

MOTTAGARE

Finansministeriet
valtiovarainministerio@vm.fi

Finansministeriets begäran om utlåtande 22.11.2012, VM 162:00/2011

UTLÅTANDE ÖVER UTKASTET TILL KOMMUNSTRUKTURLAG, VÖRÅ KOMMUN

1 Allmänna kommentarer:

Den lokala självstyrelsen i de nordiska länderna har en lång tradition. Den har också skrivits in i Finlands grundlag, enligt vilken Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare (731/1999, 121 §). Grundlagen utgår således från kommunens invånares självstyrelse och inte kommunernas självstyrelse, och detta är en viktig principiell bas. Vidare stadgas, att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter, som åläggs kommunerna, stadgas genom lag.

Villkoren för den kommunala självstyrelsen motiveras i termer av lokal demokrati och av demokrativärden, såsom medborgarviljans förverkligande, den självständiga åsiktsbildningen och medborgarnas aktiva deltagande, medan utvecklingen av kommunerna i verkligheten dikteras av en ökad professionalism och specialisering till följd av en ökad komplexitet i samhället och framförallt av att antalet lagstadgade uppgifter ökar.

Staten har genom i lag stadgade uppgifter gett kommunerna det största ansvaret för upprätthållandet av enhetsstatens välfärdsservice utan att dock försäkra sig om att kommunerna har tillräckliga ekonomiska resurser. Men strävan att förverkliga enhetsstatens mål om lika service åt alla oberoende av hemort är svår att förverkliga om uppgiftsskyldigheterna inte ges tillräckliga resurser. Samtidigt har medborgarna getts utökade möjligheter till styrning via stadganden om olika subjektiva rättigheter till service.

I målet för kommunstrukturreformen i utkastet till kommunstrukturlag anger regeringen att syftet med lagen ska vara att medverka till en kommunstruktur, som tryggar en enhetlig service i hela landet och som bygger på starka primärkommuner. Dock ställer inte regeringen de faktiska, sammantagna resurserna i dagens kommuner i relation till de resursbehov, som de 535 uppgifter, som kommunerna enligt lag ska sköta, medför. Regeringen gör således ingen bedömning huruvida det ens är möjligt för kommunerna att oberoende av kommunstruktur klara av de uppgifter som staten genom lagstiftning ålagt dem.

Utkastet till kommunstrukturlagen innehåller en mängd hänvisningar till rådande regeringsprogram och som inte är direkt lagtext, utan har närmast ställning av målsättningar och visioner som kopplas ihop med den regering som nu är vald att företräda Finlands befolkning. Kommunstrukturlagen borde dock utformas med tanke på framtiden mera allmängiltig för att få en kontinuitet och stabilitet i det kaos som för närvarande råder på kommunfältet. Lagstiftningen borde istället bygga på tidlösa mål som bygger på grundlagens förpliktelser: att stärka befolkningens grundrättigheter, den kommunala självstyrelsen, kommunernas ekonomi och Finlands två nationalspråk.

Vörå kommun anser att det inte är läge att aveckla rådande strukturer med den pressade tidtabellen som framläggs i utkastet till kommunstrukturlagen. Under årtionden har landets olikfärdiga kommuner byggt upp en serviceproduktion som är anpassad till de lokala förhållanden som råder i de olika kommunerna, dessa går inte att pressa in i en likformad serviceproduktion. I Österbotten har serviceproduktionen byggts upp för att garantera en god service på båda nationalspråken. Landskapets utformning och den svenska befolkningens utspridda bosättningen längs kustremsan har gjort att ingen kommun i sig har haft majoriteten av den svenska befolkningen och en god samarbetsform har utgjorts av den samkommunsmodell som finns lagstadgat om i kommunallagen 76 §. Vörå kommun anser att samkommunsmodellen som garanterar kommunen representation i det högsta beslutande organet är en mer demokratisk modell än en samarbetsmodell där en stor del av kommunens serviceproduktion övergår till en annan kommuns beslutsfattande och där kommunen inte har någon representation alls i det högsta beslutande organet, värdkommunens fullmäktige.

