problemen med samarbetet är störst i de största stadsregionerna.

Stadsregionerna liksom alla kommuner behöver mångsidigt stöd från staten för att kunna uppnå målen i ramlagen. Lokalt är det viktigt att fästa uppmärksamhet vid verkställigheten och ledningen av reformen. På lång sikt kräver genomförandet av hållbara och strategiska

lösningar ett starkt förändringsledarskap, en gemensam vision, goda kunskaper och en skicklig personalledning.

Det är viktigt att reformen verkställs samt att dess framskridande kontinuerligt följs upp och utvärderas inom både statsförvaltningen och kommunerna. Utgångspunkten i verkställigheten och utvärderingen är i fortsättningen en granskning av reformens helhetsverkningar.

Verksamhetslinjerna preciseras genom de åtgärder som anförs i redogörelsen. Åtgärderna genomförs inom ramen för statens finanser och beslut om deras finansiering fattas i statsbudgeten.

Regeringen inleder under 2010 beredningen av eventuella förslag till lagstiftning eller andra förslag i ärendehelheter som förutsätts av åtgärderna i redogörelsen. Dessutom fortsätter man på det sätt som stakas ut i redogörelsen att bereda redan tidigare igångsatta processer och lagstiftning, t.ex. reformerna av lagstiftningen om social- och hälsovården.

1 UTGÅNGSPUNKTER FÖR KOMMUN- OCH SERVICE- STRUKTURREFORMEN OCH DESS FRAMSKRIDAN- DE

1.1 Bakgrundsfaktorer till reformen

Inrikesministeriet tillsatte projektet för en kommun- och servicestrukturreform utanför regeringsprogrammet i maj 2005 efter en halvtidsrapport om regeringsprogrammet och beredning av en statssekreterarbetsgrupp. Det har rått ett brett politiskt samförstånd om kommun- och servicestrukturreformen och de orsaker som lett fram till den.

Reformen motiverades med de kraftiga strukturella förändringar som kommunerna kommer att möta under de närmaste åren. En befolkning som blir allt äldre, ökad efterfrågan på service, den interna flyttningsrörelsen, en förtätad samhällsstruktur, pensioneringar, en tilltagande brist på arbetskraft och trycket på den offentliga ekonomin liksom de differentierade produktionssätten för tjänster ansågs kräva ny kompetens och ett djupare samarbete mellan kommunerna samt mellan den offentliga, privata och tredje sektorn. Ändringarna ansågs ytterligare öka behovet av kommunalt samarbete och minska kommungränsernas betydelse. Som helhet betraktade ansågs förändringarna i omvärlden förutsätta en ändring av kommun- och servicestrukturen för att tillgången och kvaliteten på den service som kommunerna ansvarar för ska kunna tryggas också i framtiden.

1.2 Målen för kommun- och servicestrukturreformen ja ramlagen

Syftet med kommun- och servicestrukturreformen är enligt 1 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) (i kraft 9.2.2007–31.12.2012) att utgående från den kommunala demokratin stärka kommun- och servicestrukturen, utveckla sätten att producera och organisera servicen, revidera kommunernas finansierings- och statsandelssystem samt se över uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för ordnandet och produktionen av den service som kommunerna ansvarar för samt för kommunernas utveckling. Syftet är att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt att skapa förutsättningar för att utveckla styrningen av den service som kommunerna ordnar.

Lagens mål är en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. Dessutom är lagens mål en heltäckande och ekonomisk servicestruktur som säkerställer service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna.

Ramlagen ska enligt dess 2 § tillämpas i landets samtliga kommuner, med undantag för kommunerna på Åland. I de kommuner som hör till tillämpningsområdet för lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (343/2003) tillämpas ramlagen i begränsad utsträckning. Således omfattade ramlagen 392 kommuner när den trädde i kraft. Från ingången av 2009 har ramlagen på grund av kommunsammanslagningar berört 324 kommuner.

Ramlagens 4 § definierar metoderna för att uppnå målen i lagen. De är att kommunstrukturen stärks genom att kommuner sammanslås och servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas. Verksamhetens produktivitet förbättras genom att kommunernas verksamhet effektiviseras vid ordnandet och produktionen av service samt genom att stärka verksamhetsförutsättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur.

Enligt 5 § ska en kommun bestå av en sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. För att stärka samarbetet kan kommunerna också inrätta ett samarbetsområde som består av en funktionell helhet. Enligt ramlagen ska primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården ordnas inom en kommun eller ett samarbetsområde med åtminstone ungefär 20 000 invånare. Undantag kan göras på grund av skärgård, långa avstånd, de språkliga rättigheter som gäller nationalspråken eller för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur. Anordnare av grundläggande yrkesutbildning omfattas av ett krav på ett befolkningsunderlag på minst ungefär 50 000 invånare. Dessutom ska kommunerna med stöd av 6 § höra till samkommuner för service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag vilka förutom specialiserad sjukvård och specialomsorg även kan ges ett större ansvar att ordna service.

Enligt 7 § i ramlagen är 17 stadsregioner skyldiga att utarbeta planer för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras i regionen.

I 9 § i ramlagen ingår ett särskilt utvärderingsförfarande för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Om de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet är väsentligt och upprepade gånger sämre än motsvarande nyckeltal för hela landet, ska kommunen och staten tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen. Utredningen görs i en utvärderingsgrupp som också lägger fram ett förslag till nödvändiga fortsatta åtgärder för kommunfullmäktige. I lagen förskrevs att om åtgärderna inte är tillräckliga kan regeringen i början av 2009 till riksdagen överlämna en proposition med förslag till lag om ändring av kommunindelningslagen så att statsrådet på förslag av utvärderingsgruppen eller en kommunindelningsutredare kan besluta att ändra kommunindelningen.

Basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, skulle enligt 11 § bli en etablerad del av statens och kommunernas lagbaserade samrådsförfarande. Kommunernas finansierings- och statsandelssystem skulle revideras. Enligt 8 § i ramlagen skulle dessutom ansvaret för ordnandet och finansieringen av vissa uppgifter överföras från kommunerna till staten vid ingången av 2009.

I 12 § i ramlagen förutsattes att staten och kommunerna utarbetar gemensamma standarder för att säkerställa att datasystemen är interoperabla och utvecklar och tar i bruk en samservicemodell som överskrider gränserna mellan organisationer och förvaltningsområden och som utnyttjar informations- och kommunikationstekniska lösningar.

I 13 § i ramlagen förutsattes vidare att de omorganiseringar som avses i kommun- och servicestrukturreformen ska genomföras och att de planer som avses i lagen ska utarbetas i samarbete med företrädarna för kommunernas personal.

Ramlagens 10 § ålade kommunerna att lämna statsrådet utredningar om de åtgärder som kommer att vidtas i kommunen med stöd av 5 och 6 § samt planer för genomförandet av reformen.

1.3 Organiseringen av reformen och dess framskridande 2005–2009

Projektet för kommun- och servicestrukturreformen, som tillsattes i maj 2005, leddes av den ministerarbetsgrupp som bereder basserviceprogrammet. För det praktiska genomförandet av projektet svarade en parlamentarisk kommun- och servicestrukturgrupp som leddes av

region- och kommunministern. Gruppen bestod av representanter för de partier som är representerade i styrelsen för Finlands Kommunförbund samt tjänstemannaledningen vid inrikesministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och undervisningsministeriet samt Finlands Kommunförbund.

I den första etappen av projektet (5/2005–9/2006) bereddes med tanke på det fortsatta genomförandet centrala ändringar i normer och lagstiftning i anslutning till hur kommunal service ordnas och tillhandahålls, vilka gäller kommunernas uppgifter och den anknyttande finansieringen, organiseringen av kommunal service, kommunernas samarbetsnivåer och genomförandet av samarbetet samt kommunindelningen och ändringar i den.

Den första etappen innehöll en omfattande regional fas som startade hösten 2005 och upphörde i februari 2006. I den regionala fasen utvärderades tillsammans med lokal-, regional- och centralförvaltningen hur genomförbara de olika reformalternativen var med hänsyn till regionernas särdrag. Kommunerna, förbunden på landskapsnivå samt Finlands Kommunförbund sörjde för att fasen genomförs i enlighet med riktlinjerna från den ministerarbetsgrupp som bereder basserviceprogrammet. I de landskapsseminarier som startade den regionala fasen deltog sammanlagt ca 6 000 personer.

Den första etappen avslutades i slutet av september 2006 då regeringens proposition med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningenslagen och av lagen om överlåtelseskatt (RP 155/2006) överlämnades till riksdagen. Lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007, nedan ramlagen) samt lagar om ändring av kommunindelningenslagen (170/2007) och lagen om överlåtelseskatt (171/2007) antogs i riksdagen och trädde i kraft den 23 februari 2007. På basis av den antagna ramlagen inleddes det reformarbete inom lagstiftningen och förvaltningen som det praktiska genomförandet förutsatte.

Inrikesministeriet tillsatte för beredningsskedet i genomförandet av reformen ett projekt för uppföljning, vars mandattid började den 1 oktober 2006 och upphörde i slutet av Vanhanens regeringsperiod. Uppföljningsgruppen för projektet arbetade under region- och kommunministerns ledning.

Under Vanhanens andra regeringsperiod har beredningen av reformen letts av den ministergrupp som bereder basserviceprogrammet samt den parlamentariska uppföljningsgrupp för genomförandet av reformen som tillsattes den 23 maj 2007 (mandattid 23.5.2007–31.12.2009) och som letts av förvaltnings- och kommunministern. Sedan 2005 har kommunavdelningen vid inrikesministeriet/finansministeriet i samarbete med de övriga ministerierna svarat för beredningen av reformen.

1.4 Utvärdering och uppföljning av reformen

Förvaltningsutskottet ansåg i sitt betänkande om lagen om en kommun- och servicestrukturreform (FvUB 31/2006) att reformen kräver att kommunerna är viljestarka och aktiva. Statens roll bör vara att styra och utvärdera arbetet med reformen. Det ansågs nödvändigt att systematiskt följa upp och utvärdera genomförandet för att projektet ska gå framåt och kunna styras.

Reformen har efterhand utvärderats och följts upp både som helhet och när det gäller åtgärderna i kommunerna. Utvärderingen och uppföljningen har delats in i utvärdering och uppföljning som utförts som tjänsteuppdrag samt i utomstående utvärderingsundersökningar.

Utvärderingen har i synnerhet gällt genomförandeplaner (10 §), stadsregionplaner (7 §) samt kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning (9 §). Målet för utvärderingen har varit att producera information om processerna i kommunerna, vidtagna åtgärder samt hur kriterierna i ramlagen uppfyllts. Arbetet med kommunernas genomförandeplaner har följts som tjänsteuppdrag. En separat arbetsgrupp har svarat för utvärderingen av stadsregioner. Utvärderingsarbetsgrupper enligt 9 § i ramlagen har utvärderat situationen i kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.

Lapplands universitet gjorde 2007–2009 en utomstående utvärderingsundersökning av hur reformhelheten framskridit och dess verkningar. Centralförbundet för Socialskydd och Hälsa rf genomförde på uppdrag av finansministeriet under 2007–2009 en medborgarbarometer som kartlade reformens verkningar ur kommuninvånarnas synvinkel. Finlands Kommunförbund startade 2008 ett omfattande program för utvärdering av strukturreformen (ARTTU), som genomförs under åren 2008–2012. Programmet utvärderar reformens verkningar för demokratin, ledningen, den kommunala och regionala ekonomin, jämställdheten, de språkliga rättigheterna, samhällsstrukturens utveckling, kommuninvånarna och de anställda.

För redogörelsen sammanställde social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, Finlands Kommunförbund och Institutet för hälsa och välfärd vårvintern 2009 en enkät om social- och hälsovårdstjänsterna, genom vilken man samlade in uppgifter från kommunerna om beslut som fattats för att fullgöra skyldigheterna i ramlagen samt detaljerade uppgifter om strukturella förändringar och förändringar i tjänsterna som gjorts i och med reformen. I alla regioner som utarbetat en stadsregionplan kartlades hur genomförandet av planerna framskrider genom en enkät i början av 2009.

1.5 Styrningen av reformen och dess framskridande i kommunerna

Hur planeringen av genomförandet framskrider i kommunerna

Kommunerna skulle före utgången av augusti 2007 göra utredningar om förändringar i kommunstrukturen och hur samarbetet intensifierats samt genomförandeplaner för hur servicen ska ordnas, servicenätets omfattning och personalresursernas tillräcklighet. Varje kommun skulle lämna en särskild utredning om kommun- och servicestrukturen till statsrådet över de åtgärder som genomförs med stöd av ramlagen samt en plan för genomförandet av reformen. Grunden för genomförandeplanerna var en befolknings- och servicebehovsanalys samt kommunens ekonomiplan. De kommuner som genomfört kommunsammanslagningar skulle lämna in utredningen och planen före utgången av december 2007. Stadsregionplanerna skulle lämnas in före utgången av augusti 2007.

Kommun- och servicestrukturen har varit en reform som aktiverat kommunerna och mycket berednings- och planeringsarbete har gjorts på lokalnivå. Största delen av kommunerna kommer innan redogörelsen ges att ha fattat beslut om de strukturella lösningar som kommunerna ursprungligen förutsattes lägga fram före den 31 augusti 2007. Många av dessa kommuner har också redan avancerat till genomförandeskedet. I oktober 2009 var det ändå sammanlagt 60 kommuner som fortfarande inte hade fattat de beslut som förutsatts i ramlagen.

De kommuner, samarbetsområden och stadsregioner som har genomfört strukturella lösningar inom den tidtabell som styrningen förutsätter har snabbast uppnått målen för reformen. I vissa kommuner har reformen stannat upp på grund av problem eller bl.a. motstånd mot förändringar. Även om målen för reformen eller dess ändamålsenlighet inte till alla delar har omfattats av alla kommuner, anser enligt undersökningar både kommunerna och kommuninvånarna att reformen behövs.

Både statens styrning och situationsfaktorer på lokalnivå har inverkat på hur reformen gått framåt. Beredningsprocesserna för reformen har varit lokala och mångsidiga, vilket har understrukt vikten av förändringsledarskap i kommunerna. Den allmänna tolkningen i kommunerna är att reformen av kommun- och servicestrukturerna inte skulle ha kommit igång utan statlig påverkan. De kommunala aktörerna väntar att staten även i fortsättningen kommer med lösningar och anvisningar för problem som uppstår.

Statens styrning

I kommun- och servicestrukturen reformen representeras normstyrningen av ramlagen och annan lagstiftning. Resursstyrningen har t.ex. varit de sammanslagningsunderstöd som beviljats för kommunsammanslagningar samt projektfinansiering från olika ministerier och informationsstyrning, bl.a. anvisningar för reformen, utbildningar och diskussioner, förhandlingar med kommunerna samt information som producerats till stöd för kommunerna och respons som getts till kommunerna och stadsregionerna. Styrningen har sedan genomförandeplanerna lämnades in varit strängare för sådana kommuner som inte har presenterat tillräckligt klara planer för hur de ska fullgöra skyldigheterna i ramlagen. För kommuner som inte har förutsatts vidta några fortsatta åtgärder har styrningen varit friare och haft karaktären av informationsstyrning som riktar sig till alla kommuner. Ur kommunernas synvinkel är inte norm-, resurs- och informationsstyrningen tillräckligt klart åtskilda. En del av kommunerna förväntar sig också en friare styrning och en del en strängare styrning. Inom styrningen finns i fortsättningen behov av en mera koordinerande verksamhet.

De genomförandeplaner och utredningar som lämnats in av kommunerna analyserades under hösten 2007 i samarbete mellan olika ministerier och Finlands Kommunförbund. Alla kommuner fick respons på sina planer i december 2007. Responsen byggde på de riktlinjer som stakats ut vid regeringens aftonskola i november 2007. Aftonskolan behandlade kommunernas genomförandeplaner och analysen av dem och bestämde att alla kommuner före den redogörelse som ska lämnas till riksdagen 2009 ska ha fattat beslut om hur de kommer att fullgöra skyldigheterna i ramlagen. Aftonskolan bestämde också att det ska följas upp hur uppnåendet av syftet med ramlagen framskrider i alla kommuner.

I enlighet med de riktlinjer som stakats ut vid regeringens aftonskola delades kommunerna in i följande tre grupper i syfte att inrikta de fortsatta åtgärder som förutsatts av kommunerna:

- 1) Kommuner vilkas planer i det här skedet ser ut att nå upp till arrangemang som motsvarar ramlagen.
- 2) Kommuner av vilkas utredningar och genomförandeplaner inte ännu i det här skedet framgår om skyldigheterna kommer att fullgöras.
- 3) Kommuner vilka planerade arrangemang underskrider ramlagens syften och skyldigheter.

Av de 69 kommuner som hörde till den första gruppen i november 2007 förutsattes inga fortsatta åtgärder. De 265 kommuner som hörde till den andra gruppen fick i samband med responsen en begäran om tilläggsutredningar och de 15 kommunerna i den tredje gruppen kallades till enskilda förhandlingar om hur de ska fullgöra skyldigheterna i ramlagen.

Sammanlagt 43 kommuner hade före behandlingen i aftonskolan beslutat genomföra en kommunsammanslagning vid ingången av 2009 och lämnade in sina genomförandeplaner och utredningar före utgången av december 2007. Dessa kommuner fick respons i februari 2008 och förutsattes inte vidta fortsatta åtgärder i den fortsatta beredningen.

Tilläggsutredningarna från de 265 kommunerna analyserades i samarbete mellan tjänstemännen vid olika ministerier och Finlands Kommunförbund under våren 2008 och kommunerna fick respons på dem i juni 2008. Samtidigt beslöts att en ny förhandlingsrunda inleddes hösten 2008 med de kommuner vars tilläggsutredningar visade på problem med att fullgöra skyldigheterna i ramlagen. Dessa kommuner var sammanlagt 20 (från början av 2009 17 på grund av kommunsammanslagningar). Dessutom kallades två samarbetsområden till förhandlingar. Samtidigt beslöt uppföljningsgruppen för kommun- och servicestrukturreformen att den tidsfrist som angetts av regeringens aftonskola skulle preciseras så att alla kommuner senast den 15 mars 2009 bör ha fattat beslut om hur de kommer att fullgöra skyldigheterna i ramlagen.

Förhandlingarna med kommunerna 2008 koordinerades av finansministeriet. Målet för förhandlingarna var att hjälpa kommunerna att hitta en lämplig inriktning på samarbetet och skapa förutsättningar för beslutsfattandet. Vårens förhandlingsrunda startade i januari 2008 och slutfördes i huvudsak den 30 april 2008. I förhandlingarna deltog tjänstemän från finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet samt statssekreterarna. Höstens förhandlingsrunda startade i september 2008 och slutfördes i huvudsak den 15 mars 2009. Förhandlingarna leddes i regel av tjänstemän från ovan nämnda ministerier. Båda förhandlingsrundorna var framgångsrika, men efter förhandlingarna finns det fortfarande kommuner som inte har några beslut om hur de ska fullgöra skyldigheterna i ramlagen.

I takt med att reformprocessen går framåt har en intensiv dialog förts mellan staten och kommunerna bl.a. vid de årligen återkommande riksomfattande seminarier som ordnades efter den första fasen samt vid responsmöten för stadsregionerna. Staten har i samarbete med Finlands Kommunförbund understött kommunerna att genomföra reformen. Vid Kommunförbundet har sedan 2006 funnits ett nätverk för strategisk sammanslagning av kommuner för de kommuner som planerar och genomför kommunsammanslagning. År 2008 startade Kommunförbundet ett stödnätverk för samarbetsområdena, som är öppet för alla kommuner som planerar eller har inrättat ett samarbetsområde. Nätverken stöder planeringen och genomförandet av reformen och följer de kommunala processerna och hur de framskrider.

Information om reformens olika faser och framskridande har getts i enlighet med ministeriernas normala förfaranden. Reformen har haft sina egna webbsidor och broschyrer har gjorts om den. Det har informerats aktivt om publikationer och utvärderingar som gjorts.

De lokala förhållandenas inverkan

De lokala politiska, ekonomiska samt funktionella och sociala faktorerna har inverkat på hur reformen gått framåt i kommunerna.

I många kommuner har den politiska konsensus som rått i fråga om reformen i regel främjat reformens framskridande. I vissa fall har den politiskt enade fronten baserat sig på en uppbromsning av reformen. Partierna har ofta haft en gemensam syn på sin kommuns ställning i förhållande till övriga kommuner i området.

De ekonomiska faktorerna har beroende på kommun antingen främjat reformen eller bromsat den och har kunnat ha stort inflytande på hur reformen genomförs i kommunerna. Kommuner med god ekonomi har haft ett bättre utgångsläge, eftersom de bl.a. har kunnat välja sin samarbetsmodell och -inriktning friare. Ur en annan synvinkel har reformen gått snabbare framåt i många kommuner just på grund av det ekonomiska trycket.

Också kommunernas förvaltnings- och verksamhetskulturer, tidigare erfarenheter av samarbete, regionala och lokala situationer samt relationerna och förtroendet mellan aktörerna har varit centrala för reformprocessens framskridande. Även lösningar i grann- eller andra

kommuner har kunnat påverka beslutsfattandet. Liknande problem och servicebehov i kommuner inom samma region har kunnat främja sökandet efter lösningar och tidigare samarbetsproblem bromsa samarbetet samt parternas engagemang.

Identitetsfrågor, rädsla för förändringar samt rädsla t.ex. för en centralisering av servicen, en förlust eller centralisering av beslutanderätten har varit vanliga orsaker till motståndet mot förändringar i kommunerna. Kommunernas läge och en eventuell konkurrenskonstellation mellan dem har varit betydelsefulla när partnerskap bildats.

Utmaningar har varit bl.a. att grannkommuner hör till olika län, landskap eller ekonomiska regioner liksom även kulturella regionindelningar mellan grannkommuner, långa avstånd mellan kommuncentren eller långa avstånd från randområdena till centrum i den planerade nya kommunen, konstellationerna centralkommun-kranskommun eller stad-landsbygd samt i tvåspråkiga regioner de språkliga rättigheterna.

Den omfattande gemensamma beredningen för tjänsteinnehavare och politiker har ökat sannolikheten för att genomförandet ska lyckas och ökat engagemanget samt förståelsen för grundsyftet med reformen. Vid beredningen av planer och utredningar har de politiska beslutsfattarnas deltagande varit nödvändigt, eftersom de planer som lämnats till statsrådet ska ha varit godkända av kommunfullmäktige. De förtroendevaldas deltagande i planeringen av åtgärden har varierat kommunvis och tjänsteinnehavarna har enligt utvärderingen hört till de centrala aktörerna. De kommunanställda har i ganska stor utsträckning varit med i beredningsprocessen, vilket allmänt taget ansetts vara viktigt.

2 REFORMARBETETS RESULTAT OCH VERKNINGAR

I det här kapitlet granskas reformens verkningar samt hur målen för ramlagen uppnåtts. Kapitlet tar i synnerhet upp hur metoderna i ramlagen använts samt vilka verkningar reformen tills vidare har haft för kommunstrukturerna, social- och hälsovården, undervisningsväsendet och stadsregionernas utveckling. Dessutom bedöms verkningarna för utvecklingen av produktiviteten, sätten att producera och organisera tjänster samt datasystemen. Verkningarna granskas också med tanke på den kommunala ekonomin, de språkliga rättigheterna, personalens ställning, jämställdheten mellan könen samt den kommunala självstyrelsen.

2.1 Reformens verkningar för kommunstrukturen

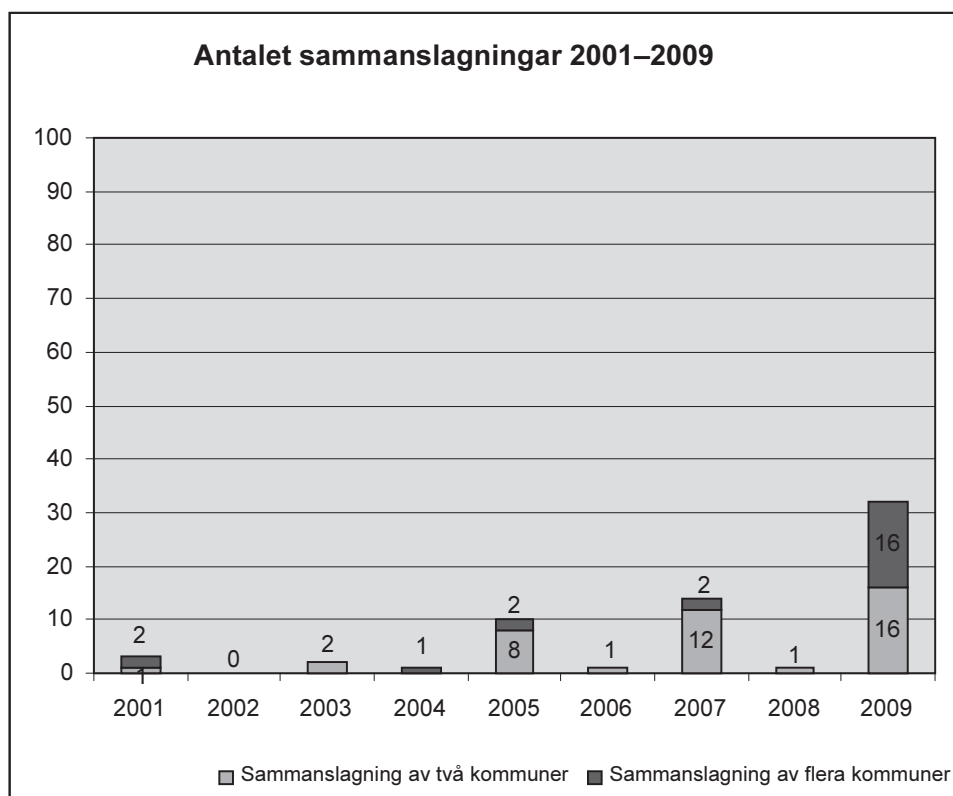
2.1.1 Ändringar i kommunindelningen och förstärkning av kommunstrukturen

Målet för kommun- och servicestrukturreformerna samt ramlagen har varit att bilda en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur. Enligt ramlagen stärks kommunstrukturen genom att kommuner sammanslås genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Kommunen ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

Antalet kommuner har minskat betydligt på 2000-talet. I början av 2000-talet fanns det 452 kommuner. Under 2000–2006 gjordes sammanlagt 17 sammanslagningar. Därefter har kommun- och servicestrukturreformerna klart påskyndat sammanslagningar. Sedan reformen kom igång (2005) har över 200 kommuner varit med i sammanslagningsutredningar, vilket är betydligt fler än väntat. Staten har också sporrat kommunerna att göra utredningar med ett särskilt understöd för förhandsutredningar. Kommunerna har sedan 2004 årligen kunnat be-

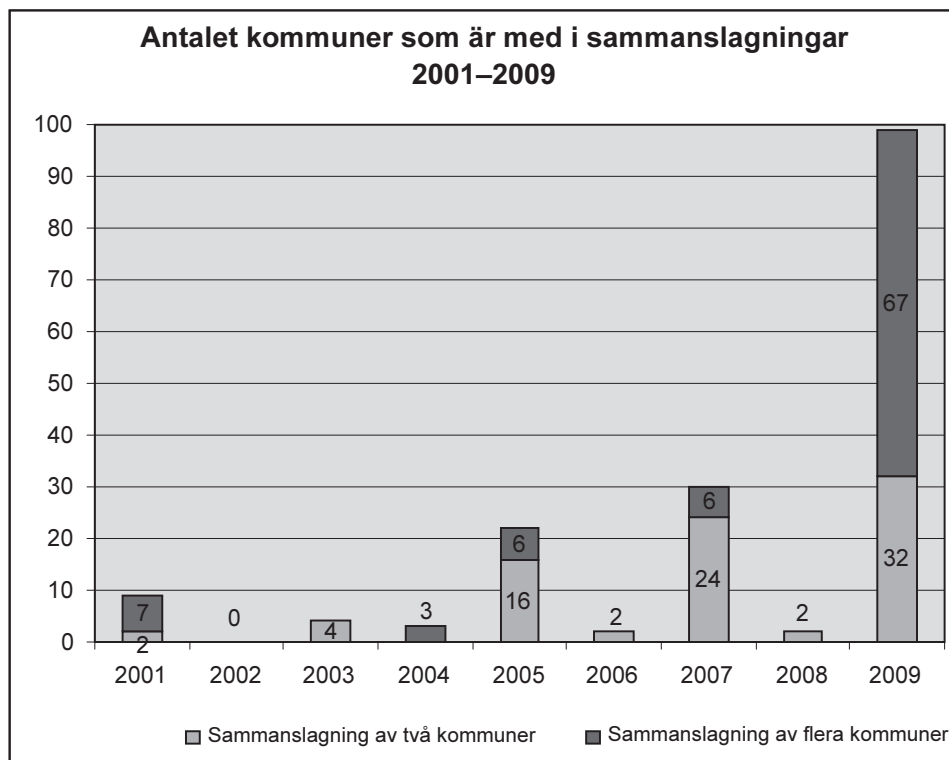
viljas ett budgetbaserat understöd för kostnader som de orsakas av förhandsutredningar som gäller kommunsammanslagning. Understödet har ofta lett till att utredningar har inletts mellan kommunerna. Dessutom kan man se att över hälften av de understödda utredningarna under någon period har lett till att de kommuner som varit med i utredningar eller åtminstone en del av dem har gått samman.

Redan 2007 trädde 14 sammanslagningar i kraft där 30 kommuner var med. Dessa kommuner kan anses ha velat garantera ett starkare utgångsläge i reformen redan innan ramlagen träder i kraft. Under 2000–2009 gjordes sammanlagt 64 sammanslagningar av hela kommuner (figur 1).



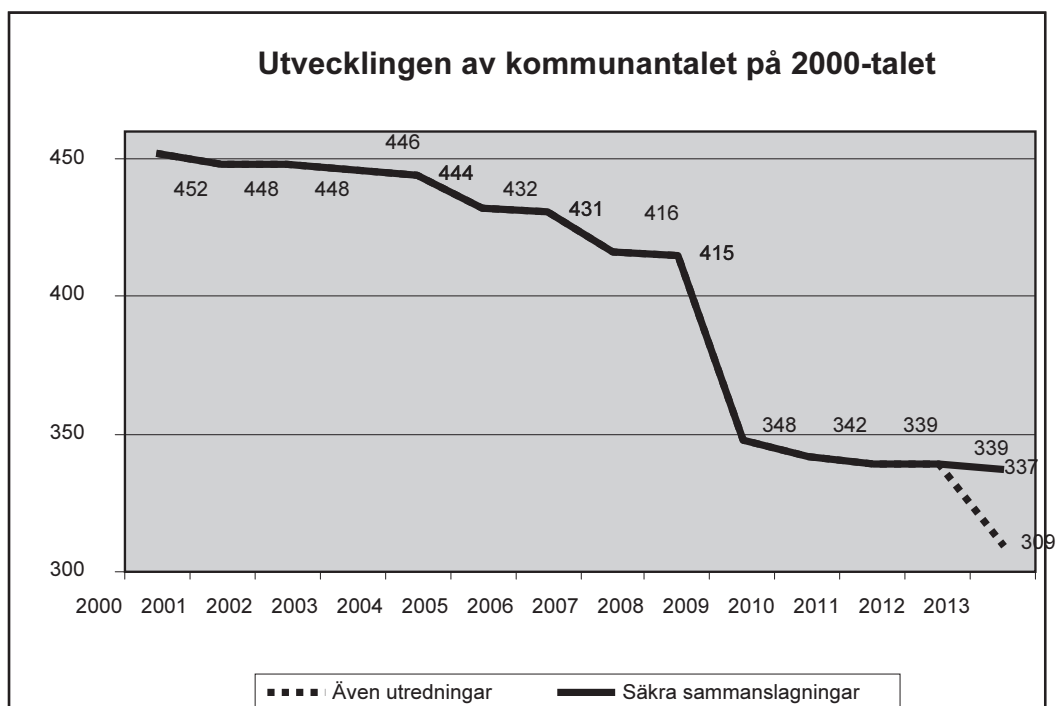
Figur 1. Antal kommunsammanslagningar årligen 2000–2009 (indelad i sammanslagningar av två eller flera kommuner).

Sammanlagt 171 kommuner har varit med i dessa sammanslagningar (figur 2). Antalet kommuner har under denna tid minskat med 107 kommuner. Rekordåret för kommunsammanslagningar var 2009 då sammanlagt 32 sammanslagningar som involverade 99 kommuner trädde i kraft. Antalet kommuner minskade med 67. Upp till hälften av de ändringar i kommunindelningen som trätt i kraft vid ingången av 2009 var sammanslagningar av flera kommuner, dvs. 16 ändringar i kommunindelningen var samgångar mellan eller sammanslagningar av fler än två kommuner. Den största sammanslagningen omfattade 10 kommuner. Dessutom genomfördes två sammanslagningar av sex kommuner 2009, en sammanslagning av fem kommuner, fyra sammanslagningar av fyra kommuner och åtta sammanslagningar av tre kommuner.



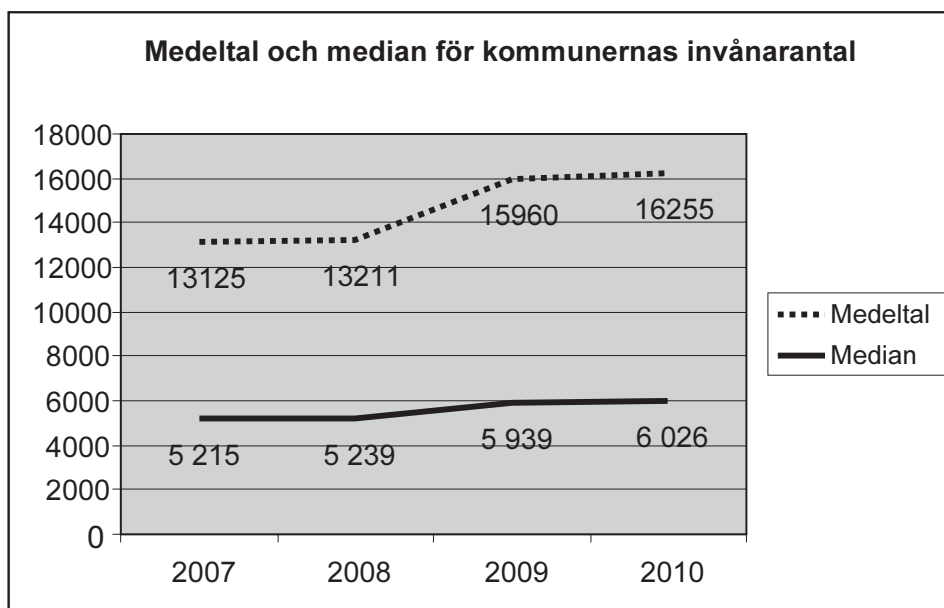
Figur 2. Antalet kommuner som är med i sammanslagningar årligen 2000–2009, indelat i sammanslagningar av två eller flera kommuner.

Kommunsammanslagningar förutspås även 2010–2013. Från början av 2010 genomförs fyra sammanslagningar som omfattar sammanlagt 10 kommuner, och antalet kommuner minskar med sex. Sedan de nya fullmäktigeförsamlingarna och styrelserna har inlett sitt arbete har under vårvintern 2009 kunnat märkas en vilja att starta nya utredningar av kommunsammanslagningar. Från början av 2011 genomförs åtminstone två sammanslagningar som omfattar fem kommuner, och antalet kommuner minskar med tre. Det har redan fattas beslut om att två sammanslagningar med fyra kommuner träder i kraft från början av 2013, och antalet kommuner minskar med sex. I augusti 2009 pågick 15 sammanslagningsutredningar. I dem var sammanlagt 45 kommuner med. Ifall dessa sammanslagningsutredningar som sådana leder till sammanslagningar, minskar antalet kommuner efter dem och de sammanslagningar som redan bestämts under 2007–2013 med sammanlagt 123 kommuner (figur 3). I varje fall kommer antalet kommuner före 2013 att sjunka till åtminstone 337 kommuner.



Figur 3. Utvecklingen av kommunantalet på 2000-talet. I siffrorna för åren 2011–2013 alternativt antingen endast säkra (fastslagna) sammanslagningar eller utredningar i augusti 2009.

Förändringen beskrivs också väl av att medianstorleken på kommunerna i Finland har ökat med ca 800 invånare och medeltalet för antalet invånare med över 3 000 invånare i och med sammanslagningarna åren 2007–2009 (figur 4).



Figur 4. Medeltal och median för kommunernas invånarantal.

Sammanslagningarna har i synnerhet minskat de allra minsta kommunernas antal. Antalet kommuner med mindre än 2 000 invånare minskade med nästan hälften mellan 2008 och 2010 (Tabell 1). Största delen (nästan 68 procent) av finländarna bor ändå i kommuner med fler än 20 000 invånare.

Kommunerna på fastlandet (utom Åland) st.	v. 2008*		v.2009*		v. 2010**	
	st.	invånare	st.	invånare	st.	invånare
Kommuner med under 2 000 invånare	63	88 481	35	51 796	34	50 338
Kommuner med under 10 000 invånare	300	1 305 437	233	1 076 957	225	1 035 486
Kommuner med 10 000–20 000 invånare	46	662 382	44	634 407	46	663 255
Kommuner med över 20 000 invånare	53	3 305 512	55	3 556 941	55	3 600 286
Kommuner sammanlagt	399		332		326	

Tabell 1. Fastlandskommunernas storlek och invånarantal (*med uppgifter om invånaravtal 31.12.2007, **med uppgifter om invånaravtal 31.12.2008).

Inom de största stadsregionerna har genomförts jämförelsevis få kommunsammanslagningar. Utvecklandet av strukturer och således också servicen har kanske blivit åsidosatt när städerna i regel uppfyllt kriterierna för befolkningsunderlaget i ramlagen. Undantag från detta har dock utgjorts av bl.a. Kouvola-regionen (6 kommunsammanslagningar), Tavastehusregionen (6 kommunsammanslagningar) och Jyväskylä-regionen (3 kommunsammanslagningar). Tavastehus, Salo och Seinäjoki kom i och med sammanslagningarna 2009 med bland de största städerna. Utöver dessa har sammanslagningar i stora stadsregioner genomförts även i Uleåborg, Villmanstrand och Joensuu.

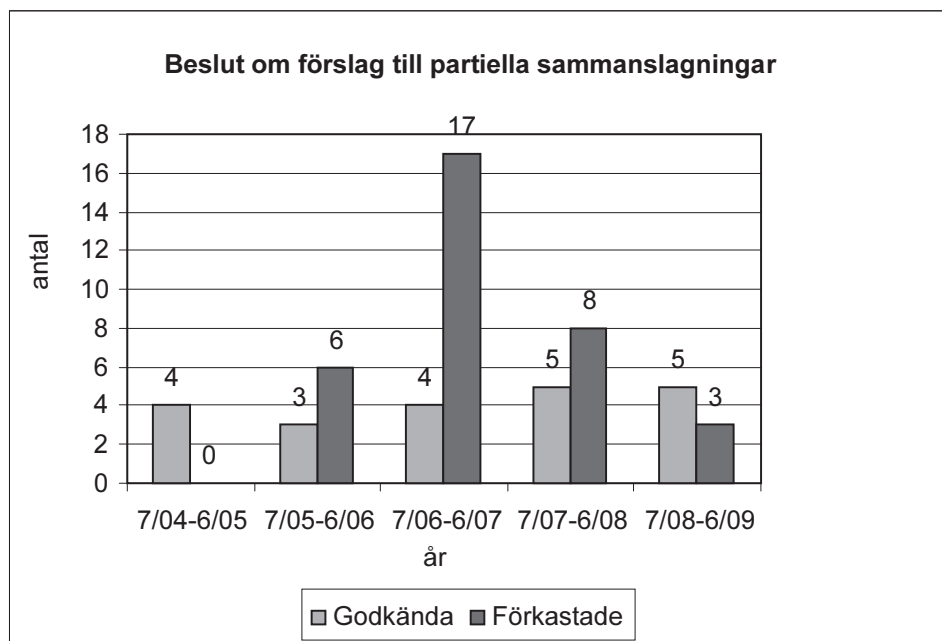
Att städerna blivit större i och med sammanslagningarna har också lyft fram en konkurrens-konstellation mellan stadsregionerna. Det är möjligt att reformen och i synnerhet kommunsammanslagningar har gynnats av konkurrensen mellan medelstora städer och en vilja att bli konkurrenskraftig i förhållande till de stora städerna. Medelstora städer ställer sin utveckling i relation till varandra och en kommunsammanslagning kan ge städerna en konkurrensfördel jämfört med samarbetsalternativet.

En del av de kommuner som slogs samman vid ingången av 2009 eller därefter har under de senaste åren redan gjort en sammanslagning eller kommer alternativt att göra en till under de närmaste åren. Flera sammanslagningar genomför bl.a. Sastamala, Seinäjoki, Kuopio, Villmanstrand, Eura och Lojo. Dessutom är ungefär en tredjedel av de kommuner som slogs ihop vid ingången av 2009 med också i ett samarbetsområde för social- och hälsovården som bildas i och med reformen.

Det är många faktorer som bidrar till viljan till sammanslagningar. En viktig orsak till kommunsammanslagningar är ofta kommunens egen ekonomiska situation, viljan att förbättra kommunens livskraft, trygga servicen, stärka den ekonomiska grunden för verksamheten eller åstadkomma en attraktiv kommun. Sammanslagning ses som ett bättre alternativ än ett samarbetsområde som många gånger tros inskränka kommunernas egen beslutanderätt. Sammanslagningarna har också påskyndats av andras exempel, i synnerhet sammanslagningen av flera kommuner i Saloregionen. Kommunsammanslagningarna har ändå inte alltid genomförts logiskt på de områden där ekonomiska orsaker eller regionala situationsfaktorer verkar tala för en sammanslagning. T.ex. med tanke på kriteriet för pendlingsregion har alla kommunsammanslagningar inte alltid varit logiska. Även i de stadsregioner där sammanslagningar görs blir ofta enskilda kommuner som av en eller annan orsak inte vill ansluta sig till en ny stadshelhet utanför.

Bland de metoder som ramlagen anger för att stärka kommunstrukturen har partiella sammanslagningar inte använts i någon större utsträckning. Reformens effekt på antalet förslag till partiella sammanslagningar från kommunmedlemmarna är ändå klar, vilket märks också i figur 5 som gäller beslut om partiella sammanslagningar. I många kommuner som genomför totalsammanslagningar har ambitioner att gå samman med grannkommunen vaknat i randområdena. Staten har dock strävat efter att lugna ner situationen för kommuner som genomför sammanslagningar när det gäller partiella sammanslagningar åtminstone för den tid som avtalet om ordnande av förvaltning och service är i kraft för att det ska vara möjligt att organisera servicen i de nya kommunerna.

Från början av juli 2004 till slutet av juni 2009 fattades vid ministeriet eller i statsrådet beslut (godkännande eller förkastande) om sammanlagt 55 förslag till partiella kommunsammanslagningar (se figur 5). Som bäst är 10 förslag anhängiga (oktober 2009). I 21 av besluten har förslaget godkänts och i 34 förkastats. Partiell sammanslagning har endast fem gånger verkställts mot någon av kommunernas vilja.



Figur 5. Beslut om partiell a sammanslagningar juli 2004—juni 2009.

Allmänt taget gäller förslagen relativt små områden. Den till ytan största sammanslagningen av de partiella sammanslagningar som gjorts under granskningsperioden var 35,07 km². Denna partiella sammanslagning, som berör kommunerna Strömfors och Pyttis, träder i kraft vid ingången av 2010 och gjordes på förslag av den kommun som överläter området utan att den mottagande kommunen motsatte sig sammanslagningen. I den till invånarantalet största partiella sammanslagningen överfördes sammanlagt 2 047 invånare från Sibbo kommun och Vanda stad till Helsingfors stad vid ingången av 2009. Beslutet om denna partiella sammanslagning fattades i statsrådet i strid med Sibbo kommuns ställningstagande. Beslutet grundade sig på ett förslag av statens särskilda kommunindelningsutredare.

Nästan alla de förslag till partiella sammanslagningar som gjorts av invånare har på ett eller annat sätt motiverats med bättre service eller hot om försämrade service om den partiella sammanslagningen inte genomförs. Alla har också haft ärende- och pendlingsorienterade motiveringar. En stor del av förslagen har också motiverats med motstånd mot en pågående kommunsammanslagning i kommunen eller andra kommun- och servicestrukturreformlösningar.

Två partiella sammanslagningar har genomförts för att åstadkomma en gemensam gräns mellan kommuner som slås samman i och med kommun- och servicestrukturreformen. Dessa partiella sammanslagningar verkställdes 2009. Från Hattula kommun överfördes mot kommunens vilja ett 24,01 km² stort område med 32 invånare till Tavastehus stad. Från Enonkoski kommun överfördes ett 14,76 km² stort område med en invånare till Nyslott stad. Enonkoski kommun motsatte sig inte denna partiella sammanslagning.

2.1.2 Ändringar i kommunindelningslagen 2007 och deras effekt för en stärkt kommunstruktur

Ändringar i kommunindelningslagen 2007

I samband med ramlagen gavs en lag om ändring av kommunindelningslagen (170/2007). De största ändringarna i den jämfört med den tidigare kommunindelningslagen presenteras nedan och dessutom utvärderas deras verkningar för reformen.

Till utvecklingsmålen för kommunindelningen fogades förutom främjandet av invånarnas självstyrelse, den allmänna förvaltningen, en regional enhetlighet och samhällsstrukturen en definition enligt kommun- och servicestrukturreformen på 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 ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Tillägget har stärkt definitionen på kommunindelning. Det moderniserar utvecklingsmålen för kommunindelningen så att den motsvarar det som eftersträvas: livskraftiga, naturliga helheter som har tillräckliga resurser att svara för sina uppgifter.

