

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen, upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen och ändring av språklagen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås ändringar i kommunindelningsslagen och språklagen. Ändringarna hänför sig till genomförandet av kommunstrukturreformen. Rubriken för kommunindelningsslagen föreslås bli ändrad till kommunstrukturlagen, som bättre beskriver dess innehåll. Till lagen fogas bestämmelser om kommunernas utredningsskyldighet, utredningskriterier och avvikelser från dem samt ändras bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar.

Bestämmelserna om mål för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningar för ändring i kommunindelningen föreslås bli kompletterade i enlighet med de centrala målen för kommunstrukturreformen. Målet för kommunstrukturreformen är i synnerhet att stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen samt deras förmåga att utnyttja marknaden.

Kommunen ska tillsammans med andra kommuner utreda en sammanslagning, om något eller några av följande i lagen angivna utredningskriterier påkallar en utredning: 1) det befolkningsunderlag som krävs för servicen, 2) självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur eller 3) kommunens ekonomiska situation. Kommunen ska dessutom delta i en sammanslagningsutredning, om en sådan funktionell helhet som förutsätts i lagen och som uppfyller utredningskriterierna inte kan uppnås i området på annat sätt.

Kommunerna kan ansöka om avvikelser från det utredningsområde som anges utifrån utredningskriterierna. I lagen föreskrivs om kriterierna och förfarandet för avvikelser.

Kommunerna ska göra sammanslagningsutredningar och utifrån dem sammanslagningsframställningar senast den 1 juli 2014. Finansministeriet kan bestämma att det ska göras en särskild kommunindelningsutredning, om kommunen inte fram till dess gjort en sådan utredning eller framställning om sammanslagning som förutsätts i lag.

Beslut om kommunsammanslagningar ska i regel grunda sig på en gemensam framställning från kommunerna. Statsrådet kan förkasta kommunernas framställning, om den föreslagna sammanslagningen uppenbarligen inte uppfyller förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Statsrådet kan trots motstånd från fullmäktige besluta om kommunsammanslagning i en situation där tryggheten av servicen för invånarna i en kommun som omfattas av utvärderingsförfarandet för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning kräver en ändring i kommunindelningen.

De kommunalt anställda ställning tryggas i de ändringar i kommunindelningen som träder i kraft under åren 2014—2017 på samma nivå som nu genom bestämmelser om ett femårigt uppsägningskydd för personal som överförs.

Bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar ändras så att kommunerna i kommunsammanslagningar som träder i kraft under åren 2014—2017 betalas sammanslagningsunderstöd och ersätts för eventuella statsandelsförluster. Dessutom får kommunerna understöd för kostnaderna för de sammanslagningsutredningar som förutsätts i lag.

Språklagen ändras så att en sammanslagning av kommuner inte försämrar kommuninvånarnas språkliga rättigheter. Ändringarna gäller bestämmandet av kommunens språkliga indelning, språket i protokoll, skyltar och

ortnamn och skriftväxlingen mellan myndigheterna.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2013. Kommunstrukturlagens bestämmelser om genomförandet av kommunstrukturreformen

samt ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar föreslås vara i kraft till utgången av 2019 och bestämmelserna om uppsägningskydd för personalen till utgången av 2021.

---

## INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....	1
INNEHÅLL .....	3
ALLMÅN MOTIVERING .....	6
1 INLEDNING.....	6
2 NULÄGE .....	6
2.1 Grundlagen.....	6
2.2 Lagstiftningen om kommunindelning och kommunstrukturens utveckling.....	8
Allmänt om den lagstiftning som gäller kommunindelningen .....	8
Målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen.....	8
Inledande och beredning av ändring i kommunindelningen .....	9
Särskild kommunindelningsutredning.....	10
Beslutsfattande om ändring i kommunindelningen .....	10
Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar .....	11
Kommunstrukturen och dess utveckling .....	12
2.3 Tryck på ändring i kommunstrukturen till följd av befolkningsutvecklingen.....	13
2.4 Kommunernas uppgifter.....	14
Allmänt om kommunernas uppgifter.....	14
Social- och hälsovård .....	15
Undervisnings-, biblioteks-, ungdoms-, idrotts- och kulturverksamheten .....	17
Planläggning, byggnadstillsyn och miljöändren .....	22
2.5 Kommunernas samarbete .....	24
2.6 Utvecklandet av samhällsstrukturen och samarbetet i stadsregioner och metropolområdet.....	25
Stadsregioner.....	25
Helsingfors metropolområde.....	26
2.7 Kommunernas ekonomi .....	28
Kommunernas inkomster och utgifter.....	28
Kommunernas statsandelssystem .....	29
Kommunalekonomins tillstånd och utvecklingsutsikter.....	29
En ökning av kommunalekonomins stabilitet .....	30
Utvärderingsförfarande för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning .....	31
2.8 De språkliga rättigheterna och den språkliga indelningen i kommunen .....	31
Samernas språkliga rättigheter och kulturella autonomi samt samernas hembygdsområde.....	32
2.9 Kommunens personal.....	34
2.10 Övriga projekt med anknytning till kommunreformen .....	35
Totalrevidering av kommunallagen.....	35
Revideringen av kommunernas statsandels- och finansieringssystem .....	36
Lag om ordnande, finansiering, utvecklande och övervakning av social- och hälsovården .....	36
Utredning om metropolområdet .....	37
Bedömning av kommunernas uppgifter .....	37
Program för ändringsstöd för kommunreformen.....	38
2.11 Revidering av kommunstrukturen i de övriga nordiska länderna .....	38

2.12	Bedömning av nuläget .....	40
3	MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN .....	43
3.1	Målsättning.....	43
3.2	De viktigaste förslagen.....	44
	Allmänt.....	44
	Bestämmelser som styr utvecklandet av kommunindelningen och bildandet av nya kommuner.....	44
	Utredningsskyldighet och utredningskriterier .....	45
	Avvikelse från utredningsområdet .....	47
	Styrning och uppföljning av reformen .....	47
	Statsrådets behörighet att besluta om ändring i kommunindelningen .....	48
	Personalens ställning .....	49
	Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar .....	49
	Rätt att göra framställningar som gäller partiella kommunsammanslagningar .....	50
3.3	Ändringar som föreslås i språklagen.....	50
4	PROPOSITIONENS KONSEKVENSER .....	51
4.1	Allmänt om konsekvenserna .....	51
4.2	Ekonomiska konsekvenser .....	52
	Konsekvenser för statsfinanserna .....	52
	Konsekvenser för kommunalekonomin.....	53
	Konsekvenser för regionutvecklingen, sysselsättningen och företagen .....	56
	Konsekvenser för hushållens ekonomiska ställning .....	56
4.3	Konsekvenser för myndigheterna .....	57
	Konsekvenser för kommunala myndigheters uppgifter och tillvägagångssätt .....	57
	Konsekvenser för regionindelningen och de övriga myndigheterna .....	58
	Konsekvenser för personalens ställning .....	58
4.4	Miljökonsekvenser .....	59
4.5	Övriga samhälleliga konsekvenser.....	60
	Konsekvenser för tillgången och kvaliteten på servicen .....	60
	Konsekvenser för den kommunala demokratin .....	61
	Konsekvenser för medborgargruppernas ställning .....	63
	Sociala konsekvenser .....	65
	Konsekvenser för informationssamhället .....	66
5	BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN .....	67
5.1	Beredningsskeden .....	67
5.2	Remissyttranden och hur de beaktats .....	68
	DETALJMOTIVERING .....	71
1	LAGFÖRSLAG .....	71
1.1	Kommunstrukturlagen .....	71
	1 a kap. Genomförande av kommunstrukturreformen.....	72
	9 kap Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar .....	89
1.2	Lag om upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningslagen .....	93
1.3	Språklagen.....	93
2	NÄRMARE BESTÄMMELSER.....	97
3	IKRAFTTRÄDANDE .....	97
4	SAMBAND MED GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING .....	97
	LAGFÖRSLAG .....	102
	1. Lag om ändring och temporär ändring av kommunindelningslagen .....	102
	2. Lag om upphävande vissa bestämmelser i kommunindelningslagen .....	110

3. Lag om ändring av språklagen .....	111
BILAGA .....	113
PARALLELLTEXT .....	113
Lag om ändring och temporär ändring av kommunindelningsslagen .....	113
Lag om ändring av språklagen .....	129

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1 Inledning

Sedan ingången av 2013 har Finland 320 kommuner. En kommun är ett samfund baserat på lokaldemokrati, vars självstyrelse föreskrivs i grundlagen. Kommunen är en central serviceproducent i vår välfärdsstat och dess uppgifter ansluter sig till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i grundlagen. Kommunen är också en beskattningseenhet. Kommunen är dessutom en administrativ enhet och kommunindelningen utgör grunden för ordnandet av region- och lokalförvaltningen.

Förändringsfaktorerna i omvärlden kommer att utmana kommunernas förmåga att ordna basservicen på 2020- och 2030-talen. Befolkningens försämrade åldersstruktur och försörjningskvot, den interna migrationen, de negativa följderna av globaliseringen och instabiliteten i den internationella och i Finlands ekonomi utgör ett allvarligt hot mot ett kommunbaserat servicesystem. Hela den offentliga sektorn har blivit föremål för allt större tryck utifrån. Förändringarna i omvärlden förutsätter en reform av kommun- och servicestrukturerna och serviceprocesserna.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering kommer regeringen att genomföra en riksomfattande kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur i starka primärkommuner. En stark primärkommun består av naturliga pendlingsregioner och är tillräckligt stor för att självständigt kunna sörja för basservicen, med undantag för krävande specialiserad sjukvård och krävande socialvårdstjänster. En stark primärkommun kan framgångsrikt driva näringspolitik och utvecklingsarbete och effektivt bemöta utmaningen i en allt mer splittrad samhällsstruktur. Det viktigaste målet för kommunreformen är att offentlig service även i framtiden ska tryggas överallt i Finland.

Vid sidan av kommunstrukturreformen består kommunreformen av en totalreform av kommunallagen, en reform av kommunernas statsandels- och finansieringssystem, en lag som gäller ordnande, finansiering, utveck-

lande och övervakning av social- och hälsovården, en förvaltningslösning för metropolområdet samt en utvärdering av kommunernas uppgifter. Kommunstrukturreformen innebär dessutom förändringar i de lagar som gäller ordnande av lokal- och regionförvaltningen samt kan innebära ett behov av revideringar i lagstiftningen inom flera olika sektorer. Lagstiftningen revideras enligt utgångspunkten att reformen av kommunstrukturen ska beaktas så att förnyelsen av kommunstrukturerna stöds och de nya kommunernas verksamhetsbetingelser stärks.

### 2 Nuläge

#### 2.1 Grundlagen

Bestämmelser om grunderna för den kommunala självstyrelsen finns i 121 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i nämnda paragraf ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Således ställs ett krav på att kommunernas förvaltning ska vara demokratisk. Paragrafens 2 mom. förutsätter att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Med de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning avses bland annat utövandet av kommunens högsta beslutanderätt, grunderna för ordnande av kommunens övriga förvaltning och centrala möjligheter att delta för kommunens invånare. I enlighet med självstyrelseprincipen ska genom lag tryggas ett demokratiskt beslutssystem för kommunen, vilket inbegriper framför allt att kommuninvånarna har rätt till de förvaltningsorgan de valt samt att beslutanderätten i kommunen tillkommer de valda organen (Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till grundlag, RP 1/1998 rd). Kravet på att föreskriva genom lag utsträcker sig med stöd av nämnda bestämmelse även till uppgifter som ges kommunerna. Det är förenligt med principen om kommunal självstyrelse att kommunen själv ska kunna besluta om uppgifter som den åtar sig med stöd av självstyrelsen samt att kom-

munen kan tilldelas uppgifter endast genom lag (RP 1/1998 rd, s. 176). I 121 § 3 mom. i grundlagen fastställs därtill beskattningsrätt för kommunerna och förutsätts att bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

I Finland är kommunerna inte enbart demokratiska grundenheter som sköter invånarnas lokala ärenden, utan de har även till uppgift att se till att de ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande rättigheter som tryggas i grundlagen tillgodoses. Förutom den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen har bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. i grundlagen betydelse när det gäller lagstiftningen om kommuner.

Grundläggande fri- och rättigheter som gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter avviker från de övriga fri- och rättigheterna enligt både bestämmelserna i människorättskonventionen och grundlagen så att skyddet av dem kräver en aktiv insats av det allmänna. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Dessutom ska det allmänna t.ex. enligt 19 § 3 mom. i grundlagen, enligt vad som närmare bestäms genom lag, bland annat tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Enligt 16 § i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra var och en rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Kommunerna ska enligt grundlagen sköta uppgifter i anslutning till tillgodoseendet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i den utsträckning de genom lag har ålagts att göra det. Kommunernas skyldigheter i fråga om dessa rättigheter beror sålunda på den lagstiftning som kompletterar de grundläggande fri- och rättigheterna.

När det gäller det allmännas ansvar är det inte enbart en fråga om ett formellt ansvar. I regeringens proposition gällande reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 75) betonas särskilt att GrL

22 § även förutsätter att de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas materiellt. I regeringens proposition betonas dessutom att bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter gällande tillräckliga kulturella, social- och hälsovårdstjänster förutsätter att det allmänna tryggar tillgången till tjänster (RP 309/1993 rd, s. 71).

Staten ska enligt grundlagen sörja för att ansvaret för ordnandet av tjänster i anknäring till kulturella och sociala grundläggande fri- och rättigheterna genom lag åläggs en instans som i praktiken har tillräckliga resurser att sköta dessa uppgifter på lika villkor i hela landet.

Kravet på jämlikhet i 6 § i grundlagen gäller alla dem som tillämpar lagen, även kommuner. Enligt regeringens proposition gällande reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall i bestämmelsen.

I 122 § i grundlagen föreskrivs om de principer som ska följas vid administrativa indelningar och om grunderna för kommunindelningen. Enligt paragrafens 1 mom. ska det när förvaltningen organiseras eftersträvas en indelning i sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Med strävan efter sinsemellan förenliga områden avses enligt motiven till grundlagsreformen ett krav på att undvika att organisera den statliga regional- och lokalförvaltningen genom flera olika områdesindelningar (RP 1/1998 rd, s. 177). I fråga om den språkliga indelningen frångick man i grundlagen den tidigare uttryckliga strävan i 50 § 3 mom. i regeringsformen efter enspråkiga förvaltningsområden. Som utgångspunkt i 122 § i grundlagen togs däremot att tjänsterna ska tillgodoses.

I 122 § 2 mom. i grundlagen ställs dessutom ett krav på att bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas genom lag. Enligt motiven till bestämmelsen innebär detta ett krav på att bestämmelser om förutsättningar för ändring i kommunindelningen och beslutsförfarandet i samband därmed ska regleras genom lag (RP 1/1998 rd, s. 177). Enligt grundlagen kan kommunindelningen

ändras genom att bestämmelserna i lag ändras. Grundlagen ställer alltså i princip inga hinder för att öka kommunstorleken och minska antalet kommuner.

## 2.2 Lagstiftningen om kommunindelning och kommunstrukturens utveckling

Allmänt om den lagstiftning som gäller kommunindelningen

Förutom grundlagen ska i lagstiftning som gäller kommunalförvaltningen beaktas förpliktelseerna i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 65 och 66/1991) som godkänts av Europarådet. Stadgan sattes i Finland i kraft genom förordning (1181/1991) vid ingången av oktober 1991. I stadgan berörs kommunindelning direkt av artikel 5 om skydd av indelningen av lokala myndigheter. Enligt artikeln får ändringar i indelningen av lokala myndigheter inte göras utan föregående samråd med de kommuner som berörs, eventuellt genom folkomröstning där detta är tillåtet i lag.

Bestämmelser om förutsättningarna för ändring i kommunindelningen och beslutsfattande i samband därmed ingår i kommunindelningenslagen (1698/2009), som trädde i kraft i reviderad form vid ingången av 2010.

Förutom kommunindelningenslagen styrs reformen av kommunstrukturen genom lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007, nedan ramlagen). I ramlagen förpliktas kommunerna att bilda kommuner eller samarbetsområden som sköter ordnande av social- och hälsovårdstjänster med ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare. Kommunerna får således välja om de uppfyller kravet på befolkningsunderlag genom en kommunsammanslagning eller genom att bilda ett samarbetsområde. En avvikelse från målet för befolkningsunderlaget kan göras på grundval av långa avstånd, skärgårdskommuner, språkliga rättigheter eller samernas språkliga och kulturella rättigheter. På grundval av lagen ska kommunen eller samarbetsområdet bildas av en pendlingsregion eller någon annan funktionell helhet. Ramlagen var i kraft till utgången av 2012, men samarbetsskyldigheterna i lagen är i kraft till utgången av 2014.

Nedan redogörs närmare för det centrala innehållet i kommunindelningenslagen med avseende på propositionen.

Målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen

Enligt 1 § i kommunindelningenslagen är Finland indelat i kommuner för invånarnas självstyrelse, ordnandet av servicen och för den allmänna förvaltningen. I fråga om ändring i kommunindelningen bestäms genom lag eller genom beslut av statsrådet eller finansministeriet. Med ändring i kommunindelningen avses en kommunsammanslagning eller en överföring av en del av en kommun till en annan kommun.

Målet när kommunindelningen utvecklas är enligt 2 § en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna.

Förutsättningen för en ändring i kommunindelningen är enligt 4 § för det första att ändringen förbättrar 1) kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt eller att ändringen förbättrar 2) servicen eller levnadsförhållandena för invånarna in området, 3) verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området eller 4) samhällsstrukturens funktionsduglighet i området. Med område avses ett område som utgörs av en eller flera kommuner eller en del av dem och som påverkas av ändringen i kommunindelningen. Ovan nämnda förutsättningar är till naturen alternativa, vilket gör att en ändring i kommunindelningen kan göras redan om någon av dem uppfylls.

Förutsättningen för en ändring i kommunindelningen är dessutom att kommunen ska bestå av ett enda område som bildar en funktionell helhet. Statsrådet kan besluta om avvikelse från kravet på regional helhet utgående från en särskild kommunindelningstudering. Målet för den särskilda kommunindel-



ningsutredningen är då att kommunen ska bestå av ett enda område.

När kommunindelningen ändras ska den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjlighet att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. När kommunindelningen ändras ska samernas språkliga rättigheter beaktas liksom samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom sitt hembygdsområde.

#### Inledande och beredning av ändring i kommunindelningen

I kommunindelningslagen föreskrivs särskilt om inledande och beredning av sammanslagning av kommuner (2 kap) och när en del av en kommun överförs till en annan kommun (3 kap).

Enligt 5 § kan en framställning om sammanslagning av kommuner göras gemensamt av fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen. Enligt 11 § kan en framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun göras av fullmäktige i en kommun som berörs av ändringen, kommunernas fullmäktige gemensamt eller en kommunmedlem. Ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen kan även inledas på initiativ av finansministeriet genom att ministeriet bestämmer att en sådan särskild kommunindelningsutredning som avses i lagen ska genomföras (5 och 11 §).

I 7 § föreskrivs om beredning av sammanslagningsframställningen i kommunen. Kommunerna ska i enlighet med förvaltningslagen och kommunallagen se till att bland annat kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka. Dessutom förutsätts att en kungörelse om framställningen till ändring i kommunindelningen kungörs i kommunen innan framställningen lämnas till finansministeriet. Genom kungörelsen ges kommunens invånare och andra som anser att saken berör dem möjlighet att framställa anmärkningar om förslaget. Beredningen av sammanslagningsframställningen ska också genomföras i samarbete med företrädare för personalen på det sätt som föreskrivs i lagen

om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007).

I beredningen av en sammanslagning av kommuner ingår också att upprätta ett sammanslagningsavtal. Sammanslagningsavtalet ska fogas till förslaget om en sammanslagning av kommunerna. I sammanslagningsavtalet ska kommunerna enligt 8 § i kommunindelningslagen komma överens om åtminstone det sätt på vilket ändringen i kommunindelningen görs och tidpunkten för ändringen, principerna för ordnandet av den nya kommunens förvaltning, den nya kommunens namn, sammansättningen i sammanslagningsstyrelsen, sammanslagningsstyrelsens behörighet och samarbete med myndigheterna i de kommuner som går samman innan statsrådet har beslutat att kommunerna ska sammanslås samt om ställningen för kommundirektörerna i de kommuner som går samman. Ett sammanslagningsavtal ska också alltid innehålla bestämmelser om principerna för hur servicesystemen i de kommuner som går samman ska samordnas till servicesystem i den nya kommunen. Dessutom ska det i sammanslagningsavtalet överenskommas om de allmänna principerna för skötseln av ekonomin i den nya kommunen. Om en sammanslagning av kommuner träder i kraft under en kommunal valperiod, ska kommunerna i sammanslagningsavtalet även komma överens om på vilket sätt den nya kommunens fullmäktige ska bildas för den återstående valperioden. Om kommunerna vill bilda ett större fullmäktige än ett som bildas enligt kommunallagen (365/1995), ska kommunerna komma överens även om detta i sammanslagningsavtalet.

Sammanslagningsavtalet ska enligt 9 § i kommunindelningslagen iakttagas från och med det att fullmäktige i de kommuner som går samman har godkänt avtalet. Avtalet ska följaktligen till tre år ha gått från det att sammanslagningen av kommunerna trädde i kraft, om man inte har kommit överens om en kortare tid eller om det inte redan tidigare blir omöjligt att iaktta någon av avtalsbestämmelserna. Sammanslagningsavtalet kan ändras genom överensstämmande beslut av kommunernas fullmäktige tills sammanslagningen av kommunerna träder i kraft, om förhållandena förändras så att det vore uppenbart oändamåls-

enligt att iakttas någon av avtalsbestämmelserna.

#### Särskild kommunindelningsutredning

Med anledning av omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller en ändring i kommunindelningen eller av någon annan grundad anledning kan ministeriet enligt 15 § i kommunindelningens lag bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning, för vilken ministeriet efter att ha hört de berörda kommunerna tillsätter en eller flera kommunindelningsutredare. Finansministeriet kan antingen på eget initiativ eller på framställning av en kommun bestämma att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras. Det kan också bestämmas att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras, om minst 20 procent av de röstberättigade invånarna i en kommun gör en framställning om detta.

Enligt 16 § ska kommunerna delta i en särskild kommunindelningsutredning och i beredningen av kommunindelningsutredarens förslag. Om kommunindelningsutredaren på grundval av utredningen anser att det är nödvändigt att ändra kommunindelningen, ska utredaren lägga fram ett förslag om ändring i kommunindelningen för fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen.

Om fullmäktige i samtliga kommuner som berörs av ändringen godkänner utredarens förslag, gör kommunerna en gemensam framställning om ändring i kommunindelningen till ministeriet i överensstämmelse med utredarens förslag. Om fullmäktige i en eller flera kommuner som berörs av ändringen inte godkänner kommunindelningsutredarens förslag till ändring i kommunindelningen, tillställer utredaren ministeriet sitt förslag till ändring i kommunindelningen tillsammans med utlåtandena om utredarens förslag från fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen.

Utredaren ska enligt behov även föreslå att en kommunal folkomröstning enligt kommunallagen ordnas om utredarens förslag till ändring i kommunindelningen. Med stöd av utredarens förslag kan ministeriet bestämma att en folkomröstning ska ordnas. Kostnaderna för genomförandet av utredningen och för

kommunala folkomröstningar som ministeriet bestämmer om betalas av statens medel. Dessutom kan kommunerna själva på grundval av 30 § i kommunallagen ordna en kommunal folkomröstning om kommunsammanslagningen.

#### Beslutsfattande om ändring i kommunindelningen

I kommunindelningens lag föreskrivs särskilt om förutsättningarna för beslutsfattande som gäller en samgång mellan kommuner och överföring av en del av kommunen till en annan kommun.

Enligt 18 § är förutsättningen för statsrådets beslutsfattande om en sammanslagning av kommuner en gemensam framställning från fullmäktige i de kommuner som går samman. Kommunernas framställning om sammanslagning av kommunerna kan förkastas endast, om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot målen för utvecklande av kommunindelningen eller mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. En gemensam framställning från kommuner om en sammanslagning av kommunerna har tills vidare inte förkastats en enda gång under lagens giltighetstid.

Det är inte möjligt att i annat fall än på grundval av att kommunindelningsutredarens förslag har vunnit majoritetens understöd i en kommunal folkomröstning genomföra en kommunsammanslagning med stöd av kommunindelningens lag trots att kommunfullmäktige motsätter sig det.

Enligt 19 § kan beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan fattas, om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen. Ändringen kan trots motstånd från kommunen genomföras, om den är ringa för den 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. En ändring kan även göras, om en utveckling 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.

Beslut om ändring i kommunindelningen eller om förkastande av en framställning om en sådan fattas av statsrådet. Beslut om överföring av en del av en kommun till en annan kommun kan likväl fattas av finansministeriet i sådana fall där kommunen inte motsätter sig överföringen. Ministeriet kan också förkasta en sådan framställning om att en del av kommunen ska överföras till en annan kommun som kommunfullmäktige motsätter sig.

En ändring i kommunindelningen ska bestämmas att träda i kraft vid ingången av ett kalenderår. Beslut om ändring i kommunindelningen ska fattas före utgången av juni månad året före det år då ändringen träder i kraft (22 §).

#### Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

Bestämmelserna i kommunindelningsslagen om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar reviderades helt i samband med kommun- och servicestrukturreformen 2007 och bestämmelserna togs nästan oförändrade in i den gällande kommunindelningsslagen. På grundval av bestämmelserna betalas ett sammanslagningsunderstöd och ersätts minskning av statsandelar när kommuner går samman. Bestämmelserna är tidsbestämda och tillämpas endast på sådana ändringar i kommunindelningen som har trätt i kraft under åren 2008—2013.

Sammanslagningsunderstödet struktur och dimensionering anges i kommunindelningsslagen så att understöden sporrar flera kommuner att gå samman till kommuner med en avsevärt större folkmängd än den nuvarande. Enligt 41 § i kommunindelningsslagen består understödet av en grunddel, som bestäms enligt invånarantalet, och en tilläggsdel, som bestäms enligt antalet kommuner som deltar i sammanslagningen. En snabbare reform av kommunstrukturen har eftersträvat genom en gradering av understödet. Under åren 2008 och 2009 beviljades understödet till 1,8 gånger sitt belopp och under åren 2010 och 2011 åter till 1,4 gånger sitt belopp jämfört med de ändringar i kommunindelningen

som genomförs 2012 och 2013. När det gäller kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning betalades dessutom en grunddel förhöjd med 100 euro per invånare i de ändringar av kommunindelningen som genomfördes vid ingången av 2008 och 2009.

Betalningen av sammanslagningsunderstödet periodiseras på tre år. Största delen av understödet betalas i början av perioden så att 40 procent betalas det år då sammanslagningen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren. I lagen föreskrivs även om förfarandet när kommunindelningen under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet på nytt ändras så att kommunerna skulle vara berättigade till nytt understöd. Då beräknas understödet som om även den senast genomförda ändringen i kommunindelningen skulle ha genomförts vid ingången av betalningsperioden. Således påverkar flera ändringar i kommunindelningen som gjorts efter varandra under betalningsperioden inte understödets totalbelopp.

Sammanslagningsunderstödet grunddel betalas vid alla kommunsammanslagningar. Enligt 42 § i kommunindelningsslagen är grunddelen graderad i sammanlagt sex olika klasser enligt om sammanslagningen leder till en kommun med minst 20 000 invånare och hur många invånare det finns sammanlagt i alla kommuner förutom i den största kommunen som går samman. Grunddelen är lägst vid en sammanslagning där den nya kommunen har färre än 20 000 invånare och det sammanräknade invånarantalet i alla andra kommuner utom den största är mindre än 3 500. I sammanslagningar som träder i kraft 2012 och 2013 uppgår grunddelen då till 2,0 miljoner euro. Grunddelen i sammanslagningar som genomförts 2012 och 2013 är som mest 4,0 miljoner euro per sammanslagning då den nya kommunen har minst 20 000 invånare och de övriga kommunerna förutom den största kommunen har ett sammanräknat invånarantal på över 10 000.

Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel betalas enligt 43 § när flera kommuner går samman, dvs. i ändringar i kommunindelningen som innebär att antalet kommuner minskar med minst två. Tilläggsdelen är 0,7 miljoner euro 2012 och 2013. Tilläggsde-

len växer med nämnda eurobelopp för varje kommun som minskar antalet kommuner utöver detta. I sammanslagningar av flera kommuner har tilläggsdelen utgjort en stor del av sammanslagningsunderstödet.

Enligt 44 § i kommunindelningsslagen kompenseras de årliga statsandelsförluster som eventuellt realiserar när kommuner går samman till fullt belopp under fem års tid. Det årliga ersättningsbeloppet fås genom att statsandelarna enligt den nya och gamla kommunindelningen jämförs med varandra. Ersättningen ska räknas ut med beaktande av utjämnningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna, statsandelen för driftskostnaderna och annan finansiering, som det föreskrivs om i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009), lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) samt lagen om fritt bildningsarbete (632/1998).

#### Kommunstrukturen och dess utveckling

Antalet kommuner har minskat med nästan en tredjedel under 2000-talet. I början av 2000-talet fanns det 452 kommuner. I takt

med sammanslagningarna under åren 2000—2013 har antalet kommuner minskat med 132 kommuner.

De största strukturförändringarna i den kommun- och servicestrukturreform som inleddes 2007 skedde 2009. Då trädde 32 kommunsammanslagningar i kraft. I sammanslagningarna deltog 99 kommuner och i och med dem minskade antalet kommuner med 67. Så många som hälften av de ändringar i kommunindelningen som trädde i kraft vid ingången av 2009 var sammanslagningar av flera kommuner. Därefter har aktiviteten att utreda sammanslagningar betydligt minskat.

Även om sammanslagningarna på 2000-talet i synnerhet har minskat de allra minsta kommunernas antal, är kommunstrukturen fortfarande mycket splittrad och det finns många små kommuner med svaga resurser i Finland. Kommunstrukturen domineras av små kommuner: endast ungefär hundra kommuner i Finland har över 10 000 invånare. Antalet kommuner med färre än 2 000 invånare har nästan halverats, men 2013 är de fortfarande sammanlagt 31.

Antalet kommuner i Fastlandsfinland (exkl. Åland)	v. 2008*		v. 2013**	
	st.	invånare	st.	invånare
Kommuner med under 2 000 invånare	63	88 481	31	46 327
Kommuner med under 10 000 invånare	300	1 305 437	202	921 694
Kommuner med 10 000—20 000 invånare	46	662 382	46	655 494
Kommuner med över 20 000 invånare	53	3 305 512	56	3 820 985

Tabell 1. Storleken på kommunerna i Fastlandsfinland och deras invånarantal (\*uppgifter om invånarantalet 31.12.2007, \*\* uppgifter om invånarantalet 31.12.2012).

Finland är ett glesbebyggt land. I glesbebyggda områden ligger centralorterna i vid-

sträckta kommuner med liten folkmängd långt från varandra. På grund av glesbebyg-

gelse uppstår situationer där man med hjälp av kommunsammanslagning inte nödvändigtvis kan garantera att service ordnas och det även med hjälp av kommunalt samarbete kan vara utmanande att organisera ordnandet av service. Glesbebyggelsen blir en utmaning för utvecklandet av kommunstrukturen i synnerhet i Lappland, Norra Österbotten, Kajanaland och Norra Karelen.

Kommunsammanslagningar har inte gjorts jämnt fördelat mellan olika delar av landet. I de stora stadsregionerna har kommunsammanslagningarna varit få och har ofta gjorts utan centralort. Kommunsammanslagningar har inte heller annars alltid genomförts på områden där ekonomiska orsaker eller regionala förhållandena verkar tala för en sammanslagning. Alla kommunsammanslagningar har således sett utifrån funktionella helheter, som till exempel pendlingsregioner, inte alltid varit logiska.

### **2.3 Tryck på ändring i kommunstrukturen till följd av befolkningsutvecklingen**

Den riksomfattande regionstrukturen polariseras. Helsingfors metropolområde och de största stadsregionerna växer kraftigt både internt och genom regional utvidgning. Endast några få områden växer, och det blir alltför områden med kraftig utflyttning (i synnerhet Kymmenedalen, Södra Österbotten och Södra Savolax). Befolkningsutvecklingen har varit tudelad på både 1990- och 2000-talet, men på 2000-talet har i synnerhet metropolområdet samt Tammerfors och Uleåborgs stadsregioner utvidgats regionalt.

Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos för 2012 förutspås den del av befolkningen som är i arbetsför ålder (15–64-åringar) minska med 117 000 personer före 2030. Andelen personer i arbetsför ålder av befolkningen minskar från nuvarande 65 procent till 58 procent före 2030 och till 57 procent före 2060.

Den demografiska försörjningskvoten, dvs. antalet barn och personer i pensionsåldern, per hundra personer i arbetsför ålder kommer att stiga inom den närmaste framtiden. År 2017 överskrids enligt prognosen försörjningskvoten 60 och före år 2028 försörj-

ningskvoten 70. Försörjningskvoten utvecklas regionalt på olika sätt. I vissa kommuner är befolkningsutvecklingen redan nu mycket alarmerande och den arbetsföra befolkningen har minskat varje år under de senaste tio åren. Särskilt utmanande är situationen i Södra och Norra Savolax, Kajanaland, Lappland och Norra Karelen.

Antalet födda ökar i hela landet, men regionalt differentieras utvecklingen dock kraftigt. I en stor del av landskapen minskar antalet barn i grundskoleåldern och på glesbygdsområden betonas tryggheten av tillgången på utbildningstjänster. I Finland fanns redan under åren 2008–2010 sammanlagt 136 kommuner, där det föddes i genomsnitt färre än 50 barn per år.

Minskningen av befolkningen i arbetsför ålder påverkar den ekonomiska utvecklingen i Finland genom att försämra tillväxtförutsättningarna på lång sikt och således den finansiella basen. Ungefär hälften av det uppskattade trycket på en ökning av de offentliga utgifterna faller på kommunerna. Ökningen av åldersbundna utgifter är på lång sikt ohållbar och håller på att leda till en okontrollerad skuldsättningsutveckling, om inte utgifterna kan anpassas till inkomsterna. Detta förutsätter strukturella reformer som stärker den ekonomiska tillväxten och ekonomins hållbarhet. Inom den kommunala sektorn behövs förutom strukturella förändringar i synnerhet en höjning av produktiviteten.

Flyttningsrörelsen har småningom åstadkommit stora regionala skillnader i åldersstrukturer och nativitet. Största delen av migrationsströmmarna riktar sig till de stora stadsregionerna och i närheten av deras omedelbara influensområde. Tre av fem finländare bor i de tio största stadsregionerna och fyra av fem i de 20 största stadsregionerna. I tätorterna bor fyra av fem finländare, även om tätorternas sammanräknade areal utgör endast cirka två procent av hela landets yta. De växande områdena befinner sig geografiskt på ett allt mindre område. Produktionen, arbetsplatserna och befolkningen koncentreras alltmer till livskraftiga tillväxt- och landshapscenter och kranskommuner inom deras influensområde.

Befolkningsutvecklingen och den försämrade befolkningsstrukturen försvårar på ett

avgörande sätt kommunernas möjligheter att svara för ordnandet av basservice. I synnerhet den kraftiga ökningen av den åldrande befolkningen ställer utmaningar för ordnandet och finansieringen av social- och hälsovårdstjänster. Förutsättningarna att ordna service påverkas även av de många pensioneringarna bland personalen i kommunerna. Kommunerna har svårt att få tillräckligt med personal för att ordna servicen. I synnerhet inom hälsovården försvårar pensionsavgången avsevärt kommunernas möjligheter att rekrytera tillräckligt med kunnig personal.

Bosättningen som allt kraftigare koncentreras till städerna innebär förändringar i behovet av och efterfrågan på service i olika områden. Behovet av service bland äldre kommer att öka på alla områden. Koncentreringen av arbetskraften till tillväxtcenter ökar på dessa områden behovet även av omsorgs- och utbildningstjänster för barn. På områden med utflyttningsöverskott koncentreras behovet av omsorgs- och vårdtjänster kraftigt till service för äldre. På grund av den regionala differentieringen försämras medborgarnas likställdhet inför tillgången på service ytterligare.

## 2.4 Kommunernas uppgifter

### Allmänt om kommunernas uppgifter

Enligt 121 § i grundlagen utfärdas bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag. Till grundlagsskyddet för kommunernas självstyrelse hör dessutom kommunens allmänna kompetens. Enligt 2 § i kommunallagen sköter kommunen de uppgifter som den åtagit sig med stöd av den kommunala självstyrelsen och som stadgas för den i lag.

Kommunernas uppgifter delas in i uppgifter som hör till det allmänna och det särskilda kompetensområdet. Till det allmänna kompetensområdet hör de uppgifter som kommunen åtar sig att sköta genom sina egna beslut. Till det särskilda kompetensområdet hör de uppgifter som kommunen måste sköta med stöd av lag. Dessutom kan kommunen med stöd av avtal även åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse (nedan uppdragsuppgift).

De uppgifter som hör till kommunens särskilda kompetensområde kan vara antingen obligatoriska eller frivilliga. Kommunen är skyldig att sköta de obligatoriska uppgifterna när det gäller de frivilliga uppgifterna har kommunen prövningsrätt. Till kommunens obligatoriska uppgifter hör till exempel att ordna grundläggande utbildning och barndagvård och till de frivilliga uppgifterna till exempel att ordna gymnasieutbildning och yrkesutbildning.

Kommunernas uppgifter kan grupperas enligt förvaltningsområde i social- och hälsovård, undervisnings- och kulturverksamhet, miljövård, markanvändning och kommunalteknik.

Kommunens centrala uppgifter inom social- och hälsovården, undervisnings- och kulturverksamheten samt de uppgifter som hänför sig till planläggning, byggnadstillsyn och miljöärenden beskrivs nedan.

Det allmänna kompetensområdet är hörnstenen i den kommunala självstyrelsen. Grundlagsskyddet för kommunal självstyrelse i 121 § i grundlagen har även ansetts inbegripa kommunens allmänna kompetensområde, även om det inte nämns i bestämmelsen. Kommunens allmänna kompetens begränsas av de principer som utformats inom rättspraxis och rättsvetenskap. Till dem hör kraven på allmännyttighet, lokal förankring, jämlikhet, subsidiaritet och ändamålsbundenhet samt förbud mot enskilt stöd.

Kommunerna sköter för statens räkning den ekonomiska rådgivningen och skuldrådgivningen samt medlingen i tvistemål och brottmål som uppdragsuppgifter. Dessutom sköter kommunerna den allmänna intressebevakningen med stöd av uppdragsavtal. Med stöd av uppdragsavtal sköter kommunerna också lantbruksavbytarverksamheten enligt lagen om avbyttjänster för lantbruksföretagare (1231/1996) på grund av ett uppdragsavtal som sluts med Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt.

Enligt lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (223/2007) kan kommunerna åta sig att vid samservicekontor sköta de biträdande kundservicefunktioner som ankommer på statliga myndigheter, bland annat att ta emot ansökningar och andra handlingar samt de avgifter som tas ut

för dessa samt ge råd om hur man inleder ett ärende.

Finansministeriet tillsatte i november 2011 en arbetsgrupp som ska fastställa kommunernas uppgifter och anknytande reformbehov samt i enlighet med regeringsprogrammet bedöma möjligheterna att minska kommunernas skyldigheter. Arbetsgruppens uppdrag behandlas mera ingående i kapitel 2.10 Övriga projekt med anknytning till kommunreformen.

### Social- och hälsovård

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Regleringen och realiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna samt socialvårdsförmånerna styrs också av bestämmelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen. Enligt den har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg.

Kommunerna bär det huvudsakliga ansvaret för ordnandet och finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna. Närmare bestämmelser om kommunernas ansvar ingår i speciallagarna om social- och hälsovården, som bildar en omfattande helhet. Bestämmelser om kommunernas uppgifter inom social- och hälsovården ingår i socialvårdslagen (710/1982), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), folkhälsolagen (66/1972), lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) och lagen om en kommun- och servicestrukturreform. Socialvårdslagen kompletteras av lagar om olika klientgrupper och förmåner, bland annat lagen om barndagvård (36/1973), lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, barnskyddslagen (683/1983), lagen om missbrukarvård (41/1986), lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987), lagen om utkomststöd (1997/1412) och lagen om stöd för närståendevård (937/2005). Viktiga hälsovårdslagar

med avseende på kommunernas uppgifter är mentalvårdslagen (1116/1990) och lagen om smittsamma sjukdomar (583/1986).

I flera lagar bestäms på olika sätt om klientens eller patientens rätt till social- och hälsovårdstjänster. Vissa tjänster har det ansetts så viktigt att trygga att en s.k. subjektiv rätt till tjänsterna har föreskrivits för individen. Exempel på sådana är barndagvård samt vissa stödtjänster och förmåner för handikappade. När det är fråga om en subjektiv rätt har kommunen särskild skyldighet att ordna tjänster för alla som uppfyller de föreskrivna villkoren. På sista tiden har kommunernas skyldighet att ordna service preciserats genom att rätten att få vård inom en viss tid tryggas inom hälsovården samt genom bestämmelser som gäller bedömning av servicebehovet inom socialvården.

Lagstiftningen ålägger kommunerna att ordna social- och hälsovårdstjänster för sina invånare, men den reglerar inte i detalj verksamhetens omfattning eller innehåll eller hur den ordnas. Bestämmelser om principerna för det producentansvar för social- och hälsovårdstjänster som åligger kommunerna ingår i 4 § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992). Enligt bestämmelsen kan kommunerna ordna servicen själva, tillsammans med andra kommuner, genom att vara medlem i en samkommun som sköter verksamheten eller genom att anskaffa servicen från staten, en annan kommun, en samkommun eller någon annan offentlig eller privat serviceproducent. Dessutom har kommunerna möjlighet att använda servicesedlar när servicen ordnas. I Finland har kommunerna således stor valfrihet att bestämma hur servicen ska förverkligas i praktiken. I en internationell jämförelse är ansvaret för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster exceptionellt decentraliserat. I lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda finns det emellertid bestämmelser som bland annat förutsätter att kommunerna är medlemmar i en samkommun som ordnar servicen.

Antalet kommuner som själva ordnar social- och hälsovårdstjänsterna är 106 och två tredjedelar av Finlands befolkning bor i sådana kommuner. Det finns sammanlagt

66 samarbetsområden för social- och hälsovården. De ordnar social- och hälsovårdstjänster för en tredjedel av befolkningen och bildas av 220 kommuner. Det finns sammanlagt 172 hälsocentraler, varav 106 är hälsocentraler för en kommun, 36 för en samkommun och 30 för en värdkommun. Det finns 97 hälsocentraler på områden med mindre än 20 000 invånare och 75 hälsocentraler på områden med över 20 000 invånare.

För att ordna den specialiserade sjukvården ska kommunen höra till en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt, vilka är sammanlagt 20. För ordnande av specialiserad sjukvård är landet indelat i fem specialansvarsområden. Till varje specialansvarsområde hör ett sjukvårdsdistrikt inom vilket det finns ett universitet som ger läkarutbildning.

Möjligheten att få vård inom primärvården varierar betydligt mellan olika hälsocentraler. I icke-brådskande fall måste 80 procent av befolkningen vänta över 2 veckor, i många hälsocentraler är kön i icke-brådskande fall över 4 veckor. Jourttjänster dygnet runt inom primärvården har koncentrerats till 52 jourenheter i landet, varav en del är gemensamma med den specialiserade sjukvården. Inte nära på alla kommuner eller hälsocentraler har alltså egen jour dygnet runt. Längst är vägen till jour dygnet runt inom primärvården i Mellersta Finland där avståndet mellan kommuncentren kan vara över 160 kilometer.

Läkarsituationen i hälsocentralerna varierar. 80 procent av befolkningen bor på ett område där hälsocentralläkartjänsterna är besatta eller bristen på läkare är under 10 procent. Detta säger dock inte ännu något om hur tillräcklig läkardimensioneringen vid hälsocentralen är. Ytterligheter kan ses i Kajanalands och Kymmenedalen. I Kajanalands kommuner där det finns flest hälsocentralläkartjänster per 10 000 invånare, är de 8,6 medan tjänsterna i Kymmenedalen är 5,7. Om man beaktar företagsläkarna, som delvis utför uppgifter inom primärvården, finns det 9,5 läkare per 10 000 invånare i Kajanalands kommuner och 6,3 i Kymmenedalen. Den största läkarbristen i landskapen hösten 2011 fanns i Kajanalands kommuner där 22,1 procent av hälsocentralläkartjänsterna var obesatta. Om man beaktar de obesatta tjänsterna, finns det 7,6 läkare/10 000 invånare i Kajanalands kommuner, medan motsvarande antal

i Kymmenedalen är 6,0. Om man granskar situationen enligt sjukvårdsdistrikt är det i praktiken en fjärdedel färre läkare som arbetar inom primärvården på två områden (Kymmenedalen och Östra Savolax) än i Kajanalands kommuner, men i Norra Savolax däremot en femtedel fler. Antalet läkare beskriver inte direkt behovet av läkare på områdena utan mer hur kommunerna har kunnat tilldela resurser för skötseln av uppgiften. I praktiken varierar läkarresurserna mellan hälsocentralerna ännu mycket mera och i nästan hela landet är hälsocentralerna underbemannade i fråga om läkare.

Problemen inom primärvården ses också i befolkningens hälsa. Hälsan och den förväntade livslängden bland dem som huvudsakligen omfattas av företagshälsovården har fortsatt att utvecklas gynnsamt på 2000-talet. Ökningen av den förväntade livslängden bland den femtedel av befolkningen som har de lägsta inkomsterna stannade av redan i början av 90-talet och skillnaderna mellan de bästa och den sämsta inkomstgruppen är mycket stora. Männerna i den femtedel som har de högsta inkomsterna lever i genomsnitt 12,5 år längre än männen i gruppen med de sämsta inkomsterna. Medborgarna i den femtedel som har de lägsta inkomsterna har bland primärvårdstjänsterna vanligen tillgång endast till de kommunala avgiftsbelagda hälsocentraltjänsterna, som inte har kunnat möta behovet så att det skulle gynna hälsotillståndet i befolkningsgruppen. Besparingarna inom den kommunala primärvården märks alltså också speciellt i hälsan hos de befolkningsgrupper som har de lägsta inkomsterna. Den ojämlika fördelningen av tjänster mellan socialgrupperna märks också i internationella jämförelser. I OECD:s undersökningar placerar sig Finland när det gäller allmänläkares mottagningstjänster bland dem som mest gynnar välavlönade.

Vid mödra- och barnrådgivningar samt inom skol- och studerandehälsovården finns stora skillnader mellan kommunerna. Uppgifterna är också till vissa delar oändamålsenligt ordnade. Vid de flesta rådgivningsbyråerna är antalet gravida per hälsovårdare otillräckligt för att yrkesskickligheten ska upprätthållas. Vid mödrarådgivningen följde dimensioneringen av hälsovårdare 2009 de



riksomfattande rekommendationerna vid 52 procent av hälsocentralerna. När det gäller läkare uppnåddes rekommendationerna i 55 procent av hälsocentralerna. Vid barnrådgivningen överensstämde personaldimensioneringen av hälsovårdarna med de riksomfattande rekommendationerna i 28 procent och av läkarna i 15 procent av hälsocentralerna. Enligt en till-synsenkät som tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) gjorde i mars 2011 fanns det minst hälsovårdare vid barnrådgivningar (28 procent av hälsocentralerna) och minst läkare inom skolhälsovården (64 procent av hälsocentralerna).

I största delen av centralsjukhusen inom sjukvårdsdistriktet är tjänsternas patientsäkerhet, kvalitet och grad av täckning sammellan jämförbara. Förutom centralsjukhusen finns det även många offentliga region-sjukhus i Finland, varav en del hör till sjukvårdsdistriktet för sitt område och en del till den kommunala förvaltningen. När det gäller den specialiserade sjukvården förverkligas inte jämställdhet till exempel vid skötseln av förlossningar. Alla sjukhus som sköter förlossningar har inte professionell och teknisk beredskap i enlighet med de rekommendationer som baserar sig på patientsäkerhet att sköta nödförlossningar och nyfödda som behöver effektiv vård. Ett annat exempel är ledprotesoperationer, i fråga om vilka sjukhusen nationellt utifrån patientsäkerhet och kvalitet har getts sådana rekommendationer för de kvantitativa målen som om de underskrids innebär att ledproteser inte bör sättas in vid sjukhuset. Det finns fortfarande många sjukhus i Finland där patienter opereras även om kvalitetsrekommendationerna inte uppnås. Jourarrangemangen vid sjukhusen ställer stora krav på kompetensen. För förlossningar ska sjukhuset ha en förlossningsläkare, anestesilog och barnläkare i beredskap utöver vårdpersonalen. I jouren för allmänna sjukdomar och skador ska det för den operativa verksamheten finnas kirurger med särskild kompetens som kan sköta skador och även akuta sjukdomar som ska opereras i magområdet. Det är inte nära på alla sjukhus som kan uppnå denna beredskap, vilket gör att tjänsterna inte är regionalt jämlika.

I socialvårdstjänster är skillnaderna i missbrukarvården och resurserna för vården stora mellan kommunerna. Nettokostnaderna för missbrukarvården per invånare är som lägst 0,4 €/inv. och som störst 73 €/inv. Skillnaden förklaras inte med behovsfaktorer. I arrangeringen för social rehabilitering av mentalvårdspatienter finns mycket stora skillnader mellan kommunerna liksom även inom barnskyddet. Andelen barn under 18 år som placerats utanför hemmet av åldersklassen varierar 0—5 procent mellan kommunerna. Barnskyddsanmälningarna har kontinuerligt ökat, under åren 2009—2010 var ökningen 9 procent. Klienterna inom öppenvården ökade under samma tid med 11 procent. Problemet i kommunerna är bristen på kompetenta socialarbetare. På Södra Finlands område uppfyller endast 58 procent av socialarbetarna inom barnskyddets öppenvård lagens kompetenskrav.

Antalet klienter per socialarbetare varierar väldigt mycket beroende på kommun. Antalet klientfamiljer i Södra Finland är som mest 79/socialarbetare och som minst 6/socialarbetare. Det är klart att detta innebär en stor ojämlikhet mellan det stöd och de tjänster klienterna får. Även tidsfristerna orsakar utmaningar för en likvärdig realisering av tillräckliga tjänster. Nästan en tredjedel av utredningarna av behovet av barnskydd räckte längre än lagens föreskrivna tre månaders tidsfrist på Södra Finlands område under den första halvan av 2011.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering stiftas det en lag som gäller ordnande, finansiering, utvecklande och övervakning av social- och hälsovården för att genomföra reformen av servicestrukturen. Lagstiftningsprojekt som hänförs till kommunreformen behandlas mera ingående i kap. 2.10.

Undervisnings-, biblioteks-, ungdoms-, idrotts- och kulturverksamheten

*Allmänt om undervisnings-, biblioteks-, ungdoms-, idrotts- och kulturverksamheten*

I 16 § i grundlagen ingår bestämmelser om kulturella rättigheter och i 123 § bestämmelser om universiteten och andra som ordnar

undervisning. Enligt 16 § i grundlagen har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medelöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Enligt 2 mom. utfärdas bestämmelser om grunderna för annan undervisning som staten och kommunerna ordnar samt om rätten att ordna motsvarande undervisning i privata läroanstalter genom lag.

Den skyldighet som i grundlagen åläggs det allmänna och den interna arbetsfördelningen har preciserats genom lagstiftningen om undervisnings- och kulturverksamheten och finansieringen av den. Om uppgifterna inom undervisnings- och kulturverksamheten bestäms i lagen om grundläggande utbildning (628/1998), gymnasielagen (629/1998), lagen om yrkesutbildning (630/1998), lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998), yrkeshögskolelagen (351/2003) och dessutom i lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998). Bestämmelser om kulturverksamheten ingår i bibliotekslagen (904/1998), lagen om kommunernas kulturverksamhet (728/1992), idrottslagen (1054/1998), ungdomslagen (72/2006), teater- och orkesterlagen (730/1992) samt museilagen (729/1992). Bestämmelser om finansieringen av undervisningsverksamheten föreskrivs när det gäller förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, allmänna bibliotek, grundläggande konstundervisning och kulturverksamheten i lagen om statsandel för kommunal basservice (1705/2009) samt till övriga delar i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009).

#### *Undervisningsverksamheten*

Inom undervisningsverksamheten är det kommunens lagfästa skyldighet att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Att ordna utbildning efter grundskolan är inte en lagfäst uppgift för kommunen, utan ordnandet av den utbildningen

bygger i hela landet på tillstånd att ordna utbildning och driva läroanstalter som beviljas av undervisningsministeriet eller tillstånd som beviljas av statsrådet. Kommunerna behöver dock inte tillstånd för att ordna påbyggnadsundervisning eller grundläggande vuxenutbildning. En kommun kan på ansökan få tillstånd att ordna gymnasieutbildning eller yrkesutbildning eller av statsrådet få tillstånd att driva en yrkeshögskola. Kommunen kan också ordna grundläggande konstundervisning och med stöd av tillstånd som beviljas på ansökan ordna utbildning i fritt bildningsarbete.

#### *Förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen*

Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning är kommunen skyldig att för alla barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning samt förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. Kommunen ska ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning separat för finsk- och svenskspråkiga barn. Kommunen ansvarar också för att det ordnas undervisning för handikappade och sjuka barn samt för undervisning som ordnas på sjukhus och kommunen är skyldig att ordna förskoleundervisning det år läroplikten uppkommer för barn som omfattas av förlängd läroplikt och för barn som inleder den grundläggande utbildningen ett år senare än vad som bestämts. Kommunen kan i enlighet med sitt eget beslut också ordna påbyggnadsundervisning och förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen för invandrare.