Genomgående temat för reformeringen av kommunstrukturen under 2000-talet har varit att en reform behövs för att garantera vård och omsorg för kommande generationer då den arbetsföra befolkningen minskar och den vårdbehövande delen av befolkningen ökar. Social- och hälsovården står för en betydande del av kommunernas utgifter. Vörå kommun anser att det är otillräckligt utrett hur dessa kostnader skall minska på grund av att kommungränserna ändras. Det framkommer inte heller ur detta material hur och av vem social-, hälso- och sjukvårdsuppgifterna ska skötas i den framtida strukturen, vilket försvårar ett klart ställningstagande av kommunen till lagförslaget. Utkastet till kommunstrukturlag innehåller ingen analys av reformens ekonomiska konsekvenser. Med tanke på att lagförslaget ska utgöra grunden för regeringsperiodens viktigaste reform borde man kunna ha en opartisk konsekvensanalys av lagpaketets effekter.

2 Utredningsskyldigheten, utredningskriterierna och innehållet i utredningsskyldigheten:

I det föreliggande utkastet har inga jämförelser gjorts mellan flera, olika kriterier och hurudan kommunstruktur de kan ge och hur de uppfyller målet för kommunstrukturen.

Enligt ARTTU-projektets slutrapport (dec 2012) finns det ingen optimal kommunstorlek. Kommuner av olika storlek är bra på olika saker, enligt undersökningen. Med hänvisning till detta mångåriga forskningsprojekt som genomförts tillsammans av stat, forskningsenheter och kommuner finns det inte faktamässig grund för de föreslagna matematiska kriterierna. Att fastslå att en kommun borde ha 20.000 invånare baserar sig alltså inte på fakta utan på godtycke och politik.

Utkastet till kommunstrukturlagstiftning bygger på en vision av starka primärkommuner som baserar sig på pendlingsområden. Diskussionen om pendlingsområden dök upp i KSSR reformen 2005 och har fungerat som bas för de förslag till nya kommuner som gjordes i utredningen en livskraftig kommun- och servicestruktur 2012. Dessa förslag till nya kommuner har sedan övergetts medan grunden för förslagen pendlingsområden fortfarande hänger kvar som ett kriterium. Överbetoningen av pendling som värdegrund för kommunstrukturen blundar för de fakta att arbetskraftens rörlighet är en förutsättning för en god ekonomisk dynamik i en region, samt för att arbetskraftens rörlighet högst sannolikt kvarstår även om kommungränserna förändras.

Självförsörjningsgraden för arbetsplatser är inte heller entydig. Orsakerna till t.ex. den dagliga arbetsplatspendlingen förändras inte av att en kommungräns tas bort och inte heller ändras t.ex. samhällstrukturen eller miljöpåverkan för att kommungränsen ändras. Möjligheterna att minska icke önskvärd pendling beror på den långsiktiga utvecklingen av samhällsstrukturen, strävan att bibehålla och skapa arbetsplatser i mer perifera områden, bibehållandet av starka bycentra etc. För en levande landsbygd är pendlingen en av grundförutsättningarna, som möjliggör en mer differentierad arbetsmarknad och ett större avkastningsområde. Pendlingen möjliggör också en centrering av vissa funktioner, vilket är i linje med de riksomfattande målsättningarna för markanvändningen.

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. Statistiken återspeglar att utmaningarna är olika i olika delar av landet. Av de österbottniska kommunerna placerar sig samtliga inom de bästa kvintilerna 3-5 förutom Kristinestad enligt ovannämnda statistiska material. En förändrad kommunstruktur förbättrar inte den demografiska obalansen. Vörå

kommun anser att statsandelssystemet fortsättningsvis bör bygga på en solidaritetsprincip som jämnar ut olika kostnadstryck i olika kommuner föranledd av olika demografisk struktur.

Vörå kommun betonar vikten av att avvikelser från utredningsområdet kan göras. Österbotten som landskap avviker från det övriga landets landskap genom att majoritetsbefolkningen har svenska som modersmål och att både den svenska och finska kulturkretsen har sina egna institutioner och organisationer. De i 4 f § upptagna grunderna för rätt till avvikelse från utredningsområdet måste ges en vid tolkning, som beaktar de särförhållanden som finns i landskapet Österbotten med enspråkigt finska och svenska kommuner likaväl som tvåspråkiga kommuner med olika majoritetsförhållanden.