Statsrådets behörighet utökades i beslut om ändring av kommunindelningen som gäller hela kommuner. Tidigare skulle en ändring i kommunindelningen som kommunerna gemensamt föreslagit göras, om inget annat föranleddes av paragraferna som gäller utvecklingsmålen för kommunindelningslagen och de allmänna förutsättningarna för en ändring av kommunindelningen. Efter lagändringen kan ändringen göras på gemensamt förslag av fullmäktige-församlingarna i de berörda kommunerna. Förslaget kan då förkastas, om en ändring i kommunindelningen skulle strida mot en stadgad förutsättning för en ändring av kommunindelningen. Således kan statsrådet förkasta ett förslag till sammanslagning, om sammanslagningen inte anses uppfylla kravet på en sådan funktionell helhet som har förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Statsrådet har hittills inte utövat sin befogenhet att förkasta en ändring av kommunindelningen som baserar sig ett gemensamt förslag från kommunerna. Det har ändå ansetts vara bra att denna möjlighet finns. I verkligheten är tröskeln hög för statsrådet att förkasta ett gemensamt förslag från kommunerna och motiveringarna ska vara klara. Utgångspunkten är att ett förslag till sammanslagning som kommer från kommunerna i regel ska godkännas. Det finns ingen orsak att utan vägande skäl ifrågasätta en bedömning av fördelarna med en sammanslagning som kommunerna gör tillsammans.

Giltighetstiden för avtalet om ordnande av förvaltning och service, dvs. det s.k. sammanslagningsavtalet, förkortades från fem år till tre år. Den kortare giltighetstiden har gjort det enklare att planera innehållet i avtalet i en omvärld som snabbt förändras. Tidigare kunde ett femårigt avtal om förvaltning och service göra den nya kommunens verksamhet alltför stel. Den förkortade giltighetstiden har också undanröjt behoven att ingå avtal om långsiktiga investeringar.

Bestämmelserna om personalens ställning skrevs i enlighet med kommun- och servicestrukturreformen. Den största förändringen som den förde med sig var ett femårigt uppsägnings-skydd som gällde grunderna för uppsägning av ekonomiska orsaker eller av produktionsor-saker i ändringar i kommunindelningen som träder i kraft i början av åren 2008–2013. Änd-ringar i kommunindelningen som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas som överlåtelse av rörelse. Enligt bestämmelserna skulle beredningen av avtalet om ordnande av förvaltning och service samt den anknyttande planen göras i samarbete med företrädarna för kommunernas personal.

Bestämmandet av de sammanslagningsunderstöd som staten betalar förnyades helt. De nya sammanslagningsunderstöden beror på invånarantalet i den nya kommunen och antalet

kommuner som är med. De sporrar mera än förut till stora kommuner med över 20 000 invånare och sammanslagningar av flera kommuner. Understöden var tidsbestämda och graderades så att de var som högst 2008 och 2009, sjunker 2010 och 2011 och sjunker ytterligare och är som lägst 2012 och 2013. Därefter beviljas inga fler understöd. Andra kommuners villighet att gå samman med kommuner som befinner sig i en svår ekonomisk ställning 2008 och 2009 utökades genom att understödets grunddel höjdes med 100 euro per invånare för en sådan kommun som var med om en ändring i kommunindelningen och som under minst tre år 2002–2006 beviljats finansieringsunderstöd på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter i enlighet med 13 § i lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996). Höjningen kunde vara högst en miljon euro. Avsikten med förhöjningen var att kompensera den ökade belastning som kommuner i en svår ekonomisk ställning orsakar den nya kommunen. Höjningen av sammanslagningsunderstödet grunddel på ovan nämnda grunder gjordes i sammanlagt 14 av de ändringar av kommunindelningen som trädde i kraft vid ingången av 2009.

Förnyandet av understödssystemet torde för sin del ha bidragit till att antalet kommuner i speciellt svår ekonomisk ställning har minskat tack vare sammanslagningarna. Sammanlagt tio kommuner av dem som slogs samman vid ingången av 2009 (10,1 procent) underskred de gränsvärden som definieras för kommunerna i 9 § i ramlagen. Fem av de kommuner som slogs ihop vid ingången av 2009 har varit med i ett sådant utvärderingsförfarande som avses i 9 § i ramlagen och för en del har utvärderingsgruppen föreslagit särskild utredning av kommunindelningen enligt 8 § i kommunindelningsslagen. De ändringar av kommunindelningen som genomförts kan i synnerhet i kommuner med dålig ekonomi bedömas ha ökat kommunernas förutsättningar att ordna och finansiera tjänster för invånarna och utveckla verksamhetsbetingelserna för näringarna.

Det ekonomiska stödet för kommunsammanslagningar förnyades också såtillvida att en eventuell minskning av statsandelarna till kommunerna på grund av sammanslagningen ersätts kommunerna till fullt belopp under fem års tid. Det prövningsbaserade stödet för investerings- och utvecklingsprojekt som tidigare varit en del av sammanslagningsunderstöden slopades. Denna förändring har lett till en ökning av behovsprövningar av investeringar. I nyare sammanslagningsavtal kan noteras att användningen av understöd till investeringar märkbart har minskat. I sammanslagningsprocesserna tas större hänsyn till de utmaningar som förändringarna i omvärlden leder till och tidsperioden för granskningen sträcker sig ofta tre år längre än avtalet. Detta har understrukt vikten av en sanering av kommunalekonomin och behovet av strategisk framtidsplanering.

Kommun- och servicestrukturreformen och det nya understödssystemet har också i någon mån ändrat användningen av sammanslagningsunderstöden. I sammanslagningar av flera kommuner, som blev betydligt allmänna 2009, har inte funnits samma slags möjligheter att dela ut sammanslagningsunderstöd i enlighet med de gamla kommungränserna som det har funnits i sammanslagningar av två kommuner. Planeringen har således till övervägande del varit fokuserad på uppbyggandet av den nya kommunen, vilket har haft en välgörande inverkan på anvisandet av sammanslagningsunderstöd. Detta stöder också målen för kommun- och servicestrukturreformen.

2.1.3 Slutsatser om kommunstrukturens utveckling

Reformen har redan nu haft stor inverkan på kommunstrukturens utveckling och en minskning av antalet små kommuner. Kommunstrukturen är också efter förändringarna fortfarande i någon mån splittrad, även om den blivit enhetligare tack vare sammanslagningarna. Många, i synnerhet små kommuners ekonomiska bärkraft att svara för serviceskyldigheterna i ett åldrande Finland är en allt större utmaning, även om den kan förbättras genom att samarbetsstrukturerna utvecklas. Även i fortsättningen beror fördelarna med och behovet av

sammanslagning på många faktorer, som t.ex. i vilket slags omvärld en enskild kommun är verksam. Störst har behovet varit i fråga om stora och medelstora städer och deras kranskommuner. T.ex. i stadsregioner eller i fråga om regionstäder kan sammanslagningar i enlighet med ramlagen leda till en enhetligare och mer funktionell kommunstruktur. Regionstäderna har en stor betydelse i det nationella stadsnätet. De bildar vid sidan av landskapslokomotiven en balanserad grund för region- och stadsstrukturen. På motsvarande sätt tryggar inte enbart kommunsammanslagningar verksamhetsbetingelserna för kommuner i glesbebyggda områden eller skärgårdskommuner.

I synnerhet utmaningarna i omvärlden, den allt sämre ekonomiska situationen och tillgången på arbetskraft samt behovet av förstärkt kompetens i små kommuner har stött kommunstrukturens utveckling. Förändringarna i sammanslagningsunderstödens struktur och dimensionering har betydligt främjat kommunstrukturens utveckling. Två andra viktiga faktorer har varit det befolkningsunderlag på 20 000 invånare som föreskrivs i ramlagen och den nya kommunala valperioden 2009. Skyldigheterna för befolkningsunderlaget enligt ramlagen har sporrat kommunerna till en kritisk granskning av sina möjligheter att självständigt klara av de ökande serviceskyldigheterna. Kommunstrukturen har tack vare reformen stärkts utifrån demokratiska utgångspunkter, i enlighet med målen för ramlagen. Sammanslagningarna har varit frivilliga och byggt på kommunernas egna beslut. Statsrådet har inte förkastat en enda av de sammanslagningar som kommunerna föreslagit.

Man kan preliminärt konstatera att möjligheterna till en ännu starkare strukturell och ekonomisk grund för att ordna och producera de tjänster som kommunerna ansvarar för samt utveckla kommunerna har ökat i de kommuner som genomfört sammanslagningar. Sammanslagningarna, i synnerhet av flera kommuner, har fört kommunstrukturen i Finland närmare ramlagens och kommunindelningens definition på en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Den nya definitionen motsvarar det som skulle eftersträvas: livskraftiga, naturliga helheter som har tillräckliga resurser att svara för sina uppgifter. Den motsvarar också klarare orsakerna till varför kommuner går samman på 2000-talet. Syftet med sammanslagningarna är att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen i kommunerna, skapa förutsättningar för att utveckla styrningen av den service som kommunerna ordnar och stärka utvecklingsmöjligheterna för den regionala och lokala ekonomin. Sammanslagningarnas verkningar för ovan nämnda omständigheter kan dock bedömas mera allmänt först om flera år. När det gäller de kommuner som sammanslagits vid ingången av 2009 fås de första preliminära boksluten enligt den nya kommunindelningen i februari 2010 och de slutliga boksluten i juni samma år. Inte ens i det skedet kan man ännu dra några slutsatser om sammanslagningarnas verkningar och resultat utan en kalkyl kräver en period på flera år. Vid kommunsammanslagningar är det inte ekonomiskt fråga om att uppnå snabba besparingar. Målet är däremot i allmänhet att förbättra kommunens livskraft samt effektivisera och utveckla verksamheten och servicen, förbättra områdets attraktionskraft och verksamhetsbetingelserna för näringarna samt beredskap på förändringar i omvärlden. När kommuner slås samman blir förvaltningen lättare, överlappningar kan på lång sikt åtgärdas och personalresurser omfördelas.

Det är ändå naturligt att det uppstår merkostnader i början. För det första förutsätter en sammanslagning vissa obligatoriska investeringar, bl.a. för att göra datatekniken, datasystemen och programvaran enhetlig. För det andra ska servicenivån och anställningsförhållandena i kommuner som slås samman harmoniseras redan på grund av grundlagens krav på likvärdig behandling. För det tredje då kommunerna betalas sammanslagningsunderstöd används de givetvis också till någonting, vilket syns i boksluten redan innan sammanslagningen träder i kraft.

Ändringarna i kommunindelningens lag 2007 har sporrat kommunerna till mer strategiska sammanslagningar som stärker ekonomin. Anvisandet av sammanslagningsunderstöd är

noggrannare övervägt och tyngdpunkten i kommunernas sammanslagningsavtal verkar allt kraftigare förskjutas från regionala investeringar till planering av verksamheten i den nya kommunen.

En utvärdering av verkningarna av ändringarna i kommunindelningslagen och behoven av revideringar av lagen inleddes redan före redogörelsen, då totalreformen av kommunindelningslagen inleddes vintern 2008. Regeringen har i september 2009 till riksdagen överlämnat en proposition med förslag till kommunindelningslag (RP 125/2009). I förslaget revideras lagen så att den motsvarar de nya behov och förändrade förhållanden som kommun- och servicestrukturen fört med sig. I synnerhet påskyndas och förenklas förfarandena vid beredning och beslutsfattande i fråga om ändringar i kommunindelningen.

I den nya lagen förs på ett tydligare sätt fram kommunernas avgörande roll när en ändring i kommunindelningen inleds och bereds samt när beslut fattas om den. Det föreslås att kommuninvånarnas och andra berörda instansers möjligheter att påverka effektiveras i samband med att framställningen om en ändring i kommunindelningen bereds i kommunerna. Kommuninvånarnas möjlighet att söka ändring i fullmäktiges beslut utvidgas.

Förutsättningarna för en ändring av kommunindelningen preciseras. Kommunerna kan på förslag av kommunindelningsutredaren undantagsvis gå samman också i situationer då de kommuner som går samman inte har någon gemensam landgräns. Då beslut fattas om att en del av en kommun i strid med kommunfullmäktiges vilja ska överföras till en annan kommun, slopas de schematiska procentgränserna för invånarantalet och arealen på det område som överförs. Beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun skulle också i fortsättningen kunna fattas trots att fullmäktige motsätter sig detta, om ändringen är ringa för en kommun som motsätter sig ändringen med beaktande av ändringens konsekvenser för kommunens invånarantal, landareal, kommunala service, ekonomi, näringsverksamhet, samhällsstrukturens utveckling eller andra omständigheter som kan jämföras med dessa, eller utvecklingen av området förutsätter ändringen och ändringen inte avsevärt försämrar funktionsförmågan hos någon kommun som motsätter sig ändringen och kommunens förutsättningar att ansvara för ordnandet eller finansieringen av servicen.

Det ska göras lättare att ordna förvaltningen och verksamheten i den nya kommunen redan innan kommunsammanslagningen träder i kraft. Innehållet i kommunernas sammanslagningsavtal och dess bindande karaktär ska regleras mera i detalj än nu. Kommunerna ska utse en sammanslagningsstyrelse som ansvarar för att kommunsammanslagningen genomförs redan när fullmäktige har godkänt framställningen om sammanslagning av kommunerna. Tidpunkten för när mandatperioden för den nya kommunens fullmäktige börjar preciseras. Avgöranden som styr processen när kommunindelningen ändras och som är juridiskt bindande för de kommuner som går samman kan således göras i ett tidigare skede än nu.

Bestämmelserna i kommunindelningslagen om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar och personalens ställning ändras inte.

Den arbetsgrupp som berett kommunindelningslagen lade också fram separata förslag till tvångssammanslagningar av kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk situation enligt 9 § i ramlagen för den händelse att regeringen skulle anse förfarandet nödvändigt. Dessa bestämmelser ingår inte i ovan nämnda regeringsproposition.

2.2 Social- och hälsovården i kommun- och servicestrukturreformen

2.2.1 Central social- och hälsovårdslagstiftning för kommunerna samt lagen om en kommun- och servicestrukturreform

Skyldigheten att ordna social- och hälsovård i speciallagstiftningen

Den helhet som bildas av social- och hälsovårdslagstiftningen har byggts upp under en lång period och formats av olika samhällspolitiska mål. I regel består speciallagstiftningen om social- och hälsovård av allmänt hållna ramlagar där kommunerna föreskrivs en skyldighet att ordna service enligt behov eller annars uttryckt genom flexibla bestämmelser. Kommunerna har en omfattande handlingsfrihet beträffande hur och i vilken omfattning den ordnar service. Till vissa delar har en s.k. subjektiv rätt skrivits in i servicen: alla som uppfyller vissa kriterier har rätt till ett visst slags service. Regleringen av strukturerna inom social- och hälsovården är för närvarande splittrad och delvis svår att gestalta. Kommun- och servicestrukturreformen förutsätter reformer också i regleringen av strukturerna inom social- och hälsovården efter ramlagen. Den centrala frågan är hur kommunernas serviceskyldighet enhetligt och klart kan fördelas mellan olika aktörer.

Skyldigheten att ordna social- och hälsovård hör till alla kommuner. På lagstiftningsnivå bygger avgörandet på 19 § i grundlagen. Det allmänna ska tillförsäkra var och en rätt till oundgänglig försörjning och omsorg samt på det sätt som anges närmare genom lag tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Det allmänna ska också främja befolkningens hälsa. Kommunernas skyldighet att ordna social- och hälsovård preciseras i speciallagstiftningen om social- och hälsovården.

I kommunens skyldighet att ordna social- och hälsovård ingår förutom basservicen att sörja för social- och hälsovård på specialnivå för kommuninvånarna. Enligt 3 § i lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) ska kommunen sörja för att en kommuninvånare får i 1 § 2 mom. nämnd sjukvård. I detta avseende ska kommunen höra till en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt. Inom socialvården gäller lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977). Enligt den är kommunerna medlemmar i samkommuner för specialomsorgsdistriktet.

Ett drag som betonar den enskilda kommunens skyldighet att ordna social- och hälsovård är finansieringsansvaret. Varje kommun svarar med sina skatte- och andra inkomster samt statsandelar för kommuninvånarnas social- och hälsovård. Statsandelar betalas enligt 9 § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992) till kommunerna, inte t.ex. till den samkommun som driver verksamheten. Genom detta eftersträvas en större medvetenhet i kommunerna om den egna verksamheten och verksamhetens kostnader samt en närmare koppling mellan kommunens olika verksamhetsområden. Här kommer inga ändringar i den statsandelsreform som ska genomföras vid ingången av 2010. I synnerhet när det gäller den specialiserade sjukvården är kommunernas ekonomiska styrmöjlighet ändå i praktiken liten.

Bestämmelserna om social- och hälsovård i ramlagen

När det gäller primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården innehåller 5 § 3 mom. i ramlagen en specialbestämmelse. Enligt bestämmelsen ska det i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare. Kommunen eller samarbetsområdet ska dessutom bestå av

en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Under vissa förutsättningar kan undantag från ovanstående göras (se kap. 1.2).

I ramlagen föreskrivs också om ett utökat samarbete kring service som kräver ett brett befolkningsunderlag. Enligt 6 § i ramlagen delas landet in i de samkommuner som räknas upp i 7 § i lagen om specialiserad sjukvård för att trygga den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag. Varje kommun ska höra till en sådan samkommun. Samkommunen ska ansvara bl.a. för den service som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Kommunerna kan också överföra andra uppgifter till samkommuner med ett brett befolkningsunderlag. Vidare centraliseras en del av de åtgärder som hör till den högspecialiserade sjukvården till något specialupptagningsområde på riksnivå.

Enligt regeringens förslag till ramlag är målet för inrättandet av samarbetsområden och samkommuner med brett befolkningsunderlag att förstärka det förebyggande arbetet, trygga tillgången till basservice, servicens kvalitet och finansieringen av den, främja befolkningens hälsa och välfärd, krympa skillnaderna i välfärd mellan befolkningsgrupperna, förbättra servicens effektivitet och ha kontroll över kostnadsutvecklingen. Om primärvården och sådana uppgifter inom socialväsandet som är nära anslutna till primärvården i hela landet ordnas med ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare, stärks genom reformen grunden för anordnandet av denna service. Dessutom bildas ett gemensamt nätverk av samkommuner inom social- och hälsovården som tryggar anordnandet av service som kräver ett brett befolkningsunderlag.

Enligt 7 § i ramlagen skulle vissa stadsregioner utarbeta en stadsregionplan där det bl.a. tas ställning till möjligheterna att förbättra användningen av service över kommungränserna.

2.2.2 Social- och hälsovårdens utmaningar inom den närmaste framtiden

Förändringarna i kommunernas omvärld berör bl.a. på grund av den allt äldre befolkningen i synnerhet social- och hälsovården där servicebehoven ökar. Finlands försörjningskvot kommer som det nu ser ut att vara den sämsta i Europeiska unionen 2020. Enligt en befolkningsprognos som Statistikcentralen gjorde 2007 kommer det i ca 50 av de dåvarande kommunerna 2020 att finnas flera som behöver vård och omsorg än personer i arbetsför ålder, dvs. antalet personer som behöver vård och omsorg utgör mer än 100 procent av personerna i arbetsför ålder. År 2025 är siffran i många kommuner redan över 120 procent. Den svaga försörjningskvoten och utflytningsöverskottet koncentrerar sig till största delen till Östra och Norra Finland medan inflytningsöverskottet i praktiken hopar sig i ett par av de största städerna och i huvudstadsregionen. Skillnaderna mellan regionerna kommer även att öka problemen med tillgång på arbetskraft. T.ex. inom primärvården råder det i flera delar av landet redan nu en mycket allvarlig läkarbrist. Inom socialvården har man i hela landet likaså redan i årtal haft brist på behöriga socialarbetare. Koncentreringen av befolkningen till de stora städerna kommer sannolikt att innebära allvarliga problem för förutsättningarna för att ordna offentlig service, vilket i synnerhet torde komma att påverka anordnandet av omvårdnad.

2.2.3 Kommun- och servicestrukturreformens verkningar så här långt för servicestrukturen inom social- och hälsovården

Reformens verkningar för strukturerna på grundnivå och uppfyllandet av kravet på befolkningsunderlag

Uppfyllandet av kravet på befolkningsunderlag

Situationen när det gäller uppfyllandet av det ramlagsenliga kravet på befolkningsunderlag för primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården ser ut som följer:

- 197 kommuner uppfyller befolkningsunderlaget
- 33 kommuner har ett ramavtal eller ett fullmäktigebeslut
- 20 kommuner har ett avtal/beslut, men ett befolkningsunderlag på mindre än 20 000 invånare
- en utredning pågår i 32 kommuner
- inget avgörande i 8 kommuner
- undantagsgrunderna åberopas av 18 kommuner
- befolkningsunderlaget anses vara tillräckligt i 16 kommuner.

Av kommunerna uppfyller 197 kravet på ett befolkningsunderlag på 20 000 invånare, vilket har ställts för en kommun eller ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården. I dessa kommuner bor sammanlagt 4 383 620 invånare, vilket är 84,0 procent av den befolkning som omfattas av ramlagen (Finlands befolkning med undantag för Åland och de kommuner som är med i förvaltningsförsöket i Kajana). Av dessa har redan 34 kommuner mer än 20 000 invånare. Sju av kommunerna har fattat beslut om sammanslagning, av dessa har redan två kommuner mer än 20 000 invånare. Av 197 kommuner har 157 valt samarbetsområdeslösningen. Dessa 157 kommuner bildar 39 samarbetsområden. Vissa kommuner genomför eller utreder både ett samarbetsområde och en sammanslagning.

33 kommuner har antingen ett ramavtal eller ett fullmäktigebeslut på att bilda ett samarbetsområde med över 20 000 invånare. Det slutliga avtalet om att bilda ett samarbetsområde har inte ännu godkänts. I dessa kommuner bor sammanlagt 251 230 invånare, vilket är 4,8 procent av befolkningen.

Sammanlagt 20 kommuner har ett beslut på att bilda ett samarbetsområde där befolkningsunderlaget understiger 20 000 invånare. Sju samarbetsområden bildas och en del av dem har redan inlett sin verksamhet. I dessa kommuner bor sammanlagt 1,9 procent av befolkningen. En del av kommunerna verkställer också en sammanslagning. Fyra av dessa samarbetsområden har små praktiska förutsättningar att bredda befolkningsunderlaget. Att bredda befolkningsunderlaget utan att det leder till att andra existerande eller nya lösningar måste brytas upp är osannolikt. I dessa fyra samarbetsområden deltar 14 kommuner.

32 kommuner utreder ännu möjligheten att bilda ett samarbetsområde eller slå ihop kommuner. Alla de områden eller sammanslagningar som är med i utredningen fyller kravet på ett befolkningsunderslag på 20 000 invånare. I dessa kommuner bor sammanlagt 204 572 invånare, vilket är 3,9 procent av befolkningen. I en del kommuner har utredningen kommit långt och i en del har den bara kommit igång. Med är också fyra kommuner som kan åberopa långa avstånd bland undantagsgrunderna i ramlagen.

För närvarande åtta kommuner med mindre än 20 000 invånare har inte någon lösning på hur kravet på befolkningsunderlaget ska uppfyllas. I dessa kommuner bor sammanlagt

62 739 invånare, vilket är 1,2 procent av befolkningen. Två av kommunerna har fört preliminära diskussioner om att inleda en utredning. Några har tidigare utrett olika möjligheter utan resultat.

Sammanlagt 18 kommuner åberopar långa avstånd som grund för att avvika från befolkningsunderlaget och utreder inte samarbets- eller kommunsammanslagningensalternativet. I dessa kommuner bor sammanlagt 83 704 invånare, vilket är 1,6 procent av Finlands befolkning.

Under reformens gång har man i fråga om 16 kommuner ansett åtgärderna tillräckliga, även om invånarantalet i det samarbetsområde eller den kommun som bildas inte når upp till 20 000 invånare. Uppföljningsgruppen för kommun- och servicestrukturreformen samt ministerarbetsgruppen för basserviceprogrammet har ansett att vissa samarbetsområden och kommuner med beaktande av omständigheterna när vissa särskilt definierade kriterier uppfylls kommit så nära som möjligt kravet på ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare. För detta har använts den s.k. exit-termen. Det finns fyra sådana samarbetsområden och i dem deltar sammanlagt 12 kommuner.

- beslut om förverkligandet av strukturella lösningar finns
 - beslut om sammanslagning av två eller flera kommuner och/eller bildandet av ett samarbetsområde
- området (samarbetsområdet) är en funktionell helhet
- andra naturliga partners eller alternativ finns inte
- någon naturlig expansionsriktning finns inte utan att andra samarbetsstrukturer måste brytas upp
- social- och hälsovården blir enhetlig
- ansvaret för anordnandet av service övergår på samarbetsområdet
- med hänsyn till omständigheterna har man kommit så nära 20 000 invånare som möjligt.

Utöver dessa har ett samarbetsområde (två kommuner) ansetts ha ett tillräckligt befolkningsunderlag, men det utreder ändå ytterligare hur området kunde breddas. Då skulle dess befolkningsunderlag överstiga 20 000 invånare.

Utöver det ovan nämnda har befolkningsunderlaget ansetts tillräckligt i fråga om tre kommuner (före sammanslagningar 12 kommuner) som har fattat beslut om att genomföra en kommunsammanslagning, men där befolkningsunderlaget understiger 20 000 invånare samt en självständig kommun. De nya kommuner som bildas har ansetts vara funktionella helheter, andra naturliga samarbetspartners har inte funnits och kommunerna har dessutom haft grunder enligt ramlagen att avvika från kravet på befolkningsunderlag eller uppfyller undantagsgrunderna för både skärgård och språkliga rättigheter.

En tolkning som gjorts utifrån ovan nämnda kriterier ansågs lugna ner verkställigheten av skyldigheterna enligt ramlagen i fråga om kommuner som man kunde se har svårigheter att uppfylla kravet på befolkningsunderlag utan att andra existerande samarbetsstrukturer måste brytas upp. I synnerhet i fråga om samarbetsområden ansågs de kommuner som hör till dem i och med strukturella beslut och nämnda tolkning kunna fortsätta att verkställa reformen med sikte på en utveckling av servicen. Man kan ändå se att också för vissa av de ovan nämnda samarbetsområdena har utvecklandet påverkats av många lokala faktorer och verkställigheten har inte i alla samarbetsområden kommit igång i enlighet med de ursprungliga planerna. En del av samarbetsområdena har dessutom senare fattat ytterligare beslut om att bredda samarbetsområdet. Således har många öppna lösningar och situationer i kranskommunerna påverkat situationen också i dessa kommuner och man har inte i alla fall uppnått den efterlängttade utvecklingsron genom beslutet. Detta har i huvudsak berott på lokala situationsfaktorer och gäller i synnerhet samarbetsområden.

Ramlagens krav på ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare för social- och hälsovården uppfylls således av största delen av kommunerna. Fortfarande saknas beslut om saken i 60 kommuner (oktober 2009). Orsakerna till detta är till stor del de samma som har i allmänhet gjort det svårt att förverkliga kommunsammanslagningar och bilda samarbetsområden.

En funktion för kraven på befolkningsunderlag har varit att ålägga kommunerna att först fatta beslut om de strukturer inom ramen för vilka skyldigheterna som gäller servicen i ramlagen kan börja fullgöras. Beslut om dessa strukturella lösningar skulle ursprungligen presenteras redan i samband med genomförandeplanen 2007. Problemet med att uppnå kraven på befolkningsunderlag har på många ställen varit att ramlagen är tidsbegränsad och osäkerhet om innehållet i den permanenta lagstiftningen. Ramlagen innehåller inga sanktioner i situationer där skyldigheterna i lagen inte fullgörs. För vissa kommuner har detta möjliggjort en situation där man inte vidtagit några som helst åtgärder för att fullgöra skyldigheterna i ramlagen.

I framtiden ska man beakta att förändringar i befolkningsutvecklingen kan leda till att befolkningsunderlaget i vissa kommuner och samarbetsområden som nu har över 20 000 invånare minskar till under 20 000 invånare. I årsskiftet 2008–09 gick det så för två samarbetsområden som tidigare uppfyllt kravet på 20 000 invånare.

Reformens verkningar för strukturerna på grundnivå

Av kommunerna har 260, dvs. 80 procent av de kommuner som omfattas av ramlagen beslutat att bilda ett samarbetsområde för primärvården och sådana uppgifter inom socialvården som är nära anslutna till primärvården enligt 5 § 2 mom. i ramlagen. Det håller på att bildas 66 samarbetsområden, inklusive de som redan beslutats och de som planeras. Inom samarbetsområdena bor 2 786 791 invånare, dvs. 52 procent av Finlands befolkning. Den genomsnittliga storleken på kommuner som hör till samarbetsområden och kommuner som utreder bildandet av ett samarbetsområde är 10 718 invånare. Av de 260 kommuner som är med i alla samarbetsområden har 26 kommuner över 20 000 invånare.

Ramlagens 5 § gav två förvaltningsalternativ för bildandet av ett samarbetsområde. Kommunerna kan komma överens om att samarbetsområdets uppgifter i enlighet med 76 § 2 mom. i kommunallagen (365/1995) anförtros en kommun inom området att sköta, varvid det för skötseln av uppgifterna inrättas ett i 77 § i kommunallagen avsett gemensamt organ för kommunerna inom området, eller att samarbetsområdets uppgifter sköts av en samkommun. Samarbetsområden bildas ganska jämnt fördelat enligt båda förvaltningsmodellerna. Av de samarbetsområden som det redan fattats beslut om bildas 20 som samkommuner och 35 enligt värds kommunmodellen. De 11 samarbetsområden som håller på att planeras och utredas har inte ännu fattat beslut om sin förvaltningsmodell.

Samarbetsområden som det redan fattats beslut om har inlett eller inleder årligen verksamhet som följer:

- 7 samarbetsområden som bildats på grundval av samarbete som pågått redan före 2007
- 5 samarbetsområden har inlett verksamhet 2007 eller 2008
- 23 samarbetsområden sedan 2009
- 9 samarbetsområden sedan 2010
- 4 samarbetsområden sedan 2011
- 3 samarbetsområden sedan 2013.

Fyra samarbetsområden har periodiserat inledandet av verksamhet på flera år, med början från 2009. Av de områden som håller på att planeras strävar tre efter att inleda verksamhet 2011 och två 2012. Sex samarbetsområden vet ännu inte vilket år de kommer att inleda verksamhet. Kommunernas sammansättning är ny i 29 samarbetsområden och i 30 samarbetsområden har en del av kommunerna ingått i en tidigare samkommun för folkhälsoarbetet eller primärvården.

Som en följd av beslut och planer som gäller bildandet av samarbetsområden halveras antalet organisationer som ansvarar för primärvården och socialvård som är nära ansluten till primärvården från 237 till ca 120. Trots detta kan den strukturella splittringen inom social- och hälsovården i vissa fall öka. Så kan det gå i situationer där kommunerna har överfört väldigt många olika socialvårdsuppgifter till samarbetsområden.

Reformens verkningar för service som kräver ett brett befolkningsunderlag

Enligt motiven till regeringens proposition var målet för ramlagen att de nuvarande sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten slås samman så att det inom varje distrikt skulle finnas en s.k. samkommun med brett befolkningsunderlag som sköter uppgifter inom både den specialiserade sjukvården och specialomsorger om utvecklingsstörda samt annan specialservice inom socialvården. Enligt propositionen garanterar en distriktsindelning som förenar sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten att det regionala servicenätet är heltäckande samt servicens kvalitet och finansieringen av den. Man ville inte genom ramlagen förhindra sådana strukturella arrangemang där sjukvårdsdistrikt skulle ha slagits samman. Man ville inte heller utesluta möjligheten att en samkommun för ett specialomsorgsdistrikt fortsätter sin verksamhet som frivillig samkommun. Avsikten är inte att genom propositionen ändra skyldigheterna att ordna specialiserad sjukvård och specialomsorg.

När det gäller den sammanslagning av specialomsorgsdistrikten och sjukvårdsdistrikten som varit målet i regeringens proposition har det gått långsamt framåt. I kommunernas genomförandeplaner uppgav 50 kommuner i slutet av sommaren 2007 att distrikten slås samman och 163 uppgav att ett utredningsarbete pågår. I maj 2009 har ändå inte en enda samkommun bildats på det sätt som avses i 6 § i ramlagen. Syftet med ramlagen har således inte uppnåtts till dessa delar och inte heller målen för kvaliteten kan uppnås utan särskilda åtgärder i den rådande situationen. Det är sannolikt att de målsatta servicestrukturer som förutsätter ett brett befolkningsunderlag inte kommer att bildas på avsett sätt utan en mer förpliktande lagstiftning. Detta ska beaktas när den nya lagen om organiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna bereds.

Reformens verkningar för anordnandet av service i stadsregioner

Avsikten med den skyldighet att göra upp stadsregionplaner som nämns i ramlagen är att utöka möjligheterna att använda service i stadsregioner som omfattar flera kommuner. Allmänt kan man konstatera om stadsregionplanerna att de servicehelheter där sam användning är möjlig är snäva och att den enhetliga social- och hälsovård som varit det övergripande målet inte just syns till i stadsregionplanerna. Servicens andel i stadsregionplanerna bedöms mera ingående i kap 2.5 i redogörelsen.

Reformens verkningar för en stärkt servicestruktur och ett ökat samarbete

I och med kommun- och servicestrukturen reformen håller befolkningsunderlaget för anordnandet av social- och hälsovårdsservice på att växa betydligt och även samarbetet mellan kommunerna har ökat. Det var ett centralt verktyg för reformen för att trygga servicen. Enhetligheten inom social- och hälsovården är inte en särskilt problematisk fråga i kommun-sammanslagningssammanhang, men i en del av samarbetsområdena verkar strukturerna utveck-

las i en mer splittrad riktning och social- och hälsovården utgör inte en enhetlig helhet. Ett effektivt främjande av välfärd och hälsa i samarbetsområdena kräver mer uppmärksamhet.

När det gäller primärvården strävar man efter att stärka servicestrukturen också med åtgärdsprogrammet Fungerande hälsocentral. Målet för programmet är att utveckla primärvården i enlighet med riktlinjerna i kommun- och servicestrukturen och Kaste-programmet. Programmet fokuserar på centrala delområden som främjar en fungerande primärvård: styrningen av primärvården och utveckling av strukturerna, patienternas/klienternas tillgång till vård, tillgången på hälsovårdspersonal, arbetsfördelningen mellan primärvården och den specialiserade sjukvården (samarbete) samt uppföljning och övervakning (inklusive kvalitet och patientsäkerhet). I samband med att primärvården utvecklats har man säkerställt sambandet med socialservicen så att serviceprocesserna och -kedjorna är fungerande och verkningsfulla.

Samarbetsområdets roll i anordnandet av service

Enligt ramlagen sköter ett samarbetsområde primärvården och sådana uppgifter inom socialvården som är nära anslutna till primärvården. Ett samarbetsområde svarar alltså i praktiken bl.a. för att utvärdera servicebehovet i kommunerna samt för servicens kvalitet och omfattning. I regeringens förslag till ramlag föreskrivs inte direkt om saken, men enligt förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 31/2006 rd) utgår man genom att lägga ansvaret för att tjänsterna ordnas på samarbetsområdet från att ett enda organ ska ansvara för att olika servicehelheter bildas. Regeringen behandlade kommun- och servicestrukturens framskridande och det fortsatta genomförandet av reformen i sin aftonskola den 21 november 2007. Enligt aftonskolans riktlinjer *"inrymmer ansvaret för ordnande av service fastställande av behovet av, mängden och kvaliteten på service samt beslut om produktionssättet. Dessutom gäller det att sörja för tillgången på service, men serviceordnaren producerar inte nödvändigtvis tjänsterna själv. Det ingår i ansvaret för ordnande att ordna likvärdig service inom samarbetsområdet."*

I ramlagen föreskrivs i någon mån allmänt och indirekt om ansvaret att ordna service och därför har begreppet ansvar för ordnande av service när samarbetsområden bildats väckt osäkerhet bland de kommunala aktörerna, vilket framgår bl.a. av den enkät om social- och hälsovårdstjänsterna som gjordes våren 2009 (Sote).

Förverkligandet av en funktionell helhet för social- och hälsovårdsservicen

I nästan alla kommuner där kommunen svarar för primärvården och socialvården fanns det innan ramlagen trädde i kraft (2006) en gemensam nämnd för social- och hälsovården (tabell 2). Enligt uppgifter som samlats in av Finlands Kommunförbund har nästan alla kommuner gått över till en gemensam nämnd under de senaste åren. Under den fullmäktigeperiod som inleddes vid ingången av 2009 är det nu bara två kommuner som har separata nämnder för socialvård och hälsovård. Dessutom sköter tre nämnder social- och hälsovården i två kommuner som tillämpar den s.k. livscykelmodellen. Nästan alla kommuner har alltså ordnat social- och hälsovårdsförvaltningen i en gemensam nämnd.

Kommunernas social- och hälsovårdsförvaltning	2006
I kommunen svarar socialnämnden för socialvården, och en samkommun svarar för folkhälsoarbetet	213
I kommunen svarar en gemensam nämnd för social- och hälsovården	165
I kommunen finns särskilda social- och hälsovårdsnämnder	18
I kommunen svarar ett annat organ för verksamheten	1
Ett annat kommunalt organ svarat för verksamheten	9
Förvaltningsförsöket i Kajanaland	9
Kommuner sammanlagt (fasta Finland)	415

Tabell 2. Anordnande av social- och hälsovårdsförvaltningen i kommunerna i fasta Finland 2006 (Källa: Kommunförbundet).

Vid social- och hälsovårdsministeriet gjordes utifrån uppgifter från sommaren 2008 en detaljerad utredning om hur kommun- och servicestrukturreformen har påverkat utvecklingen av en funktionell helhet inom social- och hälsovården i de kommuner som är med i samarbetsområden. Jämförelsen gjordes med läget före reformen.

Enligt utredningen verkar kommunernas planer/beslut om att överföra socialvårdsuppgifterna till samarbetsområden klart ha samband med hur deras förvaltning har varit ordnad före reformen. Av de kommuner som bildar samarbetsområden är 119 sådana där social- och hälsovården har funnits i en gemensam nämnd, åtta av kommunerna har haft separata social- och hälsovårdsnämnder och 148 kommuner är sådana där folkhälsoarbetet har skötts av en samkommun och socialväsendet av kommunen själv. I de flesta av ”kommunerna med en gemensam nämnd” håller en enhetlig social- och hälsovård på att förverkligas, eftersom endast 19 håller på att överföra endast enstaka socialvårdsuppgifter till samarbetsområden. Däremot håller upp till 66 kommuner på att överföra enstaka socialvårdsuppgifter till ett samarbetsområde bland de kommuner där primärvården har skötts i en samkommun. En uppspjälkning av socialvården på två förvaltningsnivåer verkar alltså förekomma i synnerhet i de kommuner där social- och hälsovårdsförvaltningen har varit åtskild i ett tidigare skede.

I samband med kommun- och servicestrukturreformen gäller frågan om en enhetlig social- och hälsovård främst samarbetsområden. En enhetlig social- och hälsovård är inte en lika stor utmaning i större kommuner eller i kommuner som endast genomför en sammanslagning. Ramlagen förutsatte inte en enhetlig social- och hälsovård utan att sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården enligt kommunernas prövning ska skötas i ett samarbetsområde. Således bestäms en funktionell helhet/enhet inom social- och hälsovården i samband med reformen i hög grad enligt hur kommunerna har tillämpat 5 § i ramlagen, dvs. vilka socialvårdstjänster kommunerna utöver primärvården har överfört/håller på att överföra till samarbetsområden.

Under hela beredningen och genomförandet av reformen har det ur social- och hälsovårdens synvinkel varit oroväckande att socialvården i många samarbetsområden hotar att spjälkas upp på två förvaltningsnivåer (kommun och samarbetsområde). Den funktionella helheten inom social- och hälsovården äventyras således samtidigt som aktörerna på kommunfältet minskar i och med reformen och man får det nödvändiga breda befolkningsunderlaget för anordnandet av service genom sammanslagningar och samarbetsområden. Samarbetet mellan primärvården och socialvården är särskilt viktigt för att trygga servicen för den allt äldre befolkningen, mentalvårdsarbetet, missbrukarvården och barns och ungas välfärd.

Statsrådet har tagit ställning till saken i sin kommunrespons. I en allmän respons åt kommunerna den 27 juni 2008 konstaterades i fråga om integreringen av social- och hälsovården att

"Samarbetsområdet ska utgöra en sådan för alla kommuner gemensam servicehelhet som integrerar primärvårds- och socialvårdstjänster. Lösningar, där någon kommun inte alls skulle överföra några av socialväsandets uppgifter till samarbetsområdet, eller där samarbetsområdet inte alls skulle sköta några socialväsandets uppgifter som är gemensamma för hela området är inte förenliga med lagens målsättningar. Det är med tanke på förverkligandet av lagens målsättningar också väsentligt i hur stor omfattning socialvårdens uppgifter överförs till samarbetsområdet, om socialvården och primärvården betraktas som likvärdiga uppgiftsområden i reformen, och om servicehelheterna förblir enhetliga. Den integrering av social- och hälsovården som avses i ramlagen skulle äventyras i situationer där kommunerna planerar att överföra väldigt olika uppgiftshelheter inom socialvården till samarbetsområden. En enhetlig servicehelhet förutsätter att kommunerna i samarbetsområdet hör till samma samkommun med brett befolkningsunderlag som avses i 6 § i ramlagen." Saken har påtalats också i det kommunbrev som social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund sände ut till kommunerna den 8 mars 2007.

Under hela reformen har getts akt på hur den funktionella helheten förverkligas inom social- och hälsovården. De första uppgifterna erhöles hösten 2007 ur kommunernas genomförandeplaner. Sommaren 2008 samlades uppgifterna in ur kommunernas s.k. tilläggsutredningsvar samt ur separata tilläggsutredningar. Uppgifterna från mars 2009 och en bedömning av situationen 2013 bygger på enkäten om social- och hälsovårdstjänsterna i mars (Tabell 3). Möjligheten att jämföra uppgifterna försvåras av att inte alla uppgifter från olika år bygger på samma enkät och frågeställning. I enkäten om social- och hälsovårdstjänsterna utreddes dessutom vilka enskilda socialtjänster kommunerna inom samarbetsområdena har överfört till samarbetsområdet. Dessa uppgifter har sammanställts i tabellerna 4 och 5.

	Hösten 2007 Kommuner	Sommaren 2008 Kommuner (samarbetsområden)	Mars 2009 Kommuner (samarbetsområden)	År 2013 Kommuner (samarbetsområden)
All service inom socialväsandet	53	76 (19 samarbetsområden)	25 (8 samarbetsområden)	25 (8 samarbetsområden)
	17 %	28 %	10 %	10 %
All service inom socialväsandet utom dagvården	70	76 (16 samarbetsområden)	90 (20 samarbetsområden)	104 (24 samarbetsområden)
	22 %	28 %	35 %	40 %
Enstaka socialvårdstjänster	101	86 (18 samarbetsområden)	67 (17 samarbetsområden)	36 (7 samarbetsområden)
	32 %	31 %	26 %	14 %
Inga socialvårdstjänster			10 (3 samarbetsområden)	
			4 %	
Situationen är fortfarande öppen	91	37 (9 samarbetsområden)	68 (18 samarbetsområden)	95 (27 samarbetsområden)
	29 %	13 %	26 %	37 %
Kommuner sammanlagt	315	275 (62 samarbetsområden)	260 (66 samarbetsområden)	260 (66 samarbetsområden)

Tabell 3. Tjänster inom socialväsandet som kommunerna överfört till ett samarbetsområde: Hösten 2007 kommunernas genomförandeplaner, sommaren 2008 tilläggsutredningssvaren samt enkäten om social- och hälso-

vårdstjänsterna: ”Vilka av tjänster inom socialväsendet, som är på kommunens ansvar att ordna, hör till samarbetsområdets verksamhetsområde förutom primärvården för närvarande och år 2013?”

	Samarbetsområde	Kommun	Ansvaret har delats	Svarande totalt
Psykosociala tjänster för barn och ungdom (bl.a. familjerådgivningstjänster)	38	22	4	64
Barnskydd	1	60	2	63
Tjänster inom barnstillsyn (faderskapsutredningar, vårdnads- umgängesrätt, underhållsavtal)	1	62	0	63
Socialarbete med vuxna	1	61	1	63
Rehabiliterande arbetsverksamhet	3	57	3	63
Missbrukarvård	27	22	14	63
Service för personer med utvecklingsstörning	12	49	2	63
Service i enlighet med handikappservice lagen	5	57	1	63
Hemservice för äldre	9	54	0	63
Hemsjukvård för äldre	31	30	2	63
Stödtjänster för hemservice för äldre	9	54	0	63
Serviceboende för äldre	7	55	1	63
Institutionsvård för åldringsvården	18	34	11	63
Närståendevård	7	53	3	63
Familjevård	4	57	2	63

Tabell 4: Hör ansvaret för ordnande av följande tjänster eller servicegrupper för närvarande inom socialväsendet till samarbetsområdet eller kommunen eller kommer ansvaret att delas mellan dessa (besvaras av kommuner som har överfört ensta-ka tjänster inom socialväsendet till samarbetsområdet)? (Enkäten om social- och hälsovårdstjänsterna 2009)

	Samarbetsområde	Kommun	Ansvar har delats	Svarande totalt
Psykosociala tjänster för barn och ungdom (bl.a. familjerådgivningstjänster)	25	10	10	45
Barnskydd	3	38	4	45
Tjänster inom barnstillsyn (faderskapsutredningar, vårdnads- umgängesrätt, underhållsavtal)	3	42	0	45
Socialarbete med vuxna	0	38	7	45
Rehabiliterande arbetsverksamhet	2	39	3	44
Missbrukarvård	21	10	14	45
Service för personer med utvecklingsstörning	8	31	6	45
Service i enlighet med handikappservicelagen	5	36	4	45
Hemservice för äldre	6	39	0	45
Hemsjukvård för äldre	9	36	0	45
Stödtjänster för hemservice för äldre	6	39	0	45
Serviceboende för äldre	6	37	1	44
Institutionsvård för åldringsvården	18	23	3	44
Närståendevård	5	39	1	45
Familjevård	3	40	2	45

Tabell 5: Kommer ansvaret för ordnande av följande tjänster eller servicegrupper inom socialväsendet att tillhöra år 2013 samarbetsområdet eller kommunen eller kommer ansvaret att delas mellan dessa? (Besvaras av kommuner som har överfört enskilda tjänster inom socialväsendet till samarbetsområdet) (Enkäten om social- och hälsovårdstjänsterna 2009)

Utvecklingen under kommun- och servicestrukturreformen i samarbetsområdena och i planerna för de kommuner som hör till samarbetsområdena har i regel förändrats i en positiv riktning med tanke på den funktionella helheten inom social- och hälsovården (Tabell 3). Statsrådets styrning har för sin del bidragit till detta. Även till dessa delar är genomförandet av reformen ännu bara i början, och därför är det för tidigt att dra några slutsatser.