Kommunen kan ordna tjänsterna själv eller i samråd med andra kommuner eller skaffa tjänsterna från ett registrerat samfund eller en stiftelse eller staten. Kommunen kan också skaffa förskoleundervisningstjänster från någon annan offentlig eller privat serviceproducent. Kommunen svarar för att de tjänster den skaffar ordnas i enlighet med lagen om grundläggande utbildning.

Privata anordnare av grundläggande utbildning behöver tillstånd av statsrådet för att ordna grundläggande utbildning. Enligt statsandelsgrunderna för 2011 ordnades

grundläggande utbildning i 2 899 skolor, och kommunerna svarade i huvudsak för att ordna undervisningen (2 760). Antalet privata anordnare var 97 och samkommuner 12.

Kommunerna beslutar om läroanstaltsnätverket för den undervisning de ordnar. Antalet skolor på grundskolenivå har minskat med över tusen på 2000-talet. Minskningen har nästan helt drabbat kommunernas skolor. Minskningen har delvis berott på att barn- och ungdomsåldersklasserna minskat.

Enligt uppföljningen av den regionala tillgången på grundläggande utbildning har antalet skolor minskat med i genomsnitt hundra per år och särskilt små skolor har dragits in eller slagits ihop. Den regionala tillgången på grundläggande utbildning har sedan 2002 hållits nästan lika på riksnivå. År 2010 bodde i genomsnitt cirka 93 procent av 7—12-åringarna i hela landet inom en fem kilometers radie från skolan och cirka 80 procent även av 13—15-åringarna. Tätbebyggda områden i Södra Finland, Sydvästra Finland samt Västra och Inre Finland höjer genomsnittet för hela landet. Ju mindre områdeshelheter tillgängligheten granskas i desto klarare skiljer sig områdena från varandra och desto mer avviker den från det riksomfattande genomsnittet. Ungefär en fjärdedel av grundskoleleverna i hela landet omfattas av skolskjutsförmån. Antalet skolskjutslever har minskat men andelen av eleverna har varit oförändrad. Andelen elever som omfattas av skolskjuts varierade från mindre än en femtedel på Södra Finlands område till ungefär en tredjedel i Östra Finland.

Åldersklass- och regionutvecklingen kommer fortfarande att under detta och nästa årtionde förutsätta ändringar i nätverket av läroanstalter. Enligt lagen om grundläggande utbildning får elevens dagliga skolresa med väntetider inberäknade ta högst två och en halv timme i anspråk och om eleven har fyllt 13 år får skolresan ta högst tre timmar i anspråk.

Kommunernas ekonomiska situation avspeglas i utgifterna för undervisningsverksamheten i kommunerna. Driftkostnaderna per elev i kommunala grundskolor varierar betydligt. År 2010 var kostnaderna enligt genomsnittet för hela landet 7 127 euro per elev. Lägst var kostnaden per elev i S:t Mår-

tens (5 341 euro) och högst i Utsjoki (20 253 euro). Variationsbredden var således 14 912 euro.

Skillnaderna mellan skolorna håller på att öka. Enligt utredarna Ritva Jakku-Sihvonen och Jorma Kuusela baserar sig observationen att skillnaderna ökat på uppgifter i PISA-undersökningarna. Utbildningsstyrelsens återkommande utvärderingar av inlärningsresultaten samt registret över gemensam ansökan på andra stadiet. Enligt utredningen är differentieringen av inlärningsresultat mellan grundskolorna systematisk och skillnaderna i inlärningsresultaten till exempel i de skolor som ger grundläggande utbildning i huvudstadsregionen är oroväckande stora. Hittills har skillnaderna mellan kommunerna och länen enligt Utbildningsstyrelsens stickprov-baserade uppföljningsutvärderingar av inlärningsresultaten allmänt taget varit små.

Enligt en utredning som gjorts av rådet för utbildningsutvärdering varierar den mängd undervisning eleverna får. Överlag iakttas statsrådet beslut om timfördelning ganska bra. Det finns ganska många utbildningsanordnare som gått in för minimitimmar (222) och likaså sådana som har klart fler än 222 timmar i årsklasserna 1—9. Enligt kommunklassificeringen förekommer skillnader i mängden undervisning i olika läromännen. I urbana kommuner är lektionerna i handarbete, bildkonst och naturkunskap färre än i tätorts- och landsbygdskommuner, men i det frivilliga A-språket och gymnastik åter flera. På motsvarande vis är antalet musiktimmar minst i landsbygdskommuner. När man granskar det totala timantalet för klass 1—6 är antalet timmar något färre i urbana kommuner än i de övriga kommunerna.

Utbildningsanordnarna hade enligt utredningen olika resurser att främja verkliga läroplansprocesser inom sitt verksamhetsområde. Dåliga resurser ledde till tekniska läroplaner, där den lokala karaktären och annan tillåten rörelsefrihet inte hade utnyttjat nästan alls. De små kommunernas resurser att sköta läroplansprocesserna är ofta mycket anspråkslösa.

Enligt en undersökning som Utbildningsstyrelsen samt Institutet för hälsa och välfärd gjorde 2009 (Matti Rimpelä, Sari Fröjd och Heidi Peltonen (red.) 2010. Hyvinvoinnin ja

terveyden edistäminen perusopetuksessa) förekom det stora skillnader mellan grundskolorna i elevvårdens resurser och arbetssätt. En femtedel av skolorna hade ingen skolpsykolog, nästan en femtedel saknade kurator och 14 procent skolläkare. De genomsnittliga arbetsinsatserna per vecka varierar mycket. Justitiekanslern konstaterade 2010 att tillgången på elevvård inte är jämlik, utan det verkar finnas stora skillnader mellan kommunerna och skolorna.

Enligt en undersökning av Utbildningsstyrelsen (Kumpulainen, T. (red.) 2011. Lärarna i Finland 2010) varierar behörighetssituationen för personalen inom undervisningsverksamheten i landets olika delar. Bäst var behörighetssituationen bland finskspråkiga klasslärare och förskolelärare i Mellersta Finland och sämst i Östra Nyland. I den svenskspråkiga klassundervisningen var situationen sämst i Nyland och bäst i Österbotten. De regionala skillnaderna mellan specialklasslärare och speciallärare var också stora. Bäst var situationen i Mellersta Finland och sämst i Nyland och Östra Nyland. Bäst är behörighetssituationen inom ämnesundervisningen i Egentliga Tavastland och sämst i Nyland, Östra Nyland, Kymmenedalen, Södra Savolax, Österbotten och Kajanalands län. Däremot har Nyland allra flest klasslärare, speciallärare och ämneslärare.

#### *Gymnasieutbildningen*

Ordnandet av gymnasieutbildning grundar sig på tillstånd att ordna utbildning som undervisnings- och kulturministeriet beviljar med stöd av 4 § i gymnasielagen. Största delen av gymnasieutbildningen ordnas av kommunerna, trots att de inte med stöd av lag är skyldiga att ordna gymnasieutbildning. Kommunerna är ändå skyldiga att delta i kostnaderna för utbildningen.

Enligt 4 § i gymnasielagen kan tillstånd att ordna gymnasieutbildning beviljas en kommun, en samkommun eller en privat utbildningsanordnare. I tillståndet anges bl.a. de kommuner i vilka utbildningen ordnas. I tillståndet fastställs inte antalet utbildningsplatser. Utbildningsanordnarna beslutar om inrättandet av läroanstalter inom ramen för de till-

stånd att ordna utbildning som undervisningsministeriet beviljat.

Enligt 5 § i gymnasielagen kan en utbildningsanordnare skaffa en del av de tjänster som avses i lagen av någon annan som fått tillstånd att ordna utbildning eller någon annan sammanslutning eller stiftelse. Den som erhållit tillstånd svarar emellertid alltid för att tjänster som skaffats ordnas i enlighet med denna lag.

Tills vidare har det inte skett några stora förändringar i gymnasienätverket. År 2011 fanns det sammanlagt 414 utbildningsanordnare och kommunerna svarade för största delen (355) av utbildningen. Antalet privata anordnare var 35 och samkommuner 13.

Den geografiska tillgången på gymnasieutbildning har varit ungefär den samma under de tre år som den har följts upp. År 2010 var avståndet för 86 procent av 16-åringarna i Fastlandsfinland högst tio kilometer från boplatserna till närmaste gymnasium. Sämst var tillgängligheten i Östra Finland och Lappland. 92 procent av 16-åringarna i kommunerna i Södra Finland, 74 procent i Östra Finland och 78 procent i Lappland bodde högst tio kilometer från gymnasiet.

Minskningen av ungdomsåldersklasserna leder under de närmaste åren oundvikligen även till att gymnasienätverket glesnar. I enlighet med riktlinjerna i regeringsprogrammet reformeras finansieringsgrunderna för gymnasiet under regeringsperioden så att de tryggar kvaliteten och den regionala tillgången på gymnasieutbildning även med hjälp av distansundervisning när åldersklasserna minskar.

#### *Grundläggande yrkes- och tilläggsutbildning*

Bestämmelser om anordnande av grundläggande yrkesutbildning ingår i lagen om yrkesutbildning och om anordnande av yrkesinriktad tilläggsutbildning i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning. Anordnandet av grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning bygger på tillstånd att ordna utbildning från undervisnings- och kulturministeriet. Utbildningsanordnare kan vara en kommun, samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse eller staten eller ett statligt affärsverk. Kommunerna har

ingen skyldighet att ordna yrkesutbildning. Det är en frivillig uppgift för kommunerna som bygger på tillstånd att ordna utbildning.

Förutsättningen för att tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning ska beviljas är att utbildning behövs och att sökanden har yrkeskompetens och ekonomiska förutsättningar att ordna utbildningen. Utbildning får inte ordnas i syfte att uppnå ekonomisk vinst. Om ändring och återkallande av tillståndet att ordna utbildning beslutar undervisnings- och kulturministeriet.

Ministeriet kan utan ansökan ändra de bestämmelser som gäller utbildningsområdena, examina och antalet studerande samt andra bestämmelser i tillståndet att ordna grundläggande yrkesutbildning, ifall utbildningsutbudet avsevärt skiljer sig från utbildningsbehoven. Ministeriet kan även utan ansökan ändra de bestämmelser i tillståndet att ordna yrkesinriktad tilläggsutbildning som gäller å ena sidan utbildningsuppgiften och andra bestämmelser, ifall utbildningsutbudet avsevärt skiljer sig från utbildningsbehovet och å andra sidan antalet studerandeårsverken eller läroavtal, om utbildningsanordnaren har ordnat märkbart mindre utbildning än vad som står i tillståndet. Tillstånd att ordna utbildning kan återkallas, om utbildningen inte uppfyller förutsättningarna för beviljandet av tillstånd eller utbildningen ordnas i strid med lag eller bestämmelser eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av den. Tillstånd att ordna tilläggsutbildning kan även återkallas om tilläggsutbildning inte längre ordnas.

Kommunerna deltar gemensamt med en finansieringsandel per invånare i finansieringen av grundläggande yrkesutbildning. I yrkesinriktad tilläggsutbildning har kommunen ingen lagstadgad finansieringsandel.

I tillståndet att ordna grundläggande yrkesutbildning anges utbildningsuppgiften, som innehåller bland annat bestämmelser om utbildningsområden, examina, undervisningsspråket, antalet studerande samt de kommuner där utbildningen kan ordnas. Utbildningsanordnarna beslutar inom ramen för sitt tillstånd om organiseringen av verksamheten och om att inrikta utbildningen i enlighet med utbildningsbehovet i regionen.

I tillståndet att ordna yrkesinriktad tilläggsutbildning anges en utbildningsuppgift, som innehåller behövliga bestämmelser om undervisningsspråket, utbildningsområden, minimiantalet studerandeårsverken samt läroavtal i utbildning som förbereder för fristående examina och i annan yrkesinriktad tilläggsutbildning och om en särskild utbildningsuppgift för dessa samt om en utvecklings- och serviceuppgift för arbetslivet och om andra omständigheter som gäller ordnandet av utbildningen och examina.

Den som ordnar grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning kan skaffa en del av tjänsterna från andra utbildningsanordnare eller andra sammanslutningar eller stiftelser som producerar utbildningstjänster. Utbildningsanordnaren svarar dock för att tjänsterna ordnas i enlighet med lag.

Utbudet av yrkesutbildning påverkas i första hand av behoven i arbetslivet. Yrkesutbildningen är branschvis differentierad och det finns en arbetsfördelning i fråga om vissa riksomfattande utbildningar i Finland.

Antalet anordnare av grundläggande yrkesutbildning har klart minskat och andelen privata huvudmän samtidigt ökat. Antalet anordnare av grundläggande yrkesutbildning var 2012 sammanlagt 137, varav 87 privata anordnare, 38 samkommuner och 11 kommuner.

Antalet anordnare av yrkesinriktad tilläggsutbildning var 2012 sammanlagt 150, varav 11 kommuner, 38 samkommuner och 101 privata anordnare.

Enligt regeringsprogrammet fortsätter det strukturella utvecklandet av yrkesutbildningen och stärkandet av dess serviceförmåga för att man ska kunna säkerställa förutsättningarna för att ordna yrkesutbildning och ramar för en stark serviceförmåga, den regionala tillgången på utbildning samt tillgodoseendet av kompetensbehoven i arbetslivet och bland individer.

#### *Biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomsverksamheten*

Biblioteks- och informationstjänsterna vid kommunala allmänna bibliotek enligt biblio-

tekslagen och främjandet av dessa tjänster hör till kommunens uppgifter. En kommun kan ordna biblioteks- och informationstjänsterna själv, eller helt eller delvis i samverkan med andra kommuner eller på något annat sätt. Största delen av kommunerna ordnar sina bibliotekstjänster själva. I varje landskap finns dessutom ett landskapsbibliotek, som är biblioteket på landskapets centralort. Centralbiblioteket för allmänna bibliotek är Helsingfors stadsbibliotek.

Enligt ungdomslagen hör ungdomsarbetet och ungdomspolitikerna till kommunens verksamhetsområde. Kommunerna, ungdomsföreningarna och andra organisationer som bedriver ungdomsarbete ansvarar för genomförandet av ungdomsarbetet. Tjänster inom ungdomsarbetet kan även produceras regionalt såsom samarbete mellan kommuner. Kommunen har med stöd av idrottslagen en allmän skyldighet att främja idrotten. Enligt 2 § 1 mom. i idrottslagen är det statens och kommunens uppgift att skapa förutsättningar för idrott. Skyldigheten är dock mycket löst formulerad och reglerar inte nivån på eller innehållet i de idrottstjänster som ska erbjudas kommuninvånarna. I lagen om kommunernas kulturverksamhet har kommunen ålagts att främja, stödja och organisera kulturverksamheten i kommunen. Kommunen kan ordna kulturverksamheten helt själv, delvis själv eller i samarbete med andra kommuner eller aktörer. Dessutom kan kommunerna driva teatrar eller orkestrar samt museer enligt museilagen.

Som en allmän observation kan konstateras att bland biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomsverksamheten är bibliotekstjänsterna jämligare ordnade, medan åter skillnader mellan kommunerna i fråga om kultur-, idrotts- och ungdomstjänster är ganska stora, vilket beror på den ganska omfattande prövningsrätt som ingår i lagstiftningen för verksamhetsområdena. När det gäller musei-, teater- och orkesterverksamhet är uppgiften frivillig för kommunen, och förutom kommunerna ordnas servicen av privata stiftelser, föreningar och aktiebolag.

Planläggning, byggnadstillsyn och miljö-  
ärenden

Bland verktygen för markanvändningsplanering enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999) hör detalj- och generalplaner till kommunens behörighet. Kommunerna kan dessutom i samarbete utarbeta en gemensam generalplan. Landskapsförbundet, en annan samkommun som är lämplig för uppgiften eller ett annat gemensamt organ för kommunerna kan ges i uppdrag att utarbeta och godkänna planen. Genom en ändring i markanvändnings- och bygglagen har huvudstadsregionen sedermera ålagts en skyldighet att utarbeta en gemensam generalplan (generalplan för huvudstadsregionen). Generalplanssamarbete kan också bedrivas så att planeringsområdet sträcker sig över två eller flera kommuners område, men besluten fattas separat i varje kommuns fullmäktige. Då är det fråga om generalplaner för enskilda kommuner.

Planbesluten följer beslutssystemet inom kommunalförvaltningen och planläggningsprocessen som regleras särskilt i markanvändnings- och bygglagen. Planerna ska uppfylla innehållskraven i lagen för den aktuella plannivån och i enlighet med de riksomfattande målen för områdesanvändningen som statsrådet beslutar om och planhierarkin styr-effekterna av en mera allmän plannivå. Kommunmedlemmar som är missnöjda med planbeslutet, parter, statliga myndigheter och de sammanslutningar som beskrivs i lag kan söka ändring i beslutet genom besvär hos förvaltningsdomstolen och med vissa begränsningar vidare hos högsta förvaltningsdomstolen.

Kommunen är skyldig att utarbeta planer efter hand som kommunens utveckling eller behovet av att styra markanvändningen det kräver (51 §). Om så inte sker, har miljöministeriet rätt att förelägga kommunen att fullgöra sin skyldighet (177 §).

Enligt 20 § i markanvändnings- och bygglagen ska kommunen sköta områdesplaneringen samt styrningen av och tillsynen över byggandet på sitt område. Kommunen ska ha tillräckliga resurser och tillräcklig sakkunskap till sitt förfogande för dessa uppgifter. En kommun med mer än 6 000 invånare ska

ha en planläggare som har den behörighet som skötseln av kommunens planlägningsuppgifter förutsätter.

Bestämmelser om kommunens uppgifter vid styrningen och tillsynen över byggandet ingår i 4 § i markanvändnings- och byggförordningen (895/1999). Enligt den ska kommunens byggnadstillsynsmyndighet övervaka att planerna iakttas, sörja för behandlingen av tillstånd för byggande och andra åtgärder samt för sin del övervaka underhållet och skötseln av den byggda miljön och byggnaderna.

Vilket kollegialt organ i kommunen som helst med undantag för kommunstyrelsen kan vara byggnadstillsynsmyndighet. Tjänsten som byggnadsinspektör som är underställd byggnadstillsynsmyndigheten är obligatorisk i alla kommuner som antingen kommunens egen eller flera kommuners gemensamma resurs. Som behörighet för byggnadsinspektören föreskrivs för uppgiften lämplig högskoleexamen inom byggnadsbranschen och tillräcklig erfarenhet av uppgifter i anslutning till projekteringen av byggnader och utförande av byggnadsarbete.

Enligt 6 § i naturvårdslagen (1096/1996) ankommer den högsta ledningen och övervakningen av naturvården och landskapsvården på miljöministeriet. Närings-, trafik- och miljöcentralerna har i uppgift att främja och övervaka naturvården och landskapsvården inom sina områden. Även kommunerna ska främja naturvården och landskapsvården inom sina områden. Utöver sin allmänna uppgift har kommunen inte direkt med stöd av naturvårdslagen andra egentliga myndighetsuppgifter än att besluta om fridlysning eller hävning av fridlysningen av ett naturminnesmärke på privatägd mark (26 §, 28 §). Genomförandet av naturvårdslagen genom kommunens åtgärder sker främst genom beslut enligt markanvändnings- och bygglagen.

I miljöskyddslagen (86/2000) föreskrivs bland annat om miljöskyddsmyndigheter, miljötillståndsförfarande, övervakning av miljöskyddet och uppföljning av miljöns tillstånd. Kommunal miljötillståndsmyndighet är den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten. Kommunen ska inom sitt område i behövlig omfattning följa miljöns tillstånd, på det sätt som de lokala förhållandena kräver.

I lagen om kommunernas miljöförvaltning föreskrivs om kommunens miljöförvaltningsuppgifter och om myndigheten. Myndigheten kan vara ett organ som utses av kommunen, dock inte kommunstyrelsen. Uppgiftshelheten för den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten kan också skötas i samarbete mellan flera kommuner. Till den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten hör utöver de uppgifter som föreskrivs i andra lagar bland annat planeringen och utvecklandet av miljöförvaltningen, att ge akt på miljösituationen, handledning, information, upplysning och utbildning samt att främja det kommunala samarbetet. Kommunal miljöförvaltningsmyndighet kan också vara bland annat en tillsynsmyndighet enligt avfallslagen (646/2011), lagen om vattentjänster (119/2001) och vattenlagen (264/1961). Myndighetsuppgifter föreskrivs för den också bland annat i terrängtrafiklagen (1710/1995).

Miljölagstiftningen har på samma sätt som naturvårdslagen även en koppling till markanvändnings- och bygglagen. Enligt 6 § i miljöskyddslagen ska verksamhet som medför risk för förorening av miljön om möjligt placeras så att verksamheten inte orsakar förorening eller risk för förorening samt så att förorening kan motverkas. Vid bedömningen av platsens lämplighet ska beaktas bland annat områdets och dess omgivningars nuvarande och framtida, i en plan med rättsverningar angivna användningsändamål samt planbestämmelserna för området.

Det centrala målet i avfallslagstiftningen är att förebygga uppkomsten av avfall, främja avfallsåtervinning och minska olägenheterna av avfallshanteringen. För ordnande av avfallshanteringen svarar i första hand avfallsinnehavaren. Kommunen ska ordna återvinning, hantering och transport av sådant annat avfall än problemavfall som uppkommit från bosättning samt av i fråga om beskaffenhet, sammansättning och mängd därmed jämförbart sådant annat avfall än problemavfall som uppkommit i offentlig verksamhet.

De uppgifter inom boende som föreskrivs för kommunerna i boendelagstiftningen hänför sig till den statligt stödda bostadsproduktionen eller beviljandet av andra stöd i anslutning till boende samt till valet av invånare. För statligt stödd bostadsproduktion förut-

sätts medverkan av den kommun saken gäller och kommunen har till uppgift att övervaka att det statligt stödda bostadsbeståndet används i enlighet med bestämmelserna. Kommunen har möjlighet att med statens stöd utveckla bostadsförhållandena i sitt område.

Enligt 3 § i lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån (604/2001, nedan räntestödslagen) kan Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) godkänna räntestödslån för objekt som kommunen har förordat. 11 d och 13 § i lagen ålägger kommunen att med stöd av lagen utöva tillsyn över valen av hyresgäster och hyror för hyreshus som stöds enligt lag. Kommunen samt miljöministeriet, statens bostadsfond och statskontoret har enligt 39 § i räntestödslagen och 23 § i aravabegränsningslagen (1190/1993) rätt att styra och övervaka efterlevnaden av ovan nämnda lagar och bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av dem.

## 2.5 Kommunernas samarbete

Kommunernas samarbete bygger antingen på frivillighet bland kommunerna eller på bestämmelser i speciallagar.

Kommunerna har lagfästa samarbetskyldigheter i skötseln av uppgifterna inom den specialiserade sjukvården, specialomsorger om utvecklingsstörda, utvecklandet av landskapsplanläggningen och landskapet, brand- och räddningsverksamheten, social- och primärvården, miljö- och hälsoskyddet samt landsbygdsmyndighetens uppgifter. För kommunerna i huvudstadsregionen föreskrivs i lag en samarbetskyldighet i uppgifter som gäller planeringen av avfallshanteringen och kollektivtrafiken. Samarbetskyldigheternas andel av kommunernas utgifter är cirka 60 procent.

Behoven inom samarbete som bygger på frivillighet varierar utifrån kommunens storlek samt regionala särdrag, bland annat språkförhållandena. Små kommuner har större samarbetsbehov än stora. Inga procenttal kan ges för det frivilliga samarbetets andel av kommunens utgifter eftersom behovet varierar betydligt enligt kommun.

De grundläggande bestämmelserna om ordnande av kommunernas samarbete ingår i

kommunallagen. I kommunallagen har innehållet i det kommunala samarbetet inte begränsats men i lagen föreskrivs om alla offentligt rättsliga samarbetsformer. Utöver dessa kan kommunerna inrätta en gemensam privaträttslig sammanslutning för att sköta uppgifterna.

Kommunernas samarbetsformer kan fördelas som följer:

1. ett gemensamt organ, modellen med s.k. ansvarskommun
2. gemensam tjänsteinnehavare
3. inrättande av en samkommun
4. köpta tjänster mellan kommunerna
5. inrättande av en privaträttslig sammanslutning.

År 2012 var antalet samkommuner sammanlagt 136. De största samkommunerna är landskapsförbunden, sjukvårdsdistrikten, samkommunerna för social- och hälsovården, samkommunerna för specialomsorgsdistrikten och utbildningssamkommunerna.

Antalet samkommuner har minskat. Modellen med samkommuner används i allmänhet när det är fråga om samarbete som inbegriper flera kommuner. Om det är fråga om samarbete mellan några kommuner eller en större kommun är med, utförs samarbetet i stället för i samkommunsform mera än tidigare enligt modellen med ansvarskommun eller med stöd av separata samarbetsavtal som gäller enskilda uppgifter.

Behovet av samarbete och samarbetskyldigheter håller fortfarande på att öka och förvaltningen håller på att differentieras enligt uppgift. Grunderna för samarbetet var det befolkningsunderlag som tidigare krävdes för ett ändamålsenligt ordnande av uppgiften, men grunden för de nya samarbetskyldigheterna är alltmer att trygga tillgången på den specialkompetens som behövs i servicen och en jämlik tillgång på service.

De samarbetskyldigheter som har koppling till kriterierna för befolkningsunderlag och personalresurser innebär att samarbetskyldigheterna i synnerhet gäller servicestrukturerna i de mindre kommunerna. Kommunerna har olika behov av frivilligt samarbete. Förutom små kommuner har samarbetsbehovet ökat även i stadsregionerna, i synnerhet när det gäller markanvändning, byggande, boende och trafik.



## 2.6 Utvecklandet av samhällsstrukturen och samarbetet i stadsregioner och metropolområdet

### Stadsregioner

Näringsverksamheten, befolkningen och behovet av offentliga tjänster har koncentrerats och håller på att ytterligare koncentreras till de stora städerna och landskapens tillväxtcentra samt de närliggande kommunerna. Dessa områden är i en strategisk ställning med tanke på Finlands ekonomi och konkurrenskraft. I stadsregionerna bor två tredjedelar av vårt lands befolkning. De är lokomotiv för ekonomin inom både sina egna områden och de största även på riksplan. De har också stor samhällsekonomisk betydelse.

I 7 § i ramlagen om en kommun- och servicestrukturreform ålades huvudstadsregionen samt 16 andra stadsregioner att utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras i regionen. Lagen innehöll endast en planeringsskyldighet, det definierades inga närmare skyldigheter för innehållet i planerna.

Antalet stadsregionplaner som utarbetats enligt ramlagen är 19 och de har involverat sammanlagt cirka 154 kommuner, varav en del som frivilliga. En utvärdering av stadsregionplanerna samt av hur genomförandet av planerna framskridit har gjorts på initiativ av den grupp för uppföljning och utvärdering av stadsregionerna som tillsattes av finansministeriet 2008. Enligt arbetsgruppens utvärdering har skyldigheten att utarbeta planer fått stadsregionerna att omvärdera sin situation och intensifierat det regionala samarbetet, men som helhet har samarbetet i stadsregionerna inte framskridit tillräckligt väl när det gäller de saker skyldigheten avser. Enligt arbetsgruppen behövs mer handledning och stöd för att stärka samarbetet, och även mera bindande skyldigheter än gällande ramlag. Vid utvärderingen av planerna blev också den interna konkurrensen inom regionerna aktuell.

Statsrådets redogörelse om kommun- och servicestrukturreformen (SRR 9/2009 rd), som riksdagen antog i juni 2010, innehöll

riktlinjer för intentionsavtalsförfarandet och stadsregionutredare. Målet för den lag om ett utredningsförfarande i syfte att främja samarbetet i vissa stadsregioner (1408/2010), som trädde i kraft vid ingången av 2011, dvs. den s.k. stadsregionutredarlagen har varit att stärka utvecklandet av samhällsstrukturen och samarbetet i stadsregionerna. Tills vidare har det inte tillsatts en utredare enligt lagen för en enda region.

Enligt riktlinjen i redogörelsen har intentionsavtalsförfarandet mellan staten och traktens kommuner på prov tagits i bruk i Tammerfors- och Åboregionen. Förvaltningsutskottet förutsatte i sitt betänkande om redogörelsen (FöUB 8/2010) att förfarandet tas i bruk även i Uleåborgsregionen. Syftet med förfarandet är att stödja samordningen av styrningen av samhällsstrukturen samt av markanvändningen, boendet och trafiken i de stora stadsregionerna. Tammerfors avtalsperiod gick ut i slutet av 2012. Åbos intentionsavtal undertecknades den 20 juni 2012. Ett avtal för Uleåborgsregionen och för Tammerforsregionen håller på att beredas. Dessa avtal gäller för åren 2013—2015. Även i regeringsprogrammet för Jyrki Katainens regering stöds avtalsbaserad stadspolitik.

Enligt regeringsprogrammet för Jyrki Katainens regering ska stadscentren bestå av ett metropolområde, starka stadsregioner samt av landskapscentra. Stadsregionerna fungerar som starka drivkrafter inom sina områden, som mångsidiga och internationellt konkurrenskraftiga närings-, innovations- och kunskapsmiljöer samt som pendlingsregioner. Regionerna balanserar upp regionstrukturen och bidrar inom ramen för landets interna arbetsfördelning med specialkompetens i de frågor som hör till regionens egna starka sidor. Centralorternas roll och möjligheter att medverka till hållbar välfärd och konkurrenskraft för den egna regionen stärks.

Regeringen drog i sitt meddelande om hur kommunreformen framskridit (SRM 2/2012 rd) upp riktlinjer för att en expertgrupp med företrädare för olika ministerier tillsätts för att starta och stödja utredningsarbetet i de stora stadsregionerna. Staten bereder sig på att stödja strukturreformen i de stora stadsregionerna med separata avtal som stöder tillväxten och utvecklingen. Uppgiftsfördel-

ningen mellan staten och kommunerna kan också enligt vad som avtalas sparats ses över samtidigt för att stärka stadsregionernas livskraft.

Finansministeriet tillsatte i september 2012 en arbetsgrupp med uppgift att stödja inledningen, beredningen och uppföljningen av ett utredningsarbete i de stora stadsregionerna, dvs. Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Jyväskylä, Lahtis och Kuopio, och att bedöma hur utredningsarbetet framskrider. Arbetsgruppens mandatperiod pågår till utgången av maj 2015. Arbetsgruppen skulle i arbetets inledande skede före utgången av februari 2013 föreslå hur kommunreformen kan främjas i fråga om stora stadsregioner. Arbetsgruppen föreslog att särskilda kommunindelingsutredare ska tillsättas för stora stadsregioner för att inleda kommunindelingsutredningar och främja kommunreformen och att tidsfristen för kommunstrukturutredningar i stadsregioner ska förlängas till hösten 2014. För att målen för kommunreformen ska uppnås ska dessutom ett utvidgande av statsrådets behörighet till kommunsammanslagningar i stora stadsregioner utvärderas. Dessutom ska ett utvärderingsförfarande för funktionella helheter i stadsregioner beredas och användas i kommunindelingsutredningar. Arbetsgruppen föreslog också att intentionsavtalsförfarandet utvecklas så att en ny avtalsmodell bereds för stadsregioner med inslag av både MBT- och tillväxtavtal. Arbetsgruppen föreslog också bland annat att plansystemets funktion ska utvärderas i synnerhet för stadsregionernas del samt att den trafikpolitiska redogörelsen ska utvecklas till ett mera övergripande verktyg.

Regeringen fastslog den 21 mars 2013 i samband med ramarna för statsfinanserna, att staten bereder sig på att under 2013 tillsätta särskilda kommunindelingsutredare för de största stadsregionerna (12). Som ett led i kommunindelingsutredningen förverkligas ett utredningsförfarande som gäller den stadsregionens funktionella helhet. Med kommunerna i varje stadsregion utarbetas ett sådant skraddarsytt, separat ändringsstödsprogram för varje utredningsområde som gäller ändring av kommunindelningen i utredningsområdet och som stöder kommunsammanslagningen. I detta sammanhang be-

döms möjligheten att förnya uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna. Regeringen kommer att bedöma hur kommunreformen framskrider i slutet av 2013. Utifrån det utredningsförfarande som gäller den stadsregionens funktionella helhet bereds en plan för att säkerställa den stadsregionens enhetlighet regionalt sett.

#### Helsingfors metropolområde

Till Helsingfors metropolområde räknas vanligen regionens 14 kommuner som omfattas av frivilligt samarbete: Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kerava, Järvenpää, Tusby, Vichtis, Mäntsälä, Pornainen, Nurmijärvi, Kyrkslätt, Sibbo och Hyvinge. Som pendlingsregion är metropolområdet ännu mer vidsträckt. Detta innebär att även behovet av samarbete ställvis har utsträckt sig till ett större område än 14 kommuner.

Med tanke på tryggandet av metropolområdets framtid, den internationella och nationella konkurrenskraften och servicen bör både kommun- och samarbetsstrukturerna i området fungera.

Metropolområdets framgång i den internationella konkurrensen i stadsregionerna förutsätter en koncentrerings av resurserna, effektivisering av verksamheten och ett gott samarbete och beslutsfattande inom hela den funktionella regionen och en fungerande kommunstruktur.

Det speciella med området jämfört med övriga stadsregioner bygger framför allt på dess stora betydelse för landets samhällsekonomi. På området bor en fjärdedel av Finlands befolkning, dess andel av nationalprodukten är en tredjedel och av forsknings- och utvecklingsutgifterna cirka 40 procent. Metropolområdet avviker också på grund av sin stora storlek, grad av internationalisering och influensområdets vidsträckthet från andra stadsregioner, och är en särskild geografisk och funktionell helhet.

Helsingforsregionen är liten som metropol betraktad, men konkurrerar i konkurrensen mellan regionerna om internationella investeringar och företag i första hand med andra metropolregioner. Som särskilda utmaningar för Helsingforsregionen har bland annat konstaterats att dess förmåga att locka till sig ut-

ländska investeringar och företag inte är särskilt god. En allt större koncentring av befolkningen till regionen i framtiden orsakar en splittring av samhällsstrukturen och ökning av trafiken. Koncentreringen av invandrarbefolkningen till regionen och den förutspådda ökningen av befolkning med utlänningsbakgrund liksom den åldrande befolkningen innebär utvecklingsbehov. Boendet i området är dyrare och trängre än i landet i övrigt och risken för en regional koncentring av utslagning likaså större än i landet i övrigt. Metropolområdets betydelse är stor även med tanke på möjligheten att uppnå de klimatpolitiska målen för hela landet. Bland annat konkurrensen mellan kommunerna har dessutom setts som utmaningar i regionen.

I Helsingforsregionen har samarbetet mellan kommunerna varit omfattande och sträckt sig över flera verksamhetsområden. I regionen sköts delvis omfattande uppgiftshelheter i större samkommuner och man har genom olika samarbetsarrangemang strävat efter att koncentrera uppgifter till överkommunala helheter. Samarbetet inom vissa sektorer föreskrivs i lag och i synnerhet i huvudstadsregionen har samarbetet långa anor. Det kommunala samarbetet har i stor utsträckning byggts på frivillighet. Ett undantag är Huvudstadsregionens samarbetsdelegation (SAD) som ursprungligen inledde sin verksamhet redan 1974. I lagen om delegationen (1269/1996) föreskrevs om vissa gemensamma uppgifter för Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda städer (huvudstadsregionens städer), bland annat att ordna kollektivtrafiken i regionen och om annat samarbete mellan medlemskommunerna kring kollektivtrafiken, medlemskommunernas avfallshantering och anknytande verksamhet. Lagstiftningen om SAD har reviderats flera gånger och 2010 delades dess funktioner upp mellan två separata samkommuner. Enligt lagen om samarbete inom avfallshanteringen och kollektivtrafiken mellan kommunerna i huvudstadsregionen (829/2009) sköts uppgifterna av två separata samkommuner. Strävan i lagen var att göra regleringen av samarbetet smidigare för att kommunerna i Helsingforsregionen och de övriga kommunerna i området skulle kunna samarbeta lättare bland an-

nat med anledning av att pendlingsregionen vuxit.

Kommunstrukturerna i regionen utvecklades kraftigt 1946—1966 och därefter har endast en partiell sammanslagning mellan Sibbo, Vanda och Helsingfors gjorts för att trygga en balanserad utveckling av samhällsstrukturen i huvudstadsregionen. Genom statsrådets beslut trädde den partiella sammanslagningen i kraft vid ingången av 2009.

Allmänt taget har regionala tjänster och beslutsfattande som gäller dem när det gäller Helsingforsregionen under årens lopp både utretts och ofta omorganiserats på grund av både ökningen och/eller utvidgningen av samarbetsbehoven och av problemen i anslutning till samarbetsarrangemangen. Enbart under regeringsperioden 2007—2011 blev fyra utredningar om utvecklandet av samarbetet i regionen färdiga och dessutom gav statsrådet en redogörelse om metropolpolitiken (SRR 9/2010). Utredningarna har visat på behovet av en kritisk granskning av hur de nuvarande kommun- och samarbetsstrukturerna fungerar. Det har ansetts att en lösning på de särskilda utmaningarna i området hämmas av att den administrativa strukturen i regionen är komplicerad, av att det finns många och överlappande samarbetsorganisationer och beslutsfattandet och av att resurserna i frågor som gäller hela regionen inte har kunnat koncentreras tillräckligt. Samarbetsarrangemangen kan anses komplicerade även ur kommuninvånarnas synvinkel. Det har dock saknats en omfattande enhetlig syn på hur samarbetsstrukturer, lagstiftning eller beslutsmodeller som gäller dem ska utvecklas. Det inte heller skett några omfattande åtgärder med sikte på att utveckla kommunstrukturen i området.

Enligt statsminister Jyrki Katainens regeringsprogram framhävs betydelsen av kommun- och servicestrukturlösningar särskilt inom metropolområdet när det gäller den nationella konkurrenskraften och tillväxtpotentialen. Enligt regeringsprogrammet utreds behovet av en separat lag om metropolområdet. I metropolområdet har inletts en förutredning som behandlas mera ingående i punkt 2.10 Övriga projekt med anknytning till kommunreformen.

## 2.7 Kommunernas ekonomi

### Kommunernas inkomster och utgifter

Kommunernas inkomstbas består i huvudsak av skatteinkomster, statsandelar och verksamhetsinkomster. Skatteinkomsterna består av kommunalskatt, fastighetsskatt och

kommunernas andel av samfundsskattens avkastning. Deras andel av kommunernas inkomster är cirka 43 procent. Verksamhetsinkomster får kommunerna i form av försäljningsintäkter och avgiftsinkomster, som täcker ungefär en fjärdedel av kommunernas totala inkomster. En femtedel av kommunernas inkomster består av statsandelar.

Tabell 2. Kommunernas skatteinkomster, statsandelar och verksamhetsinkomster 2011, enligt kommunstorlek

Invånare	Skatteinkomster euro/inv	Statsandelar euro/inv	Verksamhetsinkomster euro/inv	Skatteinkomster %	Statsandelar %	Verksamhetsinkomster %
under 6 000	2 794	2 664	1 203	42	40	18
6 000— 10 000	2 998	2 198	1 225	47	34	19
10 000— 20 000	3 091	1 837	1 327	49	29	21
20 000— 40 000	3 506	1 274	1 283	58	21	21
40 000— 100 000	2 442	1 448	1 582	53	22	24
över 100 000	4 105	759	2 151	59	11	31
Hela landet	3 531	1 419	1 626	54	22	25

Nästan 60 procent av de största kommunernas inkomster består av skatteinkomster. Statsandelarna utgör endast cirka en tiondel av inkomsterna. I kommuner med över 100 000 invånare utgör andelen avgifts- och försäljningsinkomster nästan en tredjedel. I de minsta kommunerna med mindre än 6 000 invånare är statsandelarna nästan lika stora som kommunens egna skatteinkomster. Statsandelarnas andel av kommunens inkomster minskar när kommunstorleken ökar, på motsvarande sätt ökar skattinkomsternas, men även verksamhetsinkomsternas betydelse. I enskilda kommuner varierar betydelsen av olika inkomster mer än ovan nämnda. Till exempel statsandelarna utgör som störst över 60 procent och som minst 2 procent av kommunens inkomster. När det gäller skatte-

inkomster är motsvarande variationsbredd 20—80 procent.

Tabell 3. Kommunernas verksamhetskostnader 2011, enligt kommunstorlek

Invånare	Verksamhetskostnader 1 000 euro	Verksamhetskostnader euro/inv
under 6 000	3 352 254	6 417
6 000—10 000	2 965 974	6 196
10 000—20 000	3 978 553	5 993
20 000—40 000	5 037 014	5 700
40 000— 100 000	6 229 023	6 221
över 100 000	11 904 325	6 530
Hela landet	30 114 889	6 229

Kommunernas utgifter per invånare är störst i kommuner med över 100 000 och under 6 000 invånare. Skillnaderna mellan olika kommungrupper är stora. I medelstora kommuner är utgiftsnivån 700—800 euro mindre per invånare.

#### Kommunernas statsandelssystem

Bestämmelser om kommunernas statsandelssystem ingår i lagen om statsandel för kommunal basservice samt i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Strukturellt består statsandelssystemet i Finland av två delar: 1) en utjämning av kostnads- och behovskillnader (statsandelssystemet för driftsekonomin) och 2) utjämning av inkomstbasen (statsandelsutjämning baserad på skatteinkomster). Systemet kompletteras av en höjning av statsandelen enligt prövning. Den kan beviljas kommuner som är i behov av ett utökat ekonomiskt stöd till följd av exceptionella eller tillfälliga svårigheter i kommunalekonomin.

Kommunernas statsandels- och finansieringssystem revideras som en del av kommunreformen. Lagstiftningsprojekt som hänför sig till kommunreformen behandlas mera ingående i punkt 2.10.

#### Kommunalekonomins tillstånd och utvecklingsutsikter

Enligt Statistikcentralens preliminära bokslutsstatistik om kommuner och samkommuner som gavs ut i februari 2013 försvagades hela kommunalekonomins sammanlagda årsbidrag år 2012 från föregående årets 2,5 miljarder till 1,7 miljarder euro. Den faktiska utvecklingen var dessutom betydligt svagare än väntat. Den oväntat svaga utvecklingen beror på en oförutsett snabb ökning av omkostnaderna samt en klar avmattning av ökningen av verksamhetsintäkterna. Ökningen av skatteintäkterna förblev också något mindre än väntat.

Årsbidraget räckte enligt bokslutsuppgifterna till att täcka endast 74 procent av avskrivningarna. Investeringarna inom kommunalekonomin ökade med 8 procent, vilket resulterade i en fortsatt kraftig nettoinlåning. Kommunernas och samkommunernas sam-

manlagda skuldbelopp ökade rekordartat, dvs. med 1,6 miljarder euro. Skulden uppgick enligt de preliminära uppgifterna till 13,9 miljarder euro i slutet av året, och till 7,1 procent i förhållande till bruttonationalprodukten.

Enligt en prognos som ingår i finansministeriets rambeslut för åren 2014—2017 kommer den finländska ekonomin att växa med 0,4 procent i år. År 2014 beräknas tillväxten bli 1,6 procent.

I basserviceprogrammet som utarbetades i samband med rambeslutet uppskattades även utvecklingen inom kommunalekonomin. Kommunalekonomin ser oroväckande ut under de närmaste åren. Den oväntat svaga utvecklingen under 2012 innebär tillsammans med de närmaste årens prognostiserade långsamma tillväxt och nedskärningar av statsandelarna att kommunalekonomin fortfarande kommer att gå med underskott om inga omfattande anpassningsåtgärder genomförs. Kommunalekonomin befinner sig inte i balans enligt några som helst mätare under granskningsperioden, eftersom årsbidraget inte ens räcker till för att täcka avskrivningarna.

I utvecklingsprognosen för kommunalekonomin 2013—2017 beräknas skatteinkomsterna och statsandelarna öka tillsammans med ca 3 procent på årlig nivå. Omkostnaderna växer i genomsnitt med 3,6 procent om året. Omkostnadernas volymökning blir ungefär en procent, vilket motsvarar den uppskattade ökningen av servicebehovet på grund av den demografiska förändringen. För att utgiftsutvecklingen ska kunna tyglas krävs förutom kommunernas egna åtgärder även återhållsamma löneuppgörelser, samt att staten avstår från att överföra nya uppgifter och förpliktelser på kommunerna.

Även om ökningen av omkostnaderna beräknas ha minskat jämfört med de senaste åren, ökar de fortfarande snabbare än inkomsterna. Det leder till ett underskott inom kommunalekonomin, och till en ytterligare försvagning mot slutet av granskningsperioden.

Investeringarna har beräknats förbli på samma nivå som under det senaste året. Det finansiella underskott som uppstår enligt tryckkalkylen utökar i sin helhet kommuner-

nas lånestock, vilket enligt den ovan beskrivna utvecklingen skulle öka på kommunalekonomins skuldsatthet med ca 2,7 miljarder euro på årlig nivå. Bruttoskulden inom kommunalekonomi skulle alltså stiga till 12 procent i förhållande till bruttonationalprodukten i slutet av granskningsperioden.

Kommunalekonomins utvecklingsutsikter medför ett avsevärt höjningstryck mot kommunalskatteprocenten, och därmed även den totala skattegraden. Räntenivån har legat på en exceptionellt låg nivå under de senaste åren, men på medellång sikt kommer även den höjda räntenivån tillsammans med den betydande ökningen av skuldbeloppet att öka på kommunernas finansieringsutgifter, vilket försvagar kommunalekonomi för egen del. Dessutom kommer trycket mot samhällsekonomi och kommunalekonomi på grund av befolkningsåldrandet att öka för varje år, vilket framhäver ytterligare behovet av reformer som förbättrar produktiviteten hos bas servicen.

En ökning av kommunalekonomi stabilitet

Den kommunala ekonomien har under hela 2000-talet präglats av såväl det konjunktur-stärkande sambandet mellan inkomst- och utgiftsutvecklingen samt den totala produktivitets svaga utveckling. Tillståndet inom kommunalekonomi har varit kroniskt stramt och kommunernas lånebestånd har tredubbats under de senaste 10 åren.

Målet för kommunreformen är en hållbar och stabil kommunalekonomi. En hållbar kommunalekonomi tryggar finansiell rörelsefrihet och förmåga att reagera även på omfattande servicebehov bland den åldrande befolkningen utan att kommunens finansiella stabilitet undergrävs. I en stabil kommunalekonomi är finansieringen både i de enskilda kommunerna och inom hela samhällsekonomi stabil och förutsägbar även i olika faser av konjunkturcykeln. Kommuner med starka och stabila resurser har funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service för invånarna i ett åldrande Finland.

Studier visar att enhetskostnaderna för service som producerats för ett mycket litet befolkningsunderlag och i mycket små produ-

centenheter i allmänhet är höga. Variationen på verksamhetens kvalitet och effektivitet är också störst i små enheter. Dessa är dessutom de mest sårbara när det gäller frånvaro i personalen och problemen med tillgång på personal. Även den åldrande befolkningen och migrationen orsakar mest problem och instabilitet just för de minsta och ekonomiskt mest utsatta kommunerna. Att öka kommunstorleken sänker dock inte som enskild åtgärd enhetskostnaderna eller förbättrar kommunalekonomi stabilitet, om det inte görs i kombination med sådana reformer av servicenätet och tillvägagångssätten som förbättrar kostnadseffektiviteten. Med gamla kostnads- och servicestrukturer fortsätter enhetskostnaderna och utgifterna att öka i snabb takt även i den nya större kommunen.

Även finansieringen av kommunalekonomi har problematiska drag och en instabil inkomstbas är ett allvarligt problem som påskyndar utgiftsökningen, försvårar den ekonomiska planeringen och en stabil produktion av bas service samt tillspetsar hållbarhetsproblemet i kommunalekonomi och statsfinanserna. En instabil inkomstbas har en koppling till en ensidig sektorstruktur i kommunen, som genom en ökning av kommunstorleken blir mångsidigare och samtidigt stärker kommunens skattebas. Detta är särskilt viktigt med tanke på en förbättring av kommunalekonomi stabilitet och stärker även kommunernas förmåga att bereda sig på kommande och ökande investeringar.

Om en kommunalekonomi som snabbt ökar sina utgifter måste hållas i balans genom att höja kommunalskatteprocenten, snedvrids skattestrukturen så att beskattningen av arbete skärps. Denna skärpning av beskattningen av arbetet innebär tilltagande olägenheter med tanke på utbudet på arbete, konkurrenskraft och stabilitet. Problemet med instabila inkomster försvinner inte heller, eftersom även avkastningen av kommunalskatten genom sysselsättningsutvecklingen är ganska känslig för konjunkturväxlingar. Kommunernas behov av att snabbt öka sina egna skatteinkomster innebär att instabilitet som beror på de konjunkturkänsliga skatteinkomsterna tillspetsas i synnerhet i små kommuner med en ensidig näringsstruktur.

Kommunens skattebas kan vara beroende av några eller också bara ett enda företag, vilket gör att fluktuationerna kan vara mycket stora och ändringarna svåra, till och med omöjliga, att förutspå. Genom att öka kommunstorleken kan dessa verkningar klart minskas, men inte helt undanröjas.

Utvärderingsförfarande för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning

Bestämmelser om ett utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning, dvs. det s.k. kriskommunförfarande ingår i lagen om statsandel för kommunal basservice och i statsrådets förordning om vissa gränsvärden för de nyckeltal som gäller för kommunens ekonomi (205/2011), som utfärdats med stöd av lagen.

Om de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges genom förordning av statsrådet, ska kommunen och staten enligt 63a § i lagen om statsandel för kommunal basservice tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen.

Enligt gällande förordning om nyckeltalen finns det två slags kriterier för nyckeltalen. Om kriteriet som gäller underskott i balansräkningen uppfylls är redan det tillräckligt för att inleda ett utvärderingsförfarande. Dessutom finns det sex andra kriterier som samtliga måste uppfyllas för att ett utvärderingsförfarande ska inledas. Nyckeltalet för underskottet uppfylls, om underskottet i balansräkningen enligt kommunens bokslut per invånare var minst 1 000 euro i det senast godkända bokslutet före utredningen och minst 500 euro i bokslutet före det. De sex nyckeltal som samtliga måste uppfyllas är följande:

1) kommunens årsbidrag är negativt utan den höjning av statsandelen enligt prövning som kommunen beviljats enligt 30 § i lagen om statsandel för kommunal basservice,

2) kommunens inkomstskattesats är minst 0,5 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner,

3) lånebeloppet per invånare i kommunen överskrider det genomsnittliga lånebeloppet för alla kommuner med minst 50 procent,

4) kommunens balansräkning uppvisar underskott,

5) kommunens soliditet understiger 50 procent, samt

6) kommunens relativa skuldsättning är minst 50 procent.

I utvärderingsförfarandet görs upp ett förslag till åtgärder som krävs för att trygga servicen för kommuninvånarna. Inledandet av förfarandet innebär att kommunens ekonomiska situation redan är dålig och att balansen av ekonomin efter förfarandet kräver långsiktiga åtstramningar. Däremot kan man vid utvärderingen gå in för att föreslå en kommunsammanslagning för att lösa de ekonomiska problemen.

Sedan utvärderingsförfarandet infördes har 28 kommuner varit föremål för förfarandet. Förfarandet har lett till sammanslagning i sex fall och i sex fall har förfarandet inte lett till kommunsammanslagningar trots utvärderingsgruppens framställning.

## 2.8 De språkliga rättigheterna och den språkliga indelningen i kommunen

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är finska och svenska nationalspråk. I enlighet med 17 § 2 mom. i grundlagen ska ”vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag”. Bestämmelser om de språkliga rättigheterna föreskrivs framför allt i språklagen (423/2003) som gäller som allmän lag, men också i rikligt med speciallagstiftning.

Enligt 122 § i grundlagen ska det när förvaltningen organiseras eftersträvas en indelning i sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Syftet med 122 § i grundlagen är i första hand att trygga tjänster på såväl finska som svenska.

Den förutsätter ändå inte att enspråkiga enheter bildas för detta ändamål.

Bestämmelser om den språkliga indelningen i kommunen ingår i språklagen. Kommunerna är antingen enspråkiga eller tvåspråkiga. Genom förordning av statsrådet bestäms vart tionde år vilka kommuner som är enspråkiga och vilka som är tvåspråkiga. Genom förordningen föreskrivs även vilket av språken som är kommunens majoritetsspråk. Majoritetsspråket har på grundval av lagen betydelse bl.a. i skriftväxlingen mellan myndigheterna och i praktiken ofta även för på vilket språk andra än fullmäktigeprotokoll upprättas i andra än partsärenden.

Bestämmelser om den språkliga indelningen i kommuner för åren 2013—2022 ingår i en förordning av statsrådet (53/2013) som trädde i kraft i januari 2013. I Fastlandsfinland finns enligt förordningen 2013 tre enspråkigt svenska kommuner och 30 tvåspråkiga kommuner, där svenskan är majoritetsspråk i 12 kommuner.

Enligt språklagen är en kommun tvåspråkig om den har både finskspråkiga och svenskspråkiga invånare och minoriteten utgör minst åtta procent av invånarna eller minst 3 000 invånare. Dessutom kan kommunfullmäktige föreslå att statsrådet ska bestämma att kommunen är tvåspråkig. En tvåspråkig kommun ska bestämmas vara enspråkig, om minoriteten består av färre än 3 000 invånare och minoritetens andel har sjunkit under sex procent. Invånarnas språk bestäms enligt kommuninvånarnas modersmål som registrerats i befolkningsdatasystemet.

Kommunen utgör grundenheten för den språkliga indelningen. Den språkliga indelningen av kommunerna bestämmer även övriga myndigheters språkliga indelning. Enligt den språkliga indelningen av kommunerna bestäms även den språkliga indelningen av samkommuner, till exempel sjukvårdsdistrikt. Om enbart enspråkiga kommuner med samma språk hör till en samkommun, är den enspråkig. Om både finsk- och svenskspråkiga kommuner eller ens en tvåspråkig kommun hör till samkommunen, är den dock tvåspråkig.

