



PEDERSÖRE KOMMUN  
PEDERSÖREN KUNTA

Finansministeriet  
Kommun och förvaltningsavdelningen

## Utlåtande över utkastet till kommunstrukturlag och ändringar i språklagen

Pedersöre kommun har tagit del av utkastet till revidering av kommunstrukturlag och granskat förslagen till de viktigaste ändringarna ur kommunens synpunkt sett. Pedersöre kommun önskar härmed framföra följande:

### Allmänt om lagutkastet

Pedersöre kommun anser att kommunerna och deras verksamhet utgör en väsentlig del i förverkligandet av grundläggande friheter och rättigheter och konstaterar därför att det primära målet med den nu aktuella revideringen av lagstiftningen bör vara att uppfylla och försvara dessa rättigheter.

Utgående från detta anser Pedersöre kommun att lagutkastet utgår från ett relativt otydligt utgångsläge, som mera tar sats i gällande politiska deklamationer, framom juridiska element med botten i den kommunala självbestämmanderätten. Utkastet till kommunstrukturlag utgår i huvudsak ifrån nykonstruerade begrepp som stadsregioner, pendlingsförhållanden- och regioner, samt en mängd andra kvantitativa och matematiska kriterier. Genom att utgå från detta som grund, väljer lagstiftaren att inte fullt ut belysa andra alternativa funktionella helheter. 2 § i kommunstrukturlagen ger i likhet med rådande lagstiftning en möjlighet att skapa kommuner av annan karaktär som har ekonomiska och personalmässiga förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av produktionen

Pedersöre kommun vill fortsättningsvis framhålla sin redan tidigare till Finansministeriet redovisade åsikt att arbetsplatspendlingen fått en överdimensionerad roll i den pågående kommunstrukturdiskussionen. Orsaken till pendlingsrörelsen ligger för Pedersöres del i områdets utvecklingshistoria. Pendlingens betydelse för utformandet av kommunstrukturen är därmed överdriven och noteras bör också i detta sammanhang att man bör göra skillnad på arbetsplatspendling och övrig ärendependling. Pendlingen är inte statisk.

Den nu förekommande överbetoningen på pendling som värderingsgrund, bortser från det faktum att pendling de facto utgör en förutsättning för en god ekonomisk dynamik i en region. Tack vare aktiva näringspolitiska insatser, avser Pedersöre kommun uppfylla strukturlagens krav på självförsörjningsgrad beträffande arbetsplatser senast år 2017.

En primär målsättning för samhället bör vara ekonomisk tillväxt framom hur stor den kommuninterna och –externa pendlingen är. Genom att människor pendlar till sitt jobb, inom en kommun eller över kommungränser, kan samhället bättre anpassa sig till förändrade ekonomiska situationer. För en levande landsbygd är pendling en av grundförutsättningarna, som möjliggör en mera differentierad arbetsmarknad och ett större avkastningsområde

Reformen handlar även i stor utsträckning om den åldrande befolkningens behov. Enligt det statistiska materialet som sammanställts av finansministeriet (En livskraftig kommun- och servicestruktur – Utredning från strukturgruppen för kommunalförvaltningen) placerar sig kommunerna i Österbotten väl i jämförelse med andra regioner, bland annat tack vare invandring och hög nativitet. Det statistiska materialet tilldelar Pedersöre de högsta kvintilerna när det gäller befolkningsutveckling, försörjningskvot, andelen över 65- och 75-åriga, antalet födda barn som för Pedersöres del vida överstiger det minimiantal på 50 som förs fram, osv. Det statistiska medelvärdet för Pedersöres del dras ner av en lägre kvartil vad gäller pendlingen, vilket bemöts i texten ovan.

Statistiken återspeglar att utmaningarna är olika i olika delar av landet. De österbottniska kommunerna placerar sig inom de bästa kvartilerna 3-5 enligt ovannämnda statistiska material. En förändrad kommunstruktur innebär inte en automatisk förbättring av den demografiska obalansen i landet eller för den delen av den ekonomiska bärkraften.

Pedersöre kommun anser att statsandelssystemet fortsättningsvis bör bygga på en solidaritetsprincip som utjämnar såväl inkomstbasen som olika kostnadstryck i olika kommuner förorsakad av olika demografisk struktur. Statsandelssystemet bör vara neutralt i förhållande till kommunstrukturen. De nu aviserade åtgärderna i statsandelsreformen missgynnar barnrika kommuner som Pedersöre. Vidare anser Pedersöre kommun att fastighetsskatten bör återinföras i utjämningsgrunden.