Antalet kommuner som har meddelat att de överför enstaka socialvårdsuppgifter till samarbetsområden minskade från ungefär 100 hösten 2007 till 67 i mars 2009. Enligt uppgifterna i enkäten om social- och hälsovårdstjänsterna kommer antalet sådana kommuner före 2013 ytterligare att klart sjunka till under 50. Den vanligaste lösningen i kommunerna verkar vara att alla uppgifter inom socialväsendet överförs förutom dagvården. Antalet sådana kommuner överstiger hundra före 2013. Antalet kommuner som har uppgett att de inte överför några socialvårdstjänster till samarbetsområden (vilket är en situation som klart strider mot ramlagens bestämmelser) var 10 i mars 2009, men ingen alls 2013. Situationen är fortfarande öppen i en stor del av kommunerna och samarbetsområdena.

Kommuner som har överfört enstaka tjänster inom socialväsendet till samarbetsområden har oftast överfört psykosociala tjänster för barn och ungdomar, tjänster inom missbrukarvården och tjänster inom hemsjukvården för äldre. Ansvar för att tjänsterna anordnas har oftast delats när det gäller tjänster inom missbrukarvården och inom institutionsvården för äldre. Situationen kommer på basis av kommunernas svar inte att nämnvärt förändras fram till 2013 (Tabellerna 4 och 5).

En särskild förfrågan om kommun- och servicestrukturreformens verkningar för socialvården i samarbetsområden har ställts till socialledningen i den Socialbarometer (2009) som sammanställts av Centralförbundet för socialskydd och hälsa. Av svaren i tabell 6 kan man märka att i kommuner som hör till ett samarbetsområde och har överfört alla sina tjänster inom socialväsendet till ett samarbetsområde ses reformens verkningar positivast och mest klagörande. Kommuner som överför endast en del av socialservicen till samarbetsområden upplever reformens verkningar negativare och mera komplicerade än andra. I kommuner som inte är med i ett samarbetsområde upplevs verkningarna ganska positiva och klagörande.

	liten	måttlig	stor	Totalt
inte med i ett samarbetsområde	44	16	41	100 %
situationen öppen	28	25	47	100 %
ämnar inte överföra socialservice	50	18	32	100 %
överför all socialservice	0	25	75	100 %
överför socialservicen utom dagvården	5	10	86	100 %
överför en del av socialservicen	26	16	58	100 %
	negativ	neutral	positiv	Totalt
inte med i ett samarbetsområde	14	35	52	100 %
situationen öppen	32	47	21	100 %
ämnar inte överföra socialservice	24	52	24	100 %
överför all socialservice	13	27	60	100 %
överför socialservicen utom dagvården	24	31	45	100 %
överför en del av socialservicen	37	47	16	100 %
	kompli- cande	neutral	klargörande	Totalt
inte med i ett samarbetsområde	27	43	30	100 %
situationen öppen	54	26	20	100 %
ämnar inte överföra socialservice	43	48	10	100 %
överför all socialservice	19	19	63	100 %
överför socialservicen utom dagvården	41	33	26	100 %
överför en del av socialservicen	55	35	10	100 %

Tabell 6. Socialledningens bedömning av kommun- och servicestrukturreformens verkningar för socialvården enligt samarbetsområdeslösningen.

Strukturer för främjande av välfärd och hälsa i kommun- och servicestrukturreformen

För det allmänna föreskrivs i grundlagen en skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster och främja befolkningens hälsa. Enligt kommunallagen ska kommunen sträva efter att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling. I folkhälso- solagen preciseras kommunens uppgifter att följa och främja befolkningens hälsa. I enlighet med socialvårdslagen har kommunen ansvar för befolkningens välfärd. I enlighet med dessa lagar består också i de nya strukturerna på lokalnivå det allmännas ansvar för befolkningens välfärd och hälsa. Trots de nya arrangemangen med social- och hälsovårdstjänsterna är bas- kommunens uppgift fortfarande att sörja för befolkningens välfärd och hälsa.

Social- och hälsovårdsministeriet sände i maj 2007 ett brev till kommunerna där det konstaterades att de viktigaste målen för kommun- och servicestrukturreformen med tanke på social- och hälsovården är att främja befolkningens hälsa och välfärd samt trygga högklassiga tjänster för alla. I brevet underströks att man vid skapandet av nya strukturer både kan stärka främjandet av hälsa och välfärd inom social- och hälsovården och ett tväradministrativt, omfattande främjande av hälsa och välfärd. Dessutom betonades att det är viktigt att trygga förutsättningarna för samarbete mellan aktörer som påverkar kommuninvånarnas välfärd och hälsa även i de nya strukturerna, eftersom det är kommunens basuppgift att främja kommuninvånarnas välfärd och hälsa. Det måste klart påvisas vem som bär ansvaret för att främjandet av välfärd och hälsa beaktas i all verksamhet i kommunen.

En av riktlinjerna i KASTE-programmet och ett fokusområde för utvecklingsprojektfinansieringen är att skapa strukturer för främjandet av hälsa och välfärd. Samma mål ingår när det gäller kommuner och samkommuner i politikprogrammet för främjande av hälsa. Som åtgärd har skrivits in att bestämmelser om nya konstruktioner och ledningsansvar tas in i lagstiftningen från ingången av 2011.

I enkäten till kommunerna syns klart att frågor som gäller främjande av hälsa och välfärd fortfarande är delvis oklara och ansvarsfrågorna och organiseringen öppna i kommunerna i samarbetsområden. I en del av kommunerna har ansvaret helt överförs på samarbetsområdet, men ingen överenskommelse om ordnande av tväradministrativt samarbete har träffats med baskommunen, vilket innebär att kontakten mellan social- och hälsovården och kommunens övriga verksamhet kan bli dålig och att det inte finns tillräckliga förutsättningar för ett brett samarbete över sektorgränserna. En samkommun har samkommunens ansvar för främjandet av hälsa och välfärd. Varje förvaltningsområde har också ansvar för sina egna mål för främjande av hälsa och välfärd.

Forsknings- och utvecklingsverksamhet inom social- och hälsovården

Välorganiserad forsknings- och utvecklingsverksamhet behövs för att trygga högklassiga och verkningsfulla social- och hälsovårdstjänster, sektorns utveckling och innovativitet samt dragningskraft. Det är en central förutsättning också med tanke på ett lyckat genomförande av den servicestrukturreform som kommun- och servicestrukturreformen förutsätter. Genom fungerande strukturer stärks utvecklandet som ett bestående och kumulativt, systematiskt arbete i stället för projektarbete. Genom utvecklingsverksamhet kan riktlinjerna för social- och hälsovårdspolitiken genomföras på lång sikt. Utvecklingsarbetet inom social- och hälsovården förutsätter också ett mera strategiskt grepp och ett solidare kunskapsunderlag på lång sikt. Flera utredningar och utvärderingar har gjorts om utvecklingsverksamheten under de senaste åren (bl.a. Kaakinen et al. 2007; Kokko et al. 2009).

Enligt beslutet om tillsättande av en kommun- och servicestrukturreform (2005) bör systemen för styrning och utveckling av servicen och forskningsverksamheten utvärderas samt utvecklingsförslag läggas fram. En central fråga med tanke på social- och hälsovården är hur de mera omfattande, nya strukturer som bildas i och med kommun- och servicestrukturreformen samt områdes- och befolkningsunderlagen utnyttjas när de regionala strukturerna för utvecklandet av social- och hälsovården stärks.

Enligt riktlinjen i Kaste-programmet stärks utvecklandet av primärvården och socialvården. Social- och hälsovårdsministeriet utarbetar riktlinjer för regionala strukturer i utvecklandet av social- och hälsovården, utifrån vilka man går vidare i lagberedningen. De regionala ledningsgrupperna i Kaste-programmet deltar i planeringen av utvecklingsstrukturen i sina regionala planer.

2.2.4 Slutsatser om social- och hälsovården

Befolkningsunderlag och strukturer på basnivå

I och med kommun- och servicestrukturreformen håller befolkningsunderlagen för anordnande av social- och hälsovårdstjänster på att växa betydligt. Ramlagens krav på befolkningsunderlag för social- och hälsovården uppfylls av 197 kommuner (oktober 2009), men till dessa delar saknas ännu ramlagsenliga beslut i 60 kommuner. Kommunerna skulle ursprungligen fatta beslut om strukturlösningar som uppfyller ramlagens krav på befolkningsunderlag redan i sina genomförandeplaner, dvs. före den 31 augusti 2007. Till dessa delar har målen i ramlagen inte uppnåtts. Problemet med att fullgöra kraven på befolkningsunderlag har varit att ramlagen är tidsbegränsad och osäkerhet om innehållet i den permanenta

lagstiftningen. Ramlagen innehåller inga sanktioner eller befogenheter i situationer där förpliktelserna i lagen inte fullgörs, vilket har lett till en situation där inga åtgärder har vidtagits för att fullgöra skyldigheterna i ramlagen. Detta är ett problem i synnerhet när det gäller att uppfylla kraven på befolkningsunderlag, men också de andra förpliktelserna i ramlagen. En funktion för kraven på befolkningsunderlag har varit att ålägga kommunerna att först fatta beslut om de strukturer inom ramen för vilka skyldigheterna i fråga om servicen i ramlagen kan börja fullgöras.

Det har fattats beslut om och planeras 66 samarbetsområden för primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården. Till dem hör 260 kommuner, vilket är ungefär 80 procent av de kommuner som omfattas av ramlagen. Samarbetsområden bildas ganska jämnt fördelat enligt båda förvaltningsmodellerna stegvis fram till 2013.

Förhållandet mellan grundnivån och specialnivån

Att stärka grundnivån har länge varit ett mål i olika riktlinjer, verksamhetsprogram och i lagberedning. Denna måluppställning har i synnerhet gällt hälsovården och har också skrivits in i regeringsprogrammet samt i regeringens ställningstagande efter politikdiskussionerna den 24 februari 2009. Det verkar dock ha varit svårt att uppnå resultat i praktiken trots goda försök. När det gäller socialvården har frågeställningen varit en annan. Problemet har snarare varit den dåliga organisationen på specialservicenivån. Det centrala målet för stärkandet av grundnivån samt social- och hälsovården är att specialnivån är ett klart stöd för basservicen, dvs. stärkandet av grundnivån är en utgångspunkt också i socialvården.

Inom både social- och hälsovården är den centrala motiveringen till att stärka grundnivån att servicen för klienten/patienten blir bättre genom att den i så stor utsträckning som möjligt tryggas som bas/närservice, som stöds av specialservicen och specialkompetensen på specialnivå. Motiveringarna till att stärka grundnivån är också bl.a. att tillgången på arbetskraft till uppgifter på grundnivån tryggas och en bättre kontroll över kostnaderna för specialservice.

Genom en centralisering av specialservicen säkerställs den specialkompetens som krävs av en kvalitetsmässigt tillräckligt högklassig verksamhet. Genom detta strävar man bl.a. efter att främja patientsäkerheten samt kvaliteten på social- och hälsovårdsservicen. Upprätthållandet av specialkompetens och behövlig jourberedskap med tillräckliga personalresurser, lokaler och utrustning förutsätter en tillräcklig volym på verksamheten. Genom att uppgifter som kräver specialkompetens centraliseras kan man också uppnå en effektivare resursanvändning inom social- och hälsovården.

När det gäller social- och hälsovårdsservice är situationen för specialservicen en helt annan – inom socialvården måste man utgå från en gemensam definition på grunderna för specialservicesystemet. Inom socialvården kan specialnivån mera anses innebära ett trygghetssystem av specialsakskunskap till stöd för basservicen än en separat nivå som producerar service för klienterna. Enligt ramlagen var avsikten att samkommuner med brett befolkningsunderlag skulle ersätta de nuvarande sjukvårdsdistrikten och specialomsorgsdistrikten för vården av utvecklingsstörda så att gemensamma samkommuner för specialservicen inom social- och hälsovården bildas. Denna struktur möjliggör även inom socialvården en riksomfattande organisation som ansvarar för produktionen av specialservice och upprätthållandet av specialkompetens med ett brett befolkningsunderlag. Enligt resultaten av enkäten om social- och hälsovårdstjänsterna verkar det ändå som om genomförandet av strukturförändringarna även kräver en utveckling av lagstiftningen. Detta ska beaktas när lagen om organiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna bereds.

Reformens verkningar för basservicens kvalitet och tillgänglighet

Ett av de centrala huvudmålen för kommun- och servicestrukturreformen är att förbättra kvaliteten och tillgången på social- och hälsovårdsservicen. Enligt regeringens förslag till ramlag är avsikten med reformen att trygga ett jämlikt tillgodoseende av de grundläggande rättigheterna när det gäller tillgången till service och servicens kvalitet oberoende av bostadsort. Målet för inrättandet av samarbetsområden och samkommuner med brett befolkningsunderlag är jämfört med nuläget att förstärka det förebyggande arbetet, trygga tillgången till basservice, servicens kvalitet och finansieringen av den, främja befolkningens hälsa och välfärd, krympa skillnaderna i välfärd mellan befolkningsgrupperna, förbättra servicens effektivitet och ha kontroll över kostnadsutvecklingen. Skyldigheterna i fråga om befolkningsunderlaget motiveras i propositionen med att genom ett tillräckligt befolkningsunderlag tryggas finansieringen, rekryteringen av personal och personalens kunnande samt servicens kvalitet och ett heltäckande servicenät.

Förändringsprocessen inom social- och hälsovården pågår fortfarande i kommunerna och det är inte ännu i det här skedet möjligt att utvärdera helhetsverkningarna. I flera kommuner är det fortfarande inte klart med vilken struktur servicen ska produceras i framtiden. Servicestrukturreformen går för närvarande framåt i synnerhet när det gäller att bilda samarbetsområden. I en del av kommunerna har avgöranden gjorts och verksamheten inletts i samarbetsområdena. I vissa kommuner inleder samarbetsområdet sin verksamhet nästa år eller senare. I dessa kommuner har man inte ännu i någon större utsträckning kunnat fokusera på att utveckla social- och hälsovårdsservicen.

I en del av kommunerna verkar när servicen förläggas längre bort och servicestrukturen blir mer komplicerad. I fortsättningen kan detta innebära stora problem för serviceanvändarna. En särskild utmaning utgör sämre lottade som har svårigheter att skaffa service som finns längre bort och få den information de behöver om servicen. Informationen om servicen bör särskilt uppmärksammas. Redan före reformen har en stor orsak till att någon blivit utan service varit bristen på information om servicen, och detta hotar att bli ännu vanligare i reformen. Kommuninvånarna upplever inte heller annars att de har blivit tillräckligt uppmärksammade i reformen (se närmare kap. 2.13).

Reformens verkningar för förutsättningarna för styrningen av kommunalt ordnad service

I och med kommunsammanslagningarna kan man i princip tänka sig att möjligheten att styra social- och hälsovården i någon mån har förbättrats, eftersom antalet kommuner har minskat. Staten och länsstyrelserna (i framtiden regionalförvaltningsverken) har då i fråga om kommunerna färre aktörer inom social- och hälsovården att styra. Också kommunens egen styrning i synnerhet i förhållande till service på specialnivå samt producenter av köpta tjänster kan tänkas ha förbättrats något, eftersom kommunernas storlek har ökat i de sammanslagna kommunerna. På så sätt kan beställar- och upphandlingskompetensen och de ekonomiska resurserna i kommuner som gjort en sammanslagning tänkas ha blivit något starkare.

Reformens mest betydelsefulla verkningar för styrbarheten återfinns i samarbetsområdena. Deras verksamhetsprinciper och styrning söker ännu i många fall sina former och alla samarbetsområden har inte ännu inletts sin verksamhet. Detta kan i vissa fall även leda till ett ökat styrbehov.

2.3 Undervisnings-, kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomstjänsterna i kommun- och servicestrukturreformen

2.3.1 Undervisningsväsendet

Skyldighet och tillstånd att ordna utbildning i utbildningslagstiftningen

Ett centralt mål för kommun- och servicestrukturreformen är att för kommuninvånarna trygga den service som kommunerna ansvarar för att ordna och som definierats som grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen. En del av denna service, t.ex. den grundläggande utbildningen, definieras som subjektiva rättigheter. Enligt grundlagen är det i fråga om en del av servicen det allmännas skyldighet att trygga tillgången på den. Jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen förutsätter att också annan service än sådan lagstadgad service som definieras som subjektiva rättigheter ska finnas tillgänglig på lika villkor i landets alla delar även om servicen kan variera något i fråga om kvalitet eller kvantitet i olika kommuner.

I ramlagen togs in en bestämmelse om anordnande av utbildning i fråga om grundläggande yrkesutbildning. Enligt 5 § i ramlagen ska invånarantalet i en kommun eller ett samarbetsområde som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning enligt lagen om yrkesutbildning åtminstone ha ungefär 50 000 invånare, om inte de särskilt definierade grunderna för avvikelser i ramlagen uppfylls.

Kommunerna är skyldiga att ordna grundläggande utbildning för alla barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område. Kommunerna är dessutom skyldiga att ordna förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. Kommunerna beslutar själva om sitt läroanstaltsnät.

Privata anordnare av grundläggande utbildning och alla anordnare av gymnasieutbildning och yrkesutbildning behöver tillstånd att ordna utbildningen. Anordnarna beslutar inom gränserna för de tillstånd att ordna utbildning som beviljas av undervisningsministeriet om bildandet av läroanstalter. Med stöd av lagen om grundläggande utbildning kan statsrådet och med stöd av gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning kan undervisningsministeriet återkalla ett tillstånd att ordna undervisning, om inte utbildningen uppfyller kriterierna för beviljande av tillståndet.

Bestämmelserna om längsta tillåtna skolväg styr indirekt skolnätets struktur inom den grundläggande utbildningen i kommunerna. Enligt lagen om grundläggande utbildning får en elevs dagliga skolresa med väntetider inberäknade ta högst två och en halv timme i anspråk eller om eleven har fyllt 13 år, högst tre timmar. Om skolresan för en elev i grundläggande utbildning, förskoleundervisning eller påbyggnadsundervisning inte kan ordnas på ovan beskrivet sätt, har eleven rätt till avgiftsfri inkvartering och helpension samt i samband med ferier och veckoslut rätt till avgiftsfria resor mellan inkvarteringsstället och hemmet.

Läroanstaltsnätet och dess utveckling påverkas också av hur nätet i olika utbildningsformer beaktas i den finansiering som utbildningsanordnarna får. Inom den grundläggande utbildningen har skolnätets inverkan på finansieringen avsevärt minskats när statsandelssystemet utvecklats. Från ingången av 2010 inverkar skolnätet inte längre direkt på finansieringen av den grundläggande utbildningen utan situationsfaktorer som kräver små skolor beaktas på ett annat sätt i finansieringen. I gymnasiet påverkas priset per enhet av ett lågt antal elever i kommunens gymnasier.

Inom yrkesutbildning påverkar varken utbildningsanordnarens eller läroanstaltens storlek finansieringens belopp.

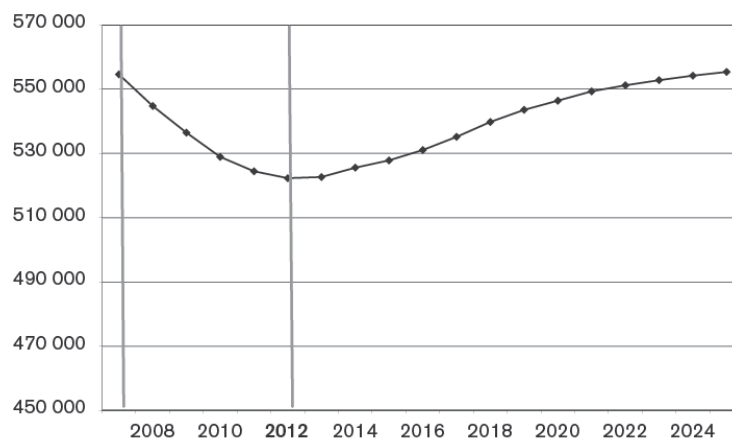
Undervisningsministeriet kan beroende på prövning av särskilda skäl höja priset per enhet. Grunden för höjningen kan vara olika situationsfaktorer som ger upphov till merkostnader. I den statsandelsreform som föreslås träda i kraft vid ingången av 2010 kan den statsandelsgrund som räknas per invånare för den grundläggande utbildningen emellertid inte höjas särskilt beroende på prövning. I det nya systemet prövas behovet av att höja de statsandelar som centraliseras till finansministeriets förvaltningsområde utifrån totalsituationen för finansieringssituationen i kommunen.

Nuläget och ramlagens verkningar

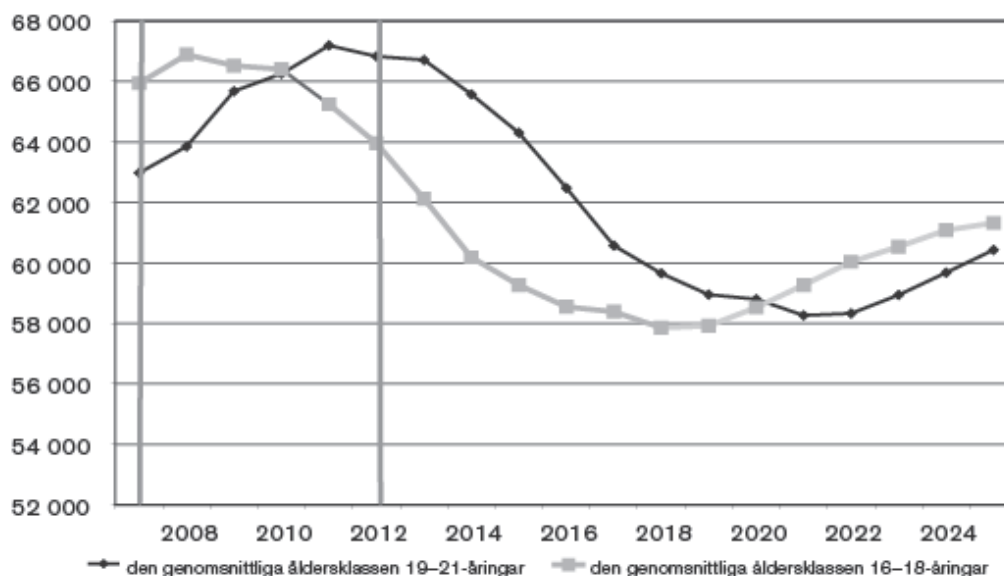
Utmaningarna för undervisningsväsendet

Befolkningsförändringen orsakar stora utmaningar för utvecklandet av utbildningssystemet. Antalet barn i grundskolåldern har redan börjat sjunka betydligt och antalet åldersklasser som går över till andra stadiet börjar sjunka efter 2012. Kvantitativt sett minst barn i grundskolåldern kommer det enligt prognoserna att finnas 2012. Därefter börjar dessa åldersklasser långsamt öka så att antalet 2025 i stora drag bedöms vara på samma nivå som nu.

Åldersklasserna som går över till andra stadiet och högskolenivå ökar ännu en tid och börjar sedan minska i något olika takt. Minskningen fortsätter åtminstone fram till 2020 då det svänger och åldersklasserna på nytt börjar växa. De åldersklasser som går vidare till andra stadiet är som störst 2008 och de som går vidare till högskolenivå 2011.



Figur 6. Grundskolelevernas (7–15-åringar) kvantitativa utveckling från år 2007 till år 2025. Källa: Statistikcentralen.



Figur 7. Utvecklingen för de åldersklasserna som övergår till andra stadiet och utbildning på högre nivå åren 2007–2025. Källa: Statistikcentralen.

De stora förändringarna i storleken på de ungas åldersklasser förutsätter anpassnings- och utvecklingsåtgärder i skol-, läroanstalts- och högskolenätet.

En särskild utmaning för läroanstaltsnätet är den regionalt ojämna utvecklingen av barn- och ungdomsåldersklasserna. T.ex. antalet barn i grundskolåldern minskar i förhållande till nuläget endast något fram till 2012 i Norra Österbotten, Birkaland och Egentliga Tavastland och inte heller i Nyland är den relativa minskningen så dramatisk. Däremot kommer det 2012 jämfört med nuläget att finnas under 90 procent barn i grundskolåldern i Södra Karelen, Södra Savolax, Norra Karelen, Kajanaland och Lappland. Fram till 2020 kan märkas en fortsatt regional differentiering. Då har antalet barn i grundskolåldern i flera landskap på nytt kommit upp till 2007 års nivå. T.ex. 2007 i Birkaland och Norra Österbotten var antalet barn i grundskolåldern 110 procent jämfört med nuläget. Däremot fortsätter antalet barn i grundskolåldern fortfarande att minska i vissa landskap. Dessa landskap är bl.a. Kymmene-dalen, Södra Karelen, Södra Savolax, Norra Karelen och Kajanaland.

Också när det gäller åldersklasser som går vidare till andra stadiet differentieras utvecklingen. Storleken på åldersklasser som går vidare till andra stadiet hålls fram till 2012 åtminstone på nuvarande nivå i Nyland, Östra Nyland, Egentliga Finland, Egentliga Tavastland och Birkaland. Klart färre unga än nu kommer då att finnas i bl.a. Södra Savolax, Norra Karelen och Lappland. I alla landskap kommer det 2020 att finnas färre unga som går vidare till andra stadiet än 2012. Takten och storleken på den kvantitativa minskningen varierar däremot betydligt.

Utbildningsbehoven bland den vuxna befolkningen förutspås öka på alla utbildningsstadier.

Läroanstaltsnätet och användningen av service över kommungränserna

I fasta Finland finns 2009 35 kommuner med mindre än 2 000 invånare. I landet fanns 2007 sammanlagt 61 kommuner där det föddes högst 15 barn. Av dessa kommuner har 21 gått samman eller håller på att gå samman med en annan kommun, men det finns fortfarande tiotals kommuner med låg nativitet.

Av grundskoleleverna studerar endast 2 procent, men till antalet ändå 14 000 barn i en annan kommun än den egna hemkommunen. En femtedel (21 000) av gymnasieeleverna och över hälften av studerandena inom yrkesutbildning (80 000) studerade utanför den egna hemkommunen. Användningen av service över kommungränserna har inte förändrats under 2006–2008.

Antalet elever inom förskoleundervisningen var 2008 sammanlagt 56 650. Antalet elever i årskurs 1–9 i den grundläggande utbildningen var 546 638 elever. Sedan 2006 har antalet elever minskat med totalt 17 957. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer åldersklassen för läropliktiga att börja öka efter decennieskiftet. Förhållandevis mest minskar antalet barn i grundskolåldern i Östra Finlands och Lapplands län och minst i Uleåborgs län. Flyttningsrörelsen och centraliseringen av befolkningen till tillväxtcenter märks i skillnaderna mellan regionerna.

Grundskolnätet har blivit något glesare. Antalet grundskolor var 2008 sammanlagt 3 174, vilket var 219 färre än 2006. Det fanns sammanlagt 148 specialskolor på grundskolstadiet i 73 kommuner. Kombinerade skolor på grundskole- och gymnasiestadiet var 38 i sammanlagt 41 procent av kommunerna. I kommuner som gick samman 2007 fanns ungefär 30 000 elever. Minskningen av antalet grundskolor i dessa kommuner mellan 2006 och 2007 motsvarar utvecklingen i de andra kommunerna.

Skolornas medelstorlek håller på att öka i hela landet. Indragningar och sammanslagningar av skolor har minskat i synnerhet antalet små skolor med högst 30 elever, men även antalet större skolor har minskat. Antalet enhetsskolor (skolor med klasserna 1–9) har ökat.

I många kommuner har man reagerat på det sviktande elevantalet redan före kommunsammanslagningen och anpassat skolnätet till elevantalets utveckling. I vissa fall har små skolor dragits in eller kommer enligt överenskommelse att dras in i samband med kommunsammanslagningen. I allmänhet har utgångspunkten för kommunsammanslagningarna ändå varit att den grundläggande utbildningen ska planeras utifrån det befintliga skolnätet. I praktiken ger denna tid för de nya kommunernas planer på att anordna grundläggande utbildningstjänster. Ramlagen har bidragit till att det i kommunerna har förts en aktiv diskussion och gjorts upp planer för hur den grundläggande utbildningen ska ordnas i framtiden, då omvärlden förändras i takt med antalet elever och den interna flyttningsrörelsen.

Skillnaderna mellan kommunerna i tillgången på grundläggande utbildning har ökat även om situationen inte har försämrats nationellt.

Det glesnande skolnätet har ökat behovet av skolskjuts. I takt med att antalet elever minskat har antalet skjutselever och deras andel av alla elever ökat. När kommunerna går samman har skolskjutsgrunderna förenhetligats inom den nya kommunens olika områden. Man kan också märka att när ekonomin blir sämre begränsas skjutsförmånen allt strängare till kilometerantalet i lagen (5 km).

Samarbetet mellan kommunerna kring anordnandet av grundläggande utbildning har intensifierats.

Gymnasienätet har inte nämnvärt förändrats. År 2008 omfattade läroanstaltsnätet inom gymnasieutbildningen 406 elever. Dessutom fanns det 38 kombinerade grundskolor och gymnasier. Det fanns 2008 12 gymnasier färre än 2006. I sammanslagna kommuner har ett gymnasium dragits in på grund av det låga antalet studerande och ett på grund av att verksamheten effektiviserades. Antalet nybörjarplatser har ändå inte minskats. Gymnasieutbildningen har dragits in och slagits samman också i kommuner där kommunstrukturen inte har förändrats. Kommunsammanslagningarna främjar en närmare granskning av gymnasienätet, men den viktigaste orsaken till ändringarna i gymnasienätet är i allmänhet minskningen av antalet elever på lång sikt. Granskningen gäller i synnerhet sådana små gymnasier där antalet elever länge har hållit på att sjunka, men på grund av kostnadsinbesparingar och en effektivisering av verksamheten planeras också sammanslagningar av större gymnasier.

När det gäller läroanstalter för fritt bildningsarbete påverkar kommun- och servicestruktur-reformen i synnerhet medborgarinstituten. Medborgarinstituten har i lagen om fritt bildningsarbete definierats som läroanstalter som grundar sig på lokala och regionala bildningsbehov och erbjuder möjligheter till lärande enligt eget val och till utveckling av medborgarfärdigheter. Antalet huvudmän för medborgarinstituten var som störst ca 280 på 1990-talet. Antalet huvudmän för medborgarinstituten 2008 var 217 och antalet institut 226. I början av 2010 är antalet huvudmän 197 och antalet institut sammanlagt 206. Antalet huvudmän för enskilda sammanslutningar är 26 och samkommuner 2. Även om medborgarinstitutsnätet sammanslagits till områdes- eller regioninstitut redan före kommun- och servicestrukturreformen, har reformen ytterligare påskyndat sammanslagningen till större helheter. Till följd av kommunsammanslagningar har antalet huvudmän för medborgarinstitut ytterligare minskat. Dessutom har reformen bidragit till många ändringar i områdes- eller regioninstitutens avtalskommuner samt till att vissa nya områdes- eller regioninstitut bildats.

Elevnätet i den grundläggande yrkesutbildningen och undervisningsministeriets projekt för att påskynda ett anordnarnät inom yrkesutbildningen

Efterfrågan på yrkesutbildning är på hög nivå, eftersom den åldersklass som går ut grundskolan är som störst och yrkesutbildning har blivit attraktivare under de senaste åren.

Antalet studerande i den grundläggande yrkesutbildningen var 2008 sammanlagt ca 138 000, medan det 2006 var ca 135 000. Antalet yrkesläroanstalter var 2006 sammanlagt 316 och 2007 303.

Det projekt som undervisningsministeriet inledde 2006 för att påskynda bildandet av ett samlat anordnarnät inom yrkesutbildningen stöder målen för kommun- och servicestrukturreformen. Projektet är ett interaktivt projekt mellan ministeriet och utbildningsanordnarna. Det har tidsmässigt samordnats med kommun- och servicestrukturreformen. Ministeriets rekommendationer går emellertid längre än kravet på ett befolkningsunderlag på 50 000 invånare. Med hjälp av projektet strävar man efter att bilda ett tillräckligt starkt strukturellt och ekonomiskt underlag för anordnandet av yrkesutbildning. Avsikten är att effektivisera åtgärder som stärker serviceförmågan i anordnarnätet inom yrkesutbildningen.

Projektet har framskridit enligt ministeriets mål. När projektet för kommun- och servicestrukturreformen inleddes var det 15 kommuner av de 23 som ordnar yrkesutbildning och 15 samkommuner av de 53 som ordnar utbildning (läget 2007) som inte uppfyllde ramlagens krav på ett befolkningsunderlag på 50 000 invånare (befolkningsuppgifter för 2006). Utifrån de fusioner som gjorts och de anordnarfusioner som genomförs 2010 på basis av kända planer är det bara 3–4 kommunala anordnare och 1–2 samkommuner som ännu inte uppfyller kravet på befolkningsunderlaget.

Enligt beslut om tillstånd att ordna utbildning som fattats av ministeriet och utredningar och förhandlingar med utbildningsanordnare kommer sammanlagt ca 15 fusionsprojekt att förläggas till 2009 och 2010. År 2008 fusionerades två utbildningsanordnare. I fusionerna deltog ca 45 anordnare av yrkesutbildning:

- i de två fusioner som gjordes 2008 deltog 6 utbildningsanordnare
- under 2009 fusioneras 10 utbildningsanordnare. I fusionerna deltar sammanlagt 22 utbildningsanordnare.
- 2010 genomförs åtminstone sex redan aktuella fusioner, som omfattar sammanlagt 17 utbildningsanordnare.

Från ingången av 2009 har fem statliga specialyrkesläroanstalter genom ministeriets beslut överförts till fyra privata anordnare av specialundervisning. Därefter kommer staten att vara huvudman endast för Sameområdets utbildningscentral, som är en läroanstalt som ger grundläggande yrkesutbildning.

Vid ingången av 2009 finns sammanlagt 154 anordnare av grundläggande yrkesutbildning. Av dessa är 18 kommuner, 46 samkommuner, 89 privata samt staten.

Undervisningsministeriet har på basis av framställningar och utredningar från utbildningsanordnare gjort en ny bedömning av hur projektet framskrider och den 2 april 2009 gett en ny rekommendation om hur anordnarnätet inom yrkesutbildningen ska utvecklas. Utbildningsanordnarna ombes före den 31 december 2009 för undervisningsministeriet lägga fram planer på hur anordnarnätet inom yrkesutbildningen ska bildas 2011–2012.

Utbildningsanordnarna beslutar om hur verksamheten ska organiseras och om läroanstalternas läge. Yrkesutbildning är inte så bunden till bostadsort som gymnasieutbildningen, eftersom utbudet inom de enskilda studieområdena varierar och de mera sällsynta och populära studieområdena lockar studerande också längre ifrån. På de områden där åldersklasserna minskar måste utbildningsanordnarna pröva förutsättningarna för en fortsatt verksamhet vid små undervisningsställen. Beslut fattas i allmänhet som resultatet av granskning under en lång period och avgörandena påverkas i väsentlig grad av hur utbildningsutbudet, platserna för inläring i arbetet och antalet studerande utvecklas samt av antalet studerande som söker sig till utbildning. Dessa omständigheter är inte beroende av kommunstrukturen. Kommunalekonomin kan på lång sikt ekonomiskt påverka verksamhetsbetingelserna för utbildningsanordnare, men ändringarna inverkar långsamt och det är svårt att göra en bedömning av om ändringarna beror på sammanslagningar eller andra orsaker.

Utbildningens kvalitet

Av lärarna och rektorerna inom den grundläggande utbildningen har 90 procent lagstadgad behörighet. Andelen behöriga varierar inte nämnvärt enligt utbildningsanordnarens storlek. Speciallärarna utgör dock ett undantag. Hos små utbildningsanordnare med mindre än hundra elever är andelen obehöriga speciallärare klart större än hos större utbildningsanordnare.

Kostnadsutvecklingen för den grundläggande utbildningen i sammanslagna kommuner skiljer sig inte från kostnadsutvecklingen för alla kommuner. Ett undantag utgör dock kostnaderna för övrig elevvård och förvaltning, där det har skett en ökning i kommuner som slagits samman. Man ska ändå lägga märke till att de tidigare var klart lägre än i andra kommuner och ligger nu efter ökningen på samma nivå som i andra kommuner. Det är känt att små kommuner har haft svårigheter att ordna tillräckliga elevvårdstjänster. Ovan beskrivna kostnadsutveckling tyder på att kommunsammanslagningen har förbättrat möjligheterna att ordna elevvårdstjänster.

Av gymnasielärarna och -rektorerna är 95 procent behöriga. Små utbildningsanordnare med mindre än 100 studerande har en större andel obehöriga lektorer, speciallärare och timlärare i huvudsyssla än andra. Obehöriga timlärare finns oftare än hos andra också hos de största utbildningsanordnarna med mer än 3000 studerande.

Andelen behöriga lärare och rektorer inom yrkesutbildningen är 79 procent. Behörighetssituationen är bättre för stora utbildningsanordnare med mer än 1000 studerande.

På basis av en granskning som gjorts av rådet för utbildningsutvärdering var yrkesutbildningsanordnare som uppfyllde kravet på ett befolkningsunderlag på över 50 000 invånare utifrån de material som samlades in 2004–2008 vid utvärderingen av inläring i arbetet inom yrkesutbildningen, gymnasiesamarbete, regionala utvecklingseffekter samt sociala och kommunikationsmässiga färdigheter bättre än de kommunala utbildningsanordnare eller samkommuner som inte nådde målet för befolkningsunderlaget.

Större anordnare av gymnasieutbildning och yrkesutbildning har i genomsnitt en bättre procent av fullföljd utbildning än mindre. Det är lättare för en större anordnare att inrikta sin verksamhet enligt det aktuella behovet och de har möjligheter att rekrytera olika personalgrupper som stöder inlärningsprocessen. Storleken på utbildningsanordnaren verkar inte ha något samband med övergången till fortsatta studier eller sysselsättning.

Man kan i viss mån sluta sig till problempunkterna i undervisningsväsendet utifrån i vilken omfattning medborgarna anför besvär och klagomål och vad dessa i synnerhet riktar sig mot. Vid länsstyrelsernas bildningsavdelningar anhängiggjordes 2008 sammanlagt 541 rättsskyddsärenden. Antalen besvär över elevantagningen har ökat jämnt från år till år i hela landet och i synnerhet i Södra Finlands län. Ökningen av besvär över anvisandet av närskola och elevantagningen i andra hand kan i huvudsak anses beror på de ändringar som kommunerna gör i elevupptagningsområdena. På grund av att antalet elever kommer att minska under de närmaste åren gör kommunerna skolnätutredningar och strävar efter att fördela eleverna jämnt mellan skolorna i regionen. Besvär över elevantagningen anförs mest i de stora städerna och de tätast befolkade länen, vilket torde bero på att det finns fler olika klasser/skolor som ger undervisning som betonar vissa ämnen och ett tätare skolnät intill goda kommunikationer.

2.3.2 Slutsatser om undervisningsväsendet

På grund av de minskande åldersklasserna och den regionala utvecklingen har antalet grundskolor i landet minskat redan under flera års tid. Kommun- och servicestrukturreformen har för sin del främjat diskussionerna i kommunerna och mellan kommunerna om skolnätet för den grundläggande utbildningen och i takt med kommunsammanslagningar lett till enhetligare arbetsformer, t.ex. i fråga om grunderna för skolskjuts för eleverna. Reformen har också främjat sådan utvärdering och planering av gymnasienätet och medborgarinstituten som gäller flera än en kommun. Vid förändringar i skolnätet och elevupptagningsområdena uppstår lätt missnöje, vilket märks genom ett ökat antal besvär.

Man kan bedöma att en bevarad höjning av priset per enhet i gymnasieutbildningen i små kommuner vid en kommunsammanslagning eller när ett gymnasium överförs till en annan kommun eller samkommun har främjat uppkomsten av kommunsammanslagningar och omorganiseringar av gymnasieutbildningen och således stött uppnåendet av målen för reformen.

Ändringar som beror på befolkningens åldersstruktur och flyttningsrörelsen förutsätter att kommunerna och andra huvudmän även i fortsättningen analyserar förändringarna och anpassar servicen efter de föränderliga behoven. Utmaningarna har i hela utbildningskedjan

varit mycket olika i kommuner där det föds några tiotals barn om året och i kommuner där andelen barn med invandrabakgrund är stor. Antalet grundskolelever börjar öka på nytt om några år i synnerhet på grund av att nativiteten hos invandrabefolkningen är större. Den större nativiteten hos invandrabefolkningen ändrar i regel ändå inte utvecklingstrenden i sådana områden där antalet barn nu minskar och grundskolnätet kan förutspås bli ännu gle sare i många områden. Befolkningsförändringen kommer att gradvis påverka också antalet studerande i gymnasieutbildningen och den grundläggande yrkesutbildningen i samma riktning.

Med avseende på trygghand av de grundläggande fri- och rättigheterna är det viktigt att kommunerna har tillräckligt starka ekonomiska förutsättningar för att ordna grundläggande utbildning. Ur denna synvinkel kan utvecklingen i kommunstrukturen inte ännu anses vara tillräcklig. T.ex. 2007 fanns det sammanlagt 61 kommuner där det föddes högst 15 barn.

Det är uppenbart att alla kommuner inte heller efter de förändringar i kommunstrukturen som skett hittills och en ökning av samarbetet ensamma kan tillhandahålla en högklassig grundläggande utbildning, elevvårdstjänster och andra stödtjänster.

I yrkesutbildningen är det centralt att utbildningsanordnare förutom att fullgöra kravet på befolkningsunderlaget har yrkesmässiga och ekonomiska förutsättningar att producera högklassiga utbildningstjänster. Enligt en slutlig utvärdering av planeringsskedet i kommun- och servicestrukturereformen som gjorts vid Lapplands universitet (2009) håller de strategiska målen för reformen för närvarande på att uppnås bäst med tanke på yrkesutbildningen. Reformen har mycket långt genomförts genom kommunernas och utbildningsanordnarnas egen beredning. Man måste fundera på om reformen som hittills genomförts i huvudsak på administrativ nivå för med sig tillräckliga funktionella och ekonomiska fördelar. T.ex. en förbättrad produktivitet förutsätter strategiska val och fortgående förbättringar med helhetsbetonade medel, dvs. genom att man förutom förvaltningen även beaktar strukturer, verksamhetsprocesser och personal. Därför bör tillräcklig uppföljning göras i fråga om reformeringen av verksamheten inom grundläggande yrkesutbildning och servicens kvalitet och tillgänglighet.

2.3.3 Kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsarbets tjänster

I ramlagen föreskrivs inga särskilda skyldigheter i fråga om kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsarbets tjänster. Dessa tjänster, liksom hela det kommunala servicefältet, omfattas givetvis av lagens syften att utveckla kommun- och servicestrukturen och tjänsterna så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för ordnandet och produktionen av den service som kommunerna ansvarar för. Kommunernas sammanslagnings- och samsarbetsområdesavgöranden kan ha stora och indirekta konsekvenser för kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsarbets tjänster. Nedan bedöms reformens verkningar med tanke på dessa tjänster.

Kultur tjänster

Enligt 1 § i lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992) ska kommunerna främja, stöda och organisera kulturverksamheten i kommunen. Kommunerna kommer överens om tjänster som ska tillhandahållas inom samsarbetsområdet eller den egna kommunen, servicenätet och tjänsteproduktionen. Staten finansierar årligen kulturen med ca 338 miljoner euro. Kommunernas nettokostnader är ca 126 euro per invånare. Kulturverksamheten kommer i framtiden att vara en allt mer integrerad del av den övriga serviceverksamheten. Genom ett mångsidigt samsarbete kommer samsarbetet i kulturbranschen med social- och hälsovårdsväsendet och ungdoms- och idrottsväsendet att öka. På detta sätt utnyttjar man de verktyg och möjligheter att förebygga problem som kulturen ger.

Serviceanvändning över kommungränserna förverkligas för närvarande i synnerhet när det gäller konstinstitutioner. Teatrar, orkestrar och museer används av ett befolkningsunderlag som är avsevärt större än i den kommun där de är belägna. Det är viktigt att konstinstitutioner är centralt belägna och lätta att nå med tanke på verksamheten. Den statsandelsreform som 2008 inleddes för teatrar, orkestrar och museer ökar konstinstitutionernas statsandelar med ca 50 miljoner euro. Detta förbättrar konstinstitutionernas möjligheter att utveckla sitt serviceutbud.

Tack vare samtidiga kommunsammanslagningar har bl.a. underlaget för att tillhandahålla tjänster breddats för konstinstitutioner som får statsandel, vilket också har varit ägnat att förbättra verksamhetens kvalitet och omfattning. Utökande av konstinstitutionernas regionala verksamhet bör ändå ytterligare stödas på olika sätt. Institutionernas inriktade verksamhet, t.ex. konstfostran eller samarbete exempelvis med skolor och social- och hälsosidan, begränsar sig fortfarande för det mesta till den egna kommunen.

I och med att kommunerna slås samman verkar underlaget för att tillhandahålla kulturtjänster och utbudet av tjänster dock breddas. Det finns inga täckande utredningar ännu i det här skedet, men t.ex. vid ingången av 2009 gick fem kranskommuner samman med Tavastehus och bl.a. möjligheterna att utsträcka barnkulturtjänsterna till de s.k. randområdena har beaktats i planerna för kulturväsendet. Tjänsterna inom den grundläggande konstundervisningen bör smidigt kunna användas över kommungränserna.