De språkliga rättigheterna och skyldigheterna enligt språklagen bestäms i huvudsak enligt kommunens eller någon annan myn-

dighets språkliga indelning. I speciallagstiftning föreskrivs om språkliga rättigheter inom vissa förvaltningsområden, som delvis avviker från kommunens språkliga status. Till exempel grundläggande utbildning ska ordnas för båda språkgrupperna oavsett kommunens språkliga indelning och vid ordnandet av annan undervisning bestäms undervisningsspråket utifrån tillståndet att ordna utbildning.

Tvåspråkiga kommuner ska erbjuda tjänster och även i övrigt huvudsakligen agera på båda språken. I förvaltningsärenden bestäms handläggningsspråket enligt partens språk. Handläggningsspråket i ett förvaltningsärende är då även kommunens språk. I enspråkiga kommuner ska tjänsterna ordnas på kommunens språk. Även i en enspråkig kommun ska i vissa fall användas partens språk.

Eftersom kommunens språkliga indelning i regel bestämmer invånarens rätt att få tjänster på nationalspråken och bland annat handläggningsspråket i ett förvaltningsärende, har kommunens språkliga indelning en väsentlig betydelse för hur de språkliga rättigheterna tillgodoses. Sådana ändringar i kommunens språkliga indelning där kommunens språkliga status ändras från enspråkig kommun till enspråkig kommun med ett annat språk har stor inverkan på de språkliga rättigheterna och är problematiska ur grundlagssynvinkel. Även sådana ändringar där en enspråkigt svensk kommun blir del av en tvåspråkig kommun med finska som majoritetsspråk kan i praktiken försämra tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i synnerhet om den språkliga minoritetens andel blir liten.

Samernas språkliga rättigheter och kulturella autonomi samt samernas hembygdsområde

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt lagförbehållet i bestämmelsen ska bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Bestämmelser om saken ingår i samiska språklagen (1086/2003).

Bestämmelser om samernas hembygdsområde ingår i sametingslagen (974/1995). Med samernas hembygdsområde avses Enontekis,



Enare och Utsjoki kommuner samt Lapin paliskunta benämnda renbeteslags område i Sodankylä kommun. Samernas hembygdsområde är ett vedertaget begrepp som det hänvisas till i många olika lagar och som används även i andra sammanhang, till exempel när man dryftar samernas rätt till mark.

Samerna har som urfolk språklig och kulturell autonomi inom sitt hembygdsområde enligt vad som bestäms i nämnda lag och någon annanstans i lag. För de uppgifter som hör till denna autonomi väljer samerna genom val som förrättas bland dem ett sameting.

Det finns inga tillgängliga aktuella uppgifter om antalet samer per kommun. Den se-

naste uppgiften baserar sig på samekommisionens betänkande (justitieministeriets allmänna avdelnings publikation 3/1999). Enligt betänkandet bodde när betänkandet utarbetades ungefär 11 500 personer inom samernas hembygdsområde, av vilka knappt 4 000 var samer. Då uppskattades att det finns ungefär 7 500 samer i Finland. För närvarande uppskattas antalet samer uppgå till cirka 8 000. Relativt sett flest samer finns i Utsjoki kommun och kvantitativt sett flest i Enare kommun. Relativt sett finns det minst samer i Enontekis kommun och kvantitativt sett minst inom Lapin paaliskunta benämnda renbeteslags område i Sodankylä kommun.

Tabell 4. Antalet samer och deras andel av invånareantalet inom hembygdsområdet

Kommun/område	invånarantal	samer	samer/ procent av invånar- antalet
Utsjoki kommun	1 412	987	69,9
Enontekis kommun	2 225	429	19,3
Enare kommun	7 452	2 243	30,1
Lapin paliskunta*	345	183	53,0

\*på Sodankylä kommuns område

I samiska språklagen avses med samiska tre samiska språkvarieteter: nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska. Ungefär en tredjedel av samerna i Finland talar samiska som sitt modersmål. Av dem talar cirka 70 procent nordsamiska och knappt 15 procent enaresamiska och 15 procent skoltsamiska. Enaresamiska och skoltsamiska används endast i Enare kommun.

Samernas språkliga rättigheter är mera omfattande i ämbetsverk och på arbetsplatser inom samernas hembygdsområde än utanför hembygdsområdet, myndigheternas skyldigheter likaså. Enligt samiska språklagen har en same rätt att i egen sak eller i ett ärende där han eller hon hörs använda samiska hos alla de myndigheter som avses i samiska språklagen. Med egen sak avses alla kontakter med myndigheter, såväl förvaltningsärenden som gäller personen själv som tjänster. Samer har alltid rätt att i kontakt med de ämbetsverk och andra enheter som är belägna inom samernas hembygdsområde efter eget val använda finska eller samiska. Eftersom

det inte ens inom samernas hembygdsområde finns tillräckligt många tjänstemän som kan samiska, har i lagen lyfts in bestämmelser om rätt till tolkning och om rätt till översättning av expeditioner och andra handlingar. De samiska medlemmarna i Enare, Enontekis, Sodankylä och Utsjoki kommuners (inte samkommuners) organ har dessutom rätt att använda samiska vid sammanträden och i skriftliga yttranden till protokollet.

I Utsjoki kommun är kommunens språkliga skyldigheter något större än i de övriga kommunerna i hembygdsområdet. I en kommun där de samiskspråkigas andel av kommunens befolkning den första dagen föregående år har varit större än en tredjedel ska de kommunala organen enligt samiska språklagen använda också samiska i protokoll och andra handlingar som inte ska ges till enskilda parter och som är av allmän betydelse. Bestämmelsen gäller för närvarande endast Utsjoki kommun, som är Finlands enda kommun med samisk majoritet. Också i andra kommuner ska de kommunala organen

i den omfattning de prövar lämplig använda samiska i sådana handlingar.

## 2.9 Kommunens personal

I kommuner och samkommuner arbetar cirka 441 000 personer. Anställda i städer och kommuner är sammanlagt cirka 318 000 personer och i samkommuner cirka 123 000 personer. Kommunernas och samkommunernas storlek som arbetsgivare varierar mycket. Den största kommunala arbetsgivaren är Helsingfors stad, som har 36 000 anställda. Två tredjedelar av kommunerna och samkommunerna är arbetsgivare som har mindre än 500 anställda. I synnerhet små kommuner i glesbebodda trakter är viktiga arbetsgivare i kommunen.

Kommunens anställda står i tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. På anställningsförhållanden tillämpas arbetsavtalslagen (55/2001) och på tjänsteförhållanden lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). Dessutom bestäms i tjänste- och arbetskollektivavtal om anställningsvillkoren. De gällande arbets- och tjänstekollektivavtalen inom kommunala sektorn är i kraft till den 28 februari 2014.

Av kommunernas personal är cirka 28 procent anställda i tjänsteförhållande och cirka 72 procent i arbetsavtalsförhållande. I fast anställning arbetar cirka 76 procent, i visstidsanställning cirka 22 procent och som sysselsatta cirka 2 procent. Av de kommunalt anställda är 85 procent av dem som har månadslön i heltidsarbete och 15 procent i deltidarbete och bisyssla.

Medelåldern bland dem som 2011 arbetade i kommunala sektorn var 45,6 år. Personalens medelålder är högre inom den kommunala sektorn än inom de övriga arbetsmarknadssektorerna. Över 80 procent av den kommunala personalen arbetar inom hälsovården, inom socialväsandet eller bildningsväsandet. Nästan fyra femtedelar av personalen är kvinnor.

Enligt Kevas statistik går 322 000 kommunalt anställda i pension före 2030, vilket är över hälften av de nuvarande anställda inom den kommunala sektorn. Pensionsavgången är störst 2014 och 2015, då över 17 000 personer går i pension under vardera

året. Under åren 2010—2025 varierar pensionsavgången från 27 procent till 68 procent i de största yrkesgrupperna. Bland hemvårdare, sjukhus- och vårdbiträden, avdelningsskötare och städare är pensionsavgången över 60 procent. Andelen personer som går i pension är större än genomsnittet i yrken där utbildningskraven är relativt låga. Granskat enligt servicebransch är avgången störst inom social- och hälsovården. Före 2025 går 185 000 personer i pension inom branschen, vilket motsvarar 18 procent av hela den sysselsatta arbetskraftens avgång. Sammanlagt mister branschen 54 procent av sina sysselsatta före 2025. Till exempel i landskapet Lappland går 61 procent av arbetskraften 2006 inom denna bransch i pension före 2025.

Avgången fördelar sig regionalt och kommunvis ojämnt. I Norra och Östra Finland är pensionsavgången i regel hög och i Nyland och dess närområden samt i landskapen i Österbotten är den låg. De största kvantitativa avgångarna drabbar dock de största landskapen i Södra Finland.

Även inom landskapen är variationen mellan kommunerna stor. Granskat enligt kommun är pensionsavgången störst i små kommuner, där ålders- och yrkesstrukturen i personalen kan vara ensidigare än en stor kommun. Kommuner med hög pensionsavgång finns i synnerhet i Lappland och Kajanaland, men också i Egentliga Finland, Satakunta och Birkaland finns många enskilda kommuner där pensionsavgången är stor under de närmaste åren. Skillnaderna i avgångens omfattning förklaras nästan helt med olika åldersstrukturer, delvis även med branschstrukturer.

Pensioneringarna bland de kommunalt anställda och minskningen av befolkningen i arbetsför ålder försvårar i framtiden kommunernas möjligheter att svara för sina service-skyldigheter samt rekrytera tillräckligt med personal till kommunen. Avgången innebär även en kraftig minskning av en resurs som är viktig för områdenas utveckling, vilket försämrar områdenas möjligheter att utveckla sin ekonomi och sin näringsverksamhet.

Bestämmelser om ställningen för personalen i kommuner och samkommuner vid omorganiseringar av verksamheten och uppgif-

terna föreskrivs för de anställda i arbetsavtalsförhållande i arbetsavtalslagen och för tjänsteinnehavarnas del i tjänsteinnehavarlagen. Bestämmelser om personalens ställning vid omorganiseringar föreskrivs i ramlagen för kommun- och servicestrukturreformen och i kommunindelningsslagen. Bestämmelserna har samma innehåll.

Enligt 13 § 2 mom. i ramlagen betraktas de omorganiseringar som avses i lagen och som leder till att personalen byter arbetsgivare som överlåtelse av rörelse. Enligt 3 mom. i nämnda paragraf har arbetsgivaren på grundval av de omorganiseringar av verksamheten som avses i lagen inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Detta förbud är i kraft fem år från det att personalen övergått i anställning hos den nya arbetsgivaren. Förbudet gäller i tjänster som berörs av ovan nämnda omorganiseringar hela den personal som är anställd hos den nya och gamla arbetsgivaren.

Om de arrangemang som avses i 5 och 6 § i ramlagen genomförs före utgången av 2012, tillämpas det uppsägningsskydd som avses i 13 § 3 mom. på personal som är föremål för arrangemanget även efter 2012. Om uppgifter inom socialvården i enlighet med 5 § 3 mom. överförs till ett samarbetsområde efter 2012, tillämpas uppsägningsskyddet enligt 13 § 3 mom. till utgången av 2017 på sådan personal i kommunerna och inom samarbetsområdena som arbetar i de uppgifter som överförs.

I kommunindelningsslagen föreskrivs om personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen. Enligt 29 § betraktas en sådan ändring i kommunindelningen som leder till att personalen får ny arbetsgivare som överlåtelse av rörelse. Vid ändringar i kommunindelningen som trätt i kraft vid ingången av åren 2008—2013, i vilka personalen övergår i anställning hos en sådan ny eller

annan kommun som avses i 3 §, har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud gäller samtliga kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen och gäller i fem år från det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft.

Enligt regeringsprogrammet för Jyrki Katainens regering ska personalens ställning i förändringsprocesserna tryggas på samma nivå som i den gällande lagstiftningen.

## **2.10 Övriga projekt med anknytning till kommunreformen**

### Totalrevidering av kommunallagen

Totalrevideringen av kommunallagen inleddes i juli 2012, då finansministeriet tillsatte en parlamentarisk uppföljningsgrupp till stöd för revideringen och ett arbetsutskott och beredningssektioner för beredningen. Beredningssektionerna, dvs. expertgrupperna, är fyra till antalet: sektionen för organ och ledande, demokratisektionen, ekonomisektionen och sektionen för kommunerna och marknaderna. Sektionernas arbete styrs och för lagberedningen svarar arbetsutskottet.

Målet är att kommunallagen ska reformeras så att bland annat ändringsbehov som orsakas av nya kommunförvaltningsstrukturer och den föränderliga omvärlden för kommunerna beaktas i den. Kommunallagen ska fortfarande vara en allmän lag som gäller kommunens förvaltning, beslutsförfarande och ekonomi. Målet är att genom reformen minska behovet av speciallagstiftning. I samband med reformen uppmärksammas särskilt utvecklandet av närdemokratien. Avsikten är att regeringens proposition med förslag till totalreform av kommunallagen ska bli färdig våren 2014 och lagen träda i kraft vid ingången av 2015.

### Revideringen av kommunernas statsandels- och finansieringssystem

Kommunernas statsandels- och finansieringssystem revideras som en del av kommunreformen. Systemet förenklas och görs klarare och dess sporrande egenskaper förbättras. I reformen av statsandelsgrunderna granskas bland annat grundernas genomskinglighet, antal, överlappningar, ersättningsbehov, aktualitet och lämplighet i en situation där kommunstrukturen och servicebehoven förändras.

Den utredare som tillsatts för statsandelsreformen lade fram preliminära förslag till en revidering av statsandelsystemet den 12 februari 2013 och ska bereda sina slutliga förslag till behoven att revidera statsandelsgrunderna före utgången av 2013. För beredningen av reformen har dessutom tillsatts en stödgrupp samt en sakkunnig- och kalkyleringsgrupp. Målet är att regeringens proposition ska behandlas i riksdagen under vårsessionen 2014 och att den nya lagstiftningen träder i kraft vid ingången av 2015.

### Lag om ordnande, finansiering, utvecklande och övervakning av social- och hälsovården

I enlighet med regeringsprogrammet stiftas det en lag som gäller ordnande, finansiering, utvecklande och övervakning av social- och hälsovården för att genomföra reformen av servicestrukturen.

Enligt de linjer som den social- och hälso-politiska ministerarbetsgruppen drog upp i maj 2012 kommer kommunerna fortfarande att bära ansvaret för att ordna och finansiera social- och hälsovården. Servicestrukturen inom social- och hälsovården reformeras i regel på grundval av starka primärkommuner. Det beror på den kommande kommunstrukturen hur många social- och hälsovårdsområden som behövs utöver de starka primärkommunerna.

Servicestrukturen inom social- och hälsovården har beretts i den servicestrukturarbetsgrupp som social- och hälsovårdsministeriet tillsatte i mars 2012. Arbetsgruppen överlät sin slutrapport i maj 2013 (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2012:30). Beredningen fortsat-

tes i arbetsgruppen med de regionala utredarna, vars förslag överlämnades till omsorgsministern den 19 mars 2013.

Regeringen fastslog den 21 mars 2013 i samband med rambeslutet om statsfinanserna riktlinjerna för reformering av servicestrukturen. I mars 2013 inleddes beredningen av en lag om ordnande, finansiering, utvecklande och övervakning av social- och hälsovården. Avsikten är att lagen ska träda i kraft vid ingången av 2015.

Syftet med servicestrukturen inom social- och hälsovården är en integrerad servicestruktur för social- och hälsovården som grundar sig på starka kommuner, som i huvudsak består av två nivåer och där kommunerna har ansvar för att ordna och finansiera uppgifterna på den nya omfattande basnivån. Målet är att säkerställa när servicen i samband med social- och hälsovårdstjänsterna.

Social- och hälsovårdstjänsterna på den omfattande basnivån ska i huvudsak ordnas enligt principen om ansvarskommun. Till ansvarskommuner kan utses landskapens centralorter och sådana starka kommuner som baserar sig på naturliga pendlingsområden och som har tillräcklig bärformåga.

Kommuner med färre än 20 000 invånare har finansieringsansvar för social- och hälsovårdstjänsterna för sina invånare, men inget eget ansvar för att ordna social- och hälsovården. Kommunen ska höra till ett social- och hälsovårdsområde som i huvudsak administreras enligt principen om ansvarskommun och som kan ordna service på en omfattande basnivå.

För kommuner med minst ca 20 000—50 000 invånare föreskrivs i lagen som gäller ordnande av social- och hälsovården en rättighet att ordna social- och hälsovårdstjänster på basnivå. För att säkerställa tillgången på övriga social- och hälsovårdstjänster ska kommuner med 20 000—50 000 invånare höra till en funktionell helhet, i huvudsak ett social- och hälsovårdsområde som administreras enligt principen om ansvarskommun. Social- och hälsovårdstjänster på en omfattande basnivå, såsom specialiserad sjukvård och krävande socialservice (eller en del av servicen), ordnas så att integrationen av social- och hälsovårdstjänsterna säkerställs. I kommuner med minst ca 20 000—50 000 in-

vånare ordnas den s.k. specialiserade sjukvården på basnivå så som det är ändamålsenligt med tanke på kommunens storlek och dess social- och hälsovårdstjänster på basnivå. De nuvarande kretssjukhusen ska utnyttjas i tjänsteproduktionen. Kommuner med minst ca 50 000 invånare kan ordna tjänster på den omfattande basnivån.

För de krävande social- och hälsovårdstjänsterna bildas det fem specialupptagningsområden.

Ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna i metropolområdet kräver en separat lösning. Beslut om andra lokala avvikelser fattas som en del av lagen som gäller ordnande av social- och hälsovården. De språkliga rättigheterna säkerställs i samband med beredningen av lagen som gäller ordnande av social- och hälsovården.

I inledningsskedet av social- och hälsovårdsreformen kan de nuvarande sjukvårdsdistrikten, om medlemskommunerna så önskar, fortsätta som samkommuner precis som för närvarande, men före 2017 ska de nuvarande sjukvårdsdistrikten upplösas som administrativa organisationer.

#### Utredning om metropolområdet

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering framhävs betydelsen av kommun- och servicestrukturlösningar särskilt inom metropolområdet när det gäller den nationella konkurrenskraften och tillväxtpotentialen. Enligt regeringsprogrammet utreds även behovet av en separat lag om metropolområdet.

Enligt regeringens riktlinjer i sitt meddelande om hur kommunreformen framskrider för metropolområdets del behövs både ändringar i kommunstrukturen och någon form av metropolförvaltning i området. På metropolområdet är utmaningarna allra störst i fråga om den enhetliga planeringen av samhällsstrukturen och samordningen av markanvändning, boende och trafik. Regeringen utreder olika alternativa metropollösningar som stöder den gemensamma planeringen och styrningen av området, särskilt i frågor som gäller markanvändning, boende och trafik, samt stärker konkurrenskraften och förhindrar segregation.

Arbetet inleddes med en förhandsutredning i juli 2012. I utredningen kartläggs tillsammans med kommunerna i området de kommande utredningsområdena för kommunindelningen i metropolområdet och de olika alternativa modellerna till metropolförvaltning. Förhandsutredningen leds av en ledningsgrupp som utnämndes i juli 2012. För genomförandet av förhandsutredningen utsågs sex utredare i augusti 2012. Utredarna ska lägga fram förslag till sådana utredningsområden för kommunindelningen där kommunerna i metropolområdet gemensamt ska genomföra sammanslagningsutredningar. När det gäller metropolförvaltningen ska utredarna kartlägga vilka uppgifter som ska skötas gemensamt i området, lägga fram sina förslag till alternativa modeller för ordnande av beslutsfattandet och förslag till alternativ för ordnande av finansieringen. Utredarnas förslag offentliggjordes i mars 2013 och utlåtan om dem har begärts in före den 22 maj 2013.

#### Bedömning av kommunernas uppgifter

Finansministeriet tillsatte i november 2011 en arbetsgrupp som ska fastställa kommunernas uppgifter och anknytande reformbehov samt i enlighet med regeringsprogrammet bedöma möjligheterna att minska kommunernas skyldigheter. Arbetsgruppen för bedömning av kommunernas uppgifter ska göra en övergripande bedömning av kommunernas nuvarande uppgifter och uppskatta om kommunernas uppgifter bör minskas eller ändras i samband med kommunreformen. Nya livskraftiga kommuner möjliggör uppgiftsoverföringar mellan staten och kommunerna.

Arbetsgruppens bedömningsarbete sker i två faser. I den första fasen ska arbetsgruppen kartlägga kommunernas uppgifter och lägga fram ett förslag till utveckling av en kostnads- och konsekvensutvärdering av de uppgifter som överförs till och anförtros åt kommunerna. Kartläggningen av kommunernas uppgifter gjordes genom en enkät som riktades till ministerierna och som varje ministerium besvarade inom sitt verksamhetsområde med hänsyn till den lagstiftning som ministeriet föredrar för statsrådet. Utredaren

som ansvarat för kartläggningen överlämnade sin rapport i januari 2013 (Finansministeriets publikation 2/2013). Med hjälp av uppgiftskartläggningen lägger arbetsgruppen våren 2013 fram ett förslag till mål för de olika ministerierna för en minskning av uppgifterna och de förpliktelser som gäller skötseln av uppgifterna och en enhetligare styrning av kommunerna. I den andra fasen bedömer arbetsgruppen vilka nya uppgifter som skapats för kommunerna genom kommunreformen. Arbetet under den andra fasen ska slutföras före utgången av maj 2014.

Regeringen fastslog den 21 mars 2013 i samband med rambeslut om statsfinanserna, att åren 2014—2017 genomförs ett åtgärdsprogram med hjälp av vilket man minskar de skyldigheter som kommunerna har enligt sina lagstadgade uppgifter. Ministerierna bereder före utgången av oktober 2013 ett ministeriespecifikt åtgärdsprogram för åren 2014—2017. Som stöd för det åtgärdsprogram som har som mål att minska kommunernas skyldigheter inleds vid ingången av 2014 lokala försök, där skyldigheterna minskas. I de lokala försöken i kommunerna kan ministerierna och kommunerna tillsammans komma överens om målen för servicen.

#### Program för ändringsstöd för kommunreformen

I enlighet med de riktlinjer som regeringen drog upp den 5 juni 2012 har inletts ett program för ändringsstöd för kommunerna i anslutning till reformen. Kommuner stöds i reformens alla olika skeden, dvs. i utredningskedet, beredningsskedet och genomförandeskedet. Till samgående kommuner riktas förutom de ekonomiska stödformer som ingår i kommunstrukturlagen dessutom ett ändringsstöd i synnerhet för utvecklandet av närservicen, närdemokratien och informationsförvaltningen samt stöd för stärkandet av ekonomin och för ändringsledarskap vid sammanslagningar.

Finansministeriet tillsatte den 14 juni 2012 ett projekt för beredning av ett informations- och kommunikationstekniskt stödprogram för kommun- och servicestrukturreformer. Syftet med stödprogrammet är att säkra att verksamheten i kommunorganisationer

(kommuner, samkommuner och övriga kommunala organisationer) trots en sammanslagning eller någon annan strukturuomvandling kan fortsätta utan avbrott samt att stödja utvecklingen av kommunsektorns informationsförvaltningsledning och styrningen av verksamheten som stöd för serviceverksamheten.

Ändringsstödet bereds och genomförs i samarbete med finansministeriets olika avdelningar, ministerierna, Finlands Kommunförbund och aktörer inom kommunsektorn.

#### 2.11 Revidering av kommunstrukturen i de övriga nordiska länderna

Av de nordiska länderna har **Danmark** genomfört den största reformen av kommunstrukturen. I Danmark avgjordes kommunreformen i juni 2004 genom ett beslut om en strukturreform baserat på en politisk kompromiss. Reformen innehöll både obligatoriska och frivilliga element. Som obligatoriskt element definierades en eftersträvad storlek på 30 000 invånare och som minimistorlek 20 000 invånare i de nya kommunerna. Kommuner med mindre än 20 000 invånare skulle antingen gå samman till kommuner med över 20 000 invånare eller förbinda sig till samarbete med grannkommunerna genom att bilda ett samarbetsområde med minst 30 000 invånare. Skärgårdskommunerna gavs en möjlighet att bilda samarbetsområden med fastlandskommunerna för att kunna uppfylla de nya storlekskraven. För att genomföra reformen gavs en lag om ändringar i den kommunala indelningen, enligt vilken en ändring i kommunindelningen bör sökas genom att hela kommuner slås samman, förutom vid särskilda förhållanden. När nya kommuner skapas ska målet enligt lagen vara att de är så stora och vidsträckta att de bildar en ändamålsenlig demografisk och geografisk grund för en autonom skötsel av kommunala uppgifter. Målet bör enligt lagen också vara att den kulturella och ekonomiska samhörigheten ska beaktas och att det finns både landsbygds- och stadsområden med i den nya kommunen. Kommunerna fick förhandla med sina egna partner. Förhandlingstiden var sex månader.

De nya strukturerna trädde i kraft vid ingången av 2007, och som ett resultat av reformen minskade antalet kommuner i Danmark från 271 till 98. Det gjordes sammanlagt 65 kommunsammanslagningar och 33 kommuner förblev oförändrade. Sju av dem hade mindre än 20 000 invånare och förband sig därmed till det ovan nämnda samarbetet. Fem av de sju var skärgårdskommuner. Sammanlagt 11 före detta kommuner delades utifrån kommunala folkröstningar. Statliga tvångsåtgärder måste tillgripas i endast en kommunsammanslagning. Staten erbjöd inte direkt budgetstöd till de samgående kommunerna, även om mindre sporrar användes t.ex. till datateknikinvesteringar.

En typisk dansk kommun har numera drygt 40 000 invånare. De nya större kommunerna fick nya uppgifter inom miljö- och socialsektorn samt i sysselsättningspolitiken. På regional nivå lades 13 landskapslän ned och ersattes med fem regioner, vars huvudsakliga uppgift är inom sjukhusväsendet. Regionerna ansvarar dessutom för uppgifter som omfattas av regionplanering och specialiserad socialvård. Regionerna leds av organ som valts genom val men inte egentligen är autonoma enheter. De har inte beskattningsrätt och inga befogenheter att sköta andra uppgifter än sådana som direkt föreskrivs i lag. Uppgifterna i verksamheten i regionerna finansieras med statsandelar och kommunernas betalningsandelar.

Enligt en utvärderingsrapport som gjordes 2009 löpte övergången till den nya strukturen effektivt och smidigt trots de omfattande förändringarna. Kommunerna bedömer att de i och med reformen har bättre förutsättningar att sköta uppgifter i synnerhet i anslutning till miljö, planläggning, social- och hälsovård samt arbetsmarknadspolitik. Problem har däremot förekommit på gränsen mellan kommunerna och regionerna. Den nya strukturen har förändrat både medborgarnas och politikernas roll. Enligt kommunernas bedömningar behövs också tilläggssatsningar för att effektiviserings- och rationaliseringsvinster ska uppnås i de nya strukturerna.

Utvärderingen av kommunreformen blir klar i mars 2013. Det är fråga om en "förhandlad utvärdering", dvs. den innehåller de

politiska gruppernas uppfattning om vad som behöver ändras. Enligt bedömningar kommer ändringsförslagen att gälla en överföring av vissa uppgifter inom socialsektorn till regionnivå.

De danska kommunerna svarar sedan tidigare för socialförsäkringar och pensioner. Sedan arbetsmarknadsärendena vid ingången av 2009 överfördes till den kommunala sysselsättningscentralen är kommunerna i allt större utsträckning medborgarnas främsta dörr till den offentliga sektorn. Strukturreformen kompletteras genom att det utvecklas offentliga tjänster i elektronisk form.

Målet för kvalitetsreformen i de danska kommunerna är att garantera en hög standard på de kommunala tjänsterna. I och med kvalitetsreformen har kraven på dokumentationen och mätningarna av kommunernas mål och insatser ökat. Det är meningen att samtliga kommuner ska upprätta ett kvalitetsavtal, av vilket de politiska målen och den kvalitetsnivå som kommunen eftersträvar inom respektive sektor framgår på ett förståeligt sätt för kommuninvånarna. Utgångspunkten är att staten styr utifrån helhetsmålen och att kommunerna och den kommunala personalen ska ha handlingsfrihet när det gäller att genomföra uppgifterna. Förutsättningen är visserligen att kommunen visar sig förmögen att ta itu med situationen, då medborgarna kritiserar dess tillvägagångssätt. Om kommunerna inte kan korrigera sina fel, hotar den centraliserade specialstyrningen att öka.

I Danmark har inletts ett nytt försök med frikommuner för åren 2012—2015. Det finns nio frikommuner. Frikommunerna kan ansöka om befrielse från de normer och dokumentationskrav som i synnerhet kvalitetsreformen förde med sig.

I **Sverige** har inte gjorts några stora förändringar i kommunindelningen sedan 1970-talet. Samarbetet mellan kommunerna har ständigt ökat i Sverige i takt med att boendet och arbetslivet har differentierats och de funktionella områdena vuxit. Det finns 290 kommuner i Sverige, och i en mediankommun bor 15 500 invånare.

Även i Sverige har man funderat på att reformera kommun- och regionstrukturen och uppgiftsfördelningen mellan dem. Sveriges regering tillsatte i januari 2003 Ansvars-

kommittén, vars uppgift var att beskriva och utvärdera den offentliga förvaltningen och göra en kartläggning över dess brister. Utifrån detta skulle kommittén senare göra en mera ingående bedömning av strukturerna och lägga fram ett förslag till eventuella ändringar. Enligt uppdraget skulle kommittén särskilt granska bland annat hur kommunerna och landstingen klarar av att producera välfärdstjänster, hur kommunalförvaltningen fungerar i föränderliga förhållanden och hur statens styrning och kommunernas samarbete påverkar det kommunala demokratiska beslutsfattandet. Kommittén föreslog att de nuvarande 20 landstigen ersätts med ett mindre antal regioner. Tidtabellen för ändringarna i regionindelningen är tidigast 2019.

Sveriges regering har inte aktivt främjat uppkomsten av ny större regioner. År 2007 har Västra Götaland och Skåne fått en permanent ställning som regionkommuner, dvs. förutom landstingens traditionella uppgifter sköter de också sådana uppgifter i anslutning till den regionala utvecklingen som annars skulle höra till länsstyrelsen. Dessutom har Gotland och Halland fått tillstånd att verka som regionkommuner.

I Norge gjordes en stor kommunstrukturreform på 1960-talet. Antalet kommuner var 1957 cirka 750 och minskade till 454 kommuner före 1967. Därefter skedde endast mindre ändringar i antalet kommuner ända fram till 1995. Efter frivillighetsbeslutet 1995 har det gjorts fem kommunsammanslagningar i Norge. För närvarande finns det 430 kommuner i Norge. Kommunerna är små: i största delen av kommunerna bor det mindre än 5 000 invånare.

Under de senaste åren har staten inte inlett några kommunsammanslagningssreformer. Staten har sporrat kommunerna till frivilliga kommunsammanslagningar och berett sig på att ersätta kostnaderna för sammanslagningarna. En stark kommunsektor som medger en aktiv näringspolitik upplevs som en viktig förutsättning för att trygga kompetensen och arbetsplatserna i hela Norge. Åtstramningarna i hela landet har påverkat de norska kommunerna i mindre utsträckning än i de övriga nordiska länderna. Kommunernas ekonomiska frihet har dock kringskärt på motsvarande vis, eftersom de saknar möjligheter att på-

verka skattegraden och statsstöden oftare är öronmärkta än i de övriga nordiska länderna.

Behovet av samarbete mellan kommunerna i Norge och deras intresse för samarbete ökar. Under de senaste åren har man infört nya samarbetsformer en modell med samkommuner och värdkommuner - med den finländska modellen som förebild. Den pågående samarbetsreformen inom hälsovården ökar behovet av kraftfullare samarbetsformer mellan kommunerna.

I den nya kommunallag som trädde i kraft vid ingången av 2012 på **Island** ingår till följd av den ekonomiska krisen bestämmelser, där kommunerna förpliktas till en mera disciplinerad ekonomiförvaltning och starkare statlig övervakning. Bestämmelserna begränsar bl.a. kommunernas skuldsättning. I lagen regleras mera ingående än tidigare det kommunala samarbetet och en externalisering av kommunala funktioner. Under de senaste åren har antalet kommuner minskat betydligt: 2011 fanns det 76 kommuner, medan det 1998 ännu fanns 224. Kommunsammanslagningar har gjorts på frivillig basis. Denna process förutspås fortsätta, men några stora förändringar är inte att vänta på grund av det relativt stora antalet sammanslagningar som redan gjorts. Även sammanslagningströtthet och långa avstånd samt vägförhållandena begränsar sammanslagningsslösningarna.

## 2.12 Bedömning av nuläget

Det största trycket på ändringar i kommunstrukturen hänför sig till befolkningsutvecklingen och förändringar i befolkningsstrukturen, den ekonomiska utvecklingen i kommunerna och förutsättningarna för att ordna service och till ett behov av att göra samhällsstrukturen enhetligare.

Befolkningsutvecklingen och den försämrade befolkningsstrukturen försvårar på ett avgörande sätt kommunernas möjligheter att svara för ordnandet av basservicen. I synnerhet den kraftiga ökningen av den åldrande befolkningen ställer utmaningar för ordnandet och finansieringen av social- och hälsovårdstjänster.

Förutsättningarna för att ordna service påverkas även av de många pensioneringarna bland personalen i kommunerna och av



minskningen av befolkning i arbetsför ålder. Kommunerna har svårt att få tillräckligt med personal för att ordna servicen. I synnerhet inom hälsovården försvårar pensionsavgången avsevärt kommunernas möjligheter att rekrytera tillräckligt med kunnig personal.

Antalet födda ökar i hela landet, men regionalt differentieras utvecklingen dock kraftigt. I en stor del av landskapen minskar antalet barn i grundskoleåldern och på glesbygdsområden betonas tryggheten av tillgången på utbildningstjänster.

Minskningen av befolkningen i arbetsför ålder påverkar den ekonomiska utvecklingen i Finland genom att försämra tillväxtförutsättningarna på lång sikt och således den finansiella basen. Ungefär hälften av det uppskattade trycket på en ökning av de offentliga utgifterna faller på kommunerna. Ökningen av åldersbundna utgifter är på lång sikt ohållbar och håller på att leda till en okontrollerad skuldsättningsutveckling, om inte utgifterna kan anpassas till inkomsterna. Detta förutsätter strukturella reformer som stärker den ekonomiska tillväxten och ekonomins hållbarhet. Inom den kommunala sektorn behövs förutom strukturella förändringar i synnerhet en höjning av produktiviteten.

Utifrån boksluten för 2010 och 2011 uppfyller sammanlagt sex kommuner gränsvärdena för nyckeltalen för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Med stöd av den prognosmodell för kommunalekonomin som används av finansministeriets kommun- och regionförvaltningsavdelning kan man anta att speciellt små kommuner står inför svårigheter under de närmaste åren. Många är beroende av statsandelar och därför drabbar nedskärningarna särskilt svårt deras ekonomi. Man kan anta att många små kommuner löper en ökande risk att hamna bland kriskommunerna före 2016, om de inte fattar beslut om en kommunsammanslagning eller omfattande anpassningsåtgärder före det. När kommunernas ekonomiska utveckling bedöms måste man i allt högre grad fästa uppmärksamhet vid situationen i sådana kommuner som riskerar uppfylla kriterierna för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.

Den ekonomiska situationen i vissa kommuner är redan nu försämrad och kommunernas förmåga att sköta ordnandet av servicen är äventyrad. Dessa kommuner har svårigheter att klara av att ordna basservicen i framtiden, i synnerhet om den kommande ändringen i befolkningsstrukturen innebär en ekonomisk tilläggsbörda för kommunerna. I framtiden berörs hela kommunfältet av de ekonomiska svårigheterna. Minst en tredjedel av kommunerna kommer 2020 att befinna sig i stora ekonomiska svårigheter. De ekonomiska utmaningarna kommer att förutsätta mycket anpassning av kommunerna förutom en utveckling av kommunstrukturerna. När skillnaderna mellan kommunerna ökar försämras deras inbördes lojalitet.

I förhandlingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning har man i flera fall gått in för att föreslå en kommunsammanslagning och i vissa fall har förhandlingsförfarandet inte inletts, eftersom kommunerna redan själva föreslagit kommunsammanslagning. I några fall har de övriga kommunerna i området dock inte velat göra en kommunsammanslagning på grund av kommunens ekonomiska situation. I dessa kommuner kan det vara svårt att trygga ordnandet av basservice med en skälighetsbörda.

Till följd av den regionala differentieringen försämras medborgarnas likställdhet inför tillgången på service ytterligare. En starkare ekonomisk ställning för kommunerna och utjämning av förutsättningarna att ordna service främjar även ett likvärdigt ordnande av service, planering och utvecklande av verksamheten. Större kommuner har också bättre personalresurser och sakkunskap och bättre möjligheter än nu att sörja för en allmän effektivisering och utveckling av verksamheten. Med en stark kommunstruktur kunde man på ett mera branschövergripande och effektivare sätt omforma de olika tjänsterna för kommuninvånarna till mera fungerande helheter.

Strukturerna inom social- och hälsovården måste revideras. Förutom integreringen av social- och hälsovården är det viktigt med en omfattande sammanlagning av uppgifter på bas- och specialnivå. Särskilt när de stora åldersklasserna närmar sig äldreomsorgsåldern

förutsätter ordnandet av service för äldre att den ordnas effektivare och på ett nytt slags sätt. Kommunstrukturreformen skapar en grund för ordnandet av social- och hälsovården.

Försämringen av kommunernas ekonomiska situation och de ökade skillnaderna mellan kommunerna hotar även att försämma kommunernas förutsättningar att ordna utbildningstjänster likvärdigt. Genom att utveckla kommunstrukturen kan skillnaderna mellan kommunerna jämnas ut. En kontrollerad anpassning av grundskole- och gymnasienätet så att tillgången på utbildning kan tryggas förutsätter en mera omfattande granskning än de nuvarande kommunerna. En kommun med ett stort befolkningsunderlag kan bättre än små kommuner koordinera och ordna även biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomstjänsterna.

Kommunernas samarbetsbehov och samarbetskyldigheter ökar hela tiden och ordnandet och administreringen av service håller på att differentieras enligt sektor. Det ökade samarbetet har inneburit att en allt större del av kommunens budget binds genom samarbetsorganisationernas beslut. Kommunens beslutanderätt utövas till dessa delar inte av fullmäktige som valts av invånarna i enlighet med demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen, utan demokratin bygger på mera indirekta former. Samarbetsorganisationer är också administrativt tunga.

Med de nuvarande samarbetsformerna, där de enskilda kommunernas fullmäktige har den slutliga beslutanderätten, kan man inte tillräckligt väl förhindra en splittring av samhällsstrukturen. Bäst skulle problemen lösas genom att beslutsfattandet koncentreras och kommunstrukturen utvecklas så att den centrala tätortsstrukturen i stadsregionen tillsammans med de områden som är utsatta för ett tryck att växa administrativt skulle höra till en kommun.

För att arbetsplatser ska uppstå och för en effektiv tillväxt- och näringspolitik förutsätts att kommunstrukturen utvecklas utifrån funktionaliteten.

I ändringar i kommunstrukturen måste man som specialvillkor ta hänsyn till förutsättningarna för de språkliga rättigheterna i grundlagen samt samernas kulturella auto-

nomi. Eftersom samernas språkliga rättigheter är större på hembygdsområdet, förutsätter eventuella ändringar i kommunstrukturen en ändring av lagstiftningen så att de språkliga rättigheterna inte försämras. Om kommunstrukturen förändras på samernas hembygdsområde måste lagstiftningen dessutom ändras så att den motsvarar strukturen.

Eftersom de rättigheter som gäller nationalspråken i huvudsak är bundna vid kommunens språklig status, kan ändringar i kommunindelningen ha verkningar som försämrar de språkliga rättigheterna. I synnerhet i sådana ändringar där kommunens språkliga status ändras från tvåspråkig till enspråkig kommun eller från enspråkig kommun till enspråkig med ett annat språk, försämras de språkliga rättigheterna avsevärt. För att de språkliga rättigheterna inte ska försämras i reformen, ska språklagen vid behov ändras så att den tryggar de språkliga rättigheterna.

Trots reformerna under de senaste åren är kommunstrukturen i Finland fortfarande splittrad och det finns många små kommuner med svaga resurser. Kommun- och servicestrukturreformen har inte som helhet stärkts på alla områden så att den på lång sikt skulle trygga tillgången på service och dess kvalitet.

Enligt kommunindelningsslagen är målet för utvecklande av kommunindelningen en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna. Kommunindelningsslagen innehåller dock inga sådana bestämmelser genom vilka en kommunstruktur i enlighet med målet kunde främjas i stor skala. I ändringar i kommunindelningen läggs huvudvikten i dagens läge vid ändringar som görs utifrån enskilda kommuners utgångspunkter. I synnerhet i stadsregioner bör förutom enskilda kommuners intressen tas bättre hänsyn även till hela regionens intressen för att kommunstrukturen ska kunna reformeras.

### 3 Målsättning och de viktigaste förslagen

#### 3.1 Målsättning

Målsättningen med denna proposition är att i enlighet med regeringsprogrammet genomföra en kommunreform i hela landet för att skapa så starka och livskraftiga kommuner som möjligt överallt i Finland. Syftet med kommunstrukturreformen är utöver målen för utvecklande av kommunstrukturen i enlighet med kommunindelningsslagen dessutom särskilt att stärka kommunernas förutsättningar att ordna service på lika villkor, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen samt deras förmåga att utnyttja marknaden.

Målsättningen är att reformen ska genomföras med utgångspunkt i kommunerna. Kommunerna ska ha skyldighet att utreda en sammanslagning av kommuner i enlighet med kriterierna i lagen. Utredningsarbetet ska bygga på kommunernas kännedom om de lokala förhållandena. I utredningarna ska i detalj tas fram fördelarna och nackdelarna med en kommunsammanslagning till stöd för beslutsfattandet i kommunerna.

För statsrådet föreskrivs ingen behörighet att besluta om kommunsammanslagningar i strid med kommunfullmäktiges vilja i andra fall än då det är nödvändigt för att trygga servicen för kommuninvånarna i kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.

Statsrådet ska dock, liksom nu, ha möjlighet att förkasta kommunernas framställning om en kommunsammanslagning om sammanslagningen uppenbart strider mot målen för utvecklandet av kommunstrukturen och förutsättningarna för ändring i kommunindelningen. Med sammanslagningsunderstöd stöds dessutom bildandet av en kommunstruktur som följer målen för kommunstrukturreformen.

Bland annat den åldrande befolkningen, pensioneringarna i personalen och den försämrade ekonomiska situationen förutsätter strukturförändringar enligt en ganska snabb tidtabell. Enligt propositionen bör sådana

ändringar i kommunstrukturen som hänförs till reformen genomföras senast före ingången av 2017. I stället för stegvisa ändringar styrs kommunerna genom bestämmelserna till att direkt bilda helheter som fungerar så bra som möjligt och är tillräckligt starka med tanke på framtida utmaningar.

Det viktigaste målet för hela kommunreformen är att offentlig service även i framtiden ska vara tryggad överallt i Finland. Syftet med bland annat de föreslagna utredningskriterierna för befolkningsunderlaget är att trygga bildandet av en sådan kommunstruktur som stärker kommunernas förutsättningar att självständigt svara för ordnandet av tjänster och för en tillräcklig egen serviceproduktion. Ett större befolkningsunderlag i kommunerna främjar även bildandet av kommuner med en stabilare kommunalekonomi och minskar behovet av samarbete. Målet är att kommunen ska ha förmåga att fungera som ansvarsorganisation för en enhetlig och stark serviceorganisation. En stark och självständig kommun förmår hantera marknaden när formerna för serviceproduktionen blir allt mångsidigare och möta kraven på en större valfrihet för invånarna.

Syftet med arbets- och samhällsstrukturgrunderna är att styra kommunerna att utreda en kommunsammanslagning på ett område där en enhetligare samhällsstruktur och samordning av markanvändningen, boendet och trafiken kräver gemensamt beslutsfattande. Målet är att minska konkurrensen och deloptimeringen mellan kommunerna och stärka konkurrenskraften och livskraften i hela området. Genom att koncentrera funktionella helheter som baserar sig på samhällsstruktur och pendlingsregion strävar man också efter att kommunstrukturen bättre ska motsvara invånarnas livsmiljö och stärka invånarnas beslutanderätt uttryckligen på det område, vars utveckling de har ett behov av påverka.

Målet för kommunstrukturreformen är att stärka verksamhetsbetingelserna för den lokala demokratin och främja det kommunala beslutsfattandets genomskinlighet. Målet att få en enhetligare kommun- och servicestrukturer stärker ställningen för fullmäktige som valts i direkta val att besluta om ordnandet av tjänster. Även om det även i fortsättningen är ändamålsenligt att vissa av kommunernas

uppgifter sköts i kommunalt samarbete, har starkare kommuner bättre möjligheter att påverka innehållet i detta samarbete. En starkare och stabilare kommunal ekonomi skulle även utöka rörelsefriheten inom det lokala beslutsfattandet.

### 3.2 De viktigaste förslagen

#### Allmänt

Det föreslås att bestämmelserna om genomförande av kommunstrukturreformen tas in i kommunindelningenslagen, eftersom bestämmelser som är centrala för reformen bland annat om målen för utvecklandet av kommunindelningen, förutsättningarna för ändring i kommunindelningen och beredningen, beslutsfattandet samt genomförandet av kommunsammanslagningar för närvarande ingår i kommunindelningenslagen. Samtidigt föreslås att lagens rubrik ändras från kommunindelningenslagen till kommunstrukturlagen, som bättre beskriver dess innehåll.

Bestämmelser om förutsättningar och förfaranden som ska tillämpas för att reformera kommunstrukturen under åren 2013—2016 föreskrivs i lagens nya temporärt gällande 1 a kap. Bestämmelserna i kapitlet kompletterar de bestämmelser i lagen som gäller tills vidare. Bestämmelser om ett ekonomiskt stöd för kommunsammanslagning i anslutning till reformen föreskrivs i 9 kap., som är temporärt i kraft. Dessutom ändras lagens tills vidare gällande bestämmelser till de delar det är ändamålsenligt att tillämpa de ändringar som nu föreslås även i kommunsammanslagningar som görs efter kommunreformen.

För att trygga tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna föreslås att språklagen ändras till behövliga delar i samband med att kommunstrukturlagen stiftas.

Bestämmelser som styr utvecklandet av kommunindelningen och bildandet av nya kommuner

Bestämmelserna i kommunindelningenslagen om mål för utvecklandet av kommunindelningen och förutsättningar för ändring i kommunindelningen kompletteras så att de

bättre motsvarar målen för kommunstrukturreformen. Bestämmelserna ställer specialvillkor och allmänna förutsättningar för reformen inom ramen för vilka reformen genomförs och nya kommuner bildas, men de fungerar som styrande bestämmelser för kommunstrukturen även efter reformen.

De mål för utvecklandet av kommunindelningen som ingår i kommunindelningenslagen motsvarar i stor utsträckning målen för kommunreformen. Som mål för utvecklandet av kommunindelningen betonas stärkandet av förutsättningarna för invånarnas självstyrelse samt förutom ordnandet och finansieringen av kommunens service även kommunens förutsättningar att svara för en tillräcklig egen serviceproduktion.

Som förutsättning för ändring i kommunindelningen tilläggs att ändringen ska främja målen för utvecklandet av kommunindelningen. Detta innebär att man även i beslutsfattande som gäller ändring i kommunindelningen alltmer bör bedöma ändringens konsekvenser ut regionens synvinkel. Förutom en förbättring av kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att ordna servicen ska även en förbättring av förutsättningarna att producera servicen utgöra grunden för en ändring i kommunindelningen. Som förutsättning för ändring i kommunindelningen betonas dessutom att hänsyn ska tas till de språkliga rättigheter som förutsätts i grundlagen. Reformen ska inte leda till att språkligt enhetliga områden splittras eller till betydande ändringar i de språkliga rättigheterna.

I de tidsbestämda bestämmelserna i lagen föreskrivs om målet för kommunstrukturreformen och om förutsättningar och förfaranden som ska iaktas vid reformeringen av kommunstrukturen under åren 2013—2016. Syftet med kommunstrukturreformen ska i enlighet med regeringsprogrammet i synnerhet vara att stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i hudsak själva svara för serviceproduktionen samt deras förmåga att utnyttja marknaden.

## Utredningsskyldighet och utredningskriterier

För genomförandet av kommunstrukturreformen är kommunerna skyldiga att utreda en kommunsammanslagning, om något av de följande utredningskriterierna visar på ett utredningsbehov: 1) det befolkningsunderlag som krävs för servicen, 2) självförsörjning i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur eller 3) kommunens ekonomiska situation. En kommun ska dock inte kunna stanna utanför en utredning även om den inte uppfyller utredningskriterierna, ifall en funktionell helhet som uppfyller förutsättningarna i lagen inte kan uppnås i området på något annat sätt.

Om en kommun håller på att stanna utanför en sammanslagningsutredning har den dessutom möjlighet att bland grannkommunerna välja en sådan kommun som utredningspartner, med vilken den utgör en funktionell helhet, och de aktuella kommunerna ska gemensamt utreda en sammanslagning. Alternativt ska den förstnämnda kommunen tas med i en utredning som den senare kommunen deltar i. Syftet med bestämmelse skulle vara att förhindra att kommuner som de andra kommunerna inte vill ha med till exempel på grund av kommunens svaga ekonomiska situation blir utanför utredningar.

En sammanslagningsutredning ska bygga på en tillräckligt omfattande beredning och som grund för kommunernas beslutsfattande särskilt föra fram fördelarna och nackdelarna med en sammanslagning. Av denna orsak föreskrivs i lagen om målet för en sammanslagningsutredning och vad den åtminstone ska innehålla. Målet för utredningen är att få till stånd ett förslag till en kommunsammanslagning och ett därtill knutet sammanslagningsavtal. Utredningen ska dock alltid inbegripa åtminstone en plan för hur förvaltningen och servicen ska ordnas samt servicen produceras på utredningsområdet, en utredning om sammanslagningens konsekvenser för kommunernas samarbete, en utredning över den ekonomiska situationen, en bedömning av hur invånarnas möjligheter att delta och påverka samt närdemokrati förverkligas samt en detaljerad bedömning av fördelar och nackdelar med en sammanslagning av kommunerna. I en utredning som gäller en

tvåspråkig kommun och en kommun inom samernas hembygdsområde ska bedömas hur de språkliga rättigheterna tillgodoses.

**Befolkningsunderlag som krävs för servicen.** Enligt utredningskriteriet för det befolkningsunderlag som krävs för servicen ska kommuner med mindre än 20 000 invånare tillsammans med de övriga kommunerna utreda en sammanslagning på ett område där befolkningsunderlaget är tillräckligt för ordnande, finansiering och utvecklande av tjänster samt förmågan till egen serviceproduktion är tillräcklig. Utredningsområdet ska speciellt med tanke på ordnandet av social- och hälsovården ha åtminstone cirka 20 000 invånare. Med tanke på ett högklassigt och jämlikt ordnande av den grundläggande utbildningen borde årskullen under 1-åringar i området bestå av åtminstone ungefär 50 barn.

Syftet med utredningskriteriet som gäller det befolkningsunderlag som krävs för servicen är att i enlighet med regeringsprogrammet åstadkomma en kommunstruktur som garanterar jämlik service i hela landet och stärker kommunernas förutsättningar att självständigt svara för ordnandet och produktionen av servicen. Målet är dessutom att stärka och främja bildandet av kommuner med en stabilare kommunal ekonomi.

Syftet med servicekriteriet är i princip att samla ihop kommuner med ett starkare befolkningsunderlag både när det gäller ordnande, produktion och finansiering av servicen. Befolkningsunderlaget har utvärderats med beaktande av både serviceanvändarnas behov och rättigheter att likvärdigt få service och kommunernas ekonomiska och funktionella samt på personella resurser grundade möjligheter att möta servicebehoven. Kommunen ska också ha förmåga att vid behov själv svara för serviceproduktionen. Trots kommunstrukturreformen finns det dock vissa sådana tjänster som kommunerna ansvarar för att ordna och om vilka det föreskrivs att de ska ordnas på ett område som är större än en kommun eller som det i övrigt är ändamålsenligt att ordna genom samarbete mellan kommunerna.

Genom förutsättningen strävar man även efter att säkra möjligheterna att utveckla verksamheten. Tillräckliga ekonomiska och personella resurser är förutsättningen för

kommunens och hela regionens livskraft och utveckling.

**Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur.** Enligt regeringsprogrammet består en stark primärkommun av naturliga pendlingsområden och kan effektivt bemöta utmaningen i allt mer splittrade samhällsstrukturer. Pendlingen och samhällsstrukturen beskriver områden där kommungränserna har liten betydelse med tanke på invånarnas vardag, kommunernas ömsesidiga beroende och även arbetsmarknadsdynamiken i kommunerna och deras tillhörighet till samma ekonomiska område. Inom dessa områden finns det ur näringsstrukturellt perspektiv starka kopplingar mellan utvecklandet av de olika kommunerna.

En kommun ska utreda en sammanslagning av kommuner, om den uppfyller kriterier som avser självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser och pendling. Trots att en kommun inte skulle vara utredningsskyldig enligt ovannämnda kriterier, borde den utreda en sammanslagning om samhällsstrukturkriteriet uppfylls. Pendlingskriteriet och samhällsstrukturkriteriet visar dessutom utredningsriktningen, dvs. med vilken eller vilka kommuner utredningen åtminstone ska göras. Kommuner som på grundval av pendlings- eller samhällsstrukturkriteriet utgör ett enhetligt område, ska gemensamt utreda en sammanslagning av kommunerna.