## Utlåtande

Pedersöre kommun önskar framföra följande konstateranden.

- a) Social- och hälsovården står för över 60 procent av kommunens utgifter. Pedersöre kommun anser att otydligheten kring hur och av vem social-, hälso- och sjukvårdsuppgifterna i fortsättningen skall skötas försvårar ett ställningstagande till utkastet till kommunstrukturlag. Av denna orsak och av orsaker som framkommer nedan föreslår Pedersöre kommun att regeringen skjuter fram tidtabellen för hela lagstiftningshelheten.
- b) Ett stärkt kommunalt samarbete bör likställas med sammanslagningar som mål för lagstiftningen. På detta sätt tar man bäst hänsyn till regionala olikheter och förutsättningar för när demokrati.
- c) I de förslagna 2 § och 4 § ingår flera detaljerade målsättningar för lagstiftningen som delvis handlar om frågor som har en kvantitativ karaktär. Pedersöre kommun anser att en grundläggande lagstiftning som en kommunlagstiftning är, med djupgående, långsiktiga konsekvenser, istället bör bygga på allmänna tidslösa mål som bygger på grundlagens förpliktelser; att stärka befolkningens grundrättigheter, den kommunala självstyrelsen, kommunernas ekonomi och Finlands två nationalspråk.
- d) Utkastet till kommunstrukturlag innehåller ingen analys av reformens ekonomiska konsekvenser.

Pedersöre kommun återkommer främst till frågorna a) - c) i sina detaljerade kommentarer.

## Detaljkommentarer

### 2 § Målen för utvecklande av kommunindelningen

Utkastet till kommunstrukturlag föreslår tillägget ”som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse”. Pedersöre kommun ifrågasätter grunderna för att hävda att kommuninvånarnas självstyrelse stärks med de åtgärder som kommunstrukturreformen strävar till. Vidare föreslår utkastet tillägget ”...och för en tillräcklig serviceproduktion”. Pedersöre kommun anser att tillägget är problematiskt i förhållande till rådande förhållanden, då kommunerna utför en mängd uppgifter genom samarbete. Möjligheten till samarbete ger också kommunerna möjlighet att mera flexibelt förnya sina servicestrukturer samt pröva innovativa lösningar. Uttrycket ”tillräcklig serviceproduktion” är inte heller konkret definierat. Det är därför inte ändamålsenligt att begränsa kommunernas möjligheter till samarbete varken geografiskt eller innehållsmässigt genom att ta in en skrivning om egen serviceproduktion. Vidare anser Pedersöre kommun att tillägget inte följer andan i den Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (66/1991) som Finland ratificerat. Artikel 10 punkt 1 ger de lokala myndigheterna

rätt att, inom lagens ram, bilda sammanslutningar med andra lokala myndigheter för att utföra uppgifter av gemensamt intresse.

#### 4 § Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen

Utkastet till kommunstrukturlag föreslår tillägget ”...och produktionen”. Kommunen önskar här framföra samma sak som i 2 §.

Pedersöre kommun understryker ytterligare, att framtida ändringar i kommunindelningar inte får försämra medborgarnas grundläggande rättigheter, så som språkliga rättigheter, och hänvisar även till Grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 21/2009) som ålägger staten att alltid välja den områdesindelning som bäst tryggar de grundläggande rättigheterna ifall det finns alternativa områdesindelningar.

#### 4 a § Målet för kommunstrukturreformen

Pedersöre kommun framhåller att konsekvenserna av reformen är omfattande och påverkar medborgarna på mycket lång sikt. Därför bör också målsättningarna vara tidslösa och basera sig på grundlagens förpliktelser. Pedersöre kommun föreslår att mom. 2-4 ersätts med formuleringen:

**Syftet med kommunreformen är att stärka invånarnas grundrättigheter, den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin, kommunernas ekonomi och Finlands två nationalspråk.**

Pedersöre kommun föreslår vidare i första hand att 4a § 4 mom. utgår, eftersom momentet i föreslagen form är en ofullständig definition då det också enligt lagen är möjligt att skapa kommuner av annan karaktär.