Behovet av kulturtjänster förändras innehållsmässigt när åldersklasserna blir äldre och rätt inriktade aktiviteter bl.a. stöder och underlättar arbetet med äldre. Enligt t.ex. en utredning från Nätet för regionala danscentra 2008 är efterfrågan på tjänster inom s.k. tillämpad konst i synnerhet för äldre större än vad som kan produceras.

Kommunerna har i sina planer för kommun- och servicestrukturreformen föreslagit samarbete med andra kommuner som ett sätt att förbättra produktionen av kulturtjänster. Det blir i synnerhet aktuellt att köpa tjänster från tredje sektorn samt att använda beställarutförarmodellen. Det ser ut som om trenden för anordnandet av kultur-, idrotts-, ungdomsarbets- och fritidstjänster är att använda underleverantörer. För närvarande uppgår den sysselsatta arbetskraften inom kulturens verksamhetsområden i hela landet till ca 85 800, vilket är ca 3,8 procent av hela den sysselsatta arbetskraften. Möjligheter att öka andelen verkar finnas. Kommunerna bör i sitt serviceutbud effektivisera ömsesidigt samarbete liksom partnerskap inom den offentliga, privata och tredje sektorn. Undervisningsministeriet har strävat efter att stöda denna utveckling genom att inleda ett ESF-projekt, genom vilket man strävar efter att utveckla den tredje sektorns kompetens när det gäller att producera välfärdstjänster i kulturbranschen i utbudet av tjänster till kommunerna.

Bibliotekstjänster

Den modell för produktionen av biblioteks- och informationstjänster som kommunerna föreslog i genomförandeplaner och utredningar hösten 2007 var regionalt samarbete. Målet har inte uppnåtts och det finns bara ett fåtal regionbibliotek. Tills vidare svarar nästan alla kommuner själva för produktionen av sina biblioteks- och informationstjänster även om samarbetet kring datasystem och materialupphandling annars är omfattande. I början av 2009 genomfördes ett stort antal kommunsammanslagningar. I det här skedet är det för tidigt att konstatera vilka effekter kommunsammanslagningarna har haft för biblioteks- och informationstjänsternas kvalitet och tillgänglighet och hur tjänsterna utvecklas i fortsättningen.

På basis av preliminära uppgifter har inga bibliotek dragits in i samband med kommunsammanslagningar. För att trygga en jämlik tillgång på biblioteks- och informationstjänster är

det viktigt att det finns tillräckliga och rätt inriktade öppettider, en kunnig personal och ett täckande materialutbud vid filialerna i biblioteksnätet. Biblioteks- och informationstjänsterna bör även i fortsättningen produceras som närtjänster för befolkningen.

En kommunsammanslagning ger i vissa fall bättre möjligheter att förbättra tjänsternas kvalitet genom en bedömning av den nya kommunens servicebehov och genom en omfördelning av resurserna. Med gemensamma resurser kan man bl.a. effektivisera biblioteksbusstjänsterna i glesbygdsområden och biblioteksmaterialets rörlighet. En koncentrerad av administrativa och andra beredningsuppgifter skapar spelrum för en effektivisering av kundservicen och utveckling av närtjänsterna. De enskilda filialerna kan också specialisera sig i enlighet med befolkningsstrukturen i sitt serviceområde.

Idrottstjänster

Enligt idrottslagen ska kommunerna skapa förutsättningar för idrottsutövning genom att stöda medborgarverksamhet, tillhandahålla idrottsanläggningar, utveckla det lokala och regionala samarbetet samt en hälsofrämjande idrott och genom att ordna idrottsverksamhet med beaktande även av grupper med särskilda behov. Idrott och motion ingår som basservice i kommunernas välfärdspolitik enligt statsrådets principbeslut från den 11 december 2008 om riktlinjer för främjandet av idrott och motion.

De idrottstjänster som kommunerna erbjuder är i huvudsak ledd idrott och idrottsanläggningstjänster. De är till karaktären närservice samt i synnerhet när det gäller stora idrottsanläggningar regionala tjänster. Kommunerna tillhandahåller ofta ledd motion och idrott för befolkningsgrupper som inte tillhandahålls tjänster av idrottsföreningar och idrottsföretag. Sådana är t.ex. specialgrupper och äldre. Idrottsföreningarna svarar för en stor del av idrottsutbudet i synnerhet för barn och unga.

När det gäller idrott är målet för kommun- och servicestrukturen att i takt med större serviceområden få en strategisk sakkunskap på ledningsnivå i kommunerna för att utveckla serviceutbudet och göra det möjligt för de anställda att specialisera sig inom olika delområden av idrottsverksamheten för att förbättra tjänsternas kvalitet. Målet är dessutom att utöka samarbetet mellan förvaltningarna och effektivisera resursanvändningen i synnerhet när det gäller hälsofrämjande motion för olika befolkningsgrupper.

Det finns inte ännu någon systematisk information att tillgå om vilka förändringar kommunsammanslagningarna orsakar i serviceutbudet, eftersom utvecklandet av servicestrukturerna inte ännu har kommit så långt i kommunerna som en utvärdering skulle förutsätta. Det är ändå uppenbart att de större serviceområden som uppstår i och med reformen möjliggör en kvantitativ och kvalitativ samt även mer ekonomisk utveckling av tjänsterna. T.ex. när små kommuner går samman kan en heltidsanställd fås till utvecklingsuppgifter inom idrotten. Den regionala jämställdheten och tillgängligheten blir i allmänhet bättre när en enhetlig servicenivå skapas i de kommuner som slås samman. Bildandet av större serviceområden gör det möjligt för tjänsteinnehavare att specialisera sig inom olika delområden av idrottsverksamheten. Utöver serviceutbudet föder reformen nya slags lösningar i förvaltningsstrukturer och arbetsformer. Den ekonomiska recessionen kan ändå försvåra utvecklandet av serviceverksamheten.

I syfte att förbättra och effektivisera serviceutbudet bör kommunerna utifrån kommunstrategin göra upp en idrottsstrategi som går över förvaltningsgränserna och som också kan vara en del av kommunens välfärdsstrategi. Till grund för strategin bör göras en analys av servicebehovet inom hälsofrämjande motion och idrott ur olika befolkningsgruppers synvinkel. Kommunerna bör i sitt serviceutbud effektivisera sitt ömsesidiga samarbete liksom partnerskapet inom den offentliga, privata och tredje sektorn.

För att bevara servicenätet kommer kommunerna i ökande grad att söka samarbetspartners också bland aktörer och företag inom den tredje sektorn.

Ungdomsarbets tjänster

De centrala ungdomsarbets tjänsterna är ungdomsarbetare, ungdomslokaler, stöd för ungdomsföreningar, informations- och rådgivningstjänster för unga, verkstadstjänster för unga, uppsökande arbete i par samt system för ungas påverkan och hörande av unga. Effekterna av kommun- och servicestrukturreformen för idrottstjänsterna har främst varit ändringar i anslutning till kommunsammanslagningar tack vare vilka ungdomstjänsterna i små sammanslagna kommuner har förbättrats.

I antalet kommunala ungdomsarbetare kan inte märkas någon minskning i det totala antalet årsverken. Man har kunnat bygga upp heltidstjänster för ungdomsarbetare av deltidstjänsterna för ungdomsarbetare i små kommuner som går samman. I små kommuner har det inte varit möjligt att fokusera på en helhetsinriktad planering av ungdomsarbete och –politik. I stora kommuner som slås samman fungerar dessa planeringstjänster också till förmån för ungdomarna i sammanslagna små kommuner.

I samband med kommunsammanslagningarna har man åtminstone inte tills vidare kunnat märka någon minskning av kommunala ungdomslokaler. Den ledda verksamheten i ungdomslokalerna har kanske i någon mån t.o.m. ökat, eftersom det administrativa arbetet inom ungdomsverksamheten har kunnat centraliseras till en större kommunhelhet.

År 2007 var informations- och rådgivningstjänsterna för unga organiserade i 230 kommuner och omfattade 75 procent av kommunerna i landet. I början av 2009 omfattade tjänsterna i och med kommunsammanslagningar 207 kommuner, men redan 82 procent av 13–24-åringar. Kommunsammanslagningarna har förbättrat serviceläget, eftersom små kommuner som går samman inte har haft denna service och ungdomarna även i dessa kommuner tack vare kommunsammanslagningen har fått tillgång till den.

Verkstadstjänsterna för unga har förbättrats när det gäller ungdomar i små sammanslagna kommuner, eftersom dessa tjänster har funnits i de största centralkommunerna. I och med recessionen håller ungdomsarbetslösheten snabbt på att öka och verkstädernas möjligheter att utvidga sin verksamhet är begränsade med nuvarande resurser.

År 2008 inleddes med undervisningsministeriets stöd uppsökande arbete i par som delvis ansluter sig till verkstadsverksamheten med 56 arbetspar. Arbetsparens verksamhet utsträckte sig till 148 kommuner och nådde 2008 sammanlagt 1999 ungdomar, varav 1455 anvisades främst till verkstäder eller utbildning. Ungdomar i små sammanslagna kommuner får naturligt tillgång också till denna service.

De system för initiativkanaler och hörande av unga som byggts upp i anslutning till informations- och rådgivningstjänsterna för unga betjänar väl också ungdomar i små sammanslagna kommuner som inte annars skulle ha denna service. Detta system undergår en kraftig utveckling. För närvarande deltar 36 kommuner och målet för 2009 är att få med 90 kommuner i systemet. Det finns kommunala ungdomsfullmäktige i nästan 200 kommuner. Ungdomarna i små sammanslagna kommuner kommer med i det här systemet som har funnits bara i ett fåtal små kommuner.

I princip omfattas hela landets unga av ungdomsarbete på Internet som ny verksamhetsform. För verksamheten har utbildats ca 100 ungdomsarbetare som regelbundet arbetar på Internet bland ungdomar som besöker Habbo Hotel samt Irc-gallerian.

2.4 Att åberopa undantagsgrunderna i ramlagen

Undantag från kriterierna för bildandet av en kommun eller ett samarbetsområde kan göras, om det med kraven på befolkningsunderlag inte är möjligt att bilda en funktionell helhet på grund av skärgårdsförhållanden, långa avstånd, de språkliga rättigheterna för nationalspråken eller för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur. Dessa är ändå inte absoluta grunder att ställa sig utanför de åtgärder som avses i lagen i synnerhet i fall där det existerar en funktionell helhet inom ramen för vilken kommunerna bedriver samarbete redan nu. Avsikten är också att man med hänsyn till omständigheterna ska sträva efter att komma så nära det föreskrivna kravet på befolkningsunderlag som möjligt.

Syftet med rättigheterna att göra undantag har varit att trygga de språkliga rättigheterna i kommun- och servicestrukturreformen. I praktiken begränsar sig detta behov till kustområdena på fastlandet. Strävan är också att trygga samernas rättigheter till språk och kultur. Dessutom har man ansett att det med hänsyn till helheten kan visa sig oändamålsenligt att med de föreskrivna kraven på befolkningsunderlag bilda en funktionell helhet på grund av långa avstånd. Avstånden betraktas som långa om avståndet mellan kommuncentrumen i olika kommuner längs allmänna vägar är längre än 40 km och i motiven till lagen räknas upp vilka kommuner (28 st.) som rättigheten gäller. Skärgårdskommunerna räknas upp i statsrådets förordning om skärgårdskommuner och de skärgårdsdelar i andra kommuner på vilka bestämmelserna om skärgårdskommuner tillämpas (1212/2003, 608/2008) och de skärgårdskommuner som avses i ramlagen är sammanlagt 8 till antalet (2007 var kommunerna 10). Undantaget i punkten från nationalspråken i fråga om finska och svenska gäller närmast anordnandet av svensk service. Befolkningsunderlagen kan alltså vara mindre än vad som krävs, om tryggandet av de språkliga rättigheterna så kräver. Detsamma gäller samiska. De språkliga rättigheterna för samiska samt finska och svenska och åberopandet av dem granskas i kapitel 2.12.

2.4.1 Kommuner som åberopar grunderna och motiveringar till undantag

Kommunerna skulle i de genomförandeplaner och utredningar som de lämnade 2007 nämna om de åberopar ovan nämnda undantagsgrunder för att göra ett undantag från skyldigheterna i ramlagen. Omnämmande begärdes också i svaren på enkäten om social- och hälsovårdstjänsterna våren 2009. På basis av uppgifterna i enkätsvaren åberopar 39 kommuner de särskilda förhållanden och rättigheter till avvikelser som avses i ramlagen. Långa avstånd åberopas av 30 kommuner, skärgårdsförhållanden av 6, språkliga rättigheter för finsk- och svenskspråkiga av 7 och rättigheter för samernas språk och kultur av 4.

Både 2007 och 2009 åberopades undantagsgrunderna i synnerhet när det gäller långa avstånd av flera kommuner än vad som enligt ramlagen hade rätt till det, dvs. också av kommuner där det inte råder särskilda förhållanden. År 2009 var dessa kommuner åtta. Dessutom var det åtta kommuner som inte åberopade rättigheten även om de har särskilda förhållanden enligt ramlagen. Av dessa kommuner har ändå inte alla planer på att fullgöra skyldigheten beträffande befolkningsunderlaget. På motsvarande sätt har en del av de kommuner som åberopat grunderna strävat efter att fullgöra skyldigheten beträffande befolkningsunderlaget trots rätten att göra undantag, i regel genom att bilda ett samarbetsområde. T.ex. flera kommuner som 2007 åberopade undantagsgrunden skärgård har trots rätten till undantag strävat efter att fullgöra skyldigheterna i ramlagen också när det gäller befolkningsunderlaget trots att de kommuner som åberopat skärgård alla är skärgårdskommuner eller kommuner med skärgårdsdel, dvs. sådana som har särskilda förhållanden. Det har ansetts att en del av skärgårdskommunerna med anledning av vidtagna åtgärder (främst kommunsammanslagningar) har kommit tillräckligt nära kravet på ett befolkningsunderlag på 20 000 invånare.

Sammanlagt stöder sig största delen av de kommuner som motiverar undantag på regionala specialförhållanden och största delen av kommunerna motiverar sina avgöranden med långa avstånd. Kommunerna betonar inte egentligen andra skäl vid åberopandet av undantagsgrunder än vad som skrivits in i ramlagen, med undantag för faktorer som ansluter sig till när servicens kvalitet. Andra orsaker än sådana som är inskrivna i lagen har inte godkänts som grund vid styrningen av reformen.

2.4.2 Undantagsgrundernas inverkan på hur reformen framskrider

Möjligheten till undantagsgrunder har inverkat på hur reformen framskrider i synnerhet i kommuner med långa avstånd, där grunden ofta har jämförts med befrielse från samarbetskyldigheten, ställvis lamslagit samarbetsplaner och både på goda grunder och utan grund lett till ett stabilt reformläge. De yttre trycken på reformen har inte varit lika starka i dessa kommuner som på andra håll i landet. En del av kommunerna har planerat t.ex. ett samarbetsområde, men planerna har ofta strandat. Rätten att göra undantag har ansetts vara en tillräcklig grund för att inte gå vidare på det sätt som förutsätts i ramlagen också när det gäller det strategiska utvecklandet av tjänster i många av dessa kommuner.

Av landskapen har inte just gjorts några kommunsammanslagningar och väldigt få samarbetsområden har bildats i Lappland. I regionen finns många kommuner med liten folkmängd, där de grundläggande lösningarna i fråga om fullgörandet av kriterierna i ramlagen ännu är öppna, men också flera kommuner med långa avstånd. Däremot har många kommunsammanslagningar genomförts i Egentliga Finland trots möjligheten att åberopa undantagsgrunderna. Detta kan anses ha berott på den täta kommunstrukturen i området, men också på att dessa kommuner har anammat reformens syfte.

Att en kommun omfattas av undantagsgrunderna har vid styrningen av kommunerna inte ansetts vara en absolut förutsättning för kommunen att bli utanför åtgärderna i ramlagen, om det endast gäller undantag från befolkningsunderlaget, och det har betonats att kommunerna bör sträva efter att fullgöra de övriga skyldigheterna i lagen och på längre sikt sträva efter ett starkare befolkningsunderlag för tjänsterna för att trygga basservicen och de grundläggande fri- och rättigheterna. Kommunerna har förhållit sig avvaktande till reformen, eftersom det i fråga om kommuner som omfattas av undantagsgrunderna inte närmare har stakats ut på vilket sätt de ska fullgöra skyldigheterna i ramlagen. De strukturella lösningarna i synnerhet i kommuner med långa avstånd eller i skärgårdskommuner för inte nödvändigtvis med sig de fördelar som avses i ramlagen.

Styrningen av reformen i kommuner med långa avstånd bör stärkas för att de ska kunna gå vidare i enlighet med ramlagen. Det är ändamålsenligt att eftersträva en breddning av befolkningsunderlaget till de delar det med hänsyn till omständigheterna är möjligt i kommunerna. Staten har redan strävat efter att trygga tjänsterna i glesbebyggda kommuner och skärgårdskommuner genom de beslut som fattades vid ramförhandlingarna i vår 2009 där man kom överens om reformeringen av statsandelssystemet (se kap. 2.7.2).

Till stöd för utvecklandet av servicen inledde Finlands Kommunförbund, finansministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet i november 2008 ett projekt där man oberoende av de nuvarande kommungränserna och samarbetsstrukturerna i kommunerna granskade hur servicen anordnas och produceras på basis av var kommuninvånarna arbetar och sköter sina ärenden. I projektet för kommuninvånartillvända servicelösningssmodeller i kommuner med långa avstånd 2015 kartlades tillsammans med partner- och nätverksskommuner sådana alternativa modeller för hur servicen borde ordnas och produceras som gör det lättare att uträtta ärenden och säkrar servicens kvalitet.

I den slutrapport från projektet för kommuner med långa avstånd som blev klar i juni 2009 konstaterades att det krävs specialåtgärder för att trygga servicen i kommuner med långa avstånd. I projektet föreslogs två centrala åtgärder för att trygga servicen i kommuner med långa avstånd: 1) norm- och strukturella hinder hävs samt 2) en förnyande av arbetsformer. Det sistnämnda är kommunernas frivilliga reformerande, det förstnämnda förutsätter åtgärder av staten. För att utreda vilka normer och strukturella hinder som kan hävas i dessa kommuner föreslås i projektet att det genom ett särskilt försök med pilotprojekt i kommunerna utvärderas bl.a. hur skyldigheterna i ramlagen fungerar i kommuner med långa avstånd, behörighetsvillkor för tjänster inom social- och hälsovårds- samt undervisningsväsendet samt en liberalisering av andra sådana författningar som avsevärt begränsar tryggheten av servicens kvalitet och tillgänglighet i kommuner med särskilda förhållanden. Det föreslås att försöket bereds under 2010 och inleds vid ingången av 2011.

2.4.3 Slutsatser om undantagsgrunderna i ramlagen

Det är inte möjligt att fullgöra kravet på ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare för social- och hälsovården och på många ställen skulle det inte garantera att målen för ramlagen och reformen uppnås i de kommuner som har rätt att åberopa de undantagsgrunder som nämns i ramlagen (långa avstånd, skärgårdsförhållanden, språkliga rättigheter samt samernas språkliga och kulturella rättigheter).

Problemet i synnerhet i kommuner med långa avstånd har ändå varit att rätten att göra undantag automatiskt har tolkats som en möjlighet att ställa sig utanför åtgärderna i ramlagen också vad gäller utvecklandet av servicen, även om rätten endast avser undantag från kravet på befolkningsunderlag. Undantagsgrunderna i ramlagen har ändå inte till alla delar åberopats automatiskt. En del av de kommuner som har rätt att åberopa undantagsgrunder, i synnerhet skärgårdskommuner, har trots rätten också strävat efter att bredda befolkningsunderlaget, vilket har varit ramlagens syfte. Avsikten har varit att alla kommuner med hänsyn till omständigheterna ska sträva efter att komma så nära det föreskrivna kravet på befolkningsunderlag som möjligt.

Allmänt taget har ramlagens krav på befolkningsunderlag haft en framträdande ställning i reformen inom såväl styrningen som offentligheten. Styrningen av reformen har i synnerhet gällt sådana kommuner som inte har uppfyllt denna skyldighet, vilket i kommunerna har lett till att servicen utvecklas i en långsammare takt och att strukturella lösningar betonas. Styrningen har däremot varit lättare i fråga om kravet på befolkningsunderlaget, eftersom ramlagen har tillhandahållit metoder för att "skuffa" reformen framåt i små kommuner. Tills vidare har ramlagen ändå inte erbjudit större kommuner som redan uppfyller kraven och kommuner som åberopar de s.k. undantagsgrunderna i ramlagen tillräckliga eller klara metoder för att utveckla produktiviteten och tjänsterna.

2.5 Reformens framskridande och verkningar i stadsregionerna

2.5.1 Stadsregionplaner och genomförandet av dem

I ramlagen förutsattes 17 stadsregioner utarbeta stadsregionplaner för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras i regionen. Målet för kommun- och servicestrukturen är att utveckla kommunstrukturen så att den blir livskraftig, funktionsduglig och enhetlighet samtidigt som högklassig och tillgänglig service tryggas. Målet eftersträvas förutom med kommunsammanslagningar och samarbetsområden genom att stärka det kommunala samarbetet och verksamhetsbetingelserna för stadsregioner.

Stadsregionplaner utarbetades före den 31 augusti 2007 av sammanlagt 19 stadsregioner och 154 kommuner deltog i arbetet med planen. Planer gjordes upp av stadsregionerna Björneborg, Borgå, Helsingfors, Joensuu, Jyväskylä, Karleby, Kotka, Kuopio, Lahtis, Seinäjoki, S:t Michel, Tammerfors, Tavastehus, Uleåborg, Vasa, Villmanstrand och Åbo och dessutom gjorde Kouvola och Västra Nyland frivilligt upp planer. I flera stadsregioner deltog frivilliga kommuner i processen. I de regioner som gjort upp en stadsregionplan bor två tredjedelar av Finlands befolkning och deras betydelse för hela landet när det gäller en bevarad livskraft och konkurrenskraft, ett fungerande servicesystem, en kontrollerad utveckling av samhällsstrukturen och uppnåendet av klimatmålen är stor. Planerna utvärderades och våren 2008 ordnades fem regionala responsmöten. En bedömning som gjorts utifrån svaren på den enkät som gjordes i januari 2009 utgör den centrala grunden för redogörelsen när det gäller stadsregionernas planeringsskyldighet.

2.5.2 Samordning av markanvändning, boende, trafik och service samt enhetligare samhällsstruktur

Behoven och traditionerna i anslutning till den gemensamma styrningen av markanvändningen i stadsregionerna varierar mellan olika regioner och de flesta har haft ganska lite samarbete. Markanvändningens och markpolitikens självständighet upplevs som en viktig del av den kommunala självstyrelsen och man befarar att samarbete skulle begränsa kommunernas utveckling i synnerhet i centralstadens kranskommuner. Behovet av samarbete kring markanvändningen och samordning med boende, trafik och service finns dock i alla regioner och i synnerhet i de största stadsregionerna. Sedan planerna gjorts upp har behovet av samordning ökat ytterligare.

Vid bedömningen av hur stadsregionplanerna har genomförts har man granskat med vilka slags planeringsinstrument och processer samordningen av markanvändning, boende, trafik och service behandlas och vad som har berättats om planeringen av genomförandet och vilka metoderna är för att förenhetliga samhällsstrukturen, de markpolitiska principerna och styrningen av glesbebyggelsen. Allmänt taget kan man konstatera att samordningsaspekterna inte i någon nämnvärd utsträckning konkret har lyfts fram i regionerna, även om det har betonats i de tidigare skedena av utvärderingen.

I några regioner (Kouvola, Jyväskylä, Seinäjoki, Villmanstrand, Karleby, Joensuu) har man gått in för omfattande ändringar i kommunstrukturen och tack vare dem finns regionens kärnområden i en kommun. Även i dessa regioner finns utmaningar i anslutning till samordningen av markanvändningen, boendet, trafiken och servicen och i anslutning till samhällsstrukturens utveckling, men förutsättningarna för en regional styrning av markanvändningen som helhet har blivit avsevärt mycket bättre bl.a. på grund av ändringen av enskilda kommuners starka intressen och konkurrenskonstellationen mellan kommunerna, som ofta är ett hinder för samordning och gemensam styrning.

Nästan alla stadsregioner har planering i anslutning till den regionala styrningen av markanvändningen. Endast i Borgå anses landskapsplanen vara ett tillräckligt instrument för styrning och samordning. I Vasaregionen har behovet av strukturella förändringar och en regional styrning av markanvändningen börjat kartläggas på nytt.

De flesta regionerna har börjat utarbeta en strukturmodell. I modellen flätas på olika sätt in trafiksystemplanering, bostadspolitisk planering och regional granskning av servicestrukturen. Samordnande granskning har utförts i synnerhet i Tammerfors stadsregion, där man i anslutning till strukturmodellen har berett ett bostadspolitiskt program, en trafiksystemplan, en servicenätsplan för välfärdsservice, en klimatstrategi och en näringsstrategi. För dessa regionala projekt har godkänts gemensamma mål samt kriterier för utvärderingen av strukturmodellalternativen. I flera regioners planer har motsvarande samband ändå inte lyfts

fram tillräckligt väl och det är möjligt att avsikten efter strukturmodellsarbetet med markanvändningen är att inleda den övriga planeringen/programmeringen. För Joensuuregionen godkändes i slutet av senaste år en gemensam generalplan som andra stadsregion efter Uleåborgsregionen. Dessutom har strukturmodellsarbetet i Lahtis, Seinäjoki och S:t Michel en nära anknytning till landskapsplanläggningen.

I stadsregionplanerna eller i enkätsvaren är inte den regionala programmeringen av genomförandet eller styrningen av glesbebyggelsen så framträdande. När det gäller genomförandet av planerna finns det ingen bred politisk vilja att fördjupa sig i den regionala markpolitiken. Till styrningen av glesbebyggelsen har oftast hänvisats endast genom pågående strukturmodellsarbete eller byggnadsordningar. En gemensam generalplan eller strukturmodell som inte baserar sig på en gemensam markanvändningspolitik fungerar dåligt som styrinstrument för markanvändningen. Samarbetet bli lätt bara dokument som ingen förbinder sig till och med hjälp av vilka man inte kan överbrygga konkurrensen mellan kommunerna.

Det är i det här skedet svårt att dra så långt gående slutsatser som de verkliga effekterna av stadsregionplanerna för en enhetligare samhällsstruktur. Saken kan bedömas när innehållet i och verkningarna av de regionala strukturmodellerna/generalplanerna utvärderas samt när programmeringen av planernas genomförande preciseras. I det här skedet är det möjligt att granska främst vilka slags förutsättningar de pågående processerna skapar för en enhetligare samhällsstruktur.

2.5.3 Solidarisk bostadspolitik

Alla stadsregioner har i någon utsträckning funderat över ett samarbete kring boendet. I de flesta regioner håller man bara på att börja planera boendet och några överenskommelser om konkreta åtgärder har inte ännu gjorts. Bl.a. svaren från regionerna Åbo, Kotka, Västra Nyland och Villmanstrand berättar inget närmare om situationen för det regionala boendesamarbetet eller vilka åtgärder som ska vidtas. Det positiva är att man har kommit överens om att göra upp ett gemensamt bostadspolitiskt program. Även om boendesamarbetet till många delar beror på åtgärder som klarnar först i framtiden, torde flera regionala bostadspolitiska program bli färdiga i år.

Den tidigare samarbetshistorien syns också i det regionala genomförandet av bostadspolitiken. Regioner där man tidigare idkat samarbete har gått framåt och kommit överens om konkreta åtgärder. T.ex. i realiseringsprogrammet för markanvändning, boende och trafik i Helsingforsregionen (MAL 2017) anges bostadspolitikens innehåll och mål samt ställs regionala kvantitativa bostadsproduktionsmål för varje kommun. Dessutom har man i regionen tecknat ett intentionsavtal mellan staten och kommunerna i regionen om att utöka bostads- och tomtutbudet, men det praktiska förverkligandet av förklaringen verkar för närvarande delvis osäkert. Också i Joensuuregionen har man föreslagit flera individualiserade åtgärder för att utveckla boendesamarbetet. Dessa är bl.a. en regional renoveringsrådgivningsservice och utvecklandet av ett gemensamt elektroniskt system för sökande av hyresbostäder. Ett elektroniskt system för sökande av hyresbostäder utvecklas också i Björneborgsregionen, där man dessutom har inlett ett hissprojekt för det befintliga bostadsbeståndet som är gemensamt för kommunerna. I Lahtisregionen har ett samarbete kring boende inletts genom beredningen av en regional bostadsstrategi. Avsikten är att i strategin ta in produktionsmål för socialt boende och mål för specialgruppers boende. Dessutom kommer man i Lahtisregionen att inleda ett samarbete med kommunernas hyreshusbolag och från början av mars har Lahtis skött myndighetsuppgifterna för boende i några kranskommuner.

Behovet av samarbete kring boende för specialgrupper har fastställts bl.a. i Tammerfors- och Jyväskyläregionen. I en del av regionerna har bostadspolitiken närmast förståtts som uppgifter endast i anslutning till nyproduktion och statens bostadsfinansiering, såsom i Ta-

vastehusregionen, och i andra behandlas samarbetet kring boende åter som en del av markanvändningsplaneringen. I Uleåborgsregionen granskas boende genom genomförandeprogrammet för markanvändningen och betoningen ligger på att anvisa läget för nya bostadsområden och volymen på byggandet. I Borgåregionen strävar man efter att bemöta utmaningarna i planeringen av boendet med hjälp av landskapsplanen. I vissa regioner är den bostadspolitiska planeringen i hög grad beroende av det redan tidigare överenskomna regionala bostadspolitiska programmet. Hur aktuella dessa program är, vilka effekter de har och hur engagerade kommunerna är i att genomföra dem förblir oklart på basis av svaren.

Samarbetet kring boendet måste utvecklas i alla stadsregioner. Vissa utmaningar, såsom den allt äldre befolkningen och ordnandet av boende för specialgrupper, är gemensamma för alla och att bemöta dem kräver samarbete. Regionernas behov av en gemensam bostadspolitik och åtgärder som förverkligar den varierar. En faktor som centralt påverkar behoven av samarbete kring boende är befolkningsutvecklingen i regionen som avspeglar sig i bostadsmarknadssituationen. Åtgärderna och kraven i växande stadsregioner är i en solidarisk bostadspolitik andra än i regioner med en etablerad folkmängd eller regioner på tillbakagång. I växande regioner är det viktigt med mångsidiga åtgärder, medan det i områden med en minskande befolkning blir framträdande att ordna boende för äldre och specialgrupper.

Boendesamarbetet försvåras i synnerhet av kommunernas inbördes konkurrens om invånare. I en del av regionerna har den inbördes konkurrensen inte kunnat överbryggas ens så att man skulle kunna ställa ett tidsmässigt mål för ett gemensamt bostadspolitiskt program: man kan bara spekulera om den verkliga beredskapen till boendesamarbete i kommunerna i regionen. I flera stadsregioner ses boendet också centralt som en kommunal fråga om placeringen av boendet och man förbinder sig inte till en gemensam bostadspolitik och dess mål. Bristen på en regional syn på boendesamarbete leder till en dålig kontakt mellan boende och helheten näringspolitik och områdesutveckling i stadsregionen.

2.5.4 Ökade möjligheter att använda service över kommungränserna

Ett centralt mål för kommun- och servicestrukturreformen är att också i stadsregionerna förbättra serviceanvändningen över kommungränserna. Det har i regel också tidigare stått kommuninvånarna fritt att använda service över kommungränserna när det gäller kultur- och idrottstjänster samt undervisningstjänster bortsett från den grundläggande utbildningen. Inom primärvården, socialväsendet och den grundläggande utbildningen har det däremot inte varit fritt fram att använda tjänster utan det har varit beroende av avtal mellan kommunerna. Inom den grundläggande utbildningen kan en elev visserligen också söka till en skola utanför den egna bosättningskommunen och då kan eleven antas på lediga elevplatser. Avtalen gäller i allmänhet mellan enskilda kommuner, avtal som omfattar flera kommuner är mera sällsynta. Avsikten med skyldigheten att göra upp stadsregionplaner är uttryckligen att utöka möjligheterna att använda service i stadsregioner som omfattar flera kommuner.

Kommunerna har sett kostnadsfördelningen mellan kommunerna som ett centralt problem i gränsöverskridande serviceanvändning. I service som fritt kan användas bär den kommun där servicen är belägen, ofta centralstaden, huvudansvaret för kostnaderna för att servicen ordnas, även om den flitigt används av invånarna i grannkommunerna. Ett bra exempel på en överenskommen kostnadsfördelning är avtalet mellan kommunerna i huvudstadsregionen om fördelningen av kostnaderna för gymnasiestudier över kommungränserna. Frågor som ansluter sig till kostnadsfördelningen försvårar avtal mellan kommunerna också om användningen av service inom den grundläggande utbildningen och primärvården samt socialväsendet, ifall servicens innehåll och produktionskostnader inte har klarlagts.

En effektivisering av den regionala servicestrukturen samt utökade möjligheter till en regional serviceanvändning förutsätter att servicen granskas som en regional helhet och i synner-

het i förhållande till det regionala samarbetet kring markanvändning och trafik. Lämpliga instrument för granskningen är t.ex. regionala servicenätutredningar och -planer. I flera regioner har granskningen av servicestrukturen ett nära samband till strukturmodellsarbetet. T.ex. i Tammerforsregionen har en servicenätutredning och -plan gjorts upp samtidigt och i växelverkan med planeringen av markanvändningen och trafiksystemet.

Många samarbetsområden för primärvården och socialväsendet planeras i stadsregioner utan centralstad, vilket inte stöder ramlagens mål för en förbättrad serviceanvändning över kommungränserna. Samma utmaningar kan allmänt märkas också när det gäller regionstäder utanför landskapscentra. Med avseende på en förbättrad och enhetligare social- och hälsovårdsservice skulle det i stadsregioner vara viktigt med betydande kommunsammanslagningar som stöder enheten i regionen och ett regionalt helhetstänkande som stöder en sammanvändning av service över kommungränserna, även om kommunsammanslagningar inte skulle ha gjorts. T.ex. samkommunen för Södra Karelens social- och hälsovård, dit Villmanstrandsregionen hör, kan anses vara betydande med tanke på möjliggörande av serviceanvändning över kommungränserna.

Vad gäller möjligheterna att använda social- och hälsovårdsservice över kommungränserna har det inte skett någon märkbar förbättring under reformens gång. Endast i några stadsregioner bedöms serviceanvändningen faktiskt som en regional helhet. I de flesta stadsregioner har ändå skett sådana strukturella reformer som har effekter också för social- och hälsovårdsservicen. Problemet är i regel att kommunsammanslagningarna och samarbetsområdena är små ur regional synvinkel och kan i många fall skapa ännu flera murar för serviceanvändning över kommungränserna. I vissa regioner har någon eller några av de centrala kommunerna blivit utanför samarbetet.

I fråga om dagvårdsservice har man i vissa stadsregioner kommit överens om en gränsöverskridande serviceanvändning redan innan planeringsskyldigheten kom (bl.a. i Jyväskyläregionen). I samband med att stadsregionplanerna utarbetats har man föreslagit regionala lösningar i dagvårdsservicen och i flera regioner har man också tecknat åtminstone en avsiktsförklaring om att tillhandahålla gränsöverskridande dagvårdsservice.

När det gäller den grundläggande utbildningen är utgångspunkten att den är en närservice. I stadsregionerna är behovet av serviceanvändning över kommungränserna inom den grundläggande utbildningen från denna utgångspunkt stort främst i kommunernas gränsområden och kräver kommunalt samarbete i synnerhet inom planeringen av markanvändningen och trafiken i gränsområdena, i synnerhet förbindelserna inom kollektivtrafiken och den lätta trafiken. Det finns i någon mån erfarenheter av hur samplaneringen av gränsområden gått framåt i stadsregioner och nya och även större försöksprojekt håller på att komma igång.

Utmanande i flera regioner med tanke på främjandet av en sammanvändning av servicen är att kommunsammanslagningar och samarbetsområden i stadsregioner riktar sig bort från centralstaden. Situationen kan i flera fall bero på brist på förtroende mellan kranskommunerna och centralstaden. Det kan också bli en utmaning att inrätta flera samarbetsområden i samma stadsregion. T.ex. i Lahtisregionen ordnas primärvården i fyra olika strukturer. Då kan sammanvändningen av social- och hälsovårdsservice bli bättre inom samarbetsområdena, men risken är att sammanvändningen mellan samarbetsområdena och stora kommuner upphör t.o.m. helt och hållet.

I allmänhet är de servicehelheter som i stadsregionplanerna föreslagits som möjliga för sammanvändning snäva. I de flesta nämns samjour inom primärvården, som ofta torde vara gemensamt ordnad redan före kommun- och servicestrukturen. En enhetlig social- och hälsovård, som varit ett mera omfattande mål för reformen, märks inte just av i stadsregionplanerna, dvs. sammanvändning är i regel möjlig endast i enskilda servicehelheter. Oenhetliga strukturer med tanke på utvecklingen av social- och hälsovårdsservicen i stadsregio-

nerna kan anses vara något som åtminstone bromsar upp det fortsatta arbetet. Ett centralt hot mot en regional enhet är vilken effekt de oenhetliga och delvis överlappande strukturerna kommer att ha för utvecklandet av enhetliga och flexibla tjänster. Det kan också bli besvärligare t.ex. att få fungerande vårdkedjor samt att utveckla området enhetligt.

2.5.5 Olika situationer i stadsregionerna

Stadsregionerna befinner sig i olika skeden i sitt samarbete och man måste granska hur planerna genomförs också med tanke på regionernas storlek och de betydande strategiska förändringarna i kommunstrukturen.

Metropolområde

Helsingfors pendlingsregion är Finlands enda metropolområde. De 14 kommunerna i Helsingforsregionen utgör ungefär en fjärdedel av Finlands befolkning, en tredjedel av nationalprodukten. Det är viktigt att säkerställa metropolområdets internationella konkurrenskraft och balanserade utveckling för en gynnsam utveckling av hela landets samhällsekonomi och välfärden. Regeringen har på grund av detta inrättat en metropolpolitisk region för specialfrågor.

Helsingforsregionens pendlingsregion är betydligt större än de 14 kommuner som hör till området för stadsregionplanen. Behovet av att utveckla samarbetet har lyfts fram i Borgå- och Lojoregionen. Borgåregionen utgör inte i sin nuvarande form en meningsfull helhet ur planeringssynvinkel och det är ändamålsenligt att granska planeringen av den i samband med metropolområdet. Genomförandet av stadsregionplanen för Västra Nyland har legat nere men har nu kommit igång på nytt. Det finns skäl att ytterligare ta med åtminstone Tavastehusregionen i metropolområdesgranskningen och även Lahtisregionen har framhållit en koppling till metropolområdet.

Särskild uppmärksamhet ska fästas vid hur samarbetet i Helsingforsregionen löper under kommun- och servicestrukturreformens gång. Det är viktigt att verkställandet av stadsregionplanen går framåt för att målen för metropolpolitiken ska uppnås. Särdragen i metropolområdet är områdets omfattning, folkmängd, antalet aktörer och att relativt självständiga mindre stadscentra med sina pendlingsregioner också hör till pendlingsregionen. Det här är en stor utmaning för helhetskontrollen och den praktiska organiseringen av samarbetet, och kräver speciallösningar.

Stora stadsregioner

Utöver metropolområdet bildar också de övriga stora stadsregionerna (Jyväskylä, Kuopio, Lahtis, Uleåborg, Tammerfors och Åbo) sin egen helhet och även de har en allt större betydelse för en bibehållen internationell konkurrenskraft för hela Finland. De är kraftigt växande stora stadsregioner med särskilda behov i anslutning till kontrollen över samhällsstrukturen och en fungerande stadsregion. På grund av storleken betonas bl.a. möjligheten och behovet av att ordna en mångsidig och högklassig kollektivtrafik i dessa regioner.

I dessa stadsregioner verkar den nuvarande samarbetssituationen och de aktuella utmaningarna variera. Lahtis- och Tammerforsregionerna gör för närvarande relativt goda framsteg med genomförandet. Det finns långvariga erfarenheter av det samordnade strukturmodellarbete som upplevts vara bra i Lahtisregionen och den aktuella granskningen av strukturmodellen är nära förknippad med landskapsplanläggningen och granskningen av Lahtis egen generalplan. Man har också tagit itu med de utmaningar som en solidarisk bostadspolitik innebär. I Lahtisregionen pågår dessutom kommunindelningsutredningar för 10 kommuner. Genomförandet av den omfattande planen för Tammerforsregionen har kommit snabbt i

gång och är väl organiserat. Samarbetssituationen i Jyväskyläregionen förbättras avsevärt av den betydande strategiska kommunsammanslagningen i området.

I Kuopioregionen har man velat utvidga samarbetet till hela den funktionella stadsregionen. Samarbetet i området har tidigare varit obetydligt. Viktigt för en fungerande stadsregion och hela regionens utveckling är på vilket sätt man kommer vidare i planeringen av kärnområdena Kuopio-Siilinjärvi.

Bekymmersamt med tanke på det kommunala samarbetet i stadsregionen är utvecklingen i Uleåborgsregionen där den långvariga uppbyggnaden av samarbete har försvårats på grund av konkurrenssituationen mellan kommunerna. Samma slags utveckling kan vara sannolik också i andra regioner där man inte ännu har kommit lika långt med den regionala behandlingen av svåra ärenden och man inte i praktiken har prövat på samarbete i problemsituationer. I Uleåborg har visserligen i augusti 2009 startats en särskild utredning om en ändring av kommunindelningen, där 6 kommuner är med. Förutom i Uleåborg märks bristen på förtroende i utvecklingen i Åboregionen, där lösningar som gäller kommunsammanslagningar och samsamradsområden inte stöder hela pendlingsregionens utveckling.

Regioner som har genomfört viktiga kommunsammanslagningar

Viktiga kommunsammanslagningar bland de stadsregioner som omfattas av planeringsskyldigheten i ramlagen har förutom i Jyväskylä gjorts i Seinäjoki, Villmanstrand, Joensuu, Kuopio och Karleby. Kommunsammanslagningarna har avsevärt förbättrat förutsättningarna för en logisk och samordnad markanvändningspolitik, enhetligare samhällsstruktur samt utveckling av bostadspolitik. I sammanslagningarna i Tavastehusregionen har kranskommunerna i regionen gått samman med centralstaden, medan kranskommuner av betydelse för en enhetlig centralort har blivit utanför sammanslagningen. Kranskommunerna i Åboregionen har gjort sammanslagningar utan centralstad. Det är fortfarande oklart vilken betydelse sådana sammanslagningar har för främjandet av ramlagens mål, även om kommunstrukturen tack vare dem har utvecklats i en enhetligare riktning i stadsregionerna. Kommunsammanslagningarna lyfter ändå inte bort utmaningarna kring en enhetligare samhällsstruktur och i synnerhet samordningen av markanvändningen och trafiken. I det här avseendet är det viktigt hur snabbt man i hela regionen förbinder sig till gemensamma lösningar för hela områdets livskraft och hållbara utveckling i stället för att driva de enskilda kommunernas intressen.

Övriga stadsregioner

I andra stadsregioner, dvs. i Björneborg, Kotka och S:t Michel, pågår ett strukturmodellsarbete i huvudsak utifrån den nuvarande kommunstrukturen. Regionerna framskrider i olika takt och med lokala betoningar i sitt samarbete. I Vasaregionen har man inlett en helt ny granskning av samarbetet i stadsregionen genom en omfattande utredning. Dessutom har en omfattande kommunsammanslagnings- och samsamradsutredning nyligen genomförts i 9 kommuner i Vasaregionen.

Vid bedömningen av hur genomförandet av stadsregionplanerna framskrider och hur målen uppnås ska samtidigt granskas vad den snabba eller långsamma takten i regionen vittnar om. En motiverad utgångspunkt för ett långsammare framskridande kan vara att man aktivt söker en djupare grund för förtroende och samarbete och tillräcklig information innan man går vidare till konkreta åtgärder. Däremot kan ett långsamt framskridande också bero på en kraftig misstroendekonstellation, en svag verklig vilja till samarbete eller oförmåga att komma vidare.

2.5.6 Hur genomförandet av stadsregionsplanerna framskrider och alternativen för det fortsatta arbetet

Vid utvärderingen av stadsregionplanerna och hur de genomförts har faktorer som är centrala för ett framgångsrikt samarbete och desamma inom alla stadsregioner blivit framträdande. Att utveckla det regionala samarbetet är en krävande process, vars mål är en hållbar och strategisk förändring. Samarbetets effekt beror på både samarbetssätten och innehållet i samarbetet.

Pådrivna av ramlagen har det i regionerna inletts samarbetsprocesser som med varierande omfattning och djup öppnar nya perspektiv i arbetet med att utveckla stadsregionerna. Det samarbete som bedrivits eller planeras verkar ändå vara koncentrerat till de delområden där det har antagits varit möjligt att hitta en gemensam syn. Det har t.ex. ansetts vara möjligt att göra upp en strukturmodell i allmänna drag eller en generalplan för regionen, bara dess innehåll inte för mycket styr eller begränsar kommunernas verksamhet. I samarbetet har man ofta lämnat de svårare områdena, som t.ex. en gemensam markpolitik eller solidarisk bostadspolitik. Att komma fram till lösningar eller samförstånd ens i de lättaste frågorna har antagligen varit ett politiskt motiverat val för regionerna. I det här fallet är problemet att en lösning på de lättare frågorna inte som förväntat leder till en lösning på de svårare. Utanför samarbetet blir delområden som är förutsättningar för framgång i andra frågor, vilket leder till misslyckande och frustration.

Ett samarbete som byggs upp via kommunernas frivilliga val kan endast bygga på förtroende, som uppstår genom att man i beredningen tar hänsyn till att central- och kranskommunerna har olika verksamhets- och beslutskultur. På grund av olika bakgrund och motstridiga mål har det varit svårt i många regioner att förbinda sig till gemensamma planer och lett till brist på förtroende. Förtroendevalda som i sista hand fattar beslut i ärenden är ofta inte tillräckligt involverade i arbetet med att ställa upp mål för det regionala samarbetet och göra upp planer, vilket leder till att de har svårt att engagera sig.