Med självförsörjning i fråga om arbetsplatser avses förhållandet mellan den arbetande befolkningen i kommunen och antalet arbetsplatser i kommunen. En hög självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser är ett uttryck för kommunens livskraft, konkurrenskraft och förmåga att svara för utvecklandet av näringsverksamheten inom sitt område. Grunden för självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser uppfylls, om självförsörjningsgraden i kommunen är mindre än 80 procent.

Pendlingsgranskningen baserar sig på Statistikcentralens pendlingsprocent för pendlingsregionerna. Med pendling avses arbete utanför den egna boendekommunen. Behovet av en sammanslagningsutredning utvisas av att pendlingen mellan kommunerna är omfattande. Pendlingsregionernas vidsträckthet varierar och påverkas bland annat av central-

kommunens storlek och attraktionskraft i området. I stora pendlingsregioner uppfylls pendlingskriteriet, om pendlingen från kommunen till pendlingsregionens centralkommun är minst 35 procent. Med stora pendlingsregioner avses Tammerfors, Åbo, Uleåborgs, Lahtis, Jyväskylä och Kuopio pendlingsregioner. I övriga pendlingsregioner uppfylls pendlingskriteriet, om pendlingen från kommunen till pendlingsregionens centralkommun är minst 25 procent.

Kriteriet för samhällsstruktur samlar i en utredning ett område där behovet av ett gemensamt beslutsfattande om markanvändningen, boendet och trafiken är störst. Granskningen av samhällsstrukturen bygger på Finlands miljöcentrals tätortsklassificering. Kriteriet för samhällsstrukturen uppfylls för det första, om samhällsstrukturen i området består av en central tätort som sträcker sig över flera kommuners område. Dessutom uppfylls kriteriet, om en närliggande tätort som ansluter sig till den centrala tätorten överskrider kommunens gräns eller trycket på att den centrala tätorten ska växa annars i betydande utsträckning berör en närliggande tätort inom en annan kommuns område.

I Helsingfors metropolområde är utmaningarna allra störst i fråga om en enhetlig planering av samhällsstrukturen och samordningen av markanvändning, boende och trafik. För att beakta särdragen i Helsingfors metropolområde föreskrivs i lagen särskilt om de utredningskriterier för självförsörjning i fråga om arbetsplatser, pendling och samhällsstruktur som ska tillämpas i området. Kommunerna i metropolområdet ska utreda en sammanslagning på områden där det finns ett stort behov av en enhetligare samhällsstruktur på grund av en gemensam central tätort och trycket på att den ska växa. Utredningsområdena ska dessutom utgöra en funktionell helhet och vara motiverade med tanke på området som helhet. Till de utredningsområden som bildas av kommunerna i metropolområdet kan dessutom även höra kommuner utanför området, om det är nödvändigt för att en funktionell helhet ska bildas.

**Kommunens ekonomiska situation.** Syftet med utredningskriteriet som gäller kommunens ekonomiska situation är att stärka kommunens ekonomiska bärkraft att svara

för ordnandet, finansieringen och produktionen av service.

Behov av att utreda en kommunsammanslagning på grund av kommunens ekonomiska situation finns för det första i kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning (så kallade kriskommuner), om de ekonomiska nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunernas finansiering två år i följd underskrider gränsvärdena i den statsrådsförordning som utfärdats med stöd av 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice.

Dessutom uppfylls villkoret i kommuner där ekonomin är på väg in i en kris och nyckeltalen närmar sig gränsvärdena enligt ovan nämnda statsrådsförordning. I detta fall beaktas förordningens gränsvärden tre år i följd vid bedömningen. Det är ett bevis på utredningsbehov om kommunens ekonomi underskrider gränsvärdet enligt fyra av de sex nyckeltalen eller underskottet i balansräkningen i det senaste bokslutet är minst 500 euro per invånare och balansräkningen i de två föregående boksluten uppvisar underskott.

#### Avvikelse från utredningsområdet

För att beakta att områdena i Finland är olika föreskrivs i lagen även en möjlighet att avvika från ett utredningsområde som anges utifrån kriterierna. En avvikelse från det utredningsområde som anges utifrån kriterierna ska för det första vara möjlig om det bildas en alternativ funktionell helhet som uppfyller målen för utvecklande av kommunindelningen och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. En avvikelse ska för det andra vara möjlig, om det är nödvändigt för att bilda en funktionell helhet på grund av särskilt gles bosättning. Dessutom ska det vara möjligt att avvika för att trygga de språkliga rättigheterna för de finsk- eller svenskspråkiga invånarna eller för att trygga samernas rättigheter till sitt språk och sin kultur.

Avvikelse kan dock inte göras automatiskt, utan en avvikelse förutsätter att kommunen har tillräckliga förutsättningar att ordna den lagfästa servicen. Med undantag för de språkliga kriterierna bedöms förutsättningar

na för avvikelse dessutom även i förhållande till områdets helhet. Då blir en avvikelse inte aktuell, om den skulle hindra andra kommuner i området från att bilda en funktionell helhet.

Eftersom de utredningskriterier som gäller kommunerna i Helsingfors metropolområde i princip redan beaktar särdragen i området, ska bestämmelserna om avvikelse från utredningsområdet inte tillämpas på dessa kommuner.

#### Styrning och uppföljning av reformen

I lagen förutsätts att kommunerna gör sammanslagningsutredningar och med stöd av dem sammanslagningsframställningar senast den 1 juli 2014.

I lagen föreskrivs även om skyldighet för kommunerna att senast den 30 november 2013 meddela finansministeriet med vilken eller vilka kommuner de utreder en kommunsammanslagning på det sätt som förutsätts i lagen.

De utredningskriterier som anges i lagen och det avvikelseförfarande som gäller dem styr genomförandet av kommunstrukturreformen. Om en kommun anser det vara ändamålsenligt att göra utredningen på något annat område än det som anges utifrån utredningskriterierna, ska den ansöka om avvikelse från utredningsområdet hos finansministeriet. Ministeriet ska kunna bevilja avvikelse från utredningskriteriet som gäller det befolkningsunderlag som förutsätts för servicen med stöd av det som nämns ovan: en alternativ funktionell helhet bildas, särskilt gles bosättning eller tryggandet av språkliga rättigheter. Innan ett beslut om avvikelse fattas ska finansministeriet förhandla med de kommuner som berörs av beslutet.

Däremot ska avvikelse från ett utredningsområde som anges utifrån pendlings- och samhällsstrukturkriteriet kunna beviljas endast om ministeriet bestämmer att en särskild kommunindelningsutredning ska göras. Statsrådet kan på gemensam ansökan från kommunerna besluta om en kommunsammanslagning på ett område som avviker från nämnda utredningskriterier, om detta bedömt utifrån den särskilda kommunindelningsutredningen är tillräckligt motiverat med beak-

tande av målen och förutsättningarna i lagen. Det ska således inte fattas några särskilda beslut om avvikelser från pendlings- och samhällsstrukturkriterierna.

Avvikelseförfarandet är avsett att stödja utredningsarbetet i kommunerna och beredningen av kommunsammanslagningar. Utredningsarbete kan snabbt fås i gång även i områden där kommunernas åsikter om utredningsområdena annars går i sär. Dessutom får kommunerna genom förfarandet med avvikelser redan i ett tidigt skede av beredningen ministeriets tolkning av om utredningsområdet uppfyller lagens villkor för bildandet av en ny kommun. Beslutet om avvikelser är också av betydelse för det ekonomiska stödet för kommunsammanslagningar, eftersom kommunen då skulle få understöd för kommunsammanslagningen och understöd för utredningskostnaderna även på de ett område som avviker från kriterierna.

Kommunernas anmälningar om utredningsområden och information som fås genom förfarandet med avvikelser ska också användas när regeringen i slutet av 2013 bedömer hur kommunreformen framskrider.

Om kommunen inte senast den 1 juli 2014 har gjort en sådan utredning eller sammanslagningsframställning som förutsätts i lag, kan finansministeriet vid behov bestämma att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras i området. Bestämmelsen skulle komplettera de tills vidare gällande bestämmelserna i lagen och därför kan det med stöd av dem bestämmas att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras enligt en annan tidsfrist än den ovan nämnda.

Statsrådets behörighet att besluta om ändring i kommunindelningen

I propositionen utvidgas inte statsrådets behörighet att allmänt besluta om en kommunsammanslagning om fullmäktige i kommunerna motsätter sig sammanslagningen. Beslut om kommunsammanslagningar ska i regel grunda sig på en gemensam framställning från kommunerna. Det enda undantaget från detta vore statsrådets behörighet att besluta om kommunsammanslagningar som ansluter sig till utvärderingsförfarandet för en

kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.

Statsrådet kan dessutom liksom nu förkasta kommunernas framställning om en sammanslagning, om sammanslagningen uppenbarligen skulle strida mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen.

I enlighet med regeringsprogrammet effektiviseras bedömningsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning genom att det föreskrivs en möjlighet för statsrådet att vid behov skrida till åtgärder om en kommuns förmåga att ordna basservicen äventyras och kommuninvånarna inte får den service de behöver. Detta sker genom att det i lagens tills vidare gällande bestämmelser föreskrivs om genomförandet av en särskild kommunindelningsutredning i anslutning till bedömningsförfarandet och om behörighet för statsrådet att besluta om en kommunsammanslagning i sådana situationer. Till denna del baserar sig propositionen på ett förslag från den arbetsgrupp som berett den gällande kommunindelningslagen.

En ändring i kommunindelningen som gäller en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning inleds på förslag av en utvärderingsgrupp. För att bereda ändringen förutsätts att det görs en särskild kommunindelningsutredning, i vilken både den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och andra kommuner i området deltar. Det förslag som kommunindelningsutredaren lägger fram för kommunen kan gälla 1) sammanslagning av den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning med en befintlig kommun, 2) delning av området för den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning mellan två eller flera kommuner, eller 3) sammanslagning av fler än två kommuner. Dessutom kan förslaget vid behov innehålla överföring av en del av kommunen till en annan kommun.

Om samtliga kommuner godkänner kommunindelningsutredarens förslag till kommunsammanslagning, gör de en framställning om saken till ministeriet. I annat fall görs framställningen av kommunindelningsutredaren. Statsrådet kan besluta om en sammanslagning av kommuner, om ändring-



en är nödvändig för att trygga den service som förutsätts i lagstiftningen för invånarna i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Därtill förutsätts att förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen uppfylls. Statsrådet ska ha den slutliga rätten att pröva om kommunindelningsutredarens förslag till sammanslagning ska genomföras.

I ovan nämnda situationer ska statsrådet undantagsvis ha möjlighet att fatta beslut utan en gemensam framställning om en sammanslagning från fullmäktige i kommunerna. Av denna orsak ändras också bestämmelserna om ändringssökande så att kommunerna i dessa situationer ska ha rätt att söka ändring i statsrådets beslut om en ändring i kommunindelningen.

#### Personalens ställning

Ställningen för kommunernas personal i en ändringsprocess tryggas på nuvarande nivå. Således ska en ändring i kommunindelningen som leder till att personalen byter arbetsgivare fortfarande betraktas som överlåtelse av rörelse. Vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2014—2017 och där personalen övergår i anställning hos en ny kommun ska arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker. Uppsägningsförbudet gäller alla kommuner som berörs av sammanslagningen och gäller i fem år från det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft.

#### Ekonomiskt stöd för sammanslagningar

I syfte att genomföra kommunstrukturreformen erbjuds kommunerna stöd för de sammanslagningsutredningar som förutsätts i lagen och kostnaderna för dem. Dessutom uppmanas kommunerna att företa nödvändiga ändringar i kommunstrukturen genom att de får sammanslagningsunderstöd och ersätts för eventuella statsandelsförluster till följd av sammanslagningen.

För utredningsfasen ska kommunerna ha möjlighet att ansöka om understöd för kost-

naderna för kommunindelningsutredningen hos finansministeriet. Understöd ska också kunna betalas för utredning av hur ekonomin kan saneras i den nya kommunen, om en kommun som uppfyller kriteriet för utredningsbehov som gäller kommunens ekonomi deltar i utredningen. Beslut om understöd fattas av ministeriet. Kostnaderna för en särskild kommunindelningsutredning som statsrådet bestämmer om betalas liksom nu av statens medel.

Betalningen av sammanslagningsunderstöd fortsätter vid sammanslagningar som ansluter sig till kommunstrukturreformen och träder i kraft vid ingången av åren 2014—2017. Eftersom ändamålet med sammanslagningsunderstöden är att stödja bildandet av en kommunstruktur som överensstämmer med målen för kommunstrukturreformen, ska sammanslagningsunderstöd inte betalas vid sammanslagningar som klart strider mot utredningskriterierna. Sammanslagningsunderstöd för en ny kommun med färre än 20 000 invånare ska kunna fås endast om finansministeriet har beviljat avvikelse i fråga om utredningsområdet. En kommun som i strid med pendlings- eller samhällsstrukturkriterierna bildats utan centralkommun beviljas sammanslagningsunderstöd endast om kommunernas sammanslagningsframställning baserar sig på en särskild kommunindelningsutredning. För att få sammanslagningsunderstöd förutsätts dessutom att kommunerna gör en sammanslagningsframställning senast den 1 juli 2014.

Nivån på sammanslagningsunderstöden föreslås vara den samma som vid sammanslagningar som träder i kraft vid ingången av 2013. Grunderna för bestämmande av stödet ändras dock så att de motsvarar bildandet av kommuner som överensstämmer med målen för kommunstrukturreformen så att stödets storlek i högre grad än nu är kopplat till antalet samgående kommuner och den nya kommunens invånarantal. Sammanslagningsunderstödet föreslås vara 2—10 miljoner euro per sammanslagning. Maximalt sammanslagningsunderstöd ska betalas för sammanslagningar som berör flera än sex kommuner som tillsammans har minst 80 000 invånare.

Det föreslås att sammanslagningsunderstödet tilläggsdel ska betalas vid en sådan ändring i kommunindelningen i vilken en eller flera kommuner som uppfyller det utredningskriterium som gäller kommunens ekonomiska situation deltar. Tilläggsdelen är 150 euro per invånare i en kommun som uppfyller förutsättningen och högst en miljon euro per sammanslagning. Syftet med tilläggsdelen är att underlätta kommunens ekonomiska ställning i en situation där en eller flera kommuner med ekonomiska svårigheter ingår i den nya kommunen.

Eventuella kostnadsökande effekter av sammanslagningsunderstöden ska om möjligt förebyggas genom att användningen av sammanslagningsunderstöd styrs i lagen. Sammanslagningsunderstöden ska användas till nödvändiga kostnader för en kommun-sammanslagning, till att utveckla servicesystemet i den nya kommunen och förbättra servicens produktivitet eller stärka ekonomin i den nya kommunen. I sammanslagningsavtalet ska kommunerna besluta enligt vilka principer sammanslagningsunderstödet ska användas till ovan nämnda ändamål. Användningen av sammanslagningsunderstöd övervakas som en del av revisionen av kommunens ekonomi och förvaltning.

Det föreslås att statsandelsförluster ersätts även för åren 2014—2019. Den nya kommunen betalas ersättning för minskningen av statsandelar under det år då sammanslagningen av kommuner träder i kraft och de därpåföljande åren fram till utgången av 2019. Förutsättningen för erhållande av ersättning ska vara att sammanslagningsbeslutet har fattats senast den 1 juli 2014 och att sammanslagningen träder i kraft senast vid ingången av 2017. Ersättningen ska således beroende på vilket år sammanslagningen träder i kraft gälla 3—6 år och således sporra till ett så snabbt genomförande av sammanslagningen som möjligt.

Rätt att göra framställningar som gäller partiella kommunsammanslagningar

I syfte att bilda funktionellt enhetliga helheter som överensstämmer med målen för kommunstrukturreformen bör man vid sidan av sammanslagningar av hela kommuner

också främja överföringar av en del av en kommun till en annan kommun. Partiella kommunsammanslagningar kan vara motive-rade särskilt när en del av en kommun funktionellt har en annan inriktning än resten av kommunen eller ur områdets synvinkel t.ex. med tanke på en balanserad utveckling av samhällsstrukturen.

Inga ändringar föreslås i förutsättningarna för överföringen av en del av en kommun till en annan kommun. För att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun ska således fortfarande i regel krävas godkännande av fullmäktige i de berörda kommunerna. En ändring ska på motsvarande sätt som enligt den gällande kommunindelning-lagen och de förutsättningar som föreskrivs där även kunna göras trots att kommunfullmäktige motsätter sig den.

En framställning om överföringen av en del av en kommun till en annan kommun kan enligt den gällande lagen göras av fullmäktige i den kommun som berörs av ändringen, kommunernas fullmäktige gemensamt eller en kommunmedlem. Det föreslås att till bestämelsen fogas direkt framställningsrätt för ministeriet. För närvarande får ministeriet inleda överföringen av en del av en kommun till en annan kommun endast genom att bestämman att en särskild kommunindelning-utredning ska verkställas. Direkt framställningsrätt för ministeriet har i praktiken visat sig nödvändig i det skede då framställningar av kommuner och kommuninvånare behandlas i ministeriet. Det är då närmast fråga om att smidigt kunna göra tekniska ändringar som gäller avgränsningen av det område som föreslås bli överfört.

### 3.3 Ändringar som föreslås i språklagen

Kommunstrukturreformen kan påverka den språkliga dimensionen hos kommunerna så, att gamla enspråkiga och tvåspråkiga kommuner går samman till nya tvåspråkiga kommuner. Sammanslagning av kommuner bör enligt målen i riksdagens grundlagsutskott (GrUB 10/1998) inte inverka på kommunens språkliga ställning, och en sammanslagning bör inte heller försämra kommuninvånarnas möjligheter att klara sig på sitt eget språk. Därtill bör man vid ändringar i kom-

munindelningen beakta de krav som följer av grundlagens 122 § och 17 § vid tillämpningen av kommunindelningens lagens 4 § 4 mom. om tryggheten av de språkliga rättigheterna (GrUU 33/2009). Den konkreta tillämpningen av dessa principer äger rum i den framställning om kommunsammanslagning som uppgörs efter förhandlingar mellan de kommuner som planerar en sammanslagning eller i en eventuell särskild kommunindelningssutredning och i det beslut om ändring av kommunindelningen som statsrådet fattar. Förslaget till kommunstrukturlag inbegriper två anknytande bestämmelser, för det första att ändringens konsekvenser för de språkliga rättigheterna ska bedömas när ändringen av kommunindelningen utreds och avgörs och, för det andra, att principerna för hur de språkliga rättigheterna ska tryggas i sådana kommuner som blir tvåspråkiga bör antecknas i sammanslagningsavtalet mellan kommunerna.

För det praktiska förverkligandet av grundlagsutskottets principer föreslås sådana tillägg till språklagen som möjliggör en sammanslagning av kommuner utan att sammanslagningen inverkar negativt på kommunens språkliga ställning eller att ställningen för den nya kommunens språkliga minoritet blir sämre än vad den var i den gamla kommunen. De föreslagna ändringarna stöder regeringens målsättning att förverkliga kommunstrukturreformen på det sätt som grundlagens 122 § avser samtidigt som de främjar de rättigheter till deltagande som ingår i grundlagens 14 § och de språkliga rättigheter som ingår i grundlagens 17 §.

I språklagen skulle det göras möjligt att fusionera en enspråkig kommun och en tvåspråkig kommun till en sådan ny tvåspråkig kommun som annars borde bestämmas som enspråkig på grund av att de i lag föreskrivna gränsvärdena (8 procent eller 3000 invånare) underskrids. Den föreslagna ändringen kan jämföras med en enspråkig kommuns frivilliga tvåspråkighet, eftersom fullmäktige i de samgående kommunerna, inom ramen för kommunens självstyrelse, skulle fatta beslut i ärendet och göra en framställning därom, men avgörandet är inte bundet till perioder om tio år åt gången, såsom vid frivillig tvåspråkighet, utan är av bestående karaktär.

Genom den föreslagna lagen specificeras statens skyldighet att översända sina skrivelser till en tvåspråkig kommun på båda språken. Skrivelserna bör redan nu skickas till enspråkiga kommuner på kommunens språk, på antingen finska eller svenska. Arrangemanget stöder tvåspråkiga kommuner i förverkligandet av skyldigheter enligt språklagen i förhållande till sådana förtroendevalda och invånare i kommunen som talar minoritetsspråket. Därtill föreslås att lagen understryker behovet av att i tvåspråkiga kommuner uppgöra även andra organ än fullmäktiges möteskallelser och protokoll på båda språken. Detta görs redan i många tvåspråkiga kommuner.

Övergången för en kommun som inte tidigare varit tvåspråkig till ett system med två språk underlättas enligt förslaget när det gäller utplaceringen på tidigare enspråkigt område av olika skyltar, trafikmärken och andra för allmänheten avsedda anslag. Enligt den gällande lagstiftningen finns ingen egentlig övergångstid, utan en ny tvåspråkig kommun förväntas uppfylla sina språklagsenliga förpliktelser när ändringen i kommunindelningen träder ikraft. Den övergångstid som föreslås räknas från ikraftträdandet av ändringen i kommunindelningen. Därtill föreslås, att skyldigheten inte ska vara på samma sätt strikt med avseende på gatu- och vägnamnskylltar som kommunen placerar ut som med avseende på andra skyltar och anslag.

## 4 Propositionens konsekvenser

### 4.1 Allmänt om konsekvenserna

Målet för kommunstrukturreformen är en omfattande ändring i den nuvarande kommunindelningen och kommunstorleken. Bedömningen av propositionens konsekvenser försvåras av att det inte ännu i detta skede är känt hurdan den nya kommunstrukturen kommer att vara, eftersom den bestäms med stöd av de beslut som fattas om kommunernas utredningar och samgång. Således är det inte heller möjligt att ge en exakt bedömning av propositionens konsekvenser i detta skede av reformen.

Propositionens konsekvenser bedöms nedan i relation till den kommunstruktur som

anges utifrån de föreslagna utredningskriterierna. Konsekvenserna bedöms utifrån både den eftersträvade kommunstrukturen och verksamheten i de nya, starka primärkommunerna. Dessutom bedöms konsekvenserna av sammanslagningsutredningarna.

#### 4.2 Ekonomiska konsekvenser

##### Konsekvenser för statsfinanserna

Reformen av kommunstrukturen skapar förutsättningar för att effektivisera kommunernas verksamhet och göra kommunalekonomin stabilare i de föränderliga förhållandena. Detta inverkar positivt på hela den offentliga ekonomin, även statsfinanserna. Särskilt viktigt är det att stabilisera den offentliga sektorns finansiella ställning och skuld på en hållbar nivå. Stabiliseringen av ekonomin har en central betydelse när förutsättningarna för tillgången på service ska tryggas även i glesbefolkade områden, där utsikterna för befolkningsutvecklingen ytterligare har försämrats.

Den pågående ändringen i befolkningsstrukturen påverkar den finansiella basen för hela den offentliga ekonomin. Åldrandet orsakar ökade kostnader och en försämrad finansiering av den kommunala servicen när skatteinkomsterna minskar. Kommunerna ansvarar för de välfärdstjänster alltifrån social- och hälsovården till skolväsendet som är centrala med tanke på samhällsekonomin. Staten deltar i ordnandet av basservicen i kommunerna i synnerhet genom statsandelssystemet. Att försörjningskvoten blir oförmanligare innebär sämre tillväxtförutsättningar för ekonomin, vilket även försämrar den finansiella basen för statsfinanserna. I det nuvarande systemet är statsandelarna till kommunerna cirka 9 miljarder euro och i ett kalkylmässigt system ökar deras belopp förutom vid en kostnadsökning även vid en äldre åldersstruktur.

Genom kommunsammanslagningar kan man granska den nya kommunen som en helhet där strukturella reformer som påverkar på ekonomins hållbarhet kan genomföras. En större helhet är också mindre beroende av statsandelarna och deras utveckling än en enskild kommun. Nästan hälften av de ökande

åldersbundna offentliga utgifterna gäller de omsorgs- och vårdtjänster som kommunerna ansvarar för att ordna. Kommunalekonomin är med tanke på hållbarhetsproblemet inom den offentliga ekonomin i en central ställning i synnerhet när det gäller servicesystemets produktivitet utveckling. På grund av befolkningsutvecklingen, ökningen av de åldersbundna utgifterna och skuldsättningen inom den offentliga sektorn behövs åtgärder som stärker den finansiella ställningen. De bör bidra till en höjd sysselsättningsgrad, längre yrkeskarriärer, en ökad produktivitet för tjänsterna och utnyttjande av en högre tillväxtpotential. Om inga verksamma åtgärder kan genomföras, är risken att skuldsättningsutvecklingen och underskottsproblemet ytterligare förvärras.

Utgångspunkten för betalningen av sammanslagningsunderstöd är att stödja sammanslagningar av flera kommuner. I rambeslutet om statsfinanserna för åren 2014—2017 har det uppskattats att sammanslagningsunderstöden som staten ska betala i enlighet med den föreslagna lagen uppgår till ca 175 miljoner euro. Detta kalkylerade belopp baserar sig på antagandet om att det sker ca 50 kommunsammanslagningar under åren 2014—2017. Behovet av anslag påverkas givetvis av storleken på de nya kommuner som bildas. I kalkylen har beaktats att understöd i princip inte betalas för sådana kommunsammanslagningar där invånarantalet i den nya kommunen understiger 20 000. Dessa skulle få sammanslagningsunderstöd endast på undantagsgrunder.

Beloppet av och längden på ersättningen för minskningen av statsandelarna skulle bero på tidpunkten för kommunsammanslagningen. Ersättning för sammanslagningar som verkställs 2014 betalas under sex års tid, medan den för sådana som verkställs 2017 betalas endast under tre år. Ersättningarna bedöms uppgå till sammanlagt högst cirka 150 miljoner euro. Ersättningarna skulle dock inte utgöra någon extra utgiftspost i statsfinanserna, eftersom motsvarande avdrag skulle göras även i kommunernas statsandelar.

Kommunerna erbjuder stöd för de sammanslagningsutredningar som förutsätts i lagen och kostnaderna för dem. Särkostnaderna för

sammanslagning utredningar som görs mellan kommunerna uppgår beroende på utredningens omfattning, anknytande bakgrundsutredningar och antalet kommuner som medverkar till uppskattningsvis 15 000—60 000 euro per utredning.

I lagen föreskrivs även om möjligheten i anslutning till genomförandet av kommunstrukturreformen att förrätta statens särskilda kommunindelning utredningar, om kommunerna inte före utsatt tid har gjort de utredningar och framställningar som förutsätts i lag. Kostnaderna för en särskild kommunindelning utredning betalas av statens medel. Kostnaderna är beroende på utredningens omfattning och antalet kommuner som deltar cirka 50 000—100 000 euro per utredning.

#### Konsekvenser för kommunalekonomin

Målet för kommunreformen är en hållbar och stabil kommunalekonomi. En hållbar kommunalekonomi tryggar en finansiell rörelsefrihet i fråga om servicebehoven bland den åldrande befolkningen utan att undergräva kommunens finansiella stabilitet. I kommunalekonomin ska finansieringen vara stabil och förutsägbar i olika konjunkturfaser. Kommuner med starka och stabila resurser har de funktionella och ekonomiska förutsättningarna för att svara för ordnandet av servicen när åldersstrukturen blir kraftigt äldre under kommande år. Genom kommunstrukturreformen eftersträvas även bättre resultat för kommunerna som svar på hållbarhetsgapet i kommunsektorn, dvs. obalansen mellan inkomster och utgifter.

Ökningen av kommunstorleken jämnar ut skillnaderna i kostnaderna för ordnandet av service och ökar i regel den nya kommunens bärkraft när överraskande kostnadstillägg och inkomstförluster drabbar kommunen. Enhetskostnaderna för den producerade servicen varierar kraftigt mellan kommunerna enligt befolkningsunderlagets och producentenhetens storlek. Variationen på verksamhetens kvalitet och effektivitet är störst i små enheter. Dessa är dessutom de sårbaraste till exempel när det gäller tillgången på personal. Den åldrande befolkningen och migrationen orsakar mest problem i kommuner med lågt invånarantal, där kommunens ekonomiska si-

tuation redan färdigt är dålig. Att öka kommunstorleken sänker dock inte som enskild åtgärd enhetskostnaderna eller förbättrar kommunalekonomins stabilitet, om det inte görs i kombination med sådana reformer av servicenätet och tillvägagångssätten som förbättrar kostnadseffektiviteten. Att utnyttja denna utvecklingspotential har varit framgångsrikt till exempel i utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning, där man har kunnat trygga serviceutbudet i kommunen genom att inkomst-, utgifts- och skuldsättningsutvecklingen stabiliserats även på längre sikt.

Med gamla kostnads- och servicestrukturer fortsätter enhetskostnaderna och utgifterna att öka i snabb takt även i den nya större kommunen. När befolkningen blir allt äldre ökar efterfrågan på äldreomsorg och den knappa arbetskraften gör det besvärligare att hantera kostnadsutvecklingen. Däremot minskar efterfrågan på övriga tjänster, vilket ytterligare ökar enhetskostnaderna och trycket på att funktionerna ska ordnas på ett nytt sätt.

Det är många problem förknippade med finansieringen av kommunalekonomin. En instabil inkomstbas kan påskynda utgiftsökningen, försvåra den ekonomiska planeringen och ordnandet av basservice samt tillspetsa hållbarhetsproblemet i kommunalekonomin och statsfinanserna. Det finns en koppling mellan en instabil inkomstbas och en ensidig branschstruktur i kommunen. Genom att öka kommunstorleken kan branschstrukturen på lång sikt göras mångsidigare, vilket har en positiv effekt även på en stärkt skattebas i den nya kommunen. Kommunernas förmåga att bereda sig på kommande, eventuellt växande investeringar blir starkare.

Det centrala målet i propositionen är att bilda kommuner som med stöd av befolkningsunderlaget och de ekonomiska och personella resurserna har förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för invånarna. Med stöd av det särskilda ekonomiska kriteriet strävar man efter att utreda om kommunernas ekonomi utifrån de senaste boksluten är svag eller håller på att drabbas av kris. Syftet med det ekonomiska kriteriet är att säkerställa kommunens eko-

nomiska bärkraft att svara för ordnandet, finansieringen och produktionen av basservicen.

Med stöd av boksluten för åren 2010—2011 uppfyller sex kommuner kriteriet för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Därtill är ekonomin i sammanlagt 36 kommuner med stöd av det ekonomiska kriteriet för åren 2009—2011 på väg in i en kris. Dessa kommuner är vanligen små kommuner med mindre än 4 000 invånare. Det finns sammanlagt 21 sådana kommuner. Det finns sammanlagt 32 kommuner med mindre än 10 000 invånare. Därtill finns sammanlagt 10 medelstora kommuner (invånarantalet 10 000—50 000).

De bokslutsår som är med i granskningen har varit goda inom kommunalekonomin. Klara åtstramningar av kommunernas ekonomiska ställning är att vänta under de kommande åren, eftersom ändringen i befolkningsstrukturen börjar verka med hela sin tyngd i kommunerna. Därför kan man anta att i synnerhet antalet kommuner i ekonomisk kris kommer att öka under de närmaste åren. En åtstramning av den ekonomiska ställningen innebär för dessa kommuner en ökning av lånebeståndet och höjning av inkomstskattesatserna, samt ett ökande underskott. Därmed måste kommunen balansera sin ekonomi med kraftiga saneringsåtgärder inom alla sektorer, vilket ändå inte nödvändigtvis är tillräckligt på längre sikt.

De ekonomiska konsekvenserna av kommunsammanslagningar beror framför allt på kommunens omvärld och genomförandet av kommunsammanslagningen. Fusionskostnaderna i början av en kommunsammanslagning belastar ekonomin i den nya kommunen. Undersökningar har visat att en sammanslagning orsakar mer utgifter än inkomster under de första åren och att den kan ses som en ändringsinvestering inför framtiden. Investeringar orsakar till och med betydande tilläggsutgifter under de första åren. Fördelarna börjar realiseras gradvis efter några år, om den nya kommunen kan utnyttja utvecklingspotentialen i sammanslagningen. I detta avseende beror storleken på fördelarna, dvs. kostnadsbesparingar på längre sikt och bättre produktivitet, på den nya kommunens förmåga att utnyttja den produktivitetspotential

som finns i en sammanslagning. Väsentligt med tanke på serviceproduktionens effektivitet är inte kommunens storlek, utan sättet att ordna och organisera verksamheten och den service som kommunen ansvarar för. Det varierar från fall till fall under vilken period de totala fördelarna eventuellt överstiger kostnaderna och skillnaderna mellan de olika fallen av kommunsammanslagningar är uppenbarligen stora.

Under sammanslagningarnas första år kommer även kommunernas arbetskraftskostnader att öka. Arbetskraftskostnadernas utveckling påverkas av förbudet mot uppsägning av personalen och av enligt vilken personalpolitik lönerna i de samgående kommunorganisationerna och övriga anställningsvillkor ska förenhetligas. Kommunstrukturreformen skulle innebära hundratals överlåtelser av rörelse, vilka orsakar ett behov av harmonisering av lönevillkoren och andra anställningsvillkor under flera år.

Kommunstrukturreformen kommer att tillfälligt höja kommunernas informationsförvaltningskostnader när datasystemen förnyas. Även utvecklingen av kostnadsnivån för underhållet av de nuvarande systemen påverkar de totala kostnaderna. På lång sikt kommer propositionen att sänka de informationsteknologiska kostnaderna, eftersom anskaffningarna görs i större enheter och nedmonteringen av de administrativa strukturerna minskar bland annat antalet licenser som ska skaffas och överlappande arbete. När datasystemen förnyas bör man däremot även göra funktionella reformer, för att de informationsteknologiska fördelarna effektivt ska konkretiseras på ett sätt som främjar produktiviteten. Propositionen möjliggör en sådan förnyelse av tillvägagångssätt och strukturer.

En del av tjänsterna i informationsförvaltningen och de tjänster som olika sektorer använder är redan nu i sam användning i områdena. Propositionen kommer att leda till en förnyelse av datasystemen i synnerhet på sådana områden där tjänsterna i informationsförvaltningen och datasystemen inte är för enhetligade. Behovet av anskaffningar varierar områdesvis.

Även om trycket på utgiftsökningar är stort under de första åren av sammanslagningarna, har utgiftsutvecklingen i den nya kommunen

i genomförda sammanslagningar inte avvikit nämnvärt från de övriga kommunerna. När det gäller de 32 sammanslagningar som gjordes 2009 ökade utgifterna i 16 kommuner mer än i de övriga kommunerna, i lika många nya kommuner var utgiftsökningen lägre än genomsnittet under åren 2009—2011. Under ovan nämnda år ökade kommunernas omkostnader sammanlagt 9,8 procent, i de sammanslagna kommunerna var ökningen 10,2 procent.

Bildandet av kommuner enligt målen för kommunstrukturreformen stöds genom att sammanslagningsunderstöd betalas till kommunerna. Sammanslagningsunderstödet betalas graderat under tre års tid. Som störst skulle sammanslagningsunderstödet uppgå till 10 miljoner euro. I det fallet ska antalet samgående kommuner vara minst sju och invånarantalet i den nya kommunen vara över 80 000 invånare. Sammanslagningsunderstöd sporrar till sammanslagningar mellan flera kommuner och bildandet av helheter med ett tillräckligt stort invånarantal. Enligt det föreslagna ekonomiska kriteriet ska kriskommuner och kommuner som är väg in i en kris spurras till sammanslagningar genom en tilläggsdel som baserar sig på antalet invånare och som till sin nivå skulle motsvara en höjning av kommunernas prövningsbaserade statsandel till kommuner som befinner sig i ekonomiska svårigheter.

Till nya kommuner betalas ersättning för statsandelsminskningen fram till 2019. Betalningsperiodens längd bestäms från det att ändringen i kommunindelningen började. Ersättning för sammanslagningar som verkställs 2014 betalas under sex års tid, medan den för sådana som verkställs 2017 betalas endast under tre år. Under tidigare år har statsandelsförlusterna vid sammanslagningar nästan helt orsakats av ändringen i utjämningsen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna. Dessa har vanligen gällt sammanslagningar som gjorts omkring centralorterna. Med det nuvarande statsandelssystemet skulle situationen inte förändras nämnvärt. När sammanslagningar i enlighet med propositionen allt oftare utsträcker sig även till de mest avlägset belägna trakterna, beror statsandelsförluster oftare än tidigare på faktorerna för bestämmandet av glesbebodda

trakter. I alla sammanslagningar behövs ersättningar dock inte, eftersom det även förekommer uppmuntrande fall med tanke på statsandelarna, i synnerhet på områden som inte är belägna i stadsregionernas omedelbara närhet och som inte omfattas av fjärrortstillägg.

Statsandelsförlusterna har utvärderats enligt en utjämningsen som baserar sig på skatteinkomsterna. Den statsandelsminskning som följer av sammanslagningar innebär en minskning på cirka 150 miljoner euro i kommunernas inkomster.

I samband med kommunreformen bereds även en reform av statsandelssystemet. I enlighet med det beslut om tillsättande som gäller saken bedöms möjligheterna att minska statsandelsförlusterna till följd av sammanslagningar. Avsikten är att det nya statsandelssystemet ska vara i kraft från ingången av 2015.

För att genomföra kommunstrukturreformen ska kommunen ha skyldighet att utreda en sammanslagning av kommunerna, om de förutsättningar som är beviset för ett utredningsbehov uppfylls. En sammanslagningsutredning ska bygga på en tillräckligt omfattande beredning och som grund för kommunernas beslutsfattande särskilt föra fram de fördelar och nackdelar som kan uppnås genom en sammanslagning. Kommunerna kan göra sammanslagningsutredningar antingen som eget tjänsteuppdrag eller med hjälp av förtroendevalda eller köpa in konsult hjälp för det praktiska genomförandet av utredningen. I praktiken har man i de utredningar som gjorts under de senaste åren i regel anlitat utomstående expertis, eftersom konsulter som specialiserat sig på utredningar har kunnat erbjuda ett färdigt koncept för utredningarna och man har ansett att läget behöver bedömas av någon utanför den kommunala organisationen.

I sammanslagningsutredningar uppstår kostnader utöver eventuella konsultarvoden även av övriga särkostnader, till exempel genom beställning av en ekonomisk utredning eller annat statistikmaterial, annons- och tryckkostnader samt en eventuell enkät. Kostnaderna i de utredningar som gjorts under de senaste åren har i regel rört sig kring 15 000—60 000 euro beroende på utredning-

ens omfattning, anknyttande bakgrundsutredningar och antalet kommuner som är med i utredningen. Stöd för utredningskostnader beviljas av statens medel.

I särkostnaderna för sammanslagningsutredningar har inte beaktats den insats som kommunernas egna tjänstemän och förtroendevalda gjort i utredningen. Det är nödvändigt att använda kommunernas egna resurser för att utredningen ska kunna genomföras. Arbetsinsatsens storlek beror på utredningens omfattning och organisering. Förutom beredningsgrupper och utredningskommissioner som tillsatts med experter från olika kommunala servicesektorer behövs ofta många bakgrundsberedningar och bakgrundsutredningar som utförs som tjänsteuppdrag.

Konsekvenser för regionutvecklingen, sysselsättningen och företagen

Propositionens regionutvecklingskonsekvenser beror framför allt på den nya kommunens omvärld och på genomförandet av kommunsammanslagningen. Eftersom det behövs en stark gemensam vision och energi för att främja regionutvecklingen, framhävs betydelsen av ett starkt inbördes förtroende och en god utvecklingsatmosfär i genomförandet av sammanslagningen.

Starkare kommunala aktörer än de nuvarande är starkare också när det gäller att främja näringarna. Således skapar reformen förutsättningar för en starkare och mera omfattande näringspolitik som är ägnad att förbättra verksamhetsbetingelserna för företagen och därmed deras konkurrenskraft. Företagen förutsätter att deras etableringsområde är en effektiv omvärld som erbjuder tillräckliga resurser när det gäller en kompetent arbetskraft, tillgänglighet, lokaliteter och beroende på företaget även närmarknaden. I detta avseende är en kommun som är tillräckligt stark i fråga om resurser och läge i nyckelställning med avseende på stora företag. Reformens konsekvenser för företagen är dock i hög grad indirekta och beror till stor del på hurdana ändringar i kommunernas administrativa och funktionella förfaranden som följer av strukturreformen.

En större kommun kan locka fler företagare till området. Kommunens ansvar för att ord-

na servicen kan underlättas, om det också finns fler serviceproducenter. Ökningen av kommunstorleken ur regionutvecklingens synvinkel leder också till att onödiga näringspolitiska konkurrenskonstellationer mellan kommunerna utjämnas och överlappningar försvinner. En enhetlig markanvändningsplanering av ett större område undanröjer splittring och möjliggör bildandet av större funktionella helheter. En enhetlig markanvändningsplanering av området förbättrar invånarnas trivsel och dessutom är placeringen av bosättningen, företagstomterna och företagsfastigheterna mera planerad ur hela områdets synvinkel. En större kommun gör det även möjligt att utnyttja de möjligheter som följer i spåret av nya och flera lokala särdrag. Till exempel vid produktifieringen av turistmål öppnar sig nya möjligheter i och med en kommunsammanslagning.

En tillräckligt mångsidig näringsstruktur och framgångsrikt företag på hela området stöder sysselsättningen och konkurrenskraften samt konsumtionsefterfrågan. Även kommunernas ekonomi står ofta på en stadigare grund då befolknings- och arbetskraftsmängden är stor. En större kommunstorlek kan ha positiva konsekvenser för ortens dragningskraft. Dragningskraften växer då invånarnas förtroende för den större kommunens förmåga att klara av sina serviceförpliktelser ökar. Ortens dragningskraft ur invånarnas synvinkel avspeglas också i etableringsförutsättningarna för företagsverksamhet.

Konsekvenser för hushållens ekonomiska ställning

För närvarande är skillnaderna mellan kommunernas skattesatser stora och utan en reform av kommunstrukturen kommer skillnaden mellan kommunerna ytterligare att öka. För skattebetalaren kan propositionen leda till att skattebelastningen jämnas ut. När befolkningen ökar kan även de socioekonomiska skillnaderna inom området jämnas ut, vilket minskar de samhällsmässigt skadliga följderna av differentiering.

När kommunstorleken ökar kan vägen till arbetsplatser och service blir längre i både avstånd och tid, och det ökade rörelsebehovet kan orsaka merkostnader för hushållen. Av-



ståndet till närmaste butiksservice kan antas påverka valet av färdväg och bidra till att det blir vanligare med egen bil och att röra sig med den. Om servicen finns på en plats som inte kan nås med kollektivtrafiken, måste man ta sig dit med egen bil. Tillräcklig service på nära håll eller invid goda kollektivtrafikförbindelser gör det till exempel möjligt för äldre att bo längre kvar hemma.

Hushållens ekonomiska ställning kan påverkas av att kommunala avgifter och taxor harmoniseras inom hela den nya kommunen vid en kommunsammanslagning. Genom sammanslagningen kan man däremot möjliggöra mångsidigare specialservice och till exempel en bättre tillgång på service tack vare nya serviceformer.

### 4.3 Konsekvenser för myndigheterna

Konsekvenser för kommunala myndigheters uppgifter och tillvägagångssätt

En kommunsammanslagning förutsätter en integrering av de samgående kommunernas verksamhets- och tillvägagångssätt. Den interna verksamhetsmodellen i den nya kommunen måste byggas upp på nytt. En kommunsammanslagning orsakar ändringar i tillvägagångssätt och olika myndigheters uppgifter och behörighet. I och med en sammanslagning måste i synnerhet koncernförvaltningen, servicetjänsterna och de elektroniska tjänsterna omorganiseras. En större enhet har bättre möjligheter att införa elektronisk ärendehantering, distansservice och andra nya koncept. En större kommun har också bättre resurser att hantera samarbetet med företag.

En större kommunstorlek orsakar ändringar i kommunens nätverk av aktörer och i förhållandena mellan olika utvecklarorganisationer (till exempel utbildnings- och läroanstalter, näringsbolag, tredje sektorn). Antalet aktörer i området ökar och blir mångsidigare. Detta orsakar ett behov av att gallra bland överlappande organisationer. Ändringen förutsätter däremot en nybildning av nätverken och utveckling av gemensamma verksamhetssätt. När kommunerna blir större minskar antalet enheter som utför myndighetsfunktioner på riksplan och regionalt. Funktioner och beslut som tidigare fattats i flera kommuner fattas i

fortsättningen i en kommun eller organisation. Uppgifter som för närvarande utförs som kommunalt samarbete kan i fortsättningen utföras under en kommunorganisation och ledning. Minskningen av samarbetsarrangemang gör även de nu tämligen komplicerade och flerledade förvaltningsstrukturerna klarare.

I och med att kommunstorleken ökar kan specialkompetensen i anslutning till myndighetsuppgifter centraliseras. En centralisering av kunnandet leder till högklassigare tjänster. Mer kunnande och resurser bör även inriktas på att utveckla uppgifter och tjänster. I vissa fall kan arbetsfördelningar och arbetsarrangemang som ansluter sig till skötseln av uppgifter ordnas mera flexibelt. När kommunstorleken ökar kan tjänsteinnehavarnas och arbetstagarnas arbetsresor blir längre och arbetet kan förutsätta resor på olika håll i den stora kommunen.

Trots kommunstrukturreformen finns det dock vissa sådana tjänster som kommunerna ansvarar för att ordna och om vilka det föreskrivs att de ska ordnas på ett område som är större än en kommun eller som det i övrigt är ändamålsenligt att ordna genom samarbete mellan kommunerna. Till exempel utbildningen på andra stadiet samt social- och hälsovården kräver kommunalt samarbete även i framtiden.

En sammanslagningsutredning framhäver fördelarna och nackdelarna med en samgång, vilket gör det lättare för de kommunala beslutsfattarna att ta ställning till en sammanslagning. I utredningen kan utvärderas verkningarna av en ändring i kommunindelningen för bl.a. kommunalekonomin och tryggheten av kommunernas livskraft, den kommunala servicestrukturen, möjligheterna att utveckla infrastrukturen samt kommunernas personalbehov. Med stöd av utredningen kan den eventuella nya kommunens verksamhet gestaltas i jämförelse med situationen i de nuvarande kommunerna och utifrån den kan det bedömas om det finns förutsättningar för en ändring i kommunindelningen.

Sammanslagningsutredningen binder de kommunala tjänstemännens och förtroendevaldas arbetsinsats, vilket har konsekvenser för de kommunala myndigheternas verksamhet. Arbetsinsatsens storlek beror på utred-

ningens omfattning och organisering. Förutom beredningsgrupper och utredningskommissioner som tillsatts med experter från olika kommunala servicesektorer behövs ofta många bakgrundsberedningar och bakgrundsutredningar som utförs som tjänsteuppdrag.

Konsekvenser för regionindelningen och de övriga myndigheterna

På grund av propositionen skulle kommunernas geografiska storlek och folkmängd öka betydligt jämfört med nuläget. En så stor ändring i kommunstrukturen skulle även ha en betydande inverkan på aktörerna inom regionförvaltningen och grunderna för deras regionala indelning. Propositionen kan indirekt påverka behovet av att samordna uppgifterna inom statens regionförvaltning och landskapsförbundens uppgifter så att de bättre motsvarar en föränderlig kommunstruktur.

Man kan anta att antalet kommuner i flera av de nuvarande landskapen skulle minska betydligt i reformen. Det kan dessutom anses sannolikt att kommunsammanslagningar kommer att göras över de nuvarande landskapsgränserna, vilket gör att en del av landskapen mister sina områden genom kommunsammanslagningarna. De enskilda besluten om kommunindelning kan innebära betydande ändringar i landskapsindelningen.

Reformen av kommunstrukturen påverkar regionförvaltningsverkens uppgifter som berör kommunerna. Regionförvaltningsverkens verksamhetsområden är vidsträckta såväl geografiskt som mätt i befolkning och kommunstrukturreformen innebär inte några stora tryck på förändringar i deras regionindelning. Kommunsammanslagningar över landskapsgränserna kan dock ställvis ändra gränserna för verksamhetsområdena. Regionförvaltningsverkens regionindelning måste i varje fall förnyas tekniskt, om landskapsindelningen förnyas.

Ingen närings-, trafik- och miljöcentral kan vara mindre än ett landskap, och därför kan reformen av kommunstrukturen leda till behov av ändringar i regionindelningen av NTM-centralerna.

Statens regionindelningar på lokalnivå är häradsindelningen och de därtill knutna verk-

samhetsområdena för polisinsatserna, magistraterna och utsökningen, tingsrätternas domkretsar, åklagarmyndigheternas verksamhetsområden samt TE-byråernas verksamhetsområden. Ändringar i kommunindelningen kommer att påverka alla de här. Ändringarna kan påverka bland annat verksamhetsområdena, verksamhetsställets läge och om kontoren är en- eller tvåspråkiga.

Minskningen av antalet kommuner och ökningen av kommunstorleken har i princip inga verkningar för ordnandet av kommunalval, eftersom det redan nu finns olika stora kommuner i Finland där kommunalval förrättas enligt samma bestämmelser i vallagen. Om det i samband med kommunreformen fattas beslut om att lagstiftningen ska ändras så att det för kommunalvalet bildas interna valkretsar i kommunen, leder reformen till många slags indirekta verkningar. I riksdagsvalet kan bildandet av nya stora kommuner ha verkningar för valkretsgränserna och därigenom för proportionaliteten i riksdagsvalet.

De strukturer som uppnås i och med kommunreformen kommer att ha stor inverkan på församlingsindelningen och den pågående strukturreformen på lokalnivå inom kyrkan.

Konsekvenser för personalens ställning

Det är inte möjligt att uppskatta kommunstrukturreformens verkningar för det totala antalet anställda eller personalstrukturen på förhand. Utvecklingen av antalet anställda påverkas bland annat av pensioneringar i personalen och fortsatta yrkeskarriärer, uppsägningsförbud, servicestrukturreformen inom social- och hälsovården, ändringar i lagstiftningen samt den ökande externaliseringen av kommunala funktioner. Reformen kommer ändå att innebära stora förändringar i organisationen och sättet att ordna servicen när kommuner går samman och de samarbetsarrangemang som kommunerna tidigare bildat bryts upp. Ändringarna har stor inverkan på personalens placering och uppgifter.

I kommunstrukturförändringen blir arbetsgivarens storlek större och det blir därmed lättare att få en yrkesmässig personalledning och personalförvaltning i kommunorganisationerna. På detta sätt kan även personalledningen i framtiden bättre stödja

utvecklandet av serviceproduktionen i kommunerna och en resultatrik verksamhet. Kommunstrukturreformen förutsätter större beredskap i förändringsledarskapet och mera allmänt även i kommunorganisationernas förändringsförmåga. I en större kommunorganisation finns det bättre möjligheter att utveckla en mera omfattande yrkeskompetens och avancemang för personalen. Revideringen av strukturerna gör det dessutom möjligt att använda arbetskraften i större helheter än planerat.

Under kommande årtionden kommer behovet av kommunal service att öka betydligt, men storleken på de åldersklasser som kommer ut på arbetsmarknaden minskar. I och med att arbetskraften minskar kan den offentliga sektorn inte anställa lika många som nu. Risker är brist på arbetskraft, i synnerhet i de mera avlägsna områdena, och yrkeskunnig arbetskraft. Med starkare kommuner än nu som mål är det lättare att rekrytera även ny yrkeskunnig arbetskraft.

I propositionen tryggas ställningen för kommunernas personal i förändringsprocessen. Således ska en ändring i kommunindelningen som leder till att personalen byter arbetsgivare fortfarande betraktas som överlåtelse av rörelse. Propositionen skulle således i hög grad trygga bestående anställningsförhållanden för personalen i reformen. Personalens uppgifter och arbetsplats kan dock förändras. Den ordinarie lönen kan också sjunka på grund av en lägre kravnivå i den nya uppgiften eller tjänsten enligt arbets- eller tjänstekollektivavtalet. I allmänhet harmoniseras lönerna för personer i samma arbete eller ställning. Löner har tidigare i kommunsammanslagningar till stor del harmoniserats enligt den högsta lönen, men på sista tiden har även genomsnitt eller lägre harmoniseringsnivåer använts.

#### 4.4 Miljökonsekvenser

De föreslagna bestämmelserna och den ökning av kommunernas arealer och minskning av antalet kommuner som följer av dem ger bättre förutsättningar att fatta positiva beslut för miljön och samhällsstrukturen. En ändring i kommunstrukturen garanterar likväl inte i sig en sådan utveckling. Detta beror

speciellt på att beslut och avgöranden som gäller markanvändningen, byggandet och miljövården alltid är förknippade med en viss osäkerhet.

De sammantagna verkningarna av de föreslagna bestämmelserna gäller i synnerhet samhällsstrukturen, rörelsebehovet, energiförbrukningen och människors levnadsförhållanden. Konsekvenserna kan vara både positiva och negativa.

Propositionen främjar ordnandet av en gemensam styrning och samordning av markanvändningen, boendet, trafiken och näringspolitiken. En effektivare planering och ett effektivare beslutsfattande framhävs i synnerhet i stadsregioner där en enhetlig stadsstruktur sträcker sig från centralorten över gränserna till kranskommunerna. Propositionen möjliggör ett centraliserat beslutsfattande om enhetliga bostadsmarknads-, närings-, service- och kollektivtrafikområden som är viktiga för invånarna och företagen.

Propositionen har positiva verkningar eftersom den förbättrar möjligheterna att fatta avgöranden som leder till en enhetligare samhällsstruktur. Propositionen kommer sannolikt att minska behovet av att ta i bruk nya byggområden utanför samhällsstrukturen samt leda till en mindre belastning på växtlighet, organismer och naturens mångfald. Propositionen främjar på så vis målen för planeringen av områdesanvändningen enligt markanvändnings- och bygglagen särskilt när det gäller att bibehålla naturens mångfald och andra naturvärden. En effektivare planering av markanvändningen förbättrar förutsättningarna för att minska byggandet i randområden som leder till en splittring av landskapet, skogar och andra naturområden.