Vörå kommun anser för sin del att de utredningar som gjorts i Vasaregionen av utredarna Anita Niemi-lilahti och Siv Sandberg ger all den information som behövs för utredning av kommunstrukturen i Vasaregionen. På basen av den utredningen har Vörå kommun gjort sina egna kommunstrukturbeslut och efter två kommunsamgångar 2007 och 2011 anser Vörå kommun att den nuvarande kommunen utgör en stark primärkommun som klarar av sina förpliktelser gentemot sina invånare.

3 Tidsfristerna och förfarandena i propositionerna:

När lagstiftning som gäller kommunalförvaltningen stiftas måste vid sidan av grundlagen även beaktas förpliktelserna i den av Europarådet antagna Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 66/1991).

I stadgan berör i första hand artikel 5, som gäller skydd av den lokala självstyrelseindelningen, kommunindelningen. Enligt artikeln får ändringar i indelningen av lokala myndigheter inte göras utan föregående samråd med de lokala myndigheter som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag.

Med avseende på skyddet av självstyrelsen är således både grunderna för reformen och vilka tillvägagångssätt som används för att genomföra kommunreformen av betydelse. I kommunstrukturlagen är det alltså nödvändigt att föreskriva om berednings- och beslutsprocessen för reformen och särskilt om det förfarande för samråd med kommunerna som ingår i den.

Vörå kommun har efter tre decennier med grannkommunerna Oravais och Maxmo i en stegvis process förändrat kommunstrukturen på närområdet. Processen är krävande och tidsödande och med beaktande av att det genomfört många dylika processer i landet under de senaste åren så borde man ta lärdom av de reformer som genomförts hittills och även göra en konsekvensanalys av reformen hittills innan man går vidare i processen. Detta är omöjligt med den föreslagna tidsramen.

Enligt lagförslaget ska kommunerna anmäla sina utredningsområden före den 30.11.2013 och ha utredningen färdig före den 1.4.2014. I klartext betyder det att utredningen ska göras på tre månader och kvaliteten kommer högst sannolikt att bli därefter. En så grundläggande reform som gäller alla kommuninvånare på ett eller annat sätt borde föregås av ett grundligt utredningsarbete och framförallt en omfattande konsekvensanalys innan beslut i ärendet tas.

Mot bakgrunden av detta anser Vörå kommun att den föreslagna tidtabellen enligt 4 g § är för stram.

4 Statsrådets behörighet

Vörå kommun anser att den föreslagna behörigheten för statsrådet att fatta beslut i ärenden som gäller kommungränsändringar för kommuner som befinner sig speciellt svår ekonomisk ställning är befogad och kan behövas för att kunna genomföra strukturella förändringar i vissa speciella fall, dessa fall bör dock utgöra ett undantag som enbart tillämpas i mycket svåra situationer. Utgångspunkten bör vara att även kommuner med speciellt svår ekonomisk ställning har rätta att utreda och besluta om sin framtid.

5 Villkoren för sammanslagningsunderstöden och dess belopp

Vörå kommun anser att de villkor och belopp då det gäller understöden för kommunsamgångar som finns i utkastet till kommunstrukturlagstiftning är ändamålsenliga.

Vörå kommun anser att staten borde åta sig fulla kostnadsansvaret för de utredningsarbete som lagen förutsätter. Detta med tanke på att regeringsprogrammet utlovat att tilldelningen av nya uppgifter till kommunerna och utökningen av nuvarande uppgifter och förpliktelser ska begränsas och kommunerna anvisas en statlig finansieringsandel som är mer än hälften av de faktiska kostnaderna.

6 Ändringarna i språklagen

Gällande förslagen till ändring av förpliktelser kring skriftväxling och kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner innebär förslagen förtydliganden som i stort sett motsvarar nuvarande praxis. För kommunernas faktiska tvåspråkighet har de liten betydelse. De medför inte att staten tex 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 därtillhörande språkstatus innebär.

7 OrdnanDET av social- och hälsovården

Vörå kommun har idag ett samarbetsområde för hälsovården med Korsholms kommun som värdkommun för samarbetet. Samarbetsområdet uppfyller det i KSSR reformen stadgade kravet om minst 20.000 invånare.