Tyngdpunkten i samarbetet bör i fortsättningen finnas i markanvändningspolitiken, i en solidarisk bostadspolitik och regional styrning av glesbebyggelse, där de politiska skillnaderna mellan kommunerna och dessutom konkurrensen mellan kommunerna kommer kraftigast fram. Att hitta gemensamma mål och arbetsformer i dessa frågor leder till att planer som gör samhällsstrukturen enhetligare och genomförandeprogram som samordnar markanvändningen och trafiken görs upp. Motsvarande kritiska tröskelfrågor vid anordnandet av service är bl.a. kranskommunernas solidaritet i utslagningsproblem som läggs på centralstadens ansvar och centralstadens inställning till kranskommunernas rädsla för att gå miste om närserVICEN.

Enligt utvärderingen vid Lapplands universitet (2009) bör de åtgärder som stöder verkställigheten av samarbetet mellan kommunerna stärkas. I rapporten föreslås att man i det fortsatta arbetet kan gå vidare enligt tre alternativa modeller:

- Man låter stadsregionerna utvecklas genom egna val som de motiverat för sig själva.
- Det stiftas en stadsregionlag där man anger minimivillkoren för samarbetet.
- Det skapas ett avtalsförfarande för stadsregioner där parterna t.ex. är staten, kommunerna i stadsregionerna och förbunden på landskapsnivå.

Det första alternativet ger den verkställande makten åt stadsregionerna själva, vilket i praktiken innebär att ett frivilligt samarbete i enlighet med den nuvarande modellen fortsätter. En stadsregionlag skulle som lagstiftningsmetod definiera minimivillkoren för samarbetet. Förvaltningen skulle organiseras utifrån baskommuner. Det ändamålsenligaste alternativet

skulle enligt utvärderingen vara ett stadsregionavtal som via förhandlingar tar hänsyn till både stadsregionernas och statens intressen. Avtalet ska vara bindande och bör innehålla strategiska mål för en livskraftig, funktionsduglig stadsregion som tryggar servicen inklusive konkreta åtgärder som stöder detta.

Den arbetsgrupp som utvärderat stadsregionsplanerna har också kommit fram till samma slags alternativ för det fortsatta arbetet: 1) framskridande utan nya åtgärder samt 2) en strängare styrning av stadsregionernas samarbete, vilket antingen innebär att minimivillkor skapas för samarbetet eller avtalsförfarande.

I det första alternativet framskrider regionerna utifrån pågående processer. Man förmodar att den kortsiktiga och långsiktiga ekonomiska situationen skulle styra kommunerna i regionen till att utöka sitt samarbete och sporra dem till sammanslagningslösningar inom de närmaste åren. Att gå vidare utifrån pågående samarbetsprocesser är otillräckligt som alternativ. Stadsregionerna behöver också enligt eget önskemål mer styrning och stöd för samarbetet. Stödet är också bl.a. kunskapsmässigt stöd och stöd för bildande av nätverk.

Utgångspunkten för en strängare styrning av stadsregionerna är bedömningen att det nuvarande förfarandet inte överbrygger den interna konkurrenskonstellationen i regionen. Stadsregionens livskraft lider som helhet och förenhetligandet av samhällsstrukturen går inte framåt på önskat sätt. Tjänster ordnas inte ekonomiskt och effektivt och möjligheten att använda service över kommungränserna, vilket gör vardagen flexiblare för invånarna i regionen, beaktas inte tillräckligt i servicelösningarna. Riskerna och problemen är störst i de största stadsregionerna som också har den största pressen på sig.

Skapandet av minimivillkor innebär att samarbetsskyldigheten lagstadgas. Utgångspunkten för skyldigheten bör vara en analys utifrån olika stadsregioners behov och situation om behovet av spelregler för att ordna lösningar inom regionerna, utarbeta mera bindande gemensamma planer och program för att genomföra dem. När man funderar över skyldighetens inriktning bör man ta hänsyn till kommunstrukturens utveckling och behovet av samarbete på grund av regionernas storlek och situationen i övrigt. En del av de nuvarande regioner som nämns i ramlagen och som har gjort upp stadsregionplan omfattas inte av skyldigheten. I lagen bör också tas ställning till innehållet i de planer som förutsätts av regionerna i skyldigheterna och eventuellt till tidtabellerna för uppgörandet av dem. Genom samarbetsskyldigheten kan man uppnå gemensamma regionala planer, men att enbart förplikta till samarbete kring planering garanterar inte ännu i sig att planerna är bindande och genomförs i praktiken.

Avtalsförfarandet innebär enligt arbetsgruppen att en avtalsbaserad praxis utvecklas för stadsregioner. Stadsregionerna avviker från varandra på många sätt och den enda rätta verksamhetsmodellen eller åtgärds helhet existerar inte. I regionvis skräddarsydda avtalsförfaranden kan regionernas särdrag beaktas. I avtal som ingås i regionerna bör parterna vara statliga myndigheter och kommunerna i regionen och förbunden på landskapsnivå. Staten har en stor roll i synnerhet när det gäller att finansiera infrastrukturen och boendet samt koordinera och passa in planeringen av markanvändningen och trafiken. I den avtalsrelaterade processen behövs sannolikt också utomstående stöd, t.ex. tillsättandet av en utredare. I en sådan samarbetsprocess kan möjligheterna och hoten i och med utvecklandet av regionen och förändringar i omvärlden samt de ömsesidiga beroendeförhållandena mellan kommunerna i regionen göras synliga och kritiskt analyseras. Med hjälp av regionvisa analyser av samarbetshistorien, nuläget och framtiden finns det förutsättningar att söka verksamhetsmodeller som tryggar även genomförandet av gemensamma planer och genomförandeprogram. Intentionsavtalet i Helsingforsregionen skapar en grund och riktlinjer för avtalsförfarandet. Enligt arbetsgruppen det finns skäl att undersöka hur avtalsförfarandet tillämpas i synnerhet i de övriga stora stadsregionerna, som t.ex. i Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Jyväskylä, Kuopio och Lahtis.

Problem i anslutning till engagemang och konkurrens mellan kommunerna ska uppmärksammas oberoende av om man går vidare enligt skyldigheterna i lagstiftningen eller avtalsförfarandet. En kombination av dessa alternativ, dvs. utvecklandet av avtalsförfarandet så att man genom lagstiftningen skapar närmare angivna ramar och spelregler för gemensamma planer och genomförandet av dem är också möjlig. Detta möjliggör ett snabbare förlopp, eftersom man i problemsituationer inte måste vänta på det stöd som lagstiftningen ger.

Kontrollen över samhällsstrukturen i stadsregioner och utvecklandet av samordningen av markanvändning, boende, trafik och service förutsätter i varje fall också en kritisk granskning och utveckling av gällande lagstiftning och de verktyg den ger samt att goda verksamhetsmodeller lyfts fram.

2.5.7 Slutsatser om stadsregioner

Skyldigheten enligt ramlagen att göra upp stadsregionplaner har fått stadsregionerna att omvärdera sin situation, sina mål och sina arbetsformer. I regionerna har startats många nya samarbetsprocesser och målen för de tidigare processerna har preciserats och reviderats. Det finns stora skillnader mellan regionerna när det gäller hur genomförandet av stadsregionplanerna har gått framåt, eftersom skillnaderna i det föregående samarbetets omfattning, mängd och utförande har varit stora.

När det gäller uppnåendet av målen för stadsregionerna är det viktigt att kommunstrukturen och samarbetsområdena stöder regionens funktion som en enhetlig pendlingsregion. Detta främjar också en lösning på frågor kring en enhetligare samhällsstruktur, tillgången på service och en fungerande trafik och kollektivtrafik.

I syfte att stärka samarbetet behövs mer styrning och stöd, men vid behov också mera bindande skyldigheter. Det centrala är att hitta ett förtroende inom regionen, en gemensam vision samt medel och gemensamma spelregler som stärker det kommunala engagemanget. Detta torde också förutsätta ändringar i lagstiftningen. Spelreglerna bör vara ett stöd för att gemensamt överenskomna riktlinjer håller i situationer där kommunernas kortsiktiga intressen allvarligt hotar regionens helhetsintressen eller nationella mål i anslutning till dem. Skillnaderna mellan stadsregionerna kan åter beaktas genom gemensamma utredningsprocesser.

Det regionala förfarandet med utredningsperson är ett flexibelt sätt att kartlägga samarbetsproblem och -möjligheter i regionen samt att presentera funktionella och strukturella lösningar som tar hänsyn till regionens utgångspunkter för att stärka livskraften. Med hjälp av förfarandet kan man bedöma det planeringsbehov och den markanvändningspolitik som regionens samhällsstruktur förutsätter och väcka motioner som gäller dem. Förfarandet är flexibelt och därför i fråga om konsekvenser snabbare än de andra föreslagna alternativen, förutsatt att utredaren har tillräckliga befogenheter och stadsregionen förbinder sig till lösningsförslagen.

Lösningalternativen kan i princip också vara en kombination av ovan beskrivna modeller och förfaranden som drar nytta av de bästa sidorna hos de olika metoderna och samtidigt tryggar att samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken och användningen av service över kommungränserna går framåt i stadsregionerna, och stadsregionernas livskraft också på lång sikt.

2.6 Reformens verkningar för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning

2.6.1 Verkningar av utvärderingsförfarandet enligt 9 § i ramlagen samt bedömning av reformens verkningar för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning

Kommuner som enligt 9 § i ramlagen befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning definieras genom förordning av statsrådet årligen på basis av underskott, årsbidrag, lånestock, inkomstskatteprocent, självförsörjningsgrad och gränsvärden för relativ skuldsättning. De beräknas enligt uppgifterna för de två senaste bokslutsåren.

På basis av bokslutsuppgifterna för 2004–2007 har det funnits sammanlagt 33 kommuner som uppfyllt gränsvärdena. Invånarantalet i dem är ca 3 procent av invånarantalet i hela landet. Av dessa 33 kommuner har det utvärderingsförfarande som förutsätts i lagen gjorts i sammanlagt 20 kommuner. I de övriga har inte gjorts någon utvärdering därför att kommunerna har fattat beslut om en kommunsammanslagning. Utvärderingen har inte heller under reformens gång genomförts fler än en gång i samma kommun, även om gränsvärdena skulle ha uppfyllts flera gånger.

Utvärderingen görs i en utvärderingsgrupp som består av medlemmar från finansministeriet och den aktuella kommunen. Huvudsyftet i utvärderingarna har varit att utreda kommunens möjligheter att trygga den service som förutsätts i lagstiftningen för sina invånare. Utvärderingsgruppernas uppgift är att lägga fram ett förslag till de åtgärder som behövs för att trygga servicen och i utvärderingarna har utretts både möjligheten till sammanslagning och försämringsåtgärder för att balansera kommunens ekonomi och balanseringsåtgärder. Gruppernas förslag har varit enhälliga med undantag för ett och också fullmäktigeförsamlingarna i alla de kommuner som omfattats av förfarandet har godkänt dem med små ändringar.

De utvärderingar som gjorts före 2009 och utvärderingsarbetsgruppernas förslag har med undantag för en kommun innehållit ett saneringsprogram för ekonomin. Saneringsprogrammen måste göras upp för flera år, för att åtgärdsprogram enligt 65 § i kommunallagen ska genomföras för att täcka underskotten. Utöver ekonomiplaneåren gjordes nödvändiga balanseringsplaner för ekonomin. Den långa tidtabellen var nödvändig på grund av den dåliga ekonomiska situationen och de stora underskotten i kommunerna. Saneringsprogrammet gjordes upp detaljerat för varje kommun och tog fram de åtgärder som ska vidtas under varje år och eurobeloppen. Åtgärderna gällde bl.a. en dämpning eller sänkning av utgiftsökningen inom olika verksamhetsområden, en ökning av inkomsterna som t.ex. kommunalskatten, fastighetsskatten och försäljningsinkomsterna samt en granskning av antalet anställda, pensioneringsutvecklingen och andra produktivetsåtgärder.

Också i de fall där sammanslagning föreslogs som det primära alternativet gjorde utvärderingsgruppen ett helhetsprogram för balanseringen av ekonomin och lade fram det för fullmäktige. Ett långsiktigt och konkret balanseringsprogram för ekonomin bör vara det primära sättet att trygga den service för invånarna som lagstiftningen förutsätter, om inte en sammanslagning av kommunerna har ansetts kunna genomföras.

Det är möjligt att bedöma saneringsåtgärdernas verkningar först på längre sikt, eftersom det på kort sikt är svårt att urskilja vad som i kommunens ekonomiska utveckling beror på åtgärder och vad som beror på den allmänna ekonomiska utvecklingen. Utvärderingen försvåras också av utvärderingsgruppernas mandatperiod som går ut när de lagt fram sitt förslag. Kommunens ekonomiska utveckling har dock följts efter utvärderingen, i synnerhet om

kommunen på grund av ekonomiska svårigheter har ansökt om behovsprövat finansieringsunderstöd.

Utvärderingsgruppernas arbete i sig kan sägas ha varit lyckat och förfarandet har förbättrat växelverkan mellan staten och kommunerna. Det har understött kommunerna och ökat förståelsen för den dåliga ekonomiska situationen samt behovet av saneringsåtgärder. Förfarandet har i de flesta fall haft en positiv inverkan på kännedomen om det ekonomiska läget i kommunerna.

I utvärderingsgruppernas arbete har utretts både kommunens möjligheter att balansera sin ekonomi och möjligheterna att starta en sammanslagningsprocess i kommunerna. Enligt erfarenheterna har utvärderingsarbetet också påskyndat kommunernas sammanslagningslösningar.

Gällande kommunindelningsslag utgår ifrån att förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen ska utvärderas förutom utgående från kommunens ekonomi också på andra mera omfattande grunder. Dessa är bl.a. ordnandet av service för invånarna, invånarnas levnadsförhållanden, verksamhetsmöjligheterna för näringarna och kommunernas funktionsförmåga. I det nya förslaget till kommunindelningsslag utgår man ifrån att målet för utvecklandet av kommunindelningen är en livskraftig, regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Även i de bestämmelser som gäller ramlagens syfte betonas de mål i revideringen av kommunstrukturen som inte enbart begränsar sig till ekonomiska nyckeltal som anges på grundval av bokslutsuppgifterna i en genomskärningssituation och som täcker en relativt kort tidsperiod på två år.

2.6.2 Slutsatser om 9 § i ramlagen

Statsrådet har inte ansett det vara nödvändigt att införa möjligheten i ramlagen att föreskriva behörighet för statsrådet att slå ihop en kommun som varit med i ett utvärderingsförfarande enligt 9 § i ramlagen mot dess vilja med en annan eller andra kommuner. Någon möjlighet till tvångssammanslagningar ingår således inte i regeringens proposition med förslag till ny kommunindelningsslag som överlämnades till riksdagen i september.

Kommuner där en kommunsammanslagning i utvärderingsförfarandet sågs som en fungerande metod att trygga servicen för invånarna har med några få undantag gjort sammanslagningen. Således har utvärderingsförfarandet redan i sig tillräckligt främjat kommunsammanslagningar med tanke på 9 § i ramlagen. En kommunsammanslagning mot kommunernas vilja kan i praktiken bli tillämplig endast i mycket få fall, främst när servicen i en liten kommun som varit föremål för utvärderingsförfarande kan tryggas genom att kommunen slås ihop med en större grannkommun utan att ekonomin i den sistnämnda kommunen äventyras.

Antalet kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning kan öka snabbt under de närmaste åren, om den ekonomiska utvecklingen fortsätter att kraftigt försämrats. I synnerhet ökningen av underskottet kan öka antalet kommuner som tas med i ett utvärderingsförfarande. Antalet kommuner beror under de närmaste åren centralt på ökningen av kommunernas skatteinkomster och utgifter. I dessa kommuner är även statsandelarnas betydelse som inkomstkälla betydande. Kommunerna har ett litet invånarunderlag och är således utsatta för en årlig variation i utgifterna.

Utvärderingen av hur saneringsåtgärder fungerar och verkar måste följas under ramlagens giltighetstid. Sedan giltighetstiden för ramlagen gått ut bör utvärderingsförfarandet enligt 9 § göras permanent.

2.7 Basserviceprogrammet, statsandelsreformen och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna

2.7.1 Etablering av basserviceprogrammet och styrmedel

Etablering

Förfarandet med basserviceprogram inleddes 2004, då det första basserviceprogrammet för regeringsperioden gjordes upp på basis av statsminister Martti Vanhanens första regeringsprogram. Basserviceprogrammet sågs därefter över varje år i samband med statens rambeslut. Målet för programmet har varit att främja tillgången på basservice, utreda sätt att trygga finansieringen av basservicen på ett hållbart och balanserat sätt, sörja för tillräckliga kommunala uppgifter och resurser samt utvärdera kommunernas skyldigheter och en balansering av finansieringen av dem. Med hjälp av programmet utvecklas samarbetet mellan de ministerier som ansvarar för utvecklandet av lagstiftningen om basservice och finansieringssystemen samt samarbetet mellan staten och den kommunala sektorn. Basserviceprogrammet innehåller en utvärdering av ändringarna i kommunernas omvärld och efterfrågan på service, en kalkyl för den kommunala ekonomins utveckling, ändringarna i kommunernas uppgifter under programperioden och ett program för de åtgärder som förutsätts för balansen av kommunernas inkomster och utgifter. Den kommunala ekonomin granskas som en helhet i programmet, som en del av den offentliga ekonomin samt enligt kommungrupp.

Enligt 11 § i ramlagen ska basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, utvecklas och bli en etablerad del av statens och kommunernas lagbaserade samrådsförfarande. De ekonomiska styrmetoderna enligt basserviceprogrammet skulle utvecklas så att de blir effektivare.

Sedan innehållet i basserviceprogrammet, beredningsprocessen och beredningsorganisationen blivit en etablerad del av statens budgetförfarande samt statens och kommunernas förhandlingsförfarande etablerades basserviceprogrammet i enlighet med ramlagen genom den ändring i kommunallagen som trädde i kraft vid ingången av 2008. Samtidigt lagstadgades uppgifterna för delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning som bereder utvecklingskalkylerna i basserviceprogrammet. Delegationen ska bl.a. bereda utvecklingskalkylen för den kommunala ekonomin i anslutning till basserviceprogrammet och följa att programmet beaktas vid beredningen av lagstiftning och beslut som gäller kommuner.

Basserviceprogrammets granskningsperiod är ramperioden. Programmet preciseras genom en årlig basservicebudget, som under finansministeriets ledning görs upp i samband med statens budgetproposition tillsammans med undervisnings- samt social- och hälsovårds- och vid behov andra ministerier och Finlands Kommunförbund.

Effektivisering av de ekonomiska styrmetoderna enligt basserviceprogrammet

Basserviceprogrammets centrala innehåll definieras i kommunallagen, enligt viken programmet innehåller

- 1) en bedömning av förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och efterfrågan på tjänster,
- 2) en bedömning av den kommunala ekonomins utveckling, den kommunala ekonomin bedöms som en helhet, som en del av den offentliga ekonomin och enligt kommungrupp,

- 3) en bedömning av behovet av finansiering för kommunernas lagstadgade uppgifter, utvecklandet av uppgifterna och förbättrandet av produktiviteten,
- 4) en bedömning av kommunernas förändrade uppgifter samt
- 5) ett program för de åtgärder som balanseringen av inkomster och utgifter kräver.

I basservicebudgeten bedöms den kommunala ekonomins utveckling samt budgetpropositionens inverkan på den kommunala ekonomin.

Kravet i ramlagen på en allmän utveckling av basserviceprogrammet fullgörs då beredningsorganisationen årligen bedömer innehållet i basserviceprogrammet. Utvecklingsansvaret är fortlöpande. Den ministergrupp som ansvarar för beredningen av basserviceprogrammet för en diskussion om innehållet i det program som ska göras upp och fattar beslut om utvecklandet av innehållet.

I basserviceprogrammet 2009–2012, som blev klart 2008, ingick en bedömning av läget inom basservicen som bereddes vid en gemensam process för staten och kommunerna i utvärderingssektionen i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning. Lägesbedömningen uppdaterades i basserviceprogrammet 2010–2013, som antogs 2009. En mera omfattande lägesbedömning görs i det basserviceprogram som antas 2010.

Vid beredningen av basserviceprogrammet utredde våren 2009 alternativ genom vilka de ekonomiska styrmetoderna i basserviceprogrammet kan utvecklas och bli ännu effektivare. Alternativen begränsas av de grundlagsenliga specialvillkoren för basserviceprogrammets bindande karaktär, enligt vilka programmet inte kan vara juridiskt bindande i förhållande till riksdagens budgetmakt och att Finlands Kommunförbund inte heller kan förbinda sig juridiskt till programmet i de självstyrda kommunernas ställe. Vid utvecklandet av de ekonomiska styrmetoderna granskades också ett alternativ där man i basserviceprogrammet gör upp ett program över de åtgärder som behövs för att balansera kommunernas inkomster och utgifter. Genomförandet skulle vara möjligt genom att basserviceprogrammet görs sådant att den kommunala ekonomin är i balans på riksnivå. Om kalkylerna visar på underskott i den kommunala ekonomin, bör programmet på motsvarande vis balanseras med en faktor som påverkar den kommunala ekonomin.

En diskussion om alternativen fördes i den ministergrupp som ansvarar för beredningen av programmet. Ministergruppen ansåg förfarandet vara politiskt utmanande och bedömde att det kräver mycket fortsatt bearbetning. I det här skedet valdes som alternativ i arbetet med att utveckla de ekonomiska styrmetoderna en utveckling av programmets innehåll med hjälp av informationsstyrning. Målet är att man i beredningen av programmet ska försöka hitta mätare som godkänns gemensamt av kommunerna och staten. Med hjälp av dessa mätare styrs kommunerna att utveckla sin verksamhet.

2.7.2 Statsandelsreformen

I den statsandelsreform som ska genomföras vid ingången av 2010 slås de nuvarande sektorvisa kalkylmässiga statsandelarna ihop och centraliseras till finansministeriet i den omfattning som regeringsprogrammet förutsätter. Grundstrukturen i statsandelssystemet kvarstår, med undantag för ändringar som orsakas av att statsandelarna för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen ändras från att basera sig på antalet elever till att basera sig på åldersklass.

Med den allmänna statsandelen för kommunernas basservice sammanslås statsandelarna för social- och hälsovårdsväsendet, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildning-

en, de allmänna biblioteken, grundläggande konstundervisning som får statsandel per invånare, kommunernas allmänna kulturverksamhet samt den allmänna statsandelen, utjämning av statsandelar baserad på skatteinkomster och finansieringsunderstöd till kommunerna enligt prövning. I reformen kvarstår inom undervisningsministeriets förvaltningsområde ändå statsandelarna för grundläggande utbildning som ordnas för andra än läropliktiga, påbyggnadsundervisning, undervisning som förbereder invandrare för den grundläggande utbildningen, grundläggande utbildning som ordnas utomlands, grundläggande utbildning för gravt handikappade och grundläggande utbildning i internatskola.

Syftet med reformen var en totalreform av statsandelssystemet i enlighet med 11 § i ramlagen och riktlinjerna i regeringsprogrammet. För reformen gjorde Statens ekonomiska forskningscentral en omfattande utvärdering av beräkningsgrunderna för statsandelen i det nuvarande systemet och lade fram ett förslag till nya statsandelskriterier. En del av de nya kriterierna skulle ha orsakat mycket stora förändringar i kommunernas statsandelar. Samtidigt inverkade också den allmänna snabba försämringen av det ekonomiska läget hösten 2008 negativt på finansieringsbasen för den kommunala ekonomin. Av dessa skäl ansåg man det nödvändigt att slå samman statsandelarna så att endast de nödvändiga ändringar som orsakas av sammanslagningen av statsandelar i det här skedet görs i beräkningsgrunderna för statsandelarna.

Statsandelsgrunderna och den allmänna statsandelen för social- och hälsovården kvarstår som förut. Det skatteintäktsbaserade systemet för utjämning av statsandelen ändras inte. Statsandelssystemet för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen ändras från elevbaserat till åldersklassbaserat och statsandelsgrunderna kvarstår i huvudsak oförändrade. Eftersom statsandelarna för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i fortsättningen betalas till kommunerna på grundval av elevåldersklassen i varje kommun, föreskrivs i lagen om den rätt den som anordnar förskoleundervisning och grundläggande utbildning har att få hemkommunsersättning från elevens hemkommun när eleven får undervisning någon annanstans än i den egna kommunen. I lagen föreskrivs hur hemkommunsersättningen bestäms.

En ny grund för statsandelen för kommunens basservice är den tilläggsdel som betalas till kommuner som är särskilt glest bebyggda, skärgårdskommuner och kommuner i samernas hembygdsområde. Detta ökar 2010 statsandelarna för 28 kommuner med sammanlagt ca 30 miljoner euro som nämnda år finansieras av staten. Därefter finansieras de genom att kommunernas statsandelar minskas med motsvarande belopp per invånare.

Systemändringen görs kostnadsneutralt mellan kommunerna och staten och mellan kommunerna. Detta innebär att statsandelarnas totalbelopp inte förändras på grund av reformen och att statsandelsändringarna per kommun elimineras genom en särskild justeringspott i övergångsskedet.

Kommunens statsandel är på samma sätt som det nuvarande systemet skillnaden mellan de kalkylmässiga kostnader som bestäms på grundval av situationsfaktorer och grunderna för fastställandet av statsandelar för grundläggande konstundervisning och allmän kulturverksamhet samt en lika stor självfinansieringsandel beräknad per invånare. Den gemensamma statsandelsprocent för sammanslagna statsandelar som anges i lagen beskriver kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna på hela landets nivå, inte de statsandelar som enskilda kommuner får. Statsandelsprocenten ändras på samma sätt som nu endast när kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna regelbundet ses över samt på grund av ändringar i kvaliteten och omfattningen på kommunernas eventuella uppgifter. Bestämmelserna om en ändring av kostnadsfördelningen och indexjusteringen av statsandelen förändras inte.

Kommunernas behovsprövade finansieringsbidrag ändras till en behovsprövad höjning av statsandelen och dess anslag tas in i det sammanslagna statsandelsmomentet. Den behovsprövade höjningen finansieras genom att alla kommuners statsandelar årligen minskas med ett lika stort eurobelopp per invånare.

I utbildning på andra stadiet och yrkeshögskolor som är med i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna och blir utanför sammanslagningen av de kalkylmässiga statsandelarna kvarstår den egna nuvarande statsandelsprocenten.

Sammanslagningen av statsandelarna för varje förvaltningsområde gäller inte statsunderstöd och finansieringen av utvecklingsprojekt. Dessa kvarstår fortfarande under social- och hälsovårdsministeriets och undervisningsministeriets huvudtitlar. Varje ministerium behandlar fortfarande verksamhets- och ekonomiplanerna för sitt eget förvaltningsområde, ärenden som gäller den funktionella lagstiftning som definierar innehållet i servicen, förvaltningsärenden samt bl.a. ärenden som gäller inrättningar inom sitt verksamhetsområde. Undervisningsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet ställer upp funktionella mål för sitt eget förvaltningsområde och de presenteras i statens budgetproposition och rapporteras i statens bokslutsberättelse för dessa förvaltningsområden samt i behövliga delar vid det sammanslagna statsandelsmomentet under finansministeriets huvudtitel.

Reformen har inte jämfört med det nuvarande statsandelssystemet några väsentliga förändringsverkningar för statsandelarna vid en kommunsammanslagning. Således orsakar en kommunsammanslagning också i det nya systemet i någon mån ändringar i statsandelarna jämfört med en situation där kommunerna inte slås samman. Om statsandelarna minskar, kompenseras minskningen till fullt belopp i fem år. Reformen har inga förändringsverkningar som avviker från det nuvarande systemet för anordnandet av kommunalt samarbete.

2.7.3 Uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna

I 8 § i ramlagen föreskrevs om målet att överföra vissa kommunala uppgifter och finansieringsansvar på staten. I fråga om uppgifter eller överföringen av finansieringen av dem gällde det överföringar genom vilka man eftersträvar rättsskydd och likvärdighet eller överföringen av finansieringen av sådana uppgifter där det inte är fråga om service för invånarna. Bestämmelser om överföringar utfärdas genom ändringar i speciallagstiftningen i enlighet med kravet i 121 § 2 mom. i grundlagen. Överföringarna genomfördes kostnadsneutralt mellan kommun och stat så att uppgiftsöverföringarna från kommunerna till staten beaktades som en faktor som sänker statsandelsprocenten för kommunerna (lag om ändring av 18 § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården 855/2008, i kraft 1.1.2009).

Uppgifter som överförts från kommunerna till staten

I alla de nämnda lagändringarna föreskrevs om ställningen för den personal som överförs på enhetliga grunder. Den personal som överförs utsågs med sitt samtycke till en tjänst eller ett arbetsavtalsförhållande hos den nya arbetsgivaren. Tillämpningen av kommunala tjänste- och arbetskollektivavtal upphörde vid överföringen, och den nya arbetsgivarens tjänste- och arbetskollektivavtal började tillämpas. Den person som överfördes hade kvar den lön i eurobelopp som han hade vid övergången. Rätten till tilläggs pensionsandel enligt lagen om kommunala pensioner bestod, även om personalen fick ny arbetsgivare. Det femåriga uppsägningsskyddet gällde emellertid endast överföringen av underhållsstödsuppgifter.

1) Konsumentrådgivning

Genom lagen om konsumentrådgivning (800/2008) ersattes lagen om anordnande av konsumentrådgivning i kommunerna. Konsumentrådgivningen har sedan den 1 januari 2009 finansierats och ordnats av staten. Ledningen, styrningen och övervakningen av konsumentrådgivningen hör till Konsumentverket och konsumentrådgivningen har föreskrivits vara magistraternas uppgift. I kommunerna har personer som sköter konsumentrådgivning överförts i anställning hos magistraterna. Finansministeriet bestämmer vid vilka magistrater konsumentrådgivningen ska skötas. I första hand ordnar magistraten skötseln av uppgifterna genom att utse rådgivare till sina verksamhetspunkter, men den kan också upphandla konsumentrådgivningstjänsterna hos en lämplig tjänsteleverantör.

2) Uppgifter för verkställighet av underhållsstödet

Lagen om underhållsstöd (580/2008) trädde i kraft den 1 april 2009, och genom den upphävdes lagen om underhållstrygghet (671/1998). Genom lagen om underhållsstöd överfördes uppgifter i anslutning till verkställigheten av underhållsstödet från kommunerna till Folkpensionsanstalten från den 1 april 2009. Enligt lagen om underhållsstöd avgör Folkpensionsanstalten hur många anställda som övergår i anställning hos den efter att ha förhandlat med den instans som företräder kommunsektorn. I lagen ingår övergångsbestämmelser om personalens ställning, utbetalningen av underhållsstöd, regressfordran och behandling av ärenden i anslutning till övergångsskedet.

Sedan verkställigheten av underhållsstödet och indrivningen av underhållsbidrag överförts på Folkpensionsanstalten blev uppgifter i anslutning till fastställande av underhållsbidrag fortfarande kvar hos kommunerna. Anställda som blivit kvar i kommunal anställning och skött uppgifter enligt lagen om underhållstrygghet samt alla de anställda som övergått i anställning hos Folkpensionsanstalten har enligt lagen om underhållsstöd ett femårigt uppsägningsskydd på ekonomiska eller produktionsmässiga uppsägningsgrunder.

3) Intressebevakningsuppgifter i förmyndarverksamheten

En ny lag om ordnande av intressebevakningstjänster i förmyndarverksamheten (575/2008) trädde i kraft den 1 januari 2009. Enligt övergångsbestämmelserna i lagen övergick de uppgifter som en allmän intressebevakare har vid lagens ikraftträdande till statens rättshjälpsbyråer den 1 februari 2009, om ingenting annat överenskomts om tidpunkten. Uppgifterna ska dock överföras senast den 1 april 2009 till statens rättshjälpsbyråer. De personer som skött intressebevakningstjänsterna inom förmyndarverksamheten i kommunerna överfördes i anställning hos statens rättshjälpsbyråer.

Kostnader som överförts till statlig finansiering

Kostnader som överförts till statlig finansiering gällde hälso- och sjukvårdskostnader för sådana personer vars hälsovård finansierades av staten med stöd av Europeiska unionens lagstiftning eller ett internationellt fördrag som Finland ingått är ansvarig att ge eller bekosta och kostnader för utredningar i anslutning till sexuellt utnyttjande av barn samt rättspsykiatriska undersökningar och utredningar.

Sjukförsäkringslagen ändrades vid ingången av 2008 (1203/2007). Sjukvårdsdistrikten och kommunernas och samkommunernas hälsocentraler får ersättning för sjukvårdstjänster de ordnar och bekostar i enlighet med EG-lagstiftningen eller något annat avtal om social

trygghet eller sjukvård som är bindande för Finland. Ersättning till sjukvårdsdistrikt och hälsovårdscentraler betalas av Folkpensionsanstalten.

Genom lagen om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn (1009/2008) överfördes kostnaderna för utredningar av misstankar om sexuellt utnyttjande av barn som begärts av polis, åklagare eller domstol och utförs inom hälsovården från kommunerna till staten. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2009.

Överföringen av finansieringsansvaret från kommunerna till staten gjordes kostnadsneutralt. I statsbudgeten för 2009 togs in ett förslagsanslag på 4 miljoner euro för ersättning för undersökningar om sexuellt utnyttjande av barn till kommunerna och motsvarande anslag drogs av från kommunernas statsandelar.

2.7.4 Slutsatser om basserviceprogrammet, uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna och statsandelsreformen

Förfarandet med basserviceprogrammet har i enlighet med ramlagen etablerats och en regeringsproposition har överlämnats om statsandelsreformen (RP 174/2009), i enlighet med vilken de nuvarande kalkylmässiga statsandelarna för varje sektor slås samman vid ingången av 2010. Sammanslagningen av statsandelarna utförs så att man i det här skedet gör endast de ändringar i beräkningsgrunderna för statsandelarna som behövs till följd av sammanslagningen. I den statsandel som koncentrerats till finansministeriets förvaltningsområde görs förhöjningar på grundval av att kommunen är glest bebyggd, har samisk befolkning och skärgård.

Uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna har redan länge varit klar i huvuddrag. De nyaste ändringarna i uppgiftsfördelningen har i fråga om de ovan nämnda enstaka uppgifterna gjorts vid ingången av 2009. I det inledande skedet av kommun- och servicestrukturreformen gick man igenom många olika möjligheter att överföra uppgifter från kommunerna till staten. Man övervägde att överföra uppgifter inom den specialiserade sjukvården, räddningsväsendets områden och yrkeshögskolornas uppgifter från kommunerna till staten, men då ansåg i synnerhet kommunsektorn, att det inte är nödvändigt att överföra uppgifterna för ovan nämnda helheter. Det bedömdes att uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna med anledning av de ändringar som gjorts vid ingången av 2009 kommer att vara tillräckligt klar.

2.8 Samservice och utvecklande av datasystemen

2.8.1 Samservice

I 12 § i ramlagen förutsätts att staten och kommunerna utvecklar och tar i bruk en samservicemodell som överskrider gränserna mellan organisationer och förvaltningsområden och som utnyttjar informations- och kommunikationstekniska lösningar. Detta grundar sig på en redogörelse för central-, regional- och lokalförvaltningens funktion och utvecklingsbehov som regeringen överlämnade till riksdagen den 7 april 2005 samt på genomförandeplanen för redogörelsen. I enlighet med riktlinjerna i förvaltningsredogörelsen tillsatte inrikesministeriet den 26 januari 2006 ett projekt för en effektivisering av samservicen.

Projektet för effektivisering av samservicen

När ramlagen trädde i kraft pågick redan det projekt för en effektivisering av samservicen som inrikesministeriet tillsatt (1/2006–1/2008). Tillsättandet av projektet baserade sig på ett åtgärdsförslag i förvaltningsredogörelsen om att samservicen ska utvecklas och vid tillsät-

tandet togs även hänsyn till produktivitetskraven. När statens tjänsteleverantörer utredde sin egen tjänsteproduktion och sitt eget servicenätverk med tanke på produktiviteten blev samservice ett sätt att trygga tillgången på service. Det är ändamålsenligt och ekonomiskt att samla service enligt samserviceprincipen ur både kundens och tjänsteleverantörens synvinkel. Målet för projektet var att trygga tillgången på service och effektivisera verksamheten genom att göra kundservice gemensam och effektivisera anlitandet av kundservicepersonalen. De kundserviceuppgifter som avses här är främst anhängiggörande av ärenden och rådgivning. Det långsiktigare målet är att kunden får sitt beslut elektroniskt, per post eller via ett gemensamt kundserviceställe.

Effektiviseringsprojektets verksamhet och rekommendationer

Under projektet trädde en ny lag om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007) i kraft. Enligt definitionerna i lagen är samservice skötsel av biträdande kundservicefunktioner med stöd av ett samserviceavtal som ingås mellan myndigheter. I praktiken används ordet "samservice" för att beskriva även andra slags gemensamma kundservicearrangemang.

I projektet utvecklades i enlighet med ovan nämnda lag ett nytt koncept för samservicen som innehåller bl.a. ett modellavtal, principerna för serviceutbudet inom samservicen och kostnadsfördelningen, kvalitetskrav, ett elektroniskt tidsbeställningssystem, lagstiftning och utbildning av samservicepersonal samt principer för personalens ställning. I projektet gavs också rekommendationer om utnyttjande av datatekniken, anordnande av utbildning och förfaranden för samservicepersonal och vid övergången till samservice.

I projektet definierades standardservice inom samservicen särskilt för magistraterna, polisen, Arbetskraftsbyråerna, Skatteförvaltningen och Folkpensionsanstalten. När det gäller kommunerna är den sammanställda uppgiftsförteckningen riktgivande. I projektet rekommenderas att varje aktör som deltar i samservice och ingår samserviceavtal tillhandahåller åtminstone tjänster enligt listan över standardservice som samservice. Dessutom rekommenderas att fördelningen av kostnaderna för polisens, magistratens och Folkpensionsanstaltens samserviceuppgifter görs i form av prestationsprissättning. Projektet beredde avgifternas storlek enligt principen för självkostnadspris och parterna upprätthåller sin rekommendation enligt detta alltid när priserna ändras. När det gäller Skatteförvaltningen och Arbetsförvaltningen rekommenderas att det tekniska stödets andel i standardservicen bedöms t.ex. enligt antalet invånare och uppskattat antal klienter och myndigheten betalar denna andel till uppdragstagaren.

Ett viktigt arbetssätt i projektet var att pilottesta samservice enligt ny modell i olika omgivningar. Målet var att kartlägga om de tjänster som staten drar in kan bevaras i kommunerna med hjälp av samservicen och serviceutbudet bearbetas. Tills vidare har erfarenheter av pilotprojekten erhållits främst från beredningen av samservice enligt ny modell. Man kan dock redan säga att den standardservice som definierats i effektiviseringsprojektet inte är tillräcklig och att serviceutbudet bör utvidgas.

Projektet har inte kunna definiera ett standardserviceutbud för kommunerna eller en kostnadsfördelningsmodell lika klart som för statens lokalförvaltning eller FPA. Kommunerna är i egenskap av samserviceaktörer ändå den största enskilda gruppen också i framtiden. Samservicens betydelse också som distributionskanal för kommunernas egen service har ökat i ändringarna av kommun- och servicestrukturen.

Utredning för utvecklande av offentlig kundservice och projektet för att utvidga samservicen

Av ovan nämnda skäl och för att säkerställa tillgången på offentlig kundservice konstaterades det vara nödvändigt att skapa nya koncept. Med anledning av en utredning om utvecklandet av samservicen och nya sätt att anordna offentlig service som blev färdig i juni 2008 tillsatte finansministeriet ett projekt för att utvidga samservicen (12/2008–5/2010). I projektet vidarebereds och tas förslagen i utredningen i bruk. Målet är att utöka antalet samservicekontor, bredda serviceutbudet vid existerande samservicekontor och samserviceförfarandena och skapa nya verktyg. I genomförandet beaktas det arbete som en arbetsgrupp som utrett regionaliseringen av vissa stödfunktioner utfört när det gäller rådgivningstelefon och arbetet inom projektet SAdE (utvecklingslinjer och verkställighetsplan för elektronisk ärendehantering inom den offentliga förvaltningen och servicen).

I projektet bereds bl.a. förverkligandet av möjligheten till distanstjänster med hjälp av data-teknik. Målet är att det tekniska användargränssnittet för samservicekontoren ska göra det möjligt att tillhandahålla även krävande experttjänster i samservicen. Det möjliggör också tolkning på distans på både tecken- och andra språk. Dessutom bereds metoder för ett system där tolkning kan ordnas oberoende av ort.

I och med projektet för att utvidga samservicen inleddes rådgivning för inrättandet av nya samservicekontor, eller förhandlingar om att utvidga serviceutbudet vid befintliga samservicekontor i över hundra kommuner.

I anslutning till finansieringen av samservicen utreds i projektet möjligheterna att inrikta statsbidrag till kommunerna för att upprätthålla samservicekontor. Också när det gäller statliga aktörer utreds möjligheten till en gemensam och allmän finansieringsandel, som skulle minska behovet av avtal och överlappande kostnadskalkyler.

2.8.2 Gemensamma standarder samt utvecklande av interoperabiliteten och datasystemen

I 12 § i ramlagen förutsätts att staten och kommunerna utarbetar gemensamma standarder för att säkerställa att datasystemen är interoperabla och främjar tillsammans ibruktagandet av nya informationsförvaltningssystem och sätt att genomföra informationsförvaltningen samt elektroniska tjänster.

Regeringen godkände i mars 2009 ett ställningstagande om att skynda på utvecklingen av elektronisk ärendehantering och informationssamhället, enligt vilket regeringen påskyndar utvecklingen av informationssamhället i Finland och spridningen av elektroniska tjänster inom tre verksamhetsområden: genom att fortsätta med programmet för vardagens informationssamhälle, genom att inleda programmet för elektronisk ärendehantering och demokrati samt genom att omorganisera definieringen, upphandlingen och underhållet av offentliga informationssystem.

På basis av ställningstagandet tillsatte finansministeriet i april 2009 ett program för påskyndande av elektronisk ärendehantering och demokrati (SAdE-programmet). Målet för programmet är att främja elektronisk ärendehantering så att medborgarna och företagen före 2013 kan sköta alla centrala tjänster elektroniskt. För medborgarnas och företagens tjänster skapas enhetligt kundgränssnitt för offentliga tjänster som produceras av olika instanser. Målet är också att utveckla interoperabiliteten mellan informationssystemen inom hela den offentliga förvaltningen (staten, kommunerna, FPA).

Regeringens finanspolitiska ministerutskott förordade den 16 juni 2009 åtgärder i anslutning till verkställandet av SAdE-programmet som gäller utvecklandet och ibruktagandet av ser-

vicehelheter inom elektronisk ärendehantering och demokrati, effektiviseringen av koncernstyrningen av statens informationsförvaltning samt organiseringen av informationssystemssamarbetet mellan staten och kommunerna.

Ett centralt mål för utvecklingsarbetet i SADe-programmet är att åstadkomma en täckande helhet för serviceprocesser inom den offentliga förvaltningen och för elektronisk ärendehantering som stöder dem. I programmet tas in uppskattningsvis 10–12 tväradministrativa projekt för servicehelheter inom elektronisk ärendehantering som berör medborgares och företags viktigaste livsskeden och –behov. Vid valet av servicehelheter betonas konsekvenserna för kommunernas produktivitet som urvalskriterium.

Av det anslag som avsetts för SADe-programmet ska 50 procent samlas ihop genom anslagsöverföringar från kommunernas statsandelar och 50 procent från övriga moment i statsbudgeten.

En lagändring som gäller Statskontoret trädde i kraft den 20 maj 2009 i anslutning till produktionen av kommunernas och statens gemensamma informationssystemtjänster. Statskontoret kan nu tillhandahålla hela den offentliga förvaltningen elektroniska stödtjänster inom ärendehantering och förvaltning i anslutning till främjandet av informationssamhället. Arrangemanget möjliggör en centraliserad produktion av de gemensamma elektroniska stödtjänster som behövs i elektronisk ärendehantering inom den offentliga förvaltningen samt som myndigheterna behöver i sin verksamhet. Det är frivilligt för myndigheterna att ansluta sig som användare av stödtjänsten. Statsrådets förordning om gemensamma elektroniska stödtjänster för service och förvaltning som är avsedda för den offentliga förvaltningen gavs den 4 juni 2009.

JHS-systemet och utvecklandet av det

JHS-systemet som fungerar inom ramen för delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (JUHTA) är bland de rekommendationssystem som finns närmast den standardisering som skrivits in i ramlagen. Rekommendationer enligt JHS-systemet gäller informationsförvaltningen inom den statliga och kommunala förvaltningen. Målet för systemet är att förbättra interoperabiliteten mellan olika informationssystem och informationen i dem, skapa förutsättningar för en av förvaltnings- och sektorgränser oberoende utveckling av verksamheten samt att effektivisera utnyttjandet av befintlig information.

Informationsstyrning för utnyttjandet av data- och kommunikationsteknik ges förutom av finansministeriet av andra ministerier, bl.a. social- och hälsovårdsministeriet, men utfärdandet av anvisningar och rekommendationer är inte helt samordnat. Ett annat viktigt rekommendations- och anvisningssystem för kommunerna är rekommendations- och anvisningsverksamheten i ledningsgruppen för datasäkerheten inom statsförvaltningen (VAHTI). I praktiken följs dessa anvisningar och rekommendationer som riktar sig till statsförvaltningen också inom den kommunala sektorn.

Det ansedda JHS-systemet bör ge mera bindande rekommendationer för att arbetssätten inom den offentliga förvaltningens informationsförvaltning ska bli enhetligare. Det finns väldigt få standardliknande rekommendationer enligt ramlagen för närvarande och utnyttjandegraden är inte hög. Det finns ingen undersökt information om hur mycket rekommendationerna utnyttjas i arbetet med att utveckla datasystemen eller i vilken mån de nuvarande rekommendationerna har motsvarat kommunernas behov.