Propositionen främjar bibehållandet av kulturmiljön och kulturlandskapet, eftersom behovet av att ta i bruk nya byggområden minskar. När det gäller frågan om hur bibehållandet av den byggda miljön och kulturmiljön kunde främjas kan förslaget med anledning av en ökad genomsnittlig områdeseffektivitet ha en negativ inverkan på redan byggda områden. På dessa områden kan ett tätare och effektivt byggande hota den byggda miljös och kulturmiljös värden.

Propositionen effektiviserar markanvändningen och förbättrar därmed förutsättning-

arna för kollektivtrafiken samt ökar dess utnyttjandegrad och minskar behovet av personbilar. Propositionen minskar markanvändningslösningar som bygger på den inbördes konkurrensen mellan kommunerna och som kan splittra regionens samhällsstruktur eller försvåra förutsättningarna för en utveckling av samhällsstrukturen och kollektivtrafiken.

Propositionen ökar energi- och ekoeffektiviteten i samhällsstrukturen genom att höja den genomsnittliga områdeeffektiviteten i synnerhet i stadsregioner, vilket resulterar i att de genomsnittliga rese- och transportsträckorna blir kortare. Speciellt energiförbrukningen och växthusutsläppen i trafiken minskar. Ökningen av kommunernas arealer kan för invånarna och företagen i kommunernas randområden innebära längre avstånd, högre energiförbrukning och större växthusutsläpp, om servicen koncentreras enbart till den centrala tätorten. Propositionen har som helhet positiva klimatverkningar till följd av att rörligheten och utsläppen minskar.

Propositionen förbättrar som helhet tillgången på service och dess tillgänglighet, ökar förutsättningarna för att ordna närservice samt i och med att den inbördes konkurrensen mellan kommunerna minskar undanröjer sannolikt orsakerna till att det utanför samhällsstrukturen byggs stora köpcentrum som ökar avstånden för kunderna.

Propositionen minskar den markareal som används till byggande särskilt på områden som direkt ansluter sig till samhällsstrukturen och där förutsättningarna att bevara dem i både jord- och skogsbruks- samt rekreationsanvändning förbättras. Propositionen främjar på så vis även bevarandet av områden som är viktiga för matförsörjningen och skogsbruket. En förtätad samhällsstruktur och effektivare markanvändning minskar mängden obyggda områden i strukturen och kan leda till en minskning av närbelägna rekreationsområden, vilket för sin del kan minska trivseln. Propositionen kan lokalt öka bullret från trafiken, vilket i dessa områden kan ha negativa konsekvenser för människors hälsa och trivsel. En enhetligare samhällsstruktur minskar som helhet trafikmängden och bullret från trafiken samt främjar på så vis människors hälsa och trivsel.

Propositionens positiva klimatverkningar ökar de bättre förutsättningar att förverkliga energieffektiva regionala uppvärmningssystem med låga utsläpp som följer av en effektivare markanvändning.

Minskningen av markområde som används till byggande minskar de nödvändiga investerings- och driftskostnaderna samt mängden naturresurser som används till byggande och själva användningen.

#### 4.5 Övriga samhälleliga konsekvenser

Konsekvenser för tillgången och kvaliteten på servicen

Syftet med propositionen är att i enlighet med regeringsprogrammet säkra en sådan kommunstruktur som garanterar jämlik service i hela landet och stärker kommunernas förutsättningar att självständigt svara för ordnandet och produktionen av basservicen.

Enligt en allmän granskning skulle den större kommunstorlek som eftersträvas genom reformen förbättra kommunernas ekonomiska och funktionella förutsättningar att svara för tryggheten av service nära invånarna. Genom att stärka kommunernas förutsättningar att ordna och finansiera sin service utjämnas samtidigt skillnaderna mellan kommunerna bland annat när det gäller kvaliteten och tillgången på service. Dessutom minskar större organisationshelheter riskerna i ekonomin och verksamheten när det gäller att trygga servicen för kommuninvånarna. De ekonomiska riskerna kan till exempel ansluta sig till oförutsägbara stora vårdkostnader och riskerna i verksamheten åter till exempel till personalresurserna, såsom tillgången på kompetent personal och vikariearrangemang.

En ökning av kommunstorleken förbättrar kommunernas förutsättningar att producera servicen effektivare än förut bland annat för att det är lättare att organisera arbetena och skaffa specialkompetens i en större organisationshelhet. Det är även lättare att skaffa datasystem och teknik till större enheter.

Tillgången på service påverkas av hurdana beslut som fattas om den nya kommunens servicenät. Risken är att servicen gallras i randområdena på grund av nedskärningen av kostnaderna. Då kan servicepunkterna kon-

centreras till stadens centrum, vilket orsakar serviceanvändarna lång väg för att utträta ärenden. Verkningarna av en ökad kommunstorlek för placeringen av servicen är dock svår att förutspå, eftersom koncentrationen av servicen även kan ha andra orsaker som inte är beroende av en ändring i kommunindelningen, bland annat åldersstrukturen och flyttningsrörelsen i kommunen. Den kan också till exempel påverkas av att kommunen inte har några ekonomiska förutsättningar att ordna servicen eller rekrytera kompetent personal till randområdena. Det är således särskilt svårt att jämföra hur servicen skulle bli placerad i en eventuell större kommun och hur den skulle vara placerad om kommunen inte hade gjort strukturella ändringar.

Placeringen av kommersiella tjänster i framtiden påverkas i synnerhet av var invånarna utträtar sina ärenden.

En kommunstruktur i enlighet med propositionen tryggar kommunernas förutsättningar att sörja för en likvärdig tillgång på undervisning och i nödvändig omfattning ordna undervisning enligt författningar och de riksomfattande grunderna för läroplanen. Propositionen tryggar även kommunernas förutsättningar att sörja för elevvårdstjänster, specialundervisning och en trygg och sund studiemiljö. Propositionen tryggar likaså kommunernas förutsättningar att sörja för utvecklandet av undervisningspersonalens kompetens samt rekryterandet av personal som uppfyller behörighetskraven i en tillräcklig rekryteringsgrund. Dessutom säkerställer propositionen att kommunerna har ett tillräckligt befolkningsunderlag för att den valfrihet i undervisningen som hör till den grundläggande utbildningen ska förverkligas. I praktiken innebär detta att det ska finnas minst 50 barn i varje åldersklass.

Bildandet av starkare kommuner klargör ägarstrukturerna i organisationer för anordnare av yrkesutbildning och ger ramar för en logisk utveckling och ett logiskt stärkande av nätet av utbildningsanordnare så att det stöder områdenas livskraft och tryggar utbildningstjänsterna i områdena och båda språkgrupperna. Eftersom verksamhetsområdet för yrkesutbildning i regel är större än en kommun, regionalt eller till och med riksomfattande, undanröjer en revidering av kommun-

strukturen i fråga om yrkesutbildningen inte behovet av samarbete i samma form som de nuvarande, huvudsakligen bredbasiga samkommunerna.

Ökningen av kommunstorleken kan ha negativa konsekvenser för tillgången på service när avstånden eller naturförhållandena komplicerar tillgängligheten. I glesbebyggda områden och s.k. kommuner med långa avstånd ligger centralorterna i vidsträckt kommuner med liten folkmängd långt från varandra. Vid en helhetsbedömning av förhållandena kan det då visa sig svårt att bilda en funktionell helhet. Skärgårdsmiljö kan likaså ställa begränsningar på utvecklandet av kommunstrukturen med beaktande av tillgången på service.

Man måste lägga märke till att om reformen framskrider på mycket olika sätt i olika områden, kan detta ha en menlig inverkan på jämlikheten och till och med leda till ökad ojämlikhet.

Konsekvenser för den kommunala demokratin

En ändring i kommunstrukturen leder oundvikligen till att det bildas större kommunenheter. Detta orsakar ett behov av att förbättra den representativa demokratin till representativ demokrati i större kommunenheter. Dessutom orsakar detta ett ännu starkare behov av att utveckla de direkta formerna för deltagande och påverkan för kommuninvånarna. Detta utrednings- och beredningsarbete utförs som bäst som en del av totalreformen av kommunallagen.

Ökningen av kommunstorleken har flera konsekvenser ur den representativa demokratin synvinkel. Minskningen av antalet kommuner minskar fullmäktigeplatserna, och därför minskar antalet fullmäktige och i vidare bemärkelse antalet förtroendevalda. De förtroendevaldas arbete blir allt mer krävande och det går ofta mer tid åt till att sköta förtroendeuppdraget i större kommuner än i små kommuner. Minskningen av antalet fullmäktige kan leda till att det blir alltmer utmanande att säkerställa en social representativitet. Minskningen av antalet fullmäktigeplatser påverkar också partifördelningen i fullmäkti-

ge och därmed partiernas dominerande ställning. Kommunsammanslagningar påverkar representationen för kommunens olika delområden, dvs. den regionala representativiteten. Stora kommunenheter och stora fullmäktige kan även påverka kommunledningens sätt att fungera.

Kommunsammanslagningar kan leda till att kommuninvånarna upplever att avståndet mellan dem och beslutsfattarna ökar och att beslutanderätten flyttas längre bort. Detta kan till exempel leda till en minskad röstningsaktivitet och ett minskat deltagande bland kommuninvånarna i större kommuner. Däremot kan kommuninvånarnas villighet att delta och påverka också öka i och med en sammanslagning, men kanaliserad på annat sätt än via det representativa systemet. Det är möjligt att ökningen av kommunstorleken dessutom gör det svårare för kommuninvånarna att identifiera sig med den nya kommunen. Enligt resultaten av forskningsprogrammet ARTTU som gäller kommun- och servicestrukturreformen kan kommuninvånarna däremot uppleva en starkare samhörighet med sitt eget bosättningsområde, sin by eller sin kommundel eller sin trakt eller sitt landskap än sin egen hemkommun. Identifiering har flera bakomliggande faktorer, bland annat individuella och demografiska bakgrundsegenskaper (ålder, utbildningsnivå, yrkesställning och kön). Undersökningarna om sambanden mellan kommunstorleken och identifiering varierar. I undersökningen "Kuntalainen - kansalainen" som Pekola-Sjöblom, Helander och Sjöblom publicerade 2006 konstateras att i kommuner som är stora för finländska förhållanden, dvs. har mer än 20 000 invånare, är invånarnas känsla av samhörighet med kommunen mycket större än i de minsta enheterna. Observationerna är bestående ur tidsperspektiv och i stora städer har funnits fler invånare som kraftigt identifierar sig med kommunen och på motsvarande vis färre invånare som på attitydnivå inte fäst sig nämnvärt vid sin kommun än i små kommuner. I vissa andra undersökningar har det enligt Pekola-Sjöblom, Helander och Sjöblom däremot förekommit motsatta resultat och till exempel i fråga om norska kommuner har observationen varit att invånarna är mera fästa vid kommunen i små kommu-

ner än i större. Identifieringen kan i varje fall understödjas till exempel genom att man tar hänsyn till att påverkansmöjligheterna för invånarna i små sammanslagna kommuner ska tryggas i den nya kommunen. Ofta blir demokratifrågor vid förändringar som t.ex. en sammanslagning eftersatta i och med att frågor som gäller förvaltningen, ekonomin eller ordnandet av servicen blir framträdande. Därför är det särskilt i samband med sammanslagningar och redan när sammanslagningsavtalet upprättas nödvändigt att fästa allt större uppmärksamhet både vid att utveckla det representativa systemet och även kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka.

Minskningen av olika samarbetsorganisationer till följd av kommunsammanslagningar har positiva verkningar ur demokratins synvinkel. Det ökade behovet av kommunalt samarbete har inneburit att en allt större del av kommunens budget binds genom samarbetsorganisationernas beslut. Kommunens beslutanderätt utövas till dessa delar inte av fullmäktige som valts av invånarna i enlighet med demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen, utan demokratin bygger på mera indirekta former. Samarbetsorganisationer är också administrativt tunga och det och ökningen av olika former av samarbetsnätverk har inneburit att beslutsfattandet varken är genomskinligt eller klart ur kommuninvånarens synvinkel. Även detta kan fjärma kommuninvånarna från beslutsfattarna.

I en kommunstruktur som följer propositionen är det en part som har en tillräckligt vid invånar- och kompetensgrund som har makten och ansvaret för ordnandet och finansieringen av servicen. Återställandet av beslutanderätten till kommunnivå samt till fullmäktige som valts genom direkta val stärker möjligheterna att påverka det kommunala beslutsfattandet i den nya kommunen. Att återföra beslutanderätten till fullmäktige som valts genom direkta val och genomföra kommunsammanslagningar minskar behovet av enskilda avtal och samarbetsorganisationer mellan kommunerna och härmed innebär reformen också att förvaltningen blir enklare och klarare än den nuvarande och att demokratin utvecklas. En stark och självständig kommun förmår hante-

ra marknaden i ett läge där serviceproduktionsformerna blir allt mångsidigare och möta kraven på större valfrihet för invånarna. En stark kommun kan också ha bättre möjligheter att på ett mera övergripande sätt utveckla invånarnas möjligheter att delta och påverka. Ändringarna i kommunstrukturen kan dessutom sporra kommunerna att införa nya slags former för demokratin.

I samband med totalreformen av kommunallagen granskas behoven av ändringar i den representativa demokratin och invånarnas påverkansmöjligheter och utvecklingsalternativen. Bakom ligger förutom kommunreformen och en ökad kommunstorlek att utmaningen under de senaste årtiondena i alla etablerade demokratier har varit förändringen i medborgarnas politiska deltagande samt ett försvagat förtroende för de demokratiska institutionerna. Förändringstrenderna för deltagande märks på kommunnivå bland annat som en sänkt röstningsaktivitet och ett minskat intresse för förtroendeuppdrag. Däremot har understödet för direkt deltagande dock ökat jämnt bland kommuninvånarna under 2000-talet. Trenderna anger att det fråga om långvarigare förändringsfaktorer i anslutning till medborgarnas deltagande i samhället, vilket har många bakomliggande orsaker.

Konsekvenser för medborgargruppenas ställning

**Nationalspråken finska och svenska.** I propositionen betonas som förutsättning för ändring i kommunindelningen att hänsyn ska tas till de språkliga rättigheter som förutsätts i grundlagen. Reformen ska inte leda till en splittring av språkligt enhetliga områden eller till negativa förändringar i tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. De språkliga konsekvenserna av en kommunsammanslagning varierar i olika kommuner och i olika landskap och det är viktigt att språkligt enhetliga områden bevaras. Därför är det viktigt att göra en långsiktig bedömning av språkkonsekvenserna på varje utredningsområde och i ett så tidigt skede av varje kommunsammanslagning som möjligt för att man ska kunna välja mellan olika alternativ.

En kommunsammanslagning kan leda till positiva verkningar så till vida att en större

kommunenhet får bättre förutsättningar att ge service på minoritetsspråket. Dessutom är det lättare att införa nya förfaranden vid en förändring. En kommunsammanslagning kan även leda till negativa konsekvenser för tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Både servicen och utträttandet av ärenden på minoritetsspråket kan försämrats, om språkförhållandena i kommunen ändras markant i och med sammanslagningen. En kommunsammanslagning kan påverka språkförhållandena till exempel så att 1) en enspråkig kommun blir en del av en sådan ny tvåspråkig kommun, vars majoritetsspråk är ett annat än i ovan nämnda enspråkiga gamla kommun, 2) kommunens majoritetsspråk ändras eller 3) minoritetsspråkets andel i kommunen minskar betydligt. I sådana kommunsammanslagningar ska man säkerställa att minoritetsspråkets rättigheter garanteras i praktiken.

Genom justitieministeriets och Finlands Kommunförbunds språkbarometerutredningar (2004, 2006, 2008, 2012) har man kunnat konstatera att den kommunala servicen för finskspråkiga minoriteter i allmänhet förverkligas på en jämförelsevis hög nivå av kundtillfredsställelse i kommuner med svensk majoritet, medan den åter oftast är bristfällig för svenskspråkiga minoriteter i kommuner med finsk majoritet. Kommunstrukturen kan mot denna bakgrund öka behovet av en bättre svenskspråkig serviceproduktion åtminstone i nya tvåspråkiga kommuner med finsk majoritet för att den språkliga jämlikhet som ingår i 17 § i grundlagen ska säkerställas och skyldigheten i 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses ska fullgöras.

I Fastlandsfinland finns för närvarande endast tre enspråkigt svenskspråkiga kommuner. Det är möjligt att det till följd av kommunstrukturen inte skulle bli kvar en enda enspråkigt svensk kommun eller endast en sådan kommun i Fastlandsfinland. Den i språklagen förutsatta kommunikationen mellan staten och den aktuella kommunen / de aktuella kommunerna på kommunens språk eller det språk som majoriteten i kommunen talar, i detta fall svenska, kan i så fall försämrats. Antalet tvåspråkiga kommuner skulle

också minska till följd av kommunreformen. Antalet kommuner med finska som majoritetsspråk skulle i Fastlandsfinland i stället för 18 kanske vara ungefär hälften färre, och antalet kommuner med svenska som majoritetsspråk skulle i stället för 12 kanske också vara ungefär hälften färre. Finskans ställning som protokoll- och arbetsspråk samt servicespråk i tvåspråkiga kommuner fortsätter att vara stark, men svenskans ställning kan försämrars, om inte nationalspråkens ställning som protokollspråk stöds särskilt. På kommunal nivå kan det dessutom behövas specialarrangemang på språkliga grunder, om till exempel avstånden i och med att kommunstorleken ökar blir sådana att det blir svårt att driva skolor, upprätthålla hälsovård och andra offentliga tjänster på skäligt avstånd från serviceanvändarna.

På längre sikt kan även antalet finsk- och svenskspråkiga kommunala tjänstemän och arbetstagare minska i och med att förvaltningen i de nya kommunerna eventuellt krymper. En omorganisering av de kommunala myndighetsfunktionerna påverkar i så fall både finskspråkigas och svenskspråkigas sysselsättning inom kommunsektorn genom att minska arbetsmarknaden. I förslaget ställs inga särskilda behörighetskrav i fråga om språkkunskaper för tjänstemän, utan de bestäms fortfarande i huvudsak inom de nya kommunernas eget beslutsfattande, där tillgodoseendets av de språkliga rättigheterna på lika villkor ska beaktas. En kommunsammanslagning kan påverka kommunens arbetsspråk eller det språk som allmänt används i kommunens förvaltning. Om minoritetsspråkets andel minskar i och med en kommunsammanslagning, är risken att växelverkan och uträttandet av ärenden endast sker på majoritetsspråket och att de förtroendevalda inte kan använda minoritetsspråket i sina uppgifter.

De förslag som ingår i propositionen, inklusive de ändringar som föreslås i språklagen, möjliggör kommunsammanslagningar och stärker samtidigt ställningen för den språkliga minoriteten i en tvåspråkig kommun på ett sätt som väntas undanröja eventuella negativa verkningar för de språkliga rättigheterna av kommunsammanslagningar och leda till att ställningen för den språkliga mi-

noriteten i en tvåspråkig kommun stöds och den språkliga jämlikheten upprätthålls.

**Samiska språket och kulturen.** Viktiga med tanke på kommunstrukturreformen är i synnerhet 2 § som gäller tillämpningsområdet för samiska språklagen samt 16 § som gäller skyldigheten för myndigheter på samernas hembygdsområde att använda samiska i protokoll och andra handlingar. Enligt den först nämnda bestämmelsen hör bland andra de kommunala organen i Enare, Enontekis, Sodankylä och Utsjoki kommuner samt organen i sådana samkommuner till vilken någon av dessa kommuner hör till lagens tillämpningsområde.

I en kommun där de samiskspråkigas andel av kommunens befolkning den första dagen föregående år har varit större än en tredjedel ska de kommunala organen använda också samiska i protokoll och andra handlingar som är av allmän betydelse. Om beslut om kommunsammanslagning fattas så att de påverkar kommunernas ställning på samernas hembygdsområde, ska tekniska lagstiftningsändringar inledas omedelbart efter beslutet. Det är fråga om behovet av tilläggsanslag, men också om hur man kan trygga tillräckliga översättarresurser, vars nivå kan bedömas utifrån nivån på de nuvarande översättningsresurserna för nordsamiskan.

Genomförandet av kommunstrukturreformen på samernas hembygdsområde innebär en så stor förändring i samernas ställning som urfolk att förhandlingar om ändringen och dess verkningar för samernas språkliga rättigheter ska föras med sametinget före beslutsfattandet, inklusive den personalökning som ändringen förutsätter (översättare) och behovet av höjda anslag.

**Specialgruppers möjligheter att få tolknings- och översättningshjälp.** De övriga minoriteter som nämns i 17 § i grundlagen är inte på samma sätt regionala som kommuninvånare som talar nationalspråken och samiska. Till exempel servicen för personer som använder teckenspråk kan i och med en större kommunstorlek och starkare primärkommun antas hållas på samma nivå eller förbättras, vilket därmed innebär att deras möjligheter att få tolknings- och översättningshjälp inte försämras. Situationen är likadan för romerna.



## Sociala konsekvenser

**Konsekvenser för jämställdheten och likställdheten.** Propositionens jämställdhetskonsekvenser kan delas in i å ena sidan direkta konsekvenser och å andra sidan konsekvenser som beror på hur den nya kommunen bildas. De direkta konsekvenserna är positiva med tanke på jämställdheten mellan könen. Större kommunenheter har bättre möjligheter att främja jämställdheten på hela kommunens nivå och utveckla jämställdheten och likställdheten samt specialiserad service för olika specialbehov. Beaktandet av köns- och kundaspekten förutsätter ett kvantitativt och kvalitativt kunskapsunderlag, och möjligheterna att upprätthålla ett sådant är bättre i större kommuner. Tydligast märks konsekvenserna i genomförandeskedet och de är beroende av servicenätlösningarna och hur samhällsstrukturen och trafikförbindelserna påverkar tillgången på tjänster och hur demokrati och delaktighet förverkligas i den nya kommunen.

Konsekvenserna av en sammanslagning av kommuner för jämställda deltagandemöjligheter för kvinnor och män kan vara av två slag. I sammanslagna kommuner har man märkt att kvinnornas andel i fullmäktige minskat med sammanlagt ett par procentenheter. En ökning av kommunstorleken kan också vara en möjlighet med tanke på jämlikheten mellan könen. Under pågående fullmäktigeperiod är andelen kvinnor och män av fullmäktigeledamöterna mera balanserad i stora än i små kommuner.

Tillgången, kvaliteten och inriktningen på den kommunala servicen har betydande konsekvenser för jämställdheten och likställdheten mellan könen. Fysiskt avstånd, trafikförbindelser, kön och bl.a. åldersstruktur ska granskas samtidigt vid bedömningen av servicebehov. Även när man granskar servicebehoven i minoritetsgrupper, bland annat handikappade, ska man ta hänsyn till att behoven är olika bland kvinnor och män. En större kommunenhet har goda möjligheter att sörja för en högklassig närservice som direkt påverkar kommuninvånarnas jämställdhet och likställdhet. Riskerna är tillgången på service i glesbygdsområden och trafikförbindelserna. Möjligheterna för utsatta och äldre

personer att röra sig utan tillgång till privatbil är ofta mindre än för andra.

Den fysiska placeringen av servicen har tvärgående effekter för personalens användning av service. När kommunstorleken växer blir personalens arbetsresor mellan olika servicepunkter längre och kan på så vis även göra det besvärligare att använda när servicen. Ändringen kan öka behovet av att förlänga servicetiderna eller göra dem flexibla samt för personalen att kombinera arbete och familj.

Kommuner som planerar en kommunsammanslagning ska fundera hur servicen för de invandrare som kommer till kommunen ska garanteras medan strukturutredningen pågår och eventuella kommunsammanslagningar genomförs. Likställdhet i produktionen av service för alla befolkningsgrupper är en bidragande faktor till fortsatt goda relationer mellan olika befolkningsgrupper.

**Konsekvenser för barn och unga.** Ur barns och ungas synvinkel kan reformen av kommunstrukturen ha konsekvenser för den lokala identiteten och samhörigheten samt en ökad jämställdhet och valfrihet i servicen. Servicenivån i sammanslagna små kommuner i servicen för barn och unga kan förbättras, om kommunsammanslagningen har lett till mer resurser för planering och utveckling av servicen.

Det är lättare att ordna olika strukturer för ungas delaktighet med ett större befolkningsunderlag, och efter kommunsammanslagningar har förfarandena för ungas påverkan förbättrats i synnerhet i små kommuner tack vare att olika kanaler för deltagande och påverkan har utvecklats. Särskild uppmärksamhet kan fästas vid ungdomsfullmäktiges möjligheter att agera och påverka.

En sammanslagning kan också ha negativa konsekvenser för barn och unga, om servicenätet utvecklas på ett sätt som är ogynnsamt för det egna området eller servicen inte är tillräcklig i kollektivtrafiken. Även barn och unga kan uppleva en osäkerhet i fråga om hur kommunsammanslagningen kommer att påverka service som är viktig för dem. I samband med kommunsammanslagningar ska man också noggrannare än nu bedöma barns och ungas olika livssituationer och servicebehov för att servicen i den nya kommunen

så bra som möjligt ska motsvara behoven bland barn och unga i området.

**Konsekvenser för levnadsförhållanden och möjligheter att agera.** Propositionen kan påverka människors vardag och levnadsförhållanden på olika sätt. En sammanslagning av kommuner i synnerhet i stadsregioner skulle samla områden där kommungränsernas betydelse redan nu är liten i invånarnas vardag. Avstånden i synnerhet i glesbebyggda områden och skärgårdskommuner kan däremot bli långa och besvärliga. Resvägen och tidsavståndet till arbetsplatser och service i städernas randområden kan öka. Ändringar i kommunindelningen kan innebära att städer bildas av områden med drag av både stad och landsbygd. I föreningsverksamhet kan ökningen av kommunstorleken innebära att det bildas större lokalföreningar.

#### Konsekvenser för informationssamhället

De många olika sätten att ordna informationsförvaltningen har lett till splittrade lösningar och förfaranden i fråga om informationsförvaltningen och kommunikationsteknologin i kommunerna och de enskilda branscherna samt till en komplicerad mångfald av system. Det stora antalet system leder till att de inte är interoperabla och att man måste söka och uppdatera samma information i flera olika system. Problemen med interoperabiliteten har lett till arbetskrävande manuell överföring av uppgifter och mångfaldiga registreringar, vilket speciellt har bromsat utvecklingen av produktiviteten inom hälsovården.

Strukturen på kommunernas informationsförvaltning och ordnandet av service avviker till många delar från varandra, vilket även påverkar en sammanslagning av kommunerna och därtill anknutna förändringsverkningar. En kommun- och servicestrukturförändring kan göra det möjligt att ordna strukturerna och servicen i kommunernas informationsförvaltning på ett enhetligare sätt, vilket skulle skapa goda förutsättningar för att utveckla en interoperabel informations- och kommunikationsteknologi i framtiden.

De större helheter som uppnås med hjälp av strukturförändringar möjliggör betydande reformer och en ökad produktivitet i kom-

munsektorn. Stor samhällelig genomslagskraft uppnås med hjälp av innovativ och enhetlig informations- och kommunikationsteknologisk service samt ett kostnadseffektivare sätt att ordna servicen. Större kommunstorlekar möjliggör även ett samarbete som skapar enhetliga riktlinjer för kommunsektorn både regionalt och nationellt.

Ett fullskaligt utnyttjande av informations- och kommunikationsteknologi som stöder kommunernas serviceverksamhet förutsätter tillräcklig kompetens och resurstilldelning för kommunernas informationsförvaltning och servicecentrum för informationsteknik. I en splittrad kommunstruktur måste man upprätthålla och utveckla resurser för genomförandet av likartade funktioner i samma omfattning som i överlappande strukturer. Större helheter skapar bättre förutsättningar för en effektivare allokering av resurserna samt för utvecklingen och inriktningen av den specialkompetens som informations- och kommunikationsteknologin kräver. I större helheter är det möjligt att ordna basinformationstekniken med mindre resurser och således inrikta de begränsade utvecklingsresurserna på att utveckla processerna och förbättra servicen för kommuninvånarna.

Större resurser gör det även möjligt att utveckla informations- och kommunikationsteknologiservice på nya sätt i stället för att skaffa färdiga produkter som nu. En sänkning av kostnaderna för tillämpningsutveckling och utveckling av servicemodellerna för informationssystem möjliggör ibruktagandet av flexibla handlingsmodeller i framtiden.

Genomförandet av servicestrukturförändringen leder tillfälligt till negativa konsekvenser för serviceverksamheten. Serviceverksamhetens kvalitet och effektivitet kan sjunka i samband med förändringen, eftersom de resurser som avdelats för upprätthållandet av verksamheten används till att genomföra ändringen. Genomförandet av förändringar bromsar också utvecklingsarbetet, eftersom de begränsade resurserna inrikts på att genomföra strukturförändringen. Resursminskningen påverkar också indirekt hur kunden upplever kvaliteten på servicen.

Propositionens verkning för serviceverksamheten och den stödjande informations- och kommunikationsteknologin beror i hög

grad på hur förändringen genomförs och hur strukturerna fortsätter att utvecklas efter förändringen. De effektivitets-, produktivitets- och kvalitetsfördelar som eftersträfvats genom förändringen kan inte uppnås fullt ut om inte tillvägagångssätten ändras i den nya strukturen, överlappande funktioner och strukturer avlägsnas och processerna i serviceverksamheten utvecklas. En större struktur möjliggör fördelar, men räcker inte ensam till för att garantera att de förverkligas. Genomförandet av förändringen kräver ledarskap och beslut i de enskilda kommunerna om en ny allokering av resurserna. Med tanke på behoven i tvåspråkiga kommuner borde informationssystemen redan när de beställs definieras som tvåspråkiga både i det interna användargränssnittet och i det eventuella externa gränssnittet för kunden (kommuninvånaren).

En lyckad samordning av processerna i kommunerna och de stödjande informationssystemen är i en central ställning i strukturförändringen. Detta innebär en integrering av informationssystemen, vilket påverkas av informationssystemens egenskaper och organisationsstrukturer. Om reformen lyckas ökar den tillfredsställelsen bland dem som använder informationssystem och förbättrar ytterligare informationsförvaltningens beredskap att stödja verksamheten samt synergifördelarna med samarbetet.

## 5 Beredningen av propositionen

### 5.1 Beredningsskeden

Regeringen inledde som en del av kommunreformen hösten 2011 en riksomfattande utredning enligt regeringsprogrammet av ändamålsenliga kommun- och servicestrukturer för olika områden. Den strukturarbetsgrupp för kommunalförvaltningen som finansministeriet tillsatte i mars 2011 gavs i uppdrag att göra en utredning. Arbetsgruppen bestod av företrädare för finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet och Finlands Kommunförbund.

Utredningen En livskraftig kommun- och servicestruktur av arbetsgruppen för kommunalförvaltningens struktur (finansministeriets publikationer 5a/2012 och 5b/2012) blev fär-

dig i februari 2012. I utredningen analyserades kommunernas nuvarande och framtida utmaningar. Kommunerna bedömdes ur flera olika synvinklar genom en granskning av servicebehoven, kommunalekonomin, områdes- och samhällsstrukturen, pendling och utrytande av ärenden, ordnande av service samt områdenas särdrag. Arbetsgruppen bedömde också på riksplan kommunernas och regionernas möjligheter att bilda starka kommuner enligt regeringsprogrammet. Arbetsgruppen gick in för att föreslå en särskild kommunindelningsutredning på 66–70 områden. Utgångspunkten för arbetsgruppens förslag var en livskraftig och funktionell kommunstruktur som bättre än den nuvarande kunde trygga ett likvärdigt ordnandet av basservicen och vara förenlig med människornas vardag och omgivning. Målet för den föreslagna kommunstrukturen var att stärka kommunernas ekonomi och ekonomiska rörelsefrihet samt bevara ett kommunbaserat servicesystem. I en stor del av landet var det särskilt faktorer som befolkningsutvecklingen och kommunalekonomin som blev framträdande som motiveringar till de föreslagna utredningsområdena. De lösningar som föreslagits i stora stadsregioner byggde till stor del på faktorer i samhällsstrukturen som gällde samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt på kommunalekonomiska faktorer.

Utredningen och förslagen från strukturarbetsgruppen för kommunalförvaltningen presenterades för kommunerna på en omfattande region- och höranderunda i februari–mars 2012. I de regionala mötena deltog nästan 9 000 kommunala beslutsfattare. Kommunerna gavs en möjlighet att ge utlåtande om utredningen från strukturarbetsgruppen för kommunalförvaltningen och andra reformer i anslutning till kommunreformen. Alla kommuner i Fastlandsfinland gav utlåtande. Dessutom gav 135 andra instanser utlåtande om utredningen. Även enskilda personer hade möjlighet att framföra sina åsikter om kommunreformen i de elektroniska diskussionsforum som drevs av statsförvaltningen.

Finansministeriet tillsatte i februari 2012 en arbetsgrupp som bereder en kommunstrukturlag. Arbetsgruppen hade till uppgift att följa upp och utvärdera responsen på

kommun- och servicestrukturutredningen och utifrån den göra upp ett sammandrag över regionrundan och utlåtandena samt göra en bedömning av reformens konsekvenser och utarbeta ett preciserat förslag till kriterier och genomförandesätt för reformen. Arbetsgruppen skulle också bereda ett utkast till en regeringsproposition med förslag till en strukturlag som styr kommunreformen. Arbetsgruppen bestod av medlemmar från finansministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet och miljöministeriet samt som expert en företrädare för Finlands Kommunförbund.

Den arbetsgrupp som bereder kommunstrukturlagen gjorde ett sammandrag över kommentarerna från kommuner och andra instanser om förslaget från strukturarbetsgruppen för kommunalförvaltningen. Med stöd av kommunernas utlåtanden ansåg en klar majoritet av kommunerna att något slags reform i anslutning till kommun- och servicestrukturreformen är nödvändig antingen inom det egna området eller på riksplan. Ungefär hälften av kommunerna hade enligt utlåtandena beredskap att utreda ändringar i kommunindelningen. I dessa kommuner bor 70 procent av Finlands befolkning. De utredningsområden som arbetsgruppen föreslog understöddes av cirka 90 kommuner. De utredningsområden som kommunerna själva föreslog var ofta mindre än de som arbetsgruppens föreslog. Kommunerna hade utifrån utlåtandena ändå inte en enhetlig syn på utredningsområden. Kommunerna granskade i allmänhet förändringsbehovet utgående från behoven i den egna kommunen, men inte nämnvärt utgående från behoven i det egna området. Mest utmanande verkar situationen i stora stadsregioner där centralortens och kranskommunernas bedömningar om behoven av kommunsammanslagning klart skiljde sig från varandra. Utgående från kommunernas utlåtanden kunde man märka att de ville lämna en del av kommunerna utanför kommunindelningsutredningarna, i allmänhet på kommunalekonomiska grunder. Kommunernas remissrunda gav hänvisningar om att kommunreformen inte kommer igång enbart på grundval av kommunernas egna riktlinjer.

Utifrån kommentarerna drog regeringen 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). I meddelandet beskrivs grunderna, målen, metoderna, genomförandet och tidtabellen för reformen.

Regeringen gav i uppdrag åt den arbetsgrupp som bereder strukturlagen att bereda närmare kriterier för reformen. De närmare kriterier som arbetsgruppen berett fastställdes i ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling den 27 juni 2012.

Utifrån regeringens riktlinjer utarbetade den arbetsgrupp som bereder kommunstrukturlagen hösten 2012 ett utkast till regeringens proposition med förslag till kommunstrukturlag, och därefter har beredningen fortsatt vid finansministeriet. Utkastet till lag och motiveringarna behandlades i ministerarbetsgruppen för förvaltning och regionutveckling den 15 november 2012 och sändes på remiss den 22 november 2012. Begäran om utlåtande sändas till kommun- och stadsstyrelserna och dessutom till cirka 200 andra instanser, såsom Finlands Kommunförbund, ministerierna, riksdagspartierna, landskapsförbunden, regionförvaltningsmyndigheterna, närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna och andra organisationer, sjukvårdsdistrikt, specialomsorgsdistrikt, samarbetsområdena för social- och hälsovården och samkommunerna för utbildning. Tiden för utlåtandena löpte ut den 7 mars 2013.

## 5.2 Remissyttranden och hur de beaktats

Sammanlagt ungefär 400 utlåtanden gavs om utkastet till kommunstrukturlag och ändring av språklagen. Ett sammandrag över remissyttrandena har publicerats på finansministeriets webbplats ([www.vm.fi](http://www.vm.fi) > Publikationer och dokument 2013).

Enligt utlåtandena understöder ungefär en femtedel av samtliga kommuner utredningsskyldigheten. Nästan hälften av befolkningen bor i kommuner som förhåller sig positivt till utredningsskyldigheten. Centralkommunerna i stadsregionerna förhåller sig i regel mera

positivt till reformen än de kringliggande kommunerna, vilka till största delen motsätter sig utredandet och förändringen av kommunstrukturen enligt de föreslagna kriterierna. Majoriteten av kommunerna betraktade de utsatta tiderna för utredningar och sammanslagningsframställningar som alltför strama och otillräckliga.

De kommuner som förhåller sig avvisande till den lagstadgade utredningsskyldigheten förnekade sällan behovet av reformer eller utredningar i och för sig, en del betraktade de som motiverade, dock på frivilligt initiativ.

Majoriteten av kommunerna anser också att kommunernas samarbetsmöjligheter borde utredas sida vid sida med sammanslagningsutredningarna.

Kommunens ekonomiska läge ansågs utgöra den mest acceptabla utredningsgrunden. Däremot fick kravet om ett tillräckligt befolkningsunderlag i utredningsområdena inte något understöd. Utredningsgrunden som baserar sig på självförsörjning i fråga om arbetsplatser, pendling och samhällsstrukturen fick speciellt skarp kritik i kommunerna kring stadsregionernas centralorter.

Däremot ansågs det allmänt taget tämligen acceptabelt att utvidga statsrådets behörighet att i sista hand besluta om kommunindelningen i fråga om kommuner som befinner sig i ett särskilt svårt ekonomiskt läge, t.o.m. mot kommunens vilja.

Flera kommuner ansåg det på grund av outförda linjedragningar för social- och hälsovården svårt att ge några utlåtanden om kommunstrukturen. Det ansågs vara nödvändigt att riktlinjerna för social- och hälsovården är allmänt kända senast då strukturlagen träder i kraft, emedan förändringarna i kommunindelningen och lösningarna för det kommunbaserade ordnandet av social- och hälsovården är kopplade till varandra.

Utifrån utlåtandena har målet på många ställen varit att göra lagförslagen och motiveringarna klarare och precisare.

För att trygga tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna har ordalydelsen i 4 § 4 mom., som gäller förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen i förslaget till kommunstrukturlag, preciserats i fråga om vad som avses med förenliga områdena. När kommunindelningen ändras ska sinsemellan

förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

Med stöd av grundlagsutskottets utlåtandep Praxis (GrUU 37/2006) har man strävat efter att gallra bland de bestämmelser i utkastet till kommunstrukturlag som har ganska få förpliktelser utan mera kan karaktäriseras som politiskt program (tidigare 4 a § 2—4 mom., 4 c §, 4 d §) och överföra dem till motiven.

I synnerhet i 4 b § och 4 d § har målet varit att förtydliga bestämmelserna om det område som anges utifrån utredningskriterierna, på vilket kommunerna åtminstone ska göra en sammanslagningsutredning. I 4 d § tas dessutom klarare än tidigare fram när en kommun har utredningsskyldighet.

Bestämmelser om ett utredningskriterium som ersätter kriterierna för självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser, pendling och samhällsstruktur har tagits in i en separat 4 e §. I paragrafen räknas upp vilka kommuner som det aktuella utredningskriteriet gäller. De hänvisningar till en pågående förhandsutredning i området som tidigare funnits i paragrafen har strukits, eftersom de inte lämpar sig som rättsnormer (GrUU 37/2006).

4 g § som gäller avvikelser från utredningsområdet har ändrats så att en avvikelse för att trygga de språkliga rättigheterna och samernas kulturella rättigheter inte förutsätter att områdets helhet granskas, utan i detta fall bedöms endast om kommunen har tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet av den lagfästa servicen.

Kommunerna anser utifrån remissyttrandena att tidsfristen den 1 april 2014 för sammanslagningsutredningar är alltför snäv. Utredningsarbetet skulle ta åtminstone ungefär ett halvt år – ett år i anspråk för att en tillräckligt detaljerad utredning som uppfyller målen i lagen ska hinna beredas och behandlas på ett korrekt sätt i kommunerna. Med stöd av remissyttrandena föreslås att tidsfristen för utredningarna (4 h § 1 mom.) förlängs med tre månader, dvs. till den 1 juli 2014. Då skulle kommunerna få ungefär ett år efter lagens ikraftträdande på sig att bereda sammanslagningsframställningarna, givetvis beroende på när lagen träder i kraft.

I 4 i § som gäller beslut om avvikelser från utredningsområdet har man strävat efter att klarare än tidigare föra fram hur undantagsförfarandet går vidare och om vad det ska fattas ett särskilt ministeriebeslut.

Som en lagteknisk ändring har bestämmelserna om lagens giltighet korrigerats så att de temporärt gällande bestämmelserna ska vara i kraft så länge som en tillämpning av dem kan bli aktuellt, dvs. till utgången av 2019 eller 2021. De bestämmelser i gällande kommunindelingslag som är avsedda att vara temporärt i kraft, men som bestämts att gälla tills vidare upphävs, och i deras ställe föreskrivs temporärt gällande bestämmelser.

I lagförslaget till ändring av språklagen har 5 § 3 mom. som gäller den språkliga indelningen kompletterats så att det uttryckligen konstateras att den språkliga statusen för en kommun som med stöd av bestämmelsen blivit tvåspråkig inte kan ändras genom förordning av statsrådet. I motiveringen föreskrivs

noggrannare än tidigare bestämmelsens förhållande till grundlagen. Bestämmelsen kan inte enligt specialvillkoren i grundlagen tillämpas på sådana fall där majoritetsspråket byter. En sådan ändring strider mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § 4 mom. i kommunstrukturlagen.

Dessutom har 33 § 1 mom. som gäller skyltar och ortnamn kompletterats så att det inte förutsätts i tvåspråkiga kommuner att skyltar och motsvarande anslag som myndigheterna sätter upp i kommunen ska finnas på båda språken, om det är fråga om en enspråkig verksamhetsenhet. Till samma moment har även överförts bestämmelserna om övergångsperiod som tidigare ingick i övergångsbestämmelsen i lagförslaget.

Positionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning.

## DETALJMOTIVERING

**1 Lagförslag****1.1 Kommunstrukturlagen**

**2 §. Målen för utvecklande av kommunindelningen.** När kommunindelningen utvecklas är målet enligt gällande lydelse i 2 § i kommunindelningsslagen en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna.

Det föreslås att det i paragrafen förutom förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen också nämns förutsättningar att ansvara för en tillräcklig egen serviceproduktion. Med detta avses att kommunen ska kunna bära ansvaret inte bara för ordnandet av servicen utan också för produktionen av egen kommunal service. Syftet med kravet om tillräcklig egen serviceproduktion är att kommunen i princip under alla omständigheter även själv förmår svara för produktionen av tjänster. Målet för kommunstrukturreformerna är att kommunerna i stor utsträckning och i huvudsak själva ska kunna svara för ordnandet och produktionen av bas-servicen samt för ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Kommunen ska kunna vara ansvarsorganisation för en enhetlig och stark servicehelhet i ett läge där serviceproduktionen blir allt mångsidigare och bemöta kraven på en ökad valfrihet för invånarna. Kommunen ska också ha förutsättningar att ordna och producera sådana servicehelheter som stödjer välfärdstjänsterna, främjar välfärden och förebygger efterfrågan på service och utgör en integrerad del av kommunens allmänna verksamhetsfält.

När kommunindelningen utvecklas ska målet, utöver det som nämns ovan, vara en samhällsstruktur som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse. Ett av de viktigaste målen för kommunreformen är att stärka demokratin och kommuninvånarnas

delaktighet. Genom att bilda tillräckligt starka och livskraftiga kommuner kan man stärka ställningen och handlingsutrymmet för det demokratiska beslutsfattandet i kommunen. I samband med totalreformen av kommunallagen i anslutning till kommunreformen fästs särskild uppmärksamhet vid att utveckla när-demokratin, och med hänsyn till den nya kommunstruktur som tar form bedöms och möjliggörs till exempel lösningar med kommundelsförvaltning.

**4 §. Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen.** I paragrafen anges de rättsliga förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som ska finnas i varje situation där det är aktuellt att ändra kommunindelningen. Förutsättningarna gäller för både sammanslagning av kommuner och överföring av en del av en kommun till en annan kommun.

I 1 mom. anges fyra alternativa förutsättningar av vilka åtminstone en måste finnas för att kommunindelningen ska kunna ändras. Enligt gällande lydelse i 1 punkten kan kommunindelningen ändras, om ändringen förbättrar kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt. Det föreslås att punkten kompletteras med ett omnämmande av kommunens förutsättningar att svara för produktionen av service, vilket således också kan ligga till grund för en ändring i kommunindelningen. I enlighet med målen för kommunstrukturreformen ska kommunen kunna bära ansvaret inte bara för ordnandet av service utan också för produktionen av egen kommunal service. När det gäller produktion av service kommer det således inte att krävas att kommunen ska svara för produktionen av all service den ordnar. En kommunindelning ska kunna ändras, om ändringen till någon del förbättrar kommunens förutsättningar att svara för produktionen av service. I enlighet med 2—4 punkten rör de övriga förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen faktorer som hänför sig till förbättring av levnadsförhållandena för invånarna i området, verksamhetsmöjligheterna för näringarna

i området samt samhällsstrukturens funktionsduglighet i området. Det är i första hand de kommuner som berörs av ändringen som ska bedöma om det finns förutsättningar för att ändra kommunindelningen.

För en ändring i kommunindelningen ska det dessutom i alla situationer där det är aktuellt att ändra kommunindelningen förutsättas att ändringen främjar de mål för utvecklande av kommunindelningen som nämns i 2 §. Det att förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen kopplas samman med målen för utvecklande av kommunindelningen innebär att det också vid beslutsfattande som gäller en ändring i kommunindelningen bör fästas allt större vikt vid bland annat hur ändringen i kommunindelningen påverkar områdets övergripande intresse. De nya kommunerna ska uppfylla målen för utvecklande av kommunindelningen så att förutsättningarna för en sammanslagning av kommuner beaktas med tanke på hela området. Detta innebär att de nya kommunerna ska vara bland annat livskraftiga och regionalt enhetliga och ha en fungerande samhällsstruktur. De lagfästa utredningskriterierna styr tolkningen av dessa mål.

Enligt 4 mom. ska den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder när kommunindelningen ändras. I momentet föreskrivs dessutom om tryggnad av samernas språkliga och kulturella rättigheter samt av samernas kulturella autonomi.

Bestämmelsens ordalydelse föreslås bli ändrad så att strävan efter språkligt enhetliga områden framhävs, vilket innebär att bestämmelsen motsvarar grundlagsutskottets utlåtandep Praxis. Enligt förarbetena till grundlagen avses med bestämmelsen om den administrativa indelningen i 122 § i grundlagen ett krav på att undvika att organisera den statliga regional- och lokalförvaltningen genom flera olika områdesindelningar (RP 1/1998 rd, ss. 177/I). När grundlagen stiftades frångick man uttryckligen strävan efter enspråkiga förvaltningsområden i fråga om den språkliga indelningen, och i stället togs en bestämmelse om att servicen för finsk- och svenskspråkigas ska tryggas in i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 177/I). I ett betänkande om

grundlagspropositionen konstaterade grundlagsutskottet att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden (GrUB 10/1998 rd, s. 35). I ett utlåtande om regionförvaltningsreformen ansåg utskottet att om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna (GrUU 21/2009 rd, s. 3).

Kommunstrukturreformen innebär att det oftare kan bli aktuellt att tillämpa specialvillkoren för de språkliga rättigheterna i grundlagen. En ändring i kommunindelningen kommer således inte att kunna medföra att språkligt enhetliga områden splittras eller att tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna förändras markant. För att garantera att de språkliga rättigheterna tillgodoses har det till förslaget om en kommunstrukturlag fogats ett förslag om ändring av språklagen till behövliga delar. Om reformen i övrigt medför betydande ändringar i samernas språkliga och kulturella rättigheter eller i samernas kulturella autonomi bör även den lagstiftning som gäller samerna i fortsättningen ses över till behövliga delar.

## 1 a kap. **Genomförande av kommunstrukturreformen**

**4 a §. Målet för kommunstrukturreformen.** Enligt 1 mom. innehåller det nya 1 a kapitlet bestämmelser om grunderna och förfarandena vid reformen av kommunstrukturen. Bestämmelserna i kapitlet ska gälla till utgången av 2019. De kompletterar lagens tills vidare gällande bestämmelser och ska tillämpas jämsides med de övriga bestämmelserna i lagen. I 9 kap. föreskrivs det dessutom om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar i anslutning till kommunstrukturreformen.

Bestämmelserna i kapitlet ska tillämpas i alla kommuner i landet bortsett från kommunerna i landskapet Åland. Enligt 18 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbe-



hörighet i fråga om bland annat kommunindelning och kommunernas förvaltning.

De grunder och förfaranden som anges i kapitlet ska i princip gälla även för kommunerna i Helsingfors metropolområde. När det gäller de utredningskriterier som avser självförsörjning i fråga om arbetsplatser, pendling och samhällsstruktur föreskrivs det dock anorlunda för kommunerna i metropolområdet än för de övriga kommunerna (4 e §).

I 2 *mom.* föreskrivs om målen för kommunstrukturreformen. Målet för reformen ska i första hand vara att utveckla kommunstrukturen i enlighet med de mål som avses i 2 §. När kommunindelningen utvecklas är målet enligt nämnda paragraf en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur, som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna och för en tillräcklig egen serviceproduktion.

Syftet med kommunstrukturreformen är särskilt att stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen samt deras förmåga att utnyttja marknaden.

Målen baserar sig på regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering och regeringens riktlinjer i juni 2012. Enligt regeringsprogrammet kommer regeringen att genomföra en kommunreform som syftar till en livskraftig kommunstruktur i starka primärkommuner. Syftet med reformen är att trygga högklassig och likvärdig kommunal service utifrån kundernas behov i hela landet, skapa förutsättningar för utvecklingsverksamhet som stärker kommunernas ekonomi och för en enhetligare samhällsstruktur samt stärka den kommunala självstyrelsen och den lokala demokratin.

Målet är att kommunerna i stor utsträckning och i huvudsak själva ska kunna svara för ordnandet och produktionen av basservi-

cen samt för ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Kommunerna ska kunna bära ansvaret för att ordna service samt därtill även ansvaret för kommunens egen serviceproduktion. En stark kommun är funktionellt enhetlig och kan svara för en omfattande servicehelhet. Kommunen ska klara av att hantera marknaden i ett läge där formerna för serviceproduktion blir allt mångsidigare och kunna bemöta kraven på en ökad valfrihet för invånarna. Kommunen ska även kunna ordna och producera sådana servicehelheter som stöder välfärdstjänsterna, främjar välfärden och förebygger efterfrågan på service och utgör en integrerad del av kommunens allmänna uppgiftsfält.

Målet är att kommunerna ska bildas av naturliga pendlingsregioner, att de kan skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt och sysselsättning och förmår effektivt sörja för att samhällsstrukturen utvecklas och förhindra att den splittras. Målet är dessutom att främja bildandet av kommuner med en stabila kommunal ekonomi.

**4 b §. Utredningsskyldighet.** Enligt 1 *mom.* ska kommunen tillsammans med de övriga kommunerna utreda möjligheterna att bilda en ny kommun i enlighet med de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som anges i 4 §, förutsatt att kommunen uppfyller ett eller flera av de utredningskriterier som avses i 4 c—4 f §. Utredningskriterierna gäller det befolkningsunderlag som krävs för servicen, självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser, pendling och samhällsstruktur samt kommunens ekonomiska situation. På Helsingfors metropolområde tillämpas dessutom utredningskriterier enligt 4 e § som ersätter kriterierna för självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser, pendling och samhällsstruktur utöver kriterierna för det befolkningsunderlag som krävs för den allmänna servicen samt kriterierna för ekonomin. Utgångsläget för utredningsskyldigheten är således att utredningsområdet uppfyller de i 4 § avsedda förutsättningar som bland annat gäller de språkliga rättigheterna enligt grundlagen.

Enligt 2 *mom.* ska en kommun dock inte kunna stanna utanför en utredning även om inte ett enda av utredningskriterierna uppfylls, om det inte är möjligt att på något annat

sätt uppnå en sådan funktionell helhet som avses i 2 §, där målen för utvecklande av kommunindelningen anges, och som uppfyller utredningskriterierna.

Bestämmelsen i 3 mom. gäller en situation där en kommun är utredningsskyldig enligt 1 mom. men stannar utanför de övriga kommunernas sammanslagningsutredning. Kommunen ska då bland sina grannkommuner kunna välja en sådan kommun till utredningspartner med vilken den bildar en funktionell helhet, och dessa kommuner ska gemensamt utreda en sammanslagning av kommunerna eller den först nämnda kommunen ska tas med i en utredning som den senare kommunen deltar i. Syftet med bestämmelsen är att förebygga problemet med så kallade överblivna kommuner, det vill säga att vissa kommuner faller utanför utredningarna därför att andra kommuner inte är intresserade av dem till exempel på grund av deras dåliga ekonomi.

I 4 mom. föreskrivs det om målet för en utredning om kommunsammanslagning och om vad som åtminstone ska ingå i utredningen. Syftet med sammanslagningsutredningen är att bereda en sådan framställning om sammanslagning av kommuner som avses i 6 § och ett anknytande sammanslagningsavtal som avses i 8 §. Enligt kommunindelningsslagen krävs det för sammanslagning av kommuner att kommunerna lägger fram en gemensam sammanslagningsframställning i vilken sammanslagningsavtalet ingår som en viktig handling. Sammanslagningsutredningen ska således i princip omfatta allt som ingår i sammanslagningsavtalet. I 7 § i kommunindelningsslagen finns bestämmelser om beredning av sammanslagningsframställningen i kommunen. Enligt den paragrafen ska kommunerna under beredningen se till att kommuninvånarna har möjlighet att delta och påverka och att framställningen bereds i samarbete med företrädare för personalen.