Ifall 4 a § 4 mom kvarstår föreslår Pedersöre kommun en ändring i skrivningen som lyder: ”*Starka primärkommuner består av naturliga pendlingsregioner, de förmår skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt och sysselsättning..... ändras till. ”Starka primärkommuner förmår skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt och sysselsättning....”*

#### 4 b § Utredningsskyldighet

Pedersöre kommun anser det vara motiverat att i lagen precisera vilket innehållet skall vara i en gemensam utredning. Pedersöre kommun påpekar likväl att kommunerna absolut bör kunna välja att utreda också annat än vad lagutkastet föreskriver. Pedersöre kommun framhåller att lagen också bör möjliggöra en utredning om ökat kommunalt samarbete också på

andra grunder än vad detaljmotiveringarna i 4 d § mom. 1 och 2 avser. Termen sammanslagningsutredningar bör i lagtexten jämföras med en term om utredning om ökat samarbete.

Lagutkastet föreskriver att kommunerna gör upp planer för hur förvaltningen och servicen skall ordnas, bedömer hur de språkliga rättigheterna kommer att förverkligas och när demokratin påverkas i en ny kommun. Pedersöre kommun påpekar att samgångsavtal endast är i kraft i tre år, vilket är en för kort tid. Därför anser Pedersöre kommun att kommunerna bör åläggas att göra upp konsekvensbedömningar för servicen och när demokratin på minst 15-20 års sikt.

Vidare framhåller Pedersöre kommun att kommunstrukturreformen i sin aviserade form får långtgående konsekvenser för den evangelisk-lutherska kyrkan och församlingarnas språkliga tillhörighet. Konsekvenser som i förlängningen kan äventyra Borgå stifts existens. Utredningsskyldigheten bör alltså ytterligare omfatta konsekvenserna för församlingarnas stiftstillhörighet och betydelsen för Borgå stift.

Pedersöre kommun framför ytterligare som sin absoluta åsikt att staten bör svara för kostnaderna för utredningsarbetet.

#### **4 c § Befolkningsunderlag som krävs för servicen och 4 d § Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser, arbete och samhällsstruktur**

Enligt ARTTU-projektets slutrapport (dec 2012) finns det ingen optimal kommunstorlek. Med hänvisning till detta mångåriga forskningsprojekt som genomförts tillsammans av stat, forskningsenheter och kommuner, anser Pedersöre kommun att det inte finns faktamässig grund för de föreslagna matematiska kriterierna. Däremot är det konsekvent att ta upp befolkningsunderlaget på 20 000 invånare, eftersom det befolkningsunderlaget motsvarar kraven för ordnandet av social och hälsovården enligt KSSR-lagstiftningen

Samtidigt är befolkningsunderlaget i högsta grad kopplat till ordnandet av social och hälsovården, samt specialistsjukvården. Pedersöre ingår i ett samarbetsområde för social och hälsovården med ett befolkningsunderlag på drygt 40 000 invånare, vilket inte heller nödvändigtvis är ett tillräckligt antal för att till exempel svara för egen produktion av specialistsjukvård eller delar av den. (Jfr 2 §)

Den kraftiga betoningen på självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser kan i besvärande grad utgöra ett hinder för ett utökat kommunalt samarbete inom serviceproduktion och övriga viktiga frågor som markanvändning och -planering.

Pedersöre kommun vidhåller här som sin åsikt att utredning måste vara möjlig tillsammans med och över större områden än vad som nämns i Strukturgruppens för kommunalförvaltningen rapport, En livskraftig kommun och servicestruktur del II Regional genomgång.

#### 4 f § Avvikelse från utredningsområdet

Frågan om avvikelse från utredningsområdet är viktig, eftersom processen som formar kommunstrukturreformen med största sannolikhet leder fram till alternativa lösningar som inte beaktats i ursprungliga områdesförslag. Därför bör skrivningen ”avvikelsen inte hindrar funktionella helheter i området” omformuleras så att lagtexten inte hindrar innovativa lösningar och utökat kommunalt samarbete.

#### 4 g § Tidsfristerna och förfarandet

Tidsfristerna är inte tillräckligt långa för ett kvalitativt arbete. Speciellt blir tidsfristerna för korta om en eller flera kommuner ansöker om avvikelse för utredningsområdet i november 2013 och skall vara klara med en utredning i april 2014. Pedersöre kommun föreslår att tidtabellen för utredningen skjuts fram åtminstone till 31.12.2014 för att kommunerna ska kunna iakta god förvaltningssed och höra personalen på ett vederbördigt sätt.

#### 16 a §, Statsrådets behörighet

Lösningssmodellen som utkastet presenterar för att lösa problemen för en kommun som befinner sig i särskilt svår ekonomisk ställning och som innebär att tvinga fram en sammanslagning, är för ensidig. Lösningssmodellen innebär att lagstiftaren därmed anser att en sammanslagning i sig automatiskt löser kommunala ekonomiska problem, och bortser från att de ekonomiska problemen som förorsakats i en enskild kommun, överförs till grannkommunerna och regionens invånare att lösa. Lagtexten bör innehålla möjligheter för statsrådet som utgår från att i första hand ingripa med åtgärder för att ålägga den enskilda kommunen att vidta substantiella åtgärder för att sanera sin ekonomi.