För utvecklandet av JHS-systemet stakades i samband med SADe-projektet ut att informationsstyrningen inom IT-verksamheten i den offentliga förvaltningen ska göras mer helhetsinriktad med hjälp av JHS-systemet. En omorganisering av JHS-arbetet inleddes under 2009 så

att tyngdpunkterna i verksamheten och de viktigaste målområdena omdefinieras och stöd för beredningen organiseras. Dessutom utreds systemets förhållande till parallella rekommendations- och anvisningssystem. Avsikten är också att rekommendationerna ska göras mera bindande som ett led i lagstiftningsstyrningen.

KommunIT-verksamheten: mål, verksamhet och projekt

Under regeringsperioden 2003–2007 inleddes utvecklandet av koncernstyrningen av statens informationsförvaltning och inrättades både en ledningsenhet för statens IT-verksamhet (ValtIT) och en KommunIT-enhet för samordningen av kommunernas informationsförvaltningssamarbete (för tiden 1.10.2006–31.12.2009). Syftet med KommunIT-verksamheten är att med hjälp av informations- och kommunikationsteknik få till stånd nationellt samverkande, kundorienterade och resultatfrämjande tjänster och serviceenheter för hela kommunsektorn. Projektfinansieringen för KommunIT är 5 miljoner euro/år och dess verksamhet styrs av delegationen för informationsförvaltning inom den offentliga förvaltningen (JUH-TA).

Interoperabilitet mellan verksamhetsmodeller och informationssystem som stöder verksamhet som bedrivs av aktörer inom den kommunala verksamheten och på olika nivåer är grundförutsättningen för att friktionsfria servicekedjor ska kunna bildas. Främjandet av interoperabiliteten är indelat i tre delenheter: 1) Utvecklandet av gemensamma arkitekturriktlinjer och -metoder, 2) Rekommendations- och standardiseringsverksamhet, 3) Serviceutvecklande på basis av riktlinjer och rekommendationer.

Åtgärder för främjande av interoperabilitet inom hela den offentliga förvaltningen och uppbyggandet av anknytande styrmetoder ingår i uppdraget för det SADE-program som startade på våren.

När det gäller arkitekturriktlinjerna har KommunIT tillsammans med de stora städerna definierat en gemensam målbild för en servicecentrerad arkitektur inom den kommunala sektorn (SOA) och teknologiriktlinjer samt bildat verktyg för planering, utveckling och beskrivning av arkitekturerna i ValtIT för den kommunala sektorn för att få ett gemensamt språk mellan dem som utvecklar verksamheten och dem som förverkligar lösningarna.

Delfaktorer inom den kommunala sektorn som fördröjer interoperabiliteten och utvecklandet av den är de begränsade och splittrade resurser och produktionsfaktorer som använts till utvecklingsarbete samt de stängda och monolitiska informationssystemen i den nuvarande utvecklingsomgivningen. Utvecklandet av interoperabiliteten förutsätter i fortsättningen att de viktigaste referensarkitekturerna inom den kommunala sektorn förverkligas gemensamt och en ändring i genomförandemodellerna för intressentgruppsarkitekturen. Målet för verksamheten i KommunIT är att vidareutveckla riktlinjerna och rekommendationerna för målarkitekturen. Att bilda större referensarkitekturhelheter och säkerställa att de är bindande kräver att de som styr verksamheten fastställer den definierade arkitekturen och att den styrande parten utses.

En central tyngdpunkt i KommunIT-verksamheten har varit att bilda omfattande projekthelheter som strävar efter att utveckla den kommunala serviceverksamheten och genomföra dem i samarbete med kommunala aktörer. Projekthelheterna i KommunIT är för närvarande koncentrerade på att utveckla informationsledningen och kommunledningens rapportering (TotIT, SoTE-informationsstyrning), att utveckla ett koncept för kommunernas kundservice (Kundservicecentral för kommunen – ASPA) samt på omfattande serviceområdesprojekt som bildats utifrån utveckelnätverksarbetet i KommunIT (Mot partnerskap – gränslös service för barnfamiljer och unga, Elektroniska tjänster i kommunernas byggda miljö, Riksom-

fattande rekryterings- och vikarielösning för den kommunala sektorn samt Konkurrensut-sättningsverktyg för kommunerna och staten).

I serviceutvecklingsprojekten i KommunIT-verksamheten strävar man efter att främja interoperabiliteten genom att oberoende av verksamhetsområde och sektor skapa tväradministrativa serviceenheter vars tekniska utförande bygger på gemensamt överenskomna arkitekturriktlinjer, befintliga rekommendationer och goda förfaranden samt allmänna standarder.

2.8.3 Slutsatser om 12 § i ramlagen

Samservicelagen (223/2007) tillämpas när biträdande kundservicefunktioner som ankommer på statliga myndigheter, kommunala myndigheter och Folkpensionsanstalten ordnas och sköts genom samarbete mellan myndigheter. För samservice har skapats ett koncept med rekommendationer som baserar sig på ovan nämnda lag. Arbetet med att förankra den nya modellen pågår på regional- och lokalnivå, samserviceavtal har förnyats i enlighet med lagen och serviceutbudet har förenhetligats.

Aktörer inom den tredje sektorn kommer att ha stor betydelse när det gäller att tillhandahålla tjänster inom den offentliga förvaltningen i glest bebyggda trakter och områden där det inte alls finns kundservice inom den offentliga förvaltningen. Därför bör man utreda möjligheten för organisationer att sköta kundserviceuppgifter som biträder den offentliga förvaltningen (distribution av blanketter, allmän rådgivning) med stöd av ett samserviceavtal. I synnerhet i glest bebyggda trakter och områden där det inte över huvud taget finns någon kundservice inom den offentliga förvaltningen skulle detta vara viktigt. Motsvarande förslag ingår också i riktlinjerna i den landsbygdspolitiska redogörelsen. Utredningen kan göras i samarbete mellan finansministeriet, justitieministeriet, medborgarsamhällspolitiska delegationen och landsbygdspolitiska samarbetsgruppen.

Allteftersom projektet framskridit har det stått klart att inställningen till att trygga tillgången på kundservice med hjälp av samservice varierar bland representanterna för kommunernas och statens tjänsteleverantörer på lokalnivå. I centralförvaltningen har man en positiv inställning till samservicen, men det leder inte alltid till någon betydande styreffekt. Också verksamhetskulturen och värderingarna i olika organisationer verkar ha betydelse för vilken inställningen är till att tillhandahålla kundservice.

Mandatperioden för projektet för att utvidga samservicen går ut den 31 maj 2010. I slutrapporten från utvidgningsprojektet i maj 2010 kommer projektets resultat samt slutsatser och rekommendationer som orsakas av dem att skrivas in mera ingående. Också i rapporten om bedömningen av basservicen behandlas genomförandet av samservicen på lokalnivå. För att ersätta kommunerna för de kostnader de orsakas av att ordna samservice föreslogs att en miljon euro beviljas i statens budgetproposition för 2010. Detta dras av från statsandelen för kommunernas basservice.

Den gemensamma standardisering av interoperabiliteten mellan statens och kommunernas informationssystem som förutsätts i ramlagen har fastställts och resurserna för JHS-verksamheten har utökats. I den KommunIT-verksamhet som inleddes 2006 har utvecklande av interoperabiliteten varit ett centralt fokusområde och de första riktlinjerna har blivit klara för kommunernas arkitekturval och -riktlinjer. För att utveckla kommunernas serviceverksamhet pågår flera omfattande utvecklingsprojekt i KommunIT-verksamheten.

Regeringen godkände den 6 mars 2009 ett ställningstagande om att påskynda elektronisk ärendehantering och informationssamhällsutveckling, utifrån vilket finansministeriet den 14 april 2009 tillsatte ett program för påskyndande av elektronisk ärendehantering och demokrati. Målet är att i enlighet med regeringens ställningstagande främja elektronisk ärende-

hantering så att den omfattar samtliga centrala tjänster före 2013. Som ett led i genomförandet av programmet har inletts en beredning av en verksamhetsmodell för att ordna statens och kommunernas gemensamma informationssystemtjänster. Regeringens finanspolitiska ministerutskott förordade den 16 juni 2009 att åtgärderna i SADe-programmet vidtas. I statens budgetproposition för 2010 föreslogs att 5 miljoner euro beviljas för planering och upphandling av statens och kommunernas gemensamma elektroniska ärendehantering och informationssystemlösningar. Genom anslaget genomförs i enlighet med riktlinjerna i SADe-programmet statens och kommunernas gemensamma projekt i syfte att främja produktiviteten inom den offentliga förvaltningen.

En lagändring som gäller Statskontoret trädde i kraft den 20 maj 2009 i anslutning till produktionen av gemensamma informationssystemtjänster för kommunerna och staten. Med anledning av lagändringen kan Statskontoret tillhandahålla hela den offentliga förvaltningen elektroniska stödtjänster för ärendehantering och förvaltning i anslutning till främjandet av informationssamhället. Arrangemanget möjliggör en centraliserad produktion av de gemensamma elektroniska stödtjänster som behövs i elektronisk ärendehantering inom den offentliga förvaltningen samt som myndigheterna behöver i sin verksamhet.

Även i Sitras Kommunprogram (2009–2013) är målet att utveckla modeller för produktionen av kommunservicen så att de motsvarar de utmaningar som ställs av en allt äldre befolkning, den regionala differentieringen och bristen på arbetskraft. I programmet utreds bl.a. möjligheterna att höja kommunernas produktivitet med hjälp av en effektivisering av informationstekniken och stödtjänsterna, genom att samla IT- samt personal- och ekonomiförvaltningstjänster inom kommunsektorn vid riksomfattande servicecenter.

Datasystemprojektens och -lösningarnas betydelse bl.a. med tanke på produktivitetens utveckling är betydande. Man kommer även i fortsättningen att satsa på att främja dessa lösningar liksom den interoperabilitet som förutsätts i ramlagen inom hela den offentliga förvaltningen.

2.9 Reformens verkningar för utvecklingen av sätten att producera och organisera servicen

2.9.1 Utvecklingen och slutsatser om sätten att producera och organisera servicen

Ett mål för kommun- och servicestrukturreformen är att utveckla sätten att producera och organisera servicen, vilket också är en förutsättning när kvaliteten och tillgången på service ska tryggas. Reformeringen av servicen och strukturomvandlingarna behövs därför att offentligt finansierade välfärdstjänster måste kunna ordnas och produceras vid en knappare ekonomisk tillväxt och skatteinkomstutveckling. Samtidigt växer kommuninvånarnas behov och förväntningar av service.

Utvecklandet av servicen har kommit igång tack vare kommun- och servicestrukturreformen, men arbetet är bara i början. Det finns t.ex. inte ännu tillräckligt med information om hur sätten att producera service utvecklats i kommuner som fattat sammanslagningsbeslut. Tills vidare har de strukturella lösningarna varit i centrum av reformen och reformens verkningar för utvecklingen av sätten att producera och organisera servicen kan ges en mera omfattande bedömning först när ramlagens giltighetstid går ut. Utvecklandet av servicenätet granskas nu på många platser som större helheter, men åtgärderna är bara i planerings- och startskedet. För närvarande verkar fältet splittrat och delvis ha överlappande gränser. Vid utvecklandet av servicesystemet skulle det vara viktigt att övergå från lösryckta utvecklingsprojekt till bestående koncept. Ändringen är ändå en stor utmaning för systemen för den kommunala servicen och ledningen. Utvecklandet bör integreras i serviceverksamhetens

vardag, personalens arbete och bör även eftersträva förändringar i arbetssätten inom arbetsorganisationerna.

Av tradition har både regionalbaserade och sektorbaserade modeller använts vid administreringen av organiseringen av servicen i kommunen. I synnerhet organiseringen av social- och hälsovårdsservicen har under de senaste åren utvecklats genom att man också tagit i bruk bl.a. beställar-utförararrangemang samt livscykel tänkande. En differentiering av sätten att organisera och producera servicen är en av de största förändringarna i servicestrukturreformen. Enligt svaren på enkäten om social- och hälsovårdsservicen våren 2009 användes en bransch- dvs. sektorbaserad modell i en klart övervägande del av kommunerna. Kommuner- na planerade uppenbarligen ändå inte att ordna hela tjänsteproduktionen i enlighet med livs- cykelmodellen, utan planerna gällde endast social- och hälsovårdsservicen.

Med beställar-utförarsättet avses organisering av produktionen av offentlig service så att rollerna för den som beställer och den som producerar skiljs åt. Beställare är en offentlig instans, t.ex. kommunen. Producenten kan vara antingen kommunens egen eller en organisation utanför den. Verksamheten mellan beställaren och producenten styrs genom avtal. Modellen användes i mer än en tredjedel av kommunerna eller samarbetsområdena. Det fanns många olika tillämpningar och åtskillnaden av beställare och producent, vilket var förutsättningen för att modellen skulle kunna tillämpas, är inte klar. En del av kommunerna uppgav att de tillämpar beställar-utförarmodellen, men samma förtroendeorgan och tjänstemän var både beställare och producent. I vissa fall konstaterades att beställaren och producenten hade skilts åt endast på tjänsteinnehavarnivå. Det är oklart vad man försöker åstadkomma genom sådana arrangemang.

Fördelarna med beställar-utförarmodellen uppnås när beställarens och producentens roller är åtskilda i verkligheten. Beställaren lyder under politisk styrning, prioriterar tjänster och främjar förverkligandet av lokal demokrati och rättvisa. Producenten ges autonomi att planera serviceprocesserna, rekrytera nödvändig och lämplig personal, bestämma om sporrar osv. Ovan nämnda åtskillnad framträdde inte just i kommunernas beställar-utförarmodellerna.

En framgångsrik reform av servicen förutsätter att kommunala beslutsfattare och de som ansvarar för utvecklandet har tillgång till tillförlitlig, enhetlig och genomskinlig jämförelseinformation om verksamheten och ekonomin som kan användas vid planeringen, styrningen och ledningen av servicen. Under reformen har nödvändigheten av kostnadsmedvetenhet samt vikten av en utvärdering av resultat och effektivitet upprepade gånger kommit fram vid utvecklandet av servicen. Man har också lyft fram utmaningarna för kostnadsberäkningen och t.ex. svårigheten med att mäta kostnadseffektivitet (se också kap. 2.10).

Man har satsat mycket på att utveckla servicen i kommunerna och goda förfaranden samt innovativa lösningar finns på många olika håll, men det går ofta så att denna information inte sprids och utnyttjas. I fortsättningen är det viktigt att satsa på att det pågående arbetet med att utveckla servicen i kommunerna blir allmänt känt. När det gäller att sprida och förankra goda förfaranden har kommunikation och nätverk stor betydelse. I kommunerna finns ett behov av "peer learning" som förbättrar kostnadseffektiviteten. Kommunikationen för att sprida goda serviceförfaranden måste utökas. Till stöd för utvecklandet och ledningen av servicen behövs också undersökt information om serviceförfaranden och -innovationer i kommunerna.

I projektet Kommunernas bästa servicepraxis som tväradministrativt granskar hela kommunfältet i anslutning till kommun- och servicestrukturreformen kartlades metoder att utveckla sätten att producera och organisera service och sprida goda förfaranden. Projektet kompletterade och påskyndade kommun- och servicestrukturreformen genom att söka nya riksomfattande samarbetsformer som främjar en reformering av kommunernas tjänstepro-

duktion, spridning av de bästa förfarandena och innovationerna samt ett utökande av produktiviteten och effektiviteten.

I projektet och slutrapporten (Finansministeriets publikationer 21/2009) föreslogs åtgärder som är indelade i två delar. Rekommendationerna för ett effektiviserat kund- och användarorienterat forsknings-, utvecklings- och innovationsarbete har i synnerhet inriktats på forsknings-, utvecklings- och innovationsorganisationerna. Rekommendationerna för sammanställning och spridning av goda förfaranden gäller i synnerhet kommuner och finansministeriet. En viktig del av projektet var forumet för kommunernas serviceförfaranden, som samlade de centrala nationella aktörerna för att söka lösningar på utmaningar i tjänsteproduktionen. Målet var att utöka samarbetet och arbetsfördelningen mellan olika aktörer vid utvecklandet av tjänsteproduktionen, vilket är viktigt även i fortsättningen. Att hitta och sprida de bästa serviceförfarandena i kommunerna förutsätter partnerskap mellan kommunerna, utvecklingsorganisationerna och staten samt peer learning mellan kommunerna och systematiskt samarbete mellan olika aktörer. Reformeringen av servicen behöver stödjas också genom åtgärder inom den offentliga förvaltningen samt genom att intensifiera samarbetet mellan olika aktörer.

Även fungerande informationssystem är en förutsättning för reformeringen av kommunernas basservice. De nuvarande informationssystemen måste vidareutvecklas för att bättre motsvara servicen och kundens behov. Elektroniska tjänster i kombination med reformer av struktur- och arbetssätt är i nyckelställning när det gäller att förverkliga högklassig, interaktiv och kostnadseffektiv service. Ett omfattande och mångsidigt utnyttjande av informationsteknologin förutsätter ett riksomfattande gemensamt utvecklande och samordning inom den offentliga förvaltningen samt en kraftfullare styrning. Eftersom kommunernas informationssystem är oenhetliga, finns det skäl att förverkliga centrala systemtjänster som nationella lösningar och producera de tjänster som behövs för att använda dem som centraliserad regional användarservice inom landskapet eller t.o.m. landet.

Till exempel inom social- och hälsovården pågår omfattande informationsteknologiprojekt som för sin del främjar användningen av kostnadseffektivare koncept och även bl.a. höjer vårdens kvalitet. Inom hälsovården skapas i enlighet med lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården (159/2007) en informationssystemarkitektur som gör det möjligt att behandla patientuppgifter över organisationsgränserna. Lagen ålägger alla offentliga aktörer inom hälsovården att före den 31 mars 2011 ansluta sig till det nationella elektroniska arkiveringssystemet för patientuppgifter. Datateknologiprojektet för den sociala sektorn (Tikesos) inleddes 2005 som ett led i social- och hälsovårdsministeriets utvecklingsprojekt inom den sociala sektorn och stöder ett utvecklande av datateknologin utifrån den sociala sektorns egna behov. I projektet utvecklas klientdatasystem, standardiseras innehållet, strukturer och dokumentförvaltningen i elektroniska dokument samt skapas riksomfattande krav för klientdatasystem.

Vid behandlingen av uppgifterna har de separata patientdataregistren inom primärvården och den specialiserade sjukvården i praktiken ansetts vara problematiska. I förslaget från arbetsgruppen för hälsovårdslagen föreslogs att det bildas gemensamma register, vilket vann understöd också under remissbehandlingen.

2.10 Det kommunalekonomiska läget och reformens produktivtetsförbättrande och utgiftsdämpande effekter

2.10.1 Det kommunalekonomiska läget

Det kommunalekonomiska läget förbättrades tydligt fram till 2007, men i slutet av 2008 skedde en kraftig nedgång. I en första fas berodde försämringen framför allt på att inkom-

terna av samfundsskatten minskade när företagens verksamhetsmöjligheter försämrades på grund av den internationella ekonomiska krisen.

Den kommunala ekonomin har stabiliserats genom de statliga åtgärder som ingår i rambesluten 2009, det vill säga att kommunens andel av utdelningen av samfundsskatten har stigit, att arbetsgivarnas folkpensionsavgift gradvis har avskaffats och fastighetsskattesatsen har höjts. Genom den samlade effekten av ändringarna i kommunernas utgifter, inkomster och skattekriterier underlättas deras finansiella läge via statliga åtgärder med ytterligare 204 miljoner euro 2010. Kommunerna får dessutom full kompensation för avdragen i kommunalbeskattningen. Också indexjusteringarna av statsandelarna görs fullt ut.

Inom den närmaste framtiden kommer dessutom de statliga åtgärderna att fokuseras på att upprätthålla sysselsättningen genom att kommunerna får stöd för sina investeringar. Via fördelningen av investeringsbidragen kan man dessutom medverka till att målen för kommun- och servicestrukturreformen uppfylls. Trots de statliga åtgärderna har utvecklingsutsiktarna i den kommunala ekonomin förändrats drastiskt sedan verkställigheten av reformen kom igång.

På medellång sikt befinner sig den kommunala ekonomin i en mycket svår situation. Tillväxten i den totala produktiviteten är kopplad till hur världsekonomin återhämtar sig och utvecklingen i den totala produktiviteten beror också på hur skatteinkomsterna i kommunerna utvecklas. De står för nästan hälften av kommunernas samlade inkomster. År 2010 beräknas skatteinkomsterna vara cirka 16,8 miljarder euro och det är cirka 340 miljoner euro mindre än prognosen för 2009. Prognoserna innefattar inga antaganden om högre skattesatser och 2009 låg den genomsnittliga skattesatsen i kommunerna på samma nivå som året innan.

För ramperioden fram till 2013 beräknas kommunernas årsbidrag ligga under avskrivningarna också om skatteinkomsterna stiger med i snitt 4 procent och personalen i kommunerna inte ökar. Dessutom kommer det att finnas betydande skillnader mellan regioner och kommungrupper.

Utöver den dåliga utvecklingen i skatteinkomsterna belastas den kommunala ekonomin 2009 och 2010 dels av att lönekostnaderna stiger på grund av de tidigare avtalade löneökningarna, dels av att de arbetslöshetsrelaterade utgifterna stiger när arbetslösheten ökar.

Verksamhetens kostnader i kommunerna förutspås öka med 3,7 procent mellan 2009 och 2010. Trots det beräknas årsbidraget inte bli högre än cirka 1,2 miljarder euro. Det är nästan 0,9 miljarder euro mindre än avskrivningarna för anläggningstillgångar. På grund av den dåliga utvecklingen i skatteinkomsterna är det av vikt att kommunerna kan dämpa ökningen i verksamhetens kostnader för att de nödvändiga investeringarna ska kunna finansieras utan snabb skuldsättning.

År 2010 beräknas kommunernas lånestock uppgå till 12,2 miljarder euro och det är en ökning med 16 procent jämfört med året innan. Med beaktande av kassamedlen på 3,8 miljarder euro blir nettoskulden 8,4 miljarder euro. Nettoinvesteringarna i kommunerna beräknas vara cirka 2,5 miljarder, vilket är en minskning med cirka 0,4 miljarder euro.

Den ökande efterfrågan på basservice ökar kostnadstrycket i kommunerna. Behovet av att finansiera undervisning minskar visserligen när ålderskullarna blir mindre, men det räcker inte till för att finansiera merkostnaderna när behovet av social- och hälsovård ökar. I det statsandelssystem för basservice som tillämpas från och med 2010 står kommunerna för 66 och staten för 34 procent av finansieringen. I och med att kommunerna har huvudansvaret är det viktigt att kommun- och servicestrukturreformen genomförs kostnadseffektivt. Till exempel kommuner som är engagerade i sammanslagningsprojekt bör se till att de kan däm-

pa framför allt driftskostnaderna och genomföra investeringar rationellt med avseende på den nya kommunindelningen. Det är på kommunernas ansvar.

Nästa år kommer det kommunalekonomiska läget att vara beroende av omvärldsförändringar i den yttre ekonomin, men också i betydande grad av åtgärderna för att dämpa ökningen i driftskostnaderna och ändra beskattningen, och inte minst av arbetsmarknadsbesluten inom den kommunala sektorn.

2.10.2 Att mäta produktiviteten

Hur produktiviteten i de kommunala tjänsterna utvecklats har följts upp i förfarandet för basserviceprogrammet med hjälp av material från Statistikcentralen om produktiviteten i kommunerna och samkommunerna och enskilda utredningar från Statens ekonomiska forskningscentral VATT och Institutet för hälsa och välfärd. VATT har utrett produktiviteten i den grundläggande utbildningen, gymnasierna och yrkesutbildningen och Institutet för hälsa och välfärd produktiviteten i den specialiserade sjukvården och långvården av äldre på institution. Dessa enskilda undersökningar och utredningar ger en snäv bild av hur produktiviteten har utvecklats inom den kommunala servicen. Statistikcentralens produktivetsstatistik ger en bild av utvecklingen i hela kommunsektorn. VATTs produktivetsmått uppskattar effektiviteten av produktion. Produktivitet definieras som kvantitet och kvalitet på input i förhållande till kvantitet och kvalitet på output. Statistikcentralen räknar ut så kallad total produktivitet och den ökar ju mer desto mindre resurser det behövs för att ordna en tjänst. Den bygger på förhållandet mellan driftskostnader och antal elever eller studerande respektive tjänsteprestationer.

Enligt Statistikcentralens statistik över produktiviteten i kommunerna och samkommunerna sjönk deras sammanlagda totala produktivitet inom utbildning, hälso- och sjukvård och socialvård med 2,2 procent 2007. Uppgifterna visar också att deras produktivitet har sjunkit under hela 2000-talet utom ett år då förändringen var positiv. I och med att produktivetsmått pekar neråt uppstår slutsatsen att det finns marginal för att sträva åt resurserna för den kommunala servicen.

Bättre service kan öka resultaten, men det ger inte utslag i statistiken som högre produktivitet. Om inputen blir större för att förbättra resultaten, sjunker produktiviteten och vice versa. Vid sidan av den totala produktiviteten behövs kompletterande indikatorer – då kan kvalitet, resultat och bättre tillgång medta med koefficienter. Det är en mycket stor utmaning och effekterna av åtgärderna kan visa sig först om många år. Högre produktivitet kräver att tjänsterna förbättras enligt vad som föreslås i kap. 2.9, det vill säga att tjänster kan tillhandahållas mer kostnadseffektivt och med bättre genomslag om man använder alternativa modeller för att ordna och tillhandahålla tjänster, effektiviserar it-användningen och identifierar och inför exempel på bästa praxis i stor skala.

I skattefinansierad verksamhet uppstår det också ett styrproblem när produktiviteten ska mätas. Många åtgärder för att undanröja problem i kommunerna är finansierade med skattemedel och det vore önskvärt att de blev färre. Då lämpar sig inte tillväxtlogiken för output för skattefinansierad verksamhet. Möjligheterna att höja produktiviteten i skattefinansierad verksamhet begränsas av att penningvärdet för output bestäms på grundval av input, medan det i marknadsfinansierade aktiviteter bestäms utifrån konsumenternas preferenser.

Dessutom är det stora skillnader i kostnader och produktivitet i kommunernas välfärdstjänster och bara en del av dem kan förklaras med skillnader i behovs- och miljöfaktorer och redovisnings- och statistikmetoder. Skillnader har inrapporterats av många, bland andra Statens ekonomiska forskningscentral VATT, Institutet för hälsa och välfärd, Sitra plus Lapplands universitet i en utvärderingsrapport om kommun- och strukturreformen. I analyserna

ingår en uppmaning att utveckla, fördjupa och precisera uppföljningen och jämförelsen av kostnaderna för tjänster. I jämförelser kan man med fördel fokusera på vad höga kostnader beror på. Beror de exempelvis på medvetna satsningar på högre kvalitet, brister i kostnadsjämförelserna eller är högre kostnader när allt kommer omkring en följd av ineffektiva metoder för att tillhandahålla tjänster? – Om det är så, kan resurser frisättas för något annat när man satsar på bättre och effektivare metoder för att ge service.

Årligen sammanställer finansministeriet uppgifter om behovet av basservice, kostnader och prestationer för varje kommun. Dessa indikatorer för det så kallade kommunkortet har valts ut av kommunerna och ministerierna tillsammans. Dessutom innehåller kommunkortet medeltal för hela landet och uppgifter efter kommunstorleksgrupper som jämförelsematerial. I samarbete med kommunerna tar Finlands Kommunförbund fram jämförelsematerial om till exempel kostnaderna för social- och hälsovård och bildning i stora och medelstora städer.

2.10.3 Slutsatser om de produktivetsförbättrande och utgiftsdämpande effekterna

Den nyaste statistiken om den totala produktiviteten i kommunerna illustrerar förändringen mellan 2007 och 2008. Största delen av omställningarna i kommunstrukturen har gjorts under 2009 och bara en del av samsamarbetsområdena har hunnit inleda sin verksamhet. Reformåtgärderna har gällt en liten kommungrupp i den totala kommunalekonomiska volymen och reformen kommer att ge effekter för den kommunala produktiviteten först om ett antal år. Det statistiska materialet om den totala produktiviteten kan ännu inte utnyttjas för att dra några större slutsatser om hur produktiviteten har utvecklats. Det kan man göra tidigast mot slutet av ramlagens giltighetstid.

Bestämmelserna i ramlagen om en genomförandeplan och utvärdering av kommuner med en särskilt svår ekonomisk ställning ger kommunerna fler möjligheter att få kontroll över sin ekonomi och utveckla produktiviteten. När kommuner går samman, kan det hända att också olika kulturer för att mäta produktiviteten slås ihop.

Den absoluta kärnan i kommun- och servicestrukturreformen är att skapa förutsättningar för att tillhandahålla och utveckla fungerande och produktiva tjänster. Syftet med reformen är att förbättra produktiviteten i den kommunala verksamheten och att effektivisera den kommunala serviceproduktionen och serviceverksamheten. Detta perspektiv och de praktiska verktygen för att förbättra produktiviteten förefaller än så länge ha kommit i skymundan i reformen, medan strukturdebatterna fått större utrymme. Kommunerna befinner sig i mycket olika situationer beträffande produktivitet och kostnadseffektivitet, bl.a. på grund av geografiska och demografiska faktorer, servicekvalitet och servicenät. Följaktligen är det nödvändigt att utveckla, fördjupa och precisera uppföljningen och jämförelsen av kostnaderna för tjänsteverksamheten.

Kommunerna bör systematiskt följa upp produktivetsutvecklingen oberoende av den ekonomiska konjunkturen. Redan nu har kommunerna egna metoder och produktivetsmått för uppföljning, men de lämpar sig vanligen bara för förhållandena i respektive kommuner och är avsedda som styrmedel för en viss målgrupp. Det är en stor utmaning att utveckla ett gemensamt, allmängiltigt och jämförligt produktivetsmått som tar hänsyn till både servicekvalitet och serviceresultat. Det behövs dock i det rådande ekonomiska läget. I fortsättningen är det angeläget att flera aktörer tillsammans arbetar fram produktivets- och resultatmått.

Jämförelsematerialet om verksamhet och ekonomi bör vara gemensamt för aktörerna och tillåta insyn för att det ska kunna utnyttjas i planeringen, styrningen och ledningen av tjänsterna. Hur serviceproduktiviteten har utvecklats går inte att utvärdera med mindre än att det

läggs upp samordnade, nationella kriterier för produktivitsutvecklingen och gemensamma indikatorer för uppföljning av utvecklingen.

Statistikcentralens produktivitsstatistik anger produktivitsutvecklingen inom enskilda verksamhetsområden i den kommunala sektorn. Det är möjligt att det inte går att verifiera reformens effekter för den kommunala produktiviteten med materialet från Statistikcentralen. Arbetet vid utvärderingssektionen i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning har visat att till exempel Statistikcentralens produktivitsstatistik över utbildningen huvudsakligen beskriver förändringen i den grundläggande utbildningen eftersom den har så stor volym.

I förfarandet för basserviceprogrammet har man kommit överens om att utvärdera produktivitsutvecklingen inom utbildning och social- och hälsovård på riksplanet med gemensamt överenskomna produktivitsmått. Delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning har därför utvecklat rikstäckande produktivitsmått som komplement till Statistikcentralens produktivitsstatistik. I maj 2009 fattade delegationen beslut om produktivitsmått och andra resultatmått för utbildningsverksamheten och social- och hälsovården. Vid sidan av produktiviteten beaktas också mått för kvalitet, tillgänglighet och resultat. För undervisningsverksamheten har det tagits fram samlade indikatorer för total produktivitet, driftskostnader och målindikatorer för utbildningen. I indikatorerna för social- och hälsovården ingår total produktivitet inom socialvården, total produktivitet inom hälsovården, driftskostnader för vissa tjänster och kompletterande kvalitets- och målindikatorer.

För att förbättra kommunernas service och produktivitet beslutade regeringen vid sina politikdiskussioner i februari 2009 att de tjugo största kommunerna åläggs att utarbeta produktivitsprogram och att kommunerna och staten tillsammans följer upp hur de genomförs. Kommunerna, Finlands Kommunförbund och de berörda ministerierna har tillsammans planerat programsamarbetet och då utnyttjat tidigare arbete i kommunerna. En mer ingående arbetsplan läggs upp hösten 2009. Den ska innehålla tidsschema plus samordning och organisation av arbetet med produktivitsprogrammet och ange själva innehållet programarbetet. De metoder som tas fram kommer också att tillämpas i andra kommuner.

2.11 Reformens effekter för de grundläggande fri- och rättigheterna

2.11.1 Utveckling och slutsatser om hur de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses

När de åtgärder som ingår i lagen om en kommun- och servicestrukturreform planeras och genomförs är det viktigt att beakta bl.a. de grundläggande fri- och rättigheterna och jämlika möjligheter att få service. Dessutom föreskriver lagen om skyldighet att beakta den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens och samernas rättigheter.

Ett viktigt mål med reformen är att tillförsäkra invånarna den service som kommunerna är skyldiga att ordna och som enligt grundlagen betraktas som grundläggande fri- och rättigheter. En del av tjänsterna är angivna som subjektiva rättigheter, bl.a. grundläggande utbildning och barnomsorg. För en del av tjänsterna (till exempel annan undervisning som grundläggande undervisning och de flesta tjänster inom social- och hälsovården) föreskriver grundlagen att det allmänna är skyldigt att säkerställa tillgången till dem. Likabehandlingsbestämmelserna i grundlagen kräver att också andra subjektiva rättigheter som grundar sig på lag ska finnas tillgängliga på likvärdiga grunder i hela landet, även om tjänsterna i viss mån kan variera i kvalitativt och kvantitativt hänseende i kommunerna.

Kommun- och servicestrukturen bygger på den utgångspunkten i de grundläggande fri- och rättigheterna och likabehandlingsprincipen att man med de nuvarande servicestrukturerna och metoderna för att tillhandahålla tjänster i en föränderlig omvärld på sikt inte kan tillförsäkra invånarna service på tillräckligt lika villkor. Det behövs serviceleverantörer med en betydligt starkare ekonomi och kompetensbas än nuvarande kommunerna, och till detta syftar man med att utveckla både kommun- och servicestrukturen. För vissa tjänster anger ramlagen ett krav på befolkningsunderlag. För den som ordnar primärvård och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården är befolkningskravet åtminstone ungefär 20 000 invånare. För grundläggande yrkesutbildning är kravet på motsvarande sätt åtminstone omkring 50 000 invånare.

I takt med att strukturen för att ordna service och tillhandahålla basservice ändras får reformen betydande potentiella effekter för hur de grundläggande fri- och rättigheterna fullföljs. När befolkningsunderlaget breddas och ansvaret för att tillhandahålla service förs över operativt och ekonomiskt på starkare organisationer, genererar reformen bättre möjligheter att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och likabehandlingsprincipen. Tack vare reformen kan invånarna då erbjudas mer högkvalitativa och diversifierade tjänster än innan. Detta innebär ofta till exempel vinster i specialisering och kostnadseffektivitet samtidigt som också mindre kommuner får bättre möjligheter att satsa på ett bredare tjänsteutbud. I vissa fall kan reformen i samarbetsområden och kommuner som gått samman också leda till att invånarnas grundläggande fri- och rättigheter genomförs sämre. Därmed är det viktigt att hålla ett öga på att den dagliga servicen inte flyttas alltför långt borta från dem som har rätt att få den.

En organisation som uppfyller befolkningskravet på primärvård och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården kan vara en enskild kommun, en samkommun eller flera kommuner tillsammans så att en kommun är värdkommun och svarar för tillgången till service. Organisationen måste uppfylla vissa kvalitetskrav för att i grunden kunna säkerställa bättre tillgång till service på lika villkor. Den ska till exempel kunna besluta om den levererar tjänsterna själv eller upphandlar dem hos offentliga eller privata tjänsteleverantörer.

Organisationen måste kunna ge alla som bor i dess distrikt service på lika villkor. Också organisationen som har bildats som ett samarbetsområde måste således se till att alla som bor där oberoende av kommungränserna har rätt att på lika villkor få den service som organisationen svarar för. Därmed får köer i enskilda kommuner inte bildas till exempel för att någon kommun i samarbetsområdet inte har avsatt adekvata resurser för servicen i sin budget.

För närvarande säkerställer inte alla samarbetsområden för social- och hälsovård att invånarna oberoende av kommungränserna har rätt att få service på lika villkor. Följaktligen bör samarbetsområdena satsa på utveckling i det hänseendet.

Möjligheterna att tillgodose likabehandlingsprincipen och de grundläggande fri- och rättigheterna påverkas också av i vilken omfattning kommunala tjänster förs över på samarbetsområdena. Detta gäller framför allt socialvården där det tidigare inte har funnits särskilt mycket verksamhet med större räckvidd än en enda kommun som har ansvaret. Även inom socialvården kan de grundläggande fri- och rättigheterna och likabehandlingsprincipen genomföras ju bättre desto fler tjänster som lyfts över till samarbetsområdet.

Främjande av välfärd och hälsa kan bli ett problem på samarbetsområdena visavi de grundläggande fri- och rättigheterna. På detta stadium av reformen går det emellertid inte att bedöma hur kommunsammanslagningarna och samarbetsområdena kommer att påverka tillgången till och kvaliteten på service.

En del kommuner ingår inte alls i kommunsammanslagningar eller samarbetsområden på grund av sitt perifera läge. I takt med att befolkningen åldras och minskar kommer de att stå inför mycket stora utmaningar kring tillgång till service och tryggad finansiering. Därför har det tillsatts ett projekt för att utreda möjligheterna att trygga servicen i kommuner med långa avstånd (se kap. 2.4).

För att säkerställa jämlik tillgång till service kräver ramlagen vidare att en del av de åtgärder och den behandling som hör till den högspecialiserade sjukvården centraliseras och förläggs till något specialupptagningsområde på riksnivå. Detta är nödvändigt för att garantera den specialkompetens som behandlingen kräver även om centraliseringen sett i ett invånarperspektiv i viss omfattning betyder att vården kan komma att ges på längre avstånd än nu. Än så länge har inga beslut enligt ramlagen fattats i detta hänseende.

Kommunerna är skyldiga att ordna grundläggande utbildning och förskoleundervisning. Man kan utgå från att kommun- och servicestrukturreformen har medverkat till större samarbete mellan kommunerna kring den grundläggande utbildningen. Än så länge finns det dock inga uppgifter om vilka effekter reformen har haft, det vill säga om den har förbättrat eller försämrat tillgången till grundläggande utbildning på lika grunder. De senaste planerna på att permittera lärarna i grundskolan befäster emellertid uppfattningen att en del av kommunerna inte har förutsättningar att ge högkvalitativ grundläggande utbildning och anknyttande stödtjänster.

För gymnasier och yrkesutbildning ska kommunerna ha tillstånd. Utbildningen kan ordnas av en kommun, en samkommun eller en privat utbildningsanordnare. Tack vare kravet på ett visst befolkningsunderlag för yrkesutbildning har nätet av utbildningsanordnare kunnat förbättras. Vad gäller gymnasieutbildning, yrkesutbildning och annan tillståndspliktig utbildning eller kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsverksamhet är det fortfarande för tidigt att bedöma hur reformen har påverkat de grundläggande fri- och rättigheterna. I vilket fall som helst har samarbetet breddats och därmed också förutsättningarna för att planera verksamheten och arbetsfördelningen och utnyttja resurserna har blivit bättre tack vare reformen.

2.12 Hur reformen påverkat de språkliga rättigheterna

2.12.1 Reformen och de språkliga rättigheterna

Utgångspunkten för reformen är att förändringar i kommun- och servicestrukturen ska genomföras utan att finskans eller svenskans ställning försämras. Den enskildes språkliga rättigheter i kommunerna och samkommunerna är i huvudsak kopplade till kommunens respektive samkommunens språkliga situation. Följaktligen påverkas de språkliga rättigheterna om det sker förändringar i den språkliga situationen i kommunen.

Bestämmelserna om de språkliga grundläggande fri- och rättigheterna finns i 17 § i grundlagen som föreskriver de rätten till eget språk och egen kultur. Också 122 § i grundlagen spelar en viktig roll för kommun- och servicestrukturreformen. Den föreskriver att en indelning i sinsemellan förenliga områden ska eftersträvas när förvaltningen organiseras så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att få tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Språkliga rättigheter och kommunsammanslagningar

Relativt många av de tvåspråkiga kommunerna har gått in för sammanslagning, men det har inte medfört några större förändringar i den språkliga situationen. I de flesta fall har tvåspråkiga och svenska kommuner tillsammans med andra två- eller svenskspråkiga kommu-

ner funnit lösningar som är förenliga med ramlagen. De största sammanslagningarna som rör flera tvåspråkiga kommuner har varit eller kommer att vara:

- Västaboland 2009: Pargas, Nagu, Korpo, Houtskär och Iniö som alla var tvåspråkiga kommuner med svensk majoritet. Den nya kommunen är tvåspråkig och majoritetens språk är svenska.
- Raseborg 2009: Ekenäs, Karis och Pojo som alla var tvåspråkiga kommuner, Ekenäs och Karis med svensk majoritet och Pojo med finsk majoritet. Den nya kommunen är tvåspråkig och majoritetens språk är svenska.
- Kimitoön 2009: Dragsfjärd, Kimito och Västankfjärd som alla var tvåspråkiga kommuner med svensk majoritet. Den nya kommunen är tvåspråkig och majoritetens språk är svenska.
- Lovisa 2010: Lovisa, Liljendal, Pernå och Strömfors som alla var tvåspråkiga kommuner, Lovisa och Strömfors med finsk majoritet och Liljendal och Pernå med svensk majoritet. Den nya kommunen är tvåspråkig och majoritetens språk är finska.

Med reformen har kommunens status som en- eller tvåspråkig kommun förändrats i bara fem kommuner. Fyra finskspråkiga kommuner (Kelviå, Lochteå, Ullava, Sammatti) blev tvåspråkiga i en kommunsammanslagning 2009 och en tvåspråkig kommun (Finby) blev finskspråkig. Kelviå, Lochteå och Ullava anslöt sig till Karleby och Sammatti till Lojo. Till sammans med nio andra kommuner bildade Finby den nya staden Salo. I sammanslagningsprocessen för Salo uppmärksammades Finbys ändrade språkliga status. De tio kommunerna som bildar Salo har drygt 500 svenskspråkiga invånare och den nya staden kommer att analysera och utveckla den samlade servicen på svenska utifrån sina behov. Staden har avsatt ett särskilt anslag av det statliga sammanslagningsbidraget för att effektivisera den svenska servicen. Åtminstone på lagnivå har förändringen dock i hög grad påverkat den språkliga situationen för invånarna i Finby.

Samarbetsområden för social- och hälsovård

Största delen av samarbetsområdena bildas mellan finskspråkiga kommuner. Sammanlagt 34 kommuner är engagerade i åtta samarbetsområden där det ingår svenskspråkiga eller tvåspråkiga kommuner.

De samarbetsområden som är samkommuner är tvåspråkiga om där ingår både finsk- och svenskspråkiga kommuner eller åtminstone en tvåspråkig kommun. Modellen med värdkommunen (organ enligt 77 § i kommunallagen) följer värdkommunens tvåspråkighetsprincip. I teorin kan det leda till att ett samarbetsområde arbetar enspråkigt på grund av att värdkommunen är enspråkig trots att det i området också ingår tvåspråkiga kommuner. I praktiken kommer det inte att bli något problem eftersom alla pågående och planerade modeller med värdkommun där det ingår tvåspråkiga eller både finsk- och svenskspråkiga kommuner har en tvåspråkig värdkommun.

I samarbetsområden där framför allt den språkliga minoriteten är liten är det viktigt att vara uppmärksam på att minoriteten får sina rättigheter tillgodosedda. För svenskspråkiga invånare är läget mest bekymmersamt i Päijänne-Tavastland där Mörskom är den enda tvåspråkiga kommunen som deltar i ett samarbetsområde där resten av kommunerna är finskspråkiga. Mindre än en procent av invånarna i samarbetsområdet har svenska som modersmål. Men samarbetsområdet är förvaltningsmässigt sett en samkommun och därmed automatiskt tvåspråkigt i och med att Mörskom är medlem. I modellen med värdkommuner är andelen svenskspråkiga minst (12,6 procent) i samarbetsområdet för Lojo m.fl. Som minst är andelen finskspråkiga cirka 20 procent i ett samarbetsområde. Det består av Kaskö, Kristinestad, Korsnäs, Malax och Närpes och är förvaltningsmässigt en samkommun.

Samarbetsområden för grundläggande yrkesutbildning

Yrkesutbildning anordnas av 46 samkommuner (det finns sammanlagt 154 anordnare). Merparten av dem är finskspråkiga. Tolv samkommuner har svenskspråkiga eller tvåspråkiga kommuner som medlemmar. Fyra samkommuner (Keski-Uudenmaan koulutuskuntayhtymä, Kotkan-Haminan seudun koulutuskuntayhtymä, Salon seudun koulutuskuntayhtymä, koulutuskuntayhtymä och Seinäjoen koulutuskuntayhtymä) har en svenskspråkig kommun som medlem medan de övriga är finskspråkiga. Enligt 9 § i lagen om yrkesutbildning (630/1998) ska undervisningsspråket anges i tillståndet att ordna utbildning. Utöver undervisningen ska också annan verksamhet för undervisning och vid läroanstalten ordnas på undervisningsspråket. Tre av de samkommuner som ordnar yrkesutbildning har svenska som undervisningsspråk. Det finns tre tvåspråkiga utbildningsanordnare. Dessutom har två finskspråkiga utbildningsanordnare rätt att ordna undervisning på svenska inom vissa utbildningsområden. Vidare har två svenskspråkiga utbildningsanordnare, varav den ena är en samkommun, rätt att ordna utbildning på finska. De betraktas dock inte som tvåspråkiga utbildningsanordnare.

Om man ser till befolkningskravet på 50 000 invånare i ett svenskspråkigt perspektiv uppfyller två svenskspråkiga samkommuner som är utbildningsanordnare inte kravet. I ett brev av den 2 april 2009 (5/500/2009) rekommenderar undervisningsministeriet att utbildningsanordnarna bildar starkare organisationer för att uppfylla kravet på befolkningsunderlag. En sammanslagning av utbildningen på svenska startade i början av året bl.a. i Österbotten. Utbildning på svenska ordnas också av privata organisationer och utbildningen har koncentrerats till starkare organisationer som är aktiebolag. Av de tvåspråkiga kommunerna anordnar dessutom bland andra Helsingfors, Vanda och Åbo (finska som undervisningsspråk) yrkesutbildning och Vasa tvåspråkig utbildning.