Vörå 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 samtidigt som det är otydligt hur och av vem social- och hälsovården ska upprätthållas i framtiden. Det är tydligt att en kommunstruktur som kan självständigt upprätthålla både primär- som specialsjukvården inte kan uppnås, och är troligen inte heller eftersträvansvärd.

Vörå kommun har idag en väl fungerande vårdtrappa för sina invånare då det gäller de hälsovårdssamarbete som byggts upp. I kommunen finns ett stort utbud av vårdinrättningar och boendeformer som är uppbyggda så att de passar till de lokala förhållandena och motsvarar invånarnas behov. De urbanare samhällena i regionen som står inför de stora utmaningarna då det gäller de äldre i samhället har mycket stora satsningar framför sig innan de når den täckningsnivå som Vörå kommun har redan idag. Kommunen har i princip obefintliga köer till vårdplatser eller boende för äldre.

Vörå kommun har beredskap att inleda ett utredningsarbete med t.ex. landskapet Österbotten som grund för att organisera den framtida social- och hälsovården på basen av riktlinjerna framlagda av den social- och hälsopolitiska ministergruppen.

VÖRÅ KOMMUN

Christina Öling
Kommundirektör

Rainer Bystedt
Kommunstyrelsens ordförande



Dnr: KST 267/2012

§ 49 FÖRVALTNINGSÄRENDEN, Kommunstrukturlag, utlåtande

FGE 06.03.2013, § 49

KST 25.02.2013, § 102

Kommundirektörens beredning:

Finansministeriet begär kommunens utlåtande över utkastet till kommunstrukturlag senast den 7.3.2013 och själva lagen är tänkt att träda ikraft på sommaren 2013.

Bakgrund:

Finansministeriet tillsatte i februari 2012 en arbetsgrupp som bereder en kommunstrukturlag. Gruppen skulle också bereda ett utkast till en regeringsproposition med förslag till en strukturlag som styr kommunreformen. Regeringen drog upp riktlinjer för kommunreformen vid sin aftonskola den 5 juni 2012 och lämnade följande dag ett meddelande till riksdagen om hur kommunreformen framskrider (SRM 2 /2012 rd). De närmare kriterier som arbetsgruppen berett fastställdes i ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling den 27 juni 2012.

Det nu aktuella utkastet till kommunstrukturlag har beretts utifrån regeringens riktlinjer. I propositionen föreslås ändringar gällande kommunindelningsslag, och samtidigt ändras lagens rubrik till kommunstrukturlag, som bättre beskriver dess innehåll. Till lagen fogas bestämmelser om kommunernas utredningsskyldighet, utredningskriterier och avvikelse från dem samt ändras bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar. Dessutom föreslås att språklagen ändras till vissa delar.

Bilagor:


Kommunstrukturlag – lagförslag inklusive motivering
Schema över hur kommunreformen framskrider
Promemoria om de övriga kommunreformsprojekten
Promemoria om riktlinjerna för servicestrukturerna inom social- och hälsovården

Begäran om utlåtande:

Finansministeriet ber kommunen att ge sitt utlåtande om det bifogade utkastet rent allmänt och i synnerhet yttra sig om följande frågor:

- Utredningsskyldigheten, utredningskriterierna (inkl. undantagsgrunderna) och innehållet i utredningsskyldigheten
- Tidsfristerna och förfarandena i propositionen
- Statsrådets behörighet att besluta om en ändring i kommunindelningen
- Villkoren för sammanslagningsunderstöden och deras belopp

Utdragets riktighet åtygar


Carina Nyqvist, kanslisekreterare



-
- Säkrandet av social- och hälsovårdsuppgifterna i enlighet med riktlinjerna för servicestrukturerna inom social- och hälsovården

KOMMUNDIREKTÖRENS FÖRSLAG:

Kommunstyrelsen föreslår för fullmäktige att det bifogade utlåtandet godkänns.

KST § 102

BESLUT:

Godkändes.

—

FGE § 49

BESLUT:

Godkändes.

—

Utdragets riktighet intygar


Carina Nyqvist, kansli-sekreterare