Om kommunerna inte går in för att göra en framställning om kommunsammanslagning ska det för fullgörande av den utredningsskyldighet som avses i paragrafen dock alltid krävas åtminstone en utredning som innehåller en bedömning av ordnandet av förvaltningen och servicen samt produktionen av servicen på utredningsområdet, en bedöm-

ning av sammanslagningens konsekvenser för kommunernas samarbete, en bedömning av områdets ekonomiska situation, en bedömning av hur invånarnas möjligheter att delta och påverka samt närdemokratin förverkligas samt en bedömning av fördelar och eventuella nackdelar med en sammanslagning av kommunerna.

I utredningar som gäller tvåspråkiga kommuner och kommuner som hör till samernas hembygdsområde ska dessutom bedömas hur de språkliga rättigheterna tillgodoses. Bestämmelsen föreslås uttryckligen gälla tvåspråkiga kommuner, eftersom situationer där till exempel en enspråkigt svensk kommun går samman med en enspråkigt finsk kommun i praktiken inte är aktuella i reformen. När de språkliga konsekvenserna bedöms kan kommunerna använda sig av till exempel de anvisningar för konsekvensbedömning som bereds vid Finlands Kommunförbund och av justitieministeriets anvisningar för bedömning av de språkliga konsekvenserna.

I likhet med framställningen om sammanslagning av kommuner ska också den utredning som avses i paragrafen höra till de ärenden som fullmäktige beslutar om. Utredningen ska beredas på tillräckligt bred basis genom medverkan av förtroendevalda i kommunen, anställda och kommuninvånare. Bestämmelser om beredningen av sammanslagningsutredningen i samarbete med representanter för kommunernas personal finns i 4 k § som gäller personalens ställning i samband med reformen.

Även om utredningen gäller uttryckligen sammanslagning av kommuner inom ett utredningsområde bör den i synnerhet när det gäller ordnandet av servicen också innehålla uppgifter om sammanslagningens eventuella konsekvenser för kommunernas samarbete inom ett vidsträckt område än inom utredningsområdet. I detta sammanhang kan kommunerna vid behov utreda även andra kompletterande sätt att ordna förvaltningen och servicen vilka främjar målen för reformen.

Med stöd av den föreslagna 41 § ska kommunen kunna få understöd för utredningskostnaderna. Utöver ekonomiskt stöd erbjuds kommunerna också annat stöd under utredningsfasen. Bland annat samordning av sy-

stemmen för informationsförvaltning stöds genom det riksomfattande projektet för förändring av informationsförvaltningen och det anknyttande stödet för kommunsammanslagningar. Ändringsstödet för kommunreformer beskrivs mera ingående i punkt 2.10 i allmänna motiveringen. För att stödja utredningsarbetet i de stora stadsregionerna tillsatte finansministeriet i september 2012 en arbetsgrupp för att stödja inledningen, beredningen och uppföljningen av utredningsarbetet i stadsregionerna Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Jyväskylä, Lahtis och Kuopio.

**4 c §. Befolkningsunderlag som krävs för servicen.** Det kriterium som anges i paragrafen gäller krav på ett tillräckligt stort befolkningsunderlag för ordnande, produktion, finansiering och utvecklande av servicen i kommunen. Utredningsskyldighet uppstår när en kommun har färre än 20 000 invånare. Kommunen ska då tillsammans med de övriga kommunerna utreda möjligheterna till en sammanslagning inom ett område med ett tillräckligt befolkningsunderlag med tanke på ordnandet, finansieringen och utvecklandet av tjänster samt med förmåga till tillräcklig egen serviceproduktion. Syftet med villkoret om en tillräcklig egen serviceproduktion är att kommunen i princip under alla omständigheter även själv förmår svara för produktionen av tjänster. Utredningsområdet ska speciellt med tanke på ordnandet av social- och hälsovården ha åtminstone ca 20 000 invånare. Med tanke på högklassigt och jämlikt ordnande av den grundläggande utbildningen borde årskullen under 1-åringar i utredningsområdet bestå av åtminstone ungefär 50 barn.

Målet för kommunstrukturreformen är en kommunstruktur där kommunen i huvudsak själv kan ansvara för ordnandet av basservice och för ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Ett större befolkningsunderlag i kommunerna minskar behovet av samarbete och bidrar till att det bildas kommuner med en stabilare kommunal ekonomi.

Forskning visar att kostnaderna per enhet för tjänster som produceras för ett mycket litet befolkningsunderlag och i mycket små enheter i allmänhet är höga. Små enheter uppvisar den största variationen när det gäller verksamhetens kvalitet och effektivitet och är sårbara också när det gäller tillgången till or-

dinarie och vikarierande personal. Även befolkningens stigande medelålder och migrationen skapar mest problem och instabilitet just i de minsta och ekonomiskt mest sårbara kommunerna. Genom att öka befolkningsunderlaget för serviceproduktionen kan man minska skillnaderna mellan kommunerna både i fråga om invånarnas behov av service och i fråga om finansieringsförmågan.

Syftet med utredningskriteriet är att i enlighet med regeringsprogrammet säkra en sådan kommunstruktur som garanterar jämlik service i hela landet och stärker kommunernas förutsättningar att självständigt svara för ordnandet och produktionen av basservicen. Ett annat mål är att stärka kommuner med en stabil kommunal ekonomi och bidra till att sådana kommuner bildas. Det villkor som avser befolkningsunderlaget grundar sig således dels på serviceanvändarnas behov och rätt att få service enligt lika grunder, dels på kommunernas ekonomiska och verksamhetsmässiga och på personella resurser grundade möjligheter att svara mot servicebehoven.

När det gäller social- och hälsovård möjliggör ett tillräckligt stort befolkningsunderlag i kommunen bland annat egen serviceproduktion, service med låg tröskel och när-service. Det minsta befolkningsunderlag som förutsätts enligt paragrafen är dock inte tillräckligt för att primärvården och den specialiserade sjukvården ska kunna integreras. Bestämmelser om förutsättningarna för ordnande av social- och hälsovårdsservice finns i lagstiftningen om ordnande av social- och hälsovård. Den lagstiftningen revideras som bäst. Reformen av servicestrukturen behandlas mera ingående i punkt 2.10.

När det gäller grundläggande utbildning kan det anses att det krävs att åldersklassen omfattar minst cirka 50 barn för att högklassig och likvärdig undervisning ska kunna ordnas. Ett större befolkningsunderlag förbättrar också kommunens förutsättningar att ordna och utveckla servicen inom bland annat kultur-, idrotts-, ungdoms- och biblioteksväsendet, byggnadstillsynen, samhällstekniken och miljöskyddet. Verksamhetsområdet för yrkesutbildning är i regel större än en kommun, nämligen regionalt eller rikstäckande. Bestämmelser om förutsätt-

ningarna för anordnande av utbildning finns i lagen om yrkesutbildning (630/1998), gymnasielagen (629/1998), lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998).

En kommun med ett tillräckligt befolkningsunderlag klarar av att bära ansvaret inte bara för att det ordnas service utan också för att den egna serviceproduktionen är tillräcklig. Den klarar av att hantera marknaden i ett läge där formerna för serviceproduktion blir allt mångsidigare, och den kan svara mot kraven på en ökad valfrihet för invånarna.

Utredningskriteriet syftar också till att säkerställa möjligheterna att utveckla verksamheten. Tillräckliga ekonomiska och personella resurser är en förutsättning för kommunens och hela områdets livskraft och utveckling. En stark kommun klarar av att skapa tillräckliga förutsättningar för ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

I den föreslagna paragrafen avses med antalet invånare i kommunen invånarantalet i kommunen vid utgången av 2012 enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009). Enligt befolkningsuppgifterna för 2011 hade 264 av Finlands kommuner färre än 20 000 invånare, vilket innebär att utredningskriteriet berör merparten av kommunerna i Finland.

Utifrån det som föreskrivs om utredningsskyldigheten i 4 b § 2 mom. kan inte heller de kommuner som uppfyller kravet på ett tillräckligt befolkningsunderlag för servicen stå utanför en utredning, om bland annat den funktionella helhet som uppfyller kravet på befolkningsunderlag inte kan uppnås på något annat sätt.

Med stöd av kriterierna enligt 4 g § ska det villkor som gäller befolkningsunderlaget kunna frångås genom finansministeriets beslut som grundar sig på ansökan från en eller flera kommuner (4 i §). Finansministeriet ska få besluta om avvikelser till exempel i situationer där det på grund av särskilt gles bösättning är omöjligt att bilda en funktionell helhet som uppfyller kravet på befolkningsunderlag eller en avvikelse från kravet är nödvändig för att de språkliga rättigheterna eller samernas rättigheter till sin kultur ska kunna tryggas. Kommunen ska då tillsam-

mans med kommunerna i området utreda en sammanslagning på ett område med färre än 20 000 invånare. En kommun ska inte helt kunna befrias från utredningsskyldigheten även om det finns grund för en avvikelse, om kommunen inte ensam har tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet av servicen.

**4 d §. *Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur.*** Pendling och samhällsstruktur beskriver områden där kommungränserna har liten betydelse med tanke på invånarnas vardag, kommunernas ömsesidiga beroende och delvis också arbetsmarknadsdynamiken i kommunerna och deras tillhörighet till samma ekonomiska område. Inom dessa områden finns det ur näringsstrukturellt perspektiv starka kopplingar mellan utvecklandet av de olika kommunerna.

En kommun ska utreda en sammanslagning av kommuner, om den uppfyller kriterier som avser självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser och pendling. Trots att en kommun inte skulle vara utredningsskyldig enligt ovannämnda kriterier, borde den utreda en sammanslagning om samhällsstrukturkriteriet uppfylls. Pendlingskriteriet och samhällsstrukturkriteriet visar förutom behovet av en sammanslagningsutredning även riktningen för den.

De utredningskriterier som avses i paragrafen tillämpas inte på sådana kommuner i Helsingfors metropolområde som avses i 4 e §, eftersom bestämmelser om ett särskilt utredningskriterium för dessa föreskrivs i nämnda paragraf.

I 1 mom. 1 punkten föreskrivs om utredningskriteriet som avser självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser. Med självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser avses förhållandet mellan den arbetande befolkningen i kommunen och antalet arbetsplatser i kommunen. En hög självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser är ett uttryck för kommunens livskraft, konkurrenskraft och förmåga att svara för utvecklandet av näringsverksamheten inom sitt område. Utredningsbehov uppstår om kommunens självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser är under 80 procent. Enligt Statistikcentralens uppgifter för 2009 uppfylls kriteriet i följande 114 kommuner:

Södra Karelen: Lemi, Ruokolahti och Taipalsaari

Södra Österbotten: Ilmajoki

Södra Savolax: Enonkoski, Jorois och Kerimäki

Kajanaland: Ristijärvi

Egentliga Tavastland: Hattula, Hausjärvi, Humppila, Janakkala, Loppi, Tammela och Ypäjä

Mellersta Finland: Kivijärvi, Konnevesi, Laukaa, Luhanka, Muurame, Petäjävesi, Toivakka och Uurainen

Kymmenedalen: Iitti, Miehikkälä och Pyttis

Lappland: Keminmaa och Simo

Birkaland: Akaa, Birkala, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pälkäne, Tavastkyro, Vesilahti och Ylöjärvi

Österbotten: Korsholm, Laihela, Larsmo, Lillkyro, Malax, Pedersöre kommun och Storkyro

Norra Karelen: Kontiolahti, Liperi och Polvijärvi

Norra Österbotten: Alavieska, Haukipudas, Ii, Karlö, Kempele, Kiiminki, Limingo, Lumijoki, Merijärvi, Muhos, Oulunsalo, Pyhäjoki, Tyrnävä, Vihanti och Yli-Ii

Norra Savolax: Leppävirta, Maaninka, Siilinjärvi och Tervo

Päijänne-Tavastland: Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Orimattila och Padasjoki

Satakunta: Kiikoinen, Kjulo, Lavia, Luvia, Nakkila, Pärnäs och Ulvsby

Nyland: Askola, Ingå, Karislojo, Mörskom, Nummi-Pusula, Pukkila och Sjundeå. Av de kommuner som avses i 4 e § som gäller Helsingfors metropolområde har dessutom Borgnäs, Grankulla, Kervo, Kyrkslätt, Mäntsälä, Nurmijärvi, Sibbo, Träskända, Tusby och Vichtis en självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser som är lägre än den nämnda.

Egentliga Finland: Aura, Lundo, Marttila, Masku, Mynämäki, Nousis, Nådendal, Orispää, Pargas, Pöytä, Pyhäntä, Pöytyä, Rusko, Sagu, S:t Karins, Tarvasjoki, Tövsala och Vehmaa.

I 1 mom. 2 punkten föreskrivs det om utredningskriteriet som avser pendling. Enligt punkten ska kommunen vara skyldig att utreda en sammanslagning om arbetandet utanför kommunen, det vill säga pendlingen, är om-

fattande enligt pendlingsprocenten i Statistikcentralens pendlingsområden.

Pendlingsregionerna är olika stora och deras omfattning påverkas av bland annat centralkommunens storlek och dragningskraft i regionen. I kommuner belägna inom stora pendlingsregioner uppstår utredningsbehov om pendlingen från kommunen till den i Statistikcentralens pendlingsområdesindelning avsedda centralkommunen är minst 35 procent. Som stora pendlingsregioner räknas pendlingsområdena runt Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Lahtis, Jyväskylä och Kuopio. I andra pendlingsregioner uppstår utredningsbehov om pendlingen från kommunen till den i Statistikcentralens pendlingsområdesindelning avsedda centralkommunen är minst 25 procent.

Statistikcentralens senaste statistiska pendlingsområdesklassificering baserar sig på pendlingsuppgifterna enligt pendlingsstatistiken av den 31 december 2010. Av dessa uppgifter följer att inom de stora pendlingsregioner som avses i bestämmelsen arbetar minst 35 procent av den arbetande befolkningen i följande kommuner i pendlingsregionens centralkommun:

- Tammerfors pendlingsregion: Birkala, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Vesilahti, Ylöjärvi

- Åbo pendlingsregion: Lundo, Masku, Nousis, Nådendal, Reso, Rusko, S:t Karins

- Uleåborgs pendlingsregion: Ii, Kempele, Limingo, Muhos, Tyrnävä

- Lahtis pendlingsregion: Hollola

- Jyväskylä pendlingsregion: Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Toivakka

- Kuopio pendlingsregion: Siilinjärvi.

Inom andra pendlingsområden fastställda av Statistikcentralen arbetar minst 25 procent av den arbetande befolkningen i följande kommuner i pendlingsregionens centralkommun:

- Tavastehus pendlingsregion: Hattula

- Imatra pendlingsregion: Ruokolahti

- Joensuu pendlingsregion: Kontiolahti, Liperi

- Kemi pendlingsregion: Keminmaa, Simo

- Kotka pendlingsregion: Fredrikshamn, Pyttis

- Villmanstrands pendlingsregion: Lemi, Taipalsaari

- S:t Michels pendlingsregion: Hirvensalmi
- Jakobstads pendlingsregion: Larsmo, Pedersöre kommun
- Björneborgs pendlingsregion: Luvia, Nakkila, Påmark, Ulvsby
- Brahestads pendlingsregion: Pyhäjoki, Siikajoki
- Raumo pendlingsregion: Euraåminne, Pyhärinta
- Nyslotts pendlingsregion: Enonkoski
- Seinäjoki pendlingsregion: Ilmajoki
- Vasa pendlingsregion: Storkyro, Korsholm, Laihela, Malax
- Varkaus pendlingsregion: Jorois.

I 2 mom. föreskrivs det om utredningskriteriet som avser samhällsstruktur. Samhällsstrukturkriteriet sammanför ett område där behovet av gemensamma beslut i fråga om markanvändningen, boendet och trafiken är störst. Frågan om huruvida utredningskriteriet uppfylls ska i första hand bedömas med hjälp av Finlands miljöcentrals tätortsklassificering.

Samhällsstrukturen inrymmer den fysisk-funktionella helhet som består av bostads-, arbetsplats-, servicependlings- och rekreationsområdena och de system för trafik och teknisk service som förenar dem. För att trenden med en splittring av samhällsstrukturen ska kunna brytas krävs det i synnerhet att markanvändningen, boendet och trafiken samordnas samt att servicestrukturen effektiviseras och att verksamhetsmöjligheterna på de platser där näringslivet är stationerat tryggas. För att möjliggöra detta är det viktigt att det beslutsfattande som avser dessa frågor sammanförs på ett större område än en kommun. På så sätt kan man bland annat minska deloptimeringen mellan kommunerna samt stärka hela områdets konkurrenskraft och livskraft. Det här lyckas bäst genom att kommunstrukturen utvecklas så att stadsregionens centrala tätortsstruktur med dess områden där det finns ett tryck på att de ska växa, administrativt sett hör till en kommun.

Samhällsstrukturkriteriet uppfylls för det första om områdets samhällsstruktur utgörs av en central tätort som sträcker sig över flera kommuners område. Utredningskriteriet uppfylls för det andra om en närliggande tätort som strukturellt eller funktionellt ansluter sig till den centrala tätorten sträcker sig över

kommungränsen. För det tredje uppfylls utredningskriteriet om trycket på att den centrala tätorten ska växa i betydande grad berör en närliggande tätort i en annan kommun. Här avses en situation där en enhetlig tätortszon bryts till exempel på grund av ett geografiskt eller naturvärdesrelaterat hinder vid kommungränsen medan byggbehovet på området till följd av befolkningstillväxten, trafikförbindelserna eller arbetsplatsernas läge eller av andra orsaker i betydande grad berör en närliggande tätort i en annan kommun eller ett område i närheten av en sådan ort.

Enligt Finlands miljöcentrals tätortsklassificering utgående från uppgifterna för 2010 uppfylls samhällsstrukturkriteriet i följande kommuner när en central tätort eller en närliggande tätort som ansluter sig till den centrala tätorten sträcker sig över kommungränsen:

- Tammerfors, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Birkala och Ylöjärvi
- Åbo, S:t Karins, Lundo, Masku, Nådendal, Pemar, Reso och Rusko
- Uleåborg och Kempele
- Lahtis och Hollola
- Jyväskylä och Muurame
- Björneborg, Ulvsby, Nakkila och Harjavalta
- Kotka och Fredrikshamn
- Tavastehus och Janakkala
- Forssa, Jockis och Tammela
- Villmanstrand, Imatra och Ruokolahti
- Jakobstad och Pedersöre
- Vasa och Korsholm
- Joensuu, Kontiolahti och Liperi samt
- Kemi, Torneå och Keminmaa.

Dessutom uppfylls samhällsstrukturkriteriet i följande kommuner på grundval av det tryck på att växa som avses i bestämmelsen:

- Tavastehus och Hattula
- Kuopio och Siilinjärvi
- Lahtis och Nastola
- Jyväskylä och Laukaa
- Kotka och Pyttis
- Uleåborg och Limingo
- Jakobstad och Larsmo samt
- Varkaus, Jorois och Leppävirta.

Utifrån 3 mom. gäller i fråga om utredningskriterierna som avser pendling och samhällsstruktur att uppfyllande av utredningskriterierna visar kommunerna det om-

råde där en utredning ska göras. Om kommunerna på basis av samhällsstrukturkriteriet eller pendlingskriteriet utgör ett enhetligt område, ska de gemensamt utreda en sammanslagning av kommunerna.

**4 e §. Helsingfors metropolområde.** I paragrafen anges det för kommunerna i Helsingfors metropolområde utredningskriterier som ersätter de utredningskriterier som avses i 4 d § och som avser självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser, pendling och samhällsstruktur. Vid bedömningen av utredningsskyldigheten för kommunerna i området ska dessutom utredningskriterier för service och ekonomi tillämpas.

I metropolområdet runt Helsingfors finns de allra största utmaningarna för en enhetlig planering av samhällsstrukturen och samordning av markanvändningen, boendet och trafiken. När det gäller den nationella konkurrenskraften och tillväxtpotentialen accentueras kommun- och servicestrukturlösningarnas betydelse i metropolområdet. I metropolområdet länkas kommunstrukturen och metropolförvaltningen till varandra. Regeringen utreder olika alternativa metropollösningar som stödjer den gemensamma planeringen och styrningen av området, särskilt i frågor som gäller markanvändning, boende och trafik, samt stärker konkurrenskraften och förhindrar segregation. Arbetet inleddes i juli 2012 genom en förhandsutredning i juli i år. Inom utredningen kartläggs i samråd med kommunerna i området de kommande områden där en kommunindelningsutredning ska genomföras och de olika alternativa modellerna för metropolförvaltningen. Utredningen beskrivs närmare i punkt 2.10 i den allmänna motiveringen.

I synnerhet i fråga om samhällsstrukturen skulle det utredningskriterium som tillämpas i andra delar av landet i Helsingfors metropolområde medföra att det bildas utredningsområden som är alltför stora ur ett funktionellt perspektiv. Syftet med specialbestämmelsen för Helsingfors metropolområde är således att begränsa områdena till funktionella helheter av mindre storlek.

Enligt 1 mom. i paragrafen avses med kommunerna i metropolområdet de 14 kommuner som oftast ingår i det frivilliga samarbetet i metropolområdet, nämligen Helsing-

fors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt, Hyvinge, Borgnäs, Tusby, Kervo, Träskända, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sibbo och Vichtis. Nämnade kommuner ska utreda en sammanslagning på områden som har ett betydande behov av en enhetligare samhällsstruktur på grund av en gemensam central tätort och trycket på att den ska växa. Eftersom detta ensamt skulle medföra alltför stora utredningsområden i metropolområdet, måste utredningsområdena inom metropolområdet dessutom bilda en funktionell helhet och vara motiverade med avseende på områdets helhet.

De kriterier för bildande av områden där en kommunindelningsutredning ska genomföras ingår på motsvarande sätt i uppdraget för den utredning om metropolområdet som nämns i det föregående. Även utomstående kommuner ska enligt 2 mom. kunna ingå i de utredningsområden som kommunerna i metropolområdet bildar, om det behövs för att en funktionell helhet ska bildas. Också till denna del gäller att i utredningen för metropolområdet ska eventuella områden för en kommunindelningsutredning bedömas i samråd med kommunerna i området. Vid utvärderingen av funktionella helheter ska man också ta hänsyn till tryggheten av de språkliga rättigheterna.

Eftersom utredningskriterierna redan i princip är flexibla och beaktar särdragen i området, ska bestämmelserna om avvikelsergrunder (4 g §) inte tillämpas på kommunerna i metropolområdet. I övrigt ska de allmänna bestämmelser om genomförandet av kommunstrukturreformen som gäller för hela landet tillämpas också på kommunerna i metropolområdet. Inom området ska grundlagens specialvillkor för språkliga rättigheter beaktas som en förutsättning för en ändring i kommunindelningen (4 § 4 mom.).

Enligt 3 mom. ska i sammanslagningsutredningar, i vilka en eller flera kommuner inom metropolområdet deltar, utöver utredningens innehåll enligt 4 b § 4 mom. bedömas förhållandet mellan en kommunsammanslagning och behovet av en metropolförvaltning. Behovet av en metropolförvaltning ska bedömas särskilt utifrån en enhetligare samhällsstruktur, kollektivtrafiken och den sociala bostadsproduktionen.

**4 f §. Kommunens ekonomiska situation.** Syftet med utredningskriteriet är att stärka kommunens ekonomiska bärkraft när det gäller att svara för ordnandet och finansieringen av basservicen.

Den ekonomiska situationen i kommunerna och deras ekonomiska spelrum har stor betydelse med tanke på tryggheten av basservicen. Det ekonomiska utredningskriteriet baserar sig på den gällande lydelsen i 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice. Enligt den paragrafen ska finansministeriet inleda ett utvärderingsförfarande för de kommuner där de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet och soliditeten två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges genom förordning av statsrådet.

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

Enligt *1 punkten* uppfylls det ekonomiska kriteriet i så kallade kriskommuner, det vill säga kommuner som berörs av det i 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice avsedda utvärderingsförfarandet i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. För dessa kommuner gäller att de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten två år efter varandra har underskridit de gränsvärden som anges i statsrådets förordning om vissa gränsvärden för de nyckeltal som gäller för kommunens ekonomi (205/2011).

Enligt 2 § i förordningen underskrids de nyckeltal för kommunens ekonomi som beskriver finansieringens tillräcklighet eller soliditeten, om underskottet i balansräkningen enligt kommunens bokslut per invånare är minst 1 000 euro i det senast godkända bokslutet före utredningen och minst 500 euro i

bokslutet före det. Gränsvärdena underskrids även, om samtliga följande villkor uppfylls i kommunens ekonomi enligt kommunens bokslut:

1) kommunens årsbidrag utan den höjning av statsandelen enligt prövning som kommunen beviljats enligt 30 § i lagen om statsandel för kommunal basservice är negativt,

2) kommunens inkomstkattesats är minst 0,5 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstkattesatsen för alla kommuner,

3) lånebeloppet per invånare i kommunen överskrider det genomsnittliga lånebeloppet för alla kommuner med minst 50 procent,

4) kommunens balansräkning uppvisar underskott,

5) kommunens soliditet (hur stor andel det egna kapitalet utgör av hela kapitalet) understiger 50 procent, och

6) kommunens relativa skuldsättning (hur mycket av kommunens driftsinkomster som behövs för återbetalning av främmande kapital) är minst 50 procent.

Enligt boksluten för 2011 och 2012 bedöms om kriteriet uppfylls. Bokslutsuppgifterna för 2012 är tillgängliga i juni 2013. Kriterierna för ett utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning uppfylldes enligt de två senaste boksluten, det vill säga boksluten för 2010 och 2011, av sex kommuner: Juankoski, Kitee, Lavia, Tarvasjoki, Utsjoki och Vihanti. Av dessa gick Kitee samman med Kesälahti kommun och Vihanti med Brahestads stad vid ingången av 2013.

Enligt de föreslagna *2 och 3 punkterna* uppfylls det ekonomiska kriteriet dessutom också i de kommuner vilkas ekonomi håller på att krisdrabbas och där nyckeltalen närmar sig gränsvärdena enligt 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice. I detta fall beaktas gränsvärdena enligt statsrådets förordning under tre år efter varandra.

Enligt *2 punkten* uppstår således ett behov av att utreda en sammanslagning av kommuner, om fyra av de sex gränsvärden för nyckeltalen som anges i förordningen underskrids i kommunens ekonomi tre år efter varandra. Om kommunens ekonomi underskrider fyra gränsvärden för nyckeltalen, är kommunens ekonomiska situation klart sämre än i ge-



nomsnitt och har dess ekonomiska spelrum krympt.

Enligt boksluten för 2010, 2011 och 2012 bedöms om kriteriet uppfylls. Bokslutsuppgifterna för 2012 är tillgängliga i juni 2013. Fyra av de sex gränsvärdena underskreds enligt boksluten för de tre senaste åren, dvs. åren 2009—2011, i sammanlagt 24 kommuner: Alavieska, Aura, Brahestad, Haapajärvi, Halsua, Hangö, Hartola, Haukipudas, Högfors, Jakobstad, Karleby, Kaustby, Kemi, Kärämäki, Nivala, Punkaharju, Raseborg, Reisjärvi, Sievi, Suonenjoki, Toholampi, Valala, Virolahti och Ylivieska. Av dessa gick Haukipudas samman med den nya Uleåborgs stad, Punkaharju med Kerimäki kommun och Nyslott stad, samt Brahestad med Vihanti kommun vid ingången av 2013.

Enligt 3 punkten uppfylls det ekonomiska kriteriet också när underskottet i kommunens balansräkning är minst 500 euro per invånare i det senaste bokslutet och balansräkningen i det näst sista och det tredje sista bokslutet uppvisar underskott. Om underskottet i kommunens balansräkning är minst 500 euro per invånare i det senaste bokslutet, finns det vanligen i bakgrunden flera bokslut som uppvisar underskott. Sannolikheten för att en sådan kommun ska bli föremål för ett utvärderingsförfarande på basis av bokslutet för det följande året har ökat.

Enligt boksluten för 2010, 2011, och 2012 bedöms om kriteriet uppfylls. Bokslutsuppgifterna för 2012 är tillgängliga i juni 2013. Enligt bokslutet för de tre senaste åren uppfylls kriteriet för underskott i balansräkningen (-500 euro/invånare år 2011 och underskott 2009 och 2010) uppfylls i sammanlagt 12 kommuner: Honkajoki, Hyrynsalmi, Kauhajoki, Kerimäki, Kesälahti, Multia, Pemark, Puumala, Rääkkylä, Tohmajärvi, och Yli-Ii. Av dessa gick Kerimäki samman med Punkaharju kommun, Kesälahti med Kitee stad och Yli-Ii med den nya Uleåborgs stad vid ingången av 2013.

Sammanlagt uppfyller 42 kommuner enligt tillgängliga uppgifter utredningskriteriet som avser kommunernas ekonomiska situation, och av dem berördes åtta av en kommunsammanslagning vid ingången av 2013.

**4 g §.** *Avvikelse från utredningsområdet.* I paragrafen föreskrivs om avvikelse från de

områden som anges utifrån utredningskriterierna i 4 c och 4 d § 3 mom. Syftet med paragrafen är att de regionala olikheterna i Finland ska beaktas när utredningskriterierna tillämpas.

Utredningsområdet bestäms av kravet i 4 c § på ett befolkningsunderlag på minst cirka 20 000 invånare, en åldersklass med minst cirka 50 barn och förutsättningar att ordna service. Dessutom anger utredningskriterierna enligt 4 d § 3 mom. som gäller pendling och samhällsstruktur ett område där kommunerna åtminstone måste göra en gemensam utredning. En avvikelse från utredningsområdet innebär att en utredning för att fullgöra utredningsskyldigheten enligt 4 b § ska göras på ett område som avviker från utredningskriterierna. Ingen kommun ska kunna bli helt befriad från utredningsskyldigheten.

Förutsättningarna för en avvikelse ska i fråga om samtliga kriterier bedömas i relation till kommunens förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av servicen. En avvikelse görs alltså inte automatiskt. Det faktum att det finns en grund för avvikelse ska inte ensamt vara den avgörande faktorn, om det i kommunen finns ett starkt behov av en kommunsammanslagning och en utredning om en sådan i synnerhet med tanke på ordnandet av den lagfästa servicen. Även i sådana fall där en avvikelse från utredningsområdet söks med stöd av språkliga rättigheter eller samernas språkliga rättigheter eller kulturella autonomi, bör det bedömas om även andra grundläggande rättigheter tillgodoses i kommunen. Dessutom ska en avvikelse i fråga om bildandet av en alternativ funktionell helhet och särskilt gles bosättning även bedömas med tanke på områdets bästa.

Enligt 1 mom. 1 punkten ska det vara möjligt att avvika från det utredningsområde som anges utifrån utredningskriterierna, om det angivna utredningsområdet utgör en alternativ funktionell helhet som uppfyller de mål för utvecklande av kommunindelningen som anges i 2 § och de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som anges i 4 §.

Med stöd av 1 mom. 2 punkten ska det vara möjligt att avvika från det utredningsområde som anges utifrån utredningskriterierna, om det på grund av särskilt gles bosättning är

omöjligt att bilda en funktionell helhet på något annat sätt. Den särskilt glesa bosättning som avses i bestämmelsen definieras närmare i 3 mom.

Enligt 1 mom. 3 punkten ska en avvikelse kunna göras, om avvikelsen är nödvändig för att trygga de språkliga rättigheterna för de finsk- eller svenskspråkiga invånarna. Enligt 4 punkten ska en grund för avvikelse kunna vara att avvikelsen är nödvändig för att trygga samernas rättigheter till sitt språk och sin kultur.

Enligt 2 mom. förutsätter en avvikelse från utredningsområdet på grund av att en funktionell helhet enligt 1 mom. 1 punkten bildas eller på grund av en särskilt gles bosättning som avses i 2 punkten att avvikelsen inte hindrar andra kommuner i området från att bilda en funktionell helhet. En avvikelse strider mot områdets bästa om den hindrar de övriga kommunerna i området från att bilda funktionella och regionalt enhetliga utredningsområden.

I bestämmelsen beaktas förutsättningarna i grundlagen för språkliga rättigheter och samernas kulturella rättigheter. Därför ställs inte ett motsvarande krav för avvikelse på de grunder som avses i 1 mom. 3 och 4 punkten. En avvikelse är möjlig i sådana fall om kommunen har tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet av den lagfästa servicen. Det är dock först utifrån en sammanslagningsutredning möjligt att bedöma närmare på vilket sätt en eventuell sammanslagning av kommuner på ett övergripande sätt påverkar till exempel tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna eller samernas rättigheter till sin kultur eller till exempel ordnandet av service som är viktig för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt 3 mom. ska avvikelsekriteriet som gäller sådan gles bosättning som avses i 1 mom. 2 punkten endast gälla kommuner vars fjärrortstal, som används som grund för den fjärrortskoefficient som kommunens statsandel baserar sig på, är 1,00 eller större. Kommunernas fjärrortstal fastställs i statsrådets förordning om statsandel för kommunal basservice (1732/2009, ändrad 1512/2011). Enligt 1 § i förordningen består fjärrortstalen av summan av två befolkningsunderlagsindex. Det första befolkningsunderlagsindexet

(lokalt befolkningsunderlagsindex) mäter folkmängden på 25 kilometers avstånd och det andra (regionalt befolkningsunderlagsindex) på 50 kilometers avstånd från kommunens demografiska mittpunkt. Indexen beräknas på grundval av Statistikcentralens statistik över befolkningens fördelning per kvadratkilometer, vilken justeras med fem års mellanrum.

Utgående från statistiken vid årsskiftet 2010—2011 hörde följande kommuner till klassen med det högsta fjärrortstalet (fjärrortstal 1,50 eller större): Utsjoki, Enontekiö, Savukoski, Muonio, Kolari, Salla, Pelkonen, Puolanka, Ranua, Pello, Taivalkoski, Enare, Kittilä och Övertorneå. Följande kommuner hörde till klassen med det näst högsta fjärrortstalet (fjärrortstal 1,00—1,49): Posio, Hyrynsalmi, Vaala, Pudasjärvi, Sodankylä, Pyhäntä, Kemijärvi, Suomussalmi, Ilomants, Kuhmo, Kinnula, Kivijärvi, Rautavaara, Siikalatva, Valtimo och Pihtipudas.

**4 h §. Tidsfrist för utredningar och uppföljning.** I paragrafen förskrivs om tidsfristen för utredningarna och om anmälningar från kommunerna.

Enligt 1 mom. ska kommunerna göra en sammanslagningsutredning enligt 4 b § senast den 1 juli 2014. Om kommunerna med stöd av utredningen beslutar att föreslå en kommunsammanslagning, ska kommunerna även lämna en gemensam sammanslagningsframställning enligt 6 § till finansministeriet senast nämnda dag.

Att göra sammanslagningsframställningar före nämnda tidpunkt är också förutsättningen för de sammanslagningsunderstödet och den ersättning för eventuella statsandelsförluster som avses i 9 kap.

Kommunerna ska lämna in framställningar om kommunsammanslagningar som enligt planerna ska träda i kraft vid ingången av 2015 till ministeriet tidigare än nämnda tidpunkt, för att statsrådets beslut om ändring i kommunindelningen på det sätt som förutsetts i 22 § 1 mom. ska hinna fattas före utgången av juni året före det år då ändringen träder i kraft. Enligt 5 § 3 mom. bestämmer ministeriet den tidpunkt före vilken en framställning om en kommunsammanslagning som enligt planerna ska träda i kraft vid in-

gången av följande år ska lämnas till ministeriet.

Kommunen ska enligt 2 mom. senast den 30 november 2013 anmäla till finansministeriet med vilken eller vilka kommuner den i enlighet med 4 b § utreder en sammanslagning.

Med stöd av de uppgifter som kommunerna lämnar bedömer ministeriet respektive områdes helhet när det fattar beslut om avvikelse enligt 4 h §. Dessutom bedömer regeringen bland annat med stöd av informationen i anmälningarna vid utgången av 2013 hur kommunreformen framskrider.

Närmare bestämmelser om innehållet i den anmälan från kommunen som avses i 2 mom. kan enligt 3 mom. föreskrivas genom förordning av finansministeriet.

**4 i §. Beslut om avvikelse från utredningsområdet.** I paragrafen föreskrivs om beslutsfattande som rör avvikelse från det utredningsområde som avses i 4 g §.

Enligt 1 mom. kan ministeriet bevilja avvikelse från servicekriteriet i 4 c §, dvs. kriteriet för befolkningsunderlag, storleken på barnåldersklassen samt andra förutsättningar för ordnande av servicen. Det är möjligt att avvika från servicekriteriet på de grunder som gäller skapandet av en funktionell helhet, särskilt gles bosättning eller trygghet av språkliga rättigheter enligt 4 g § 1—4 punkten. Ministeriet ska förutom förekomsten av ett avvikelsekriterium bedöma om det på utredningsområdet finns tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av servicen, och att en avvikelse inte förhindrar funktionella helheter i området. Ovannämnda gäller dock inte sådana fall där det är fråga om trygghet av språkliga rättigheter.

Beslut om avvikelse kan fattas med stöd av ansökan från en eller flera kommuner gemensamt eller på initiativ av ministeriet. Ministeriets initiativrätt är sådan att den kompletterar kommunernas initiativrätt. Ministeriet kan använda sin initiativrätt endast i situationer där kommunernas ansökningar om avvikelse avviker från varandra eller endast en del av kommunerna i området har ansökt om avvikelse och förutsättningen för att ett utredningsområde som uppfyller servicekriteriet ska kunna bildas är att även en

kommun som inte har ansökt om avvikelse medverkar. Ministeriets initiativrätt i dessa situationer är nödvändig eftersom ministeriet kan bevilja avvikelse endast åt sådana utredningsområden som uppfyller kraven för ändring av kommunindelningen bland annat för den geografiska enhetlighetens del. Kommunerna har enligt 4 b § skyldighet att utreda sammanslagningar inom områden som uttryckligen uppfyller de i 4 § avsedda förutsättningarna för ändring av kommunindelningen.

Kommunen ska senast den 30 november 2013 anmäla till finansministeriet med vilka kommuner den utreder en sammanslagning. Det ges ingen tidsfrist för ansökan om avvikelse, vilket innebär att kommunerna kan ansöka om avvikelse då de anser att utredningsarbetet är inne i ett ändamålsenligt skede.

Om kommunen ansöker om avvikelse från det utredningsområde som avses i 4 d § 3 mom., dvs. från det område som anges utifrån arbets- eller samhällsstrukturkriterierna, kan ministeriet enligt 2 mom. bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning på området enligt 4 kap. Vid en särskild kommunindelningsutredning på området kan även alternativa funktionella helheter utredas för det område som anges utifrån kriterierna. Således fattas inga särskilda avvikelsebeslut om avvikelse från arbets- och samhällsstrukturkriterierna. Statsrådet kan i enlighet med 18 § 1 mom. på en gemensam ansökan från kommunerna besluta om en sammanslagning av kommuner på ett område som avviker från utredningskriterierna, om detta utifrån en särskild kommunindelningsutredning är tillräckligt motiverat med beaktande av målen och förutsättningarna i lagen.

Innan finansministeriet fattar ett avvikelsebeslut enligt 1 mom. ska det enligt 3 mom. förhandla med de kommuner som beslutet gäller.

Enligt 7 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen får besvär över beslut av ministerier anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär kan anföras på den grund att beslutet strider mot lag. Enligt 4 mom. får finansministeriets beslut om avvikelse från utredningsområdet verkställas innan det har vunnit

laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.

Däremot får ändring i finansministeriets beslut om förordnande av en särskild kommunindelingsutredning enligt 55 § 2 mom. i kommunindelingslagen inte sökas särskilt, utan rätten att söka ändring uppstår i samband med att det fattas beslut om en ändring i kommunindelningen.

**4 j §. Förordnande av särskild kommunindelingsutredning.** Finansministeriet kan enligt paragrafen, utöver vad som föreskrivs i 4 kap., vid behov bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelingsutredning på ett område som uppfyller förutsättningarna i 4 §, om inte kommunen senast den 1 juli 2014 har gjort en sammanslagingsframställning enligt 6 § i denna lag.

Enligt regeringens linjedragningar bereder staten sig på att under 2013 tillsätta särskilda kommunindelingsutredare för de största stadsregionerna. Linjedragningar som gäller stadsregioner behandlas mera ingående i allmänna motiverings punkt 2.6.

**4 k §. Personalens ställning i reformen.** I 1 mom. föreskrivs om beredningen av en i 4 b § avsedd sammanslagingsutredning i samarbete med representanter för kommunernas personal.

Paragrafens 2 mom. föreslås innehålla en hänvisning till lagens övriga bestämmelser om personalens ställning. Bestämmelser om personalens delaktighet i beredningen av propositionen som gäller ändringen i kommunindelningen finns i de bestämmelser som gäller tills vidare, för kommunsammanslagningarnas del i 7 § och i fråga om överföring av en del i en kommun i 12 §. Om personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen föreskrivs i 29 §.

**8 §. Sammanslagingsavtal.** I 1 mom. föreskrivs om vad ett sammanslagingsavtal åtminstone ska innehålla. Till 8 punkten fogas överenskommelse om principerna för ordnandet av närservicen. Till förteckningen i momentet fogas en ny 10 punkt, enligt vilken kommunerna ska komma överens om principerna för förverkligandet av invånarnas möjligheter att påverka och delta samt närdemokratin i den nya kommunen. Kommunerna kan också avtala om helt nya och för området

lämpliga sätt att främja invånarnas möjligheter att påverka och delta samt närdemokrati. I samband med totalreformen av kommunallagen fäster man särskild vikt vid förverkligandet av invånarnas möjligheter att påverka och delta samt närdemokrati och utvecklar alternativa sätt att främja dem.

Till förteckningen fogas dessutom en ny 11 punkt som är i kraft till utgången av 2019 och som gäller användningen av det sammanslagningsunderstöd som ska betalas enligt bestämmelserna i 9 kap. Sammanslagningsunderstödet ska enligt 42 § 5 mom. användas till nödvändiga kostnader för sammanslagning av kommuner, utvecklande av servicesystemet och förbättrande av servicens produktivitet i den nya kommunen eller stärkande av ekonomin i den nya kommunen. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska kommunerna bestämma om sådana principer i sammanslagingsavtalet, enligt vilka sammanslagningsunderstödet används till ovan nämnda ändamål.

Till paragrafen fogas dessutom ett nytt 2 mom. Om en kommunsammanslagning gäller tvåspråkiga kommuner, ska kommunerna enligt momentet i sammanslagingsavtalet komma överens om enligt vilka principer servicen och förvaltningen ska ordnas i den nya kommunen för att trygga de finsk- och svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter. I sammanslagingsavtalet kan då till exempel nämnas förvaltningsspråket i en tvåspråkig kommun, eventuella särskilda administrativa organ som har ordnats med tanke på servicen på minoritetens språk samt kraven på personalens språkkunskaper.

Gällande paragrafs 2—4 mom. blir 3—5 mom. Till gällande 3 mom., som alltså blir 4 mom., föreslås dessutom en teknisk ändring genom vilken namnet på Institutet för de inhemska språken uppdateras så att det överensstämmer med den lag som trädde i kraft vid ingången av 2012.

**11 §. Inledande.** En framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun kan enligt 11 § 1 mom. i gällande kommunindelingslag göras av fullmäktige i en kommun som berörs av ändringen, kommunernas fullmäktige gemensamt eller en kommunmedlem. Till bestämmelsen fogas en direkt framställningsrätt för ministeriet. För

närvarande får ministeriet inleda överföringen av en del av en kommun till en annan kommun endast genom att bestämma att en särskild kommunindelingsutredning ska genomföras. En direkt framställningsrätt för ministeriet har i praktiken visat sig nödvändig när framställningar från kommuner och kommuninvånare behandlas vid ministeriet. Det är då närmast fråga om att man flexibelt ska kunna göra tekniska ändringar i avgränsningen av det område som föreslås bli överfört.

**15 §. Förordnande av särskild kommunindelingsutredning.** I 3 mom. föreskrivs att en särskild kommunindelingsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och som omfattats av ett sådant förfarande som avses i 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice, även kan inledas på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i 2 mom. i nämnda paragraf.

Utvärderingsgruppen lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att trygga servicen för kommuninvånarna. Förslaget kan även gälla behov av ändring i kommunindelningen. Kommunfullmäktige ska behandla utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. I utvärderingsgruppens förslag ingår till exempel inte något utkast till sammanslagningsavtal, och åtgärdsförslagen är inte heller i övrigt utan ytterligare beredning tillräckligt detaljerade som grund för beslutsfattande om en ändring i kommunindelningen. Således är ett förfarande som motsvarar en särskild kommunindelingsutredning i sådana fall i princip alltid nödvändigt för att bereda en ändring i kommunindelningen.

Utvärderingsgruppen kan dock redan vid beredningen av sitt förslag till exempel kartlägga vilka av kommunerna i området som är möjliga alternativ som partner för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Vid denna utvärdering ska förutom de ekonomiska faktorerna i synnerhet tas hänsyn till att en livskraftig och funktionell helhet uppstår.

Ministeriet avgör med stöd av utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut behovet av en särskild kommunindelingsutredning för en ändring i

kommunindelningen. En utredning ska i princip förordnas i alla sådana situationer där det med stöd av utvärderingsgruppens förslag finns förutsättningar för en ändring i kommunindelningen, men gruppens förslag i sig inte ännu har lett till att kommunerna gemensamt bereder en ändring i kommunindelningen. Samtidigt som ministeriet bestämmer om att en kommunindelingsutredning ska genomföras, ska den namnge vilka kommuner som är med i utredningen. Utredningen ska förutom en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning även gälla ett nödvändigt antal andra kommuner i området. När ministeriet nämner vilka kommuner som ska vara med i utredningen kan det dra nytta bland annat av utvärderingsgruppens kartläggning över möjliga alternativ för en ändring i kommunindelningen.

**16 a §. Utredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.** I paragrafen föreskrivs om genomförandet av en kommunindelingsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. En särskild kommunindelingsutredning som gäller en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning kan i enlighet med 15 § 3 mom. inledas på förslag av en utvärderingsgrupp. På utredningen tillämpas i tillämpliga delar bestämmelserna om särskild kommunindelingsutredning i 4 kap.

Syftet med utredningen är att främja ett samförstånd mellan kommunerna om den ändring i kommunindelningen som föreslås av utvärderingsgruppen. Ändringen i kommunindelningen ska åtminstone gälla en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Under själva utredningen avgörs hur många andra kommuner som ska vara med i ändringen. I utredningen strävar man i första hand efter att åstadkomma en sådan ändring i kommunindelningen som alla de kommuner som berörs av ändringen kan samtycka till. Om detta inte är möjligt, ska man sträva efter att så få kommuner som möjligt motsätter sig ändringen.

Enligt 1 mom. ska kommunindelingsutredaren för fullmäktige i de kommuner som är med i utredningen lägga fram ett förslag till en sammanslagning av kommunerna samt upprätta ett sammanslagningsavtal. Kom-

munindelingsutredaren ska bland annat sörja för beredningen av förslaget tillsammans med kommunerna enligt vad som föreskrivs i 16 § 1 mom. Kommunindelingsutredaren och kommunerna ska sörja för den möjlighet att påverka som avses i 7 § och i enlighet med nämnda paragraf även ge kommuninvånarna och andra som anser att saken berör dem möjlighet att framställa anmärkningar om ändringen i kommunindelningen.

På motsvarande sätt som i andra särskilda kommunindelingsutredningar är kommunindelingsutredaren vid beredningen av ett sammanslagningsavtal inte bunden vid ståndpunkterna i de kommuner som berörs av ändringen, utan kan självständigt till exempel föreslå kompromisslösningar som avviker från dem.

Enligt 2 mom. kan förslaget till en sammanslagning av kommuner gälla

1) sammanslagning av den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning med en existerande kommun,

2) delning av området för den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning mellan två eller flera kommuner, eller

3) sammanslagning av fler än två kommuner.

Kommunindelingsutredaren ska vid beredningen av sitt förslag bedöma om förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls i de olika alternativen. Utredaren ska dessutom särskilt fästa uppmärksamhet vid att den nya kommun som bildas enligt förslaget är livskraftig och består av en funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av den kommunala servicen.

De alternativ som räknas upp i momentet motsvarar i huvudsak de olika sätt att slå samman kommuner som anges i 3 §. I eventuella alternativ har man dock beaktat särdragen i de situationer som det nu är fråga om. Ställningen för en kommun som till och med mot sin vilja slås samman med en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning får inte bli för tung på grund av ändringen. Om det till exempel är fråga om en sådan sammanslagning av två kommuner som avses i 1 punkten, är det ända-

målsenligt att den uttryckligen genomförs så att den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning slås samman med en annan redan existerande kommun och inte genom att en ny kommun bildas.

Förutom ovan nämnda alternativ för kommunsammanslagningar kan kommunindelingsutredaren enligt 3 mom. vid behov även ta med en överföring av en eller flera delar av kommunen till en annan kommun i sitt förslag. Det aktuella området kan överföras från vilken kommun som helst som berörs av ändringen. Det kan i vissa fall vara ändamålsenligt att överföra en del av kommunen till en annan kommun till exempel för att åstadkomma en sådan livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur som avses i 2 § om målen för utvecklande av kommunindelningen.

Om kommunindelingsutredarens förslag även inbegriper en ändring som gäller överföring av en del av kommunen, ska beredningen av den skötas på det sätt som föreskrivs i 12 §.

I 4 mom. föreskrivs om att kommunernas gemensamma framställning om en ändring i kommunindelningen har företräde framför kommunindelingsutredarens framställning. Om fullmäktige i samtliga de kommuner som berörs av ändringen godkänner utredarens förslag, gör kommunerna en gemensam framställning om ändring i kommunindelningen enligt utredarens förslag. Då behandlas kommunernas gemensamma framställning vid ett normalt förfarande enligt 5 kap.

Om fullmäktige i en eller flera kommuner inte godkänner utredarens förslag till ändring i kommunindelningen, kan utredaren vid behov på grundval av den första utredningsrundan fortsätta utredningen med utvalda kommuner och lägga fram ett nytt förslag till ändring i kommunindelningen för fullmäktige i dessa kommuner. Om fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen inte godkänner utredarens förslag, ska utredaren tillställa ministeriet sin framställning om en ändring i kommunindelningen.

**18 §. Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås.** Enligt 18 § 1 mom. i gällande kommunindelingslag kan statsrådet förkasta en gemensam framställ-

ning om en sammanslagning av kommuner endast om sammanslagningen uppenbarligen skulle strida mot målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 § eller mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §.

Kommuner som bereder en sammanslagning ska klarare än tidigare i sitt beslutsfattande beakta även målen för utvecklande av kommunindelningen, eftersom de uttryckligen fogas till förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen i 4 §. De nya kommunerna ska uppfylla de i lag föreskrivna målen för utvecklande av kommunindelningen så att förutsättningarna för en sammanslagning ses utifrån hela området. Detta innebär bland annat att de nya kommunerna ska vara livskraftiga, regionalt enhetliga och ha en fungerande samhällsstruktur. Dessutom styr de tidsbundna utredningskriterier som föreskrivs för genomförandet av kommunstrukturreformen bildandet av kommunstrukturen i enlighet med målen.

Trots ovan nämnda reglering är det i praktiken möjligt att kommunerna lägger fram sådana förslag till ändring i kommunindelningen som strider mot målen eller uttryckliga bestämmelser i lagen. I synnerhet vid tolkningen av hur målen för lagen uppnåtts i fråga om den ändring i kommunindelningen som kommunen föreslagit, har statsrådet i sista hand behörighet grundad på politisk prövning att bedöma om framställningen kan godkännas eller förkastas. Enligt lagens ordalydelse överläts prövningsrätten åt statsrådet, men i praktiken har inte en enda framställning från kommuner hittills förkastats med stöd av bestämmelsen. Den föreslagna ändringen av 4 § betonar betydelsen av målsättningarna med utvecklandet av kommunstrukturen även i samband med statsrådets övervägning.

Till paragrafen föreslås bli fogat ett nytt 3 mom. där det föreskrivs om statsrådets behörighet att besluta om en kommunsammanslagning i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning även trots motstånd från fullmäktige i de aktuella kommunerna. Statsrådets beslutsfattande baserar sig på en framställning från den kommunindelningsutredare som tillsatts med stöd av utvärderingsförfarandet för kommu-

ner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning. Statsrådet kan besluta om en sammanslagning av kommuner utan en gemensam framställning från kommunerna och trots motstånd från fullmäktige i kommunerna, om ändringen behövs för att trygga service som i lagstiftningen förutsätts för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls.

Förutsättningen för en ändring i kommunindelningen är således för det första att ändringen är nödvändig för att trygga den service som i lagstiftningen förutsätts för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.

Dessutom förutsätts att de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som föreskrivs i 4 § i kommunindelningslagen och som ska tillämpas även i alla andra ändringar i kommunindelningen uppfylls. I förutsättningarna ingår även att ändringen ska främja målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 §. I synnerhet i de aktuella ändringar i kommunindelningen som sker mot kommunernas vilja ska uppmärksamhet fästas vid hur livskraftig den helhet är som uppstår genom ändringen samt vid att den nya kommunen har såväl ekonomiska som på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommunens invånare, samt en tillräcklig egen serviceproduktion.