Avsteg från kravet på befolkningsunderlag

Enligt 5 § i ramlagen är det tillåtet att avvika från skyldigheten att bilda samarbetsområden om det är nödvändigt för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter eller om det är nödvändigt för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur. I augusti 2007 hänvisade elva kommuner till de finsk- och svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter som kriterium för att avvika från befolkningsunderlaget. Kommunerna fanns på kusten och tio av dem var tvåspråkiga och en svenskspråkig. Många två- eller svenskspråkiga kommuner har trots det genomgått stora omstruktureringar under den tid som ramlagen har funnits. Av de elva kommuner som i augusti 2007 hänvisade till de finsk- och svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter har två gått in för att bilda ett samarbetsområde som uppfyller kravet på åtminstone ungefär 20 000 invånare. Därmed behöver de inte längre hänvisa till rätten att avvika från lagbestämmelserna. En av kommunerna har ännu inte beslutat om den ska uppfylla kravet. Våren 2009 var det bara sju kommuner som hänvisade till språkliga rättigheter för att kunna avvika från befolkningskravet. De som 2009 hänvisade till de språkliga rättigheterna uppfyller i princip kriterierna.

2.12.2 Samernas språkliga och kulturella rättigheter

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna som urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt en lagreservation i paragrafen utfärdas bestämmelserna om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna genom samisk språklag (1086/2003).

I 121 § i grundlagen föreskrivs det dessutom att samerna inom sitt hembygdsområde har språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. Närmare bestämmelser om denna autonomi (kulturell självstyrelse) ingår i samtingslagen (974/1995) där också samernas hembygdsområde definieras. Med samernas hembygdsområde avses Enontekis, Enare

och Utsjoki kommuner samt renbeteslaget Lapin paliskuntas område i Sodankylä kommun. Kommunerna har en särställning som måste beaktas i kommun- och servicestrukturreformen. I synnerhet Utsjoki kommun med samisk majoritet och Enare kommun med tre samiska språk kräver extra uppmärksamhet när reformen genomförs. Men en stor del av samerna bor utanför hembygdsområdet. Enligt uppgifter från sametinget bor 60 procent av de ungefär 9 000 samerna i Finland utanför hembygdsområdet.

Kommun- och servicestrukturreformen har inte medfört några förändringar i samernas språkliga och kulturella rättigheter. Enontekis, Enare, Sodankylä och Utsjoki har hänvisat till kriterierna för avsteg som ingår i ramlagen för att trygga samernas språkliga och kulturella rättigheter och det har de möjlighet till. Kommunerna har inte deltagit i kommunsammanslagningar eller bildat samarbetsområden enligt ramlagen.

Yrkesutbildningen inom sameområdet centraliserades 1993 till Sameområdets yrkesutbildningscentral. Den ger yrkesinriktad grund- och fortbildning, allmänbildande vuxenutbildning och utbildning i samekultur. Undervisningsspråken är samiska och finska. Bestämmelser om centralen ingår i lagen (545/1993) och förordningen (649/1993) om sameområdets utbildningscentral. I utredningen i augusti 2007 tillfrågades kommunerna i samernas hembygdsområde hur de tryggar samernas språkliga och kulturella rättigheter. Inte heller i senare utredningar har kommunerna lagt fram nya sätt för att trygga rättigheterna, men redogör för nuläget. Kommunerna anser det viktigt att staten har finansiellt ansvar för att tillhandahålla service och förvaltning på samiska.

2.12.3 Slutsatser om hur de språkliga rättigheterna tillgodoses

Än så länge går det inte att komma med en heltäckande bedömning av hur reformen påverkar de språkliga rättigheterna. Rent allmänt kan man säga att de språkliga rättigheterna i någon mån har påverkat reformprocessen i tvåspråkiga områden. Besluten att låta bli att bilda större kommuner eller samarbetsområden har i vissa fall motiverats med de språkliga rättigheterna. Mindre kommuner misstänker ofta att större enheter inte heltäckande kan tillgodose behovet av tvåspråkig service. Motsatt syn är att språkliga frågor kan uppmärksammas på ett helt annat sätt i starkare och större enheter. Enligt detta synsätt finns det betydligt större möjligheter att ordna tvåspråkig social- och hälsovård och utbildning i större enheter. Allmänna diskussioner om de språkliga rättigheterna och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter har förts i några fall när samarbetsområden och nya kommuner har bildats, särskilt om kommuner med olika språklig status har ingått i det nya samarbetsområdet eller den nya kommunen. I en utredning om kommunsammanslagningar och samarbetsområden i Vasområdet (2009) framhålls det att den gällande språklagstiftningen inte ger någon färdig lösning när fyra kommuner med olika majoritetsspråk (finskspråkiga, svenskspråkiga, tvåspråkiga med finska som majoritetsspråk, svenskspråkiga med svenska som majoritetsspråk) vill gå samman. Överlag har språkliga frågor och till exempel tillgången till service på svenska kritiserats i viss mån.

Reformen har avancerat bra i tvåspråkiga och svenskspråkiga områden. Kommunerna har aktivt sökt fungerande lösningar för att stärka sitt befolkningsunderlag och genomföra reformen. De språkliga rättigheterna återopas sällan som kriterium för att avvika från befolkningskravet, ofta tillsammans med skärgårdskriteriet. I dessa fall, särskilt i skärgården i Egentliga Finland, har kommunsammanslagningar med många kommuner genomförts för att stärka kommun- och servicestrukturen. Fram till 2010 bildas det fem nya, större och starkare tvåspråkiga kommuner i vårt land. I fem kommuner har den språkliga statusen ändrats vid sammanslagningen. Fyra finskspråkiga kommuner har blivit tvåspråkiga och en (Finby) tvåspråkig kommun har gått upp i en finsk stad (Salo). Den nya staden Salo har mångfalt fler svenskspråkiga invånare än Finby hade. I den gamla kommunen Finby har invånarnas

språkliga rättigheter minskat väsentligt, åtminstone på lagnivå trots att den nya staden Salo satsar på att ge service på svenska.

Största delen av samarbetsområdena för social- och hälsovård genomförs mellan finskspråkiga kommuner. Tvåspråkiga och svenskspråkiga kommuner ingår som regel i samarbetsområden där det finns andra två- eller svenskspråkiga kommuner. Två samarbetsområden har bara en enda tvåspråkig kommun.

Än så länge har det inte skett några större omvälvningar i utbudet på service på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner, men inte minst de svenska minoriteterna har varit oroliga över kommunsammanslagningarna. Det är således viktigt att kommun- och servicestrukturen ses över med hänsyn till de språkliga rättigheterna.

Kommunerna i samernas hembygdsområde har inte deltagit i några kommunsammanslagningar eller inrättat samarbetsområden för social- och hälsovården. Än så länge påverkas inte samernas ställning av kommun- och servicestrukturen. En betydande del av samerna bor utanför hembygdsområdet och det gäller därför att lyfta fram deras rättigheter även på andra ställen i landet. Kommunerna i hembygdsområdet har hänvisat också till de långa avstånden för att kunna göra avsteg från kravet på befolkningsunderlag och det har de enligt regeringspropositionen kunnat göra. Situationen för kommuner med långa avstånd analyseras närmare i kap. 2.4.

En tvåspråkig kommun och två kommuner i samernas hembygdsområde har varit föremål för utvärdering på grund av särskilt svår ekonomisk ställning enligt 9 § i ramlagen. Kommunerna har genomfört eller kommer att genomföra de åtgärder som utvärderingsgruppen föreslår. Ett svårt ekonomiskt läge kan göra att de får problem med att tillgodose de språkliga rättigheterna och samernas språkliga och kulturella rättigheter. Men också i sådana situationer har kommunerna försökt se till att alla invånare kan få basservice oberoende av den språkliga indelningen. Staten stöder kommunerna så att en statsandel avsätts inom finansministeriets förvaltningsområde och höjs på grund av glesbebyggelse, samebefolkning eller andel skärgård.

I takt med att reformen fortskrider bör de mer omfattande konsekvenserna för de språkliga rättigheterna och samernas språkliga och kulturella rättigheter utvärderas. När nya riktlinjer läggs upp är det viktigt att väga in de språkliga konsekvenserna. När språkminoriteterna är små, är det extra viktigt att se till att rättigheterna kan tillgodoses i praktiken.

2.13 Hur reformen påverkar förutsättningarna för självstyrelse

Lagen om en kommun- och servicestrukturen kräver att strukturerna där ska verkställas med hänsyn till förutsättningarna för självstyrelse för kommuninvånarna och deras möjligheter att delta och påverka. Tanken är att utgående från den kommunala demokratin stärka kommun- och servicestrukturen och utveckla metoderna för att tillhandahålla och organisera tjänster.

2.13.1 Demokratisk styrning och ledning

Ett av målen med reformen har varit att förvaltningsstrukturerna ska bli mer öppna och att den demokratiska styrningen ska förbättras genom omorganiseringen av servicen. Primärkommuner och genom en rad samarbetsformer och efter reformen också samarbetsområden tillhandahåller tjänster.

Även om det först i ett längre perspektiv går att uttala sig om hur den demokratiska styrningen har utfallit finns det redan nu tecken som tyder på att det är färre organisationer som

svarar för primärvården. Det kan medverka till större tydlighet i förvaltningsstrukturerna, ge kommunerna bättre möjligheter att styra sin tjänsteproduktion och leda den mot inte bara tydligare förvaltning utan också större produktivitet och effektivare tjänsteproduktion.

Många kommuner förefaller att ha spritt ut ansvaret för att ordna socialvård på en eller flera förvaltningsnivåer (se kap. 2.2). Då är demokratisk styrning mycket svårare att genomföra och risken finns att det uppstår överlappande förvaltning. Det blir svårare att styra om det byggs upp administrativa skrankor och tjänster tillhandahålls av flera olika förvaltningsorgan.

I samarbetsområdena måste demokratin stärkas genom att förvaltningen av tjänsteordnandet förbättras och snårskogen av samarbetsavtal rensas upp. Den som har ansvaret för att organisera service och som beställer tjänster bör ha relevanta och tydliga styrmedel i relation till utföraren. I beställar-utförarmodellerna är det angeläget att beställar- och utförarrollerna är definierade eftersom demokratin i långa stycken är beroende av beställarens roll och möjligheter.

I en servicereform får det politiska ledarskapet en framskjuten roll. För att stärka den politiska styrningen och trygga den demokratiska styrningen infördes en del ändringar i kommunallagen 2006 och 2007 (lag om ändringar av kommunallagen 519/2007, lag om ändring av kommunallagen 578/2006) som tillåter en borgmästarmodell, stöd till fullmäktigegrupperna och rätt att få ledigt från sitt arbete för att inneha ett förtroendeuppdrag. I dagsläget finns det ingen långsiktig analys av hur lagändringarna har tillämpats i kommunerna, men de kan dra nytta av verktygen för att säkerställa arbetet i den befintliga fullmäktigeförsamlingen och trygga annan politisk styrning. En utredning från våren 2009 om den institutionella ramen för kommunledning och behovet av förändringar (Finansministeriets publikationer 20/2009) visar att kommunledningen kan förstärkas ytterligare bl.a. genom att ordföranden för kommunstyrelsen får en starkare ställning och arbetsfördelningen mellan den politiska ledningen och tjänstemannaledningen i övrigt förtydligas. Bara två kommuner har infört borgmästarmodellen och utredningen föreslår inga ändringar på den punkten. Rapporten pekar dock på möjligheten att införa generösa bestämmelser för försök med direkta borgmästarval.

2.13.2 Hur självstyrelsen fungerar

På senare år har det ansetts att det breddade uppgiftsområdet för kommunerna innebär att den reglerade delen av kommunernas ansvarsområde har ökat och att den oreglerade delen relativt sett har minskat. Det ses samtidigt som ett problem för självstyrelsen. Kommunernas förpliktelser att organisera tjänster har i och för sig inte blivit fler genom kommun- och servicestrukturen. I stället har tanken varit att kommunerna ska få en starkare ekonomisk och strukturell bas för att utföra sin verksamhet. Åtgärderna för att säkerställa en fungerande självstyrelse har inneburit att en del uppgifter har lyfts av kommunerna och förts över till staten, att förfarandet med basserviceprogram har fått lagfäst ställning och att statsandelssystemet har reformerats. Hur självstyrelsen har påverkats och eventuellt förändrats av reformen kan bedömas för i ett längre perspektiv.

En utvärdering av förvaltningsförsöket i Kajanaland (2006–2012) visar att erfarenheterna av kommunal självständighet beror på hur stor tjänsteproduktion kommunerna har. Man anser att den kommunala självstyrelsen har krympt när de viktigaste tjänsterna och budgetmakten har förts över på landskapsstyrelsen. Utvecklingen kan gå i samma riktning i samarbetsområdena. En betydande del av den tidigare kommunala beslutanderätten i frågor som gäller primärvården och därmed nära anslutnad socialvård förs över på samarbetsområden som utövar den beslutande makten. Därmed minskar kommunens styrmöjligheter, vilket kan leda till inskränkt självstyrelse i kommunerna. Riksdagens grundlagsutskott anser dock i sitt utlåtande

tande (GrUU 37/2006 – RP 155/2006) om propositionen med förslag till lag om en kommun- och servicestrukturreform att det inte medför några problem för den kommunala självstyrelsen med avseende på grundlagsskyddet förutsatt att de uppgifter som förs över på samarbetsområdena sammantaget sett är begränsade.

I samarbetsområdena fattas besluten antingen genom värdkommunsmodellen eller i ett gemensamt organ där kommunerna liksom i samkommuner kan ställa upp kandidater. Regler för platsfördelningen kan till exempel läggas fast i samarbetsavtal. I princip kan det anses att den här typen av indirekt demokrati minskar självstyrelsen bl.a. för att medlemmar ofta väljs på grund av sin professionella roll på bekostnad av ett mandat från invånarna. En annan omständighet som påverkar självstyrelsen är att samkommunerna ofta får stor beslutanderätt i relation till sina medlemsamfund, och det gör det svårare för medlemsamfunden att styra. Reformmålen för produktivitet och omorganisering av servicen lyfter dock fram betydelsen av professionell kompetens och ledarskap. Reformen bör eftersträva en demokratisk självstyrelse, företrädesvis med hjälp av den befintliga institutionella ramen för kommunledning, och samtidigt vidareutveckla styrmekanismerna.

2.13.3 Möjligheterna att delta och påverka och att påverka genom val

Invånarnas möjligheter att delta och påverka kan betraktas i två perspektiv: dels om kommuninvånarna har möjligheter enligt 27 § i kommunallagen att delta och påverka beredningen av reformen i sin hemkommun, dels om reformen inverkar på deras möjligheter att delta och påverka. Hur reformen påverkar möjligheterna kan analyseras i ett bredare perspektiv först efter en längre tid. Här kommenteras i första deltagande genom den representativa demokratin, det vill säga genom att invånarna röstar. Synpunkterna bygger på en analys som Sari Pikkala (Åbo Akademi) har gjort av kommunalvalet 2008. Dessutom ger en del undersökningar information om kommuninvånarnas åsikter om reformen och påverkningsmöjligheterna.

Reformen har små effekter om man ser till valdeltagandet. I kommunalvalet i oktober 2008 steg röstningsaktiviteten med 2,7 procent jämfört med valet 2004. Sett i ett längre perspektiv steg den redan vid valet 2004 och ökningen är alltså inte ett direkt resultat av reformen. Röstningsaktiviteten steg således i valet 2008 oberoende av de strukturella lösningarna på grund av reformen (sammanslagningar), men den största ökningen noterades i de kommuner som gick med i sammanslagningar. I randområdena (gamla kommuner) av de nya kommunerna var röstningsaktiviteten en aning högre än i centrum av kommunen, men det handlar mer om traditionella skillnader i aktivitet som hänger samman med kommunstorleken.

Däremot förefaller sammanslagningarna ha en mer direkt effekt på kandidatuppställningen. En stor del av kommunerna i vårt land genomförde kommunsammanslagningar under förra fullmäktigeperioden. Åren 2004–2008 deltog 33 kommuner i sexton sammanslagningar. Dessutom röstades de nya fullmäktigeledamöterna in 2008 i de 32 kommuner som gick samman den 1 januari 2009.

Kampen om fullmäktigeplatser blev uppenbart hårdare i de sammanslagna kommunområdena. I hela landet valdes 10 400 fullmäktigeledamöter (2004 var de 12 000). Minskningen drabbade i synnerhet de sammanslagna kommunerna och antalet ledamöter nästan halverades där.

	Kandidater 2004	Kandidater 2008	Förändring %-enhet	Invalda 2004	Invalda 2008	Förändring %-enhet
Sammanlagda kommuner (2006-2009)	12 101	9 901	- 18,2	3 614	2 050	- 43,3
Andra än sammanslagna kommuner	27 805	28 608	+ 2,9	8 352	8 362	+ 0,1
Alla	39 906	38 509	- 3,5	11 966	10 412	- 13,0

Tabell 7. Utvecklingen i antalet kandidater och fullmäktigeledamöter 2004–2008 i sammanslagna kommuner och andra kommuner (Pikkala 2008).

Även förra fullmäktigeperioden minskade antalet ledamöter för att invånarantalet i kommunerna sjönk. Alla de kommuner som gick samman 2009 fick in företrädare i den nya kommunens fullmäktige. I centrum av kommunerna valdes det i de flesta fall in färre ledamöter än antalet bosatta röstberättigade hade förutsatt. Den goda valframgången för randområdena kan delvis förklaras med att de av tradition har haft stor röstningsaktivitet och lyckats bra med sin kandidatuppställning. Dessutom koncentrerar röster i dessa områden. I de sammanslagna kommunerna röstade man över de gamla kommungränserna och det gagnade kommunerna i utkanten.

Kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka har undersökts av Centralförbundet för Socialskydd och Hälsa i Medborgarbarometern (2009) av Finlands Kommunförbund i programmet för utvärdering av strukturreformen (Arttu). De ger vid handen att möjligheterna att delta och påverka är små och att bara en liten minoritet av invånarna känner till reformen.

Hur bra invånarna känner till reformen					
	Inte alls (%)	Mycket dålig/ dålig (%)	Någorlunda (%)	Mycket bra/bra (%)	Totalt (%)
Vet rent allmänt vad den gäller	31	42	15	12	100
Vet vad som är målet med reformen	31	40	15	14	100
Känner till debatten i kommunen	36	41	13	10	100
Vet vilka reformer som planeras eller har gjort i kommunen	29	48	14	8	100
Vet hur reformen påverkas hans/hennes liv	31	46	14	9	100
Vet hur reformen påverkas servicen	29	46	14	11	100
Hur väl invånarna känner till strukturreformen (summavariabel)	24	51	15	9	100

Tabell 8. Vad kommuninvånarna vet om kommun- och servicestrukturreformen (Medborgarbarometern 2009).

Invånarna tycker att reformen är nödvändig men de vet inte särskilt mycket om den. I mindre kommuner med färre än 5 000 invånare känner man bättre till reformen än i större kommuner. Informationen kommer i första hand via lokala och regionala dagstidningar. Det är sällan som invånarna själva får påverka de planerade strukturreformerna i sin kommun och många anser att påverkningsmöjligheterna är små. Det vanligaste sättet att påverka är att svara på opinionsmätningar.

2.13.4 Slutsatser om förutsättningarna för självstyrelse

Reformen förefaller tills vidare inte ha haft några större konsekvenser för möjligheterna att delta eller påverka och det har inte skett någon större förändring i röstningsaktiviteten. Trots att fullmäktigeplatserna har minskat verkar kommunsammanslagningarna inte ha försämrat randområdenas lokala representativitet, sett i ett kort tidsperspektiv. Bland de som har det sämre ställt och invånarna i randområdena har aktiviteten i framför allt val och deltagandet varit mindre, visar långfristiga studier. Segregeringen i deltagandet har gett utslag också i kandidatnomineringarna. De som blir förtroendevalda har högre socioekonomisk status än genomsnittet och det väljs in fler män än kvinnor (se även kap. 2.14). I fortsättningen är det angeläget att värna den sociala representativiteten och följa upp hur den utvecklas för att valsysteget ska fungera. Vidare är det av vikt att invånarna i randområden och invånarna i kommuner som ingår i ett samarbetsområde har möjligheter att delta och påverka. Det är viktigt för att reformen ska behålla sin legitimitet. Behovet blir större i och med att kommuninvånarna inte känner till strukturreformen.

Kommunerna kan komma överens om den lokala representativiteten för randområdena bl.a. genom att i sammanslagningen medge små parter lättnader för en övergångsperiod och det har flera av de kommuner som gick samman den 1 januari 2009 gjort. Merparten av kommunerna har i förväg kommit överens om påverkningsmöjligheter för de perifera delarna och de har bl.a. inrättat ett eller flera regionala organ, utvidgat fullmäktige eller angett exakta regionala kvoter för styrelse- och nämndplatser i sammanslagningsavtalen. Det regionala perspektivet förefaller att ha tagit plats vid sidan av parti- och könskvoteringen och spelar rentav i vissa fall en viktigare roll för representativiteten.

Omorganiseringen av tjänsteproduktionen kommer att påverka invånarnas vardag i allt högre grad. Därför behöver brukardemokratin och olika typer av feedbacksystem utvecklas i större skala. Så har exempelvis socialvården, hälsovårdscentralerna och arbetskraftsbyråerna framhållit att synpunkter från brukarna spelar en viktig roll för kvaliteten på upphandlade tjänster. Synpunkter samlas in antingen systematiskt genom intervjuer eller enkäter eller så kan brukarna vända sig direkt till tjänsteleverantörerna. Dessutom är det viktigt med inspektioner och övervakning av serviceenheter inom socialvården, visar Socialbarometern (2009). Det är viktigt att synpunkter och feedback samlas in systematiskt.

Även stadsregionerna bör fundera på nya metoder för att informera och höra invånarna om bl.a. regionala lösningar för boende och trafik. Kommunerna behöver utbyta erfarenheter om deltagande på det lokala planet och få stöd för försök, inte minst i randområden (till exempel områdesnämnder eller workshops). För att invånarna ska ha bättre påverkningsmöjligheter bör kommunerna satsa mer på bl.a. e-tillämpningar. Det är viktigt att invånarnas påverkningsmöjligheter och informationsfrågorna debatteras redan när avtalen om sammanslagning eller samarbetsområden utarbetas för att invånarna ska kunna göra sin röst hörd i beslutsapparaten. Då gäller det att se representativ och deltagande demokrati i ett sammanhållet perspektiv, inte som två olika saker.

I det fortsatta reformarbetet spelar möjligheterna att tillämpa nya styrmekanismer i samarbetsområdena, likaså möjligheterna att trygga tillgången till service och satsa på god kvalitet, men också möjligheterna att bygga upp obrutna servicekedjor, en framskjuten roll i ett

invånarperspektiv och för en fungerande självstyrelse. Detta bör dessutom beaktas i de pågående reformerna av lagstiftningen om social- och hälsovården. Samtidigt är det också viktigt att utveckla den institutionella ramen för kommunledning och bättre utnyttja de befintliga styrmekanismerna i takt med att reformen avancerar.

I studier från det senaste decenniet kommer det fram att den kommunala självstyrelsen har försämrats. Trots det har det inte ansetts nödvändigt att se över regleringen i någon större omfattning än vad som redan har gjorts. Hur den kommunala självstyrelsen påverkas av reformen kan man göra en heltäckande bedömning av först senare. I dagsläget kan man säga att reformen till vissa delar har stärkt och till vissa andra delar har försämrat självstyrelsen. I de fortsatta utvärderingarna bör det vägas in att den kommunala självstyrelsen också påverkas av andra faktorer, bl.a. förändringar i befolkningssammansättning och bebyggelsestruktur. Utvärderingarna och uppföljningarna bör fokusera extra mycket på demokratisk styrning och omställningar i den kommunala självstyrelsen. Inom politikprogrammet för medborgarinflytande (2003–2007) togs det fram indikatorer för kommunal demokrati. De var avsedda för mer regelbunden bevakning av demokratin och de bör återinföras. Dessutom bör kommunerna införliva uppföljning och bedömning av demokratins tillstånd i sin utvecklingsverksamhet. När det finns mer information att tillgå om reformen, bör behovet av att se över den befintliga lagstiftningen diskuteras, särskilt bestämmelserna om möjligheterna att delta och påverka.

2.14 Hur reformen påverkar jämställdheten

2.14.1 Kommun- och servicestrukturreformen och jämställdheten

Ett av de viktigaste målen med reformen är att den basservice som kommunerna svarar för ska kunna tryggas i framtiden. Det är ett viktigt mål för personalen inom tjänstesektorn, de som anlitar tjänsterna och det kommunala beslutsfattandet. I detta grundläggande mål ingår jämställdhetsaspekten. Hur jämställdhetsmålet uppnås mer i detalj beror emellertid på vad kommunerna gör. År 2006 samarbetade flera ministerier om en handbok i konsekvensbedömning i ett jämställdhetsperspektiv för kommunerna. Den är ett led i kommun- och servicestrukturreformen.

Den kommunala sektorn är en stor arbetsgivare för kvinnor. En tredjedel av alla förvärvsarbetsbetande kvinnor är anställda inom den kommunala sektorn och 80 procent av de anställda i kommunerna är kvinnor. Det finns skillnader i hur kvinnor och män anlitar kommunal service. Vidare finns det skillnader i kvinnors och mäns livslängd och sjukfrekvens. Kvinnor och män har också lite olika roller i familjerelaterad service. Det är en viktig demokratifråga att kvinnor ännu inte är engagerade i det kommunala beslutsfattandet i relation till sin andel av befolkningen.

Reformen påverkar både kvinnor och män i olika ålderskategorier. En konsekvensbedömning bör ta hänsyn till konsekvenserna för 1) arbete, karriär och ekonomi, det vill säga det personella perspektivet, 2) den som anlitar tjänsterna och 3) det samhälleliga engagemanget.

I den här fasen av reformen kan man gå närmare in på frågan om förändringarna i kommunindelningen och kommunernas arbetssätt påverkar kvinnors och mäns representation i de politiska och administrativa organen. Konsekvensbedömningen bygger på uppgifter från 2009 i Kommunförbundets projekt ”Tutkimusprojekti kunta- ja palvelurakenteen muutoksen sukupuolten tasa-arvovaikutusten arvioimiseksi”. Än så länge går det inte att göra någon djupbedömning i ett jämställdhetsperspektiv av hur reformen påverkar dem som anlitar tjänsterna, det samhälleliga engagemanget eller personalen.

Kvinnors representation i kommunfullmäktige

Kvinnors representation i kommunfullmäktige har ökat val för val, sakta med säkert, men i kommunalvalet 2008 stannade ökningen upp. Av de invalda var 36,7 procent kvinnor och det är bara 0,3 procentenheter mer än fyra år tidigare. I valet 2008 var 40,4 procent av kandidaterna kvinnor. De fick 42,0 procent av rösterna och det är 5,3 procentenheter mer än andelen kvinnor bland de invalda. Disproportionen mellan de kvinnliga kandidaternas andel av rösterna och andelen fullmäktigeplatser är typisk för kommunalval i Finland.

I de sammanslagna kommunerna valdes det in relativt sett färre kvinnor än i de gamla kommunerna 2004. I de 32 kommuner som gick med i en sammanslagning den 1 januari 2009 står kvinnorna för 35,8 procent av de invalda. Det är 2,1 procentenhet mindre än i de 99 gamla självständiga kommunerna. I de kommuner som inte har gått in för sammanslagning är kvinnorna en aning fler (+ 0,8 procentenheter) än under förra fullmäktigeperioden.

Om man undersöker frågan enligt de "gamla" kommungränserna i de nya sammanslagna kommunerna, är 33 procent av de invalda i mindre sammanslagningskommuner kvinnor. Under fullmäktigeperioden 2005–2008 stod kvinnorna för 38 procent i de självständiga kommunerna. De kvinnliga kandidaterna i utkanten hade alltså klart sämre valframgång (- 5,1 procentenheter) i valet hösten 2008 än fyra år innan. Kommunerna i centrum av det sammanslagna området hade 37 procent kvinnor i fullmäktige. Det är bara en procentenhet mindre än i samma områden vid valet 2004.

Kvinnors representation i presidiet för olika organ

I de kommunala organ som väljs indirekt ska det enligt jämställdhetslagen finnas 40 procent av båda könen. Kvoteringen tryggar lika representation för båda könen. Däremot påverkas inte ordförandeval av kvoteringen. Kvinnorna har haft betydligt mindre representation bland ordförandena för fullmäktige, styrelser och nämnder än deras andel av antalet medlemmarna i organen. Däremot har fler kvinnor valts till vice ordförande än till ordförande.

Kvinnornas andel bland ordförandena i fullmäktige och styrelser har ökat gravis period för period, men utvecklingen förefaller att ha stannat upp i styrelserna och går långsammare i fullmäktige. Av de fullmäktigeförsamlingar som inledde sin verksamhet 2009 har 27 procent kvinnliga ordförande. Det är drygt en procentenhet mer än 2005. Av styrelserna har 21 procent kvinnliga ordförande, precis som för fyra år sedan.

En fjärdedel (24 procent) av de 99 kommuner som gick med i en sammanslagning den 1 januari 2009 hade valt en kvinna till fullmäktigeordförande 2005. Vidare hade 24 procent av styrelserna likaså kvinnliga ordförande. Efter sammanslagningarna är 25 procent (8) av fullmäktigeordförandena kvinnor och 22 procent (7) av styrelseordförandena kvinnor i de 32 nya kommunerna. Hälften av de sammanslagna kommunerna har valt en man till förste ordförande i både fullmäktige och styrelsen. I tre kommuner består presidiet, inbegripet vice ordförande i fullmäktige och styrelsen, uteslutande av män. Bara i en sammanslagen kommun är förste ordförande i både fullmäktige och styrelsen kvinna.

Uppgifter från Kommunförbundet visar att 27 procent av nämndordförandena (exklusive val- och revisionsnämnder) var kvinnor perioden 2005–2008. Andelen var högre bland vice ordförandena (35 procent). I dagsläget finns inga uppgifter om den pågående perioden.

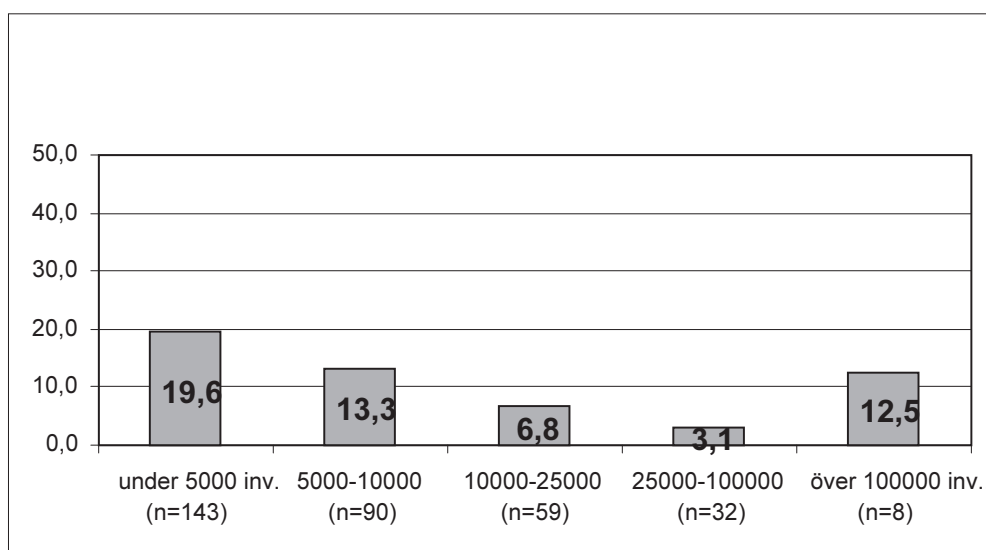
Kvinnors representation i tjänstemannaledningen

Sammantaget sett är den kommunala personalen kvinnodominerad. Däremot är kvinnorna uppenbart underrepresenterade i tjänstemannaledningen. Ju högre upp man kommer i den

kommunala tjänstehierarkin desto färre blir kvinnorna för det mesta. Det kan dock tilläggas att kvinnornas andel har ökat långsamt, men säkert. Kvinnornas relativa andel i tjänstemannaledningen (kommun/stadsdirektörer, förvaltningsdirektörer eller liknande, ekonomidirektörer eller liknande och verksamhetschefer) har varit större i landskommuner än i urbana tätbebyggda kommuner. Följaktligen är det viktigt att bevaka hur könsfördelningen i tjänstemannaledningen utvecklas, när kommunstrukturen omvandlas.

År 1990 stod kvinnorna för bara två procent av den högsta ledningen i kommunerna och städerna. År 2002 var var tionde kommundirektör kvinna. Enligt uppgifter från Kommunala arbetsmarknadsverket var 16 procent av kommundirektörerna (287) och 11 procent av stadsdirektörerna (112) kvinnor 2007. Bland alla kommun- och stadsdirektörer var 12 procent kvinnor. I januari 2009 var 14 procent av alla kommun- och stadsdirektörer kvinnor (exklusive biträdande stadsdirektörer). Det har alltså fortfarande skett en liten ökning. I alla de 32 sammanslagningarna den 1 januari 2009 valdes en man till den högsta tjänsten.

Sett mot bakgrunden av kommunstorleken var den relativa andelen kvinnliga direktörer 2009 störst i kommuner med färre än 5 000 invånare. Ungefär en femtedel hade kvinnliga direktörer. I kommuner med 5 000–10 000 invånare var det 13 procent. I nästa storleksklass, 10 000–25 000 invånare, är andelen nere i 7 procent. I de ännu större städerna med 25 000–100 000 invånare finns det bara två kvinnliga stadsdirektörer.



Figur 8. Andelen kvinnliga kommundirektörer (%) efter kommunstorlek i början av 2009 (Finlands Kommunförbund)

Analysen av könsfördelningen i tjänstemannaledningen breddas senare till att också omfatta andra viktiga tjänsteinnehavare än kommun- och stadsdirektörer. Preliminära uppgifter från de sammanslagna kommunerna tyder på att skillnaderna mellan kommunerna är stora i könsfördelningen för ledningsgrupperna.

2.14.2 Slutsatser om jämställdheten

Sammanfattningsvis kan man säga att kvinnorna hade sämre valframgång i kommunalvalet 2008 i de sammanslagna områdena överlag – i randområdena i synnerhet. När utvecklingen går mot större enheter kan det, att döma av preliminära observationer, resultera i att andelen kvinnor i den högsta tjänstemannaledningen ökar långsammare.

I denna fas av reformen går det inte att göra någon heltäckande bedömning av vilka större konsekvenser reformen kommer att ha för jämställdheten. Konsekvensbedömningarna i ett jämställdhetsperspektiv gäller fortfarande konsekvenser på kort sikt och avser huvudsakligen resultaten från kommunalvalet 2008. Läget kan förändras när reformen går in i genomförandefasen. Det är viktigt att kommunerna fäster avseende vid jämställdheten och bl.a. bevakar att likalönsprincipen enligt jämställdhetslagen fullföljs i reformen.

2.15 Konsekvenser för personalen och personalens ställning

2.15.1 Hur reformen har beretts i samarbete med personalen

Enligt 13 § i ramlagen ska de omorganiseringar och beredningen av de utredningar och planer som avses i lagen genomförs i samarbete med företrädarna för kommunernas personal.

Kommunernas genomförandeplaner från augusti 2007 innefattade beskrivningar med varierade innehåll av hur beredningen är organiserad och samarbetet med personalen är ordnad, som i de flesta fall genomfördes enligt det allmänna avtal som gällde under beredningstiden. Sedan den 1 september 2007 har det funnits en lag om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (nedan *kommunala samarbetslagen*, 449/2007) som också styr samarbetet enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform i de kommande berednings- och genomförandefaserna. I planerna sägs det för det mesta att personalen har varit heltäckande involverad i beredningsprocessen.

I de styrande arbetsgrupperna har det vanligen funnits tjänsteinnehavare, förtroendevalda och personalrepresentanter. Ända från början har det ansetts vara viktigt att personalen involveras i processen och att det medverkar till större engagemang i reformen bland de anställda. En del kommuner har dessutom ordnat informationsmöten, debatter och kurser i förändringshantering.

En arbetsgrupp som har bedömt konsekvenserna av kommunala samarbetslagen gjorde en enkät hösten 2008 om kommunernas och samkommunernas erfarenheter av lagen. Merparten av de svarande ansåg lagen fungera ganska bra (81 procent) eller rentav mycket bra (7 procent) i kommun- och servicestrukturreformen. Sexton kommuner svarade att lagen fungerar ganska eller mycket dåligt i reformen. De var mestadels små eller medelstora samkommuner.

2.15.2 Anställningstrygghet

I ramlagen föreskriver 13 § att arbetsgivaren inte har rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt arbetsavtalslagen eller lagen om kommunala tjänsteinnehavare, när en kommun eller ett samarbetsområde bildas eller vid omstruktureringar av servicen som kräver ett brett befolkningsunderlag. En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt arbetsavtalslagen eller lagen om kommunala tjänsteinnehavare som arbetsgivaren erbjuder. Förbudet gäller i fem år från det att personalen övergår till den nya arbetsgivaren. Dessutom gäller förbudet hela personalen som är anställd i de tjänster som

omorganiseringarna gäller, både hos den nya och hos den gamla arbetsgivaren. Förbudet ingår också i kommunindelningsslagen.

Den fem år långa anställningstryggheten har kritiserats för att cementera strukturer och förhindra kostnadsbesparingar i de nya förvaltningsstrukturerna. Inte minst i ekonomiskt dåliga tider har kommunerna sett uppsägningsskyddet som ett stort hinder för att bl.a. förbättra produktiviteten. Särskilt de stora kommunerna med egna affärsverk och bolag och samkommuner i upplösning har ansett detta vara ett problem. De måste fundera över hur personalen ska flyttas och placeras. Den lagstadgade anställningstryggheten har antagligen också medverkat till att reformerna har blivit av. Tack vare den har förändringen kunnat genomföras politiskt och de strukturella lösningarna beredas utan konflikter. Genom bestämmelsen har man velat trygga tillgången till kvalificerad arbetskraft i en tid då de kommunala verksamheterna omorganiseras på bred front. Anställningstryggheten hjälper också kommunerna att garantera adekvata och professionella personalresurser för att de ska kunna förbättra bl.a. arbetsfördelningen, specialiseringen bland personalen och personalutvecklingen. Det har små kommuner inte alltid kunnat satsa på.

Många av de kommuner som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk situation har tack vare utvärderingsförfarandet enligt 9 § i ramlagen kunnat genomföra en rad program för att balansera ekonomin. Ett av de många programmen har gått ut på att skära ner personalen genom att exempelvis inte tillsätta tjänster, säga upp och permittera personal. Även dessa kommuner har varit bundna av uppsägningsskyddet i 13 § i ramlagen sedan de nya strukturerna trädde i kraft. Bara en liten del av de utvärderade kommunerna understyrker att de med avsikt har uteslutit personalnedskärningar i genomförandeplanen och i stället sökt andra lösningar.

2.15.3 Personalresurser, personalutveckling och strategisk personalledning

Mellan 2008 och 2025 går 271 000 anställda inom kommunsektorn i pension, visar en undersökning vid Kommunernas pensionsförsäkring. Det är mer än hälften (55 procent) av det nuvarande antalet anställda. Bland de största yrkesgrupperna varierar pensionsavgångarna med mellan 35,1 och 71,1 procent under samma period. Drygt 70 procent av de som går i pension består av avdelningsskötare och städerskor.

Sett i ett regionalt perspektiv är pensionsavgångarna störst i Kajaland och Lappland under perioden som omfattar arton år. De har dessutom den högsta siffran de kommande fem och tio åren. Vidare är pensionsavgångarna stora i små kommuner i Egentliga Finland och Birkaland. Den andra ytterligheten är Åland där pensionsavgångarna ligger på 50 procent under hela perioden. I Nyland är siffran under 52 procent. Som störst är skillnaderna mellan landskapen över tio procentenheter, det vill säga en eventuell arbetskraftsbrist kommer att uppstå vid olika tidpunkter ute i regionerna. Skillnaderna i pensionsavgångar kan vara nästan det dubbla och kommunerna drabbas av pensionsbomben i mycket varierande grad.

I sina genomförandeplaner bedömer kommunerna 2007 utifrån metoderna att ordna service om de personella resurserna kommer att räcka till och vilka utvecklingsmöjligheter det finns. De största kommunerna har gjort bedömningar av pensionsavgångarna på ett tidigare stadium och via kommun- och servicestrukturen har så gott som varje kommun konsekvent gått in för att följa upp läget. Kommunerna hade två typer av strategier för att trygga sina personella resurser. För det första betraktade de personalfrågor som arbetskraftsfrågor. I genomförandeprogrammen föreslogs bl.a. rekrytering, anpassning, personalpooler och vikariesystem, effektivisering av verksamheten och utläggning av tjänster som metoder för att tackla pensionsavgångarna. Förslagen varierade beroende på om det gällde tillväxtregioner eller avfolkningsbygd. För det andra ville kommunerna förutse de personella resurserna bättre och i det sammanhanget har de tillämpat personalstrategier som instrument i sitt för-

ändringsledarskap. Personalstrategierna baserade sig på servicestrategier och tog hänsyn till de nya sätten att ordna service. Därmed täcker spektrumet av medel in strategisk personalplanering, en rad metoder för personalutveckling och incitament och andra exempel på god personalpolitik.

Det är viktigt att kunna förutse hur många anställda och vilken typ av medarbetare det behövs, när nya kommun- och servicestrukturer skapas och tjänstproduktion planeras. De personella resurserna kan förutses och ett strategiskt grepp introduceras om det så snart som kommun- och servicestrukturerna har klarnat införs service- och personalstrategier som är gemensamma för kommunerna alternativt anpassade för kommunkoncernen eller den nya kommunen eller samkommunen. För att förändringar ska utfalla väl krävs det strategisk ledning av de personella resurserna och/eller förändringsledarskap. Det i sin tur kräver att det finns gott chefskap, förmåga att leda i vardagen och hantera medarbetare och ett systematiskt grepp, att personella resurser ses som ett led i förändringsprocessen och att aktörerna har förtroende för varandra. Personalledningen måste tillföras en strategisk betydelse och den måste garantera delaktighet, informationsförmedling, växelverkan, förtroende, större systematik i hanteringen av de personella resurserna och problemlösning tillsammans med medarbetarna. Enligt vissa bedömningar har det varit tunnsått med personalorienterat förändringsledarskap i strukturreformen för frågan lyfts nästan inte alls fram i reformmålen eller åtgärderna. Det kan hända att alla inte har tagit till sig vilken roll personalorienterat förändringsledarskap spelar för att reformen ska utfalla väl.

2.15.4 Slutsatser om personaleffekterna

Reformen kommer att innebära stora organisatoriska förändringar och omställningar i sättet att tillhandahålla tjänster, och de kommer i stor utsträckning att påverka placeringen av personalen och arbetsuppgifterna. I de sammanslagna kommunerna och i samarbetsområdena övertas en del av personalen av den nya arbetsgivaren. Det kan också hända att en del arbetsuppgifter ändras när tjänster och serviceverksamheter omorganiseras. Inom den grundläggande yrkesutbildningen kommer en del utbildningsanordnare att gå samman och det kan ha en viss betydelse för hur de anställda placeras och vilka deras arbetsuppgifter blir. Reformerna inverkar olika på personalgrupperna beroende på sektor och uppgifter, men också beroende på vilka reformmetoder kommunen har valt. Extra tydligt utslag ger reformerna för dels personalen inom social- och hälsovården, dels personalen inom förvaltning och ekonomi.

Fram till 2025 kommer mer än hälften av de anställda inom kommunsektorn att gå i pension. Redan om några år ökar pensionsavgångarna markant. För många kommuner har kommun- och servicestrukturreformen blivit en konkret påminnelse om hur viktigt det är att förutse pensionsavgångarna och så gott som alla kommuner har gått in för systematisk uppföljning. Konkurrensen om arbetskraften kommer att skärpas dels mellan kommunerna och den privata sektorn, dels kommunerna sinsemellan. Förberedelserna för pensionsavgångarna bör sättas in med en gång så länge det fortfarande finns olika sätt att lösa frågan. Skillnaderna mellan regionerna och kommunerna är stora även om pensionsavgångarna är stora överallt. När befolkningen koncentreras till vissa regioner, ökar efterfrågan på kommunal arbetskraft i tillväxtkommuner, men det kommer också att vara en stor fråga om tillgången på kvalificerad arbetskraft räcker till och att trygga tillgången i glesbygden och avfolkningsregioner. Vidare påverkas antalet anställda i kommunerna och samkommunerna av hur mycket service som läggs ut.

Reformen bör genomföras med särskild hänsyn till att strategisk planering av de personella resurserna spelar en framträdande roll. Det är viktigt att kunna förutse hur mycket och vilken typ av personal det behövs när nya kommun- och servicestrukturer byggs upp och tjänster planeras. Det väsentliga är att reformerna genomförs strategiskt och att företrädare för

personalen är involverade ända från början. Det garanterar att förändringar i personalens ställning, samarbete och personalstrategier läggs upp och ordnas på ett professionellt sätt. Vidare har det ansetts att satsningar på personalorienterat förändringsledarskap har kommit i skymundan i strukturreformen. Reformen bör alltså lämna uppifrånperspektivet bakom sig och i stället introducera ett personalorienterat arbetssätt. Än så länge lyfts personalorienterat förändringsledarskap inte fram i reformmålen eller reformåtgärderna. Social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet har tillsammans med en rad aktörer startat ett utbildnings- och utvecklingsprojekt utifrån strategierna vid politikdiskussionerna den 24 februari 2009. Projektet stödjer omstrukturering och förändringsledarskap inom social- och hälsovården.