#### 41 § Sammanslagningsunderstöd

Med hänvisning till ovanstående (”Tidsfristerna och förfarandet”) anser Pedersöre kommun att kommunerna försätts i ojämlig position om möjligheten att erhålla sammanslagningsunderstöd binds till beslut som fattas före 1.4.2013. Pedersöre kommun anser att denna tidsfrist bör förlängas till åtminstone 31.12.2014.

## Social- och hälsovårdsuppgifterna

Pedersöre kommun anser att den föreslagna reformen av social- och hälsovårdsstrukturerna inte kan genomföras enligt den föreslagna tidtabellen. I dagsläget är det inte befogat att nedmontera sjukvårdsdistrikten särskilt, som inga konkreta alternativ till hur och av vem vården skall upprätthållas i fortsättningen.

Kommunerna har antingen genom sammanslagningar eller genom bildande av samarbetsområden på ett betydande sätt minskat antalet upprätthållare av social- och hälsovård sedan år 2005. Ca 200 av landets kommuner upprätthåller idag sin social- och hälsovård via ca 55 samarbetsområden. Pedersöre kommun samarbetar kring social- och hälsovården med Nykarleby, Larsmo och Jakobstad.

I social- och hälsovårdspolitiska ministerarbetsgruppens ställningstagande (13.12.2012) och servicestrukturarbetsgruppen slutrapport (11.1.2013) lyfts fram ett krav på ett befolkningsunderlag på 50 000-100 000 invånare. I nämnda rapport bortser man från det faktum att kommuner och samarbetsområden med mindre befolkningsunderlag upprätthåller omfattande servicehelheter, ofta på ett sätt som kommuninvånarna är nöjda med. Enligt ARTTU-undersökning nr 21 (april 2012) finns de ”nöjdaste” kommuninvånarna i kommuner med 10 001–20 000 invånare, där social- och hälsovårdstjänster tillhandahålls via ett samarbetsområde. Pedersöre kommun anser att kommuner som ingår i ett samarbetsområde med över 20 000 invånare uppfyller det särskilda kriteriet på 20 000 invånare som den social- och hälsovårdspolitiska ministerarbetsgruppen fattat beslut om den 13.12.2012.

Pedersöre kommun anser att den skisserade ”bredare grundnivån” med ett befolkningsunderlag på 50 000-100 000 invånare medför oändamålsenliga mellanstrukturer och anser i första hand att strukturerna för nuvarande sjukvårdsdistrikt i stället tillsvidare bibehålls. Om detta inte är möjligt stöder Pedersöre kommun en utredning som omfattar hela landskapet Österbotten med målsättningen att inom ramarna för ett fördjupat samarbetet ordna social- och hälsovården samt specialistsjukvården inom samma organisation för hela området. Utredningen bör också granska möjligheterna att låta primärkommunerna sköta äldreomsorgen.

## Ändringar i språklagen

### 27 § Skriftväxling mellan myndigheterna och 29 § Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner

Gällande förslagen till ändring av förpliktelser kring skriftväxling och kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner innebär förslagen förtydliganden som i stort sett mot

svarar nuvarande praxis. För kommunernas de facto tvåspråkighet har de liten betydelse. De medför t.ex. inte att staten skulle få en förpliktelse att kommunicera med tvåspråkiga kommuner med finska som majoritetsspråk på svenska annat än när vissa skrivelser utfärdas. Genom dessa ändringar är det inte möjligt att kompensera för den institutionella trygghet som nuvarande kommunindelning med därtill hörande språkstatus innebär.

### **33 § Skyltar och ortnamn samt kollektivtrafik**

Enligt språklagen är kommuner antingen enspråkigt svenska eller finska eller tvåspråkiga med antingen svenska eller finska som majoritetsspråk. I sista hand står staten som garant för denna ordning. Pedersöre kommun motsätter sig förslaget att kommunfullmäktige i sammanlagda kommuner skulle få bestämma över skyltningsspråket för vägar i de nya kommundelarna, utan skyltningen bör följa den gemensamma kommunens språkliga status. En uppluckring av språklagen på den här punkten skulle innebära både utrymme för politiska tolkningar och skapa en juridisk otydlighet som bör undvikas.