Statsrådet har den slutliga prövningsrätten för om den sammanslagning av kommuner som kommunindelningsutredaren föreslår ska genomföras. Prövningen kan basera sig på en helhetsbedömning både av ovan nämnda förutsättningar och av situationen. Till exempel i en situation där även en annan kommun än den som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning motsätter sig en sammanslagning av kommunerna, bör det i bedömningen fästas uppmärksamhet vid att den helhet som bildas kan motiveras med att den är livskraftig och funktionell. Motstånd endast från den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning är åter inte motiverat sett utifrån den kommunala självstyrelsen åtminstone i sådana situationer där kommunen har haft långvariga problem

med balansen i ekonomin. Då kan man anse att kommunen inte har förutsättningar att utifrån sina egna utgångspunkter upprätthålla sin självstyrelse och inte den livskraft som behövs till stöd för självstyrelsen. I synnerhet i sådana situationer bör det i bedömningen fästas större vikt vid att service som är viktig för kommuninvånarnas grundläggande rättigheter tryggas i framtiden än vid den kommunala självstyrelsen. I bedömningen kan man dessutom bland annat ta hänsyn till utvecklingen av befolknings- och näringsstrukturen i kommunerna. Enbart det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls bör således inte leda till en ändring i kommunindelningen i strid med kommunens vilja, utan ändringen bör vara motiverad som helhet.

**29 §. Personalens ställning.** En sådan ändring i kommunindelningen som leder till att personalen byter arbetsgivare betraktas enligt 1 mom. som överlåtelse av rörelse.

Paragrafens 2 mom. motsvarar i övrigt 29 § 2 mom. i gällande kommunindelningsslag, men det uppsägningsskydd för personalen som föreskrivs i momentet förlängs så att det gäller ändringar i kommunindelningen som träder i kraft 2014—2017. Enligt gällande kommunindelningsslag gäller uppsägningsskyddet endast ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2008—2013. Det föreslagna 2 mom. föreslås vara i kraft till utgången 2021, dvs. så länge som det tillämpas i de ändringar i kommunindelningen som träder i kraft 2017.

Bestämmelser om samarbete med personalen vid beredningen av en kommunsammanslagning föreskrivs i 7 § 3 mom. i kommunindelningsslagen. Enligt nämnda lagrum genomförs beredningen av kommunernas sammanslagningsframställning i samarbete med företrädare för personalen på det sätt som föreskrivs i lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007). Bestämmelser om samarbete med personalen vid beredningen av överföringen av en del av kommunen föreskrivs på motsvarande sätt i 12 § 5 mom. i kommunindelningsslagen.

Gällande 29 § i kommunindelningsslagen om personalens ställning har föreskrivits samtidigt som de till innehållet motsvarande

bestämmelserna om personalens ställning i 13 § i ramlagen. Enligt 13 § 1 mom. i ramlagen genomförs de omorganiseringar som avses i ramlagen samt beredningen av de utredningar och planer som avses i lagen i samarbete med företrädarna för kommunernas personal. Enligt 2 mom. i nämnda paragraf betraktas de omorganiseringar som avses i ramlagen och som leder till att personalen byter arbetsgivare som överlåtelse av rörelse. I 3 mom. föreskrivs om ett uppsägningsskydd som är kopplat till omorganiseringar av verksamheten enligt 5 och 6 § i ramlagen (bildandet av samarbetsområden och av samkommuner för service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag) på motsvarande sätt som i 29 § i kommunindelningsslagen. Arbetsgivaren har således inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Detta förbud är i kraft fem år från det att personalen övergått i anställning hos den nya arbetsgivaren. Förbudet gäller i tjänster som berörs av ovan nämnda omorganiseringar hela den personal som är anställd hos den nya och gamla arbetsgivaren.

Även om ramlagens giltighet upphörde vid utgången av 2012, fortsätter samarbetskyldigheterna i ramlagen till utgången av 2014 och uppsägningsskyddet för personalen i enlighet med ramlagen som längst till utgången av 2017. Om de samarbetsarrangemang som förutsätts i ramlagen enligt de ikraftträdande bestämmelser som ändrades den 4 maj 2011 (Lag om ändring av lagen om en kommun- och servicestruktureform 384/2011, 15 § 4 mom.) vidtas före utgången av 2012, tillämpas uppsägningsskyddet även efter 2012 på sådan personal som berörs av arrangemanget. Om uppgifter inom socialvården överförs till ett samarbetsområde efter 2012, tillämpas uppsägningsskyddet till utgången av 2017 på sådan personal i kommunerna och inom samarbetsområdena som arbetar i



uppgifter som överförs. På överföringar av uppgifter efter ingången av 2013 tillämpas således inte hela det femåriga uppsägningskyddet, utan uppsägningskyddets längd är 3—5 år beroende på från vilken tidpunkt de uppgifter som förutsätts i lagen överförs. Bestämmelsens syfte är att förhindra att uppsägningskyddet sträcker sig oskäligt långt i framtiden.

Uppsägningskyddet för personalen enligt kommunindelningsskyddet gäller i enlighet med formuleringen i 2 mom. alla nyanställda i kommunen, oberoende av om personalen överförs till exempel från en anställning i samma eller en annan kommun eller från ett samarbetsområde. Uppsägningskyddet gäller även situationer där en samkommun upplöses på grund av en kommunsammanslagning och personalen överförs i anställning hos en kommun.

#### 9 kap **Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar**

Lagens 9 kap. som gäller ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar ska tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft under åren 2014—2017 i samband med kommunstrukturreformen. Bestämmelserna i kapitlet är temporärt i kraft till utgången av 2019.

**41 §. Kostnader för sammanslagningsutredning.** Bestämmelsen är ny i kommunindelningsskyddet. I praktiken har kommunerna redan sedan 2005 betalats så kallade förutredningsunderstöd för kostnaderna för utredningar av ändringar i kommunindelningen av medel som reservats i statsbudgeten. Eftersom kommunstrukturreformen innebär en ny uppgift för kommunerna, nämligen skyldigheten att utreda en sammanslagning av kommuner på ett område som förutsätts i lagen, föreskrivs även om statens deltagande i kostnaderna för utredningarna i lag.

Enligt 1 mom. kan kommunen betalas understöd för kostnaderna för en sammanslagningsutredning som görs på ett område som anges utifrån kriterierna i 4 c—4 d § eller på ett område som med stöd av ministeriets beslut enligt 4 i § avviker från dem. Eftersom syftet med utredningsskyldigheten är att främja bildandet av en kommunstruktur som

följer målen för kommunstrukturreformen, betalas understöd i princip inte för utredningar som strider mot utredningskriterierna.

I 2 mom. föreskrivs dessutom om understöd som betalas för att utreda metoder för en sanering av kommunens ekonomi, om en kommun som uppfyller förutsättningen för kommunens ekonomiska situation enligt 4 f § deltar i sammanslagningsutredningen. Som en del av ändringsstödet för reformen stöds kommunerna i utredningen av metoder för en sanering av ekonomin och genomförandet av en så kallad effektiviserad kommunsammanslagning i synnerhet i situationer där en kommun som har eller är på väg in i en ekonomisk kris är med i sammanslagningen. Syftet är att stärka den nya kommunens ekonomi och förutsättningar att ansvara för servicen på ett likvärdigt sätt.

Enligt 3 mom. fattar finansministeriet beslut om understöd enligt 1 och 2 mom. På understödet tillämpas vad som föreskrivs i statsunderstödslagen (688/2001). Statsandelsslagen tillämpas således även i fråga om sökande av ändring med avvikelse från det övriga beslutsfattandet enligt kommunindelningsskyddet.

I 4 mom. konstateras att kostnaderna för en särskild kommunindelningsutredning som ministeriet bestämmer om betalas i enlighet med 16 § 6 mom. av statens medel.

**42 §. Sammanslagningsunderstöd.** I betalningen av och förutsättningarna för sammanslagningsunderstödet görs ändringar som beror på målen för kommunstrukturreformen. Sammanslagningsunderstödetets struktur och dimensionering anges så att understöden sporrar flera kommuner att gå samman till kommuner med en avsevärt större befolkning än den nuvarande. Nivån på sammanslagningsunderstöden motsvarar de understöd som betalas vid kommunsammanslagningar som träder i kraft vid ingången av 2012 och 2013. Graderingen av understöden enligt gällande lag utifrån vilket år kommunsammanslagningen träder i kraft frångås. I gällande lag var målet att påskynda reformen av kommunstrukturen genom att bevilja understödet till ett 1,8-faldigt belopp under 2008 och 2009 och till ett 1,4-faldigt belopp under 2010 och 2011 jämfört med ändringar i

kommunindelningen som genomförs 2012 och 2013.

I 1 mom. ställs villkor för erhållande av sammanslagningsunderstödet. Med avvikelse från gällande lag beviljas sammanslagningsunderstöd inte nödvändigtvis för alla kommunsammanslagningar. För att få sammanslagningsunderstödet förutsätts att kommun-sammanslagningen är förenlig med de centrala målen för kommunstrukturreformen. Således bör kommunsammanslagningen i princip gälla ett område med ett befolkningsunderlag på minst 20 000 invånare samt ett område som uppfyller pendlings- och samhällsstrukturkriteriet. För att sammanslagningsunderstöd ska erhållas krävs det att i fråga om ett område som avses i 4 d § 3 mom., att den nya kommunen omfattar pendlingsregionens centralkommun. Sammanslagningsunderstöd betalas också, om sammanslagningen gäller ett område som med stöd av finansministeriets avvikelsebeslut enligt 4 i § eller kommunindelningsutredningen avviker från ovan nämnda förutsättningar eller en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning är med i sammanslagningen.

Förutsättningen för erhållande av sammanslagningsunderstöd är enligt 2 mom. dessutom att kommunsammanslagningen träder i kraft senast 2017 och att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 § senast den 1 juli 2014.

Sammanslagningsunderstödet består enligt 3 mom. av en grunddel, som bestäms enligt antalet kommuner som sammanslås och deras invånarantal och en tilläggsdel, som betalas vid en kommunsammanslagning där en eller flera kommuner som uppfyller det ekonomiska kriteriet enligt 4 e § är med. Bestämmelser om grunddelens och tilläggsdelens belopp ingår i 43 §.

I 4 mom. föreskrivs på motsvarande sätt som i 41 § 3 mom. i gällande lag om periodisering av utbetalningen av sammanslagningsunderstödet. Sammanslagningsunderstöd betalas under tre år. Av understödet betalas 40 procent det år då ändringen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren. Däremot ska paragrafen inte längre innehålla den gradering av sammanslagningsunderstödet belopp enligt det

år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft som ingår i gällande lag.

I 5 mom. styrs användningen av sammanslagningsunderstöden. Sammanslagningsunderstödet ska enligt momentet användas till nödvändiga kostnader för kommunsammanslagning, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller stärkande av ekonomin i den nya kommunen. De kommuner som går samman ska enligt 8 § 1 mom. 11 punkten i sammanslagningsavtalet komma överens om enligt vilka principer sammanslagningsunderstöden ska användas till ovan nämnda ändamål.

I momentet föreskrivs också om övervakningen av användningen av sammanslagningsunderstödet. Användningen av sammanslagningsunderstödet övervakas som en del av granskningen av kommunens ekonomi och förvaltning. Kommunen ska till finansministeriet lämna in en utredning över hur sammanslagningsunderstödet använts till ovan nämnda ändamål. Revisorns utlåtande ska tas med i utredningen. Kommunen ska lämna in utredningen före utgången av året efter det sista året sammanslagningsunderstödet betalas ut, då alla bokslut för betalningsåren har fastställts. Om ministeriet anser att kommunen har använt sammanslagningsunderstödet till något annat ändamål än det som förutsätts i lag, kan det inleda ett återkrav enligt statsunderstödslagen.

I 6 mom. föreskrivs om hur nya kommunsammanslagningar som träder i kraft under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet inverkar på utbetalningen av stödet. Enligt gällande 41 § 4 mom. beräknas understödet då som om även den senast genomförda ändringen i kommunindelningen skulle ha genomförts från ingången av betalningsperioden. Eftersom sammanslagningsunderstödens belopp inte längre i fortsättningen ska vara graderat enligt vilket år sammanslagningen träder i kraft, föreslås att ordalydelsen i bestämmelsen ändras så att understödet i sådana situationer beräknas som om ändringarna skulle ha genomförts samtidigt som den senast genomförda ändringen. Således påverkar flera ändringar som efter varandra gjorts i kommunindelningen under betalningsperioden inte understödets totalbelopp.

Av skillnaden mellan det understöd som betalas ut enligt 41 § 4 mom. i gällande lag och det omräknade understödet betalas 40 procent det år då den senast genomförda ändringen i kommunindelningen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren. Formuleringen "det understöd som betalas" i bestämmelsen har visat sig oklar, eftersom det inte framgår om den endast avser vissa betalningsposter i sammanslagningsunderstödet eller hela det understödsbelopp som betalas. Därför föreslås formuleringen "understöd som betalas på grundval av en tidigare genomförd ändring" som endast avser redan utbetalda poster. Till en kommun betalas således det omräknade understödets belopp minskat med redan betalda poster och det understöd som betalas på grundval av en tidigare genomförd ändring upphör det år den nya ändringen träder i kraft.

I övergångsbestämmelserna föreslås dessutom att man vid beräkningen av sammanslagningsunderstödet inte ska beakta kommundelsammanslagningar som gjorts före den föreslagna lagens ikraftträdande, även om sammanslagningsunderstöd fortfarande betalas ut på grundval av dem när den nya sammanslagningen träder i kraft.

Paragrafens 7 mom. motsvarar 41 § 5 mom. i gällande lag med undantag för den tekniska ändring i momentets ordalydelse som följer av en lagändring som gäller befolkningsdatasystemet. Enligt momentet betalar ministeriet sammanslagningsunderstödet årligen före utgången av juni. Om flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Förfarandet gäller en situation där en kommun som upplöses delas upp i flera olika kommuner. Respektive kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i sammanslagningsunderstöd, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

**43 §.** *Sammanslagningsunderstödet grunddel och tilläggsdel.* I 1 mom. föreskrivs om hur sammanslagningsunderstödet grunddel beräknas. Sammanslagningsunderstödet grunddel bestäms utifrån antalet kommuner som deltar i sammanslagningen och deras invånarantal.

Det föreslås att sammanslagningsunderstödet i regel beviljas för sammanslagningar som leder till att det bildas kommuner med över 20 000 invånare. Mindre kommuner beviljas understöd endast med stöd av ett sådant avvikelsebeslut som avses i 4 i §. Sammanslagningsunderstödet belopp ökar enligt hur många kommuner som deltar i sammanslagningen, och hur stort invånarantalet i den nya kommunen blir. Som minst uppgår sammanslagningsunderstödet till 2 miljoner euro och som mest till 10 miljoner euro.

Enligt 2 mom. betalas sammanslagningsunderstödet tilläggsdel vid en sådan ändring i kommunindelningen, där en eller flera kommuner som uppfyller det utredningskriterium för kommunens ekonomiska situation som avses i 4 e § är med. Tilläggsdelen är 150 euro per invånare i en kommun som uppfyller förutsättningen och högst en miljon euro per sammanslagning. Målet med tilläggsdelen är att förbättra den nya kommunens verksamhetsbetingelser vid sammanslagningar som involverar kommuner som befinner sig i ekonomiska svårigheter.

**44 §.** *Ersättning för minskning av statsandelar.* Ersättning av den minskning av statsandelar som eventuellt orsakas av en kommundelsammanslagning fortsätts i kommundelsammanslagningar som träder i kraft under åren 2014—2017. Om en sammanslagning av kommuner som träder i kraft under nämnda år minskar statsandelarna till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de samgående kommunerna, beviljar finansministeriet enligt 1 mom. den nya kommunen på grund av minskningen ersättning för minskningen av statsandelarna under det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande åren fram till utgången av 2019. Ersättningen varar således i stället för fem år enligt gällande lag beroende på vilket år sammanslagningen träder i kraft 3—6 år och sporrar

därmed till ett så snabbt genomförande av sammanslagningen som möjligt.

Förutsättningen för erhållande av ersättning är att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 § senast den 1 juli 2014. Förutsättningarna för erhållande av ersättning är således något lindrigare än förutsättningarna för erhållande av sammanslagningsunderstödet. Detta är motiverat därför att det inte är ändamålsenligt att försvåra kommunsammanslagningar i situationer där till exempel inte samtliga kommuner i det område som anges utifrån utredningskriterierna eller i ett avvikelsebeslut är med i sammanslagningen av skäl som inte beror på de samgående kommunerna. Ersättande av en minskning av statsandelar är inte heller på samma sätt som sammanslagningsunderstöd extra pengar för kommunerna, utan ersättning för förlorad statsandel när olika kommuner går samman. Däremot får staten en summa som motsvarar ersättningen i form av minskande statsandelar i statsandelssystemet.

I 2 mom. föreskrivs om att ersättningen ska beräknas på samma sätt som föreskrivs i 44 § 1 mom. i gällande lag. Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att de statsandelar och hemkommunsersättningar som ska betalas till den nya kommunen det år då kommunsammanslagningen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar och hemkommunsersättningar som det år då sammanslagningen träder i kraft skulle ha betalats till de samgående kommunerna, ifall de inte hade gått samman. Ersättningen ska räknas ut med beaktande av utjämningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna, statsandelen för driftkostnaderna och annan finansiering, som det föreskrivs om i lagen om statsandel för kommunal basservice, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om fritt bildningsarbete. Finansministeriet räknar ut ersättningsbeloppet med stöd av uppgifter som lämnats av de ministerier som ansvarar för att statsandelar beviljas enligt dessa lagar.

I 3 mom. föreskrivs om att ersättningen för minskning av statsandelar ska fördelas mellan flera kommuner. Momentet motsvarar 44 § 2 mom. i gällande lag med undantag för den tekniska ändring i momentets ordalydel-

se som beror på en lagändring som gäller befolkningsdatasystemet.

Momentet tillämpas då områden överförs från den kommun som upplöses till minst två kommuner. Om fler än en kommun får ersättning fördelas ersättningen enligt momentet mellan kommunerna i förhållande till det antal invånare som överförs till respektive kommun. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft. Varje kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses hade anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Ersättningen fördelas då mellan kommunerna i proportion till det antal invånare som överförs till respektive kommun.

Paragrafens 4 mom. motsvarar 44 § 3 mom. i gällande lag. Ministeriet betalar ersättningarna i samband med sammanslagningsunderstödet. Om sammanslagningsunderstöd inte betalas till kommunen, betalas ersättningarna som en separat utbetalning före utgången av juni varje år.

**53 §. Sökande av ändring i beslut av statsrådet eller ministeriet som gäller ändring i kommunindelningen.** Till 2 mom. fogas en bestämmelse om sökande av ändring i ett beslut som statsrådet med stöd av 18 § 3 mom. fattat om en ändring i kommunindelningen som inbegriper en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.

**59 §. Finansiering av sammanslagningsunderstöden.** I 59 § i gällande kommunindelningsslag föreskrivs om fördelningen av finansieringen av sammanslagningsunderstöd mellan staten och kommunerna. Vid en eventuell överskridning av den ram på totalt 200 miljoner euro som i statsbudgeten reserverats för sammanslagningsunderstöd för ramperioderna 2008—2011 och 2012—2015 finansieras överskridningen enligt paragrafen genom en minskning av den allmänna statsandelen enligt lagen om statsandelar till kommunerna. En sådan minskning av statsandelen som motsvarar överskridningen är lika stor per invånare i alla kommuner.

Paragrafen föreslås bli ändrad så att sammanslagningsunderstöd som betalas 2012—2015 med stöd av det föreslagna 42 § som gäller sammanslagningsunderstöd och med anledning av kommunsammanslagningar som träder i kraft före 2014, dvs. med stöd av 41 § i gällande kommunindelninglagen, räknas ihop, och ifall det utbetalda beloppet överskrider 200 miljoner euro ska statsandelen enligt lagen om statsandel för kommunal basservice minskas med motsvarande belopp. På motsvarande sätt föreslås det att ifall beloppet för sammanslagningsunderstöd som utbetalas under åren 2016—2019 överskrider 200 miljoner euro ska den överskridande andelen dras av från statsandelen enligt lagen om statsandel för kommunal basservice.

Paragrafen ska vara i kraft till utgången av 2019.

*Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.* Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Lagens 1 a kap. som gäller genomförande av kommunstrukturreformerna, 8 § 1 mom. 11 punkten som gäller överenskommelse om användningsändamålet för sammanslagningsunderstöden och 9 kap. som gäller ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar föreslås vara i kraft till utgången av 2019. Det föreslås att 29 § 2 mom. som gäller uppsägningskydd för personalen ska vara i kraft till utgången av 2021. Nämda lagrum tillämpas inte på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft efter 2017. Lagens 59 § som gäller finansiering av sammanslagningsunderstöden föreslås vara i kraft till utgången av 2019.

Om en ändring i kommunindelningen har trätt i kraft före lagens ikraftträdande, tillämpas på denna i stället för denna lag de bestämmelser i 29 § 2 mom. om uppsägningskydd för personalen, de bestämmelser i 41—43 § om sammanslagningsunderstöd till kommunerna och de bestämmelser i 44 § om ersättande av minskning av statsandelen som var i kraft vid denna lags ikraftträdande.

Enligt 4 mom. i ikraftträdandebestämmelsen beaktas vid beräkningen av sammanslagningsunderstödet inte kommunsammanslagningar som genomförts innan den föreslagna lagen trädde i kraft, även om sammanslagningsunderstöd för dessa fortfarande betalas

ut när den nya sammanslagningen träder i kraft.

## 1.2 Lag om upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelninglagen

Genom lagen upphävs av författningstekniska skäl 29 § 2 mom. om uppsägningskydd för personalen, 9 kap. om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar och 59 § om finansiering av sammanslagningsunderstöden, vilka enligt bestämmelserna gällt tills vidare. Nämda bestämmelser har tillämpats i ändringar i kommunindelningen som trätt i kraft under åren 2008—2013.

I kommunstrukturlagen föreslås motsvarande temporärt gällande bestämmelser. Bestämmelserna om uppsägningskydd för personalen och ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar föreslås bli tillämpade på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft under åren 2014—2017 och bestämmelsen om finansiering av sammanslagningsunderstöden till 2019.

## 1.3 Språklagen

**5 §. Språklig indelning.** I paragrafen stadgas om grunderna för bestämmandet av kommunens språkliga ställning. Enligt 2 mom. ska i anslutning till en ändring av kommunindelning beslutas om ändringens inverkan på kommunernas språkliga ställning. Utgångspunkten är enligt grundlagens 122 § och språklagens 35 § att man bör undvika att ändra kommuners språkliga ställning. Sammanslagning kan inte anses möjlig om de i grundlagen etablerade språkliga rättigheterna inte kan tryggas.

I vissa sällsynta fall kan det uppkomma en situation där en tvåspråkig kommun skulle slås ihop med en enspråkig kommun på ett sådant sätt, att den språkliga minoriteten i den nya kommunen blir så liten att den nya kommunen enligt lag borde bestämmas att vara enspråkig. En sådan sammanslagning kan inte som utgångspunkt anses vara möjlig utifrån grundlagens perspektiv, eftersom de språkliga rättigheterna för invånarna i den tvåspråkiga kommunen skulle försämrans genom den förestående sammanslagningen. Det

föreslås därför att den nya kommunen i en sådan situation ska bestämmas att vara tvåspråkig även om kommunens språkliga minoritet skulle vara under åtta procent eller 3 000 invånare. Bestämmelsen kan dock inte enligt specialvillkoren i grundlagen tillämpas på sådana fall där majoritetsspråket byter. En sådan ändring strider mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § 4 mom. i kommunstrukturlagen.

Den lösning som den föreslagna bestämmelsen skulle möjliggöra ska betraktas som exceptionell. Bland olika alternativ till kommunsammanslagning bör en sådan sammanslagning som bestämmelsen möjliggör inte anses vara ett förstahandsalternativ med avseende på förverkligandet av de språkliga rättigheterna. Lösningen ska emellertid kunna vara en andrahandsmöjlighet i en situation där de kommuner som sammanslås anser att en sådan lösning är nödvändig och önskvärd av andra orsaker.

Genom förslaget ska till språklagens 5 § fogas ett nytt alternativ utöver de alternativ, som definierar kommunens språkliga ställning. Utöver de fyra grundalternativen (en enspråkigt finsk kommun, en enspråkigt svensk kommun och en tvåspråkig kommun i vilken antingen finska eller svenska är majoritetens språk) har i paragrafen ingått en bestämmelse som möjliggör frivillig tvåspråkighet, enligt vilken statsrådet med stöd av fullmäktiges förslag genom förordning kan bestämma att en annars enspråkig kommun ska vara tvåspråkig. Den föreslagna ändringen skulle inte gälla i 3 § 4 mom. kommunindelningens lagens avsedd överföring av en del av en kommun till en annan kommun.

Genom det föreslagna tillägget till språklagens 5 § 3 mom. ska man vid en kommunsammanslagning göra det möjligt att den språkliga ställningen för en sådan gammal tvåspråkig kommun som deltar i kommunsammanslagningen inte ändras när den nya kommun bildas och att de språkliga rättigheterna för den språkliga minoritet som uppkommer i den nya kommunen inte försämras. Situationen skulle vara jämförbar med frivillig tvåspråkighet på ett sådant sätt att en enspråkig kommun som överväger en sådan kommunsammanslagning skulle göra framställningen om kommunsammanslagning

inom ramen för sin självstyrelse medveten om att kommunen förändras till en tvåspråkig kommun. Statsrådet skulle inte i detta fall fatta något separat beslut angående kommunens språkliga ställning, men i statsrådsförordningen om kommunernas språkliga ställning borde man för klarhets skull även konstatera den språkliga ställningen för en sådan kommun på vilken den föreslagna bestämmelsen tillämpas.

Enligt 5 § 1 mom. i språklagen bestäms genom förordning av statsrådet vart tionde år på grundval av den officiella statistiken vilka kommuner som är tvåspråkiga och vilka kommuner som är enspråkiga. Därför föreslås i 3 mom. att den språkliga statusen för en kommun som till följd av en ändring i kommunindelningen blir tvåspråkig inte kan ändras genom förordning av statsrådet. På så vis kan man säkerställa att den språkliga minoritetens rättigheter tryggas.

En sådan ny kommun som bildas på det föreslagna alternativa sättet måste åta sig att ansvara för omfattande, både på språk- och kommunallagen och på speciallagstiftning (social- och hälsovårdsväsendet, undervisningsväsendet, osv.) baserade språkliga skyldigheter. Bildandet av en ny kommun ska inte heller i ett sådant fall få försämma språkliga rättigheter och språklig service för de invånare som i den gamla tvåspråkiga kommunen utgjorde den språkliga minoriteten. Samtidigt kommer de språkliga rättigheterna för minoritetsspråkiga i den nya kommunens förutvarande enspråkiga del att avsevärt förbättras.

**27 §. Skriftväxling mellan myndigheterna.** Syftet med den föreslagna ändringen är att trygga att en tvåspråkig kommun får de av staten skickade dokument som den behöver både på finska och svenska. Statens myndigheter har redan nu med stöd av språklagens 27 § en skyldighet att i varje fall översända sina skrivelser på finska till enspråkigt finska kommuner och på svenska till enspråkigt svensk kommuner. Därtill har justitieministeriet med stöd av språklagens 36 § 2 mom. gett en rekommendation om detta (7.11.2011; OM 3/58/2011), enligt vilken brevväxlingen mellan en statlig myndighet och en kommun ska ske på kommunens språk eller på båda språken och att dessa

båda språkversioner bör skickas till tvåspråkiga kommuner. Förslaget skulle stöda tvåspråkiga kommuner när de uppfyller sin förpliktelse enligt språklagens 23 § att betjäna allmänheten på kommunens båda språk oberoende av vilket som är majoritetens språk i kommunen. I detta sammanhang bör beaktas att många statliga myndigheters dokument redan nu uppgörs både på finska och på svenska. Förfarandet skulle vara ägnat att minska behovet hos tvåspråkiga kommunala myndigheter att själv ombesörja översättningar.

**29 §. Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner.** Enligt den nu gällande paragrafens 1 mom., beslutar kommunen själv om språket i andra organs än fullmäktiges möteskallelser och protokoll. Det föreslås att till momentet fogas en bestämmelse enligt vilken kommunen, när den beslutar om språket i möteskallelser och protokoll, ska trygga förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sitt uppdrag och se till att kommunmedlemmarnas behov av information tillgodoses.

Paragrafen gäller kommunens rätt att besluta om protokollspråket. Kommunens skyldighet att tillgodose de språkliga rättigheterna regleras i 23 §. Dessutom ingår i 50 § 2 mom. i kommunallagen en bestämmelse, enligt vilken det i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga ska ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper ska få service på enahanda grunder i kommunen.

En språklig minoritets behov i en tvåspråkig kommun är stora med avseende på möteskallelser och protokoll när den språkliga minoritetens antal eller andel av kommunens invånare är stor eller när kommunerna deltar i en kommunsammanslagning till följd av vilken den nya kommunen blir tvåspråkig eller kommunens majoritetsspråk blir ett annat.

I förslaget konstateras en faktisk situation som redan råder i många tvåspråkiga kommuner. Den föreslagna bestämmelsen skulle främja deltagande i kommunalt beslutsfattande på ett sätt som är förenligt med grundlagens 14 § 4 mom. Det föreslagna tillägget utvidgar skyldigheten att uppgöra möteskallelser och protokoll från fullmäktiges dokument till bland annat kommunstyrelsens och nämnders samt andra organs dokument. Möj-

ligheten för en kommuninvånare som talar minoritetsspråket och för massmedierna att få information om kommunalt beslutsfattande skulle förbättras. Ett sådant arrangemang kan bedömas minska de översättningsbehov som uppkommer med stöd av språklagens 32 § om myndigheternas information och öka beredskapen att informera om kommunens ärenden på båda språken. Den praxis med utökat uppgörande av dokument som skulle följa av den föreslagna ändringen borde emellertid inte tillämpas på sådana organ som med stöd av kommunallagen på språkliga grunder uppdelats på två olika sektioner.

**33 §. Skyltar och ortnamn samt kollektivtrafik.** Enligt förslaget ändras 33 § 1 mom. och därtill görs en teknisk ändring i 3 mom. I praktiken kan en kommunsammanslagning leda till en situation i vilken den språkliga minoriteten främst är bosatt i den delen av den nya kommunen som utgörs av den sammanslagna tvåspråkiga kommunen. Då kan det upplevas som en oskälig förpliktelse att skyltar för gatu- och vägnamn ändras till tvåspråkiga på det förutvarande enspråkiga området, till exempel av den orsaken att man borde uppgöra motsvarigheter på det andra språket för gators och vägars namn. Det föreslås därför att ändring av gatu- och vägnamn till tvåspråkiga inom den nya kommunens förutvarande enspråkiga område ska bli beroende av kommunens egen prövning. Prövningen påverkas utöver kostnader till exempel av hur många namn som ändå måste ändras till följd av kommunsammanslagningen för att det i den nya kommunen inte ska finnas gator och vägar med samma namn. Den föreslagna bestämmelsen hindrar alltså inte en kommun att besluta använda tvåspråkiga gatu- och vägnamnskyltar på hela kommunens område. Den föreslagna undantagsbestämmelsen från skyldigheten att utplacera tvåspråkiga gatu- och vägnamnskyltar ska vara tillämplig i alla sådana fall då en enspråkig kommun i samband med en kommunsammanslagning blir del av en tvåspråkig kommun.

Undantagsbestämmelsen ska endast avse sådana namnskyltar för gator och vägar som kommunen definierar med stöd av markanvändnings- och byggnadslagstiftningen, i synnerhet med stöd av 24 § 1 mom. i mark-

användnings- och byggnadsförordningen. Den föreslagna bestämmelsen ska ge den nya tvåspråkiga kommunen möjlighet att överväga om man inom den nya kommunens område i den del som avser den förutvarande enspråkiga kommunen ska använda enspråkiga eller tvåspråkiga namnskyltar för gator och vägar. Skyldigheten att använda tvåspråkiga namnskyltar för gator och vägar ska fortfarande gälla inom det område i den nya kommunen som tidigare var en tvåspråkig kommun. Lantmäteriverket ska med stöd av en övergångsbestämmelse som gäller paragrafen ha till uppgift att upprätthålla kartor med 2013 års kommungränser som grund för bestämmandet av den nya kommunens gamla tvåspråkiga kommuns område. De ifrågasatta kartorna bör vara tillräckligt detaljerade.

En ny tvåspråkig kommun ska fortsättningsvis kunna fastställa namn för gator och vägar på båda språken inom hela den nya kommunen, och utifrån språklagen ska den eftersträvasvärda situationen vara att den nya kommunen placerar tvåspråkiga gatuskyltar inom området för den förutvarande enspråkiga kommunen i det skede när nya gatuskyltar i varje fall utplaceras. Eftersom kommunsammanslagningar leder till att överlappande gatu- och vägnamn i den nya kommunen måste ändras genom att gator och vägar ges nya namn, borde kommunen överväga att fastställa namnen på nya gator och vägar som uppkommer till följd av dylika namnändringar både på finska och på svenska även inom det tidigare enspråkiga området.

Undantaget ger således en möjlighet att överväga kommunernas praxis när det gäller att utplacera skyltar som anger gators och vägars namn, dvs. hur kommunens system med adresser utmärks i omgivningen och terrängen, varvid den långsiktiga målsättningen kan vara att förnya skyltarna enligt huvudregeln. Kommunen bör i sin prövning beakta bland annat att det, om man inom området för en ny tvåspråkig kommun lämnar kvar enspråkiga gatu- och vägnamn, kan leda till inkonsekvenser i kommunens system med adresser och förorsaka problem för nödcentraler och utryckningsfordons verksamhet samt för tjänster som använder adressuppgif-

ter, så som posten och myndigheter som fungerar med stöd av befolkningsregisteruppgifter och karttjänster som använder namnuppgifter.

Undantaget kan uppskattas minska kommunreformens omedelbara kostnader, eftersom nya kommuner som blir tvåspråkiga inte skulle ha behov att omedelbart investera i nya gatu- och vägnamnskyltar för tidigare enspråkiga områden.

Till 1 mom. föreslås dessutom övergångstider för språket på skyltar. Syftet med övergångstiderna är att märken och anordningar ska kunna ändras så småningom och åtminstone delvis i den takt som de ändå skulle behöva förnyas.

En ny tvåspråkig kommun ska före utgången av fristen ändra till exempel namnskyltar och informationstavlor vid myndigheters verksamhetsställen så att de är finsk- och svenskspråkiga. Till exempel namnskylten för byggnadsverket i en gammal enspråkig kommun och informationstavlan som avser olika funktioner vid ämbetsverket ska före fristens utgång finnas till allmänhetens påseende på båda språken på det sätt som det aktuella momentet förutsätter. Vid uppgörandet av skyltar och informationstavlor ska man beakta att en tvåspråkig kommuns undervisningsförvaltning med stöd av kommunallagen och lagstiftningen för undervisningsväsendet är enspråkigt finsk för det finskspråkiga skolväsendet och enspråkigt svensk för det svenskspråkiga skolväsendet, vilket innebär att till exempel enspråkiga skolors eller daghems namn eller namnskyltar inte behöver göras tvåspråkiga. På samma sätt ska man kunna förfara också när en tvåspråkig kommun med stöd av kommunallagen bestämmer någon annan nämnds sektioner för vardera språkgruppen och när man under båda sektionerna inrättat eget ämbetsverk.

Övergångsbestämmelserna ska också gälla sådana trafikmärken och trafikordningar som definieras i vägtrafiklagstiftningen. Ifrågasatta trafikmärken och skyltar faller inom statens behörighet, och skyldigheter som avser dem berör således staten och dess myndigheter. Dessa ska fram till utgången av fristen ändra skyltningssystemet för de allmänna vägarna på den nya tvåspråkiga



kommunens område så att det är förenligt med det aktuella momentet.

Därtill föreslås en teknisk förändring genom vilken namnet på Institutet för de inhemska språken uppdateras så att det är förenligt med den lag som trädde ikraft i början av år 2012.

*Lagens ikraftträdelsebestämmelse.* Enligt ikraftträdelsebestämmelsen ska lantmäteriverket för att fullgöra den skyldighet som avses i 33 § 1 mom. upprätthålla ett kartverk över kommungränserna 2013 till grund för fastställandet av området för en gammal tvåspråkig kommun inom den nya kommunen.

## 2 Närmare bestämmelser

Enligt det 4 h § 2 mom. som föreslås i kommunstrukturlagen ska kommunen senast den 30 november 2013 anmäla till ministeriet med vilken eller vilka kommuner den utreder en kommunsammanslagning i enlighet med 4 b §. I nämnda paragrafs 3 mom. föreskrivs om möjligheten att föreskriva närmare om innehållet i kommunernas anmälan genom förordning av finansministeriet.

Avsikten är att finansministeriet sänder ut en enkät till samtliga kommuner, och får utifrån svaren på enkäten information om vilka utredningsområden som kommunerna bildar bland annat till grund för beslutsfattande om avvikelse från utredningsområdet. Dessutom ska kommunernas svar användas när regeringen bedömer hur reformen framskrider vid utgången av 2013.

## 3 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

## 4 Samband med grundlagen och lagstiftningsordning

Propositionens grundlagsenlighet bedöms nedan utifrån både propositionens mål och den föreslagna skyldigheten att utreda en sammanslagning av kommuner, utredningskriterierna samt förfarandebestämmelserna.

## Målsättning

Målet för kommunstrukturreformen är att utveckla kommunstrukturen i enlighet med de mål för utvecklande av kommunindelningen som föreskrivs i 2 § i kommunindelningsslagen och i synnerhet så att kommunernas förutsättningar att likvärdigt ordna service förstärks, samhällsstrukturen blir helare och kommuninvånarnas självstyrelseställning stärks.

När kommunindelningen utvecklas är målet enligt 2 § i kommunindelningsslagen en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur, som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse. Målet är även att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet där kommunerna har en stark strukturell och ekonomisk grund att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna.

Målen för reformen har en koppling till både den kommunala självstyrelsen, likvärdighetsprincipen och speciellt tillgodoseendet av de kulturella och sociala grundläggande rättigheterna.

Enligt kravet på jämlikhet i 6 § i grundlagen ska kommunal service ordnas på lika villkor i hela landet. Likvärdig service förutsätter en tillräckligt stark struktur och ekonomisk grund. Eftersom kommunernas möjligheter att ordna likvärdig service i hela landet och med skälig skattebelastning på det sätt som föreslås i den allmänna motiveringen redan nu är differentierade samt kommer att ytterligare differentieras i framtiden, är målen för reformen till dessa delar förenliga med grundlagen.

Målen ansluter sig till det centrala elementet i den kommunala självstyrelsen, dvs. demokratiprincipen så, att syftet är att stärka demokratin i det kommunala beslutsfattandet genom att förenhetliga kommun- och servicestrukturerna och bekräfta att kommunerna får en verklig möjlighet att åta sig andra än lagstadgade uppgifter.

Grundlagsutskottet har tagit ställning till demokratiprincipen i ett uttalande om överföring av kommunernas uppgifter så att det sköts i samarbete (GrUU 32/2001 rd och

11a/2002 rd). Grundlagsutskottet har ansett det vanskligt om de kommunala samverkansorganens uppgifter ökas i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att det väsentligt påverkar medlemskommunernas förvaltning och omkullkastar den i grunderna för kommunernas självstyrelse ingående principen att kommunens beslutanderätt hör till de verksamhetsorgan som valts av kommunmedlemmarna (GrUU 11/1984 rd, s. 2/II, GrUU 65/2002 rd, s. 3). Grundlagsutskottet ansåg bland annat i fråga om förslagen till lag om ett regionförvaltningsförsök och lag om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (GrUU 65/2002 och GrUU 22/2006) att det med hänsyn till demokratiprincipen i den kommunala självstyrelse som värnas i grundlagen vore besvärligt om kommunal beslutanderätt och kommunala uppgifter överfördes i stor skala till ett regionalt organ. Demokratiprincipen inskränker enligt utskottets mening i sista hand kommunernas möjlighet enligt kommunallagen att överföra sina uppgifter till samkommuner. Däremot har grundlagsutskottet fäst uppmärksamhet vid att samarbetskyldigheterna inte väsentligt får inskränka kommunernas möjligheter att åta sig uppgifter som hör till det allmänna verksamhetsområdet (GrUU11/1984 rd, 2/II, GrUU 65/2002 rd, s. 3/II).

I tidigare avsnitt av propositionen beskrivs hur beslutsfattandet håller på att fjäras från kommunfullmäktiges beslutanderätt på grund av olika samarbetsbehov och samarbetskyldigheter och hur kommunernas ekonomiska rörelsefrihet håller på att bli kringskuren i synnerhet på grund av de ökade servicebehoven. Reformens mål för enhetligare kommun- och servicestrukturer stärker ställningen för fullmäktige som valts genom direkta val att besluta om hur basservicen ska ordnas. En enhetligare samhällsstruktur och samlandet av pendlingsregionerna stärker för sin del kommuninvånarnas beslutanderätt på ett område vars utveckling de har behov av att påverka. Till dessa delar bekräftar reformen att man med lokalförvaltning avser det område där kommuninvånarna rör sig i vardagen på grund av arbete eller för att utträta ärenden. Reformen ingriper i den utveckling som grundlagsutskottet i sina tidigare utlå-

tanden har ansett vara problematisk med stöd av demokratiprincipen.

Kommunernas roll är i dagens läge stor i synnerhet när det gäller att tillgodose de kulturella och sociala grundläggande rättigheterna. I tidigare avsnitt av propositionen utreds de förändringar i kommunernas omvärld som hotar kommunernas möjligheter att i framtiden trygga tillgången och kvaliteten på den service de ansvarar för. De viktigaste förändringarna har att göra med differentieringsutvecklingen i kommunerna, att befolkningens åldersstruktur blir äldre och det därmed ökande servicebehovet samt förändringar i kommunernas ekonomiska och personella resurser. Dessa förändringar förutsätter aktiva åtgärder av både staten och kommunerna för att det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses ska kunna fullgöras.

På ovan nämnda grunder finns vägande skäl för reformen baserade på den kommunala självstyrelsen och systemet med grundläggande fri- och rättigheter. De mål för reformen som förskrivs i propositionen är förenliga med grundlagen.

#### Kommunernas utredningsskyldighet

Bestämmelser om kommunernas utredningsskyldighet föreslås bli utfärdade genom lag, och därmed uppfyller propositionen kraven i 121 § 2 mom. på att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag.

Genom reformen görs inga ingrepp i beskattningsrätten för kommunerna som tryggas i grundlagen. Propositionen ingriper inte heller i ordnandet av kommunens förvaltning.

#### Utrednings- och avvikelsekriterier

Genom att utredningsskyldigheten kopplas till kriteriet för ett service- och befolkningsunderlag på minst cirka 20 000 invånare strävar man särskilt efter att å ena sidan trygga förutsättningarna för likställdhet samt de kulturella och sociala grundläggande rättigheterna samt att å andra sidan koncentrera beslutanderätten ännu närmare till kommu-

nera själva i stället för samarbetsorganisationer. De regionala specialbehoven och de specialvillkor som ställs i grundlagen ska beaktas i grunderna för avvikelse. Till dessa delar hänför sig reformen till beaktandet av ovan beskrivna demokratiprincip samt tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna.

Syftet med kriterier för pendling och samhällsstruktur är att i enlighet med målen för reformen utreda en kommunsammanslagning på ett område som baserar sig på en relativt omfattande pendling och en urban tätort. Till dessa delar hänför sig reformen till beaktandet av ovan nämnda demokratiprincip.

Målet med det ekonomiska kriteriet är att bekräfta att kommunerna ska kunna bära sitt lagfästa ansvar för att ordna basservicen och ha en verklig möjlighet att åta sig andra än lagfästa uppgifter (allmän behörighet). Till dessa delar hänför sig kriteriet till både den kommunala självstyrelsen och till tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna.

I det utredningskriterium som gäller metropolområdet har särarten hos områdets pendlings- och samhällsstruktur i jämförelse med andra stadsregioner beaktats. En tillämpning av de utredningskriterier som gäller det övriga landet skulle ha lett till att det bildats en mycket stor kommun i fråga om både område och befolkning med betydligt färre påverkansmöjligheter för invånarna.

#### Statsrådets behörighet

Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag. Laghänvisningen gäller kommunindelningenslag. Grundlagsutskottet (GrUU 24/1997 rd) ansåg i samband med att den kommunindelningenslag som föregick gällande kommunindelningenslag stiftades att skyddet för den kommunala självstyrelsen inte erbjuder enskilda kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen. Utskottet hade således inget att anmärka mot punkterna om tvångssammanslagningar ur författningsrättslig synpunkt.

Utgångspunkten i propositionen är att kommunstrukturen ska reformeras genom frivilliga kommunsammanslagningar. Förutsättningen för en kommunsammanslagning ska i regel vara ett gemensamt förslag från

kommunernas fullmäktige, enligt vilket statsrådet ska besluta om sammanslagningen. Statsrådet ska kunna förkasta kommunernas gemensamma framställning om en sammanslagning, om en ändring i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen.

Enligt propositionen ska statsrådet kunna besluta om en ändring i kommunindelningen för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk situation även om fullmäktige motsätter sig en sammanslagning. Beslutet skulle förutsätta att ändringen är nödvändig för att trygga den lagfästa servicen för invånarna i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och att förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen uppfylls. I grundlagsutskottets tidigare tolkningspraxis har inte den kommunala självstyrelse som tryggas i grundlagen ansetts erbjuda enskilda kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen (GrUU 24/1997 rd) och grundlagen utgör inte i sig något hinder för att genom lag föreskriva om statsrådets befogenheter att under de förutsättningar som anges närmare i lag besluta om ändring i kommunindelningen (GrUU 37/2006 rd som gäller ramlagen, s. 4 och GrUU 33/2009 som gäller gällande kommunindelningenslag, s. 2). För en sådan ändring kan således inte påvisas något författningsrättsligt hinder med stöd av grundlagsutskottets tidigare tolkningspraxis. I enlighet med 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om förutsättningarna och beslutförfarandena vid en ändring i kommunindelningen genom lag.

#### Språkliga rättigheter som rör nationalspråken

Enligt 122 § i grundlagen ska det när förvaltningen organiseras eftersträvas en indelning i sinsemellan förenliga områden så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Dessutom föreskrivs i 2 kap. 17 § i grundlagen som gäller grundläggande fri- och rättigheter om vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska.

Tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna som gäller finska och svenska och som tryggas i 17 § 1 och 2 mom. i grundlagen i kommuner och samkommuner har i språk lagen bundits vid kommunens språkliga ställning. Individens rätt att använda sitt eget språk påverkas av om det är fråga om en enspråkig eller en tvåspråkig kommun och vilket som är kommunens majoritetsspråk. Därför kan sådana ändringar i kommunstrukturen som påverkar kommunens språkliga ställning ha betydande verkningar även för individens språkliga rättigheter.

Grundlagens bestämmelser om språkliga rättigheter och områdesindelning har senast tolkats i samband med regionförvaltningsreformen. I grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 21/2009 rd) om regionförvaltningsreformen ansåg utskottet att ”också bestämmelserna i 17 § 2 och 3 mom. i grundlagen om vars och ens rätt att använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska eller samiska, hos myndigheter och det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings samhällsliga behov enligt lika grunder är betydelsefulla” vid genomförandet av regionförvaltningsreformen. Grundlagsutskottet hänvisade också till sitt tidigare utlåtande om grundlagspropositionen, enligt vilket ”de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden”. I utlåtandet ansågs att ”om en administrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna”. Utskottet ansåg i princip att det ur grundlagssynvinkel är problematiskt om den språkliga minoriteten blir en mycket liten grupp. I regionförvaltningsreformen var grundandet av en serviceenhet för den språkliga minoriteten inte tillräckligt för att de språkliga rättigheterna skulle tryggas enligt lika grunder. Utskottet konstaterade dessutom att ”områdesindelningen i statsrådets förordning längre fram måste bygga på en adekvat bedömning av beslutets språkliga konsekvenser”.

Målet är att genom de föreslagna ändringarna stärka beaktandet av de språkliga rättig-

heterna som en förutsättning för kommun-sammanslagning, i kommunernas sammanslagningsframställningar samt när utredningsskyldigheten uppfylls. Tryggandet av de språkliga rättigheterna på det sätt som föreskrivs i grundlagen ska vara förutsättningen för en ändring i kommunindelningen. I sammanslagningsutredningar och sammanslagningsavtal ska ändringen bedömas utifrån hur de språkliga rättigheterna tillgodoses. Tryggandet av de språkliga rättigheterna ska vara en grund enligt vilken finansministeriet kan bevilja undantag från utredningskriterierna. Genom att beakta de språkliga rättigheterna samt utöka konsekvensbedömningen strävar man efter att stärka de språkliga rättigheterna på det sätt som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtanden.

Syftet med förslagen till en ändring av språk lagen är att de språkliga rättigheterna inte ska försämrats i enskilda ändringar i kommunindelningen. Speciellt sådana ändringar i kommunindelningen där en enspråkig kommun blir enspråkig kommun med ett annat språk eller en tvåspråkig kommun blir enspråkig försämrar avsevärt individens språkliga rättigheter. Tryggandet av de språkliga rättigheterna har beaktats i ändringsförslagen så att i sammanslagningen av en tvåspråkig kommun, där den blir en del av ett enspråkigt område, blir kommunen tvåspråkig. Dessutom har förvaltningsspråkets betydelse beaktats i sammanslagningar där förvaltnings språket ändras och betonats att man i förvaltnings språket bör ta hänsyn till de förtroendevaldas och kommuninvånarnas verkliga möjlighet att få delta i beslutsfattandet på sitt eget språk. Genom en undantagsbestämmelse i anslutning till gatu- och vägnamns skyltar har man velat beakta områden där det inte ens historiskt har funnits tvåspråkiga namn.

#### Samernas rättigheter

Samernas kulturella självstyrelse och rätt att använda samiska är nära förknippad med den nuvarande kommunindelningen. Samernas hembygdsområde bestäms enligt 4 § i sametingslagen med stöd av den nuvarande kommunindelningen. Hembygdsområdet utgörs av Enontekis, Enare och Utsjoki kom-

muner samt Lapin paliskunta benämnda renbeteslags område i Sodankylä kommun. Hembygdsområdet anger också samernas språkliga rättigheter, eftersom rättigheterna på hembygdsområdet är mera omfattande än utanför det.

I 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. i grundlagen tryggas samernas rättigheter till sitt eget språk och sin egen kultur samt till kulturell autonomi inom sitt hembygdsområdet. Att bevara hembygdsområdets gränser oförändrade tryggas även framöver oavsett hurdan kommunstrukturen på området blir. Sameingslagen ändras vid behov till dessa delar.

Även internationella avtalsförpliktelser för Finland, framför allt den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk och ramavtalet om skydd av de nationella minoriteterna förutsätter att gränserna till samernas hembygdsområde respekteras.

Genom ändringar i kommunstrukturen kan samernas hembygdsområde ha verkningar för samernas språkliga rättigheter. Verkningsen av en ändring i kommunindelningen för samernas rättigheter beror framför allt på hur ändringar i praktiken görs i kommunstrukturen. Verkningarna hänför sig bland annat till Utsjoki kommuns specialskyldighet att använda samiska i kommunens handlingar samt Enare kommuns specialställning som en kommun som använder alla de tre samiska språkvarieteterna. Enligt propositionen ska samernas språkliga rättigheter och samernas rätt att som urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur på hembygdsområdet beaktas som en förutsättning för en ändring i kommunindelningen samt när det gäller beviljande av undantag.

Utsjoki kommun uppfyller förutsättningarna för utvärderingsförfarandet för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning, dvs. en så kallad kriskommun och det kan för kommunens del i sista hand bli aktuellt att överväga att tillgripa statsrådets behörighet för att ändra kommunindelningen. För att en ändring i kommunindelningen i detta fall ska vara möjlig med stöd av de språkliga rättigheterna, måste samiska språklagen ändras. I annat fall skulle de språkliga rättigheterna försämrats betydligt.

#### Kostnader för sammanslagningsutredning

Enligt propositionen beviljar finansministeriet understöd för uppgörandet av de sammanslagningsutredningar som förutsätts av kommunerna. Dessutom kan kommuner som uppfyller det ekonomiska kriteriet beviljas stöd för att utreda hur kommunens ekonomi kan effektiviseras och saneras. Genom understöd för sammanslagningsutredningar strävar man efter att säkerställa att finansieringsprincipen förverkligas när det föreskrivs om utredningsskyldigheten.

#### Den kommunala personalens ställning

Vid genomförandet av reformen kan varken kommunernas eller samkommunernas personal sägas upp enbart på grundval av en kommunsammanslagning, eftersom bestämmelser om överlåtelse av rörelse ska tillämpas på sammanslagningen. I 29 § 2 mom. i kommunindelningens lag föreslås dessutom att det ska föreskrivas om ett femårigt förbud mot uppsägningar av anställningsförhållanden av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker vid ändringar i kommunindelningen. I dessa åtgärder är det fråga om en ändring i kommunstrukturen där kommunerna har ett nödvändigt behov av att omorganisera sina organisationsstrukturer och där verkningarna för personalens ställning kan vara de största.

Tryggandet av personalens ställning främjar genomförandet av ändringar, vilket i praktiken har stor betydelse för verkställigheten av reformen. Dessa omständigheter utgör en sådan godtagbar grund för särbehandling som förutsätts i 6 § i grundlagen.