I dagsläget går det inte att göra någon heltäckande bedömning av vilka mer genomgripande effekter reformen har för personalen. I takt med att reformen går in i genomförandefasen är det viktigt att följa upp hur de anställda och bl.a. möjligheterna till yrkesinriktad utveckling i de stora organisationerna, tillgången till arbetskraft och arbetskraftsintensiva tjänster påverkas. Vidare bör det undersökas hur de nya strukturerna har tagit till sig nya arbetsprocesser, ny teknik och arbetssätt och sett över arbetsuppgifterna och arbetsinnehållet. Kommunerna bör också ges bättre möjligheter att lära av varandra i personalorienterat förändringsledarskap. Uppföljning och utvärdering är ett led i reformens utvärderings- och uppföljningsprocess och i det pågående utredningsprojektet.

3 DET FORTSATTA REFORMARBETET

3.1 Sammanfattning av slutsatserna om reformprocessen samt strategier

Sammanfattningsvis kan det sägas att ett av de viktigaste resultaten är att reformen har aktiverat kommunerna. Det har gett utslag i satsningar på kommunstrukturen, men har också initierat utveckling av servicestrukturen. Reformtakten har varit relativt god med beaktande av att ramlagen om en kommun- och servicestrukturereform bara har funnits i ungefär två och ett halvt år.

En utvärdering av resultaten och effekterna måste ta hänsyn till att reformen fortfarande pågår. Genomslaget kommer mestadels att synas först i ett längre perspektiv och bedömningarna i denna redogörelse är därför preliminära i många avseenden. Först när reformen avancerar kan man göra mer vittgående bedömningar av hur produktiviteten har utvecklats, utgiftsökningen dämpats, kvaliteten på och tillgången till tjänster förbättrats och bl.a. de personella resurserna balanserats. Likaså går det först på sikt att göra mer ingående bedömningar av hur reformen påverkar de språkliga rättigheterna, den kommunala självstyrelsen, jämställdheten mellan könen och personalens ställning. Dessutom bör det påpekas att kommunerna befinner sig i mycket olika stadier av reformen. På kommunal nivå har reformtakten påverkas av en rad faktorer, inte minst av de lokala förhållandena och den statliga styrningen.

Också i ett längre perspektiv måste det betraktas som historiskt att så många kommuner deltog i de kommunsammanslagningar som trädde i kraft den 1 januari 2009. Det oaktat är kommunstrukturen fortfarande splittrad och de små kommunerna många. Kommunstrukturen har således ännu inte stärkts så mycket inom alla områden att den på sikt kan garantera god kvalitet på och god tillgång till tjänster.

Arbetet med att bilda samarbetsområden för grundläggande yrkesutbildning har fortskridit väl med hänsyn till målen för befolkningsunderlaget. Vid det här laget har nämligen största

delen av utbildningsanordnarna fattat beslut om samarbete som uppfyller kravet på ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 50 000 invånare innan giltighetstiden för ramlagen går ut.

Fortfarande har inte alla kommuner gått in för lösningar inom social- och hälsovården som uppfyller ramlagens krav på befolkningsunderlag. Generellt sett är befolkningsunderlaget statt i ökning, men strukturerna håller på att decentraliseras på vissa orter. Servicesystemet inom social- och hälsovården och de relaterade värdegrunderna har en kraftig koppling till den kommunala självstyrelsen och det demokratiska beslutsfattandet på lokal nivå. I den kommunala självstyrelsen ingår det också att främja människors välfärd och det kräver att social- och hälsovården är nära knuten till de övriga kommunala verksamheterna. Ramlagen tillåter samarbetsområden inom social- och hälsovården, men bestämmelsen var i första hand avsedd för små kommuner. Samarbetsområdena har betydligt starkare ekonomiska och operativa förutsättningar än enskilda kommuner att organisera service med ett bredare befolkningsunderlag.

Inom den högspecialiserade social- och hälsovården har omstruktureringen så gott som stått stilla. I ramlagen ålägger 6 § kommunerna att bilda samkommuner med brett befolkningsunderlag som ska ha hand om specialiserad sjukvård och högspecialiserad socialvård. Ingen samkommun med brett befolkningsunderlag har ännu inrättats.

Sammantaget sett har reformen ännu inte kommit in i en stark fas av tjänsteutveckling. Inte heller har reformen än så länge fått någon genomslagskraft i de ekonomiskt sett viktigaste storstäderna som redan nu uppfyller kraven på befolkningsunderlag och därför inte har infört några omstruktureringar. De sex största städerna använder en tredjedel av kommunernas utgifter och de hundra minsta kommunerna tre procent. Relationen har inte ändrats nämnvärt efter sammanslagningarna. Vidare kan nästan inga effekter alls observeras i kommuner som har haft rätt att hänvisa till undantagskriterierna i ramlagen, särskilt till långa avstånd.

Ramlagen innehåller inte tillräckligt starka förpliktelser att förbättra samarbetet i stadsområden. Integreringen av den fysiska samhällsstrukturen avancerar inte på önskat sätt, vitaliteten i stadsområdena blir lidande och servicen där är inte organiserad ekonomiskt lönsamt och effektivt. Det är inte många stadsområden som har satsat på genomgripande omstruktureringar i sina kärnområden. Riskerna och problemen med samarbete är mer överhängande i de största stadsområdena där det finns ett uppenbart behov av mer långtgående samarbetsförpliktelser än vad ramlagen föreskriver. Sedan ramlagen kom har behovet av samordning ökat kraftigt, till exempel på grund av klimatfrågorna. I bl.a. den långsiktiga klimat- och energistrategin, översynen av de rikomfattande målen för områdesanvändningen och principbeslutet om stadspolitiken lägger regeringen fast behovet av integrerad fysisk samhällsstruktur.

Inte minst i ekonomiskt dåliga tider är ett av de främsta målen med ramlagen att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen. I det hänseendet är det för tidigt att säga något om reformens effekter. Däremot kan det noteras att produktiviteten har en mycket nära koppling till hur man i reformen lyckas förbättra servicen och hur utvecklingen utfaller i synnerhet i stora kommuner. I fortsättningen är det viktigt att inte bara fokusera på produktiviteten utan att också lyfta fram tillgången, tillgängligheten, kvaliteten och effektiviteten. Man måste också systematiskt följa upp hur produktiviteten utvecklas. Det finns ett stort behov av ett gemensamt, allmängiltigt och jämförligt produktivetsmått som tar hänsyn till kvaliteten och effektiviteten i servicen. Följaktligen bör arbetet med att ta fram produktivets- och resultatmått tillsammans med olika aktörer fortsätta. Jämförelsematerialet om verksamheten och ekonomin bör vara enhetligt och tillåta insyn för att det ska kunna utnyttjas i planeringen, styrningen och ledningen av tjänster. Hur produktiviteten har förbättrats kan inte bedömas med mindre än att det finns samordnade nationella kriterier och gemensamma indikatorer för att bevaka utvecklingen. Fungerande informationssystem är en förutsättning

för att servicen ska kunna ses över. Följaktligen måste de nuvarande systemen genomgå en kraftig utveckling. E-tjänster i kombination med struktur- och metodreformer intar en nyckelställning när kostnadseffektiva tjänster ska införas. För att kunna utnyttja IT varierat och i stor skala krävs det gemensamma nationella utvecklingssatsningar inom den offentliga förvaltningen och starkare styrning. Kommunerna har inte kompatibla IT-system och det är därför av stor vikt med gemensamma system i hela landet.

På grund av de förändringar som har skett i omvärlden sedan reformen startade, särskilt det strama ekonomiska läget i kommunerna, är det A och O att målmedvetet gå vidare med reformprocessen och att den inte bara koncentreras på förvaltningsstrukturer utan också starkare fokuseras på att förnya servicen. Det är inte bara sättet att ordna service som ska förstärkas. Lika viktigt är det att se över servicestrukturerna och serviceproduktionen för att ramlagens mål att trygga servicen och förbättra produktiviteten ska nås. Detta förutsätter att också de kommuner som ännu inte har fattat beslut om omstruktureringar enligt ramlagen gör det så snabbt som möjligt. Detta är angeläget för att reformen ska generera faktiska resultat för invånarna. Det i sin tur kräver att kommunerna kan åläggas att samarbeta för att trygga primärvården den därmed nära anslutna socialvården. När servicen reformeras i ett invånar- och kundorienterat perspektiv kan man få bättre resultat över sektorsgränserna. Många kommuner inför modeller med flera aktörer och de kommer att tillföra en ny utvecklingspotential som ger kommunerna större livskraft och bättre funktionsförmåga.

Vidare är det viktigt att det fortlöpande följs upp och utvärderas hur reformen genomförs och avancerar, både inom statsförvaltningen och i kommunerna. Då är det också viktigt att understryka att mekaniska lösningar och åtgärder som strikt uppfyller kriterierna i ramlagen inte nödvändigtvis uppfyller målen och syftena med reformen på sikt.

Genomförandet och utvärderingen ska i första hand inriktas på en övergripande analys och mindre på hur enskilda verktyg enligt ramlagen har tillämpats. I initialfasen av reformen har en del kommuner varit tvungna att sätta sig in i om enskilda lösningar och utvägar har varit tillräckligt genomgripande och då har själva genomförandet och den strategiska dimensionen kommit i skymundan. Ett exempel på detta är kravet på befolkningsunderlag. Hur enskilda omstruktureringar påverkar servicen är relaterat till förändringsstrategin, tidpunkten och genomförandet. Så har till exempel en del sammanslagningar av många kommuner tagit fasta på att man via den nya fullmäktigeförsamlingens strategiprocess avancerar från att förnya strukturer till att se över tjänster. Detta är skälet till att de direkta effekterna av kommunsammanslagningar och andra omstruktureringar inte förefaller att ge så stora resultat i början. På sikt kommer de nya kommunerna, samarbetsområdena och utbildningsorganisationerna att ha mycket goda chanser att se över servicen i överensstämmelse med fullmäktiges strategiska beslut. Efter en fusion har kommunerna mer utvecklingspersonal, större kompetens och mer resurser som kan användas för att förbättra servicen och processerna. Strategiska förändringar som sätts in vid rätt tidpunkt och genomförande och utvärdering av dem är mer än att bara mekaniskt uppfylla kriterierna i ramlagen.

Vidare måste invånarperspektivet få större utrymme i genomförandet, utvärderingarna och visionerna om reformen. Reformen måste bygga på en levande självstyrelse och ett starkt deltagande från invånarnas sida. Då bör lösningarna analyseras med avseende på hur väl reformen beaktar invånarnas naturliga besöksbehov, arbete och rörelse. Vitala och funktionsdugliga kommuner bör ges den makt att värna sitt samlade intresse och sin välfärd som ansvaret förutsätter.

På sikt öppnar omställningarna många nya möjligheter att stärka livskraften och funktionsförmågan och främja människors hälsa och välfärd. Förändringar som inbegriper flera kommuner erbjuder ny utvecklingspotential i fyra olika hänseenden: förändringarna i kommunstrukturen tillåter också reformer av strukturen på regional nivå, servicestrukturen och själva servicen. Så kan t.ex. reformer av servicestrukturen resultera i att en del samkommuner

ner kan upplösas och verksamheterna på nytt styras direkt av kommunalfullmäktige som väljs genom val. Mycket små omstruktureringar i kommunstrukturen eller samarbetsområdena ger självfallet en mindre utvecklingspotential än stora sammanslagningar där många kommuner är involverade eller ett samarbetsområde med stor regional räckvidd eller omfattande ansvarsområde. Vidare är utvecklingspotentialen för samarbetsområden för primärvården och därmed nära ansluten socialvård beroende av hur det kommunala samarbetet fortskrider inom andra områden. Genomförandet är en annan bidragande faktor som spelar en stor roll för resultaten och utslaget.

I det fortsatta reformarbetet är det för det tredje viktigt att fokusera på hur reformen genomförs och leds. På sikt kräver hållbara och strategiska lösningar kraftfullt förändringsledarskap, en gemensam vision och en målbild, god kompetens plus skickligt personalledarskap, som är av stor betydelse i det fortsatta reformarbetet, inte minst på det lokala planet. För att genomföra och leda förändringar vidare behövs det uppföljning och utvärdering av resultaten, inläring av nya saker samt lärande i samspel, och nätverkande mellan kommunerna. Därför bör de nätverk för lärande i samspel som Finlands Kommunförbund har startat fortsätta och vidareutvecklas.

För det fjärde måste staten fortsatt styra genomförandet av strukturreformen. Kommunerna är så olika och befinner sig i olika stadier av reformen och alla kommer de att behöva stöd i olika former i sina omstruktureringar och reformer. Kommunerna anser att det har brustit i samordningen av den statliga styrningen under reformens gång. De har också kritiserat de lagstadgade förpliktelserna. Den generösa lagstiftningen förefaller alltså att i viss mån ta sig uttryck i otydlig styrning av kommunerna. Det är inte ovanligt att kommunikationen i en mångfaktoriell reform kan förbise en del aktörer.

I den fortsatta reformen bör dialogen mellan staten och kommunerna bli bättre för att det primära syftet och de främsta målen med reformen ska framstå klart. Tydlig styrning kan också medverka till att reducera förändringsmotståndet i kommunerna och klarlägga de motstridiga tolkningarna av det primära syftet med reformen. Det skulle också förhindra att lokala faktorer inverkar negativt på reformarbetet i kommunerna.

Vad gäller regelstyrningen kan man säga att de fortfarande öppna tolkningsfrågorna kan lösas i samband med den pågående reformen av social- och hälsovårdslagstiftningen. Med tydligare normstyrning förbättras informationsstyrningen av kommunerna och det kan vara av stor betydelse för det fortsatta reformarbetet på det lokala planet. Genomförandet bör också under ramlagens giltighetstid backas upp med hjälp av de befintliga verktygen för resursstyrning.

3.2 Utmaningar

Ett av de viktigaste skälen till kommun- och servicestrukturreformen var att landet genom omstruktureringar måste gardera sig inför långsiktiga omvärldsförändringar och utmaningar som färre människor i arbetsför ålder, fler pensionärer och ökande efterfrågan på tjänster. I Finland åldras befolkningen snabbare än i andra europeiska länder och arbetskraften beräknas börja minska redan nästa år. Redan 2008 blev fler pensionerade än det kom in nya personer på arbetsmarknaden och drygt hälften av personalen inom kommunsektorn går i pension före 2025. Samtidigt ökar servicebehovet, särskilt inom äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. Omvärldsförändringarna har kommit snabbare inom flera sektorer efter 2005 då reformen startade, men det senaste året har de ekonomiska förändringarna påverkat kommunernas kapacitet att tillhandahålla tjänster.

Under reformen, de tre senaste åren, har den kommunala ekonomin upplevt en exceptionellt stark period även om skillnaderna mellan kommunerna inte har försvunnit. Också 2008 var

inflödet av skatteinkomster gott, men sedan slutet av fjolåret har utsikterna försämrats på grund av den globala finanskrisen. Enligt vissa bedömningar kommer skatteinkomsterna att sjunka med 2,6 procent 2009. I vissa kommuner kan förlusterna av samfundsskatten, den faktor där den ekonomiska nedgången snabbast får genomslag, räknas i tiotals procent 2009 trots att kommunernas utdelning av samfundsskatten har höjts. Samtidigt försöker kommunerna minska sina utgifter. Förhandsuppgifterna om boksluten ger vid handen att kommunernas verksamhetsbidrag försämrades redan 2008 och resulterade i att det sammanlagda resultatet minskade med cirka 10 procent. En av orsakerna är att verksamhetens utgifter har ökat med cirka 7 procent. Vidare är investeringsbehoven stora i kommunerna parallellt med att skuldsättningen beräknas öka.

Den ekonomiska krisen visar ännu tydligare att kommun- och servicestrukturen måste reformeras och reformarbetet bör följaktligen fortsätta målmedvetet. De ekonomiska faktorerna har beroende på kommun antingen drivit på eller bromsat upp reformen och de kan ha mycket stort inflytande på reformens genomföring i kommunerna. Kommuner med god ekonomi har haft bättre förutsättningar eftersom de exempelvis har kunnat välja modeller och inriktning på samarbetet med mindre press än kommuner med dålig ekonomi. Men det finns många kommuner där reformtakten har varit hög just på grund av det ekonomiska trycket och de särskilda villkoren.

Förändringarna i den ekonomiska omvärlden dels uppmuntrar, dels bromsar reformer. De kan tjäna som incitament exempelvis i områden med omstruktureringar där följderna av omvärldsförändringarna slår igenom snabbare. I områden där skillnaderna i den kommunala ekonomin är stora och det inte uppfattas som ett vettigt alternativ att ingå samarbete eller gå samman med en grannkommun med dålig ekonomi kan förändringarna bromsa upp reformen. Klimatförändringen är eller bör vara ett incitament eftersom en kompakt fysisk miljö i hög grad minskar bl.a. koldioxidutsläppen. Den kommunala sektorn i vårt land har ett stort ansvar för att motverka klimatförändringen. Kommunerna kan påverka den fysiska samhällstrukturen, transportbehoven, energisparåtgärderna och energiproduktionen och därmed minska utsläppen av växthusgaser. Fenomenet bör beaktas i styrningen av markanvändningen och när kommunal infrastruktur anläggs och underhålls.

Omstruktureringarna genom reformen är nödvändiga, men inte tillräckligt starka förutsättningar för att servicesystemet ska klara av hantera utmaningar med den åldrande befolkningen. Omvärldsförändringarna har medfört ett starkt behov av att i fortsättningen inrikta reformarbetet på att utveckla servicen. I detta läge är extra resurser inte den enda metoden för att anta utmaningarna, utan behovet av att effektivisera verksamheten har aktualiserats mer än väntat i den ekonomiska krisen. I de dramatiska omvärldsförändringarna behövs det snabbare produktivetsförbättringar som kan trygga basservicen när tillväxten stannar av.

Av denna anledning måste det struktur- och serviceförbättrande arbetet fortsätta i överensstämmelse med strukturreformen. Vi måste generera större effektivitet och bättre resultat genom att tillämpa nya effektiva metoder. Hur målen att trygga servicen och få kontroll över kommunernas utgiftsutveckling uppnås beror i hög grad på bl.a. hur social- och hälsovården organiseras, ordnas och produceras i fortsättningen.

I en osäker omvärld kan staten med sin kommunalpolitik skapa stabilitet och därmed dämpa konjunkturväxlingarna. Läget balanseras upp av basserviceprogrammet och den anknyttande basservicebudgeten som tillför den kommunala ekonomin mer långsiktighet. Bådadera reglerades i lag i samband med reformen. Kommunerna får full kompensation för skatteavdragen genom större statsandelar. En plattform för stabilare ekonomi i kommunerna har därtill skapats genom att statsminister Vanhanens andra regering har indexjusterat statsandelarna, sett över kostnadsfördelningen och kompenserat kommunerna fullt ut för inkomstskatteförluster som beror på statliga åtgärder. Det är ett sätt att gardera sig för en ekonomisk nedgång, men åtgärderna räcker inte ensamma till för att möta utmaningarna på längre sikt. I

statens kommunalpolitik intar åtgärder för att säkerställa kommunernas ekonomiska förutsättningar en framträdande ställning, men kommunerna måste själva ta ett ökande ansvar för att servicestrukturerna revideras och produktiviteten förbättras.

In på 2010-talet kommer vi att ställas inför många andra förändringar än de som pågår i den ekonomiska omvärlden. Detta tvingar kommunerna och deras samarbetsorgan att gå vidare med reformarbetet. Det förefaller uppenbart att förändringarna i omvärlden kommer att åtföljas av en utveckling mot större segregering mellan kommunerna. Vidare får den deltagande demokratin och gott ledarskap större betydelse. Kravet på större produktivitet accentueras och god servicepraxis, bra serviceprocesser och innovationer blir viktigare. Sammantaget innebär detta att kommun- och strukturreformen måste fortsätta och att koncepten för tiden efter reformen redan nu bör utvecklas målmedvetet. De kommuner som aktivt går in för utveckling kommer i många hänseenden att spela en stor roll för den fortsatta reformen.

3.3 Riktlinjer och fortsatta åtgärder

Riktlinjer för kommunstrukturen

Utvecklingen i kommunstrukturen kommer fortsatt att stödjas vid sidan av insatserna för att utveckla servicestrukturen eftersom kommunstrukturen trots kommunsammanslagningarna ännu inte är tillräckligt enhetlig och det behövs utveckling också i framtiden. Finland har fortfarande många mycket små kommuner där de ekonomiska och professionella förutsättningarna att tillgodose invånarnas behov av basservice på sikt kommer att vara en mycket stor utmaning.

1. Reformen av kommunstrukturen kommer att fortsätta enligt 4 § i ramlagen. Målet är att skapa en livskraftig, regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande fysisk samhällsstruktur. Särskilt i stadsregioner är det viktigt med en fungerande fysisk 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.
2. De möjligheter till utvecklad kommunstruktur som den genomgripande reformen av kommunindelningslagen (träder i kraft 2010) och lagen erbjuder ska utnyttjas under ramlagens giltighetstid, det vill säga fram till 2013. Den nya kommunindelningslagen kommer att fungera bättre, vara modernare och driva på sammanslagningsprocesserna. Lagen innehåller de bestämmelser om sammanslagningsstöd och beloppen som infördes vid kommun- och servicestrukturen. Kommunerna spelar en framträdande roll för att utnyttja de till buds stående verktygen. Hur kommunstrukturen har utvecklats och vilka fortsatta åtgärder kan eventuellt behövs analyseras när ramlagens giltighetstid går ut.
3. I enlighet med kommunindelningslagen kommer sammanslagningsstöd att betalas ut fram till de sammanslagningar som träder i kraft den 1 januari 2013. Om sammanslagningsstödet eller andra stödformer behövs därefter, utreds när ramlagens giltighetstid går ut.
4. Den tidsbegränsade compensationen för statsandelarna permanentas. Det är ett sätt att se till att de minskade kalkylerade andelarna inte ska vara ett hinder för kommunerna att gå in för sammanslagning.
5. Bidraget för förundersökningar av kommunsammanslagningar ska finnas kvar som stödform så länge ramlagen gäller, det vill säga fram till 2013. Det har varit ett inci-

tament för att utreda och genomföra sammanslagningar. Om bidraget bör finnas kvar därefter när ramlagens giltighetstid går ut.

6. Det sammanställs en sammanhållen utvärdering av vilka effekter kommunsammanslagningarna, som har varit mer strategiska än tidigare, har haft för i synnerhet kvaliteten på och tillgången till service, kostnadseffektiviteten och produktiviteten senast 2012.

Riktlinjer för social- och hälsovården

Utveckling av de kommunala tjänsterna är ett absolut villkor för att ramlagens mål för att trygga servicen och förbättra produktiviteten ska kunna uppfyllas. Kommunsammanslagningarna och samarbetsområdena utgör bara förutsättningarna. Men åtgärderna för att utveckla servicestrukturen och själva servicen i överensstämmelse med målen för ramlagen är ännu inte klara, särskilt som arbetet för att genomföra samarbetsområdena först nu har kommit igång. Det är inte bara grunden för att ordna service som måste stärkas, utan också servicestrukturerna och sätten att producera servicen måste ses över.

I fortsättningen kommer kommunsammanslagningar och samarbetsområden att vara likvärdiga alternativ för att stärka det demografiska och ekonomiska underlaget för att organisera service. Framöver måste extra stort avseende fästas vid en reform av verksamheten för att jämlik tillgång till service ska kunna säkerställas och kostnaderna dämpas.

7. Målet med kommun- och servicestrukturen är att tillförsäkra var och en grundlagsfäst rätt att få tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster på jämlika grunder oberoende av bostadsort. De nya strukturerna måste konsekvent stödja åtgärder för att främja människors hälsa och välfärd med hänsyn till att förhållandena varierar i olika delar av landet.

8. I fortsättningen kommer åtgärder för att se över servicestrukturen och förbättra innehållet att spela en viktig roll för att vinster med de stärkta kommun- och samarbetsstrukturerna för kvalitet, tillgång och kostnadseffektivitet för servicen ska kunna omsättas. Kommunerna behöver stöd på många olika sätt, exempel på bästa praxis och vägledning för att nå de mål som ramlagen innehåller.

9. Också i fortsättningen ska kommunerna ha ansvaret för att ordna och finansiera social- och hälsovård. Kommunerna kan och bör i vissa fall bära ansvaret genom att höra bland annat till en samkommun.

10. Hälso- och sjukvårdslagstiftningen revideras enligt regeringsprogrammet och en proposition kommer att lämnas till riksdagen vårsessionen 2010. Permanent lagstiftning om hälso- och sjukvård liksom lagstiftning om organiseringen av social- och hälsovård tryggar möjligheterna att ordna servicen kund- och invånarorienterat. En viktig utgångspunkt för lagstiftningen är att se till att det för social- och hälsovården finns sammanhållna enheter för att smidigt ordna dels primärvård, dels specialiserad sjukvård.

I beredningen av lagstiftningen är det viktigt att ta hänsyn till att behoven, språkliga förhållandena, finansieringsmodellerna och förhållandena varierar i olika delar av landet, ge rum för den kommunala självstyrelsen och beakta de strukturreformer som har förberetts utifrån ramlagen.

11. Samma modell för social- och hälsovården lämpar sig inte för hela landet. De kommande lösningarna måste innehålla regionala särdrag och tillgodose regionala behov.

12. Målet är att organisationen av social- och hälsovården ska bygga på ett brett befolkningsunderlag. Alla kommuner ska höra till samkommuner med ett brett befolkningsunderlag. Kommun- eller samkommunsbaserade organisationer ska svara för servicen och då dra nytta av den privata sektorn och den tredje sektorn. Vård- och serviceenheterna ska tillhandahålla tjänster så nära kunderna i kommunerna som möjligt.

13. Statsrådet ges behörighet att ålägga kommunerna att samarbeta i syfte att uppnå de i ramlagens krav om ett befolkningsunderlag från och med ingången av 2013. Samarbetsbestämmelserna ska gälla till dess att kommunerna i enlighet med samarbetsförpliktelserna beslutar något annat.

14. För högspecialiserad sjukvård och krävande specialtjänster inom socialvården delas landet in i fem specialupptagningsområden för social- och hälsovården för att den nödvändiga sakkunskapen ska kunna säkerställas.

15. Våren 2010 kommer arbetsfördelningen i specialupptagningsområdena och sjukvårdsdistrikten att fastställas genom förordning av statsrådet.

16. Det finansiella systemet för samkommuner med brett befolkningsunderlag revideras så att kommunerna bättre kan förutse och ha kontroll över kostnaderna. Dessutom skapas det modeller för hur den privata och den offentliga hälso- och sjukvården ska utnyttja samma lokaler och apparatur.

17. Styrningen på riksnivå, utvecklingen och övervakningen av social- och hälsovården ska fortfarande ingå under social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Det nationella programmet för att utveckla social- och hälsovården och utvecklingsbidragen kommer fortfarande att ingå i social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde.

Riktlinjer för undervisnings-, kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomsservicen

Målet är att undervisnings-, utbildnings- och kulturservicen ska ordnas så att alla kan få högkvalitativ utbildning och ett varierat serviceutbud enligt vad lagstiftningen föreskriver.

18. Förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen som ingår i kommunernas ansvarsområde och kan lättare ordnas i enlighet med lagstiftningen om det bildas strukturellt och ekonomiskt sett starka kommuner och samarbetet utökas kraftigt. Arbetet kommer att fortsätta. Förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen ska ordnas som närservice.

19. Kommunerna och andra som ordnar förskoleundervisning och grundläggande utbildning satsar på ökat samarbete kring servicen. Det kommer att utredas om e-undervisning kan utnyttjas bl.a. i glesbygden.

20. Undervisningsministeriet kommer att utarbeta nationella kvalitetskriterier för den grundläggande utbildningen som syftar till säkerställa hög kvalitet på utbildningen och ett varierat utbud och garantera barn och unga grundläggande pedagogiska och kulturella oberoende av bostadsort, språk och ekonomisk situation. Med hjälp av kvalitetskriterierna kan utvecklingsverksamheten i regionerna och kommunerna tillämpas

i enlighet med de lokala utvecklingsbehoven. Kvalitetsindikatorerna stöder också systematisk utvärdering och möjligheterna att utnyttja uppgifterna från utvärderingen för att förbättra utbildningen på den lokala nivån.

21. Kommunerna och andra utbildningsanordnare kommer att utveckla gymnasienätet med hänsyn till det regionala utvecklingsbehovet och utvecklingsutbudet.

22. För att garantera hög kvalitet och valfrihet i gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen görs det satsningar på att utveckla den multimodala undervisningen och e-undervisningen. Vidare kommer möjligheterna att bättre utnyttja utbildningsutbudet på läroanstalter för fritt bildningsarbete i utbildningen på andra stadiet att utredas.

23. Arbetet med att bygga upp ett anordnarnät av utbildningsanordnare av yrkesutbildning fortsätter. Vid sidan av strukturutveckling, kommer fokus att sättas mer på insatsen för att stärka servicekapasiteten och öka kund- och arbetslivsorienteringen.

24. Samarbetet mellan trafikplaneringen och planeringen av skol- och läroverksnätet byggs ut. Kollektivtrafiken, inbegripet skolskjuts, bör planeras sammanhållet för regionerna.

25. I överensstämmelse med ett beslut vid regeringens politikdiskussioner kommer reglerna att ses över och särskilt avseende fästas vid medborgarnas rättssäkerhet och vid kvaliteten på och tillgången till service.

26. Biblioteks- och informationstjänsterna kan bli tillräckligt högkvalitativa om det bildas strukturellt och ekonomiskt starka kommuner och samarbetet utökas kraftigt. Biblioteks- och informationstjänster ska ordnas som närservice.

27. Små kommuner bör eftersträva gemensamma biblioteksanläggningar i stället för att ha enskilda avtal om köp av tjänster. Samarbetet mellan biblioteken stärks i samband med att bibliotekslagstiftningen uppdateras.

28. Verkstadstjänsterna för unga och den uppsökande verksamheten i par ska bli mer heltäckande samtidigt som informations- och rådgivningstjänsten och påverkningssamrådssystemen för unga förbättras. Kommunerna ska få stöd med att genomföra en sammanhållen barn- och ungdomspolitik.

29. För att trygga tillgången till kulturella tjänster ska samarbetet mellan kommunerna bli bättre, likaså samarbetet mellan regioncentren inom olika konstområden och andra aktörer. Servicen över kommungränserna bör utnyttjas och det regionala utbudet förbättras, men samtidigt måste det finnas högkvalitativa närtjänster inom kulturområdet.

30. Vid sidan de kommunala kulturtjänsterna ska den utlagda serviceproduktionen växa och allt fler tjänster upphandlas inom den tredje sektorn. För att garantera utbud, kvalitet och tillgänglighet ska kompetensen inom produktion och upphandling bli bättre och samarbetsmodeller tas fram.

31. Kommunerna ska utveckla idrottsverksamheten i samråd med idrottsföreningarna och andra aktörer inom den tredje sektorn.

Riktlinjer för rätten att avvika från ramlagen

32. Arbetet med att sammanställa ett anordnarnät av utbildningsanordnare av yrkesutbildning fortsätter. Den 2 april 2009 lade undervisningsministeriet fram rekommendationer för hur nätet ska utvecklas och kravet på befolkningsunderlag uppfyllas. Med hjälp av tillståndsregler kan med medverka till att utbildningen blir kvar och finns tillgänglig i områden där långa avstånd upplevs som ett hinder för att sammanställa anordnarnät.

33. Rätten enligt ramlagen att åberopa undantagsgrunder gäller bara det föreskrivna kravet på befolkningsunderlag och kan bara tillåtas enligt grunderna i ramlagen. Också kommuner som åberopar undantagskriterierna bör eftersträva en breddning av befolkningsunderlaget inom ramen för det som deras särförhållanden tillåter.

34. Kommuner som åberopar undantagskriterierna i ramlagen ska få stöd med att uppfylla målen med ramlagen genom att särförhållandena i de kommuner som uppfyller kriterierna beaktas, likaså slutsatserna från projektet för kommuner med långa avstånd i projektet för en regelöversyn ("Normitalkoot") som förutsattes vid politikdiskussionerna (24.2.2009). Dessa kommuner behöver också individuell informationsstyrning.

Riktlinjer för stadsregioner

35. Det inrättas ett gemensamt utredningspersonförfarandet för staten och kommunerna i stadsregionen för alla stadsregioner som ingår i ramlagen. Förfarandet ska kunna starta om det finns ett tydligt samarbetsbehov i regionen, men samarbetet inte avancerar med regionens egna medel. Tanken är att lösa låsta samarbetspositioner och finna konkreta utvägar att gå vidare. Statsrådet kan tillsätta en utredningsperson om en kommun i regionen tar initiativ till det och en utredning anses nödvändig med beaktande av förhållandena och behoven i regionen. På samma grunder får statsrådet tillsätta en utredningsperson på eget initiativ. Förfarandet kräver lagstöd för att förfarandet och utredningspersonens arbete ska ha tillräckligt starkt stöd och få genomslag.

36. Förutsättningarna för att styra fysisk samhällsstruktur och samordna markanvändningen och trafiken i de stora stadsregionerna ska förbättras genom att lagstiftningen utvecklas. De stora stadsregionerna åläggs en mer bindande förpliktelse än i ramlagen att samordna markanvändning, boende och trafik och att ordna så att service kan anlitas över kommungränserna. Genom lagstiftning läggs de åtgärder fast som statsrådet har rätt att i sista hand föreslå regionen om det anses nödvändigt för att nå de klimatpolitiska målen, målen för den nationella konkurrenskraften och något annat viktigt nationellt mål. Den gemensamma regionala trafikplaneringen kopplas till den gemensamma regionala planeringen av markanvändningen och tajmningen av genomförandet. Till de stora stadsregionerna räknas de stora stadsregioner som nämns i statsrådets principbeslut om stadspolitiken 2009–2011. Stadsregionerna ska i princip omfatta hela den aktuella pendlingsregionen.

37. Tammerfors- och Åboregionen inför på försök ett intentionsavtalförfarande mellan staten och kommunerna i regionerna inom (regional) markanvändning, boende och trafik. Försöket pågår fram till slutet av 2012 och förfarandet stöder processerna i punkt 36. Intentionsavtal bereds i samarbete med landskapsförbundet och andra nödvändiga parter, till exempel närings-, trafik- och miljöcentralerna.

38. Särförhållandena i Helsingforsområdet beaktas i strategierna för stora stadsregioner. Metropolitiken fortsätter enligt målen i regeringsprogrammet. Intentionsavtalet mellan kommunerna där och staten samt partnerskapssamarbetet med statens för-

valtningsområden ska bli permanent praxis. Staten är beredd att sätta in åtgärder för att stödja och delta i metropolsamarbetet och stärka det gemensamma beslutsfattandet.

39. I fråga om andra än de stora stadsregionerna följs planerna för stadsregionerna upp och stöttas, i förekommande fall via en utredningsperson. Vidare bedöms behovet av fortsatta åtgärder senast när giltighetstiden för ramlagen går ut.

40. Styrningen av möjligheterna till utspritt byggande utvecklas med hjälp av lagstiftning och ekonomiska styrmedel, särskilt i stadsregionerna.

Riktlinjer för 9 § i ramlagen

41. Det följs upp hur utvärderingsförfarandet enligt 9 § inverkar på kommunernas ekonomi, särskilt om de anholder om finansieringsunderstöd enligt prövning.

42. Utifrån erfarenheterna av utvärderingsförfarandet enligt 9 § vidtas det åtgärder för att permanenta förfarandet som ett led i beredningen av den övriga lagstiftningen när giltighetstiden för ramlagen har gått ut.

43. I utvärderingsprocessen kommer grannkommunerna att höras oberoende av om de omfattas av förfarandet eller inte, särskilt om det anses att en sammanslagning i stället för samarbete kan vara en godtagbar lösning för att trygga servicen i ett större område också sett i de övriga kommunernas perspektiv.

Riktlinjer för sätten att producera och organisera servicen

För att kvaliteten på och tillgången till service kan kunna tryggas måste kommun- och servicestrukturerna kunna stärkas utöver att sättet att producera och organisera tjänster omstruktureras. Framöver är det nödvändigt att fokusera på att se över tjänsterna och säkerställa att strukturreformerna genererar önskade vinster.

44. Arbetet med projektet för bästa servicepraxis i kommunerna, ett projekt som täcker in alla kommunala verksamhetsområden, kommer att fortsätta i samarbete mellan olika ministerier och Finlands Kommunförbund. Det ska inriktas på vinster som kan uppnås i sektorsövergripande samarbete. Samtidigt ska ett utvecklings- och utvärderingsarbete för servicestrategierna starta i samråd med kommunerna. Vidare kommer det att systematiskt samlas in uppgifter om erfarenheterna av reformerna m.m. i de sammanslagna kommunerna och samarbetsområdena via Kommunförbundets nätverk.

45. Modellerna för att samla in och sprida exempel på god praxis har funnits längre inom olika verksamhetsområden och de kommer att utnyttjas i det sektorsövergripande arbetet; det viktigaste projektet är Innokylä som ingår i innovationsprogrammet för social- och hälsovården.

Riktlinjer för att förbättra produktiviteten och dämpa kostnadsökningen

46. Det är kommunerna som svarar för att omstrukturerar servicestrukturerna och produktionsmetoderna och för att vidta åtgärder för att förbättra produktiviteten. Ministerierna och kommunerna samarbetar om ett produktivhetsprogram som genomförs i de tjugo största städerna. Erfarenheterna kommer att ges vidare till andra kommuner, samkommuner och serviceleverantörerna via instruktionerna för produktivhetspro-

grammen. De nationella målen för större produktivitet läggs upp av staten och kommunerna tillsammans.

47. Inom ramen för arbetet med en regelöversyn som pågår tillsammans med Finlands Kommunförbund förbereds en lagstiftningspolitisk referensram för alla förvaltningsområden. Den anger hur olika styrmedel används i styrningen av kommuner med självstyrelse. Dessutom kartläggs och undanröjs regler som är ett hinder för större produktivitet och smidigare servicestrukturer.

48. I utvärderingen av produktiviteten i kommunal service utnyttjas material från Statistikcentralen, men vid sidan av produktiviteten beaktas också kvalitet, tillgång, effektivitet och kostnadseffektivitet.

49. Det kommer att utvecklas statistik över kommunernas ekonomi och verksamhet i överensstämmelse med kommun- och servicestrukturreformen.

50. Behovet av att revidera anvisningarna om statistik över kommunernas ekonomi och verksamhet utvärderas.

51. Innan giltighetstiden för reformen går ut, när det finns tillräckligt med information, kommer det att utvärderas hur den ändrade kommunindelningen och översynen av servicestrukturerna har påverkat produktivitetens utvecklingen och om utgiftsökningen har dämpats.

Riktlinjer för att trygga service på båda inhemska språken

52. Service på båda inhemska språken måste tryggas. När nya riktlinjer läggs upp måste de språkliga konsekvenserna bedömas. Nya verktyg tas fram så att också kommuner eller regioner där den svensk- eller finskspråkiga minoriteten är liten kan erbjuda lagstadgad service. I exempelvis huvudstadsregionen kunde en gemensam e-tjänst på svenska vara ett projekt som förbättrar servicen.

Riktlinjer för den kommunala självstyrelsen

53. Den kommunala verksamheten bör bygga på levande självstyrelse och starkt deltagande från kommuninvånarnas sida. Vitala och funktionsdugliga kommuner bör ges den makt att trygga kommunens samlade intresse och välfärd som ansvaret förutsätter.

54. Det kommer att utredas om förslagen i projektet för att utveckla kommunledningen kräver lagändringar. I övrigt kommer eventuella behov av lagändringar att utvärderas på senast när giltighetstiden för ramlagen går ut.

Riktlinjer för att säkerställa närservice och utvidga gemensam service

55. Kommunerna och samarbetsområdena ska utarbeta planer för hur de vill säkerställa när servicen, särskilt med hjälp av samservicen och IT-lösningar. Landskapsförbunden bör samordna arbetet i sina distrikt.

56. Samservicen ska utvecklas kraftigt, bl.a. syftar ett utvidgningsprojekt till att varje kommun senast 2011 ska ha ett samservicekontor, om servicen inte finns tillgänglig på något annat sätt.

Övriga riktlinjer

57. Dessutom ska det på nytt utredas hur reformen påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna, den kommunala självstyrelsen, de språkliga rättigheterna, samernas språkliga och kulturella rättigheter, jämställdheten och personalen när giltighetstiden för ramlagen går ut.

Inga fortsatta åtgärder eller riktlinjer föreslås för basserviceprogrammet, arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna, statsandelsreformen eller informationssystemen.

3.4 Organisation och resurser 2010–2012

Möjligheterna att genomföra de åtgärder som föreslås i redogörelsen bör säkerställas också framöver genom att kommun- och servicestrukturreformen får adekvata resurser och genomförs organiserat i statsförvaltningen.

I organisationen är det viktigt att ta fram olika styrmedel (regelstyrning, resursstyrning och informationsstyrning). Reformen måste styras effektivt och den uppföljning och utvärdering som styrningen kräver måste sättas in vid rätt tidpunkt och på det praktiska planet, väl organiserat och med adekvata resurser.

Riktlinjerna i redogörelsen, organisationen av dem och statsandelssystemet kräver att de nuvarande resurserna bevaras 2010–2012 och att extra resurser rentav sätts beroende på åtgärderna.

Organiseringen av kommun- och servicestrukturreformen fördelas över perioden 2010–2012, alltså över den återstående tiden av ramlagen på följande fem områden: 1) arbetsgrupper och samordning av reformen, 2) uppföljning och utvärdering av reformen, 3) satsningar på större växelverkan med kommunerna, 4) beredning av eventuell lagstiftning och 5) särskilda projekt.

Arbetsgrupper och samordning av reformen

- Det är fortfarande den parlamentariska uppföljningsgruppen som svarar för den politiska styrningen, uppföljningen och samordningen. Dess nuvarande mandat (23.5.2007–31.12.2009) förlängs. Uppföljningsgruppen bör få en starkare roll för att den samlade koordineringen och styrningen av reformen ska bli bättre. Dessutom svarar ministerarbetsgruppen för basserviceprogrammet precis som hittills också för styrningen.
- Arbetsgruppen för uppföljning och utvärdering av stadsregioner under uppföljningsgruppen får sitt nuvarande mandat (9.4.2008–31.12.2009) förlängs. Arbetsgruppen samordnar stadsregionfrågor och rapporterar till uppföljningsgruppen.
- Fram till slutet av 2012 har finansministeriet i samråd med de övriga ministerierna hand om de fortsatta åtgärderna och den operativa samordningen av reformen. På det praktiska planet har ministeriet nära samarbete med Finlands Kommunförbund.

Uppföljning och utvärdering av reformen

För att riktlinjerna ska kunna genomföras är det viktigt att det utvärderas hur reformen fortskrider och vilka effekter den har. Perioden 2010–2012 är uppföljningen och utvärderingen uppdelad på en utomstående utvärderingsstudie och kommunernas uppföljning och utvärdering. Uppföljningen och utvärderingen rapporteras till uppföljningsgruppen.

- Den viktigaste informationen till den utomstående utvärderingsstudien tas fram av utredningsprogrammet Arttu som samordnas av Finlands Kommunförbund. Ministerierna bör avsätta adekvata resurser för programmet 2010–2012.
- Andra utredningar eller undersökningar görs eller beställs om de behövs.
- Det är fortfarande olika ministerier som tillsammans med Finlands Kommunförbund svarar för uppföljningen av kommunerna och utvärderingen av reformarbetet i kommunerna. Finansministeriet samordnar arbetet.
- Finansministeriet har hand om den fortsatta uppföljningen när det gäller hela reformen, social- och hälsovårdsministeriet följer upp social- och hälsovården och undervisningsministeriets projekt för att påskynda ett anordnarnät inom yrkesutbildning bevakar reformerna inom undervisningsministeriets förvaltningsområde. Kommunikationsministeriet, miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet och Finlands Kommunförbund följer inom ramen för uppföljnings- och utvärderingsarbetsgruppen upp hur reformen fortskrider i stadsregionfrågorna.
- Efter redogörelsen kommer det samlade reformarbetet att utvärderas när giltighetsriden för ramlagen går ut. Därför samlas det in uppgifter 2010–2012 om reformen genom samma utvärderingsmetoder och kriterier som för denna redogörelse. Bland annat bör enkäten om social- och hälsovården från 2009 göras på nytt. Senast 2013 kommer det att anges hur uppföljningen och utvärderingen ska fortsätta för att effekterna på längre sikt ska kunna utredas.

Satsningar på större växelverkan med kommunerna

- Inte bara styrningen ska intensifieras utan också växelverkan mellan kommunerna och stadsregionerna ska intensifieras i den fortsatta reformen.
- Växelverkansformerna förbättras med hjälp av befintliga samsamarbetsstrukturer på central- och lokalnivå. Dessutom ordnas det tvärsektoriella och regionala tillställningar.
- Växelverkan ska också förbättras genom att kommunerna ges stöd till att genomföra reformen och planera verkställigheten. I förekommande fall kan stödet gälla enskilda kommuner med hänsyn till deras speciella situation.

Särskilda projekt

Strategierna kräver att projekt startas inom följande områden:

- I politikdiskussionerna ålades de 20 största kommunerna att utarbeta produktivitetsprogram för att förbättra sin service. Pågående förberedelser fortsätter i samarbete med berörda ministerier och kommunerna.
- I politikdiskussionerna ålades staten att i samråd med Finlands Kommunförbund starta en regelöversyn. Pågående förberedelser fortsätter.
- Social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet genomför utbildnings- och utvecklingsprojekt i samråd med en rad aktörer. Projekten stöder reformerna och förändringsledarskapet inom social- och hälsovården. Pågående förberedelser fortsätter.
- I förekommande fall kan projektet för kommuner med långa avstånd fortsätta tillsammans med Finlands Kommunförbund och berörda ministerier.

Beredning av lagstiftning

Strategierna kräver att ny lagstiftning bereds eller att gällande lagstiftning ändras.

- Social- och hälsovårdslagstiftningen bereds inom den givna tidsplanen och med hänsyn till riktlinjerna i denna redogörelse.
- Beredning av annan nödvändig lagstiftning startar utifrån riktlinjerna.