På ovan anförda grunder anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Eftersom lagförslaget på många sätt hänför sig till grundlagen, föreslår regeringen att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

## 1.

**Lag****om ändring och temporär ändring av kommunindelningenslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i kommunindelningenslagen (1698/2009) lagens rubrik, 2 §, 4 § 1 och 4 mom., 8 § 1 mom. 8 och 9 punkten, 8 § 3 mom., 11 § 1 mom., 18 § 1 mom. och 53 § 2 mom., samt  
*fogas* till lagen temporärt ett nytt 1 a kap., till 8 § 1 mom. en ny 10 punkt och temporärt en ny 11 punkt, till 8 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom., det ändrade 3 mom. och det nuvarande 4 mom. blir 3—5 mom., till 15 § ett nytt 3 mom., till lagen en ny 16 a §, till 18 § ett nytt 3 mom., till 29 § temporärt ett nytt 2 mom. i stället för det 2 mom. som upphävts genom lag / , till lagen temporärt ett nytt 9 kap. i stället för det 9 kap. som upphävts genom lag / och till lagen temporärt en ny 59 § i stället för den 59 § som upphävts genom lag / som följer:

**Kommunstrukturlag**

## 2 §

*Målen för utvecklande av kommunindelningen*

När kommunindelningen utvecklas är målet en kommunstruktur som är livskraftig och regionalt enhetlig och har en fungerande samhällsstruktur, och som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse. 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 och för en tillräcklig egen serviceproduktion.

## 4 §

*Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen*

Kommunindelningen kan ändras, om ändringen främjar de mål för utvecklande av kommunindelningen som avses i 2 § samt förbättrar

1) kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av service eller främjar kommunens funktionsförmåga i övrigt,

2) servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området,

3) verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller

4) samhällsstrukturens funktionsduglighet i området.

När kommunindelningen ändras ska i språkligt hänseende förenliga områden eftersträvas så att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens rätt att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. När kommunindelningen ändras ska samernas språkliga rättigheter beaktas liksom samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom sitt hembygdsområde.

1 a kap.

### Genomförande av kommunstrukturreformen

4 a §

#### *Målet för kommunstrukturreformen*

Detta kapitel innehåller bestämmelser om grunderna för och förfarandena vid reformen av kommunstrukturen under åren 2013—2016. Bestämmelser om ekonomiskt stöd till kommunerna i anslutning till genomförandet av kommunstrukturreformen finns i 9 kap.

Syftet med kommunstrukturreformen är att utveckla kommunstrukturen i enlighet med de mål som anges i 2 § och i synnerhet att stärka kommunernas förutsättningar att ordna service på lika villkor, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen samt deras förmåga att utnyttja marknaden.

4 b §

#### *Utredningsskyldighet*

En kommun ska tillsammans med andra kommuner i enlighet med utredningskriterierna i 4 c—4 f § utreda en kommunsammanslagning som uppfyller förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §.

Även om kommunen inte enligt 1 mom. är skyldig att utreda en sammanslagning av

kommuner, ska den delta i en sammanslagningsutredning, om en sådan i 2 § avsedd funktionell helhet som uppfyller utredningskriterierna inte kan uppnås i området på något annat sätt.

Om en kommun som skulle bilda en funktionell helhet med en angränsande kommun håller på att bli utanför sammanslagningsutredningarna, ska dessa kommuner gemensamt utreda en sammanslagning av kommunerna eller den förstnämnda kommunen tas med i den utredning som den senare kommunen deltar i.

Målet för sammanslagningsutredningen är en framställning enligt 6 § om sammanslagning av kommuner och ett anknytande sammanslagningsavtal enligt 8 §. Utredningen ska alltid inbegripa åtminstone en plan för hur förvaltningen och servicen ska ordnas samt servicen produceras på utredningsområdet, en utredning om sammanslagningens konsekvenser för kommunernas samarbete, en redogörelse för den ekonomiska situationen, en bedömning av hur invånarnas möjligheter att delta och påverka samt när demokrati ska förverkligas samt en detaljerad bedömning av fördelarna och nackdelarna med en kommunsammanslagning. I en utredning som gäller en tvåspråkig kommun och en kommun inom samernas hembygdsområde ska det bedömas hur de språkliga rättigheterna tillgodoses. Beslut om utredningen fattas i kommunernas fullmäktige.

4 c §

#### *Befolkningsunderlag som krävs för servicen*

En kommun med mindre än 20 000 invånare ska tillsammans med andra kommuner utreda en sammanslagning enligt *servicekriteriet* i ett område

1) som har ett tillräckligt befolkningsunderlag med tanke på ordnandet, finansieringen och utvecklandet av servicen samt har förmåga till en tillräcklig egen serviceproduktion,

2) där det särskilt med tanke på ordnandet av social- och hälsovården finns åtminstone cirka 20 000 invånare, samt

3) där det med tanke på ordnandet av en högklassig och likvärdig grundläggande ut-

bildning finns åtminstone ungefär 50 barn i ålderskategorin under 1 år.

#### 4 d §

##### *Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur*

En kommun ska utreda en sammanslagning av kommuner, om

1) mindre än 80 procent av kommunens arbetande befolkning har sin arbetsplats inom kommunen (*kriteriet för självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser*), samt

2) minst 35 procent av kommunens arbetande befolkning i en kommun som hör till pendlingsregionen kring Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Lahtis, Jyväskylä eller Kuopio och minst 25 procent i kommuner som hör till andra pendlingsregioner arbetar inom pendlingsregionens centralkommun (*pendlingskriteriet*).

En kommun har dock utredningsskyldighet enligt *samhällsstrukturkriteriet*, om en enhetlig central tätort i kommunen eller i en angränsande kommun sträcker sig över kommungränsen eller en närliggande tätort som ansluter sig till den centrala tätorten sträcker sig över kommungränsen, eller om tillväxtrycket på den centrala tätorten i en annan kommun i betydande utsträckning berör en närliggande tätort inom kommunens område.

Om kommunerna enligt pendlingskriteriet eller samhällsstrukturkriteriet utgör ett enhetligt område, ska de gemensamt utreda en sammanslagning av kommunerna.

#### 4 e §

##### *Helsingfors metropolområde*

Kommunerna Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt, Hyvinge, Borgnäs, Tusby, Kervo, Träskända, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sibbo och Vichtis ska med avvikelse vad som föreskrivs i 4 d § utreda en sammanslagning på områden som har ett betydande behov av en enhetligare samhällsstruktur på grund av en gemensam central tätort och dess tillväxtryck och som bildar en funktionell helhet samt är motiverade med avseende på områdets helhet.

På de kommuner som nämns i 1 mom. tillämpas inte vad som i 4 g § föreskrivs om avvikelse från utredningsområdet. De ska delta i sammanslagningsutredningar med andra kommuner, om det behövs för att bilda en funktionell helhet.

I en sammanslagningsutredning, i vilken en kommun som nämns i 1 mom. deltar, ska utöver det som föreskrivs i 4 b § 4 mom. bedömas förhållandet mellan en kommunsammanslagning och behovet av en metropolförvaltning särskilt utifrån en enhetlig samhällsstruktur, kollektivtrafiken och den sociala bostadsproduktionen.

#### 4 f §

##### *Kommunens ekonomiska situation*

En kommun ska utreda en sammanslagning av kommuner enligt *det ekonomiska kriteriet*, om de ekonomiska nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering uppfyller minst ett av följande villkor:

1) i kommunens senast godkända bokslut och i det föregående bokslutet underskrids de gränsvärden som utgör förutsättning för utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomiskt ställning enligt 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009),

2) i kommunens senast godkända bokslut och i de två föregående boksluten uppnås fyra av de sex gränsvärden som utgör förutsättning för utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning enligt 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice, eller

3) underskottet i balansräkningen enligt kommunens senast godkända bokslut per invånare är minst 500 euro och balansräkningen i de två föregående boksluten uppvisar underskott.

#### 4 g §

##### *Avvikelse från utredningsområdet*

Avvikelse från ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna i 4 c § och 4 d § 3 mom. kan göras, om kommunen har



tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av lagstadgad service, och

1) det område som avviker från utredningskriterierna utgör en alternativ funktionell helhet som uppfyller målen för utvecklande av kommunindelningen i 2 § och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen i 4 §,

2) det på grund av särskilt gles bosättning inte är möjligt att bilda en funktionell helhet på något annat sätt,

3) en avvikelse behövs för att trygga de språkliga rättigheterna för de finskspråkiga eller de svenskspråkiga invånarna, eller

4) en avvikelse behövs för att trygga samernas rättigheter till sitt språk och sin kultur.

Avvikelse från utredningsområdet får dock inte göras på de grunder som avses i 1 mom. 1 och 2 punkten, om avvikelsen hindrar andra kommuner från att bilda en funktionell helhet.

Med särskilt gles bosättning i 1 mom. 2 punkten avses en kommun vars fjärrortstal enligt 8 § i lagen om statsandel för kommunal basservice är 1,00 eller större.

#### 4 h §

##### *Tidsfrist för utredningarna och uppföljning*

Kommunerna ska göra en sammanslagningsutredning enligt 4 b § och med stöd av den en eventuell sammanslagingsframställning senast den 1 juli 2014.

Varje kommun ska senast den 30 november 2013 anmäla till ministeriet med vilken eller vilka kommuner den utreder en kommunsammanslagning i enlighet med 4 b §.

Närmare bestämmelser om innehållet i den anmälan som avses i 2 mom. får utfärdas genom förordning av finansministeriet.

#### 4 i §

##### *Beslut om avvikelse från utredningsområdet*

Ministeriet kan medge avvikelse från ett utredningsområde som följer av det servicekriterium som avses i 4 c §. Ministeriet kan fatta beslut om avvikelse från utredningsområdet

efter ansökan från en kommun eller flera kommuner gemensamt eller på initiativ av ministeriet. Beslutet kan fattas på initiativ av ministeriet endast om kommunernas ansökningar avviker från varandra, eller om en del av kommunerna i området har ansökt om avvikelse och det för att bilda ett utredningsområde som uppfyller servicekriteriet krävs att också en sådan kommun som inte ansökt om avvikelse deltar.

Om en kommun ansöker om avvikelse från ett utredningsområde som avses i 4 d § 3 mom., kan ministeriet bestämma att det på området ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning enligt 4 kap. Då fattas inget separat beslut om avvikelse från utredningsområdet. Vid en särskild kommunindelningsutredning kan alternativa funktionella helheter utredas.

Innan ministeriet fattar ett beslut enligt 1 mom. ska det förhandla med de kommuner som beslutet gäller.

Ministeriets beslut enligt 1 mom. får överklagas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Beslutet får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.

#### 4 j §

##### *Förordnande av särskild kommunindelningsutredning*

Ministeriet kan, utöver vad som föreskrivs i 4 i § 2 mom. och 4 kap., vid behov bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning på ett område som uppfyller förutsättningarna i 4 §, om inte kommunen senast den 1 juli 2014 har gjort en sammanslagningsframställning.

#### 4 k §

##### *Personalens ställning i reformen*

Den sammanslagningsutredning som avses i 4 b § bereds i samarbete med företrädare för personalen i kommunerna.

Bestämmelser om personalens deltagande i beredningen av en framställning som gäller

ändring i kommunindelningen finns i 7 och 12 §. Bestämmelser om personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen finns i 29 §.

## 8 §

*Sammanlaggningsavtal*

Kommunerna upprättar ett avtal om sammanslagningen av kommunerna där de ska komma överens om åtminstone

8) principerna för samordningen av servicesystemen och ordnandet av när servicen i de kommuner som går samman,

9) de allmänna principerna för skötseln av ekonomin i den nya kommunen,

10) hur invånarnas möjligheter att påverka och delta samt närdemokratins ska förverkligas i den nya kommunen, samt

11) enligt vilka principer det sammanslagningsunderstöd som avses i 42 § ska användas för det ändamål som anges i 5 mom. i den paragrafen.

Om en sammanslagning gäller en tvåspråkig kommun, ska kommunerna i sammanslagningsavtalet komma överens om enligt vilka principer servicen och förvaltningen i den nya kommunen ska ordnas för att de finskspråkiga och de svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter ska tryggas.

Om avsikten är att i samband med sammanslagningen av kommunerna ge den nya kommunen ett namn som inte tidigare har varit namnet på någon kommun, ska utlåtande om namnet inhämtas hos Institutet för de inhemska språken innan sammanslagningsavtalet godkänns. Utlåtandet ska fogas till sammanslagningsavtalet.

## 11 §

*Inledande*

En framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun kan göras av fullmäktige i en kommun som berörs av ändringen, av kommunernas fullmäktige gemensamt, av en kommunmedlem eller

av ministeriet. Kommunens eller kommunernas framställning ska lämnas till ministeriet.

## 15 §

*Förordnande av särskild kommunindelningsutredning*

En särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och som omfattats av ett sådant förfarande som avses i 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) kan även inledas på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i 2 mom. i den paragrafen.

## 16 a §

*Utredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning*

Vid en särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska kommunindelningsutredaren för fullmäktige i de kommuner som deltar lägga fram ett förslag till en kommunsammanslagning samt till ett avtal om kommunsammanslagning.

Kommunindelningsutredarens förslag till kommunsammanslagning kan gälla

1) sammanslagning av den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning med en befintlig kommun,

2) delning av området för den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning mellan två eller flera kommuner, eller

3) sammanslagning av fler än två kommuner.

Utöver det som nämns i 2 mom. kan utredarens förslag gälla överföring av en del av kommunen till en annan kommun.

Om fullmäktige i alla de kommuner som berörs av en ändring godkänner utredarens förslag, gör kommunerna en gemensam framställning till ministeriet om en ändring i kommunindelningen i enlighet med utredarens förslag. I annat fall lämnar utredaren sin

framställning om ändring i kommunindelningen till ministeriet.

## 18 §

*Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås*

Statsrådet kan besluta om en sammanslagning av kommuner på gemensam framställning från fullmäktige i de kommuner som går samman. Kommunernas framställning om sammanslagning av kommunerna kan förkastas om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §.

Statsrådet kan på den framställning av kommunindelningsutredaren som avses i 16 a § besluta om en ändring i kommunindelningen för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen, om ändringen behövs för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls.

## 29 §

*Personalens ställning*

Vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2014—2017 och där personalen övergår i anställning hos en sådan ny eller annan kommun som avses i 3 § har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare, som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud gäller samtliga

kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen och gäller i fem år från det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft.

## 9 kap.

**Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar**

## 41 §

*Kostnader för sammanslagningsutredning*

Till en kommun kan betalas understöd för kostnaderna för en sammanslagningsutredning som genomförs på ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna i 4 c—4 e § eller på ett område som med stöd av ett beslut av ministeriet enligt 4 i § 1 mom. avviker från dessa.

Till en kommun kan betalas understöd för utredning av hur ekonomin kan saneras i den nya kommunen, om en kommun som uppfyller det ekonomiska kriteriet enligt 4 f § deltar i sammanslagningsutredningen.

Beslut om understöd enligt 1 och 2 mom. fattas av ministeriet. På understödet tillämpas vad som föreskrivs i statsunderstödslagen (688/2001).

Kostnaderna för en särskild kommunindelningsutredning som ministeriet bestämmer om betalas i enlighet med 16 § 6 mom. av statens medel.

## 42 §

*Sammanslagningsunderstöd*

När kommuner går samman betalas ett sammanslagningsunderstöd till den nya kommun som bildas. För att sammanslagningsunderstöd ska erhållas krävs det

1) att den nya kommunen överensstämmer med ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna i 4 c—4 e §,

2) i fråga om ett område som avses i 4 d § 3 mom., att den nya kommunen omfattar en centralkommun inom pendlingsregionen,

3) att sammanslagningen genomförs med stöd av ett sådant beslut av ministeriet som

avses i 4 i § eller på basis av en särskild kommunindelningsutredning, eller

4) att den nya kommunen omfattar en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning enligt 4 f § 1 punkten.

För att sammanslagningsunderstöd ska betalas krävs det dessutom att kommunsammanslagningen träder i kraft senast 2017 och att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 § senast den 1 juli 2014.

Sammanslagningsunderstödet består av en grunddel, som bestäms enligt antalet kommuner som sammanslås och deras invånarantal, samt en tilläggsdel.

Sammanslagningsunderstöd betalas under tre år. Av understödet betalas 40 procent det år då ändringen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren.

Sammanslagningsunderstödet ska användas till nödvändiga kostnader för sammanslagningen, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen. Före utgången av året efter det sista året sammanslagningsunderstödet betalas ut ska kommunen lämna ministeriet en redogörelse för användningen av sammanslagningsunderstödet, inklusive ett uttalande av revisorn. På återkrav av sammanslagningsunderstöd tillämpas statsunderstödslagen.

Ändras kommunindelningen under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet så att kommunerna skulle vara berättigade till nytt understöd, beräknas understödet som om även en tidigare genomförd ändring

i kommunindelningen skulle ha genomförts samtidigt som den senast genomförda ändringen. Skillnaden mellan det understöd som betalas på grundval av en tidigare genomförd ändring och det omräknade understödet betalas det år då den senast genomförda ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de två följande åren på det sätt som bestäms i 4 mom.

Ministeriet betalar ut understödet årligen före utgången av juni månad. Om flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Respektive kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i sammanslagningsunderstöd, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

#### 43 §

##### *Sammanslagningsunderstödet grunddel och tilläggsdel*

Sammanslagningsunderstödet grunddel bestäms utifrån antalet kommuner som deltar i sammanslagningen och deras invånarantal som följer:

Invånarantal	under 20 000	20 000—49 999	50 000—80 000	över 80 000
Antal kommuner				
2	2 000 000 euro	3 000 000 euro	3 500 000 euro	4 000 000 euro
3—4	3 000 000 euro	4 500 000 euro	5 000 000 euro	6 000 000 euro
5—6	4 000 000 euro	5 500 000 euro	6 500 000 euro	8 000 000 euro
över 6	5 000 000 euro	7 000 000 euro	8 000 000 euro	10 000 000 euro

## RP 31/2013 rd

Samman slagningsunderstödet tilläggsdel betalas vid en sådan ändring i kommunindelningen i vilken en eller flera kommuner som uppfyller det ekonomiska kriteriet enligt 4 f § deltar. Tilläggsdelen är 150 euro per invånare i den kommun som uppfyller det nämnda kriteriet och högst en miljon euro per samman slagning.

### 44 §

#### *Ersättning för minskning av statsandelar*

Om en samman slagning av kommuner som träder i kraft under åren 2014–2017 minskar statsandelarna till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de kommuner som går samman, beviljar ministeriet på grund av minskningen den nya kommunen ersättning för minskningen av statsandelarna under det år då samman slagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande åren fram till utgången av 2019. Förutsättningen för erhållande av ersättning är att kommunerna har gjort en samman slagningsframställning enligt 6 § senast den 1 juli 2014.

Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att de statsandelar och hemkommuners ersättningar som ska betalas till den nya kommunen för det år då kommunsamman slagningen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar och hemkommuners ersättningar som det år då samman slagningen träder i kraft skulle ha betalats till de kommuner som går samman, om kommunerna inte hade gått samman. Ersättningen ska räknas ut med beaktande av utjämningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna, statsandelen för driftskostnaderna och annan finansiering, som det finns bestämmelser om i lagen om statsandel för kommunal basservice, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998). Ministeriet räknar ut ersättningsbeloppet utifrån uppgifter som lämnats av de ministerier som svarar för att statsandelar beviljas enligt dessa lagar.

Om flera kommuner än en får ersättning, fördelas ersättningen mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Varje kommuns an-

del beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Ministeriet betalar ersättningarna i samband med samman slagningsunderstödet. Om det inte betalas något samman slagningsunderstöd till kommunen, betalar ministeriet ut ersättningarna före utgången av juni månad varje år.

### 53 §

#### *Sökande av ändring i beslut av statsrådet eller ministeriet som gäller ändring i kommunindelningen*

Om statsrådet beslutar om samman slagning av kommuner med stöd av 18 § 2 eller 3 mom. får ändring i beslutet genom besvär sökas av en kommun som berörs av ändringen eller en medlem i kommunen.

### 59 §

#### *Finansiering av samman slagningsunderstöden*

Om sammanlagt mera än 200 miljoner euro under vardera perioden åren 2012–2015 och 2016–2019 betalas i sådant samman slagningsunderstöd som avses i 42 § eller i samman slagningsunderstöd med anledning av en kommunsamman slagning som trätt i kraft före 2014, minskas statsandelen enligt lagen om statsandel för kommunal basservice med en andel som motsvarar överskridningen. Minskningen av statsandelen är lika stor per invånare i alla kommuner.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelserna i lagens 1 a kap., 8 § 1 mom. 11 punkten och 9 kap. gäller till och

med den 31 december 2019 och bestämmelserna i 29 § 2 mom. till och med den 31 december 2021. De nämnda bestämmelserna ska dock inte längre tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft efter 2017. Lagens 59 § gäller till och med den 31 december 2019.

Om en ändring i kommunindelningen har trätt i kraft före ikraftträdandet av denna lag,

tillämpas på den i stället för denna lag de bestämmelser om uppsägningsskydd för personalen i 29 § 2 mom., sammanslagningsunderstöd i 41—43 § och ersättande av minskning av statsandelar i 44 § som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

Vid tillämpningen av 42 § 6 mom. beaktas inte kommunsammanslagningar som trätt i kraft före ikraftträdandet av denna lag.

## 2.

### Lag

#### om upphävande av vissa bestämmelser i kommunindelningsslagen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §  
Genom denna lag upphävs 29 § 2 mom., 9 kap. och 59 § i kommunindelningsslagen (1698/2009).

2 §  
Denna lag träder i kraft den 20 .

## 3.

**Lag****om ändring av språklagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i språklagen (423/2003) 5 § 3 mom., 27 § 2 mom., 29 § 1 mom. och 33 § 1 och 3 mom. som följer:

5 §

*Språklig indelning*

Om kommunindelningen ändras, ska det samtidigt bestämmas vilken inverkan ändringen har på kommunernas språkliga status. Om en tvåspråkig kommun till följd av en ändring i kommunindelningen blir en del av en sådan ny kommun som enligt 2 mom. borde bestämmas vara enspråkig, ska den nya kommunen likväl vara tvåspråkig. Den språkliga statusen för en sådan kommun får inte ändras genom en statsrådsförordning som utfärdas med stöd av 1 mom.

27 §

*Skriftväxling mellan myndigheterna*

När en statlig myndighet skickar skrivelser till en enspråkig kommun ska den använda kommunens språk och när den skickar skrivelser till en tvåspråkig kommun båda språken, om inte något annat följer av 3 mom. När en statlig myndighet skickar skrivelser till universitet, yrkeshögskolor och andra läroanstalter ska den använda mottagarens språk.

29 §

*Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner*

I tvåspråkiga kommuner ska fullmäktiges möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. Beslut om språket i andra kommunala organs möteskallelser och protokoll fattas av kommunen med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sina uppgifter ska tryggas och kommuninvånarnas behov av information tillgodoses.

33 §

*Skyltar och ortnamn samt kollektivtrafik*

Texten på skyltar, trafikmärken och andra motsvarande anslag som riktar sig till allmänheten och som myndigheterna sätter upp i tvåspråkiga kommuner ska finnas på finska och svenska, om man inte enligt internationell praxis använder enbart ett utländskt språk eller om det inte är fråga om en enspråkig verksamhetsenhet. Om en ny kommun blir tvåspråkig till följd av en ändring i kommunindelningen, kan likväl enspråkiga skyltar med gatunamn och vägnamn fortfarande användas på det område i kommunen som tidigare var enspråkigt. Andra skyltar och anslag som myndigheterna satt upp än

sådana som gäller gatunamn och vägnamn ska göras tvåspråkiga senast inom två år efter det att ändringen i kommunindelningen trädde i kraft. Texten på de vägmärken och trafikordningar som avses i vägtrafiklagstiftningen ska göras tvåspråkiga senast inom fem år efter det att ändringen i kommunindelningen trädde i kraft.

Bestämmelser om vilka ortnamn som ska användas på skyltar som myndigheterna sät-

ter upp får utfärdas genom förordning av statsrådet. Innan förordningen utfärdas ska utlåtande av Institutet för de inhemska språken inhämtas.

-----  
-----  
Denna lag träder i kraft den 20 .  
Lantmäteriverket ska se till att det finns ett kartverk över de kommungränser som gällde den 1 januari 2013.

Helsingfors den 4 april 2013

**Statsminister**

**JYRKI KATAINEN**

Förvaltnings- och kommunminister *Henna Virkkunen*



*Bilaga  
Parallelltext*

## 1.

### Lag

#### om ändring och temporär ändring av kommunindelninglagen

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i kommunindelninglagen (1698/2009) lagens rubrik, 2 §, 4 § 1 och 4 mom., 8 § 1 mom. 8 och 9 punkten, 8 § 3 mom., 11 § 1 mom., 18 § 1 mom. och 53 § 2 mom., samt fogas till lagen temporärt ett nytt 1 a kap., till 8 § 1 mom. en ny 10 punkt och temporärt en ny 11 punkt, till 8 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom., det ändrade 3 mom. och det nuvarande 4 mom. blir 3—5 mom., till 15 § ett nytt 3 mom., till lagen en ny 16 a §, till 18 § ett nytt 3 mom., till 29 § temporärt ett nytt 2 mom. i stället för det 2 mom. som upphävts genom lag / , till lagen temporärt ett nytt 9 kap. i stället för det 9 kap. som upphävts genom lag / och till lagen temporärt en ny 59 § i stället för den 59 § som upphävts genom lag / som följer:

*Gällande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### Kommunindelningstag

#### Kommunstrukturlag

2 §

2 §

*Målen för utvecklande av kommunindelning-  
en*

*Målen för utvecklande av kommunindelning-  
en*

När kommunindelningen utvecklas är målet en livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Målet är också att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna.

När kommunindelningen utvecklas är målet en kommunstruktur som är livskraftig och regionalt enhetlig och har en fungerande samhällsstruktur, och som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse. 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 och för en tillräcklig egen serviceproduktion.

4 §

*Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen*

Kommunindelningen kan ändras, om ändringen förbättrar

- 1) kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet av service eller kommunens funktionsförmåga i övrigt,
- 2) servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området,
- 3) verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller
- 4) samhällsstrukturens funktionsduglighet i området.

När kommunindelningen ändras ska den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. När kommunindelningen ändras ska samernas språkliga rättigheter beaktas liksom samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom sitt hembygdsområde.

4 §

*Förutsättningar för en ändring i kommunindelningen*

Kommunindelningen kan ändras, om ändringen *främjar de mål för utvecklande av kommunindelningen som avses i 2 §* samt förbättrar

- 1) kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet *och produktionen* av service eller *främjar* kommunens funktionsförmåga i övrigt,
- 2) servicen eller levnadsförhållandena för invånarna i området,
- 3) verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller
- 4) samhällsstrukturens funktionsduglighet i området.

När kommunindelningen ändras ska *i språkligt hänseende förenliga områden eftersträvas så att den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens rätt* att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. När kommunindelningen ändras ska samernas språkliga rättigheter beaktas liksom samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom sitt hembygdsområde.

1 a kap

**Genomförande av kommunstrukturformen**

4 a §

***Målet för kommunstrukturformen***

*I detta kapitel innehåller bestämmelser om grunderna för och förfarandena vid reformen av kommunstrukturen under åren 2013—2016. Bestämmelser om ekonomiskt stöd till kommunerna i anslutning till genomförandet av kommunstrukturformen finns i 9 kap.*

*Syftet med kommunstrukturformen är att utveckla kommunstrukturen i enlighet med de mål som anges i 2 § och i synnerhet att stärka kommunernas förutsättningar att ordna*

service på lika villkor, att förenhetliga samhällsstrukturen och att stärka den kommunala självstyrelsen. Syftet är dessutom att stärka kommunernas förmåga att i huvudsak själva svara för serviceproduktionen samt deras förmåga att utnyttja marknaden.

## 4 b §

**Utredningsskyldighet**

En kommun ska tillsammans med andra kommuner i enlighet med utredningskriterierna i 4 c—4 f § utreda en kommunsammanslagning som uppfyller förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §.

Även om kommunen inte enligt 1 mom. är skyldig att utreda en sammanslagning av kommuner, ska den delta i en sammanslagningsutredning, om en sådan i 2 § avsedd funktionell helhet som uppfyller utredningskriterierna inte kan uppnås i området på något annat sätt.

Om en kommun som skulle bilda en funktionell helhet med en angränsande kommun håller på att bli utanför sammanslagningsutredningarna, ska dessa kommuner gemensamt utreda en sammanslagning av kommunerna eller den först nämnda kommunen tas med i den utredning som den senare kommunen deltar i.

Målet för sammanslagningsutredningen är en framställning enligt 6 § om sammanslagning av kommuner och ett anknytande sammanslagningsavtal enligt 8 §. Utredningen ska alltid inbegripa åtminstone en plan för hur förvaltningen och servicen ska ordnas samt servicen produceras på utredningsområdet, en utredning om sammanslagningens konsekvenser för kommunernas samarbete, en redogörelse för den ekonomiska situationen, en bedömning av hur invånarnas möjligheter att delta och påverka samt närdemokrati ska förverkligas samt en detaljerad bedömning av fördelarna och nackdelarna med en kommunsammanslagning. I en utredning som gäller en tvåspråkig kommun och en kommun inom samernas hembygdsområde ska det bedömas hur de språkliga rättigheterna tillgodoses. Beslut om utredningen fattas i kommunernas fullmäktige.

4 c §

**Befolkningsunderlag som krävs för servicen**

En kommun med mindre än 20 000 invånare ska tillsammans med andra kommuner utreda en sammanslagning enligt **servicekriteriet** i ett område

1) som har ett tillräckligt befolkningsunderlag med tanke på ordnandet, finansieringen och utvecklandet av servicen samt har förmåga till en tillräcklig egen serviceproduktion,

2) där det särskilt med tanke på ordnandet av social- och hälsovården finns åtminstone cirka 20 000 invånare, samt

3) där det med tanke på ordnandet av en högklassig och likvärdig grundläggande utbildning finns åtminstone ungefär 50 barn i ålderskategorin under 1 år.

4 d §

**Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt pendling och samhällsstruktur**

En kommun ska utreda en sammanslagning av kommuner, om

1) mindre än 80 procent av kommunens arbetande befolkning har en arbetsplats inom kommunen (**kriteriet för självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser**), samt

2) minst 35 procent av kommunens arbetande befolkning i en kommun som hör till pendlingsregionen kring Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Lahtis, Jyväskylä eller Kuopio och minst 25 procent i kommuner som hör till andra pendlingsregioner arbetar inom pendlingsregionens centralkommun (**pendlingskriteriet**).

En kommun har dock utredningsskyldighet enligt **samhällsstrukturkriteriet**, om en enhetlig central tätort i kommunen eller i en angränsande kommun sträcker sig över kommungränsen eller en närliggande tätort som ansluter sig till den centrala tätorten sträcker sig över kommungränsen, eller om tillväxtrycket på den centrala tätorten i en annan kommun i betydande utsträckning berör en närliggande tätort inom kommunens område.

*Om kommunerna enligt pendlingskriteriet eller samhällsstrukturkriteriet utgör ett enhetligt område, ska de gemensamt utreda en sammanslagning av kommunerna.*

## 4 e §

**Helsingfors metropolområde**

*Kommunerna Helsingfors, Esbo, Vanda, Grankulla, Kyrkslätt, Hyvinge, Borgnäs, Tusby, Kervo, Träskända, Nurmijärvi, Mäntsälä, Sibbo och Vichtis ska med avvikelse vad som föreskrivs i 4 d § utreda en sammanslagning på områden som har ett betydande behov av en enhetligare samhällsstruktur på grund av en gemensam central tätort och dess tillväxttryck och som bildar en funktionell helhet samt är motiverade med avseende på områdets helhet.*

*På de kommuner som nämns i 1 mom. tillämpas inte vad som i 4 g § föreskrivs om avvikelse från utredningsområdet. De ska delta i sammanslagningsutredningar med andra kommuner, om det behövs för att bilda en funktionell helhet.*

*I en sammanslagningsutredning, i vilken en kommun som nämns i 1 mom. deltar, ska utöver det som föreskrivs i 4 b § 4 mom. bedömas förhållandet mellan en kommunsammanslagning och behovet av en metropolförvaltning särskilt utifrån en enhetlig samhällsstruktur, kollektivtrafiken och den sociala bostadsproduktionen.*

## 4 f §

**Kommunens ekonomiska situation**

*En kommun ska utreda en sammanslagning av kommuner enligt **det ekonomiska kriteriet**, om de ekonomiska nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering uppfyller minst ett av följande villkor:*

*1) i kommunens senast godkända bokslut och i det föregående bokslutet underskrids de gränsvärden som utgör förutsättning för utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomiskt ställning enligt 63 a § i lagen om statsandel för*

*kommunal basservice (1704/2009),*

*2) i kommunens senast godkända bokslut och i de två föregående boksluten uppnås fyra av de sex gränsvärden som utgör förutsättning för utvärderingsförfarande för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning enligt 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice, eller*

*3) underskottet i balansräkningen enligt kommunens senast godkända bokslut per invånare är minst 500 euro och balansräkningen i de två föregående boksluten uppvisar underskott.*

#### 4 g §

##### **Avvikelse från utredningsområdet**

*Avvikelse från ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna i 4 c § och 4 d § 3 mom. kan göras, om kommunen har tillräckliga förutsättningar att svara för ordnandet och produktionen av den lagstadgad service, och*

*1) det område som avviker från utredningskriterierna utgör en alternativ funktionell helhet som uppfyller målen för utvecklande av kommunindelningen i 2 § och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen i 4 §,*

*2) det på grund av särskilt gles bosättning inte är möjligt att bilda en funktionell helhet på något annat sätt,*

*3) en avvikelse behövs för att trygga de språkliga rättigheterna för de finskspråkiga eller de svenskspråkiga invånarna, eller*

*4) en avvikelse behövs för att trygga samsamernas rättigheter till sitt språk och sin kultur.*

*Avvikelse från utredningsområdet får dock inte göras på de grunder som avses i 1 mom. 1 och 2 punkten, om avvikelsen hindrar andra kommuner från att bilda en funktionell helhet.*

*Med särskilt gles bosättning i 1 mom. 2 punkten avses en kommun vars fjärrortstal enligt 8 § i lagen om statsandel för kommunal basservice är 1,00 eller större.*

## 4 h §

**Tidsfrist för utredningarna och uppföljning**

Kommunerna ska göra en sammanslagningsutredning enligt 4 b § och med stöd av den en eventuell sammanslagningsframställning senast den 1 juli 2014.

Varje kommun ska senast den 30 november 2013 anmäla till ministeriet med vilken eller vilka kommuner den utreder en kommun-sammanslagning i enlighet med 4 b §.

Närmare bestämmelser om innehållet i den anmälan som avses i 2 mom. får utfärdas genom förordning av finansministeriet.

## 4 i §

**Beslut om avvikelse från utredningsområdet**

Ministeriet kan medge avvikelse från ett utredningsområde som följer det servicekriterium som avses i 4 c §. Ministeriet kan fatta beslut om avvikelse från utredningsområdet efter ansökan från en kommun eller flera kommuner gemensamt eller på initiativ av ministeriet. Beslutet kan fattas på initiativ av ministeriet endast om kommunernas ansökningar avviker från varandra, eller om en del av kommunerna i området har ansökt om avvikelse och det för att bilda ett utredningsområde som uppfyller servicekriteriet krävs att också en sådan kommun som inte ansökt om avvikelse deltar.

Om en kommun ansöker om avvikelse från ett utredningsområde som avses i 4 d § 3 mom., kan ministeriet bestämma att det på området ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning enligt 4 kap. Då fattas inget separat beslut om avvikelse från utredningsområdet. Vid en särskild kommunindelningsutredning kan alternativa funktionella helheter utredas.

Innan ministeriet fattar ett beslut enligt 1 mom. ska det förhandla med de kommuner som beslutet gäller.

Ministeriets beslut enligt 1 mom. får överklagas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Beslutet får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Beslutet får dock inte börja verkställas, om

*högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.*

4 j §

***Förordnande av särskild kommunindelningsutredning***

*Ministeriet kan, utöver vad som föreskrivs i 4 i § 2 mom. och 4 kap., vid behov bestämma att det ska genomföras en särskild kommunindelningsutredning på ett område som uppfyller förutsättningarna i 4 §, om inte kommunen senast den 1 juli 2014 har gjort en sammanslagningsframställning.*

4 k §

***Personalens ställning i reformen***

*Den sammanslagningsutredning som avses i 4 b § bereds i samarbete med företrädare för personalen i kommunerna.*

*Bestämmelser om personalens deltagande i beredningen av en framställning som gäller ändring i kommunindelningen finns i 7 och 12 §. Bestämmelser om personalens ställning vid ändringar i kommunindelningen finns i 29 §.*

8 §

***Sammanslagningsavtal***

Kommunerna upprättar ett avtal om sammanslagningen av kommunerna där de ska komma överens om åtminstone

8) principerna för samordningen av service-systemen i de kommuner som går samman, samt

9) de allmänna principerna för skötseln av ekonomin i den nya kommunen.

Om en sammanslagning av kommuner trä-

8 §

***Sammanslagningsavtal***

Kommunerna upprättar ett avtal om sammanslagningen av kommunerna där de ska komma överens om åtminstone

8) principerna för samordningen av servicesystemen och *ordnandet av när servicen* i de kommuner som går samman,

9) de allmänna principerna för skötseln av ekonomin i den nya kommunen,

10) *hur invånarnas möjligheter att påverka och delta samt när demokratin ska förverkligas i den nya kommunen, samt*

11) *enligt vilka principer det sammanslagningsunderstöd som avses i 42 § ska användas för det ändamål som anges i 5 mom. i den paragrafen.*

Om en sammanslagning gäller en tvåspråk-



*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

der i kraft under en kommunal valperiod, ska kommunerna i sammanslagningsavtalet komma överens om att den nya kommunens fullmäktige bildas på det sätt som bestäms i 24 §. Om avsikten är att i den nya kommunen i enlighet med 25 § välja flera fullmäktigeledamöter än vad som bestäms i 10 § i kommunallagen, ska kommunerna komma överens om det i sammanslagningsavtalet.

*kig kommun, ska kommunerna i sammanslagningsavtalet komma överens om enligt vilka principer servicen och förvaltningen i den nya kommunen ska ordnas för att de finskspråkiga och de svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter ska tryggas.*

Om avsikten är att i samband med sammanslagningen av kommunerna ge den nya kommunen ett namn som inte tidigare har varit namnet på någon kommun, ska utlåtande om namnet inhämtas hos Forskningscentralen för de inhemska språken innan sammanslagningsavtalet godkänns. Utlåtandet ska fogas till sammanslagningsavtalet.

Om avsikten är att i samband med sammanslagningen av kommunerna ge den nya kommunen ett namn som inte tidigare har varit namnet på någon kommun, ska utlåtande om namnet inhämtas hos *Institutet för de inhemska språken* innan sammanslagningsavtalet godkänns. Utlåtandet ska fogas till sammanslagningsavtalet.

## 11 §

## 11 §

*Inledande**Inledande*

En framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun kan göras av fullmäktige i en kommun som berörs av ändringen, kommunernas fullmäktige gemensamt eller en kommunmedlem. Kommunens eller kommunernas framställning ska tillställas ministeriet.

En framställning om att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun kan göras av fullmäktige i en kommun som berörs av ändringen, av kommunernas fullmäktige gemensamt, av en kommunmedlem *eller av ministeriet*. Kommunens eller kommunernas framställning ska lämnas till ministeriet.

## 15 §

## 15 §

*Förordnande av särskild kommunindelningsutredning**Förordnande av särskild kommunindelningsutredning*

*En särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och som omfattats av ett sådant förfarande som avses i 63 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) kan även inledas på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i 2 mom. i den paragrafen.*

16 a §

**Utredning för en kommun som befinner sig  
i en speciellt svår ekonomisk ställning**

Vid en särskild kommunindelingsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska kommunindelingsutredaren för fullmäktige i de kommuner som deltar lägga fram ett förslag till en kommunsammanslagning samt till ett avtal om kommunsammanslagning.

Kommunindelingsutredarens förslag till kommunsammanslagning kan gälla

1) sammanslagning av den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning med en befintlig kommun,

2) delning av området för den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning mellan två eller flera kommuner, eller

3) sammanslagning av fler än två kommuner.

Utöver det som nämns i 2 mom. kan utredarens förslag gälla överföring av en del av kommunen till en annan kommun.

Om fullmäktige i alla de kommuner som berörs av en ändring godkänner utredarens förslag, gör kommunerna en gemensam framställning till ministeriet om en ändring i kommunindelningen i enlighet med utredarens förslag. I annat fall lämnar utredaren sin framställning om ändring i kommunindelningen till ministeriet.

18 §

**Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås**

Statsrådet kan besluta om en sammanslagning av kommuner på gemensam framställning från fullmäktige i de kommuner som går samman. Kommunernas framställning om sammanslagning av kommunerna kan förkastas endast om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 § eller mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §.

---

18 §

**Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner sammanslås**

Statsrådet kan besluta om en sammanslagning av kommuner på gemensam framställning från fullmäktige i de kommuner som går samman. Kommunernas framställning om sammanslagning av kommunerna kan förkastas om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 §.

---

Statsrådet kan på den framställning av kommunindelningsutredaren som avses i 16 a § besluta om en ändring i kommunindelningen för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen, om ändringen behövs för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls.

## 29 §

*Personalens ställning*

## 29 §

*Personalens ställning*

Vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2014—2017 och där personalen övergår i anställning hos en sådan ny eller annan kommun som avses i 3 § har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen (55/2001) eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). En arbetstagarare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare, som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud gäller samtliga kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen och gäller i fem år från det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft.

## 9 kap.

**Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar**

## 41 §

**Kostnader för sammanslagningsutredning**

Till en kommun kan betalas understöd för

*kostnaderna för en sammanslagningsutredning som genomförs på ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna i 4 c—4 e § eller på ett område som med stöd av ett beslut av ministeriet enligt 4 i § 1 mom. avviker från dessa.*

*Till en kommun kan betalas understöd för utredning av hur ekonomin kan saneras i den nya kommunen, om en kommun som uppfyller det ekonomiska kriteriet enligt 4 f § deltar i sammanslagningsutredningen.*

*Beslut om understöd enligt 1 och 2 mom. fattas av ministeriet. På understödet tillämpas vad som föreskrivs i statsunderstödslagen (688/2001).*

*Kostnaderna för en särskild kommunindelingsutredning som ministeriet bestämmer om betalas i enlighet med 16 § 6 mom. av statens medel.*

#### 42 §

#### **Sammanslagningsunderstöd**

*När kommuner går samman betalas ett sammanslagningsunderstöd till den nya kommun som bildas. För att sammanslagningsunderstöd ska erhållas krävs det*

*1) att den nya kommunen överensstämmer med ett utredningsområde som följer av utredningskriterierna i 4 c—4 e §,*

*2) i fråga om ett område som avses i 4 d § 3 mom., att den nya kommunen omfattar en centralkommun inom pendlingsregionen,*

*3) att sammanslagningen genomförs med stöd av ett sådant beslut av ministeriet som avses i 4 i § eller på basis av en särskild kommunindelingsutredning, eller*

*4) att den nya kommunen omfattar en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning enligt 4 f § 1 punkten.*

*För att sammanslagningsunderstöd ska betalas krävs det dessutom att kommunsammanslagningen träder i kraft senast 2017 och att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 § senast den 1 juli 2014.*

*Sammanslagningsunderstödet består av en grunddel, som bestäms enligt antalet kommuner som sammanslås och deras invånarantal, samt en tilläggsdel.*

*Sammanslagningsunderstöd betalas under*

tre år. Av understödet betalas 40 procent det år då ändringen träder i kraft och 30 procent under vart och ett av de följande två åren.

Sammanslagningsunderstödet ska användas till nödvändiga kostnader för sammanslagningen, utvecklande av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet eller för att stärka ekonomin i den nya kommunen. Före utgången av året efter det sista året sammanslagningsunderstödet betalas ut ska kommunen lämna ministeriet en redogörelse för användningen av sammanslagningsunderstödet, inklusive ett uttalande av revisorn. På återkrav av sammanslagningsunderstöd tillämpas statsunderstödslagen.

Ändras kommunindelningen under betalningsperioden för sammanslagningsunderstödet så att kommunerna skulle vara berättigade till nytt understöd, beräknas understödet som om även en tidigare genomförd ändring i kommunindelningen skulle ha genomförts samtidigt som den senast genomförda ändringen. Skillnaden mellan det understöd som betalas på grundval av en tidigare genomförd ändring och det omräknade understödet betalas det år då den senast genomförda ändringen i kommunindelningen träder i kraft och de två följande åren på det sätt som bestäms i 4 mom.

Ministeriet betalar understödet årligen före utgången av juni månad. Om flera kommuner än en får understöd fördelas understödet mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Respektive kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i sammanslagningsunderstöd, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009) vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

43 §

**Sammanslagningsunderstödet grunddel  
och tilläggsdel**

*Sammanslagningsunderstödet grunddel bestäms utifrån antalet kommuner som deltar i sammanslagningen och deras invånarantal som följer:*

<i>Invånarantal</i>	<i>under 20 000</i>	<i>20 000—49 999</i>	<i>50 000—79 999</i>	<i>över 80 000</i>
<i>Antal kommuner</i>				
<i>2</i>	<i>2 000 000 euro</i>	<i>3 000 000 euro</i>	<i>3 500 000 euro</i>	<i>4 000 000 euro</i>
<i>3—4</i>	<i>3 000 000 euro</i>	<i>4 500 000 euro</i>	<i>5 000 000 euro</i>	<i>6 000 000 euro</i>
<i>5—6</i>	<i>4 000 000 euro</i>	<i>5 500 000 euro</i>	<i>6 500 000 euro</i>	<i>8 000 000 euro</i>
<i>över 6</i>	<i>5 000 000 euro</i>	<i>7 000 000 euro</i>	<i>8 000 000 euro</i>	<i>10 000 000 euro</i>

*Sammanslagningsunderstödet tilläggsdel betalas vid en sådan ändring i kommunindelningen i vilken en eller flera kommuner som uppfyller det ekonomiska kriteriet enligt 4 f § deltar. Tilläggsdelen är 150 euro per invånare i den kommun som uppfyller det nämnda kriteriet och högst en miljon euro per sammanslagning.*

44 §

**Ersättning för minskning av statsandelar**

*Om en sammanslagning av kommuner som träder i kraft under åren 2014—2017 minskar statsandelarna till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de kommuner som går samman, beviljar ministeriet på grund av minskningen den nya kommunen ersättning för minskningen av statsandelarna under det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande åren fram till utgången av 2019. Förutsättningen för erhållande av ersättning är att kommunerna har gjort en sammanslagningsframställning enligt 6 § senast den 1 juli 2014.*

*Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att de statsandelar och hemkommunersättningar som ska betalas till den nya kom-*

munen för det år då kommunsammanslagningen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar och hemkommunsersättningar som det år då sammanslagningen träder i kraft skulle ha betalats till de kommuner som går samman, om kommunerna inte hade gått samman. Ersättningen ska räknas ut med beaktande av utjämnningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna, statsandelen för driftkostnaderna och annan finansiering, som det finns bestämmelser om i lagen om statsandel för kommunal basservice, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998). Ministeriet räknar ut ersättningsbeloppet utifrån uppgifter som lämnats av de ministerier som svarar för att statsandelar beviljas enligt dessa lagar.

Om flera kommuner än en får ersättning, fördelas ersättningen mellan kommunerna i förhållande till antalet invånare som överförs till respektive kommun. Varje kommuns andel beräknas på det eurobelopp som kommunen skulle ha betalats i ersättning, om den kommun som upplöses skulle ha anslutits helt och hållet till kommunen i fråga. Som kommunens invånarantal används invånarantalet enligt 80 § 6 punkten i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster vid ingången av året före det år då ändringen i kommunindelningen träder i kraft.

Ministeriet betalar ersättningarna i samband med sammanslagningsunderstödet. Om det inte betalas något sammanslagningsunderstöd till kommunen, betalar ministeriet ut ersättningarna före utgången av juni månad varje år.

## 53 §

*Sökande av ändring i beslut av statsrådet eller ministeriet som gäller ändring i kommunindelningen*

---

Om statsrådet beslutar om sammanslagning av kommuner med stöd av 18 § 2 mom., får ändring i beslutet genom besvär sökas av en kommun som berörs av ändringen eller en

## 53 §

*Sökande av ändring i beslut av statsrådet eller ministeriet som gäller ändring i kommunindelningen*

---

Om statsrådet beslutar om sammanslagning av kommuner med stöd av 18 § 2 eller 3 mom. får ändring i beslutet genom besvär sökas av en kommun som berörs av ändringen

medlem i kommunen.

en eller en medlem i kommunen.

59 §

**Finansiering av sammanslagningsunderstöden**

*Om sammanlagt mera än 200 miljoner euro under vardera perioden åren 2012—2015 och 2016—2019 betalas i sådant sammanslagningsunderstöd som avses i 42 § eller i sammanslagningsunderstöd med anledning av en kommunsammanslagning som trätt i kraft före 2014, minskas statsandelen enligt lagen om statsandel för kommunal basservice med en andel som motsvarar överskridningen. Minskningen av statsandelen är lika stor per invånare i alla kommuner.*

*Denna lag träder i kraft den 20 .  
Bestämmelserna i lagens 1 a kap., 8 § 1 mom. 11 punkten och 9 kap. gäller till och med den 31 december 2019 och bestämmelserna i 29 § 2 mom. till och med den 31 december 2021. De nämnda bestämmelserna ska dock inte längre tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft efter 2017. Lagens 59 § gäller till och med den 31 december 2019.*

*Om en ändring i kommunindelningen har trätt i kraft före ikraftträdande av denna lag, tillämpas på den i stället för denna lag de bestämmelser om uppsägningskydd för personalen i 29 § 2 mom., sammanslagningsunderstöd i 41—43 § och ersättande av minskning av statsandelar i 44 § som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.*

*Vid tillämpningen av 42 § 6 mom. beaktas inte kommunsammanslagningar som trätt i kraft före ikraftträdandet av denna lag.*



## 3.

**Lag****om ändring av språklagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras i språklagen (423/2003) 5 § 3 mom., 27 § 2 mom., 29 § 1 mom. och 33 § 1 och 3 mom., som följer:

*Gällande lydelse*

5 §

*Språklig indelning*

---

Om kommunindelningen ändras, skall det samtidigt bestämmas vilken inverkan ändringen har på kommunernas språkliga status.

27 §

*Skriftväxling mellan myndigheterna*

---

När en statlig myndighet skickar skrivelser till en kommun skall den använda kommunens språk eller majoritetsspråket i kommunen, om inte något annat följer av 3 mom. eller om den inte använder båda språken. När en statlig myndighet skickar skrivelser till universitet, yrkeshögskolor och andra läroinrättningar skall den använda mottagarens

*Föreslagen lydelse*

5 §

*Språklig indelning*

---

Om kommunindelningen ändras, ska det samtidigt bestämmas vilken inverkan ändringen har på kommunernas språkliga status. *Om en tvåspråkig kommun till följd av en ändring i kommunindelningen blir en del av en sådan ny kommun som enligt 2 mom. borde bestämmas vara enspråkig, ska den nya kommunen likväl vara tvåspråkig. Den språkliga statusen för en sådan kommun får inte ändras genom en av statsrådsförordning som utfärdas med stöd av 1 mom.*

27 §

*Skriftväxling mellan myndigheterna*

---

När en statlig myndighet skickar skrivelser till en *enspråkig kommun ska den använda kommunens språk och när den skickar skrivelser till en tvåspråkig kommun båda språken*, om inte något annat följer av 3 mom. När en statlig myndighet skickar skrivelser till universitet, yrkeshögskolor och andra läroanstalter ska den använda mottagarens

språk.

---

språk.

---

29 §

*Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner*

I tvåspråkiga kommuner skall fullmäktiges möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. Beslut om språket i andra kommunala organs möteskallelser och protokoll fattas av kommunen.

---

29 §

*Kommunala möteskallelser, protokoll och instruktioner*

I tvåspråkiga kommuner ska fullmäktiges möteskallelser och protokoll skrivas på finska och svenska. Beslut om språket i andra kommunala organs möteskallelser och protokoll fattas av kommunen *med beaktande av att de förtroendevaldas möjlighet att fullgöra sina uppgifter ska tryggas och kommuninvånarnas behov av information tillgodoses.*

---

33 §

*Skyltar och ortnamn samt kollektivtrafik*

Texten på skyltar, trafikmärken och andra motsvarande anslag som riktar sig till allmänheten och som myndigheterna sätter upp i tvåspråkiga kommuner skall finnas på finska och svenska, om man inte enligt internationell praxis använder enbart ett utländskt språk.

---

33 §

*Skyltar och ortnamn samt kollektivtrafik*

Texten på skyltar, trafikmärken och andra motsvarande anslag som riktar sig till allmänheten och som myndigheterna sätter upp i tvåspråkiga kommuner ska finnas på finska och svenska, om man inte enligt internationell praxis använder enbart ett utländskt språk *eller om det inte är fråga om en enspråkig verksamhetsenhet. Om en ny kommun blir tvåspråkig till följd av en ändring i kommunindelningen, kan likväl enspråkiga skyltar med gatunamn och vägnamn fortfarande användas på det område i kommunen som tidigare var enspråkigt. Andra skyltar och anslag som myndigheterna satt upp än sådana som gäller gatunamn och vägnamn ska göras tvåspråkiga senast inom två år efter det att ändringen i kommunindelningen trädde i kraft. Texten på de vägmärken och trafikordningar som avses i vägtrafiklagstiftningen ska göras tvåspråkiga senast inom fem år efter det att ändringen i kommunindelningen trädde i kraft.*

---

Bestämmelser om vilka ortnamn som skall användas på skyltar som myndigheterna sätter upp kan utfärdas genom förordning av statsrådet. Innan förordningen utfärdas skall utlå-

Bestämmelser om vilka ortnamn som ska användas på skyltar som myndigheterna sätter upp får utfärdas genom förordning av statsrådet. Innan förordningen utfärdas ska

*Gällande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

tande av Forskningscentralen för de inhemska  
språken inhämtas.

utlåtande av *Institutet för de inhemska språ-*  
*ken* inhämtas.

*Denna lag träder i kraft den 20 .  
Lantmäteriverket ska se till att det finns ett  
kartverk över de kommungränser som gällde  
den 1 januari 2013.*